

VG 2 A 121.05



Verkündet am 4. Mai 2006

Kelm
Justizangestellte
als Urkundsbeamter der Geschäftsstelle

VERWALTUNGSGERICHT BERLIN

URTEIL

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache

Die Landesregierung, vertreten durch den Ministerpräsidenten und für das Verfahren: Amtsanwalt	
An: 17. Juni 2006	eingereicht
Anliegen:	
Weiterleitung an:	Stu

Klägers,

Beklagten,

für Recht erkannt:

Der Bescheid der Senatsverwaltung für Finanzen vom 13. Juni 2005 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides derselben Behörde vom 11. August 2005 wird aufgehoben. Der Beklagte wird verpflichtet, über den Antrag des Klägers vom 2. Juni 2005 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu entscheiden.

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

Der Kläger und der Beklagte tragen die Kosten des Verfahrens je zur Hälfte.

Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

Der Kläger begehrt Einsicht in vom Beklagten geführte Akten.

Er beantragte unter dem 2. Juni 2005 bei der Senatsverwaltung für Finanzen (im Folgenden: Finanzverwaltung) Einsicht in das „Sitzungsprotokoll des sogenannten Steuerungs- bzw. Sonderausschusses der Senatsverwaltung für Finanzen des Landes Berlin vom 21. April 2005 sowie in die anderen im Zusammenhang mit den Absichten, Stellungnahmen und Entscheidungen zur Veräußerung, Verpachtung und weiteren Nutzung der inzwischen seit einigen Jahren leer stehenden Kindertagesstätte L.-Straße 68 [stehenden] Dokumente und Anlagen“. Der Steuerungsausschuss Liegenschaftsfonds Berlin - nachfolgend „Steuerungsausschuss“ - hat die Aufgabe, grundstücksbezogene Entscheidungen der (landeseigenen) Liegenschaftsfonds Berlin GmbH & Co. KG „politisch abzusichern“. Ihm gehören Vertreter der Senatsverwaltungen für Finanzen, Stadtentwicklung und Wirtschaft sowie des jeweiligen Bezirksamtes an, in dem das Grundstück belegen ist. Der Steuerungsausschuss stimmte in seinen Sitzungen vom 26. März 2003 und 20. April 2005 der Vergabe des Grundstückes L.-Straße 68 an einen Investor unter Auflagen zu. Zu diesem Vorgang besteht bei der Finanzverwaltung ein Schnellhefter mit 15 Blatt; die eigentliche Grundstücksakte wird bei der Liegenschaftsfonds GmbH & Co. KG geführt.

Die Finanzverwaltung lehnte den Akteneinsichtsantrag mit Bescheid vom 13. Juni 2005 im Wesentlichen mit der Begründung ab, die vom Kläger begehrte Akte beziehe sich auf den Prozess der Willensbildung innerhalb von und zwischen Behörden und sei damit vom Recht auf Akteneinsicht nach dem Berliner Informationsfreiheitsgesetz ausgenommen. Den hiergegen erhobenen Widerspruch wies die Finanzverwaltung mit Widerspruchsbescheid vom 11. August 2005 im Wesentlichen mit derselben Begründung zurück.

Mit der am 14. September 2005 erhobenen Klage verfolgt der Kläger sein Begehren weiter. Hierzu trägt er im Wesentlichen vor, der behördliche Willensbildungsprozess sei inzwischen abgeschlossen und damit nicht mehr geschützt. Der Kläger stützt sich insoweit auf ein Schreiben des Berliner Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit vom 9. Januar 2006.

Der Kläger beantragt sinngemäß,

den Beklagten unter Aufhebung des Bescheides der Senatsverwaltung für Finanzen vom 13. Juni 2005 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides derselben Behörde vom 11. August 2005 zu verpflichten; ihm Einsicht in den bei der Senatsverwaltung für Finanzen geführten Schnellhefter betreffend die Vergabe des Grundstückes L.-Straße 68 zu gewähren.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Verwaltungsvorgänge des Beklagten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Über die Klage konnte trotz Ausbleibens des Klägers in der mündlichen Verhandlung entschieden werden, da dieser hierauf hingewiesen worden ist, § 102 Abs. 2 VwGO.

Die Klage ist im aus dem Tenor ersichtlichen Umfang begründet. Der Bescheid der Senatsverwaltung für Finanzen vom 13. Juni 2005 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides derselben Behörde vom 11. August 2005 ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten; allerdings hat der Kläger mangels Spruchreife keinen Anspruch auf die begehrte Akteneinsicht, sondern nur einen Anspruch auf Neubescheidung seines Akteneinsichtsanspruches (§ 113 Abs. 5 VwGO).

Anspruchsgrundlage für das Begehren des Klägers ist § 3 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes zur Förderung der Informationsfreiheit im Land Berlin (Berliner Informationsfreiheitsgesetz – IFG) vom 15. Oktober 1999 (GVBl. S. 561), zuletzt geändert mit Gesetz vom 16. September 2004 (GVBl. S. 391) – im Folgenden: IFG Bln. Hiernach hat jeder Mensch nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den in § 2 IFG Bln genannten öffentlichen Stellen nach seiner Wahl ein Recht auf Einsicht in oder Auskunft über den Inhalt der von der öffentlichen Stelle geführten Akten. Diese Voraussetzungen liegen vor.

Die beklagte Finanzverwaltung ist eine öffentliche Stelle im Sinne des Gesetzes, da § 2 Abs. 1 Satz 1 IFG Bln hierzu ausdrücklich Behörden zählt.

Der von der Finanzverwaltung geführte Schnellhefter mit Unterlagen zur Vergabe des Grundstücks L.-Straße 68 (Schnellhefter mit 15 Blatt) ist eine Akte im Sinne der Vorschrift (vgl. die Legaldefinition in § 3 Abs. 2 IFG Bln).

Der Kläger hat seinen Auskunftsanspruch auch hinreichend bestimmt (nach § 13 Abs. 1 Satz 2 IFG Bln soll im Antrag die betreffende Akte bezeichnet werden). Da der Kläger nicht wissen konnte, in welchen konkreten Akten die den Steuerausschuss betreffenden Unterlagen bei der Finanzverwaltung geführt werden, musste er die Unterlagen auch nicht weiter konkretisieren (vgl. BVerwG, Urteil vom 18. Oktober 2005 – BVerwG 7 C 5/04 –, DVBl. 2006, 182, juris).

Der Kläger hat gleichwohl keinen Anspruch auf die begehrte Akteneinsicht, weil die Sache noch nicht spruchreif ist (§ 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO). Zwar ist das Gericht bei rechtlich gebundenen Entscheidungen - wie der vorliegenden - grundsätzlich zur Herbeiführung der Spruchreife verpflichtet (vgl. § 113 Abs. 3 VwGO), jedoch ist das Gericht hier aus materiellrechtlichen Gründen gehindert, die Spruchreife herbeizuführen. Das materielle Recht setzt hier zwingend die vorherige ordnungsgemäße Durchführung des Verfahrens voraus, das das gerichtliche Verfahren nicht ersetzen kann (vgl. hierzu Kopp/Schenke, VwGO, 14. Aufl. 2005, § 113 Rdnrn. 197 ff. m.w.N.; Sodan/Ziekow, VwGO, 2. Aufl. 2006, § 113 Rdnrn. 430 f.). Das Gericht könnte den Beklagten nur unter Verstoß wesentlicher (im materiellen Recht begründeter) Verfahrensrechte von Dritten, die am vorliegenden Verfahren nicht beteiligt sind, zu der vom Kläger begehrten Gewährung von Akteneinsicht verpflichten. Dies ergibt sich bei Prüfung der §§ 6 Abs. 1, 10 Abs. 4 und 14 Abs. 2 IFG Bln.

Nach § 6 Abs. 1 IFG Bln besteht das Recht auf Akteneinsicht nicht, soweit durch die Akteneinsicht personenbezogene Daten veröffentlicht werden, der Offenbarung schutzwürdige Belange der Betroffenen entgegenstehen und das Informationsinteresse nach § 1 IFG Bln das Interesse der Betroffenen an der Geheimhaltung nicht überwiegt. Die in der Akte des Beklagten befindlichen Sitzungsprotokolle (Blatt 3 und 6) enthalten personenbezogenen Daten (vgl. hierzu die gleichlautenden Legaldefinitionen in § 4 Abs. 1 Satz 1 BlnDSG und § 3 Abs. 1 BDSG), da u.a. die Namen der Mitglieder des Steuerausschusses genannt werden. Der Offenbarung dieser personenbezogenen Daten stehen zwar gemäß der Regelvorschrift des § 6 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 IFG Bln schutzwürdige Belange der betroffenen Ausschussmitglieder nicht entgegen, weil diese als Amtsträger an einem Verwaltungsvorgang mitwirken und bei derzeitiger Sachlage ein Ausnahmefall nicht erkennbar ist. Jedoch schreibt § 14 Abs. 2 Satz 1 IFG Bln vor, dass die öffentliche Stelle – wenn sie bei der Prüfung eines Antrags auf Akteneinsicht zu der Auffassung kommt, dass der Offenbarung von personenbe-

zogenen Daten keine schutzwürdigen Belange Betroffener entgegenstehen - den Betroffenen unter Hinweis auf Gegenstand und Rechtsgrundlage der Erteilung der Akteneinsicht zwingend Gelegenheit zu geben hat, sich innerhalb von zwei Wochen zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern. Nach Satz 4 der Vorschrift darf die Akteneinsicht erst nach Eintritt der Bestandskraft der Entscheidung gegenüber den Betroffenen oder zwei Wochen nach Anordnung der sofortigen Vollziehung, die auch den Betroffenen bekannt zu geben ist, erteilt werden. Nach Satz 5 der Vorschrift können die Betroffenen gegen die Entscheidung Widerspruch einlegen. § 14 Abs. 2 IFG Bln sieht daher – zum Schutz des (grundrechtlich geschützten) informationellen Selbstbestimmungsrechts des Betroffenen – ein Verfahren vor, das dem Betroffenen rechtliches Gehör gewährt und die Möglichkeit bietet, Stellung zu nehmen, insbesondere einen möglichen Ausnahmefall darzulegen, sowie ggf. eine für ihn ungünstige Behördenentscheidung überprüfen zu lassen. Diese Beteiligung kann nicht im gerichtlichen Verfahren nachgeholt werden, da die Namen der Ausschussmitglieder gerade nicht offen gelegt sind.

Der Beklagte hat daher das Verwaltungsverfahren nochmals – nunmehr ordnungsgemäß – durchzuführen und den einheitlich zu behandelnden Akteneinsichts Antrag des Klägers insgesamt erneut zu bescheiden.

Zu berücksichtigen hat der Beklagte dabei auch folgende Maßgaben nach § 10 Abs. 4 IFG Bln. Nach dieser Vorschrift soll die Akteneinsicht versagt werden, wenn sich der Inhalt der Akten auf den Prozess der Willensbildung innerhalb von und zwischen Behörden bezieht. Die Vorschrift schützt nur den eigentlichen Vorgang der behördlichen Entscheidungsfindung, d.h. die Besprechung, Beratschlagung und Abwägung, mithin den eigentlichen Vorgang des Überlegens; die Tatsachengrundlagen und die Grundlagen der Willensbildung sind ebenso wie das Ergebnis der Willensbildung nicht von § 10 Abs. 4 IFG Bln geschützt (vgl. VG Berlin, Urteil der 23. Kammer vom 17. Dezember 2002 – VG 23 A 182.01 –; OVG Schleswig, Urteil vom 15. September 1998 – 4 L 139/98 –, NVwZ 1999, 670 [671 ff.] zum Begriff der „Beratung“ in § 7 Abs. 1 Nr. 1, 3. Alt. UIG). Dies folgt aus Sinn und Zweck der Regelung - die Effektivität und Unabhängigkeit der Verwaltung in Gestalt der unbefangenen Meinungsbildung und des freien Meinungsaustausches innerhalb von und zwischen Behörden zu schützen - sowie aus der gesetzgeberischen Grundentscheidung, einen möglichst umfassenden Zugang zu Verwaltungswissen zu gewähren und dieses transparent zu machen (vgl. hierzu das o.g. Urteil der 23. Kammer unter Bezugnahme auf die Begründung zum Berliner Informationsfreiheitsgesetz). Diese Auslegung entspricht auch der Entstehungsgeschichte der Vorschrift. § 10 Abs. 4 IFG wurde (erst) im Gesetzgebungsverfahren auf Betreiben des Rechts- und Innenausschusses eingeführt, um bestimmte Bearbeitungsphasen der Behörden zu

schützen; die Verwaltung sollte „auch Überlegungen und Entscheidungsprozesse anstellen können, ohne dies gleich der Öffentlichkeit preisgeben zu müssen“ (Inhaltsprotokoll über die Sitzung des Innenausschusses des Abgeordnetenhauses vom 6. September 1999, Seite 2). Der behördliche Willensbildungsprozess ist nach § 10 Abs. 4 IFG Bln auch nach Abschluss des jeweiligen Entscheidungsprozesses geschützt (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 19. Oktober 2005 – OVG 95 A 4.05 – Seite 7 des Entscheidungsabdruckes; VG Berlin, Urteil der 23. Kammer vom 17. Dezember 2002 – VG 23 A 182.01 –; ebenso Musil/Kirchner, Das Recht der öffentlichen Verwaltung, 2002, S. 88). Denn auch die nachträgliche Offenlegung behördlicher Willensbildungsprozesse ist geeignet, die künftige Entscheidungs- und Willensbildung von Behörden zu beeinflussen. Der Versagungsgrund des § 10 Abs. 4 IFG Bln ist nach seiner Zweckbestimmung darauf gerichtet, Entscheidungsprozesse auf Dauer der Öffentlichkeit vorzuenthalten.

Gemessen hieran sind die einzelnen Blatt des streitigen Schnellhefters wie folgt zu beurteilen: Blatt 1 und 4 erfüllen den Versagungsgrund des § 10 Abs. 4 IFG Bln nicht, da sie lediglich Angaben zu Grundstücksdaten, dem Investor und dem Vorhaben enthalten und damit nicht den Entscheidungsfindungsprozess betreffen. Allerdings steht der Preisgabe des Namens des Investors (jedenfalls) der Versagungsgrund des § 6 Abs. 1 IFG Bln entgegen, sofern es sich bei dem Investor um eine natürliche Person handelt. Die Offenbarung des Namens berührt die schutzwürdigen Belange des Investors und das (einfachgesetzliche geschützte) Informationsinteresse des Klägers überwiegt nicht die (nach Artikel 2 Abs. 1 GG i.V.m. dem informationellen Selbstbestimmungsrecht) grundrechtlich geschützten Belange des Investors. § 6 Abs. 2 IFG Bln, wonach die Offenbarung personenbezogener Daten in den in Nummer 1 Buchstabe a bis e sowie Nummer 2 der Vorschrift geregelten Fällen schutzwürdigen Belangen der Betroffenen in der Regel nicht entgegensteht, ist nicht gegeben, insbesondere ist der Investor nicht Eigentümer im Sinne von Nummer 1 Buchstabe d. Sollte der Investor eine juristische Person sein, hat die Behörde zu prüfen, ob dem Recht auf Akteneinsicht § 7 Satz 1 IFG Bln entgegensteht, weil mit der Akteneinsicht ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis des Investors offenbart wird.

Blatt 2 und 5 sind offen zu legen, da sie lediglich den Grundstücksplan enthalten und damit nicht den Entscheidungsfindungsprozess betreffen. Blatt 3 und 6 sind – vorbehaltlich des Verfahrens nach § 14 Abs. 2 IFG Bln hinsichtlich der Namen der Ausschussmitglieder – zur Akteneinsicht freizugeben, da es sich lediglich um Ergebnisprotokolle handelt, die nicht den Willensbildungsprozess dokumentieren. Blatt 7 bis 9 sind nicht zu offenbaren, da sie die Stellungnahme des Bezirksbürgermeisters – Grundstücksamt – von Marzahn-Hellersdorf zu der Sitzung des Steuerungsausschusses vom 20. April 2005 und damit den behördlichen Wil-

lensbildungsprozess betreffen. Gleiches gilt für Blatt 10 bis 13 – Grundstückspläne als Anlage zu dem genannten Schreiben des Bezirksbürgermeisters -, soweit die Grundstückspläne handschriftliche Zusätze enthalten und insoweit den behördlichen Willensbildungsprozess dokumentieren. Blatt 14 bis 15 erfüllen den Versagungsgrund des § 10 Abs. 4 IFG Bln oder des § 6 Abs. 1 IFG Bln, soweit der darin festgehaltene Email-Verkehr nach den oben dargestellten Maßstäben den behördlichen Willensbildungsprozess, etwa zu der Vergabe des Grundstückes L.-Straße 68, betrifft oder schützenswerte personenbezogene Daten enthält.

Soweit der Einsicht in die streitigen Unterlagen nur teilweise Ausschlussgründe entgegenstehen, sind die Unterlagen insoweit zu schwärzen oder abzutrennen und im Übrigen vorzulegen (vgl. § 12 IFG Bln), verbunden mit einer Erläuterung, aus welchen Gründen für die vorenthaltenen Teile Ausschlussgründe bestehen.

Die Berufung ist gemäß § 124 a Abs. 1 Satz 1 VwGO i.V.m. § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zuzulassen. Die Frage, ob § 10 Abs. 4 IFG Bln nur den eigentlichen Vorgang der Willensbildung schützt, hat grundsätzliche Bedeutung.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO, eine Entscheidung über die Vollstreckbarkeit war entbehrlich.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung an das 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-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.

Xalter

Xalter
RIVG Ringe ist wegen
Urlaubsabwesenheit an
der Unterschrift gehindert
15. Mai 2006-05-16

Schaefer

schae/gr

Ausgefertigt

Justizangestellte
als Urkundsbeamte der Geschäftsstelle