

1. § 5 Abs. 2 IFG schützt personenbezogene Daten, die im Zusammenhang mit einem Dienstverhältnis stehen, in gleichem Umfang wie die beamtenrechtlichen Vorschriften über die Personalakte (§§ 106 ff. BBG); dieser austarierte Vertraulichkeitsschutz gilt gleichermaßen für privatrechtlich Beschäftigte im öffentlichen Dienst.

2. § 5 Abs. 2 IFG gewährleistet - wie §§ 106 ff. BBG für Personalakten Verstorbener - auch postmortalen Vertraulichkeitsschutz.

3. Ein berechtigtes höherrangiges Interesse eines Dritten nach § 111 Abs. 3 Satz 1 BBG kann ausnahmsweise im Lichte der Pressefreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) auch einem Journalisten zustehen, der Zugang zu Inhalten einer Personalakte begehrt.

4. Im Rahmen der nach § 111 Abs. 3 Satz 1 BBG vorzunehmenden Interessenabwägung verliert der Schutz von Persönlichkeitsrechten im Verhältnis zu Auskunftsinteressen Dritter nach dem Tod der Betroffenen mit fortschreitendem Zeitablauf an Gewicht.

5. Eine Behörde kann den Informationszugang grundsätzlich nur dann wegen des Schutzes personenbezogener Daten nach § 5 IFG ablehnen, wenn die betroffenen Dritten nach § 8 Abs. 1 IFG beteiligt wurden und ihre Einwilligung nicht erteilt haben.

§ 3 Nr. 4, § 5 Abs. 1, Abs. 2 IFG  
§§ 106, 110 Abs. 2 Satz 2, 111 Abs. 3 Satz 1 BBG

OVG NRW, Urteil vom 10.8.2015 - 8 A 2410/13 -;  
I. Instanz: VG Köln - 13 K 1541/11 -

Im Jahr 2005 beauftragte das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) die Erstellung eines Sachverständigengutachtens zu „Rolle und Inhalt der Agrarpolitik und Agrarforschung von Vorgängerinstitutionen des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft“, das die politische Arbeit der Vorgängerorganisationen in der Zeit des Nationalsozialismus aufarbeiten sollte. Im Anschluss an das Gutachten wurde eine Folgestudie erstellt und im November 2009 vorgelegt („Entwicklung und Kriterien zur Bewertung der Ehrwürdigkeit von ehemaligen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BML/BMVEL und der Dienststellen seines Geschäftsbereichs im Hinblick auf die Zeit des Nationalsozialismus“, im Folgenden: Schlussbericht).

Der über 270 Seiten lange Schlussbericht behandelt die Lebensläufe von 62 ehemaligen Bediensteten des Bundesministeriums, die zum Zeitpunkt der Vergabe des Gutachtauftrags noch lebten. Darunter waren sowohl Beamte als auch Angestellte und Arbeiter. Der Schlussbericht sollte auftragsgemäß dazu dienen, die „Ehrwürdigkeit“ der ehemaligen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu überprüfen. Nach Maßgabe der regierungsinternen „Richtlinien für Kranzspenden und Nachrufe beim Ableben von Bundesbediensteten“ (Rundschreiben des BMI in der Fassung vom 30.11.1993 - D I 4 - 213 461/4 -, GMBI 1993, S. 873; geändert durch Rundschreiben vom 18.12.2001 - D I 3 - 213 461/4 -, GMBI 2002, S. 250, vom 15.3.2007 - D I 5 - 213 461/4 -, GMBI 2007, S. 519 und vom 15.5.2013 - D 6 - 213 461/4 -, GMBI S. 494) wird im Todesfall von (früheren) Beschäftigten grundsätzlich ein Kranz gestiftet und ggf. ein Nachruf verfasst, sofern der oder die Verstorbene nicht wegen erheblicher Verfehlungen „einer Ehrung nicht würdig ist“. Biografien bereits Verstorbener wurden aus diesem Grund in dem Schlussbericht nicht erstellt. Die untersuchten Personen werden im Schlussbericht nach folgenden Kategorien bewertet: „mit Respekt“, „nicht kritikwürdig“, „kritikwürdig“, „deutlich kritikwürdig“ und „nicht ehrwürdig“. Untersucht wurde hierzu eine etwaige organisatorische oder berufspraktische Verstrickung in den Nationalsozialismus, insbesondere Mitgliedschaften in NS-Massenorganisationen.

Der Kläger, ein Journalist, beantragte unter Hinweis auf das Informationsfreiheitsgesetz (IFG), das Umweltinformationsgesetz (UIG) und Art. 5 Grundgesetz (GG) den Zugang zu der „Studie des Ministeriums zur NS-Vergangenheit des Ministeriums“. Mit Bescheid vom 3.3.2011 übersandte das BMELV eine Kopie des Gutachtens, in der auf 11 Seiten Schwärzungen vorgenommen worden waren. Eine Einsichtnahme in den Schlussbericht wurde hingegen unter Bezugnahme auf Datenschutzgründe abgelehnt. Auf den Widerspruch des Klägers entsprach das BMELV dem Antrag auf Informationszugang betreffend den Schlussbericht. Allerdings wurden wegen des Schutzes personenbezogener Daten auf zahlreichen Seiten Schwärzungen vorgenommen.

Mit seiner Klage begehrte der Kläger die Verpflichtung zur vollständigen Einsicht in den Schlussbericht. Das VG hat die Beklagte verpflichtet, den Antrag des Klä-

gers, ihm Einsicht in die geschwärzten Stellen des Schlussberichts zu geben, unter Berücksichtigung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu bescheiden. Im Übrigen hat es die Klage abgewiesen. Gegen das Urteil haben sowohl der Kläger als auch die Beklagte die vom VG zugelassene Berufung eingelegt. Im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung vor dem OVG lebten nach Angaben der Beklagten von den 62 Bediensteten, deren Lebensläufe der Gutachter untersucht habe, noch sieben oder acht Personen; von den fünf Personen, die als „nicht ehrwürdig“ qualifiziert worden seien, lebte noch eine Person.

Aus den Gründen:

Die zulässigen Berufungen des Klägers und der Beklagten haben jeweils teilweise Erfolg.

Die Klage ist überwiegend begründet. Der Kläger hat teilweise einen Anspruch auf Einsicht in die ihm bisher unbekanntem Textstellen des Schlussberichts (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO), teilweise einen Anspruch auf Neubescheidung (§ 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO). Zu einem begrenzten Teil wurde der Informationszugang zu Recht abgelehnt.

Im Einzelnen: Soweit sich die geschwärzten Textstellen des Schlussberichts auf noch lebende (frühere) Bedienstete bzw. Beschäftigte beziehen, ist die Verpflichtungsklage auf Einsichtnahme unbegründet. Der Kläger hat insoweit jedoch einen Anspruch auf erneute Entscheidung unter Beachtung der Rechtsauffassung des Senats. In Bezug auf die bereits verstorbenen früheren Bediensteten bzw. Beschäftigten, die in dem Schlussbericht als „deutlich kritikwürdig“ oder als „nicht ehrwürdig“ qualifiziert werden, kann der Kläger die Offenlegung der geschwärzten Textstellen beanspruchen. Er hat ferner einen Anspruch auf Einsicht in diejenigen Textstellen des Schlussberichts, die Personen betreffen, die vom Gutachter als (einfach) „kritikwürdig“, als „nicht kritikwürdig“ oder „mit Respekt“ bewertet wurden, soweit der Zeitpunkt ihres Todes mindestens drei Jahre zurück liegt. Die weitergehende Klage ist unbegründet.

A. Rechtsgrundlage für den geltend gemachten Anspruch auf Einsicht in den streitbefangenen Schlussbericht ist in erster Linie § 1 Abs. 1 Satz 1 des Informationsfreiheitsgesetzes vom 5.9.2005 (BGBl. I S. 2722), das durch Artikel 2 Absatz 6 des Gesetzes vom 7.8.2013 (BGBl. I S. 3154) geändert worden ist (IFG).

I. Der Kläger ist nach § 1 Abs. 1 IFG dem Grunde nach anspruchsberechtigt; das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) ist als Bundesbehörde informationspflichtige Stelle. Bei dem Schlussbericht handelt es sich um eine amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung und damit um eine amtliche Information (vgl. § 2 Nr. 1 IFG).

II. Dem geltend gemachten Anspruch steht teilweise der Ausschlussgrund des Schutzes personenbezogener Daten nach § 5 Abs. 1 und 2 IFG entgegen.

Soweit die Bediensteten, auf die sich die geschwärzten Textstellen beziehen, noch leben, ist der Anspruch auf Informationszugang vorbehaltlich noch zu erteilender Einwilligungen dieser Personen nach § 5 Abs. 1 und 2 IFG ausgeschlossen (unten 1.). Hinsichtlich bereits Verstorbener greift der Versagungsgrund des Schutzes personenbezogener Daten nicht ein, soweit diese in dem Schlussbericht als „deutlich kritikwürdig“ oder „nicht ehrwürdig“ bezeichnet werden. Soweit zwischenzeitlich verstorbene Bedienstete in dem Schlussbericht in die übrigen, weniger kritikwürdigen Bewertungskategorien eingeordnet worden sind, schließt § 5 IFG den Informationszugang aus, solange nicht mindestens drei Jahre seit dem Tod des jeweiligen Betroffenen vergangen sind (unten 2.).

1. Soweit die Bediensteten, auf die sich die geschwärzten Textstellen beziehen, noch leben, ist der Anspruch auf Informationszugang vorbehaltlich noch zu erteilender Einwilligungen dieser Personen nach § 5 Abs. 1 und 2 IFG ausgeschlossen. Das gilt gleichermaßen für die Beamten wie für die privatrechtlich Beschäftigten (dazu a)). Die ablehnende Entscheidung der Beklagten ist allerdings rechtswidrig, weil die Beklagte die Betroffenen noch nicht nach ihrer Einwilligung befragt hat (dazu b)).

a) Zugang zu personenbezogenen Daten darf nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG nur gewährt werden, soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt oder der Dritte eingewilligt hat. Derartige Einwilligungen liegen bisher nicht vor. Neben diese allgemeine Bestimmung tritt ergänzend die Vorschrift des § 5 Abs. 2 IFG. Danach überwiegt das Informationsinteresse des Antragstellers 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. Hiernach ist bei personenbezogenen Daten, die durch die in der Vorschrift bezeichneten besonderen Umstände gekennzeichnet sind, für eine einzelfallbezogene Abwägung kein Raum mehr. Vielmehr hat das Gesetz selbst eine abschließende Entscheidung getroffen und im Ergebnis einen abwägungsresistenten Ausschlussgrund für einen beantragten Informationszugang normiert, der nur im Wege der Einwilligung überwunden werden kann.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 27.11.2014 - 7 C 20.12 -  
, NVwZ 2015, 669 = juris, Rn. 19.

Dieser Ausschlussgrund greift hier ein.

aa) Personenbezogene Daten sind nach der auch hier anwendbaren Begriffsbestimmung des § 3 Abs. 1 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 14.1.2003 (BGBl. I S. 66), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 14.8.2009 (BGBl. I S. 2814), Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person. Diese Voraussetzungen sind gegeben. Die geschwärzten Textstellen enthalten nach den plausiblen Angaben der Beklagten sämtlich Daten, die sich auf bestimmte - zum Teil allerdings inzwischen verstorbene - Personen beziehen. Soweit es - wie an dieser Stelle - um die noch lebenden Personen geht, bestehen an der Einordnung der begehrten Informationen als personenbezogene Daten von vornherein keine Zweifel. Wie das VG näher dargelegt hat (Urteilsabdruck S. 8 f.), enthält der Schlussbericht eine Vielzahl von Angaben zu persönlichen Verhältnissen der zum Zeitpunkt der Auftragsvergabe im Jahr 2005 noch leben-

den 62 ehemaligen Bediensteten des Ministeriums. Das gilt insbesondere für die nach Angaben des BMELV auf den unkenntlich gemachten Seiten 97 bis 253 wiedergegebenen Lebensläufe, aber auch für die sonstigen geschwärzten Passagen.

bb) Diese personenbezogenen Informationen werden vorliegend von der Sonderregelung des § 5 Abs. 2 IFG erfasst. Sie stehen - wie dort vorausgesetzt - mit dem Dienstverhältnis eines Dritten in Zusammenhang.

(1) § 5 Abs. 2 IFG fordert seinem Wortlaut nach durch das Abstellen auf einen „Zusammenhang“ lediglich, dass zwischen dem Dienstverhältnis und der Information eine - im Gesetz nicht näher spezifizierte - Verbindung besteht. Diese Voraussetzung sieht der Gesetzgeber insbesondere bei Informationen aus Personalakten als gegeben an. Nach der Begründung des ursprünglichen Gesetzesentwurfs, der diese Umschreibung noch ausdrücklich enthalten hat, sollten mit der Vorschrift in erster Linie Personalakten im materiellen Sinn dem Informationszugang entzogen werden. Dazu zählen alle Unterlagen einschließlich der in Dateien gespeicherten, die den Beschäftigten betreffen und in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Dienst- oder Arbeitsverhältnis stehen.

Vgl. BT-Drs. 15/4493, S. 13.

Mit dieser Überlegung hat sich der Gesetzgeber erkennbar an die Definition des beamtenrechtlichen Personalaktenrechts in § 106 Abs. 1 Satz 4 Bundesbeamtengesetz in der heutigen Fassung vom 5.2.2009 (BGBl. I S. 160), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 6.3.2015 (BGBl. I S. 250) geändert worden ist (BBG), angelehnt. Darin wird ebenfalls auf den materiellen Personalaktenbegriff abgestellt, der unter anderem für das Vertraulichkeitsgebot des § 106 Abs. 1 Satz 2 BBG maßgeblich ist.

Vgl. Battis, Bundesbeamtengesetz, 4. Aufl. 2009,  
§ 106 Rn. 6.

Wie auch an der gegenüber § 106 Abs. 1 Satz 4 BBG weitergehenden Fassung des § 5 Abs. 2 IFG deutlich wird, sollten darüber hinaus vergleichbare Daten geschützt werden, nämlich diejenigen Unterlagen, die den Beschäftigten betreffen, aber nur allgemein und nicht unmittelbar mit seinem Dienstverhältnis in Zusammenhang stehen.

Vgl. BT-Drs. 15/4493, S. 13, wo noch auf die Vorgängernorm des § 106 Abs. 1 Satz 4 BBG Bezug genommen wird.

Die im ursprünglichen Entwurf des Informationsfreiheitsgesetzes noch ausdrücklich enthaltene Umschreibung „insbesondere aus Personalakten“ ist zwar im weiteren Gesetzgebungsverfahren zur redaktionellen Straffung gestrichen worden. Damit sollte jedoch keine Änderung in der Sache verbunden sein.

Vgl. BT-Drs. 15/5606, S. 6.

Nach den vorstehenden Ausführungen knüpft § 5 Abs. 2 IFG in Bezug auf Beamte vor allem an den in § 106 Abs. 1 Satz 4 BBG verwendeten Begriff der Personalakten an und sichert die beamtenrechtlich bestimmte Vertraulichkeit der Personalakte (§ 106 Abs. 1 Satz 2 BBG), soweit sie nach den §§ 106 ff. BBG reicht, auch gegen Informationsansprüche nach dem Informationsfreiheitsgesetz ab. § 5 Abs. 2 IFG inkorporiert mithin den beamtenrechtlich vorgegebenen und austarierten Vertraulichkeitsschutz; insoweit kommt der Vorschrift lediglich deklaratorische Bedeutung zu. Zugleich - und darin liegt ihre eigenständige Bedeutung - erstreckt sie diesen einheitlichen Schutz inhaltsgleich auf die privatrechtlich Beschäftigten sowie auf den gegenüber der materiellen Personalakte überschneidenden Schutzbereich des § 5 Abs. 2 IFG. Dass zwischen öffentlich-rechtlich Bediensteten und privatrechtlich Beschäftigten im vorliegenden Zusammenhang kein Unterschied bestehen soll, das „Dienstverhältnis“ somit privatrechtliche Arbeitsverhältnisse im öffentlichen Dienst einschließt, geht aus der Entwurfsbegründung zweifelsfrei hervor.

BT-Drs. 15/4493, S. 13; siehe auch Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses,

BT-Drs. 15/5606, S. 6: Personalakten der „Angehörigen des öffentlichen Dienstes“; Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2009, § 5 Rn. 53; Berger, in: ders./Partsch/Roth/Scheel (Hrsg.), IFG, 2. Aufl. 2013, § 5 Rn. 15; Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, 1. Aufl. 2006, § 5 Rn. 14; i. E. auch Jastrow/Schlatmann, IFG, 2006, § 5 Rn. 27.

Es entspricht auch dem Sinn und Zweck der Regelung, wonach Beschäftigte, die auf Grund ihres Dienstverhältnisses sensible personenbezogene Informationen preisgeben müssen, nicht mit dem Risiko belastet werden sollen, dass diese Informationen an Dritte außerhalb der qualifiziert zugriffsberechtigten Personalverwaltung herausgegeben werden.

OVG Berlin-Bbg., Urteil vom 28.6.2013 - 12 B 9.12 -, juris, Rn. 40.

Diese allgemeine Risikolage unterscheidet sich aber nicht in Abhängigkeit vom jeweiligen Beschäftigungsstatus.

Angesichts des vorrangigen Regelungszwecks, die Vertraulichkeit der Personalakte zu sichern, greift § 5 Abs. 2 IFG dort nicht ein, wo das relevante Personalaktenrecht die Vertraulichkeit der Personalakte selbst durchbricht. Es gilt nicht einschränkungslos, sondern schützt die in der Personalakte enthaltenen Unterlagen und Informationen (nur) gegen eine unbefugte Einsichtnahme. Dies ist auch bei der Anwendung von § 5 Abs. 2 IFG zu berücksichtigen. § 5 Abs. 2 IFG schützt die Personalakte inhaltlich akzessorisch zum Personalaktenführungsrecht und tritt konsequenterweise zurück, soweit die Vertraulichkeit der Personalakte im Ausnahmefall gesetzlich durchbrochen wird. Namentlich der von einem spezifischen Informationsinteresse abhängige Anspruch Dritter nach § 111 Abs. 3 Satz 1 BBG – früher § 88 Abs. 2 BBG a. F. – schränkt den Vertraulichkeitsschutz der Personalakte schon dem Grunde nach ein.

(2) Gemessen daran schließt § 5 Abs. 2 IFG hier die Einsichtnahme in die geschwärzten Textstellen des Schlussberichts aus, in denen über noch lebende

ehemalige Bedienstete bzw. Beschäftigte des Ministeriums personenbezogen berichtet wird. Diese personenbezogenen Informationen, die der Gutachter teilweise unmittelbar den ihm auszugsweise zur Verfügung gestellten Personalakten der Betroffenen entnommen, teilweise aufgrund eigenständiger Recherchen u. a. in Archiven gewonnen hat, stehen insgesamt mit dem Dienst- oder Amtsverhältnis in Zusammenhang. Dabei bedarf keiner Klärung, ob die Informationen sämtlich zur Personalakte im materiellen Sinn gehören, also - weitergehend - auch in einem *unmittelbaren inneren* Zusammenhang mit dem jeweiligen Dienstverhältnis stehen. Für den erforderlichen (einfachen) Zusammenhang mit dem Dienstverhältnis genügt es, dass die Unterlagen für das Dienstverhältnis bedeutsam sind oder sein können. Hierzu gehören auch Unterlagen im Zusammenhang mit der Vorbereitung von Maßnahmen, die das Dienstverhältnis berühren, und solche, die Aufschluss über die solchen Maßnahmen zugrunde liegenden Erwägungen und Motive des Dienstherrn geben können. Maßgebend ist der Zweck, dem die Vorgänge oder Unterlagen zu dienen bestimmt sind.

Vgl. Burkholz, in: v. Roetteken/Rothländer, HBR, Gesamtausgabe, 220. Aktualisierung; Teilausg. IV, 107. Aktualisierung, BeamtStG, 9. Aktualisierung, Mai 2010, § 50 Rn. 30.

Vorliegend hat der Dienstherr den Schlussbericht *ausschließlich* zu dem personalwirtschaftlichen Zweck erstellen lassen, die nach Maßgabe der einschlägigen Richtlinien zu treffende Entscheidung über eine Kranzspende bzw. einen Nachruf im Todesfall vorzubereiten. Derartige Zuwendungen bzw. Ehrungen eines verstorbenen Mitarbeiters stellen sich ungeachtet der Beendigung des Dienstverhältnisses noch als Nachwirkungen desselben dar. Der Schlussbericht dient also seiner Funktion nach allein einem Vorgang der Personalverwaltung und nicht etwa einem wissenschaftlichen Eigeninteresse des Auftragnehmers und Gutachtererstellers oder sonstigen Zwecken.

Hinsichtlich der noch lebenden Personen ergibt sich auch unter Einbeziehung der Wertungen der §§ 106 ff. BBG nicht, dass die Offenbarung ihrer (Personalakten-) Daten an Dritte ausnahmsweise nicht unbefugt wäre. Nach der für eine Befugnis

allein in Betracht kommenden Vorschrift des § 111 Abs. 3 Satz 1 BBG dürfen Auskünfte an Dritte nur mit Einwilligung des Beamten erteilt werden, es sei denn, dass die Abwehr einer erheblichen Beeinträchtigung des Gemeinwohls oder der Schutz berechtigter, höherrangiger Interessen der oder des Dritten die Auskunftserteilung zwingend erfordert. Dies erfordert eine Abwägung des Interesses an der Vertraulichkeit der Personalakte mit den konkurrierenden Interessen, Inhalte der Personalakte offen zu legen. Gerade ein Vergleich der Schwelle des § 111 Abs. 3 Satz 1 BBG mit § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG verdeutlicht, dass hierbei an die gegenläufigen Interessen sehr hohe Anforderungen zu stellen sind. Diese Wertung des Gesetzgebers wird dadurch verstärkt, dass die in der Personalakte enthaltenen Informationen als personenbezogene Daten zugleich grundrechtlich vom allgemeinen Persönlichkeitsrecht der Betroffenen (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) geschützt sind, eine Offenlegung durch den Dienstherrn (bzw. über § 5 Abs. 2 IFG durch den Arbeitgeber) gegenüber Dritten mithin einen Grundrechtseingriff darstellt, an dessen Rechtfertigung auf Grund der besonderen Vertraulichkeit qualifizierte Anforderungen zu stellen sind.

Diese engen Voraussetzungen des § 111 Abs. 3 Satz 1 BBG liegen in Bezug auf noch lebende ehemalige Bedienstete wegen ihres fortbestehenden erheblichen Interesses an der Vertraulichkeit ihrer Personalaktendaten nicht vor. Hierfür sind folgende Abwägungsgesichtspunkte maßgebend:

(a) Bei der Prüfung der Frage, ob der Schutz berechtigter, höherrangiger Interessen des Klägers die Auskunftserteilung zwingend erfordert, ist - da der Kläger ein Vertreter der Presse ist und er in journalistischer Funktion tätig wird - dem Grundrecht der Pressefreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) entsprechend seiner herausgehobenen Bedeutung Rechnung zu tragen. Denn der Staat ist nach ständiger Rechtsprechung verpflichtet, in seiner Rechtsordnung überall, wo der Geltungsbereich einer Norm die praktische Wahrnehmung der Pressefreiheit berührt, dem aus der institutionellen Dimension des Grundrechts folgenden, über den abwehrgrundrechtlichen Gehalt hinausgehenden Schutz- und Förderauftrag hinreichend Rechnung zu tragen.

Grundlegend BVerfG, Urteil vom 5.8.1966  
- 1 BvR 586/62 u. a. -, BVerfGE 20, 162, 175.

Je größer die potentielle politische Relevanz eines Sachverhalts ist, desto wichtiger ist es, über eine hinreichende Presseinformation wirksame Öffentlichkeitskontrolle zu ermöglichen. Das BVerwG hat daher aus dem institutionell-objektiven Gehalt der Pressefreiheit gefolgert, dass der Staat zur Schaffung behördlicher Auskunftspflichten gegenüber der Presse verpflichtet sei, „die es der Presse erleichtern oder in Einzelfällen sogar überhaupt erst ermöglichen, ihre Kontroll- und Vermittlungsfunktionen zu erfüllen, die in der repräsentativen Demokratie unerlässlich sind“. Dieser objektiven Förderpflicht korrespondiert ein subjektiv-rechtlicher Anspruch einzelner Vertreter der Presse wie hier des Klägers.

BVerwG, Urteil vom 20.2.2013 - 6 A 2.12 -,  
NVwZ 2013, 1006 = juris, Rn. 27; bekräftigt durch  
BVerwG, Urteil vom 25.3.2015 - 6 C 12.14 -, juris,  
Rn. 26.

Eine effektive funktionsgemäße Betätigung der Presse setzt voraus, dass ihre Vertreter in hinreichendem Maß von staatlichen Stellen Auskunft über Angelegenheiten erhalten, die nach ihrem Dafürhalten von öffentlichem Interesse sind. Mit der hohen Bedeutung der Presse für die öffentliche Meinungsbildung in der Demokratie wäre es nicht vereinbar, insoweit eine restriktive Betrachtungsweise an den Tag zu legen.

BVerwG, Urteil vom 25.3.2015 - 6 C 12.14 -,  
juris, Rn. 30.

Daher ist die Pressefreiheit, jedenfalls dort, wo das Gesetz Abwägungen eröffnet, stets als relevanter Abwägungsgesichtspunkt bei Kollision mit anderen Gütern oder Interessen angemessen einzubeziehen.

Kloepfer, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch  
des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 42  
Rn. 61; Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG,  
Bd. I, 3. Aufl. 2013, Art. 5 Rn. 226, 231; weiter-  
gehend Groß, DÖV 1997, 133, 135 f.

Vor diesem Hintergrund kommt als berechtigtes Interesse im Sinne von § 111 Abs. 3 Satz 1 BBG gerade auch ein pressenspezifisches Informationsinteresse in Betracht.

Für eine inhaltsgleiche landesrechtliche Parallelregelung von Roettecken, in: ders./Rothländer (Hrsg.), Hessisches Bedienstetenrecht, 2001, Stand: 2008, § 107 HBG Rn. 86.

(b) Ausgehend davon ist zu Gunsten des Klägers zu berücksichtigen, dass an der Aufarbeitung der NS-Vergangenheit und deren Folgen für das gesellschaftliche, politische und administrative Leben in der Bundesrepublik Deutschland ein hohes gesamtgesellschaftliches Interesse besteht. Dies schließt insbesondere auch die Frage etwaiger personeller Kontinuitäten nach 1945 ein, zumal wenn es um Kontinuitäten innerhalb des öffentlichen Dienstes durch die Übernahme belasteten Personals in der Aufbauphase einer rechtsstaatlichen Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland geht. Die konkrete Frage, ob jemand im Falle seines Todes zu Recht einen Kranz oder einen Nachruf bekommen wird, ist hingegen jedenfalls nicht von überragender Bedeutung für die Öffentlichkeit, zumal hierbei ein hausinterner Vorgang betroffen ist, der sich auf in der breiteren Allgemeinheit unbekannte Personen bezieht.

(c) Das Gewicht des Informationsinteresses des Klägers wird allerdings dadurch vermindert, dass den öffentlichen Informationsinteressen, die hinter dem grundrechtlich verstärkten Informationsbegehren des Klägers stehen, in nicht unerheblichem Umfang bereits durch die ungeschwärzt zur Verfügung gestellten Bestandteile des Schlussberichts Rechnung getragen wird. Insoweit ist maßgeblich zu berücksichtigen, dass der Schlussbericht eine umfangreiche, dem Kläger offen gelegte Zusammenfassung der Ergebnisse mit vielen funktionsbezogenen Details enthält, die ungeachtet der Anonymisierung ein sehr konkretes Bild von der Kontinuität bzw. Diskontinuität nach 1945 in Bezug auf die 2005 noch lebenden Personen vermittelt. Dort wird genau differenziert zwischen den Statusgruppen (Beamte, Angestellte und Arbeiter) sowie hinsichtlich der Zugehörigkeit zu den verschiedenen NS-Organisationen, die wiederum nach ihrer Bedeutung und ihrer historischen Belastung durch eine (graduell unterschiedliche) organisatorisch-

institutionelle Verstrickung in das NS-Regime und dessen Gewaltherrschaft unterschieden werden. All diese Details sind mit konkreten Zahlen unterlegt. Das Interesse der Öffentlichkeit zu erfahren, in welchem Umfang das Bundeslandwirtschaftsministerium in seiner Aufbauphase von NS-belasteten Personen geprägt war, wird damit bereits in einem hohen Maße befriedigt. Der Kläger kann auf dieser Grundlage durch eine journalistische Aufbereitung das öffentliche Informationsinteresse an einer Aufarbeitung der Vergangenheit des heutigen Ministeriums zwar möglicherweise nicht vollständig, aber doch in erheblichem Umfang bedienen. Dies gilt erst recht, wenn man berücksichtigt, dass von den im Schlussbericht behandelten Personen nach Auskunft der Beklagten nur noch sieben bis acht leben, weshalb der Erkenntnisverlust gemessen an dem anderenfalls notwendigen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte Lebender vergleichsweise gering und damit hinzunehmen ist.

(d) Vor diesem Hintergrund kommt bei einer Gesamtabwägung, die auch den Wertungen des § 111 Abs. 3 Satz 1 BBG und der darin enthaltenen - verfassungskonformen - Offenlegungsschwelle zu entsprechen hat, dem verbleibenden Informationsinteresse des Klägers kein solches Gewicht zu, das die mit einer Offenlegung des restlichen Gutachtens - vor allem: der Lebensläufe - einhergehende Persönlichkeitsbelastung der noch lebenden Betroffenen zu rechtfertigen vermag. Eine über die bereits dem Kläger offen gelegten Bestandteile des Schlussberichts hinaus gehende Einsichtsgewährung auch in die individuellen Biografien würde dazu führen, dass schon heute erkennbar wäre, wer von den noch Lebenden im Falle eines Ablebens künftig mit einer Kranzspende und ggf. einem Nachruf bedacht würde. Eine damit einhergehende öffentliche Diskussion über die Ehrwürdigkeit im Todesfall wäre für die Betroffenen mit einer besonderen persönlichkeitsbezogenen Belastung verbunden, weil sie bereits zu Lebzeiten - und in einem Alter, in dem der Tod die Alltagswahrnehmung stärker prägt - öffentlich damit konfrontiert würden, ob und ggf. wie ihrer im Falle ihres Ablebens seitens ihrer früheren Dienststelle zu gedenken wäre.

Zudem ist zu Gunsten des Persönlichkeitsschutzes zu berücksichtigen, dass mit einer Veröffentlichung der persönlichen Biografie und Identifizierbarkeit der Per-

son eine stigmatisierende Wirkung für die Betroffenen ausginge, ohne dass diese die Richtigkeit der Feststellung oder - vor allem - der hieraus abgeleiteten Wertungen angesichts ihres hohen Alters noch wirksam in zumutbarer Weise in Frage stellen könnten. Insoweit würden die - zur Überzeugung des Senats anhand der einsehbaren Methodik und Zusammenfassung des Schlussberichts zwar sorgfältig getroffenen, aber dennoch von subjektiven Bewertungen abhängigen - Aussagen eines einzelnen Gutachters das Bild von der jeweiligen Person in der Öffentlichkeit voraussichtlich irreversibel prägen. Da dem öffentlichen Informationsinteresse im Hinblick auf personelle Kontinuitäten auch ohne eine solche personalisierte Aufbereitung hinreichend entsprochen werden kann, ist den Betroffenen eine Konfrontation mit der Medienöffentlichkeit nicht zuzumuten.

Etwas anderes käme lediglich dann in Betracht, wenn Betroffene sich an NS-Gewaltverbrechen beteiligt hätten und/oder es sich auf Grund der herausgehobenen Funktion um Personen der Zeitgeschichte handelt. Dies trifft ausweislich der Zusammenfassung und der den Verwaltungsakten zu entnehmenden Hinweise vorliegend indes auf keinen der noch lebenden ehemaligen Bediensteten zu.

b) Die ablehnende Entscheidung der Beklagten ist rechtswidrig, soweit die Beklagte die noch lebenden Betroffenen noch nicht nach ihrer Einwilligung befragt hat. Die Berufung der Beklagten ist insoweit unbegründet.

Das VG hat zu Recht entschieden, dass sich die Beklagte nicht ohne Durchführung des gesetzlich vorgesehenen Drittbeteiligungsverfahrens (§ 8 Abs. 1 IFG) auf den Ausschlussgrund des Schutzes personenbezogener Daten berufen durfte. § 8 Abs. 1 IFG verpflichtet die Behörde dazu, einem Dritten, dessen Belange durch den Antrag auf Informationszugang berührt sind, schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb eines Monats zu geben, sofern Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass er ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben kann. § 8 Abs. 1 IFG bildet insoweit eine verfahrensrechtliche Ergänzung der materiell-rechtlichen Bestimmung des § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG.

Dritter ist nach § 2 Nr. 2 IFG jeder, über den personenbezogene Daten oder sonstige Informationen vorliegen. Die hier betroffenen ehemaligen Bediensteten des Ministeriums sind davon ersichtlich erfasst.

Eine Anhörung des Dritten ist auch und gerade dann unverzichtbar, wenn der Informationszugang allein von seiner Einwilligung abhängt (vgl. § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG).

Vgl. OVG Berlin-Bbg., Urteil vom 8.5.2014 - OVG 12 B 4.12 -, NVwZ-RR 2015, 126 = juris, Rn. 34, m. w. N.; Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2009, § 8 Rn. 28, 41 f.

Dies ist hier der Fall. Dem kann nicht entgegengehalten werden, der Antrag auf Informationszugang berühre keine Belange eines Dritten, wenn er abgelehnt werden solle. Der Gesetzgeber hat die Drittbeteiligung am Anfang des Entscheidungsverfahrens vorgesehen. Das wird nicht nur am Wortlaut der Vorschrift deutlich, wonach die Beteiligungspflicht bereits durch die möglichen Auswirkungen des Antrags ausgelöst wird. Es ergibt sich auch aus der Gesetzesbegründung. Darin wird darauf hingewiesen, dass es durchaus möglich ist, dass die Behörde die Interessenlage des Dritten nicht umfassend kennt oder der Dritte selbst mit der Offenbarung der ihn betreffenden Informationen einverstanden ist.

Vgl. BT-Drs. 15/4493, S. 15.

Auch dem Zweck des § 5 Abs. 1 und 2 IFG ist nur entsprochen, wenn die Behörde verpflichtet ist, sich von Amts wegen um eine Einwilligung von Drittbetroffenen zu bemühen. Die Regelung dient dem Schutz des - disponiblen - Persönlichkeitsrechts betroffener Bediensteter bzw. Beschäftigter,

vgl. BT-Drs. 15/4493, S. 13,

nicht aber den Interessen der informationspflichtigen Behörde an der Vermeidung von Verwaltungsaufwand oder einer allein über § 3 IFG zu erreichenden Geheimhaltung im öffentlichen Interesse. Ohne ein aktives Bemühen um eine Ein-

willigung werden dispositionsbefugte Dritte in der Regel nicht einmal Kenntnis von einem Informationsbegehren erlangen. Das ließe § 5 Abs. 1 Satz 1 2. Var. IFG - und in der Folge das Informationszugangsrecht des Antragstellers - häufig ins Leere laufen. Dass allein die offene Frage nach einer Einwilligung für die Betroffenen mit einem unzumutbaren Nachteil verbunden wäre, wie dies die Beklagte vorträgt, ist nicht erkennbar. Auch bleibt bei inzwischen nur noch sieben oder acht betroffenen Personen der Verwaltungsaufwand begrenzt.

Hiervon ausgehend ist die Beklagte unter entsprechender Aufhebung der angefochtenen Bescheide zu verpflichten, den Kläger nach Anhörung der noch lebenden Betroffenen zur Frage ihrer Einwilligung erneut zu bescheiden (§ 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO). Der Senat ist nicht verpflichtet, die Drittbeteiligung im laufenden Gerichtsverfahren nachzuholen und damit die Sache im Sinne von § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO spruchreif zu machen. Zwar handelt es sich bei der Frage, ob der Anspruch auf Informationszugang gemäß § 5 IFG ausgeschlossen ist, um eine gebundene Entscheidung. Es ist jedoch nicht Aufgabe des Senats, die der Beklagten obliegende Drittbeteiligung der Betroffenen im Rahmen einer Beiladung selbst durchzuführen. Das gilt umso mehr, als die Namen und Anschriften der Betroffenen im gerichtlichen Verfahren nicht ohne Widerspruch zu dem Ergebnis der hier durch § 5 Abs. 2 IFG vorgezeichneten Interessenabwägung offengelegt werden können.

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 19.3.2013 - 8 A 1172/11 -, DVBl. 2013, 981 = juris, Rn. 135 ff.; siehe auch nachgehend BVerwG, Urteil vom 27.11.2014 - 7 C 12.13 -, BVerwGE 150, 383 = juris, Rn. 47.

2. Hinsichtlich bereits Verstorbener greift der Versagungsgrund des Schutzes personenbezogener Daten nicht ein, soweit diese in dem Schlussbericht als „deutlich kritikwürdig“ oder „nicht ehrwürdig“ bezeichnet werden. Soweit zwischenzeitlich verstorbene Bedienstete in dem Schlussbericht in die übrigen, weniger kritikwürdigen Bewertungskategorien eingeordnet worden sind, schließt § 5 IFG den Informationszugang aus, solange nicht mindestens drei Jahre seit dem

Tod des jeweiligen Betroffenen vergangen sind. Auch dies gilt gleichermaßen für ehemalige Beamte (dazu a)) wie für privatrechtlich Beschäftigte (dazu b)).

a) Der von § 5 Abs. 2 IFG gewährleistete erhöhte Schutz von Informationen aus Unterlagen, soweit sie mit dem Dienst- oder Amtsverhältnis des Dritten in Zusammenhang stehen, erfasst im Grundsatz auch Daten Verstorbener (aa)). Die Reichweite des Ablehnungsgrundes nach § 5 Abs. 2 IFG wird ihrerseits begrenzt durch die in §§ 106 ff. BBG enthaltenen Durchbrechungen des Vertraulichkeitsschutzes der Personalakten, namentlich durch § 111 Abs. 3 Satz 1 BBG (bb)). Die danach vorzunehmende Abwägung führt hier hinsichtlich der als besonders kritikwürdig beurteilten sowie der seit mindestens drei Jahren verstorbenen ehemaligen Bediensteten zu einem derart deutlichen Überwiegen des Informationsinteresses des Klägers, dass der Ausschlussgrund des § 5 Abs. 2 IFG unter Berücksichtigung des § 111 Abs. 3 Satz 1 BBG ausnahmsweise nicht mehr eingreift (cc)). Soweit der Ausschlussgrund nach § 5 Abs. 2 IFG auch unter Berücksichtigung von § 111 Abs. 3 Satz 1 BBG weiterhin eingreift, kann dieser nach dem Tod der Betroffenen nicht mehr durch Einwilligung der Angehörigen überwunden werden (dd)).

aa) Der von § 5 Abs. 2 IFG gewährleistete erhöhte Schutz von Informationen aus Unterlagen, soweit sie mit dem Dienst- oder Amtsverhältnis des Dritten in Zusammenhang stehen, erfasst im Grundsatz auch Daten Verstorbener.

Der in der Basisnorm des § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG verwendete Begriff der personenbezogenen Daten wird allerdings regelmäßig - wie oben dargelegt - in Anlehnung an die Definition des § 3 Abs. 1 BDSG bestimmt. Danach sind personenbezogene Daten Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person. Diese Begriffsbestimmung wird mit ihrer Bezugnahme auf eine „natürliche Person“ überwiegend dahin verstanden, dass sie nur Daten lebender Personen erfasse.

Rn. 3, 12; Schild, in: Wolff/Brink, Datenschutzrecht 2013, § 3 BDSG Rn. 5; Weichert, in: Däubler/Klebe/Wedde/Weichert, BDSG, 4. Aufl. 2014, § 3 Rn. 4.

Der Senat kann offen lassen, ob die Anwendung des allgemeinen Datenschutzrechts und des daran anknüpfenden § 5 Abs. 1 IFG über diesen Wortlaut hinaus aus Gründen eines verfassungsrechtlich gebotenen postmortalen Persönlichkeitsschutzes generell auf Verstorbene zu erweitern ist. Dem Gesetzgeber steht es unabhängig davon frei, Daten verstorbener Personen in bestimmten Rechtsbereichen einfachgesetzlich zu schützen.

Derartige Vorschriften sind hier einschlägig: Personenbezogene Daten werden im Rahmen des in §§ 106 ff. BBG geregelten Personalaktenrechts auch über den Tod hinaus geschützt. § 110 Abs. 2 Satz 2 BBG belegt, dass die Personalakten über den Tod des Beamten hinaus weiterhin der Vertraulichkeit unterliegen. Denn auch Hinterbliebenen steht die Einsicht in die Personalakten nicht ohne weiteres, sondern nur dann offen, wenn sie ein berechtigtes Interesse glaubhaft machen und dienstliche Gründe nicht entgegenstehen. Dahinstehen kann, inwieweit diese Norm über den Schutz dienstlicher Interessen hinaus auch spezifisch einem Persönlichkeitsschutz Verstorbener zu dienen bestimmt ist. Dass das Einsichtsrecht Hinterbliebener von den genannten einschränkenden Voraussetzungen abhängig gemacht wird, zeigt jedenfalls, dass der Vertraulichkeitsschutz der Personalakte zumindest objektiv-rechtlich im Grundsatz auch postmortal aufrechterhalten wird.

Die zeitliche Reichweite dieses Vertraulichkeitsschutzes ergibt sich damit aus der Aufbewahrungsfrist der Personalakte: Nach § 113 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 4 BBG werden Personalakten fünf Jahre nach ihrem Abschluss entweder vernichtet oder nach den Voraussetzungen des Archivrechts in Archivgut des Bundes oder eines Landes überführt, vgl. § 1 Bundesarchivgesetz vom 6.1.1988 (BGBl. I S. 62), das zuletzt durch Artikel 4 Absatz 38 des Gesetzes vom 7.8.2013 (BGBl. I S. 3154) geändert worden ist (BArchG).

Archivgut, das sich auf natürliche Personen bezieht, steht dann nach § 5 Abs. 2 Satz 1 BArchG – vorbehaltlich einer Fristverkürzung nach § 5 Abs. 5 BArchG – grundsätzlich erst 30 Jahre nach dem Tode des Betroffenen Dritten zur Verfügung; je nach Landesrecht können auch kürzere Fristen gelten (vgl. z. B. § 7 Abs. 1 Nr. 1 Archivgesetz NRW). Auch mit diesen archivrechtlichen Regelungen harmoniert am ehesten ein Verständnis der §§ 106 ff. BBG, wonach die Pflicht zur vertraulichen Behandlung der Personalakten nach dem Tod des Beamten grundsätzlich fortbesteht. Es wäre ein eklatanter Wertungswiderspruch, wenn eine Personalakte, sofern sie ausnahmsweise archivwürdig ist, in den ersten Jahren nach dem Tod mangels datenschutzrechtlicher Ausschlussgründe dem Zugriff interessierter Dritter in nicht unerheblichem Maße offen stünde, mit der Archivierung – und damit mit einem temporal weiter abnehmenden postmortalen Schutzinteresse – indes weitgehend der Öffentlichkeit entzogen würde.

In diesem Sinne auch Schoch/Kloepfer/Garstka, Archivgesetz (ArchG-ProfE), 2007, S. 33, 44.

Solange die Akte als Personalakte fortgeführt wird, gelten für Auskünfte Dritter aus der Personalakte auch nach dem Tode jedenfalls im Grundsatz die qualifizierten Anforderungen des § 111 Abs. 3 Satz 1 BBG fort.

Sind Personalakten mithin nach dem beamtenrechtlichen Personalaktenrecht auch nach dem Tod des Beamten grundsätzlich vertraulich zu behandeln, ist diese Entscheidung des einfachen Gesetzgebers auch bei der Anwendung von § 5 Abs. 2 IFG zu berücksichtigen. Nach den oben auszugsweise zitierten Gesetzgebungsmaterialien wollte der Gesetzgeber erkennbar jedenfalls die Vertraulichkeit der Personalakte im materiellen Sinn gegen Informationszugangsansprüche sichern. Auf die beamten- und tarifrechtlichen Regelungen, wonach Personalakten vertraulich zu behandeln und vor unbefugter Einsicht zu schützen sind, wird in der Entwurfsbegründung ausdrücklich Bezug genommen.

Vgl. BT-Drs. 15/4493, S. 13.

Vor diesem Hintergrund ist nicht nur nicht anzunehmen, dass mit § 5 Abs. 2 IFG ein gegenüber dem Fachrecht weitergehender Vertraulichkeitsschutz der Personalakte etabliert werden sollte (dazu bereits oben). Vielmehr lassen sich der Systematik, dem Regelungsziel und der Entstehung des IFG ebensowenig Argumente entnehmen, dass die Norm in ihrer Reichweite hinter dem Vertraulichkeitsschutz des beamtenrechtlichen Personalaktenrechts zurückbleibt und eine bestimmte Fallgruppe vertraulicher Personalakten nicht erfasst. Die Gesetzgebungsmaterialien belegen insoweit eine inhaltliche Parallelführung von informationsfreiheitsrechtlichem Versagungsgrund und Vertraulichkeit der Personalakte, die sich sowohl zu Gunsten als auch zu Lasten eines Dritten auswirken kann, der auf der Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes Einsicht in Personalakten begehrt.

bb) Die Reichweite des Ablehnungsgrundes nach § 5 Abs. 2 IFG wird ihrerseits begrenzt durch die in §§ 106 ff. BBG enthaltenen Durchbrechungen des Vertraulichkeitsschutzes der Personalakten, namentlich durch § 111 Abs. 3 Satz 1 BBG. Wie oben dargelegt, knüpft § 5 Abs. 2 IFG an die Wertungen der §§ 106 ff. BBG an und inkorporiert insbesondere auch die in § 111 Abs. 3 Satz 1 BBG angelegte Grenze des Vertraulichkeitsschutzes der Personalakte. Von einer dem entsprechenden Begrenzung geht der Senat auch hinsichtlich der von § 5 Abs. 2 IFG zusätzlich erfassten vergleichbaren Unterlagen aus. Denn es ist nichts dafür ersichtlich, dass der Gesetzgeber diesen gegenüber § 106 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Satz 4 BBG überschießenden Regelungsgehalt dem Zugriff Dritter weitergehend entziehen wollte als die - besonders schutzwürdige - (materielle) Personalakte.

Einer Berücksichtigung dieser Regelung im Rahmen von § 5 Abs. 2 IFG steht nicht entgegen, dass sie dem Wortlaut nach lediglich die Erteilung einer Auskunft ermöglicht. Eine Auskunft aus der Personalakte ist von der - vorliegend begehrten - Einsicht in den Personalaktendaten enthaltenden Schlussbericht zu unterscheiden, da auch das Personalaktenrecht zwischen Akteneinsicht einerseits (§ 110 BBG) und der bloßen Auskunft andererseits (§ 111 Abs. 3 BBG) differenziert (siehe auch § 110 Abs. 2 Sätze 1 bis 3 BBG). Auch ein Auskunftsanspruch kann sich allerdings ausnahmsweise zu einem Recht auf Akteneinsicht verdich-

ten, wenn das mit einem Informationsbegehren verbundene Informationsinteresse, soweit es nach § 111 Abs. 3 Satz 1 BBG das Geheimhaltungsinteresse des Betroffenen überwiegt, nur durch eine vollständige oder teilweise Überlassung der Personalakte angemessen befriedigt werden kann. Dies ist ausnahmsweise dann der Fall, wenn ein legitimes Auskunftsinteresse entweder die Offenlegung der originalen Urkunde erfordert, wenn der Gesamtzusammenhang der Aktenführung Gegenstand eines legitimen Auskunftsverlangens ist oder wenn bei zu den Akten gehörigen Dokumenten, die eine komplexere Sprachfassung haben, gerade die präzisen Formulierungen innerhalb der Akte relevant sind. So liegt es hier. Dem Kläger geht es erkennbar nicht allein darum, die wesentlichen - durch eine bloße Auskunft möglicherweise noch darstellbaren - Ergebnisse der Untersuchung in Erfahrung zu bringen. Er will sich vielmehr mit der Vergangenheit des betroffenen Personals der Beklagten und möglichen Kontinuitäten bzw. Diskontinuitäten journalistisch befassen. Hierzu möchte er gerade auf die Analysen, Schlüsse und Wertungen zurückgreifen, die der Gutachter in eigener Verantwortung getroffen hat. Dies ist aber ohne die Gefahr einer Verfälschung oder Verzerrung der Aussagen des Schlussberichts, die schon auf Grund ihres Umfangs offenkundig differenziert und detailliert sein müssen, nicht möglich, wenn nicht die originäre Sprachfassung des Berichts zur Verfügung steht.

cc) Die danach vorzunehmende Abwägung führt hinsichtlich der als besonders kritikwürdig beurteilten sowie der seit mindestens drei Jahren verstorbenen ehemaligen Bediensteten zu einem derart deutlichen Überwiegen des Informationsinteresses des Klägers, dass der Ausschlussgrund des § 5 Abs. 2 IFG unter Berücksichtigung des § 111 Abs. 3 BBG ausnahmsweise nicht mehr eingreift. Hierbei ist maßgeblich zu berücksichtigen, dass die Schutzwürdigkeit von Personalaktendaten Verstorbener mit dem Tod bereits erheblich vermindert ist und danach mit zunehmendem Zeitablauf weiter abnimmt. Entgegenstehende dienstliche Interessen sind weder geltend gemacht noch erkennbar. Im Einzelnen:

(1) Auch wenn der Persönlichkeitsschutz im Personalaktenrecht zeitlich auf Verstorbene erstreckt wird, ist im Rahmen der nach § 111 Abs. 3 Satz 1 BBG vorzunehmenden Abwägung zu berücksichtigen, dass der postmortale Schutz der Per-

sonalakteneinhalte mit dem Tod sukzessive verblasst. Nach dem Tod sind keine individualfreiheitsrechtlichen Interessen des Verstorbenen an der Geheimhaltung mehr zu schützen. Auch das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG), dem durch den Schutz personenbezogener Daten einfach-gesetzlich sowohl durch § 5 IFG als auch durch die §§ 106 ff. BBG Rechnung getragen wird, ist ein (verhaltensbezogenes) Freiheitsgrundrecht.

Albers, Informationelle Selbstbestimmung, 2005,  
S. 156.

Es hängt daher von der Möglichkeit ab, persönliche Freiheit im informationellen Bereich als Grundlage einer unbeeinträchtigten Lebensgestaltung in Anspruch zu nehmen. Das BVerfG geht daher davon aus, dass der Schutz durch das allgemeine Persönlichkeitsrecht mit dem Tod endet.

BVerfG, Beschluss vom 24.2.1971 - 1 BvR  
435/68 -, BVerfGE 30, 173, 194.

Auch wenn dies den hier in Rede stehenden einfachgesetzlichen Schutz der Vertraulichkeit der Personalakte nicht in Frage stellt, verlieren die zu Gunsten der Vertraulichkeit einzubringenden Schutzinteressen mit dem Fortfall des Grundrechtsschutzes gegenüber anderen - hier ihrerseits qualifiziert grundrechtlich geprägten - Informationsinteressen relativ an Gewicht. Dies ist auch im Rahmen der Abwägung nach § 111 Abs. 3 Satz 1 BBG durch einen abgesenkten sowie mit Zeitablauf sukzessive weiter abnehmenden Schutz der Vertraulichkeit gegenüber Drittinteressen zum Ausdruck zu bringen. Namentlich das anzuerkennende Pietätsgefühl der Angehörigen und objektive Interessen an einem respektvollen Umgang mit dem Andenken Verstorbener in Ansehung des sozialen Miteinanders unter Lebenden sind zwar legitime Schutzinteressen, die der Gesetzgeber im Rahmen der §§ 106 ff. BBG - wie gezeigt - aufgegriffen hat. Diese vornehmlich einfach-gesetzlich ausgeformten Güter haben indes nicht das gleiche Gewicht wie der unmittelbar freiheitsgrundrechtlich verankerte Persönlichkeitsschutz Lebender. In einem auf der freiheitlichen Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger gründenden demokratischen Rechtsstaat, der auch vom offenen Diskurs und der Politisierbarkeit von Themen mit Gemeinwohlbezug lebt, können sich

abstrakte objektive Interessen an dem Persönlichkeitsschutz Verstorbener nicht dauerhaft gegenüber den aktiven Informationsinteressen durchsetzen, zumal wenn diese - wie hier - einen hohen Stellenwert für die gesellschaftliche oder politische Auseinandersetzung haben können.

(2) Ein weitergehender postmortaler Persönlichkeitsschutz der hier betroffenen früheren Bediensteten der Beklagten folgt vorliegend auch nicht aus dem grundgesetzlichen Schutz der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG). Zwar gebietet das Grundgesetz einen postmortalen Schutz der Persönlichkeit gegen Angriffe auf die Menschenwürde. Dieser wurde in der Rechtsprechung vor allem anerkannt, um Angehörigen ein Recht zu vermitteln, gegen objektiv die Menschenwürde verletzende Diffamierungen Verstorbener vorzugehen.

BVerfG, Beschluss vom 24.2.1971 - 1 BvR 435/68 -, BVerfGE 30, 173, 194.

Den damit notwendigen Bezug zur Menschenwürde hat die spätere Rechtsprechung wiederholt bestätigt.

BVerfG, Kammerbeschlüsse vom 25.2.1993 - 1 BvR 151/93 -, NJW 1993, 1462 = juris, Rn. 29, vom 5.4.2001 - 1 BvR 932/94 -, NJW 2001, 2957 = juris, Rn. 18, und vom 22.8.2006 - 1 BvR 1168/04 -, NJW 2006, 3409 = juris, Rn. 23 ff.; ferner Jarass, NJW 1989, 857, 859 f.; Kunig, in: von Münch/ders. (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2012, Art. 2 Rn. 39; kritisch zu dieser Abstützung etwa Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Art. 1 I Rn. 76; Enders, Die Menschenwürde in der Verfassungsordnung, 1997, S. 470 f., 493; Herdegen, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Stand: 2014, Art. 1 Abs. 1 Rn. 57.

Die vom Kläger vorliegend begehrte ungeschwärzte Offenlegung des Schlussberichts tangiert den aus der Menschenwürde folgenden allgemeinen Achtungsanspruch der verstorbenen vormaligen Bediensteten der Beklagten indes nicht. Soweit zwischenzeitlich verstorbene Betroffene im gegenständlichen Bericht nach Maßgabe der dort gewählten Bewertungskategorien entlastet („nicht kritikwürdig“)

oder sogar in ihrer Haltung als vorbildlich qualifiziert werden („mit Respekt“), kann hieraus eine Entwürdigung von vornherein nicht folgen. Aber auch soweit Betroffene belastet werden („kritikwürdig“, „deutlich kritikwürdig“ oder „nicht ehrwürdig“), ist eine Menschenwürdeverletzung, die das BVerfG aus einem spezifisch diffamierenden Gehalt ableitet, bei nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Quellen objektivierbaren und sachlich gehaltenen Informationen auszuschließen. Namentlich das nachträgliche Bekanntwerden einer tatsächlich bestehenden Mitgliedschaft in einer NS-Massenorganisation berührt nicht den Achtungsanspruch, der mit Blick auf die objektive Verpflichtung zur Wahrung der Menschenwürde auch noch Verstorbenen zukommt.

(3) Angesichts des mit dem Tod relativierten Gewichts der Vertraulichkeit der Personalakte sind die dargelegten qualifizierten Informationsinteressen der Öffentlichkeit unter Berücksichtigung des herausgehobenen Werts der Pressefreiheit bei einer Abwägung nach § 111 Abs. 3 Satz 1 BBG generell als höherrangig einzustufen, sofern bereits verstorbene Personen im Schlussbericht als „deutlich kritikwürdig“ oder „nicht ehrwürdig“ qualifiziert werden.

Wie dargelegt besteht an der Aufklärung möglicher personeller Kontinuitäten durch NS-Belastete im Rahmen der Bundesverwaltung der jungen Bundesrepublik Deutschland ein besonders hohes öffentliches Informationsinteresse, das der Kläger hier - gestützt durch das Grundrecht der Pressefreiheit - geltend machen kann. Hierbei handelt es sich um auf Tatsachen beruhende Werturteile, die einer öffentlichen Auseinandersetzung zugänglich sind. Da die Wertungen durch den Ersteller des Schlussberichts, wie sich zur Überzeugung des erkennenden Senats aus der ungeschwärzten Zusammenfassung ergibt, auf sachlichen und differenzierten Kriterien beruhen, besteht kein übergeordneter Grund, die Grundlagen der entsprechenden Bewertung der öffentlichen Auseinandersetzung und damit einer möglichen Presseberichterstattung durch den Kläger vorzuenthalten.

(4) Bei Personen, die als „kritikwürdig“ eingestuft worden sind, ist das öffentliche Interesse an einer Offenlegung der biografischen Informationen deutlich niedriger zu bewerten. Denn hier geht es, wie die Zusammenfassung erkennen lässt, typi-

scherweise um „Mitläufer“, deren Belastung sich im Wesentlichen in einer im Zeitkontext verbreiteten Mitgliedschaft in einer NS-Massenorganisation erschöpft. Zwar besteht fraglos ein qualifiziertes öffentliches Interesse daran, inwiefern die Ministerialverwaltung der frühen Bundesrepublik entsprechend belastete Personen integriert hat bzw. mit den gesellschaftlichen Risiken einer personellen Kontinuität umgegangen ist. Dieses Interesse wird aber bereits hinreichend durch die ausführliche Zusammenfassung und die dortigen Darstellungen, die - wie dargelegt - insbesondere Mitgliedschaften in NS-Organisationen im Einzelnen auführen, angemessen befriedigt, ohne dass es darüber hinaus zwingend einer Individualisierung - in der Öffentlichkeit unbekannter - Personen bedürfte. Eine Offenlegung der Biografien würde daher für die Medienöffentlichkeit nur in begrenztem Maße relevante Erkenntnisse versprechen. Insoweit hält es der Senat bei umfassender Interessenabwägung im vorliegenden Fall für geboten, die Vertraulichkeit der Personalakten noch drei Jahre nach dem Tod aufrechtzuerhalten. Dieser Zeitraum genügt, um im Todesfall auch den Pietätsinteressen etwaiger Angehöriger Rechnung zu tragen und diese nicht unmittelbar im Prozess der Trauerbewältigung mit einer öffentlichen Auseinandersetzung um die Person des oder der Verstorbenen zu konfrontieren.

(5) Bei nicht belasteten Personen, denen im Schlussbericht die Kategorien „nicht kritikwürdig“ oder „mit Respekt“ zugeordnet wurden, überwiegt ebenfalls erst drei Jahre nach dem Tode das berechtigte Interesse des Klägers und der Öffentlichkeit an dem begehrten Informationszugang. Zwar geht es hierbei um Personen, die jedenfalls nach den Erkenntnissen des Schlussberichts nicht durch eigenes Verhalten Anlass zu einer öffentlichen Auseinandersetzung mit der eigenen Biografie geboten haben. Indes besteht auch in diesen Fällen ein Interesse daran, sich mit Kontrastbiografien auseinanderzusetzen, schon weil diese verdeutlichen können, inwiefern auch im „Dritten Reich“ berufliche Werdegänge ohne persönlichen Einsatz in NS-Massenorganisationen und ohne eine tiefergehende Verstrickung mit dem Regime möglich waren (oder nicht), wie man sich einer Verstrickung in ein Unrechtsregime entziehen konnte, ohne sich substantziellen persönlichen Risiken auszusetzen, und vielleicht auch, wie Bedienstete der Reichsverwaltung bzw. sonstige Personen - in Fällen der „mit Respekt“ bewerteten Perso-

nen - auch unter schwierigen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen menschlichen Anstand bewahren konnten. Erst eine Auseinandersetzung mit solchen „positiven“ Biografien ermöglicht eine differenzierte Bewertung der Lebensläufe Belasteter, weil Kontrastbiografien die persönlichen Risiken (oder deren schlichtes Fehlen) objektivieren können, denen sich Mitläufer und erheblich belastete Personen - ob aus Opportunismus oder aus Überzeugung - von vornherein nicht ausgesetzt haben. Dieses öffentliche Interesse, ein möglichst differenziertes Bild von personellen Kontinuitäten und Diskontinuitäten in der frühen Ministerialverwaltung der Bundesrepublik Deutschland zu gewinnen, kann nicht auf Dauer hinter dem legitimen Persönlichkeitsschutz zurücktreten. Der Senat hält daher auch hier eine „Sperrfrist“ von drei Jahren seit dem Tode der Betroffenen für hinreichend und angemessen, um dem postmortalen Persönlichkeitsschutz Rechnung zu tragen, ohne eine aktive Vergangenheitsbewältigung zu blockieren.

(6) Soweit hiernach die Vertraulichkeit der Personalakte nach § 111 Abs. 3 Satz 1 BBG überwunden wird und der Ausschlussgrund des § 5 Abs. 2 IFG folglich - wie dargelegt - nicht eingreift, werden personenbezogene Daten lediglich nach Maßgabe des § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG geschützt. Die hiernach vorzunehmende Güterabwägung richtet sich jedoch nach den gleichen Interessen und Parametern wie die Abwägung im Rahmen des § 111 Abs. 3 Satz 1 BBG. Ein weitergehendes Geheimhaltungsbedürfnis lässt sich hieraus nicht ableiten, zumal der Schutz personenbezogener Daten in Relation zu Informationsinteressen im Rahmen des § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG ohnehin schwächer ausfällt als im Rahmen des strikt gefassten Ausnahmetatbestandes nach § 111 Abs. 3 Satz 1 BBG.

dd) Soweit ein Anspruch vorliegend vor Ablauf von drei Jahren nach dem Tode der Betroffenen mit Blick auf § 5 Abs. 2 IFG und § 111 Abs. 3 Satz 1 BBG zu verneinen ist, kommt eine Überwindung des gesetzlichen Schutzes personenbezogener Daten durch Einwilligung nicht in Betracht. Die Betroffenen selbst können auf Grund ihres Todes nicht mehr einwilligen. Die (nahen) Angehörigen, die allein als mögliche Sachwalter der Interessen der Verstorbenen in Betracht kommen, sind jedoch nach den Wertungen des Personalaktenrechts nicht dispositiionsbefugt. Denn nach § 110 Abs. 2 Satz 2 BBG haben Hinterbliebene und deren

Bevollmächtigte keinen allgemeinen Aktenzugang. Vielmehr müssen sie, um in die Personalakte Einsicht zu nehmen, selbst ein berechtigtes Interesse glaubhaft machen. Die Möglichkeit, in eine Einsicht in Personalakten einzuwilligen, erlischt daher mit dem Tod des oder der Betroffenen.

So im Ergebnis auch VG Köln, Urteil vom  
25.6.2015 - 13 K 3809/13 -, Abdruck S. 19.

b) Nichts Abweichendes ergibt sich für verstorbene ehemalige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Beklagten, die auf privatrechtlicher Grundlage beschäftigt worden sind (Angestellte und Arbeiter). Denn § 5 Abs. 2 IFG erstreckt - wie dargelegt - das für Beamte nach Personalaktenrecht geltende Schutzniveau personenbezogener Daten allgemein auf alle Beschäftigten. Das schließt auch einen Datenschutz Verstorbener im gleichen Umfang ein.

III. Der hiernach bestehende Anspruch des Klägers auf Akteneinsicht ist auch nicht nach § 3 Nr. 4 IFG ausgeschlossen. Hiernach besteht ein Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift oder durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlussachen geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt. Zu diesen gesetzlichen Vertraulichkeitspflichten gehören auch die Regelungen über die Vertraulichkeit der Personalakten nach §§ 106 ff. BBG, soweit Beamtinnen und Beamte betroffen sind.

1. Für Beamtinnen und Beamte ergibt sich aus § 3 Nr. 4 IFG i. V. m. § 106 Abs. 1 Satz 2 BBG kein über § 5 Abs. 1 und 2 IFG hinausreichender Informationsverweigerungsgrund. Es kann offen bleiben, ob diese Vorschrift, die dem Schutz öffentlicher Geheimhaltungsinteressen dient, in Bezug auf den Schutz personenbezogener Daten neben § 5 Abs. 1 und 2 IFG zur Anwendung kommt oder ob die datenschutzspezifischen Vorschriften insoweit als speziellere Regelungen Vorrang haben. Hierauf kommt es nicht entscheidend an, weil § 3 Nr. 4 IFG hinsichtlich des Inhalts und der Reichweite des Vertraulichkeitsschutzes auf die §§ 106 ff. BBG verweist. Insoweit reicht der Ausschluss des § 3 Nr. 4 IFG in der

Sache jedenfalls für betroffene Beamtinnen und Beamte von vornherein nicht weiter als der - hier im Lichte der §§ 106 ff. BBG ausgelegte und angewendete - Ausschlussgrund des Schutzes personenbezogener Daten nach § 5 Abs. 1 und 2 IFG.

2. Auch soweit der Schlussbericht Personalaktendaten privatrechtlich Beschäftigter enthält, ergeben sich aus der Anwendung des § 3 Nr. 4 IFG keine weitergehenden Verweigerungsgründe. Zwar finden die §§ 106 ff. BBG - anders als dies teilweise nach den Landesdatenschutzgesetzen für Bedienstete des jeweiligen Landes kraft ausdrücklicher Verweisung der Fall ist -,

vgl. von Roettecken, in: ders./Rothländer (Hrsg.),  
Hessisches Bedienstetenrecht, 2001, Stand:  
2008, § 107 HBG Rn. 7,

auf privatrechtlich Beschäftigte keine Anwendung. Für diese gelten vielmehr die Regelungen des Bundesdatenschutzgesetzes (§§ 12 Abs. 4, 28 Abs. 2 Nr. 2, 32 BDSG), die nur hinsichtlich der Beamten gemäß § 1 Abs. 3 Satz 1 BDSG von den spezielleren §§ 106 ff. BBG verdrängt werden. Daneben behält der zivilrechtliche Schutz des allgemeinen Persönlichkeitsrechts wohl eine ergänzende Funktion. Dieser kommt aber nur in gegenständlich nicht von den Regelungen des Bundesdatenschutzes gedeckten Bereichen (hier möglicherweise in Bezug auf Verstorbene) in Betracht; der Interessenausgleich der Beteiligten ist demgegenüber in §§ 28 Abs. 2 Nr. 2, 32 BDSG umfassend geregelt.

Vgl. Stender-Vorwachs, in: Wolff/Brink, Daten-  
schutzrecht, 2013, § 12 Rn. 12; Riesenhuber,  
ebenda, § 32 Rn. 16-18.

Danach ergeben sich für privatrechtlich Beschäftigte jedenfalls keine höheren Schutzstandards als nach dem beamtenrechtlichen Personalaktenrecht (vgl. insbesondere § 28 Abs. 2 Nr. 2 BDSG). Der Schutz der personenbezogenen Daten in den Personalakten privatrechtlich Beschäftigter ist somit inhaltlich nicht weitergehend als nach den - eher strikter gefassten - §§ 106 ff. BBG.

B. Weitergehende Ansprüche stehen dem Kläger weder nach dem Landespressgesetz noch unmittelbar auf der Grundlage des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zu.

I. Das Pressegesetz für das Land NRW vom 24.5.1966 (GV. NRW. 1966 S. 340), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3.12.2013 (GV. NRW. S. 723) findet vorliegend keine Anwendung. Aus Gründen der Einheitlichkeit der Anwendung des Bundesrechts folgt der Senat der Rechtsprechung des BVerwG, wonach Vorschriften der Landespressgesetze Bundesbehörden nicht zur Auskunft verpflichten können, jedenfalls soweit eine die Landesgesetzgebung ausschließende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Sachmaterie besteht, in deren Vollzug durch die adressierte Behörde der Gegenstand der Auskunft fällt.

BVerwG, Urteile vom 20.2.2013 - 6 A 2.12 -, NVwZ 2013, 1006 = juris, Rn. 18 ff., und vom 25.3.2015 - 6 C 12.14 -, juris, Rn. 24; Beschluss vom 20.7.2015 - 6 VR 1.15 -, Abdruck Rn. 6.

Vorliegend hat der Bund eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz (Art. 71 GG) für die Rechtsverhältnisse der im Dienst des Bundes stehenden Personen (Art. 73 Abs. 1 Nr. 8 GG). Diese Gesetzgebungskompetenz schließt auch das Personalaktenrecht ein, das der Bund in den §§ 106 ff. BBG geregelt hat, ohne den Ländern nach Art. 71 GG positiv Regelungsspielräume zu eröffnen. Die gesetzlichen Bestimmungen über die Vertraulichkeit der Personalakte und deren Grenzen (hier namentlich §§ 110, 111 BBG) dürfen daher nicht über inhaltlich abweichendes Landespressrecht unterlaufen werden.

II. Dem Kläger stehen auch unmittelbar aus dem Grundrecht der Pressefreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG keine weitergehenden Ansprüche auf Einsichtnahme in den Schlussbericht zu.

Hier kann offen bleiben, inwieweit ein derartiger presserechtlicher Auskunftsanspruch, der grundsätzlich auf Auskunft in pressegeeigneter Form gerichtet ist, ausnahmsweise ein Recht auf - die vom Kläger begehrte - unmittelbare Einsichtnahme in Behördenakten gewähren kann.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 27.11.2013 - 6 A 5.13 -, NJW 2014, 1126 = juris, Rn. 24; Hess. VGH, Urteil vom 11.3.2015 - 6 A 1071/13 -, juris, Rn. 102 ff.; OVG Berlin-Bbg., Beschluss vom 7.3.2014 - OVG 6 S 48.13 -, juris, Rn. 6-8; vgl. aber dazu, dass sich das Auswahlermessen der Behörde im Einzelfall auf die Aktenvorlage zur Einsicht reduzieren kann: Löffler/Ricker/Weberling, Handbuch des Presserechts, 6. Aufl. 2013, 19. Kapitel Rn. 2.

Ebenso wenig bedarf der Entscheidung, inwiefern ein solcher grundrechtsunmittelbarer Informationsanspruch vorliegend überhaupt dem Grunde nach besteht. Unterbleibt eine gesetzliche Regelung der Presseauskünfte, ist zwar subsidiär Zugang zu Presseinformationen unmittelbar auf der Grundlage des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zu gewähren, um zu vermeiden, dass durch schlichte Nichtregelung Informationsrechte generell und damit in einer mit der institutionellen Verpflichtungsdimension der Pressefreiheit unvereinbaren Weise ausgeschlossen werden. Dieser grundrechtsunmittelbare Anspruch beschränkt sich dann allerdings auf einen Mindeststandard, den auch der Gesetzgeber bei einer Regelung des Presseauskunftsrechts nicht unterschreiten dürfte.

BVerwG, Urteil vom 20.02.2013 - 6 A 2.12 -, BVerwGE 146, 56 = juris, Rn. 29; Beschluss vom 20.7.2015 - BVerwG 6 VR 1.15 -, Rn. 8; OVG NRW, Beschluss vom 19.9.2014 - 5 B 226/14 -, NJW 2014, 3387, 3388 = juris, Rn. 11.

Eines grundrechtsunmittelbaren Anspruches zur Durchsetzung der Pressefreiheit bedarf es indes grundsätzlich nur dort, wo den wertprägenden Vorgaben des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht ohnehin im Rahmen der Anwendung und Auslegung bereits bestehender Ansprüche auf Informationszugang Rechnung getragen werden kann. Dies dürfte nicht zwingend ein pressenspezifisches Auskunftsrecht voraussetzen.

Der Senat hat vorliegend der herausgehobenen Bedeutung der Pressefreiheit für ein demokratisches Gemeinwesen bereits bei der Auslegung der Regelungen

über den Zugang zur Personalakte nach § 5 Abs. 1 und 2 IFG, § 111 Abs. 3 Satz 1 BBG hinreichend Rechnung getragen, weshalb der Kläger auf keinen selbstständigen Anspruch angewiesen ist, um sein Anliegen auf pressefreiheitskonforme Information durchzusetzen. Jedenfalls ginge ein unmittelbar auf Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gestützter Mindestanspruch, nach dem nicht das Optimum möglicher Information verlangt werden kann, nicht weiter als der vorliegend auf der Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes zugesprochene Anspruch.

Denn dieser presserechtliche Anspruch ist dort ausgeschlossen, wo der Gesetzgeber berechtigt wäre, dem betroffenen Vertraulichkeitsinteresse für die gegebene Sachkonstellation Vorrang vor dem Informationsinteresse der Presse einzuräumen.

BVerwG, Urteil vom 25.3.2015 - 6 C 12.14 -, juris, Rn. 26 ff.; Beschluss vom 20.7.2015 - 6 VR 1.15 -, Abdruck Rn. 9.

Dies ist aber im Hinblick auf gleich- oder höherrangige Interessen Betroffener an der Vertraulichkeit der Personalakte der Fall, was die differenzierten und eine Berücksichtigung der Pressefreiheit ermöglichenden Regelungen der §§ 106 ff. BBG zeigen. Auf die oben vorgenommenen Abwägungen kann insoweit Bezug genommen werden.

C. Weitergehende Ansprüche des Klägers ergeben sich auch nicht aus Völkerrecht.

Offen bleiben kann hiernach, inwiefern sich Ansprüche unmittelbar aus Art. 10 Abs. 1 EMRK ableiten lassen. Auch der EGMR hat konventionsunmittelbare Auskunftsansprüche der Presse grundsätzlich verneint und nur in besonderen Ausnahmekonstellationen bejaht, um eine willkürliche - zensurähnliche - Informationspolitik der Verwaltung zu verhindern.

Siehe zuletzt EGMR, Urteil vom 31.7.2012, Shapovalov/Ukraine, Nr. 45835/05, Rn. 74 f.; fer-

ner OVG NRW, Urteil vom 13.3.2013 - 5 A 1293/11 -, DVBI 2013, 927 = juris, Rn. 85 ff.

Soweit der EGMR einen Presseauskunftsanspruch unter Bezug auf die demokratische Wächterrolle der Presse bejaht hat,

EGMR, Urteil vom 14.4.2009, Tarsasag, Nr. 37374/05,

folgen hieraus jedenfalls keine weitergehenden Ansprüche, als aus der institutionellen Schutz- und Förderdimension der Pressefreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) abzuleiten sind.

Vgl. auch BVerwG, Urteil vom 27.11.2014 - 7 C 20.12 -, NVwZ 2015, 669 = juris, Rn. 34; Beschluss vom 20.7.2015 - 6 VR 1.15 -, Abdruck Rn. 14; Bay. VGH, Beschluss vom 14.2.2014 - 5 ZB 13.1559 -, NJW 2014, 1687 = juris, Rn. 16 ff.; Hess. VGH, Urteil vom 11.3.2015 - 6 A 1071/13 -, juris, Rn. 107 ff.; OVG NRW, Urteil vom 13.3.2013 - 5 A 1293/11 -, DVBI 2013, 927 = juris, Rn. 85 ff.

Auch der EGMR anerkennt namentlich, dass es grundsätzlich legitime Auskunftsverweigerungsgründe gegenüber der Presse geben kann, stellt hieran aber unter dem Gesichtspunkt der Notwendigkeit in einer demokratischen Gesellschaft nach Art. 10 Abs. 2 EMRK gegenstandsabhängige Rechtfertigungsanforderungen (Rn. 35 ff. des Urteils in der Rechtssache Tarsasag). Ob diese erfüllt sind, ist letztlich einzelfallbezogen zu entscheiden. Vorliegend ist nicht erkennbar, dass die unter maßgeblicher Berücksichtigung der Pressefreiheit erfolgte Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes diesen Maßstäben nicht genügte. Weitergehende Anforderungen ergeben sich auch nicht aus der Entscheidung des EGMR in der Rechtssache Youth Initiative for Human Rights/Serbia (Urteil vom 25.6.2013, Nr. 48135/06). Die dort festgestellte Verletzung von Art. 10 EMRK hat der Gerichtshof im Wesentlichen damit begründet, dass den Beschwerdeführern bereits von der zuständigen nationalen Stelle ein Auskunftsrecht gegen den betroffenen Nachrichtendienst zugestanden worden war und dessen Nichterfüllung

deshalb eine willkürliche Missachtung des nationalen Informationsfreiheitsrechts darstellte (Rn. 25 f.).

Soweit sich der Kläger auf eine diplomatische Note vom 14.3.1956 bezieht, die der seinerzeitige Staatssekretär Hallstein an den amtierenden US-Botschafter betreffend die Aufbewahrung und Zugänglichmachung von Archivgut sandte, bleibt dies unbehelflich. Unterstellt, die Note wäre überhaupt auf die hier in Rede stehenden Personalakten anwendbar, handelt es sich offensichtlich um keinen Bestandteil der allgemeinen Regeln des Völkerrechts im Sinne des Art. 25 GG, also der Rechtssätze des universellen Völkergewohnheitsrechts, die von der Beklagten zu beachten wären. Zudem könnte der Kläger aus einer zwischenstaatlich ausgetauschten diplomatischen Note, sollte dieser überhaupt eine rechtliche Bindungswirkung *inter partes* zukommen, von vornherein keine subjektiven Rechte ableiten.

D. Ein Anspruch des Klägers nach § 3 Umweltinformationsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27.10.2014 (BGBl. I S. 1643) (UIG) scheidet aus, weil es sich bei den begehrten Informationen nicht um Umweltinformationen im Sinne von § 2 Abs. 3 UIG handelt. Offen bleiben kann hierbei, unter welchen Voraussetzungen abstrakte politische oder administrative Aufgaben des Landwirtschaftsministeriums auf Grund von mittelbaren Umweltfolgen eine hinreichende Umweltrelevanz aufweisen. Jedenfalls für die hier in Rede stehenden Informationen über biografische Hintergründe früherer Bediensteter während der NS-Zeit - insbesondere Mitgliedschaft in NS-Massenorganisationen - ist eine solche Umweltrelevanz auszuschließen.