

Gericht: Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg 12. Senat
Entscheidungsdatum: 12.07.2018
Aktenzeichen: OVG 12 B 8.17
ECLI: ECLI:DE:OVGBEBB:2018:0712.OVG12B8.17.00
Dokumenttyp: Urteil
Quelle:



Normen: Art 5 Abs 1 GG, § 1 Abs 1 IFG, § 3 Nr 4 IFG, § 242 BGB

**Zugang zu Informationen aus abgeschlossenen Vergabeverfahren;
missbräuchliche Rechtsausübung im Zusammenhang mit
dem Zugang zu bei der Behörde vorhandener Informationen**

Leitsatz

1. Für den Zugang zu Informationen aus abgeschlossenen Vergabeverfahren schließen die vergaberechtlichen Vorschriften die Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes nicht aus. Soweit das Vergaberecht die Wahrung der Vertraulichkeit vorschreibt, schließt dies den Anspruch auf Informationszugang nach § 3 Nr 4 IFG aus.(Rn.26)
2. Der Grundsatz von Treu und Glauben gilt auch im Informationsfreiheitsrecht; eine unzulässige Rechtsausübung steht dem Anspruch auf Informationszugang entgegen.(Rn.29)
3. Dass ein Antrag seinem äußeren Bild und sachlichen Gehalt nach auf den Zugang bei der Behörde vorhandener Informationen zielt, schließt eine missbräuchliche Rechtsausübung nicht aus, wenn sich für einen objektiven Betrachter aus weiteren Umständen die sichere Erkenntnis gewinnen lässt, dass es dem Antragsteller nicht um den Erkenntnisgewinn durch Offenlegung der Informationen geht, sondern er tatsächlich andere, von der Rechtsordnung missbilligte Ziele verfolgt und den Informationsfreiheitsanspruch lediglich als Vorwand dafür benutzt.(Rn.31)

Verfahrensgang

vorgehend VG Berlin, kein Datum verfügbar, 2 K 111.15
nachgehend BVerwG, 26. Juni 2019, 7 B 29/18, Beschluss
nachgehend BVerwG, 15. Dezember 2020, 10 C 24/19, Urteil

Tenor

Die Berufung der Beklagten wird zurückgewiesen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe von 110 v.H. des Vollstreckungsbetrages abwenden, wenn nicht der Kläger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 v.H. des jeweiligen Vollstreckungsbetrages leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

- 1 Der Kläger begehrt von der Beklagten Informationen zu deren Förderprogramm für die Luftfahrtforschung (LuFo), das sich in Förderperioden (bezeichnet mit römischen Ziffern) und einzelne Förderbekanntmachungen innerhalb dieser Perioden (bezeichnet mit arabischen Ziffern) gliedert. Im vorliegenden Verfahren geht es um Informationen zur Projektträgerschaft: Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi; früher: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) beauftragte ab dem Jahr 2008 auf der Grundlage einer zuvor erfolgten Ausschreibung den D... e.V. (D...) als Projektträger mit der Durchführung der Fördermittelvergabe.
- 2 Der Kläger beantragte bereits mit Schreiben vom 9. Dezember 2011 unter Berufung auf das Informationsfreiheitsgesetz Akteneinsicht in die mit dieser Beauftragung „in Zusammenhang stehenden Vorgänge (Ausschreibungen, Bewerbungen, Auswahl der Bewerber etc.)“. Das BMWi teilte ihm am 27. Dezember 2011 mit, dass die Unterlagen für die Zeit vor 2008 sich beim Bundesministerium für Bildung und Forschung befänden und sich auf die nationale Ausschreibung von 2007 nur ein Teilnehmer gemeldet habe. Am 29. Dezember 2011 übermittelte das BMWi dem Kläger die Vergabebekanntmachung, die Angebotsaufforderung mit Leistungsbeschreibung und den Vertragsentwurf. Am 9. Januar 2012 bat der Kläger um Auskunft, weshalb der D... trotz mangelnder Neutralität erfolgreich gewesen sei, warum nur national ausgeschrieben worden sei und wann er die weiteren mit Schreiben vom 9. Dezember 2011 erbetenen Informationen erhalte. Mit Schreiben vom selben Tag beantragte er Feststellung der Nichtigkeit und Aufhebung der Beauftragung des D...; diesen Antrag wiederholte er mit Schreiben vom 16. Februar, 8. Juni und 25. September 2012.
- 3 Mit Schreiben vom 1. März 2012 erläuterte das Bundesministerium, die Neutralität des D... sei dadurch gewährleistet, dass die Projektträgerschaft in einer eigenständigen Organisationseinheit unter Aufsicht eines Mitarbeiters des BMWi erfolge und das Verfahren dokumentiert werde. Der Kläger beantragte dazu mit Schreiben vom 1. März 2012 Auskunft über die Definition des Begriffs Neutralität, Belege für den Neutralitätsnachweis, zu Grunde gelegte Kriterien und Nachweise für deren Überwachung sowie rechtliche Normierung und tatsächliche Überwachung der Aufsicht durch einen Mitarbeiter des BMWi. Mit Schreiben vom selben Tag beantragte er zudem Auskunft, ob bestimmte Mitarbeiter des BMWi an der Ausschreibung beteiligt gewesen seien. Dazu äußerte sich das BMWi mit Schreiben vom 11. Mai 2012, das der Kläger mit Schreiben vom 15. Mai 2012 als unzureichend bezeichnete; er erinnerte an seine Anträge vom 1. März 2012. Mit Bescheid vom 22. August 2012 erteilte das BMWi die Auskunft, dass die vom Kläger benannten Mitarbeiter an der Ausschreibung nicht beteiligt gewesen seien. Mit Schreiben vom 16. Mai 2012, beim BMWi eingegangen am 6. Dezember 2012, bat der Kläger (1.) um Kopien sämtlicher Unterlagen, die mit der letztmals erfolgten Ausarbeitung und Veröffentlichung der Ausschreibung des Projektträgers im Zusammenhang stehen, (2.) Kopien der Unterlagen des zur Beauftragung des D... e.V. führenden behördlichen Entscheidungsprozesses sowie (3.) Auskunft über die mitzeichnenden Mitarbeiter. Mit Bescheid vom 31. Januar 2013 übersandte das BMWi die zu 1. erbetenen Unterlagen, erteilte die zu 3. erbetene Auskunft und lehnte den Antrag zu 2. ab. Der Bescheid wurde bestandskräftig. Anlässlich einer Akteneinsicht am 16. Dezember 2013 als Verfahrensbeteiligter von Fördermaßnahmen wurden dem Sohn des Klägers 6.386 Blatt Kopien übergeben.

- 4 Mit Schreiben vom 4. Juni 2014 erbat der Kläger die Unterlagen zu der im Schreiben des BMWi vom 1. März 2012 angeführten Dokumentierung des Verfahrens des Projektträgers. Dies lehnte die Beklagte mit Bescheid vom 23. Juni 2014 mit der Begründung ab, es sei bereits mit der Übermittlung von Dokumenten am 29. Dezember 2011, den Schreiben vom 1. März und 11. Mai 2012, den Bescheiden vom 22. August 2012 und 31. Januar 2013 sowie der Akteneinsicht vom 16. Dezember 2013 beantwortet worden.
- 5 Mit Schreiben vom 30. Juni 2014, erweitert bzw. konkretisiert mit Schreiben vom 8. Juli 2014, bat der Kläger um:
- 6 (1) Übermittlung von Unterlagen, die mit der bzw. den Ausschreibung(en) und Vergabe(n) der Projektträgerschaft(en) Luftfahrtforschung LuFo IV-3 bis LuFo V-1 in Zusammenhang stehen (z.B. Entwurfsarbeiten zur Leistungsbeschreibung und zur Veröffentlichung, Informationsvorlagen, Entscheidungsvorlagen, Beschaffungsantrag etc.).
- 7 (2) Angabe der Anzahl der Bewerber um die Projektträgerschaft(en) LuFo IV-3 bis LuFo V-1.
- 8 (3) Auskunft darüber, welche/r Mitarbeiter des BMWi die Beauftragung(en) des LR jeweils (mit)gezeichnet hat oder haben.
- 9 Mit Bescheid vom 26. Januar 2015 lehnte die Beklagte den Antrag ab. Hinsichtlich der Unterlagen zur Förderperiode LuFo IV sei dem Kläger bereits früher Auskunft erteilt worden, soweit Teilnahmeanträge und Angebote der Bewerber und Bieter nicht vergaberechtlich geschützt seien. Im Übrigen stütze die Doppelung von Anfragen die Annahme, dass das Auskunftsersuchen auch wegen Rechtsmissbrauchs abzulehnen sei. Eine Gesamtschau führe zu dem Ergebnis, dass das Informationsbegehren lediglich dazu diene, Arbeitskraft und Arbeitszeit der Behörde in Anspruch zu nehmen. Der Antrag auf Auskunft über das Vergabeverfahren LuFo V-1 sei angesichts der in hohem Maße unüblichen Massierung von IFG-Anfragen wegen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands abzulehnen, soweit die Informationen nicht ohnehin vergaberechtlich geschützt seien.
- 10 Den Widerspruch des Klägers mit der Begründung, die ihm bereits übermittelten Unterlagen betreffen lediglich den Teil des Förderprogramms LuFo IV-2, wies die Beklagte mit Widerspruchsbescheid vom 4. März 2015 zurück und erhob eine Gebühr von 30,- Euro. Zur Begründung wiederholte sie die Vorwürfe des Rechtsmissbrauchs und der Verursachung eines unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands. „Allein zur Klarstellung“ wies sie darauf hin, dass sich die zu vergebende Projektträgerschaft auf die gesamte Förderperiode LuFo IV beziehe. Ein Zustellungsnachweis ist im Verwaltungsvorgang nicht enthalten.
- 11 Der am 27. März 2015 erhobenen Klage hat das Verwaltungsgericht teilweise stattgegeben und die Beklagte verpflichtet, dem Kläger Zugang zu den Unterlagen zu gewähren, die mit der Ausschreibung und Vergabe der Projektträgerschaft Luftfahrtforschung für die Förderperiode LuFo V-1 in Zusammenhang stehen, mit Ausnahme der Teilnahmeanträge, Angebote und Preisangaben im Vertrag, sowie Auskunft zu geben über die Anzahl der Bewerber um die Projektträgerschaft für LuFo V-1 und darüber, welche Mitarbeiter des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie die Beauftragung des DLR als Projektträger für LuFo V-1 mitgezeichnet haben.

- 12 Von einem Rechtsmissbrauch oder der Verursachung eines unverhältnismäßigen Aufwandes bei der Behörde könne nicht die Rede sein. Auch ein Vorrang des Vergaberechts schließe die Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes nicht aus. Das Vergaberecht regele allerdings Geheimhaltungspflichten, die den Anspruch teilweise ausschließen. Insofern müsse hinsichtlich des Schutzzwecks nicht zwischen öffentlichen und privaten Belangen unterschieden werden. Es handele sich schon infolge der Unterschützstellung durch das Gesetz um einen öffentlichen Belang. Zudem diene das Vergaberecht auch dem öffentlichen Interesse, günstige und realistische Angebote zu erhalten. Über die danach geheim zu haltenden Unterlagen hinaus seien Ausschlussgründe nicht geltend gemacht worden. Was die die Beauftragung des D... mitzeichnenden Mitarbeiter angehe, stehe jedenfalls der Schutz personenbezogener Daten nicht entgegen, da es sich um Mitarbeiter des Vorgangs handele, die das Gesetz in dieser Funktion vom Schutz ausnehme.
- 13 Im Übrigen hat das Verwaltungsgericht die Klage als unzulässig abgewiesen, soweit der Kläger Zugang zu Informationen über Ausschreibung und Vergabe der Projektträgerschaft für LuFo IV-3 und IV-4 begehrt hat. Die Beklagte habe nachvollziehbar dargelegt, dass für diese Förderzeiträume keine Neuvergabe erfolgt, sondern der Vertrag mit dem Projektträger entsprechend der darin vorgesehenen Option verlängert worden sei; der Zugang zu Unterlagen der Vertragsverlängerung sei nicht durch den Antrag des Klägers gedeckt, der sich ausdrücklich nur auf Unterlagen zu Ausschreibung und Vergabe beziehe.
- 14 Gegen den stattgebenden Teil des Urteils richtet sich die Berufung der Beklagten, zu deren Begründung sie geltend macht: Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts sei der Antrag des Klägers rechtsmissbräuchlich. Sein anfängliches Erkenntnisinteresse sei im Laufe der vergangenen Jahre hinter das offenkundige Bestreben zurückgetreten, mittels Anträgen nach dem Informationsfreiheitsgesetz die Arbeitskraft der Beklagten gezielt zu belasten. Ihm erteilte Auskünfte nutze der Kläger, um persönliches Fehlverhalten der nach seiner Auffassung zuständigen Mitarbeiter zu konstruieren und dagegen mit Dienstaufsichtsbeschwerden und Rügen von Rechtsverstößen gegenüber der Behördenleitung vorzugehen, um die betroffenen Mitarbeiter zu diskreditieren. In den letzten sechs Jahren habe er beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie mehr als 144 IFG-Anträge, 153 Dienstaufsichtsbeschwerden gegen Mitarbeiter und 16 Nichtigkeitsfeststellungsanträge anhängig gemacht, die sich sämtlich auf den Themenkomplex Luftfahrtforschungsprogramm bezögen. Dies habe einschließlich der verschiedenen Akteneinsichten allein von Juli 2011 bis Ende Juni 2014 bei der Beklagten einen geschätzten Aufwand von rund 550.000,00 EUR verursacht, von dem knapp die Hälfte auf das Ministerium und der Rest auf den von der Beklagten im Rahmen des LuFo-Programms beauftragten Projektträger entfalle. Der Kläger habe zudem zahlreiche Anträge in einer Weise doppelt oder mehrfach gestellt, dass der Erkenntniswert der Beantwortung offensichtlich in keinem Verhältnis zum Verwaltungsaufwand stehe und letztlich nur zu einer Behinderung der sonstigen behördlichen Arbeit führe.
- 15 Der Kläger zwingt die Beklagte durch immer wieder neu gestellte, identische oder nur leicht abgewandelte IFG-Anträge zu gleichen Sachverhalten weitere Bescheide zu erstellen, obwohl sein ursprüngliches Auskunftsbegehren abschließend beantwortet und ihm der Informationsbestand der Behörde dargelegt worden sei. Der Kläger missbrauche das Antragsrecht nach dem Informationsfreiheitsgesetz als „Ersatz-Rechtsbehelf“. Statt ihm aufgezeigte Rechtsbehelfe in der Sache zu nutzen (Widerspruch, Klage), suche der Kläger, die (teilweise bestandskräftig gewordenen) Bescheide der Beklagten durch erneu-

te IFG-Anträge anzugreifen und die Beklagte auf diese Weise zu zwingen, sich mit seinem ursprünglichen Auskunftsbegehren erneut zu befassen. Aus IFG-Anfragen, die wegen fehlender Unterlagen negativ beschieden worden seien, habe der Kläger regelmäßig ein Fehlverhalten und Verstöße gegen Rechtsvorschriften hergeleitet. Anschließend erwarte er, dass sich die Beklagte mit diesen Vorwürfen inhaltlich auseinandersetze und diese rechtlich bewerte. Hierzu nutze er das Instrument der Dienstaufsichtsbeschwerde, um eine möglichst große Breitenwirkung innerhalb der Behörde zu erzielen. In zahlreichen Fällen habe er bereits vor Ablauf der vierwöchigen Vorgabe für die Bearbeitungsdauer Dienstaufsichtsbeschwerde mit der Begründung erhoben, dass der nach seiner Auffassung zuständige Behördenmitarbeiter untätig geblieben sei. Durch das Informationsfreiheitsgesetz beschaffte verwaltungsinterne Unterlagen wie bspw. den Projektträgervertrag oder das sog. Handbuch der Projektförderung nutze der Kläger, um hieraus ohne Kenntnis der internen Zusammenhänge Vorgaben an die Behörde oder den Projektträger zu konstruieren und anschließend unterstellte Verstöße gegen Verfahrensvorschriften vor allem an die Leitung des Ministeriums zu kommunizieren und – in einigen Fällen – auch Strafanzeigen gegen Mitarbeiter zu lancieren. Durch umfassende, sachlich unbestimmte Akteneinsichtsansträge, etwa zu allen die Fa. Z... betreffenden Unterlagen, zu denen er bisher als Beteiligter in Verwaltungsverfahren oder aufgrund von IFG-Anträgen noch keine Akteneinsicht erhalten habe, versuche er zu überprüfen, ob alle einschlägigen Unterlagen bereits an ihn herausgegeben wurden. Durch diese Vorgehensweise verursache er bei der Beklagten gezielt einen erheblichen Aufwand. Zur Erläuterung dieser wiederkehrenden Antragsmuster führt die Beklagte ausgewählte Sachverhaltskomplexe beispielhaft an.

- 16 Das Verwaltungsgericht habe dies nur unzureichend gewürdigt und insbesondere keiner Gesamtbetrachtung unterzogen, derer es für die Feststellung des im Gesetz nicht geregelten Rechtsmissbrauchs bedürfe. Ein solcher könne nach der zum Umweltinformationsrecht ergangenen Rechtsprechung auch vorliegen, wenn dem Informationsantrag nicht jeder sachliche Bezug fehle. Dass der streitbefangene Antrag auch auf die Namen der beteiligten Mitarbeiter gerichtet sei, weise bereits darauf hin, dass der Kläger auch insoweit Dienstaufsichtsbeschwerden einreichen wolle.
- 17 Der konkrete Antrag des Klägers vom 30. Juni 2014 und 8. Juli 2014 habe Unterlagen zur Ausschreibung der Projektträgerschaft LuFo IV-3 bis V-I und damit einen Sachverhalt betroffen, zu dem der Kläger bereits zuvor umfänglich Zugang zu den herausgabefähigen Informationen erhalten habe, nämlich u.a. den mit dem D... abgeschlossenen Projektträgervertrag vom 2. April 2008, der die Möglichkeit einer Verlängerung vorgesehen habe, von der die Beteiligten Gebrauch gemacht hätten. Für die Vergabe der Projektträgerschaft im Rahmen des Luftfahrtforschungsprogramms LuFo IV-3 und IV-4 gebe es daher keine neuen oder ergänzenden Ausschreibungs- und Vergabeunterlagen. Mit dem Widerspruchsbescheid sei der Kläger bereits darauf hingewiesen worden, dass die Aufteilung des Luftfahrtforschungsprogramms auf einzelne Förderbekanntmachungen in keinem direkten Zusammenhang mit den Vergabeverfahren für die Projektträgerschaft stehe. Die Vergabe der Projektträgerschaft beziehe sich auf die gesamte Förderperiode LuFo IV. Insoweit sei der Antrag von vornherein auf nicht vorhandene bzw. dem Kläger bereits bekannte Unterlagen gerichtet gewesen. Zu der noch streitigen Vergabe der Projektträgerschaft LuFO V-1 lägen der Beklagten ohne den Teilnahmeantrag und das Angebot des D... in der Berufungsbegründung näher aufgeführte Unterlagen aus den Jahren 2011 und 2012 betreffend Vorlauf, Vergabeverfahren und Vergabeentscheidung bis hin zum Projektträgervertrag vom 9. November 2012 vor. Auch insoweit gehe es dem Kläger

nur darum, Anknüpfungspunkte für neue Anfragen auf Informationszugang zu gewinnen und Vorwürfe gegen namentlich genannte Mitarbeiter mit Dienstaufsichtsbeschwerden oder Strafanzeigen belegen zu können, um diese in Misskredit zu bringen. In Bezug auf den Ausschlussgrund der Vertraulichkeit von Vergabeunterlagen bedürfe es jedenfalls weitergehender Schwärzungen als das Verwaltungsgericht sie für erforderlich gehalten habe. Geschwärzt werden müssten weitere Passagen im Bewertungsvermerk vom 28. Juni 2012, in der Entscheidungsvorlage vom 24. September 2012, in dem Bearbeitungs- und Vergabevermerk vom 8. Januar 2012 und im Projektträgervertrag vom 9. November 2012, da sie schutzwürdige Inhalte aus dem Angebot des D... wiedergäben.

18 Die Beklagte beantragt,

19 das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 9. März 2017 teilweise zu ändern
und die Klage vollumfänglich abzuweisen.

20 Der Kläger beantragt,

21 die Berufung zurückzuweisen.

22 Der Kläger verteidigt das angefochtene Urteil. Er tritt den ihm allgemein vorgehaltenen Verhaltensmustern entgegen; die Beklagte suche damit ein rechtsmissbräuchliches Antragsverhalten zu konstruieren, das nicht gegeben sei. Es liege vielmehr so, dass die Beklagte nicht auskunftswillig sei und Informationen erst auf entsprechenden Druck und nach Einlegung von Rechtsbehelfen herausgegeben habe. Die Annahme von Rechtsmissbrauch müsse auf Extremfälle beschränkt werden und könne nicht generalisierend gegen einzelne Antragsteller Anwendung finden; vielmehr müsse der Rechtsmissbrauch dem konkreten Antragsbegehren anhaften und zu entnehmen sein. Das Verwaltungsgericht habe einen solchen Ansatz zu Recht verfolgt und sei zutreffend zu dem Ergebnis gelangt, dass im Fall des konkreten Antrages kein Rechtsmissbrauch vorliege. Die Verknüpfung von Anträgen nach dem Informationsfreiheitsgesetz und Dienst- und Fachaufsichtsbeschwerden zur Herleitung missbräuchlichen Verhaltens sei unzulässig. Er sei selbstverständlich berechtigt, Dienstaufsichtsbeschwerden zu erheben, wenn er Anhaltspunkte für ein Fehlverhalten von Mitarbeitern sehe. Solches Fehlverhalten könne auch im Unterlassen einer Bearbeitung von IFG-Anträgen liegen. Insofern müsse es ihm als Antragsteller überlassen bleiben, ob er mit einer Untätigkeitsklage vor Gericht ein Kostenrisiko eingehen wolle oder aber sich mit einer Beschwerde an die Behörde wende, um sie auf diesem Wege zu einer Bearbeitung zu veranlassen. Seine Recherchen bezögen sich auf das Luftfahrtforschungsprogramm der Beklagten, mit dem diese die Luftfahrt in den letzten 20 Jahren jährlich mit etwa 100 Millionen Euro gefördert habe und dienten Einzelfragen der Förderpraxis, insbesondere wie die Förderentscheidungen vorbereitet, die Einhaltung von Rechtsgrundlagen dokumentiert und die Korruptionsprävention gewährleistet werde. Diese Recherchen seien vom Zweck des Informationsfreiheitsgesetzes gedeckt. Bei seinem Vorgehen müsse in Rechnung gestellt werden, dass er außerhalb seiner eigenen Betroffenheit Abläufe und Beteiligte sowie Verfahrensweisen in den Förderprogrammen nicht kenne. Das Vorbringen der Beklagte sei, was den Ausschlussgrund der Vertraulichkeit der Wettbewerberangaben im Vergabeverfahren angehe, nicht substantiiert. Sie habe nicht dargelegt, welche Angaben aus dem Angebot des ausgewählten Projektträgers in den genannten Unterlagen über die nach dem angefochtenen Urteil zu schwärzenden Informationen hinaus enthalten und zu schwärzen seien.

- 23 Wegen der Einzelheiten des Sachverhaltes und des Vorbringens der Beteiligten wird auf die Gerichtsakte, die Akte des Verfahrens VG 2 K 423.15 sowie den Verwaltungsvorgang der Beklagten verwiesen, die vorgelegen haben und zum Gegenstand der mündlichen Verhandlung gemacht worden sind.

Entscheidungsgründe

- 24 Die Berufung der Beklagten ist unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat der Klage zu Recht stattgegeben. Hinsichtlich der nur noch im Streit stehenden Unterlagen zur Ausschreibung und Vergabe der Projektträgerschaft für die Förderperiode LuFo V-1 sowie die Auskunft über die Zahl der Bewerber in diesem Vergabeverfahren und über die Mitarbeiter, die die Beauftragung des DLR mitgezeichnet haben, ist die Anwendbarkeit des Informationsfreiheitsgesetzes - IFG - vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 6 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154), nicht nach § 1 Abs. 3 IFG durch vorrangige vergaberechtliche Bestimmungen ausgeschlossen (1.), liegen die Anspruchsvoraussetzungen nach §§ 1 Abs. 1, 2 Nr. 1 IFG vor (2.), kann ein Rechtsmissbrauch nicht festgestellt werden (3.) und besteht auch keine Verschwiegenheitspflicht nach § 3 Nr. 4 IFG i.V.m § 5 Vergabeverordnung - VgV - bzw. § 17 Abs. 3 des Zweiten Abschnitts der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen - VOL/A-EG - über die Annahme des Verwaltungsgerichts hinaus (4.).
- 25 1. Das IFG wird vorliegend nicht durch vergaberechtliche Informationsansprüche gemäß § 1 Abs. 3 IFG verdrängt. Danach gehen Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen mit Ausnahme von § 29 VwVfG und § 25 SGB X dem Informationsfreiheitsgesetz vor. § 1 Abs. 3 IFG dient der Sicherung des Vorrangs des Fachrechts gegenüber dem Informationsfreiheitsgesetz (BVerwG, Urteil vom 29. Juni 2017 - 7 C 24.15 - DVBl. 2017, 1423, juris Rn. 12). Um diesen Vorrang zu erreichen, wird das Informationsfreiheitsgesetz (nur) durch Normen verdrängt, die bei abstrakter Betrachtung einen mit § 1 Abs. 1 IFG identischen sachlichen Regelungsgehalt aufweisen und sich als abschließende Regelung verstehen (BVerwG, Urteil vom 29. Juni 2017, a.a.O., Rn. 12; Urteil vom 15. November 2012 - 7 C 1.12 - NVwZ 2013, 431, juris Rn. 46; Urteil vom 3. November 2011 - 7 C 4.11 - NVwZ 2012, 251, juris Rn. 9; Beschluss vom 9. November 2010 - 7 B 43.10 - NVwZ 2011, 235, juris Rn. 8; Senatsurteile vom 26. April 2018 - OVG 12 B 6.17 u.a. - juris Rn. 23). Das ist bei den hier in Bezug auf die antragsbefangenen Unterlagen zur Vergabe LuFo V in Betracht zu ziehenden Vorschriften der VOL/A-EG bzw. der nunmehr in Umsetzung von Unionsrecht (Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über die öffentliche Auftragsvergabe) geltenden Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge - VgV - in der Fassung vom 12. April 2016 (BGBl. I S. 624), geändert durch Gesetz vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2745), nicht der Fall.
- 26 Zwar wird im Schrifttum für den Bereich „oberschwelliger“ Vergabeverfahren vertreten, dass während des laufenden Vergabeverfahrens einschließlich des Nachprüfungsverfahrens nach den §§ 102 ff. GWB das IFG in allen Fällen verdrängt wird, in denen das Vergaberecht Regelungen über den Zugang zu amtlichen Informationen enthält (Schoch, IFG-Kommentar, 2. Aufl. 2016, § 1, Rn. 341 f.). Das kann jedoch auf sich beruhen, da es vorliegend um ein abgeschlossenes Vergabeverfahren geht. Die im Zeitpunkt der Entscheidung des Senats anzuwendenden Vorschriften der Vergabeverordnung sehen keinen Anspruch auf Zugang zu Informationen vor, sondern regeln nur nachwirkend die Wahrung

der Vertraulichkeit, insbesondere der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (vgl. § 5 VgV).

- 27 2. Die allgemeinen Anspruchsvoraussetzungen nach § 1 Abs. 1 IFG liegen vor. Der Kläger ist „jeder“ und hat daher nach Maßgabe des IFG gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Bei dem BMWI handelt es sich um eine Behörde des Bundes und die vom Kläger begehrten Informationen und Auskünfte haben amtliche Informationen im Sinne des § 2 Nr. 1 IFG zum Gegenstand. Es handelt sich um amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnungen unabhängig von der Art ihrer Speicherung, da die Informationen in Aktenform vorliegen bzw. sich daraus ergeben.
- 28 3. Der Antrag des Klägers kann – soweit er noch Gegenstand des Berufungsverfahrens ist – nicht als rechtsmissbräuchlich angesehen werden.
- 29 a) Dabei ist im Ausgangspunkt zu berücksichtigen, dass das IFG weder – anders als etwa das unionsrechtlich vorgeprägte Umweltinformationsgesetz in § 8 Abs. 1 Nr. 2 – eine Missbrauchsklausel enthält noch den Informationszugang vom Vorliegen und der Offenlegung eines Informationsinteresses abhängig macht. Gleichwohl ist auch beim Vollzug dieses Gesetzes der auch im Verwaltungsrecht als allgemeiner Rechtsgedanke geltende Grundsatz von Treu und Glauben zu beachten, der aus § 242 BGB abgeleitet wird und über dessen Wortlaut hinaus das Gebot der Beachtung von Treu und Glauben im rechtlichen Verkehr als allgemeinen Maßstab enthält, unter dem das gesamte private und öffentliche Recht steht (ständige Rechtsprechung, BVerwG, Urteil vom 11. Oktober 2012 – 5 C 22.11 – BVerwGE 144, 313, juris Rn. 25; Urteil vom 23. November 1993 – 1 C 21.92 –, BVerwGE 94, 294, juris 18; Urteil vom 14. April 1978 – IV C 6.76 –, BVerwGE 55, 337, juris Rn. 10). Das entspricht der Absicht des Gesetzgebers, der die Gefahr einer missbräuchlichen Nutzung des voraussetzungslos eingeräumten Anspruchs auf Informationszugang durchaus erkannt, aber von der Schaffung eines expliziten Ausschlussgrundes abgesehen hat (vgl. BT-Drs. 16/4493, S.16).
- 30 b) Der Grundsatz von Treu und Glauben bedarf wegen seiner Allgemeinheit der Konkretisierung. Diese erfolgt durch Typisierung anhand von Fallgruppen. Im öffentlichen Recht spielt vornehmlich die unzulässige Ausübung von Rechten eine Rolle, die dann gegeben ist, wenn eine atypische Situation vorliegt, die die Geltendmachung eines an sich vorgesehenen Rechts als mißbräuchlich erscheinen lässt (vgl. BVerwG, Urteile vom 11. Oktober 2012 und 23. November 1993, a.a.O.). Die typische Fallgestaltung der unzulässigen Rechtsausübung, dass tatbestandliche Voraussetzungen eines Anspruchs in missbilligenswerter Weise begründet werden, kann nach bei Anträgen nach dem Informationsfreiheitsgesetz allerdings kaum greifen, weil der Anspruch auf Informationszugang voraussetzungslos gewährt wird und es danach in der Regel kaum möglich sein wird, aus dem Antrag eine missbilligenswerte Inanspruchnahme des eingeräumten Rechts abzuleiten. Auf die Problematik, dass sich eine ausschließliche Verfolgung sachfremder Ziele so gut wie nie belegen lässt, hat bereits – worauf auch die Beklagte verweist – das Bundesverwaltungsgericht für die Auslegung von Art 4 Abs. 1 Buchst. b der Umweltinformationsrichtlinie hingewiesen und ausgeführt, dass es dem Gesetzgeber freistehe, den Ausnahmetatbestand des offensichtlichen Missbrauchs so auszugestalten, dass er nicht nur die ausschließliche, sondern – jedenfalls – auch die weit überwiegende Verfolgung sachfremder, also den Zielen der Umweltinformationsrichtlinie zuwiderlaufender Intentionen umfasst (BVerwG, Urteil vom 28. Juli 2016 – 7 C 7.14 – NVwZ 2016, 1814, juris Rn. 22).

- 31 Ein solchermaßen weites Verständnis ist auch der Anwendung des Grundsatzes von Treu und Glauben bei der Beurteilung von Anträgen auf Informationszugang zugrunde zu legen. Danach ist das Vorliegen missbräuchlicher Rechtsausübung nicht allein dadurch ausgeschlossen, dass ein Antrag seinem äußeren Bild und sachlichen Gehalt nach auf den Zugang bei der Behörde vorhandener Informationen zielt. Es muss sich aber für einen objektiven Betrachter aus weiteren Umständen die sichere Erkenntnis gewinnen lassen, dass es dem Antragsteller nicht um den – womöglich noch so geringen – Erkenntnisgewinn durch Offenlegung der Informationen geht, sondern er tatsächlich andere, von der Rechtsordnung missbilligte Ziele verfolgt und den Informationsanspruch lediglich als Vorwand hierzu verwendet. Dieser Konkretisierung des Grundsatzes von Treu und Glauben im vorliegenden Anwendungszusammenhang entspricht es, das gesamte Verhalten des Antragstellers, namentlich in der Interaktion mit der Behörde, die den Informationszugang gewähren soll, einer Würdigung zu unterziehen. Allerdings ist im Lichte der konstituierenden Grundentscheidung des demokratischen Rechtsstaats für die freie Meinungsbildung und -äußerung sowie die ungehinderte Information aus frei zugänglichen Quellen (Art. 5 Abs. 1 GG) zu berücksichtigen, dass ein von der Rechtsordnung missbilligtes Verhalten nur jenseits der Grenzen dieses Grundrechts angenommen werden und der Staat eine Überschreitung erst bei einer seinen Bestand gefährdenden Funktionsbeeinträchtigung seiner Einrichtungen annehmen kann, wenn er selbst einen gesetzlich voraussetzungslosen Anspruch auf Informationszugang einräumt und damit eine allgemein zugängliche Informationsquelle eröffnet (vgl. zu Bedeutung und Reichweite des Grundrechts: BVerwG, Urteil vom 22. März 2018 – 7 C 30.15 – juris Rn. 33). Die Ablehnung von Informationszugangsanträgen wegen missbräuchlicher Rechtsausübung muss sich deshalb auf Extremfälle beschränken. Allein eine Vielzahl von Anträgen, die Beharrlichkeit ihrer Verfolgung und das erkennbare Ziel einer vollständigen Durchdringung eines bestimmten Tätigkeitsfeldes oder Aufgabenbereichs einer Behörde und der damit verbundene Aufwand für die in Anspruch genommene Behörde rechtfertigen die Annahme eines Rechtsmissbrauchs noch nicht. Hinzutreten müssen weitere Umstände, die überwiegend auf die Verfolgung nicht dem Transparenzinteresse dienender Absichten schließen lassen, etwa das Ziel, die Behörde durch ein solches Verhalten zu bestimmten Sachentscheidungen zugunsten des Antragstellers zu veranlassen, auf die er keinen Anspruch hat. Denkbar ist aber auch, dass mit einer Vielzahl von unnötigen Informationszugangsanträgen andere rechtlich missbilligte Zwecke wie etwa die Generierung von Honoraransprüchen eines Bevollmächtigten verfolgt werden (vgl. Senatsurteile vom 22. Februar 2018 – OVG 12 B 16.17 u.a. – juris Rn. 76 unter Bezugnahme auf die erstinstanzlichen Urteile des VG Berlin vom 27. April 2017 – VG 2 K 630.15 u.a. – Urteilsabdruck S. 9 f.).
- 32 c) Nach diesen Grundsätzen rechtfertigt es das Berufungsvorbringen nicht, den Antrag des Klägers zur Vergabe der Projektträgerschaft für LuFo V-1 als rechtsmissbräuchlich abzulehnen.
- 33 aa) Aus dem ursprünglichen Antrag ist ein Rechtsmissbrauch allein wegen der nicht mehr im Streit befindlichen Einbeziehung der Förderbekanntmachung LuFo IV-3 nicht zu erkennen.
- 34 Bereits das Verwaltungsgericht hat darauf hingewiesen, dass es sich dem Kläger auf der Grundlage der ihm auf seine früheren Informationsanträge zur Vergabe an den Projektträger zugänglich gemachten Informationen nicht erschließen musste, dass sich die zu vergebende Projektträgerschaft auf die gesamte Förderperiode LuFo IV bezieht, sondern

er nur davon ausgehen konnte, dass die Vergabeentscheidung für den Zeitraum bis zur Förderbekanntmachung LuFo IV-2 getroffen wurde. Seine Nachfrage nach den Vergaben für die Förderzeiträume LuFo IV-3 und LuFo IV-4 lag deshalb nicht außerhalb des Zwecks des IFG. Dass hinsichtlich dieser Teile der gesamten Förderperiode IV von der im Projektträgervertrag vom 2. April 2008 enthaltenen Verlängerungsklausel Gebrauch gemacht worden ist und deshalb dafür keine Vergabeverfahren durchgeführt worden sind, konnte er sicher erst aufgrund der „zur Klarstellung“ erfolgten Angabe im Widerspruchsbescheid erkennen, dass sich die Vergabeentscheidung, zu der ihm die Beklagte bereits Informationszugang gewährt hatte, auf die gesamte Förderperiode LuFo IV bezogen habe.

- 35 Letztlich ist die Antragstellung insoweit auch von der Beklagten ausgelöst worden, weil sie bereits bei der Zugänglichmachung der Informationen über das frühere Vergabeverfahren diese Zusammenhänge hätte offenlegen und dem Kläger erklären können, dass es weitere Unterlagen zu Vergabeverfahren betreffend LuFo IV als die ihm schon vorliegenden wegen der Vertragsverlängerung mit dem Projektträger nicht gibt. Der Beklagten ist allerdings zuzugeben, dass die Weiterverfolgung des Informationsanspruchs im Klagewege ohne jegliche Anhaltspunkte dafür, dass ihm insoweit Unterlagen von der Beklagten vorenthalten wurden, durchaus als querulatorisches Verhalten des Klägers verstanden werden kann, das jedenfalls Züge eines allgemein rechtlich zu missbilligenden Verhaltens trägt, was die Inanspruchnahme der staatlichen Justizgewährung anbetrifft. Das bedarf allerdings keiner Vertiefung, nachdem das Verwaltungsgericht die Klage insoweit durch rechtskräftiges Urteil auf Kosten des Klägers als unzulässig abgewiesen hat. Bezüglich der anschließenden Förderperiode LuFo V-1 sind keine Anhaltspunkte für Rechtsmissbrauch aus dem Antrag zu erkennen. Der Kläger hat insoweit erklärt, dass es ihm um die Durchdringung des gesamten Luftfahrtforschungsprogramms gehe, was auch diese Förderperiode einschließe. Dass er bislang nicht über die begehrten Informationen zur Vergabe der Projektträgerschaft an das DLR für diese Förderperiode verfügt, ist unstrittig.
- 36 bb) Soweit die Beklagte einen Rechtsmissbrauch für das konkrete Informationsbegehren aus dem gesamten Antragsverhalten des Klägers ableiten möchte, weil sie darin eine übergebührlige Inanspruchnahme der behördlichen Ressourcen mit der Absicht des „Lahmlegens“ der Behörde, der Schikane und Diskreditierung der Mitarbeiter insbesondere durch Dienstaufsichtsbeschwerden und Strafanzeigen erkennt, die in der Gesamtwürdigung bezogen auf das IFG überwiegend gesetzesferne oder sogar -fremde Ziele verfolge, so reicht dies für die Annahme eines rechtlich missbilligten Verhaltens nicht aus.
- 37 Bei einer näheren Betrachtung gibt es im Antragsverhalten des Klägers zwei grobe Linien:
- 38 (1) Zum einen setzt er IFG-Anträge ein, um die Tatsachengrundlage zu hinterfragen, aufgrund der die Beklagte ihm persönlich gegenüber in Förderangelegenheiten agiert.
- 39 Zugrunde liegt insoweit eine auf einer gutachterlichen Einschätzung beruhende Entscheidung vom 27. Juli 2011, eine Förderskizze des Klägers nicht als weiter förderwürdig anzusehen und einen Förderantrag unter dem 17. Dezember 2013 abzulehnen. In das subventionsrechtliche Verwaltungshandeln gegenüber dem Kläger ist auch der Vorgang „Rückforderungsschreiben vom 16. Dezember 2013“ einzuordnen, in dem es um ein be-

dingt rückzahlbares (Alt-)Förderdarlehen aus den 90iger Jahren über 800.000 Euro ging. Hier hat die Beklagte Anfang 2015 letztlich offenbar auf eine Rückzahlung verzichtet.

- 40 Aufhänger für einen IFG-Antrag des Klägers war der Vorwurf der Behörde, die Musterzulassung für den in Rede stehenden Flugmotor nach Behebung technischer Probleme nicht erneut angestrebt zu haben, obwohl ihm „genügend Eigenmittel“ zur Verfügung gestanden hätten. Der Kläger wollte mit seinem Antrag klären, auf welchen Informationen diese Aussage fußte. Den Antrag vom 23. Dezember 2013 lehnte die Beklagte mit Bescheid vom 21. Januar 2014 ab. Ihr lägen dazu keine amtlichen Informationen vor und der Antrag sei rechtsmissbräuchlich. Nach Widerspruch und Klageerhebung kam es am 11. August 2014 zu einer Güterichterverhandlung beim Verwaltungsgericht (VG 40 I 5.14 GR), in deren Verlauf eine Mitarbeiterin des Ministeriums zu Protokoll gab, dass die Information auf eigenen Angaben des Klägers in dem – abgelehnten – Förderantrag 2013 beruhe. Daraufhin erklärte der Kläger das Verfahren für erledigt.
- 41 Bei der Überprüfung seines Förderantrags erkannte der Kläger jedoch keine Grundlage für die Aussage, was er nach eigener Angabe der betreffenden Mitarbeiterin im August 2014 mitteilte und sie um Überprüfung des Wahrheitsgehalts ihrer Angabe bat. Als dies ohne Reaktion blieb, stellte er am 7. Oktober 2014 einen weiteren IFG-Antrag, auf welche Passagen des Förderbescheides sich die Aussage im Güterichtertermin bezogen habe. Diesen Antrag lehnte die Beklagte in einem weiteren Termin mündlich mit der Begründung ab, dass „zu dieser Frage keine neuen amtlichen Informationen vorlägen“. Dagegen wandte sich der Kläger Anfang Dezember 2014 mit einer Dienst- und Fachaufsichtsbeschwerde gegen die Mitarbeiterin und erneuerte den ursprünglichen, in der Güterichterverhandlung für erledigt erklärten IFG-Antrag vom 23. Dezember 2013. Das erklärt die doppelte Antragstellung. Im Klageverfahren wurde von der Beklagten der Sache nach ausgeführt, es gäbe keine amtlichen Unterlagen, die Aussage beruhe auf dem Gedächtnis der Mitarbeiterin.
- 42 Im Zusammenhang mit den eigenen Interessen des Klägers steht auch der unter Buchstabe e) in der Berufungsbegründung angeführte Vorgang „Unvollständige Akteneinsicht“, in dessen Rahmen die Beklagte dem Kläger vorhält, er habe die Vollständigkeit der Akteneinsicht am 16. Dezember 2013 letztlich ohne nähere Angabe zum Besuch von zwei Mitarbeitern der Beklagten, die im Deutschen Museum in Bonn den dort ausgestellten, von dem Kläger entwickelten Flugmotor fotografiert hätten, bestritten und erst im Widerspruchsverfahren habe geklärt werden können, dass über diesen Besuch keine amtlichen Informationen bei der Beklagten festgehalten worden seien. Insoweit kommt allenfalls die Absicht des Klägers als Anknüpfungspunkt für ein missbräuchliches Verhalten in Betracht, die Behörde durch den Antrag, der offen ließ, was ihm bei der Akteneinsicht vorenthalten worden sein könnte, der unvollständigen Einsichtsgewährung gleichsam zu überführen. Das reicht aber nicht aus, weil der Kläger insoweit seinem Privatinteresse nachgegangen ist, ob die Ablehnung einer Förderung auch darauf beruhte, dass er seinen Motor dem Museum zu Ausstellungszwecken zur Verfügung stellte.
- 43 In dieser „Linie“ ist nach allem ein Rechtsmissbrauch nicht zu erkennen. Der Kläger ist hier berechtigten eigenen Interessen nachgegangen, wenngleich seine Vorgehensweise nicht sauber zwischen „amtlichen Informationen“ und einer auf dem Verständnis einer Mitarbeiterin beruhenden Würdigung, es seien ausreichende Eigenmittel vorhanden, trennte. Dem – zudem nicht rechtskundigen – Kläger ging es aber darum aufzuzeigen, dass die der Rückforderung zugrunde liegende Würdigung eines Tatsachenkerns

entbehrte und nur eine nicht tatsächlich untersetzte Wertung der Mitarbeiterin war, was ihm letztlich auch gelungen zu sein scheint.

- 44 Bedenklich ist sicher auch, dass der Kläger die Mitarbeiter der Beklagten in der oben beschriebenen Weise „auflaufen“ lässt, wenn er der Vollständigkeit der Unterlagen misstraut, anstatt die Anhaltspunkte konkret zu benennen und insoweit sachlich eine Klärung herbeizuführen. Abgesehen von dieser „Sperrigkeit“ im Umgang kann aber nicht festgestellt werden, dass der Kläger im konkreten Zusammenhang keinen Anlass zur Nachfrage gehabt hätte, zumal es um seine eigenen Förderinteressen ging.
- 45 (2) Zum anderen geht es dem Kläger – mutmaßlich auch als Kehrseite der Nichtberücksichtigung eigener Förderanträge, aber ohne unmittelbaren Zusammenhang – um eine möglichst lückenlose Durchdringung der Förderung des Luftfahrtforschungsprogramms der Beklagten einschließlich möglicher Interessenkonflikte und der Korruptionsprävention. Das ist etwa auch durch das vor einem Jahr vom Senat sachlich zulasten des Klägers entschiedene Berufungsverfahren (Urteil vom 18. Mai 2017 - OVG 12 B 17.15 - juris) deutlich geworden, in dem der Kläger Zugang zu Unterlagen des Bundeswirtschaftsministeriums über Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung beantragt hatte. Zu dieser Linie gehören auch die vom Beklagten exemplarisch angeführten Vorgänge „Korruptionsprävention im Projektträger Luftfahrtforschung“, „Beauftragung externer Gutachter“ und „Informationsanfragen zum LuFo-Gutachterverfahren“. Insoweit spricht die Beklagte eine ursprünglich innerhalb des Gesetzeszwecks des IFG liegende Zielsetzung des Klägers nicht ab; sie meint aber, im Laufe der Zeit sei dies „umgeschlagen“; dem Kläger ginge es nicht mehr um Transparenz der LuFo-Förderprogramme, sondern darum, die Kapazitäten der Behörde zu binden, Mitarbeiter zu diskreditieren, vermeintliche Rechtsverstöße zu konstruieren, anzuzeigen und zu ahnden. Dies vermag der Senat nicht zu seiner Überzeugung festzustellen.
- 46 Der Kläger verfolgt keine IFG-fremde Zielsetzung. Für ein Umschlagen in eine vom Gesetz nicht mehr getragene, überwiegend allgemein missbilligte Inanspruchnahme der durch das Gesetz eingeräumten Anspruchsposition aus den von der Beklagten vermuteten Motiven sind auch unter Berücksichtigung der Vielzahl der Anträge und Dienstaufsichtsbeschwerden sowie des dadurch verursachten Aufwands keine hinreichenden Anzeichen vorhanden. Die Vergabe öffentlicher Mittel zu Forschungszwecken stellt einen Bereich der Wirtschaftsförderung dar, hinsichtlich dessen der Kläger unter vielerlei Aspekten einen Transparenzbedarf geltend machen kann, so dass er sich inmitten der gesetzlichen Ziele des Informationsfreiheitsgesetzes bewegt. Die öffentliche Verwaltung und ihre Mitarbeiter sind der Rechtmäßigkeit ihres Handelns sowohl im Rahmen der Subventionierung der Luftfahrtforschung als auch bei der Gewährung des Informationszugangs verpflichtet und haben dafür einzustehen; das schließt ein, dass sie sich auch Vorwürfen – berechtigt oder unberechtigt erhoben – stellen müssen. Wiederholte und leicht abgewandelte Anträge können jedenfalls dann nicht als rechtsmissbräuchlich angesehen werden, wenn sie auf den Stand amtlicher Informationen zu einem bestimmten Zeitpunkt abstellen und es dem Antragsteller um die Klärung geht, ob entsprechende Informationen nunmehr bzw. welche weiteren Informationen zu einem späteren Zeitpunkt vorliegen. Abgewandelte Fragestellungen sind dann nicht missbräuchlich, wenn der Antragsteller aufgrund der Bescheidung seines ersten Antrages den Eindruck gewinnen kann, die begehrte Information nicht hinreichend bezeichnet zu haben oder aber mit dem Vorliegen ähnlicher Informationen rechnen muss, die von seiner früheren Fragestellung nicht erfasst wurden. Neue Anträge auf der Grundlage der aus früheren Anträgen

gewonnenen Information müssen dem Bürger im Rahmen des Transparenzgebots ohnehin zugestanden werden, denn regelmäßig dürfte der Stand der vorhandenen amtlichen Informationen dem Bürger nicht bekannt sein, und es kann ihm im Rahmen des Gesetzeszwecks nicht verwehrt werden, den gewährten Informationszugang zu evaluieren bzw. aus einer Verweigerung Schlussfolgerungen zu ziehen.

- 47 Anträge auf „Nichtigkeit“ der Vergabeentscheidung an den Projektträger bzw. von dessen Förderentscheidungen zugunsten Dritter wird man dem juristisch nicht ausgebildeten Kläger zur Bewertung seiner IFG-Anträge nicht entgegenhalten können. Der Kläger hat mit diesen Anträgen seiner Einschätzung zu der Fördermittelvergabe im Luftfahrtforschungsprogramm Ausdruck verliehen und versucht, die Beklagte zu einer Korrektur zu bewegen. Das hat mit den IFG-Anträgen, deren Ergebnisse eher die Grundlage seiner Einschätzung zu sein scheinen, grundsätzlich nichts zu tun. Die Beklagte muss hinnehmen, dass Informationen, die sie nach dem Gesetz offenbaren muss, in der Öffentlichkeit bewertet werden, auch wenn dadurch für sie ein Richtigstellungsbedarf erwachsen kann. Im Übrigen ist nicht ersichtlich, dass der betroffenen Behörde durch Nichtigkeitsfeststellungsanträge außerhalb eigener rechtlicher Betroffenheit ein erheblicher Aufwand entstehen kann, so dass auch der dafür anzusetzende Bearbeitungsaufwand keine Handhabe für die Bewertung der IFG-Anträge des Klägers als rechtsmissbräuchlich bietet.
- 48 Unter Berücksichtigung all dessen wird die Schwelle eines allgemein rechtlich missbilligten Verhaltens auch im Bereich der „Linie“ außerhalb unmittelbar eigener Interessen des Klägers noch nicht überschritten. Dass sein Antragsverhalten für die Behörde und ihre Mitarbeiter hochgradig lästig ist und erheblichen Aufwand verursacht, reicht dafür nicht aus. Allein an den Beispielsfällen aus der Berufungsbegründung lässt sich aber schon dies nicht überzeugend festmachen: Anträge mit der Begründung abzulehnen, zum Thema seien keine Unterlagen vorhanden, ist im Allgemeinen nicht übermäßig aufwändig und schwierig. Man kann aus den Schilderungen der Beklagten durchaus den Eindruck gewinnen, dass es ihr darum geht, möglichst wenige Informationen an den Kläger fließen zu lassen, soweit er nicht selbst unmittelbar Verfahrensbeteiligter ist. Aus einer solchen Haltung mag der Behörde auch besonderer Aufwand bei der Bescheidung der Anträge entstehen und dies dürfte wiederum eine Ursache dafür bilden, dass der Kläger jede Bescheidung, insbesondere Antragsablehnungen, argwöhnisch überprüft, ob sie mit seinem bisherigen Informationsstand vereinbar sind und gegebenenfalls auch weitere Anträge stellt oder Dienstaufsichtsbeschwerden erhebt, wenn Angaben nach seinem Verständnis nicht miteinander kompatibel sind.
- 49 Schließlich bietet die Wahl der Mittel, mit denen der Kläger seine Informationsbegehren weiterverfolgt, keine Handhabe für die Annahme unzulässiger Rechtsausübung. Der Senat vermag aus eigener Wahrnehmung zu beurteilen, dass der Kläger für einzelne Begehren durchaus den dafür eröffneten Rechtsweg beschreitet und damit auch ein Kostenrisiko übernimmt, nachdem mehrere Verfahren des Klägers in der Berufungsinstanz anhängig sind bzw. waren. Aus den Schriftsätzen des vorliegenden Verfahrens und übereinstimmenden Äußerungen der Beteiligten in der mündlichen Verhandlung wird ersichtlich, dass in der Eingangsinstanz noch weitere Verfahren anhängig sind. Schon die gerichtliche Rechtsverfolgung steht einer den Ausschlag gebenden Bewertung entgegen, der Kläger bediene sich des Mittels der Dienstaufsichtsbeschwerde allein mit dem Ziel, Mitarbeiter persönlich anzugreifen und zu diskreditieren und der Behörde unnötige Selbstbefassungen aufzuzwingen, selbst wenn in einzelnen Fällen, namentlich wenn der Kläger eine Verletzung der Sollschrift des § 7 Abs. 5 Satz 2 IFG zum Gegenstand von

Dienstaufsichtsbeschwerden gemacht hat, der Einsatz dieses Mittels grenzwertig und unangemessen gewesen sein dürfte. Solche pauschalen Überreaktionen sind aber entgegen dem Vorbringen der Beklagten nicht auf gesetzesfremde Motive, sondern auf den in der mündlichen Verhandlung dargestellten Eindruck des Klägers zurückzuführen, das BMWi versuche, ihm nach Möglichkeit keine Informationen zu geben. Dieses behördliche Verhalten mag zwar auch dadurch begründet sein, dass der Kläger ihm erteilte Informationen auswertet und oftmals daran anknüpfend weitere Informationsanträge stellt; es kann aber auch als mitursächlich für vom Kläger vermutete, von ihm mit Dienstaufsichtsbeschwerden verfolgte Rechtsverstöße angesehen und bewertet werden und steht damit einer Gesamtwürdigung, diese Weiterungen belegten eine unzulässige Rechtsausübung, entgegen.

- 50 4. Das Verwaltungsgericht hat auch die Reichweite des von ihm angenommenen Ausschlussgrundes nach § 3 Nr. 4 IFG in Verbindung mit den die Vertraulichkeit von Vergabeunterlagen anordnenden Vorschriften des § 5 VgV bzw. § 17 Abs. 3 VOL/A-EG zutreffend bestimmt.
- 51 Die Beanstandung der Beklagten unter Berufung auf die Wendung im Urteil, sie habe sich hinsichtlich weiterer Unterlagen in der mündlichen Verhandlung nicht darauf berufen, dass diese der Vertraulichkeit unterfielen, begründet keinen Teilerfolg der Berufung.
- 52 Soweit sie geltend macht, es seien „weitere“ Passagen im Bewertungsvermerk vom 28. Juni 2012, in der Entscheidungsvorlage vom 24. September 2012, im Bearbeitungs- und Vergabevermerk vom 8. Januar 2012 und im Projektträgervertrag vom 9. November 2012 zu schwärzen, ist zum einen zu beachten, dass sich der Kläger in seinen Antragschreiben vom 30. Juni 2014 und 8. Juli 2014 mit Schwärzungen zum Schutz von Rechten Dritter und diesbezüglicher Wahrung der Vertraulichkeit einverstanden erklärt hat, so dass sein Antrag die Zugänglichmachung der von der Beklagten angeführten Stellen in den bezeichneten Unterlagen schon nicht umfassen dürfte. Zum anderen hat das Verwaltungsgericht in den Entscheidungsgründen (S. 12 des Entscheidungsabdrucks) ausgeführt, dass sich die Vertraulichkeit, damit sie ihren Zweck erfüllen könne, „zudem“ nicht nur auf die Teilnahmeanträge und Angebote selbst erstrecke, sondern auch auf solche Unterlagen, die den schutzwürdigen Inhalt wiedergeben. Nur beispielhaft hat es dann die im Projektträgervertrag enthaltene Preisangabe angeführt. Der Tenor des – vom Kläger nicht angefochtenen – Urteils ist im Lichte dieser Ausführungen auszulegen. Wenn danach Teilnahmeanträge, Angebote und Preisangaben im Vertrag genannt sind, so erfasst dies nach der Urteilsbegründung auch Informationen in solchen Unterlagen des Vergabeverfahrens, die Teile der Teilnahmeanträge, Angebote und Preisangaben wiedergeben. Danach sind die mit der Berufung begehrten Schwärzungen schon von der Entscheidung des Verwaltungsgerichts umfasst.
- 53 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO in Verbindung mit § 708 Nr. 10, § 711 der Zivilprozessordnung.
- 54 Die Revision ist nicht zuzulassen, weil keiner der in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Gründe vorliegt.