

Verwaltungsgericht Köln, 13 K 1512/11

Datum: 26.07.2012
Gericht: Verwaltungsgericht Köln
Spruchkörper: 13. Kammer
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 13 K 1512/11
ECLI: ECLI:DE:VGK:2012:0726.13K1512.11.00

Nachinstanz: Bundesverwaltungsgericht, 7 C 19.15

Tenor: Soweit die Beteiligten den Rechtsstreit übereinstimmend in der Hauptsache für erledigt erklärt haben, wird das Verfahren eingestellt.

Im Übrigen wird die Beklagte unter Abänderung des Bescheides des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien vom 15. Oktober 2010 in der Gestalt seines Widerspruchsbescheides vom 17. Februar 2011 verpflichtet, der Klägerin die bei dem Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien geführten Verwaltungsvorgänge betreffend das Gesetzgebungsverfahren zum Sechsten Gesetz zur Änderung des Filmförderungsgesetzes vom 31. Juli 2010 – soweit nicht für erledigt erklärt – mit Ausnahme der Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse zugänglich zu machen. Die Beklagte ist berechtigt, die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse vor der Zugänglichmachung zu schwärzen.

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Klägerin zu einem Sechstel und die Beklagte zu fünf Sechsteln.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger zuvor Sicherheit in Höhe von 110% des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand:

1

- Die Klägerin betreibt deutschlandweit Filmtheater. 2
- Mit Schreiben vom 6. September 2010 beantragte sie gestützt auf § 7 IFG bei dem Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM), ihr sämtliche Verwaltungsvorgänge, die beim BKM über das Gesetzgebungsverfahren betreffend das am 6. August 2010 in Kraft getretene Sechste Gesetz zur Änderung des Filmförderungsgesetzes vom 31. Juli 2010 geführt würden und geführt worden seien, zugänglich zu machen. Das besondere Augenmerk gelte dabei den Berechnungsmodellen und Kalkulationen, die für die Festlegung des Abgabenmaßstabes der Fernsehveranstalter gemäß § 67 FFG n.F. bestimmend gewesen seien, sowie den Berechnungen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit aller Einzahlergruppen. Vorsorglich werde mitgeteilt, dass personenbezogene Daten sowie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse unkenntlich gemacht werden könnten. 3
- Mit Bescheid vom 15. Oktober 2010, abgesandt am 18. Oktober 2010, lehnte der BKM den Antrag auf Zugangsgewährung ab. Der BKM habe bei den Vorbereitungen für den bewussten Gesetzentwurf schon nicht als Behörde im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG gehandelt. Die aus dieser Tätigkeit entstandenen Dokumente (Vermerke gegenüber der Hausleitung, Aufzeichnungen über interne Besprechungen, E-Mail-Verkehr mit Verbänden, Sendern und anderen Unternehmen, die zukünftig unter die Abgabepflicht fallen sollten, Gesamtkalkulationen zu den finanziellen Auswirkungen der Novelle, Materialien zum parlamentarischen Verfahren und zur Veröffentlichung des Gesetzes im Bundesgesetzblatt) bezögen sich ausschließlich auf die unmittelbare Erarbeitung eines Regierungsentwurfes zum Sechsten Gesetz zur Änderung des Filmförderungsgesetzes. Das Vorbereiten und Ausarbeiten von Gesetzesentwürfen diene aber der Wahrnehmung des Initiativrechts der Bundesregierung und sei Ausübung von Regierungstätigkeit, die sachlich nicht dem Verwaltungshandeln zuzuordnen sei. 4
- Hiergegen legte die Klägerin am 17. November 2010 Widerspruch ein, in dem sie insbesondere auf die Gesetzesbegründung zum IFG verwies, derzufolge die Vorbereitung von Gesetzen in den Bundesministerien als wesentlicher Teil der Verwaltungstätigkeit in den Anwendungsbereich des IFG falle. 5
- Der BKM wies den Widerspruch mit Widerspruchsbescheid vom 17. Februar 2011 zurück. 6
- Die Klägerin hat am 11. März 2011 Klage erhoben, zu deren Begründung sie vorträgt, der geltend gemachte Auskunftsanspruch stehe ihr zu. Namentlich handele es sich bei der Beklagten um eine Behörde im Rechtssinne. Mit dem Hinweis auf „Regierungstätigkeit“ könnten in Ministerien gefertigte Gesetzesmaterialien dem Informationsanspruch nicht entzogen werden. Die hilfsweise geltend gemachten Ausschlussgründe lägen nicht vor. Insbesondere könne die Auskunftserteilung nicht nach § 3 Nr. 3 lit. b) IFG verweigert werden. Die Beratungen über das 6. FFG-Änderungsgesetz seien längst abgeschlossen und könnten durch den geltend gemachten Informationsanspruch nicht mehr beeinträchtigt werden. Möge auch ein Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung dem Informationsanspruch nach dem IFG entzogen sein, dürfe doch eine Verweigerung nicht in größerem Umfang erfolgen als dies gegenüber einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss zulässig wäre. Soweit die Beklagte den Verweigerungsgrund des § 3 Nr. 7 IFG bemühe und auf abgegebene Vertraulichkeitszusagen verweise, sei darauf hinzuweisen, dass durch einseitige Abgabe einer solchen Erklärung der Informationsanspruch nicht unterlaufen werden könne. Dass die ordnungsgemäße 7

Erfüllung der Verwaltungsaufgaben bei Bekanntwerden gefährdet wäre, sei nicht dargelegt. Soweit sich die Beklagte auf § 6 Satz 2 IFG berufe, sei darauf zu verweisen, dass sich die Klägerin vorsorglich ohnehin mit einer Schwärzung etwaiger Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse einverstanden erklärt habe. Zudem könne sich die Beklagte vom Ansatz her nicht auf § 6 Satz 2 IFG berufen, soweit es um Dokumente gehe, die von der Filmförderungsanstalt, öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten oder Verbänden stammten.

In der mündlichen Verhandlung vom 26. Juli 2012 hat die Beklagte der Klägerin zugesagt, ihr diejenigen Aktenbestandteile zugänglich zu machen, deren bisherige Sperrung nur mit dem Argument der fehlenden Behördeneigenschaft des BKM begründet worden war (die in Spalte 1 der als Anlage zum Protokoll überreichten Tabelle enthaltenen Blätter). 8

Hinsichtlich dieser freigegebenen Aktenbestandteile haben die Beteiligten den Rechtsstreit übereinstimmend in der Hauptsache für erledigt erklärt. 9

Die Klägerin beantragt nunmehr, 10

die Beklagte unter Aufhebung des Bescheides des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien vom 15. Oktober 2010 in der Gestalt seines Widerspruchsbescheides vom 17. Februar 2011 zu verpflichten, ihr - soweit der Rechtsstreit nicht in der Hauptsache für erledigt erklärt worden ist - sämtliche Verwaltungsvorgänge, die der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien im Zusammenhang mit dem Gesetzgebungsverfahren zum Sechsten Gesetz zur Änderung des Filmförderungsgesetzes vom 31. Juli 2010 führt oder geführt hat, zugänglich zu machen. 11

Die Beklagte beantragt, 12

die Klage abzuweisen. 13

Sie verteidigt die angegriffenen Bescheide und trägt ergänzend vor, ungeachtet der Frage, ob der BKM als Behörde im Rechtssinne tätig geworden sei, stünden dem Informationsbegehren der Klägerin in der Sache die Ausschlussgründe der § 3 Nr. 3 lit. b) und Nr. 7, § 5 und § 6 Satz 2 IFG entgegen. Die erstgenannte Vorschrift diene auch dem Schutz des Kernbereichs der exekutiven Eigenverantwortung und umfasse insbesondere auch den Schutz der Willensbildung der Regierung; die von der Klägerin begehrten Informationen beträfen diesen Kernbereich. Dies gelte, obwohl der Vorgang bereits abgeschlossen sei. Eine Offenbarung der begehrten Unterlagen gefährde die funktionsnotwendige freie und offene Willensbildung der Regierung und den ebenfalls geschützten interministeriellen Abstimmungsprozess. Denn wenn der jeweilige Amtswalter befürchten müsse, die von ihm erstellten Dokumente würden Gegenstand eines Informationsbegehrens, bestehe die Gefahr, dass rechtliche Einschätzungen nicht mehr schriftlich, sondern nur noch mündlich vorgetragen würden. Eine solche Verlagerung in informelle Gesprächsrunden aber sei wiederum mit erheblichen Gefahren für die Gesetzgebungsarbeit verbunden und laufe der Rationalität des Gesetzgebungsverfahrens zuwider. Die gesperrten Passagen gäben sämtlich Aufschluss über den Verlauf der Abstimmung zwischen den Ressorts im Hinblick auf das in Rede stehende Gesetzgebungsverfahren. Insbesondere sei eine Schutzbedürftigkeit bei solchen vorbereitenden Arbeiten anzunehmen, die an die Leitungsebene des Ressorts gerichtet seien. 14

15

Des Weiteren seien in den begehrten Unterlagen zahlreiche Dokumente enthalten, bezüglich derer die Beklagte ausdrücklich vertrauliche Behandlung zugesichert habe; im Falle der Verneinung der Vertraulichkeit sei die ordnungsgemäße Erfüllung der Verwaltungsaufgabe gefährdet, weshalb insoweit § 3 Nr. 7 IFG eingreife. Das Interesse an der vertraulichen Behandlung bestehe nach wie vor; die Informationen seien von aktuellem Interesse, da aus ihnen Schlussfolgerungen wirtschaftlicher Art gezogen werden könnten, die den betroffenen Unternehmen und Rechtsträgern zum Nachteil gereichen könnten.

Zu wesentlichen Teilen sei der Informationszugang darüberhinaus nach § 6 Satz 2 IFG ausgeschlossen, da schützenswerte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse in Rede stünden. Eine Einwilligung der jeweiligen Geheimnisträger liege nicht vor. Eine Schwärzung der bewussten Informationen sei nicht ausreichend, denn selbst wenn die unmittelbar relevanten Informationen unkenntlich gemacht würden, sei ein Rückschluss auf weitere Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse möglich. Dies gelte auch für den Fall der Unkenntlichmachung der Identität der Geheimnisträger; denn der Kreis der in Betracht Kommenden sei derart begrenzt, dass er jederzeit einen Rückschluss zulasse.

Mit Schreiben vom 24. bzw. 25. Oktober 2011 hat der BKM T. E. (= Q.), B. /N., dem W., dem A., der B1., U. (= I.) sowie der Filmförderungsanstalt Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben, ob weiterhin Interesse an der Geheimhaltung der dem BKM übermittelten Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse bestehe. Alle Angeschriebenen haben dies bejaht.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den sonstigen Inhalt der Gerichtsakten sowie der beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Beklagten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

Das Verfahren war in analoger Anwendung des § 92 Abs. 3 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) einzustellen, soweit die Beteiligten den Rechtsstreit über-einstimmend in der Hauptsache für erledigt erklärt haben.

Im Übrigen hat die insgesamt zulässige Klage im Wesentlichen Erfolg.

Die Klägerin hat gegen die Beklagte einen Anspruch auf Offenlegung der beim BKM geführten Verwaltungsvorgänge betreffend das Gesetzgebungsverfahren zum Sechsten Gesetz zur Änderung des Filmförderungsgesetzes, soweit nicht Geschäftsgeheimnisse Dritter betroffen sind. Der Ablehnungsbescheid des BKM vom 15. Oktober 2010 in der Gestalt seines Widerspruchsbescheides vom 17. Februar 2011 – soweit noch angegriffen – ist – soweit nicht Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse betroffen sind – rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

Rechtsgrundlage für das Begehren der Klägerin ist § 1 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz - IFG). Danach hat jeder nach Maßgabe des Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen.

Die Klägerin ist als juristische Person des Privatrechts anspruchsberechtigt. Bei den von der Beklagten verweigerten Unterlagen handelt es sich auch um amtliche

Informationen im Sinne des § 2 Nr. 1 IFG. Dabei ist der BKM insbesondere als anspruchspflichtige Behörde anzusehen.

Als Teil der Exekutive des Bundes ist das beklagte Ministerium informationspflichtige Behörde im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG. Auf eine Abgrenzung zwischen „Regierungstätigkeit“ und Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben kommt es für die Anspruchsverpflichtung entgegen der - inzwischen aufgegebenen - Auffassung der Beklagten nicht an, 25

vgl. zu alledem: Oberverwaltungsgericht (OVG) Berlin-Brandenburg, Urteil vom 5. Oktober 2010 – 12 B 6.10 –, juris, m.z.w.N., bestätigt durch Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Urteil vom 3. November 2011 – 7 C 3.11 –, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2012, 176 - 180. 26

Damit hat die Beklagte grundsätzlich der Klägerin die beim BKM geführten Verwaltungsvorgänge betreffend das Gesetzgebungsverfahren zum Sechsten Gesetz zur Änderung des Filmförderungsgesetzes vom 31. Juli 2010 zugänglich zu machen. 27

Zunächst kann sich die Beklagte hinsichtlich der so genannten „Leitungsvorlagen“ (Bl. 65 - 68; 112 – 118; 327 – 352; 534 – 537; 557 – 575; 576 – 594; 822 – 851; 852 – 853; 854; 860 – 862; 897 – 922; 1055 – 1058; 1059 – 1060; 1071 – 1096; 1104 – 1114; 1181 – 1189; 1208 – 1214; 1215 – 1239; 1260 – 1267; 1268 – 1269; 1270 – 1275; 1276; 1277 – 1283; 1294 – 1320) nicht mit Erfolg auf den Versagungsgrund des [§ 3 Nr. 3 lit. b\) IFG](#) berufen. 28

Nach der genannten Vorschrift besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn und solange die notwendige Vertraulichkeit, 29

zur Erstreckung der Einschränkung „notwendige Vertraulichkeit“ auch auf lit. b) s. OVG NRW, Urteil vom 2. November 2010 – 8 A 475/10 –, juris, 30

der Beratungen von Behörden beeinträchtigt wird. 31

Die Darlegungslast für das Vorliegen des Ablehnungsgrundes liegt angesichts des gesetzlichen Regel-Ausnahme-Verhältnisses bei der informationspflichtigen Behörde, 32

vgl. BT-Drs. 15/4493, S. 6. 33

Eine Beeinträchtigung der geschützten behördlichen Beratungen, zu denen auch rein innerbehördliche Vorgänge gehören, 34

vgl. BT-Drs. 15/4493, S. 10, 35

muss danach einzelfallbezogen, hinreichend substantiiert und konkret dargelegt werden. Dabei ist zu beachten, dass die Ausnahmeregelung des [§ 3 Nr. 3 lit. b\) IFG](#) ihrem eindeutigen Wortlaut nach nur eingreift, „wenn und solange“ eine Beeinträchtigung der behördlichen Beratungen droht. Der Schutz der behördlichen Beratungen gilt damit nicht uneingeschränkt. Mit der Wendung „solange“ enthält die gesetzliche Regelung vielmehr ausdrücklich eine zeitliche Begrenzung, 36

vgl. Schoch, IFG, Kommentar, § 3 Rdn. 128. 37

38

Wird die Versagung des Informationszugangs im gerichtlichen Verfahren auf diesen Ablehnungsgrund gestützt, bedarf es mithin der substantiierten Darlegung, dass die Bekanntgabe der streitigen Informationen auch zum Zeitpunkt der Entscheidung über das Verpflichtungsbegehren die Vertraulichkeit der behördlichen Beratungen beeinträchtigt,

vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 5. Oktober 2010, a.a.O. 39

Dasselbe Erfordernis einer substantiierten Darlegung gilt, soweit sich die Beklagte auf den Schutz des Kernbereichs der exekutiven Eigenverantwortung beruft: Es mag dabei offenbleiben, ob insoweit der Anwendungsbereich des § 3 Nr. 3 lit. b) IFG eröffnet ist, 40

dahin tendierend: VG Berlin, Urteil vom 9. Juni 2011 – 2 K 46.11 –, so auch: BVerwG, Urteil vom 3. November 2011 – 7 C 3.11 –, a.a.O., das nur dann auf verfassungsunmittelbare Grenzen des Informationsanspruches zurückgreifen will, falls sich Schutzlücken auftun sollten, 41

oder ob insoweit ein ungeschriebener verfassungsrechtlicher Ausnahmegrund im Bereich des Regierungshandelns in Rede steht, 42

dahin tendierend: OVG Berlin-Brandenburg, a.a.O., vgl. BT-Drs. 15/4493, S. 12; Schoch, Vorb § 3 Rdn. 20 ff. 43

Soweit danach ein nicht ausforschbarer Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich der Regierung besteht, der insbesondere die Willensbildung der Regierung schützt (Erörterungen im Kabinett, Vorbereitung von Kabinett- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollzieht), erstreckt sich der Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung regelmäßig nur auf laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen. Bei bereits abgeschlossenen Vorgängen kann ein Informationszugang dagegen grundsätzlich nicht allein deshalb verweigert werden, weil es sich um Informationen aus dem Bereich der Willensbildung der Regierung, einschließlich der vorbereitenden Willensbildung innerhalb der Ressorts, handelt, 44

vgl. Bundesverfassungsgericht ([BVerfG](#)), [Urteil vom 17. Juli 1984 – 2 BvE 11/83 und 15/83 –, BVerfGE 67, 100](#); Beschluss vom 30. März 2004 – 2 BvK 1/01 –, BVerfGE 110, 199; Beschluss vom 17. Juni 2009 – 2 BvE 3/07 –, BVerfGE 124, 78. 45

Aber auch bei abgeschlossenen Vorgängen sind Fälle möglich, die dem Einblick Außenstehender weiterhin verschlossen bleiben müssen. Denn ein Informationsanspruch könnte durch seine einengenden Vorwirkungen die Regierung in der ihr zugewiesenen selbstständigen Funktion beeinträchtigen. Schließlich gilt, dass Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen umso schutzwürdiger sind, je näher sie der gubernativen Entscheidung stehen. So kommt den Erörterungen im Kabinett besonders hohe Schutzwürdigkeit zu. Die vorgelagerten Beratungs- und Entscheidungsabläufe sind demgegenüber der parlamentarischen Kontrolle in einem geringeren Maße entzogen, 46

vgl. BVerwG, Urteil vom 3. November 2011 – 7 C 3.11 –, a.a.O. 47

Ob der Schutz der Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Regierung bei – wie hier – abgeschlossenen Vorgängen einer Herausgabe der Informationen 48

entgegensteht, kann nach der vorstehend angeführten höchstrichterlichen Rechtsprechung nur unter Berücksichtigung der jeweiligen Umstände des konkreten Einzelfalles festgestellt werden. Auch insoweit bedarf es mithin einer einzelfallbezogenen und substantiierten Begründung, soll der Informationszugang unter Berufung auf den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung abgelehnt werden.

In Anwendung der dargelegten Grundsätze ist nicht erkennbar, dass die oben erwähnten Leitungsvorlagen am Schutz des Kernbereichs teilhätten. 49

Dies gilt zunächst insoweit, als es um Vorlagen an den Minister und die Abteilungsleiterin geht. Die geäußerte Befürchtung, die Gesetzgebungsarbeit sei gefährdet, da wiederum die Gefahr bestehe, dass Amtswalter etwa rechtliche Einschätzungen zu verfassungsrechtlichen Risiken nicht mehr schriftlich, sondern mündlich abgäben und diese deshalb aufgrund der Flüchtigkeit des gesprochenen Wortes nicht mit dem gebotenen Gewicht in das Gesetzgebungsverfahren einfließen, erscheint wenig lebensnah. Dass ein Minister künftig darauf verzichtet, sich durch schriftliche Vermerke seiner Mitarbeiter vorbereiten zu lassen, ist nicht anzunehmen. Jedenfalls ist der pauschale Vortrag, die funktionsnotwendige freie und offene Willensbildung innerhalb der Regierung sei im Falle der Offenlegung der Vorlagen an den Minister und die Abteilungsleiterin gefährdet, durch die dargelegte Argumentation nicht ansatzweise einzelfallbezogen und substantiiert begründet. Vielmehr läuft die Argumentation der Beklagten auf die Annahme einer Bereichsausnahme für Beratungen im Rahmen der Gesetzesvorbereitung hinaus, die der Gesetzgeber gerade nicht geschaffen hat. Dies gilt auch in Ansehung der Ausführungen im nachgelassenen Schriftsatz vom 6. Dezember 2011: Zwar wird dort dargelegt, die genannten Vorlagen enthielten – teilweise handschriftliche – rechtliche und politische Bewertungen des Gesetzgebungsverfahrens bzw. der Ressortabstimmungen sowie Gesprächsführungsvorschläge, aus denen sich politische Einschätzungen und verhandlungstaktische Positionen entnehmen ließen, und gäben damit sämtlich Aufschluss über den Verlauf der Abstimmung zwischen den beteiligten Ressorts im Hinblick auf das in Rede stehende Gesetzgebungsverfahren. Jedoch bedingt dies keine abweichende Sichtweise, da die Beklagte damit dem Erfordernis weiterhin nicht gerecht wird, die befürchteten negativen Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit der Regierung anhand der jeweiligen Umstände des Einzelfalles nachvollziehbar zu belegen. Es fehlt jede inhaltliche Darlegung der behaupteten Gefahren, die auch ohne das Geheimnis preiszugeben, möglich ist, etwa indem abstrakt auf den Umstand einer nicht bekannten Alternative oder weiterer politischer Vorhaben verwiesen wird. Bei seiner Bewertung berücksichtigt das Gericht auch, dass es sich bei dem Sechsten Gesetz zur Änderung des Filmförderungsgesetz nicht etwa um eine hochpolitische, brisante Gesetzesnovelle handelte. Das aber unterscheidet den vorliegenden Fall signifikant von demjenigen, der dem von der Beklagten zitierten Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 30. März 2004, 50

- 2 BvK 1/01 - , BVerfGE 110, 199, 51

zugrunde lag: Dort ging es um den Haushaltsentwurf und darum, wo die einzelnen Fachressorts Einsparungsmöglichkeiten sahen. 52

Das vorgenannte Ergebnis gilt für die beiden in Rede stehenden Kabinettsvorlagen (Bl. 897 – 922 und 1071 – 1096) im Ergebnis genauso. Zwar handelt es sich dabei um der gubernativen Entscheidung besonders nahekommende Unterlagen, jedoch 53

ist auch insoweit zu berücksichtigen, dass diese eben gefallen und die Novelle zum Filmförderungsgesetz in Kraft getreten ist. Dass die Offenlegung der Kabinettsvorlagen die – allein in Betracht kommende – Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Regierung tangierte, ist nicht ersichtlich.

Damit sind weder die Voraussetzungen des Ablehnungsgrundes des § 3 Nr. 3 lit. b) IFG (im engeren Sinne) noch einer Verletzung des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung gegeben. 54

Ebenso wenig kann sich die Beklagte auf den Ausschlussgrund des § 3 Nr. 7 IFG hinsichtlich der Stellungnahmen, bezüglich derer sie eine vertrauliche Behandlung zugesichert hat, berufen, soweit darin nicht Geschäftsgeheimnisse enthalten sind (d.h. Bl. 101 - 104; 106; 109; 123; 124; 132 – 134; 1017; 1018; 1020; 1023; 1175; 1252 und 1257 sind offenzulegen). Soweit Geschäftsgeheimnisse Dritter betroffen sein können (das betrifft Bl. 81 – 83 (teilweise); 93 – 98; 105; 107; 108 (jeweils teilweise); 122; 125 – 131 (teilweise); 135 – 143; 267 – 268; 404 – 408; 501 – 503 (teilweise); 538 – 539; 1014 – 1016 (teilweise); 1019; 1021 - 1022 (teilweise); 1174; 1253 – 1256; 1258; 1259 und 1299), sind diese über § 6 Satz 2 IFG geschützt, wie später auszuführen sein wird. 55

Nach § 3 Nr. 7 IFG besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht bei vertraulich erhobener oder übermittelter Information, soweit das Interesse des Dritten an einer vertraulichen Behandlung im Zeitpunkt des Antrags auf Informationszugang noch fortbesteht. 56

Zwar ist der Anwendungsbereich der Norm, die in erster Linie den Schutz von Informanten und Hinweisgebern, die anonym bleiben wollen, bezweckt, 57

vgl. Schoch, § 3 Rdn. 188, Rossi, IFG, Handkommentar, § 3 Rdn. 60, s. auch die Gesetzesbegründung, ausweislich welcher der Gesetzgeber hauptsächlich den Schutz von Bürgern, die mit Bundeskartellamt, Bundesregulierungsbehörde für Elektrizität, Gas, Telekommunikation und Post, Bundesamt für Verfassungsschutz, Bundesnachrichtendienst und Militärischen Abschirmdienst zusammenarbeiten, im Auge hatte, BT-Drs. 15/4493 S.11. 58

vorliegend eröffnet. 59

Denn der weite Wortlaut der Norm bietet keinerlei Anhalt für einen etwa auf so genannte „whistleblower“ eingeschränkten Anwendungsbereich. 60

Über das Vorliegen einer – hier unstreitig gegebenen – Vertraulichkeitsabrede hinaus ist jedoch als objektiver Maßstab zu verlangen, dass im Falle der Verneinung der Vertraulichkeit die ordnungsgemäße Erfüllung der jeweiligen Verwaltungsaufgabe gefährdet wäre. Denn anderenfalls könnte der Informationszugangsanspruch durch eine einseitige Zusicherung behördlich unterlaufen werden oder wäre die Vertraulichkeit in das Belieben Dritter gestellt. Die Darlegungslast hinsichtlich der Gefährdung der ordnungsgemäßen Aufgabenerledigung trifft wiederum die Behörde, 61

so auch: Schoch, § 3 Rdn. 192. 62

An einer konkreten und nachvollziehbaren Darlegung, dass die Wahrung der Vertraulichkeit der vertraulich eingeholten Stellungnahmen, auch soweit sie keine Geschäftsgeheimnisse enthalten, zur ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung der 63

Behörde erforderlich wäre, fehlt es vorliegend indes: Insoweit findet sich jeweils im Anschluss an die nach Meinung der Beklagten zu schützenden Aktenblätter lediglich die stereotype Aussage, „das Bekanntwerden der Information gefährdete die Aufgabenerfüllung der Beklagten und des jeweiligen Dritten“. Diese pauschalen Hinweise sind indes nicht dazu angetan, eine Gefährdung der behördlichen Aufgabenerfüllung konkret zu belegen. Die Erforderlichkeit der Wahrung der Vertraulichkeit insoweit ist auch nicht sonst ersichtlich.

Soweit die genannten Verwaltungsvorgänge, deren Offenlegung die Klägerin begehrt, Geschäftsgeheimnisse Dritter enthalten, ist die Klage hingegen unbegründet. Die Klägerin hat insoweit keinen Auskunftsanspruch. Dabei versteht das Gericht den Auskunftsantrag der Klägerin dahin, dass sie auch an Einsicht in Geschäftsgeheimnisse interessiert ist. Dies ergibt sich daraus, dass ihr besonderes Augenmerk den Berechnungsmodellen und Kalkulationen, die zur Festlegung des Abgabenmaßstabes der Fernsehveranstalter geführt haben, sowie den Berechnungen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit aller Einzahlergruppen gilt (vgl. Antrag vom 6. September 2010), mithin etwa Umsatzzahlen, Kalkulationsgrundlagen etc. Vor diesem Hintergrund ist das vorsorglich erteilte Einverständnis der Klägerin, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse unkenntlich zu machen, als lediglich gleichsam hilfsweise für den Fall, dass der Geheimnisträger seine Einwilligung in die Einsichtnahme verweigert, ausgesprochen zu werten. 64

Nach § 6 Satz 2 IFG darf Zugang zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nur gewährt werden, soweit der Betroffene eingewilligt hat. Unter Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen werden alle auf ein Unternehmen bezogenen Tatsachen, Umstände und Vorgänge verstanden, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat, 65

vgl. Schoch, § 6 Rdn. 45ff. m.w.N. 66

Dabei betrifft das Betriebsgeheimnis zuvörderst das technische Know-how eines Unternehmens, während durch das Geschäftsgeheimnis die wirtschaftliche Seite wie etwa die Preisgestaltung und die Kalkulationsgrundlagen geschützt werden soll. 67

Hiernach handelt es sich zunächst bei den unternehmensbezogenen Daten (wie Marktanteilen, Lizenzkosten, Umsatzzahlen etc.) der Privat- und Kabelanbieter um Geschäftsgeheimnisse. Das betrifft Bl. 81 – 83, 93 – 98; 122; 125 – 131; 135 – 143; 267 – 268; 404 – 408; 501 – 503; 538 – 539; 1253 – 1255; 1259 und 1299, soweit darin umsatzbezogene Angaben von Privatsendern und privaten Programmanbietern, der Q. AG, der I1. L. GmbH, der Filmtheater und Videowirtschaft bzw. der Mitgliedsunternehmen des Verbandes Privater Rundfunk und Telemedien e.V. sowie des Verbandes Deutscher Kabelnetzbetreiber e.V. enthalten sind. 68

Aus Gründen des Schutzes vor Konkurrenten hat der jeweilige Betriebsinhaber auch ein schützenswertes Interesse daran, dass diese wirtschaftlichen Kalkulationsgrundlagen seinen Konkurrenten nicht bekannt werden. 69

Um keine Geschäftsgeheimnisse im Sinne des § 6 Satz 2 IFG handelt es sich allerdings bei den Angaben auf Blatt 1254, soweit sich dort Zahlenangaben zu Einzelpreisen, Bündelangeboten sowie dem Durchschnittspreis dieser Paketangebote finden. Dass Preise von Programmpaketen nicht offenkundig, 70

sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich wären, ist nicht ersichtlich. Damit sind diese Daten offenzulegen.

Schützenswert sind weiter die Geschäftsdaten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auf Bl. 81 – 83; 105; 107; 108; 501 – 503; 1014 – 1016; 1019; 1021; 1022; 1174; 1256; 1258 sowie 1299, soweit sich die dortigen Angaben jeweils auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten beziehen. 71

Zwar sind A. und B. (bzw. deren Mitglieder) Anstalten des öffentlichen Rechts. In diesem Zusammenhang hat das Gericht bereits entschieden, dass § 6 Satz 2 IFG im Hinblick darauf, dass der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen aus Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG abgeleitet wird, auf juristische Personen des öffentlichen Rechts nicht anwendbar ist, 72

Urteil vom 7. April 2011 – 13 K 822/10 – nicht rechtskräftig. 73

Jedoch steht – auch – der B. (bzw. deren Mitgliedern) und dem A. der Grundrechtsschutz aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zur Seite. 74

Inhaltlich reicht dieser Grundrechtsschutz des öffentlich-rechtlichen Veranstalters von der Beschaffung der Information bis zur Verbreitung der Nachricht und Meinung. Überdies erstreckt er sich auf die dem Medium eigentümlichen Formen der Berichterstattung und die Verwendung der dazu erforderlichen technischen Vorkehrungen, 75

vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Juli 1994 – 1 BvR 1595/92 und 1 BvR 1606/92 - BVerfGE 91, 125. 76

Aufgabe der öffentlich-rechtlichen Anstalten ist die „Grundversorgung“. Es muss gewährleistet sein, dass der klassische Auftrag des Rundfunks erfüllt wird, der nicht nur seine Rolle für die Meinungs- und politische Willensbildung, Unterhaltung und über laufende Berichterstattung hinausgehende Information, sondern auch seine kulturelle Verantwortung umfasst. Die Aufgaben, die ihm insoweit gestellt sind, machen es notwendig, die technischen, organisatorischen, personellen und finanziellen Vorbedingungen ihrer Erfüllung sicherzustellen. Die finanzielle Sicherung dieser Programme ist Bestandteil des Schutzes der öffentlich-rechtlichen Anstalten durch die Rundfunkfreiheit. Entscheidend ist insoweit, dass die Finanzierung der Tätigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten insgesamt hinreichend gesichert ist und dass den Anstalten auf diese Weise die Finanzierung derjenigen Programme ermöglicht wird, deren Veranstaltung ihren spezifischen Funktionen nicht nur entspricht, sondern auch zur Wahrnehmung dieser Funktionen erforderlich ist. 77

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 1987 – 1 BvR 147/86 und 478/86 -, BVerfGE 74, 297. 78

Da Wettbewerbsbeziehungen etwa bezüglich Werbung, Rechten, Übertragungsmöglichkeiten und Zuschauermarktanteilen zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern bestehen, 79

vgl. hierzu: Degenhart in: Bonner Kommentar, Grundgesetz, Stand: August 2006, Art. 5 Abs. 1 und 2 Rdn. 874ff. m.w.N. 80

81

würde eine Pflicht zur Offenlegung der Geschäftsdaten (Lizenzkosten, Kosten der Programmverbreitung, der Redaktion, des Rechteerwerbs, Fernseherträge etc.) der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eine Beschränkung ihrer Wettbewerbsmöglichkeiten bedeuten, die auf eine – unzulässige – Beschränkung der Rundfunkfreiheit hinausläufe, weil und soweit dieses Bekanntwerden zu einer Gefährdung ihrer Finanzierungsmöglichkeiten bzw. ihrer Aufgabenerfüllung führte.

Insofern können auch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten aus Gründen des Wettbewerbsschutzes ein schützenswertes Interesse daran geltend machen, dass ihre wirtschaftlichen Kalkulationsgrundlagen ihren Konkurrenten nicht bekannt werden. 82

Da alle betroffenen Geheimnisträger auf entsprechende Nachfrage des BKM mitgeteilt haben, sie stimmten einer Bekanntgabe an die Klägerin nicht zu, ist die Beklagte berechtigt und verpflichtet, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse vor der Zugänglichmachung der Akten an die Klägerin zu schwärzen. 83

Nach alledem war die Beklagte zu verpflichten, der Klägerin die beim BKM geführten Verwaltungsvorgänge betreffend das Gesetzgebungsverfahren zum Sechsten Gesetz zur Änderung des Filmförderungsgesetzes - soweit nicht für erledigt erklärt - mit Ausnahme der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zugänglich zu machen, wobei personenbezogene Daten im Sinne des § 5 Abs. 1 IFG entsprechend der diesbezüglichen Einschränkung des Auskunftsantrages der Klägerin vom 6. September 2010 zu schwärzen sind. 84

Die Kostenentscheidung folgt hinsichtlich des erledigten Teils aus § 161 Abs. 2 Satz 1 VwGO. Es entspricht billigem Ermessen unter Berücksichtigung des bisherigen Sach- und Streitstandes, die Kosten insoweit der Beklagten aufzuerlegen, da sie bei streitiger Entscheidung voraussichtlich unterlegen wäre: Versagungsgründe des IFG waren hinsichtlich der vorgelegten Aktenteile nämlich nicht ersichtlich. 85

Die Kostenentscheidung im Übrigen beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO. 86

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO. 87

Die Berufung war zuzulassen, weil die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat, § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO. 88

Rechtsmittelbelehrung 89

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung an das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen zu. Die Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils schriftlich bei dem Verwaltungsgericht Köln, Appellhofplatz, 50667 Köln, einzulegen. Sie muss das angefochtene Urteil bezeichnen. 90

Die Berufung ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils zu begründen. Die Begründung ist schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr bei den Verwaltungsgerichten und den Finanzgerichten im Lande Nordrhein-Westfalen – ERVVO VG/FG – vom 1. Dezember 2010 (GV. NRW. S. 647) bei dem Oberverwaltungsgericht, Aegidii Kirchplatz 5, 48143 Münster einzureichen, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt; sie muss einen bestimmten 91

Antrag und die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe) enthalten.

Vor dem Oberverwaltungsgericht und bei Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird, muss sich jeder Beteiligte durch einen Prozessbevollmächtigten vertreten lassen. Als Prozessbevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, die die Befähigung zum Richteramt besitzen, für Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts auch eigene Beschäftigte oder Beschäftigte anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Darüber hinaus sind die in § 67 Abs. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung im übrigen bezeichneten ihnen kraft Gesetzes gleichgestellten Personen zugelassen.	92
Die Berufungsschrift sollte dreifach eingereicht werden.	93
Ferner ergeht ohne Mitwirkung der ehrenamtlichen Richter der	94
Beschluss	95
Der Wert des Streitgegenstandes wird auf	96
<u>5.000,-- €</u>	97
festgesetzt.	98
Gründe	99
Der festgesetzte Streitwert entspricht dem gesetzlichen Auffangstreitwert (§ 52 Abs. 2 GKG).	100
Rechtsmittelbelehrung	101
Gegen diesen Beschluss kann schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle bei dem Verwaltungsgericht Köln, Appellhofplatz, 50667 Köln, Beschwerde eingelegt werden.	102
Die Beschwerde ist innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, einzulegen. Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, so kann sie noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden.	103
Die Beschwerde ist nur zulässig, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,-- € übersteigt.	104
Die Beschwerdeschrift sollte dreifach eingereicht werden.	105

