
Datum: 26.11.2013
Gericht: Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper: 8. Senat
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 8 A 809/12
ECLI: ECLI:DE:OVGNRW:2013:1126.8A809.12.00

Vorinstanz: Verwaltungsgericht Düsseldorf, 26 K 3489/11

Tenor:

Der Tenor des Urteils des Verwaltungsgerichts vom 6. März 2012 wird wie folgt neu gefasst:

Die Beklagte wird unter Aufhebung ihres Bescheids vom 4. Mai 2011 verpflichtet, dem Kläger Einsicht in die Gutachten ihres Rechtsamtes vom 31. März 2008 und vom 24. Februar 2009 zu möglichen Haftungs-/Schadensersatzansprüchen der Beklagten im Zusammenhang mit getätigten Derivatgeschäften nach Schwärzung von Namen und Hinweisen auf konkrete Personen zu gewähren, mit Ausnahme der Anlagen zu diesen Gutachten.

Die Berufung der Beklagten wird zurückgewiesen.

Die Kosten des Berufungsverfahrens trägt die Beklagte.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der Kläger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrags leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

1

2

Der Kläger, ein Journalist, begehrt Einsicht in Rechtsgutachten des Rechtsamtes der Beklagten.

Mit Beschluss vom 13. Oktober 2003 ermächtigte der Finanzausschuss des Rates der Beklagten die Verwaltung zum Abschluss von Derivatgeschäften zur Zinsoptimierung. In der Folgezeit schloss die Beklagte mit mehreren Banken entsprechende Verträge ab. Im Jahr 2008 prüfte das Rechtsamt der Beklagten in einem Rechtsgutachten, ob gegen die beteiligten Banken wegen eingetretener finanzieller Verluste im Zusammenhang mit diesen Geschäften Schadenersatzansprüche bestünden; ein weiteres Gutachten aus dem Jahr 2009 befasste sich mit Ansprüchen gegen die für die Beklagte handelnden Personen. 3

Am 4. April 2011 beantragte der Kläger Einsicht in den „Prüfbericht des Rechtsamtes aus dem Jahr 2008 zu möglichen Haftungsansprüchen der Stadt N. gegenüber der beratenden Bank und Beamten der Stadt N. im Zuge der seit 2003 getätigten Swap-Geschäfte“. Diesen Antrag lehnte die Beklagte im Mai 2011 ab. Zur Begründung führte die Beklagte aus, dass kein Anspruch nach § 4 PresseG NRW bestehe. Ein Akteneinsichtsrecht oder ein Anspruch auf Herausgabe von Unterlagen lasse sich aus dieser Norm nicht herleiten. Ein Anspruch aus § 4 IFG NRW sei nach § 7 Abs. 2 Buchst. a IFG NRW ausgeschlossen, da das Rechtsgutachten dem Prozess der Willensbildung diene. Das Gutachten enthalte eine Bewertung der Erfolgsaussichten einer Schadenersatzklage gegen die beteiligten Banken. Diese Bewertung sei Gegenstand sowohl der verwaltungsinternen Entscheidungsbildung als auch der Entscheidungsfindung des inzwischen mit dem Vorgang befassten Finanzausschusses. 4

Die hiergegen am 7. Juni 2011 erhobene Klage hat der Kläger damit begründet, dass das Rechtsgutachten nicht Inhalt des Prozesses der Willensbildung der Beklagten sei, sondern lediglich Grundlage einer darauf aufbauenden Willensbildung. Im Übrigen hat der Kläger auf das Urteil des Senats vom 17. Mai 2006 ? 8 A 1642/05 - zum Anspruch auf Zugang zu kommunalen Rechnungsprüfungsberichten verwiesen. 5

Der Kläger hat beantragt, 6

die Beklagte unter Aufhebung ihres Bescheides vom 4. Mai 2011 zu verpflichten, ihm Einsicht in das Gutachten des Rechtsamtes der Beklagten aus dem Jahr 2008 zu möglichen Haftungsansprüchen der Stadt N. im Zusammenhang mit getätigten Derivatgeschäften zu gewähren. 7

Die Beklagte hat beantragt, 8

die Klage abzuweisen. 9

Sie hat zur Begründung auf die Ausführungen im Ablehnungsbescheid verwiesen und ergänzend vorgetragen, dass das vom Kläger angeführte Urteil eine andere Sachlage betreffe. Gegenstand jener Entscheidung sei ein Antrag auf Einsicht in einen Prüfbericht des kommunalen Rechnungsprüfungsamtes gewesen. Der Inhalt eines Rechtsgutachtens unterscheide sich wesentlich von dem Inhalt eines solchen Prüfberichts. Im Übrigen sei hier der behördliche Entscheidungsfindungsprozess noch nicht abgeschlossen. Die Frage, ob die Beklagte gegen die beratenden Banken juristisch vorgehe, sei noch nicht abschließend entschieden. Im Finanzausschuss sei vielmehr beschlossen worden, dass zunächst noch ein externes Anwaltsgutachten zu möglichen Ansprüchen eingeholt werde. 10

Das Verwaltungsgericht hat mit Urteil vom 6. März 2012 die Beklagte unter Aufhebung ihres Ablehnungsbescheides verpflichtet, dem Kläger Einsicht in das Gutachten des Rechtsamtes der Beklagten aus dem Jahr 2008 zu gewähren.

Zur Begründung hat das Verwaltungsgericht im Wesentlichen ausgeführt, dass sich der vom Kläger begehrte Anspruch auf Zugang zu dem hier in Rede stehenden Rechtsgutachten aus § 4 Abs. 1 IFG NRW ergebe. Der vom Kläger begehrten Einsichtnahme stehe insbesondere § 7 IFG NRW nicht entgegen. Bei dem Rechtsgutachten handele es sich weder um einen Entwurf für eine Entscheidung noch um eine Arbeit zur unmittelbaren Vorbereitung der Entscheidung im Sinne des § 7 Abs. 1 IFG NRW. Entgegen der Auffassung der Beklagten könne das Rechtsgutachten auch nicht als Teil des Willensbildungsprozesses im Sinne des § 7 Abs. 2 Buchst. a IFG NRW angesehen werden. Dass dieses Gutachten eine konkrete Handlungsempfehlung ausspreche oder gar eine Handlungsvorgabe zur Steuerung des Entscheidungsprozesses enthalte, sei von der Beklagten nicht dargetan. Auch unter Berücksichtigung der Funktion, die einem Rechtsgutachten im Allgemeinen zukomme, folge nichts anderes.

12

Gegen dieses Urteil hat die Beklagte am 29. März 2012 die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung eingelegt und zur Begründung ihrer Berufung im Wesentlichen ausgeführt: Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts sei das Rechtsgutachten als Teil des Willensbildungsprozesses anzusehen. Im Gutachten seien die Aussichten einer Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen gegen Banken und Mitarbeiter geprüft worden. Es enthalte eine abschließende Handlungsempfehlung des Rechtsamtes. Konkret habe das Rechtsamt, das Teil des Entscheidungsträgers sei, empfohlen, von Schadenersatzklagen abzusehen. Wenngleich das Gutachten längst nicht alle zu beachtenden (auch politischen) Implikationen umfasse, würde eine Veröffentlichung des Gutachtens bedeuten, einen (wenn auch wichtigen) Teilaspekt der Meinungsbildung bekannt zu machen. Es sei durchaus denkbar, dass der Entscheidungsträger entgegen der eindeutigen Empfehlung in einem Rechtsgutachten entscheide. So sei in der Politik streitig, ob, wann und gegen wen Schadenersatzansprüche geltend gemacht werden sollen. Fielen Gutachtenergebnis und anschließende Handlungsentscheidung auseinander, dann würde die Veröffentlichung des Gutachtens diese Meinungsverschiedenheiten innerhalb der öffentlichen Stelle offen legen und die getroffene Entscheidung angreifbar machen. Dies solle jedoch gerade durch die Regelung in § 7 Abs. 2 Buchst. a IFG NRW verhindert werden.

13

Mit Schriftsatz vom 15. November 2013 hat die Beklagte auf die weiteren Entwicklungen im Finanzausschuss hingewiesen. Zwar seien auch in dem eingeholten externen Anwaltsgutachten zunächst keine hinreichenden Ansatzpunkte für eine erfolgreiche Klage gegen die betroffenen Banken gesehen worden; insoweit sei die Auffassung des Rechtsamtes bestätigt worden. Inzwischen seien ihre Anwälte jedoch der Auffassung, dass unter Berücksichtigung neuerer Gerichtsentscheidungen die Erfolgsaussichten eines Klageverfahrens gestiegen seien. Vor diesem Hintergrund habe der Finanzausschuss in seiner Sitzung vom 4. November 2013 beschlossen, dem Rat der Beklagten zu empfehlen, Schadenersatzansprüche gegen die betroffenen Banken geltend zu machen. Der Rat werde seinen Beschluss voraussichtlich in seiner nächsten Sitzung am 18. Dezember 2013 fassen; unmittelbar danach würden entsprechende Klagen eingereicht werden.

14

Eine Herausgabe des Gutachtens zum jetzigen Zeitpunkt würde sowohl den Ablauf des gerichtlichen Verfahrens als auch den Erfolg jener Schadenersatzklagen erheblich beeinträchtigen. Daher greife inzwischen auch der Ausschlussgrund des § 6 Satz 1 Buchst. b IFG NRW, wonach der Antrag auf Informationszugang abzulehnen sei, soweit und solange

15

durch die Bekanntgabe der Information der Verfahrensablauf eines anhängigen Verfahrens oder der Erfolg einer bevorstehenden behördlichen Maßnahme erheblich beeinträchtigt würde. Nach dieser Vorschrift seien - über den Wortlaut hinaus - auch Gerichtsverfahren geschützt. Jedenfalls seien bevorstehende Gerichtsverfahren als „behördliche Maßnahmen“ im Sinne des § 6 Satz 1 Buchst. b IFG NRW anzusehen.

Da in dem Rechtsgutachten auch Risiken der Schadenersatzklagen herausgearbeitet worden seien, sei zu befürchten, dass sich die Banken diese Informationen zu eigen machen und im Gerichtsverfahren gegen die Beklagte verwenden könnten. In dem Gutachten werde konkret auf den Inhalt der Vertragsverhandlungen und der Beratungen durch die Banken eingegangen. Bei einer Offenlegung des Gutachtens würden den Banken detailliert die rechtliche Einschätzung der Beklagten zu den einzelnen Vertragsabschlüssen und die der Beklagten zur Verfügung stehenden Beweismittel bekannt werden. Da die Beklagte in ihrem Gutachten zu dem Ergebnis komme, dass keine Anhaltspunkte für eine nachweisbare Falschberatung ersichtlich seien, könnten die Banken nicht nur diese Einschätzung in dem bevorstehenden Schadenersatzprozess verwenden, sondern auch ihren Vortrag und ihre Strategie auf die ihnen bekannt gewordene Sach- und Beweislage abstimmen. Auch könnten die Banken bei etwaigen Vergleichsverhandlungen die Einschätzung der Beklagten verwenden, um einen möglichen Ausgleichsbetrag zu minimieren. 16

Darüber hinaus sei im vorliegenden Fall beachtlich, dass der Kläger als Journalist die Information aus dem Rechtsgutachten für eine öffentliche Diskussion in der Presse nutzen wolle. Gerade eine solche öffentliche Diskussion durch Presseartikel bzw. Kommentare anderer Redakteure, Leser oder sonstiger Fachleute könnte einen erheblichen negativen Einfluss auf die bevorstehenden Gerichtsverfahren und etwaige Vergleichsverhandlungen haben. 17

Die Beklagte beantragt, 18

das Urteil des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 6. März 2012 aufzuheben und die Klage abzuweisen. 19

Der Kläger beantragt, 20

die Berufung der Beklagten zurückzuweisen. 21

Nachdem die Beklagte erstmals mit Schriftsatz vom 22. November 2013 klargestellt hatte, dass die Ansprüche der Beklagten gegen die beteiligten Banken in einem Rechtsgutachten vom 31. März 2008 und die Ansprüche gegen die auf Seiten der Stadt handelnden Personen in einem Rechtsgutachten vom 24. Februar 2009 geprüft worden seien, dass beiden Gutachten diverse Anlagen (u. a. Vertragungsunterlagen, Aktenvermerke u. ä. sowie Schreiben der Banken) beigelegt seien und dass in den Gutachten die Namen der betroffenen Mitarbeiter genannt würden, hat der Kläger in der mündlichen Verhandlung erklärt, dass sein Begehren nicht auf die Anlagen zu den beiden Gutachten gerichtet sei und er sein Begehren dahingehend klarstelle, dass in dem Gutachten enthaltene Namen oder Hinweise auf konkrete Personen zuvor zu schwärzen seien. 22

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und des Verwaltungsvorgangs der Beklagten (1 Heft) Bezug genommen. 23

Entscheidungsgründe: 24

25

Die zugelassene und auch im Übrigen zulässige Berufung der Beklagten hat keinen Erfolg. Sie ist unbegründet.

A. Die Klage ist in der Fassung durch die in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat abgegebenen Erklärungen des Klägers zulässig; sie ist insoweit weder geändert (§ 91 Abs. 1 VwGO) noch teilweise zurückgenommen worden (§ 92 Abs. 1 VwGO). Vielmehr handelt es sich bei diesen Erklärungen um eine Klarstellung des von Anfang an verfolgten Klagebegehrens. Bei sachgerechtem Verständnis dieses Begehrens, wie es sich aus dem gesamten inhaltlichen Vorbringen einschließlich den Erklärungen in der mündlichen Verhandlung ergibt, hat der Kläger von Anfang an die Gewährung von Einsicht in die Rechtsgutachten der Beklagten vom 31. März 2008 und 24. Februar 2009 ohne Angabe von Namen oder Hinweisen auf konkrete Personen und ohne die Anlagen zu den beiden Gutachten beansprucht. Bereits der im Verwaltungsverfahren gestellte Antrag des Klägers vom 4. April 2011 bezog sich auf die Ergebnisse der Rechtsprüfung des Rechtsamtes bezüglich möglicher Haftungsansprüche gegenüber sowohl „der beratenden Bank“ als auch den „Beamten der Stadt N. “. Dem Kläger kam es dabei ersichtlich vor allem auf die juristische Bewertung durch das Rechtsamt an, nicht aber auf die Benennung konkreter Mitarbeiter oder auf die Kenntnis bestimmter Bestandteile der Verwaltungsvorgänge, der Vertragsunterlagen oder der Geschäftskorrespondenz der Beklagten mit den beteiligten Banken. 26

B. Die so verstandene Klage ist auch begründet. Dem Kläger steht der geltend gemachte Anspruch auf Einsicht in die Rechtsgutachten der Beklagten mit den sich aus seinem Antrag ergebenden Einschränkungen zu (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO). 27

I. Zwar folgt der Anspruch auf Einsichtnahme nicht aus § 4 Abs. 1 PresseG NRW. Diese Vorschrift verpflichtet die Behörden, den Vertretern der Presse die der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe dienenden Auskünfte zu erteilen. Eine bestimmte Form der Auskunftserteilung, wie z. B. den Zugang zu bestimmten Schriftstücken oder Akten, kann hingegen nicht verlangt werden. Vielmehr steht die Art und Weise der Auskunftserteilung im Ermessen der Behörde. 28

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 13. März 2013 - 5 A 1293/11 -, NWVBl. 2013, 336 = juris Rn. 41 ff. 29

II. Der Anspruch des Klägers auf Einsichtnahme in die Gutachten ergibt sich aber aus § 4 Abs. 1 IFG NRW. Danach hat jede natürliche Person nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den in § 2 IFG NRW genannten Stellen Anspruch auf Zugang zu den bei der Stelle vorhandenen amtlichen Informationen. Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt. Der danach gegebene Informationsanspruch ist weder durch § 4 Abs. 1 IFG NRW vorgehende Regelungen ausgeschlossen (dazu 1.), noch liegen Ausschlussgründe i.S.d. §§ 6 ff. IFG NRW vor (dazu 2.). 30

1. Der Anspruch auf Informationszugang ist nicht durch die Subsidiaritätsklausel des § 4 Abs. 2 Satz 1 IFG NRW ausgeschlossen, weil der Kläger als Journalist zum Kreis der auskunftsberechtigten Personen nach § 4 Abs. 1 PresseG NRW gehört. § 4 Abs. 1 PresseG NRW ist keine speziellere Regelung im Sinne des § 4 Abs. 2 IFG NRW. Die Berufsgruppe der Journalisten soll durch die entsprechenden Regelungen in den Pressegesetzen privilegiert werden; damit ließe sich nicht vereinbaren, wenn ihnen die Berufung auf ein Jedermannsrecht verwehrt würde. 31

Vgl. OVG NRW, Urteile vom 9. Februar 2012 ? 5 A 166/10 -, DVBl. 2012, 568 = juris Rn. 35 ff., und vom 26. Oktober 2011 - 8 A 2593/10 -, DVBl. 2012, 365 = juris Rn. 171 ff. (zu § 1 Abs. 3 IFG Bund), bestätigt durch BVerwG, Urteil vom 15. November 2012 - 7 C 1.12 -, NVwZ 2013, 431 = juris Rn. 45 f.; S. auch Schnabel, NVwZ 2012, 854 (857 ff.).

2. Dem geltend gemachten Informationszugangsanspruch steht auch keiner der in §§ 6 bis 9 IFG NRW vorgesehenen Ausschlussgründe entgegen. 33

a) Die Voraussetzungen des § 6 Satz 1 Buchst. b IFG NRW liegen nicht vor. Danach ist der Antrag auf Informationszugang abzulehnen, soweit und solange durch die Bekanntgabe der Information der Verfahrensablauf eines anhängigen Verwaltungsverfahrens, eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens, eines Disziplinarverfahrens oder der Erfolg einer bevorstehenden behördlichen Maßnahme erheblich beeinträchtigt würde. 34

aa) Soweit sich die Beklagte darauf beruft, dass der Stadtrat voraussichtlich in seiner Sitzung am 18. Dezember 2013 entsprechend der Empfehlung des Finanzausschusses vom 4. November 2013 beschließen werde, dass Schadenersatzansprüche gegen die betroffenen Banken zivilgerichtlich geltend gemacht werden sollen, ist eine erhebliche Beeinträchtigung eines anhängigen Verfahrens im Sinne von § 6 Satz 1 Buchst. b IFG NRW nicht gegeben. 35

Die Vorschrift erfasst ausdrücklich nur „Verwaltungsverfahren“, „Ordnungswidrigkeitenverfahren“ und „Disziplinarverfahren“. Insofern ist fraglich, ob sie auch auf Gerichtsverfahren und insbesondere solche vor den Zivilgerichten Anwendung findet. In Betracht zu ziehen ist, dass der Ausschluss von Gerichtsverfahren auf einem Redaktionsversehen des Gesetzgebers beruhen könnte. 36

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 19. Juni 2002 ? 21 B 589/02 -, NWVBl. 2002, 441 = juris Rn. 27 ff.; Haurand/Stollmann, IFG NRW, Stand: April 2003, § 6 Erl. 3; Franßen/Seidel, IFG NRW, Rn. 785 ff. 37

Im vorliegenden Verfahren kann diese Frage allerdings im Ergebnis offen bleiben. Denn § 6 Satz 1 Buchst. b IFG NRW schützt ausweislich seines eindeutigen Wortlauts nur „anhängige“ Verfahren. 38

Vgl. zu der mit § 6 Satz 1 Buchst. b IFG NRW vergleichbaren Regelung in § 3 Nr. 1 Buchst. g IFG Bund: BVerwG, Beschluss vom 9. November 2010 - 7 B 43.10 -, NVwZ 2011, 235 = juris Rn. 11 f.; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 23. April 2010 - 10 A 10091/10.OVG, 10 A 10091/10 -, ZIP 2010, 1091 = juris Rn. 29; Hess. VGH, Urteil vom 21. März 2012 - 6 A 1150/10 -, DVBl. 2012, 701 = juris Rn. 36, und OVG Hamburg, Beschluss vom 16. April 2012 - 5 Bf 241/10.Z -, ZInsO 2012, 989 = juris Rn. 16 f.; S. auch OVG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 2. November 2011 - 1 L 161/09 -, juris Rn. 41 (zu § 5 Nr. 2 IFG Mecklenburg-Vorpommern). 39

Diese Einschränkung würde auch dann gelten, wenn die Vorschrift in dem von der Beklagten vertretenen Sinn - erweiternd - auf Gerichtsverfahren angewandt würde. 40

Vorliegend ist zum maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung vor dem Senat ein zivilgerichtliches Verfahren zur Geltendmachung der in den streitgegenständlichen Rechtsgutachten geprüften Schadenersatzansprüche (noch) nicht anhängig, so dass eine Beeinträchtigung eines laufenden Gerichtsverfahrens schon deshalb nicht zu besorgen ist. 41

Die - ausweislich der Berichtsvorlage V 13/0755-01 - von der Beklagten bereits im Juni 2013 gegen eine Bank erhobene Klage bezieht sich nicht auf die von den streitgegenständlichen Gutachten erfassten Bankgeschäfte, sondern auf andere Vorgänge. Dass dieses Gerichtsverfahren durch die vom Kläger begehrte Informationsgewährung erheblich beeinträchtigt werden könnte, ist weder von der Beklagten geltend gemacht worden noch sonst ersichtlich.

bb) Soweit die Beklagte die bevorstehende Geltendmachung und Durchsetzung ihrer Schadenersatzansprüche durch die Informationsgewährung gefährdet sieht, wird auch nicht der Erfolg einer bevorstehenden behördlichen Maßnahme im Sinne des § 6 Satz 1 Buchst. b IFG NRW erheblich beeinträchtigt. 43

Zwar ist der Begriff der behördlichen Maßnahme im Sinne von § 6 Satz 1 Buchst. b IFG NRW grundsätzlich weit zu verstehen. Er erfasst jegliche Tätigkeit der öffentlichen Stellen nach § 2 Abs. 1 Satz 1 IFG NRW. Insbesondere kommt es auf die Rechtsqualität des Handelns nicht an. 44

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 21. August 2008 - 8 B 913/08 -, DVBl. 2008, 1384 = juris Rn. 30; Haurand/Stollmann, IFG NRW, Stand: April 2003, § 6 Erl. 3; Franßen/Seidel, IFG NRW, Rn. 781; Lechtermann, in: Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2009, S. 243 (257). 45

Ob von diesem weiten Begriffsverständnis - wie die Beklagte meint - auch die Geltendmachung und Durchsetzung von Schadenersatzansprüchen sowie ferner eine Klageerhebung einschließlich weiterer Prozessführung als bevorstehende behördliche Maßnahmen von § 6 Satz 1 Buchst. b IFG NRW erfasst werden, kann im Ergebnis jedoch dahingestellt bleiben. Denn jedenfalls liegt insofern keine „erhebliche Beeinträchtigung“ vor. 46

Mit dem Tatbestandsmerkmal einer erheblichen Beeinträchtigung in Buchst. b des § 6 Satz 1 IFG NRW sind im Vergleich mit der Regelung in Buchst. a, wo lediglich eine (einfache) Beeinträchtigung vorausgesetzt ist, höhere Anforderungen an das Eingreifen des Ausschlussgrundes gestellt. Erheblich ist eine Beeinträchtigung dann, wenn sie von einigem Gewicht ist. 47

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 21. August 2008 - 8 B 913/08 -, DVBl. 2008, 1384 = juris Rn. 32; Franßen/Seidel, IFG NRW, Rn. 792. 48

Nach dem Willen des Gesetzgebers ist die Vorschrift eng auszulegen; die entsprechenden Beeinträchtigungen müssen daher „konkret“ bestehen. 49

Vgl. amtliche Begründung zu § 6 des insoweit unverändert gebliebenen Gesetzentwurfs, LT-Drs. 13/1311, S. 12. 50

Es bedarf der konkreten Feststellung im Einzelfall, dass durch die Freigabe der Information tatsächlich eine erhebliche Beeinträchtigung erfolgen würde. Bei der Prüfung dieser Tatbestandsvoraussetzung kommt der öffentlichen Stelle weder ein Ermessens- noch ein Beurteilungsspielraum zu. 51

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 19. Juni 2002 ? 21 B 589/02 -, NWVBl. 2002, 441 = juris Rn. 32; S. auch Stollmann, NWVBl. 2002, 216 (219). 52

Ausgehend hiervon ist im vorliegenden Fall nicht ersichtlich, dass die erfolgreiche Realisierung der Schadenersatzansprüche durch die Informationsgewährung konkret 53

gefährdet ist. Die geschilderten Befürchtungen der Beklagten, dass sich die Banken die in den Rechtsgutachten enthaltenen Informationen zu eigen machen und im Gerichtsverfahren gegen die Beklagte verwenden könnten, bleiben abstrakt und lassen einen konkreten Bezug zu den Umständen des vorliegenden Falles nicht hinreichend erkennen.

Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Rechtsausführungen in den Gutachten des Rechtsamtes infolge der seit dem Jahr 2009 bis heute ergangenen zivilgerichtlichen Judikatur zu der Frage der Bankenhaftung bereits teilweise überholt sind. Im Übrigen ist die einschlägige Rechtsprechung und Literatur allgemein zugänglich. Inwieweit die Banken daher aus den rechtlichen Ausführungen des Rechtsamtes einen Nutzen ziehen könnten, erschließt sich nicht. 54

Soweit in den Rechtsgutachten der Inhalt der Vertragsverhandlungen zwischen der Beklagten und den Banken sowie der Inhalt der Beratung durch die Banken geschildert wird, sind diese Sachverhalte auch den betroffenen Banken bekannt, da sie insoweit selbst am Geschehen beteiligt waren. Die Informationsgewährung brächte den Banken insofern augenscheinlich keinen Erkenntnisgewinn. 55

Mit Blick auf die internen Geschehensabläufe bei der Beklagten und die rechtliche Bewertung der Tatsachen ist zu berücksichtigen, dass die Beklagte das externe Anwaltsgutachten vom 17. April 2012 sowie eine weitere Stellungnahme der Anwälte vom 11. August 2013, die sich ebenfalls mit den von dem streitgegenständlichen Gutachten erfassten Vorgängen befassen, (im Internet) veröffentlicht hat. Auch in den anwaltlichen Stellungnahmen wurden die der Beklagten intern zur Verfügung stehenden Unterlagen ausgewertet und bewertet. So heißt es dort u. a., dass die jeweils erfolgte Beratung durch die Banken - gemessen am Umfang der Komplexität der Geschäfte - ausreichend gewesen sei bzw. dass sich die Beklagte ausreichend eigene Informationen und Kenntnisse - insbesondere durch eine weitergehende Beratung durch andere Banken - verschafft habe. Inwiefern die Gutachten des Rechtsamtes weitergehende Informationen oder prozessstrategische Überlegungen enthalten, die nicht bereits aus den anwaltlichen Stellungnahmen ersichtlich sind, hat die Beklagte nicht ausgeführt. 56

Nicht zu erkennen ist ferner, dass und gegebenenfalls inwiefern eine von der Beklagten befürchtete Verbreitung oder Thematisierung des Inhalts der beiden Rechtsgutachten in den Medien zu einer erheblichen Beeinträchtigung etwaiger zukünftiger Gerichtsverfahren führen könnte. 57

Soweit sich die Beklagte schließlich darauf beruft, dass auch etwaige Vergleichsverhandlungen mit Banken durch die Informationsgewährung bzw. nachfolgend durch die Presseberichterstattung beeinträchtigt werden könnten, ist schon nicht ersichtlich, dass solche Vergleichsverhandlungen tatsächlich im Sinne des § 6 Satz 1 Buchst. b IFG NRW „bevorstehen“. Die Beklagte selbst hält sie zum gegenwärtigen Zeitpunkt allenfalls für möglich. 58

b) Der Informationsanspruch des Klägers ist ferner nicht gemäß § 7 IFG NRW ausgeschlossen. Die vom Kläger begehrte Einsicht in die Rechtsgutachten kann weder gemäß § 7 Abs. 1 IFG NRW noch gemäß § 7 Abs. 2 Buchst. a IFG NRW verweigert werden. 59

aa) Gemäß § 7 Abs. 1 IFG NRW ist der Antrag auf Informationszugang abzulehnen für Entwürfe zu Entscheidungen, für Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung sowie für Protokolle vertraulicher Beratungen. Die hier allein in Betracht kommende zweite Alternative liegt nicht vor. Die beiden in Rede stehenden Rechtsgutachten 60

des Rechtsamtes der Beklagten sind keine „Arbeiten zur unmittelbaren Vorbereitung einer Entscheidung“. Vielmehr führt die Beklagte selbst aus, dass auf der Grundlage der juristischen Bewertung des Rechtsamtes weitere Diskussionen - zumal im Finanzausschuss - erfolgt seien. Die Rechtsgutachten stellen damit keine den Abschluss eines Entscheidungsprozesses unmittelbar vorbereitende Arbeiten dar. Etwas anderes wird von der Beklagten, die sich nicht auf § 7 Abs. 1 IFG NRW beruft, auch nicht behauptet.

bb) Der Ausschlussgrund des § 7 Abs. 2 Buchst. a IFG NRW ist ebenfalls nicht erfüllt. Nach dieser Vorschrift soll ein Antrag auf Informationszugang abgelehnt werden, wenn sich der Inhalt der Information auf den Prozess der Willensbildung innerhalb von und zwischen öffentlichen Stellen bezieht. 61

Zweck dieser Bestimmung ist es, die nach außen vertretene Entscheidung einer Behörde nicht dadurch angreifbar zu machen, dass interne Meinungsverschiedenheiten oder unterschiedliche Auffassungen zwischen mehreren beteiligten Stellen veröffentlicht werden. Das Prinzip der Einheit der Verwaltung soll dazu führen, dass staatliche Maßnahmen nicht als Entscheidung einer bestimmten Person oder einer Organisationseinheit, sondern als solche des Verwaltungsträgers wahrgenommen werden. 62

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 9. November 2006 ? 8 A 1679/04 -, NWVBl. 2007, 187 = juris Rn. 106, sowie Beschlüsse vom 21. August 2008 ? 13a F 11/08 -, DVBl. 2008, 1324 = juris Rn. 39, und vom 18. Mai 2009 - 8 A 2701/08 -, juris Rn. 8; S. auch Franßen/Seidel, IFG NRW, Rn. 834. 63

Im Anwendungsbereich des § 7 Abs. 2 Buchst. a IFG NRW ist daher zwischen den Grundlagen und Ergebnissen der Willensbildung auf der einen Seite und dem eigentlichen Prozess der Willensbildung auf der anderen Seite zu unterscheiden. Geschützt sind in erster Linie solche Aktenteile, aus denen der Prozess der Willensbildung „herausgelesen“ werden kann, wie dies etwa bei Vermerken oder Niederschriften über innerbehördliche Beratschlagungen und Diskussionen denkbar ist. Ansonsten greift der Ausschlussgrund nur für Anordnungen, Äußerungen und Hinweise ein, die die Willensbildung steuern sollen. Soweit hingegen der Inhalt der Entscheidung betroffen ist, wie etwa bei der Mitteilung von Tatsachen oder Hinweisen auf die Rechtslage, ist dies grundsätzlich nicht als Teil des Willensbildungsprozesses anzusehen. Nicht geschützt sind danach vor allem Unterlagen, die bloße Sachinformationen oder eine Zusammenfassung von Fakten enthalten und insofern allein Grundlage für die Willensbildung sind. 64

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 9. November 2006 ? 8 A 1679/04 -, NWVBl. 2007, 187 = juris Rn. 106, 111 und 115 (Aktenvermerke), und Beschluss vom 18. Mai 2009 - 8 A 2701/08 -, juris Rn. 8, 11 (Prüfbericht) und 12 (Qualitätshandbuch). 65

Darüber hinaus ist eine am Schutzzweck des § 7 Abs. 2 Buchst. a IFG NRW orientierte einschränkende Auslegung geboten. Da dieser Ausschlussgrund den Zweck verfolgt, die nach außen vertretene Entscheidung einer Behörde nicht dadurch angreifbar zu machen, dass interne Meinungsverschiedenheiten oder unterschiedliche Auffassungen zwischen mehreren beteiligten Stellen veröffentlicht werden, ist jedenfalls für solche Unterlagen ein Zugangsanspruch in der Regel nicht ausgeschlossen, die weder interne Meinungsverschiedenheiten noch unterschiedliche Auffassungen innerhalb einer Behörde oder zwischen verschiedenen Behörden erkennen lassen. 66

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 9. November 2006 ? 8 A 1679/04 -, NWVBl. 2007, 187 = juris Rn. 117, und Beschluss vom 28. Juli 2011 ? 13a F 3/11 -, DVBl. 2011, 1238 = juris Rn. 33; 67

Franßen/Seidel, IFG NRW, Rn. 834; S. auch Landesbeauftragter für Datenschutz NRW, Einundzwanzigster Datenschutz- und Informationsfreiheitsbericht 2013, S. 104 (abrufbar unter www.lidi.nrw.de).

Dabei ist zu beachten, dass nicht bereits jede divergierende Stellungnahme eine „Meinungsverschiedenheit“ begründet. Derartige Stellungnahmen gehören nicht selten im Sinne der Zusammentragung unterschiedlicher Sichtweisen und Ansichten zu dem den eigentlichen behördlichen Willensbildungsprozess vorbereitenden Bereich, sind aber nicht unmittelbar Teil der Entscheidungsfindung der öffentlichen Stelle. 68

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 28. Juli 2011 ? 13a F 3/11 -, DVBl. 2011, 1238 = juris Rn. 37. 69

Ob hiernach Rechtsgutachten eines Rechtsamtes von § 7 Abs. 2 Buchst. a IFG NRW erfasst werden, lässt sich nicht allgemeingültig beantworten, sondern hängt entscheidend vom jeweiligen konkreten Inhalt des Gutachtens sowie dem (Gesamt-)Kontext seiner Erstellung ab. 70

Die beiden hier in Streit stehenden Rechtsgutachten fallen nicht unter § 7 Abs. 2 Buchst. a IFG NRW. Soweit diese Gutachten Hinweise auf die Rechtslage enthalten und jeweils zu einem zusammenfassenden Ergebnis der rechtlichen Bewertung gelangen, können sie nur als Grundlage, nicht aber als Teil des Willensbildungsprozesses angesehen werden. 71

Die Gutachten fallen auch nicht deshalb unter § 7 Abs. 2 Buchst. a IFG NRW, weil sie - wie die Beklagte betont - konkrete Handlungsempfehlungen zu der Frage geben, ob die geprüften Ansprüche gerichtlich geltend gemacht werden sollen. Zwar könnten die Gutachten insofern als Maßnahmen zur Steuerung der internen Willensbildung betrachtet werden. Allerdings hat die Beklagte nicht konkret dargelegt, dass jene Gutachten - würde ihr Inhalt bekannt gemacht - interne Meinungsverschiedenheiten oder unterschiedliche Auffassungen innerhalb der Verwaltung der Beklagten oder zwischen verschiedenen Behörden erkennen lassen. Dass am Ende des Willensbildungsprozesses den Handlungsempfehlungen des Rechtsamtes nicht gefolgt wird - was nach dem Beschluss des Finanzausschusses vom 4. November 2013 nicht ausgeschlossen erscheint -, reicht insoweit nicht aus. Denn über die Frage, ob die Beklagte mögliche Schadenersatzansprüche im Zusammenhang mit getätigten Derivatgeschäften gerichtlich geltend machen wird oder nicht, wurde und wird offen im Rat der Beklagten sowie insbesondere im Finanzausschuss diskutiert. Die diesbezügliche „Meinungsverschiedenheit“ ist insoweit längst offengelegt. Eine „Meinungsverschiedenheit“, die zur Wahrung des Prinzips der Einheit der Verwaltung nicht mehr nach außen dringen darf, ist in Bezug auf die Rechtsgutachten und die darin enthaltenen Handlungsempfehlungen daher nicht (mehr) gegeben. Nach Sinn und Zweck des § 7 Abs. 2 Buchst. a IFG NRW besteht folglich kein Schutzbedürfnis mehr. 72

Bei dieser Sachlage spricht der Zweck des Informationsfreiheitsgesetzes sogar für eine Veröffentlichung der Gutachten, damit der Bürger die im Rat bzw. im Finanzausschuss geführte Diskussion besser nachvollziehen kann. Wie der Senat bereits mehrfach betont hat, soll durch den Zugang zu Informationen nicht nur die Transparenz des behördlichen Handelns erhöht werden, sondern auch die Nachvollziehbarkeit und Akzeptanz behördlicher Entscheidungen und der zugrunde liegenden politischen Beschlüsse. Die Einführung des Informationszugangsrechts bezweckt auch, die Mitsprachemöglichkeit der Öffentlichkeit in Bezug auf das Handeln staatlicher Organe dadurch zu optimieren, dass ihnen eine verbesserte Argumentationsgrundlage an die Hand gegeben wird. 73

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 17. Mai 2006 - 8 A 1642/05 -, NWVBl. 2006, 292 = juris Rn. 75. 74

c) Da der Kläger keine Einsichtnahme in die Anlagen zu den Gutachten begehrt, die u. a. Vertragungsunterlagen und Geschäftskorrespondenz der Beklagten mit den beteiligten Banken enthalten, ist nicht ersichtlich, dass durch die Informationsgewährung Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse im Sinne von § 8 IFG NRW berührt sein könnten.	75
d) Auch § 9 IFG NRW steht dem Informationsanspruch nicht entgegen, da sich der Kläger mit einer Schwärzung der Namen und Hinweise auf konkrete Personen einverstanden erklärt hat. Dass eine solche Schwärzung nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich wäre (§ 10 Abs. 1 Satz 2 IFG NRW), hat die Beklagte nicht geltend gemacht.	76
Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.	77
Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 1 und 2 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 10, 711 Satz 1 und 2, 709 Satz 2 ZPO.	78
Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen nach § 132 Abs. 2 VwGO nicht gegeben sind	79