Sachgebiet:

BVerwGE: nein
Fachpresse: ja

Informationsfreiheitsrecht, Umweltinformationsrecht und Recht der Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen

Rechtsquelle/n:

IFG	§ 3 Nr. 3 Buchst. b, § 4 Abs. 1, § 7 Abs. 2
GWB	§ 51

Titelzeile:

Kein Informationszugang zu Votum des Berichterstatters des Bundeskartellamts

Stichworte:

Bundeskartellamt; Beschlussabteilung; Berichterstatter; Vermerk; Votum; Zusammenschluss; Zusammenschlussverfahren; Vorprüfungsverfahren; Fusion; Fusionsverfahren; Informationszugang; Informationsfreiheit; Ausschlussgrund; Beratung; Beeinträchtigung; Vertraulichkeit; notwendige Vertraulichkeit; Beratungsgegenstand; Beratungsverfahren; Beratungsprozess; Kollegialprinzip; Kollegialorgan; Bereichsausnahme; Teilbereichsausnahme; Abschluss des Verfahrens; einengende Vorwirkung; Meinungsbildung; offene Meinungsbildung.

Leitsatz:

Beratungsvermerke (Voten) der Berichterstatter von Beschlussabteilungen des Bundeskartellamts unterliegen dem Vertraulichkeitsschutz für Beratungen von Behörden nach § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG.

Urteil des 7. Senats vom 9. Mai 2019 - BVerwG 7 C 34.17

I. VG Köln vom 28. Januar 2016
Az: VG 13 K 5012/13
II. OVG Münster vom 18. Oktober 2017
Az: OVG 15 A 530/16

ECLI:DE:BVerwG:2019:090519U7C34.17.0

Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 7 C 34.17
OVG 15 A 530/16

Verkündet
am 9. Mai 2019
...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 9. Mai 2019
durch
den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Korbmacher,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Schipper und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt, Dr. Günther und
Dr. Löffelbein

für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 18. Oktober 2017 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen.

G r ü n d e :

I

1 Der Kläger, ein Journalistenverband, begehrt Einsicht in den Beratungsvermerk (Votum) des Berichterstatters einer Beschlussabteilung des Bundeskartellamts

zur Vorbereitung einer Entscheidung über ein Zusammenschlussvorhaben der beigeladenen Zeitungsverlage.

2 Im September 2011 gab die 6. Beschlussabteilung des Bundeskartellamts das Zusammenschlussvorhaben der Beigeladenen im sogenannten Vorprüfungsverfahren frei. Im Dezember 2011 teilte die Beigeladene zu 1. dem Bundeskartellamt mit, dass der angemeldete Erwerb eines Geschäftsanteils von 24,9 % der Beigeladenen zu 2. vollzogen worden sei.

3 Im Januar 2012 beantragte der Kläger Einsicht in die Antragsunterlagen der Beigeladenen sowie in den Beratungsvermerk des Berichterstatters. Die Beklagte gab dem Antrag hinsichtlich der Antragsunterlagen insoweit statt, als dadurch keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Beteiligten betroffen sind, lehnte aber den Zugang zu dem Beratungsvermerk ab. Widerspruch, Klage und Berufung hiergegen sind ohne Erfolg geblieben. Das Oberverwaltungsgericht hat zur Begründung seiner Entscheidung im Wesentlichen ausgeführt, dass im Hinblick auf den Beratungsvermerk der Informationsanspruch des Klägers ausgeschlossen sei, um die Beratungen von Behörden nicht zu beeinträchtigen. Schutzzweck der Ausschlussnorm sei die Gewährleistung eines unbefangenen und freien Meinungsaustauschs sowie einer offenen Meinungsbildung. Es könne notwendig sein, Beratungsprotokolle und -unterlagen noch nach dem Abschluss von Verhandlung und Beratung zu schützen. Dies gelte insbesondere dann, wenn zukünftige Beratungen absehbar dadurch belastet würden, dass ihnen aufgrund einer Einsichtsmöglichkeit in die Unterlagen die Atmosphäre der Offenheit und Unbefangenheit fehle. Das Votum des Berichterstatters der Beschlussabteilung gehöre unmittelbar zum Beratungsprozess im engeren Sinne. Entscheidend sei dabei, dass die Beschlussabteilungen kollegial zusammengesetzte Entscheidungsgremien seien. Ohne die Gewährleistung von Vertraulichkeit innerhalb der Beschlussabteilung wäre ein unbefangener Meinungsaustausch nicht oder nur erheblich eingeschränkt möglich. Es liege im Wesen des Kollegialprinzips, dass die von der Beschlussabteilung zu treffende Entscheidung von dieser in ihrer Gesamtheit als Kollegium getragen und verantwortet werde. Das funktioniere nur, wenn der Beratungsprozess vertraulich sei. Es könne offen bleiben, ob das Votum des Berichterstatters der Beschlussabteilung typischerweise auch nach Abschluss eines fusionsrechtlichen Kontrollverfah-

rens der Vertraulichkeit unterliege. Jedenfalls im konkreten Fall treffe dies zu, weil das Zusammenschlussvorhaben der Beigeladenen noch nicht in Gänze abgeschlossen sei. Die Beigeladenen führten Gespräche über die Übernahme weiterer Anteile.

4 Das Oberverwaltungsgericht hat die Revision zugelassen, soweit der Kläger die Verpflichtung der Beklagten begehrt, ihm Einsicht in den Beratungsvermerk zu gewähren. Zur Begründung der Revision macht der Kläger geltend, dass der Beratungsvermerk des Berichterstatters nicht Teil des Beratungsprozesses sei, sondern den Beratungsgegenstand bilde, welcher nicht vom Informationszugangsanspruch ausgenommen sei. Wesentlicher Charakter einer Beratung sei der Dialog, welcher eine Mindestanzahl von zwei Teilnehmern voraussetze. Der Berichterstatter erstelle den Beratungsvermerk jedoch allein. Bei dem Beratungsvermerk handele es sich um eine Unterlage zur Vorbereitung einer Entscheidung, die nach der gesetzlichen Wertung nur schützenswert sei, solange die Entscheidung noch ausstehe. Die Berichterstatter einer Beschlussabteilung würden durch die Zugänglichmachung eines Beratungsvermerks auch keinem ungebührlichen Rechtfertigungsdruck ausgesetzt. Sie seien es gewohnt, volkswirtschaftlich bedeutsame Entscheidungen zu treffen. Auch würde ihnen so ein mangelndes Selbstbewusstsein unterstellt. Zumindest hätte ihm Zugang zu Teilen des Beratungsvermerks gewährt werden müssen.

5 Der Kläger beantragt,

> das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 18. Oktober 2017 und das Urteil des Verwaltungsgerichts Köln vom 28. Januar 2016 zu ändern und die Beklagte unter teilweiser Aufhebung des Bescheids vom 10. Mai 2012 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 28. Juni 2013 zu verpflichten, dem Kläger Zugang zu dem internen Beratungsvermerk zur Vorbereitung der Entscheidung der 6. Beschlussabteilung des Bundeskartellamts über das Fusionsvorhaben der Beigeladenen vom 30. September 2011 zu gewähren.

6 Die Beklagte beantragt,

> die Revision zurückzuweisen.

7 Sie verteidigt das Urteil des Oberverwaltungsgerichts.

8 Die Beigeladenen stellen keinen Antrag.

II

9 Die Revision hat keinen Erfolg. Sie ist zulässig, aber unbegründet. Die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts verstößt nicht gegen revisibles Recht (§ 137 Abs. 1 VwGO): Zwar ist das Bundeskartellamt als Behörde des Bundes grundsätzlich auskunftspflichtig (1.); auch gehört der Beratungsvermerk zu den amtlichen Informationen, die gemäß § 2 Nr. 1 Satz 1 des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) den Gegenstand von Zugangsansprüchen bilden (2.). Zu Recht ist das Oberverwaltungsgericht aber davon ausgegangen, dass dem Informationsbegehren des Klägers die Vorschrift des § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG entgegensteht (3.).

10 1. Ein Anspruch auf amtliche Informationen besteht gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG gegenüber den Behörden des Bundes. Der Senat legt diesem Begriff ein funktionelles Verständnis zugrunde, wonach eine Behörde jede Stelle im Sinne einer eigenständigen Organisationseinheit ist, die öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnimmt (BVerwG, Urteile vom 15. November 2012 - 7 C 1.12 - Buchholz 404 IFG Nr. 10 Rn. 22 und vom 28. Februar 2019 - 7 C 23.17 - juris Rn. 15). Das Bundeskartellamt ist eine solche Stelle, die mit der Kontrolle von Wettbewerbsbeschränkungen und insbesondere der Zusammenschlusskontrolle gemäß §§ 32 ff. des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) öffentliche Verwaltungsaufgaben erfüllt.

11 2. Ohne Verstoß gegen Bundesrecht hat das Berufungsgericht angenommen, dass es sich bei dem streitgegenständlichen Beratungsvermerk (Votum) um eine amtliche Information handelt. Gemäß § 2 Nr. 1 Satz 1 IFG ist eine amtliche Information jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung. (Allein) Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen, gehören gemäß Satz 2 dieser Vorschrift nicht dazu. Nach den tatsächlichen Feststellungen des Berufungsgerichts sind die Voten der

Berichterstatter Inhalt der Akten. Auch wenn ihnen im Hinblick auf die zu treffende Entscheidung ein vorläufiger Charakter zukommt, bilden sie einen wesentlichen Bestandteil des Verwaltungsverfahrens und sind nicht lediglich als Entwurf oder Notiz einzuordnen.

12 3. Ebenfalls ohne Verstoß gegen Bundesrecht hat das Berufungsgericht angenommen, dass das Informationsbegehren des Klägers aufgrund der Vorschrift des § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG ausgeschlossen ist. Gemäß dieser Vorschrift besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn und solange die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden. Das Votum des Berichterstatters einer Beschlussabteilung des Bundeskartellamts unterfällt dem Begriff der Beratungen im Sinne dieser Vorschrift (a). Es unterliegt dabei der auch hier vom Gesetz vorausgesetzten notwendigen Vertraulichkeit (b), welche im konkreten Fall durch den Informationszugang des Klägers gefährdet würde (c).

13 a) Schutzgut des § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG 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 - Buchholz 406.252 § 2 UIG Nr. 2 Rn. 26 zu § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG). Dem Schutz der Beratung unterfällt dabei nur der eigentliche Vorgang der behördlichen Entscheidungsfindung als solcher. Ausgenommen sind das Beratungsergebnis und der Beratungsgegenstand (BVerwG, Urteile vom 2. August 2012 - 7 C 7.12 - Buchholz 406.252 § 2 UIG Nr. 2 Rn. 26 und vom 30. März 2017 - 7 C 19.15 - Buchholz 404 IFG Nr. 23 Rn. 10). Der Begriff der Beratung erfasst die Vorgänge interner behördlicher Meinungsäußerung und Willensbildung, die sich inhaltlich auf die Entscheidungsfindung beziehen. Dem Schutz der Beratung unterfallen Interessenbewertungen und die Gewichtung einzelner Abwägungsfaktoren, deren Bekanntgabe Einfluss auf den behördlichen Entscheidungsprozess haben könnte. Der Schutz gilt danach vor allem dem Beratungsprozess als solchem, also der Besprechung, Beratschlagung und Abwägung, mithin dem eigentlichen Vorgang des Überlegens. Zum demgegenüber nicht geschützten Beratungsgegenstand können insbesondere Sachinformationen oder gutachterliche Stellungnahmen im Vorfeld gehören, also die Tatsachengrundlagen und Grundlagen der Willensbildung. Die amtlichen Informationen sind deshalb nur dann geschützt, wenn sie den Vorgang der be-

hördlichen Willensbildung und Abwägung abbilden oder jedenfalls gesicherte Rückschlüsse auf die Meinungsbildung zulassen (BVerwG, Urteil vom 2. August 2012 - 7 C 7.12 - Buchholz 406.252 § 2 UIG Nr. 2 Rn. 26 zu § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG). Zur offenen Meinungsbildung in einem Kollegialorgan gehört auch die Möglichkeit, vorläufige und noch nicht ausgereifte oder pointierte Argumente in die Entscheidungsfindung einzubringen, die wegen anderer Überzeugungen oder mit Rücksicht auf eine Konsensfindung wieder verworfen werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2018 - 7 C 19.17 - NVwZ 2019, 807 Rn. 24 zu Kabinettssitzungen der Bundesregierung).

14 Vor diesem Hintergrund ist das Votum des Berichterstatters einer Beschlussabteilung des Bundeskartellamts dem Beratungsvorgang zuzuordnen. Gemäß § 51 Abs. 2 und 3 GWB werden die Entscheidungen des Bundeskartellamts durch die Beschlusskammern getroffen; diese entscheiden in der Besetzung von einem Vorsitzenden und zwei Beisitzenden. Nach den tatsächlichen Feststellungen des Berufungsgerichts wird die Entscheidung der Beschlussabteilung regelmäßig durch das Votum des Berichterstatters vorbereitet. Dieses setzt sich danach typischerweise aus einer Sachverhaltsschilderung, die in der Regel auch Beweiswürdigungselemente enthält, einer rechtlichen Würdigung, einem Entscheidungsvorschlag, Zweckmäßigkeitserwägungen und gegebenenfalls Erwägungen zum weiteren kartellrechtlichen Vorgehen zusammen. Die Beschlussabteilungen entscheiden in fachlicher Unabhängigkeit. Innerhalb der Beschlusskammer haben die drei Mitglieder dasselbe Stimmrecht. Mit diesen Vorkehrungen wird sichergestellt, dass weder von außen noch durch den Präsidenten des Bundeskartellamts Einfluss auf den Inhalt der Entscheidung genommen wird (vgl. Cappellari, in: Jaeger/Kokott/Pohlmann/Schroeder (Hrsg.), Frankfurter Kommentar zum Kartellrecht, Stand November 2015, § 51 GWB 2013 Rn. 9; Klaue, in: Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht, 5. Aufl. 2014, § 51 GWB Rn. 5; Krauser, in: Bornkamm/Montag/Säcker (Hrsg.), Münchener Kommentar Europäisches und Deutsches Wettbewerbsrecht, 2. Aufl. 2015, § 51 GWB Rn. 13 f.; Ortwein, Das Bundeskartellamt, 1998, S. 87 ff.; Schneider, in: Langen/Bunte, Kartellrecht, Bd. 1, 13. Aufl. 2018, § 51 GWB Rn. 10, 13 ff.).

15 Das Votum stellt einen zentralen Bestandteil des Beratungsvorgangs dar. Das wird besonders deutlich, wenn man mit der Revision den dialogischen Charak-

ter der Beratung hervorhebt. Denn das Votum ist regelmäßig der "erste Aufschlag", der die anderen Mitglieder der Beschlussabteilung in die Lage versetzt, hierauf zu reagieren, den Vorschlag und die ihm zugrunde liegenden Überlegungen zu kommentieren, ihnen zu widersprechen oder zuzustimmen. Anders als von der Revision angenommen steht das Votum nicht außerhalb des Dialogs der Beschlussabteilung, nur weil es von einem einzelnen Autor (dem Berichterstatter) vor der mündlichen Beratung erstellt wird. Das Votum mag ohne Dialog entstanden sein. Auf die Entstehung kommt es aber nicht an, sondern auf seinen Zweck und seine Verwendung. Das Votum bildet auch nach den Feststellungen des Berufungsgerichts den zentralen Bestandteil des Dialogs der Beschlussabteilung; durch das Votum wird die spätere Beratung strukturiert und gelenkt. Dadurch dass vorliegend das Votum von einem Mitglied des zur Entscheidung berufenen und unabhängigen Kollegialorgans für die Beratung dieses Gremiums erstellt wird, unterscheidet es sich von den von dem Kläger angeführten (Ausschuss)Vorlagen, die nicht selbst entscheidungsbefugte Verwaltungsmitarbeiter für Beratungen erstellen.

16 Der Einwand der Revision, bei dem Votum handele es sich um den Beratungsgegenstand, der nach der Rechtsprechung des Senats (BVerwG, Urteile vom 30. März 2017 - 7 C 19.15 - Buchholz 404 IFG Nr. 23 Rn. 10 und vom 13. Dezember 2018 - 7 C 19.17 - NVwZ 2019, 807 Rn. 17) nicht dem Beratungsvorgang selbst unterfällt, geht fehl. Zum Beratungsgegenstand zählen insbesondere Sachinformationen oder gutachterliche Stellungnahmen im Vorfeld, die die Tatsachengrundlagen der Willensbildung darstellen (BVerwG, Urteil vom 2. August 2012 - 7 C 7.12 - Buchholz 406.252 § 2 UIG Nr. 2 Rn. 26). Hierzu gehören etwa Auskünfte und Gutachten, die eingeholt werden, um das Zusammenschlussvorhaben besser beurteilen zu können, insbesondere die von der Beklagtenseite erwähnten Sachinformationen, welche von Unternehmen aus dem jeweiligen Marktsegment eingeholt werden, um sie bei der Erstellung des Votums zu verwenden. Nicht hierzu zählt jedoch das Votum des Berichterstatters, welches im Schwerpunkt Bewertungen enthält und selbst in seinem Sachbericht nicht einfach nur Sachinformationen aufführt, sondern auch Beweiswürdigungselemente umfasst.

17 b) Die Beratungen der Beschlussabteilungen des Bundeskartellamts unterliegen auch der notwendigen Vertraulichkeit im Sinne des § 3 Nr. 3 IFG. Dem Wortlaut nach stellt diese Vorschrift das Erfordernis der notwendigen Vertraulichkeit nur im Rahmen des Buchstaben a) auf. Nach der Rechtsprechung des Senats besteht es angesichts des Schutzzwecks der Vorschrift gleichermaßen bezüglich der Beratungen von Behörden, welche durch Buchstabe b) geregelt werden (BVerwG, Urteile vom 3. November 2011 - 7 C 4.11 - Buchholz 400 IFG Nr. 7 Rn. 31 und vom 30. März 2017 - 7 C 19.15 - Buchholz 404 IFG Nr. 23 Rn. 10; vgl. auch BT-Drs. 15/4493 S. 10 sowie Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 3 Rn. 166 und 180).

18 Ohne Verstoß gegen Bundesrecht ist das Berufungsgericht davon ausgegangen, dass die notwendige Vertraulichkeit der Beratungen der Beschlussabteilungen ihren Grund im Wesentlichen im Kollegialprinzip findet, das in § 51 Abs. 2 und 3 GWB normiert ist (vgl. oben, Rn. 14). Wie oben bereits ausgeführt, ermöglicht die Vertraulichkeit der Beratung erst den für die kollegial zu treffende Entscheidung erforderlichen offenen Meinungsaustausch.

19 Anders als von der Revision angenommen ist die Vertraulichkeit nicht deswegen zu verneinen, weil die Mitglieder der Beschlussabteilungen über ein ausreichendes Selbstbewusstsein verfügen müssten, um mit der Zugänglichmachung ihrer in dem Votum enthaltenen Auffassung umgehen zu können. Dieser Ansatz widerspricht der gesetzlichen Regelung des Kollegialprinzips in § 51 Abs. 2 GWB, wonach die Entscheidungen des Bundeskartellamts den Beschlussabteilungen und nicht ihren einzelnen Mitgliedern überantwortet sind.

20 c) § 3 Nr. 3 IFG schließt es nicht auf Dauer aus, amtliche Informationen zugänglich zu machen; dieser Ausschluss greift nur "wenn und solange" die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden. Hierdurch wird deutlich, dass der Informationszugang grundsätzlich nur aufgeschoben ist (BVerwG, Urteil vom 2. August 2012 - 7 C 7.12 - Buchholz 406.252, § 2 UIG Nr. 2 Rn. 29). Eine Beeinträchtigung der Beratungen ist zuvörderst anzunehmen, solange die Entscheidung, die den Gegenstand der Beratungen betrifft, noch nicht getroffen worden ist. Aber auch der Abschluss des Verfahrens bildet keine unüberwindbare zeitliche Grenze. Vielmehr ist maßgeblich, ob die nachträgliche Publizität die offene Willensbildung im Beratungsprozess der Beschlussabteilungen beeinträchtigen

kann, indem sie eine einengende Vorwirkung auf diesen Beratungsprozess ausübt. Dies ist im Wege einer Prognose zu ermitteln, bei der die informationspflichtige Behörde die Darlegungslast für das Vorliegen eines Ausschlussgrundes trägt (BVerwG, Urteile vom 30. März 2017 - 7 C 19.15 - Buchholz 404 IFG Nr. 23 Rn. 10 ff. und vom 13. Dezember 2018 - 7 C 19.17 - NVwZ 2019, 807 Rn. 18).

21 Entgegen der Auffassung der Revision folgt aus der gesetzlichen Regelung des § 4 Abs. 1 IFG nicht, dass Beratungen grundsätzlich nur bis zum Abschluss des Verfahrens geschützt sind. Diese Vorschrift regelt nur, dass der Antrag auf Informationszugang abgelehnt werden soll, solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen vereitelt würde. Sie bedeutet indes keine zeitliche Begrenzung des § 3 Nr. 3 IFG. Letztere enthält vielmehr einen eigenständigen Ausschlussgrund, der unabhängig von § 4 Abs. 1 IFG zu prüfen ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 3. November 2011 - 7 C 3.11 - BVerwGE 141, 122 Rn. 31 und Beschluss vom 18. Juli 2011 - 7 B 14.11 - Buchholz 400 IFG Nr. 5 Rn. 5).

22 Hier wäre der Prozess der Meinungsbildung auch über den Abschluss des konkreten Verfahrens hinaus gefährdet, wenn das schriftliche Votum als maßgeblicher Beratungsbeitrag eines Mitglieds der Beschlussabteilung, die als Kollegialorgan entscheidet, der Öffentlichkeit zugänglich gemacht würde und der getroffenen Entscheidung gegenüber gestellt werden könnte. So könnten Rückschlüsse auf den Prozess der Meinungsbildung innerhalb des Kollegialorgans ermöglicht werden, die der offenen Meinungsbildung in zukünftigen Verfahren abträglich sind. Im Wissen um die spätere Publizität wäre ein offener und unbefangener Meinungsaustausch, in dessen Rahmen auch noch nicht abschließend durchdachte Argumente in das Votum und die Diskussion einfließen, nicht gewährleistet. Das würde die Qualität und die gesetzlich vorgesehene Art der Entscheidungsfindung beeinträchtigen. Ein Berichterstatter wäre bei der Abfassung seines Votums gezwungen, nicht nur die für das konkrete Zusammenschlussverfahren maßgeblichen Aspekte in den Blick zu nehmen, sondern er müsste zugleich erwägen, welchen Einfluss die nachträgliche Publizität des Votums auf andere Verfahren und gegebenenfalls auch auf seine Rolle bei weiteren Berichterstattungen für das Bundeskartellamt haben könnte. Es ist hier nicht ersicht-

lich, dass bereits ein Zeitraum verstrichen wäre, der diese Umstände entfallen ließe.

23 Durch die Berücksichtigung der einengenden Vorwirkungen einer möglichen Publizität auf die Erstellung der Voten wird keine dem gesetzgeberischen Willen widersprechende Teilbereichsausnahme von der grundsätzlichen Informationspflicht der Bundesbehörden geschaffen. Die Prognose hinsichtlich der Beeinträchtigung der Beratungen von Behörden kann auch auf allgemeinen Erfahrungswerten beruhen (BVerwG, Urteile vom 15. November 2012 - 7 C 1.12 - NVwZ 2013, 431 Rn. 41 und vom 30. März 2017 - 7 C 19.15 - Buchholz 404 IFG Nr. 23 Rn. 17). Keinesfalls stellt dieses Verständnis des Ausschlussgrundes eine Teilbereichsausnahme bezogen auf die Gesamttätigkeit des Bundeskartellamts dar. Erfasst wird allein der interne Entscheidungsprozess der Beschlussabteilungen des Bundeskartellamts.

24 Im konkreten Fall ist das Berufungsgericht zudem zu Recht davon ausgegangen, dass die Beratungen auch deswegen beeinträchtigt würden, weil die Beigeladenen die Übernahme weiterer Anteile der Beigeladenen zu 2 durch die Beigeladene zu 1 planen und somit die Publizität des Votums das (weitere) Beratungsverfahren in seinem Ergebnis beeinflussen könnte.

25 Das Votum des Berichterstatters ist dem Kläger auch nicht teilweise zugänglich zu machen. Insoweit mangelt es schon an einer Teilbarkeit des Votums. Die rechtliche Würdigung, der Entscheidungsvorschlag und die Zweckmäßigkeitserwägungen sind ihrem Charakter nach subjektiv wertend und somit Kernbestandteil der Meinungsbildung des Kollegialorgans. Aber auch die die maßgeblichen Fakten aufführende Sachverhaltsschilderung kann nicht sinnvoll von den wertenden Elementen getrennt werden. Das folgt zum einen schon daraus, dass durch die Auswahl und Gewichtung der präsentierten Fakten notwendigerweise subjektive Wertungen des Berichterstatters erkennbar werden können. Zum anderen enthält die Sachverhaltsschilderung nach den Feststellungen des Berufungsgerichts auch Beweiswürdigungselemente, die ebenfalls subjektiv wertend geprägt sind.

26 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Prof. Dr. Korbmacher Schipper Brandt

Dr. Günther Dr. Löffelbein

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstands für das Revisionsverfahren wird gemäß § 47 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 52 Abs. 2 GKG auf 5 000 € festgesetzt.

Prof. Dr. Korbmacher Schipper Brandt

Dr. Günther Dr. Löffelbein