Sachgebiet:

BVerwGE: nein
Fachpresse: ja

Informationsfreiheitsrecht, Umweltinformationsrecht und Recht der Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen

Rechtsquelle/n:

IFG	§ 1 Abs. 1 Satz 1, § 3 Nr. 3 Buchst. b und Nr. 7
6. FFG-Änderungsgesetz	

Stichworte:

behördlicher Entscheidungsprozess; Vertraulichkeit behördlicher Beratungen; Abschluss des Verfahrens; Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung; gubernative Entscheidung; Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Regierung; vertraulich erhobene Information; Vertraulichkeitsabrede; schutzwürdiges Interesse an der Vertraulichkeit; Aufklärungsrüge; Hilfsbeweisantrag

Leitsätze:

1. § 3 Nr. 7 IFG bezweckt den Schutz des Informanten im Interesse der behördlichen Aufgabenerfüllung.

2. Ein objektiv schutzwürdiges Interesse an der Vertraulichkeit einer Information liegt vor, wenn bei ihrer Offenbarung dem Informanten Nachteile drohen und deshalb (zukünftig) die ordnungsgemäße Erfüllung der behördlichen Aufgabe, welche auf die vertrauliche Übermittlung von Informationen angewiesen ist, gefährdet ist.

Urteil des 7. Senats vom 30. März 2017 - BVerwG 7 C 19.15

I. VG Köln vom 26. Juli 2012
Az: VG 13 K 1512/11
II. OVG Münster vom 2. Juni 2015
Az: OVG 15 A 2062/12

ECLI:DE:BVerwG:2017:300317U7C19.15.0

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 7 C 19.15
OVG 15 A 2062/12

Verkündet
am 30. März 2017
…
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 30. März 2017
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Nolte und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt, Dr. Keller, Dr. Schemmer und
Böhmann

für Recht erkannt:

Die Revision der Beklagten gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 2. Juni 2015 wird zurückgewiesen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

1 Die Klägerin betreibt bundesweit Filmtheater. Sie beantragte im September 2010 bei dem (damaligen) Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) Zugang zu allen Vorgängen, die im Zusammenhang mit dem Gesetzgebungsverfahren zum 6. Gesetz zur Änderung des Filmförderungsgesetzes vom 31. Juli 2010 (6. FFG-Änderungsgesetz) stehen. Der BKM lehnte den Antrag ab. Im Klageverfahren erklärten die Beteiligten den Rechtsstreit teilweise für erledigt nachdem die Beklagte der Klägerin Zugang zu einem Teil der Unterlagen gewährt hatte. Im Übrigen verpflichtete das Verwaltungsgericht die Beklagte, der Klägerin die bei dem BKM geführten Verwaltungsvorgänge zu

dem Gesetzgebungsverfahren zum 6. FFG-Änderungsgesetz mit Ausnahme der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zugänglich zu machen.

2 Die Berufung der Beklagten hat das Oberverwaltungsgericht mit Urteil vom 2. Juni 2015 zurückgewiesen. Dem Informationsbegehren stehe nicht der Versagungsgrund des § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG entgegen, der behördliche, auf eine offene Meinungsbildung angelegte Beratungen schütze. In diese Bestimmung sei der verfassungsrechtliche Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung zu integrieren. Die informationspflichtige Behörde habe die befürchteten negativen Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit der Regierung anhand der Umstände des Einzelfalles nachvollziehbar zu belegen, was hier nicht geschehen sei. Dem Informationszugang stehe auch nicht der Schutz von Informations- und Hinweisgebern nach § 3 Nr. 7 IFG entgegen. Die Beklagte habe nicht dargelegt, dass im Falle der Verneinung der Vertraulichkeit die ordnungsgemäße Erfüllung ihrer Aufgaben gefährdet sei.

3 Zur Begründung ihrer vom Oberverwaltungsgericht zugelassenen Revision trägt die Beklagte vor: Das Berufungsgericht stelle überzogene Anforderungen an die behördliche Darlegung der Voraussetzungen des § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG. Das Berufungsurteil verstoße auch gegen § 3 Nr. 7 IFG. Das Oberverwaltungsgericht verneine zu Unrecht eine Gefährdung der ordnungsgemäßen Erfüllung der behördlichen Aufgaben. Zudem habe es seine Amtsermittlungspflicht verletzt. Ungeachtet des hilfsweise gestellten Beweisantrags habe es die einschlägigen Unterlagen nicht angefordert, um - nach Durchführung eines Zwischenverfahrens nach § 99 Abs. 2 VwGO - durch Einsicht in die betreffenden Blattbereiche die Frage zu klären, ob die Offenbarung der darin enthaltenen Informationen geeignet sei, die Funktionsfähigkeit der Regierung zu beeinträchtigen.

4 Die Beklagte beantragt,

> das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 2. Juni 2015 und das Urteil des Verwaltungsgerichts Köln vom 26. Juli 2012 zu ändern und die Klage auch insoweit abzuweisen, als das Verwaltungsgericht die Beklagte unter entsprechender teilweiser Aufhebung des Bescheides vom 15. Oktober 2010 in der

Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 17. Februar 2011 verpflichtet hat, der Klägerin Informationszugang zu Blatt 68, 101 bis 109 , 114 bis 118, 122 bis 123, 135, 267, 327 bis 352, 404, 535 bis 537, 576, 825 bis 827, 854, 899 bis 901, 1014 bis 1023, 1072 bis 1074, 1174 bis 1175, 1182 bis 1184, 1187a bis 1187b, 1210 bis 1214, 1252, 1256 bis 1257, 1260 bis 1264, 1268 bis 1283, 1295 bis 1296 und 1300 bis 1301 des Verwaltungsvorgangs des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien zum Gesetzgebungsverfahren zum 6. Gesetz zur Änderung des Filmförderungsgesetzes zu gewähren.

5 Die Klägerin beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

6 Sie verteidigt das angefochtene Urteil.

II

7 Die zulässige Revision ist nicht begründet. Das Berufungsurteil beruht nicht auf einer Verletzung von Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO).

8 Die Auffassung des Berufungsgerichts, dass die Klägerin nach § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG einen Anspruch gegen die Beklagte auf Gewährung von Zugang zu den noch streitigen Verwaltungsvorgängen zu dem Gesetzgebungsverfahren zum 6. FFG-Änderungsgesetz hat, ist mit Bundesrecht vereinbar. Dem Zugangsanspruch steht ein Versagungsgrund nicht entgegen.

9 1. Das Berufungsgericht hat zu Recht angenommen, dass der Versagungsgrund des § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG nicht zugunsten der Beklagten eingreift. Danach besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn und solange die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden.

10 a) (1) Zweck dieser Regelung ist, die "notwendige Vertraulichkeit" behördlicher Beratungen zu wahren (vgl. BVerwG, Urteil vom 3. November 2011 - 7 C 4.11 - Buchholz 400 IFG Nr. 7 = NVwZ 2012, 251 Rn. 31; Beschluss vom 18. Juli 2011 - 7 B 14.11 - NVwZ 2011, 1072 Rn. 5; BT-Drs. 15/4493 S. 10). Schutzgut

ist der behördliche Entscheidungsprozess, der eine offene Meinungsbildung erfordert, um eine effektive, funktionsfähige und neutrale Entscheidungsfindung zu gewährleisten (vgl. BVerwG, Urteil vom 2. August 2012 - 7 C 7.12 - NVwZ 2012, 1619 Rn. 26 zu § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG). Dem Schutz der Beratung unterfällt nur der eigentliche Vorgang der behördlichen Entscheidungsfindung als solcher. Ausgenommen sind das Beratungsergebnis und der Beratungsgegenstand (vgl. BVerwG, Urteile vom 3. November 2011 - 7 C 4.11 - Buchholz 400 IFG Nr. 7 = NVwZ 2012, 251 Rn. 32 und vom 2. August 2012 - 7 C 7.12 - NVwZ 2012, 1619 Rn. 26). Mit der Formulierung "solange" macht das Gesetz deutlich, dass der Informationszugang grundsätzlich nur aufgeschoben ist. Der Abschluss des laufenden Verfahrens bildet dabei keine unüberwindbare zeitliche Grenze. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass die innerbehördlichen Beratungen wegen des Wissens um eine auch nach Abschluss des jeweiligen Verfahrens erfolgende Offenlegung der einzelnen Meinungsbeiträge im Beratungsprozess beeinträchtigt werden können. Die Dauer dieses Aufschubs bestimmt sich danach, ob der Schutz der Vertraulichkeit nach den konkreten Verhältnissen des jeweiligen Sachbereichs weiterhin eine Offenlegung der Beratungsinterna verbietet (vgl. BVerwG, Beschluss vom 18. Juli 2011 - 7 B 14.11 - NVwZ 2011, 1072 Rn. 7). Im Wege einer Prognose ist zu ermitteln, ob das (nachträgliche) Bekanntwerden der Information (zukünftig) mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einer ernsthaften und konkreten Gefährdung des behördlichen Beratungsprozesses führt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 18. Juli 2011 - 7 B 14.11 - NVwZ 2011, 1072 Rn. 11).

11 (2) Der Versagungsgrund des § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG verwirklicht - soweit seine tatbestandlichen Voraussetzungen reichen - einfachgesetzlich den verfassungsrechtlich garantierten Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung (vgl. BVerwG, Urteil vom 3. November 2011 - 7 C 3.11 - BVerwGE 141, 122 Rn. 31); der Gesetzgeber erkennt ihn als ungeschriebenen verfassungsrechtlichen Ausschlussgrund gegenüber einem Informationszugang des Bürgers an, um zu verhindern, dass der Schutz der Regierung, den diese im Verhältnis der Verfassungsorgane genießt, unterlaufen wird (BT-Drs. 15/4493 S. 12). Ergeben sich hierbei Schutzlücken, ist auf die verfassungsunmittelbaren Grenzen des Informationsanspruchs zurückzugreifen (vgl. BVerwG, Urteile vom 3. November

2011 - 7 C 3.11 - BVerwGE 141, 122 Rn. 31 und - 7 C 4.11 - Buchholz 400 IFG Nr. 7 = NVwZ 2012, 251 Rn. 35). Der aus dem Gewaltenteilungsprinzip folgende Schutz eines nicht ausforschbaren exekutiven Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereichs dient dabei der Wahrung der Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Regierung (vgl. BVerfG, Urteil vom 21. Oktober 2014 - 2 BvE 5/11 - BVerfGE 137, 185 Rn. 136 f.; Beschluss vom 17. Juni 2009 - 2 BvE 3/07- BVerfGE 124, 78 <120>). Zu diesem Bereich gehört die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollzieht (vgl. BVerfG, Urteil vom 21. Oktober 2014 - 2 BvE 5/11 - BVerfGE 137, 185 Rn. 137 m.w.N.). Dieser funktionsbezogene Schutz bezieht sich zwar in erster Linie auf laufende Verfahren, bei denen im Falle der Kenntnisnahme Dritter ein Einfluss auf die anstehende Entscheidung im Sinne eines "Mitregierens Dritter" möglich wäre. Er ist hierauf jedoch nicht beschränkt. Nach Maßgabe der Umstände des Einzelfalles kann es Konstellationen geben, in denen auch der Zugang zu Unterlagen über abgeschlossene Vorgänge zu versagen ist. Bei abgeschlossenen Vorgängen fällt als funktioneller Belang nicht mehr die Entscheidungsautonomie der Regierung ins Gewicht, sondern vor allem die Freiheit und Offenheit der Willensbildung innerhalb der Regierung, die durch "einengende Vorwirkungen" einer nachträglichen Publizität beeinträchtigt werden kann. Unter diesem Aspekt sind Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen, die Aufschluss über den Prozess der Willensbildung geben, umso schutzwürdiger, je näher sie der gubernativen Entscheidung stehen (vgl. BVerfG, Urteil vom 21. Oktober 2014 - 2 BvE 5/11 - BVerfGE 137, 185 Rn. 170 f.)

12 (3) Die Darlegungslast für das Vorliegen des Ausschlussgrundes des § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG liegt bei der informationspflichtigen Behörde. Sie muss Tatsachen vorbringen, aus denen sich nachvollziehbar eine Beeinträchtigung des Schutzgutes ergeben kann, und demnach darlegen, dass die nachteiligen Auswirkungen auf den (künftigen) behördlichen Entscheidungsprozess zu erwarten sind (vgl. BVerwG, Urteile vom 3. November 2011 - 7 C 3.11 - BVerwGE 141,

122 Rn. 31 und vom 27. November 2014 - 7 C 18.12 - Buchholz 404 IFG Nr. 13 Rn. 19.

13 Entsprechendes gilt für den Einwand, der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung stehe einer Offenlegung von Unterlagen entgegen (vgl. zum Darlegungserfordernis BVerfG, Urteil vom 21. Oktober 2014 - 2 BvE 5/11 - BVerfGE 137,185 Rn. 156; Beschlüsse vom 30. März 2004 - 2 BvK 1/01 - BVerfGE 110, 199 <218 f.> und vom 17. Juni 2009 - 2 BvE 3/07 - BVerfGE 124, 78 <122>). Während bei noch nicht abgeschlossenen Vorgängen grundsätzlich der Hinweis auf die in dieser Situation gebotene Wahrung der Entscheidungsautonomie der Regierung genügt, kommt es bei abgeschlossenen Vorgängen zu einer Umkehr der Argumentationslast, die mit pauschalen Verweisen nicht erfüllt wird. Es ist insbesondere nachvollziehbar darzulegen, aus welchem Grund die angeforderten Akten dem exekutiven Kernbereich zuzuordnen sind und warum sie auch nach Abschluss des Vorgangs nicht herausgegeben werden können. Hierzu muss die Regierung die tragenden Erwägungen, auf die sich die Annahme einer einengenden Vorwirkung gründet, tatsachengestützt darlegen. Dabei ist es in der Regel nicht erforderlich, die Verweigerung für jedes in den Akten befindliche Dokument im Einzelnen detailliert zu begründen. Unterlagen, die in einem unmittelbaren sachlichen Zusammenhang stehen, können zu Komplexen zusammengefasst und mit einheitlicher Begründung versehen werden. Es ist darüber hinaus zulässig, Kategorien von Verweigerungsgründen zu bilden. Die Begründungsanforderungen richten sich auch nach der Nähe der Akten zum innersten Bereich der Willensbildung der Bundesregierung.

14 b) Bei Anlegung dieser Maßstäbe gelangt das Berufungsgericht zutreffend zu dem Ergebnis, dass die Beklagte die Ablehnung des von der Klägerin begehrten Informationszugangs nicht auf § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG - auch in seiner Ausprägung des Kernbereichsschutzes - stützen kann. Auf der Grundlage der Darlegungen der Beklagten zum Inhalt der streitigen Unterlagen ist nicht davon auszugehen, dass bei Zugang der Klägerin zu den Informationen des BKM betreffend die Vorbereitung des abgeschlossenen Gesetzgebungsverfahrens zum 6. FFG-Änderungsgesetz, soweit diese Gegenstand des Revisionsverfahrens sind, eine konkrete und ernsthafte Gefährdung des behördlichen Beratungspro-

zesses und eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Bundesregierung hinreichend wahrscheinlich ist.

15 (1) Das Oberverwaltungsgericht durfte seiner rechtlichen Bewertung die Erläuterungen der Beklagten zum Inhalt der begehrten Unterlagen zugrunde legen. Es war nicht verpflichtet, den Sachverhalt durch die Anforderung der streitigen Unterlagen und die Ergebnisse eines sich dem gegebenenfalls anschließenden Verfahrens nach § 99 Abs. 2 VwGO weiter aufzuklären. Mit ihrer hierauf bezogenen Verfahrensrüge dringt die Beklagte nicht durch. Sie trägt vor, dass das Oberverwaltungsgericht ihrem Hilfsbeweisantrag auf Beiziehung der Verwaltungsvorgänge unter Verstoß gegen § 86 Abs. 1 VwGO nicht nachgekommen sei. Die Ablehnung der damit angeregten Beweiserhebung begegnet indes keinen Bedenken, denn sie findet im Prozessrecht eine Stütze (vgl. BVerwG, Beschluss vom 28. Mai 2013 - 7 B 46.12 - juris Rn. 4 m.w.N.). Die gerichtliche Aufklärungspflicht findet ihre Grenzen in der Entscheidungserheblichkeit eines Sachverhalts (vgl. BVerwG, Urteil vom 6. Februar 1985 - 8 C 15.84 - BVerwGE 71, 38 <41>; Beschluss vom 20. Dezember 2011 - 7 B 43.11 - juris Rn. 22). Daran fehlt es hinsichtlich der von der Beklagten vermissten Beiziehung der Akten. Das Oberverwaltungsgericht geht - in Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 21. Januar 2016 - 20 F 2.15 - NVwZ 2016, 467 Rn. 5 f. und vom 23. Mai 2016 - 7 B 47.15 - juris Rn. 8 f., jeweils m.w.N.) - davon aus, dass es in Verfahren, in denen der Informationszugang Streitgegenstand ist, nicht zwingend einer detaillierten Kenntnis des Akteninhalts bedarf. Vielmehr hat das Gericht zunächst die ihm nach dem Amtsermittlungsgrundsatz zur Verfügung stehenden sonstigen Mittel auszuschöpfen, um den Sachverhalt im erforderlichen Maß aufzuklären. Hierzu gehört die abstrakte Umschreibung der in den Akten enthaltenen Informationen durch die informationspflichtige Behörde. Eine Einsicht in die Unterlagen ist nur dann geboten, wenn diese Angaben nicht ausreichen, um zu prüfen, ob die tatbestandlichen Voraussetzungen der in Anspruch genommenen gesetzlichen Ausschlussgründe vorliegen. Eine solche Notwendigkeit hat das Oberverwaltungsgericht nicht festgestellt. Hiergegen ist nichts zu erinnern. Die Beklagte hat die streitigen Unterlagen nach Anlass und Adressat der Ausarbeitung und nach ihrem allgemeinen Gehalt so konkret umschrieben, dass eine abschließende

Beurteilung möglich war, ob die geltend gemachten Verweigerungsgründe vorliegen. Entgegen der Auffassung der Beklagten ist das verneinende Ergebnis dieser Prüfung kein Indiz dafür, dass das geforderte Ausmaß der Darlegung der tatbestandlichen Voraussetzungen von Versagungsgründen überspannt werde, weil diesen Anforderungen letztlich nur um den Preis der Offenlegung der geschützten Unterlagen Rechnung getragen werden könne. Gefordert ist - als Grundlage einer nachvollziehbaren Darlegung der negativen Folgen eines Informationszugangs - eine verallgemeinernde Umschreibung der als schützenswert erachteten Inhalte, die sich an einer auf die jeweiligen Sachverhalte bezogenen Kategorisierung ausrichten kann. Das ist ausreichend, weil sich der präventive Schutz zukünftiger Beratungen und der Schutz der Funktionsfähigkeit der Regierung auf generalisierende Erwägungen zurückführen lassen muss; auf je konkrete, im Detail wiederzugebene Inhalte kann es dann nicht ankommen.

16 (2) Die rechtlichen Maßstäbe hat das Oberverwaltungsgericht nicht verkannt. Es legt seiner Entscheidung nicht etwa die Auffassung zugrunde, dass bei abgeschlossenen Vorgängen von vornherein allein die gubernative Entscheidungsfindung geschützt ist. Es knüpft vielmehr an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts an, wonach sich die Schutzbedürftigkeit der Unterlagen insbesondere nach der Nähe zur gubernativen Entscheidung richtet. Aus dem damit vorgegebenen Unterscheidungskriterium hat das Oberverwaltungsgericht ein Regel-Ausnahme-Verhältnis mit einer abgestuften Argumentationslast abgeleitet und eine Privilegierung für den von ihm so bezeichneten "Kernbereich der Regierung" angenommen, ohne dem vorausgehende Stadien der Meinungs- und Willensbildung vom Kernbereichsschutz unter Verzicht auf eine weitere Prüfung auszunehmen. Es hat allerdings insoweit anhand der Darlegungen der Beklagten konkrete Umstände, aus denen sich nachteilige "Vorwirkungen" für die Funktionsfähigkeit der Regierung ergeben können, nicht festgestellt. Das ist nicht zu beanstanden.

17 Von einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Bundesregierung ist nicht schon deswegen auszugehen, weil Beratungen im Rahmen der Gesetzesvorbereitung grundsätzlich vertraulich bleiben müssten und auch nach Abschluss des Verfahrens der Öffentlichkeit nicht zugänglich gemacht werden dürften. Zwar

kann bei Vorgängen, die einer typisierenden Betrachtungsweise zugänglich sind, die prognostische Einschätzung nachteiliger Auswirkungen auch auf allgemeinen Erfahrungswerten beruhen. Dies darf jedoch nicht dazu führen, dass im Wege einer generalisierenden Betrachtungsweise entgegen der Konzeption des Gesetzes eine Bereichsausnahme für die Tätigkeit der informationspflichtigen Stelle geschaffen wird (vgl. BVerwG, Urteile vom 3. November 2011 - 7 C 3.11 - BVerwGE 141, 122 Rn. 31 und vom 15. November 2012 - 7 C 1.12 - NVwZ 2013, 431 Rn. 41).

18 Die fallbezogene Einschätzung des Oberverwaltungsgerichts, es komme entgegen der Auffassung der Beklagten durch einen Informationszugang nicht zu inhaltlichen Beeinträchtigungen der Regierungstätigkeit durch eine "Hemmung" der Mitarbeiter und einer sachlich förderlichen Kommunikation sowie verfahrensmäßigen Erschwernissen aufgrund einer "Flucht in die Mündlichkeit", so dass etwa Sprechzettel für und Vorlagen an den Staatsminister offengelegt werden müssten, steht nicht im Widerspruch zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Denn das Bundesverfassungsgericht hat die genannten negativen Auswirkungen zwar als grundsätzlich möglich anerkannt, sie allerdings - wie ausgeführt - unter den Vorbehalt einer einzelfallbezogenen Prüfung gestellt, die dann auch maßgeblich den jeweiligen Gegenstand der Willensbildung mit in den Blick nehmen muss. Jedenfalls bei der gesetzesvorbereitenden Tätigkeit der Regierungsbehörden ist die Wahrscheinlichkeit von negativen Vorwirkungen einer möglichen späteren Publizität nicht ohne Berücksichtigung normativ abgestützter Verhaltenserwartungen an die Beteiligten einzuschätzen. Diesen Erwartungen liegt das Bild einer effizienten und - ungeachtet der Verfolgung politischer Präferenzen - auf die sachangemessene Bewältigung der anstehenden Aufgaben bezogenen Ministerialbürokratie zugrunde, die sich durch profunde Sachkenntnis und legistisches Wissen auszeichnet und beides in die Vorbereitung eines Gesetzesvorhabens einzubringen versteht. Hiernach führt das Oberverwaltungsgericht zutreffend aus, dass es einer ordnungsgemäß agierenden Ministerialverwaltung entspreche, komplexe Entscheidungsprozesse schriftlich vorzubereiten und zu dokumentieren, was die Bereitschaft der Mitglieder der Regierung und der Arbeitsebene einschließe, ihre jeweiligen Auffassungen (ab-) zu bilden, auch wenn diese später im Entscheidungsprozess wie-

der aufgegeben würden. Eine nachträgliche Offenlegung solcher gegebenenfalls kontroverser Erörterungen und Positionierung offenbart dann lediglich einen Ausschnitt aus der Genese eines Gesetzentwurfes, der das Ansehen einer Ministerialverwaltung in einem demokratischen Staat nicht zu beeinträchtigen geeignet ist.

19 Mit dem Verweis auf das Erfordernis einer regelmäßigen Novellierung des Filmförderungsgesetzes, insbesondere des dort normierten Abgabenmaßstabs, werden nachteilige Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit der Bundesregierung ebenso wenig nachvollziehbar dargelegt. Denn die Anforderungen an die behördliche Arbeitsweise werden nicht herabgesetzt, wenn später ähnliche Fragestellungen gegebenenfalls wieder aufgeworfen werden. Eine Beeinträchtigung des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung macht die Beklagte der Sache nach in erster Linie in Bezug auf die anstehenden und künftigen Novellierungen geltend, weil die im Zusammenhang mit dem 6. FFG-Änderungsgesetz angestellten Überlegungen dann wieder auflebten und erneut in die Entscheidungsfindung der Bundesregierung einflössen. Bei Offenlegung der Unterlagen vor der erneuten Befassung des Kabinetts sei so ein "Mitregieren Dritter" nicht auszuschließen. Insoweit fehlt es aber an einer auf einzelne Unterlagen bezogenen nachvollziehbaren Darlegung, inwieweit Erwägungen aus dem vergangenen Verfahren noch von Relevanz sein können. Eine Versagung des Informationszugangs wegen einer lediglich hypothetisch möglichen Weiter- und Wiederverwendung von Unterlagen liefe aber wiederum auf eine unzulässige Bereichsausnahme für die gesetzesvorbereitende Tätigkeit der Verwaltungsbehörden hinaus. Der vermeintlichen Sicherung des Fundus politischer Gestaltungsmöglichkeiten und der hierauf bezogenen Argumente dient der Kernbereichsschutz nicht.

20 Bei den Kabinettsvorlagen hat das Berufungsgericht die von der Beklagten geltend gemachte besondere Nähe zu gubernativen Entscheidungen nicht verkannt, gleichwohl aber festgehalten, dass sie aus sich heraus keinen Aufschluss über die vertraulich zu behandelnden Beratungen im Kabinett selbst gäben und deswegen den Kernbereichsschutz nicht beanspruchen könnten. Dies ist nicht zu beanstanden. Allein der Umstand, dass ein Dokument sich

unmittelbar auf das Vorfeld einer Kabinettsentscheidung bezieht, belegt für sich genommen nicht, dass im Falle der nachträglichen Publizität die Funktionsfähigkeit der Regierung gefährdet ist. Vielmehr ist die Kabinettsvorlage im Hinblick auf die spätere Entscheidung im Kabinett eine bloße Entscheidungsgrundlage, die grundsätzlich keinen Rückschluss auf den Beratungsvorgang im Kabinett selbst erlaubt. Soweit die Beklagte betont, dass Kabinettsvorlagen in konzentrierter Form Aufschluss über den inner- und interministeriellen politischen Abstimmungsprozess geben könnten und daher in verstärktem Maß schutzbedürftig seien, verkennt sie, dass die politische Willensbildung der Regierung als solche, zu der auch der ressortübergreifende und -interne Abstimmungsprozess gehört, gerade nicht umfassend einer nachträglichen Kontrolle entzogen ist (vgl. etwa BVerfG, Beschluss vom 30. März 2004 - 2 BvK 1/01 - BVerfGE 110, 199 <223 f.>), es vielmehr einer Würdigung der jeweiligen Umstände bedarf (BVerfG, Beschluss vom 17. Juni 2009 - 2 BvE 3/07 - BVerfGE 124, 78 <122> m.w.N.). An den hiernach erforderlichen Darlegungen fehlt es.

21 Soweit die Revision auf Blatt 330 bis 351 abhebt, die nach den Ausführungen der Beklagten Formulierungshilfen für den Gesetzentwurf einer Fraktion enthalten, liegt ein neuer Vortrag vor, der im Revisionsverfahren unbeachtlich ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 3. Juni 1977 - 4 C 37.75 - BVerwGE 54, 73 <75>). Ungeachtet dessen fällt die bestimmungsgemäß an ein anderes Verfassungsorgan übermittelte Information nicht in den absolut geschützten Binnenbereich der Regierung (vgl. auch BVerwG, Urteil vom 3. November 2011 - 7 C 4.11 - Buchholz 400 IFG Nr. 7 Rn. 35).

22 Im Hinblick auf Blatt 1182 bis 1184, 1260 bis 1264, 1268 bis 1283, 1295 bis 1296 und 1300 bis 1301 des Verwaltungsvorgangs, die nach Darlegung der Beklagten die Unterstützung der parlamentarischen Arbeit der Abgeordneten betreffen, sind die Voraussetzungen des § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG gleichfalls nicht erfüllt. Die bloße Übermittlung von Unterlagen zur Unterstützung der parlamentarischen Arbeit der Abgeordneten stellt keine Willensbildung und damit "Beratung" im Sinne des Ausschlussgrunds dar. Die Beklagte kann in diesem Zusammenhang schließlich auch nicht geltend machen, dass die entsprechenden Unterlagen wegen des insoweit eingeschränkten Anwendungsbereichs des

Informationsfreiheitsgesetzes von den Abgeordneten selbst nicht offengelegt werden müssten und dieser Schutz der parlamentarischen Tätigkeit nicht unterlaufen werden dürfe. Denn dem BKM als Urheber der Information, die sich weiterhin in seinem Aktenbestand als dem der nach § 7 Abs. 1 IFG verfügungsberechtigten Behörde befindet, ist eine Berufung auf die abweichende informationsfreiheitsrechtliche Rechtsposition anderer Personen und Institutionen verwehrt (vgl. BVerwG, Urteil vom 3. November 2011 - 7 C 4.11 - Buchholz 400 IFG Nr. 7 Rn. 28).

23 2. Ohne Erfolg macht die Revision im Hinblick auf Stellungnahmen von Rundfunkanstalten, Unternehmen und Verbänden zum Abgabemaßstab des 6. FFG-Änderungsgesetzes (Blatt 101 bis 109, 122 bis 123, 135, 267, 404, 1014 bis 1023, 1174 bis 1175 und 1256 bis 1257) eine Verletzung des § 3 Nr. 7 IFG geltend. Das vom Oberverwaltungsgericht hierzu zugrunde gelegte Verständnis ist bundesrechtlich nicht zu beanstanden.

24 a) Nach § 3 Nr. 7 IFG besteht ein Anspruch auf Informationszugang nicht bei vertraulich erhobener oder übermittelter Information, soweit das Interesse des Dritten an einer vertraulichen Behandlung im Zeitpunkt des Antrags auf Informationszugang noch fortbesteht. Vertraulich sind solche Informationen, die nicht für die Öffentlichkeit bestimmt sind. Dies setzt eine Übereinkunft über die Vertraulichkeit zwischen der informationspflichtigen Stelle und dem Dritten voraus. Darüber hinaus ist ein objektiv schutzwürdiges Interesse an der Vertraulichkeit erforderlich (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 28. Juni 2013 - OVG 12 B 9.12 - juris Rn. 34; Schirmer, in: Gersdorf/Paal, Beck'scher Online-Kommentar Informations- und Medienrecht, IFG, Stand 1. Februar 2017, § 3 Rn. 190; Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 3 Rn. 323 ff.). Die Gesetzessystematik und der Zweck der Vorschrift gebieten eine in diesem Sinne einschränkende Auslegung. § 3 IFG schützt ausweislich der amtlichen Überschrift besondere öffentliche Belange. Die in den Nummern 1 bis 8 geregelten Ausschlusstatbestände sind nach der Vorstellung des Gesetzgebers eng zu verstehen (BT-Drs. 15/4493 S. 9). Damit wäre nicht vereinbar, wenn bereits der Umstand, dass eine Information vertraulich erhoben oder übermittelt wird, für sich genommen ohne Hinzutreten eines objektiv anzuerkennenden Schutzbedürfnisses zum

Ausschluss des Informationszugangs führte. Der Anspruch auf Informationszugang wäre zur Disposition der am Informationsaustausch Beteiligten gestellt. Einen derart weitreichenden Versagungsgrund wollte der Gesetzgeber mit § 3 Nr. 7 IFG nicht schaffen. Für ein einschränkendes Verständnis spricht auch, dass das "Interesse des Dritten an einer vertraulichen Behandlung" im Zeitpunkt des Antrags auf Informationszugang fortbestehen muss. Dieses Erfordernis weist darauf hin, dass die Vertraulichkeit nur bei einem berechtigten Interesse geschützt sein soll. Der Gesetzesbegründung ist zu entnehmen, dass die vertraulich übermittelte Information nicht als solche, sondern im öffentlichen Interesse der Aufgabenerfüllung der Behörden geschützt werden soll, die in besonderem Maße auf Informationen der Bürger angewiesen sind, die regelmäßig nur unter der Bedingung der Verschwiegenheit zu erlangen sind (BT-Drs. 15/4493 S. 11). Die Zielsetzung des § 3 Nr. 7 IFG ist daher doppelter Natur. Die Regelung bezweckt den Schutz des Informanten im Interesse der behördlichen Aufgabenerfüllung.

25 Ein objektiv schutzwürdiges Interesse an der Vertraulichkeit einer Information liegt vor, wenn bei ihrer Offenbarung dem Informanten Nachteile drohen und deshalb (zukünftig) die ordnungsgemäße Erfüllung der behördlichen Aufgabe, welche auf die vertrauliche Übermittlung von Informationen angewiesen ist, gefährdet ist (vgl. Scherzberg/Solka, in: Fluck/Fischer/Fetzer, Informationsfreiheitsrecht, § 3 IFG Rn. 156; vgl. auch Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 3 Rn. 324). Es besteht folglich ein funktionaler Zusammenhang zwischen behördlicher Aufgabenerfüllung und dem Informantenschutz. Der Dritte genießt nur insoweit Schutz vor Nachteilen, als die Behörde auf eine vertrauliche Informationsübermittlung angewiesen ist.

26 b) Bei Anlegung dieser Maßstäbe ist das Oberverwaltungsgericht zum Schluss gelangt, dass den betroffenen Fernsehsendern, Unternehmern und Verbänden bei einem Informationszugang, der die nach § 6 Satz 2 IFG geschützten Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse nicht erfasst, keine Nachteile drohen und folglich die Vorbereitung von Gesetzesvorhaben durch die Regierung in Zukunft nicht wegen fehlender Mitwirkungsbereitschaft der interessierten Kreise gefährdet ist. Das ist revisionsrechtlich nicht zu beanstanden.

27 An die tatsächliche Einschätzung des Berufungsgerichts zur künftigen Beteiligung der betroffenen Kreise ist das Revisionsgericht mangels hierauf bezogener durchgreifender Verfahrensrügen nach § 137 Abs. 2 VwGO gebunden. Die Bindungswirkung erstreckt sich auch auf so genannte hypothetische Tatsachen, d.h. die prognostische Einschätzung tatsächlicher Verhältnisse (BVerwG, Urteil vom 19. März 2015 - 2 C 12.14 - BVerwGE 151, 333 Rn. 30 f.). Diese Feststellungen bauen nicht auf rechtlich nicht haltbaren Annahmen auf. Insbesondere durfte das Berufungsgericht davon ausgehen, dass die hier in Rede stehende Form einer "externen Beratung" der Bundesregierung in Gestalt einer inhaltlichen Positionierung potentiell Betroffener zu einem Gesetzesvorhaben der Sache nach einer sonstigen Lobbyarbeit vergleichbar ist. Solche Einwirkungen auf den politischen Prozess sind weit verbreitet, dem Grunde nach als Mittel organisierter Interessenvertretung in der parlamentarischen Demokratie von Rechts wegen nicht zu beanstanden und folglich nicht vor der Öffentlichkeit abzuschotten. Vor diesem Hintergrund ist weder dargetan noch sonst ersichtlich, dass von dieser Möglichkeit einer Einflussnahme auf ein Gesetzgebungsverfahren nur unter der Bedingung dauernder Vertraulichkeit Gebrauch gemacht würde.

28 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

VRiBVerwG Dr. Nolte ist wegen Eintritts in den Ruhestand verhindert zu unterschreiben Brandt | Brandt | Dr. Keller

Dr. Schemmer | Böhmann