

WAPPEN BERLINS UND BRANDENBURGS
**OBERVERWALTUNGSGERICHT
BERLIN-BRANDENBURG**

**IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL**

OVG 7 B 9.05
VG 2 A 178.04 Berlin

Verkündet am
14. Dezember 2006
Möll
Justizhauptsekretärin
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache
des Herrn

Klägers und Berufungsklägers,

bevollmächtigt:
Rechtsanwälte

g e g e n

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

Beklagten und Berufungsbeklagten,

hat der 7. Senat auf die mündliche Verhandlung vom 14. Dezember 2006 durch
den Vorsitzenden Richter am Obergericht Dr. Korbmacher, die Rich-
terinnen am Obergericht Merz und Plückelmann sowie die ehrenamt-
lichen Richter Maier und Menke für Recht erkannt:

Die Berufung wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 v.H. des beizutreibenden Betrages abwenden, wenn nicht der Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Der Kläger, der als freier Journalist tätig ist, begehrt Einsicht in den Terminkalender des Regierenden Bürgermeisters von Berlin.

Unter Berufung auf die Regelungen des Berliner Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) beantragte der Kläger mit E-mail vom 7. Juni 2004, ihm Einsicht in den Terminkalender des Regierenden Bürgermeisters für die Zeit vom 1. März bis 1. Juni 2004 zu gewähren. Nachdem dieser Antrag zunächst mit dem Hinweis, dass ein Terminkalender naturgemäß nicht nur dem gesetzlichen Informationsanspruch unterfallende Daten enthalte, abschlägig beschieden worden war, bat der Kläger mit Schriftsatz vom 20. Juli 2004, ihm Fotokopien des Terminkalenders zur Verfügung zu stellen, aus denen erkennbar sei, an welcher Stelle Eintragungen unkenntlich gemacht worden seien. Mit Bescheid vom 23. Juli 2004 lehnte der Chef des Presse- und Informationsamtes das Einsichtsbegehren ab. Zur Begründung verwies er darauf, dass der Terminkalender des Regierenden Bürgermeisters keine Akte einer amtlichen Stelle im Sinne des Berliner Informationsfreiheitsgesetzes darstelle. Er habe keinen Bezug zu einem Verwaltungsvorgang, sondern ausschließlich ordnende Funktion für den Tagesablauf des Regierenden Bürgermeisters. Da er in dessen persönlichem Büro geführt werde,

enthalte er überdies private Eintragungen, die nicht dem Einsichtsrecht unterlägen. Den dagegen eingelegten Widerspruch des Klägers, mit dem er im Wesentlichen geltend gemacht hatte, dass sich der gesetzliche Informationsanspruch keinesfalls nur auf die einem konkreten Verwaltungsvorgang zuzuordnenden Aufzeichnungen beziehe, sondern sämtliche amtlichen Zwecken dienenden Informationen umfasse, wozu auch die in der Funktion als Regierender Bürgermeister wahrgenommenen Termine gehörten, wies der Chef der Senatskanzlei mit Widerspruchsbescheid vom 10. August 2004 zurück.

Die dagegen vom Kläger am 12. August 2004 erhobene Klage hat das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 10. Mai 2005 abgewiesen. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt, dass sich der Kläger nicht mit Erfolg auf § 3 Abs. 1 IFG berufen könne. Der Terminkalender des Regierenden Bürgermeisters von Berlin sei weder in seiner Gesamtheit noch hinsichtlich einzelner Eintragungen einem konkreten Verwaltungsvorgang zuzuordnen und damit keine Akte im Sinne dieser Bestimmung. Nach dem gängigen verwaltungsrechtlichen Begriffsverständnis zählten zu einer Akte nur die einer konkreten Verwaltungsangelegenheit zuzuordnenden Unterlagen. Dass der Gesetzgeber dem im Rahmen des Informationsfreiheitsgesetzes verwendeten Begriff der Akte einen von diesem herkömmlichen Verständnis abweichenden Sinngehalt beigemessen habe, sei nicht ersichtlich. Entsprechende Anhaltspunkte ergäben sich insbesondere nicht aus der Begriffsbestimmung des § 3 Abs. 2 IFG, die sich ihrem Wortlaut nach lediglich auf die vom Aktenbegriff im Einzelnen umfassten Informationsträger beziehe, nicht aber eine eigenständige (Neu-) Definition des Begriffs der Akte enthalte. Eine am Gesetzeszweck und der Systematik der Regelungen orientierte Auslegung rechtfertige keine andere Beurteilung. Vielmehr werde sowohl aus dem in § 1 IFG normierten Zweck des Gesetzes als auch der Gesetzesbegründung deutlich, dass es nicht Anliegen des Gesetzgebers gewesen sei, den gängigen Aktenbegriff aufzulösen.

Mit der vom Verwaltungsgericht zugelassenen Berufung verfolgt der Kläger sein Einsichtsbegehren weiter. Er ist der Auffassung, dass sich das Recht auf Akteneinsicht nach § 3 Abs. 1 IFG nicht auf Verwaltungsvorgänge beschränke. In Absatz 2 der Vorschrift habe der Gesetzgeber ausdrücklich geregelt, was unter einer dem Informationsanspruch des Bürgers unterliegenden „Akte“ zu verstehen

sei. Nach dem eindeutigen Wortlaut dieser Legaldefinition gehörten zum Aktenbegriff Aufzeichnungen jeglichen Inhalts und jeglicher Art, soweit sie amtlichen Zwecken dienten. Für eine einschränkende Auslegung und einen Rückgriff auf traditionelle Begriffsverständnisse sei insofern kein Raum. Im Übrigen gebiete weder der Gesetzeszweck noch die vom Verwaltungsgericht herangezogene Gesetzesbegründung, den Begriff der Akte auf Verwaltungsvorgänge zu reduzieren. Die Einräumung eines umfassenden Informationsrechts, das u.a. der Kontrolle staatlichen Handelns diene, spreche im Gegenteil für einen weiten Aktenbegriff. Staatliches Handeln erschöpfe sich gerade nicht nur in dem Ergebnis eines Verwaltungsvorgangs, sondern betreffe auch dessen Zustandekommen sowie die interne Organisation der Verwaltung und der Staatsorgane.

Der Kläger beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 10. Mai 2005 zu ändern und 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 Abschnitts 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 Berufung zurückzuweisen.

Er verteidigt die angegriffene Entscheidung und macht darüber hinaus geltend, dass das Einsichtsbegehren des Klägers in unzulässiger Weise in den nicht ausforschbaren Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung eingreife. Die Vorplanung der Arbeit eines politisch gewählten Funktionsträgers solle gerade nicht unter dem Druck von außen oder sonstiger Rücksichtnahmen erfolgen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Streitakte sowie den vom Beklagten eingereichten Verwaltungsvorgang verwiesen.

Entscheidungsgründe

Die zulässige Berufung des Klägers ist unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat die Klage zu Recht abgewiesen. Die angegriffenen Bescheide sind rechtmäßig und verletzen den Kläger nicht in seinen Rechten; ein Anspruch auf Einsicht in den Terminkalender des Regierenden Bürgermeisters von Berlin steht dem Kläger nicht zu (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

Der Kläger kann sein Einsichtsbegehren nicht mit Erfolg auf § 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 durch Gesetz vom 19. Dezember 2005 (GVBl. S. 791), stützen, der vorliegend allein als Anspruchsgrundlage in Betracht kommt. Nach der genannten Vorschrift hat jeder Mensch nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den in § 2 aufgeführten 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 stellt keine dem Einsichtsrecht des Klägers unterliegende Akte einer öffentlichen Stelle im Sinne dieser Bestimmung dar.

Mit § 3 IFG hat der Berliner Gesetzgeber ausdrücklich, anders als zum Beispiel die für Bundesbehörden geltende, auf amtliche Informationen abstellende Regelung in § 1 Abs. 1 des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes, ein aktenbezogenes Informationsrecht gewährt. Eine eindeutige Aussage, was unter einer dem Informationsanspruch unterliegenden Akte zu verstehen ist, lässt sich dabei weder dem Wortlaut des Absatzes 1 noch dem vom Kläger angeführten Absatz 2 der Regelung entnehmen. Der Wortlaut des § 3 Abs. 1 Satz 1 IFG erschöpft sich ersichtlich in einer Darlegung der tatbestandlichen Voraussetzungen des Einsichts- und Auskunftsrechts, ohne dessen Gegenstand im Einzelnen zu bezeichnen. Eine weitergehende Begriffsbestimmung enthält allein § 3 Abs. 2 IFG. Danach sind Akten im Sinne des Gesetzes 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. Ob sich diese Aufzählung, wie das Verwaltungsgericht ausgeführt hat, lediglich auf eine umfängliche Bezeichnung der möglichen Informationsträger und Aufzeichnungsformen beschränkt, der Gesetzgeber im Übrigen aber von dem in der Verwaltungsrechtslehre gängigen Begriff der Akte ausgegangen ist, erscheint zumindest offen. Eine am Wortlaut orientierte Auslegung der Vorschrift lässt sowohl ein derartiges (eingeschränktes) Verständnis der Begriffsbestimmung zu als auch ein vom Kläger reklamiertes weites Verständnis des Aktenbegriffs. Die Frage, ob der gesetzlichen Regelung eine abschließende (Neu-) Definition des Aktenbegriffs zu Grunde liegt oder der Gesetzgeber an die vorgefundene verwaltungsrechtliche Begriffsbestimmung angeknüpft hat, nach der zu einer Akte nur die einer konkreten Verwaltungsangelegenheit zuzurechnenden Unterlagen gehören (vgl. Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 6. Aufl. 2001, § 29 Rn. 8; Kopp/Raumsauer, VwVfG, 9. Aufl. 2005, § 29 Rn. 13), lässt sich daher nur unter Rückgriff auf den Zweck des Gesetzes, seine Entstehungsgeschichte sowie die Systematik der gesetzlichen Regelungen beantworten.

Nach dem in § 1 IFG ausdrücklich normierten Gesetzeszweck soll durch die Einräumung eines umfassenden Informationsrechts das in Akten festgehaltene Wissen und Handeln öffentlicher Stellen unter Wahrung des Schutzes personenbezogener Daten unmittelbar der Allgemeinheit zugänglich gemacht werden, um über die bestehenden Informationsmöglichkeiten hinaus die demokratische Meinungs- und Willensbildung zu fördern und eine Kontrolle staatlichen Handelns zu ermöglichen. Soweit danach auf das „in Akten festgehaltene Wissen und Handeln öffentlicher Stellen“ abgestellt wird, ist in der bereits vom Verwaltungsgericht auszugsweise wiedergegebenen Begründung des von Bündnis 90/Die Grünen eingebrachten Gesetzentwurfs (Abgeordnetenhaus von Berlin, Drs. 13/1623) auf die Schaffung eines allgemeinen Akteneinsichtsrechts in allen Verwaltungsbereichen verwiesen worden. Danach sollte jeder Bürgerin/jedem Bürger das Recht eingeräumt werden, Einsicht in Verwaltungsakten zu nehmen oder wahlweise Aktenauskunft zu erhalten, ohne dabei den Verwendungszweck oder ein berechtigtes Interesse nachweisen zu müssen. Dieses Recht, durch Einsicht in die Akten der öffentlichen Verwaltung Informationen über die Tätigkeit der Verwaltung in allen Verwaltungsbereichen zu bekommen, um als mündiger Bürger am Verwaltungshandeln teilzuhaben und das behördliche Handeln und

Wissen transparent zu machen, ist auch in den Gesetzesberatungen wiederholt aufgegriffen worden (Abgeordnetenhaus von Berlin, Plenarprotokoll 13/28 vom 15. Mai 1997, S. 2151 ff.; Plenarprotokoll 13/68 vom 23. September 1998, S. 4984 ff.). Der herausgestellte Bezugspunkt der Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung, d.h. derjenigen Staatstätigkeit, die die Wahrnehmung der Verwaltungsangelegenheiten zum Gegenstand hat (vgl. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl. 2006, § 1 Rn 2), ist dabei ebenso wenig in Frage gestellt worden wie der Gegenstand des Einsichts- und Auskunftsrechts, die Akten der öffentlichen Verwaltung. Aus dem in der Gesetzesbegründung verwendeten Begriff der „Verwaltungsakten“ wird vielmehr hinreichend deutlich, dass der Gesetzgeber allein die der materiellen Verwaltungstätigkeit zuzuordnenden Verfahren und Vorgänge im Blick hatte, wie sie in den Verwaltungsvorgängen dokumentiert sind (vgl. in diesem Sinne auch die von der Senatsverwaltung für Inneres herausgegebenen Ersten Hinweise zur Anwendung des Berliner Informationsfreiheitsgesetzes - www.informationsfreiheit.de). Der Entstehungsgeschichte des Gesetzes lassen sich dagegen keine Anhaltspunkte dafür entnehmen, dass eine Abkehr von dem gängigen Aktenbegriff und eine umfassende (personenbezogene) Kontrolle aller Staatsorgane bezweckt gewesen sei.

Dieses Verständnis des Anwendungsbereichs des § 3 Abs. 1 Satz 1 IFG wird auch durch die Systematik der gesetzlichen Regelungen bestätigt. Durch die in § 2 Abs. 1 Satz 2 IFG ausdrücklich angeführte Erledigung von Verwaltungsaufgaben und die in § 6 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1, Satz 2 IFG erwähnten Verwaltungsverfahren oder sonstigen Verfahren bzw. Verwaltungstätigkeiten hat der Gesetzgeber erkennbar einen Bezug zu einer konkreten Verwaltungsangelegenheit hergestellt, der sich in der Zugehörigkeit der Akten zu einem bestimmten Vorgang widerspiegelt. Diese dem herkömmlichen Aktenbegriff immanente Vorgangsbezogenheit wird auch in der vom Verwaltungsgericht angeführten Regelung des § 6 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 IFG deutlich, nach der die Mitwirkung eines bestimmten Amtsträgers an Verwaltungsvorgängen einen Regelfall für die zulässige Offenbarung personenbezogener Daten darstellt. Die damit gesetzlich getroffene Abwägungsentscheidung zwischen dem Informationsrecht einerseits und den datenschutzrechtlichen Belangen des jeweiligen Amtsträgers andererseits wäre unverständlich und unvollständig, wollte man den Gegenstand des aktenbezogenen Einsichtsrechts im Sinne des Klägers nicht nur auf die in einer konkreten Verwal-

tungsangelegenheit entstandenen Verwaltungsvorgänge, sondern ausweitend auf sämtliche zu amtlichen Zwecken festgehaltene Aufzeichnungen jeglichen Inhalts beziehen.

2. § 3 Abs. 1 Satz 1 IFG vermittelt dem Kläger danach, wie das Verwaltungsgericht zutreffend erkannt hat, schon von seinem Anwendungsbereich her keinen Anspruch auf die begehrte Einsicht. Der Terminkalender des Regierenden Bürgermeisters von Berlin gehört nicht zu den von der Vorschrift erfassten Akten öffentlicher Stellen. Die darin enthaltenen Eintragungen weisen, auch soweit es um die Notierung dienstlicher, in Wahrnehmung des übertragenen Amtes wahrgenommener Termine geht, keinen nach den vorstehenden Ausführungen erforderlichen Bezug zu einer konkreten Verwaltungsangelegenheit auf. Sie haben vielmehr, was auch der Kläger nicht in Abrede stellt, lediglich organisatorischen Charakter zur Vorbereitung und Koordination der Arbeitsabläufe ohne vorgangsbezogenes Gepräge.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Satz 1 VwGO in Verbindung mit §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO.

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil keiner der in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Gründe vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist bei dem Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Hardenbergstraße 31, 10623 Berlin, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung schriftlich einzulegen. Die Beschwerde muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht einzureichen.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. 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.

Dr. K o r b m a c h e r

M e r z

P l ü c k e l m a n n