



VERWALTUNGSGERICHT BERLIN

URTEIL

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache

des Herrn

Klägers,

Verfahrensbevollmächtigter:

g e g e n

die Bundesrepublik Deutschland, vertreten
durch den Präsidenten des Robert-Koch-Instituts,
Nordufer 20, 13353 Berlin,

Beklagte,

hat das Verwaltungsgericht Berlin, 2. Kammer, aufgrund
der mündlichen Verhandlung vom 22. Oktober 2008 durch

die Präsidentin des Verwaltungsgerichts Xalter,
den Richter am Verwaltungsgericht Richard,
den Richter am Verwaltungsgericht Patermann,
den ehrenamtlichen Richter
den ehrenamtlichen Richter

für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Beteiligten tragen die Kosten des Verfahrens je zur Hälfte.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Der jeweilige Vollstreckungsschuldner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des auf Grund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand

Der Kläger begehrt, ihm nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes Zugang zu Informationen der Ständigen Impfkommission beim Robert Koch-Institut (STIKO) zu gewähren.

Er beantragte im Mai 2006, ihm die Sitzungsprotokolle der STIKO der Jahre 2004 und 2005 zu übersenden. Diesen Antrag lehnte die Beklagte mit Bescheid des Robert Koch-Instituts vom 6. November 2006 ab. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen an, der Zugangsgewährung stehe der Tatbestand des § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG entgegen. Die Herausgabe der Protokolle beeinträchtige die Beratungen der Behörde. Die Sitzungsprotokolle dokumentierten den Verlauf der fachlichen Diskussionen, aus denen die Empfehlungen der STIKO hervorgingen. Dabei vertrauten die Sitzungsteilnehmer darauf, dass die Vertraulichkeit der Beratungen dauerhaft gewahrt bleibe. Dieses Vertrauen bestünde nicht mehr, wenn die Sitzungsprotokolle einem Herausgabeanspruch unterlägen.

Hiergegen erhob der Kläger am 16. November 2006 Widerspruch. Zuletzt mit Schreiben vom 8. Mai 2007 teilte das Robert Koch-Institut dem Kläger mit, dass die Angelegenheit noch umfangreiche Abstimmungen innerhalb der Behörde und mit anderen Stellen erfordere. Eine Bescheidung werde sich daher noch etwas verzögern.

Der Kläger hat am 1. November 2007 Klage erhoben.

Mit Widerspruchsbescheid des Robert Koch-Instituts vom 15. November 2007 gewährte die Beklagte dem Kläger teilweise Zugang zu den begehrten Unterlagen. Soweit der Informationszugang im Übrigen teilweise abgelehnt wurde, führte die Beklagte u. a. an, der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG liege vor, soweit sich aus den Protokollen ergebe, welches Kommissionsmitglied eine bestimmte Äußerung abgegeben habe. Deshalb seien die Namen der Kommissionsmitglieder jeweils geschwärzt worden. Der Ausschlussgrund liege ferner bei Strategiediskussionen vor. Hinsichtlich aus dem Ausland übermittelter Informationen, die dort angefertigte Studien und Gegebenheiten bzw. die Vorgehensweise anderer Einrichtungen beträfen, greife (auch) der Ausschlussgrund nach § 3 Nr. 1 Buchst. a IFG ein.

Soweit der Kläger die begehrten Informationen ungeschwärzt erhalten hat, haben die Beteiligten das Verfahren übereinstimmend für erledigt erklärt.

Der Kläger ist der Auffassung, seine Klage sei begründet, da die Beklagte das Vorliegen von Ausschlussstatbeständen nicht substantiiert dargelegt habe.

Er beantragt,

die Beklagte unter teilweiser Aufhebung des Bescheides des Robert Koch-Instituts vom 6. November 2006 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides derselben Behörde vom 15. November 2007 zu verpflichten, ihm die Sitzungsprotokolle der Ständigen Impfkommision der Jahre 2004 und 2005 ungeschwärzt zugänglich zu machen, mit Ausnahme des geschwärzten Satzes im Protokoll der 50. Sitzung unter TOP 1.

Die Beklagte beantragt,
die Klage abzuweisen.

Sie hält an ihrer ablehnenden Entscheidung fest. Sie trägt vor, bei den aus dem Ausland übermittelten Informationen handele es sich um Unterlagen ausländischer Behörden bzw. um Informationen, die von Gremien der Europäischen Union übermittelt worden seien. Diese Informationen seien für die STIKO eminent wichtig. Ohne die Zusammenarbeit mit den genannten ausländischen oder supranationalen Stellen könne die STIKO an die Informationen jedoch nicht gelangen. Bei den Strategiediskussionen sei es u. a. um Regeln der Befangenheit von Mitgliedern der STIKO sowie um die zukünftige Vorgehensweise der STIKO gegangen. Die STIKO habe sich dabei mit Fragen zu sich selbst und zu ihrer eigenen Rolle befasst. Die Strategiediskussion seien von „zeitloser Eleganz“, d. h. sie seien immer noch aktuell. Die Namen seien geschwärzt worden, um sicherzustellen, dass in der Kommission offen geredet werde. Hinsichtlich der Inhalte der Fachdiskussionen habe man jedoch Transparenz herstellen wollen. Den Mitgliedern solle ermöglicht werden, unbefangen ihre Meinung sagen zu können. Sofern von vornherein feststehe, dass die Protokolle veröffentlicht würden, würden sich die Mitglieder bei ihren Äußerungen zurückhalten und sich einer so nicht gewollten Disziplin unterziehen. Insgesamt sei damit auch der bisherige Charakter der Sitzungsprotokolle gefährdet, die als interne Arbeitspapiere dienten.

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Streitakten und der vorgelegten Verwaltungsakten Bezug genommen. Diese waren Gegenstand der Verhandlung und Beratung.

Entscheidungsgründe

Die zulässige Verpflichtungsklage ist unbegründet. Die Ablehnung der begehrten Informationsgewährung ist rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO). Denn der Kläger hat keinen Anspruch auf den begehrten Informationszugang.

Rechtsgrundlage für das Begehren des Klägers ist § 1 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG) vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722). Nach dieser Vorschrift hat jeder nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen.

Bei dem Robert Koch-Institut handelt es sich um eine Behörde (vgl. hierzu Urteil der Kammer vom heutigen Tage – VG 2 A 60.08 –). Die in Frage stehenden Informationen sind auch amtliche Informationen, d. h. gemäß § 2 Nr. 1 Satz 1 IFG amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnungen.

Dem geltend gemachten Anspruch stehen jedoch Ausschlussgründe nach den §§ 3 ff. IFG entgegen. Das Gericht beurteilt dies nach den Angaben der Beklagten. Denn Maßstab für die Prüfung von Ausschlussgründen ist, ob deren Vorliegen von der Behörde plausibel dargelegt werden kann; dabei müssen die Angaben nicht so detailliert sein, dass Rückschlüsse auf die geschützte Information möglich sind, sie müssen aber so einleuchtend und nachvollziehbar sein, dass das Vorliegen von Ausschlussgründen geprüft werden kann (vgl. Urteile der Kammer vom 31. Mai 2007 – VG 2 A 93.06 – juris, Rn. 21, und 10. September 2008 – VG 2 A 167.06 –).

I. Soweit der Kläger Zugang zu den die „Strategiediskussionen“ betreffenden Informationen begehrt bzw. erfahren will, welches Mitglied der STIKO die protokollierten fachlichen Äußerungen abgegeben hat, ist der Anspruch gemäß § 3 Nr. 3 Buchst. b) IFG ausgeschlossen.

Danach besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn und solange die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden. Zweck der Vorschrift ist es, einen unbefangenen und freien Meinungsaustausch innerhalb der Behörde zu gewährleisten (Roth, in: Berger/Roth/Scheel, IFG, 2006, § 3 Rn. 105). § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG 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 § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG geschützt (vgl. Urteil der Kammer vom 4. Mai 2006 – VG 2 A 121.05 – und VG Berlin, Urteil der 23. Kammer vom 17. Dezember 2002 – VG 23 A 182.01 –, jeweils zu § 10 Abs. 4 IFG Bln; 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).

Der Begriff „beeinträchtigen“ bedeutet nach seinem natürlichen Wortsinn, „auf jemanden eine behindernde, hemmende, negative Wirkung ausüben“ (Duden, Das große Wörterbuch der deutschen Sprache, Bd. 1, 1976, S. 319). Ob durch das Bekanntwerden der fraglichen Informationen die Beratungen „beeinträchtigt werden“, muss notwendigerweise prognostiziert werden. Insoweit genügt die konkrete Gefahr, also die hinreichende Wahrscheinlichkeit einer Beeinträchtigung (vgl. Rossi, IFG, 2006, § 3 Rn. 39; Roth, a. a. O., § 3 Rn. 106); an die Wahrscheinlichkeit der Beeinträchtigung sind dabei umso geringere Anforderungen zu stellen, je größer und folgenschwerer die möglicherweise eintretende Beeinträchtigung ist. Dies wiederum bemisst sich insbesondere nach dem Gewicht des öffentlichen Interesses an einem ungestörten Verlauf des in Frage stehenden behördlichen Willensbildungsprozesses.

Die Beklagte hat hinreichend dargelegt, dass der von dem Kläger begehrte Zugang zu den genannten Informationen zukünftige Beratungen der STIKO mit hinreichender Wahrscheinlichkeit beeinträchtigen würde.

An den Grad der Wahrscheinlichkeit einer Beeinträchtigung sind hier keine hohen Anforderungen zu stellen. Denn nach der Bedeutung der Aufgaben, die das Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten bei Menschen (Infektionsschutzgesetz – IfSG) vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045) mit späteren Änderungen der Ständigen Impfkommission zuweist, besteht ein erhebliches öffentliches Interesse daran, dass die Kommission auf einem qualitativ hohen Niveau ungehindert arbeiten und dabei zu sachlich beständigen und ausgewogenen Lösungen gelangen kann.

Das Infektionsschutzgesetz weist der Ständigen Impfkommission eine bedeutsame Rolle bei der vorbeugenden Verhinderung der Weiterverbreitung übertragbarer Krankheiten zu. Nach § 20 Abs. 2 IfSG gibt die Kommission Empfehlungen zur Durchführung von Schutzimpfungen und zur Durchführung anderer Maßnahmen der spezifischen Prophylaxe übertragbarer Krankheiten und entwickelt Kriterien zur Abgrenzung einer üblichen Impfreaktion und einer über das übliche Ausmaß einer Impfreaktion hinausgehenden gesundheitlichen Schädigung (Satz 2). Die Empfehlungen der Kommission werden von dem Robert Koch-Institut den obersten Landesgesundheitsbehörden übermittelt und anschließend veröffentlicht (Satz 7). Die obersten Landesgesundheitsbehörden sollen öffentliche Empfehlungen für Schutzimpfungen oder andere Maßnahmen der spezifischen Prophylaxe auf der Grundlage der jeweiligen Empfehlungen der Ständigen Impfkommission aussprechen (§ 20 Abs. 3 IfSG). Weitere Bedeutung kommt der STIKO insoweit zu, als § 20 Abs. 4 Satz 1 IfSG das Bundesministerium für Gesundheit ermächtigt, nach Anhörung der Ständigen Impfkommission und der Spitzenverbände der gesetzlichen Krankenkassen durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung

des Bundesrates zu bestimmen, dass die Kosten für bestimmte Schutzimpfungen von den Trägern der Krankenversicherung nach dem dritten Abschnitt des dritten Kapitels des Fünften Buches Sozialgesetzbuch getragen werden, falls die Person bei einer Krankenkasse nach § 4 des Fünften Buches Sozialgesetzbuch versichert ist.

Eine hinreichende Wahrscheinlichkeit für eine Beeinträchtigung der Beratungen der STIKO wird hier zum einen dadurch begründet, dass die vom Bundesministerium für Gesundheit im Benehmen mit den obersten Landesgesundheitsbehörden (§ 20 Abs. 2 Satz 3 IfSG) berufenen Kommissionsmitglieder in der Regel Fachleute aus Wissenschaft, Industrie und Verbänden sind (vgl. zu den gegenwärtigen Mitgliedern www.rki.de), die ihre Arbeit in der STIKO ehrenamtlich leisten. Dies bringt es mit sich, dass zwischen den Mitgliedern der Kommission Kontakte mit impfstoffherstellenden bzw. -vertreibenden Unternehmen bestehen können. So werden beispielsweise Forschungsvorhaben an Hochschulen und anderen wissenschaftlichen Einrichtungen auch durch Drittmittel von privater Seite finanziert (vgl. zu den Mitgliedern der STIKO). Ohne den Schutz der Vertraulichkeit könnten Mitglieder der Kommission vor diesem Hintergrund bei zukünftigen Beratungen Meinungsäußerungen, die ihrer Einschätzung nach fachlich durchaus geboten sind, unterlassen, weil sie um den Bestand von Bindungen zu impfstoffherstellenden bzw. -vertreibenden Unternehmen fürchten (vgl. allgemein zur Arbeit von Sachverständigenkommissionen: Fluck/Theuer, UIG, § 7 [Stand Mai 2002], Rn. 72; vgl. auch Reidt/Schiller, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. III, § 8 UIG [Stand Mai 2005], Rn. 24).

Die Wahrscheinlichkeit einer Beeinträchtigung der Beratungen wird zum anderen dadurch begründet, dass mit der Bedeutung, die der Arbeit der STIKO von Gesetzes wegen auf dem Gebiet des Infektionsschutzes zukommt, eine besondere öffentliche Aufmerksamkeit einhergeht, die insbesondere den Beziehungen zwischen Mitgliedern der Kommission und impfstoffherstellenden bzw. -vertreibenden Unternehmen gilt. Es besteht daher die Möglichkeit, dass Kommissionsmitglieder ohne den Schutz der Vertraulichkeit ihres Namens deshalb auf sachlich gerechtfertigte Beratungsbeiträge verzichten, weil sie in der Öffentlichkeit lediglich als Ausdruck mangelnder Unabhängigkeit von Einflüssen solcher Unternehmen gedeutet werden könnten.

Bei Anlegung des oben dargestellten Maßstabes droht eine Beeinträchtigung zukünftiger Beratungen der STIKO auch, soweit der Inhalt der hier in Rede stehenden „Strategiediskussionen“ veröffentlicht würde. Um zu beständigen und ausgewogenen Lösungen der Sachfragen zu gelangen, ist die unbefangene Diskussion der Kommission über Fragen notwendig, die das Selbstverständnis der Kommission und ihrer Mitglieder bzw. zukünftige Verfahrensweisen zum Gegenstand haben. Sollte das Selbstverständnis oder die zukünftige Verfah-

rensweise Gegenstand öffentlicher Diskussion werden, dann besteht die Gefahr, dass die Mitglieder der STIKO auf Druck der Öffentlichkeit entweder von den besprochenen Strategien abrücken oder daran festhalten, obwohl die eigentliche Sachaufgabe eine andere Strategie erforderte. Dies gilt jedenfalls, wenn wie hier die Strategiediskussionen „von zeitloser Eleganz“, d. h. immer noch aktuell sind. Zudem können Äußerungen in diesem Bereich weit mehr Bezug zur persönlichen Sphäre der Kommissionsmitglieder haben, als dies bei der Erörterung reiner Sachfragen der Fall ist. Auch deshalb genügt das Schwärzen von Namen hier nicht, um eine unbefangene Meinungsäußerung hinsichtlich derartiger Diskussionsgegenstände zu sichern.

II. Soweit der Kläger den Zugang zu Informationen begehrt, die vertraulich aus dem Ausland übermittelt worden sind bzw. die die Vorgehensweise anderer Einrichtungen betreffen, ist der Anspruch nach § 3 Nr. 1 Buchst. a und Nr. 3 Buchst. b IFG ausgeschlossen.

1. Nach § 3 Nr. 1 Buchst. a IFG besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf internationale Beziehungen haben kann.

„Internationalen Beziehungen“ sind in erster Linie die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu anderen Staaten oder Völkerrechtssubjekten. Nachteilige Auswirkungen liegen vor, wenn sich das Bekanntwerden der Information negativ oder ungünstig auf die internationalen Beziehungen auswirken kann (Urteil der Kammer vom 31. Mai 2007 – VG 2 A 93.06 – juris, Rn. 18, 22).

Bei der Entscheidung, ob die Bekanntgabe von Informationen nachteilige Auswirkungen auf internationale Beziehungen haben kann, handelt es sich um eine prognostische Entscheidung wertenden Charakters mit (außen)politischem Einschlag, die zu den Aufgaben der Verwaltung (oder Regierung) gehört und dieser einen Einschätzungsspielraum einräumt. Eine derartige Entscheidung hat das Gericht (nur) daraufhin zu überprüfen, ob die anspruchspflichtige Stelle von vollständigen und zutreffenden tatsächlichen Grundlagen ausgegangen ist, die entscheidungserheblichen Gesichtspunkte erkannt hat und ob ihre Prognose über die möglichen nachteiligen Auswirkungen nicht offensichtlich fehlerhaft ist (Urteil der Kammer vom 31. Mai 2007 – VG 2 A 93.06 – a. a. O., Rn. 18 ff., m. w. N.).

Hieran gemessen liegen Rechtsfehler nicht vor. Die Beklagte hat vielmehr nachvollziehbar dargelegt, warum sich das Bekanntwerden der Informationen nachteilig auf die Beziehungen zu anderen Staaten bzw. der Europäischen Union auswirken kann; ihre Prognose ist rechtlich nicht zu beanstanden. Die Beklagte hat plausibel erklärt, dass und weshalb die in Frage

stehenden Informationen von anderen Völkerrechtssubjekten vertraulich übermittelt werden. Denn diese Informationen stammen aus Arzneimittelzulassungsverfahren, welche in anderen Nationalstaaten bzw. vor der europäischen Zulassungsbehörde EMEA betrieben werden und unterliegen ihrerseits besonderer Vertraulichkeit, etwa weil sie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der beteiligten Arzneimittelhersteller zum Gegenstand haben. Es ist vor diesem Hintergrund ohne weiteres nachvollziehbar, dass die Beklagte für den Fall eines Bruchs der Vertraulichkeitsabrede eine Belastung ihrer Beziehungen zu den betroffenen Nationalstaaten bzw. der durch die europäische Zulassungsbehörde vertretenen Europäischen Union befürchtet.

2. Zudem ist der Ausschlussstatbestand des § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG erfüllt. Denn es besteht die hinreichende Wahrscheinlichkeit, dass im Falle eines Bruchs der Vertraulichkeitsabrede die fachlichen Beratungen der STIKO beeinträchtigt werden, weil andere Nationalstaaten oder die Europäische Union entsprechende Informationen für die Arbeit der STIKO nicht mehr zur Verfügung stellten. Die Beklagte hat insoweit substantiiert und nachvollziehbar dargelegt, dass derartige Informationen von besonderer Bedeutung für die Arbeit der STIKO sind, weil in bestimmten Fällen nur durch sie eine hinreichend fundierte Beurteilung eines Impfstoffes vorgenommen werden kann. Es besteht deshalb die hinreichende Wahrscheinlichkeit, dass das Vorenthalten dieser Information negative Auswirkungen auf Inhalt und Umfang der Beratungen der STIKO hätte.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 155 Abs. 1 Satz 1, § 154 Abs. 1 und § 161 Abs. 3 VwGO. Hinsichtlich des erledigten Teils trägt die Beklagte gemäß § 161 Abs. 3 VwGO die Kosten des Verfahrens, da der Kläger bei Klageerhebung mit seiner Bescheidung rechnen durfte. Die letzte Zwischennachricht, mit der die Beklagte mitteilte, dass sich die Bescheidung nur „etwas“ verzögere, lag bei Klageerhebung bereits ein halbes Jahr zurück.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung zu, wenn sie von dem Oberverwaltungsgericht zugelassen wird.

Die Zulassung der Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils schriftlich zu beantragen. Der Antrag ist bei dem Verwaltungsgericht Berlin, Kirchstraße 7, 10557 Berlin zu stellen. Er muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des Urteils sind die Gründe schriftlich darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist, soweit sie nicht

bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem Obergerverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Hardenbergstraße 31, 10623 Berlin, einzureichen.

Vor dem Obergerverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für den Antrag auf Zulassung der Berufung. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte und Rechtslehrer an einer Hochschule im Sinn des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Darüber hinaus können auch die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 der Verwaltungsgerichtsordnung bezeichneten Personen und Organisationen auftreten. Ein als Bevollmächtigter zugelassener Beteiligter kann sich selbst vertreten. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt vertreten lassen; das Beschäftigungsverhältnis kann auch zu einer anderen Behörde, juristischen Person des öffentlichen Rechts oder einem der genannten Zusammenschlüsse bestehen. Richter dürfen nicht vor dem Gericht, ehrenamtliche Richter nicht vor einem Spruchkörper auftreten, dem sie angehören.

Xalter

Patermann

Richard

Ri/Neu.

Ausgefertigt

Justizangestellte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle