

Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

Az.: 4 K 362/13

Im Namen des Volkes! Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

des Herrn

Kläger,

Prozessbevollmächtigter: Rechtsanwalt ...

gegen

die Freie Hansestadt Bremen, vertreten durch die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Frau Dr. Imke Sommer, Arndtstraße 1, 27570 Bremerhaven, Gz.: - 91-900-01.13/1#13 -

Beklagte,

hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 4. Kammer - durch Richter Wollenweber, Richterin Dr. K. Koch und Richter Dr. Sieweke sowie die ehrenamtliche Richterin Duenas de Frank und den ehrenamtlichen Richter Weyer aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 28. Juli 2014 für Recht erkannt:

Der Bescheid der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit vom 25.02.2013 wird aufgehoben.

Die Beklagte wird verpflichtet, dem Kläger den von ihm beantragten Zugang zu dem Schriftwechsel zwischen der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit und dem Senator für Inneres und Sport, der infolge des Schreibens des Klägers vom 01.01.2013 an die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit geführt wurde, zu gewähren.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Der Beklagten wird nachgelassen, die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des auf Grund des Urteils vollstreckbaren Betrags abzuwenden,

wenn nicht der Kläger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrags leistet.

Die Berufung gegen dieses Urteil wird zugelassen.

<u>Tatbestand</u>

Der Kläger begehrt Zugang zu behördlichem Schriftwechsel.

Der Kläger beantragte mit E-Mail vom 27.10.2012 beim Senator für Inneres und Sport, ihm Zugang zum Protokoll einer Dienstbesprechung des Senators für Inneres und Sport mit den Ausländerbehörden des Landes Bremen vom 07.04.2012 zu erteilen, in dem auszugsweise Teile eines Protokolls einer Besprechung der Ausländerreferenten des Bundes und der Länder (ARB) am 27./28.03.2012 wiedergegeben wurden.

Mit bestandskräftig gewordenem Bescheid vom 21.12.2012 lehnte der Senator für Inneres und Sport diesen Antrag, den er auf das Protokoll einer Dienstbesprechung am 17.04.2012 bezog, gem. § 7 Abs. 2 und § 3 Nr. 1 Buchstabe a Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) ab, soweit Passagen des Protokolls der Ausländerreferentenbesprechung betroffen waren. Im Übrigen wurde dem Antrag stattgegeben. Die senatorische Behörde sei nicht zur Verfügung über die genannten Informationen berechtigt. Verfügungsberechtigt gem. § 7 Abs. 2 BremIFG sei der Urheber bzw. die federführende Behörde, hier das protokollführende Bundesministerium des Innern hinsichtlich der im Protokoll im Wortlaut wiedergegebenen und als Zitat markierten Teile des Protokolls der ARB. Der Kläger könne einen Antrag auf Zugang zu diesen Informationen an das Bundesministerium richten. Der Anspruch auf Informationszugang gegenüber dem Senator für Inneres und Sport bestehe auch nach § 3 Nr. 1 Buchstabe a BremIFG nicht. Das Bekanntwerden der Information könnte nachteilige Auswirkungen auf Beziehungen zum Land Bremen haben. Bei den Beratungen während der ARB mit vorbereitendem Charakter würden oft Meinungen auch über ausländerrechtliche Themen ausgetauscht, die keine bereits intern abgestimmte Auffassung der jeweiligen Landesoder Bundesregierung widerspiegelten. Die vom Bundesministerium gefertigten Protokolle seien keine reinen Ergebnisprotokolle, sondern gäben den Verlauf der Debatte mit Nennung der von den Bundes- und Ländervertretern eingenommenen Positionen wieder. Die Besprechung könne ihre Aufgabe nur erfüllen, wenn die Teilnehmer in einem möglichst umfassend geschützten Raum unabhängig und unbefangen beraten und diskutieren könnten. Anderenfalls könne es in der Öffentlichkeit zu Fehlinterpretationen der Auffassung der Bundesoder einer Landesregierung kommen. Bundesministerium des Innern habe die Länder gebeten, die Protokolle bis zur Klärung der Rechtsfrage in rechtshängigen Verfahren nicht herauszugeben.

Mit Schreiben vom 01.01.2013 wandte sich der Kläger an die Bremische Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit (LfDI) mit der Bitte um rechtliche Prüfung seines Begehrens.

Mit Schreiben vom 11.01.2013 wies die LfDI den Kläger darauf hin, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts grundsätzlich der Urheber der Informationserhebung über die weitere Verwendung zu entscheiden habe. Das sei hier das Bundesministerium des Innern. Mit der Weitergabe der Protokolle an den Senator für Inneres und Sport sei die Verfügungsberechtigung nicht auf diesen übergegangen. Das Bundesministerium habe einer Weitergabe der Protokolle durch die Länder zum jetzigen Zeitpunkt widersprochen.

Mit E-Mail vom 16.01.2013 machte der Kläger gegenüber der LfDI geltend, der Senator für Inneres und Sport habe sich die Informationen durch Festhaltung in einem eigenen Protokoll zu eigen gemacht. Damit bestehe seine Verfügungsbefugnis. Die LfDI hielt mit Schreiben vom 18.01.2013 an den Kläger an ihrer Position fest.

Mit E-Mail vom 24.01.2013 bat der Kläger die LfDI um Gewährung eines Zugangs zum Schriftwechsel der LfDI mit dem Senator für Inneres und Sport in dieser Angelegenheit. Gleichzeitig bat er um Auskunft, ob die LfDI die hier betroffenen ihm nicht zugänglich gemachten Informationen eingesehen habe.

Mit Bescheid vom 25.02.2013, zugestellt am 27.02.2013, gab die LfDI dem Antrag auf Auskunft darüber, ob die LfDI im Rahmen der Eingabe des Klägers vom 01.01.2013 die ihm vom Senator für Inneres und Sport auf seinen Antrag vom 27.10.2012 nicht gewährten Informationen eingesehen habe, statt. Die geschwärzten Passagen des dem Kläger vom Senator für Inneres und Sport mit Schreiben vom 21.12.2012 übersandten Protokolls der Dienstbesprechung mit den Ausländerbehörden am 17.04.2012 habe die LfDI nicht eingesehen, weil eine Beurteilung des Vorgangs bereits anhand der der LfDI vorliegenden Informationen möglich gewesen sei. Hinsichtlich der weggelassenen Passagen stehe eine Stellungnahme des Senators für Inneres und Sport aus. Sobald diese vorliege, werde die LfDI über das weitere Vorgehen entscheiden.

Im Übrigen wurde der Antrag auf Zugang zu dem die Eingabe des Klägers betreffenden Vorgang vom 01.01.2013 bei der LfDI einschließlich des Schriftwechsels mit dem Senator für Inneres und Sport gem. § 9 Abs. 3 und § 3 Nr. 4 BremIFG abgelehnt. Der Schriftverkehr zwischen dem Kläger und der LfDI liege dem Kläger bereits vor, sodass er schon über die beantragten Informationen verfüge. Gem. § 3 Nr. 4 BremIFG bestehe ein Anspruch auf Zugang zum Schriftverkehr zwischen der LfDI und dem Senator für Inneres und Sport nicht. Die Information unterliege einem besonderen Amtsgeheimnis. Nach § 26 Bremisches Datenschutzgesetz (BremDSG), der gem. § 12 Abs. 3 BremIFG für die LfDI

entsprechend gelte, unterliege die LfDI der Verschwiegenheitspflicht. Davon werde der Schriftverkehr der LfDI mit Behörden und anderen Stellen erfasst.

Der Kläger hat am 26.03.2013 die vorliegende Klage erhoben. Er stellt klar, dass sich die Klage nur auf den Schriftwechsel zwischen der LfDI und dem Senator für Inneres und Sport beziehe und nicht auf den ihm bekannten Schriftwechsel zwischen ihm und der LfDI. Er trägt ergänzend vor, zu Unrecht beziehe sich die LfDI auf § 3 Nr. 4 BremDSG. Bei der Verschwiegenheitspflicht der LfDI handele es sich um eine allgemeine Pflicht, nicht aber um eine besondere, die den Zugangsanspruch gem. § 1 Abs. 1 Satz 1 BremIFG entfallen lasse. Anderenfalls würde das BremIFG leerlaufen, da nahezu jede Information in Bezug auf Amtsträger einer solchen amtliche Verschwiegenheitspflicht unterliege. Der Bescheid sei auch nicht schlüssig, da die darin erteilte Auskunft ebenfalls unter die vom LfDI geltend gemachte Verschwiegenheitspflicht fiele. Ein besonderes Amtsgeheimnis zeichne sich nicht dadurch aus, dass es in einem Fachgesetz geregelt sei, sondern dadurch, dass es sich inhaltlich auf eine besondere Materie wie etwa Steuer- oder Sozialdaten beziehe. Das sei bei der allgemeinen Amtsverschwiegenheitspflicht der LfDI nicht der Fall. Der Zugang zu Informationen sei nach den Maßgaben des IFG zu gewähren, sofern nicht Ausnahmetatbestände der §§ 3 bis 6 IFG vorlägen. Der Kläger meint weiter, die LfDI sei auch verfügungsberechtigt über die bei ihr eingegangenen Stellungnahmen des Senators für Inneres und Sport, da sie diese Informationen selbst erhoben habe. Die Verfahrensführung bezüglich der vom Kläger begehrten Informationen liege bei der LfDI. Anderenfalls hätte die LfDI dem Kläger eine Antragstellung beim Senator für Inneres und Sport empfehlen müssen. Dieser hätte ihm kein Amtsgeheimnis nach § 26 BremDSG entgegenhalten können. Allerdings unterliege auch der Senator für Inneres und Sport einer Verschwiegenheitspflicht aus § 2 Abs. 1 Satz 1 Senatsgesetz. Eine solche sich auf jegliche Information beziehende Pflicht betreffe eine einzelne Person, hier den Innensenator als Amtsinhaber. Diese Verschwiegenheitspflicht solle durch das BremIFG gerade durchbrochen werden. Eine Amtsverschwiegenheitspflicht dürfe allgemeine nicht in eine besondere Amtsverschwiegenheitspflicht umgedeutet werden, die sich auf bestimmte fachgesetzlich besonders geschützte Inhalte beziehe. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) habe eine Auffassung wie die der LfDI bislang nicht vertreten, sondern dem Kläger in der Vergangenheit durchaus Informationszugang gewährt etwa zu Berichten über die datenschutzrechtliche Prüfung von Botschaften und Visastellen nebst dazu gehörigem Schriftwechsel des BfDI mit dem Auswärtigen Amt. Der Kläger macht weiter geltend, dass es sich bei Verweigerung der Information im Einzelfall um ein materiell seinem Inhalt nach zu schützendes Geheimnis handeln müsse. Ob eine Information einer Geheimhaltungspflicht gem. § 3 Nr. 4 BremIFG unterfalle,

unterliege voller gerichtlicher Kontrolle. Die Beklagte habe den Geheimhaltungsgrund konkret darzulegen. Das sei hier aber nicht geschehen. Es komme schließlich ein Anspruch auf Herausgabe von Kopien der betreffenden Akte nach § 29 Abs. 1 Satz 1 BremVwVfG in Betracht.

Der Kläger beantragt,

den Bescheid der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit vom 25.02.2013 aufzuheben und die Beklagte zu verpflichten, dem Kläger gem. § 1 Abs. 1 S. 1 BremIFG den von ihm beantragten Zugang zu dem Schriftwechsel der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit mit dem Senator für Inneres und Sport, der infolge des Schreibens des Klägers vom 01.01.2013 an die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit geführt wurde, zu gewähren.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie macht ergänzend geltend, mit § 3 BremIFG habe der Gesetzgeber zum Schutz öffentlicher besonderer Belange eine Beschränkung des grundsätzlichen Zugangsanspruchs zu amtlichen Verwaltungsinformationen vorgenommen. Nach § 3 Nr. 4 BremIFG bestehe der Anspruch nicht, wenn die Information einer gesetzlich geregelten Geheimhaltungspflicht bzw. einem besonderen Amtsgeheimnis unterliege. Die Norm meine nur Geheimhaltungspflichten und Amtsgeheimnisse, die fachgesetzlich für einen bestimmten Verwaltungstätigkeitsbereich aus übergeordneten Gründen speziell geregelt seien. Auch die Verschwiegenheitspflicht nach § 26 BremDSG iVm. § 12 Abs. 3 BremIFG stelle eine solche gesetzlich geregelte Geheimhaltungspflicht bzw. ein besonderes Amtsgeheimnis dar. Die Verschwiegenheitspflicht aus § 26 BremDSG richte sich an die LfDI selbst und nicht an einzelne Beamte oder Beamtinnen oder sonst Beschäftigte. Bereits dies spreche für ein individuelles bzw. besonderes Amtsgeheimnis. Zudem sei die Geheimhaltungsverpflichtung durch ein spezielles Fachgesetz in einem eng begrenzten Tätigkeitsbereich angeordnet. Auch dies spreche für ein besonderes Amtsgeheimnis. Die LfDI kontrolliere als unabhängige Instanz die Einhaltung der Vorschriften des BremIFG und habe daher ein weitgehendes nahezu uneingeschränktes Auskunfts-, Einsichts- und Zutrittsrecht bei anderen Behörden (§ 12 Abs. 3 BremIFG iVm. § 27 BremDSG). Sie sei somit ein besonderer Wissens- und Geheimnisträger. Voraussetzung für die effektive Wahrnehmung ihrer Aufgaben sei ein durch Vertraulichkeit geprägtes Verhältnis zu der zu kontrollierenden Behörde, die darauf vertrauen müsse, dass die LfDI amtliche Informationen und amtliche Korrespondenz nicht unberechtigt an Dritte herausgebe. Der Schriftverkehr zwischen der LfDI und dem Senator für Inneres und Sport sei Bestandteil der Angelegenheit "Beschwerde des Klägers über die Versagung eines begehrten

Informationszugangs durch die Innenbehörde" und damit insgesamt von der Verschwiegenheitspflicht umfasst. Die Voraussetzungen der Rückausnahme gem. § 26 Satz 2 BremDSG lägen nicht vor. Es handele sich nicht um eine Mitteilung im dienstlichen Verkehr, auch nicht um die Mitteilung von Tatsachen, die offenkundig sind, und nicht um Tatsachen, die ihrer Bedeutung nach keiner Geheimhaltung bedürfen. Anschreiben der LfDI an die zu kontrollierende Behörde und Stellungnahmen dieser Behörde enthielten regelmäßig auch vorläufige rechtliche Einschätzungen oder griffen nach einer Erstauskunft der Behörde die zugangsverweigerten Informationen auf bzw. ließen Rückschlüsse auf sie zu. Die LfDI sei gem. § 7 Abs. 1 Nr. 3 Bremisches Beamtengesetz (BremBG) für acht Jahre in ein Beamtenverhältnis berufen. Somit unterliege sie der allgemeinen Amtsverschwiegenheit nach § 37 Beamtenstatusgesetz. Die Tatsache, dass sich im BremDSG als Fachgesetz zusätzlich eine spezielle Vorschrift zur Verschwiegenheit befinde, spreche dafür, dass es sich um ein besonderes Amtsgeheimnis handele, da anderenfalls die allgemeine Amtsverschwiegenheit in überflüssiger Weise doppelt geregelt wäre. Gesetzliche Regelungen in anderen Bundesländern oder das Verwaltungshandeln des BfDI seien für die hier vorliegenden Streitfragen nicht entscheidungserheblich.

Einem Zugang des Klägers zum gesamten Schriftverkehr mit dem Senator für Inneres und Sport stünde auch die fehlende Verfügungsbefugnis der Beklagten gem. § 7 Abs. 2 Satz 1 BremIFG entgegen. Ein Teil der der LfDI vom Senator für Inneres und Sport übersandten Schriftstücke enthalte als Anlage Informationen, die über eine Stellungnahme des Senators für Inneres und Sport hinausgingen und der LfDI allein zu Prüfzwecken übersandt worden seien. Dies allein begründe Verfügungsberechtigung der LfDI. Sie liege vielmehr beim Urheber der Information. Es sei zutreffend, dass die vom Kläger begehrten Informationen ggf. beim Senator für Inneres und Sport eingesehen werden könnten. Ob insoweit Ausschlussgründe bestünden, habe jedoch diese Behörde selbstständig zu prüfen. Über die Form der Zugangsgewährung hinsichtlich der dem Kläger noch nicht bekannten Schriftstücke durch die Beklagte hätte diese zudem nach pflichtgemäßem Ermessen noch zu entscheiden.

§ 29 Abs. 1 Satz 1 BremVwVfG scheide als Anspruchsgrundlage für den Kläger aus. Zweifelhaft sei bereits, ob die Überprüfung einer dem BremIFG unterliegenden öffentlichen Stelle durch die LfDI überhaupt ein Verwaltungsverfahren iSd. § 9 BremVwVfG sei. Es fehle an einer nach außen wirkenden Tätigkeit, die auf Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsaktes gerichtet ist. Vielmehr sei die Kontrolle der Einhaltung des BremIFG durch verpflichtete öffentliche Stellen ein rein verwaltungsinterner Vorgang, der äußerstenfalls mit einer Beanstandung

ende, der aber kein Verwaltungsakt sei. Der Kläger sei auch nicht Beteiligter iSd. § 13 Abs. 1 BremVwVfG in einem solchen Verfahren. Die Ausübung eines Anrufungsrechts nach § 12 Abs. 1 BremIFG bedeute die Einlegung einer (Verwaltungs-)Petition. Der Kläger habe auch nicht geltend gemacht, dass die Einsicht in die "Prüfakte" bei der LfDI zur Geltendmachung oder Verteidigung seiner rechtlichen Interessen erforderlich sein solle.

Das Gericht hat mit Schreiben vom 03.07.2013 darauf hingewiesen, dass die Beklagte passivlegitimiert sei, da Beklagte die Freie Hansestadt Bremen und auch der Senator für Inneres und Sport eine Behörde der Freien Hansestadt Bremen sei. Einen etwaigen Anspruch gegen den Senator für Inneres und Sport hat der Kläger jedoch trotz des gerichtlichen Hinweises nicht zum Klagegegenstand gemacht.

Das Gericht hat die Sach- und Rechtslage in der mündlichen Verhandlung erörtert. Insoweit wird auf das Sitzungsprotokoll verwiesen.

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte und die von der Beklagten übersandten Unterlagen verwiesen. Ihr Inhalt war Gegenstand der mündlichen Verhandlung, soweit das Urteil darauf beruht.

<u>Entscheidungsgründe</u>

Die zulässige Klage ist begründet. Die Ablehnung der Gewährung von Zugang zu dem Schriftwechsel zwischen der LfDI und dem Senator für Inneres und Sport, der infolge des Schreibens des Klägers vom 01.01.2013 an die LfDI geführt wurde, ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten; der Kläger hat einen Anspruch auf Zugang zu den fraglichen Informationen (vgl. § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

Für den geltend gemachten Anspruch des Klägers besteht eine Rechtsgrundlage (1.). Die LfDI ist zur Verfügung über den von ihr mit dem Senator für Inneres und Sport geführten Schriftwechsel berechtigt (2.). Dem Informationszugang stehen keine Ausschlussgründe entgegen (3.). Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes führt zu keinem anderen Ergebnis (4.).

1. Rechtsgrundlage für das Informationsbegehren des Klägers ist § 1 Abs. 1 Satz 1 BremIFG. Demnach hat jeder nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Landes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Die Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 Satz 1 BremIFG liegen vor. Der Kläger ist als natürliche

Person "jeder" im Sinne dieses Gesetzes. Die LfDI ist eine Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt, und somit Landesbehörde im Sinne dieser Vorschrift. Der Auffassung der Beklagten, die LfDI sei keine Verwaltungsstelle in diesem Sinn, weil sie eine Sonderposition gerade gegenüber anderen Verwaltungsbehörden einnehme und Anliegen wie Petitionen informationssuchender Bürger zu vermitteln und zu überprüfen habe, vermag die Kammer nicht zu folgen. Hätte der Gesetzgeber die LfDI aus dem Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 Satz 1 BremIFG ausschließen wollen, hätte es einer ausdrücklichen Regelung bedurft. Auch das IFG des Bundes sieht einen ausdrücklichen Ausschluss des BfDI von der Regelung in § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG nicht vor. Der Kläger hat insoweit auch unwidersprochen vorgetragen, vom BfDI in der Vergangenheit Auskünfte nach dem IFG erhalten zu haben. Dem IFG wie auch dem BremIFG liegt der Behördenbegriff im Sinne des § 1 Abs. 4 VwVfG bzw. § 1 Abs. 2 BremVwVfG zugrunde. Nach dem somit anzuwendenden funktionalen Behördenbegriff sind Behörden alle vom tätigen Personen unabhängigen, Wechsel der in ihnen mit hinreichender organisatorischer Selbstständigkeit ausgestatteten Einrichtungen, denen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung und entsprechende Zuständigkeiten zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung, d.h. zum Handeln mit Außenwirkung in eigener Zuständigkeit und im eigenen Namen übertragen sind (Rossi, IFG, § 1 Rdnr. 40 m.w.N.). Diese Voraussetzungen liegen bei der LfDI vor. Bei dem Schriftwechsel zwischen der LfDI und dem Senator für Inneres und Sport handelt es sich auch um eine amtliche Information, da er eine amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung darstellt und es sich nicht lediglich um einen Entwurf oder eine Notiz handelt, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollte.

2. Gem. § 7 Abs. 2 Satz 1 BremIFG entscheidet die Stelle, die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist. Die Gesetzesformulierung entspricht § 7 Abs. 1 Satz 1 IFG. Dazu hat das BVerwG im Urteil vom 03.11.2011 - 7 C 4/11 - (vgl. dazu nachfolgend auch VG des Saarlandes, Urt. v. 26.04.2012 - 10 K 822/11 -; VG Berlin, Urt. v. 23.10.2013 - 2 K 294.12 -, beide juris) ausgeführt:

"Nach der als Zuständigkeitsbestimmung ausgestalteten Vorschrift des § 7 Abs. 1 Satz 1 IFG entscheidet diejenige Behörde über den Informationszugang, der die Verfügungsberechtigung zusteht. Mit diesem Kriterium macht das Gesetz deutlich, dass die lediglich faktische Verfügungsmöglichkeit im Unterschied etwa zu § 2 Abs. 4 Satz 1 UIG (siehe dazu Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht I, § 2 UIG Rn. 53) nicht ausreicht. Die Verfügungsberechtigung liegt aber auch nicht bereits dann vor, wenn die Information nach formalen Kriterien ordnungsgemäß Teil der Akten der grundsätzlich informationspflichtigen Behörde ist. Die ordnungsmäßige Zugehörigkeit zu den Akten ist nur notwendige, nicht aber hinreichende Bedingung für die Verfügungsberechtigung.

Verfügungsberechtigt über eine Information ist grundsätzlich deren Urheber (siehe BTDrucks 15/4493 S. 14). Demjenigen, der die Information im Rahmen der Erfüllung der ihm obliegenden Aufgaben erhoben oder selbst geschaffen hat, ist sie auch zur weiteren Verwendung zugewiesen. Das umfasst auch die Entscheidung, welchem Personenkreis sie zugänglich gemacht werden soll. Wird die Information im weiteren Verlauf anderen Behörden übermittelt und ist sie demnach an mehreren Stellen verfügbar, soll mit dem Verfügungsberechtigung eine sachangemessene Entscheidungszuständigkeit ermöglicht werden, die sowohl der Aufgabenverteilung auf Seiten der Behörden als auch dem Interesse des Informationsberechtigten an einer aus seiner Sicht nachvollziehbaren Bestimmung der auskunftspflichtigen Stelle Rechnung trägt. Insbesondere angesichts der umfangreichen Abstimmungspraxis unter den Behörden, aufgrund deren diese in großem Umfang als Teil der bei ihnen geführten Akten über Informationen verfügen, die nicht von ihnen erhoben worden sind, sollen die Verfahren auf Informationszugang bei der Behörde konzentriert werden, der die größte Sachnähe zum Verfahren zukommt bzw. die die Verfahrensführung innehat (vgl. Berger, in Berger/Roth/Scheel, IFG, 2006, § 7 Rn. 5). Nach der Begründung des Gesetzentwurfs soll maßgebend sein, ob die Behörde ein Verfügungsrecht kraft Gesetzes oder gegebenenfalls stillschweigender - Vereinbarung erhält (BTDrucks 15/4493 S. 14). Die Beklagte kann sich indessen nicht darauf berufen, dass allein dem Petitionsausschuss die Verfahrensherrschaft über das Petitionsverfahren zukomme und er deshalb allein über alle ihm übermittelten Unterlagen verfügen dürfe. Soweit auch in der Begründung des Gesetzentwurfs von einem Übergang der Verfügungsberechtigung die Rede ist, bezieht sich das jeweils nur darauf, dass bei Weitergabe der Information der weitere Empfänger ein eigenes Verfügungsrecht erhält. Der Urheber der Information verliert seine Verfügungsberechtigung damit aber nicht ohne Weiteres, zumal wenn er diese Information weiterhin (auch) in seinem Aktenbestand behält (vgl. auch Fluck, in: Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, IFG Bund, § 7 Rn. 57). Mit dem Argument der Sachnähe bzw. der Verfahrensführung ist im Verhältnis zum Urheber nichts gewonnen; denn das Ministerium nimmt durch die Stellungnahme gegenüber dem Petitionsausschuss eine eigene, gerade ihm obliegende Aufgabe war.

Diese Rechtsprechung lässt sich auf den vorliegenden Fall übertragen. Urheber des Schriftwechsels der LfDI mit dem Senator für Inneres und Sport, in den der Kläger Einblick begehrt, ist die LfDI. Die LfDI bestreitet nicht, dass sie nach Eingang des Antrags des Klägers vom 01.01.2013 mit dem Senator für Inneres und Sport einen Schriftwechsel geführt hat hinsichtlich eines etwaigen Einsichtsrechts des Klägers in das Protokoll der Dienstbesprechung des Senators für Inneres und Sport mit den Ausländerbehörden des Landes Bremen vom 17.04.2012. Die LfDI ist damit Urheberin der mit diesem Schriftwechsel gegebenen amtlichen Informationen iSd. § 2 Nr. 1 BremIFG. Dass auch beim Senator für Inneres und Sport dieser Schriftwechsel vorliegt, führt nicht zur Unzuständigkeit der LfDI. Vielmehr tritt der Senator für Inneres und Sport neben die LfDI als weitere zuständige Behörde für den Informationszugang mit eigenem Verfügungsrecht, zumal die LfDI den Schriftwechsel in ihrem eigenen Aktenbestand behalten hat.

3. Ausschlussgründe gem. §§ 3 bis 6 BremIFG stehen dem Informationsbegehren des Klägers nicht entgegen.

a. Dies gilt zunächst für § 3 Nr. 4 BremIFG. Hiernach besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift oder durch die Verschlusssachenanweisung für das Land Bremen geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt.

Die LfDI beruft sich insoweit auf § 12 Abs. 3 BremIFG iVm. § 26 Satz 1 BremDSG. Hiernach bleibt die LfDI auch nach Beendigung ihres Amtsverhältnisses verpflichtet, über bei ihrer amtlichen Tätigkeit bekannt gewordenen Angelegenheiten Verschwiegenheit zu bewahren. Nach § 26 Satz 2 BremDSG gilt dies nicht für Mitteilungen im dienstlichen Verkehr oder über Tatsachen, die offenkundig sind oder ihrer Bedeutung nach keiner Geheimhaltung bedürfen. Die Kammer teilt die Auffassung der § 26 BremDSG normierte Verschwiegenheitspflicht stelle eine LfDI, die in Geheimhaltungspflicht bzw. ein besonderes Amtsgeheimnis iSd. § 3 Nr. 4 BremIFG auch schon während der aktiven Dienstzeit der LfDI dar. Die Formulierung des § 26 Satz 1 BremDSG entspricht inhaltlich der Regelung des § 23 Abs. 5 Satz 1 und 2 BDSG. Der Bundesdatenschutzbeauftragte hat ebenso wie die Datenschutzbeauftragten der Länder qua der ausgeübten Ämter und über ihre Auskunftsrechte Zugang zu zahlreichen Informationen und somit in großem Umfang Kenntnis von vertraulichen Informationen. Der Verschwiegenheitspflicht unterliegen nicht nur personenbezogene Daten, sondern alle dem Datenschutzbeauftragten amtlich bekannt gewordenen "Angelegenheiten" sowie alle aus Akten oder dienstlichen Gesprächen stammenden Kenntnisse über außerhalb der Verwaltung liegende Sachverhalte (vgl. Wolff/Brink/Schiedermair, Datenschutzrecht 2013, § 23 BDSG Rdnr. 10; Simitis/Dammann, BDSG, § 23 Rn. 25). Eine solche Regelung über die Verschwiegenheitspflicht bildet eine Geheimhaltungsvorschrift auch iSd. § 3 Nr. 4 BremIFG (vgl. OVG Münster, Beschl. v. 25.03.2009 - 5 B 1184/08 -, juris, welches § 23 Abs. 5 BDSG als besondere Verschwiegenheitspflicht und Geheimhaltungsvorschrift iSd. § 4 Abs. 2 Nr. 2 PresseGNW angesehen hat). Liegt ein Fall des § 3 Nr. 4 BremIFG vor, erfasst der Anspruch auf Informationszugang nicht Informationen, die der anderweit begründeten Pflicht zu Vertraulichkeit und Geheimhaltung unterliegen. Diese Pflicht setzt sich vielmehr gegenüber dem Anspruch auf Informationszugang durch (vgl. für die vergleichbare Regelung des § 3 Nr. 4 IFG: BVerwG, Urt. v. 29.10.2009 - 7 C 21/08 -, juris).

Jedoch liegt ein Fall des § 26 Satz 2 BremDSG vor. Die Verschwiegenheitspflicht gilt nicht für Mitteilungen im dienstlichen Verkehr oder über Tatsachen, die offenkundig sind oder ihrer Bedeutung nach keiner Geheimhaltung bedürfen. Die Formulierung "Tatsachen" stellt keine Einschränkung gegenüber dem weiten Begriff der

"Angelegenheiten" dar (vgl. zu § 23 BDSG: Wolff/Brink/Schiedermair, a.a.O., § 23 BDSG Rdnr. 12; Simitis/Dammann, BDSG, § 23 Rn. 25). Die Ausnahme für "Mitteilungen im dienstlichen Verkehr" eröffnet dem Datenschutzbeauftragten die Möglichkeit, eine Behörde um Auskunft über einen Sachverhalt zu bitten, der ihm von einer anderen Behörde mitgeteilt worden ist (vgl. zu § 23 BDSG: Wolff/Brink/Schiedermair, a.a.O., § 23 BDSG Rdnr. 12; Simitis/Dammann, BDSG, § 23 Rn. 25).

Beruft sich die Datenschutzbehörde auf Ausschlussgründe iSd. § 3 IFG (Gleiches gilt für § 3 BremIFG), ist Maßstab für die gerichtliche Prüfung zunächst, ob diese Ausschlussgründe von der Behörde plausibel dargelegt worden sind. Dabei müssen die Angaben nicht so detailliert sein, dass Rückschlüsse auf die geschützte Information möglich sind, sie müssen aber so einleuchtend und nachvollziehbar dargetan sein, dass das Vorliegen der Gründe geprüft werden kann. Dies bedeutet, dass die von der Datenschutzbehörde im Fall einer Bekanntgabe der Information befürchteten negativen Auswirkungen anhand der Umstände des Einzelfalles nachvollziehbar belegt werden müssen (vgl. VG Berlin, Urt. v. 21.10.2010 - VG 2 K 89.09 -; Urt. v. 25.08.2011 - VG 2 K 50.11 -, beide juris; VG Berlin, Urt. v. 12.05.2014 - VG 2 K 91.13 -). Dies entspricht der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, das den Anspruch auf Zugang zu einer Information nicht allein deshalb nach § 3 Nr. 4 IFG für ausgeschlossen gehalten hat, weil die streitgegenständliche Information formal als Verschlusssache eingestuft war. Das Gericht hat darauf hingewiesen, dass es vielmehr darauf ankomme, ob die materiellen Gründe für eine solche Einstufung tatsächlich vorliegen, was konkrete Darlegungen der beklagten Behörde zum Inhalt des betroffenen Dokuments erfordere (BVerwG, Urt. v. 29.10.2009 - 7 C 21/08 -, juris).

Die von der Beklagten gemachten Angaben reichen im vorliegenden Fall nicht aus, um nachvollziehen zu können, dass der streitgegenständliche Schriftwechsel zwischen der LfDI und dem Senator für Inneres und Sport Informationen iSd. § 3 Nr. 4 BremIFG darstellt, zu deren Bekanntgabe die LfDI aufgrund ihrer Verschwiegenheitspflicht nicht befugt ist. Nach § 26 Satz 2 BremDSG gilt diese Pflicht nicht für Mitteilungen über Tatsachen, die ihrer Bedeutung nach keiner Geheimhaltung bedürfen. Die Beklagte hat in ihrem streitgegenständlichen Bescheid vom 25.02.2013 ausgeführt, ein Anspruch des Klägers auf Zugang zum Schriftverkehr zwischen der LfDI und dem Senator für Inneres und Sport bestehe gem. § 3 Nr. 4 BremIFG nicht. Die Information unterliege einem besonderen Amtsgeheimnis. Nach § 26 BremDSG, der gem. § 12 Abs. 3 BremIFG für die LfDI entsprechend gelte, unterliege die LfDI der Verschwiegenheitspflicht. Davon werde der Schriftverkehr der LfDI mit Behörden und anderen Stellen erfasst. Im Klageverfahren hat die Beklagte ergänzt, Anschreiben der LfDI an die zu kontrollierende Behörde und

Stellungnahmen dieser Behörde enthielten regelmäßig auch vorläufige rechtliche Einschätzungen griffen nach einer Erstauskunft Behörde oder der zugangsverweigerten Informationen auf bzw. ließen Rückschlüsse auf sie zu. Diese nur allgemein gehaltenen Angaben sagen nichts aus über die konkreten Inhalte des geführten Schriftwechsels zwischen der LfDI und dem Senator für Inneres und Sport, die der behördlichen Geheimhaltung aus Sicht der Beklagten bedürfen sollen. Die Beklagte hat zudem im Bescheid vom 25.02.2013 ausgeführt, die geschwärzten Passagen des Protokolls der Dienstbesprechung des Senators für Inneres und Sport mit den Ausländerbehörden des Landes Bremen vom 17.04.2012 habe die LfDI nicht eingesehen, weil eine Beurteilung des Vorgangs bereits anhand der der LfDI vorliegenden Informationen möglich gewesen sei. Diese Ausführungen sprechen dafür, dass die konkreten Inhalte der genannten Dienstbesprechung und die Inhalte des damit im Zusammenhang stehenden auszugsweisen **Protokolls** Ausländerreferentenbesprechung vom 27./28.03.2012 der LfDI gar nicht bekannt waren bzw. sind. Zudem führte die Beklagte in der mündlichen Verhandlung vom 28.07.2014 aus, dass sich bis zum Zeitpunkt des Bescheids der LfDI vom 25.02.2013 weder ausdrückliche Passagen aus den Protokollen der besagten Ausländerreferentenbesprechung vom 27./28.03.2012 noch aus der genannten Dienstbesprechung vom 17.04.2012 befunden hätten. Für die Annahme einer Geheimhaltungsbedürftigkeit des vorliegenden Schriftwechsels fehlt es somit an jeglicher Grundlage.

b. Auch § 3 Nr. 1 a) BremIFG steht der Auskunfterteilung nicht entgegen. Hiernach besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen haben kann auf Beziehungen zum Bund oder zu einem Land.

Zwar wäre denkbar, dass in den Schriftwechsel zwischen der LfDI und dem Senator für Inneres und Teile der Protokolle Sport eingebundene der Ausländerreferentenbesprechung vom 27./28.03.2012 und der Dienstbesprechung des Senators für Inneres und Sport mit den Ausländerbehörden des Landes Bremen vom 17.04.2012 Inhalte aufweisen, deren Bekanntgabe an den Kläger nachteilige Bund Auswirkungen auf Beziehungen zum oder zu den an der Ausländerreferentenbesprechung beteiligten Bundesländern haben könnte. Hiervon kann nach dem soeben Ausgeführten tatsächlich jedoch nicht ausgegangen werden.

4. Schließlich steht auch die neuere Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) zur Rechtsstellung von Datenschutzbehörden dem streitgegenständlichen Anspruch des Klägers nicht entgegen.

Mit Urteil vom 09.03.2010 - C-518/07 -, juris, hat der EuGH entschieden, dass die Bundesrepublik Deutschland gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 28 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.10.1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Dienstverkehr verstoßen habe, indem sie die für die Überwachung der Verarbeitung personenbezogener Daten durch nichtöffentliche Stellen und öffentlichrechtliche Wettbewerbsunternehmen zuständigen Kontrollstellen in den Bundesländern staatlicher Aufsicht unterstelle und damit das Erfordernis, dass diese Stellen ihre Aufgaben "in völliger Unabhängigkeit" wahrnehmen, falsch umgesetzt habe. Der EuGH hat darauf hingewiesen, dass die Wendung "in völliger Unabhängigkeit" eine Stellung der betroffenen öffentlichen Stelle bedeute, in der gewährleistet sei, dass diese Stelle völlig frei von Weisungen und Druck handeln könne. Die in Art. 28 der Richtlinie 95/46/EG vorgesehenen Kontrollstellen seien Hüter der Grundrechte und Grundfreiheiten bei der Verarbeitung personenbezogener Daten. Die Kontrollstellen müssten zum einen die Achtung des Grundrechts der Privatsphäre und zum anderen die Interessen, die den freien Verkehr personenbezogener Daten verlangten, miteinander ins Gleichgewicht bringen. Die Gewährleistung der Unabhängigkeit der nationalen Kontrollstellen solle die wirksame und zuverlässige Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten sicherstellen und sei im Licht dieses Zwecks auszulegen. Die Kontrollstellen müssten bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben objektiv und unparteilsch vorgehen. Hierzu müssten sie vor jeglicher Einflussnahme von außen einschließlich der unmittelbaren oder mittelbaren Einflussnahme des Bundes oder der Länder sicher sein und nicht nur vor der Einflussnahme der kontrollierten Einrichtungen.

Ferner hat der EuGH mit Urteil vom 16.10.2012 - C-614/10 -, juris, entschieden, dass die Republik Österreich dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 28 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 95/46/EG vom 24.10.1995 verstoßen habe, dass sie nicht alle Vorschriften erlassen habe, die erforderlich seien, damit die in Österreich bestehende Rechtslage in Bezug auf die Datenschutzkommission dem Kriterium der Unabhängigkeit genüge, und zwar im Einzelnen dadurch, dass sie eine Regelung eingeführt habe, wonach das geschäftsführende Mitglied der Datenschutzkommission ein der Dienstaufsicht unterliegender Bundesbediensteter sei, die Geschäftsstelle der Datenschutzkommission in das Bundeskanzleramt eingegliedert sei und der Bundeskanzler über ein unbedingtes

Recht verfüge, sich über alle Gegenstände der Geschäftsführung der Datenschutzkommission zu unterrichten. Der EuGH hat auch in dieser Entscheidung auf die Notwendigkeit völliger Unabhängigkeit der Kontrollstellen für den Schutz personenbezogener Daten hingewiesen.

Diese Entscheidungen führen nicht zur Klagabweisung im vorliegenden Fall. Der EuGH betont das Erfordernis der Unabhängigkeit von Datenschutzbehörden. Dieses zieht die erkennende Kammer nicht in Zweifel. Es ist jedoch zu unterscheiden vom subjektiven Recht eines Bürgers wie des Klägers gegenüber der LfDI auf Informationszugang nach dem BremIFG. Zu einem solchen Begehren kann den EuGH-Entscheidungen nichts Wegweisendes entnommen werden. Zwar kann sich die LfDI bei der Ermittlung der zugrunde liegenden Fakten und in der etwaigen Korrespondenz mit einer anderen betroffenen Fachbehörde auf ihre auch insoweit bestehende Unabhängigkeit von äußeren Einflüssen berufen. Das bedeutet aber nicht, dass die LfDI gegenüber Personen, die von ihr Informationszugang begehren, diesen mit dem Argument der Unabhängigkeit verwehren darf. Soweit die Beklagte befürchtet, durch eigene Mitteilung eines etwaigen mit einer anderen Behörde geführten Schriftwechsels an einen Bürger die künftige Zusammenarbeit mit der anderen Behörde, deren Bereitschaft zur Mitteilung von Tatsachen und somit auch ihre eigene Effektivität zu gefährden, muss sie sich auf die Möglichkeit verweisen lassen, Inhalt und Umfang ihrer Auskünfte mit der anderen Behörde unter Beachtung der §§ 3 bis 6 BremIFG abzustimmen.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO in Verbindung mit den §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

Die Berufung ist gem. §§ 124a Abs. 1, 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zuzulassen, da die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat. Die Entscheidung über die Verpflichtung der LfDI, selbst Auskunft nach dem BremIFG zu geben, liegt aus Gründen der Rechtssicherheit und der Fortbildung des Rechts im allgemeinen Interesse.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil ist die Berufung zulässig. Die Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils beim

Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen, (Tag-/Nachtbriefkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einzulegen. Die Berufung muss das angefochtene Urteil bezeichnen und ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, bei dem Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen, einzureichen. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung enthalten.

Die Berufung muss von einem Rechtsanwalt oder einem sonst nach § 67 Abs. 4 VwGO zur Vertretung berechtigten Bevollmächtigten eingelegt werden.

gez. Wollenweber

gez. Dr. K. Koch

gez. Dr. Sieweke