

**Gericht:** Obergerverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg 12. Senat  
**Entscheidungsdatum:** 13.11.2015  
**Aktenzeichen:** OVG 12 B 6.14  
**ECLI:** ECLI:DE:OVGBEBB:2015:1113.OVG12B6.14.0A  
**Dokumenttyp:** Urteil  
**Quelle:**   
**Normen:** § 3 Abs 1 S 1 UIG, § 8 Abs 1 S 1 Nr 2 UIG, § 8 Abs 1 S 1 Nr 3 UIG, § 8 Abs 2 Nr 1 UIG, § 8 Abs 2 Nr 2 UIG ... mehr

**Zugang zu Informationen des Bundeskanzleramtes, die im Zusammenhang mit der Erarbeitung, Beratung und Verabschiedung eines Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes stehen**

**Leitsatz**

1. Im Rahmen der Prüfung von Ausschlussgründen nach § 8 UIG ist eine Privilegierung der gesetzestvorbereitenden Tätigkeit der Regierung weder in der Systematik des Gesetzes noch der Umweltinformationsrichtlinie oder der Aarhus-Konvention angelegt. Den zum Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung entwickelten verfassungsrechtlichen Grundsätzen kann jedoch bei der Prüfung, ob die Bekanntgabe von Dokumenten zu regierungsinternen Beratungs- und Entscheidungsabläufen nachteilige Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der Beratungen hätte, Rechnung getragen werden.(Rn.38) (Rn.42)
2. Der Ablehnungsgrund des Schutzes interner Mitteilungen nach § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG ist auf die Dauer des behördlichen Entscheidungsprozesses beschränkt.(Rn.58)

**Verfahrensgang**

vorgehend VG Berlin 2. Kammer, 18. Dezember 2013, 2 K 249.12, Urteil

**Tenor**

Soweit die Beteiligten den Rechtsstreit in der Hauptsache übereinstimmend für erledigt erklärt haben, wird das Verfahren eingestellt und das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 18. Dezember 2013, den Beteiligten zugestellt am 10. Januar 2014, für wirkungslos erklärt.

Im Übrigen wird die Berufung der Beklagten zurückgewiesen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Die Zuziehung eines Bevollmächtigten im Vorverfahren wird für notwendig erklärt.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Klägerin vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe des Vollstreckungsbetrages leistet.

Die Revision wird zugelassen.

**Tatbestand**

- 1 Die Klägerin, ein Unternehmen der Energiebranche, begehrt Zugang zu Informationen des Bundeskanzleramtes, die im Zusammenhang mit der Erarbeitung, Beratung und Verabschiedung des 13. Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes (13. AtG-Novelle) stehen.
- 2 Auf den von der Klägerin unter Berufung auf das Informationsfreiheitsgesetz, hilfsweise das Umweltinformationsgesetz im November 2011 gestellten Antrag gewährte das Bundeskanzleramt mit erstem Teilbescheid vom 23. März 2012 Zugang zu insgesamt 109 die Novellierung des Atomgesetzes betreffenden Dokumenten (Ziffer II. des Bescheides), lehnte den Zugang zu 52 Dokumenten unter Hinweis auf das Vorliegen gesetzlicher Ausschlussgründe ganz oder teilweise ab (III.) und stellte die Entscheidung hinsichtlich weiterer Dokumente (IV.) vorläufig zurück. Mit als „Schlussentscheidung“ bezeichnetem Bescheid vom 16. Mai 2012 gewährte es der Klägerin auch Zugang zu den zunächst zurückgestellten Dokumenten.
- 3 Im Rahmen des Widerspruchsverfahrens erhielt die Klägerin Zugang zu weiteren u.a. versehentlich im ersten Bescheid nicht berücksichtigten Dokumenten. Im Übrigen wies das Bundeskanzleramt ihren Widerspruch mit Widerspruchsbescheid vom 10. September 2012 unter Vertiefung der bereits im ersten Teilbescheid angeführten Ablehnungsgründe zurück.
- 4 Die Klägerin hat gegen die vorstehenden Bescheide am 28. September 2012 Verpflichtungsklage erhoben. Im Verlauf des erstinstanzlichen Klageverfahrens haben die Beteiligten den Rechtsstreit in der Hauptsache hinsichtlich der im Sitzungsprotokoll des Verwaltungsgerichts vom 27. September 2013 genannten Einzeldokumente übereinstimmend für erledigt erklärt. Darüber hinaus hat die Klägerin ihre Klage zurückgenommen, soweit es die im Beweisbeschluss des Verwaltungsgerichts vom 15. Oktober 2013 aufgeführten Dokumente betrifft (Kabinettsprotokoll und -vermerke, Ergebnisprotokolle der beamteten Staatssekretäre).
- 5 Hinsichtlich der noch streitbefangenen 31 Dokumente aus Ziffer III. des Widerspruchsbescheides hat das Verwaltungsgericht der Klage mit Urteil vom 18. Dezember 2013, den Beteiligten zustellt am 10. Januar 2014, stattgegeben und die Beklagte verpflichtet, der Klägerin Zugang zu folgenden Dokumenten (ohne personenbezogene Daten) zu gewähren, soweit diese im Zusammenhang mit der Erarbeitung, Beratung und Verabschiedung der 13. AtG-Novelle stehen:
  - 6 - Dokumente 15 (ohne Anlage), 17, 18, 19, 38, 43 und 47,
  - 7 - Dokumente 13,16, 25, 34 bis 36, 39, 40 (jeweils ohne Teilnehmerlisten und Sitzordnungen) sowie 23, 28, 29, 37, 44 (ohne Brief) und 45 bis 46,
  - 8 - Dokumente 5 bis 7, 10 bis 12, 20, 26 und 42.
- 9 Zur Begründung hat das Verwaltungsgericht im Wesentlichen ausgeführt:
- 10 Bei der erstgenannten Dokumentengruppe handele es sich nach den Angaben der Beklagten um allgemeine Vorlagen und Vermerke, bei den weiteren Dokumenten um Gesprächsvorbereitungsunterlagen und -vermerke bzw. Entwürfe zu allgemeinen Vorlagen und Vermerken. In Bezug auf diese Dokumente stehe der Klägerin nach § 3 Abs. 1 Satz 1 des Umweltinformationsgesetzes (UIG) ein Anspruch auf Informationszugang zu. Die begehrten Informationen stünden im Zusammenhang mit der Novellierung des Atomgesetz-

zes und seien daher - mit Ausnahme der noch streitigen Anlage zu Dokument 44 - Umweltinformationen im Sinne der gesetzlichen Begriffsbestimmung; hinsichtlich des Dokuments Nr. 44 ergebe sich der Anspruch der Klägerin aus § 1 Abs. 1 Satz 1 des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG). Auf die geltend gemachten Ablehnungsgründe könne sich die Beklagte nicht mit Erfolg berufen.

- 11 Der Ablehnungsgrund des Schutzes der Vertraulichkeit der Beratungen von informationspflichtigen Stellen (§ 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG) liege nicht vor. Dabei könne dahinstehen, ob die Dokumente durchweg Informationen zum Beratungsverlauf innerhalb des Bundeskanzleramtes enthielten oder zumindest gesicherte Rückschlüsse auf die Meinungsbildung im Bundeskanzleramt zuließen. Selbst wenn dies mit dem Vorbringen der Beklagten unterstellt werde, seien nachteilige Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der Beratung nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens nicht plausibel und nachvollziehbar dargelegt. Der von der Beklagten reklamierte Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung sei nicht verletzt. Die streitigen Unterlagen beträfen weder die Erörterungen im Kabinett noch die unmittelbare Vorbereitung von Kabinettsitzungen. Vielmehr handele es sich um Unterlagen, die der Information und Vorbereitung der Bundeskanzlerin und des Chefs des Bundeskanzleramtes für die Entscheidung über den Atomausstieg gedient hätten. Insoweit liege zwar eine gewisse Nähe zum innersten Bereich der Willensbildung der Regierung vor, gleichwohl handele es sich um der Regierungsentscheidung vorgelagerte Beratungs- und Entscheidungsabläufe, an deren Vertraulichkeit kein überwiegendes Interesse bestehe. Die Dokumente unterfielen nicht per se allein wegen der Stellung des Bundeskanzleramtes einem institutionell geschützten internen Beratungsraum; eine entsprechende Bereichsausnahme sehe das Gesetz nicht vor. Konkrete Beeinträchtigungen bei der künftigen Willensbildung der Regierung habe die Beklagte auch mit Blick auf den Inhalt der einzelnen Dokumente nicht vorgetragen.
- 12 Der Ablehnungsgrund des § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG greife gleichfalls nicht ein. Nachteilige Auswirkungen auf die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens seien nicht nachvollziehbar dargelegt. Dies gelte sowohl für das angeführte Washingtoner Schiedsverfahren, an dem die Klägerin nicht beteiligt sei, als auch die anhängigen Verfassungsbeschwerden gegen die 13. AtG-Novelle und das Klageverfahren vor dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof gegen die Betriebsuntersagungen für die Kernkraftwerke Biblis A und B. Ebenso wenig liege eine offensichtlich missbräuchliche Antragstellung im Sinne des § 8 Abs. 2 Nr. 1 UIG vor. Dass die Klägerin mit ihrem Informationsantrag auch oder möglicherweise sogar überwiegend privatwirtschaftliche Interessen verfolge, genüge dafür nicht; für die Verfolgung ausschließlich zweckfremder, nicht umweltbezogener Eigeninteressen lägen keine hinreichenden Anhaltspunkte vor.
- 13 Der Ablehnungsgrund des § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG, der dem Schutz interner Mitteilungen der informationspflichtigen Stellen diene, schließe den Informationszugang nach seinem Sinn und Zweck nur für die Dauer des behördlichen Entscheidungsprozesses aus. Er greife daher schon deshalb nicht ein, weil der Entscheidungsprozess vorliegend mit der Verabschiedung der 13. AtG-Novelle abgeschlossen sei. Hinsichtlich der Dokumente, die Entwürfe zu Vorlagen und Vermerken enthielten, könne die Beklagte den Informationszugang schließlich auch nicht nach § 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG ablehnen. Es handele sich um einen befristeten Ablehnungsgrund zum Schutz des Arbeitsprozesses, der nicht mehr eingreife, wenn die Schriftstücke - wie hier - abgeschlossen seien. An den streitbefangenen Entwürfen werde nicht mehr gearbeitet; sie seien entweder in einer Endfassung aufgegangen oder ihre weitere Bearbeitung sei aufgegeben worden.

- 14 Dem Anspruch der Klägerin aus § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG auf Zugang zu der noch streitigen Anlage zu Dokument 44 („Anteilseignerstruktur“) stünden gleichfalls keine Ablehnungsgründe entgegen.
- 15 Hiergegen richtet sich die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung der Beklagten. Mit der Berufungsbegründung hat sie die vorstehende Anlage zu Dokument 44 eingereicht; insoweit haben die Beteiligten übereinstimmend Hauptsachenerledigung erklärt. Im Übrigen hält die Beklagte an sämtlichen Ablehnungsgründen fest und trägt unter Vertiefung ihres erstinstanzlichen Vorbringens im Wesentlichen vor:
- 16 Dem begehrten Informationszugang stehe der Schutz der Vertraulichkeit von Beratungen nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG entgegen. Das Verwaltungsgericht sei von einem zu engen Verständnis des Begriffs der „Beratungen“ ausgegangen und habe damit die Reichweite der geschützten Informationen verkürzt. Eine Differenzierung zwischen dem eigentlichen Beratungsvorgang und dem Gegenstand oder Ergebnis der Beratung sei bei den noch streitbefangenen Dokumenten nicht möglich; sie enthielten durchweg Informationen, die für die Zwecke des regierungsinternen Beratungsprozesses und der politischen Entscheidungsfindung wertend aufbereitet worden seien und nicht isoliert betrachtet werden könnten. Die zum Bereich der gesetzessvollziehenden Verwaltung entwickelte Differenzierung werde zudem der Eigenart der streitigen Dokumente nicht gerecht. Der Begriff der „Beratungen“ sei mit Blick auf den verfassungsrechtlich gebotenen Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung auszulegen. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sei anerkannt, dass zu dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung jedenfalls die Willensbildung der Regierung gehöre, und zwar nicht nur hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett, sondern auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts unterlägen die streitigen Dokumente dem Kernbereichsschutz. Sie stünden in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang mit der maßgeblichen Kabinettsentscheidung und dokumentierten den Fortgang des Willensbildungsprozesses und die Beratungen der Bundeskanzlerin und des Chefs des Bundeskanzleramtes. Auf den formalen Abschluss der Gesetzesberatungen zum „Atomausstieg“ könne bei der Bestimmung des Schutzzumfangs nicht abgestellt werden. Die vom Ablehnungsgrund des § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG erfassten Beratungen seien materiell-funktional zu verstehen. Sie beschränkten sich angesichts des Informationsbegehrens der Klägerin, das sich auf die der gesetzgeberischen Entscheidung zu Grunde liegenden tatsächlichen und rechtlichen Wertungen erstreckte, nicht auf die Verabschiedung der 13. AtG-Novelle. Vielmehr berührten die Dokumente unweigerlich auch andere Teile des legislativen Gesamtpakets zur „Energiewende“, das nach wie vor im Zentrum der politischen Diskussion stehe und bei weitem noch nicht abgeschlossen sei.
- 17 Vor dem Hintergrund des laufenden Beratungs- und Gesetzgebungsprozesses zur „Energiewende“ hätte eine Offenlegung der Dokumente nachteilige Auswirkungen auf die geschützte Vertraulichkeit der Beratungen. Dies habe das Verwaltungsgericht verkannt, indem es einseitig auf den Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens zur 13. AtG-Novelle abgestellt und die Anforderungen an die Darlegung konkreter Beeinträchtigungen der künftigen Willensbildung der Regierung überspannt habe. Der Ablehnungsgrund dürfe nicht durch überhöhte Darlegungsanforderungen faktisch leerlaufen; mit Blick auf seinen Sinn und Zweck könnten sich nachteilige Auswirkungen bei der gebotenen einzelfallbe-

zogenen Prüfung bereits aus der konkret in Rede stehenden Dokumentengattung und -struktur ergeben. Dies sei vorliegend der Fall.

- 18 Die streitbefangenen Dokumente beträfen die politische Vorbereitung eines Gesetzgebungsverfahrens an der Spitze der Gubernative und damit das politische Initiativ- und Gestaltungsrecht der demokratisch legitimierten Bundesregierung, zu dessen Schutz staatsrechtlich ein unausforschbarer Kernbereich gewährleistet sei. Die Privilegierung staatlichen Legislativhandelns sei sowohl in der Systematik des Umweltinformationsgesetzes als auch der Umweltinformationsrichtlinie und der Aarhus-Konvention angelegt. Aus den Dokumenten würden ohne weiteres politische Strategien und Prioritäten deutlich, die bei einer Offenlegung die freie und offene Willensbildung der Bundesregierung, ihre Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung beeinträchtigen würden. Zudem würden ihre künftigen Initiativ- und Handlungsmöglichkeiten signifikant eingeschränkt, weil sie sich namentlich in Bezug auf noch ausstehende Entscheidungen im Rahmen der „Energiewende“ einem Informationsvorsprung der Gegenseite gegenüber sähe. Angesichts des prozesshaften Charakters politischer Beratungs- und Entscheidungsabläufe liege es in der Natur der Sache, dass sich aus der Kenntnis einer bestimmten politischen Strategie Prognosen über künftige Verhandlungspositionen und etwaige „rote Linien“ ableiten ließen. Bei ihrer politischen Tätigkeit unterliege die Bundesregierung vorrangig der Kontrolle durch das Parlament; eine parlaments- oder gerichtsähnliche Kontrolle ihres politischen Handelns durch den einzelnen Bürger sei nicht vorgesehen, auch nicht im Wege der Auslegung des Umweltinformationsgesetzes. Dies führe entgegen der Annahme des Verwaltungsgerichts nicht zu einer im Gesetz nicht vorgesehenen Bereichsausnahme. Der institutionell geschützte interne Beratungsraum sei weitaus enger als erstinstanzlich angenommen. Er gelte nicht für beliebige Dokumente des Bundeskanzleramtes, sondern ergebe sich vorliegend aus der herausgehobenen politischen Stellung der Bundeskanzlerin und des Chefs des Bundeskanzleramtes sowie dem engen inhaltlichen und zeitlichen Zusammenhang der Dokumente mit einer genuin politischen Kabinettsentscheidung.
- 19 Das Verwaltungsgericht habe auch in Ansehung des bereits erstinstanzlich im Einzelnen dargelegten Inhalts der Dokumente zu Unrecht das Vorliegen nachteiliger Auswirkungen auf den Schutz der Vertraulichkeit der Beratungen verneint. Die Entwicklung der Willensbildung innerhalb des Bundeskanzleramtes lasse sich besonders deutlich an den Dokumenten ablesen, bei denen sowohl ein Entwurf als auch eine Endfassung vorhanden seien. Soweit die Dokumente teilweise handschriftliche Anmerkungen der Bundeskanzlerin oder des Chefs des Bundeskanzleramtes enthielten, würden die persönlichen und politischen Wertungen in authentischer Form deutlich. Eine Offenlegung würde daher die Vertraulichkeit der Beratungen besonders empfindlich beeinträchtigen; nichts anderes gelte für das von der Bundeskanzlerin selbst erstellte Dokument. Auf ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe der streitigen Unterlagen könne sich die Klägerin nicht mit Erfolg berufen.
- 20 Die angefochtene Entscheidung erweise sich auch mit Blick auf die weiteren Ablehnungsgründe als unrichtig:
- 21 Der Ablehnungsgrund des § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG sei erfüllt. Eine Bekanntgabe der Informationen hätte nachteilige Auswirkungen auf die anhängigen Verfassungsbeschwerdeverfahren und das von der Firma Vattenfall gegen die Bundesrepublik Deutschland betriebene Schiedsverfahren. Die für das Washingtoner Schiedsverfahren geltenden Verfahrensregelungen sähen u.a. eine gegenseitige Dokumentenherausgabe zur Untermauerung der jeweiligen Behauptungen der Parteien vor. Dabei sei der sachliche Um-

fang denkbarer Herausgabeverlangen begrenzt. Bei einer Offenlegung der streitigen Dokumente an die Klägerin würde diese Begrenzung konterkariert und die prozessuale Waffengleichheit zwischen den Parteien gestört. Aus Gründen der Gleichbehandlung müssten die Dokumente - unter Umgehung der Regeln des Schiedsverfahrens - auch der Firma V..... zugänglich gemacht werden, da diese gleichfalls einen Antrag auf Informationszugang gestellt habe, der im Wesentlichen dem hiesigen Begehren entspreche.

- 22 Der Antrag der Klägerin sei offensichtlich missbräuchlich im Sinne des § 8 Abs. 2 Nr. 1 UIG. Entgegen der Annahme des Verwaltungsgerichts verfolge die Klägerin ausschließlich zweckfremde, nicht umweltbezogene Eigeninteressen. Soweit sie eine Vielzahl paralleler Informationsanträge bei den am Gesetzgebungsverfahren zur 13. AtG-Novelle beteiligten Bundesministerien sowie bei Landesministerien gestellt habe, könne nicht unterstellt werden, dass sie gleichsam als Sachwalterin öffentlicher Umweltschutzinteressen handle. Derartige öffentliche Interessen seien allenfalls vorgeschoben. Bei ernsthafter Betrachtung zielten die Bemühungen der Klägerin allein darauf ab, Argumente für das von ihr angestrebte Verfassungsbeschwerdeverfahren zu entwickeln. Dies zwar im Grundsatz legitim, jedoch nicht unter Nutzung der Privilegien des UIG; das Umweltinformationsrecht sei nicht als Hilfsmittel für die Durchsetzung von Unternehmensinteressen konzipiert.
- 23 Bei den streitigen Dokumenten handle es sich um interne Mitteilungen, die nach § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG geschützt seien. Der Ablehnungsgrund sei entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts nicht auf die Dauer des behördlichen Entscheidungsprozesses beschränkt. Eine solche zeitliche Grenze lasse sich weder dem Wortlaut der Vorschrift entnehmen noch ihrem Sinn und Zweck oder der Systematik des Gesetzes. Die Regelung diene dem Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses, indem eine ergebnisoffene und unbefangene Kommunikation sichergestellt werde, bei der der einzelne Beamte keine Sorge vor unbedachten Äußerungen haben solle. Dieser Schutzzweck sei nicht auf laufende Verfahren beschränkt. Denn der innerbehördliche Entscheidungsprozess sei auch dann nicht mehr unbefangen möglich, wenn der einzelne Beamte befürchten müsse, dass seine Bewertungen und Stellungnahmen nach Abschluss des Verfahrens an die Öffentlichkeit gelangten. Hinsichtlich des Schutzguts weise der Ausnahmetatbestand damit eine Überschneidung mit dem Ablehnungsgrund der Vertraulichkeit von Beratungen nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG auf. Für diesen sei höchstrichterlich geklärt, dass der Abschluss der betreffenden Beratungen keine starre zeitliche Grenze darstelle; diese Rechtsprechung sei auf den Schutz interner Mitteilungen übertragbar. Die zutreffende Auslegung werde auch durch die Parallelvorschriften im Informationsfreiheitsgesetz bestätigt.
- 24 Unabhängig davon habe das Verwaltungsgericht auch im vorliegenden Zusammenhang zu Unrecht darauf abgestellt, dass der Entscheidungsprozess mit der Verabschiedung der 13. AtG-Novelle abgeschlossen sei. Diese formale Sichtweise werde dem vorliegenden Fall mit seinen komplexen politischen Entscheidungsprozessen nicht gerecht. Das Verfahren zur Novellierung des Atomgesetzes sei in das umfassende Gesetzes- und Maßnahmenpaket der Energiewende eingebunden, das noch nicht abgeschlossen sei. Die streitigen Dokumente seien als interne Mitteilungen daher selbst dann geschützt, wenn man den Ablehnungsgrund mit dem Verwaltungsgericht auf die Dauer des behördlichen Entscheidungsprozesses beschränke.
- 25 Die Dokumente 5 bis 7, 10 bis 12, 20, 26 und 42 unterlägen zudem dem Ausnahmetatbestand des § 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts handle es sich um noch nicht abgeschlossene Schriftstücke. Nach der Rechtsprechung des

Bundesverwaltungsgerichts sei ein Schriftstück nicht abgeschlossen, wenn es noch nicht durch Abzeichnung oder durch Übersendung an einen Dritten freigegeben worden sei. Dies sei vorliegend der Fall; eine Freigabe der Dokumente sei nicht erfolgt. Auf die Frage, ob die weitere Bearbeitung der Dokumente aufgegeben worden sei oder die Entwürfe in einer Endfassung aufgegangen seien, könne insoweit nicht abgestellt werden. Es sei ein Zirkelschluss, aus der Qualifizierung eines - nicht abgeschlossenen - Entwurfs zu schlussfolgern, dass die weitere Bearbeitung aufgegeben worden sei, um hieraus wiederum den Schluss zu ziehen, das Schriftstück sei abgeschlossen. Im Übrigen ändere die Aufgabe der weiteren Bearbeitung nichts an der Tatsache, dass es sich um eine - nicht für Dritte bestimmte - Entwurfsfassung handele.

- 26 Ein überwiegendes Interesse an der Bekanntgabe der streitigen Dokumente liege bei keinem der vorgenannten Ablehnungsgründe vor.
- 27 Die Beklagte beantragt,
- 28 das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 18. Dezember 2013, den Beteiligten zugestellt am 10. Januar 2014, zu ändern und die Klage abzuweisen.
- 29 Die Klägerin beantragt,
- 30 1. die Berufung zurückzuweisen,
- 31 2. die Zuziehung eines Bevollmächtigten im Vorverfahren für notwendig zu erklären.
- 32 Sie tritt dem Berufungsvorbringen der Beklagten vollumfänglich entgegen und verteidigt das erstinstanzliche Urteil.
- 33 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands und des Vorbringens der Beteiligten wird auf die Streitakte, die Akte des vorangegangenen Eilrechtsschutzverfahrens der Klägerin (OVG 12 S 26.14) und die eingereichten Verwaltungsvorgänge der Beklagten Bezug genommen.

### **Entscheidungsgründe**

- 34 Soweit die Beteiligten den Rechtsstreit in der Hauptsache übereinstimmend für erledigt erklärt haben, war das Berufungsverfahren entsprechend § 125 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 92 Abs. 3 VwGO einzustellen. Das Urteil des Verwaltungsgerichts ist insoweit wirkungslos (§ 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 269 Abs. 3 Satz 1 ZPO).
- 35 Im Übrigen ist die zulässige Berufung der Beklagten unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat der Klage zu Recht stattgegeben. Der Klägerin steht ein Anspruch auf Zugang zu den noch streitbefangenen Dokumenten zu; die entgegenstehenden Bescheide der Beklagten sind insoweit rechtswidrig und verletzen sie in ihren Rechten (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).
- 36 I. Anspruchsgrundlage für das Informationsbegehren der Klägerin ist § 3 Abs. 1 Satz 1 UIG. Danach hat jede Person nach Maßgabe dieses Gesetzes Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen, über die eine informationspflichtige Stelle im Sinne des § 2 Abs. 1 UIG verfügt, ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen. Dass die tatbestandlichen Voraussetzungen der Vorschrift erfüllt sind, wird im Ergebnis auch von der Beklagten nicht (mehr) in Abrede gestellt. Die Klägerin ist als juristische Person des

Privatrechts anspruchsberechtigt; das Bundeskanzleramt ist eine informationspflichtige Stelle im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG. Die Ausnahmeregelung für die gesetzestvorbereitende Tätigkeit oberster Bundesbehörden (Satz 3 Buchst. a) greift nach der bereits vom Verwaltungsgericht zitierten Rechtsprechung (UA S. 9) nicht ein, da das Gesetzgebungsverfahren zur 13. AtG-Novelle mit der Verkündung des Gesetzes (BGBl I 2011, 1704) abgeschlossen ist. Bei den von der Klägerin begehrten Informationen handelt es sich nach den zutreffenden Ausführungen des Verwaltungsgerichts, auf die der Senat zur Vermeidung von Wiederholungen verweist (§ 130 b Satz 2 VwGO), um Umweltinformationen im Sinne der Begriffsbestimmung des § 2 Abs. 3 Nr. 3 Buchst. b UIG.

- 37 II. Die von der Beklagten geltend gemachten Ablehnungsgründe stehen dem Informationsbegehren der Klägerin nicht entgegen.
- 38 1. Auf den Ausschlussgrund des § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG kann sich die Beklagte nicht mit Erfolg berufen. Danach ist der Antrag abzulehnen, soweit das Bekanntgeben der Informationen nachteilige Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der Beratungen von informationspflichtigen Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 UIG hätte, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt.
- 39 a) Der Ablehnungsgrund schützt den behördlichen Entscheidungsprozess, der eine offene Meinungsbildung erfordert, um eine effektive, funktionsfähige und neutrale Entscheidungsfindung zu gewährleisten. Unter den Begriff der „Beratungen“ fallen die Vorgänge interner behördlicher Meinungsäußerung und Willensbildung, die sich inhaltlich auf die Entscheidungsfindung beziehen. Der Schutz gilt danach vor allem dem Beratungsprozess als solchem, also der Besprechung, Beratschlagung und Abwägung, mithin dem eigentlichen Vorgang des Überlegens. Nicht vom Schutzbereich erfasst sind dagegen das Beratungsergebnis und der Beratungsgegenstand, d.h. die (tatsächlichen) Grundlagen der Willensbildung. Informationen sind deshalb nur dann geschützt, wenn sie den Vorgang der behördlichen Willensbildung und Abwägung abbilden oder jedenfalls gesicherte Rückschlüsse auf die Meinungsbildung zulassen (vgl. zum Vorstehenden: BVerwG, Urteil vom 2. August 2012 - 7 C 7.12 - NVwZ 2012, 1619, juris Rn. 26).
- 40 Das Verwaltungsgericht hat offengelassen, ob die noch streitbefangenen Dokumente ausschließlich geschützte Informationen im vorstehenden Sinne enthalten. Angesichts des erstinstanzlich näher beschriebenen Inhalts der Dokumente hat es zu Gunsten der Beklagten unterstellt, dass sich die Informationen durchweg auf den Beratungsverlauf innerhalb des Bundeskanzleramtes beziehen oder gesicherte Rückschlüsse auf die Meinungsbildung im Bundeskanzleramt zulassen (UA S. 10). Soweit es damit davon ausgegangen ist, dass die Dokumente in den Schutzbereich des Ablehnungsgrundes fallen, kommt es auf die mit der Berufung erhobenen Einwände der Beklagten gegen die erstinstanzliche Auslegung des Begriffs der „Beratungen“ nicht an. Mit dem Hinweis, dass eine Differenzierung zwischen Beratungsvorgang und Beratungsergebnis bzw. Beratungsgegenstand wegen der Eigenart der in Rede stehenden Dokumente nicht möglich sei, reklamiert die Beklagte im Ergebnis nichts anderes, als das Verwaltungsgericht ohnehin zu ihren Gunsten unterstellt hat. Ob der Einwand zutrifft, kann auch im Berufungsverfahren dahinstehen. Denn selbst wenn in Übereinstimmung mit dem Verwaltungsgericht angenommen wird, dass sämtliche Dokumente dem Beratungsvorgang zuzurechnen sind, fehlt es an der weiteren tatbestandlichen Voraussetzung der nachteiligen Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der Beratungen.

- 41 b) Für die Annahme nachteiliger Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der Beratungen ist eine ernsthafte und konkrete Gefährdung des Schutzguts erforderlich, die hinreichend wahrscheinlich ist (vgl. BVerwG, Beschluss vom 18. Juli 2011 - 7 B 14.11 - NVwZ 2011, 1072, juris Rn. 11; OVG Münster, Urteil vom 3. August 2010 - 8 A 283/08 - NVwZ 2011, 375, juris Rn. 46; Urteil des Senats vom 10. September 2015 - OVG 12 B 11.14 - juris Rn. 38). Dabei ist im Rahmen der gebotenen einzelfallbezogenen Prüfung zu berücksichtigen, dass der Schutz innerbehördlicher Beratungen nicht auf laufende Beratungsvorgänge beschränkt ist. Die Vertraulichkeit der Beratungen kann auch wegen des Wissens um eine Offenlegung einzelner Beiträge und Meinungsbekundungen nach Abschluss des jeweiligen Verfahrens beeinträchtigt werden. Der Abschluss des Verfahrens und die seither vergangene Zeit gehören daher zu den Kriterien, die bei der Prüfung nachteiliger Auswirkungen auf die geschützten Beratungen zu würdigen sind (BVerwG, Urteil vom 2. August 2012, a.a.O., Rn. 30).
- 42 Bei Informationen, die - wie vorliegend - die Willensbildung der Regierung betreffen, ist zudem der Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung zu berücksichtigen. Diese ausgehend vom Gewaltenteilungsprinzip entwickelte Rechtsfigur schließt zur Wahrung der Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Regierung auch gegenüber Parlament und Volk einen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich ein (vgl. zuletzt: BVerfG, Urteil vom 21. Oktober 2014 - 2 BvE 5/11 - BVerfGE 137, 185, juris Rn. 137 m.w.N.). 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. Um ein Mitregieren Dritter bei noch ausstehenden Entscheidungen der Regierung zu verhindern, erstreckt sich die Kontrollkompetenz des Parlaments daher grundsätzlich nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge. Laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen sind zur Wahrung eigenverantwortlicher Kompetenzausübung der Regierung geschützt. Aber auch bei abgeschlossenen Vorgängen sind Fälle möglich, die dem Einblick Außenstehender weiterhin verschlossen bleiben müssen. Denn ein Informationsanspruch könnte durch seine einengenden Vorwirkungen die Regierung in der ihr zugewiesenen selbständigen Funktion beeinträchtigen. Dabei sind Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidung umso schutzwürdiger, je näher sie der gubernativen Entscheidung stehen. So kommt den Erörterungen im Kabinett eine besonders hohe Schutzwürdigkeit zu. Die vorgelagerten Beratungs- und Entscheidungsabläufe sind demgegenüber der parlamentarischen Kontrolle in einem geringeren Maße entzogen (BVerfG, Beschluss vom 17. Juni 2009 - 2 BvE 3/07 - BVerfGE 124, 78, juris Rn. 122 ff.; Beschluss vom 30. März 2004 - 2 BvK 1/01 - BVerfGE 110, 119, juris Rn. 43 ff.).
- 43 Der nach diesen Maßstäben gewährleistete Schutz der Regierungstätigkeit muss sich auch gegenüber einfachgesetzlichen Auskunftsansprüchen Dritter durchsetzen, damit er im Verhältnis der Verfassungsorgane untereinander nicht unterlaufen wird und ins Lee-re geht (vgl. zu § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG: BVerwG, Urteil vom 3. November 2011 - 7 C 3.11 - BVerwGE 141, 122, juris Rn. 31). Angesichts der unionsrechtlichen Vorgaben im Umweltinformationsrecht kommt eine Qualifizierung als ungeschriebener Versagungsgrund zwar nicht in Betracht. Den zum Kernbereichsschutz entwickelten verfassungsrechtlichen Grundsätzen kann jedoch richtlinienkonform im Rahmen der Prüfung, ob die Bekanntgabe der Informationen nachteilige Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der Beratungen hätte, Rechnung getragen werden (vgl. Wegener, Aktuelle Fragen der Umweltin-

formationsfreiheit, NVwZ 2015, 609, 613; zum IFG: OVG Münster, Urteil vom 2. Juni 2015 - 15 A 2062/12 - juris Rn. 52 ff.).

- 44 Die Darlegungslast liegt insoweit bei der informationspflichtigen Stelle, die sich auf eine Ausnahme von dem grundsätzlich gegebenen Informationsanspruch beruft. Sie muss eine ernsthafte und konkrete Gefährdung der Vertraulichkeit der Beratungen und die befürchteten negativen Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit der Regierung anhand der Umstände des Einzelfalles nachvollziehbar darlegen (BVerfG, Urteil vom 21. Oktober 2014, a.a.O., Rn. 170; BVerwG, Urteil vom 3. November 2011, a.a.O., Rn. 31).
- 45 c) Gemessen an den vorstehenden Grundsätzen zeigt das Vorbringen der Beklagten keine substantiierten und konkreten Anhaltspunkte dafür auf, dass die freie und offene Willensbildung der Regierung in dem ihr zugewiesenen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung durch eine Offenlegung der streitgegenständlichen Dokumente beeinträchtigt wird.
- 46 Zu Recht ist das Verwaltungsgericht davon ausgegangen, dass die im erstinstanzlichen Tenor bezeichneten Dokumente keinen laufenden Beratungsvorgang, sondern ein abgeschlossenes Gesetzgebungsverfahren betreffen und der verfassungsrechtlich anerkannte Schutz der eigenverantwortlichen Willensbildung der Regierung vor einem „Mitregieren Dritter“ daher nicht eingreift (UA S. 12). Der wiederholte Hinweis der Beklagten, dass der mit der 13. AtG-Novelle beschlossene „Atomausstieg“ Teil eines komplexen Gesetzes- und Maßnahmenpakets zur Energiewende sei, das nach wie vor im Zentrum der politischen Diskussion stehe und bei weitem noch nicht abgeschlossen sei, rechtfertigt keine andere Beurteilung. Streitgegenstand sind nach dem Klageantrag der Klägerin allein Informationen, die „im Zusammenhang mit der Erarbeitung, Beratung und Verabschiedung des 13. Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes“ stehen. Als selbständiger Teil des Gesamtkomplexes „Energiewende“ ist das Gesetzgebungsverfahren zur 13. AtG-Novelle bereits seit 2011 abgeschlossen. Dies gilt unabhängig davon, dass sich im Anschluss an die Novellierung des Gesetzes weiterer politischer und gesetzgeberischer Handlungsbedarf ergeben kann. Nach den eigenen Angaben der Beklagten stehen die streitigen Dokumente im unmittelbaren zeitlichen und sachlichen Zusammenhang mit der maßgeblichen Kabinettsentscheidung am 6. Juni 2011 und setzen sich inhaltlich mit den fachlichen, rechtlichen und politischen Voraussetzungen der 13. AtG-Novelle auseinander. Dass ihnen darüber hinaus konkrete Bedeutung für noch ausstehende - nicht abgeschlossene - Entscheidungen der Regierung im Kontext der „Energiewende“ zukommt, ist weder substantiiert dargetan noch ersichtlich. Die pauschale Behauptung der Beklagten, aus den Dokumenten seien politische Strategien bzw. Beratungsabläufe erkennbar, die „ganz überwiegend“ auch andere Teile des Gesamtpakets der „Energiewende“ betreffen, genügt dafür nicht. Sie vermag eine Gefährdung der Entscheidungsautonomie der Regierung durch einen unmittelbaren Einfluss Dritter in laufenden Angelegenheiten nicht zu belegen.
- 47 Entgegen der Auffassung der Beklagten kann eine fehlende Abgeschlossenheit der Beratungen auch nicht aus den noch anhängigen Verfassungsbeschwerden gegen die Novellierung des Atomgesetzes hergeleitet werden (a.A. offensichtlich VG Wiesbaden, Urteil vom 17. September 2014 - 4 K 1043/13.WI - juris Rn. 28). Die noch ausstehende verfassungsgerichtliche Prüfung ändert nichts daran, dass die regierungsinternen Beratungs- und Entscheidungsabläufe abgeschlossen sind und das Gesetzgebungsverfahren beendet ist.

- 48 Für die Annahme, dass eine Bekanntgabe der in Rede stehenden Dokumente nach Abschluss des Gesetzgebungsvorhabens „einengende Vorwirkungen“ für künftige Beratungen hätte und die funktionsnotwendige Freiheit und Offenheit der Willensbildung innerhalb der Regierung beeinträchtigen würde, fehlt es nach den zutreffenden Ausführungen des Verwaltungsgerichts gleichfalls an tragfähigen Anhaltspunkten. Ohne Erfolg macht die Beklagte geltend, dass das Verwaltungsgericht die Anforderungen an die Darlegung konkreter Beeinträchtigungen überspannt habe. Dass mit Blick auf Sinn und Zweck des Ablehnungsgrundes vorliegend schon allgemein in Betracht kommende nachteilige Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der Beratungen ausreichen müssten, die sich aus der Dokumentengattung und -struktur als solches ergäben, vermag nicht zu überzeugen. Bei Vorgängen, die eine typisierende Betrachtungsweise ermöglichen, kann die gebotene prognostische Einschätzung nachteiliger Auswirkungen zwar auch auf allgemeinen Erfahrungswerten beruhen. Dies darf jedoch nicht dazu führen, dass im Ergebnis im Wege einer generalisierenden Betrachtungsweise entgegen der Konzeption des Gesetzes eine Bereichsausnahme für die Tätigkeit der informationspflichtigen Stelle geschaffen wird (BVerwG, Urteil vom 15. November 2012 - 7 C 1.12 - NVwZ 2013, 431, juris Rn. 41; Urteil des Senats vom 28. Juni 2013 - OVG 12 B 9.12 - juris Rn. 30). Insbesondere kann eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Regierung nicht pauschal mit dem Hinweis darauf begründet werden, dass Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung abgeschlossener Regierungsentscheidungen Rückschlüsse auf die Willensbildung der Regierung und ihrer Mitglieder ermöglichten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 30. März 2004, a.a.O., Rn. 51).
- 49 Das Vorbringen der Beklagten, aus den streitigen Dokumenten würden „ohne weiteres“ politische Strategien, Verhandlungspositionen und Prioritäten der Bundesregierung ersichtlich, reicht danach zur Darlegung einer ernsthaften und konkreten Gefährdung künftiger Beratungen nicht aus. Inwieweit eine Offenlegung der Dokumente die Verhandlungsposition der Bundesregierung bei noch ausstehenden Entscheidungen im Rahmen der „Energiewende“ beeinträchtigen und der „Gegenseite“ einen Informationsvorsprung verschaffen würde, ist nicht plausibel und nachvollziehbar dargetan. Der von der Beklagten hervorgehobene „prozesshafte Charakter“ politischer Beratungs- und Entscheidungsabläufe gibt dafür nichts her. Er rechtfertigt nicht die Annahme, dass aus der Kenntnis bestimmter Verhandlungsstrategien der Regierung im Zusammenhang mit der 13. AtG-Novelle „der Natur der Sache nach“ künftige Verhandlungspositionen und „rote Linien“ abgeleitet werden könnten, die die Bundesregierung künftig daran hinderten, die aus ihrer Sicht notwendigen (energie-)politischen und rechtlichen Entscheidungen zu treffen. Eine konkrete Beeinträchtigung der freien und offenen Willensbildung der Regierung lässt sich auch dem Hinweis auf die zeitliche Nähe der Dokumente zur Kabinettsentscheidung und ihre in der mündlichen Verhandlung betonte Bedeutung im Rahmen der Vorbereitung der regierungsinternen Entscheidungsfindung nicht entnehmen. Soweit die Beklagte auf die herausgehobene politische Stellung der Bundeskanzlerin und des Chefs des Bundeskanzleramtes als Adressaten der Vermerke und Vorlagen verweist, macht sie letztlich geltend, dass der Kabinettsentscheidung vorgelagerte Beratungs- und Entscheidungsabläufe auf der Ebene der Regierungsspitze generell vertraulich bleiben müssten und auch nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens nicht offengelegt werden dürften. Der Sache nach reklamiert sie damit nichts anderes als eine Bereichsausnahme für die gesetzestvorbereitende Tätigkeit der Regierung, die in § 8 UIG zum Schutz öffentlicher Belange gerade nicht vorgesehen ist und der gebotenen engen Auslegung der Ablehnungsgründe widerspricht. Dass sie selbst mit einem „institutionell geschütz-

ten internen Beratungsraum“ argumentiert, der nicht im Sinne einer Bereichsausnahme zu verstehen sei, ändert daran nichts; auch der in Anspruch genommene Schutz für vorbereitende Beratungsvorgänge, die nicht die Erörterungen im Kabinett oder die unmittelbare Vorbereitung von Kabinettsitzungen in der Runde der Staatssekretäre betreffen, liefe auf eine gesetzlich nicht vorgesehene Ausnahme für die Vorbereitung von Gesetzesvorlagen hinaus.

- 50 Eine abweichende Beurteilung ist auch mit Blick auf die von der Beklagten behauptete Privilegierung von Gesetzesberatungen und den mehrfach angeführten politischen Charakter der hier in Rede stehenden Beratungsvorgänge nicht gerechtfertigt. Im Rahmen der Prüfung von Ausschlussgründen ist eine Privilegierung staatlichen Legislativhandelns weder in der Systematik des Umweltinformationsgesetzes noch der zu Grunde liegenden Umweltinformationsrichtlinie oder der Aarhus-Konvention angelegt. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs kann den Ablehnungsgründen vielmehr gerade dann Bedeutung zukommen, wenn das Gesetzgebungsverfahren und die hierauf bezogenen Beratungen beendet sind und die Ausnahmebestimmung für die gesetzestvorbereitende Tätigkeit oberster Bundesbehörden (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3 Buchst. a UIG) demnach nicht mehr greift (EuGH, Urteil vom 14. Februar 2012 - Rs. C-204/09 - NVwZ 2012, 491, juris Rn. 57; BVerwG, Urteil vom 2. August 2012, a.a.O., Rn. 28). Ebenso wenig zeigt der allgemeine Hinweis auf den politischen Charakter der Beratungsvorgänge konkrete Anhaltspunkte für eine Beeinträchtigung der künftigen Willensbildung der Regierung auf. Dass es den Mitarbeitern des Bundeskanzleramtes nur in einem geschützten internen Beratungsraum möglich sei, politisch tragfähige Lösungen zu entwickeln und vorzubereiten, überzeugt nicht. Soweit es zu den Aufgaben der Mitarbeiter des Bundeskanzleramtes gehört, Stellungnahmen zu rechtlichen, fachlichen oder politischen Fragen für die Hausspitze abzugeben, ist weder ersichtlich noch dargetan, dass sie daran bereits durch die bloße Möglichkeit einer späteren Offenlegung der schriftlichen Vorlagen oder Vermerke gehindert werden. Schließlich greift auch der Einwand der Beklagten, dass das Umweltinformationsgesetz keine Kontrolle des politischen Handelns der Bundesregierung vorsehe, angesichts der ausdrücklichen Einbeziehung der Regierung in den Kreis der informationspflichtigen Stellen (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 1 UIG) und des weiten Begriffs der Umweltinformationen, zu denen auch politische Konzepte, Rechts- und Verwaltungsvorschriften gehören (§ 2 Abs. 3 Nr. 3 Buchst. b UIG), nicht durch.
- 51 Den erstinstanzlich dargelegten Gründen, aus denen das Verwaltungsgericht auch mit Blick auf den beschriebenen Inhalt der einzelnen noch streitbefangenen Dokumente die Gefahr einer konkreten Beeinträchtigung der freien und offenen Willensbildung der Regierung verneint hat, ist die Beklagte im Berufungsverfahren nicht substantiiert entgegengetreten. Zur Vermeidung von Wiederholungen verweist der Senat daher auf die zutreffenden Ausführungen des Verwaltungsgerichts, die er sich zu eigen macht (§ 130 b Satz 2 VwGO).
- 52 2. Der Schutz der Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens steht dem Informationsbegehren gleichfalls nicht entgegen.
- 53 Nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG ist der Antrag abzulehnen, soweit das Bekanntgeben der Informationen u.a. nachteilige Auswirkungen auf die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens hätte, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Der Schutzbereich der Vorschrift entspricht der inhaltsgleichen Regelung in § 3 Nr. 1 Buchst. g IFG. Für diese ist anerkannt, dass der Ausnahmetatbestand dem Schutz der Rechtspflege gegen Beeinträchtigungen durch das Bekanntwerden verfahrensrele-

vanter Informationen dient. Neben der Unabhängigkeit der Gerichte soll der ordnungsgemäße Ablauf des gerichtlichen Verfahrens vor Nachteilen geschützt werden. Nicht geschützt sind dagegen die Erfolgsaussichten der öffentlichen Hand vor Gericht (Urteil des Senats vom 8. Mai 2014 - OVG 12 B 4.12 - NVwZ-RR 2015, 126, juris Rn. 19 m.w.N.). Nachteilige Auswirkungen liegen vor, wenn aufgrund der konkreten Umstände des Einzelfalles eine Beeinträchtigung des Schutzguts mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist (BVerwG, Urteil vom 27. November 2014 - 7 C 18.12 - NVwZ 2015, 823, juris Rn. 17).

- 54 Gemessen hieran greift der Ausschlussgrund nicht ein. Dass eine Bekanntgabe der streitigen Informationen nachteilige Auswirkungen auf die anhängigen Verfassungsbeschwerdeverfahren gegen die Atomgesetz-Novelle hätte, ist nicht substantiiert dargetan. Das Berufungsvorbringen der Beklagten gibt dafür nichts her. Es erschöpft sich in dem Hinweis auf den erstinstanzlichen Vortrag, mit dem sie sich auf eine Schwächung ihrer Verfahrensposition und eine Beeinträchtigung ihrer Verteidigungsmöglichkeiten berufen hat. Dies stellt die Integrität der Rechtspflege und den ordnungsgemäßen Ablauf des verfassungsgerichtlichen Verfahrens nicht mit Erfolg in Frage. Der Sache nach reklamiert die Beklagte damit einen auf den individuellen Prozesserverfolg abstellenden Nachteil, der außerhalb des Schutzzwecks des Ausnahmetatbestandes liegt.
- 55 Nichts anderes gilt im Ergebnis für das anhängige Schiedsverfahren, das von der Firma Vattenfall gegen die Bundesrepublik Deutschland betrieben wird. Dabei kann dahinstehen, ob es sich bei dem Verfahren vor dem Internationalen Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (ICSID) in Washington - wie von der Beklagten geltend gemacht - um ein „Gerichtsverfahren“ im Sinne des § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG handelt. Denn auch insoweit fehlt es an der Darlegung einer hinreichend konkreten Gefährdung des Schutzguts. Ein nach den Regeln des ICSID-Verfahrens erfolgreiches Herausgabeverlangen von V..... könnte selbst dann, wenn es auch hier streitige Dokumente erfassen sollte, die ordnungsgemäße Durchführung des Schiedsverfahrens nicht beeinträchtigen. Soweit sich die Beklagte auf das gegenteilige Szenario beruft - Unterlaufen der Regelungen des ICSID-Verfahrens durch Bekanntgabe der streitigen Informationen, die wegen eines im Wesentlichen gleichlautenden UIG-Antrages auch V..... zugänglich gemacht werden müssten - und die „prozessuale Waffengleichheit“ der Parteien gestört sieht, zielt ihr Vorbringen wiederum auf eine Gefährdung der eigenen Rechtsposition ab, die vom Ablehnungsgrund nicht geschützt ist. Im Übrigen sind die gegenseitigen Dokumentenherausgabeverlangen nach den Angaben der Beklagten in der mündlichen Verhandlung bereits abgearbeitet worden. Unter diesen Umständen fehlt es an tragfähigen Anhaltspunkten, dass den streitbefangenen Dokumenten noch Bedeutung für das Schiedsverfahren zukommen kann. Inwieweit die Firma V..... weitere - auf ihren Informationsantrag noch zugänglich zu machende - Dokumente außerhalb der förmlichen Verfahrensregeln in das Schiedsverfahren einführen oder ein späteres Bekanntwerden nicht eingeführter Informationen sich nachteilig auf das ICSID-Verfahren auswirken könnte, ist nicht konkret dargetan.
- 56 3. Der Ablehnungsgrund einer offensichtlich missbräuchlichen Antragstellung (§ 8 Abs. 2 Nr. 1 UIG) liegt ebenfalls nicht vor. Dass die Klägerin unter „Formenmissbrauch des UIG“ ausschließlich zweckfremde, nicht umweltbezogene Eigeninteressen verfolgt (vgl. BVerwG, Urteil vom 24. September 2009 - 7 C 2.09 - BVerwGE 135, 34, juris Rn. 37), kann entgegen dem Vorbringen der Beklagten nicht mit der erforderlichen Gewissheit festgestellt werden.

- 57 Das Verwaltungsgericht ist davon ausgegangen, die Klägerin wolle Erkenntnisse über das handwerkliche „Wie“ des Atomausstiegs erlangen und die gesellschaftliche Debatte über den Atomausstieg und seine Folgen unterstützen (UA S. 18). Ob diese Annahme dem tatsächlichen Interesse der Klägerin gerecht wird, erscheint durchaus zweifelhaft. Der Klägerin geht es nicht darum, eine allgemeine gesellschaftliche Debatte über umweltrelevante Folgen des Atomausstiegs anzustoßen. Sie will sich nach ihren eigenen Angaben im Berufungsverfahren Erkenntnisse über die Hintergründe und das Zustandekommen des Atomausstiegs - das handwerkliche „Wie“ - verschaffen, um die erlangten Informationen gegebenenfalls in den anhängigen Verfassungsbeschwerdeverfahren zu verwenden; darauf zielte auch das von ihr eingeleitete Eilverfahren ab (Beschluss des Senats vom 23. Mai 2014 - OVG 12 S 26.14 - juris). Dass sie damit eigene privatwirtschaftliche Interessen - etwa mit Blick auf etwaige Entschädigungsansprüche - verfolgt, lässt sich nicht von der Hand weisen. Bei der gebotenen engen Auslegung des Ablehnungsgrundes kann ihrem Informationsbegehren gleichwohl nicht jeder Bezug zu der vom Gesetz bezweckten Offenheit und Transparenz im Umgang mit Umweltinformationen abgesprochen werden. Der möglichst freie Zugang zu Umweltinformationen (§ 1 Abs. 1 UIG) dient gerade auch der Kontrolle der Verwaltung und der verbesserten Teilnahme der Öffentlichkeit an umweltbezogenen Entscheidungen. Die Absicht, die begehrten Dokumente zum Gegenstand der Verfassungsbeschwerden zu machen, ist danach jedenfalls nicht offensichtlich missbräuchlich. Dem Schutz des verfassungsgerichtlichen Verfahrens vor nachteiligen Auswirkungen wird bereits durch die spezielle Ausnahmeregelung in § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG Rechnung getragen; soweit deren tatbestandliche Voraussetzungen - wie vorstehend dargelegt - nicht vorliegen, kann dies im Ergebnis nicht durch Rückgriff auf den Missbrauchsfall unterlaufen werden (vgl. Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Band I, § 8 UIG Rn. 53).
- 58 4. Die Beklagte kann sich auch nicht mit Erfolg auf § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG berufen. Danach ist der Antrag abzulehnen, soweit er sich auf interne Mitteilungen der informationspflichtigen Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 UIG bezieht, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt.
- 59 Ob es sich bei den streitbefangenen Dokumenten um interne Mitteilungen handelt, die den Binnenbereich des Bundeskanzleramtes nicht verlassen haben (vgl. zur Begriffsbestimmung: BVerwG, Urteil vom 2. August 2012, a.a.O., Rn. 35), kann auch im Berufungsverfahren dahinstehen. Denn nach der zutreffenden Auffassung des Verwaltungsgerichts schließt die Vorschrift den Informationszugang nur für die Dauer des behördlichen Entscheidungsprozesses aus. Eindeutige Hinweise zum zeitlichen Anwendungsbereich des Ablehnungsgrundes lassen sich zwar weder dem Wortlaut des § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG noch des zu Grunde liegenden Art. 4 Abs. 1 Buchst. e der Umweltinformationsrichtlinie (Richtlinie 2003/4/EG - im Folgenden: UIRL) entnehmen. Bei der gebotenen richtlinienkonformen Auslegung sprechen jedoch sowohl die Entstehungsgeschichte als auch Sinn und Zweck der Regelung und systematische Erwägungen dafür, dass der Ablehnungsgrund nicht zeitlich unbegrenzt gilt, sondern sich auf die Dauer des behördlichen Entscheidungsprozesses beschränkt.
- 60 Der Schutz interner Mitteilungen ist erstmals in Art. 4 Abs. 1 Buchst. e UIRL als eigenständiger Versagungsgrund geregelt. Im Aarhus-Übereinkommen, dessen Umsetzung die Richtlinie ausweislich ihres Erwägungsgrundes 5 dient, war eine Ausnahme zum Schutz „interner Mitteilungen“ in Art. 4 Abs. 3 Buchst. c ursprünglich noch gemeinsam mit der Ausnahme für „noch nicht fertig gestelltes Material“ vorgesehen. Den Vorgaben des

Übereinkommens entsprechend sah auch der Richtlinienentwurf der Kommission (KOM [402] endg. vom 29. Juni 2000) zunächst einen engen Zusammenhang der beiden Ausnahmetatbestände vor. Nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. c des Entwurfs sollte der Zugang zu Informationen, die gerade vervollständigt werden, oder zu internen Mitteilungen verweigert werden können; zur Begründung der Ausnahmeregelung wurde darauf verwiesen, dass Behörden über den für konzentriertes Arbeiten notwendigen Raum verfügen müssten. Der Änderungsvorschlag des Europäischen Parlaments, die für interne Mitteilungen vorgesehene Ausnahme zu streichen, wurde im Verlauf der Beratungen unter Hinweis auf das Aarhus-Übereinkommen ausdrücklich abgelehnt (KOM [303] endg. vom 6. Juni 2001, S. 9). Im endgültig verabschiedeten Richtlinienentwurf sind die Vorgaben des Art. 4 Abs. 1 Buchst. c des Übereinkommens sodann durch die in Art. 4 Abs. 1 Buchst. d und e UIRL jeweils eigenständig geregelten Ablehnungsgründe umgesetzt worden. Dabei ist der im Übereinkommen angelegte und noch im Kommissionsentwurf enthaltene enge Zusammenhang der beiden Ablehnungsgründe zwar verloren gegangen. Den Materialien lässt sich jedoch nicht entnehmen, dass dies auf inhaltlichen und nicht lediglich redaktionellen Gründen beruhte (vgl. OVG Münster, Urteil vom 3. August 2010, a.a.O., Rn. 86).

- 61 Für die Annahme, Art. 4 Abs. 1 Buchst. e UIRL und ihm folgend § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG enthalte einen zeitlich unbegrenzten Ausschlussgrund, ist danach kein Raum. Die dargelegte Entstehungsgeschichte bietet dafür keine Anhaltspunkte. Sie spricht vielmehr dafür, dass der Schutz interner Mitteilungen einen Informationszugang nicht auf Dauer ausschließen sollte, sondern den Behörden auch insoweit lediglich die Möglichkeit eingeräumt werden sollte, ihre Entscheidungen „in einem geschützten Raum“ vorzubereiten. Unter Berücksichtigung des ursprünglich engen Zusammenhangs geht es bei beiden im Übereinkommen gemeinsam geregelten Ablehnungsgründen um den Schutz des internen Entscheidungsprozesses. Während die Regelung in Art. 4 Abs. 1 Buchst. d UIRL bzw. § 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG, die gerade vervollständigtes Material, noch nicht abgeschlossene Schriftstücke oder noch nicht aufbereitete Daten betrifft, einen mit dem Zeitpunkt der „Fertigstellung“ befristeten Ablehnungsgrund enthält (vgl. § 5 Abs. 1 Satz 3 2. Halbsatz UIG), umfasst der Schutz interner Mitteilungen den behördlichen Entscheidungsprozess bis zu einer abschließenden Entscheidung (OVG Münster, Urteil vom 3. August 2010, a.a.O., Rn. 89 f.). Ein abweichender Schutzzweck, der über die Dauer des behördlichen Entscheidungsprozesses hinausgeht, lässt sich auch der Gesetzesbegründung zu § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG, die auf die Sicherung der Effektivität interner Arbeitsabläufe verweist (BT-Drs. 15/3406 S. 19), nicht entnehmen. Eine zeitlich unbegrenzte Anwendung des Ablehnungsgrundes wäre danach mit dem Gebot einer engen Auslegung von Ausnahmenvorschriften nicht zu vereinbaren (Erwägungsgrund 16 der UIRL) und begegnet auch aus systematischen Gründen durchgreifenden Bedenken. Während § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG lediglich zweistufig das Vorliegen interner Mitteilungen und gegebenenfalls eine Abwägungsentscheidung vorsieht, setzt der eng verwandte Ablehnungsgrund der Vertraulichkeit von Beratungen von informationspflichtigen Stellen (§ 8 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 UIG) zusätzlich „nachteilige Auswirkungen“ auf das Schutzgut voraus; zudem kann er dem Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen nicht entgegengehalten werden (§ 8 Abs. 1 Satz 2 UIG). Diese Voraussetzungen würden bei einem zeitlich unbeschränkten Schutz interner Mitteilungen, der im Einzelfall lediglich durch ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe überwunden werden kann, weitgehend leerlaufen, da eine Vielzahl von Umweltinformationen, die sich auf Beratungen informationspflichtiger Stellen beziehen, internen Charakter haben können. Im Ergebnis würde damit das

gesetzlich angeordnete Regel-Ausnahme-Verhältnis von Informationszugang und Ausnahmeregelung konterkariert werden.

- 62 Für eine von der Beklagten angeregte Einholung einer Vorabentscheidung des Europäischen Gerichtshofs besteht danach keine Veranlassung. Angesichts der unionsrechtlichen Vorgaben, die der Regelung des § 8 Abs. 2 Nr. 2 UIG zu Grunde liegen, wird die vom Senat für zutreffend erachtete Auslegung durch den Hinweis auf „Parallelvorschriften“ im Informationsfreiheitsgesetz (vgl. etwa die Formulierung in § 4 Abs. 1 Satz 1 IFG: „soweit und solange“) nicht mit Erfolg in Frage gestellt. Ebenso wenig vermag eine Auslegung des Begriffs der internen Mitteilungen unter Berücksichtigung des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung eine zeitliche Ausweitung des Anwendungsbereichs der Vorschrift zu rechtfertigen. Entgegen der Auffassung der Beklagten ist das Verwaltungsgericht - wie bereits zum Ablehnungsgrund der Vertraulichkeit von Beratungen dargelegt - auch zu Recht davon ausgegangen, dass der innerbehördliche Entscheidungsprozess mit der Verabschiedung der 13. AtG-Novelle abgeschlossen ist.
- 63 5. Zu Recht hat das Verwaltungsgericht schließlich auch den Versagungsgrund des § 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG verneint, nach dem ein Antrag abzulehnen ist, soweit er sich auf die Zugänglichmachung von Material, das gerade vervollständigt wird, noch nicht abgeschlossene Schriftstücke oder noch nicht aufbereitete Daten bezieht, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt.
- 64 Gegen die erstinstanzliche Auffassung, die Vorschrift normiere einen befristeten Ablehnungsgrund zum Schutz des innerbehördlichen Arbeitsprozesses, ist aus den bereits vorstehend zu Ziffer 4. dargelegten Gründen nichts zu erinnern (vgl. zum Schutzzweck: BVerwG, Urteil vom 21. Februar 2008 - 4 C 13.07 - BVerwGE 130, 223, juris Rn. 15). Für die Annahme, bei den im Widerspruchsbescheid unter III. Nr. 5 bis 7, 10 bis 12, 20, 26 und 42 aufgeführten Dokumenten, die nach den Angaben der Beklagten teilweise in einer Endfassung aufgegangene Entwürfe bzw. handschriftliche Notizen der Bundeskanzlerin enthalten, handele es sich um „noch nicht abgeschlossene Schriftstücke“ im Sinne des § 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG, ist danach kein Raum. Der bloße Hinweis, dass die Dokumente weder im Wege der Abzeichnung noch durch Übersendung an einen Dritten freigegeben worden sein, genügt dafür nicht. Zwar ist das Bundesverwaltungsgericht in der vorerwähnten, von der Beklagten zitierten Entscheidung davon ausgegangen, dass Schriftstücke, namentlich Entwürfe, nicht abgeschlossen sind, solange eine Freigabe noch nicht erfolgt ist. Die Ausführungen beziehen sich jedoch ersichtlich auf den zuvor dargelegten Schutzzweck des Ablehnungsgrundes und betrafen einen Fall, in dem der Arbeitsprozess der „vorbereitenden Sichtung und Sammlung der für die Entscheidungsfindung relevanten Daten“ jedenfalls in seiner Gesamtheit noch nicht abgeschlossen war. Zu der Frage, insoweit der Schutzbereich der Ausnahmenvorschrift berührt ist, wenn der behördliche Entscheidungsprozess - wie vorliegend - bereits abgeschlossen ist und an den Entwürfen nicht mehr gearbeitet wird, verhält sich die Entscheidung nicht. Zutreffend ist das Verwaltungsgericht davon ausgegangen, dass in einem derartigen Fall eine Beeinträchtigung der Effektivität des Verwaltungshandelns (vgl. BT-Drs. 15/3406 S. 19) nicht zu befürchten ist und die in Rede stehenden Dokumente daher ungeachtet ihre Entwurfscharakters als abgeschlossen zu qualifizieren sind.
- 65 Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 154 Abs. 2, 161 Abs. 2 Satz 1 VwGO. Soweit die Beteiligten den Rechtsstreit übereinstimmend für erledigt erklärt haben, entsprach es billigem Ermessen, der Beklagten auch insoweit die Kosten aufzuerlegen, da sie die Klägerin ohne erkennbare Änderung der Sach- und Rechtslage klaglos gestellt hat. Die Zu-

ziehung eines Bevollmächtigten im Vorverfahren war nach § 162 Abs. 2 Satz 2 VwGO für notwendig zu erklären, da die Klägerin eine anwaltliche Vertretung angesichts der sich stellenden Rechtsfragen für erforderlich halten durfte.

- 66 Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO.
- 67 Die Revision war nach § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zuzulassen, da die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat.