

---

**Datum:** 23.05.2023  
**Gericht:** Oberverwaltungsgericht NRW  
**Spruchkörper:** 15. Senat  
**Entscheidungsart:** Urteil  
**Aktenzeichen:** 15 A 47/21  
**ECLI:** ECLI:DE:OVGNRW:2023:0523.15A47.21.00

---

**Vorinstanz:** Verwaltungsgericht Düsseldorf, 29 K 1634/19  
**Schlagworte:** Information Angaben und Mitteilungen Angaben und Mitteilungen öffentlicher Stellen anderer Länder Schutzgut Beeinträchtigung  
**Normen:** IFG NRW § 6 Satz 1 Buchst. c  
**Leitsätze:**

1.  
Das in § 6 Satz 1 Buchst c IFG NRW verwendete Begriffspaar „Angaben und Mitteilungen“ umfasst Informationen unabhängig von der Frage, in welchem Rahmen sie geflossen sind, sowie unabhängig von der Darstellungsform und vom Inhalt.
  2.  
Im Gegensatz zu den Ausschlussgründen nach § 6 Satz 1 Buchst. a und b IFG NRW setzt die Ablehnung des Informationszugangs auf der Grundlage des § 6 Satz 1 Buchst. c IFG NRW nicht voraus, dass durch das Bekanntwerden der Information ein Schutzgut beeinträchtigt bzw. erheblich beeinträchtigt wird.
  3.  
Der Ablehnungsgrund des § 6 Satz 1 Buchst. c IFG NRW setzt auch nicht voraus, dass mit der Herausgabe der Informationen die Herkunft derselben offenbart würde, indem die Informationen einem einzelnen oder mehreren Ländern zugeordnet werden könnten.
-

**Tenor:**

Das Urteil des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 23. November 2020 wird geändert. Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht das beklagte Land zuvor Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrags leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

---

Tatbestand:

	1
Die Beteiligten streiten um die Herausgabe zweier Berichte zur 89. Justizministerkonferenz. Bei der Justizministerkonferenz handelt es sich um ein Instrument intraföderaler Zusammenarbeit, welches der Koordination und Abstimmung der justiz- und rechtspolitischen Vorhaben der Länder dient. Sie ist eine ständige Einrichtung mit jährlich wechselndem Vorsitz. Rechtsetzungscharakter haben die in der Justizministerkonferenz gefassten Beschlüsse nicht.	2
Mit Schreiben vom 2. Januar 2019 beantragte der Kläger beim Ministerium der Justiz des beklagten Landes, ihm aus dessen Akten zur vorgenannten Konferenz folgende Unterlagen zur Verfügung zu stellen:	3
<ul style="list-style-type: none"><li>• Bericht der Länderarbeitsgruppe „Digitaler Neustart“ - Big Data, Algorithmentransparenz, Schutz von Gesundheitsdaten (zu Beschluss TOP I.3);</li></ul>	45
<ul style="list-style-type: none"><li>• Bericht der Arbeitsgruppe Verwaltungsprozess („Regelungsvorschläge zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung“ nebst Gesetzentwurf) (zu Beschluss TOP I.5);</li></ul>	6
<ul style="list-style-type: none"><li>• Abschlussbericht der Arbeitsgruppe des Strafrechtsausschusses „Digitale Agenda für das Straf- und Strafprozessrecht“ (zu Beschluss TOP II.4).</li></ul>	7
Mit Schreiben vom 16. Januar 2019 teilte das beklagte Land mit, dass der Bericht der Länderarbeitsgruppe „Digitaler Neustart“ im Internet veröffentlicht sei. Mit Bescheid vom 31. Januar 2019 lehnte es sodann den Zugang zu den beiden anderen Berichten ab. Zur Begründung stützte es sich auf § 6 Satz 1 Buchst. c IFG NRW. Die beiden Arbeitsgruppenberichte seien im Auftrag der Justizministerkonferenz unter Beteiligung mehrerer Bundesländer erstellt worden. Sie seien so gefasst, dass Beiträge einzelner Länder nicht herausfilterbar seien. Vor diesem Hintergrund bedürfe deren Bekanntgabe der Zustimmung aller beteiligten Bundesländer. Auf entsprechende Nachfrage hätten nicht alle Länder ihre Zustimmung erteilt.	8
Gegen den Bescheid hat der Kläger am 24. Februar 2019 Klage erhoben. Er hat geltend gemacht, die Berichte enthielten keine „Angaben und Mitteilungen öffentlicher Stellen des	9

Bundes oder anderer Länder“ im Sinne des § 6 Satz 1 Buchst. c IFG NRW. Es seien keine Tatsachenangaben, Bewertungen oder Einschätzungen enthalten, die einer bestimmten öffentlichen Stelle des Bundes oder eines anderen Landes zugeordnet werden könnten. Der Ausschlussstatbestand des § 6 Satz 1 Buchst. b IFG NRW sei ebenfalls nicht erfüllt, da keine Informationen über den Ablauf des Entscheidungsverfahrens offenbart würden. Dem Landesrecht vorgehende Regelungen des Bundesrechts seien nicht ersichtlich. Auch der Ausschlussgrund des § 6 Satz 1 Buchst. a IFG NRW sei nicht einschlägig. Dieser diene dem Schutz bestimmter hochrangiger öffentlicher Interessen. Allein der Umstand, dass ein Informationszugang die Beziehungen des beklagten Landes zu anderen Ländern zu berühren geeignet sei, bewirke oder indiziere keine Beeinträchtigung derselben. Aus dem Grundsatz der Bundestreue folge, dass Informationszugangsregelungen, die sich ein Land gebe, von den anderen Ländern grundsätzlich zu achten und zu respektieren seien. Daher sei den anderen Ländern eine negative Reaktion auf die Gewährung eines Informationszugangs zu den gemeinsamen Beratungsgrundlagen jedenfalls dann verwehrt, wenn keine materiellen Ausschlussgründe vorlägen. Zumindest sei eine nicht mit Gründen versehene Verweigerung der Zustimmung zur Informationsgewährung unbeachtlich. Die einzelnen Mitglieder der Länderarbeitsgruppen könnten für den fachlichen Austausch nicht auf Vertraulichkeit bauen. Traditionen oder Übungen, die sich im Interesse einer gedeihlichen Zusammenarbeit im Laufe der Zeit in der intraföderalen Zusammenarbeit ergeben haben mögen, seien rechtlich nicht gesichert und geeignet, landesgesetzlich geregelte Informationszugangsansprüche zu begrenzen. Das beklagte Land sei gehalten, die Gründe dafür, dass ein anderes Land die Freigabe versagt habe, zu ermitteln und in der Sache zu prüfen. Ergebe die Prüfung keine materiellen Zugangsversagungsgründe, sei die Zugangsgewährung durch das beklagte Land normativ von dem anderen Land hinzunehmen. Auch empirisch sei eine Beeinträchtigung der Beziehungen nicht konkret zu erwarten. Aller Wahrscheinlichkeit nach werde keinerlei Veränderung im Kommunikationsfluss oder bei der intraföderalen Zusammenarbeit eintreten. Ebenso wenig lägen Ablehnungsgründe nach § 7 Abs. 1 oder 2 IFG NRW und § 9 Abs. 1 Buchst. a IFG NRW vor.

Der Kläger hat beantragt,

10

den Bescheid des Ministeriums der Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen vom 31. Januar 2019 aufzuheben und das beklagte Land zu verpflichten, Zugang zu gewähren zum Bericht der Arbeitsgruppe Verwaltungsprozess („Regelungsvorschläge zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung“ nebst Gesetzentwurf), zu Beschluss TOP I.5 der 89. Justizministerkonferenz (Herbstkonferenz am 15. November 2018) sowie zum Abschlussbericht der Arbeitsgruppe des Strafrechtausschusses „Digitale Agenda für das Straf- und Strafprozessrecht“ zu Beschluss TOP II.4 der 89. Justizministerkonferenz (Herbstkonferenz am 15. November 2018).

11

Das beklagte Land hat beantragt,

12

die Klage abzuweisen.

13

Es hat vorgetragen: Der Anspruch auf Zugang zu den begehrten Berichten sei nach § 6 Satz 1 Buchst. a IFG NRW ausgeschlossen. Die Vorschrift schütze den ungehinderten Informationsfluss zwischen Behörden des Landes einerseits und Behörden des Bundes bzw. anderer Länder andererseits. Insbesondere sollten jene Länder, die kein dem Informationsfreiheitsgesetz NRW entsprechendes Gesetz erlassen hätten, durch dieses Gesetz nicht an einer unbefangenen Kommunikation mit nordrhein-westfälischen Behörden gehindert werden. Danach werde die Beeinträchtigung der Länderbeziehungen bereits durch die Möglichkeit eines in der Zukunft veränderten Informationsflusses indiziert. Der

14

Auskunftsanspruch müsse jedenfalls dann ausgeschlossen sein, wenn ein Land der Weitergabe seiner Informationen widersprochen habe. Eine Beeinträchtigung der wechselseitigen Beziehungen sei insbesondere zu besorgen, wenn die Weitergabe der nicht-öffentlichen Berichte, Stellungnahmen oder Beschlüsse von Arbeitsgruppen und anderen Untergremien der Ministerkonferenzen begehrt werde. Da es nicht möglich sei, den (Arbeits-)Beitrag einzelner Länder zu identifizieren, umfasse die Weigerung die Berichte in Gänze. Die in Rede stehenden Berichte der Arbeitsgruppen seien ein Produkt gemeinsamer Arbeit. Gegenstand der Berichte seien namentlich zwischen den Mitgliedern der Arbeitsgruppen konsenterte Aussagen und Empfehlungen, die als Aggregat der Meinungen aller Mitglieder anzusehen seien. Die Mehrheit der an den Arbeitsgruppen beteiligten Länder habe einer Offenlegung der Berichte ausdrücklich nicht zugestimmt. § 6 Satz 1 Buchst. a IFG NRW sehe zwar kein Einwilligungserfordernis des betroffenen Landes vor. Der Widerspruch gegen eine Weitergabe der Informationen stelle aber einen wesentlichen Anhaltspunkt für eine konkret drohende Beeinträchtigung der intraföderalen Beziehungen dar. Bei einer Offenlegung der streitgegenständlichen Arbeitsgruppenberichte würde man sich über den ausdrücklich erklärten entgegenstehenden Willen der beteiligten übrigen Bundesländer hinwegsetzen. Nach dem Gesetzeswortlaut sei dabei ohne Belang, aus welchen Erwägungen die einzelnen Bundesländer einer Offenlegung widersprochen hätten. Flankiert werde der sich aus § 6 Satz 1 Buchst. a IFG NRW ergebende Ausschlussgrund durch § 6 Satz 1 Buchst. c IFG NRW. Die Vorschrift sei Ausdruck der begrenzten Regelungskompetenz des Landesgesetzgebers. Namentlich dürfe eine nordrhein-westfälische Behörde nicht über Informationen verfügen, die von Behörden außerhalb des Geltungsbereichs des Gesetzes übermittelt worden seien. Das Begriffspaar „Angaben und Mitteilungen“ sei weit auszulegen.

Durch Urteil vom 23. November 2020 hat das Verwaltungsgericht der Klage stattgegeben und die Berufung zugelassen. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt: Der angefochtene Bescheid sei rechtswidrig und verletze den Kläger in seinen Rechten. Er habe auf der Grundlage des § 4 Abs. 1 IFG NRW einen Anspruch auf Zugang zu den streitbefangenen Berichten. Das Informationsfreiheitsgesetz NRW sei anwendbar, insbesondere nehme das beklagte Land in dem intraföderalen Koordinationsgremium der Justizministerkonferenz eine öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgabe wahr. Dem geltend gemachten Informationszugangsanspruch stehe kein Ausschlussgrund entgegen. Die Vorschrift des § 6 IFG NRW greife nicht ein. Bezüglich Satz 1 Buchst. b fehle es an einem anhängigen Verwaltungsverfahren. Satz 1 Buchst. c sei nicht einschlägig, weil es sich bei den Arbeitsgruppenberichten nicht, wie von der Regelung gefordert, um Angaben oder Mitteilungen öffentlicher Stellen anderer Länder handele. Die Berichte stellten ein Gemeinschaftsprodukt der Arbeitsgruppe dar. Dadurch fehle es am erforderlichen Bezug zu einem oder mehreren bestimmten Ländern. Im Rahmen des Satz 1 Buchst. c komme es maßgeblich darauf an, dass die „Angaben und Mitteilungen“ einem Land oder mehreren bestimmten oder zumindest bestimmbar Ländern oder dem Bund zuzuordnen seien. Dies ergebe sich aus dem Wortlaut der Norm sowie der Gesetzessystematik. Während der Begriff „Information“ alles umfasse, was im dienstlichen Zusammenhang erlangt worden sei, sei den beiden Begriffen „Angaben und Mitteilungen“ gemeinsam, dass sie von jemandem stammten und an jemanden gerichtet seien. Dementsprechend werde im Gesetzestext ausdrücklich der Bezug zum Urheber hergestellt, indem von Angaben „des Bundes oder anderer Länder“ die Rede sei. Angaben und Mitteilungen i. S. d. Satz 1 Buchst. c seien besonders geschützt, weil die auskunftsverpflichtete Behörde sie im Rahmen des innerbehördlichen Informationsaustauschs von einer öffentlichen Stelle des Bundes oder anderer Länder erlangt habe. Die streitgegenständlichen Arbeitsgruppenberichte enthielten gerade keine Angaben anderer Länder. Vielmehr werde, wie das beklagte Land vorgetragen habe, jeder Satz nach Inhalt, Form und Formulierung von jedem Arbeitsgruppenmitglied getragen. Der Anteil eines 15

einzelnen Arbeitsgruppenmitglieds am Entstehungsprozess des Berichts könne aus dem Endprodukt nicht mehr herausgefiltert werden. Dadurch verliere das einzelne Land die Datenhoheit über seinen Beitrag. Nicht in Betracht komme auch der Ausschlussgrund nach § 6 Satz 1 Buchst. a IFG NRW, der voraussetze, dass das Bekanntwerden der Information die Beziehungen zum Bund oder zu einem Land beeinträchtigen würde. Es sei nicht ersichtlich, dass durch die Zugangsgewährung zu den beiden Berichten nachteilige Auswirkungen auf die Beziehungen zu anderen Ländern konkret zu erwarten seien. Dies werde nicht allein durch die Zustimmungsverweigerung der in den Arbeitsgruppen mitwirkenden Länder indiziert. Im Gegensatz zu § 6 Satz 1 Buchst. c werde in Buchst. a nicht das Erfordernis der Zustimmung anderer Länder aufgestellt. Zudem sei maßgeblich zu berücksichtigen, dass es sich vorliegend um abgeschlossene Vorgänge handele. Die Berichte stellten das Ergebnis der Tätigkeit der Arbeitsgruppen dar und schlossen die Arbeit derselben ab. Die Zusammenarbeit werde durch die Freigabe der Berichte damit nicht mehr berührt. Wie die Regelung des § 7 IFG NRW zeige, sei nur der Prozess der Entscheidungsfindung, nicht auch das Ergebnis abgeschlossenen Verwaltungshandelns geschützt. Hierzu passe, dass der Informationszugang im Fall des § 6 IFG NRW durch die einschränkende Formulierung „soweit und solange“ nur aufgeschoben werde. Der Gesetzgeber gehe ersichtlich davon aus, dass es Fälle gebe, in denen die Freigabe von Informationen nach einer bestimmten Zeit die Beziehungen zwischen dem beklagten Land und dem Bund oder zu einem anderen Land nicht mehr beeinträchtige. Insofern könne nicht statt auf die abgeschlossene Arbeit der konkreten Arbeitsgruppen auf den nie abgeschlossenen Prozess der Zusammenarbeit der Länder im Rahmen der Justizministerkonferenz und ihrer Untergremien abgestellt werden. Eine solche Betrachtungsweise führe dazu, dass sämtliche Informationen aus der intraföderalen Zusammenarbeit dem Informationszugang dauerhaft entzogen blieben, sofern nicht alle Länder der Freigabe zustimmten. Eine Bereichsausnahme für die intraföderale Zusammenarbeit sei im Informationsfreiheitsgesetz NRW jedoch nicht vorgesehen. Konkrete Belange, die trotz Abschlusses der Arbeiten an den streitgegenständlichen Berichten die Annahme einer Beeinträchtigung der Beziehungen stützen könnten, habe das beklagte Land nicht benannt. Soweit es sich darauf berufe, dass aufgrund langjähriger Übung die Arbeitsgruppenarbeit vertraulich behandelt werde, könne es hiermit nicht durchdringen. Selbst wenn man eine solche Übereinkunft für zulässig halte, müsse ein objektiv schutzwürdiges Interesse der Arbeitsgruppenteilnehmer in die Vertraulichkeit gegeben sein. Dieses sei vorliegend nicht erkennbar. Insbesondere erschließe sich nicht, warum dadurch künftig der Informationsfluss untereinander gehindert werden könnte. Die Berichte enthielten keine vertraulich erhobenen oder übermittelten Informationen, die bestimmten Ländern zugeordnet werden könnten. Diese wären im Übrigen nach § 6 Satz 1 Buchst. c IFG NRW geschützt. Die Berichte ließen auch keine Rückschlüsse auf den Gang der Meinungsbildung der beteiligten Länder zu. Es bestehe daher nicht die Gefahr, dass unterschiedliche Bewertungen oder Einschätzungen der mitwirkenden Länder nach außen drängen und den Erfolg der Arbeitsgruppen gefährdeten, der darin bestehe, dass sich alle Mitglieder der Arbeitsgruppen auf einen Bericht verständigt hätten. Gegen eine Beeinträchtigung des Informationsflusses spreche schließlich, dass es durchaus Berichte gebe, die veröffentlicht würden. Die Entscheidung darüber werde in der Regel nachträglich getroffen, das Wissen um eine mögliche spätere Offenlegung der Berichte hindere den Informationsfluss in diesen Arbeitsgruppen jedoch offenbar nicht.

Gegen das ihm am 8. Dezember 2020 zugestellte Urteil hat das beklagte Land am 30. Dezember 2020 Berufung eingelegt und diese am 8. Februar 2021 wie folgt begründet: Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts lägen Ausschlussgründe für die Weitergabe der Berichte vor. Der Informationszugang sei zunächst nach § 6 Satz 1 Buchst. a

IFG NRW ausgeschlossen. Würden die Berichte weitergegeben, wäre eine Beeinträchtigung der Beziehungen zu anderen Bundesländern, die über ein restriktiveres oder kein Informationsfreiheitsgesetz verfügten, namentlich Bayern, naheliegend. Ein ausdrücklicher Widerspruch stelle einen wesentlichen Anhaltspunkt für eine konkret drohende Beeinträchtigung dar. Nach dem eindeutigen Gesetzeswortlaut sei insofern ohne Belang, ob „materielle Versagungsgründe“ vorlägen. Es sei auch nicht darüber zu befinden, ob derartige Motive nach dem eigenen Landesrecht zu billigen seien. Abreden zwischen den Ländern, welche Einzelheiten der intraföderalen Zusammenarbeit betreffen, würden zudem nicht ohne Rechtsgrundlage getroffen. Vielmehr hätten Bund und Länder von Verfassungen wegen das Recht zur Kooperation, was sich mittelbar auch aus Art. 32 Abs. 3 GG ergebe. Bei einer Weitergabe von Informationen trotz Vertraulichkeitsabrede durch Länder mit weitreichendem Informationsfreiheitsgesetz würden andere Länder keine landesinternen Informationen mehr zur Verfügung stellen, mit deren Preisgabe sie nicht einverstanden seien. Damit wäre die Arbeit des gesamten Gremiums in Gefahr. Es bestehe aber ein wesentliches Interesse am ertragreichen Fortgang der fachlichen Arbeit innerhalb der Justizministerkonferenz. Zudem sei der klägerische Anspruch auch nach § 6 Satz 1 Buchst. c IFG NRW ausgeschlossen. Anders als das Verwaltungsgericht meine, seien die Begriffe „Angaben und Mitteilungen“ nicht enger zu verstehen als der Terminus der „Informationen“ Dies folge sowohl aus einer grammatischen als auch aus einer geschichtlichen Auslegung der Norm und schließlich aus den rechtlichen Vorgaben und praktischen Erfahrungen aus der Rechtsetzung. Die streitgegenständlichen Arbeitsgruppenberichte stellten in ihrer Gesamtheit „Angaben und Mitteilungen“ der jeweils beteiligten Länder dar. Die Berichte seien als konsentiertes Surrogat der Meinung aller beteiligten Länder auf Arbeitsebene anzusehen, d. h. jeder Satz werde nach Inhalt, Form und Formulierung von jedem Arbeitsgruppenmitglied getragen. Nicht erforderlich sei, dass sich die Angaben und Mitteilungen einzelnen Bundesländern zuordnen ließen. Ob ein Land seine Zustimmung zu Recht verweigert habe, sei nicht zu prüfen.

Das beklagte Land beantragt, 17

das Urteil des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 23. November 2020 (29 K 1634/19) zu ändern und die Klage abzuweisen. 18

Der Kläger beantragt, 19

die Berufung des Beklagten mit der Maßgabe zurückzuweisen, dass von dem Informationszugang auf einzelne Länder bezogene Aussagen zu dem Meinungsbild innerhalb der Arbeitsgruppe (Bericht Reform des Verwaltungsprozessrechts) oder auf einzelne Länder bezogene Angaben zum Gang der Diskussion oder Abstimmung (mit Aufteilung des Abstimmungsergebnisses in die Voten) (Bericht Digitale Agenda) ausgenommen werden. 20

Zur Begründung verweist er auf sein erstinstanzliches Vorbringen und führt ergänzend aus: 21  
Den Ausführungen des Verwaltungsgerichts zu § 6 Satz 1 Buchst. c IFG NRW sei beizutreten. Es habe die Vorschrift nicht zu eng ausgelegt. Wenn Inhalte der streitgegenständlichen Berichte weder einem oder mehreren Ländern konkret zugeordnet werden könnten, fehle es für eine Anwendung der Vorschrift an einem greifbaren Anknüpfungspunkt. Die Rechtsauffassung des beklagten Landes, die Berichte seien als Angaben und Mitteilungen aller beteiligten Länder anzusehen, laufe auf eine gesamthänderische Zuordnung der Berichte hinaus, welche die Verantwortlichkeit für solche Berichte im „Nirwana der Kollektivität“ verschwinden lasse. Auch der Ausschlussgrund des § 6 Satz 1 Buchst. a IFG NRW greife nicht ein. Ein Vertrauensbruch, der zu Reaktionen der übrigen Länder berechtige, könne in einem nicht konsentierten Informationszugang nur dann liegen, wenn dieses Verfahren wirksam ohne jede Ausnahme auch in Ansehung der

Informationsfreiheitsrechte durch das beklagte Land vereinbart werden dürfe und die anderen Länder bei einer gerichtlichen Verurteilung des Landes zum Informationszugang hierauf mit einer Reduktion der intraföderalen Zusammenarbeit reagieren dürften. Beides sei nicht der Fall. Der Grundsatz wechselseitiger Rücksichtnahme und Treuepflicht im Bundesstaat gelte nicht einseitig für das beklagte Land, sondern wirke unmittelbar auch gegenüber den einen Informationszugang verweigernden Ländern, welche die Befugnis zu mehr Transparenz konterkarierten. Ungeachtet dessen brächte der formelle Vertrauensbruch durch Abweichung vom Einstimmigkeitsprinzip nicht per se die konkrete Gefahr einer Beeinträchtigung der Beziehungen zu den anderen Ländern insgesamt oder doch einer Vielzahl mit sich. Ein Ausschluss des beklagten Landes von der intraföderalen Zusammenarbeit wegen der Weitergabe der Berichte sei schon wegen der Bedeutung dieser Zusammenarbeit nicht zu erwarten. Es sei auch nicht zu befürchten, dass andere Länder mit einer Reduktion ihrer intraföderalen Zusammenarbeit reagierten. Ein etwaiger künftiger Zusatzaufwand für die interne Erstellung von Regeln und Verfahren zur Abgrenzung neutraler Sachberichte von solchen vorbereitenden Berichten, die materiell geheimhaltungsbedürftig seien, bewirke ebenfalls keine Beeinträchtigung der Zusammenarbeit, sondern lediglich einen weiteren Rationalitätsgewinn.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie des beigezogenen Verwaltungsvorgangs Bezug genommen. 22

Entscheidungsgründe: 23

Die Berufung des beklagten Landes hat Erfolg. Die Klage ist unbegründet. Der Bescheid des beklagten Landes vom 31. Januar 2019 ist rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO). Dem Kläger steht ein Anspruch auf Herausgabe der streitgegenständlichen Arbeitsgruppenberichte zur 89. Justizministerkonferenz auch unter Berücksichtigung der Klarstellung seines Klagebegehrens in der Berufungsverhandlung nicht zu. 24

Zwar ist der Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes Nordrhein-Westfalen eröffnet. Zur weiteren Begründung wird diesbezüglich entsprechend § 130b Satz 2 VwGO auf die Ausführungen im angefochtenen Urteil verwiesen. Der auf § 4 Abs. 1 IFG NRW gestützte Herausgabeanspruch ist jedoch nach § 6 Satz 1 Buchst. c IFG NRW ausgeschlossen (1.). Dahinstehen kann, ob dem Anspruch zudem auch der Ausschlussgrund des § 6 Satz 1 Buchst. a IFG NRW entgegensteht (2.). 25

1. Der geltend gemachte Informationszugangsanspruch ist nach § 6 Satz 1 Buchst. c IFG NRW ausgeschlossen. Hiernach ist der Antrag auf Informationszugang abzulehnen, soweit und solange durch das Bekanntwerden der Information Angaben und Mitteilungen öffentlicher Stellen des Bundes oder anderer Länder ohne deren Zustimmung offenbart würden. Mit einer Herausgabe der streitgegenständlichen Arbeitsgruppenberichte an den Kläger würden „Angaben und Mitteilungen öffentlicher Stellen anderer Länder“ im Sinne der Bestimmung offenbart (a)], ohne dass die hierfür erforderliche Zustimmung aller an der jeweiligen Arbeitsgruppe beteiligten Länder vorliegt (b)]. 26

a) Mit einer Herausgabe der streitgegenständlichen Berichte an den Kläger würden „Angaben und Mitteilungen öffentlicher Stellen anderer Länder“ im Sinne des § 6 Satz 1 Buchst. c IFG NRW offenbart. 27

aa) Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts ist das Begriffspaar „Angaben und Mitteilungen“ nicht enger zu verstehen als der Begriff „Information“. 28

Der Umstand, dass das Gesetz statt des Begriffs „Information“ bzw. „Informationen“ das Begriffspaar „Angaben und Mitteilungen“ verwendet, lässt nicht darauf schließen, dass dem Begriffspaar eine andere Bedeutung zukommen soll als dem Begriff „Information(en)“. Die Begriffe „Angaben“ bzw. „Mitteilungen“ werden allgemein als Synonym für „Informationen“ verstanden. Darauf, dass der Gesetzgeber die verwendeten Begriffe ebenfalls so versteht, deuten auch die Gesetzesmaterialien hin.	29
Die in Rede stehende Norm war im Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 12. Juni 2001 noch nicht enthalten.	30
Vgl. LT-Drs. 13/1311, S. 5.	31
Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen regte unter dem 19. September 2001 an, § 6 des Gesetzentwurfs um die Vorgabe zu ergänzen, „dass der Antrag auf Informationszugang abzulehnen ist, wenn durch das Bekanntwerden der Informationen Angaben und Mitteilungen öffentlicher Stellen (z. B. anderer Bundes-, Landes- oder Kommunalbehörden) ohne deren Zustimmung offenbart würden (in diesem Sinne § 3 Nr. 5 IFG-Entwurf Bund)“.	32
Vgl. Zuschrift 13/956.	33
Der nachfolgende Vorschlag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen zur Änderung des Gesetzentwurfs griff diesen Vorschlag auf und sah die Einfügung des Buchst. c in § 6 Satz 1 mit dem Inhalt „soweit und solange durch das Bekanntwerden der Information Angaben und Mitteilungen öffentlicher Stellen des Bundes oder anderer Länder ohne deren Zustimmung offenbart würden“ vor.	34
Vgl. LT-Drs. 13/1748, S. 2, 6, 42.	35
Dem der Anregung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen beigefügten Klammerzusatz „in diesem Sinne § 3 Nr. 5 IFG-Entwurf Bund“ ist im weiteren Gesetzgebungsverfahren indes keine Bedeutung beigemessen worden. Die letztlich wortgleich in das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes übernommene Entwurfsfassung des § 3 Nr. 5 IFG Bund lautete: „Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht hinsichtlich vorübergehend beigezogener Information einer anderen öffentlichen Stelle, die nicht Bestandteil der eigenen Vorgänge werden soll.“	36
Vgl. BT-Drs. 15/4493, S. 3.	37
Diese Bestimmung ist weder mit dem vorgenannten Vorschlag zur Änderung des Entwurfs des Informationsfreiheitsgesetzes Nordrhein-Westfalen noch im weiteren Gesetzgebungsverfahren aufgegriffen worden. Eine Regelung, die dem § 3 Nr. 5 IFG Bund entspricht, enthält das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen nicht.	38
Den Änderungsvorschlag erläuterte der SPD-Abgeordnete C. im Rahmen der Sitzung des Ausschusses für Innere Verwaltung und Verwaltungsstrukturreform vom 8. November 2001. Er führte zu TOP 4 („Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Informationsfreiheit des Landes Nordrhein-Westfalen“) u. a. aus, „die Anfügung des Buchstabens c) in § 6 berücksichtige die vorher vergessene Tatsache, dass das Land Nordrhein-Westfalen nicht nur über selbst gesammelte <i>Daten und Informationen</i> verfüge, sondern auch über solche anderer Bundesländer und des Bundes“ (Hervorhebung durch den Senat).	39
Vgl. APr 13/419, S. 1, 13, 15.	40

Der Ausschuss nahm diesen Änderungsvorschlag am 9. November 2001 an.	41
Vgl. LT-Drs. 13/1748, S. 2, 6, 42.	42
Der Landtag stimmte dem geänderten Gesetzentwurf im Rahmen der zweiten Lesung am 15. November 2001 zu.	43
Vgl. PIPr. 13/41, S. 4074.	44
Die in der Sitzung des federführenden Fachausschusses gegebene Erläuterung des Abgeordneten C. ist wie auch sonstige Gesetzesmaterialien heranzuziehen, um Absichten und Wertungen des Gesetzgebers zu ermitteln. Sie lässt darauf schließen, dass dem im Gesetzentwurf enthaltenen Begriffspaar „Angaben und Mitteilungen“ und den Begriffen „Daten“ bzw. „Informationen“ dieselbe Bedeutung beigemessen worden ist. Die Erläuterung des Abgeordneten ist von maßgeblicher Bedeutung, auch weil anderen Gesetzesmaterialien kein Anhalt dafür zu entnehmen ist, dass der Gesetzgeber sich des Begriffspaares „Angaben und Mitteilungen“ mit der Absicht bedient hat, ihm eine andere - weniger weite - Bedeutung als dem Begriff „Information“ zukommen zu lassen.	45
bb) Ausgehend von dem synonymen Gebrauch der Begriffe handelt es sich bei den streitgegenständlichen Berichten insgesamt (auch) um Angaben und Mitteilungen <i>öffentlicher Stellen anderer Länder</i> im Sinne des § 6 Satz 1 Buchst. c IFG NRW.	46
Das Begriffspaar „Angaben und Mitteilungen“ umfasst Informationen unabhängig von der Frage, in welchem Rahmen sie geflossen sind, sowie unabhängig von der Darstellungsform und vom Inhalt. Es kommt weder auf eine Geheimhaltungsbedürftigkeit der Informationen an noch ist zu prüfen, ob deren Offenbarung irgendeine Beeinträchtigung eines Schutzgutes zur Folge haben kann.	47
Vgl. VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 26. November 2009 - 17 K 3954/05 -, juris Rn. 7; Franßen/Seidel, IFG NRW, 2007, § 6 Rn. 794.	48
Im Gegensatz zu den Ausschlussgründen nach § 6 Satz 1 Buchst. a und b IFG NRW setzt die Ablehnung des Informationszugangs auf der Grundlage des § 6 Satz 1 Buchst. c IFG NRW gerade nicht voraus, dass durch das Bekanntwerden der Information ein Schutzgut beeinträchtigt bzw. erheblich beeinträchtigt wird.	49
Der Ablehnungsgrund des § 6 Satz 1 Buchst. c IFG NRW setzt auch nicht voraus, dass mit der Herausgabe der Informationen die Herkunft derselben offenbart würde, indem die Informationen einem einzelnen oder mehreren Ländern zugeordnet werden könnten. Dieses Erfordernis lässt sich weder dem Wortlaut der Norm entnehmen, zumal sie im Plural von Angaben und Mitteilungen öffentlichen Stellen „anderer Länder“ - mithin gerade nicht „eines anderen Landes“ - spricht, noch ihrer Entstehungsgeschichte. Diese lässt vielmehr darauf schließen, dass die Norm einer fehlenden Verfügungsbefugnis über solche Informationen Rechnung trägt, deren Urheber öffentliche Stellen des Bundes oder anderer Länder sind. Dementsprechend ist es auch unerheblich, ob mit der Offenbarung einer „fremden“ Information zugleich deren Urheberschaft oder Herkunft bekannt würde.	50
Eine solche vom Regelungszweck umfasste Interessenlage besteht auch in Bezug auf Informationen, die in Zusammenarbeit des beklagten Landes mit öffentlichen Stellen anderer Länder entstanden sind. Eine solche Gemeinschaftsarbeit steht, ungeachtet der Frage, ob einzelne Inhalte einem bestimmten Land oder mehreren bestimmten Ländern zugeordnet	51

werden können, den Urhebern in gleichsam gesamthändischer Bindung zu. Die damit einhergehende Beschränkung der Verfügungsbefugnis über die Informationen - und damit das Eingreifen dieses Versagungsgrundes - entfällt nicht allein deshalb, weil das beklagte Land an ihrer Entstehung beteiligt war. Ohne die Zustimmung der anderen Länder soll das beklagte Land sie Dritten nicht zugänglich machen.

Eine Gemeinschaftsarbeit in diesem Sinne liegt hier vor. Mitglieder der in Rede stehenden Arbeitsgruppen waren außer dem beklagten Land vierzehn bzw. zwölf andere Länder. Die Berichte sind in Zusammenarbeit der an der jeweiligen Arbeitsgruppe beteiligten Länder bzw. ihrer Ministerien entstanden, deren Informationen eingeflossen sind. Sie enthalten von den Mitgliedern der jeweiligen Arbeitsgruppe einstimmig oder mehrheitlich getroffene und beschlossene Aussagen bzw. Empfehlungen. 52

b) Vor diesem Hintergrund ist eine Herausgabe der streitgegenständlichen Berichte an den Kläger und die damit einhergehende Offenbarung im Sinne des § 6 Satz 1 Buchst. c IFG NRW ausgeschlossen, soweit und solange alle anderen an der jeweiligen Arbeitsgruppe beteiligten Länder dem nicht zugestimmt haben. Dies ist hier hinsichtlich beider Berichte der Fall. Auf Nachfrage des beklagten Landes haben der Herausgabe des Berichts der Arbeitsgruppe Verwaltungsprozess („Regelungsvorschläge zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung“ nebst Gesetzentwurf) elf der fünfzehn beteiligten Länder nicht zugestimmt. Hinsichtlich des Abschlussberichts der Arbeitsgruppe des Strafrechtsausschusses „Digitale Agenda für das Straf- und Strafprozessrecht“ haben neun der dreizehn beteiligten Länder ihre Zustimmung zu einer Herausgabe nicht erteilt. 53

2. Da hier bereits der Ausschlussgrund des § 6 Satz 1 Buchst. c IFG NRW greift, kann offenbleiben, ob das beklagte Land dem Herausgabeverlangen des Klägers zu Recht auch den Ausschlussgrund des § 6 Satz 1 Buchst. a IFG NRW entgegenhält. Dahinstehen kann somit insbesondere, ob in Anbetracht des seit der Erstellung der streitbefangenen Berichte vergangenen Zeitraums die Beziehungen des beklagten Landes zu einem anderen Land im Sinne dieser Norm beeinträchtigt würden, wenn das beklagte Land die Berichte an den Kläger herausgäbe. 54

Vgl. zum Verständnis des Begriffs „Beeinträchtigung“: OVG NRW, Beschluss vom 6. Dezember 2019 - 15 A 3909/18 -, juris Rn. 16, sowie Urteile vom 18. August 2015 - 15 A 2856/12 -, juris Rn. 44, und vom 6. Mai 2015 - 8 A 1943/13 -, juris Rn. 70. 55

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. 56

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO in Verbindung mit §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO. 57

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil keiner der in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Revisionsgründe vorliegt. 58