



Verkündet am 25. August 2011
Wolter
Justizbeschäftigte
als Urkundsbeamte der Geschäftsstelle

VERWALTUNGSGERICHT BERLIN

URTEIL

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache

des Herrn

Klägers,

g e g e n

die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das
Bundesministerium des Innern,
Alt-Moabit 101 D, 10559 Berlin,

Beklagte,

hat das Verwaltungsgericht Berlin, 2. Kammer, aufgrund
der mündlichen Verhandlung vom 25. August 2011 durch

die Präsidentin des Verwaltungsgerichts Xalter,
den Richter am Verwaltungsgericht Becker,
den Richter am Verwaltungsgericht Hömig,
die ehrenamtliche Richterin und
den ehrenamtlichen Richter

für Recht erkannt:

Soweit der Kläger die Klage zurückgenommen hat, wird das Verfahren
eingestellt.

Im Übrigen wird die Beklagte unter Aufhebung des Bescheides des Bundes-
ministeriums des Inneren vom 20. Januar 2011 in der Gestalt des Wider-
spruchsbescheides vom 23. Februar 2011 verpflichtet, dem Kläger Zugang zu
Tagesordnungspunkt 25 des Protokolls der Ausländerreferentenbesprechung
vom 14./15. April 2010 zu gewähren.

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

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Der Kläger und die Beklagte dürfen die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der jeweils andere vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand

Der Kläger erstrebt Zugang zu Informationen des Bundesministeriums des Inneren (BMI).

Zweimal im Jahr findet unter Vorsitz des Bundes eine sogenannte Ausländerreferentenbesprechung statt. Hierbei handelt es sich um ein Treffen, bei dem neben dem Bund die Länder durch die Leiter der Ausländerrechtsreferate vertreten sind. Dieses Gremium befasst sich mit der Koordinierung der ausländerrechtlichen bzw. -politischen Vorgehensweisen von Bund und Ländern.

Mit E-Mail vom 10. Dezember 2010 beantragte der Kläger unter Hinweis auf das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG), ihm Zugang zu den Protokollen der Ausländerreferentenbesprechungen der letzten zwei Jahre „betreffend das Thema Einladungen/Verpflichtungserklärungen bei Besuchsaufenthalten (§ 66, 68 AufenthG)“ zu gewähren.

Mit Bescheid des BMI vom 20. Januar 2011 lehnte die Beklagte diesen Antrag ab. Zur Begründung verwies sie auf § 3 Nr. 3 Buchst. b) IFG und führte aus, die Beratungen der Ausländerreferentenbesprechung seien vertraulich, weil nur auf diese Weise ein freimütig-offener Meinungs Austausch möglich sei. Bei Bekanntwerden der Besprechungsinhalte sei die Vertraulichkeit der Beratungen nicht mehr gewährleistet. Müssten die Teilnehmer mit der nachträglichen Publizität ihrer Äußerungen rechnen, würde ihre Bereitschaft sinken, sich auf eine offene, vorbehaltlose Diskussion aktueller Problemstellungen und Handlungserfordernisse einzulassen; hierdurch könnte der Nutz- und Ertragswert des Gremiums Einbußen erleiden. Die Weitergabe der Gesprächsinhalte könne zudem die vertrauliche und konstruktive Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in nicht unerheblichem Maße negativ beeinflussen.

Hiergegen widersprach der Kläger und bat zudem um Mitteilung der Gründe für die verzögerte Entscheidung. Er trug vor, es bedürfe für jeden in den Protokollen behandelten Gegenstand der Darlegung, inwieweit eine konkrete Beeinträchtigung der Beratungen möglich sei. Die Gewährung von Teilzugang sei zu prüfen.

Mit Widerspruchsbescheid vom 23. Februar 2011 wies die Beklagte den Widerspruch

des Klägers zurück und teilte mit, das Thema „Einladungen/Verpflichtungserklärungen bei Besuchsaufenthalten“ sei in der Ausländerreferentenbesprechung vom 14./15. April 2010 erörtert (Tagesordnungspunkt [TOP] 25: „Bundeseinheitliches Merkblatt zur Verwendung des bundeseinheitlichen Formulars der Verpflichtungserklärung“), jedoch nicht abgeschlossen worden. Es könne nicht vorhergesagt werden, ob die Beratungen zu diesem Thema auf der anstehenden nächsten Ausländerreferentenbesprechung beendet werden könnten. Der Antrag habe sich auf eine komplexe Information bezogen, so dass die Überschreitung der Monatsfrist gerechtfertigt sei.

Hiergegen wendet sich der Kläger mit seiner am 4. März 2011 erhobenen Klage. Er macht geltend, es sei von der Beklagten nicht dargelegt worden, weshalb die Beratungen zu Verpflichtungserklärungen vertraulich behandelt werden müssten. Die Stellungnahmen einzelner Länder(vertreter) könnten ggf. anonymisiert werden.

In der mündlichen Verhandlung hat der Kläger mitgeteilt, dass er einen zuvor noch angekündigten Antrag auf Feststellung, dass die Bescheidung seines Antrags auf Informationszugang nicht rechtzeitig erfolgt sei, nicht stellen wolle.

Der Kläger beantragt zuletzt,

die Beklagte unter Aufhebung des Bescheides des Bundesministeriums des Inneren vom 20. Januar 2011 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 23. Februar 2011 zu verpflichten, ihm Zugang zu Tagesordnungspunkt 25 des Protokolls der Ausländerreferentenbesprechung vom 14./15. April 2010 zu gewähren.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie verweist auf den Inhalt der ergangenen Bescheide und trägt vor, die wesentlichen Gründe für die Vertraulichkeit der Beratungen über mögliche Änderungen an dem Merkblatt seien bereits in der mündlichen Verhandlung vom 10. Juni 2008 in der Verwaltungsstreitsache VG 2 A 62.07 dargelegt worden. Danach sei zu befürchten, dass einzelne Länder an dem Ziel der Schaffung einer bundeseinheitlichen Regelung zu Verpflichtungserklärungen nicht mehr mitwirken würden, wenn die von ihnen vertretene Meinung bekannt werde.

Der Vertreter der Beklagten hat in der mündlichen Verhandlung auf Nachfrage erklärt, bei den Informationen in dem Protokoll zu TOP 25 der Ausländerreferentenbesprechung vom 14./15. April 2010 handele es sich um drei Sätze, in denen zusammengefasst werde, wie ein Thema zukünftig zu handhaben sei. Zwar werde insoweit das Ergebnis der Besprechung am 14./15. April 2010 wie-

dergegeben. Es handele sich aber nur um ein Zwischenergebnis. Bei der nächsten Ausländerreferentenbesprechung Ende September 2011 werde dieses Thema wieder auf der Tagesordnung stehen. Es sei also noch kein endgültiges Beratungsergebnis gefunden worden.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Inhalte der Streitakte, des Verwaltungsvorgangs der Beklagten und der Streitakte VG 2 A 62.07 Bezug genommen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind.

Entscheidungsgründe

1. Der Kläger hat seine am 4. März 2011 erhobene Klage mit dem Antrag, festzustellen, dass sein Antrag auf Gewährung von Informationszugang nicht rechtzeitig beschieden worden ist, in der mündlichen Verhandlung nicht aufrechterhalten. Hierin ist eine teilweise Klagerücknahme zu erblicken. Gemäß § 92 Abs. 3 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) ist das Verfahren im Umfang der Klagerücknahme einzustellen.

2. Soweit danach noch über die Klage zu befinden ist, ist sie zulässig und begründet. Die Ablehnung der Gewährung von Zugang zu TOP 25 des Protokolls der Ausländerreferentenbesprechung vom 14./15. April 2010 ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten; der Kläger hat einen Anspruch auf Zugang zu den fraglichen Informationen (vgl. § 113 Abs. 5 VwGO).

Rechts- und Anspruchsgrundlage für das Informationsbegehren des Klägers ist § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG. Danach hat jeder nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen.

a. Die Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG liegen vor. Der Kläger ist als natürliche Person „jeder“ im Sinne dieser Bestimmung und das Bundesministerium des Inneren ist eine Behörde des Bundes. Bei dem von der Beklagten nicht zur Akteneinsicht freigegebenen Teil des Protokolls handelt es sich schließlich auch um eine amtliche Information im Sinne des § 2 Nr. 1 IFG. Denn sie dient amtlichen Zwecken und ist bestimmungsgemäß Bestandteil eines Vorgangs geworden.

b. Ausschlussgründe in Sinne der §§ 3 bis 6 IFG stehen dem Informationsbegehren des Klägers nicht entgegen. Maßstab für die Prüfung von Ausschlussgründen ist zunächst, ob deren Vorliegen von der Behörde plausibel dargelegt ist; dabei müssen die Angaben nicht so detailliert sein, dass Rückschlüsse auf die geschützte Informa-

tion möglich sind, sie müssen aber so einleuchtend und nachvollziehbar dargetan sein, dass das Vorliegen von Ausschlussgründen geprüft werden kann (vgl. Urteil der Kammer vom 21. Oktober 2010 - VG 2 K 89.09 - Juris, m.w.N.).

Bezogen auf TOP 25 des Protokolls der Ausländerreferentenbesprechung vom 14./15. April 2010 beruft sich die Beklagte danach zu Unrecht auf den - allein geltend gemachten - Ausschlussgrund des § 3 Nr. 3 Buchst. b) IFG. Nach dieser Bestimmung besteht ein Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn und solange die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden. Zweck der Vorschrift ist es, einen unbefangenen und freien Meinungsaustausch innerhalb einer Behörde oder zwischen Behörden zu gewährleisten. Schutzobjekt des § 3 Nr. 3 Buchst. b) IFG ist hierbei nur der eigentliche Vorgang der behördlichen Entscheidungsfindung, d.h. die Besprechung, Beratschlagung und Abwägung, mithin der eigentliche 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 22. Oktober 2008 - VG 2 A 114.08 -, m.w.N.).

Das Protokoll zu TOP 25 der Ausländerreferentenbesprechung vom 14./15. April 2010 wird danach schon nicht von § 3 Nr. 3 Buchst. b) IFG geschützt. Denn nach den Angaben der Beklagten in der mündlichen Verhandlung enthält der fragliche Teil des Protokolls keine Aufzeichnungen zum Beratungsvorgang selbst. Es handelt sich vielmehr um drei Sätze, in denen ausgeführt wird, wie eine bestimmte Frage zukünftig zu handhaben ist. Es wird hierin demnach nur das von § 3 Nr. 3 Buchst. b) IFG nicht geschützte Ergebnis der Beratung vom 14./15. April 2010 festgehalten.

Der Hinweis der Beklagten darauf, dass es an einer abschließenden Einigung der Ausländerreferenten zu dem erörterten Thema fehlt, ändert an der Qualifizierung des Protokollinhalts als Beratungsergebnis nichts. Entscheidend ist allein, dass der vom Kläger erstrebte Teil des Protokolls der Ausländerreferentenbesprechung keine Aufzeichnungen zur Beratschlagung und Abwägung und damit zum eigentlichen Vorgang des Überlegens enthält, sondern darin nur das (Zwischen-)Ergebnis der Beratung festgehalten wird, das (möglicherweise) Grundlage einer zukünftigen weiteren Beratung sein kann.

Aber auch ansonsten liegen die Voraussetzungen des § 3 Nr. 3 Buchst. b) IFG nicht vor. Die Vorschrift setzt eine Beeinträchtigung der Beratungen von Behörden voraus. Insoweit bedarf es einer Prognose, ob das Bekanntwerden der Information sich auf die Beratungen einer Behörde hindernd oder hemmend auswirken kann. An die

Wahrscheinlichkeit der Behinderung oder Hemmung sind hierbei 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 (vgl. Urteil der Kammer vom 22. Oktober 2008 - VG 2 A 114.08 -, m.w.N.).

Der Beklagten ist es nicht gelungen, plausibel darzulegen, dass das Bekanntwerden der drei Sätze des Protokolls zu TOP 25 der Ausländerreferentenbesprechung vom 14./15. April 2010 sich in diesem Sinne auf die Beratungen zwischen den Behörden behindernd oder hemmend auswirken kann. Dass der fragliche Protokollteil persönliche Erklärungen, Ideen oder Stellungnahmen von Teilnehmern - die möglicherweise sogar namentlich benannt werden - enthält (vgl. zu Protokollen mit einem solchen Inhalt OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 2. November 2010 - 8 A 475/10 -, juris), wurde nicht vorgetragen und ist auch im Übrigen nicht ersichtlich. Die von der Beklagten geäußerte Befürchtung, Teilnehmer der Ausländerreferentenbesprechung würden ihre Meinung zukünftig nicht mehr oder gerade deswegen äußern, weil sie mit einer späteren Veröffentlichung ihrer Meinung rechnen müssten, kann danach angesichts des konkreten Protokollinhalts nicht nachvollzogen werden. Es besteht auch keine hinreichende Wahrscheinlichkeit dafür, dass sich bei Bekanntwerden des Protokolls zu TOP 25 der Ausländerreferentenbesprechung vom 14./15. April 2010 einzelne Länder aus dem Beratungsprozess zurückziehen könnten. Unter Zugrundelegung des Vorbringens der Beklagten zum Inhalt des Protokolls zu dem fraglichen Tagesordnungspunkt werden darin nämlich keine Meinungen einzelner Länder dargestellt. Es ist deshalb auch nicht damit zu rechnen, dass die Auffassung einzelner Länder zur Frage der Handhabung von Verpflichtungserklärungen nach den §§ 66, 68 AufenthG entgegen deren Wunsch mit der Folge eines Rückzugs aus der Beratung öffentlich bekannt wird.

Ob die von der Beklagten dargelegten Befürchtungen auf andere Teile der Protokolle der Ausländerreferentenbesprechungen zutreffen, bedarf vorliegend keiner Entscheidung. Jedenfalls für das Protokoll zu TOP 25 der Ausländerreferentenbesprechung vom 14./15. April 2010 greift der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 3 Buchst. b) IFG nach allem nicht ein.

3. Die Kostenentscheidung folgt aus den §§ 154 Abs. 1, 155 Abs. 2 VwGO. Der zurückgenommene und der erfolgreiche Teil der Klage hatten das gleiche Gewicht, so dass sich die aus dem Tenor ersichtliche Kostenquote ergibt.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. den §§ 708 Nr. 11, 711, 709 Satz 2 ZPO.

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 oder in elektronischer Form (Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr mit der Justiz im Lande Berlin vom 27. Dezember 2006, GVBl. S. 1183, in der Fassung der Zweiten Änderungsverordnung vom 9. Dezember 2009, GVBl. S. 881) 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 oder in elektronischer Form darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Hardenbergstraße 31, 10623 Berlin, einzureichen.

Vor dem Oberverwaltungsgericht 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 staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz 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

Becker

Hömig

/Wol.

Ausgefertigt

Justizbeschäftigte
als Urkundsbeamte der Geschäftsstelle