die plausible Darlegung von möglichen nachteiligen Auswirkungen auf internationale Beziehungen, sondern es ist eine einzelfallbezogene sowie hinreichend substantiierte und konkrete Darlegung einer Beeinträchtigung der notwendigen Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen erforderlich, um eine Informationsversagung anzunehmen (VG Berlin Urt. v. 7.5.2015 – 2 K 247/12). Die entsprechende Beeinträchtigung wurde konkret begründet, da den USA aus den Informationen zur Gesamtfördersumme und zu den Verbundpartnern Verhandlungsvorteile für die Gespräche mit der WTO erwachsen könnten. Es lag nach Auffassung des VG Berlin nicht fern, dass in einer Atmosphäre der wechselseitigen Vorwürfe von freihandelswidrigen Subventionen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den USA ein Verhandlungsgleichgewicht gewahrt werden musste, welches durch die Offenlegung der begehrten Informationen gestört werden konnte. Da die Verhandlungen im Zusammenhang mit der WTO andauerten und auch **auf unbestimmte Zeit** hin andauern konnten, war aus Sicht des Gerichts der Beschränkungsgrund erfüllt (VG Berlin Urt. v. 7.5.2015 – 2 K 247/12).

X. Beratungen von Behörden (§ 3 Nr. 3b))

76 Mit § 3 Nr. 3b) IFG erfasst der Gesetzgeber rein **innerstaatliche Abläufe** ohne Auswirkung auf internationale Verhandlungen. Beeinträchtigungen der „notwendigen Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden" sollen bei zwischen- und innerbehördlichen Vorgängen, bei Beratungen zwischen Exekutive und Legislative sowie zwischen Behörden und sonstigen Einrichtungen wie Forschungseinrichtungen möglich sein (BT-Drs. 15/4493, 10). Aus der Gesetzesbegründung wird ein Widerspruch mit dem eigentlichen Gesetzestext offenbar. Gemäß § 3 Nr. 3b) IFG besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn und solange die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden. Die „notwendige Vertraulichkeit" der Beratungen wird nicht erwähnt. Das entsprechende Tatbestandsmerkmal wird nur bei § 3 Nr. 3a) IFG genannt. Andererseits wird sichtbar, dass im Rahmen von § 3 Nr. 3a) IFG der Passus „beeinträchtigt werden" fehlt, was als gesetzgeberisches Versehen zu werten ist (Schirmer in BeckOK Info MedienR IFG § 3 Rn. 132). Nicht vom Schutzzweck erfasst sein sollen personenbezogene Angaben von Beratern oder Gutachtern. Erfasst sein soll die Vertraulichkeit der Beratung, nicht hingegen die Identität der Berater. Im zugrunde liegenden Sachverhalt begehrte der Antragsteller die Namen und Büroanschriften der Gutachter zu einem Projektförderantrag (VG Berlin Urt. v. 28.1.2015 – 2 K 128/14).

77 **1. Zeitlicher Rahmen.** Eine Informationsversagung kommt in Betracht, „solange" die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden. Die Rechtsprechung stellt streng auf den Wortlaut ab und sieht das Ende der Beeinträchtigung nicht notwendig in der **Beendigung einer behördlichen Beratung.** In einem Fall beantragte ein Bürger den Zugang zu Sitzungsprotokollen bei der beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz gebildeten Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission. Die Kommission erstellt und beschließt nach § 15 LFGB Leitsätze nach von der Bundesregierung anerkannten internationalen Lebensmittelstandards, in denen Herstellung, Beschaffenheit und sonstige Merkmale von Lebensmitteln, die für die Verkehrsfähigkeit der Lebensmittel von Bedeutung sind, beschrieben werden. Das OVG Münster verneint in dieser Konstellation einen Informationszugang nach Bejahung des Beschränkungsgrundes nach § 3 Nr. 3b) IFG. Zunächst wird auf den Mangel im Wortlaut der Vorschrift hingewiesen und

ausgeführt, dass unter Hinzuziehung von § 3 Nr. 3a) IFG die „notwendige Vertraulichkeit" auch für die Beratungen von Behörden gelten muss (OVG Münster LMRR 2010, 94). Weiterhin stellt das Gericht für die Annahme der Vertraulichkeit der Sitzungen auf die Bestimmungen der Geschäftsordnung der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission ab. Das Abstellen auf die entsprechende Geschäftsordnung und Bezugnahme auf die dort geregelte Nichtöffentlichkeit von Sitzungen der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission sowie auf die Verpflichtung der Sitzungsteilnehmer über die Verschwiegenheit der Beratungen ist nicht kritikfrei, da es sich nicht um eine gesetzliche Norm handelt. Denn hier wird die notwendige Vertraulichkeit allein aus einer untergesetzlichen Regelung abgeleitet.

Etwas enger beurteilte das VG Hamburg den zeitlichen Rahmen für mögliche Beeinträchtigungen vertraulicher Beratungen bezüglich eines Antrags auf Informationszugang zu einem Gutachten „Talentstadt Hamburg" (VG Hamburg Urt. v. 24.11.2008 – 15 K 4014/07). Das Gutachten war Gegenstand eines Senatsbeschlusses. Das Gericht sah für den Anwendungsbereich des Versagungsgrundes eine zeitliche Grenze im erlassenen Beschluss. Die Beratung über weitere Projektfragen in der **Umsetzungsphase** auf Arbeitsebene werde regelmäßig nicht mehr geschützt. Für Gespräche über den Vollzug der beschlossenen Maßnahme würde § 3 Nr. 3b) IFG nicht mehr eingreifen (VG Hamburg Urt. v. 24.11.2008 – 15 K 4014/07). Im Ergebnis ist der gerichtlichen Entscheidung zuzustimmen, da die informationspflichtige Stelle auch für die Folgeberatungen keine Anhaltspunkte für eine konkrete Gefährdungslage darlegen konnte. **78**

Schließlich muss die Beeinträchtigung der notwendigen Vertraulichkeit der Beratung aus Basis einer Prognoseentscheidung ermittelt werden. Gefordert wird eine konkrete Gefahr und damit eine hinreichende Wahrscheinlichkeit der Beeinträchtigung. An die Wahrscheinlichkeit der Beeinträchtigung sind umso geringere Anforderungen zu stellen, umso größer die möglicherweise eintretende Beeinträchtigung ist. Maßgebend wird dabei auf das öffentliche Interesse an einem ungestörten Verlauf des Beratungsvorgangs abgestellt (OVG Münster LMRR 2010, 94; VG Berlin Urt v. 22.10.2008 – 2 A 114/07). Dabei soll ein Schutz des Beratungsvorgangs auch noch nach Abschluss der Beratungen möglich sein, wenn es notwendig sein sollte, die Sitzungsprotokolle auch noch für die Zukunft geheim zu halten (OVG Münster LMRR 2010, 94). Dies wäre etwa dann der Fall, wenn zukünftige Beratungen beeinträchtigt werden könnten, indem die Atmosphäre der Offenheit und **Unbefangenheit** fehlt (OVG Münster LMRR 2010, 94). Für die Tätigkeit der Deutschen Lebensmittel-Kommission hat die Rechtsprechung angenommen, dass diese auf einer fachlich-analytischen Ebene verbleiben muss und nicht einer interessenorientierten öffentlichen Diskussion zugänglich sein dürfe. Eine unbefangene und unabhängige Beratung sei der Kommission bei Offenlegung der Sitzungsprotokolle auch für die Zukunft nicht mehr möglich (OVG Münster LMRR 2010, 94; BVerwG NVwZ 2011, 1072 (1074)). Die freie Meinungsbildung in den Beratungen der Kommission werde gestört, wenn infolge der Offenlegung der Sitzungsprotokolle ein einseitiger Handlungsdruck entstünde, der von der Öffentlichkeit als Ausdruck mangelnder Unabhängigkeit gedeutet werden könnte. **79**

2. Beratungsverlauf und Beratungsergebnis. Für Sitzungsprotokolle, die aus vertraulichen Beratungen stammen, differenziert die Rechtsprechung zwischen dem Beratungsprozess und dem Beratungsergebnis. Orientiert an der Gesetzesbegründung, nach welcher im Kern Besprechungen, Beratschlagungen und Abwägungen dem Schutzzweck der Vorschrift unterfallen sollen, nicht hingegen davon **80**

zu unterscheidende Tatsachengrundlagen (BT-Drs. 15/4493, 10), ist nur der eigentliche Entscheidungsvorgang geschützt. Für **Beratungsgegenstände** und Beratungsergebnisse wird der Beschränkungsgrund des § 3 Nr. 3b) IFG nicht eingreifen (OVG Münster LMRR 2010, 94; OVG Münster Urt. v. 2.6.2015 – 15 A 2062/12; BVerwG NVwZ 2011, 1072 (1074)). Ähnlich entschied das OVG Schleswig für die Anwendung von § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG (OVG Schleswig NVwZ 1999, 670 (671)).

81 **3. Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung.** Für Entscheidungsprozesse innerhalb der Bundesregierung stellt das BVerwG hinsichtlich der Prüfung einer Beeinträchtigung der notwendigen Vertraulichkeit behördlicher Beratungen auf mögliche Verletzungen des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung ab. Den Kernbereich definiert das BVerwG als einen Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich, der zur Wahrung der Funktionsfähigkeit und **Eigenverantwortung der Regierung** grundsätzlich auch von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen nicht ausgeforscht werden darf (BVerwG Beschl. v. 14.6.2012 – 20 F 10/11). Hierzu zählt die Willensbildung der Bundesregierung bezüglich der Willensbildung im Kabinett, als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich in ressortinternen und ressortübergreifenden Abstimmungsprozessen vollzieht (BVerwG Beschl. v. 14.6.2012 – 20 F 10/11). Laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen unterfallen dabei einem besonderen Schutz (BVerfG NJW 1984, 2271 (2273); BVerwG ZD 2012, 346 (347)). Der Zugang zu Unterlagen des Bundeskanzleramts, welche Verhandlungen mit der Russischen Föderation über Visaerleichterungen betreffen, könne dabei das Wohl des Bundes gefährden (BVerwG Beschl. v. 14.6.2012 – 20 F 10/11).

82 Der verfassungsrechtliche Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung wird in den einfachgesetzlichen Versagungsgrund des § 3 Nr. 3b) IFG integriert (so OVG Münster Urt. v. 2.6.2015 – 15 A 2062/12). Die Voraussetzungen einer Beeinträchtigung dieses Kernbereichs müssen von der in Anspruch genommenen Stelle plausibel dargelegt werden. Bezieht sich der Antrag nach dem IFG auf Unterlagen, die im Rahmen der Vorbereitung eines Gesetzes erarbeitet wurden, so würde es nicht ausreichen, wenn lediglich vorgebracht wird, die künftige Kommunikation zwischen den Beteiligten könne im Falle der Bekanntgabe der Informationen gestört sein und der einer Regierungsentscheidung vorgelagerte Abstimmungsprozess könne beeinträchtigt werden, weil ein Abweichen von Bewertungen dann schwierig sei. Das IFG sieht nicht vor, die **gesetzesvorbereitende Tätigkeit** vom Informationszugang auszunehmen (OVG Münster Urt. v. 2.6.2015 – 15 A 2062/12). Eine Beeinträchtigung verneinte das OVG Münster auch deshalb, weil es sich bei den Unterlagen um vorbereitende Gesprächsnotizen eines Ministers, nicht hingegen um die Dokumentation des Verlaufs einer Kabinettssitzung oder um die dort gefassten Entscheidungen selbst handelte.

83 **4. Konkrete Beeinträchtigung.** Die Beeinträchtigung der notwendigen Vertraulichkeit einer Beratung von Behörden muss von der in Anspruch genommenen Stelle konkret dargelegt werden. Pauschale Verweise auf „behördeninterne Vorgänge", die „Vertraulichkeit einer Sitzung" oder den „Ausschluss der Öffentlichkeit für eine Sitzung" sind nicht ausreichend, um den Tatbestand des Versagungsgrundes nach § 3 Nr. 3b) IFG zu bejahen. So wurde für einen Antrag auf Zugang zu den Sitzungsprotokollen des Stiftungsrats und des Vorstands der Bundesstiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur von der informationspflichtigen Stelle nicht substantiiert vorgetragen, inwieweit die von ihr behauptete Beeinträchtigung der Beratung ihrer

Gremien vorliegt (OVG Berlin-Brandenburg Beschl. v. 21.4.2015 – 12 N 88/13; VG Berlin Urt. v. 7.8.2013 – 2 K 273/12). Das OVG Berlin-Brandenburg stellte zu Recht fest, dass die bloße Bezugnahme auf **„stiftungsinterne Angelegenheiten"** nicht erkennen lässt, welche Beratungsgegenstände einer Prüfung unterzogen wurden. Auch die Mitteilung der informationspflichtigen Stelle, Gremienmitglieder und einbezogene Experten würden von einer Tätigkeit für die Stiftung Abstand nehmen, wenn die Vertraulichkeit der Beratungen nicht gewährleistet sei, vermag eine Darlegung, welche Beratungsgegenstände eine Vertraulichkeit aufweisen, nicht zu ersetzen (OVG Berlin-Brandenburg Beschl. v. 21.4.2015 – 12 N 88/13). In einer anderen gerichtlichen Entscheidung wurde eine hinreichende Beeinträchtigung der Vertraulichkeit von Beratungen bejaht (VG Berlin Urt. v. 22.10.2008 – 2 A 114/07). Der Antragsteller begehrte den Zugang zu Informationen der Ständigen Impfkommission des Robert-Koch-Instituts. Der Antrag bezog sich auf Sitzungsprotokolle der Kommission, welche den fachlichen Diskurs betreffen, auf dessen Basis Empfehlungen erarbeitet werden. Die in den Sitzungsprotokollen enthaltenen dokumentierten Gesprächsverläufe enthielten Strategiediskussionen zu Regeln der Befangenheit von Kommissionsmitgliedern sowie Regeln zur künftigen Vorgehensweise. Die in Anspruch genommene Stelle hatte dabei klar den Beratungsgegenstand umrissen und eine plausible Prognose für eine Beeinträchtigung der vertraulichen Beratung im Falle der Veröffentlichung der beantragten Unterlagen dargelegt. Zu würdigen war dabei auch die Rolle der Ständigen Impfkommission des Robert-Koch-Instituts. Gemäß § 20 Abs. 2 Satz 3 IfSG gibt diese 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. Das VG Berlin führt aus, dass die Mitglieder der Kommission ehrenamtlich tätige Fachleute aus der Wissenschaft und der Wirtschaft sind, die auch Kontakte zu impfstoffherstellenden und impfstoffvertreibenden Unternehmen haben können. Die entsprechenden Bindungen könnten dazu führen, dass die Kommissionsmitglieder in künftigen Beratungen nicht mehr den nötigen Freiraum für fachlich gebotene Meinungsäußerungen besitzen. Eine unbefangene Diskussion auf dem bedeutsamen Gebiet des Infektionsschutzes wäre nicht mehr gewährleistet, wenn Beratungsbeiträge nur deshalb unterlassen werden, weil diese in der öffentlichen Wahrnehmung als fehlende Unabhängigkeit bezüglich der Einflussnahme der entsprechenden Unternehmen gedeutet werden könnten (VG Berlin Urt. v. 22.10.2008 – 2 A 114/07).

Nicht ausreichend ist es für die Annahme des Beschränkungsgrundes, wenn sich **84**
die informationspflichtige Stelle lediglich darauf beruft, es drohe die Gefahr, dass Behördenmitarbeiter künftig nicht mehr offen ihre Meinung sagen und damit rechnen müssten, dass ihre Ausarbeitungen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden (VG Berlin ZUR 2012, 50 (51)). Im konkreten Fall bezog sich der Zugangsanspruch auf Unterlagen eines Bundesministeriums mit juristischen Einschätzungen, was unter einer moderaten Laufzeitverlängerung für Atomkraftwerke zu verstehen sei. Für die vorliegenden Informationen, die sich auf die Frage bezogen, ob ein die Laufzeiten verlängerndes Gesetz der Zustimmung des Bundesrats bedarf, hatte das Bundesministerium die mögliche Störung eines vertraulichen Beratungsprozesses nicht hinreichend konkret erläutert. Das Gericht entschied, dass keine konkrete Gefahr besteht, dass die mit der juristischen Einschätzung beauftragten Behördenmitarbeiter nicht mehr ihre Meinung äußern würden. Denn es gehört gerade zu

den dienstlichen Aufgaben dieser Mitarbeiter, entsprechende Wertungen abzugeben. Eine Haltung, wonach im Falle der künftigen Veröffentlichung solcher Einschätzungen, die betroffenen Behördenmitarbeiter keine Stellungnahmen mehr abgeben würden, käme einer **Arbeitsverweigerung** gleich (VG Berlin ZUR 2012, 50 (51)). Richtigerweise muss eine hinreichend konkrete Darlegung zur Vertraulichkeit des Beratungsgegenstands erfolgen. Der bloße Verweis auf negative Auswirkungen bezüglich der Offenheit der Diskussion in einem Bund-Länder-Gesprächskreis für Sekten und Psychogruppen für den Fall, dass Auszüge aus den Sitzungsprotokollen dieses Gesprächskreises zu einer bestimmten Glaubensgemeinschaft bekannt gegeben würden, reicht für die Annahme einer Informationsversagung nach § 3 Nr. 3b) IFG nicht aus (OVG Berlin-Brandenburg NVwZ-RR 2015, 126 (128)). Das OVG Berlin-Brandenburg würdigte dabei vor allem, dass sich die Antragstellung auf solche Unterlagen bezog, bei denen die teilnehmenden Gesprächspartner anonymisiert wurden. Rückschlüsse auf bestimmte Behördenmitarbeiter waren damit nicht möglich. Maßgebend war auch, dass die begehrten Dokumente aus den Jahren 2001 – 2009 stammten und die informationspflichtige Stelle im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung im Jahre 2014 keine Beeinträchtigungen für künftige Beratungen mehr darlegen konnte, zumal nach dem Kenntnisstand dieser Stelle derzeit kein Gefährdungspotential von der entsprechenden Glaubensgemeinschaft ausgehe. Als unmaßgeblich bewertete das Gericht auch die Befürchtung, es sei im Falle der Gewährung des Informationszugangs mit weiteren Anträgen nach dem IFG zu rechnen (OVG Berlin-Brandenburg NVwZ-RR 2015, 126 (128)).

85 Keine ausreichende Darlegung einer konkreten Gefahrenlage besteht in der bloßen Äußerung, Mitarbeiter der informationspflichtigen Stelle könnten durch die Veröffentlichung der Dokumente identifiziert und im Hinblick auf künftige Beratungen von bestimmten unternehmerischen Interessengruppen beeinflusst werden (OVG Münster DÖV 2014, 633 (634)). Dies wurde für den Fall entschieden, in welchem der Antragsteller Sitzungsprotokolle eines „Unterausschusses Arzneimittel" begehrte, die sich auf ein bestimmtes Medikament bezogen. Der Unterausschuss wurde vom Gemeinsamen Bundesausschuss der Kassenärztlichen Bundesvereinigungen, der Deutschen Krankenhausgesellschaft und dem Spitzenverband Bund der Krankenkassen nach § 91 Abs. 1 SGB V gebildet und hatte zur Aufgabe, Entscheidungen zu Therapiehinweisen über Arzneimittel vorzubereiten. Die informationspflichtige Stelle äußerte die Befürchtung, dass die Offenlegung der Sitzungsprotokolle dazu führen könnte, dass sich pharmazeutische Unternehmen an die Mitglieder des Unterausschusses Arzneimittel wenden könnten, um interessengesteuerten Einfluss auf die Erarbeitung der Empfehlungen zu nehmen (OVG Münster DÖV 2014, 633 (634)). Dafür bestanden allerdings keine konkreten Anhaltspunkte. Allein die abstrakte Gefahrenlage, handelnde Personen könnten durch Lobbyisten zu einem **parteiischem Verhalten** verleitet werden, reicht nicht aus, um eine Beeinträchtigung künftiger Beratungen anzunehmen.

86 Eine konkrete Gefährdung scheidet aus, wenn sich der Antrag auf Informationen bezieht, welche die Notwendigkeit für ein gesetzgeberisches Handeln betreffen und im Antragszeitpunkt die entsprechenden Aufzeichnungen durch ergangene Rechtsprechung an **Aktualität** verloren haben. Im konkreten Fall wurde die Regelung zur Alleinsorge der Mutter gemäß § 1626a BGB vom EGMR für unvereinbar mit der EMRK erklärt. Das BVerfG stellte später fest, dass die §§ 1626a Abs. 1 Nr. 1 BGB, 1672 Abs. 1 BGB mit dem Elternrecht des Vaters eines nichtehelichen Kindes nach Art. 6 Abs. 2 GG unvereinbar sind. Die von der informationspflichtige

Bundesbehörde angestellten Überlegungen waren durch die ergangene Rechtsprechung überholt. Vor diesem Hintergrund waren keine konkreten Anhaltspunkte für die künftige Störung der Vertraulichkeit von Beratungen erkennbar (OVG Berlin-Brandenburg ZUR 2012, 183 (184)).

Die notwendige Vertraulichkeit behördlicher Beratungen kann auch nicht ausschließlich auf die Bestimmung in einem Statut gestützt werden, wonach die Mitglieder eines Beratungsgremiums zum Ablauf und Inhalt der Beratung zur Verschwiegenheit verpflichtet sind und eine Erörterung in **nichtöffentlichen Sitzungen** stattfindet. Im zugrunde liegenden Fall wurden Sitzungsprotokolle verlangt, welche vom Deutschen Institut für medizinische Dokumentation und Information stammen und sich auf eine Besprechung zum Operationen- und Prozeduren-Schlüssel nach § 301 Abs. 7 SGB V beziehen, der zur Abrechnung von Leistungen nach dem KHG auf Basis verschlüsselter Daten zu Operationen erstellt wird. Die Sorge um eine unbefangene Diskussion des Gremiums im Spannungsfeld von Leistungserbringern und Kostenträgern konnte nicht zur Annahme einer konkreten Gefährdungssituation führen, da über die wirtschaftliche Bedeutung der entsprechenden Kodierungen in einem anderen Beratungsgremium entschieden wird. Hierauf bezog sich jedoch nicht der Antrag nach dem IFG. Schließlich handelte es sich bei den begehrten Unterlagen um Informationen, die ein Alter von vier bis fünfzehn Jahren aufwiesen und sich auf veraltete Versionen der Kodierung bezogen. Damit fehlten nachvollziehbare Darlegungen für eine Beeinträchtigung künftiger vertraulicher Beratungen (VG Köln Urt. v. 5.11.2015 – 13 K 3206/14). **87**

Im Kontext eines **kartellrechtlichen Verfahrens** zur Fusionskontrolle nahm das VG Köln eine konkrete Gefährdung für die Einsicht in das Votum eines Berichterstatters einer Beschlussabteilung des Bundeskartellamts an (VG Köln Urt. v. 24.11.2011 – 13 K 1549/10). Grundlegend sei dabei § 51 GWB, wonach die Entscheidungen des Bundeskartellamts von Beschlussabteilungen getroffen werden, die auch im Hinblick auf die personelle Besetzung justizähnlich ausgestaltet sind. Eine unbefangene Befassung und Beratung über das Votum sei im Falle dessen beabsichtigter Veröffentlichung gefährdet (VG Köln Urt. v. 24.11.2011 – 13 K 1549/10). Dabei dürfte jedoch zu prüfen sein, ob eine Differenzierung zwischen dem Votum und der eigentlichen Beratung über das Votum notwendig ist. Eine Geheimhaltungsbedürftigkeit wird man für den Beratungsverlauf selbst annehmen können. Für das vorbereitende Votum kann möglicherweise Anderes gelten. **88**

Vorbereitenden Charakter hatte in einem anderen Fall auch ein externes Gutachten in Form einer Eignungsabschätzung für ein Projekt im Zusammenhang mit der Bundesautobahn A 20 (VG Berlin Urt. v. 2.7.2015 – 2 K 82/13). Maßgebend war, dass die Beratung zu den Inhalten des Gutachtens erst nach dessen Vorlage bei der informationspflichtigen Stelle begann. Schon vor diesem Hintergrund war eine Beeinträchtigung des vertraulichen Beratungsverlaufs ausgeschlossen. Ferner bezog sich der Antrag auf Informationszugang auf die erste **Entwurfsfassung der Eignungsabschätzung.** Die Schlussfassung lag dem Antragsteller bereits vor. Da weitere Entwurfsfassungen bis zur Beratung über die Schlussfassung erstellt wurden, sich auf diese aber nicht der begehrte Informationszugang bezog, war nicht plausibel, inwieweit der Antragsteller aus der Erstfassung im Vergleich mit der Schlussfassung Rückschlüsse auf den vertraulichen Beratungsverlauf ziehen könnte. Ein Grund zur Informationsversagung nach § 3 Nr. 3b) IFG wurde zu Recht verneint (VG Berlin Urt. v. 2.7.2015 – 2 K 82/13). **89**

A. Allgemeines

I. Bedeutung

1 Nach der gesetzgeberischen Intention ist der Schutz laufender ordnungsgemäße Erfüllung der gesetzlichen Verwaltungsaufg Nach der Gesetzesbegründung ist es neben der **ungestörten Er dung** auch Zweck des Gesetzes, eine vollständige und unbefan Aktenführung zu gewährleisten, die den Gang des behördlichen E zesses chronologisch und vollständig nachvollziehbar dokument 4493, 12). Der Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesse Nr. 3 IFG durch eine Regelung zur notwendigen Vertraulichk Verhandlungen und zur Vertraulichkeit behördlicher Beratungen

II. Entstehungsgeschichte

2 Der erste Entwurf zum Informationsfreiheitsgesetz sah lediglic Fall, dass ein Verwaltungsverfahren noch nicht abgeschlossen ist, zugangsrecht nur für Ergebnisse der Beweiserhebung, für Ste Gutachten gilt (BT-Drs. 13/8432, 4).

Der vom Bundesinnenministerium im Jahre 2001/2002 vorge entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes (Kloepfe Verwaltung 183) sah vor, dass der Antrag auf Informationszugang soll, soweit er sich auf Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeit zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung bezieht, es sei denn, es hand nisse der **Beweiserhebung, Gutachten oder Stellungnahme** wenn durch das vorzeitige Bekanntgeben der Erfolg bevorstehe Maßnahmen gefährdet würde. In dem im Jahre 2002 vorgelegte wurf für ein Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (Kloepfer Di waltung 177) sollte ein Informationszugang ausscheiden, soweit reitende Aufzeichnungen, insbesondere Vorentwürfe und Notize fehlte jedoch die Einschränkung, dass durch die vorzeitige Bek würfe der behördliche Entscheidungsprozess beeinträchtigt w einem solch umfassenden Geheimnisschutz für bloße Entwürfe h ber eine Bereichsausnahme geschaffen, für die kein rechtliches Es wurde nicht im Ansatz deutlich, wie der Erfolg einer behördli durch nicht ursächliche Vorarbeiten hätte gestört werden könne entwurf enthielt auch eine Bestimmung, wonach der Antrag z hördlichen Entscheidungsprozesses abgelehnt werden sollte, we lich ist. Dies wäre nach der Entwurfsfassung etwa der Fall g Antragsteller über die begehrten Informationen bereits verfügt. Regelung erscheint sinnvoll. Eine vergleichbare Bestimmung w weltinformationsgesetzen in Umsetzung der Richtlinie 200 allerdings mit der wenig praktikablen Einschränkung, dass das öf gabeinteresse nicht überwiegt. Auch wenn die im Professoren Regelung eine sinnvolle Ergänzung enthielt, existiert zu den e stimmungen in den Umweltinformationsgesetzen keine brau chung. Eine der wenigen gerichtlichen Entscheidungen, welc missbräuchlichen Antragstellung thematisiert, erging zum Schl

Schleswig führte aus, dass ein Begehren etwa dann rechtsmissbräuchlich sein kann, wenn in Wahrheit nicht die nachgefragten Informationen zur Kenntnis genommen, sondern etwa die Kapazitäten der Behörde durch aufwändige Bearbeitungsprozesse gebunden werden sollen, oder wenn sämtliche begehrte Informationen ohnehin schon in der begehrten Form beim Antragsteller vorhanden sind (so OVG Schleswig Urt. v. 6.12.2012 – 4 LB 11712). Ein weiterer Fall einer rechtsmissbräuchlichen Antragstellung hat das VG Düsseldorf für den Fall anerkannt, dass eine Liste von Telefondurchwahlnummern verlangt wurde und der Antragsteller überhaupt keinen Informationszweck verfolgte, sondern mit dem Antrag nur Arbeitszeit und Arbeitskraft der Verwaltung binden wollte. Unter Anwendung der in den §§ 226, 242 BGB verankerten Rechtsgedanken komme eine Antragsablehnung wegen Rechtsmissbräuchlichkeit auch dann in Betracht, wenn der Antragsteller unlautere Zwecke verfolgt, was etwa beim Missbrauch von Mobilfunknummern der Fall sein kann (VG Düsseldorf Beschl. v. 27.8.2014 – 26 K 3308/14).

Der Professorenentwurf aus dem Jahre 2002 sah auch vor, dass der Antrag auf **3** Informationszugang abgelehnt werden kann, wenn zu besorgen ist, dass durch das Bekanntwerden der Informationen der Erfolg behördlicher Maßnahmen, insbesondere von Überwachungs- oder Aufsichtsmaßnahmen sowie von ordnungsbehördlichen Anordnungen oder Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung, gefährdet oder vereitelt würde. Weiterhin kam eine Informationsversagung in Betracht, soweit die **„ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben** der öffentlichen Stelle erheblich beeinträchtigt würde." Der letztgenannte Ansatz widerspricht gerade dem Recht auf Informationsfreiheit. Der mutmaßliche Umfang des Verwaltungsaufwands, der durch die Zusammenstellung und Recherche der Informationen in der Sphäre der informationspflichtigen Stelle entsteht, darf nicht zur Begründung für eine Antragsablehnung gewählt werden. Der Gesetzgeber hat Zugangsrechte, die in anderen Gesetzen bestehen, nur dann unter den Vorbehalt eines zu hohen Verwaltungsaufwands gestellt, wenn hierfür besondere Gründe vorhanden sind. Ein Beispiel hierfür ist das Archivrecht. Gemäß § 5 Abs. 6 Nr. 4 BArchG ist die Benutzung des Archivguts nicht zulässig, soweit ein nicht vertretbarer Verwaltungsaufwand entstehen würde. Vergleichbare Bestimmungen sind in den Landesarchivgesetzen vorhanden. Nach § 1 BArchG ist das Archivgut des Bundes durch das Bundesarchiv auf Dauer zu sichern, nutzbar zu machen und wissenschaftlich zu verwerten. Die Bestände der Archive müssen laufend erst durch Findmittel erschlossen und aufbereitet werden. Im Regelfall können Archive keine abschließenden Angaben dazu geben, welche Inhalte das gesammelte Archivgut tatsächlich birgt. Bei dieser Sachlage wäre die Gewährung einer umfassenden Nutzung des Archivguts durch Antragsteller nicht realisierbar, wenn bei noch nicht erschlossenem Archivgut zunächst Informationsrecherche durchgeführt und in einem weiteren Schritt unter Wahrung schutzwürdiger Belange anonymisierte Kopien angefertigt werden müssten. Diese Besonderheiten bestehen bei den nach dem IFG informationspflichtigen Stellen nicht. Diese sind ohnehin zu einer ordnungsgemäßen Aktenführung verpflichtet. Zu Recht wurde im IFG eine Informationsversagung, gestützt auf einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand für die Zusammenstellung der begehrten Informationen, nicht aufgenommen.

Ein weiterer Beschränkungsgrund im Professorenentwurf aus dem Jahre 2002 **4** bezog sich auf noch nicht abgeschlossene Schriftstücke oder noch **nicht aufbereitete Daten.** Ähnliche Bestimmungen wurden wiederum durch Umsetzung der Richtlinie 2003/4/EG in den Umweltinformationsgesetzen eingefügt, erlangten aber bisher keine große praktische Bedeutung. Im Vorfeld der Prüfung entspre-

chender Ablehnungsgründe prüfen die informationspflichtigen Stellen bereits, ob die Information überhaupt vorhanden ist. Es besteht keine Informationsbeschaffungspflicht. Zwar würde die Information als „vorhanden" gelten, wenn diese nach Abtrennung von anderen Informationen zur Verfügung gestellt werden könnte. Informationen sind aber dann nicht vorhanden, wenn aus bestehendem Datenmaterial in einem weiteren Verarbeitungsschritt erst zusätzliche Angaben gewonnen werden müssen, etwa durch die Erstellung von Gutachten.

B. Erfolg behördlicher Entscheidungen oder Maßnahmen

I. Grundlegendes

5 Der Gesetzgeber möchte eine ungestörte Entscheidungsfindung sicherstellen sowie eine „vollständige und unbefangene behördliche Aktenführung gewährleisten, die den Gang des Entscheidungsprozesses chronologisch und vollständig nachvollziehbar dokumentiert" (BT-Drs. 15/4493, 12). Abgestellt wird dabei auf das klassische **Verwaltungsverfahren** im Sinne von § 9 VwVfG, wonach das Verwaltungsverfahren die nach außen wirkende Tätigkeit der Behörden ist, die auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsakts oder auf den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags gerichtet ist. Erfasst sein sollen auch schlicht hoheitliches Behördenhandeln, fiskalische Tätigkeiten und Gesetzgebungsverfahren (BT-Drs. 15/4493, 12). Für den Beginn eines Gesetzgebungsverfahrens kann auf das Initiativrecht aus Art. 76 Abs. 1 GG abgestellt werden. Demnach werden Gesetzesvorlagen beim Bundestage durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages oder durch den Bundesrat eingebracht. Die Willensbildung der Regierung wird nicht mehr beeinträchtigt, wenn nach Maßgabe von Art. 78 GG der Bundesrat seine Zustimmung erteilt hat oder bei Einspruchsgesetzen der Bundesrat zum Beispiel keinen Einspruch einlegt oder diesen zurücknimmt.

6 Die Entwürfe zu Entscheidungen sowie die Arbeiten und Beschlüsse zur ihrer unmittelbaren Vorbereitung müssen bereits Bestandteil der vorhandenen Informationen der informationspflichtigen Stelle geworden sein. Folglich muss es sich um amtliche Informationen im Sinne von § 2 IFG handeln. Der Gesetzgeber bejaht eine **Vereitelung des Erfolgs** einer behördlichen Entscheidung oder Maßnahme, wenn diese bei Offenbarung der Information voraussichtlich überhaupt nicht mit anderem Inhalt oder wesentlich später zustande käme (BT-Drs. 15/4493, 12). Geschützt werden soll eine noch im Meinungsbildungsprozess stehende informationspflichtige Stelle (Rossi IFG § 4 Rn. 1). In den Gutachten und Stellungnahmen Dritter sieht der Gesetzgeber abgrenzbare Informationen, welche die behördliche Entscheidungsfindung nicht zwingend stören. Schließlich soll der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung durch § 4 IFG geschützt werden, der einen auch von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen nicht erforschbaren Bereich eines eigenverantwortlichen Regierungshandelns umfasst. Dieser wird im Rahmen der Willensbildung der Regierung vor allem für die Vorbereitung der Kabinetts- und Ressortentscheidungen sowie bei ressortinternen und -übergreifenden Abstimmungsprozessen gesehen (BT-Drs. 15/4493, 12). Im Grundsatz sollen laufende Verfahren geschützt werden.

7 Das Bedürfnis für die Regelung des § 4 IFG wird jedoch durch die Bestimmung in § 3 Nr. 3b) IFG in Frage gestellt. Es wird bereits normiert, dass ein Anspruch auf

Informationszugang nicht besteht, wenn und solange die notwendige Vertraulichkeit von Beratungen der Behörden beeinträchtigt werden (Schoch NVwZ 2013, 1033, 1037). Beide Ausnahmetatbestände haben zum Ziel, den behördlichen Meinungsbildungsprozess zu schützen. Die Vertraulichkeit einer Beratung hat gleichzeitig Bedeutung für den Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses. Damit ist eine **Abgrenzung zu § 3 Nr. 3 b) IFG** kaum möglich. Teilweise wird der Unterschied zwischen beiden Bestimmungen darin gesehen, dass § 3 IFG das Verfahren der Willensbildung schützt, § 4 IFG soll hingegen eine Vereitelung des Erfolgs der Willensbildung verhindern (Rossi IFG § 4 Rn. 19). Aber auch diese Unterscheidung dürfte in der Praxis nicht genügend trennscharf sein. Es ist eher anzunehmen, dass der Gesetzgeber mit § 4 IFG eine gegenüber § 3 Nr. 3 IFG entbehrliche Regelung geschaffen hat. Wenig praktikabel ist dabei, dass eine Informationsversagung nach § 4 Abs. 1 IFG gegenüber einer Ablehnung nach § 3 Nr. 3 IFG als Sollvorschrift ausgestaltet ist. Die vom Gesetzgeber gewollte parallele Geltung beider Vorschriften führte bisher dazu, dass § 4 IFG keine nennenswerte Bedeutung erlangte. Rechtsprechung ist zu § 4 IFG nur wenig hervorgegangen. Auch die im Wortlaut verankerte Unterscheidung zwischen den Ergebnissen einer Beweiserhebung, Gutachten und Stellungnahmen Dritter im Rahmen einer Entscheidungsvorbereitung hat keine konkreten Konturen durch die Rechtsprechung erhalten. Schließlich wird angenommen, dass die Schaffung von § 4 IFG letztlich das Ergebnis eines rechtspolitischen Kompromisses ist, da man die Gefahr annahm, mit dem IFG die Funktionsfähigkeit der Verwaltung zu beeinträchtigen (Schoch IFG § 4 Rn. 4).

II. Zeitliche Beschränkung

Die Versagung des Informationszugangs steht vor allem unter dem zeitlichen Vorbehalt, „solange" durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen vereitelt würde (Schoch IFG § 4 Rn. 10). Bezieht sich der Informationszugang auf Unterlagen zu **abgeschlossenen Gesetzgebungsverfahren,** so ist § 4 IFG grundsätzlich nicht einschlägig. In einem Fall begehrte der Antragsteller bei einem Bundesministerium unter Berufung auf das IFG Akteneinsicht in vorhandene Vermerke und Schriftstücke, die im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens zur Änderung des AtG zu der Frage erstellt wurden, was unter einer moderaten Laufzeitverlängerung für deutsche Kernkraftwerke zu verstehen ist. Die Gesetzesänderung war bereits in Kraft getreten. Die informationspflichtige Stelle berief sich bei der Ablehnung des Antrags auf Informationszugang auf § 4 IFG und auf eine Verletzung des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung im Falle der Veröffentlichung der Informationen. Der erfolgreiche Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens konnte aber nicht mehr vereitelt werden, nachdem das Gesetz in Kraft getreten war (VG Berlin ZUR 2012, 50 (51)). 8

In einem weiteren Fall beauftragte eine informationspflichtige Stelle private Gutachter mit der Erfüllung einer Projektaufgabe, welche die Aufarbeitung der SED-Diktatur aus Sicht der Opfer beinhaltete. Ein Antragsteller begehrte daraufhin die Namen und Büroanschriften der Gutachter. Der Informationszugang wurde von der angegangenen Stelle zunächst verweigert, da die Gutachter bei Bekanntgabe ihrer Identitäten fortan nicht mehr zu einer objektiven Bearbeitung der **Projektanträge** imstande seien. Es sei die Unabhängigkeit der externen Gutachter in ihrer Funktion als Fachexperten gefährdet. Das VG Berlin verneinte zu Recht eine auf § 4 IFG gestützte Informationsversagung. Der Schutzzweck der Vorschrift greift 9

nicht ein, wenn die behördliche Maßnahme in Form der Gutachtenerstellung abgeschlossen ist (VG Berlin ZOV 2015, 229).

10 Eine zeitliche Beschränkung für die Beeinträchtigung des behördlichen Entscheidungsprozesses kommt auch dann in Betracht, wenn die Aktualität der Informationen und die damit verbundene **Entscheidungsrelevanz** sich durch einen höchstrichterlichen Beschluss erledigt hat. In einem Fall hatte das BVerfG entschieden, dass die Regelung bezüglich der Ausübung der gemeinsamen Sorge für nichteheliche Kinder mit dem Elternrecht des Vaters vereinbar ist (BVerfG NJW 2003, 955 (957)). Das Gericht verpflichtete jedoch den Gesetzgeber dazu, die Entwicklung im Auge zu behalten und zu analysieren, ob die mit der gesetzgeberischen Intention verbundene prognostische Annahme mit der Lebenswirklichkeit übereinstimmt. Die hierzu bei einem Bundesministerium geführten Akten waren Gegenstand eines Akteneinsichtsbegehrens (BVerwG ZD 2012, 346 (348); OVG Berlin-Brandenburg ZUR 2012, 183). Die zugrunde liegenden Akten zur Ermittlung der Notwendigkeit für ein gesetzgeberisches Handeln verloren an Bedeutung, nachdem das BVerfG in der Folge § 1626a Abs. 1 Nr. 1 BGB und § 1672 Abs. 1 BGB als unvereinbar mit Art. 6 Abs. 2 GG angesehen hat. So sei das Elternrecht des Vaters eines nichtehelichen Kindes nach Art. 6 Abs. 2 GG verletzt, wenn er ohne Zustimmung der Mutter generell von der Sorgetragung für sein Kind ausgeschlossen ist (BVerfG NJW 2010, 3008 (3010); EGMR DÖV 2010, 234). Das BVerwG urteilte, der Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses ende im Grundsatz mit dem Abschluss des Verfahrens. Dabei komme eine Verfahrensbeendigung nicht nur durch eine Sachentscheidung in Betracht. Es kann ausreichen, wenn sich das Verfahren auf andere Weise erledigt, wie etwa wenn das Verfahren nicht mehr weiterbetrieben werden soll, oder wenn eine veränderte Sachlage eine Entscheidung entbehrlich macht (BVerwG ZD 2012, 346 (347)). Mit der Entscheidung des BVerfG hat sich der behördliche Entscheidungsprozess zur Feststellung eines gesetzgeberischen Bedarfs erledigt. Damit kann eine Informationsversagung auch nicht mehr auf eine etwaige Beeinträchtigung dieses Prozesses infolge der Bekanntgabe der Informationen gestützt werden (BVerwG ZD 2012, 346 (347); OVG Berlin-Brandenburg ZUR 2012, 183). Im geschilderten Fall verneinte das BVerfG zu Recht auch eine Verletzung des Kernbereiches exekutiver Eigenverantwortung. Zwar besteht zur Wahrung der Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Regierung ein nicht ausforschbarer Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich, der laufende Verhandlungen schützt (BVerwG ZD 2012, 346 (347); BVerfG DÖV 2009, 770 (772)). Ausnahmsweise können auch abgeschlossene Vorgänge eine besondere Schutzbedürftigkeit aufweisen, wenn deren Veröffentlichung nachteilige Auswirkungen für künftiges vertrauliches Regierungshandeln haben kann. Im Zusammenhang mit den Unterlagen zur Feststellung eines gesetzgeberischen Bedarfs bezüglich des Elternrechts des Vaters eines nichtehelichen Kindes konnte die informationspflichtige Stelle jedoch nicht ausreichend substantiieren, dass die streitigen Unterlagen diesen Kernbereichsschutz aufweisen.

11 Der behördliche Entscheidungsprozess kann auch nicht beeinträchtigt sein, wenn die behördliche Willensbildung über eine Strategie zur **Ansiedelung von Unternehmen** als abgeschlossen betrachtet werden kann und im Folgenden auf Basis der existierenden Gutachten mit der Umsetzung der entsprechenden Planung begonnen werden soll. Unterlagen über die beschlossene behördliche Strategie können nicht unter Berufung auf § 4 Abs. 1 IFG vom Informationszugang ausgenommen werden (VG Hamburg Urt. v. 24.11.2008 – 15 K 4014/07). Ein Antragsteller verlangte von der informationspflichtigen Stelle den Zugang zu einem externen Gutachten, wel-

ches im Rahmen eines Projektes für die Weiterentwicklung einer städtischen Metropole erstellt wurde und die Prüfung von Attraktivitätssteigerungen für Unternehmensgründer beinhaltete. Zu Recht verneinte das VG Hamburg, dass mit der Bekanntgabe des Gutachtens die behördliche Entscheidungsfindung beeinträchtigt würde. Es fehlte auch ein Vortrag der informationspflichtigen Stelle, inwieweit eine Offenlegung der Informationen geeignet ist, einen künftigen Meinungsaustausch in behördlichen Beratungen zu stören. Vorliegend war eine abschließende Sachentscheidung ergangen. Dass die beschlossenen Maßnahmen nun in die Tat umgesetzt werden sollten, steht mit einem behördlichen Entscheidungsprozess nicht mehr im Zusammenhang (VG Hamburg Urt. v. 24.11.2008 – 15 K 4014/07).

III. Inhaltliche Beschränkung

Die Versagung des Informationszugangs steht ferner unter dem Vorbehalt, „soweit" durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der behördlichen Entscheidung oder Maßnahme vereitelt würde. Verbunden damit ist eine sachliche Gefahrenlage (Schoch IFG § 4 Rn. 10). Die auf Informationszugang in Anspruch genommene Stelle muss diese Gefahrenlage konkret darlegen. Es reicht etwa nicht aus, wenn die Einleitung eines behördlichen Entscheidungsprozesses lediglich behauptet wird, die weitere Durchführung aber von den Ermittlungen einer anderen Behörde abhängig gemacht wird (VG Frankfurt a. M. Urt. v. 26.3.2010 – 7 K 243/09). In einem Fall begehrte der Antragsteller gegenüber einer Aufsichtsbehörde Informationen zur Durchführung eines Prüfverfahrens zu einem bestimmten Unternehmen, in welchem Verstöße gegen das WpHG untersucht wurden. Die in Anspruch genommene Stelle verwies einerseits darauf, dass die Unterlagen wegen strafrechtlicher Ermittlungen an die **Staatsanwaltschaft** gegeben worden sind und durch die Bekanntgabe die Ermittlungstätigkeit beeinträchtigt werden könnte. Bezüglich der übrigen Aktenteile verwies die Behörde auf aufsichtsbehördliche Prüfungen, deren Fortgang vom Ergebnis der staatsanwaltlichen Ermittlungen abhänge. Das VG Frankfurt entschied, dass in dieser Situation zwar § 3 Nr. 1 g) IFG eingreifen kann, nicht hingegen § 4 Abs. 1 IFG (VG Frankfurt a. M. Urt. v. 26.3.2010 – 7 K 243/09). Auf Basis der Schilderungen der Behörde war nicht erkennbar, dass aktuell der behördliche Entscheidungsprozess beeinträchtigt wird. 12

Ebenso wenig reicht es für die Begründung einer Informationsverweigerung der informationspflichtigen Stelle, wenn ein externes Gutachten der Prüfung arbeitsrechtlicher Maßnahmen dient, die gegen den Antragsteller gerichtet werden könnten. Bezieht sich der Gegenstand des Informationsbegehrens auf eine solche gutachterliche Prüfung, welche die rechtlichen Möglichkeiten einer arbeitsrechtlichen Kündigung und die **Zulässigkeit einer Abmahnung** zum Inhalt hat und wird auf dieser Basis dann eine Abmahnung an den Antragsteller ausgesprochen, so bleibt in Ermangelung eines zusätzlichen Vortrags der informationspflichtigen Stelle die Frage, welche weiteren behördlichen Entscheidungsprozesse mit der Bekanntgabe der gutachterlichen Unterlagen beeinträchtigt werden könnten. Das Gutachten dient in einer solchen Situation nicht mehr der unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung (VG Köln Urt. v. 22.11.2012 – 13 K 5281/11). 13

Eine Störung des behördlichen Entscheidungsprozesses tritt ein, wenn mit der vorzeitigen Bekanntgabe der Informationen die Offenlegung einer Prozessstrategie verbunden ist und dadurch der Ausgang des gerichtlichen Verfahrens für die Behörde negativ beeinflusst würde. In einem Fall begehrte der Antragsteller Informationen über eine gutachterliche Stellungnahme, welche die Erfolgsaussichten für 14

ein **NPD-Verbotsverfahren** betraf. Der Bundesrat hatte im Jahre 2012 beschlossen, vor dem BVerfG ein NPD-Verbotsverfahren einzuleiten. Der Präsident des Bundesrats wurde dabei beauftragt, hierfür nötige Unterlagen zu sammeln und die auf der Innenministerkonferenz beschlossenen Maßnahmen in Aktenform bereitzustellen. Damit leitete der Bundesrat einen behördlichen Entscheidungsprozess zur Frage der Eröffnung eines Parteiverbotsverfahrens ein. Das OVG Berlin-Brandenburg nahm für den Fall eines gewährten Informationszugangs eine Beeinträchtigung des behördlichen Entscheidungsprozesses an (OVG Berlin-Brandenburg Beschl. v. 28.5.2013 – 12 S 23/13). Nachvollziehbar ist, dass bei den begehrten Unterlagen auch abgeschlossene Parteiverbotsverfahren zu berücksichtigen sind, wenn diese für die Vorbereitung des Prozesses ein Bedeutung haben. Dem Gericht ist auch zuzustimmen, wenn selbst für abstrakte gutachterliche Informationen ein Schutzbedürfnis anerkannt wird, wenn anderenfalls stichhaltige Tatsachen für die verfolgte Prozessstrategie erkennbar würden. Als Besonderheit ist hervorzuheben, dass nach Auffassung des Gerichts selbst solche Informationen von § 4 Abs. 1 IFG erfasst sind, die in der Vergangenheit nach Abschluss der damaligen Verbotsverfahren ihre Bedeutung und damit ihr Schutzbedürfnis verloren hatten. Denn mit der erneuten Stellung eines Feststellungsantrags nach § 43 BVerfGG gewinnen die Informationen für den aktuell angestrebten Prozess wieder entsprechenden Schutz (OVG Berlin-Brandenburg Beschl. v. 28.5.2013 – 12 S 23/13). Die letztgenannte Einschätzung dürfte gleichwohl problematisch sein. Denn vor diesem Hintergrund hätte es der Antragsteller in der Vergangenheit möglicherweise in der Hand gehabt, Unterlagen zu früheren Verbotsverfahren zu erhalten. Die nachträgliche Annahme eines Wiederauflebens der Sensibilität der Unterlagen findet im Recht der Informationsfreiheit keine Entsprechung. Die entsprechende Beurteilung führt zu der wenig einleuchtenden Konsequenz, dass einmal öffentlich zugängliche Unterlagen in einem bestimmten Kontext wieder geheimhaltungsbedürftig werden könnten.

C. Sondergesetzliche Regelungen

I. Europarecht

15 Gemäß Art. 4 Abs. 3 der Verordnung (EG) 1049/2001 gilt: „Der Zugang zu einem Dokument, das von einem Organ für den internen Gebrauch erstellt wurde oder bei ihm eingegangen ist und das sich auf eine Angelegenheit bezieht, in der das Organ noch keinen Beschluss gefasst hat, wird verweigert, wenn eine Verbreitung des Dokuments den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung. Der Zugang zu einem Dokument mit Stellungnahmen zum internen Gebrauch im Rahmen von Beratungen und Vorgesprächen innerhalb des betreffenden Organs wird auch dann, wenn der Beschluss gefasst worden ist, verweigert, wenn die Verbreitung des Dokuments den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung." Damit wird deutlich, dass eine Beeinträchtigung des behördlichen Entscheidungsprozesses auch nach der ergangenen Entscheidung noch möglich ist. Unabhängig davon muss zunächst umrissen werden, bis zu welchem **Zeitpunkt** der behördliche Entscheidungsprozess andauert.

16 Ein Unternehmen beantragte gegenüber der Kommission den Informationszugang zu allen Unterlagen, welche aus einem Verfahren zur Entscheidung über **Gas-**

isolierte Schaltanlagen stammen. Die Antragstellung erfolgte zu einem Zeitpunkt, als ein gerichtliches Verfahren über die Nichtigerklärung der Entscheidung über Gasisolierte Schaltanlagen anhängig war (EuGH EuZW 2014, 311 (313)). Der Entscheidung lag ein Verfahren nach Art. 81 EG (Art. 101 AEUV) zugrunde. Der EuGH entschied, dass der behördliche Entscheidungsprozess entgegen der Annahme der Vorinstanz nicht mit Erlass der Entscheidung im Verfahren nach Art. 81 EG über die Schaltanlagen abgeschlossen ist. Berücksichtigt werden muss, dass noch eine Nichtigerklärung nach Maßgabe von Art. 233 EG (Art. 266 AEUV) erfolgen kann. Die Prüfung für ein Verfahren nach Art. 101 AEUV zählt solange zum behördlichen Entscheidungsprozess, wie die Entscheidung noch nicht bestandskräftig ist (EuGH EuZW 2014, 311 (313)). Vor diesem verfahrensrechtlichen Hintergrund durfte die Kommission für sämtliche Dokumente dieses behördlichen Verfahrens die allgemeine Erwägung anstellen, eine Bekanntgabe vor dem bestandskräftigen Abschluss könne den behördlichen Entscheidungsprozess ernstlich gefährden. Möchte der Antragsteller diese Vermutung für eine Störung des behördlichen Entscheidungsprozesses widerlegen, so muss er für Einzeldokumente nachvollziehbar begründen, dass eine solche Störung nicht zu befürchten ist. Weiterhin wäre der Antragsteller verpflichtet darzulegen, dass im Falle einer Störung des Entscheidungsprozesses ein überwiegendes öffentliches Bekanntgabeinteresse besteht.

Eine Gefahr für die Beeinträchtigung des behördlichen Entscheidungsprozesses muss bei vernünftiger Würdigung der Umstände absehbar und darf nicht rein hypothetisch sein. Pauschale Verweise auf einen **öffentlichen Meinungsdruck,** der durch die Bekanntgabe der Verfahrensbeteiligten entstehen könne, sind nicht ausreichend, um eine Informationsversagung auf Art. 4 Abs. 3 der Verordnung (EG) 1049/2001 zu stützen. Dies gilt etwa für den Fall, dass ein Antragsteller gegenüber dem Rat den Zugang zu Dokumenten aus der Sitzung einer Arbeitsgruppe „Information" begehrt, welche Neuformulierungs- und Änderungsvorschläge der Sitzungsteilnehmer enthält. Der Rat beabsichtigte, die Identitäten der Sitzungsteilnehmer gegenüber dem Antragsteller geheim zu halten und führte aus, dass diese im Falle der Offenlegung ihrer Namen im Rahmen des öffentlichen Drucks keine Vorschläge mehr unterbreiten könnten. Mit dieser pauschalen Einlassung konnte eine ernstliche Störung des behördlichen Entscheidungsprozesses nicht dargelegt werden (EuGH Urt. v. 17.10.2013 – C 280/11 P). Ebenso wenig reichte die gleichsam pauschale Darstellung, der Informationszugang habe sich „nachteilig auf die Aufrichtigkeit und Vollständigkeit der Beratungen in der Arbeitsgruppe des Rates ausgewirkt, wodurch die Delegationen daran gehindert worden seien, unterschiedliche Lösungen oder Abänderungen ins Auge zu fassen, um zu einer Annäherung der Standpunkte in den strittigsten Fragen zu gelangen." Für eine substantielle Einlassung der informationspflichtigen Stelle genügt auch nicht der bloße Hinweis auf die Vorläufigkeit einer Beratung. 17

Mit der Bestimmung des Art. 4 Abs. 3 der Verordnung (EG) 1049/2001 differenziert der europäische Verordnungsgeber in zwei Unterabschnitten danach, ob die Dokumente von einem Organ zum internen Gebrauch erstellt oder bei dem Organ eingegangen sind sowie danach, ob die Dokumente ausschließlich „innerhalb" beziehungsweise in der **Sphäre des Organs** ihren Ursprung haben. Begehrt ein Antragsteller von der Kommission Dokumente, die im Zusammenhang mit einem Beschwerdeverfahren von den Behörden eines EU-Mitgliedstaats an die Kommission gesandt wurden, so ist Art. 4 Abs. 3, 2. Unterabschnitt der Verordnung (EG) 1049/2001 nicht anwendbar. Unterlagen von externen Stellen werden nicht erfasst. Im konkreten Fall handelte es sich um einen Schriftwechsel, den die Kommission mit 18

dem Vereinigten Königreich geführt hatte. Die Kommission wandte ein, dass das zugrunde liegende behördliche Untersuchungsverfahren zwar beendet sei, allerdings wäre mit einem Vertragsverletzungsverfahren zu rechnen und im Falle der Prüfung anhand des geltenden Gemeinschaftsrechts würde den aktuell begehrten Dokumenten eine zentrale Rolle zuteil werden (EuG Urt. v. 24.5.2011 – T 250/08). Diese Argumentation ist jedoch von vorherein nicht geeignet, eine ernstliche Störung des behördlichen Entscheidungsprozesses zu begründen, da dieser Prozess nach Maßgabe von Art. 4 Abs. 3, 1. Unterabschnitt der Verordnung (EG) 1049/2001 bereits beendet ist. Darüber hinaus kann sich ein EU-Mitgliedstaat nicht mit der Argumentation auf den Versagungsgrund berufen, im Falle der Offenlegung der Dokumente sei er nicht mehr zu einer vertrauensvollen Zusammenarbeit mit dem Organ bereit, was im Ergebnis den behördlichen Entscheidungsprozess beeinträchtige. Anderenfalls würde man den Mitgliedstaaten einen Entscheidungsspielraum zubilligen, für welche Fälle ein Informationszugang zu gewähren oder nicht zu gewähren ist. Dies widerspräche der Systematik der Verordnung (EG) 1049/2001 (EuG Urt. v. 24.5.2011 – T 250/08).

19 Eine auf Art. 4 Abs. 3, 2. Unterabschnitt der Verordnung (EG) 1049/2001 gegründete Ablehnung eines Antrags auf Informationszugang ist hingegen zulässig, wenn die Fähigkeit des Organs, künftige Entscheidungen zu treffen, ernstlich beeinträchtigt wird. Einer Informationsversagung steht nicht entgegen, wenn die Kommission gegen eine gerichtliche Entscheidung bisher kein **Rechtsmittel eingelegt** hat oder wenn Teile einer behördlichen Entscheidung bereits vollzogen wurden (EuG Urt. v. 9.9.2008 – T 403/05). Der Antragsteller begehrte den Zugang zu kommissionsintern in einer Arbeitsgruppe erstellten Dokumente, welche diverse Verfahrensstadien eines Verwaltungs- und Gerichtsverfahrens analysierten und vor allem zu den Erfolgsaussichten bei Einlegung eines Rechtsmittels Stellung bezogen. Allein der Umstand, dass die Kommission von dem Rechtsmittel bisher keinen Gebrauch machte und einzelne Empfehlungen aus den erstellten Dokumenten bereits umgesetzt wurden, kann nicht zu der Annahme führen, eine ernstliche Beeinträchtigung des behördlichen Entscheidungsprozesses sei ausgeschlossen. Die Ablehnung des Informationszugangs war damit zulässig. Die Dokumente enthielten Erwägungen zur Rechtmäßigkeit einer beantragten unternehmerischen Transaktion, welche nicht für die Öffentlichkeit bestimmt waren und für deren interne Erörterung der Kommission ein vertraulicher Entscheidungs- und Beratungsspielraum zugebilligt werden musste. Der EuG stellt zutreffend darauf ab, dass die Mitglieder der Kommission nach dem Kollegialitätsprinzip entscheiden und ihr Amt in Unabhängigkeit zum allgemeine Wohl der Gesellschaft ausüben. Mit der Offenlegung der Dokumente wäre der Kommission eine konstruktive interne Kritik nicht mehr möglich (EuG Urt. v. 9.9.2008 – T 403/05). Ein überwiegendes öffentliches Bekanntgabeinteresse kann im Übrigen nicht damit begründet werden, dass die Notwendigkeit einer geordneten Rechtspflege ein solches Interesse darstelle. Abgestellt wird auf ein öffentliches Interesse und nicht auf das Interesse des Antragstellers, welches im vorliegenden Fall auch eher darin bestand, eine Schadensersatzklage vorzubereiten. Private Interesse des Antragstellers bleiben daher ohne Bedeutung (EuG Urt. v. 9.9.2008 – T 403/05; EuG Urt. v. 26.4.2005 – T 110/03).

20 Die Anwendung von Art. 4 der Verordnung (EG) 1049/2001 setzt nach der Rechtsprechung den Nachweis voraus, dass ein Informationszugang zu den beantragten Dokumenten geeignet ist, den Schutz des Entscheidungsprozesses des Organs tatsächlich konkret zu beeinträchtigen und dass die Gefahr der Beeinträchti-

gung wahrscheinlich und nicht nur hypothetisch war (EuG Urt. v. 18.12.2008 – T 144/04; EuG Urt. v. 9.6.2010 – T 237/05). Für die Darlegungen ist es nicht ausreichend, wenn das Organ lediglich ausführt, ein Zugang zu den begehrten Dokumenten führe zu einem internen Entscheidungsdruck. Gegenstand eines Informationsbegehrens waren Unterlagen zu Unternehmenszusammenschlüssen, ein Veräußerungsvertrag, Schriftwechsel zwischen der Kommission und den Unternehmen sowie interne Vermerke der Kommission. Das informationspflichtige Organ verteidigte seine Ablehnung des Informationsantrags damit, die Bekanntgabe der Dokumente führe dazu, dass die Kommission ihre Entscheidungen nicht besonnen und ohne Druck von außen vorbereiten kann. Auch die Fähigkeit der internen Mitarbeiter, frei ihre Auffassungen zu schildern, werde durch einen Informationszugang erheblich eingeschränkt. Entsprechende Darlegungen sind nicht geeignet, um eine Beeinträchtigung des Entscheidungsprozesses zu verdeutlichen. Vielmehr handelt es sich nach der gerichtlichen Würdigung um ein **allgemein und abstrakt gehaltenes Vorbringen.** Entsprechende Ausführungen wären im Falle ihrer Berücksichtigung sonst für sämtliche Dokumente anwendbar, welche zum internen Gebrauch im Rahmen von Beratungen und Vorgesprächen innerhalb des Organs verfasst wurden. Dies widerspräche der gebotenen restriktiven Auslegung des Art. 4 der Verordnung (EG) 1049/2001 (EuG Urt. v. 9.6.2010 – T 237/05). Dabei ist allerdings auch zu prüfen, ob die ernstliche Beeinträchtigung des Entscheidungsprozesses dadurch bejaht werden kann, dass die Kommission eine erneute Prüfung des unternehmerischen Zusammenschlusses vornehmen möchte. In diesem Fall kommt eine allgemeine Vermutung in Betracht, dass interne Vermerke der Kommission über die Entscheidung zu einer Unternehmensfusion der gleichen Beteiligten den künftigen neuen Entscheidungsprozess erheblich beeinträchtigen kann (EuGH Urt. v. 28.6.2012 – C 404/10 P). Der EuGH differenziert zutreffend danach, ob das Organ eine erneute Beratung durchführen möchte. Wurde eine Entscheidung der Kommission über eine Unternehmensfusion durch ein gerichtliches Urteil für nichtig erklärt und wurde diese Entscheidung infolge der Nichteinlegung eines Rechtsmittels rechtskräftig oder erfolgte der Antrag auf Zugang zu den begehrten Dokumenten zu einem Zeitpunkt, als eine Kommissionsentscheidung über den Unternehmenszusammenschluss bereits bestandskräftig war, so scheidet die Störung eines behördlichen Entscheidungsprozesses aus (EuGH Urt. v. 28.6.2012 – C 404/10 P; EuGH EuZW 2012, 22 (24)). Anders wäre zu entscheiden, wenn die Kommission in Bezug auf den Ausgang eines Gerichtsverfahrens eine Neubewertung des Unternehmenszusammenschlusses plant (EuGH Urt. v. 28.6.2012 – C 404/10 P).

Für eine auf Art. 4 der Verordnung (EG) 1049/2001 gestützte Antragsablehnung reicht es nicht aus, wenn das Organ pauschal behauptet, die Veröffentlichung der Dokumente könne gesetzliche Reformen behindern und die Medien würden die Thematik intensiv verfolgen. Gegenüber dem Europäischen Parlament beantragte ein Antragsteller den Zugang zu einem Jahresbericht des Referats Internes Audit des Parlaments, einschließlich vorhandener Prüfberichte, die Ausführungen zum Gesamthaushaltsplan der EU enthalten. Das intern erstellte Dokument war Gegenstand einer **Entscheidungsfindung des Europäischen Parlaments,** welche als noch nicht abgeschlossen galt. Zum Nachweis einer erheblichen Beeinträchtigung des Entscheidungsprozesses gab das Parlament an, dass mit der Bekanntgabe der Dokumente „die Debatte um die Reform des Systems entgleisen und dies eine rasche Reform gefährden" könne (EuG Urt. v. 7.6.2011 – T 471/08). Es fehlte jedoch ein Sachvortrag zu objektivierten Gründen, die die Annahme zulassen, der Entscheidungsprozess könnte ernsthaft gestört werden. Vor diesem Hintergrund **21**

fehlten Darlegungen zu einer konkreten Gefährdung und zu dem Umstand, dass diese Gefährdung nicht nur hypothetisch ist. Ein objektiver Grund für eine Gefährdung kann auch nicht darin bestehen, dass die Medien das sensible Thema der Durchführung einer Haushaltsordnung aufgreifen könnten. Würde man allein dieses pauschale Vorbringen berücksichtigen, würde man eine Bereichsausnahme schaffen, die in dieser Form in der Verordnung (EG) 1049/2001 nicht normiert wurde. Eine durch die Medien durchgeführte Debatte über die Planung eines Haushalts stellt für sich gesehen keine Beeinträchtigung des Entscheidungsprozesses dar. Es müssten für die Annahme einer Störung besondere Gründe hinzukommen.

II. Bundesrecht

22 Der Anwendungsbereich von § 4 IFG wird im Wesentlichen von § 3 Nr. 3 IFG flankiert beziehungsweise abgedeckt. Da der Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses durch den Ablehnungsgrund bezüglich der Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden realisiert wird, hat der Gesetzgeber im VIG und im UIG auf separate Zusatzvorschriften verzichtet. So ist gemäß § 8 Abs. 1 Nr. 2 UIG der Antrag abzulehnen, soweit das Bekanntgeben der Informationen nachteilige Auswirkungen hätte auf die **Vertraulichkeit der Beratungen** von informationspflichtigen Stellen, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Handelt es sich jedoch um Informationen zu Emissionen, so kann die Vertraulichkeit von Beratungen nicht als Ablehnungsgrund angeführt werden. Gemäß § 3 Satz 1 Nr. 1 a) aa) VIG besteht ein Anspruch auf Zugang zu Verbraucherinformationen nach § 2 VIG wegen entgegenstehender öffentlicher Belange nicht, soweit das Bekanntwerden der Informationen die Vertraulichkeit der Beratung von Behörden berührt. Ein wesentlicher Grund dafür, dass im Umweltinformationsrecht nicht zusätzlich der Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses normiert wurde, hat seinen Grund darin, dass die Richtlinie 2003/4/EG für die Umsetzung in nationales Recht keine entsprechenden Verpflichtungen vorsieht.

23 Entscheidungsprozesse im Zusammenhang mit Umweltinformationen werden ebenso wie bei Anwendung des IFG auch nach deren Abschluss weiterhin geschützt, soweit die Vertraulichkeit einer Beratung auch für künftige Befassungen eine Rolle spielt. Das BVerwG hat dies für einen Antrag auf Zugang zu Informationen über die Auslegung von gesetzlichen Vorgaben über einen nationalen Zuteilungsplan für **Treibhaus-Emissionsberechtigungen** angenommen (BVerwG DÖV 2013, 201 (203)). Das BVerwG erwähnt ausdrücklich, dass das Schutzgut von § 8 Abs. 1 Nr. 2 UIG der behördliche Entscheidungsprozess ist, welcher eine offene Meinungsbildung erfordert, um eine effektive, funktionsfähige und neutrale Entscheidungsfindung zu gewährleisten (BVerwG DÖV 2013, 201 (203)). Bezüglich der Beratung wird allein der Beratungsvorgang in den Schutzbereich einbezogen. Der Beratungsgegenstand und das Beratungsergebnis sind nicht erfasst. Der Beratungsvorgang bezieht sich wiederum auf alle Meinungsäußerungen und Willensbildungsprozesse, deren Veröffentlichung zu einer Störung des behördlichen Entscheidungsprozesses führen könnte. Das BVerwG verweist hierfür auf Besprechungen, Beratschlagungen und Abwägungen. Der nicht geschützte Beratungsgegenstand könne hingegen Sachinformationen oder im Vorfeld der Beratung abgegebenen Stellungnahmen einbeziehen, welche als Tatsachengrundlagen die Basis der Willensbildung sind. Eine zeitliche Begrenzung des Schutzes eines Beratungsvorgangs kann nicht aus § 8 UIG oder der Richtlinie 2003/4/EG hergeleitet wer-

den. Der Abschluss einer Beratung bildet dabei keine starre Grenze (BVerwG DÖV 2013, 201 (203); BVerwG DÖV 2012, 325 (327)).

Auch im Umweltinformationsrecht ist für eine Beeinträchtigung der Vertraulichkeit behördlicher Beratungen beziehungsweise für die Annahme einer Störung des behördlichen Entscheidungsprozesses eine ernsthafte und konkrete Gefährdung des Schutzguts erforderlich (OVG Münster NVwZ 2011, 375 (377); OVG Berlin-Brandenburg ZUR 2016, 173 (174); BVerwG NVwZ 2011, 1072 (1073)). Zusätzlich werden die Grundsätze zum Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung geprüft (OVG Berlin-Brandenburg ZUR 2016, 170 (171)). Die Berücksichtigung dieses gesetzlich nicht ausdrücklich normierten Schutzgutes kann im Wege einer richtlinienkonformen Auslegung der Richtlinie 2003/4/EG erfolgen (OVG Münster Urt. v. 2.6.2015 – 15 A 2062/12). Dem Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses dient auch die Vorschrift des § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG. Demnach ist ein Antrag abzulehnen, soweit er sich auf **interne Mitteilungen** der informationspflichtigen Stellen bezieht, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Das OVG Berlin-Brandenburg vertritt die Auffassung, dass dieser Beschränkungsgrund auf den Zeitraum eines laufenden behördlichen Entscheidungsprozesses begrenzt ist. Zwar ergebe sich eine solche zeitliche Begrenzung weder aus dem Wortlaut des § 8 UIG, noch aus dem Wortlaut der Richtlinie 2003/4/EG, allerdings zwinge eine systematische Auslegung zu diesem Ergebnis (OVG Berlin-Brandenburg ZUR 2016, 170 (171)). Maßgebend sei, dass die behördeninternen Mitteilungen im Rahmen der Willensbildung geschützt sind und anderenfalls das Gebot der restriktiven Auslegung der Beschränkungsgründe verletzt würde. 24

III. Landesrechtliche Bestimmungen

Der behördliche Entscheidungsprozess wird auch in den landesrechtlichen Bestimmungen gesetzlich geregelt. Exemplarisch: Nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 IZG SH wird die Vertraulichkeit der behördlichen Beratung geschützt und nach § 9 Abs. 2 Nr. 2 IZG SH bezieht sich der Schutz öffentlicher Belange auf interne Mitteilungen der informationspflichtigen Stelle, „die zum Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses erforderlich" sind. Eine dem § 4 IFG vergleichbare separate Bestimmung wird in § 4 IZG LSA und in § 4 BremIFG normiert. Gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 6 BW IFG besteht ein Anspruch auf Informationszugang nicht, soweit und solange das Bekanntwerden der Informationen nachteilige Auswirkungen haben kann auf die Vertraulichkeit von Beratungen und Entscheidungsprozessen, wovon die Ergebnisse der Beweiserhebung, Gutachten und Stellungnahmen Dritter regelmäßig ausgenommen sind. Nach § 15 LTranspG RP soll der Antrag auf Informationszugang etwa dann abgelehnt werden und die Veröffentlichung auf einer Transparenz-Plattform unterbleiben, wenn es sich um interne Mitteilungen, Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung und entsprechende Sitzungsprotokolle handelt, soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen vereitelt würde, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Die **Vereitelung des Erfolgs** einer Maßnahme wird angenommen, wenn sie nicht, anders oder wesentlich später zustande käme. Nach § 6 Abs. 2 Nr. 1 HmbTG wird der behördliche Entscheidungsprozess mit der Einschränkung unter Schutz gestellt, dass Statistiken, Datensammlungen, Geodaten, regelmäßige Ergebnisse der Beweiserhebung, Auskünfte, Gutachten 25

oder Stellungnahmen Dritter nicht einer unmittelbaren Entscheidungsfindung dienen.

26 Der Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses wird nicht nur bei der informationspflichtigen Stelle geschützt. Eine Beschränkung des Informationszugangs kommt auch dann in Betracht, wenn mit der Bekanntgabe der Dokumente Entscheidungsprozesse bei anderen Rechtsträgern beeinträchtigt würden. Dies kann etwa bei Anwendung von § 4 BremIFG gelten, der dem § 4 IFG nachgebildet ist. Der Gesetzestext erfasst ausdrücklich **„bevorstehende behördliche Maßnahmen"**, die nicht zwingend durch die informationspflichtige Stelle selbst durchgeführt werden müssen. Das VG Bremen hatte darüber zu entscheiden, ob ein Zugang zu Informationen zur behördlichen Überprüfung einer Scheinehe gewährt werden darf. Der Informationsgegenstand bezog sich auf Fragebögen, die zur Ermittlung der wahren personenstandsrechtlichen Verhältnisse dienen. Dabei umfasst das Schutzgut des behördlichen Entscheidungsprozesses auch Vorarbeiten, aus denen die zu treffende Entscheidung entwickelt werden soll (OVG Berlin-Brandenburg Beschl. v. 28.5.2013 – 12 S 23/13; VG Bremen Urt. v. 25.7.2014 – 4 K 1984/13). Die Bekanntgabe der Fragebögen wäre geeignet gewesen, die behördliche Ermittlungstätigkeit bei anderen Rechtsträgern ernstlich zu beeinträchtigen. Für eine konkrete Gefährdung reichte es nach der zutreffenden Einschätzung des VG Bremen aus, wenn der Fragenkatalog von der Ausländerbehörde in absehbarer Zeit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit in einem Verwaltungsverfahren verwendet würde (VG Bremen Urt. v. 25.7.2014 – 4 K 1984/13).

27 Besonderheiten für die **zeitliche Begrenzung des Schutzes** bestehen nach § 7 IFG NRW. Nach dieser Vorschrift ist der Antrag auf Informationszugang abzulehnen für Entwürfe zu Entscheidungen, für Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung sowie für Protokolle vertraulicher Beratungen. Diese Informationen sind ausweislich des § 7 Abs. 3 IFG NRW nach Abschluss des jeweiligen Verfahrens zugänglich zu machen. Bezüglich der Protokolle vertraulichen Inhalts gilt dies nur für die Ergebnisse. Mit dem Abschluss des behördlichen Entscheidungsprozesses ist der Schutz damit aufgehoben. Nach dieser Maßgabe hat das OVG Münster eine Beschränkung des Informationszugangs zu Prüfberichten des Rechnungsprüfungsamts bezüglich der Gebührenrechnungen von Abfallwirtschaftsbetrieben verneint, wenn die Verfahren zur örtlichen Rechnungsprüfung durch Entscheidungen über die Jahresrechnungen beendet sind (OVG Münster DÖV 2007, 173 (174)). Die vertraulichen Beratungen sollen in ihrem Ablauf nicht gestört und stets in der Atmosphäre der Offenheit geführt werden können, ohne dass mit einer Offenlegung des Beratungsverlaufs gerechnet werden muss. Bei den Prüfberichten des Rechnungsprüfungsamts handelt es sich nicht um Protokolle im Sinne von § 7 IFG NRW. Das OVG Münster führt dazu aus, dass die Unterlagen eine Arbeitsgrundlage für den Rechnungsprüfungsausschuss bilden und lediglich finanztechnische Tatsachen dargestellt werden, die keinen Bezug zu oder Rückschlüsse auf eine behördliche Entscheidungsfindung zulassen (OVG Münster DÖV 2007, 173 (174)).

28 Ein Informationszugang ist nach § 7 Abs. 3 IFG NRW auch denkbar, wenn sich der Antrag auf **Wahlunterlagen zur Vollversammlung** einer Kammer bezieht und der Wahlvorgang beendet ist. In einem konkreten Fall bezog sich der Antrag vor allem auf eine Matrix mit Angaben zur Wirtschaftskraft der Wahlgruppen in den Wahlbezirken, Berechnungsunterlagen zur Verteilung von Sitzen in den Wahlgruppen, Wahlergebnisse sowie auf Vermerke zur Wahl. Das OVG Münster würdigte die beantragte Matrix und entschied, dass für sämtliche der beantragten Un-

terlagen § 7 Abs. 1 IFG NRW nicht einschlägig ist, dass die Wahl zum Abschluss gekommen war. Ferner betrafen die Dokumente nicht den eigentlichen Prozess der behördlichen Willensbildung, da sie nicht auf die Steuerung der Willensbildung gerichtet sind (OVG Münster NWVBl 2007, 187). Damit konnte eine Beschränkung des Informationszugangs auch nicht auf § 7 Abs. 2a) IFG NRW gestützt werden, wonach der Antrag abgelehnt werden soll, wenn sich der Inhalt der Information auf den Prozess der Willensbildung innerhalb von und zwischen öffentlichen Stellen bezieht. Die Matrix gab nur das Ergebnis der Einteilung der Wahlgruppen wieder. Auch die Vermerke und Berechnungsunterlagen gaben nur reine Sachinformationen weiter und beinhalteten keine Dokumentation eines Beratungsablaufs (OVG Münster NWVBl 2007, 187).

Im Rahmen der Auslegung von § 7 Abs. 1 IFG NRW ist Sorgfalt auf die Prüfung zu legen, ob die Unterlagen **„zur unmittelbaren Vorbereitung"** einer behördlichen Entscheidung dienen. Handelt es sich um Dokumente mit vorbereitendem Charakter, welche nicht einen behördlichen Entscheidungsprozess abschließen sollen, so ist der Tatbestand der Vorschrift nicht erfüllt. Begehrt der Antragsteller von der informationspflichtigen Stelle die Einsicht in ein Gutachten des Rechtsamts, um eine mögliche Haftung wegen Derivatgeschäften zu prüfen, so handelt es sich bei diesem Gutachten nicht um Arbeiten zur unmittelbaren Vorbereitung einer Entscheidung, wenn auf Basis der Bewertung des Rechtsamts weitere Gespräche, insbesondere in einem Ausschuss, erfolgten (OVG Münster NVwZ-RR 2014, 344 (345); VG Düsseldorf NVwZ 2012, 908). Lassen rechtliche Gutachten keine Meinungsverschiedenheiten und Auffassungen der Behörden erkennen, beinhalten sie keine Elemente einer behördlichen Willensbildung, sondern geben sie nur die bloße Sachlage wieder, so wird der in § 7 Abs. 2a) IFG NRW geschützte Willensbildungsprozess nicht tangiert (OVG Münster NVwZ-RR 2014, 344 (345); OVG NRW NVwZ 2008, 1382 (1383); OVG Münster DÖV 2009, 774 (776)). 29

Unterlagen, welche bereits nur vorbereitenden Charakter aufweisen, nicht der unmittelbaren Entscheidungsfindung dienen und damit nicht von § 7 Abs. 1 IFG NRW erfasst sind und welche Stellungnahmen und Entwürfe enthalten, die weder Meinungsverschiedenheiten, noch unterschiedliche Auffassungen der Behörden im Rahmen einer behördlichen Willensbildung enthalten, können auch nicht mit Verweis auf § 7 Abs. 2a) IFG NRW versagt werden. Dies ist etwa der Fall, wenn der Antragsteller einen ministeriellen Erlass zur Änderungsverordnung einer Beihilfeverordnung einschließlich der **Stellungnahmen Dritter** verlangt. Die Stellungnahmen selbst enthielten nur vorbereitende Wertungen, die keinen Aufschluss über den eigentlichen behördlichen Entscheidungsvorgang gaben (OVG Münster NVwZ-RR 2011, 965 (966)). Die Stellungnahmen Dritter konnten allenfalls die Grundlage für einen behördeninternen Meinungsaustausch sein, bildeten aber nicht den Beratungsverlauf selbst ab. 30

Der Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses wird nach Auffassung des OVG Schleswig bei Anwendung des § 9 Abs. 2 Nr. 2 IZG SH auf das Ende der Entscheidungsfindung begrenzt (OVG Schleswig NVwZ 2013, 810 (811)). Dem Sachverhalt lag ein Antrag auf Zugang zu einer Steuerakte gegenüber einer Finanzbehörde zugrunde. Bezieht sich der Informationszugang auf **abgeschlossene Steuerverfahren,** so bildet § 9 Abs. 2 Nr. 2 IZG SH keinen Beschränkungsgrund. Dem OVG Schleswig ist zuzustimmen. Die Vorgängerregelung zu § 9 IZG SH erstreckte den Schutz nur bis zum Abschluss des jeweiligen Verwaltungsverfahrens. Es ist nicht erkennbar, dass der Gesetzgeber mit der Folgeregelung seine Intention geändert hat (OVG Schleswig NVwZ 2013, 810 (811)). 31

32 Nach § 6 Abs. 1 IFG MV ist der Antrag auf Zugang zu Informationen abzulehnen für Entwürfe zu Entscheidungen sowie die Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung, soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidung vereitelt würde. In einem Fall beantragte ein Antragsteller Informationen im Zusammenhang mit der **Aufstellung eines Regionalplanes,** insbesondere Entwürfe zur Planung bezüglich der Vorrang- und Eignungsgebiete für Windanlagen. Das OVG Greifswald ging davon aus, es handele sich bei den Unterlagen um Informationen zur unmittelbaren Vorbereitung einer behördlichen Entscheidung, nämlich des Entwurfs eines Raumordnungsprogramms. Dabei stellte es auf die Komplexität einer solchen Planungsentscheidung ab sowie auf den Umstand, dass sich eine Behörde zunächst Kenntnis zu allen Fakten verschaffen muss und ihr bei entsprechenden Anträgen Arbeitskapazitäten entzogen werden würden (OVG Greifswald NordÖR 2007, 454). Die Entscheidung des OVG Greifswald erscheint nicht sachgerecht. Es fehlen konkrete Ausführungen dazu, warum die begehrten Unterlagen die Unmittelbarkeit einer behördlichen Entscheidung berühren sollen. Ebenso kann es sich um rein vorbereitende Arbeiten handeln, die nicht in einen zeitlich unmittelbar vorgelagerten Abstimmung- oder Beurteilungsprozess fließen, mit der Folge, dass § 6 Abs. 1 IFG MV nicht erfüllt ist. Weiterhin wird nicht deutlich, ob mit der Veröffentlichung tatsächlich der Beratungsverlauf gestört werden könnte und in diesem Zusammenhang der offene behördeninterne Diskurs zur Raumplanung gestört werden konnte. Das bloße Abstellen auf Arbeitskapazitäten der Verwaltung und auf die Komplexität einer Planungsentscheidung sind sachfremde Erwägungen. Auch der Umstand, dass sich eine Behörde zunächst zur Faktenlage informieren möchte, ist kein tragfähiges Argument. Bezieht sich das Informationsbegehren auf reine Sachinformationen, die nicht unmittelbar in den Entscheidungsvorgang einfließen, so besteht keine konkrete Gefahr für eine Beeinträchtigung des Entscheidungsprozesses.

33 Bevor der Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses als mögliche Beschränkung eines Anspruchs auf Informationszugang in Betracht kommt ist zu prüfen, ob die jeweilige Landesvorschrift nicht durch spezialgesetzliche Normen ausgeschlossen wird. Ein solcher Ausschluss kommt etwa dann in Betracht, wenn der Antragsteller unter Berufung auf das Recht der Informationsfreiheit Einsicht in eine über diesen geführte **Jugendamtsakte** verlangt. Als Verfahrensbeteiligter besteht zunächst ein Anspruch auf Einsicht in diese Unterlage nach den Voraussetzungen des § 25 Abs. 1 SGB X. Danach hat die Behörde den Beteiligten Einsicht in die das Verfahren betreffenden Akten zu gestatten, soweit deren Kenntnis zur Geltendmachung oder Verteidigung ihrer rechtlichen Interessen erforderlich ist. Die Bestimmung gilt bis zum Abschluss des Verwaltungsverfahrens nicht für Entwürfe zu Entscheidungen sowie die Arbeiten zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung. Das OVG Münster hat hierzu entschieden, dass § 25 SGB X im Grundsatz einer Anwendung des IFG NRW nicht entgegensteht, zumal der Schutzzweck des § 25 SGB X nicht unterlaufen wird. Der Anwendungsbereich des § 25 SGB X ist zudem auf laufende Verwaltungsverfahren begrenzt. Möchte ein Verfahrensbeteiligter nach dem Abschluss des Verwaltungsverfahrens Akteneinsicht erhalten, so kann er dies auf Basis des IFG NRW begehren (OVG Münster NJW 2005, 2028 (2029)). Das Gericht stellt dabei fest, dass die §§ 6ff. IFG NRW ausreichend sicherstellen, dass im Rahmen der Prüfung des Informationszugangs entgegenstehende öffentliche Belange Berücksichtigung finden. § 7 IFG NRW enthält im Gegensatz zu § 25 Abs. 1 SGB X auch detailliertere Schutzbestimmungen.

§ 5 Schutz personenbezogener Daten

(1) **Zugang zu personenbezogenen Daten darf nur gewährt werden, soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt oder der Dritte eingewilligt hat. Besondere Arten personenbezogener Daten im Sinne des § 3 Abs. 9 des Bundesdatenschutzgesetzes dürfen nur übermittelt werden, wenn der Dritte ausdrücklich eingewilligt hat.**

(2) **Das Informationsinteresse des Antragstellers überwiegt nicht bei Informationen aus Unterlagen, soweit sie mit dem Dienst- oder Amtsverhältnis oder einem Mandat des Dritten in Zusammenhang stehen und bei Informationen, die einem Berufs- oder Amtsgeheimnis unterliegen.**

(3) **Das Informationsinteresse des Antragstellers überwiegt das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs in der Regel dann, wenn sich die Angabe auf Name, Titel, akademischen Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und -telekommunikationsnummer beschränkt und der Dritte als Gutachter, Sachverständiger oder in vergleichbarer Weise eine Stellungnahme in einem Verfahren abgegeben hat.**

(4) **Name, Titel, akademischer Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und -telekommunikationsnummer von Bearbeitern sind vom Informationszugang nicht ausgeschlossen, soweit sie Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit sind und kein Ausnahmetatbestand erfüllt ist.**

Landesrecht: § 5 IFG BW; § 6 BInIFG; § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, Abs. 2 S. 1 Nr. 1 bis 3, Abs. 3 BbgAIG; § 5 BremIFG; § 4 HmbTG; § 7 IZG MV; § 9 IZG NW; § 16 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 und S. 2 RhPfTG; SaarlIFG verweist auf § 5 BIFG; § 5 IZG LSA; § 10 Satz 1 Nr. 1, Satz 2 und 3 IZG SH; § 9 ThürIFG.

Übersicht

	Rn.
A. Allgemeines	1
I. Bedeutung und verfassungsrechtliche Grundlagen	1
II. Verfassungsrechtliche Garantie der informationellen Selbstbestimmung	5
B. Zugangsvoraussetzungen (§ 5 Abs. 1 S 1)	14
I. Einwilligung	24
II. Abwägung	30
III. Schutzwürdiges Interesse des Dritten	35
IV. Anonymisierung des Informationsbestands	46
C. Besondere Arten personenbezogener Daten (Abs. 1 S. 2)	47
D. Daten aus Dienst- oder Amtsverhältnis, dem Mandat des Dritten sowie unter Berufs- oder besonderem Amtsgeheimnis (Abs. 2)	49
E. Geringer geschützte Daten von Gutachtern und Sachverständigen (Abs. 3)	55
F. Personenbezogene Daten von Amtsträgern (Abs. 4)	62
G. Parallelvorschriften der Länder	73
H. Kritik	86

38 Soweit jedoch das BVerwG ausführt, aus § 6 Satz 1 IFG folge kein genereller Vorrang eines der Behörde zugewiesenen Urheberrechts (BVerwG Urt. v. 25.6.2015 – 7 C 1.14 und 2.14), ist dies mindestens missverständlich. Im Ergebnis kommt zwar ein behördliches Schutzrecht regelmäßig nicht zum Tragen, allerdings setzt sich der IFG-Anspruch nicht auf der Ebene des § 6 Satz 1 IFG gegen das Urheberrecht durch, sondern er bedingt eine **urheberrechtliche Disposition** der Behörde über ihr Schutzrecht auf der Ebene des Urheberrechts. Hierüber entscheidet sie im Rahmen ihres behördlichen (und entsprechend vorgezeichneten) Ermessens (Lenski NordÖR 2006, 89 (90)). Aufgrund dieser Disposition steht das Urheberrecht dem Informationszugang nicht entgegen und liegen die Tatbestandsvoraussetzungen des § 6 Satz 1 IFG nicht vor. Hingegen bleibt der absolute Schutz, den § 6 Satz 1 IFG im Falle eines entgegenstehenden Urheberrechts gewährt (→ Rn. 6), uneingeschränkt bestehen.

C. Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen (Satz 2)

I. Schutzgut

39 § 6 Satz 2 schützt **Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse** vor einem Zugriff des Informationsbegehrenden im IFG-Verfahren. Der Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses hat bislang keine bundesgesetzliche Definition erfahren, ist aber der Rechtsordnung geläufig (zB in § 30 VwVfG, § 30 Abs. 2 Nr. 2 AO, § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO, § 90 HGB, §§ 203, 204 StGB, § 17 UWG). Die Rechtsprechung versteht darunter alle auf ein Unternehmen bezogenen Tatsachen, Umstände und Vorgänge, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat (BVerfG Beschl. v. 14.3.2006 – 1 BvR 2087/03 und 2111/03; Urt. v. 21.10.2014 – 2 BvE 5/11; BVerwG Urt. v. 28.5.2009 – 7 C 18.08; Urt. v. 17.3.2016 – 7 C 2.15; Beschl. v. 27.4.2016 – 20 F 13.15).

40 Für einen Schutz nach § 6 Satz 2 muss die begehrte Information nicht schon als solche ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis darstellen. Ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis wird auch dann zugänglich gemacht, wenn die offengelegte Information ihrerseits **Rückschlüsse** auf Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse zulässt (BVerwG Urt. v. 24.9.2009 – 7 C 2.09 zum UIG). Diese Rückschlussinformationen sind vom Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses mitumfasst (Fischer in FFM IFG § 6 Rn. 44). Auch auf eine Unterscheidung zwischen unmittelbaren und nur mittelbaren Rückschlüssen kommt es nicht an, denn die Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen bestimmt sich allein nach materiellen Kriterien, und nicht danach, auf welche Weise diese Geheimnisse sich Außenstehenden erschließen (BVerwG Beschl. v. 25.7.2013 – 7 B 45.12 zum UIG).

II. Unternehmensbezogene Informationen

41 Ausweislich vorstehender Begriffsdefinition (→ Rn. 39) werden nur **unternehmensbezogene** Informationen als Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse geschützt. Erforderlich ist damit eine Zuordnung der Informationen zur **wirtschaftlichen Betätigung** eines Unternehmens. Auf die Rechtsform des Unternehmens kommt es nicht an (Schoch IFG § 6 Rn. 79). Auch nichtwirtschaftliche Vereine iS des § 21 BGB können erfasst sein; dass deren Zweck nicht auf einen wirtschaftlichen Ge-

schäftsbetrieb gerichtet ist, steht der Annahme einer wirtschaftlichen Betätigung nicht grundsätzlich entgegen (VG Potsdam Urt. v. 24.10.2012 – 9 K 445/10 zum BbgAIG aF; OVG Berlin-Brandenburg Beschl. v. 29.8.2016 – OVG 12 N 20.15 zum UIG).

Die Rechtsprechung hat zahlreiche Beispiele für unternehmensbezogene Informationen benannt, die als Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse geschützt sein können. Betriebsgeheimnisse umfassen demnach im Wesentlichen **technisches Wissen** im weitesten Sinne; Geschäftsgeheimnisse betreffen vornehmlich **kaufmännisches Wissen.** Zu derartigen Geheimnissen werden etwa Umsätze, Ertragslagen, Geschäftsbücher, Kundenlisten, Bezugsquellen, Konditionen, Marktstrategien, Unterlagen zur Kreditwürdigkeit, Kalkulationsunterlagen, Patentanmeldungen und sonstige Entwicklungs- und Forschungsprojekte gezählt, durch welche die wirtschaftlichen Verhältnisse eines Betriebs maßgeblich bestimmt werden können (BVerfG Beschl. v. 14.3.2006 – 1 BvR 2087/03 und 2111/03; Urt. v. 21.10.2014 – 2 BvE 5/11). Auch konkrete Vertragsgestaltungen, dh ein bestimmtes Vertragswerk, ferner auch Fristen zur Umsetzung von Projekten und Investitionsverpflichtungen oder auch Vertragsstrafenbestimmungen können als Geschäftsgeheimnisse geschützt sein (BVerwG Beschl. v. 27.4.2016 – 20 F 13.15). Dass in der gerichtlichen Praxis oftmals nicht scharf zwischen den Betriebsgeheimnissen einerseits und den Geschäftsgeheimnissen andererseits unterschieden wird, ist jedenfalls im Rahmen des § 6 Satz 2 unbedenklich, da die Norm ein Betriebs- oder ein Geschäftsgeheimnis erfordert, nicht aber ein Betriebs- und ein Geschäftsgeheimnis (Fischer in FFM IFG § 6 Rn. 42; Schoch IFG § 6 Rn. 102 und 104). 42

Kein Unternehmensbezug besteht bei Informationen zu **allgemeinen Wirtschaftsverhältnissen** oder ganzen Wirtschaftszweigen und auch bei Informationen zu den **privaten oder persönlichen Verhältnissen** des Unternehmers oder eines Mitarbeiters des Unternehmens (Schoch IFG § 6 Rn. 81; Guckelberger in BeckOK InfoMedienR IFG § 6 Rn. 20). 43

III. Keine Offenkundigkeit

Weiteres Begriffselement von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist die fehlende **Offenkundigkeit** der betreffenden Informationen. Sie dürfen nur einem **begrenzten Personenkreis** zugänglich oder bekannt sein. Eine Offenkundigkeit ist in der Regel anzunehmen, wenn der Geheimnisträger keine Kontrolle (mehr) über die Verbreitung des Wissens inne hat (VG Schleswig Urt. v. 25.3.2015 – 8 A 8/14; Schoch IFG § 6 Rn. 82; Partsch in BRPS IFG § 6 Rn. 13c). Dies ist nicht der Fall, sofern nur zur **Verschwiegenheit** verpflichtete Beschäftigte des betroffenen Unternehmens Kenntnis von den Informationen haben (Jastrow/Schlatmann IFG § 6 Rn. 43; Fischer in FFM IFG § 6 Rn. 54). Gleiches gilt bei einer Bekanntgabe der Informationen an die entscheidungsberechtigten Personen und Gremien einer informationspflichtigen Stelle (VG Schleswig Urt. v. 25.3.2015 – 8 A 8/14), da auch insoweit gesetzliche oder arbeitsvertragliche Verschwiegenheitspflichten greifen. Auch ein Geheimnisbruch bedingt für sich genommen noch keine Offenkundigkeit (Schoch IFG § 6 Rn. 83). Erst wenn die Informationen Durchschnittsfachleuten bekannt sind oder man sich auf einfache Weise wie zB durch das Konsultieren von Fachliteratur oder eine Internetrecherche von ihnen Kenntnis verschaffen kann, sind sie offenkundig (Guckelberger in BeckOK InfoMedienR IFG § 6 Rn. 21). 44

IV. Wille zur Geheimhaltung

45 Als weitere Voraussetzung für die Annahme eines Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses ist der **Wille** des Geheimnisträgers **zur Geheimhaltung** anerkannt (BGH Urt. v. 10.5.1995 – 1 StR 764/94; Urt. v. 27.4.2006 – I ZR 126/03; Jastrow/Schlatmann IFG § 6 Rn. 39; Schoch IFG § 6 Rn. 89; zweifelnd Fischer in FFM IFG § 6 Rn. 39). An die Manifestation des Geheimhaltungswillens sind jedoch keine überzogenen Anforderungen zu stellen. Es genügt im Einzelfall, wenn sich dieser Wille aus der Natur der geheimzuhaltenden Informationen ergibt (BGH Urt. v. 10.5.1995 – 1 StR 764/94; Urt. v. 27.4.2006 – I ZR 126/03). Er kann zumeist unterstellt werden (Jastrow/Schlatmann IFG § 6 Rn. 44; Schoch IFG § 6 Rn. 89; aA Partsch in BRPS IFG § 6 Rn. 13d).

46 Soweit der betroffene Dritte die herausverlangte Information als Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis **kennzeichnet,** hat er damit seinen Willen zur Geheimhaltung dokumentiert. Hieraus folgt aber lediglich ein **Indiz** für die Frage, ob ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vorliegt (Fischer in FFM IFG § 6 Rn. 47). Dieses ist unabhängig von einer Einordnung des Dritten von der Behörde anhand der Besonderheiten des jeweils in Rede stehenden Sach- oder Rechtsgebiets zu bestimmen (BT-Drs. 15/4493, 14). Vertragliche Vertraulichkeitsklauseln sind unbeachtlich, da sie das IFG nicht abbedingen können (BVerwG Urt. v. 17.3.2016 – 7 C 2.15).

V. Berechtigtes Geheimhaltungsinteresse

47 Schließlich werden Informationen nur dann als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse geschützt, wenn der Geheimnisträger ein **berechtigtes Interesse** an der Geheimhaltung der Informationen hat.

48 **1. Beeinflussung der Wettbewerbsposition.** Ein berechtigtes Interesse an der Nichtverbreitung ist vor allem dann anzuerkennen, wenn die Offenlegung der Information geeignet ist, exklusives technisches oder kaufmännisches Wissen den Konkurrenten zugänglich zu machen und so die **Wettbewerbsposition** des Unternehmens nachteilig zu beeinflussen (BVerwG Urt. v. 28.5.2009 – 7 C 18.08; Urt. v. 27.11.2014 – 7 C 12.13; Urt. v. 17.3.2016 – 7 C 2.15; Beschl. v. 27.4.2016 – 20 F 13.15). Schutzzweck des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses ist die **Verteidigung der wirtschaftlichen Stellung** des Betroffenen gegenüber den **Marktkonkurrenten** (BVerwG Beschl. v. 12.4.2013 – 20 F 6.12; Beschl. v. 27.4.2016 – 20 F 13.15). Erforderlich ist demnach eine Wettbewerbsrelevanz der betroffenen Informationen. Der durch die Veröffentlichung entstehende Nachteil muss von einigem Gewicht sein (VG Schleswig Urt. v. 25.3.2015 – 8 A 8/14; Partsch in BPRS IFG § 6 Rn. 13e).

49 Ob und ggf. welche Bedeutung eine Information für mögliche Konkurrenten hat oder inwieweit ihre Offenbarung die **Marktposition** des betroffenen Unternehmens zukünftig **schwächen** kann, lässt sich insbesondere anhand der Frage beurteilen, ob die Kenntnis bestimmter Daten Rückschlüsse auf die Betriebsführung, die Wirtschafts- und Marktstrategie und/oder die Kostenkalkulation und Entgeltgestaltung des Unternehmens zulässt (VG Berlin Urt. v. 5.11.2012 – VG 2 K 167.11 zum UIG).

50 Demgemäß hat das OVG Münster die in einem Kooperationsvertrag zwischen einer Universität und einem Pharmaunternehmen enthaltenen detaillierten Beschreibungen der Vertragsziele und die entsprechende Vorgehensweise als schützenswerte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse erachtet (OVG Münster Urt. v.

18.8.2015 – 15 A 97/13 zum IFG NRW). Aus dem Vertrag ließen sich Rückschlüsse auf **Marktstrategien** und aktuelle sowie zukünftige Forschungsprojekte des Pharmaunternehmens im pharmazeutischen Bereich ziehen. Es ließe sich ferner anhand der individuell ausgehandelten Vertragskonditionen erkennen, unter welchen Bedingungen das Unternehmen augenscheinlich bereit ist, die Geschäftsbeziehung einer Forschungskooperation mit einer Universität einzugehen. Durch die Offenbarung des Kooperationsvertrages würde sich die Marktsituation des Unternehmens in der Pharma-Branche absehbar nachhaltig verschlechtern. Ihre Konkurrenten würden durch eine Kenntnis der Vertragsklauseln in die Lage versetzt, ihre erkennbaren Marktstrategien zu durchkreuzen oder ihr beim Abschluss von Forschungskooperationen zuvorzukommen, indem sie bessere Vertragsbedingungen anböten. Würde ihr der Wettbewerb um besonders qualifizierte (universitäre) Kooperationspartner erschwert, würden ihre Forschungsarbeit, ihre Innovationsfähigkeit und damit ihre Marktbeständigkeit **Schaden** nehmen.

Das OVG Koblenz hat den Sicherheitsbericht eines Pharmaunternehmens als **51**
geschützt angesehen, weil eine Kenntnis der Zweckbestimmung einzelner Anlagenteile, ihrer räumlichen Anordnung sowie der hier gelagerten Menge an gefährlichen Stoffen **Rückschlüsse** auf Produktionswege, angewandte Herstellungsverfahren, Anlagenkapazitäten sowie Forschungs- und Entwicklungsschwerpunkte, weiterhin auf den Umfang der Vorratshaltung hinsichtlich der für bestimmte Produkte eingesetzten Rohstoffe und auf die Kapazitätsmengen für die Herstellung bestimmter Produkte oder bestimmter Produktgruppen und schließlich auf die **Kalkulation** des Unternehmens im Hinblick auf einzelne Produkte oder Produktgruppen ermögliche (OVG Koblenz Urt. v. 6.9.2012 – 8 A 10096/12 OVG zum UIG RP). Es sei davon auszugehen, dass das Pharmaunternehmen als weltweit tätiges Unternehmen in einem Wettbewerb mit hochspezialisierten Konkurrenten steht, die wegen ihres branchenspezifischen Fachwissens in der Lage sind, entsprechende Rückschlüsse schon aus wenigen und teilweise auch allgemein gehaltenen Angaben zu ziehen.

Nach Ansicht des VG Würzburg sind die bei der Aufsichtsbehörde vorhandenen **52**
Daten über die in einer Recyclinganlage angelieferten Mengen an Elektro- und Elektroaltgeräten (Stoffstrommengen in Tonnen/Quartal) als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse des Anlagenbetreibers geschützt (VG Würzburg Gerichtsbescheid v. 3.1.2013 – W 4 K 12.458 zum BayUIG). Sie ließen **Rückschlüsse** auf wirtschaftlich relevante Daten des Betriebs zu. So könnten aus Art und Umfang der angelieferten Stoffe Aussagen über die Arbeitsweise, die technischen Abläufe oder die Abnahme- und Lieferfähigkeit des Betriebs abgeleitet werden. Weiterhin seien aus den Daten gegebenenfalls Entwicklungen ablesbar, die Erkenntnisse sowohl über Auslastung, Wachstumspotentiale und Kostenstruktur der Anlage als auch über Engpässe und wirtschaftliche Schwierigkeiten des Betriebs offenlegen. Es liege auf der Hand, dass derartige Angaben über die Struktur und strategische Ausrichtung eines Standorts für die **Wettbewerbsfähigkeit** und die Marktstellung eines Unternehmens relevant sind und Marktkonkurrenten berechtigterweise nicht offenbart werden sollen. Andernfalls bestehe die Möglichkeit, dass sich diese aufgrund ihres branchenspezifischen Fachwissens einen Informationsvorsprung verschaffen und dadurch die Wettbewerbsposition des Anlagenbetreibers nachteilig beeinflussen.

Informationen, ob und ggf. welche Versicherer oder Rückversicherer nach **53**
einem Unglücksfall Leistungen zu erbringen haben und ob ein Unternehmen demgemäß Leistungen erhalten hat, können Rückschlüsse auf die **Werthaltigkeit** der Unternehmen erlauben (VG Berlin Urt. v. 26.6.2009 – VG 2 A 62.08). Prüf-

statiken eines Bauingenieurs lassen erkennen, welche speziellen Bauverfahren und individuellen technischen Lösungen im Einzelfall angewendet worden sind (VG Trier Urt. v. 6.11.2013 – 5 K 596/13.TR zum LIFG RP). Informationen über den Zeitpunkt einer Übernahme eines Unternehmens durch ein anderes Unternehmen sowie über die genauere gesellschaftsrechtliche Ausgestaltung der Übernahme lassen Rückschlüsse auf die **Strategien** des übernehmenden Unternehmens zu (VG Köln Urt. v. 28.1.2016 – 13 K 5012/13).

54 Eine nachteilige Beeinflussung einer **Wettbewerbsposition** ist ferner angenommen worden zB für die Offenbarung von technischen Unterlagen über eine Maschine, die so detailliert sind, dass sie einen Nachbau der Maschine zulassen (VG Braunschweig Urt. v. 17.10.2007 – 5 A 188/06), von Informationen, durch die sich Konkurrenten eigene Forschungsaufwendungen ersparen (VG Braunschweig Urt. v. 12.12.2012 – 2 A 1033/12 zum UIG), von Selbstauskünften zur Bonität (BVerwG Urt. v. 27.11.2014 – 7 C 12.13), von gemäß den Leitsätzen für die Preisermittlung aufgrund von Selbstkosten (Anlage zur Verordnung PR Nr. 30/53 vom 21.11.1953, BAnz. 1953 Nr. 244) vorgenommenen Kalkulationen (VG Düsseldorf Urt. v. 3.7.2015 – 26 K 5211/13 zum IFG NRW), von Angaben über die Höhe von Versicherungsprämien und eines Selbstbehalts (VG Berlin Urt. v. 2.9.2015 – VG 2 K 87.15) sowie von Angaben über zu erbringende Sicherheiten (OVG Koblenz Urt. v. 28.9.2016 – 8 A 10342/16.OVG zum LTranspG RP).

55 Der erforderliche Wettbewerbsbezug kann fehlen, wenn die Informationen **länger zurückliegende** und **abgeschlossene Vorgänge** ohne Bezug zum heutigen Geschäftsbetrieb betreffen (BVerwG Beschl. v. 5.4.2013 – 20 F 4.12; Beschl. v. 24.11.2015 – 20 F 4.14; Urt. v. 17.3.2016 – 7 C 2.15). Er ist in einem solchen Fall jedenfalls nicht evident und bedarf einer spezifischen Darlegung. Einen Ewigkeitsschutz kennen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nicht.

56 Keine Wettbewerbsrelevanz haben Unterlagen, die einen Unternehmer in seiner Stellung als **Monopolisten** betreffen. Dies gilt insbesondere für sog. natürliche Monopolisten, die ohne regulierenden Einfluss wegen hoher Ersterschließungskosten, etwa für aufwendige flächendeckende Infrastrukturmaßnahmen (zB bei Eisenbahnnetzen, Versorgung mit Strom, Gas, Wasser), keinem echten Wettbewerb ausgesetzt sind (VG Köln Urt. v. 25.2.2016 – 13 K 5017/13; VG Neustadt a.d. Weinstraße Urt. v. 7.4.2014 – 4 K 726/13.NW zum LIFG RP). Gleiches gilt für Unterlagen, deren Nutzbarmachung deswegen ausgeschlossen ist, weil der betroffene Dritte das einzige in der Bundesrepublik Deutschland verbliebene Unternehmen ist, das sich der in den Unterlagen beschriebenen Techniken bedient oder weil eine Konkurrenz zur Tätigkeit des Dritten aus rechtlichen Gründen nicht möglich ist (VG Saarlouis Urt. v. 16.1.2008 – 5 K 130/05 zum SUIG).

57 Ein **Geheimhaltungsinteresse** ist weiterhin verneint worden für bloße Kenndaten von Lieferbelegen (Belegjahr, -nummer, -art) und Bestell- und Rechnungsdatum (VG Stuttgart Urt. v. 17.5.2011 – 13 K 3505/09), für den Umstand, dass ein Auslandsgeschäft durch eine Hermes-Deckung des Bundes gesichert ist (OVG Berlin-Brandenburg Beschl. v. 18.3.2016 – OVG 12 N 88.14), für die genauen Auszahlungszeitpunkte von Förderdarlehen, die der Umsetzung von vorgeschalteten Zuwendungsbescheiden dienen (OVG Münster Urteil vom 2.6.2015 – 15 A 1997/12 zum IFG NRW), für Unterlagen, die zur Bekanntgabe nach außen bestimmt sind oder in die auf Wunsch Einsicht gewährt wird (OVG Münster Urt. v. 19.3.2013 – 8 A 1172/11) oder die Gegenstand eines Vergabeverfahrens waren (VG Stuttgart Urt. v. 17.5.2011 – 13 K 3505/09), sowie für einen bloß **subjektiv empfundenen Nachteil** oder Ansehensverlust (OVG Berlin-Brandenburg Urt. v.

16.1.2014 – OVG 12 B 50.09; Urt. v. 27.8.2015 – OVG 12 B 35.14; VG Schleswig Urt. v. 25.3.2015 – 8 A 8/14).

Nach Auffassung des OVG Berlin-Brandenburg spricht auch das ggf. enorme **Geschäftsvolumen** einer Geschäftstransaktion nicht dafür, dass es sich bei den Informationen über diese Transaktion um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse handelt; der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen bestimmt sich nicht nach der Quantität eines Projekts (OVG Berlin-Brandenburg Urt. v. 16.1.2014 – OVG 12 B 50.09). **58**

Bei Informationen im Zusammenhang mit Grundstücksverkäufen ist zu differenzieren. Die von einem Kaufinteressenten veranschlagten Grunderwerbskosten betreffen kein exklusives kaufmännisches Wissen, sondern stellen dar, welcher Preis bei möglichen Verhandlungen mit dem Grundstückseigentümer als marktgerecht anzusehen ist, sofern bei der Wertermittlung auf allgemein anerkannte und übliche Bewertungsverfahren zurückgegriffen wurde (VG Berlin Urt. v. 5.11.2012 – VG 2 K 167.11 zum UIG). Der dann tatsächlich abgeschlossene Grundstückskaufvertrag stellt im Hinblick auf seine **preisrelevanten Teile** für den Käufer ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis dar, weil eine Offenbarung dieser Teile seine Verhandlungsposition bei einer etwaigen Weiterveräußerung des Grundstücks beeinträchtigen kann (OVG Berlin-Brandenburg Urt. v. 6.3.2014 – OVG 12 B 19.12 zum BbgAIG). Hingegen hat der Verkäufer regelmäßig kein Interesse an einer Geheimhaltung des Grundstückskaufvertrags, weil dieser nur für das konkrete Grundstück von Relevanz ist, nicht aber für ein anderes Grundstück mit abweichender Lage und abweichender Nutzungserwartung (OVG Münster Urt. v. 19.3.2013 – 8 A 1172/11). **59**

2. Gesetzlich angeordneter Ausschluss des Geheimhaltungsinteresses. Die Rechtsordnung bestimmt an zahlreichen Stellen, dass ein Interesse an der Nichtverbreitung bestimmter Informationen nicht als berechtigt angesehen wird. Dies ist insbesondere bei Informationen der Fall, die Gegenstand einer von dem Geheimnisträger zu erfüllenden **Veröffentlichungspflicht** sind (BVerwG Urt. v. 24.5.2011 – 7 C 6.10). Derartige Pflichten folgen zB aus §§ 21 Abs. 1 und 26 Abs. 1 WpHG, § 11a AMG sowie §§ 8a und 11 StörfallV. Sobald eine entsprechende Veröffentlichung stattgefunden hat, sind die Informationen bereits offenkundig (→ Rn. 44). Ebenso sind bestimmte Informationen gesetzlich ausdrücklich aus dem Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen **ausgenommen** oder werden von Behörden öffentlich gemacht, so zB Informationen gemäß § 17a Abs. 2 GenTG, § 65 Abs. 2 PflSchG sowie Art. 66 und 67 der VO (EU) Nr. 528/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22.5.2012 über die Bereitstellung auf dem Markt und die Verwendung von Biozidprodukten (ABl. EU 2012 L 167, 1). **60**

Ein derartiger Ausschluss des Geheimhaltungsinteresses kann auch punktuell nur im Verhältnis zu bestimmten Personen anzunehmen sein. Zu nennen sind hier die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse eines Insolvenzschuldners im Verhältnis zum **Insolvenzverwalter;** da sich der in § 97 InsO normierte Anspruch des Insolvenzverwalters gegen den Insolvenzschuldner auf Auskunft über alle das Insolvenzverfahren betreffenden Verhältnisse auch auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse erstreckt, sind diese bei der Behörde ggf. vorhandenen Geheimnisse gegenüber dem Insolvenzverwalter nicht geheimhaltungsbedürftig (VG Hamburg Urt. v. 27.8.2010 – 7 K 619/09). **61**

Zweifelhaft ist indes die Auffassung des VG Hamburg, ein Universitätsklinikum habe kein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse gegenüber einem Antragsteller, der **62**

zugleich Mitarbeiter und Personalratsmitglied des Klinikums ist (VG Hamburg Urt. v. 5.8.2015 – 17 K 3203/13 zum HmbTG). Es mag zwar so sein, dass seine berufliche Existenz und sein wirtschaftliches Auskommen sowie seine aus seiner Funktion als Personalrat erwachsende gesteigerte Verantwortung ein **Interesse** des Antragstellers begründen, dass das Klinikum gegenüber den konkurrierenden Einrichtungen **keine wirtschaftlichen Nachteile** erfährt. Eine derartige Interessenlage dürfte aber nicht für die Versagung des Schutzanspruchs sprechen, sondern lediglich für die Annahme, dass die Information auch bei einer Offenbarung an den Antragsteller nicht offenkundig ist (→ Rn. 44).

63 **3. Rechtswidrige Vorgänge.** Noch nicht geklärt ist, ob und ggf. welches berechtigte Geheimhaltungsinteresse an Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen besteht, die **rechtswidrige Vorgänge** betreffen. Das OVG Schleswig sieht ein rechtswidriges Verhalten aus dem Schutzbereich der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse dann ausgeschlossen, wenn der Rechtsverstoß **tragende Grundsätze der Rechtsordnung** berührt (OVG Schleswig Beschl. v. 22.6.2005 – 4 LB 30/04 zum IFG SH). Das VG Frankfurt a. M. hat sich dem angeschlossen und ergänzt, dass kein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse an Informationen besteht, die sich auf **strafbare Handlungen** beziehen (VG Frankfurt a. M. Urt. v. 12.3.2008 – 7 E 5426/06; Beschl. v. 19.2.2013 – 7 K 4127/12.F; ebenso VG Berlin Urt. v. 21.10.2010 – VG 2 K 89.09). In einem weiteren Verfahren, in dem es um eine mögliche wettbewerbswidrige Bevorzugung eines Geheimnisträgers in einem Lizenzvertrag ging, hat das VG Frankfurt a. M. **jedes rechtswidrige Handeln** aus dem Schutzbereich ausgeschlossen (VG Frankfurt a. M. Urt. v. 10.6.2013 – 7 K 3199/12.F). Eine derart umfassende Schutzversagung für rechtswidrige Vorgänge wird mittlerweile wohl überwiegend vertreten (VG Neustadt a.d. Weinstraße Urt. v. 7.4.2014 – 4 K 726/13.NW zum LIFG RP; Partsch in BPRS IFG § 6 Rn. 14a; Schoch IFG § 6 Rn. 97f.; Guckelberger in BeckOK InfoMedienR IFG § 6 Rn. 30.3). Das VG Magdeburg hat es sogar ausreichen lassen, dass sich die herausverlangten Informationen auf ein Vergabeverfahren beziehen, für das sich ein Verstoß gegen vergaberechtliche Bestimmungen nicht von vornherein ausschließen lässt (VG Magdeburg Urt. v. 1.9.2015 – 6 A 7/15 zum IZG LSA).

64 **4. Ausübung von Nutzungsrechten.** Wie auch im Falle des Schutzes des geistigen Eigentums (→ Rn. 35ff.), stehen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse einem IFG-Zugang nicht entgegen, wenn der Geheimnisträger der informationspflichtigen Behörde das Recht zur **Nutzung** der Geheimnisse zur Erfüllung von IFG-Pflichten eingeräumt hat. Werden Geheimnisse herausverlangt, die der Geheimnisträger der Behörde auf vertraglicher Grundlage und gegen Entgelt für deren Zwecke und deren Aufgabenerfüllung zur Verfügung gestellt hat, ergibt sich aus dem Vertragszweck regelmäßig zugleich die Übertragung von entsprechenden Nutzungsrechten (VG Berlin Urt. v. 21.10.2010 – VG 2 K 89.09).

VI. Staat als Geheimnisträger

65 Der Anspruch auf den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen folgt aus der Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG und der Eigentumsfreiheit des Art. 14 Abs. 1 GG (BVerfG Beschl. v. 14.3.2006 – 1 BvR 2087/03 und 2111/03; BVerwG Beschl. v. 27.4.2016 – 20 F 13.15; Jastrow/Schlatmann IFG § 6 Rn. 35f.). Aufgrund dieser grundrechtlichen Fundierung wird teilweise vertreten, dass der von § 6 Satz 2 IFG gewährleistete Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen von

vornherein **juristischen Personen des öffentlichen Rechts** (und Privatrechtspersonen in staatlicher Hand) nicht zukommt, da diese nicht grundrechtsfähig sind (VG Köln Urt. v. 25.2.2016 – 13 K 5017/13; wohl ebenso VG Koblenz Beschl. v. 23.1.2015 – 4 L 1216/14.KO zum LUIG RP; Lenski NordÖR 2006, 89 (92)). Vielmehr seien diese stellen in besonderem Maße an Recht und Gesetz gebunden, sodass ihr Interesse an der Geheimhaltung der fraglichen Informationen nicht schutzwürdig sei (VG Gelsenkirchen Urt. v. 16.9.2010 – 17 K 1274/10; OVG Koblenz Urt. v. 12.2.2010 – 10 A 11156/09.OVG zum LIFG RP). Das VG Berlin hat der Stiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur die Fähigkeit, sich auf § 6 Satz 2 IFG zu berufen, mit der Begründung abgesprochen, sie sei kein Unternehmen (Urt. v. 7.8.2013 – VG 2 K 273.12).

Allerdings kann der Gesetzgeber kraft **einfachgesetzlicher Regelung** den Be- **66**
triebs- und Geschäftsgeheimnissen öffentlicher Stellen denselben Schutz zukommen lassen, wie ihn die entsprechenden Geheimnisse Privater aufgrund der Art. 12 und 14 GG genießen. So hat das BVerwG ausgeführt, dass der in § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO vorgesehene Weigerungsgrund der wesensmäßigen Geheimhaltungsbedürftigkeit (→ § 9 Rn. 103) sich auch auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse öffentlicher Stellen erstreckt (BVerwG Beschl. v. 24.11.2015 – 20 F 4.14). Damit kommt zB den öffentlich-rechtlichen Sparkassen im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Betätigung und mit Blick auf die teilweise Angleichung ihrer Tätigkeit an die der privaten Geschäftsbanken der Schutz ihrer Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse im Verhältnis zu Dritten zu (BVerwG Beschl. v. 23.6.2011 – 20 F 21.10).

Demgemäß geht die wohl hM zutreffend davon aus, dass der durch § 6 Satz 2 **67**
IFG vermittelte Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen einfachgesetzlich auch **öffentlichen Stellen** zugeordnet wird, wenn sie nicht hoheitlich, sondern **wie ein privater Dritter** mit der Absicht der Gewinnerzielung am Markt auftreten (OVG Münster Urt. v. 19.3.2013 – 8 A 1172/11; OVG Berlin-Brandenburg Urt. v. 2.10.2007 – OVG 12 B 11.07 zum BlnIFG; Urt. v. 28.1.2015 – OVG 12 B 13.13 zum UIG; Urt. v. 12.2.2015 – OVG 12 B 13.12 zum UIG; Urt. v. 10.7.2015 – OVG 12 B 3.13 zum UIG; OVG Koblenz Urt. v. 12.3.2015 – 10 A 10472/14.OVG zum LIFG RP; VG Arnsberg Urt. v. 30.1.2009 – 12 K 1088/08 zum Presserecht; Partsch in BPRS IFG § 6 Rn. 2; Jastrow/Schlatmann IFG § 6 Rn. 51; Fischer in FFM IFG § 6 Rn. 49; Schoch IFG § 6 Rn. 80; Guckelberger in BeckOK InfoMedienR IFG § 6 Rn. 35). Das OVG Schleswig führt aus, dass sich eine Behörde nicht auf den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen berufen könne, wenn ihr Handeln im Rahmen des Umgangs mit den herausverlangten Informationen nicht privatrechtlicher Natur ist, sondern sie im Rahmen ihrer Verwaltungstätigkeit Kenntnis von den Informationen erlangt hat (OVG Schleswig Beschl. v. 30.3.2005 – 4 LB 26/04 zum IFG SH). Keine Teilnahme am Wirtschaftsleben liegt vor, wenn sich die öffentliche Stelle im Wettbewerb mit anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts befindet (VG Hamburg Urt. v. 24.11.2008 – 15 K 4014/07 für den Fall einer von ihm unterstellten Anwendbarkeit des § 6 Satz 2 IFG auf die öffentliche Hand).