

1543-12708

VG 2 A 178.04



Verkündet am 10. Mai 2005

Voß
Justizobersekretär
als Urkundsbeamter der Geschäftsstelle

VERWALTUNGSGERICHT BERLIN

URTEIL

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache

des [REDACTED]

Verfahrensbefugmächigte:
Rechtsanwalt [REDACTED]

g e g e n

das Land Berlin, vertreten durch den
Regierenden Bürgermeister von Berlin,
- Senatskanzlei -,
Berliner Rathaus, 10178 Berlin,

Beklagten.

hat das Verwaltungsgericht Berlin, 2. Kammer, aufgrund
der mündlichen Verhandlung vom 10. Mai 2005 durch

den Präsidenten des Verwaltungsgerichts Wichmann,
den Richter am Verwaltungsgericht Dr. Fischer,
den Richter am Verwaltungsgericht Erckens,
die ehrenamtliche Richterin Kussius,
den ehrenamtlichen Richter Hohensee,

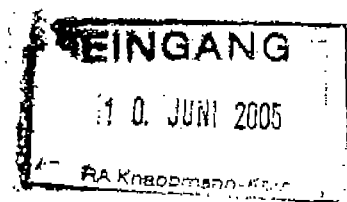
für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung
in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren
Betrages abwenden, wenn nicht der Beklagte vor der Voll-
streckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu voll-
streckenden Betrages leistet.



Klägers,

Der Kläger begehrt Einsicht in den Terminkalender des Regierenden Bürgermeisters von Berlin.

Mit E-Mail vom 7. Juni 2004 beantragte der Kläger, von Beruf freier Journalist, nach dem Berliner Informationsfreiheitsgesetz (IFG) Einsicht in den Terminkalender des Regierenden Bürgermeisters für die Zeit vom 1. März 2004 bis zum 1. Juni 2004 beschränkt auf Termine, die der Amtsinhaber in seiner Funktion als Regierender Bürgermeister wahrgenommen habe. Diesen Antrag wies der Chef des Presse- und Informationsamtes (Abt. II der Senatskanzlei) gleichfalls per E-Mail am 16. Juli 2004 mit dem Hinweis darauf zurück, eine Einsichtnahme könne nur für Termine gelten, für die eine Offenbarungspflicht gemäß Informationsfreiheitsgesetz bestehe; da der Terminkalender nicht nur solche Daten enthalte, sei der Wunsch zu pauschal. Mit Anwaltschreiben vom 20. Juli 2004 konkretisierte der Kläger sein Begehren dahingehend, Fotokopien des Terminkalenders zu erhalten, denen zu entnehmen sei, an welcher Stelle Eintragungen unkenntlich gemacht worden seien; im Ablehnungsfall bestehe er auf einem förmlichen Bescheid. Mit Schreiben vom 23. Juli 2004 wies der Chef des Presse- und Informationsamtes den Einsichtswunsch des Klägers mit der Begründung zurück, bei dem Terminkalender des Regierenden Bürgermeisters handele es sich nicht um eine Akte einer amtlichen Stelle im Sinne des IFG; der Terminkalender lasse sich weder einem Verwaltungsvorgang zuordnen noch habe er auf einen solchen bezogene inhaltliche Bedeutung, vielmehr habe er ausschließlich ordnende Funktion für den Tagesablauf des Regierenden Bürgermeisters. Zudem werde der Terminplan im persönlichen Büro des Regierenden Bürgermeisters geführt und enthalte private Eintragungen, das Informationsrecht nach dem IFG bestehe jedoch nur für festgehaltenes Wissen und Handeln öffentlicher Stellen, soweit amtliche Zwecke verfolgt würden.

Dem unter dem 26. Juli 2004 erhobenen Widerspruch vertrat der Kläger die Ansicht, der Begriff der Akte werde in § 3 Abs. 2 IFG nicht auf die einem konkreten Verwaltungsvorgang zugeordneten Aufzeichnungen beschränkt, soweit der Terminkalender Eintragungen ausweise, die sich auf Termine des Amtsinhabers in amtlicher Funktion bezögen, diene er amtlichen Zwecken und werde daher vom Aktenbegriff des IFG erfasst. Mit Widerspruchsbescheid vom 10. August 2004 wies der Chef der Se-

Senatskanzlei den Widerspruch aus den Gründen des Ausgangsbescheides als unbegründet zurück.

Mit der am 12. August 2004 erhobenen Klage verfolgt der Kläger sein Einsichtsbegehren mit der bisherigen Begründung fort.

Der Kläger beantragt,

den Beklagten unter Aufhebung des Bescheides des Chefs des Presse- und Informationsamtes vom 23. Juli 2004 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides des Chefs der Senatskanzlei vom 10. August 2004 zu verpflichten, ihm im Rahmen der Einschränkungen des Abschnittes 2 des Berliner Informationsfreiheitsgesetzes Akteneinsicht in den Terminkalender des Regierenden Bürgermeisters von Berlin für den Zeitraum 1. März 2004 bis 1. Juni 2004 unter Zurverfügungstellung entsprechender Ablichtungen zu gewähren.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Unter Bezugnahme auf die angegriffenen Bescheide verweist er vertiefend darauf, ordnende Maßnahmen, worunter die Organisation und Koordination von Verwaltungsvorgängen falle, stellten nur das Gerüst für den reibungslosen Ablauf dar, ohne direkte Berührungspunkte mit dem Inhalt der Verwaltungsvorgänge zu haben; nur auf Verwaltungsverfahren beziehe sich aber das Informationsfreiheitsgesetz. Im Übrigen handele es sich bei den Terminsvermerken um bloße Notizen, die nach Sinn und Zweck des IFG auch ohne ausdrückliche Bestimmung nicht unter den dort definierten Aktenbegriff fielen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Streitakte und den Verwaltungsvorgang des Beklagten, der vorgelegen hat und dessen Inhalt Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen ist, Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Die Verpflichtungsklage ist unbegründet. Die Ablehnung der von dem Kläger begehrten Akteneinsicht ist rechtmäßig; der Kläger hat keinen Anspruch auf Einsicht in den Terminkalender des Regierenden Bürgermeisters von Berlin (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

Das allein in Betracht kommende Gesetz zur Förderung der Informationsfreiheit im Land Berlin (Berliner Informationsfreiheitsgesetz - IFG) vom 15. Oktober 1999 (GVBl. S. 561) bietet für das klägerische Einsichtsbegehren keine Grundlage. Gemäß § 3 Abs. 1 IFG hat jeder Mensch nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den in § 2 genannten öffentlichen Stellen nach seiner Wahl ein Recht auf Einsicht in oder Auskunft über den Inhalt der von der öffentlichen Stelle geführten Akten. Der Terminkalender des Regierenden Bürgermeisters von Berlin ist keine Akte im Sinne dieser Bestimmung.

Einem Terminkalender fehlt es an dem insoweit erforderlichen - hierzu anschließend - Bezug zu einem konkreten Verwaltungsvorgang. Er ist weder in seiner Gesamtheit noch hinsichtlich der einzelnen Eintragungen einer konkreten Verwaltungsangelegenheit zuzuordnen, stellt vielmehr lediglich den organisatorischen Rahmen zur Koordination des Arbeitsablaufs einer Person dar. Dass damit bei einem Amtsträger auch und vorrangig dienstliche Termine notiert sind, verleiht den entsprechenden Eintragungen kein vorgangsbezogenes Gepräge. Abweichendes macht auch der Kläger selbst nicht geltend; im Gegenteil hebt er selbst hervor, gerade aus dem personellen Bezug der Eintragungen Rückschlüsse auf Art und Umfang der Wahrnehmung der Dienstgeschäfte durch den Regierenden Bürgermeister von Berlin ziehen zu wollen.

Dem von § 3 IFG statuierten Einsichtsrecht unterfallen lediglich Verwaltungsvorgänge. Dies ergibt sich aus dem in § 3 Abs. 1 IFG verwendeten Begriff der Akte. Nach dem gängigen - auch vom Kläger nicht angezweifelten - verwaltungsrechtlichen Begriffsverständnis zählen zu einer Akte nämlich (nur) die einer konkreten Verwaltungsangelegenheit zuzurechnenden Unterlagen (vgl. nur Bonk/Kallerhoff in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 6. Auflage, § 29 Rdn. 8). Es bestehen keine durchgreifenden Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber dem Begriff der Akte im Rahmen des IFG einen von diesem herkömmlichen Verständnis abweichenden Sinngehalt beigemessen hat.

Insbesondere lässt sich dies nicht aus der Bestimmung des Aktenbegriffs in § 3 Abs. 2 IFG herleiten. Danach sind Akten im Sinne des IFG alle schriftlich, elektronisch, optisch, akustisch oder auf andere Weise festgehaltenen Gedankenverkörperungen und sonstige Aufzeichnungen, insbesondere Schriftstücke, Magnetbänder, Disketten, Filme, Fotos, Tonbänder, Pläne, Diagramme, Bilder und Karten, soweit sie amtlichen Zwecken dienen. Entgegen der Ansicht des Klägers kann der Umstand, dass bei dieser Festlegung der vom Aktenbegriff umfassten Informationsträger ein Bezug zu einem Verwaltungsvorgang nicht erwähnt wird, nicht belegen, dass dieses Merkmal aus dem Begriff der Akte im Sinne des IFG ausgeklammert wäre. Da der Aspekt der Vorgangsbezogenheit dem üblichen Aktenverständnis bereits immanent ist, bedurfte es insoweit vielmehr keiner ausdrücklichen Normierung. Der Wortlaut der Bestimmung trägt auch nicht die Annahme, damit werde eine abschließende (Neu-)Definition der Akte getroffen. Der Wortlaut des § 3 Abs. 2 IFG spricht im Gegenteil dafür, dass die dortige Auflistung lediglich die tauglichen Informationsträger umfänglich bezeichnet, in übrigen aber auf dem gängigen verwaltungsrechtlichen Aktenbegriff fußt. Anderenfalls wäre die Verwendung des Begriffs der Akte als Bezugspunkt des Einsichtsrechts nach dem IFG kaum verständlich, da der Gesetzgeber diesen inhaltlich vorgeprägten Begriff damit in einer abweichenden und damit missverständlichen Weise als bloße Bezeichnung der näher benannten Informationsträger herangezogen hätte, ohne dem Begriff der Akte eine darüber hinaus greifende eigenständige Bedeutung gegenüber der gegenständlichen Definition beizulegen.

Spricht damit der Wortlaut der Bestimmung des § 3 IFG dafür, dass das IFG auf das übliche Aktenverständnis zurückgreift und damit nur Verwaltungsvorgänge zum tauglichen Gegenstand des Einsichtsrechts erhebt, wird diese Annahme durch den Zweck des Gesetzes, die Begründung des Gesetzesentwurfs und durch sonstige Regelungen des IFG bestätigt.

Nach § 1 IFG ist Zweck des Gesetzes, durch ein umfassendes Informationsrecht das in Akten festgehaltene Wissen und Handeln öffentlicher Stellen unter Wahrung des Schutzes personenbezogener Daten unmittelbar der Allgemeinheit zugänglich zu machen, um über die bestehenden Informationsmöglichkeiten hinaus die demokratische Meinungs- und Willensbildung zu fördern und eine Kontrolle des staatlichen Handelns zu ermöglichen. In der - nur allgemeinen und nicht einzelnormbezogenen - Begründung des Gesetzesentwurfes der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 30. April 1997 (Drucksache des Abgeordnetenhauses 13/1623), dessen hier einschlägige Regelungen im Gesetz übernommen worden sind, heißt es entsprechend:

... Das vorliegende Gesetz will erstmals einen umfassenden Anspruch auf Akteneinsicht in allen Verwaltungsbereichen schaffen. ... Ziel des Gesetzes ist die „gläserne Verwaltung“, deren Handeln transparent ist und deren Wissen kein Geheimnis darstellt. Die Schaffung eines allgemeinen Akteneinsichtsrechts hat in diesem Sinn eine wichtige rechtsstaatliche Funktion, denn der freie Zugang zu den bei den Behörden vorhandenen Informationen ist wesentlicher Bestandteil öffentlicher Partizipation und Kontrolle staatlichen Handelns. ... Das Gesetz ... legt fest, dass jede Bürgerin/jeder Bürger Einsicht in Verwaltungsakten nehmen kann.

Hieraus wird deutlich, dass es nicht Anliegen des Gesetzes ist, den gängigen Aktenbegriff aufzulösen. Vielmehr werden die Begriffe „Akteneinsicht“ und „Verwaltungsakten“ nicht hinterfragt sondern als gegeben und nicht erst neu zu bestimmen angeführt, mithin auf deren übliche Bedeutungen zurückgegriffen. Der normierte Gesetzeszweck wie auch die Begründung des Gesetzesentwurfs setzen den Begriff der Akte damit voraus, wollen ihn dagegen nicht gänzlich neu definieren. Damit stimmt überein, dass auch in der Sache als Bezugspunkt der angestrebten „gläsernen Verwaltung“ das Verwaltungswissen und -handeln also der materielle Gegenstand der Verwaltungstätigkeit bezeichnet wird, der gerade in den Verwaltungsvorgängen zum Ausdruck kommt. Auch die dokumentierte Zielrichtung stellt auf die Transparenz materieller Verwaltungstätigkeit ab, wenn sie die Förderung demokratischer Meinungs- und Willensbildung und ein allgemeines - gegenüber dem bisher weitgehend verfahrensbeteiligten vorbehaltenen - Akteneinsichtsrecht in den Mittelpunkt stellt. Demgegenüber fehlt es an Anhaltspunkten dafür, dass weitergehend auch die - vom Kläger ausdrücklich angestrebte - personenbezogene Kontrolle der Art und Weise der Dienstwahrnehmung einzelner Amtsträger erfasst werden sollte.

Anderes ergibt sich auch nicht aus den weiteren Gesetzesbestimmungen. Im Gegenteil wird vor allem aus § 6 Abs. 2 Nr. 2 IFG deutlich, dass die Kontrolle des einzelnen Amtsträgers nicht bezweckt ist. Danach wird das Recht auf Akteneinsicht u.a. nicht dadurch eingeschränkt, dass sich aus der Akte die Mitwirkung an einem Verwaltungsvorgang eines bestimmten Amtsträgers einschließlich dessen - im Einzelnen aufgelisteter - personenbezogener Daten aus dem dienstlichen Bereich ergibt. Danach sah der Gesetzgeber Veranlassung datenschutzrechtliche Belange eines Amtsinhabers im Rahmen dessen dienstlicher Tätigkeit dem allgemeinen Akteneinsichtsrecht (nur) für den Fall unterzuordnen, dass der einzusehende Verwaltungsvorgang solche perso-

nenbezogenen Daten eines beteiligten Amtsträgers offenbart. Diese Regelung wäre aber unverständlich, wenn das Gesetz - mindestens auch - die Kontrolle des einzelnen Amtsträgers gerade bezwecken oder jedenfalls generell unabhängig von dem Bezug zu einem konkreten Vorgang zulassen wollte.

Die Berufung wird gemäß § 124 a Abs. 1 Satz 1 VwGO zugelassen, weil der Zulassungsgrund des § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO vorliegt. Die Rechtssache hat mit Blick auf die Klärung des Aktenbegriffs des § 3 Abs. 2 IFG grundsätzliche Bedeutung.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung an das Oberverwaltungsgericht Berlin (ab 1. Juli 2005: Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg) zu.

Die Berufung ist bei dem Verwaltungsgericht Berlin, Kirchstraße 7, 10557 Berlin, innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils einzulegen. Sie muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Berufung ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des Urteils zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, bei dem Oberverwaltungsgericht Berlin (ab 1. Juli 2005: Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg), Hardenbergstraße 31, 10623 Berlin, einzureichen. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe).

Für das Berufungsverfahren besteht Vertretungszwang. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst, Gebietskörperschaften auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt der zuständigen Aufsichtsbehörde oder des jeweiligen kommunalen Spitzenverbandes des Landes, dem sie als Mitglied zugehören, vertreten lassen.

Wichmann

Dr. Fischer

Erckens

Neu.

Ausgefertigt

Justizangestellte

als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle