

Sachgebiet:

BVerwGE: nein
Fachpresse: ja

Informationsfreiheitsrecht, Umweltinformationsrecht und
Recht der Weiterverwendung von Informationen öffentli-
cher Stellen

Rechtsquelle/n:

IFG	§ 1 Abs. 3, § 3 Nr. 4
VgV	§ 5 Abs. 2 Satz 2
GG	Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2

Titelzeile:

Anspruch auf Informationszugang trotz Vielzahl von Anträgen

Leitsatz:

Das Informationsfreiheitsgesetz wird nach Abschluss des Vergabeverfahrens nicht durch Vorschriften der Vergabeverordnung verdrängt. § 5 Abs. 2 Satz 2 VgV ist eine Vertraulichkeitsregelung im Sinne von § 3 Nr. 4 IFG.

Urteil des 10. Senats vom 15. Dezember 2020 - BVerwG 10 C 24.19

- I. VG Berlin vom 9. März 2017
Az: VG 2 K 111.15
- II. OVG Berlin-Brandenburg vom 12. Juli 2018
Az: OVG 12 B 8.17





Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 10 C 24.19
OVG 12 B 8.17

Verkündet
am 15. Dezember 2020

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 10. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 15. Dezember 2020
durch
den Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Schemmer,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Rublack und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Seegmüller und Dr. Löffelbein

für Recht erkannt:

Die Revision wird zurückgewiesen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger begehrt von dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie Informationen zu dessen Förderprogramm für die Luftfahrtforschung.
- 2 Der Kläger ist Erfinder. Seit Dezember 2011 hat er mehr als 140 Anträge nach dem Informationsfreiheitsgesetz gestellt sowie über 150 Dienstaufsichtsbeschwerden erhoben.
- 3 Im Sommer 2014 beantragte er Zugang zu denjenigen Unterlagen, die mit der Ausschreibung und Vergabe des Förderprogramms für die Luftfahrtforschung IV-3 bis V-1 in Zusammenhang stehen. Das Bundesministerium lehnte den Antrag unter Hinweis auf frühere Auskunftserteilungen sowie wegen Rechtsmissbrauchs und unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands ab.

- 4 Die nach erfolglos durchgeführtem Widerspruchsverfahren erhobene Klage hat das Verwaltungsgericht hinsichtlich des Informationszugangs zu den Unterlagen für das Förderprogramm für die Luftfahrtforschung IV-3 und IV-4 als unzulässig abgewiesen, weil diese Informationen der Beklagten nicht vorlägen. Im Hinblick auf die Unterlagen zum Förderprogramm V-1 hat es der Klage überwiegend stattgegeben und eine rechtsmissbräuchliche Antragstellung sowie einen Vorrang vergaberechtlicher Vorschriften verneint.

- 5 Die Berufung der Beklagten hat das Oberverwaltungsgericht mit Urteil vom 12. Juli 2018 zurückgewiesen. Das Informationsfreiheitsgesetz werde nicht gemäß § 1 Abs. 3 IFG durch vergaberechtliche Informationsansprüche verdrängt. Es gehe um ein abgeschlossenes Vergabeverfahren, für das die einschlägigen Vorschriften der Vergabeverordnung nur Regelungen zur nachwirkenden Vertraulichkeit vorsähen. Das Informationsbegehren des Klägers sei nicht rechtsmissbräuchlich. Zwar könne beim Vollzug des Informationsfreiheitsgesetzes der Grundsatz von Treu und Glauben zu beachten sein. Es müsse sich für einen objektiven Betrachter aber die sichere Erkenntnis gewinnen lassen, dass es dem Antragsteller nicht um den Erkenntnisgewinn durch Offenlegung der Informationen gehe, sondern er andere, von der Rechtsordnung missbilligte Ziele verfolge und den Informationsanspruch als Vorwand verwende. Wegen der grundgesetzlichen Meinungs- und Informationsfreiheit könne eine missbräuchliche Antragstellung erst bei einer Gefahr der Funktionsbeeinträchtigung staatlicher Einrichtungen angenommen werden. Allein die Vielzahl von Anträgen und der damit verbundene Verwaltungsaufwand genüge nicht. Davon ausgehend habe der Kläger ein sachliches Informationsinteresse. Er begehre die Informationen, um die Förderung des gesamten Luftfahrtforschungsprogramms einschließlich der Praxis ihm gegenüber zu durchdringen.

- 6 Die Beklagte führt zur Begründung ihrer Revision aus, die Art und Weise der Antragstellungen belege die querulatorische Natur des klägerischen Antragsverhaltens. Das Berufungsgericht überspanne die Anforderungen an eine missbräuchliche Rechtsausübung. Die vom Bundesverwaltungsgericht entwickelten Grundsätze zum behördenbezogenen Rechtsmissbrauch im Umweltinformationsrecht seien sinngemäß auch im Informationsfreiheitsrecht heranzuziehen. Das Urteil beruhe zudem auf Verfahrensmängeln.

7 Die Beklagte beantragt,

das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 12. Juli 2018 und das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 9. März 2017 zu ändern und die Klage insgesamt abzuweisen.

8 Der Kläger beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

9 Er verteidigt das Urteil des Berufungsgerichts.

II

10 Die Revision ist unbegründet und deshalb zurückzuweisen (§ 144 Abs. 2 VwGO). Das Berufungsgericht hat im Ergebnis mit Recht erkannt, dass dem Informationszugangsanspruch des Klägers, soweit das Verwaltungsgericht der Klage stattgegeben hat, weder der Einwand des Rechtsmissbrauchs (1.) noch Vorschriften des Vergaberechts entgegenstehen (3.). Auch den Verfahrensrügen der Beklagten hält das Berufungsurteil stand (2.).

11 1. Das Berufungsgericht hat angenommen, dass dem Informationszugangsanspruch des Klägers der Einwand des Rechtsmissbrauchs nicht entgegengehalten werden kann. Das verstößt zwar gegen Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 VwGO), soweit es ein missbräuchliches Informationsbegehren erst bei einer den Bestand des Staates gefährdenden Funktionsbeeinträchtigung seiner Einrichtungen annehmen will. Hierauf beruht das Urteil aber nicht, weil das Berufungsgericht ohne den Rechtsverstoß keine andere Entscheidung getroffen hätte. Ein Informationsanspruch ist ausgeschlossen, wenn es dem Antragsteller nicht um den Erkenntnisgewinn durch Offenlegung der Informationen geht, sondern er allein andere und von der Rechtsordnung missbilligte Ziele verfolgt. Hierauf hat das Berufungsgericht im Weiteren seine Entscheidung tragend und insoweit ohne Bundesrechtsverstoß gestützt und ein rechtsmissbräuchliches Verhalten des Klägers verneint.

- 12 a) Der Senat hat mit Urteilen vom 24. November 2020 (- BVerwG 10 C 12.19 bis 10 C 15.19 -) entschieden, dass einem Antrag auf Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz grundsätzlich der Einwand der unzulässigen Rechtsausübung entgegengehalten werden kann. Insofern gilt für den Anspruch auf Informationszugang nichts anderes als für jeden anderen Rechtsanspruch. Es handelt sich um einen allgemeinen Rechtsgedanken, der der gesamten Rechtsordnung zugrunde liegt und der in §§ 226, 242 BGB für einen Teilbereich der Rechtsordnung seinen Ausdruck gefunden hat. Der Anspruch auf Informationszugang kann allerdings nur in eng umgrenzten Ausnahmefällen als rechtsmissbräuchlich abgelehnt werden. Der Einwand unzulässiger Rechtsausübung ist nur dann begründet, wenn es dem Antragsteller nicht um die begehrte Information geht, er vielmehr ausschließlich andere und von der Rechtsordnung missbilligte Zwecke verfolgt. Diese Voraussetzungen sind etwa dann gegeben, wenn das Informationsbegehren den Zweck verfolgt, die informationspflichtige Behörde lahmzulegen. Aus dem Umstand, dass das rheinland-pfälzische Landesrecht insofern anderes regelt (vgl. § 14 Abs. 1 Satz 2 Nr. 12 Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz vom 27. November 2015 (GVBl. 2015 S. 383) und dazu LT-Drs. 16/5173 S. 45 sowie BVerwG, Urteil vom 28. Juli 2016 - 7 C 7.14 - NVwZ 2016, 1814 Rn. 18), folgt für das Bundesrecht nichts. Zudem hat der Antragsteller sein Informationsinteresse nicht darzulegen; es wird vom Gesetz vermutet. Es ist Sache der informationspflichtigen Behörde, gegen diese Vermutung den Beweis des Gegenteils zu führen. Ihre Darlegung ist hierbei nicht auf Umstände beschränkt, die das konkrete Verfahren betreffen; die Feststellung informationsfremder Zwecke kann sich aus anderen Umständen ergeben. Auch das Gericht muss im Streitfall eine Gesamtwürdigung sämtlicher Umstände vornehmen.
- 13 Diese Anforderungen an eine missbräuchliche Antragstellung hat auch das Berufungsgericht angenommen. Unzutreffend leitet es allerdings aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 22. März 2018 - 7 C 30.15 - (Buchholz 404 IFG Nr. 26; hierzu Nichtannahmebeschluss des BVerfG vom 14. März 2019 - 1 BvR 1977/18 -) ab, dass ein von der Rechtsordnung missbilligtes Verhalten nur jenseits der Grenzen der Meinungsbildungs- und Informationsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 GG angenommen werden und der Staat eine Überschreitung erst

bei einer seinen Bestand gefährdenden Funktionsbeeinträchtigung seiner Einrichtungen annehmen könne. Das Bundesverwaltungsgericht hat (a.a.O. Rn. 32) allein einen verfassungsrechtlichen Bestandsschutz des Informationsfreiheitsgesetzes verneint, weil § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 GG zwar eröffnet (so BVerfG, Beschluss vom 20. Juni 2017 - 1 BvR 1978/13 - BVerfGE 145, 365 Rn. 21), die Allgemein zugänglichkeit nach dem Informationsfreiheitsgesetz aber grundsätzlich zurückgenommen werden kann.

- 14 Im Zuge der Prüfung, ob das Antragsverhalten des Klägers rechtsmissbräuchlich ist, hat das Berufungsgericht das Kriterium der bestandsgefährdenden Funktionsbeeinträchtigung staatlicher Einrichtungen indes nicht weiter berücksichtigt, weshalb sein Urteil hierauf nicht beruht.
- 15 b) Die Rechtsanwendung durch das Berufungsgericht begegnet im Übrigen keinen bundesrechtlichen Bedenken. Insbesondere sind ihm keine Verfahrensfehler unterlaufen.
- 16 Das Berufungsgericht hat die gerichtliche Aufklärungspflicht nach § 86 Abs. 1 VwGO nicht deshalb verletzt, weil es davon abgesehen hat, sämtliche Verwaltungsvorgänge zum Antragsverhalten des Klägers beizuziehen und zu würdigen. Einen dahingehenden Beweisantrag hat die Beklagte nicht gestellt. Von Amts wegen hatte das Berufungsgericht eine Beiziehung der Verwaltungsvorgänge nicht zu veranlassen. Denn es wäre Sache der darlegungs- und beweisbelasteten Beklagten gewesen, im Einzelnen aufzuzeigen, aus welchen weiteren Vorgängen sich ein missbräuchliches Verhalten des Klägers ergeben soll. Das hat die Beklagte nur beispielhaft getan, die Beiziehung weiterer Unterlagen aber nicht begehrt.
- 17 Den Anspruch auf Gewährung rechtlichen Gehörs (§ 108 Abs. 2 VwGO, Art. 103 Abs. 1 GG) hat das Berufungsgericht gleichfalls nicht verletzt. Das Berufungsgericht hat den Umstand zahlreicher Dienstaufsichtsbeschwerden und weiterer Beschwerden des Klägers zur Kenntnis genommen und berücksichtigt. Es hat aber nicht die von der Revision gewünschten Schlussfolgerungen gezogen.

- 18 Schließlich hat das Berufungsgericht nicht den Überzeugungsgrundsatz nach § 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO verletzt. Seine Auffassung, der Kläger verfolge mit seinem Antragverhalten keine gesetzesfremden Motive, übergeht nicht entscheidungserheblichen Akteninhalt, nimmt keine aktenwidrigen Tatsachen an und verstößt nicht gegen Denkgesetze (vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 15. Mai 2019 - 7 C 27.17 - NVwZ 2019, 1601 Rn. 56). Seine Annahme, der Kläger habe den Eindruck, die Beklagte versuche, ihm nach Möglichkeit keine Informationen zu geben, war auf dessen Mitteilung und damit auf eine aktenkundige Tatsache gestützt.
- 19 2. Ob über den vom Gesetzgeber für eine Teilstattgabe normierten Versagungsgrund des § 7 Abs. 2 Satz 1 IFG hinaus ein allgemeiner und im Informationsfreiheitsgesetz nicht ausdrücklich geregelter Einwand unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands in Betracht kommen kann, kann dahinstehen, weil sich die Beklagte hierauf im Klageverfahren nicht berufen hat.
- 20 3. Das Berufungsgericht hat schließlich ohne Bundesrechtsverstoß angenommen, dass dem Anspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz vergaberechtliche Vorschriften nicht entgegenstehen. Weder gehen vergaberechtliche Bestimmungen gemäß § 1 Abs. 3 IFG dem Informationsfreiheitsgesetz vor noch begründen sie einen dem Informationszugangsanspruch entgegenstehenden Versagungsgrund.
- 21 a) Nach gefestigter Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts wird das Informationsfreiheitsgesetz nach § 1 Abs. 3 IFG durch Normen verdrängt, die einen mit § 1 Abs. 1 IFG abstrakt-identischen sachlichen Regelungsgehalt aufweisen und sich als abschließende Regelung verstehen. Sowohl ausgehend vom Wortlaut des § 1 Abs. 3 IFG als auch mit Blick auf Sinn und Zweck der Regelung, den Vorrang des Fachrechts gegenüber dem allgemeinen Informationszugangsrecht zu gewährleisten, ist hierfür maßgeblich, ob die anderweitige Regelung dem sachlichen Gegenstand nach Regelungen über den Zugang zu amtlichen Informationen trifft. Darüber hinaus ist ausschlaggebend, ob die andere Regelung diesen Zugang nicht nur im Einzelfall, sondern allgemein oder doch typischer-

weise gestattet und an nach dem Informationsfreiheitsgesetz Informationspflichtige adressiert ist. Die anderweitige Regelung muss dem Einzelnen allerdings keinen individuellen, gerichtlich durchsetzbaren Informationszuganganspruch verleihen (BVerwG, Urteil vom 17. Juni 2020 - 10 C 16.19 - NVwZ 2020, 1680 Rn. 9 ff.).

- 22 Danach gehen vergaberechtliche Vorschriften, die sich auf ein abgeschlossenes Vergabeverfahren beziehen, dem Informationsfreiheitsgesetz nicht vor (vgl. Debus, in: Hrsg. Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, Stand November 2020, § 1 IFG Rn. 209 ff.; Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 1 Rn. 339 f.). Der hier maßgebliche § 5 Abs. 2 Satz 2 der Vergabeverordnung (VgV) vom 12. April 2016 (BGBl. I S. 624) regelt nicht den Zugang zu Informationen, sondern schließt ihn aus. Nach dieser Bestimmung sind die Interessensbekundungen, Interessensbestätigungen, Teilnahmeanträge und Angebote einschließlich ihrer Anlagen sowie die Dokumentation über Öffnung und Wertung der Teilnahmeanträge und Angebote auch nach Abschluss des Vergabeverfahrens vertraulich zu behandeln. Demnach begründet § 5 Abs. 2 Satz 2 VgV gerade keine behördliche Informationspflicht, sondern ist eine Vertraulichkeitsregelung im Sinne von § 3 Nr. 4 IFG.
- 23 b) Das Berufungsgericht hat den Versagungsgrund des § 3 Nr. 4 IFG i.V.m. § 5 Abs. 2 Satz 2 VgV verneint, weil die von der Beklagten begehrten Schwärzungen zum Schutz der Rechte Dritter von der Entscheidung des Verwaltungsgerichts umfasst seien. Dieser Erwägung ist die Revision nicht entgegengetreten.
- 24 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert

Dr. Schemmer

Dr. Rublack

Dr. Seegmüller

Dr. Löffelbein

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 5 000 € festgesetzt.

Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert

Dr. Schemmer

Dr. Rublack

Dr. Seegmüller

Dr. Löffelbein