Oberverwaltungsgericht NRW, 8 A 2410/13

Datum:	10.08.2015
Gericht:	Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper:	8. Senat
Entscheidungsart:	Urteil
Aktenzeichen:	8 A 2410/13
ECLI:	ECLI:DE:OVGNRW:2015:0810.8A2410.13.00

Vorinstanz:	Verwaltungsgericht Köln, 13 K 1541/11

Tenor:

Auf die Berufung des Klägers wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Köln vom 26. September 2013 geändert. Der Tenor wird wie folgt neu gefasst:

Die Beklagte wird unter entsprechender Aufhebung des Bescheides vom 3. März 2011 und des Widerspruchbescheids vom 1. August 2011 verpflichtet,

1. dem Kläger Einsicht in die geschwärzten Stellen des Gutachtens „Entwicklung und Kriterien der Bewertung der Ehrwürdigkeit von ehemaligen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BML/ BMVEL und der Dienststellen seines Geschäftsbereichs im Hinblick auf die Zeit des Nationalsozialismus“ (Schlussbericht) - Projektnummer/ Geschäftszeichen 514-33.70/05HS040 ? zu gewähren, soweit

a) sich die im Schlussbericht enthaltenen Informationen auf Personen beziehen, die bereits verstorben sind und im Schlussbericht als „deutlich kritikwürdig“ oder „nicht ehrwürdig“ bezeichnet werden;

b) sich die im Schlussbericht enthaltenen Informationen auf bereits verstorbene sonstige Personen beziehen, deren Todeszeitpunkt mindestens drei Jahre zurückliegt;

2. über den Antrag des Klägers, ihm Einsicht in den Schlussbericht zu gewähren, unter Beachtung der

Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu entscheiden, soweit sich die im Schlussbericht enthaltenen Informationen auf noch lebende Personen beziehen.

Die weitergehende Klage wird abgewiesen.

Im Übrigen werden die Berufung des Klägers und die Berufung der Beklagten zurückgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens erster Instanz tragen unter Einbeziehung der teilweise rechtskräftig gewordenen Kostenentscheidung des angefochtenen Urteils der Kläger zu 5/12 und die Beklagte zu 7/12. Die Kosten des Verfahrens zweiter Instanz tragen der Kläger zu 1/3 und die Beklagte zu 2/3.

Die Hinzuziehung eines Bevollmächtigten im Vorverfahren war notwendig.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des auf Grund des Urteils vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Revision wird zugelassen.

T a t b e s t a n d 1

Im Jahr 2005 beauftragte das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) Herrn Priv.-Doz. Dr. B. E. , der das privatwirtschaftliche Institut für Kultur-, Unternehmens- und Sozialgeschichte in Bamberg betreibt, mit der Erstellung eines Sachverständigengutachtens zu „Rolle und Inhalt der Agrarpolitik und Agrarforschung von Vorgängerinstitutionen des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft“ (im Folgenden: Gutachten), das die politische Arbeit der Vorgängerorganisationen in der Zeit des Nationalsozialismus aufarbeiten sollte. Das Gutachten wurde im Februar 2006 vorgelegt. Darin wird über das seinerzeitige Reichsministerium für Ernährung und Landwirtschaft ohne konkreten Bezug zu den ehemaligen Bediensteten des Bundesministeriums berichtet. 2

Im Anschluss an das Gutachten wurde eine Folgestudie erstellt und im November 2009 vorgelegt: „Entwicklung und Kriterien zur Bewertung der Ehrwürdigkeit von ehemaligen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BML/BMVEL und der Dienststellen seines Geschäftsbereichs im Hinblick auf die Zeit des Nationalsozialismus“ (im Folgenden: Schlussbericht). Der Schlussbericht ist über 270 Seiten lang, enthält ein Abkürzungsverzeichnis, ein umfassendes Quellen- sowie Literaturverzeichnis und behandelt die Lebensläufe von 62 ehemaligen Bediensteten des Bundesministeriums, die zum Zeitpunkt der Vergabe des Gutachtenauftrags im Jahr 2005 noch lebten. Darunter waren sowohl Beamte als auch Angestellte und Arbeiter. Der Schlussbericht sollte auftragsgemäß dazu dienen, die „Ehrwürdigkeit“ der ehemaligen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu überprüfen. Nach Maßgabe der regierungsinternen „Richtlinien für Kranzspenden und 3

Nachrufe beim Ableben von Bundesbediensteten“ (Rundschreiben des BMI in der Fassung vom 30. November 1993 - D I 4 - 213 461/4 -, GMBl 1993, S. 873; geändert durch Rundschreiben des vom 18. Dezember 2001 - D I 3 - 213 461/4 -, GMBl 2002, S. 250, vom 15. März 2007 - D I 5 - 213 461/4 -, GMBl 2007, S. 519) und vom 15. Mai 2013 - D 6 - 213 461/4 -, GMBl S. 494) (im Folgenden: „Richtlinien“) wird im Todesfall von (früheren) Beschäftigten grundsätzlich ein Kranz gestiftet und ggf. ein Nachruf verfasst, sofern der oder die Verstorbene nicht wegen erheblicher Verfehlungen „einer Ehrung nicht würdig ist“ (Ziffer 8 der Richtlinien). Biografien bereits Verstorbener wurden aus diesem Grund in dem Schlussbericht nicht erstellt. Die untersuchten Personen werden im Schlussbericht nach folgenden Kategorien bewertet: „mit Respekt“, „nicht kritikwürdig“, kritikwürdig“, „deutlich kritikwürdig“ und „nicht ehrwürdig“. Untersucht wurde hierzu eine etwaige organisatorische oder berufspraktische Verstrickung in den Nationalsozialismus, insbesondere Mitgliedschaften in NS-Massenorganisationen.

Der Kläger ist Journalist. Er beantragte mit Schreiben vom 10. Februar 2011 unter Hinweis auf das Informationsfreiheitsgesetz (IFG), das Umweltinformationsgesetz (UIG) und Art. 5 Grundgesetz (GG) den Zugang zu der „Studie des Ministeriums zur NS-Vergangenheit des Ministeriums“. Am 16. Februar 2011 erschien in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) ein Artikel, in dem bereits über das unveröffentlichte Gutachten berichtet wurde, bevor der Kläger eine Antwort auf seinen Antrag auf Einsichtnahme erhalten hatte. Hierüber beschwerte sich der Kläger mit Schreiben vom 17. Februar 2011, adressiert an den zuständigen Staatssekretär des BMELV, und forderte erneut zur Übersendung des Gutachtens bis zum 21. Februar 2011 auf. Zunächst beschied die Beklagte den Kläger abschlägig. In einem Schreiben vom 17. Februar 2011 wurde die Einsichtnahme in das Gutachten in Aussicht gestellt. 4

Mit Bescheid vom 3. März 2011 übersandte das BMELV eine Kopie des Gutachtens, in der auf 11 Seiten Schwärzungen vorgenommen worden waren. Eine Einsichtnahme in den Schlussbericht wurde hingegen abgelehnt. Zur Begründung führte das Ministerium aus, dass die in dem Schlussbericht enthaltenen Biografien im Wesentlichen auf Angaben beruhten, die aus den Personalakten des Ministeriums entnommen seien und daher dem Datenschutz unterlägen. In einer Zusammenfassung wird Sinn und Zweck des Schlussberichts erläutert und klargestellt, dass die Biografien alle 62 ehemaligen Bediensteten ohne Ansehung ihrer Person, ihres Status oder etwaiger Verdachtsmomente analysierten. Die bereits verstorbenen Ehemaligen seien nicht überprüft worden. Zudem wurde mitgeteilt, dass von den 62 Personen insgesamt 5 als „nicht ehrwürdig“ qualifiziert worden seien. Die beigefügte Rechtsmittelbelehrung verwies auf die Möglichkeit der Klageerhebung zum Verwaltungsgericht. 5

Am 14. März 2011 hat der Kläger Klage erhoben, mit der er die Verpflichtung zur vollständigen Einsicht in das Gutachten und den Schlussbericht sowie die Feststellung einer rechtswidrigen Diskriminierung durch Bevorzugung der FAZ begehrt hat. 6

Am 18. März 2011 hat der Kläger zudem Widerspruch gegen den Bescheid des BMELV vom 3. März 2011 eingelegt und dabei auf die Fehlerhaftigkeit der Rechtsbehelfsbelehrung hingewiesen. 7

Zur Begründung von Widerspruch und Klage hat der Kläger jeweils zusammenfassend geltend gemacht, dass sich ein Informationsanspruch aus dem Informationsfreiheitsgesetz, aus dem Umweltinformationsgesetz, aus dem Pressegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (PresseG NRW), aus Art. 5 GG und aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) ergebe. Die Anwendbarkeit des Umweltinformationsgesetzes hat der Kläger damit 8

begründet, dass die Gesinnung von NS-belasteten früheren Mitarbeitern auf der Blut-und-Boden-Ideologie beruhe, die ihrerseits einen unmittelbaren Einfluss auf die Umwelt gehabt habe. Das öffentliche Informationsinteresse überwiege das Geheimhaltungsinteresse der betroffenen ehemaligen Bediensteten, zumal die Mitgliedschaft in einer NS-Massenorganisation nicht Dienst- oder Amtsverhältnisse bei der Beklagten betreffe, sondern frühere Tätigkeiten, die derjenigen im Ministerium vorausgegangen seien. Indem die Beklagte die relevanten Gutachten der FAZ trotz rechtzeitigen Antrags wesentlich früher zur Verfügung gestellt habe als dem Kläger, habe die Beklagte zudem das aus Art. 3 Abs. 1 GG folgende Gebot, Presseangehörige gleich zu behandeln, verletzt.

Mit Widerspruchsbescheid vom 1. August 2011 entsprach das BMELV – nach Konsultation des Bundesbeauftragen für Datenschutz – nunmehr auch dem Antrag auf Informationszugang betreffend den Schlussbericht, soweit nicht wegen des Schutzes personenbezogener Daten auf den Seiten 6-8, 12-15, 90, 92, 93-96, 97-253, 254-262, 264-268 sowie 275-278 Schwärzungen vorzunehmen seien. Im Übrigen wies es den Widerspruch zurück. 9

Nach Erhalt des Widerspruchsbescheids hat der Kläger im verwaltungsgerichtlichen Klageverfahren weiter geltend gemacht, dass die geschwärzten Stellen keine personenbezogenen Daten enthielten, jedenfalls keine Abwägung vorgenommen worden sei, die der Pressefreiheit gerecht werde. Ein Geheimhaltungsinteresse sei für jede einzelne Person gesondert zu begründen, was nicht geschehen sei. 10

Der Kläger hat beantragt, 11

1. die Beklagte unter Abänderung des Bescheids des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 3. März 2011 in der Gestalt seines Widerspruchsbescheids vom 1. August 2011 zu verpflichten, ihm Einsicht in die geschwärzten Stellen des Gutachtens „Projektnummer/Geschäftszeichen 514-33.70/05HS040“ zum Thema „Entwicklung und Kriterien der Bewertung der Ehrwürdigkeit von ehemaligen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BML/BMVEL und der Dienststellen seines Geschäftsbereichs im Hinblick auf die Zeit des Nationalsozialismus“, Schlussbericht, insbesondere Seiten 12

a) 6-8, 13

b) 12-15, 14

c) 90, 15

d) 92, 16

e) 93-96, 17

f) 97-253, 18

g) 254-262, 19

h) 264-268, 20

i) 275-278 21

zu gewähren, 22

2. festzustellen, dass die Beklagte das Gebot der Gleichbehandlung der Presse nach Art. 3 GG verletzt hat, indem sie Journalisten der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vor dem 16. Februar 2011 Zugang zu Informationen zu der NS-Vergangenheit von Mitarbeitern der Beklagten gewährte, dem Kläger trotz Anfrage vom 10. Februar 2011 jedoch erst am 3. März 2011, 23

3. die Hinzuziehung des Prozessbevollmächtigten im Vorverfahren für notwendig zu erklären. 24

Im Übrigen hat der Kläger den Rechtsstreit in der Hauptsache für erledigt erklärt. 25

Die Beklagte hat sich der Erledigungserklärung angeschlossen und im Übrigen beantragt, 26

die Klage abzuweisen. 27

Sie hat im Wesentlichen geltend gemacht, dass die geschwärzten Stellen entweder personenbezogene Daten enthielten, die dem Informationszugang Dritter entzogen bleiben müssten, oder solche Angaben, die – ggf. unter Zuhilfenahme weiterer Informationen – eine Identifikation einzelner Personen ermöglichten. Auf den komplett geschwärzten Seiten 97-253 seien die Lebensläufe der 62 Personen dargestellt und bewertet. Eine Bekanntgabe dieser Personen würde Persönlichkeitsrechte verletzen. Der Schutz des Persönlichkeitsrechts habe Vorrang gegenüber dem Informationsinteresse des Klägers. Eine Differenzierung zwischen lebenden und verstorbenen Personen sei unpraktikabel. Im Übrigen seien die Personen auch bei Anonymisierung unter Verwendung von zugänglichem Zusatzwissen identifizierbar. 28

In der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht haben Vertreter des BMELV erklärt, dass von den ursprünglich 62 ehemaligen Bediensteten gegenwärtig noch etwa 10 Personen lebten. Diese und die Erben oder Angehörigen der Verstorbenen seien aus Fürsorgegründen nicht nach ihrer Einwilligung in die Gewährung von Zugang zu ihren personenbezogenen Daten gefragt worden, um die damit verbundenen Belastungen zu vermeiden. 29

Mit dem angefochtenen Urteil hat das Verwaltungsgericht das Verfahren eingestellt, soweit die Beteiligten den Rechtsstreit in der Hauptsache für erledigt erklärt haben. Es hat die Beklagte des Weiteren verpflichtet, den Antrag des Klägers, ihm Einsicht in die geschwärzten Stellen des Schlussberichts zu geben, unter Berücksichtigung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu bescheiden. Im Übrigen hat es die Klage abgewiesen. 30

Das Verwaltungsgericht hat sein Urteil im Wesentlichen damit begründet, dass der Kläger keinen Anspruch auf Verpflichtung der Beklagten zur Offenlegung der geschwärzten Stellen in dem Schlussbericht habe. Denn der Schutz personenbezogener Daten nach § 5 Abs. 1 und Abs. 2 IFG stehe dem entgegen. Die geschwärzten Textstellen, insbesondere die komplett unkenntlich gemachten Seiten 97-253, beträfen personenbezogene Daten im Sinne von § 3 Abs. 1 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG). Insbesondere Mitgliedschaften in NS-Massenorganisationen – wie in der NSDAP, der SS, der SA, dem Nationalsozialistischen Deutschen Studentenbund, dem Reichsbund Deutscher Beamter, der Hitlerjugend oder dem Bund Deutscher Mädel – enthielten sämtlich Einzelangaben zu persönlichen Verhältnissen. Auch soweit die Personen im Text des Schlussberichts durch Nummernkennung anonymisiert worden seien, seien sie jedenfalls anhand weiterer Informationen bestimmbar. Personenbezogene Daten, die sich auf ein Dienst- oder Amtsverhältnis bezögen, dürften jedoch nach § 5 Abs. 2 IFG Dritten generell nicht zugänglich gemacht werden. Dies gelte 31

namentlich für Personalakten. Ein Abwägungsspielraum bestehe nicht. Soweit in den Schlussbericht auch Informationen eingeflossen seien, die nicht aus den Personalakten stammten, stünden diese jedenfalls aus anderen Gründen mit einem Dienst- oder Amtsverhältnis im Zusammenhang: Auch diese Informationen dienten dazu, im Auftrag der Beklagten die Ehrwürdigkeit der zum Zeitpunkt des Gutachtenauftrags noch lebenden 62 ehemaligen Bediensteten des Ministeriums und der Dienststellen seines Geschäftsbereichs bei ihrem Ableben zu untersuchen. Nach den „Richtlinien“ erhalten frühere Bundesbedienstete bei ihrem Ableben eine Kranzspende und ggf. einen Nachruf. Insoweit stünden kraft Funktionsbezugs sämtliche Inhalte des Schlussberichts in einem Zusammenhang mit einem Dienstverhältnis. Der absolute Ausschlussgrund des § 5 Abs. 2 IFG greife auch für diejenigen ehemaligen Bediensteten, die zum insoweit maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung bereits verstorben waren. Für diese sei der Schutz personenbezogener Daten mit Blick auf ihren postmortalen Achtungsanspruch anzuerkennen. Wie lange der postmortale Schutz personenbezogener Daten andauert, lässt das Verwaltungsgericht offen, jedenfalls sei in Anlehnung an die vergleichbare gesetzliche Wertung des § 22 Abs. 1 Satz 3 Kunsturhebergesetz (KunstUrhG) von einem Ende des Persönlichkeitsschutzes nicht vor Ablauf von zehn Jahren nach dem Tod auszugehen. Insoweit könnten die begehrten Informationen nur zur Verfügung gestellt werden, wenn die Betroffenen einwilligten.

Die Beklagte sei nach § 8 Abs. 1 IFG dazu verpflichtet, die Betroffenen um Einwilligung zu bitten. Diese Vorschrift sei auch im vorliegenden Fall anwendbar. Zwar gehe es hier nicht um den Ausschluss eines begehrten Informationszugangs. Die Interessenlage sei jedoch vergleichbar und gebiete eine entsprechende Anwendung auf den gegebenen Fall. Denn es mache keinen rechtlich relevanten Unterschied, ob ein Dritter einen Informationszugang durch seine Stellungnahme ausschließe oder einen solchen durch seine Einwilligung erst ermögliche. Soweit sich die Beklagte demgegenüber auf ihre Fürsorgepflicht gegenüber den ehemaligen Bediensteten berufe, sei dies unbehelflich. Das Gesetz kenne eine entsprechende Ausnahme nicht. Im Übrigen sei schon nicht erkennbar, warum den im Gutachten ausdrücklich entlasteten Personen die Bitte um eine Einwilligung in die Informationsfreigabe nicht zugemutet werden könne. Soweit die Betroffenen zwischenzeitlich verstorben seien, sei entsprechend § 22 KunstUrhG die Einwilligung der Angehörigen einzuholen. Da sich die Beklagte bislang nicht um eine Einwilligung der Betroffenen oder ihrer Angehörigen bemüht habe, sei sie mangels Spruchreife nach § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO zu verpflichten, den Kläger nach erfolgter Anhörung der Betroffenen oder ihrer Angehörigen neu zu bescheiden. 32

Das Umweltinformationsgesetz sei hingegen vorliegend nicht anwendbar. Auf das Pressegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen könne sich der Kläger gegenüber einer Bundesbehörde nicht berufen. Aus Art. 5 Abs. 1 GG oder Art. 10 EMRK ergäben sich keine abweichenden Bewertungen. Der gemäß § 44 VwGO im Wege der objektiven Klagehäufung zudem gestellte Feststellungsantrag sei bereits unzulässig. Insoweit fehle es an einem berechtigten Interesse an der baldigen Feststellung. 33

Gegen das Urteil haben sowohl der Kläger als auch die Beklagte die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung eingelegt. 34

Der erkennende Senat hat mit Beschluss vom 4. Dezember 2013 das Verfahren abgetrennt, soweit der Kläger die Feststellung beantragt hat, dass die Beklagte das Gebot der Gleichbehandlung der Presse verletzt habe, indem sie Journalisten der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vor dem 16. Februar 2011 Zugang zu Informationen zu der NS- 35

Vergangenheit von Mitarbeitern der Beklagten gewährte, dem Kläger trotz Anfrage vom 10. Februar 2011 jedoch erst am 3. März 2011. Das Verfahren ist vom 5. Senat des erkennenden Gerichts unter dem Aktenzeichen 5 A 2708/13 fortgeführt und durch Prozessvergleich beendet worden.

Der Kläger beantragt, 36

- 1. das Urteil des Verwaltungsgerichts Köln vom 26. September 2013 insoweit aufzuheben, als es die Klage des Klägers abweist, und die Beklagte zu verpflichten, dem Kläger unter entsprechender Aufhebung des Bescheids des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 3. März 2011 in der Gestalt seines Widerspruchsbescheids vom 1. August 2011 Einsicht in die geschwärzten Stellen des Gutachtens Projektnummer/Geschäftszeichen 514-33.70/05HS040 zum Thema „Entwicklung und Kriterien der Bewertung der Ehrwürdigkeit von ehemaligen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BML/BMVEL und der Dienststellen seines Geschäftsbereichs im Hinblick auf die Zeit des Nationalsozialismus“ (Schlussbericht) zu gewähren, 37 38

- 2. die Berufung der Beklagten zurückzuweisen. 39 40

Der Kläger ergänzt und vertieft sein Vorbringen aus der ersten Instanz. Er bestreitet, dass sich die begehrten Informationen im Wesentlichen aus den Personalakten der betroffenen vormaligen Beschäftigten ergäben, weil nämlich – wie aus einem anderen Verfahren bekannt – Informationen über eine Mitgliedschaft in NS-Massenorganisationen in der Nachkriegszeit gar nicht systematisch abgefragt worden seien. Im Übrigen beziehe sich § 5 Abs. 2 IFG nur auf solche Daten, die materiell zur Ausübung des jeweiligen Dienstverhältnisses erforderlich seien, was aber auf eine Mitgliedschaft in NS-Organisationen nicht zutreffe. Das Verwaltungsgericht verkenne im Übrigen die Reichweite und Bedeutung der Pressefreiheit für die Anwendung und Auslegung des Informationsfreiheitsgesetzes. Die Verweigerung des Informationszugangs verletze zudem verbindliches Völkerrecht, namentlich eine Verpflichtung, Archivgut aus der NS-Zeit aufzubewahren und in- sowie ausländischen Gutachtern zugänglich zu machen. Im Übrigen sei auch ein Informationsanspruch nach dem Umweltinformationsgesetz zu bejahen, da die „ideologische Gesinnung von Mitarbeitern der Beklagten, die der ‚Blut und Boden‘-Ideologie verhaftet waren, […] einen unmittelbaren Einfluss auf die Umwelt“ habe. Unbeschadet dessen ergebe sich ein Anspruch auf Presseinformation unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) jedenfalls unmittelbar aus dem Grundrecht der Pressefreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG und Art. 10 EMRK). 41

Die Beklagte beantragt, 42

1. die Berufung des Klägers zurückzuweisen und 43

2. unter Abänderung des Urteils vom Verwaltungsgericht Köln vom 26. September 2013 die Klage in vollem Umfang abzuweisen. 44

Die Beklagte ist der Berufung des Klägers unter Vertiefung ihrer bisherigen Argumente entgegengetreten. § 5 Abs. 2 IFG enthalte eine abschließende Regelung, die eine darüber hinausgehende, grundrechtlich begründete Abwägung ausschließe. Dies sei auch mit dem 45

Grundrecht der Pressefreiheit sowie mit Art. 10 Abs. 2 EMRK vereinbar, weil § 5 Abs. 2 IFG dem Schutz der informationellen Selbstbestimmung diene.

Ihre Berufung begründet die Beklagte wie folgt: Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts sei sie nicht verpflichtet, sich um eine Einwilligung der Betroffenen oder der Angehörigen verstorbener Betroffener zu bemühen. § 8 Abs. 1 IFG enthalte eine abschließende, hier aber nicht anwendbare Regelung. Für eine analoge Anwendung belasse das Gesetz mangels planwidriger Regelungslücke keinen Raum. Denn § 8 Abs. 1 IFG wolle Dritten Gelegenheit zur Stellungnahme gewähren, sofern über ihre Interessen nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG im Rahmen einer Abwägung zu entscheiden sei. Soweit indes ohnehin der absolute Ausschlussgrund des § 5 Abs. 2 IFG greife und damit keine Abwägung mehr stattfinde, sei eine Einwilligung funktionslos. Ob die Verwaltung sich um eine Einwilligung bemühe, falle in ihr allgemeines Verfahrensermessen (§ 10 VwVfG), in dessen Rahmen sie auch den Verwaltungsaufwand berücksichtigen könnte. Dies sei hier fehlerfrei geschehen, wobei die Beklagte keinen Anhaltspunkt dafür gehabt habe, dass die Betroffenen auf eine entsprechende Nachfrage hin ihre Einwilligung erteilen würden. Eine Befragung der Angehörigen verstorbener früherer Bediensteter komme entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts mangels Rechtsgrundlage nicht in Betracht. Den Angehörigen seien in der Regel die personenbezogenen Daten (zumal solche in Bezug auf die NS-Zeit), die aus einem Dienstverhältnis resultieren, nicht bekannt, sodass diese nicht wüssten, über was sie disponieren sollten. Im Übrigen sei die Bestimmung des § 22 KunstUrhG mangels vergleichbarer Interessenlage nicht analogiefähig. 46

Auf Nachfrage des Gerichts hat die Beklagte am 22. Juli 2015 mitgeteilt, dass von den 62 Bediensteten, deren Lebensläufe der Gutachter untersucht habe, noch sieben oder acht Personen lebten. Von den fünf Personen, die als „nicht ehrwürdig“ qualifiziert worden seien, lebe noch eine Person. 47

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichtsakten und die von der Beklagten vorgelegten Verwaltungsvorgänge Bezug genommen. 48

E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e 49

Die zulässigen Berufungen des Klägers und der Beklagten haben jeweils teilweise Erfolg. 50

Die Klage ist überwiegend begründet. Der Kläger hat teilweise einen Anspruch auf Einsicht in die ihm bisher unbekannten Textstellen des Schlussberichts (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO), teilweise einen Anspruch auf Neubescheidung (§ 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO). Zu einem begrenzten Teil wurde der Informationszugang zu Recht abgelehnt. 51

Im Einzelnen: Soweit sich die geschwärzten Textstellen des Schlussberichts auf noch lebende (frühere) Bedienstete bzw. Beschäftigte beziehen, ist die Verpflichtungsklage auf Einsichtnahme unbegründet. Der Kläger hat insoweit jedoch einen Anspruch auf erneute Entscheidung unter Beachtung der Rechtsauffassung des Senats. In Bezug auf die bereits verstorbenen früheren Bediensteten bzw. Beschäftigten, die in dem Schlussbericht als „deutlich kritikwürdig“ oder als „nicht ehrwürdig“ qualifiziert werden, kann der Kläger die Offenlegung der geschwärzten Textstellen beanspruchen. Er hat ferner einen Anspruch auf Einsicht in diejenigen Textstellen des Schlussberichts, die Personen betreffen, die vom Gutachter als (einfach) „kritikwürdig“, als „nicht kritikwürdig“ oder „mit Respekt“ bewertet wurden, soweit der Zeitpunkt ihres Todes mindestens drei Jahre zurück liegt. Die weitergehende Klage ist unbegründet. 52

53

A. Rechtsgrundlage für den geltend gemachten Anspruch auf Einsicht in den streitbefangenen Schlussbericht ist in erster Linie § 1 Abs. 1 Satz 1 des Informationsfreiheitsgesetzes vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722), das durch Artikel 2 Absatz 6 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) geändert worden ist (IFG).

I. Der Kläger ist nach § 1 Abs. 1 IFG dem Grunde nach anspruchsberechtigt; das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) ist als Bundesbehörde informationspflichtige Stelle. Bei dem Schlussbericht handelt es sich um eine amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung und damit um eine amtliche Information (vgl. § 2 Nr. 1 IFG). 54

II. Dem geltend gemachten Anspruch steht teilweise der Ausschlussgrund des Schutzes personenbezogener Daten nach § 5 Abs. 1 und 2 IFG entgegen. 55

Soweit die Bediensteten, auf die sich die geschwärzten Textstellen beziehen, noch leben, ist der Anspruch auf Informationszugang vorbehaltlich noch zu erteilender Einwilligungen dieser Personen nach § 5 Abs. 1 und 2 IFG ausgeschlossen (unten 1.). Hinsichtlich bereits Verstorbener greift der Versagungsgrund des Schutzes personenbezogener Daten nicht ein, soweit diese in dem Schlussbericht als „deutlich kritikwürdig“ oder „nicht ehrwürdig“ bezeichnet werden. Soweit zwischenzeitlich verstorbene Bedienstete in dem Schlussbericht in die übrigen, weniger kritikwürdigen Bewertungskategorien eingeordnet worden sind, schließt § 5 IFG den Informationszugang aus, solange nicht mindestens drei Jahre seit dem Tod des jeweiligen Betroffenen vergangen sind (unten 2.). 56

1. Soweit die Bediensteten, auf die sich die geschwärzten Textstellen beziehen, noch leben, ist der Anspruch auf Informationszugang vorbehaltlich noch zu erteilender Einwilligungen dieser Personen nach § 5 Abs. 1 und 2 IFG ausgeschlossen. Das gilt gleichermaßen für die Beamten wie für die privatrechtlich Beschäftigten (dazu a)). Die ablehnende Entscheidung der Beklagten ist allerdings rechtswidrig, weil die Beklagte die Betroffenen noch nicht nach ihrer Einwilligung befragt hat (dazu b)). 57

a) Zugang zu personenbezogenen Daten darf nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG nur gewährt werden, soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt oder der Dritte eingewilligt hat. Derartige Einwilligungen liegen bisher nicht vor. Neben diese allgemeine Bestimmung tritt ergänzend die Vorschrift des § 5 Abs. 2 IFG. Danach überwiegt das Informationsinteresse des Antragstellers nicht bei Informationen aus Unterlagen, soweit sie mit dem Dienst- oder Amtsverhältnis oder einem Mandat des Dritten in Zusammenhang stehen, und bei Informationen, die einem Berufs- oder Amtsgeheimnis unterliegen. Hiernach ist bei personenbezogenen Daten, die durch die in der Vorschrift bezeichneten besonderen Umstände gekennzeichnet sind, für eine einzelfallbezogene Abwägung kein Raum mehr. Vielmehr hat das Gesetz selbst eine abschließende Entscheidung getroffen und im Ergebnis einen abwägungsresistenten Ausschlussgrund für einen beantragten Informationszugang normiert, der nur im Wege der Einwilligung überwunden werden kann. 58

Vgl. BVerwG, Urteil vom 27. November 2014 ? 7 C 20.12 -, NVwZ 2015, 669 = juris, Rn. 19. 59

Dieser Ausschlussgrund greift hier ein. 60

aa) Personenbezogene Daten sind nach der auch hier anwendbaren Begriffsbestimmung des § 3 Abs. 1 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 14. Januar 2003 (BGBl. I S. 66), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 14. August 2009 (BGBl. 61

I S. 2814), Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person. Diese Voraussetzungen sind gegeben. Die geschwärzten Textstellen enthalten nach den plausiblen Angaben der Beklagten sämtlich Daten, die sich auf bestimmte - zum Teil allerdings inzwischen verstorbene - Personen beziehen. Soweit es - wie an dieser Stelle - um die noch lebenden Personen geht, bestehen an der Einordnung der begehrten Informationen als personenbezogene Daten von vornherein keine Zweifel. Wie das Verwaltungsgericht näher dargelegt hat (Urteilsabdruck S. 8 f.), enthält der Schlussbericht eine Vielzahl von Angaben zu persönlichen Verhältnissen der zum Zeitpunkt der Auftragsvergabe im Jahr 2005 noch lebenden 62 ehemaligen Bediensteten des Ministeriums. Das gilt insbesondere für die nach Angaben des BMELV auf den unkenntlich gemachten Seiten 97 bis 253 wiedergegebenen Lebensläufe, aber auch für die sonstigen geschwärzten Passagen.

bb) Diese personenbezogenen Informationen werden vorliegend von der Sonderregelung des § 5 Abs. 2 IFG erfasst. Sie stehen - wie dort vorausgesetzt - mit dem Dienstverhältnis eines Dritten in Zusammenhang. 62

(1) § 5 Abs. 2 IFG fordert seinem Wortlaut nach durch das Abstellen auf einen „Zusammenhang“ lediglich, dass zwischen dem Dienstverhältnis und der Information eine - im Gesetz nicht näher spezifizierte - Verbindung besteht. Diese Voraussetzung sieht der Gesetzgeber insbesondere bei Informationen aus Personalakten als gegeben an. Nach der Begründung des ursprünglichen Gesetzentwurfs, der diese Umschreibung noch ausdrücklich enthalten hat, sollten mit der Vorschrift in erster Linie Personalakten im materiellen Sinn dem Informationszugang entzogen werden. Dazu zählen alle Unterlagen einschließlich der in Dateien gespeicherten, die den Beschäftigten betreffen und in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Dienst- oder Arbeitsverhältnis stehen. 63

Vgl. BT-Drs. 15/4493, S. 13. 64

Mit dieser Überlegung hat sich der Gesetzgeber erkennbar an die Definition des beamtenrechtlichen Personalaktenrechts in § 106 Abs. 1 Satz 4 Bundesbeamtengesetz in der heutigen Fassung vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 6. März 2015 (BGBl. I S. 250) geändert worden ist (BBG), angelehnt. Darin wird ebenfalls auf den materiellen Personalaktenbegriff abgestellt, der unter anderem für das Vertraulichkeitsgebot des § 106 Abs. 1 Satz 2 BBG maßgeblich ist. 65

Vgl. Battis, Bundesbeamtengesetz, 4. Aufl. 2009, § 106 Rn. 6. 66

Wie auch an der gegenüber § 106 Abs. 1 Satz 4 BBG weitergehenden Fassung des § 5 Abs. 2 IFG deutlich wird, sollten darüber hinaus vergleichbare Daten geschützt werden, nämlich diejenigen Unterlagen, die den Beschäftigten betreffen, aber nur allgemein und nicht unmittelbar mit seinem Dienstverhältnis in Zusammenhang stehen. 67

Vgl. BT-Drs. 15/4493, S. 13, wo noch auf die Vorgängernorm des § 106 Abs. 1 Satz 4 BBG Bezug genommen wird. 68

Die im ursprünglichen Entwurf des Informationsfreiheitsgesetzes noch ausdrücklich enthaltene Umschreibung „insbesondere aus Personalakten“ ist zwar im weiteren Gesetzgebungsverfahren zur redaktionellen Straffung gestrichen worden. Damit sollte jedoch keine Änderung in der Sache verbunden sein. 69

Vgl. BT-Drs. 15/5606, S. 6. 70

Nach den vorstehenden Ausführungen knüpft § 5 Abs. 2 IFG in Bezug auf Beamte vor allem an den in § 106 Abs. 1 Satz 4 BBG verwendeten Begriff der Personalakten an und sichert die beamtenrechtlich bestimmte Vertraulichkeit der Personalakte (§ 106 Abs. 1 Satz 2 BBG), soweit sie nach den §§ 106 ff. BBG reicht, auch gegen Informationsansprüche nach dem Informationsfreiheitsgesetz ab. § 5 Abs. 2 IFG inkorporiert mithin den beamtenrechtlich vorgegebenen und austarierten Vertraulichkeitsschutz; insoweit kommt der Vorschrift lediglich deklaratorische Bedeutung zu. Zugleich - und darin liegt ihre eigenständige Bedeutung - erstreckt sie diesen einheitlichen Schutz inhaltsgleich auf die privatrechtlich Beschäftigten sowie auf den gegenüber der materiellen Personalakte überschießenden Schutzbereich des § 5 Abs. 2 IFG. Dass zwischen öffentlich-rechtlich Bediensteten und privatrechtlich Beschäftigten im vorliegenden Zusammenhang kein Unterschied bestehen soll, das „Dienstverhältnis“ somit privatrechtliche Arbeitsverhältnisse im öffentlichen Dienst einschließt, geht aus der Entwurfsbegründung zweifelsfrei hervor. 71

BT-Drs. 15/4493, S. 13; siehe auch Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses, BT-Drs. 15/5606, S. 6: Personalakten der „Angehörigen des öffentlichen Dienstes“; Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2009, § 5 Rn. 53; Berger, in: ders./Partsch/Roth/Scheel (Hrsg.), IFG, 2. Aufl. 2013, § 5 Rn. 15; Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, 1. Aufl. 2006, § 5 Rn. 14; i. E. auch Jastrow/Schlatmann, IFG, 2006, § 5 Rn. 27. 72

Es entspricht auch dem Sinn und Zweck der Regelung, wonach Beschäftigte, die auf Grund ihres Dienstverhältnisses sensible personenbezogene Informationen preisgeben müssen, nicht mit dem Risiko belastet werden sollen, dass diese Informationen an Dritte außerhalb der qualifiziert zugriffsberechtigten Personalverwaltung herausgegeben werden. 73

OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 28. Juni 2013 - 12 B 9.12 -, juris, Rn. 40. 74

Diese allgemeine Risikolage unterscheidet sich aber nicht in Abhängigkeit vom jeweiligen Beschäftigungsstatus. 75

Angesichts des vorrangigen Regelungszwecks, die Vertraulichkeit der Personalakte zu sichern, greift § 5 Abs. 2 IFG dort nicht ein, wo das relevante Personalaktenrecht die Vertraulichkeit der Personalakte selbst durchbricht. Es gilt nicht einschränkungslos, sondern schützt die in der Personalakte enthaltenen Unterlagen und Informationen (nur) gegen eine unbefugte Einsichtnahme. Dies ist auch bei der Anwendung von § 5 Abs. 2 IFG zu berücksichtigen. § 5 Abs. 2 IFG schützt die Personalakte inhaltlich akzessorisch zum Personalaktenführungsrecht und tritt konsequenterweise zurück, soweit die Vertraulichkeit der Personalakte im Ausnahmefall gesetzlich durchbrochen wird. Namentlich der von einem spezifischen Informationsinteresse abhängige Anspruch Dritter nach § 111 Abs. 3 Satz 1 BBG – früher § 88 Abs. 2 BBG a. F. – schränkt den Vertraulichkeitsschutz der Personalakte schon dem Grunde nach ein. 76

(2) Gemessen daran schließt § 5 Abs. 2 IFG hier die Einsichtnahme in die geschwärzten Textstellen des Schlussberichts aus, in denen über noch lebende ehemalige Bedienstete bzw. Beschäftigte des Ministeriums personenbezogen berichtet wird. Diese personenbezogenen Informationen, die der Gutachter teilweise unmittelbar den ihm auszugsweise zur Verfügung gestellten Personalakten der Betroffenen entnommen, teilweise aufgrund eigenständiger Recherchen u. a. in Archiven gewonnen hat, stehen insgesamt mit dem Dienst- oder Amtsverhältnis in Zusammenhang. Dabei bedarf keiner Klärung, ob die Informationen sämtlich zur Personalakte im materiellen Sinn gehören, also - weitergehend - auch in einem *unmittelbaren inneren* Zusammenhang mit dem jeweiligen Dienstverhältnis 77

stehen. Für den erforderlichen (einfachen) Zusammenhang mit dem Dienstverhältnis genügt es, dass die Unterlagen für das Dienstverhältnis bedeutsam sind oder sein können. Hierzu gehören auch Unterlagen im Zusammenhang mit der Vorbereitung von Maßnahmen, die das Dienstverhältnis berühren, und solche, die Aufschluss über die solchen Maßnahmen zugrunde liegenden Erwägungen und Motive des Dienstherrn geben können. Maßgebend ist der Zweck, dem die Vorgänge oder Unterlagen zu dienen bestimmt sind.

Vgl. Burkholz, in: v. Roetteken/Rothländer, HBR, Gesamtausgabe, 220. Aktualisierung; Teilausg. IV, 107. Aktualisierung, BeamtStG, 9. Aktualisierung, Mai 2010, § 50 Rn. 30. 78

Vorliegend hat der Dienstherr den Schlussbericht *ausschließlich* zu dem personalwirtschaftlichen Zweck erstellen lassen, die nach Maßgabe der einschlägigen Richtlinien zu treffende Entscheidung über eine Kranzspende bzw. einen Nachruf im Todesfall vorzubereiten. Derartige Zuwendungen bzw. Ehrungen eines verstorbenen Mitarbeiters stellen sich ungeachtet der Beendigung des Dienstverhältnisses noch als Nachwirkungen desselben dar. Der Schlussbericht dient also seiner Funktion nach allein einem Vorgang der Personalverwaltung und nicht etwa einem wissenschaftlichen Eigeninteresse des Auftragnehmers und Gutachtenerstellers oder sonstigen Zwecken. 79

Hinsichtlich der noch lebenden Personen ergibt sich auch unter Einbeziehung der Wertungen der § 106 ff. BBG nicht, dass die Offenbarung ihrer (Personalakten-) Daten an Dritte ausnahmsweise nicht unbefugt wäre. Nach der für eine Befugnis allein in Betracht kommenden Vorschrift des § 111 Abs. 3 Satz 1 BBG dürfen Auskünfte an Dritte nur mit Einwilligung des Beamten erteilt werden, es sei denn, dass die Abwehr einer erheblichen Beeinträchtigung des Gemeinwohls oder der Schutz berechtigter, höherrangiger Interessen der oder des Dritten die Auskunftserteilung zwingend erfordert. Dies erfordert eine Abwägung des Interesses an der Vertraulichkeit der Personalakte mit den konkurrierenden Interessen, Inhalte der Personalakte offen zu legen. Gerade ein Vergleich der Schwelle des § 111 Abs. 3 Satz 1 BBG mit § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG verdeutlicht, dass hierbei an die gegenläufigen Interessen sehr hohe Anforderungen zu stellen sind. Diese Wertung des Gesetzgebers wird dadurch verstärkt, dass die in der Personalakte enthaltenen Informationen als personenbezogene Daten zugleich grundrechtlich vom allgemeinen Persönlichkeitsrecht der Betroffenen (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) geschützt sind, eine Offenlegung durch den Dienstherrn (bzw. über § 5 Abs. 2 IFG durch den Arbeitgeber) gegenüber Dritten mithin einen Grundrechtseingriff darstellt, an dessen Rechtfertigung auf Grund der besonderen Vertraulichkeit qualifizierte Anforderungen zu stellen sind. 80

Diese engen Voraussetzungen des § 111 Abs. 3 Satz 1 BBG liegen in Bezug auf noch lebende ehemalige Bedienstete wegen ihres fortbestehenden erheblichen Interesses an der Vertraulichkeit ihrer Personalaktendaten nicht vor. Hierfür sind folgende Abwägungsgesichtspunkte maßgebend: 81

(a) Bei der Prüfung der Frage, ob der Schutz berechtigter, höherrangiger Interessen des Klägers die Auskunftserteilung zwingend erfordert, ist - da der Kläger ein Vertreter der Presse ist und er in journalistischer Funktion tätig wird - dem Grundrecht der Pressefreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) entsprechend seiner herausgehobenen Bedeutung Rechnung zu tragen. Denn der Staat ist nach ständiger Rechtsprechung verpflichtet, in seiner Rechtsordnung überall, wo der Geltungsbereich einer Norm die praktische Wahrnehmung der Pressefreiheit berührt, dem aus der institutionellen Dimension des Grundrechts folgenden, über den abwehrgrundrechtlichen Gehalt hinausgehenden Schutz- und Förderauftrag hinreichend Rechnung zu tragen. 82

83

Grundlegend BVerfG, Urteil vom 5. August 1966 - 1 BvR 586/62 u. a. -, BVerfGE 20, 162, 175.

Je größer die potentielle politische Relevanz eines Sachverhalts ist, desto wichtiger ist es, über eine hinreichende Presseinformation wirksame Öffentlichkeitskontrolle zu ermöglichen. Das BVerwG hat daher aus dem institutionell-objektiven Gehalt der Pressefreiheit gefolgert, dass der Staat zur Schaffung behördlicher Auskunftspflichten gegenüber der Presse verpflichtet sei, „die es der Presse erleichtern oder in Einzelfällen sogar überhaupt erst ermöglichen, ihre Kontroll- und Vermittlungsfunktionen zu erfüllen, die in der repräsentativen Demokratie unerlässlich sind“. Dieser objektiven Förderpflicht korrespondiert ein subjektiv-rechtlicher Anspruch einzelner Vertreter der Presse wie hier des Klägers. 84

BVerwG, Urteil vom 20. Februar 2013 - 6 A 2.12 -, NVwZ 2013, 1006 = juris, Rn. 27; bekräftigt durch BVerwG, Urteil vom 25. März 2015 - 6 C 12.14 -, juris, Rn. 26. 85

Eine effektive funktionsgemäße Betätigung der Presse setzt voraus, dass ihre Vertreter in hinreichendem Maß von staatlichen Stellen Auskunft über Angelegenheiten erhalten, die nach ihrem Dafürhalten von öffentlichem Interesse sind. Mit der hohen Bedeutung der Presse für die öffentliche Meinungsbildung in der Demokratie wäre es nicht vereinbar, insoweit eine restriktive Betrachtungsweise an den Tag zu legen. 86

BVerwG, Urteil vom 25. März 2015 - 6 C 12.14 -, juris, Rn. 30. 87

Daher ist die Pressefreiheit, jedenfalls dort, wo das Gesetz Abwägungen eröffnet, stets als relevanter Abwägungsgesichtspunkt bei Kollision mit anderen Gütern oder Interessen angemessen einzubeziehen. 88

Kloepfer, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 42 Rn. 61; Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Art. 5 Rn. 226, 231; weitergehend Groß, DÖV 1997, 133, 135 f. 89

Vor diesem Hintergrund kommt als berechtigtes Interesse im Sinne von § 111 Abs. 3 Satz 1 BBG gerade auch ein pressespezifisches Informationsinteresse in Betracht. 90

Für eine inhaltsgleiche landesrechtliche Parallelregelung von Roettecken, in: ders./Rothländer (Hrsg.), Hessisches Bedienstetenrecht, 2001, Stand: 2008, § 107 HBG Rn. 86. 91

(b) Ausgehend davon ist zu Gunsten des Klägers zu berücksichtigen, dass an der Aufarbeitung der NS-Vergangenheit und deren Folgen für das gesellschaftliche, politische und administrative Leben in der Bundesrepublik Deutschland ein hohes gesamtgesellschaftliches Interesse besteht. Dies schließt insbesondere auch die Frage etwaiger personeller Kontinuitäten nach 1945 ein, zumal wenn es um Kontinuitäten innerhalb des öffentlichen Dienstes durch die Übernahme belasteten Personals in der Aufbauphase einer rechtsstaatlichen Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland geht. Die konkrete Frage, ob jemand im Falle seines Todes zu Recht einen Kranz oder einen Nachruf bekommen wird, ist hingegen jedenfalls nicht von überragender Bedeutung für die Öffentlichkeit, zumal hierbei ein hausinterner Vorgang betroffen ist, der sich auf in der breiteren Allgemeinheit unbekannte Personen bezieht. 92

(c) Das Gewicht des Informationsinteresses des Klägers wird allerdings dadurch vermindert, dass den öffentlichen Informationsinteressen, die hinter dem grundrechtlich verstärkten 93

Informationsbegehren des Klägers stehen, in nicht unerheblichem Umfang bereits durch die ungeschwärzt zur Verfügung gestellten Bestandteile des Schlussberichts Rechnung getragen wird. Insoweit ist maßgeblich zu berücksichtigen, dass der Schlussbericht eine umfangreiche, dem Kläger offen gelegte Zusammenfassung der Ergebnisse mit vielen funktionsbezogenen Details enthält, die ungeachtet der Anonymisierung ein sehr konkretes Bild von der Kontinuität bzw. Diskontinuität nach 1945 in Bezug auf die 2005 noch lebenden Personen vermittelt. Dort wird genau differenziert zwischen den Statusgruppen (Beamte, Angestellte und Arbeiter) sowie hinsichtlich der Zugehörigkeit zu den verschiedenen NS-Organisationen, die wiederum nach ihrer Bedeutung und ihrer historischen Belastung durch eine (graduell unterschiedliche) organisatorisch-institutionelle Verstrickung in das NS-Regime und dessen Gewaltherrschaft unterschieden werden. All diese Details sind mit konkreten Zahlen unterlegt. Das Interesse der Öffentlichkeit zu erfahren, in welchem Umfang das Bundeslandwirtschaftsministerium in seiner Aufbauphase von NS-belastetem Personen geprägt war, wird damit bereits in einem hohen Maße befriedigt. Der Kläger kann auf dieser Grundlage durch eine journalistische Aufbereitung das öffentliche Informationsinteresse an einer Aufarbeitung der Vergangenheit des heutigen Ministeriums zwar möglicherweise nicht vollständig, aber doch in erheblichem Umfang bedienen. Dies gilt erst recht, wenn man berücksichtigt, dass von den im Schlussbericht behandelten Personen nach Auskunft der Beklagten nur noch sieben bis acht leben, weshalb der Erkenntnisverlust gemessen an dem anderenfalls notwendigen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte Lebender vergleichsweise gering und damit hinzunehmen ist.

(d) Vor diesem Hintergrund kommt bei einer Gesamtabwägung, die auch den Wertungen des § 111 Abs. 3 Satz 1 BBG und der darin enthaltenen - verfassungskonformen - Offenlegungsschwelle zu entsprechen hat, dem verbleibenden Informationsinteresse des Klägers kein solches Gewicht zu, das die mit einer Offenlegung des restlichen Gutachtens - vor allem: der Lebensläufe - einhergehende Persönlichkeitsbelastung der noch lebenden Betroffenen zu rechtfertigen vermag. Eine über die bereits dem Kläger offen gelegten Bestandteile des Schlussberichts hinaus gehende Einsichtsgewährung auch in die individuellen Biografien würde dazu führen, dass schon heute erkennbar wäre, wer von den noch Lebenden im Falle eines Ablebens künftig mit einer Kranzspende und ggf. einem Nachruf bedacht würde. Eine damit einhergehende öffentliche Diskussion über die Ehrwürdigkeit im Todesfall wäre für die Betroffenen mit einer besonderen persönlichkeitsbezogenen Belastung verbunden, weil sie bereits zu Lebzeiten - und in einem Alter, in dem der Tod die Alltagswahrnehmung stärker prägt - öffentlich damit konfrontiert würden, ob und ggf. wie ihrer im Falle ihres Ablebens seitens ihrer früheren Dienststelle zu gedenken wäre. 94

Zudem ist zu Gunsten des Persönlichkeitsschutzes zu berücksichtigen, dass mit einer Veröffentlichung der persönlichen Biografie und Identifizierbarkeit der Person eine stigmatisierende Wirkung für die Betroffenen ausginge, ohne dass diese die Richtigkeit der Feststellung oder - vor allem - der hieraus abgeleiteten Wertungen angesichts ihres hohen Alters noch wirksam in zumutbarer Weise in Frage stellen könnten. Insoweit würden die - zur Überzeugung des Senats anhand der einsehbaren Methodik und Zusammenfassung des Schlussberichts zwar sorgfältig getroffenen, aber dennoch von subjektiven Bewertungen abhängigen - Aussagen eines einzelnen Gutachters das Bild von der jeweiligen Person in der Öffentlichkeit voraussichtlich irreversibel prägen. Da dem öffentlichen Informationsinteresse im Hinblick auf personelle Kontinuitäten auch ohne eine solche personalisierte Aufbereitung hinreichend entsprochen werden kann, ist den Betroffenen eine Konfrontation mit der Medienöffentlichkeit nicht zuzumuten. 95

96

Etwas anderes käme lediglich dann in Betracht, wenn Betroffene sich an NS-Gewaltverbrechen beteiligt hätten und/oder es sich auf Grund der herausgehobenen Funktion um Personen der Zeitgeschichte handelt. Dies trifft ausweislich der Zusammenfassung und der den Verwaltungsakten zu entnehmenden Hinweise vorliegend indes auf keinen der noch lebenden ehemaligen Bediensteten zu.

b) Die ablehnende Entscheidung der Beklagten ist rechtswidrig, soweit die Beklagte die noch lebenden Betroffenen noch nicht nach ihrer Einwilligung befragt hat. Die Berufung der Beklagten ist insoweit unbegründet. 97

Das Verwaltungsgericht hat zu Recht entschieden, dass sich die Beklagte nicht ohne Durchführung des gesetzlich vorgesehenen Drittbeteiligungsverfahrens (§ 8 Abs. 1 IFG) auf den Ausschlussgrund des Schutzes personenbezogener Daten berufen durfte. § 8 Abs. 1 IFG verpflichtet die Behörde dazu, einem Dritten, dessen Belange durch den Antrag auf Informationszugang berührt sind, schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb eines Monats zu geben, sofern Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass er ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben kann. § 8 Abs. 1 IFG bildet insoweit eine verfahrensrechtliche Ergänzung der materiell-rechtlichen Bestimmung des § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG. 98

Dritter ist nach § 2 Nr. 2 IFG jeder, über den personenbezogene Daten oder sonstige Informationen vorliegen. Die hier betroffenen ehemaligen Bediensteten des Ministeriums sind davon ersichtlich erfasst. 99

Eine Anhörung des Dritten ist auch und gerade dann unverzichtbar, wenn der Informationszugang allein von seiner Einwilligung abhängt (vgl. § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG). 100

Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteile vom 8. Mai 2014 - OVG 12 B 4.12 -, NVwZ-RR 2015, 126 = juris, Rn. 34, m. w. N.; Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2009, § 8 Rn. 28, 41 f. 101

Dies ist hier der Fall. Dem kann nicht entgegengehalten werden, der Antrag auf Informationszugang berühre keine Belange eines Dritten, wenn er abgelehnt werden solle. Der Gesetzgeber hat die Drittbeteiligung am Anfang des Entscheidungsverfahrens vorgesehen. Das wird nicht nur am Wortlaut der Vorschrift deutlich, wonach die Beteiligungspflicht bereits durch die möglichen Auswirkungen des Antrags ausgelöst wird. Es ergibt sich auch aus der Gesetzesbegründung. Darin wird darauf hingewiesen, dass es durchaus möglich ist, dass die Behörde die Interessenlage des Dritten nicht umfassend kennt oder der Dritte selbst mit der Offenbarung der ihn betreffenden Informationen einverstanden ist. 102

Vgl. BT-Drs. 15/4493, S. 15. 103

Auch dem Zweck des § 5 Abs. 1 und 2 IFG ist nur entsprochen, wenn die Behörde verpflichtet ist, sich von Amts wegen um eine Einwilligung von Drittbetroffenen zu bemühen. Die Regelung dient dem Schutz des - disponiblen - Persönlichkeitsrechts betroffener Bediensteter bzw. Beschäftigter, 104

vgl. BT-Drs. 15/4493, S. 13, 105

nicht aber den Interessen der informationspflichtigen Behörde an der Vermeidung von Verwaltungsaufwand oder einer allein über § 3 IFG zu erreichenden Geheimhaltung im öffentlichen Interesse. Ohne ein aktives Bemühen um eine Einwilligung werden 106

dispositionsbefugte Dritte in der Regel nicht einmal Kenntnis von einem Informationsbegehren erlangen. Das ließe § 5 Abs. 1 Satz 1 2. Var. IFG - und in der Folge das Informationszugangsrecht des Antragstellers - häufig ins Leere laufen. Dass allein die offene Frage nach einer Einwilligung für die Betroffenen mit einem unzumutbaren Nachteil verbunden wäre, wie dies die Beklagte vorträgt, ist nicht erkennbar. Auch bleibt bei inzwischen nur noch sieben oder acht betroffenen Personen der Verwaltungsaufwand begrenzt.

Hiervon ausgehend ist die Beklagte unter entsprechender Aufhebung der angefochtenen Bescheide zu verpflichten, den Kläger nach Anhörung der noch lebenden Betroffenen zur Frage ihrer Einwilligung erneut zu bescheiden (§ 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO). Der Senat ist nicht verpflichtet, die Drittbeteiligung im laufenden Gerichtsverfahren nachzuholen und damit die Sache im Sinne von § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO spruchreif zu machen. Zwar handelt es sich bei der Frage, ob der Anspruch auf Informationszugang gemäß § 5 IFG ausgeschlossen ist, um eine gebundene Entscheidung. Es ist jedoch nicht Aufgabe des Senats, die der Beklagten obliegende Drittbeteiligung der Betroffenen im Rahmen einer Beiladung selbst durchzuführen. Das gilt umso mehr, als die Namen und Anschriften der Betroffenen im gerichtlichen Verfahren nicht ohne Widerspruch zu dem Ergebnis der hier durch § 5 Abs. 2 IFG vorgezeichneten Interessenabwägung offengelegt werden können. 107

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 19. März 2013 - 8 A 1172/11 -, DVBl. 2013, 981 = juris, Rn. 135 ff.; siehe auch nachgehend BVerwG, Urteil vom 27. November 2014 - 7 C 12.13 -, BVerwGE 150, 383 = juris, Rn. 47. 108

2. Hinsichtlich bereits Verstorbener greift der Versagungsgrund des Schutzes personenbezogener Daten nicht ein, soweit diese in dem Schlussbericht als „deutlich kritikwürdig“ oder „nicht ehrwürdig“ bezeichnet werden. Soweit zwischenzeitlich verstorbene Bedienstete in dem Schlussbericht in die übrigen, weniger kritikwürdigen Bewertungskategorien eingeordnet worden sind, schließt § 5 IFG den Informationszugang aus, solange nicht mindestens drei Jahre seit dem Tod des jeweiligen Betroffenen vergangen sind. Auch dies gilt gleichermaßen für ehemalige Beamte (dazu a)) wie für privatrechtlich Beschäftigte (dazu b)). 109

a) Der von § 5 Abs. 2 IFG gewährleistete erhöhte Schutz von Informationen aus Unterlagen, soweit sie mit dem Dienst- oder Amtsverhältnis des Dritten in Zusammenhang stehen, erfasst im Grundsatz auch Daten Verstorbener (aa)). Die Reichweite des Ablehnungsgrundes nach § 5 Abs. 2 IFG wird ihrerseits begrenzt durch die in § 106 ff. BBG enthaltenen Durchbrechungen des Vertraulichkeitsschutzes der Personalakten, namentlich durch § 111 Abs. 3 Satz 1 BBG (bb)). Die danach vorzunehmende Abwägung führt hier hinsichtlich der als besonders kritikwürdig beurteilten sowie der seit mindestens drei Jahren verstorbenen ehemaligen Bediensteten zu einem derart deutlichen Überwiegen des Informationsinteresses des Klägers, dass der Ausschlussgrund des § 5 Abs. 2 IFG unter Berücksichtigung des § 111 Abs. 3 Satz 1 BBG ausnahmsweise nicht mehr eingreift (cc)). Soweit der Ausschlussgrund nach § 5 Abs. 2 IFG auch unter Berücksichtigung von § 111 Abs. 3 Satz 1 BBG weiterhin eingreift, kann dieser nach dem Tod der Betroffenen nicht mehr durch Einwilligung der Angehörigen überwunden werden (dd)). 110

aa) Der von § 5 Abs. 2 IFG gewährleistete erhöhte Schutz von Informationen aus Unterlagen, soweit sie mit dem Dienst- oder Amtsverhältnis des Dritten in Zusammenhang stehen, erfasst im Grundsatz auch Daten Verstorbener. 111

112

Der in der Basisnorm des § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG verwendete Begriff der personenbezogenen Daten wird allerdings regelmäßig - wie oben dargelegt - in Anlehnung an die Definition des § 3 Abs. 1 BDSG bestimmt. Danach sind personenbezogene Daten Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person. Diese Begriffsbestimmung wird mit ihrer Bezugnahme auf eine „natürliche Person“ überwiegend dahin verstanden, dass sie nur Daten lebender Personen erfasse.

Vgl. Dammann, in: Simitis (Hrsg.), BDSG, 8. Aufl. 2014, § 3 Rn. 17; Gola/Klug/Körffer, in: Gola/Schomerus (Hrsg.), BDSG, 12. Aufl. 2015, § 3 Rn. 3, 12; Schild, in: Wolff/Brink, Datenschutzrecht 2013, § 3 BDSG Rn. 5; Weichert, in: Däubler/Klebe/Wedde/Weichert, BDSG, 4. Aufl. 2014, § 3 Rn. 4. 113

Der Senat kann offen lassen, ob die Anwendung des allgemeinen Datenschutzrechts und des daran anknüpfenden § 5 Abs. 1 IFG über diesen Wortlaut hinaus aus Gründen eines verfassungsrechtlich gebotenen postmortalen Persönlichkeitsschutzes generell auf Verstorbene zu erweitern ist. Dem Gesetzgeber steht es unabhängig davon frei, Daten verstorbener Personen in bestimmten Rechtsbereichen einfachgesetzlich zu schützen. 114

Derartige Vorschriften sind hier einschlägig: Personenbezogene Daten werden im Rahmen des in § 106 ff. BBG geregelten Personalaktenrechts auch über den Tod hinaus geschützt. § 110 Abs. 2 Satz 2 BBG belegt, dass die Personalakten über den Tod des Beamten hinaus weiterhin der Vertraulichkeit unterliegen. Denn auch Hinterbliebenen steht die Einsicht in die Personalakten nicht ohne weiteres, sondern nur dann offen, wenn sie ein berechtigtes Interesse glaubhaft machen und dienstliche Gründe nicht entgegenstehen. Dahinstehen kann, inwieweit diese Norm über den Schutz dienstlicher Interessen hinaus auch spezifisch einem Persönlichkeitsschutz Verstorbener zu dienen bestimmt ist. Dass das Einsichtsrecht Hinterbliebener von den genannten einschränkenden Voraussetzungen abhängig gemacht wird, zeigt jedenfalls, dass der Vertraulichkeitsschutz der Personalakte zumindest objektiv-rechtlich im Grundsatz auch postmortal aufrechterhalten wird. 115

Die zeitliche Reichweite dieses Vertraulichkeitsschutzes ergibt sich damit aus der Aufbewahrungsfrist der Personalakte: Nach § 113 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 4 BBG werden Personalakten fünf Jahre nach ihrem Abschluss entweder vernichtet oder nach den Voraussetzungen des Archivrechts in Archivgut des Bundes oder eines Landes überführt, vgl. § 1 Bundesarchivgesetz vom 6. Januar 1988 (BGBl. I S. 62), das zuletzt durch Artikel 4 Absatz 38 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) geändert worden ist (BArchG). 116

Archivgut, das sich auf natürliche Personen bezieht, steht dann nach § 5 Abs. 2 Satz 1 BArchG – vorbehaltlich einer Fristverkürzung nach § 5 Abs. 5 BArchG – grundsätzlich erst 30 Jahre nach dem Tode des Betroffenen Dritten zur Verfügung; je nach Landesrecht können auch kürzere Fristen gelten (vgl. z. B. § 7 Abs. 1 Nr. 1 Archivgesetz NRW). Auch mit diesen archivrechtlichen Regelungen harmoniert am ehesten ein Verständnis der § 106 ff. BBG, wonach die Pflicht zur vertraulichen Behandlung der Personalakten nach dem Tod des Beamten grundsätzlich fortbesteht. Es wäre ein eklatanter Wertungswiderspruch, wenn eine Personalakte, sofern sie ausnahmsweise archivwürdig ist, in den ersten Jahren nach dem Tod mangels datenschutzrechtlicher Ausschlussgründe dem Zugriff interessierter Dritter in nicht unerheblichem Maße offen stünde, mit der Archivierung – und damit mit einem temporal weiter abnehmenden postmortalen Schutzinteresse – indes weitgehend der Öffentlichkeit entzogen würde. 117

118

In diesem Sinne auch Schoch/Kloepfer/Garstka, Archivgesetz (ArchG-ProfE), 2007, S. 33, 44.

Solange die Akte als Personalakte fortgeführt wird, gelten für Auskünfte Dritter aus der Personalakte auch nach dem Tode jedenfalls im Grundsatz die qualifizierten Anforderungen des § 111 Abs. 3 Satz 1 BBG fort. 119

Sind Personalakten mithin nach dem beamtenrechtlichen Personalaktenrecht auch nach dem Tod des Beamten grundsätzlich vertraulich zu behandeln, ist diese Entscheidung des einfachen Gesetzgebers auch bei der Anwendung von § 5 Abs. 2 IFG zu berücksichtigen. Nach den oben auszugsweise zitierten Gesetzgebungsmaterialien wollte der Gesetzgeber erkennbar jedenfalls die Vertraulichkeit der Personalakte im materiellen Sinn gegen Informationszugangsansprüche sichern. Auf die beamten- und tarifrechtlichen Regelungen, wonach Personalakten vertraulich zu behandeln und vor unbefugter Einsicht zu schützen sind, wird in der Entwurfsbegründung ausdrücklich Bezug genommen. 120

Vgl. BT-Drs. 15/4493, S. 13. 121

Vor diesem Hintergrund ist nicht nur nicht anzunehmen, dass mit § 5 Abs. 2 IFG ein gegenüber dem Fachrecht weitergehender Vertraulichkeitsschutz der Personalakte etabliert werden sollte (dazu bereits oben). Vielmehr lassen sich der Systematik, dem Regelungsziel und der Entstehung des IFG ebensowenig Argumente entnehmen, dass die Norm in ihrer Reichweite hinter dem Vertraulichkeitsschutz des beamtenrechtlichen Personalaktenrechts zurückbleibt und eine bestimmte Fallgruppe vertraulicher Personalakten nicht erfasst. Die Gesetzgebungsmaterialien belegen insoweit eine inhaltliche Parallelführung von informationsfreiheitsrechtlichem Versagungsgrund und Vertraulichkeit der Personalakte, die sich sowohl zu Gunsten als auch zu Lasten eines Dritten auswirken kann, der auf der Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes Einsicht in Personalakten begehrt. 122

bb) Die Reichweite des Ablehnungsgrundes nach § 5 Abs. 2 IFG wird ihrerseits begrenzt durch die in § 106 ff. BBG enthaltenen Durchbrechungen des Vertraulichkeitsschutzes der Personalakten, namentlich durch § 111 Abs. 3 Satz 1 BBG. Wie oben dargelegt, knüpft § 5 Abs. 2 IFG an die Wertungen der § 106 ff. BBG an und inkorporiert insbesondere auch die in § 111 Abs. 3 Satz 1 BBG angelegte Grenze des Vertraulichkeitsschutzes der Personalakte. Von einer dem entsprechenden Begrenzung geht der Senat auch hinsichtlich der von § 5 Abs. 2 IFG zusätzlich erfassten vergleichbaren Unterlagen aus. Denn es ist nichts dafür ersichtlich, dass der Gesetzgeber diesen gegenüber § 106 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Satz 4 BBG überschießenden Regelungsgehalt dem Zugriff Dritter weitergehend entziehen wollte als die - besonders schutzwürdige - (materielle) Personalakte. 123

Einer Berücksichtigung dieser Regelung im Rahmen von § 5 Abs. 2 IFG steht nicht entgegen, dass sie dem Wortlaut nach lediglich die Erteilung einer Auskunft ermöglicht. Eine Auskunft aus der Personalakte ist von der - vorliegend begehrten - Einsicht in den Personalaktendaten enthaltenden Schlussbericht zu unterscheiden, da auch das Personalaktenrecht zwischen Akteneinsicht einerseits (§ 110 BBG) und der bloßen Auskunft andererseits (§ 111 Abs. 3 BBG) differenziert (siehe auch § 110 Abs. 2 Sätze 1 bis 3 BBG). Auch ein Auskunftsanspruch kann sich allerdings ausnahmsweise zu einem Recht auf Akteneinsicht verdichten, wenn das mit einem Informationsbegehren verbundene Informationsinteresse, soweit es nach § 111 Abs. 3 Satz 1 BBG das Geheimhaltungsinteresse des Betroffenen überwiegt, nur durch eine vollständige oder teilweise Überlassung der Personalakte angemessen befriedigt werden kann. Dies ist ausnahmsweise dann der Fall, wenn ein legitimes Auskunftsinteresse entweder die Offenlegung der originalen Urkunde erfordert, wenn der Gesamtzusammenhang der 124

Aktenführung Gegenstand eines legitimen Auskunftsverlangens ist oder wenn bei zu den Akten gehörigen Dokumenten, die eine komplexere Sprachfassung haben, gerade die präzisen Formulierungen innerhalb der Akte relevant sind. So liegt es hier. Dem Kläger geht es erkennbar nicht allein darum, die wesentlichen - durch eine bloße Auskunft möglicherweise noch darstellbaren - Ergebnisse der Untersuchung in Erfahrung zu bringen. Er will sich vielmehr mit der Vergangenheit des betroffenen Personals der Beklagten und möglichen Kontinuitäten bzw. Diskontinuitäten journalistisch befassen. Hierzu möchte er gerade auf die Analysen, Schlüsse und Wertungen zurückgreifen, die der Gutachter in eigener Verantwortung getroffen hat. Dies ist aber ohne die Gefahr einer Verfälschung oder Verzerrung der Aussagen des Schlussberichts, die schon auf Grund ihres Umfanges offenkundig differenziert und detailliert sein müssen, nicht möglich, wenn nicht die originäre Sprachfassung des Berichts zur Verfügung steht.

cc) Die danach vorzunehmende Abwägung führt hinsichtlich der als besonders kritikwürdig beurteilten sowie der seit mindestens drei Jahren verstorbenen ehemaligen Bediensteten zu einem derart deutlichen Überwiegen des Informationsinteresses des Klägers, dass der Ausschlussgrund des § 5 Abs. 2 IFG unter Berücksichtigung des § 111 Abs. 3 BBG ausnahmsweise nicht mehr eingreift. Hierbei ist maßgeblich zu berücksichtigen, dass die Schutzwürdigkeit von Personalaktendaten Verstorbener mit dem Tod bereits erheblich vermindert ist und danach mit zunehmendem Zeitablauf weiter abnimmt. Entgegenstehende dienstliche Interessen sind weder geltend gemacht noch erkennbar. Im Einzelnen: 125

(1) Auch wenn der Persönlichkeitsschutz im Personalaktenrecht zeitlich auf Verstorbene erstreckt wird, ist im Rahmen der nach § 111 Abs. 3 Satz 1 BBG vorzunehmenden Abwägung zu berücksichtigen, dass der postmortale Schutz der Personalakteninhalte mit dem Tod sukzessive verblasst. Nach dem Tod sind keine individualfreiheitsrechtlichen Interessen des Verstorbenen an der Geheimhaltung mehr zu schützen. Auch das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG), dem durch den Schutz personenbezogener Daten einfach-gesetzlich sowohl durch § 5 IFG als auch durch die §§ 106 ff. BBG Rechnung getragen wird, ist ein (verhaltensbezogenes) Freiheitsgrundrecht. 126

Albers, Informationelle Selbstbestimmung, 2005, S. 156. 127

Es hängt daher von der Möglichkeit ab, persönliche Freiheit im informationellen Bereich als Grundlage einer unbeeinträchtigten Lebensgestaltung in Anspruch zu nehmen. Das Bundesverfassungsgericht geht daher davon aus, dass der Schutz durch das allgemeine Persönlichkeitsrecht mit dem Tod endet. 128

BVerfG, Beschluss vom 24. Februar 1971 129

- 1 BvR 435/68 -, BVerfGE 30, 173, 194. 130

Auch wenn dies den hier in Rede stehenden einfachgesetzlichen Schutz der Vertraulichkeit der Personalakte nicht in Frage stellt, verlieren die zu Gunsten der Vertraulichkeit einzubringenden Schutzinteressen mit dem Fortfall des Grundrechtsschutzes gegenüber anderen - hier ihrerseits qualifiziert grundrechtlich geprägten - Informationsinteressen relativ an Gewicht. Dies ist auch im Rahmen der Abwägung nach § 111 Abs. 3 Satz 1 BBG durch einen abgesenkten sowie mit Zeitablauf sukzessive weiter abnehmenden Schutz der Vertraulichkeit gegenüber Drittinteressen zum Ausdruck zu bringen. Namentlich das anzuerkennende Pietätsgefühl der Angehörigen und objektive Interessen an einem respektvollen Umgang mit dem Andenken Verstorbener in Ansehung des sozialen Miteinanders unter Lebenden sind zwar legitime Schutzinteressen, die der Gesetzgeber im 131

Rahmen der §§ 106 ff. BBG - wie gezeigt - aufgegriffen hat. Diese vornehmlich einfachgesetzlich ausgeformten Güter haben indes nicht das gleiche Gewicht wie der unmittelbar freiheitsgrundrechtlich verankerte Persönlichkeitsschutz Lebender. In einem auf der freiheitlichen Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger gründenden demokratischen Rechtsstaat, der auch vom offenen Diskurs und der Politisierbarkeit von Themen mit Gemeinwohlbezog lebt, können sich abstrakte objektive Interessen an dem Persönlichkeitsschutz Verstorbener nicht dauerhaft gegenüber den aktiven Informationsinteressen durchsetzen, zumal wenn diese - wie hier - einen hohen Stellenwert für die gesellschaftliche oder politische Auseinandersetzung haben können.

(2) Ein weitergehender postmortaler Persönlichkeitsschutz der hier betroffenen früheren Bediensteten der Beklagten folgt vorliegend auch nicht aus dem grundgesetzlichen Schutz der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG). Zwar gebietet das Grundgesetz einen postmortalen Schutz der Persönlichkeit gegen Angriffe auf die Menschenwürde. Dieser wurde in der Rechtsprechung vor allem anerkannt, um Angehörigen ein Recht zu vermitteln, gegen objektiv die Menschenwürde verletzende Diffamierungen Verstorbener vorzugehen. 132

BVerfG, Beschluss vom 24. Februar 1971 133

- 1 BvR 435/68 -, BVerfGE 30, 173, 194. 134

Den damit notwendigen Bezug zur Menschenwürde hat die spätere Rechtsprechung wiederholt bestätigt. 135

BVerfG, Kammerbeschlüsse vom 25. Februar 1993 - 1 BvR 151/93 -, NJW 1993, 1462 = juris, Rn. 29, vom 5. April 2001 - 1 BvR 932/94 -, NJW 2001, 2957 = juris, Rn. 18 und vom 22. August 2006 - 1 BvR 1168/04 -, NJW 2006, 3409 = juris, Rn. 23 ff.; ferner Jarass, NJW 1989, 857, 859 f.; Kunig, in: von Münch/ders. (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2012, Art. 2 Rn. 39; kritisch zu dieser Abstützung etwa Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Art. 1 I Rn. 76; Enders, Die Menschenwürde in der Verfassungsordnung, 1997, S. 470 f., 493; Herdegen, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Stand: 2014, Art. 1 Abs. 1 Rn. 57. 136

Die vom Kläger vorliegend begehrte ungeschwärzte Offenlegung des Schlussberichts tangiert den aus der Menschenwürde folgenden allgemeinen Achtungsanspruch der verstorbenen vormaligen Bediensteten der Beklagten indes nicht. Soweit zwischenzeitlich verstorbene Betroffene im gegenständlichen Bericht nach Maßgabe der dort gewählten Bewertungskategorien entlastet („nicht kritikwürdig“) oder sogar in ihrer Haltung als vorbildlich qualifiziert werden („mit Respekt“), kann hieraus eine Entwürdigung von vornherein nicht folgen. Aber auch soweit Betroffene belastet werden („kritikwürdig“, „deutlich kritikwürdig“ oder „nicht ehrwürdig“), ist eine Menschenwürdeverletzung, die das Bundesverfassungsgericht aus einem spezifisch diffamierenden Gehalt ableitet, bei nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Quellen objektivierbaren und sachlich gehaltenen Informationen auszuschließen. Namentlich das nachträgliche Bekanntwerden einer tatsächlich bestehenden Mitgliedschaft in einer NS-Massenorganisation berührt nicht den Achtungsanspruch, der mit Blick auf die objektive Verpflichtung zur Wahrung der Menschenwürde auch noch Verstorbenen zukommt. 137

(3) Angesichts des mit dem Tod relativierten Gewichts der Vertraulichkeit der Personalakte sind die dargelegten qualifizierten Informationsinteressen der Öffentlichkeit unter Berücksichtigung des herausgehobenen Werts der Pressefreiheit bei einer Abwägung nach § 111 Abs. 3 Satz 1 BBG generell als höherrangig einzustufen, sofern bereits verstorbene Personen im Schlussbericht als „deutlich kritikwürdig“ oder „nicht ehrwürdig“ qualifiziert 138

werden.

Wie dargelegt besteht an der Aufklärung möglicher personeller Kontinuitäten durch NS-Belastete im Rahmen der Bundesverwaltung der jungen Bundesrepublik Deutschland ein besonders hohes öffentliches Informationsinteresse, das der Kläger hier - gestützt durch das Grundrecht der Pressefreiheit - geltend machen kann. Hierbei handelt es sich um auf Tatsachen beruhende Werturteile, die einer öffentlichen Auseinandersetzung zugänglich sind. Da die Wertungen durch den Ersteller des Schlussberichts, wie sich zur Überzeugung des erkennenden Senats aus der ungeschwärzten Zusammenfassung ergibt, auf sachlichen und differenzierten Kriterien beruhen, besteht kein übergeordneter Grund, die Grundlagen der entsprechenden Bewertung der öffentlichen Auseinandersetzung und damit einer möglichen Presseberichterstattung durch den Kläger vorzuenthalten. 139

(4) Bei Personen, die als „kritikwürdig“ eingestuft worden sind, ist das öffentliche Interesse an einer Offenlegung der biografischen Informationen deutlich niedriger zu bewerten. Denn hier geht es, wie die Zusammenfassung erkennen lässt, typischerweise um „Mitläufer“, deren Belastung sich im Wesentlichen in einer im Zeitkontext verbreiteten Mitgliedschaft in einer NS-Massenorganisation erschöpft. Zwar besteht fraglos ein qualifiziertes öffentliches Interesse daran, inwiefern die Ministerialverwaltung der frühen Bundesrepublik entsprechend belastete Personen integriert hat bzw. mit den gesellschaftlichen Risiken einer personellen Kontinuität umgegangen ist. Dieses Interesse wird aber bereits hinreichend durch die ausführliche Zusammenfassung und die dortigen Darstellungen, die - wie dargelegt - insbesondere Mitgliedschaften in NS-Organisationen im Einzelnen aufführen, angemessen befriedigt, ohne dass es darüber hinaus zwingend einer Individualisierung - in der Öffentlichkeit unbekannten - Personen bedürfte. Eine Offenlegung der Biografien würde daher für die Medienöffentlichkeit nur in begrenztem Maße relevante Erkenntnisse versprechen. Insoweit hält es der Senat bei umfassender Interessenabwägung im Fall für geboten, die Vertraulichkeit der Personalakten noch drei Jahre nach dem Tod aufrechtzuerhalten. Dieser Zeitraum genügt, um im Todesfall auch den Pietätsinteressen etwaiger Angehöriger Rechnung zu tragen und diese nicht unmittelbar im Prozess der Trauerbewältigung mit einer öffentlichen Auseinandersetzung um die Person des oder der Verstorbenen zu konfrontieren. 140

(5) Bei nicht belasteten Personen, denen im Schlussbericht die Kategorien „nicht kritikwürdig“ oder „mit Respekt“ zugeordnet wurden, überwiegt ebenfalls erst drei Jahre nach dem Tode das berechtigte Interesse des Klägers und der Öffentlichkeit an dem begehrten Informationszugang. Zwar geht es hierbei um Personen, die jedenfalls nach den Erkenntnissen des Schlussberichts nicht durch eigenes Verhalten Anlass zu einer öffentlichen Auseinandersetzung mit der eigenen Biografie geboten haben. Indes besteht auch in diesen Fällen ein Interesse daran, sich mit Kontrastbiografien auseinanderzusetzen, schon weil diese verdeutlichen können, inwiefern auch im „Dritten Reich“ berufliche Werdegänge ohne persönlichen Einsatz in NS-Massenorganisationen und ohne eine tiefergehende Verstrickung mit dem Regime möglich waren (oder nicht), wie man sich einer Verstrickung in ein Unrechtsregime entziehen konnte, ohne sich substanziellen persönlichen Risiken auszusetzen, und vielleicht auch, wie Bedienstete der Reichsverwaltung bzw. sonstige Personen - in Fällen der „mit Respekt“ bewerteten Personen - auch unter schwierigen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen menschlichen Anstand bewahren konnten. Erst eine Auseinandersetzung mit solchen „positiven“ Biografien ermöglicht eine differenzierte Bewertung der Lebensläufe Belasteter, weil Kontrastbiografien die persönlichen Risiken (oder deren schlichtes Fehlen) objektivieren können, denen sich Mitläufer und erheblich belastete Personen - ob aus Opportunismus oder aus Überzeugung - von 141

vornherein nicht ausgesetzt haben. Dieses öffentliche Interesse, ein möglichst differenziertes Bild von personellen Kontinuitäten und Diskontinuitäten in der frühen Ministerialverwaltung der Bundesrepublik Deutschland zu gewinnen, kann nicht auf Dauer hinter dem legitimen Persönlichkeitsschutz zurücktreten. Der Senat hält daher auch hier eine „Sperrfrist“ von drei Jahren seit dem Tode der Betroffenen für hinreichend und angemessen, um dem postmortalen Persönlichkeitsschutz Rechnung zu tragen, ohne eine aktive Vergangenheitsbewältigung zu blockieren.

(6) Soweit hiernach die Vertraulichkeit der Personalakte nach § 111 Abs. 3 Satz 1 BBG überwunden wird und der Ausschlussgrund des § 5 Abs. 2 IFG folglich - wie dargelegt - nicht eingreift, werden personenbezogene Daten lediglich nach Maßgabe des § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG geschützt. Die hiernach vorzunehmende Güterabwägung richtet sich jedoch nach den gleichen Interessen und Parametern wie die Abwägung im Rahmen des § 111 Abs. 3 Satz 1 BBG. Ein weitergehendes Geheimhaltungsbedürfnis lässt sich hieraus nicht ableiten, zumal der Schutz personenbezogener Daten in Relation zu Informationsinteressen im Rahmen des § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG ohnehin schwächer ausfällt als im Rahmen des strikt gefassten Ausnahmetatbestandes nach § 111 Abs. 3 Satz 1 BBG. 142

dd) Soweit ein Anspruch vorliegend vor Ablauf von drei Jahren nach dem Tode der Betroffenen mit Blick auf § 5 Abs. 2 IFG und § 111 Abs. 3 Satz 1 BBG zu verneinen ist, kommt eine Überwindung des gesetzlichen Schutzes personenbezogener Daten durch Einwilligung nicht in Betracht. Die Betroffenen selbst können auf Grund ihres Todes nicht mehr einwilligen. Die (nahen) Angehörigen, die allein als mögliche Sachwalter der Interessen der Verstorbenen in Betracht kommen, sind jedoch nach den Wertungen des Personalaktenrechts nicht dispositionsbefugt. Denn nach § 110 Abs. 2 Satz 2 BBG haben Hinterbliebene und deren Bevollmächtigte keinen allgemeinen Aktenzugang. Vielmehr müssen sie, um in die Personalakte Einsicht zu nehmen, selbst ein berechtigtes Interesse glaubhaft machen. Die Möglichkeit, in eine Einsicht in Personalakten einzuwilligen, erlischt daher mit dem Tod des oder der Betroffenen. 143

So im Ergebnis auch VG Köln, Urteil vom 25. Juni 2015 - 13 K 3809/13 -, Abdruck S. 19. 144

b) Nichts Abweichendes ergibt sich für verstorbene ehemalige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Beklagten, die auf privatrechtlicher Grundlage beschäftigt worden sind (Angestellte und Arbeiter). Denn § 5 Abs. 2 IFG erstreckt - wie dargelegt - das für Beamte nach Personalaktenrecht geltende Schutzniveau personenbezogener Daten allgemein auf alle Beschäftigten. Das schließt auch einen Datenschutz Verstorbener im gleichen Umfang ein. 145

III. Der hiernach bestehende Anspruch des Klägers auf Akteneinsicht ist auch nicht nach § 3 Nr. 4 IFG ausgeschlossen. Hiernach besteht ein Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift oder durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt. Zu diesen gesetzlichen Vertraulichkeitspflichten gehören auch die Regelungen über die Vertraulichkeit der Personalakten nach §§ 106 ff. BBG, soweit Beamtinnen und Beamte betroffen sind. 146

1. Für Beamtinnen und Beamte ergibt sich aus § 3 Nr. 4 IFG i. V. m. § 106 Abs. 1 Satz 2 BBG kein über § 5 Abs. 1 und 2 IFG hinausreichender Informationsverweigerungsgrund. Es kann offen bleiben, ob diese Vorschrift, die dem Schutz öffentlicher Geheimhaltungsinteressen dient, in Bezug auf den Schutz personenbezogener Daten neben 147

§ 5 Abs. 1 und 2 IFG zur Anwendung kommt oder ob die datenschutzspezifischen Vorschriften insoweit als speziellere Regelungen Vorrang haben. Hierauf kommt es nicht entscheidend an, weil § 3 Nr. 4 IFG hinsichtlich des Inhalts und der Reichweite des Vertraulichkeitsschutzes auf die §§ 106 ff. BBG verweist. Insoweit reicht der Anspruchsausschluss des § 3 Nr. 4 IFG in der Sache jedenfalls für betroffene Beamtinnen und Beamte von vornherein nicht weiter als der - hier im Lichte der §§ 106 ff. BBG ausgelegte und angewendete - Ausschlussgrund des Schutzes personenbezogener Daten nach § 5 Abs. 1 und 2 IFG.

2. Auch soweit der Schlussbericht Personalaktendaten privatrechtlich Beschäftigter enthält, ergeben sich aus der Anwendung des § 3 Nr. 4 IFG keine weitergehenden Verweigerungsgründe. Zwar finden die §§ 106 ff. BBG - anders als dies teilweise nach den Landesdatenschutzgesetzen für Bedienstete des jeweiligen Landes kraft ausdrücklicher Verweisung der Fall ist - 148

vgl. von Roettecken, in: ders./Rothländer (Hrsg.), Hessisches Bedienstetenrecht, 2001, Stand: 2008, § 107 HBG Rn. 7, 149

auf privatrechtlich Beschäftigte keine Anwendung. Für diese gelten vielmehr die Regelungen des Bundesdatenschutzgesetzes (§§ 12 Abs. 4, 28 Abs. 2 Nr. 2, 32 BDSG), die nur hinsichtlich der Beamten gemäß § 1 Abs. 3 Satz 1 BDSG von den spezielleren §§ 106 ff. BBG verdrängt werden. Daneben behält der zivilrechtliche Schutz des allgemeinen Persönlichkeitsrechts wohl eine ergänzende Funktion. Dieser kommt aber nur in gegenständlich nicht von den Regelungen des Bundesdatenschutzes gedeckten Bereichen (hier möglicherweise in Bezug auf Verstorbene) in Betracht; der Interessenausgleich der Beteiligten ist demgegenüber in §§ 28 Abs. 2 Nr. 2, 32 BDSG umfassend geregelt. 150

Vgl. Stender-Vorwachs, in: Wolff/Brink, Datenschutzrecht, 2013, § 12 Rn. 12; Riesenhuber, ebenda, § 32 Rn. 16-18. 151

Danach ergeben sich für privatrechtliche Beschäftigte jedenfalls keine höheren Schutzstandards als nach dem beamtenrechtlichen Personalaktenrecht (vgl. insbesondere § 28 Abs. 2 Nr. 2 BDSG). Der Schutz der personenbezogenen Daten in den Personalakten privatrechtlich Beschäftigter ist somit inhaltlich nicht weitergehend als nach den - eher strikter gefassten - §§ 106 ff. BBG. 152

B. Weitergehende Ansprüche stehen dem Kläger weder nach dem Landespressegesetz noch unmittelbar auf der Grundlage des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zu. 153

I. Das Pressegesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vom 24. Mai 1966 (GV. NW. 1966 S. 340), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. Dezember 2013 (GV. NRW. S. 723) findet vorliegend keine Anwendung. Aus Gründen der Einheitlichkeit der Anwendung des Bundesrechts folgt der Senat der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, wonach Vorschriften der Landespressegesetze Bundesbehörden nicht zur Auskunft verpflichten können, jedenfalls soweit eine die Landesgesetzgebung ausschließende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Sachmaterie besteht, in deren Vollzug durch die adressierte Behörde der Gegenstand der Auskunft fällt. 154

BVerwG, Urteil vom 20. Februar 2013 - 6 A 2.12 ?, NVwZ 2013, 1006 = juris, Rn. 18 ff.; Urteil vom 25. März 2015 - 6 C 12.14 -, juris, Rn. 24; Beschluss vom 20. Juli 2015 - 6 VR 1.15 -, Abdruck Rn. 6. 155

156

Vorliegend hat der Bund eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz (Art. 71 GG) für die Rechtsverhältnisse der im Dienst des Bundes stehenden Personen (Art. 73 Abs. 1 Nr. 8 GG). Diese Gesetzgebungskompetenz schließt auch das Personalaktenrecht ein, das der Bund in den §§ 106 ff. BBG geregelt hat, ohne den Ländern nach Art. 71 GG positiv Regelungsspielräume zu eröffnen. Die gesetzlichen Bestimmungen über die Vertraulichkeit der Personalakte und deren Grenzen (hier namentlich §§ 110, 111 BBG) dürfen daher nicht über inhaltlich abweichendes Landespresserecht unterlaufen werden.

II. Dem Kläger stehen auch unmittelbar aus dem Grundrecht der Pressefreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG keine weitergehenden Ansprüche auf Einsichtnahme in den Schlussbericht zu. 157

Hier kann offen bleiben, inwieweit ein derartiger presserechtlicher Auskunftsanspruch, der grundsätzlich auf Auskunft in pressegeeigneter Form gerichtet ist, ausnahmsweise ein Recht auf - die vom Kläger begehrte - unmittelbare Einsichtnahme in Behördenakten gewähren kann. 158

Vgl. BVerwG, Urteil vom 27. November 2013 ? 6 A 5.13 -, NJW 2014, 1126 = juris, Rn. 24; Hess. VGH, Urteil vom 11. März 2015 - 6 A 1071/13 -, juris, Rn. 102 ff.; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 7. März 2014 - OVG 6 S 48.13 -, juris, Rn. 6-8; vgl. aber dazu, dass sich das Auswahlermessen der Behörde im Einzelfalls auf die Aktenvorlage zur Einsicht reduzieren kann: Löffler/Ricker/Weberling, Handbuch des Presserechts, 6. Aufl. 2013, 19. Kapitel Rn. 2. 159

Ebenso wenig bedarf der Entscheidung, inwiefern ein solcher grundrechtsunmittelbarer Informationsanspruch vorliegend überhaupt dem Grunde nach besteht. Unterbleibt eine gesetzliche Regelung der Presseauskünfte, ist zwar subsidiär Zugang zu Presseinformationen unmittelbar auf der Grundlage des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zu gewähren, um zu vermeiden, dass durch schlichte Nichtregelung Informationsrechte generell und damit in einer mit der institutionellen Verpflichtungsdimension der Pressefreiheit unvereinbaren Weise ausgeschlossen werden. Dieser grundrechtsunmittelbare Anspruch beschränkt sich dann allerdings auf einen Mindeststandard, den auch der Gesetzgeber bei einer Regelung des Presseauskunftsrechts nicht unterschreiten dürfte. 160

BVerwG, Urteil vom 20.Februar 2013 - 6 A 2.12 -, BVerwGE 146, 56 = juris, Rn. 29; Beschluss vom 20. Juli 2015 - BVerwG 6 VR 1.15 -, Rn. 8; OVG NRW, Beschluss vom 19. September 2014 - 5 B 226/14 -, NJW 2014, 3387, 3388 = juris, Rn. 11. 161

Eines grundrechtsunmittelbaren Anspruches zur Durchsetzung der Pressefreiheit bedarf es indes grundsätzlich nur dort, wo den wertprägenden Vorgaben des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht ohnehin im Rahmen der Anwendung und Auslegung bereits bestehender Ansprüche auf Informationszugang Rechnung getragen werden kann. Dies dürfte nicht zwingend ein pressespezifisches Auskunftsrecht voraussetzen. 162

Der Senat hat vorliegend der herausgehobenen Bedeutung der Pressefreiheit für ein demokratisches Gemeinwesen bereits bei der Auslegung der Regelungen über den Zugang zur Personalakte nach § 5 Abs. 1 und 2 IFG, § 111 Abs. 3 Satz 1 BBG hinreichend Rechnung getragen, weshalb der Kläger auf keinen selbstständigen Anspruch angewiesen ist, um sein Anliegen auf pressefreiheitskonforme Information durchzusetzen. Jedenfalls ginge ein unmittelbar auf Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gestützter Mindestanspruch, nach dem nicht das Optimum möglicher Information verlangt werden kann, nicht weiter als der vorliegend auf der Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes zugesprochene Anspruch. 163

Denn dieser presserechtliche Anspruch ist dort ausgeschlossen, wo der Gesetzgeber berechtigt wäre, dem betroffenen Vertraulichkeitsinteresse für die gegebene Sachkonstellation Vorrang vor dem Informationsinteresse der Presse einzuräumen. 164

BVerwG, Urteil vom 25. März 2015 - 6 C 12.14 -, juris, Rn. 26 ff.; Beschluss vom 20. Juli 2015 ? 6 VR 1.15 -, Abdruck Rn. 9. 165

Dies ist aber im Hinblick auf gleich- oder höherrangige Interessen Betroffener an der Vertraulichkeit der Personalakte der Fall, was die differenzierten und eine Berücksichtigung der Pressefreiheit ermöglichenden Regelungen der §§ 106 ff. BBG zeigen. Auf die oben vorgenommenen Abwägungen kann insoweit Bezug genommen werden. 166

C. Weitergehende Ansprüche des Klägers ergeben sich auch nicht aus Völkerrecht. 167

Offen bleiben kann hiernach, inwiefern sich Ansprüche unmittelbar aus Art. 10 Abs. 1 EMRK ableiten lassen. Auch der EGMR hat konventionsunmittelbare Auskunftsansprüche der Presse grundsätzlich verneint und nur in besonderen Ausnahmekonstellationen bejaht, um eine willkürliche - zensurähnliche - Informationspolitik der Verwaltung zu verhindern. 168

Siehe zuletzt EGMR, Urteil vom 31. Juli 2012, Shapovalov/Ukraine, Nr. 45835/05, Rn. 74 f.; ferner OVG NRW, Urteil vom 13. März 2013 - 5 A 1293/11 -, DVBl 2013, 927 = juris, Rn. 85 ff. 169

Soweit der EGMR einen Presseauskunftsanspruch unter Bezug auf die demokratische Wächterrolle der Presse bejaht hat, 170

EGMR, Urteil vom 14. April 2009, Tarsasag, Nr. 37374/05, 171

folgen hieraus jedenfalls keine weitergehenden Ansprüche, als aus der institutionellen Schutz- und Förderdimension der Pressefreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) abzuleiten sind. 172

Vgl. auch BVerwG, Urteil vom 27. November 2014 - 7 C 20.12 -, NVwZ 2015, 669 = juris, Rn. 34; Beschluss vom 20. Juli 2015 - 6 VR 1.15 -, Abdruck Rn. 14; Bay. VGH, Beschluss vom 14. Februar 2014 - 5 ZB 13.1559 -, NJW 2014, 1687 = juris, Rn. 16 ff.; Hess. VGH, Urteil vom 11. März 2015 - 6 A 1071/13 -, juris, Rn. 107 ff.; OVG NRW, Urteil vom 13. März 2013 - 5 A 1293/11 -, DVBl 2013, 927 = juris, Rn. 85 ff. 173

Auch der EGMR anerkennt namentlich, dass es grundsätzlich legitime Auskunftsverweigerungsgründe gegenüber der Presse geben kann, stellt hieran aber unter dem Gesichtspunkt der Notwendigkeit in einer demokratischen Gesellschaft nach Art. 10 Abs. 2 EMRK gegenstandsabhängige Rechtfertigungsanforderungen (Rn. 35 ff. des Urteils in der Rechtssache Tarsasag). Ob diese erfüllt sind, ist letztlich einzelfallbezogen zu entscheiden. Vorliegend ist nicht erkennbar, dass die unter maßgeblicher Berücksichtigung der Pressefreiheit erfolgte Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes diesen Maßstäben nicht genügte. Weitergehende Anforderungen ergeben sich auch nicht aus der Entscheidung des EGMR in der Rechtssache Youth Initiative for Human Rights/Serbia (Urteil vom 25. Juni 2013, Nr. 48135/06). Die dort festgestellte Verletzung von Art. 10 EMRK hat der Gerichtshof im Wesentlichen damit begründet, dass den Beschwerdeführern bereits von der zuständigen nationalen Stelle ein Auskunftsrecht gegen den betroffenen Nachrichtendienst zugestanden worden war und dessen Nichterfüllung deshalb eine willkürliche Missachtung des nationalen Informationsfreiheitsrechts darstellte (Rn. 25 f.). 174

175

Soweit sich der Kläger auf eine diplomatische Note vom 14. März 1956 bezieht, die der seinerzeitige Staatssekretär Hallstein an den amtierenden US-Botschafter betreffend die Aufbewahrung und Zugänglichmachung von Archivgut sandte, bleibt dies unbehelflich. Unterstellt, die Note wäre überhaupt auf die hier in Rede stehenden Personalakten anwendbar, handelt es sich offensichtlich um keinen Bestandteil der allgemeinen Regeln des Völkerrechts im Sinne des Art. 25 GG, also der Rechtssätze des universellen Völkergewohnheitsrechts, die von der Beklagten zu beachten wären. Zudem könnte der Kläger aus einer zwischenstaatlich ausgetauschten diplomatischen Note, sollte dieser überhaupt eine rechtliche Bindungswirkung *inter partes* zukommen, von vornherein keine subjektiven Rechte ableiten.

D. Ein Anspruch des Klägers nach § 3 Umweltinformationsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Oktober 2014 (BGBl. I S. 1643) (UIG) scheidet aus, weil es sich bei den begehrten Informationen nicht um Umweltinformationen im Sinne von § 2 Abs. 3 UIG handelt. Offen bleiben kann hierbei, unter welchen Voraussetzungen abstrakte politische oder administrative Aufgaben des Landwirtschaftsministeriums auf Grund von mittelbaren Umweltfolgen eine hinreichende Umweltrelevanz aufweisen. Jedenfalls für die hier in Rede stehenden Informationen über biografische Hintergründe früherer Bediensteter während der NS-Zeit - insbesondere Mitgliedschaft in NS-Massenorganisationen - ist eine solche Umweltrelevanz auszuschließen. 176

Die Kostenentscheidung beruht auf den §§ 154 Abs. 2, 155 Abs. 1 Satz 1, 161 Abs. 2 VwGO. Sie bezieht sich nicht auf das vom Senat abgetrennte Feststellungsbegehren (Klageantrag zu 2. im erstinstanzlichen Verfahren), das zuständigkeitshalber an den 5. Senat abgegeben worden ist. Soweit das Verwaltungsgericht nach teilweiser Erledigung des Rechtsstreits gemäß § 161 Abs. 2 VwGO rechtskräftig über die Kosten des erstinstanzlichen Verfahrens entschieden hat, hat der Senat diese Entscheidung übernommen und in die Kostenquote einbezogen. Hinsichtlich des streitig entschiedenen Teils, der auch Gegenstand des Berufungsverfahrens war, geht der Senat von einem überwiegenden, mit 2/3 bewerteten Erfolg der Klage aus. 177

Die Zuziehung eines Bevollmächtigten im Vorverfahren war notwendig (§ 162 Abs. 2 Satz 2 VwGO), weil es dem Kläger angesichts der schwierigen und ungeklärten Rechtslage nicht zuzumuten war, das Vorverfahren selbst zu führen. 178

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. den §§ 708 Nr. 10 und 711 ZPO. 179

Die Revision ist nach § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zuzulassen, weil der Rechtsstreit grundsätzliche Bedeutung hat. Er wirft bislang in der höchstrichterlichen Rechtsprechung nicht hinreichend geklärte Fragen zur Auslegung des § 5 Abs. 2 IFG auf. 180

Justiz NRW
Rechtsprechungsdatenbank ONLINE