

---

**Datum:** 02.06.2015  
**Gericht:** Oberverwaltungsgericht NRW  
**Spruchkörper:** 15. Senat  
**Entscheidungsart:** Urteil  
**Aktenzeichen:** 15 A 2062/12  
**ECLI:** ECLI:DE:OVGNRW:2015:0602.15A2062.12.00

---

**Vorinstanz:** Verwaltungsgericht Köln, 13 K 1512/11

**Schlagworte:** Informationsanspruch Regierungsbehörde  
Gesetzgebungsverfahren Leitungsvorlagen Regierungsvorlagen  
Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung  
Informantenschutz Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse

**Normen:** § 3 Nr. 3 b), Nr. 7 IFG

**Leitsätze:**

Eine Regierungsbehörde kann die Einsichtnahme in gesetzesvorbereitende Regierungsvorlagen nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens regelmäßig nicht gestützt auf § 3 Nr. 3 b) IFG i.V.m. dem Grundsatz des Schutzes des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung verweigern.

Stellungnahmen privater Dritter gegenüber einer Regierungsbehörde zu einem Gesetzgebungsvorhaben unterfallen grundsätzlich nicht dem Vertraulichkeitsschutz des § 3 Nr. 7 IFG. Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen wird insoweit durch § 6 Satz 2 IFG gewährleistet.

---

**Tenor:**

Die Berufung wird zurückgewiesen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn

nicht die Klägerin vor der Vollstreckung Sicherheit in entsprechender Höhe leistet.

Die Revision wird zugelassen.

---

<u>Tatbestand:</u>	1
Die Klägerin begehrt von der Beklagten auf der Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes die Vorlage von Verwaltungsvorgängen im Zusammenhang mit dem Gesetzgebungsverfahren zum 6. Gesetz zur Änderung des Filmförderungsgesetzes vom 31. Juli 2010 (BGBl. I, S. 1048; im Folgenden: 6. FFG-Änderungsgesetz). Das 6. FFG-Änderungsgesetz nahm rückwirkend zum 1. Januar 2004 (vgl. § 73 Abs. 7 Satz 1 FFG) in § 67 FFG Bemessungsregeln für die von den Fernsehveranstaltern zu leistende Filmabgabe auf.	2
Die Klägerin betreibt bundesweit Filmtheater. Sie ist eine Gesellschaft der D. -Gruppe, der neben der Klägerin elf Schwestergesellschaften angehören, die ebenfalls in Deutschland Lichtspielhäuser unterhalten.	3
Am 8. September 2010 beantragte die Klägerin beim (damaligen) Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (im Folgenden: BKM) gemäß § 7 IFG, ihr sämtliche Verwaltungsvorgänge zugänglich zu machen, die der BKM im Zusammenhang mit dem Gesetzgebungsverfahren zum 6. FFG-Änderungsgesetz führt und geführt hat. Ihr besonderes Augenmerk gelte den Berechnungsmodellen und Kalkulationen, die für die Festlegung des Abgabenmaßstabs der Fernsehveranstalter gemäß § 67 FFG n. F. bestimmend gewesen seien, ferner den Berechnungen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit aller Einzahlergruppen. Vorsorglich werde mitgeteilt, dass personenbezogene Daten sowie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse unkenntlich gemacht werden dürften.	4
Mit Bescheid vom 15. Oktober 2010, zugegangen am 19. Oktober 2010, lehnte die Beklagte den Antrag ab. Zur Begründung führte sie aus, der BKM habe bei der Vorbereitung des 6. FFG-Änderungsgesetzes nicht als Behörde i.S.v. § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG gehandelt. Das Vorbereiten und Ausarbeiten von Gesetzentwürfen diene der Wahrnehmung des Initiativrechts der Bundesregierung. Diese Regierungstätigkeit sei kein Verwaltungshandeln. Die dem BKM vorliegenden amtlichen Informationen zu dem beantragten Thema bezögen sich ausschließlich auf die unmittelbare Erarbeitung des Regierungsentwurfs zum 6. FFG-Änderungsgesetz. Bei den Dokumenten handele es sich vorwiegend um Vermerke gegenüber der Hausleitung, Aufzeichnungen über interne Besprechungen, E-Mail-Verkehr mit Verbänden, Sendern und anderen Unternehmen, die zukünftig unter die Abgabepflicht fallen sollten, Gesamtkalkulationen zu den finanziellen Auswirkungen der Novelle sowie um Materialien zum parlamentarischen Verfahren und zur Veröffentlichung des Gesetzes im Bundesgesetzblatt. Die Prüfung der Unterlagen auf eventuell einschlägige Ausnahmetatbestände nach §§ 3 ff. IFG sei vor diesem Hintergrund nicht notwendig.	5
Die Klägerin erhob am 17. November 2010 Widerspruch. Zur Begründung machte sie geltend: Es sei mit Blick auf das gebotene weite Begriffsverständnis unzutreffend, eine Bundesbehörde von § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG auszunehmen, wenn im konkreten Fall Regierungstätigkeit ausgeübt werde. Die Ausnahmen gemäß §§ 3 Nr. 3, 4 Abs. 1 IFG griffen nicht, weil es um einen Anspruch auf Informationszugang nach Verabschiedung des Gesetzes gehe. Eine andere Betrachtungsweise laufe dem Transparenzgedanken des	6

Informationsfreiheitsgesetzes zuwider.

Mit Widerspruchsbescheid vom 17. Februar 2011 wies die Beklagte den Widerspruch zurück. 7

Die Klägerin hat am 11. März 2011 Klage erhoben. 8

Zur Begründung hat sie im Wesentlichen vorgetragen, sie habe einen Anspruch auf die 9  
begehrten Informationen aus § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG. Der BKM sei nach dem anzuwendenden  
funktionellen Behördenbegriff eine Behörde des Bundes, auch wenn er im konkreten Fall bei  
der Vorbereitung eines Gesetzentwurfs eine Regierungstätigkeit wahrgenommen habe. Die  
Gesetzesmaterialien zum 6. FFG-Änderungsgesetz seien amtliche Informationen. Sie seien  
beim BKM in seiner Zuständigkeit für die Kulturförderung - namentlich für die Filmförderung  
durch die unter seiner Aufsicht stehende Filmförderungsanstalt - entstanden. Der eng zu  
interpretierende Ausschlussgrund nach § 3 Nr. 3 b) IFG sei nicht gegeben bzw. von der  
Beklagten nicht nachvollziehbar belegt. Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung  
werde durch den begehrten Informationszugang nicht tangiert. Die Beratungen beim BKM  
zum 6. FFG-Änderungsgesetz seien längst abgeschlossen. Der Beratungsvorgang müsse  
nicht mehr geschützt werden. Ansonsten würden zahllose Informationsansprüche ins Leere  
laufen, da Verwaltungsvorgängen fast immer behördeninterne Beratungen vorausgingen.  
Einengende Vorwirkungen für zukünftige Gesetzgebungsverfahren seien nicht erkennbar. Die  
von der Beklagten auf S. 10 bis 13 ihres Schriftsatzes vom 10. Oktober 2011 aufgelisteten  
Unterlagen seien - nach ihrer Behauptung - Vorlagen an die Hausleitung des BKM und  
Kabinettsvorlagen. Die Beklagte habe den konkreten Inhalt dieser Unterlagen jedoch nicht  
substantiiert, so dass sich schon von daher keine Beeinträchtigung der freien und offenen  
Willensbildung der Regierung feststellen lasse. Überdies seien weder der Staatsminister noch  
das Kabinett an diese Vorlagen gebunden gewesen. Auch im Schriftsatz vom 6. Dezember  
2011 habe die Beklagte die Schutzwürdigkeit der Leitungsvorlagen nicht hinreichend  
substantiiert dargetan. Ähnliches gelte, soweit sich die Beklagte auf S. 14 bis 17 des  
Schriftsatzes vom 10. Oktober 2011 auf § 3 Nr. 7 IFG berufe. Die Informationsübermittlung  
zwischen Behörden sei nicht geschützt, so dass Unterlagen nicht von dem  
Informationsanspruch ausgenommen werden könnten, die von öffentlich-rechtlichen  
Rundfunkanstalten oder von der Filmförderungsanstalt stammten, bei der es sich um eine  
Bundesanstalt des öffentlichen Rechts handele. Die Beklagte habe ihre diesbezügliche  
Darlegungslast nicht erfüllt. Hinzu komme, dass auch § 3 Nr. 7 IFG nicht unbefristet gelte.  
Worin das aktuelle Interesse an der Wahrung der Vertraulichkeit bestehe, sei unklar. Im  
Hinblick auf den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nach § 6 Satz 2 IFG habe  
sie, die Klägerin, vorab erklärt, dass diese - soweit vorhanden - unkenntlich gemacht werden  
dürften. Allerdings beziehe sich dieser Geheimnisschutz nicht auf Personen des öffentlichen  
Rechts wie die Filmförderungsanstalt oder öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, auf deren  
Dokumente die Beklagte auf S. 20 bis 32 ihres Schriftsatzes vom 10. Oktober 2011 verweise.  
Gleiches gelte für Unterlagen, die von Verbänden stammten. Diese führten keinen  
wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb.

Im Termin zur mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht am 26. Juli 2012 hat die 10  
Beklagte erklärt, im Hinblick auf die Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts vom 3.  
November 2011 - 7 C 3.11, 7 C 4.11 - würden die in der überreichten Tabelle in Spalte 1  
(„Nur Argument keine Behörde“) gelisteten Aktenbestandteile der Klägerin in Form von  
Kopien spätestens bis zum 14. September 2012 zu Händen ihres Prozessbevollmächtigten  
zugänglich gemacht.

Daraufhin hat die Klägerin den Rechtsstreit in diesem Umfang für in der Hauptsache erledigt 11  
erklärt. Sie hat ausdrücklich anerkannt, dass die Beklagte berechtigt ist, in diesen Unterlagen

etwa enthaltene personenbezogene Daten i.S.v. § 5 IFG zu schwärzen. Die Beklagte hat sich dieser Erledigungserklärung angeschlossen.

Die Klägerin hat daraufhin beantragt, 12

die Beklagte unter Aufhebung des Bescheides des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien vom 15. Oktober 2010 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 17. Februar 2011 zu verpflichten, ihr - soweit der Rechtsstreit nicht in der Hauptsache übereinstimmend für erledigt erklärt worden ist - sämtliche Verwaltungsvorgänge, die der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien im Zusammenhang mit dem Gesetzgebungsverfahren zum 6. Gesetz zur Änderung des Filmförderungsgesetzes vom 31. Juli 2010 führt oder geführt hat, zugänglich zu machen. 13

Die Beklagte hat beantragt, 14

die Klage abzuweisen. 15

Sie hat im Wesentlichen vorgetragen, der Ablehnungsgrund des § 3 Nr. 3 b) IFG liege vor. Auch im Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes sei ein unausforschbarer Handlungsbereich der Exekutive bei ressortinternen und ressortübergreifenden Vorbereitungen zur Erstellung eines Gesetzesvorschlags anzuerkennen. Im Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung finde keine Abwägung mit dem Anspruch des Bürgers auf Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz statt. Diesem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung gehörten auch Leitungsvorlagen an, wie sie in ihrem Schriftsatz vom 10. Oktober 2011, S. 10 bis 13, bezeichnet seien. Der Schutz des Kernbereichs der Exekutive, der die Willensbildung der Regierung umfasse, sei nicht mit dem Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens zum 6. FFG-Änderungsgesetz entfallen oder weniger gewichtig. Dies folge auch aus den einengenden Vorwirkungen des nachträglichen Zugriffs auf Informationen auf zukünftige Gesetzgebungsverfahren. Den Erörterungen im Kabinett komme eine besondere Schutzwürdigkeit zu. Die freie und offene Willensbildung der Regierung werde gefährdet, wenn eine spätere Publizität zu befürchten sei. Eine unbegrenzte Offenheit von Unterlagen zur Vorbereitung von Gesetzen würde dazu führen, dass durch das Bekanntwerden z. B. von möglichen Meinungsverschiedenheiten auf Leitungsebene die Autorität des Gesetzes ausgehöhlt würde. Es gehe auch um sensible politische Einschätzungen. Es bestehe die Gefahr einer „Flucht in die Mündlichkeit“. Im Einzelnen erfasse § 3 Nr. 3 b) IFG die Blätter 65 bis 68, 112 bis 118, 327 bis 352, 534 bis 537, 557 bis 575, 576 bis 594, 822 bis 851, 852 bis 854, 860 bis 862, 897 bis 922, 1055 bis 1060, 1071 bis 1096, 1104 bis 1114, 1181 bis 1189, 1208 bis 1239, 1260 bis 1283 sowie 1294 bis 1320 (siehe S. 10 bis 13 des Schriftsatzes der Beklagten vom 10. Oktober 2011 und S. 4 bis 7 des Schriftsatzes vom 6. Dezember 2011). Der gewisse Abstraktionsgrad dieser Ausführungen liege in der Natur der Sache, um der Geheimhaltungsbedürftigkeit der betreffenden Teile der Verwaltungsvorgänge Rechnung zu tragen. Unverhältnismäßig pauschaliert werde dabei nicht. Darüber hinaus entfalle der Informationsanspruch der Klägerin wegen § 3 Nr. 7 IFG. Bezüglich bestimmter Dokumente habe sie, die Beklagte, ausdrücklich eine vertrauliche Behandlung zugesichert. § 3 Nr. 7 IFG gelte für die Blätter 101 bis 109, 122 bis 143, 267 bis 268, 404 bis 408, 538 bis 539, 1014 bis 1016, 1017 bis 1023, 1174 bis 1175, 1252 bis 1259 (siehe S. 14 bis 17 des Schriftsatzes der Beklagten vom 10. Oktober 2011). Das Interesse an der vertraulichen Behandlung bestehe fort. Der Schutzbereich des § 3 Nr. 7 IFG schließe öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten oder die Filmförderungsanstalt ein. Personenbezogene Daten Dritter seien gemäß § 5 IFG vom Informationszugang ausgeschlossen. Die Klägerin habe im Verwaltungsverfahren in die Schwärzung der entsprechenden Passagen eingewilligt. Einer unbeschränkten Offenlegung stehe schließlich 16

§ 6 Satz 2 IFG für folgende Abschnitte entgegen: Blätter 80 bis 83, 93 bis 98, 101 bis 109, 122 bis 143, 267 bis 268, 404 bis 408, 500 bis 503, 538 bis 539, 1014 bis 1016, 1017 bis 1023, 1174 bis 1175, 1252 bis 1255, 1256 bis 1258, 1259 und 1299 (siehe S. 20 bis 32 des Schriftsatzes der Beklagten vom 10. Oktober 2011). Eine Einwilligung des jeweiligen Geheimnisträgers liege nicht vor. Die Eigenschaft als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis bestehe auch bei partiellen Schwärzungen fort.

Mit Urteil vom 26. Juli 2012 hat das Verwaltungsgericht das Verfahren im Umfang der übereinstimmenden Erledigungserklärungen eingestellt. Im Übrigen hat es die Beklagte unter Abänderung des Bescheides des BKM vom 15. Oktober 2010 in der Gestalt seines Widerspruchsbescheides vom 17. Februar 2011 verpflichtet, der Klägerin die bei dem BKM geführten Verwaltungsvorgänge betreffend das Gesetzgebungsverfahren zum 6. FFG-Änderungsgesetz - soweit nicht für erledigt erklärt - mit Ausnahme der Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse zugänglich zu machen. Die Beklagte sei berechtigt, die Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse vor der Zugänglichmachung zu schwärzen. Im Übrigen hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen. Zur Begründung hat das Verwaltungsgericht im Wesentlichen ausgeführt, der Anspruch der Klägerin folge aus § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG. Die Beklagte könne sich hinsichtlich sog. Leitungsvorlagen nicht mit Erfolg auf den Versagungsgrund des § 3 Nr. 3 b) IFG berufen. Ebenso wenig könne sich die Beklagte hinsichtlich der Stellungnahmen, bezüglich derer sie eine vertrauliche Behandlung zugesichert habe, auf den Ausschlussgrund des § 3 Nr. 7 IFG stützen, soweit darin nicht Geschäftsgeheimnisse enthalten seien. Diese seien über § 6 Satz 2 IFG geschützt. Da alle betroffenen Geheimnisträger auf entsprechende Nachfrage des BKM mitgeteilt hätten, sie stimmten einer Bekanntgabe an die Klägerin nicht zu, sei die Beklagte berechtigt, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse vor der Zugänglichmachung der Akten an die Klägerin zu schwärzen. Soweit die Verwaltungsvorgänge Geschäftsgeheimnisse Dritter enthielten, sei die Klage mit Blick auf § 6 Satz 2 IFG unbegründet.

Das Verwaltungsgericht hat die Berufung zugelassen. 18

Die Beklagte hat am 31. August 2012 Berufung gegen das ihr am 7. August 2012 zugestellte Urteil eingelegt. 19

Zur Begründung ihrer Berufung trägt die Beklagte ihr erstinstanzliches Vorbringen wiederholend und vertiefend vor, von der Berufung nicht erfasst sei ihre Verpflichtung, Zugang zu denjenigen Teilen der Verwaltungsvorgänge zu gewähren, in denen die Kabinettsvorlagen lediglich den endgültig in Kraft getretenen Gesetzeswortlaut wiedergäben. Hierbei handele es sich um Blatt 830 bis 846, 904 bis 922, 1077 bis 1096 sowie Blatt 1219 bis 1239. Diese Blattbereiche werde sie der Klägerin unverzüglich offenbaren. Soweit das Verwaltungsgericht der Klage stattgegeben habe, stehe dem Informationszugang der Schutz des Kernbereichs der Exekutive im Rahmen des § 3 Nr. 3 b) IFG entgegen. Es entspreche einem nach der Lebenserfahrung naheliegenden und wahrscheinlichen Verhalten, dass Erwägungen, deren Offenbarung zu nachteiligen Konsequenzen für die Regierung führen könne, nicht mehr schriftlich in den Akten niedergelegt würden, wenn diese Akten nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens jedem beliebigen Dritten zugänglich gemacht werden müssten. Vielmehr sei zu erwarten, dass Einschätzungen mündlich abgegeben würden und nicht mit dem gebotenen Gewicht in das Gesetzgebungsverfahren einfließen. Ein Informationszugang könne auch einengende Vorwirkungen haben, soweit es um einen nachträglichen Zugriff auf Informationen über ein abgeschlossenes Gesetzgebungsverfahren gehe. Diese Erwartung sei nicht nur mit Blick auf rechtliche, sondern auch in Bezug auf politische und taktische Einschätzungen berechtigt. Darüber hinaus habe das 20

Verwaltungsgericht die Anforderungen an eine substantiierte Darlegung der Geheimhaltungsgründe im gerichtlichen Hauptsacheverfahren überspannt. Auf die Ausführungen in den Schriftsätzen vom 10. Oktober 2011, S. 10 bis 13, und vom 6. Dezember 2011, S. 4 bis 7, werde Bezug genommen. Es dürfe keine Substantiierung verlangt werden, die bereits zu einer Offenbarung der geheimzuhaltenden Informationen führe. Andernfalls laufe § 3 Nr. 3 b) IFG leer. Ohne ein „in-camera“-Verfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO habe das Verwaltungsgericht nicht stattgeben dürfen. Nur äußert vorsorglich werde zu Blatt 66 bis 68, 113 bis 118, 327 bis 352, 535 bis 537, 558 bis 594, 823 bis 829, 852 bis 854, 862, 897 bis 903, 1055 bis 1060, 1072 bis 1076, 1106 bis 1009, 1181 bis 1187c, 1208, 1210 bis 1218, 1260 bis 1283, 1294 bis 1301 ergänzend vorgetragen (siehe S. 17 bis 23 der Berufungsbegründung der Beklagten vom 19. November 2012). Ob das 6. FFG-Änderungsgesetz eine hochpolitische, brisante Gesetzesnovelle gewesen sei, sei für den Ausschlussgrund des § 3 Nr. 3 b) IFG unerheblich. Hinsichtlich der Unterlagen, für welche sie, die Beklagte, eine Vertraulichkeitszusage abgegeben habe, stehe dem Informationszugang § 3 Nr. 7 IFG entgegen. Diese Unterlagen seien auf S. 14 bis 17 des Schriftsatzes vom 10. Oktober 2011 konkret bezeichnet. Auch diesbezüglich gehe das Verwaltungsgericht von überzogenen Substantiierungsanforderungen aus. Bereits die Tatsache der Kennzeichnung als vertraulich sei ein hinreichendes Indiz für eine Vertraulichkeitsvereinbarung. Dieses Indiz sei nicht erschüttert. Einer weitergehenden Substantiierung der Vertraulichkeit bedürfe es nicht. Die wegen des Abgabenmaßstabs angeschriebenen betroffenen Kreise hätten im Hinblick auf ihre jeweilige Antwort durchweg darauf bestanden, dass alle übermittelten Informationen, d. h. das gesamte Schreiben, vertraulich behandelt würden. Würde sie, die Beklagte, gleichwohl zu einem Informationszugang verpflichtet, sei mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass in Zukunft nicht mehr in dem gebotenen Umfang Stellungnahmen zu Gesetzesvorhaben abgegeben würden. Zudem hätte § 3 Nr. 7 IFG sonst neben § 6 Satz 2 IFG keinen eigenständigen Anwendungsbereich mehr.

In der mündlichen Verhandlung am 2. Juni 2015 haben die Beteiligten klargestellt, welche Aktenbestandteile im Berufungsverfahren noch im Streit stehen. Die in den Spalten 3 und 4 der Übersicht, die erstinstanzlich dem Verwaltungsgericht überreicht worden ist, angegebenen Blattzahlen sind markiert worden, soweit sie noch Gegenstand des Berufungsverfahrens sind. Die Übersicht ist als Anlage zum Protokoll der mündlichen Verhandlung genommen worden. 21

Die Beklagte beantragt, 22

das angefochtene Urteil zu ändern, soweit sie darin verpflichtet worden ist, die bei ihr angefallenen Verwaltungsvorgänge betreffend das Gesetzgebungsverfahren zum 6. Gesetz zur Änderung des Filmförderungsgesetzes vom 31. Juli 2010 über Blatt 830 bis 846, Blatt 904 bis 922, Blatt 1077 bis 1096 sowie Blatt 1219 bis Blatt 1239 hinaus der Klägerin zugänglich zu machen, und insoweit die Klage abzuweisen. 23

Die Klägerin beantragt, 24

die Berufung zurückzuweisen. 25

Sie verteidigt das angefochtene Urteil und trägt ergänzend vor, der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 3 b) IFG liege nicht vor. Der Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung beziehe sich regelmäßig nur auf laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen, nicht auf abgeschlossene Verfahren. Eine einengende Vorwirkung durch eine Offenlegung von Leitungsvorlagen mit rechtlichen und/oder politisch-taktischen Erwägungen sei nach der 26

Lebenserfahrung nicht zu befürchten. Transparenz und Offenheit seien für den Fortbestand einer demokratischen Gesellschaft überlebenswichtige Faktoren. Sie erhöhten die Akzeptanz politischer Entscheidungen in der Bevölkerung und wirkten der Gefahr sachfremder lobbyistischer Einflussnahme entgegen. Die Leitung der Beklagten sei geradezu verpflichtet, ihre Mitarbeiter zu ermutigen, jedwede rechtlichen und/oder taktisch-politischen Überlegungen zu Papier zu bringen. Sollte die Beklagte dem nicht nachkommen, dürfe der Informationszugangsanspruch darunter nicht leiden. Eine größtmögliche Transparenz stärke Sachargumente. Das Informationsfreiheitsgesetz diene auch der Qualitätsverbesserung des gesamten Entscheidungsprozesses. Das Verwaltungsgericht habe die Darlegungsanforderungen an die Beklagte nicht überspannt. Die Ausnahmetatbestände des § 3 IFG seien grundsätzlich eng auszulegen. Die Beklagte habe den von ihr in Anspruch genommenen Kernbereichsschutz nicht hinreichend substantiiert. Dies sei auch in der Berufungsbegründung der Beklagten auf deren S. 17 ff. nicht geschehen. Auch die Kabinettsvorlagen unterlägen nicht dem Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung. Ob das 6. FFG-Änderungsgesetz eine hochpolitische und brisante Angelegenheit gewesen sei, sei bei der Beurteilung der Ausschlussgründe erheblich. Ein Zwischenverfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO sei nicht erforderlich. Die Voraussetzungen des § 3 Nr. 7 IFG seien ebenfalls nicht erfüllt. Eine schutzwürdige Vertraulichkeitsabrede habe die Beklagte auch in der Berufungsbegründung ab S. 26 nicht dargetan. Der Sache nach mache die Beklagte eine Bereichsausnahme für die Beteiligung Dritter an einem Gesetzgebungsverfahren geltend. Eine solche sehe das Informationsfreiheitsgesetz jedoch nicht vor.

Mit Urteil vom 28. Januar 2014 - 2 BvR 1561/12, 2 BvR 1562/12, 2 BvR 1563/12, 2 BvR 1564/12 -, BVerfGE 135, 155 = NVwZ 2014, 646 = juris, wies das Bundesverfassungsgericht die Verfassungsbeschwerden von Betreiberinnen von Filmtheatern gegen Abgabenbescheide der Filmförderungsanstalt nach dem Filmförderungsgesetz und gegen die diese als rechtmäßig bestätigenden fachgerichtlichen Urteile zurück. Zur Begründung führte das Bundesverfassungsgericht im Wesentlichen aus, die Verfassungsbeschwerden seien unbegründet. Die gesetzlichen Regelungen zur Erhebung der Filmabgabe der §§ 66 ff. FFG seien verfassungsgemäß. Namentlich genügten sie den finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen. 27

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie auf den Inhalt der von der Beklagten vorgelegten Verwaltungsvorgänge Bezug genommen. 28

E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e : 29

Unter Berücksichtigung der Teilerledigungserklärungen erster Instanz, des eingeschränkten Berufungsantrags der Beklagten sowie der rechtskräftigen Klageabweisung hinsichtlich der vom Verwaltungsgericht als schutzwürdig eingestuften Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und der dazu erfolgten Klarstellung durch die Beteiligten in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat am 2. Juni 2015 sind folgende Aktenbestandteile noch Gegenstand der Berufung: Blatt 66 bis 68, 112 bis 118, 327 bis 352, 534 bis 537, 557 bis 594, 822 bis 829, 852 bis 854, 860 bis 862, 897 bis 903, 1055 bis 1060, 1072 bis 1076, 1104 bis 1114, 1181 bis 1189, 1208 bis 1218, 1260 bis 1283, 1294 bis 1320 (bezogen auf den Ablehnungsgrund aus § 3 Nr. 3 b) IFG) und Blatt 101 bis 109, 122 bis 124, 135, 267, 404, 538, 1014 bis 1023, 1174 bis 1175, 1252 und 1256 bis 1257 (hinsichtlich des Ausschlusstatbestands des § 3 Nr. 7 IFG). 30

In diesem Umfang ist die Berufung zulässig, aber unbegründet. 31

32

Das Verwaltungsgericht hat der Klage insofern zu Recht stattgegeben.

Der solchermaßen noch streitige Ablehnungsbescheid der Beklagten vom 15. Oktober 2010 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 17. Februar 2011 ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO). 33

Die Klägerin hat aus § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG einen Anspruch gegen die Beklagte darauf, dass diese ihr Zugang zu den beim BKM angelegten Verwaltungsvorgängen betreffend das Gesetzgebungsverfahren zum 6. FFG-Änderungsgesetz gewährt, auch soweit dieser Zugang über die von der Berufung nicht umfassten Blattbereiche hinausgeht. 34

Die Anspruchsvoraussetzungen des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG liegen vor (dazu I.). Dem noch streitgegenständlichen Informationszugangsanspruch der Klägerin stehen die von der Beklagten geltend gemachten Ausschlussgründe des § 3 Nr. 3 b) IFG sowie des § 3 Nr. 7 IFG nicht entgegen. Dass andere Versagungstatbestände der Berufung zum Erfolg verhelfen - wie insbesondere § 6 Satz 2 IFG -, hat die Beklagte nicht dargetan und ist auch sonst nicht ersichtlich (dazu II.). 35

I. Die Anspruchsvoraussetzungen des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG sind gegeben. 36

Nach dieser Vorschrift hat jeder nach Maßgabe des Informationsfreiheitsgesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Darüber hinaus richtet sich der Anspruch gemäß § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG gegen sonstige Bundesorgane und Bundeseinrichtungen, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. § 2 Nr. 1 Satz 1 IFG bestimmt weiter, dass eine amtliche Information im Sinne des Informationsfreiheitsgesetzes jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung unabhängig von der Art ihrer Speicherung ist. Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen, gehören nicht dazu (§ 2 Nr. 1 Satz 2 IFG). 37

Behörden des Bundes i.S.v. § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG sind alle Stellen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen. § 1 Abs. 1 IFG liegt ein funktionelles Verständnis zugrunde. Bei sonstigen Bundesorganen und -einrichtungen macht er die Anwendbarkeit des Informationsfreiheitsgesetzes von der jeweils wahrgenommenen Aufgabe abhängig. Dieses aufgabenbezogene Merkmal kennzeichnet die in § 1 Abs. 1 Sätze 1 und 2 IFG genannten Anspruchsverpflichteten. 38

Vgl. BVerwG, Urteile vom 15. November 2012- 7 C 1.12 -, NVwZ 2013, 431 = juris Rn. 22, vom 3. November 2011 - 7 C 3.11 -, BVerwGE 141, 122 = DVBl. 2012, 176 = juris Rn. 11, und vom 3. November 2011 - 7 C 4.11 -, DVBl. 2012, 180 = juris Rn. 11, jeweils unter Hinweis auf BT-Drs. 15/4493, S. 7. 39

Der weite und umfassende funktionelle Verwaltungsbegriff des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG schließt das Regierungshandeln ein. Das Informationsfreiheitsgesetz will die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürger durch die Verbesserung der Informationszugangsrechte stärken. Es soll auf der Grundlage der so vermittelten Erkenntnisse der Meinungs- und Willensbildung in der Demokratie dienen. Dieser Zweck würde nur unvollkommen gefördert, wenn gerade der Bereich der Vorbereitung und Durchführung grundlegender Weichenstellungen für das Gemeinwesen vom Geltungsbereich des Gesetzes ausgenommen wäre. Im Einklang mit der allgemeinen Zielsetzung des Gesetzes ist der Gesetzgeber davon ausgegangen, dass nicht nur die alltägliche, insbesondere der Anwendung der Gesetze dienende Verwaltungstätigkeit, sondern gerade auch der Bereich des Regierungshandelns grundsätzlich dem Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes unterfallen soll und 40

sich Ausnahmen grundsätzlich nach Maßgabe der gesetzlich vorgesehenen Informationsversagungsgründe rechtfertigen lassen müssen. Nur so erklärt sich, dass die Begründung des Gesetzentwurfs ausdrücklich einen von der Verfassung gebotenen Verweigerungsgrund für einen Teilausschnitt des Regierungshandelns - nämlich den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung - anführt. Dies wäre entbehrlich, wenn die obersten Bundesbehörden in ihrer Rolle als Träger der Regierungstätigkeit schon nicht zum Kreis der Anspruchsverpflichteten gehörten. Verfassungsrechtliche Bedenken stehen dem nicht entgegen. Der besonderen Schutzbedürftigkeit sensibler und vertraulicher Informationen aus dem Bereich der Regierung ist unter Beachtung der jeweils konkreten Umstände nach Maßgabe der im Informationsfreiheitsgesetz vorgesehenen Verweigerungsgründe Rechnung zu tragen. Dabei sind verfassungsrechtlich begründete Rechtspositionen zu berücksichtigen. Falls erforderlich sind ergänzend verfassungsunmittelbare Weigerungsgründe heranzuziehen.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 3. November 2011 - 7 C 3.11 -, BVerwGE 141, 122 = DVBl. 2012, 176 = juris Rn. 20 ff., und vom 3. November 2011 - 7 C 4.11 -, DVBl. 2012, 180 = juris Rn. 20 ff., jeweils unter Hinweis auf BT-Drs. 15/4493, S. 6 und ,S. 12. 41

Daraus folgt, dass auch die Tätigkeit eines Bundesministeriums bzw. einer sonstigen Regierungsbehörde - wie dem BKM - bei der Vorbereitung und Begleitung von Gesetzesvorhaben in den Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG fällt. Lediglich der spezifische Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten (insbesondere Gesetzgebung, Kontrolle der Bundesregierung etc.) soll vom Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz ausgenommen bleiben. 42

Vgl. dazu die Begründung des Gesetzentwurfs BT-Drs. 15/4493, S. 8; sowie OVG NRW, Urteil vom 15. Januar 2014 - 8 A 467/11 -, NWVBl. 2014, 267 = juris Rn. 47 ff.; OVG Berlin-Brandenburg, Urteile vom 13. November 2013- OVG 12 B 3.12 -, juris Rn. 34 ff., und vom 5. Oktober 2010 - OVG 12 B 5.08 -, juris Rn. 19; Schoch, IFG, 2009, § 1 Rn. 94 ff. 43

Ausgehend von diesen Maßstäben ist der BKM grundsätzlich anspruchspflichtete Behörde des Bundes i.S.v. § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG. Seine hinreichende organisationsrechtliche Verselbständigung ergibt sich aus dem in das erstinstanzliche Verfahren eingeführten BKM-Organisationsplan. Das Tätigwerden des BKM bei der Erarbeitung des 6. FFG-Änderungsgesetzes ist Verwaltung im Verständnis des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG. Die Erstellung von Leitungs- und Kabinettsvorlagen sowie die Einholung von Stellungnahmen der von dem Gesetzesvorhaben betroffenen Kreise ist - auch als Regierungshandeln - nach dem oben Gesagten funktionell Verwaltung. Dies hat die Beklagte in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht auch zugestanden. Sie hat die Klägerin in dieser Hinsicht klaglos gestellt. 44

II. Dem im Berufungsverfahren noch umstrittenen Informationszugangsanspruch der Klägerin stehen die von der Beklagten ins Feld geführten Ausschlussgründe des § 3 Nr. 3 b) IFG (dazu 1.) und des § 3 Nr. 7 IFG (dazu 2.) nicht entgegen. Andere Ablehnungstatbestände wie in Sonderheit § 6 Satz 2 IFG, die zur Begründetheit der Berufung führen können, sind nicht ersichtlich (dazu 3.). Um zu diesen Befunden zu gelangen, ist der Senat nicht verpflichtet, ein „in-camera“-Verfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO einzuleiten. Der darauf gerichtete Hilfsbeweis Antrag der Beklagten, den diese in der mündlichen Verhandlung am 2. Juni 2015 gestellt hat, ist abzulehnen (dazu 4.). 45

1. Der Versagungstatbestand des § 3 Nr. 3 b) IFG i.V.m. mit den verfassungsrechtlich verankerten Maßstäben zum Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung greift 46

nicht zugunsten der Beklagten ein. Die Beklagte beruft sich mit Schriftsätzen vom 10. Oktober 2011, vom 6. Dezember 2011 und vom 19. November 2012 - sowie zuletzt in der mündlichen Verhandlung am 2. Juni 2015 - auf diese Ausnahmeklausel ohne Erfolg.

Nach § 3 Nr. 3 b) IFG besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn und solange die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden. 47

§ 3 Nr. 3 b) IFG schützt innerbehördlichen Beratungen, die auf eine offene Meinungsbildung und einen freien Meinungs austausch angelegt sind. Derartige Beratungen sollen wegen des Wissens um eine Offenlegung der einzelnen Beiträge und Meinungs bekundungen im Beratungsprozess nicht beeinträchtigt werden. Mit der Formulierung „solange“ wird deutlich gemacht, dass der Informationszugang grundsätzlich nur aufgeschoben ist. Die Dauer des Aufschubs bestimmt sich danach, ob der Schutz der Vertraulichkeit weiterhin eine Offenlegung der Beratungsinterna verbietet. Der Abschluss des laufenden Verfahrens bildet dafür keine unüberwindbare zeitliche Grenze. Der Schutz der Vertraulichkeit behördlicher Beratungen und das daraus folgende Verbot der Offenlegung von Beratungsinterna kann also über den Abschluss des laufenden Verfahrens hinausreichen. Im Übrigen erfasst § 3 Nr. 3 b) IFG nur den eigentlichen Vorgang der behördlichen Entscheidungsfindung, d. h. die Besprechung, Beratschlagung und Abwägung - den Beratungsprozess im engeren Sinne -, nicht aber die hiervon zu unterscheidenden Tatsachengrundlagen und die Grundlagen der Willensbildung (Beratungsgegenstand) sowie das Ergebnis der Willensbildung (Beratungsergebnis). 48

Vgl. zum Ganzen BVerwG, Urteile vom 3. November 2011 - 7 C 3.11 -, BVerwGE 141, 122 = DVBl. 2012, 176 = juris Rn. 31, und vom 3. November 2011 - 7 C 4.11 -, DVBl. 2012, 180 = juris Rn. 31, Beschluss vom 18. Juli 2011- 7 B 14.11 -, NVwZ 2011, 1072 = juris Rn. 5; OVG NRW, Urteil vom 2. November 2010 - 8 A 475/10 -, juris Rn. 91. 49

Der Ablehnungsgrund des § 3 Nr. 3 b) IFG bezieht sich des Weiteren nur auf die aus tragfähigen Gründen „notwendige Vertraulichkeit“ (vgl. zu diesem Begriff § 3 Nr. 3 a) IFG) behördlicher Beratungen. Er erstreckt seinen Schutz nicht auf jeglichen behördlichen Entscheidungsfindungsprozess. 50

Vgl. BVerwG, Urteil vom 3. November 2011 - 7 C 4.11 -, DVBl. 2012, 180 = juris Rn. 31, Beschluss vom 18. Juli 2011 - 7 B 14.11 -, NVwZ 2011, 1072 = juris Rn. 5, unter Hinweis auf BT-Drs. 15/4493, S. 10; OVG NRW, Urteil vom 2. November 2010 - 8 A 475/10 -, juris Rn. 86; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 21. April 2015 - OVG 12 N 88.13 -, juris Rn. 8. 51

Eine Beeinträchtigung der Beratung von Behörden i.S.d. § 3 Nr. 3 b) IFG erfordert zudem ebenso wie die übrigen von § 3 IFG erfassten Gefahren, Beeinträchtigungen und nachteiligen Auswirkungen, dass die konkrete Möglichkeit der Verletzung der Vertraulichkeit behördlicher Beratungen besteht bzw. dass eine solche Verletzung hinreichend wahrscheinlich ist. 52

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 15. Januar 2014 - 8 A 467/11 -, NWVBl. 2014, 267 = juris Rn. 101. 53

In die so zu verstehende einfachgesetzliche Versagungsbestimmung des § 3Nr. 3 b) IFG ist der verfassungsrechtliche Grundsatz des Schutzes des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung zu integrieren. 54

Die ausgehend vom Gewaltenteilungsprinzip insbesondere im Parlamentsrecht entwickelte Rechtsfigur des Schutzes des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung schließt zur 55

Wahrung der Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Regierung einen auch von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich ein. 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. Ein Informationsanspruch könnte durch seine einengenden Vorwirkungen die Regierung in der ihr zugewiesenen selbständigen Funktion beeinträchtigen. Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen sind umso schutzwürdiger, je näher sie der gubernativen Entscheidung stehen. Den Erörterungen im Kabinett kommt eine besonders hohe Schutzwürdigkeit zu. Die vorgelagerten Beratungs- und Entscheidungsabläufe sind der parlamentarischen Kontrolle demgegenüber in einem geringeren Maße entzogen.

Vgl. BVerwG, Urteile vom 3. November 2011 - 7 C 3.11 -, BVerwGE 141, 122 = DVBl. 2012, 176 = juris Rn. 30, und vom 3. November 2011 - 7 C 4.11 -, DVBl. 2012, 180 = juris Rn. 35, jeweils unter Hinweis auf BVerfG, Beschluss vom 17. Juni 2009 - 2 BvE 3/07 -, BVerfGE 124, 78 = DVBl. 2009, 1107 = juris Rn. 122 ff. (zur Grenze der Befugnisse parlamentarischer Untersuchungsausschüsse im Verhältnis zur Regierung); siehe dazu außerdem BVerfG, Beschluss vom 30. März 2004 - 2 BvK 1/01 -, BVerfGE 110, 199 = NVwZ 2004, 1105 = juris Rn. 43 ff. 56

Übertragen auf das Informationsfreiheitsrecht folgt daraus, dass der nach diesen Maßstäben gewährleistete Schutz der Regierungstätigkeit sich auch gegenüber einfachgesetzlichen Auskunftsansprüchen Dritter durchsetzen muss, damit er im Verhältnis der Verfassungsorgane untereinander nicht unterlaufen wird und ins Leere geht. Um dies zu erreichen, wird der Kernbereichsschutz in der Begründung des Gesetzentwurfs des Informationsfreiheitsgesetzes als ungeschriebener Versagungsgrund angeführt. Dessen Anliegen überschneidet sich aber jedenfalls teilweise mit dem geschriebenen Versagungsgrund nach § 3 Nr. 3 b) IFG. Dessen tatbestandliche Voraussetzungen sind offen für die Berücksichtigung des präventiven Schutzes der Funktionsfähigkeit der Regierung, so dass dieser Verfassungsgrundsatz in die Anwendung des § 3 Nr. 3 b) IFG zu integrieren ist. Erst wenn sich gleichwohl Schutzlücken auftun, ist auf verfassungsunmittelbare Grenzen des Informationsanspruchs zurückzugreifen. 57

Vgl. BVerwG, Urteil vom 3. November 2011 - 7 C 3.11 -, BVerwGE 141, 122 = DVBl. 2012, 176 = juris Rn. 31. 58

Dass die jeweils verfahrensgegenständlichen amtlichen Informationen am Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung - und somit auch an demjenigen des § 3 Nr. 3 b) IFG - teilhaben, hat die nach § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG in Anspruch genommene Behörde darzulegen. Die befürchteten negativen Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit der Regierung müssen anhand der jeweiligen Umstände des Einzelfalles nachvollziehbar belegt werden. Um diesen Anforderungen zu genügen, reicht es nicht aus, dass die Regierungsbehörde vorträgt, die Willensbildung innerhalb der Regierung nehme Schaden, weil eine nachträgliche Publizität von Unterlagen, die der Vorbereitung eines Gesetzes 59

dienten, künftig eine sachlich förderliche Kommunikation zwischen den Beteiligten hemmen könnte, es bestehe die Gefahr, dass die Offenheit des der Regierungsentscheidung vorgelagerten Abstimmungsprozesses leide und es zu einer Versteinerung dieses Prozesses komme, weil ein Abweichen von Bewertungen dann schwierig sei. Damit wird letztlich nur geltend gemacht, dass die Beratungen im Rahmen der Gesetzesvorbereitung in jeglicher Hinsicht vertraulich bleiben müssen und deshalb auch nach Abschluss des Verfahrens der Öffentlichkeit nicht zugänglich gemacht werden dürfen. Diese Argumentation läuft aber darauf hinaus, die gesetzesvorbereitende Tätigkeit einer Behörde im Gesetzgebungsverfahren ganz generell den Ansprüchen nach dem Informationsfreiheitsgesetz zu entziehen. Eine solche Bereichsausnahme sieht das Informationsfreiheitsgesetz indes nicht vor.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 3. November 2011 - 7 C 3.11 -, BVerwGE 141, 122 = DVBl 2012, 176 = juris Rn. 31, unter Hinweis auf BVerfG, Beschluss vom 30. März 2004 - 2 BvK 1/01 -, BVerfGE 110, 199 = NVwZ 2004, 1105 = juris Rn. 51 ff. (zu parlamentarischen Untersuchungsausschüssen); siehe zur Einzelfallbezogenheit der Prüfung mit Blick auf parlamentarische Informationsrechte außerdem BVerfG, Beschluss vom 17. Juni 2009 - 2 BvE 3/07 -, BVerfGE 124, 78 = DVBl. 2009, 1107 = juris Rn. 126. 60

Nach diesen Grundsätzen kann die Beklagte die Ablehnung des von der Klägerin begehrten Informationszugangs nicht auf § 3 Nr. 3 b) IFG i.V.m. dem Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung stützen. Die Beklagte hat insbesondere in ihren Schriftsätzen vom 10. Oktober 2011, vom 6. Dezember 2011 und vom 19. November 2012 sowie zuletzt in der mündlichen Verhandlung am 2. Juni 2015 nicht anhand der Umstände des Einzelfalles nachvollziehbar belegt, dass die Vertraulichkeit der Beratung im Bereich der Regierung bzw. im Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung bei der Vorbereitung und Begleitung von Gesetzesvorhaben (künftig) konkret beeinträchtigt wird, wenn sie die von der Klägerin herausverlangten Verwaltungsvorgänge des BKM betreffend das 6. FFG-Änderungsgesetz offenlegt. 61

Das 6. FFG-Änderungsgesetz ist am 31. Juli 2010 verabschiedet worden. Das Bundesverfassungsgericht hat seine Verfassungsmäßigkeit mit Urteil vom 28. Januar 2014 - 2 BvR 1561/12, 2 BvR 1562/12, 2 BvR 1563/12, 2 BvR 1564/12 -, BVerfGE 135, 155 = NVwZ 2014, 646 = juris, bestätigt. Es handelt sich bei den gesetzesvorbereitenden behördeninternen Beratungen zum 6. FFG-Änderungsgesetz, die der BKM in seinem Verwaltungsvorgang dokumentiert hat, daher um einen in doppelter Hinsicht rechtlich wie tatsächlich abgeschlossenen Vorgang. Dass dieser abgeschlossene Vorgang dennoch nach Maßgabe von § 3 Nr. 3 b) IFG und Aspekten des Schutzes des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung geheim gehalten werden muss, um die notwendige Vertraulichkeit der Beratungen im Bereich der Regierung zu schützen, hat die Beklagte nicht zur Überzeugung des Senats dargetan. 62

Die Begründung der Beklagten, die Blattbereiche 66 bis 68 und 112 bis 118 enthielten einen mit rechtlichen und politischen Bewertungen versehenen Sprechzettel zur Vorbereitung des Staatsministers auf eine Sitzung des Ausschusses für Kultur und Medien des Deutschen Bundestages am 22. April 2009 zur Novellierung des Filmförderungsgesetzes bzw. auf eine Sitzung im Bundeskanzleramt am 4. Mai 2009, der sog. aktive und reaktive Gesprächspositionen des Staatsministers beschreibe und einzelne politische Handlungsoptionen und die diesbezügliche mögliche Positionierung des Staatsministers in der jeweiligen Sitzung darlege, füllt die Anforderungen des § 3 Nr. 3 b) IFG i.V.m. mit dem Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung stellt, nicht aus. Es geht bei dieser Sitzungsvorbereitung des Staatsministers nicht um eine gubernative Entscheidung oder um 63

Erörterungen im Kabinett selbst, die in besonderem Maß schützenswert sind. Vielmehr spricht die Beklagte hiermit einen vorbereitenden Beratungsprozess im Bereich des BKM an, dessen nachträgliche Offenbarung die Funktionsfähigkeit der Regierung nicht konkret zu beeinträchtigen droht. Schliesse man sich der Position der Beklagten an, würde dies darauf hinauslaufen, eine informationsfreiheitsrechtliche Bereichsausnahme für die Vorbereitung von Gesetzesvorlagen durch die Regierung anzuerkennen, die das Informationsfreiheitsgesetz de lege lata nicht vorsieht. §§ 1 Abs. 1 Satz 1, 3 Nr. 3 b) IFG verlangen stattdessen - jedenfalls bei, wie hier, abgeschlossenen Gesetzgebungsverfahren - auch von der Regierung (hier in Gestalt des BKM), sich Informationszugangsansprüchen zu stellen und auch auf diese Weise Regierungsentscheidungen und -positionen jedenfalls nachträglich erklären zu müssen.

Im Hinblick auf zukünftige Gesetzgebungsverfahren darf sich die Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes nicht an der Vorstellung orientieren, dass es bei den verantwortlich handelnden Regierungsangehörigen zu einengenden Vorwirkungen („Hemmungen“) bzw. zu einer „Flucht in die Mündlichkeit“ kommt. Vielmehr entspricht es einer ordnungsgemäß agierenden Ministerialverwaltung, komplexe Entscheidungsprozesse schriftlich vorzubereiten und zu dokumentieren. Dies schließt die fortgesetzte Bereitschaft der Verantwortungsträger der Regierung sowie der Arbeitsebene ein, ihre jeweiligen Auffassungen (ab-) zu bilden, mögen diese später im Entscheidungsprozess auch wieder aufgegeben werden. Der von der Beklagten in der mündlichen Verhandlung am 2. Juni 2015 hervorgehobene Umstand, dass das Filmförderungsgesetz häufig novelliert werde, ändert daran nichts. Abgesehen davon, dass nicht jede Novelle den Inhalt des 6. FFG-Änderungsgesetzes haben muss und schon deswegen einengende Vorwirkungen durch den streitigen Informationszugang nicht pauschal zu erwarten sind, gilt für jedes Gesetzesvorhaben neu, dass sich die Regierung auf die Transparenzvorgaben des Informationsfreiheitsgesetzes grundsätzlich einzustellen hat, ohne dass die Qualität ihrer Vorbereitungsarbeit darunter leiden darf.

64

Die Autorität eines in Kraft getretenen Gesetzes kann durch die Form der Publizität, die das Informationsfreiheitsgesetz herstellt, nicht leiden. Ein förmliches Gesetz schöpft seine verfassungsrechtliche Legitimität aus dem Parlamentsbeschluss (Art. 77 Abs. 1 GG) und dem Gedanken der Volkssouveränität

65

(Art. 20 Abs. 2 GG). Dass einem Gesetzesbeschluss ein ergebnisoffener (verfassungs-)rechtlicher und rechtspolitischer Diskurs vorausgeht, der insbesondere auch innerhalb der am Gesetzgebungsprojekt beteiligten Regierungsstellen stattfindet, versteht sich in einer offenen Gesellschaftsordnung von selbst und wird von der Öffentlichkeit nicht anders erwartet.

66

Den Tatbestand des § 3 Nr. 3 b) IFG füllt im Anschluss daran auch nicht der Vortrag der Beklagten zu den Blättern 327 bis 352 aus, bei denen es sich um eine Vorlage an den Staatsminister handele, die handschriftliche Anmerkungen des Staatsministers und der Abteilungsleiterin im BKM enthalte, die sich auf politische Bewertungen des Staatsministers bzw. der Abteilungsleiterin bezögen. Dies gilt ebenfalls, soweit dieser Blattbereich politische und rechtliche Bewertungen einzelner auf die Gesetzesnovelle bezogener Fragen und eine Formulierungshilfe für einen Gesetzentwurf aufweist, die einen von dem schließlich in Kraft getretenen Gesetzeswortlaut verschiedenen Inhalt hat und im Übrigen aufgrund der Nachvollziehbarkeit der Änderungen im Dokument Rückschlüsse darauf zulässt, welche politische Einschätzung von welcher am Gesetzesvorhaben beteiligten Stelle vorgenommen worden ist. Nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens und nach der im Tatbestand referierten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28. Januar 2014 zur

67

Verfassungsmäßigkeit des 6. FFG-Änderungsgesetzes ist die Vertraulichkeit dieser Beratungen aus den zuvor genannten Gründen nicht mehr gemäß § 3 Nr. 3 b) IFG schutzwürdig. Diese Aktenstücke betreffen einen abgeschlossenen Vorgang und sind außerhalb des Kernbereichs der Regierung angesiedelt. Die von Beklagenseite befürchteten einengenden Vorwirkungen dürfen nach der Grundidee des Informationsfreiheitsgesetzes - wie gesagt - nicht generalisierend in die Prüfung des § 3 Nr. 3 b) IFG eingestellt werden.

Zum Weiteren trägt die Beklagte auch zu Blatt 534 bis 537 des Verwaltungsvorgangs des BKM lediglich vor, diese Passage beinhalte eine Vorlage des zuständigen Referats für den Staatsminister für eine Sitzung des Ausschusses für Kultur und Medien des Deutschen Bundestages am 11. Juli 2009 inklusive eines Sprechzettels für diese Sitzung mit politischen Wertungen. Sie befasse sich mit der Umsetzung einzelner, politisch umstrittener Aspekte der Novelle, mithin der Sache nach mit verhandlungstaktischen Positionen, die aber nicht notwendig in das endgültige Gesetz eingegangen seien. Nach den dargestellten Grundsätzen reicht auch dies und die allgemeine Sorge der Beklagten, eine Herausgabe dieser Unterlagen könne zukünftig die Kommunikation zwischen dem Staatsminister und seinen Mitarbeitern hemmen, für den Ausschlussstatbestand des § 3 Nr. 3 b) IFG nicht aus. 68

Entsprechendes ist zusammenfassend hinsichtlich der übrigen von der Beklagten als nach § 3 Nr. 3 b) IFG i.V.m. dem Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung schützenswert eingeordneten Blattbereiche 557 bis 594, 822 bis 829, 852 bis 854, 860 bis 862, 897 bis 903, 1055 bis 1060, 1072 bis 1076, 1104 bis 1114, 1181 bis 1189, 1208 bis 1218, 1260 bis 1283, 1294 bis 1320 zu sagen. Diese betreffen nach dem Vorbringen der Beklagten erneut Vorlagen des zuständigen Referats an den Staatsminister im Hinblick auf die Novellierung des Filmförderungsgesetzes und das Ergebnis der Branchenanhörung jeweils mit politischen und juristischen Einschätzungen und Wertungen, Sprechzettel für den Staatsminister für Sitzungen des Bundestagsausschusses für Kultur und Medien am 2. Dezember 2009, am 27. Januar 2010 und am 19. Mai 2010, bei denen ein Sachstandsbericht zu der Novelle zu erstatten gewesen sei (mit dem entsprechenden Inhalt wie auf Blatt 65 bis 68), Kabinettsvorlagen mit einem Anschreiben des Staatsministers an den Chef des Bundeskanzleramts mit politischen Bewertungen und einer internen Handlungsanweisung für den Regierungssprecher ebenfalls mit politischen Wertungen, die der Regierungssprecher aber nicht öffentlich kommuniziert habe, sowie Ausführungen der zuständigen Stellen des BKM für den Staatsminister im Hinblick auf Unterlagen für den Ausschuss für Kultur und Medien des Deutschen Bundestags nebst handschriftlichen Anmerkungen des Staatsministers und auf diese bezogene Vermerke. 69

Was die Kabinettsvorlagen anbelangt, ist die zusätzliche Bemerkung veranlasst, dass auch diese zumindest bei abgeschlossenen Gesetzgebungsverfahren - wie hier - nicht dem Kernbereich der Exekutive zuzurechnen sind, der ohne weitere konkrete Beeinträchtigungen den Vertraulichkeitsschutz des § 3 Nr. 3 b) IFG genießt. Die Kabinettsvorlagen stellen keine gubernativen Entscheidungen dar und geben aus sich heraus auch keinen Aufschluss über die vertraulich zu behandelnden Beratungen im Kabinett selbst. Diesem gehört der BKM im Übrigen nach Art. 62 GG nicht an, weil er kein Bundesminister ist. 70

Die von Beklagenseite in der mündlichen Verhandlung am 2. Juni 2015 angesprochenen Wertungswidersprüche der vorstehenden Betrachtungsweise zum Geheimnisschutz innerhalb des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens bestehen nicht. 71

§ 1 Abs. 1 IFG nimmt parlamentarische Angelegenheiten bewusst aus dem Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes heraus. 72

Vgl. erneut die Begründung des Gesetzentwurfs BT-Drs. 15/4493, S. 8.	
Sachlicher Grund dafür ist, dass parlamentarische Angelegenheiten, die der Rechtssetzung dienen oder anderweitig mandatsbezogen sind, ein spezifischer Bereich sind, in dem weisungsunabhängig und nach eigenen verfassungsrechtlichen Regeln gearbeitet wird.	74
Vgl. wiederum OVG NRW, Urteil vom 15. Januar 2014 - 8 A 467/11 -, NWVBl. 2014, 267 = juris Rn. 47 ff.; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 13. November 2013 - OVG 12 B 3.12 -, juris Rn. 34 ff.; Schoch, IFG, 2009, § 1 Rn. 94 ff.	75
Dieser Bereich soll informationsfreiheitsrechtlich anders behandelt werden als die Tätigkeit der Verwaltung, die - auch und gerade in Gestalt von Regierungshandeln - durch das Informationsfreiheitsgesetz einer weitergehenden Kontrolle durch die öffentliche Meinung, die auf fundierte Informationen angewiesen ist, geöffnet werden soll.	76
Vgl. auch dazu BVerwG, Urteil vom 3. November 2011 - 7 C 3.11 -, BVerwGE 141, 122 = DVBl. 2012, 176 = juris Rn. 23.	77
2. Der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 7 IFG ist gleichfalls nicht erfüllt.	78
Nach dieser Vorschrift besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht bei vertraulich erhobener oder übermittelter Information, soweit das Interesse des Dritten an einer vertraulichen Behandlung im Zeitpunkt des Antrags auf Informationszugang noch fortbesteht.	79
§ 3 Nr. 7 IFG bezweckt im besonderen öffentlichen Interesse den Schutz von Informations- und Hinweisgebern u. a. auf dem Gebiet der Strafverfolgung, des Verfassungsschutzes, des Nachrichtendienstes oder des Wettbewerbsrechts. Er soll die - freiwillige - Bereitschaft der Bürger zur Kooperation mit der Verwaltung in Aufgabenbereichen fördern, in denen die Behörden in hohem Maß auf Informationen aus dem privaten Bereich angewiesen sind.	80
Vgl. die Begründung des Gesetzentwurfs BT-Drs. 15/4493, S. 11; OVG Berlin-Brandenburg, Urteile vom 8. Mai 2014 - OVG 12 B 4.12 -, juris Rn. 32, und vom 5. Oktober 2010 - OVG 12 B 5.08 -, juris Rn. 31; Schoch, IFG, 2009, § 3 Rn. 186 ff.	81
Neben der zwischen dem Hinweisgeber und der Behörde vereinbarten Vertraulichkeit setzt § 3 Nr. 7 IFG ein fortdauerndes schutzwürdiges Interesse des Dritten oder der Behörde an der vertraulichen Behandlung der Information voraus. Das Interesse an der Vertraulichkeit muss objektiv berechtigt sein. Andernfalls stünde der Informationszugang zur Disposition der am Informationsaustausch Beteiligten. Er könnte sowohl einseitig durch den Informationsgeber und die Behörde als auch durch eine gegenseitig vereinbarte Vertraulichkeit unterlaufen werden. Die Annahme eines derart weitreichenden Ausnahmetatbestands ist dem tendenziell restriktiven System des § 3 IFG fremd.	82
Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 28. Juni 2013 - OVG 12 B 9.12 -, juris Rn. 34 f.; Schoch, IFG, 2009, § 3 Rn. 192 (unter Hinweis auf eine Vertraulichkeitsabrede des Bundes mit Toll Collect in einem Maut-Betreibervertrag).	83
Die Kennzeichnung einer Information als vertraulich ist für ihre Schutzbedürftigkeit lediglich ein Indiz, welches die Behörde konkret und nachvollziehbar erhärten muss. Die Behörde muss auch im Hinblick auf § 3 Nr. 7 IFG darlegen, dass im Fall der Verneinung der Vertraulichkeit die ordnungsgemäße Erfüllung ihrer Aufgaben gefährdet ist.	84
Vgl. Schoch, IFG, 2009, § 3 Rn. 192.	85

Dies ist der Beklagten nicht gelungen.	86
Die Blätter 101 bis 109 und 1017 bis 1023 enthalten nach den Ausführungen der Beklagten Stellungnahmen zum geplanten Abgabenmaßstab der öffentlich-rechtlichen Sender zur Filmförderung mit unternehmensbezogenen Angaben zu Lizenzkosten, Kosten der Programmverbreitung, der Redaktion und des Rechteerwerbs. Allein die Abrede der Vertraulichkeit ordnet diese Informationen aber noch nicht dem Schutzbereich des § 3 Nr. 7 IFG zu. Die eher pauschal gehaltene Aussage der Beklagten, ihre Aufgabenerfüllung und diejenige der betroffenen Informationsgeber sei im Falle eines Informationszugangs gefährdet, substantiiert die Voraussetzungen des § 3 Nr. 7 IFG nicht. Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen - auch von durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG grundrechtlich garantierten öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten -,	87
vgl. dazu BVerfG, Urteile vom 25. März 2014 - 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11 -, DVBl. 2014, 649 = juris Rn. 44, vom 11. September 2007 - 1 BvR 2270/05, 1 BvR 809/06, 1 BvR 830/06 -, BVerfGE 119, 181 = DVBl. 2007, 129 = juris Rn. 129 ff., und vom 22. Februar 1994 - 1 BvL 30/88 -, BVerfGE 90, 60 = DVBl. 1994, 465 = juris Rn. 147 ff., Beschluss vom 6. Oktober 1992 - 1 BvR 1586/89, 1 BvR 487/92 -, BVerfGE 87, 181 = DVBl. 1992, 1594 = juris Rn. 71 ff.,	88
vollzieht sich spezifisch nach Maßgabe des dafür vorgesehenen § 6 Satz 2 IFG. Aus diesem Grund müssen weder die Beklagte noch im Zuge eines Gesetzgebungsverfahrens hinzugezogene private Unternehmen oder sonstige Träger von Geschäftsgeheimnissen gewärtigen, dass sensible Informationen aus ihrem Geschäftsbereich - wie exklusives technisches oder kaufmännisches Wissen - an die Öffentlichkeit oder an Konkurrenten gelangen und ihre Wettbewerbsposition dadurch nachteilig beeinflusst wird.	89
Vgl. zum Schutzgehalt des § 6 Satz 2 IFG BVerwG, Urteil vom 27. November 2014 - 7 C 12.13 -, juris Rn. 28; OVG NRW, Urteil vom 19. März 2013 - 8 A 1172/11 -, DVBl. 2013, 981= juris Rn. 131.	90
Auch wenn die gesetzesvorbereitend tätig werdende Beklagte mit Informationszugangsansprüchen konfrontiert wird, muss sie ihr dabei zugetragene Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse dieser Dritten nicht herausgeben. Dies räumt die Besorgnis der Beklagten aus, Dritte könnten zukünftig von einer Beteiligung an einem Gesetzgebungsverfahren wegen etwaiger Ansprüche nach dem Informationsfreiheitsgesetzes abgehalten werden.	91
Auch bei dieser Lesart behält § 3 Nr. 7 IFG neben § 6 Satz 2 IFG einen eigenständigen Anwendungsbereich. § 3 Nr. 7 IFG stellt einen Vertraulichkeitsschutz- wie dargelegt - dort bereit, wo die Vertraulichkeit für die behördliche Aufgabenerfüllung qualitativ von herausgehobener Bedeutung ist. Dies setzt § 6 Satz 2 IFG nicht voraus. Er gewährleistet im speziellen Feld der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse den Vertraulichkeitsschutz im Übrigen.	92
Soweit die betroffenen Kreise, die sich an einem Gesetzgebungsverfahren mit Stellungnahmen beteiligen, nicht nur Geschäftsdaten, sondern auch ihre - zustimmende oder ablehnende - Haltung zu dem Gesetzesvorhaben vertraulich behandeln wollen, fällt dies zwar für sich genommen aus dem Schutzbereich des § 6 Satz 2 IFG heraus. Dies bedeutet im Umkehrschluss aber nicht, dass § 3 Nr. 7 IFG insofern einen Vertraulichkeitsschutz herstellen muss. Auch Unternehmen oder Verbänden, die sich inhaltlich zu einem Gesetzesprojekt positionieren, ist im Grundsatz zuzumuten, dies	93

retrospektiv ggf. auch öffentlich zu vertreten. Von Unternehmen und Verbänden wird generell angenommen, dass sie - auch durch Lobbyarbeit und Interessenvertretung - an öffentlichen Entscheidungsprozessen teilnehmen. Es ist im Allgemeinen weder ehrenrührig noch ihrer Geschäftstätigkeit sonstwie abträglich, falls dies im Nachhinein konkret bekannt wird. Die Befürchtung der Beklagten, die betroffenen Kreise gäben künftig bei der Vorbereitung von Gesetzgebungsverfahren keine Stellungnahmen mehr ab, wenn ihre Positionierung bekannt würde, teilt der Senat deshalb nicht.

Aus entsprechenden Gründen sind die Voraussetzungen des § 3 Nr. 7 IFG bezüglich der - im 94  
Berufungsverfahren außerdem streitgegenständlich gebliebenen - Blattbereiche 122 bis 124,  
135, 267, 404, 538, 1014 bis 1016, 1174 bis 1175, 1252 und 1256 bis 1257 nicht erfüllt.  
Abgesehen von unternehmensbezogenen und damit nach § 6 Satz 2 IFG geschützten  
Angaben umfassen diese Aktenteile- wie die Beklagte vorträgt - lediglich Äußerungen  
betroffener Kreise zum Abgabenmaßstab.

3. Weitergehende Ablehnungsgründe - in Sonderheit aus § 6 Satz 2 IFG - sind weder von der 95  
Beklagten vorgetragen noch sonst ersichtlich. Dass der Schutz des § 6 Satz 2 IFG weiter  
reicht als von dem Verwaltungsgericht angenommen und auch die verbliebenen Aktenteile  
einschließt, für welche die Beklagte sich im Berufungsverfahren auf § 3 Nr. 7 IFG bezieht,  
legt die Beklagte nicht dar.

4. Um feststellen zu können, dass die Ausschlussgründe gemäß § 3 Nr. 3 b) IFG - aber auch 96  
nach § 3 Nr. 7 IFG - nicht einschlägig sind, muss der Senat kein „in-camera“-Verfahren nach  
§ 99 Abs. 2 VwGO einleiten. Dem in der mündlichen Verhandlung am 2. Juni 2015 gestellten  
Hilfsbeweis Antrag der Beklagten, Beweis zu erheben über ihre Behauptung, dass bei  
Herausgabe der auf S. 17 bis 23 der Berufungsbegründung vom 19. November 2012  
bezeichneten Bestandteile der Verwaltungsvorgänge die Funktionsfähigkeit und  
Eigenverantwortlichkeit der Regierung beeinträchtigt würden, muss der Senat nicht  
nachkommen.

Auf der nach §§ 86 Abs. 1, Abs. 2, 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO zu beurteilenden Ebene der 97  
informationsfreiheitsrechtlichen Sachverhaltsfeststellung und -würdigung ist zu prüfen, ob  
anhand des konkreten Inhalts der zur Verfügung stehenden Akten bzw. mittels der dazu  
gemachten behördlichen Angaben verifiziert werden kann, dass ein Ablehnungsgrund (auch)  
hinsichtlich der nicht zur Verfügung stehenden (Teile der) Information vorliegt.

Vgl. insoweit BVerwG, Urteil vom 27. Juni 2013 - 7 A 15.10 -, NVwZ 2013, 1285 = juris Rn. 98  
20, m.w.N.

Allein aus dem Umstand, dass Streitgegenstand des Verfahrens zur Hauptsache die Pflicht 99  
zur Vorlage der Behördenakten ist, folgt nicht, dass es zwingend der Einsicht in die  
zurückgehaltenen Akten bedarf. Streitigkeiten um Informationszugangsrechte führen nicht  
gleichsam automatisch zur Verlagerung in das „in-camera“-Verfahren des § 99 Abs. 2 VwGO.  
Dies gilt sowohl mit Blick auf prozedurale als auch hinsichtlich materieller  
Geheimhaltungsgründe. Auch für deren Feststellung muss der konkrete Akteninhalt nicht  
zwingend rechtserheblich sein. Das Hauptsachegericht muss zunächst die ihm nach dem  
Amtsermittlungsgrundsatz zur Verfügung stehenden Mittel ausschöpfen, um den Sachverhalt  
aufzuklären. Je nach Fallkonstellation wird es vor Erlass eines Beweisbeschlusses die  
aktenverweigernde Stelle ggf. auffordern müssen, weitere Angaben mit abstrakter  
Umschreibung zur Kategorisierung der einzelnen in den zurückgehaltenen Akten befindlichen  
Schriftstücke einschließlich der Anlagen etwa in Form eines mit (paginierten) Blattzahlen  
spezifizierten Inhaltsverzeichnisses zu machen. Auch die Durchführung einer mündlichen

Verhandlung oder eines Erörterungstermins kann hinreichende Grundlage für die Feststellung sein, dass eine Einsicht in die zurückgehaltenen Unterlagen entscheidungserheblich ist, weil die Angaben der Behörde - unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Erörterung der Sach- und Rechtslage - nicht ausreichen, um zu prüfen, ob die tatbestandlichen Voraussetzungen der geltend gemachten fachgesetzlichen Ausnahmegründe vorliegen.

Vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 6. April 2011 - 20 F 20.10 -, NVwZ 2011, 880 = juris Rn. 8, 100  
vom 2. November 2010 - 20 F 2.10 -, NVwZ 2011, 233 = juris Rn. 12 f., vom 25. Juni 2010 -  
20 F 1.10 -, NVwZ 2010, 1495 = juris Rn. 7.

Gemessen daran ist ein „in-camera“-Verfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO nicht veranlasst und 101  
der Hilfsbeweis Antrag der Beklagten abzulehnen. Bereits mit Hilfe des vorliegenden  
Akteninhalts und des - eingehenden - Vortrags der Beklagten zu den Ausschlussgründen des  
§ 3 Nr. 3 b) IFG - und auch des § 3 Nr. 7 IFG - lässt sich hinreichend sicher beurteilen, dass  
diese Versagungstatbestände nicht gegeben sind. Die Beklagte hat den Gehalt der  
Unterlagen, die ihrer Ansicht nach § 3 Nr. 3 b) IFG bzw. § 3 Nr. 7 IFG unterfallen sollen,  
genau genug umschrieben, um dem erkennenden Senat eine inhaltliche Prüfung dieser  
Ausnahmen von dem Informationszuganganspruch zu ermöglichen. Diese Prüfung führt  
indes zu dem beschriebenen Ergebnis.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. 102

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 103  
Nr. 10, 709 Satz 2, 711 ZPO.

Die Voraussetzungen für die Zulassung der Revision wegen der grundsätzlichen Bedeutung 104  
der Rechtssache nach § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO liegen vor. Der vorliegende Fall gibt Anlass,  
Inhalt und Reichweite der Ausschlussgründe gemäß § 3 Nr. 3 b) IFG und § 3 Nr. 7 IFG weiter  
auszudifferenzieren bzw. höchstrichterlich weitergehend zu klären.