Verwaltungsgericht Köln, 13 K 119/08

Datum:	25.02.2010
Gericht:	Verwaltungsgericht Köln
Spruchkörper:	13. Kammer
Entscheidungsart:	Urteil
Aktenzeichen:	13 K 119/08
ECLI:	ECLI:DE:VGK:2010:0225.13K119.08.00

Tenor:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens trägt der Kläger einschließlich derjenigen Kosten, die durch die Anrufung des örtlich unzuständigen Verwaltungsgerichts Berlin entstanden sind.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils beizutreibenden Betrages abwenden, soweit nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in entsprechender Höhe leistet.

Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand 1

Der Kläger ist Geschäftsführer der 2002 gegründeten Organisation "foodwatch e. V. - die essensretter", eines als gemeinnützig anerkannten Vereins, der nach seinem Satzungszweck den Verbraucherschutz durch Verbraucherberatung und Verbraucheraufklärung fördern will. Mit seiner Klage begehrt er Auskünfte über Beratungen der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission. Die Deutsche Lebensmittelbuch-Kommission (im Folgenden: Kommission) wird nach § 16 Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch - LFGB - beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (im Folgenden: Ministerium) gebildet. Mitglieder der 32köpfigen Kommission sind Vertreter aus den Kreisen der Lebensmittel-, Veterinärmedizin, Ernährungs- und Rechtswissenschaft, der Lebensmittelüberwachung, der Verbraucherschaft (Verbraucherzentralen, Gewerkschaften, Stiftung Warentest) und der 2

Lebensmittelwirtschaft (Verbände und Lebensmittelunternehmen), vgl. § 16 Abs. 2 Satz 1 LFGB. Aus Gründen der Arbeitsökonomie werden aus dem Kreis der Kommissionsmitglieder Fachausschüsse für die spezifischen Sachgebiete gebildet. Aufgabe der Kommission ist die Erstellung von so genannten Leitsätzen, in denen Herstellung, Beschaffenheit oder sonstige Merkmale von Lebensmitteln, die für die Verkehrsfähigkeit der Lebensmittel von Bedeutung sind, beschrieben werden, und die im Deutschen Lebensmittelbuch zusammengefasst sind, § 15 LFGB. Das Ministerium bestellt den Vorsitzenden der Kommission und seine Stellvertreter und erlässt nach Anhörung der Kommission eine Geschäftsordnung, § 16 Abs. 2 Satz 2 LFGB. Derzeit maßgeblich ist die Geschäftsordnung vom 25. Mai 2009 (Bundesanzeiger 2009 Nr. 82, S. 1970). Nach deren § 1 Abs. 3 Satz 2 haben die Mitglieder der Kommission über die Beratungen des Plenums und der Fachausschüsse Verschwiegenheit zu wahren, soweit das Ministerium die Verschwiegenheitspflicht nicht aufhebt; ausgenommen davon sind Leitsatzentwürfe, soweit sie zur Beratung in Fachkreisen dienen. Nach § 5 Abs. 3 Satz 2 der Geschäftsordnung sind die Sitzungen von Plenum und Fachausschüssen nicht öffentlich, wobei nach Abs. 4 das jeweilige Gremium darüber befinden kann, ob und inwieweit die Öffentlichkeit über den Verlauf und das Ergebnis der Sitzung unterrichtet wird. Über die Sitzungen wird ein Ergebnisprotokoll angefertigt, in das persönliche Erklärungen und Stellungnahmen der Mitglieder aufzunehmen sind, § 5 Abs. 6 der Geschäftsordnung. Über die Leitsätze ist grundsätzlich einstimmig zu bestimmen; Beschlüsse, denen nicht mindestens drei Viertel der Mitglieder der Kommission zugestimmt haben, sind unwirksam, § 16 Abs. 3 Sätze 1 und 2 LFGB.

Am 29. Januar 2007 beantragte der Kläger mit unmittelbar an die Kommission gerichtetem Schreiben, ihm Einsicht in die Protokolle von Sitzungen des Plenums (vom 2. Oktober 2001, 27. November 2002 und vom 17. Dezember 2003), des Fachausschusses Fleisch und Fleischerzeugnisse (vom 11. Januar 2001, vom 1./2. Februar 2001, vom 8. Juni 2001, vom 21. April 2005 und vom 17. Februar 2006) sowie des Fachausschusses Alkoholfreie Getränke (vom 26. Juni 2001, vom 29. Januar 2002, vom 15. April 2002 und vom 22. August 2002) in der Form zu gewähren, dass ihm entsprechende Fotokopien zur Verfügung gestellt würden. Dabei berief er sich auf das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes und war der Ansicht, die Geheimhaltungs- und Vertraulichkeitsregelungen in der Geschäftsordnung der Kommission stehe dem nicht entgegen. 3

Nach einer gutachtlichen, im Ergebnis den Anspruch ablehnenden Stellungnahme des seinerzeitigen Vorsitzenden der Kommission lehnte das Ministerium den Antrag mit Bescheid vom 27. April 2007 ab und führte aus, es sei zwar anspruchsverpflichtete Behörde im Sinne des Informationsfreiheitsgesetzes, könne aber - jedenfalls nicht ohne die Einwilligung der Kommission - über die Herausgabe entscheiden; einer Herausgabe habe der Vorsitzende der Kommission nicht zugestimmt. Die Kommission sei gesetzlich nicht in das Ministerium inkorporiert und nicht Teil dieser Behörde; Einwirkungsbefugnisse im Hinblick auf die Herausgabe von Informationen gebe es nicht. Zudem sei in der Geschäftsordnung die Vertraulichkeit der Beratungen und Ergebnisse der Kommissionsarbeit geregelt. Dagegen legte der Kläger rechtzeitig Widerspruch ein und machte geltend, der Antrag sei nicht an das Ministerium, sondern an die Kommission selbst gerichtet gewesen, und kündigte eine Untätigkeitsklage an. Daraufhin nahm das Ministerium den ablehnenden Bescheid am 13. Juli 2007 zurück und kündigte eine Bescheidung durch die Kommission selbst an. Im August und September 2007 mahnte der Kläger eine Bescheidung an und verwies erneut auf die Erhebung einer Untätigkeitsklage. 4

Mit formlosem Schreiben vom 6. September 2007, dem eine Rechtsbehelfsbelehrung nicht beigefügt war, teilte der Vorsitzende der Kommission dem Kläger mit, dass die Kommission 5

von Gesetzes wegen nicht in das Ministerium eingegliedert sei. Sie sei nicht Teil dieser Behörde und ihr fehle auch unabhängig davon die Eigenschaft als Behörde des Bundes. Damit sei ein Anspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes zu verneinen. Dagegen legte der Kläger am 15. Oktober 2007 Widerspruch ein und machte geltend, bei dem Schreiben vom 6. September 2007 handele es sich um einen Verwaltungsakt. Die Kommission sei nach dem Informationsfreiheitsgesetz einer Behörde gleichgestellt und damit auskunftspflichtig. Mit formlosem Schreiben vom 6. November 2007 widersprach dem der Vorsitzende der Kommission. Die Kommission sei keine Behörde, sie nehme keine Aufgaben öffentlicher Verwaltung wahr. Im Schreiben vom 6. September 2007 sei keine Regelung getroffen, sondern nur eine Rechtsauffassung mitgeteilt worden. Die Kommission sei eine Arbeitsgruppe unabhängiger Sachverständiger, die die gutachterlichen Äußerungen aller in Betracht kommenden Kreise zusammenfasse und in ihre eigene unabhängige fachliche Beschreibung einbeziehe. Ihre Aufgabe sei es allein, die für die Verkehrsfähigkeit maßgeblichen Eigenschaften von Lebensmitteln in Leitsätzen zu beschreiben.

Am 24. November 2007 hat der Kläger Klage beim Verwaltungsgericht Berlin erhoben, welches das Verfahren wegen örtlicher Unzuständigkeit mit Beschluss vom 11. Dezember 2007 an das erkennende Gericht verwiesen hat. 6

Zur Begründung trägt der Kläger vor, die Klage sei als Verpflichtungsklage zulässig, denn bei den Entscheidungen über das Informationsbegehren handele es sich um Verwaltungsakte. Jedenfalls aber sei die Klage als Untätigkeitsklage zulässig. Der Anspruch des Klägers sei gegeben, weil es sich bei der Kommission um eine Stelle handele, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehme. Die nach § 16 Abs. 2 LFGB wahrgenommene Tätigkeit der Kommission stelle hoheitlich verwaltende Tätigkeit dar, weil die im Deutschen Lebensmittelbuch zusammengefassten Leitsätze erheblich in den privaten Lebensmittelhandel eingriffen. 7

Bei der dem Anspruch entgegengehaltenen Geschäftsordnung der Kommission handele es sich nicht um eine Rechtsvorschrift, die dem Informationsanspruch entgegenstehen könne. Es fehle insoweit die Außenwirkung, es handele sich um eine reine Verwaltungsvorschrift. Derartige Verwaltungsvorschriften könnten - soweit nicht im Gesetz ausdrücklich erwähnt - nur dann einem Anspruch entgegenstehen, wenn sie von einem obersten Verfassungsorgan stammten, und dementsprechende demokratische Legitimation aufwiesen. Dies sei etwa bei der Geschäftsordnung des Bundesrates der Fall, nicht aber bei der der Beklagten. Auch stehe die Geheimhaltungspflicht zur Disposition des Ministeriums und der jeweiligen Kommissions- bzw. Fachausschussmitglieder. Dies stehe der Qualifizierung als durch Rechtsvorschrift, mithin allgemein verbindlich angeordneter Vorschrift zur Geheimhaltung entgegen. Jedenfalls könne ihm Einsicht in die Protokolle in der Form gewährt werden, dass die Namen der sich äußernden Mitglieder geschwärzt würden. 8

Der Kläger beantragt, 9

die Bescheide der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission vom 6. September 2007 und 6. November 2007 aufzuheben, sowie die Beklagte zu verpflichten, dem Kläger Einsicht in 10

- die Protokolle der Sitzungen des Plenums der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission vom 2. Oktober 2001, vom 27. November 2002 und vom 17. Dezember 2003, 11

- des Fachausschusses "Fleisch und Fleischerzeugnisse" der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission vom 11. Januar 2001, vom 1./2. Februar 2001, vom 8. Juni 2001, vom 21. April 2005 und vom 17. Februar 2006, 12

- des Fachausschusses "Alkoholfreie Getränke" der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission vom 26. Juni 2001, vom 29. Januar 2002, vom 15. April 2002 und vom 22. August 2002 13

zu gewähren, indem dem Kläger entsprechende Fotokopien zur Verfügung gestellt werden, 14

hilfsweise, 15

die Beklagte zu verpflichten, ihm die beantragte Einsicht zu gewähren, dabei jedoch zuvor die Namen derjenigen zu löschen, deren persönliche Erklärungen oder Stellungnahmen gemäß § 5 Abs. 6 Satz 2 der Geschäftsordnung der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission protokolliert worden sind. 16

Die Beklagte beantragt, 17

die Klage abzuweisen. 18

Dazu trägt sie vor, dass die beantragte Einsichtnahme ausgeschlossen sei, weil der Inhalt der Protokolle einer durch Rechtsvorschrift geregelten Geheimhaltungsvorschrift und außerdem einem Amtsgeheimnis im Sinne dieser Vorschrift unterliegen würden. Zu den Regelungen im Sinne der Norm gehörten auch Vorschriften in Geschäftsordnungen, die auf gesetzlicher Grundlage erlassen worden seien. Die Geschäftsordnung der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission beruhe auf § 16 Abs. 2 LFGB. In dieser Geschäftsordnung werde eine Geheimhaltungsregelung getroffen. Daraus folge zugleich, dass sie ein Amtsgeheimnis darstellten. Auch dem Hilfsantrag sei der Erfolg zu versagen; die in den Protokollen festgehaltenen Einzelheiten könnten nicht derart anonymisiert werden, dass sie keinerlei Rückschlüsse auf die Personen mehr zuließen. 19

Am 13. November 2008 ist ein Erörterungstermin vor dem Berichterstatter durchgeführt worden. Im Nachgang dazu haben die Kommission und die betroffenen Fachausschüsse einer Information der Öffentlichkeit über die Sitzungen, über deren Protokolle der Kläger Auskunft begehrt, ausdrücklich abgelehnt. 20

Die Beteiligten haben auf die Durchführung der mündlichen Verhandlung verzichtet. 21

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie den beigezogenen Verwaltungsvorgang des Ministeriums Bezug genommen. 22

Entscheidungsgründe 23

Im Einverständnis der Beteiligten konnte das Gericht ohne mündliche Verhandlung entscheiden (§ 101 Abs. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO). 24

Die Klage ist zulässig, hat aber weder mit dem Haupt- noch mit dem Hilfsantrag Erfolg. 25

Die Klage ist als Verpflichtungsklage nach § 42 Abs. 1 2. Alternative VwGO zulässig, wobei offen bleiben kann, ob in den Schreiben des Vorsitzenden der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission vom 6. September 2007 und 6. November 2007 eine förmliche Ablehnung und gegebenenfalls eine Widerspruchsentscheidung einer Behörde zu sehen sind. Denn nach § 9 Abs. 4 Satz 1 des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz - IFG) vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722) ist gegen die eine Informationserteilung ablehnende Entscheidung die Verpflichtungsklage statthaft. Diese 26

ist hier als Untätigkeitsklage nach § 75 VwGO auch vor Ergehen einer ablehnenden Entscheidung oder einer Bescheidung des vom Kläger eingelegten Widerspruchs zulässig, weil sowohl seit Antragstellung im Januar 2007 als auch der Widerspruchseinlegung im Oktober 2007 mehr als drei Monate vergangen sind, ohne das dem Begehren entsprochen oder es förmlich beschieden worden wäre. Ob im Hinblick auf die nach § 9 Abs. 1 in Verbindung mit § 7 Abs. 5 Satz 2 IFG geltende Monatsfrist eine kürzere Frist als die Dreimonatsfrist des § 75 Abs. Satz 2 VwGO maßgeblich ist, kann gleichfalls dahinstehen.

Die Klage hat keinen Erfolg. Die Ablehnung des Antrags auf Informationszugang ist zu Recht erfolgt und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten, § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO. 27

Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG hat jeder nach Maßgabe des Gesetz gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Für sonstige Bundesorgane und -einrichtungen gilt dieses Gesetz, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, Satz 2. 28

Das IFG findet hier grundsätzlich Anwendung. Der Kläger ist als natürliche Person nach § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG anspruchsberechtigt. Im Übrigen wäre - was im Verwaltungsverfahren noch diskutiert worden ist - auch der foodwatch e. V. als juristische Person ein "jeder" im Sinne der Norm, die Beschränkung auf natürliche Personen findet sich im Informationsfreiheitsgesetz des Bundes nicht. 29

Die Kommission ist als allein verfügungsberechtigte Stelle Behörde des Bundes im Sinne von § 7 Abs. 1 IFG und § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG und damit - vorbehaltlich der Ausschlussgründe - auskunftsverpflichtete Stelle. Das IFG verzichtet auf eine eigenständige Definition des Begriffs der Behörde, so dass auf das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes zurückzugreifen ist, 30

allgemeine Auffassung, s. Schoch, IFG, 2009, § 1 Rn. 78; vgl. auch Gesetzesbegründung, BTDrucks. 15/4493, S. 7. 31

Behörde ist nach § 1 Abs. 4 VwVfG jede Stelle, die Aufgaben öffentlicher Verwaltung wahrnimmt; maßgeblich ist ein funktionaler, weiter Behördenbegriff, durch den auch Maßnahmen der Legislativorgane und Gerichte erfasst werden, soweit sie als Verwaltungstätigkeit zu qualifizieren sind. Negativ abgegrenzt soll der materielle Verwaltungsbegriff diejenigen staatlichen Tätigkeiten umfassen, die nicht Rechtsetzung und Rechtsprechung sind, 32

Schoch, a.a.O., § 1 Rn. 78; Rossi, IFG, 2006, § 1 Rn. 40. 33

Das Bundesverwaltungsgericht definiert als Behörde eine in den Organismus der Staatsverwaltung eingeordnete, organisatorische Einheit von Personen und sächlichen Mitteln, die mit einer gewissen Selbständigkeit ausgestattet, dazu berufen ist, unter öffentlicher Autorität für die Erreichung der Zwecke des Staates oder von ihm geförderter Zwecke tätig zu sein, 34

Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 24. Januar 1991 - 2 C 16.88 -, Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE) 87, 310 (312). 35

Ob für die Behördeneigenschaft neben der organisatorischen Selbständigkeit - die namentlich in eigenem Personal und eigener Leitung zum Ausdruck kommt - erforderlich ist, dass die Stelle auch unmittelbar oder nach außen tätig wird, wobei maßgeblich die durch öffentlich- 36

rechtliche Vorschriften vermittelte Befugnis ist, nach außen hin verbindlich tätig zu werden, sei es auch nur schlicht-hoheitlich,

so Rossi, a.a.O., § 1 Rn. 41, 37

oder auch rein gutachterlich-beratenden Stellen Behördeneigenschaft zuzuerkennen ist, 38

vgl. Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 7. Aufl. 2008, § 1 Rn. 243 f., 39

kann dahinstehen. Denn die Voraussetzungen beider rechtlichen Ansätze liegen hinsichtlich der in Anspruch genommenen Kommission vor. 40

Die Kommission wird nach § 16 Abs. 1 LFGB nur "beim" Ministerium gebildet, ist also ein organisatorisch verselbständigtes und nicht vollständig integriertes Gremium, was auch im Verwaltungsverfahren von ihrem ehemaligen Vorsitzenden besonders betont wurde. Nach den Angaben der Kommission sind die Mitglieder unabhängig. Sie werden nach Maßgabe des § 16 Abs. 2 Satz 1 LFGB vom Ministerium berufen und sind nach § 1 Abs. 2 Satz 3 der Geschäftsordnung nur abzuberufen, wenn sie nicht mehr Vertreter der jeweils zu berücksichtigenden Gruppe sind. Die Kommission hat ein eigenes Präsidium und ist auch im Übrigen durch das seitens des Ministeriums unterhaltene Sekretariat organisatorisch verselbständigt. 41

Des Weiteren nimmt die Kommission Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahr. Verwaltung ist die Tätigkeit außerhalb von Rechtsetzung und Rechtsprechung. Zum Verwalten gehört etwa auch die Tätigkeit durch schlicht-hoheitliches Handeln, etwa durch Empfehlungen, Warnungen oder Belehrungen, 42

vgl. Schmitz, a.a.O., § 1 Rn. 138 und 145. 43

Die Kommission verfasst die so genannten Leitsätze als Bestandteile des Lebensmittelbuchs nach § 15 Abs. 1 LFGB, die für die Verkehrsfähigkeit von Bedeutung sind. Sie stellen in Bereichen, in denen keine oder nur unzureichende Rezepturvorgaben für Lebensmittel vorhanden sind, die Grundlage für Verbraucher, aber auch für die Überwachung durch Behörden und Gerichte dar, 44

vgl. Meyer, in: Meyer/Streinz, LFGB. BasisVO, 2007, § 15 Rn. 1. 45

Die Leitsätze werden im Bundesanzeiger und Gemeinsamen Ministerialblatt veröffentlicht, sind allerdings nach allgemeiner Auffassung keine Normen oder Verwaltungsrichtlinien, sondern antizipierte Sachverständigengutachten mit für die Gerichte hohem Beweiswert, 46

vgl. Meyer, a.a.O., § 15 Rn. 8 f. 47

Die Leitsätze sind daher jedenfalls dem Bereich des schlicht-hoheitlichen Verwaltungshandels in Form von hohe Verbindlichkeit besitzenden Empfehlungen zuzurechnen. 48

Jedoch steht dem Anspruch des Klägers gegen die Bundesbehörde "Lebensmittelbuch-Kommission" der Versagungsgrund des § 3 Nr. 4 IFG entgegen. Nach § 3 Nr. 4 IFG besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift oder durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt. Dem 49

Auskunftsbegehren des Klägers stehen hier die in § 1 Abs. 2 Satz 2, § 6 Abs. 3 Satz 2, § 5 Abs. 3 Satz 2 der Geschäftsordnung der Kommission festgelegten Bestimmungen über die Nichtöffentlichkeit der Sitzungen und Vertraulichkeit der Beratungen entgegen, nachdem das Plenum der Kommission sowie die betroffenen Fachausschüsse "Fleisch und Fleischerzeugnisse" und "Alkoholfreie Getränke" ausdrücklich eine Information der Öffentlichkeit gemäß § 5 Abs. 4 der Geschäftsordnung abgelehnt haben und das Ministerium auch die Verschwiegenheitspflicht nicht nach § 1 Abs. 3 Satz 2 der Geschäftsordnung aufgehoben hat .

Zwar handelt es sich bei der Geschäftsordnung der Kommission nicht um eine "besondere Rechtsvorschrift", die dem Informationszugang entgegensteht. Der Begriff ist weit gefasst, jedoch muss zugleich beachtet werden, dass § 3 Nr. 4 IFG als Ausnahmevorschrift eng auszulegen ist. Maßgabe des Gesetzgebers ist, dass der Zugang zu so viel Information wie möglich eröffnet und der Geheimnisschutz weitgehend zurückgedrängt werden soll, 50

vgl. BTDrucks. 15/4493, S. 11. 51

Dies spricht gegen eine weite Auslegung des Begriffs der Rechtsvorschrift. Auch der Aufnahme der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen in den Normtext des § 3 Nr. 4 IFG hätte es nicht bedurft, wenn mit "Rechtsvorschriften" Regelungen aller Qualität gemeint sein sollten. Demzufolge sind darunter - ebenso wie für den gleichlautenden Begriff in § 1 Abs. 3 Satz 1 des Bundesdatenschutzgesetzes - nur Gesetze im formellen Sinne, Rechtsverordnungen und Satzungen zu verstehen, 52

vgl. Simitis, BDSG, 6. Aufl. 2006, § 1 Rn. 164 f., 168; Rossi, a.a.O., § 3 Rn. 50; Schoch, a.a.O., § 3 Rn. 139; vgl. auch die Gesetzesbegründung, vgl. BTDrucks. 15/4493, S. 11, in der nur formell gesetzlich geregelte Geheimhaltungs-Rechtsvorschriften angeführt sind. 53

Hingegen handelt es sich bei der Geschäftsordnung weder um ein formelles oder materielles Gesetz noch um eine Satzung. Die Geschäftsordnung wird zwar aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigung in § 16 Abs. 2 Satz 2 LFGB erlassen, erlangt dadurch aber keine Rechtsnorm- oder Satzungsqualität; vielmehr handelt es sich um Innenrecht der Behörde Lebensmittelbuch-Kommission und ist daher einer allgemeinen Verwaltungsvorschrift gleichzustellen. 54

Jedoch konstituieren die Vorschriften der Geschäftsordnung über die Nichtöffentlichkeit der Sitzungen und die Vertraulichkeit der Beratungen von Plenum und Fachausschüssen der Lebensmittelbuch-Kommission ein besonderes Amtsgeheimnis im Sinne von § 3 Nr. 4 IFG, das hier dem Informationszugangsanspruch des Klägers entgegensteht. Ein besonderes Amtsgeheimnis ist dann gegeben, wenn es zum einen ausdrücklich geregelt und der Regelungszweck auch - gegebenenfalls in Abwägung mit dem Informationsinteresse nach dem IFG - anzuerkennen ist, 55

vgl. Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (OVG NRW), Beschluss vom 21. August 2008 - 13a F 11/08 -, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.). 2008, 1324 (1326) zu vertraulichen Beratungen nach § 7 Abs. 1 IFG NRW. 56

Zweck des Amtsgeheimnisses darf nicht Geheimhaltung um der Geheimhaltung willen sein, sondern das Geheimhaltungsbedürfnis muss durch legitime Zwecke gerechtfertigt sein. 57

58

Daran gemessen liegt hier ein besonderes Amtsgeheimnis vor. Die Vertraulichkeitsregelung betreffend die Beratungen der Gremien der Kommission ist in einer aufgrund der gesetzlichen Ermächtigung in § 16 Abs. 2 Satz 2 LFGB ergangenen Geschäftsordnung ausdrücklich niedergelegt. Der Schutzzweck der in der Geschäftsordnung der Kommission niedergelegten Verschwiegenheitspflicht rechtfertigt die Vertraulichkeit und damit den Schutz eines besonderen Amtsgeheimnisses. Die Kommission ist schon von Gesetzes wegen sehr heterogen zusammengesetzt. Aktuell gehören ihr etwa Vertreter der Stiftung Warentest, der Assoziation Ökologischer Lebensmittelhersteller, von Verbraucherzentralen, der Lebensmittelindustrie, der universitären Forschung, der Lebensmittelüberwachungsämter und von Bauernverbänden an,

vgl. im Einzelnen Liste der Mitglieder der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission, 59
http://www.bmelv.de/SharedDocs/Standardartikel/Ernaehrung/SichereLebensmittel/Kennzeichnung/Leber

Diese repräsentieren die vier in § 16 Abs. 2 Satz 1 LFGB abstrakt umschriebenen 60
Interessengruppen. Die Mitglieder der Kommission stehen in ihrer Arbeit unter besonderem Augenmerk sowohl der entsendenden Interessengruppen als auch der Öffentlichkeit; dies ist der besonderen Bedeutung der Lebensmittelzusammensetzung und der deutlich gewachsenen Aufmerksamkeit des so genannten "kritischen Verbrauchers" geschuldet. Skandale um Lebensmittel - die selbstverständlich nichts mit der Arbeit der Kommission zu tun haben, die ja gerade Standards setzen soll - waren dafür ebenso ursächlich wie Diskussionen um gentechnisch veränderte Lebensmittel. Das Ergebnis der Beratungen und Beschlussfassungen der Kommission und ihrer Ausschüsse, die Leitsätze, haben erhebliche Bedeutung. Die Leitsätze beschreiben diejenigen Beschaffenheitsmerkmale, die die Verkehrskreise üblicherweise bei Lebensmitteln erwarten, die unter der jeweiligen Bezeichnung vertrieben werden. Dadurch setzen sie Standards bei der Herstellung der Lebensmittel. Die Leitsätze erlangen weiter Bedeutung bei der Frage, ob Verbraucher durch Lebensmittelbezeichnungen irregeführt werden, dienen aber auch der Abgrenzung zu Arzneimitteln. Damit sind sie zwar keine Rechtnormen, aber Sachverständigengutachten besonderer Art und für die Praxis ein unentbehrliches Beweismittel.

Wegen dieser hohen Bedeutung der Leitsätze und der Steigerung ihrer Akzeptenz sind sie 61
nach § 16 Abs. 3 Sätze 1 und 2 LFGB grundsätzlich einstimmig, zumindest aber mit drei Viertel der Mitglieder der Kommission zu beschließen sind; ansonsten sind die Leitsätze unwirksam. Das Plenum der Kommission ist daher ebenso wie die die Leitsätze vorbereitenden Fachausschüsse angesichts der jeweils beteiligten Vertreter von nicht immer, aber oft divergierenden Interessen in hohem Maße auf Kompromissbereitschaft angewiesen, bei dem etwa ein Nachgeben der Industrievertreter in einer Frage einem Nachgeben der Verbraucherschützer in einer anderen Frage korrespondieren kann. Ohne den Schutz der Vertraulichkeit könnten Mitglieder der Kommission vor diesem Hintergrund bei Beratungen vor solchen Kompromissen zurückschrecken oder auch Meinungsäußerungen, die ihrer Einschätzung nach fachlich durchaus geboten sind, unterlassen, weil sie fürchten, hinterher öffentlich oder von den sie entsendenden Kreisen zur Rechenschaft gezogen zu werden. Es bestände die Möglichkeit, dass Kommissionsmitglieder ohne den Schutz der Vertraulichkeit ihres Namens auf sachlich gerechtfertigte Beratungsbeiträge verzichten, weil sie in der Öffentlichkeit lediglich als Ausdruck mangelnder Unabhängigkeit von Einflüssen gedeutet werden könnten. Um zu beständigen und ausgewogenen Lösungen der Sachfragen zu gelangen, ist die unbefangene Diskussion der Kommission über die anstehenden Fragen notwendig und schutzwürdig. Die Gefährdung der freien sachbezogenen Diskussion, die dem jeweiligen Kommissionsmitglied auch die Möglichkeit gibt, sich gegen die Position seines Entsenders zu entscheiden, ist auch deswegen realistisch, weil die Protokolle von Plenum

und Fachausschüssen nach den Angaben des Sekretariats im Erörterungstermin nicht nur als reine Ergebnisprotokolle geführt werden, sondern den Verlauf der Debatte mit Namensnennung nachzeichnen und überdies nach § 5 Abs. 6 Satz 2 der Geschäftsordnung auch persönliche Erklärungen mit Namensnennung zu Protokoll gereicht werden können. Ohne die gebotene Vertraulichkeit würde die offene Meinungsbildung und neutrale Entscheidungsfindung beeinträchtigt. Der Prozess der Entscheidungsfindung soll geschützt werden. Dieser Schutz dient dazu, dass in vertraulichen Beratungen in einer Atmosphäre der Offenheit und ohne von außen hineingetragene Interessenkollisionen ein allein an der Sache orientierter Austausch von Argumenten sowie eine unbeeinflusste Abstimmung erfolgen,

vgl. auch OVG NRW, Beschluss vom 21. August 2008 - 13a F 11/08 -, a.a.O., DVBl. 2008, 1324 (1326). 62

Die Folge der Öffentlichkeit der Diskussionen wäre entweder, dass sachbezogene Diskussion nicht stattfände bzw. in den informellen Bereich außerhalb der Plenums- oder Fachausschusssitzungen verlagert würde oder gar eine Einigung und Beschlussfassung über Leitsätze gänzlich unterbliebe. All dies zu verhindern, stellt ein legitimes Interesse dar, was das besondere Amtsgeheimnis im Sinne der Nichtöffentlichkeit und Vertraulichkeit nach § 3 Nr. 4 IFG rechtfertigt. 63

Daran ändert sich auch dadurch nichts, dass die Leitsatzentwürfe zur Diskussion in der Fachöffentlichkeit wie die Leitsätze selbst nach Abschluss der Beratungen und Beschlussfassung veröffentlicht werden. Auch für die veröffentlichten Leitsätze muss die Vertraulichkeit der Diskussion in Plenum und Fachausschüssen nach Abschluss der Beratungen erhalten bleiben. Denn wissen die Mitglieder der Kommission um eine spätere Freigabe der Beratungsniederschriften, halten sie sich auch in der Beratung zurück. Der Prozess der Entscheidungsfindung muss weiterhin geschützt bleiben, 64

so zutreffend OVG NRW, Beschluss vom 21. August 2008 - 13a F 11/08 -, a.a.O., DVBl. 2008, 1324 (1326) unter Hinweis auf OVG NRW, Urteil vom 17. Mai 2006 - 8 A 1642/05 -, Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (NWVBl.) 2006, 292 (294). 65

Auch mit dem damit zur Entscheidung des Gerichts gestellten Hilfsantrag hat die Klage keinen Erfolg. Denn auch bei Schwärzung oder Löschung der Namen der sich jeweils äußernden Mitglieder von Kommission und Fachausschüssen bleibt eine Identifikation möglich. Je nach Herkunft des Mitglieds, etwa aus dem Kreis der Verbraucherschützer oder der Lebensmittelindustrie, lassen sich aus dem Inhalt und dem Argumentationsgang Rückschlüsse auf die - durch die Veröffentlichung im Internet namentlich bekannten - 32 Mitglieder der Kommission treffen. Wie seitens der Beklagten dargelegt, wird in den Protokollen der Sitzungsverlauf, d. h. die von den Sitzungsteilnehmern vertretenen Standpunkte und Vorschläge, teilweise personenbezogen, teilweise gruppenbezogen festgehalten, was eine Identifikation, gegebenenfalls mit Hilfe auch der Anwesenheitsliste, ermöglicht. Der oben aufgezeigte Schutzweck des besonderen Amtsgeheimnisses wäre daher auch bei geschwärzter Offenlegung nicht gewährleistet. 66

Die Kostenentscheidung folgt § 154 Abs. 1, § 155 Abs. 4 Abs. 1 VwGO. 67

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 VwGO i. V. m. § 708 Nr. 11, § 711 der Zivilprozessordnung. 68

Die Berufung war zuzulassen, weil die sich zur Behördeneischaft der Kommission und zu § 3 Nr. 4 IFG stellenden Fragen von rechtsgrundsätzlicher Bedeutung sind (§ 124a Abs. 1, § 124 69

Abs. 2 Nr. 3 VwGO).

Justiz NRW
Rechtsprechungsdatenbank ONLINE