

Verwaltungsgericht Köln, 13 K 5012/13

Datum: 28.01.2016
Gericht: Verwaltungsgericht Köln
Spruchkörper: 13. Kammer
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 13 K 5012/13
ECLI: ECLI:DE:VGK:2016:0128.13K5012.13.00

Nachinstanz: Oberverwaltungsgericht NRW, 8 A 530/16
Leitsätze: Informationszugangs im Fusionskontrollverfahren

Tenor: Die Klage wird abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens trägt der Kläger mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen; diese sind nicht erstattungsfähig.

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

Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand	1
Der Kläger beehrte mit Antrag vom 31. Januar 2012 unter Berufung auf § 1 IFG Einsicht in Teile der Akte zum Zusammenschlussverfahren Az. B6-57/11 der B. N. GmbH & Co. KG und der D. . X. . C. I. GmbH - Beigeladene zu 1. und 2. Er beantragte Einsicht in den internen Beratungsvermerk zur Vorbereitung der Entscheidung und Einsicht in die Antragsunterlagen, soweit sie Informationen dazu enthielten, ob, gegebenenfalls in welcher Form und für welchen Zeitpunkt eine Kontrollübernahme stattfinden solle.	2
Das Fusionsvorhaben wurde am 30. September 2011 von der 6. Beschlussabteilung des Bundeskartellamtes bereits in der sog. ersten Phase mit einfachem Schreiben freigegeben. Das Bundeskartellamt veröffentlichte auf seiner Internetseite einen sogenannten Fallbericht, der den Zusammenschluss und die wesentlichen Freigabegründe kurz darstellte. Dabei wurde der Zusammenschluss als Erwerb der	3

alleinigen Kontrolle in zwei Schritten beschrieben. Im ersten Schritt übernahm die Beigeladene zu 1. 24,9 % der Beigeladenen zu 2. Geplant ist als zweiter Schritt die Übernahme der übrigen 75,1 %; dieser Schritt ist nach den Angaben des Vertreters der Beigeladenen zu 1. in der mündlichen Verhandlung bislang nicht erfolgt, aber weiterhin geplant.

Das Bundeskartellamt gab mit Schreiben vom 2. Februar 2012 den Zusammenschlussbeteiligten des Verfahrens B6-57/11 Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem Informationszugangsbegehren. Mit Schreiben vom 21. Februar 2012 verweigerten die Zusammenschlussbeteiligten ihre Einwilligung in die Übermittlung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen an den Kläger. Sie verwiesen auf die am 7. Oktober bzw. 13. Dezember 2011 übermittelten nicht vertraulichen Fassungen. Das Auskunftsbegehren beziehe sich auf eine interne Strategieentscheidung, die als Geschäftsgeheimnis dem Informationszugangsanspruch entzogen sei.

4

Mit Bescheid vom 10. Mai 2012 gab das Bundeskartellamt dem Antrag insoweit statt, als dadurch keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Zusammenschlussbeteiligten (Beigeladenen) betroffen waren und lehnte ihn im Übrigen ab. Die Kosten und Auslagen wurden auf 250,00 EUR festgesetzt. Zur Begründung führte das Bundeskartellamt im Wesentlichen an, ein Anspruch auf Zugang zu dem internen Beratungsvermerk zur Vorbereitung der Entscheidung bestehe nicht. Die Preisgabe dieser Informationen würde die notwendige Vertraulichkeit der Beratungen des Bundeskartellamtes beeinträchtigen (§ 3 Nr. 3 Buchstabe b IFG). Darüber hinaus wären nachteilige Auswirkungen auf die Kontroll- und Aufsichtsaufgaben des Bundeskartellamtes zu erwarten (§ 3 Nr. 1 Buchstabe d IFG). Nach der Rechtsprechung des erkennenden Gerichts seien die schriftlichen Entscheidungsvoten des Berichterstatters einer Beschlussabteilung des Bundeskartellamtes zur Vorbereitung der Entscheidung vor dem Informationszugang gemäß § 3 Nr. 3 Buchstabe b IFG geschützt. Sie seien Teil des Beratungsprozesses im engeren Sinne - dem eigentlichen Vorgang der behördlichen Entscheidungsfindung, dessen Vertraulichkeit zur Gewährleistung eines unbefangenen und freien Meinungs austausches notwendig sei. Die Beschlussabteilungen des Bundeskartellamtes entschieden justizähnlich in der Besetzung mit einer/einem Vorsitzenden und zwei Beisitzenden, die Vorsitzenden hätten gegenüber den Beisitzenden kein Weisungsrecht. Der Berichterstatter bereite für die Abstimmung sein eigenes Votum weisungsfrei in Form eines Vermerks vor, über den anschließend im Gremium beraten werde. Eine offene, unabhängige und unbefangene Abfassung und Beratung über das Votum wären aufgrund einer später drohenden Veröffentlichung bzw. der damit einhergehenden drohenden öffentlichen Diskussion erheblich erschwert. Insofern würde durch das Bekanntwerden des Votums - auch nach Abschluss der konkreten Beratung - die notwendige Vertraulichkeit der Beratung beeinträchtigt. Lediglich das Beratungsergebnis sei nach der Rechtsprechung nicht gemäß § 3 Nr. 3 Buchstabe b IFG geschützt. Die Beschlussabteilung habe das Beratungsergebnis mit seinen wesentlichen Gründen daher in einem Fallbericht veröffentlicht und jedermann über die Internetseite zugänglich gemacht. Darüber hinaus sei der Anspruch auf Einsicht in den internen Beratungsvermerk ausgeschlossen, da das Bekanntwerden der betreffenden Information nachteilige Auswirkungen auf die Kontroll- und Aufsichtsaufgaben des Bundeskartellamtes als Wettbewerbsbehörde haben könne. Das Auskunftsbegehren des Klägers beziehe sich auf ein Fusionskontrollverfahren und betreffe damit unmittelbar die Kontroll- und Aufsichtsaufgaben des Amtes. Die Prüfung von Unternehmenszusammenschlüssen nach Maßgabe des GWB sei ein

5

zentraler Bestandteil der Kontrollaufgaben des Bundeskartellamts und häufig Gegenstand von streitigen Verfahren. Der interne Beratungsvermerk enthalte rechtliche und tatsächliche Einschätzungen und Prognosen des Amtes sowie „häufig“ auch verfahrenstaktische Erwägungen. Er könne über das konkret zu beurteilende Zusammenschlussvorhaben hinausgehende Informationen, die sich auf die betroffenen Märkte und Branchen oder auf andere Wettbewerber beziehen würden, enthalten. Dabei könne es sich unter anderem um aus anderen Verwaltungsverfahren gewonnenes Behördenwissen oder um Kenntnisse aus informellen Gesprächen handeln. Die öffentliche Zugänglichkeit solcher Erkenntnisse könne die Bereitschaft von Marktteilnehmern zu derartigen Gesprächen und damit die grundlegende Sachverhaltsermittlung des Amtes erheblich beeinträchtigen. Im Übrigen sei der Zugang zu Informationen zu verwehren, die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Beigeladenen enthielten; diese hätten der Offenlegung nicht zugestimmt. Bei den geschwärzten Passagen handele es sich um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, da sie auf die betroffenen Unternehmen bezogene Tatsachen, Umstände und Vorgänge enthielten, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich seien und an deren Nichtverbreitung die betroffenen Unternehmen ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse hätten. Sie enthielten darüber hinaus keinerlei Informationen zu dem „Ob“, der Form oder dem Zeitpunkt einer Kontrollübernahme und seien ohnehin nicht vom Auskunftsbegehren erfasst. In den Antragsunterlagen hätten die Beigeladenen die Anteilshöhen und die Zweistufigkeit dargestellt und diese Tatsachen auch offengelegt. Weitere Informationen zum Antragsbegehren des Klägers enthalte die Fusionsanmeldung nicht. Soweit der Kläger mit „Antragsunterlagen“ auch Einsicht in andere Unterlagen als die Anmeldung der Zusammenschlussbeteiligung verlange, könne eine solche nicht erfolgen. Denn die vom Kläger gewünschten Informationen zu den Umständen des Kontrollerwerbs im Einzelnen seien ebenfalls als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis einzustufen. Für über die offengelegten Informationen hinausgehende Umstände hätten die Beigeladenen geltend gemacht, dass diese sich auf interne Strategieentscheidungen beziehen würden, an denen sie ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse hätten. Dem Bescheid beigefügt werden sollten die (teilgeschwärzte) Anmeldung vom 31. August 2011 sowie eine Abschrift des Freigabeschreibens und der Teilvollzugserklärung. Die Übersendung dieser um Geschäftsgeheimnisse bereinigten Aktenbestandteile erfolgte im August 2012, nachdem der am 14. Mai 2012 bzw. 9. Juli 2012 bekanntgegebene Bescheid gegenüber den Beigeladenen bestandskräftig geworden war.

Am 23. Mai 2012 legte der Kläger Widerspruch ein. Mit der Begründung verfolgte er sein Informationszugangsbegehren - soweit ihm nicht stattgegeben worden war - weiter und beehrte die Änderung des Kostenpunktes sowie die Entscheidung, die Hinzuziehung eines Bevollmächtigten für das Vorverfahren für notwendig zu erklären. Zur Begründung führte er aus, dass neben dem Beratungsergebnis auch der Beratungsgegenstand, d. h. die den Beratungen zugrunde liegenden Sachinformationen, nicht nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 Buchstabe b IFG vom Informationszugang ausgeschlossen sei; geschützt sei nur der Beratungsverlauf selbst. Auch das Votum des Berichterstatters des Bundeskartellamts gehöre - anders als das erkennende Gericht meine - zum Beratungsgegenstand und sei daher nicht geschützt. Der Umstand, dass die Beschlussabteilungen als Kollegium entschieden, führe ebenfalls nicht zum Ausschuss des Informationszugangs; eine andere Sicht führe dazu, dass dann jede durch ein Gremium beratene Verwaltungsvorlage nicht offengelegt werden müsse. Darüber hinaus sei das Verfahren der Beschlussabteilungen nicht justizförmig, deren Mitglieder genossen -

6

anders etwa als die Mitglieder des Bundesrechnungshofs - keine richterliche Unabhängigkeit; auch agierten sie mit einem größeren Maß an Öffentlichkeit. Es fehle an einer konkreten Darlegung seitens des Bundeskartellamts, weswegen (nachfolgende) Beratungen durch die Zugänglichmachung des Votums beeinträchtigt werden könnten bzw. inwieweit Angaben, die über die im Fallbericht offengelegten hinausgingen, geheimhaltungsbedürftig seien oder zumindest teilweise hätten zugänglich gemacht werden können. Des Weiteren habe das Bundeskartellamt auch die Voraussetzungen des § 3 Nr. 1 Buchstabe d IFG nicht genügend plausibilisiert und im Einzelnen dargelegt, inwieweit die zukünftige Kontrolltätigkeit durch den Informationszugang konkret beeinträchtigt werden könne. Es erschließe sich auch nicht, weswegen noch schützenswerte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse vorliegen könnten, obwohl maßgebliche Aspekte des Fusionsvorhabens, insbesondere die Übernahme weiterer 75,1 % der Anteile an der Beigeladenen zu 2. als zweite Stufe, bereits bekannt seien. Insoweit sei - wie schon zuvor - die grundsätzlich gegebene Möglichkeit der Beiladung des Klägers im Kartellverfahren zu berücksichtigen; im Fall einer Beiladung ergäben sich umfassende weitergehende Informationsrechte. Die Kosten seien mit 250,00 EUR zu hoch angesetzt und nicht genügend plausibilisiert.

Die Beigeladenen nahmen mit Schreiben vom 14. Januar 2013 zum Widerspruch des Klägers Stellung und beantragten, diesen zurückzuweisen. Mit Widerspruchsbescheid vom 28. Juni 2013 wies das Bundeskartellamt den Widerspruch des Klägers zurück, setzte die Gebühr für die Widerspruchsentscheidung auf 40,00 EUR fest, ermäßigte die Gebühren und Auslagen des Ausgangsbescheides auf 104,10 EUR und lehnte den Antrag auf Hinzuziehung eines Bevollmächtigten für das Vorverfahren ab. Zur Begründung führte es unter Vertiefung der Begründung im Ausgangsbescheid im Wesentlichen aus, der zur Vorbereitung der Beratung erstellte interne Beratungsvermerk könne weder dem Beratungsgegenstand noch dem Beratungsergebnis zugeordnet werden, vielmehr habe das erkennende Gericht ausdrücklich festgehalten, dass der interne Beratungsvermerk in Form des Entscheidungsvotums des jeweiligen Berichterstatters Bestandteil des Beratungsprozesses sei. Ein solches Votum enthalte „in der Regel“ eine zusammenfassende Darstellung des Akteninhalts einschließlich Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, soweit für die Entscheidung maßgeblich. Darüber hinaus gehende - nicht vertrauliche - Tatsachen enthalte der Vermerk nicht. Wichtigster Teil des Vermerks sei das eigene Votum des berichterstattenden Beisitzers („Berichterstatter“) als stimmberechtigtem Mitglied der Beschlussabteilung, die gemäß § 51 Abs. 3 GWB in der Besetzung mit einem Vorsitzenden und zwei Beisitzenden entschieden. Dieses Votum gebe nicht die Entscheidung der Abteilung wieder, die am Ende der Beratung getroffen werde, sondern nur das vorläufige Votum und die Gründe hierfür eines der Gremiumsmitglieder vor der Beratung. Selbst dieses Votum stehe unter dem Vorbehalt der abschließenden Beratung und könne sich im Laufe der Beratung ändern. Die Vorsitzenden hätten gegenüber den Beisitzenden kein Weisungsrecht, wie zu entscheiden sei. Die offene Formulierung eines eigenen Votums der Mitglieder sei für den Abwägungs- und Beratungsprozess nach dem GWB essentiell. Eine Veröffentlichung dieses Votums würde den Beratungsprozess erheblich beeinträchtigen. Der Hinweis auf die Justizförmigkeit des Verfahrens sei kein lediglich formaler Einwand, sondern weise auf den für ein Verwaltungshandeln besonderen Prozess der Entscheidungsfindung hin. Diese Art der Entscheidungsfindung durch ein Gremium, wie sie im GWB vorgesehen sei, sei im Verwaltungsorganisationsrecht eine Ausnahmerecheinung, die § 3 Nr. 3 Buchstabe b IFG gerade auch erfassen solle. Dass ein erhebliches Maß an Öffentlichkeit in

7

einem Kartellverfahren möglich sei, ändere nichts an der Entscheidungsform und der Empfindlichkeit des Beratungsprozesses. Das Akteneinsichtsrecht eines gegebenenfalls Beigeladenen und der Beteiligten selbst beziehe sich im Übrigen genauso wenig auf vorbereitende Beratungsvermerke (§ 29 Abs. 1 Satz 2 VwVfG) und Geschäftsgeheimnisse (§ 30 VwVfG), so dass sich auch hieraus keine andere Bewertung ergeben könne. Für die weiteren Informationen stehe dem Anspruch der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen entgegen, deren Vorliegen das Bundeskartellamt in eigener Verantwortung in Zusammenarbeit mit den betroffenen Unternehmen - jedes andere Vorgehen sei unrealistisch - durch die Beschlussabteilung geprüft habe. Die Informationen seien auch schützenswert, die Informationen zu den genauen Modalitäten des Erwerbs und den geplanten Zeitpunkten seien Teil der Wirtschafts- und Marktstrategie der Beigeladenen und würden damit erhebliche Relevanz für ihren Geschäfts- und Markterfolg besitzen. Dass der Zusammenschluss als solcher genehmigt und die Genehmigung öffentlich sei, ändere nichts daran, dass die genauen Modalitäten des Erwerbs nicht öffentlich seien. Der Widerspruchsbescheid wurde am 16. Juli 2013 zugestellt.

Am 15. August 2013 hat der Kläger Klage erhoben, mit der er die 8
Gebührenfestsetzung nicht mehr angreift, jedoch weiterhin den vollständigen Informationszugang begehrt und die positive Entscheidung über die Notwendigkeit des Hinzuziehens eines Bevollmächtigten für das Vorverfahren.

Zur Begründung trägt er unter Wiederholung und Vertiefung der Ausführungen aus 9
dem Widerspruchsverfahren vor, der Informationsantrag sei hinreichend bestimmt. Das Votum des Berichterstatters sei nicht nach den Grundsätzen über den Schutz der behördlichen Beratungen geschützt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gelte der Schutz vor allem dem Beratungsprozess als solchem, also der Besprechung, Beratschlagung und Abwägung, mithin dem eigentlichen Vorgang des Überlegens. Zum demgegenüber nicht geschützten Beratungsgegenstand könnten insbesondere Sachinformationen oder gutachterliche Stellungnahmen im Vorfeld gehören, also die Tatsachengrundlagen und Grundlagen der Willensbildung. Die amtlichen Informationen seien deshalb nur dann geschützt, wenn sie den Vorgang der behördlichen Willensbildung und Abwägung abbilden oder jedenfalls gesicherte Rückschlüsse auf die Meinungsbildung zulassen würden. Der Beratungsvermerk betreffe hingegen - anders als das erkennende Gericht meine - nicht den Beratungsprozess. Er sei Grundlage und nicht diese „Besprechung, Beratschlagung und Abwägung“ selber. Der interne Beratungsvermerk sei wohl nicht mehr als eine Beschlussvorlage, bei der davon auszugehen sei, dass er einem Sachbericht im gerichtlichen Verfahren vergleichbar sei. Den Versagungsgrund des § 3 Nr. 1 Buchstabe d IFG - Schutz von Kontroll- und Aufsichtsaufgaben - habe das Bundeskartellamt nicht hinreichend substantiiert, sondern insoweit nur eine Beeinträchtigung behauptet. Hinzu komme die zeitliche Beschränkungen des Schutzes der behördlichen Belange.

Die Modalitäten der Kontrollübernahme - die im Zentrum des 10
Informationszugangsbegehrens des Klägers ständen - seien nicht als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis geschützt. Insofern fehle es bereits an einer eigenständigen Prüfung des Bundeskartellamts.

Der Kläger beantragt, 11

die Beklagte unter Aufhebung des Bescheides des Bundeskartellamtes vom 10. Mai 12
2012 in der Gestalt seines Widerspruchsbescheides vom 28. Juni 2013 zu

verpflichten, dem Kläger Zugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz in den internen Beratungsvermerk zur Vorbereitung der Entscheidung sowie Einsicht in die Antragsunterlagen, soweit sie Informationen dazu enthalten, ob, gegebenenfalls in welcher Form und für welchen Zeitpunkt eine Kontrollübernahme stattfinden soll, das heißt die Offenlegung der geschwärtzten Passagen unter I., Blatt 1 bis 5 der Anmeldung des Zusammenschlusses vom 31. August 2011 -, zu gewähren,

sowie 13

die Hinzuziehung eines Bevollmächtigten für das Vorverfahren für notwendig zu erklären. 14

Die Beklagte beantragt, 15

die Klage abzuweisen. 16

Zur Begründung bezieht sich das Bundeskartellamt im Wesentlichen auf die Gründe 17 in den ablehnenden Bescheiden und macht geltend, ein über den gewährten Zugang hinausgehender Anspruch bestehe nicht. So verkenne der Kläger, dass die Voten der Berichterstatter ein integraler Teil des Beratungsprozesses der Beschlussabteilung seien. Sie enthielten neben Informationen zum Sachverhalt insbesondere rechtliche und ökonomische Bewertungen bzw. Bewertungsalternativen sowie Handlungsvorschläge des Berichterstatters. Sie seien vom restlichen Beratungsprozess nicht abtrennbar und kein bloßer Beratungsgegenstand. Dies werde besonders deutlich, wenn man sich vergegenwärtige, dass der Berichterstatter seine Ausführungen und Vorschläge anstatt in der Form eines schriftlichen Votums inhaltsgleich auch mündlich einbringen könnte (was fallweise auch geschehe). Eine Veröffentlichung der Voten würde den Beratungsprozess erheblich beeinträchtigen. Der für die Beurteilung der an der schwierigen Schnittstelle von Recht und Ökonomie liegenden kartellrechtlichen Fälle besonders wichtige offene, unbefangene und sachliche Meinungs-austausch wäre akut gefährdet, wenn immer damit gerechnet werden müsse, dass (ggf. auch nur vorläufige) Positionen einzelner Mitglieder des entscheidenden Kollegialorgans später für die öffentliche Diskussion über die Entscheidung benutzt würden. Die näheren Modalitäten der Kontrollübernahme stellten ein Geschäftsgeheimnis der Beigeladenen dar, die nach dem Willen der Betriebsinhaber geheim gehalten werden sollten. Insofern bestehe ein Interesse der Beigeladenen als Arbeitgeber und Unternehmen, diese Informationen erst zu jenem Zeitpunkt herauszugeben, der ihren wirtschaftlichen Interessen möglichst dienlich sei. In diesem Zusammenhang könne es für die Beigeladenen etwa darum gehen, Unruhe in der Belegschaft zu kanalisieren, Beschäftigte möglichst nicht zu früh zu Abwanderungen zu ermutigen etc. Das Geheimhaltungsinteresse der Beigeladenen bestehe auch im Hinblick auf ihre Wettbewerber. Diese könnten Vorteile im Wettbewerb erlangen, wenn ihnen frühzeitig bekannt werde, zu welchem genauen Zeitpunkt eine etwaige Übernahme der Kontrolle erfolge.

Die Beigeladenen stellen keinen Antrag. 18

Die Beigeladene zu 1. schließt sich den Ausführungen des Bundeskartellamtes an und trägt vor, die weiteren Erwerbspläne der Beigeladenen sowie ein etwaiger Kontrollerwerb an der Beigeladenen zu 2. stellten unternehmensbezogene Informationen dar, die Gegenstand interner Unternehmensentscheidungen und nur einem sehr begrenzten Personenkreis bekannt und zugänglich seien und an deren Geheimhaltung schon allein aus marktstrategischen Gründen ein nach außen

erkennbarer Geheimhaltungswille bestehe. Eine Offenlegung gerade dieser Modalitäten hätte für die Beigeladene zu 1. „spürbare Auswirkungen auf die Wettbewerbssituation“. Durch die Offenlegung seien Rückschlüsse auf Betriebsführung, auf die Wirtschafts- und Marktstrategie sowie andere betriebsinterne Umstände möglich, auf die sich die Wettbewerber - in aller Ruhe - ausrichten könnten.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie den beigezogenen Verwaltungsvorgang des Bundeskartellamtes Bezug genommen. 20

Entscheidungsgründe 21

Die zulässige Klage hat im maßgeblichen Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichts keinen Erfolg. Der ablehnende Bescheid des Bundeskartellamtes vom 10. Mai 2012 in der Gestalt seines Widerspruchsbescheides vom 28. Juni 2013 ist rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten, § 113 Abs. 5 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). Der Kläger hat keinen Anspruch auf den begehrten Informationszugang. 22

Der Kläger ist zwar grundsätzlich anspruchsberechtigt. Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz - IFG) vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) hat jeder nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Das Votum ist ebenso wie die Anmeldung der Fusion als jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung eine amtliche Information gemäß § 2 Nr. 1 IFG. Dies gilt insbesondere auch für Voten von Berichterstattern, die nach den Angaben des Bundeskartellamtes in einem Parallelverfahren vor dem erkennenden Gericht zum Vorgang des jeweiligen Verfahrens genommen werden, 23

vgl. im Einzelnen Verwaltungsgericht (VG) Köln, Urteil vom 24. November 2011 – 13 K 1549/10 –, juris Rn. 37 ff., 40. 24

Auch im vorliegenden Verfahren hat das Bundeskartellamt auf Nachfrage ausdrücklich bestätigt, dass das den Zusammenschluss der Beigeladenen bewertende schriftliche Votum des Berichterstatters zu den Akten genommen worden und noch vorhanden sei. 25

Dem Informationszugang betreffend das Votum des Berichterstatters steht jedoch der Versagungsgrund des § 3 Nr. 3 Buchstabe b IFG entgegen, wonach der Anspruch auf Informationszugang nicht besteht, wenn und solange die notwendige Vertraulichkeit, 26

zur Erstreckung der Einschränkung „notwendige Vertraulichkeit“ auch auf Buchstabe b siehe Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (OVG NRW), Urteil vom 2. November 2010 – 8 A 475/10 –, juris Rn. 83 ff., 27

der Beratungen von Behörden beeinträchtigt wird. 28

Dabei muss die Vertraulichkeit der Beratung aus tragfähigen Gründen notwendig sein. Zweck des Ausschlussstatbestandes ist es, einen unbefangenen und freien Meinungsaustausch zu gewährleisten. Geschützt ist nur der eigentliche Vorgang der 29

(inner-/zwischen-) behördlichen Entscheidungsfindung, d.h. die Besprechung, Beratschlagung, Abwägung - der Beratungsprozess im engeren Sinne -, nicht jedoch die hiervon zu unterscheidenden Tatsachengrundlagen und die Grundlagen der Willensbildung (Beratungsgegenstand) sowie das Ergebnis der Willensbildung (Beratungsergebnis),

vgl. OVG NRW, – 8 A 475/10 –, a.a.O., juris Rn. 91. 30

Die inhaltliche Ausfüllung des Rechtsbegriffs der „Beratung“ hat sich an Sinn und Zweck der Norm auszurichten. § 3 Nr. 3 Buchstabe b IFG dient nicht anders als der parallele Ausschlussgrund des § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 des Umweltinformationsgesetzes (UIG) der Ermöglichung eines unbefangenen und freien Meinungsaustausches innerhalb der Behörde. Schutzgut ist der behördliche Entscheidungsprozess, der eine offene Meinungsbildung erfordert, um eine effektive, funktionsfähige und neutrale Entscheidungsfindung zu gewährleisten. Hiervon ausgehend wird bereits in der Begründung des Gesetzentwurfes zu § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG, 31

BTD Drucks 15/3406, S. 19 unter Hinweis auf die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Schleswig, Urteil vom 15. September 1998 – 4 L 139/98 –, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 1999, 470 = juris Rn. 39 ff., 32

festgehalten, dass der Begriff der Beratung sich allein auf den Beratungsvorgang bezieht. Der Begriff der Beratung erfasst die Vorgänge interner behördlicher Meinungsäußerung und Willensbildung, die sich inhaltlich auf die Entscheidungsfindung beziehen. Dem Schutz der Beratung unterfallen Interessenbewertungen und Gewichtung einzelner Abwägungsfaktoren, deren Bekanntgabe Einfluss auf den behördlichen Entscheidungsprozess haben könnte. Der Schutz gilt danach vor allem dem Beratungsprozess als solchem, also der Besprechung, Beratschlagung und Abwägung, mithin dem eigentlichen Vorgang des Überlegens. Zum demgegenüber nicht geschützten Beratungsgegenstand können insbesondere Sachinformationen oder gutachterliche Stellungnahmen im Vorfeld gehören, also die Tatsachengrundlagen und Grundlagen der Willensbildung. Die amtlichen Informationen sind deshalb nur dann geschützt, wenn sie den Vorgang der behördlichen Willensbildung und Abwägung abbilden oder jedenfalls gesicherte Rückschlüsse auf die Meinungsbildung zulassen, 33

vgl. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Urteil vom 2. August 2012 – 7 D. 7.12 – (Flachglas Torgau), juris Rn. 26, 34

In Anwendung dieser Grundsätze ist vorliegend das Entscheidungsvotum des Berichterstatters der Beschlussabteilung geschützt. Insoweit geht es um den Beratungsprozess im engeren Sinne. Dafür spricht bereits die Ausgestaltung der Entscheidungsfindung. Die Beschlussabteilungen des Bundeskartellamtes entscheiden - schon insoweit - justizähnlich in der Besetzung mit einer/einem Vorsitzenden und zwei Beisitzenden, § 51 Abs. 3 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), zuletzt geändert durch Artikel 258 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474). Die Justizähnlichkeit ergibt sich normativ aus § 51 Abs. 4 GWB, wonach Vorsitzende und Beisitzende der Beschlussabteilungen Beamte auf Lebenszeit sein und die Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst haben müssen, sowie aus dem Inkompatibilitäten regelnden Abs. 5 der Vorschrift. Zwar handelt es sich bei den 35

- Beschlussabteilungen nicht um Gerichte im funktionellen Sinne, die Justizähnlichkeit ergibt sich aber aus den von den Beschlussabteilungen wahrgenommenen Aufgaben im Rahmen des Wettbewerbsrechts betreffend Kartell-, Missbrauchs und Zusammenschlussverfahren sowie besonders deutlich bei der Kontrolle von Vergabeverfahren (vgl. Organigramm http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Sonstiges/Organigramm.pdf?__blob=publicationFile&v=29). Nach der Vorstellung des Gesetzgebers soll das Verfahren vor dem Bundeskartellamt mittels dieser justizähnlichen Ausgestaltung mit besonders hohen rechtsstaatlichen Garantien versehen werden,
- vgl. Cappellari, in: Jaeger/Pohlmann/Schroeder, Frankfurter Kommentar zum Kartellrecht, § 51 GWB 2013 Rn. 9 (Stand der Einzelkommentierung: November 2015), juris. 36
- Die Vorsitzenden haben ebenso wie der Präsident des Bundeskartellamtes gegenüber den Beisitzenden kein Weisungsrecht, wie sie zu entscheiden haben 37
- vgl. Cappellari, wie vor. 38
- Das widerspräche dem in § 51 Abs. 3 GWB niedergelegten Kollegialprinzip, das eine Abstimmung innerhalb des Kollegiums begrifflich voraussetzt, 39
- vgl. Klauke in: Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht, 5. Aufl. 2014, § 51 Rn. 5, Kiecker in: Langen/Bunte, Kommentar zum deutschen und europäischen Kartellrecht, 12. Aufl. 2014, § 51 Rn. 4. 40
- Das Votum ist essentieller Bestandteil der Beratungen und nicht - wie der Kläger meint - nur vorbereitender „Sachbericht“ oder ähnliches. Nach den Angaben in der mündlichen Verhandlung besteht das Votum des Berichterstatters - in der Regel und so auch hier - aus drei Teilen. Es beginnt mit einem Sachbericht, gefolgt von einer Beweiswürdigung und sodann dem eigentlichen Entscheidungsvorschlag. Bereits der Zusammenstellung des Sachverhalts liegt eine Bewertung des Berichterstatters zugrunde, welche Teile der Akten, des Vortrags der Beteiligten bzw. der Erkenntnisse aus Marktbeobachtung und -einordnung für die Entscheidung aus der Sicht des Votierenden maßgeblich sind. Der Übergang zum zweiten Teil, der Tatsachen- und Beweiswürdigung ist fließend. Aus beiden Teilen, auch soweit sie feststehende Tatsachen oder eine Darstellung von gegebenenfalls streitigen Rechtsfragen und dem dazu vorhandenen Meinungsstand in Rechtsprechung und Literatur betreffen, lässt sich ablesen, welchen Ausgangspunkt die Beratung und spätere Entscheidung der Beschlusskammer genommen hat. Darüber hinaus enthält der interne Beratungsvermerk rechtliche und tatsächliche Einschätzungen und Prognosen des Berichterstatters resp. des Bundeskartellamtes sowie „häufig“ auch verfahrenstaktische Erwägungen. Hinzu kommen neben Informationen zum Sachverhalt insbesondere rechtliche und ökonomische Bewertungen bzw. Bewertungsalternativen sowie Handlungsvorschläge des Berichterstatters. Erst aufgrund des Votums fällt im Lauf der Beratungen die Entscheidung, ob etwa ein Zusammenschlussvorhaben bereits in der ersten Phase freigegeben werden kann oder ob dem eine zweite Phase, das Hauptprüfverfahren nach § 40 Abs. 1 GWB, folgt. Das Votum umfasst weiter über das konkret zu beurteilende Zusammenschlussvorhaben hinausgehende Informationen, die sich auf die betroffenen Märkte und Branchen oder auf andere Wettbewerber beziehen. Dabei kann es sich unter anderem um aus anderen Verwaltungsverfahren gewonnenes Behördenwissen, das auch durch die Beziehung der Verwaltungsvorgänge der 41

entsprechenden Zusammenschlussvorhaben in das Votum einfließt, oder um Kenntnisse aus informellen Gesprächen handeln. Dass das Votum Bestandteil der Beratungen ist, wird auch und überzeugend deutlich in dem aufgezeigten Szenario, dass das Votum zum Teil mündlich und erst anlässlich der Beratungen erstattet wird.

Damit bildet das Votum den Vorgang der behördlichen Willensbildung und Abwägung ab und lässt in allen seinen Teilen gesicherte Rückschlüsse auf die Meinungsbildung zu, 42

vgl. zu diesem entscheidenden Aspekt BVerwG, – 7 D. 7.12 –, a.a.O., juris Rn. 26. 43

Eine offene, unabhängige und unbefangene Abfassung und Beratung über das Votum wäre aufgrund einer später - gegebenenfalls zeitnah wie hier - drohenden Veröffentlichung bzw. der damit einhergehenden drohenden öffentlichen Diskussion erheblich erschwert. Insofern würde durch das Bekanntwerden des Votums - auch nach Abschluss der konkreten Beratung -, 44

vgl. OVG NRW, – 8 A 575/10 –, a.a.O., juris Rn. 103 ff., sowie die dazu ergangene Entscheidung des BVerwG auf die Nichtzulassungsbeschwerde, Beschluss vom 18. Juli 2011 – 7 B 14.11 –, juris, 45

die notwendige Vertraulichkeit der Beratung beeinträchtigt. Ob durch das Bekanntwerden der fraglichen Informationen die notwendige Vertraulichkeit der behördlichen Beratungen beeinträchtigt wird, muss im jeweiligen Einzelfall prognostiziert werden. Insofern genügt die konkrete Gefahr, also die hinreichende Wahrscheinlichkeit einer Beeinträchtigung; an die Wahrscheinlichkeit der Beeinträchtigung sind dabei umso geringere Anforderungen zu stellen, je größer und folgenschwerer die möglicherweise eintretende Beeinträchtigung ist. Dies wiederum bemisst sich insbesondere nach dem Gewicht des öffentlichen Interesses an einem ungestörten Verlauf des in Frage stehenden behördlichen Willensbildungsprozesses, 46

vgl. OVG NRW, – 8 A 575/10 –, a.a.O., juris Rn. 96. 47

Im vorliegenden Fall sind an den Grad der Wahrscheinlichkeit einer Beeinträchtigung keine hohen Anforderungen zu stellen. Das ergibt sich aus der aufgezeigten besonderen Ausgestaltung des Verfahrens der Beschlusskammern sowie der Aufgabe des Bundeskartellamts im Rahmen der Zusammenschlusskontrolle. Wird frühzeitig oder später bekannt, welche Strategien in einem bestimmten Marktsegment vom Bundeskartellamt bei der Zusammenschlusskontrolle verfolgt werden, indem die Voten der Berichterstatter offengelegt werden, so können sich die Marktteilnehmer darauf einstellen und entsprechende Ausweichgestaltungen wählen. Das würde aber zu der Reaktion führen, dass entscheidende Argumente im Rahmen eines Zusammenschlussvorhabens von den Mitgliedern der Beschlusskammern und im Votum des Berichterstatters nicht mehr offen angesprochen werden würden. 48

Soweit für die Frage, ob das Bekanntgeben der Information im Einzelfall nachteilige Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der Beratungen hätte, auch der Abschluss des Verfahrens und die seither vergangene Zeit als maßgebliche Kriterien zu werten sind, 49

vgl. BVerwG, – 7 D. 7.12 –, a.a.O., juris Rn. 30, 50

- vermag dies eine andere Bewertung nicht zu begründen. Denn im Zusammenschlussverfahren der Beigeladenen ist die zweite Stufe, die vollständige Übernahme der Beigeladenen zu 2. durch die Beigeladene zu 1., noch nicht abgeschlossen. Damit ist von den zwei Kriterien, die nach der Rechtsprechung für den weiteren Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses zu prüfen sind, nämlich Abschluss des Verfahrens und die seither vergangene Zeit, bereits das erste nicht erfüllt. Insofern ist nicht nur auf das eigentliche Verfahren vor dem Bundeskartellamt abzustellen, sondern auch auf den Vollzug der Entscheidung, mithin den vollständigen Abschluss des Fusionsvorhabens, 51
- vgl. explizit BVerwG, – 7 D. 7.12 –, a.a.O., juris Rn. 31, wonach der Entscheidungsprozess vollständig abgeschlossen und *vollzogen* sein muss. 52
- Auch eine teilweise Offenlegung des Votums, etwa des vom Prozessbevollmächtigten des Klägers so genannten „unstreitigen Sachberichts“ oder der „reinen Darstellung des Sach- und Streitstands in Rechtsprechung und Literatur“ kommt nach dem vorstehend Ausgeführten nicht in Betracht. Auch diese Teile des Votums, soweit sie überhaupt voneinander zu trennen sind, beruhen auf der Zusammenstellung und Färbung der Darstellung durch den jeweiligen Berichterstatter, mit der er seinen Entscheidungsvorschlag begründet. 53
- Ob darüber hinaus dem geltend gemachten Informationszugangsanspruch auch § 3 Nr. 1 Buchstabe d IFG entgegensteht, wonach der Anspruch auf Informationszugang nicht besteht, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf die Kontroll- oder Aufsichtsaufgaben der Wettbewerbsbehörden haben kann, kann dahinstehen, 54
- die Ausschlussklausel ist grundsätzlich nachrangig, vgl. BVerwG, Urteil vom 27. November 2014 – 7 D. 18.12 –, juris Rn. 19. 55
- Allerdings ist auch dieser Versagungsgrund erfüllt. Nach dem Vortrag des Bundeskartellamtes enthält das Votum des Berichterstatters über das konkret zu beurteilende Zusammenschlussvorhaben hinausgehende Informationen, die sich auf die betroffenen Märkte und Branchen oder auf andere Wettbewerber beziehen. Dabei kann es sich unter anderem um aus anderen Verwaltungsverfahren gewonnenes Behördenwissen oder um Kenntnisse aus informellen Gesprächen handeln. Würde der Inhalt des Votums (nach) Abschluss der Beratungen über die jeweils zu treffende Entscheidung bekannt, würden jedenfalls die Informationsquellen aus informellen Gesprächen rasch zum Versiegen kommen. Zudem würden die Aufgabenerfüllung bei Bekanntwerden der aus anderen (gegebenenfalls nicht abgeschlossenen) Verwaltungsverfahren erlangten Informationen die Kontroll- oder Aufsichtsaufgaben der Wettbewerbsbehörden nachteilig beeinflusst. 56
- Dieses Ergebnis wird nicht durch die alleinige Möglichkeit der Beiladung im kartellrechtlichen Verfahren (auch der Zusammenschlusskontrolle) relativiert. Nach § 54 Abs. 2 Nr. 3 GWB sind am Verfahren vor der Kartellbehörde unter anderem Personenvereinigungen beteiligt, deren Interessen durch die Entscheidung erheblich berührt werden und die die Kartellbehörde auf ihren Antrag zu dem Verfahren beigeladen hat. Diesem Argument ist hier schon zu entgegen, dass der Kläger keinen Beiladungsantrag gestellt hat und auch nicht beigeladen worden ist. Mithin kann schon vor diesem Hintergrund die Schutzwürdigkeit des Votums ihm gegenüber nicht entfallen. Unabhängig davon ist auch gegenüber anderen 57

Beteiligten des Verwaltungsverfahrens die Bindung des Bundeskartellamtes nach § 29 Abs. 2 VwVfG zu beachten. Danach besteht die grundsätzliche Verpflichtung der Behörde, den Beteiligten Akteneinsicht zu gewähren nicht, soweit durch sie die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben der Behörde beeinträchtigt würde - was nach dem vorstehend Ausgeführten der Fall ist.

Auch soweit der Kläger sehr präzise weiter Einsicht in die resp. Offenlegung der „Antragsunterlagen“ - darunter sind nach der Klarstellung in der mündlichen Verhandlung nur noch die geschwärzten Passagen unter I. in der Anmeldung des Zusammenschlusses vom 31. August 2011 (S. 1 bis 5) zu verstehen -, begehrt, soweit sie Informationen dazu enthalten, ob, ggfs. in welcher Form und zu welchem Zeitpunkt eine Kontrollübernahme der Beigeladenen zu 1. über die Beigeladene zu 2. stattfinden soll, bleibt sein Begehren ohne Erfolg. Das Bundeskartellamt hat dies zu Recht unter Hinweis auf § 6 Satz 2 IFG - Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen - abgelehnt. 58

Soweit das „Ob“ der Kontrollübernahme betroffen ist, hat das Bundeskartellamt diese Information durch die Übersendung des teilweise geschwärzten Anmeldungsschreibens bereits erteilt und damit den Informationszugangsanspruch erfüllt bzw. ist diese Information allgemein zugänglich (§ 9 Abs. 3 IFG): So heißt es in dem Anmeldungsschreiben vom 31. August 2011 ausdrücklich, „B. beabsichtigt, in zwei Schritten zunächst 24,9 % und danach die übrigen 75,1 % der Anteile an der C. I. zu erwerben.“ Weiter heißt es in dem zu dem Fusionsvorhaben im Internet veröffentlichten und dem Kläger mit dem Bescheid erneut übersandten Fallbericht, „Das Bundeskartellamt hat die Übernahme der D. . X. . C. I. GmbH, C1. (nachfolgend D. . X. . C. I.) durch die B. N. GmbH & Co. KG, N1. (nachfolgend B. N.) innerhalb der Monatsfrist freigegeben. Die B. N. plant den Erwerb der alleinigen Kontrolle über die D. . X. . C. I. in zwei Schritten.“ Soweit die Geschäftsführerin des Klägers in der mündlichen Verhandlung erstmals angegeben hat, die Frage ziele darauf ab, ob dieser damit feststehende Zusammenschluss unter Bedingungen o. ä. erklärt worden sei, ließ sich diese Stoßrichtung des Antrags dem Informationszugangsbegehren vom 31. Januar 2012 schon nicht entnehmen. Überdies spricht nichts dafür, dass eine solche Information in den geschwärzten Passagen nach den konkretisierenden Angaben seitens des Bundeskartellamtes überhaupt enthalten ist. Schließlich spricht auch gegen solche Bedingungen o. ä., dass damit die Freigabe des Fusionsvorhabens in die Nähe der Billigung einer Vorratsanmeldung rücken würde, bei der nicht davon ausgegangen werden kann, dass das Bundeskartellamt sie bereits in der ersten Phase ohne Hauptprüfung freigeben würde. Unabhängig davon und darüber hinaus wären solche Modalitäten auch als Geschäftsgeheimnis der Beigeladenen geschützt, wie noch darzulegen sein wird. 59

Im Ergebnis nichts anderes gilt für die Frage nach der „Form der Übernahme“. Auch diese Information ist bereits erteilt worden bzw. allgemein zugänglich (§ 9 Abs. 3 IFG): Zunächst ist sowohl aus der bereits oben zitierten Passage des dem Kläger insoweit ungeschwärzt übermittelten Anmeldungsschreibens vom 31. August 2011 als auch dem genannten Fallbericht zu entnehmen, dass die Übernahme in zwei Schritten erfolgen soll. Aus der dem ablehnenden Bescheid ebenfalls beigefügten Teilvollzugserklärung der Beigeladenen zu 1. vom 6. Dezember 2011 ergibt sich, dass der erste Schritt in Form des Erwerbs einer Beteiligung an der Beigeladenen zu 2. in Höhe von 24,9 % nach der Freigabeentscheidung vom 30. September 2011 im Dezember 2011 vollzogen worden ist. Auch aus den dem Kläger ebenfalls 60

insoweit zugänglich gemachten Beteiligungsschreiben im IFG-Verfahren ergibt sich, dass der zweite Schritt - logischerweise - in der Übernahme der restlichen 75,1 % bestehen soll.

Soweit die Frage nach der „Form“ der Übernahme auf die konkrete gesellschaftsrechtliche Umsetzung und rechtliche Ausgestaltung des weiteren Erwerbs abzielt, handelt es sich - ersichtlich - um ein schützenswertes Geschäftsgeheimnis der Beigeladenen. 61

Auch für den dritten Teil des zweiten Auskunftsbegehrens, den Zeitpunkt der (vollständigen) Übernahme, ist der Versagungsgrund des § 6 Satz 2 IFG ersichtlich erfüllt, so dass es der konkretisierenden Darlegungen des Bundeskartellamtes in der mündlichen Verhandlung schon nicht bedurft hätte. 62

Der Zeitpunkt und die darauf bezogenen Detailinformationen sind als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse vom Informationszugang nach § 6 Satz 2 IFG ausgeschlossen; danach darf der Zugang zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nur gewährt werden, soweit die Betroffenen eingewilligt haben, woran es hier fehlt. Anders als im Umweltinformationsrecht (§ 9 Abs. 1 Satz 1 UIG) kann der Schutz eines Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses nach § 6 Satz 2 IFG nicht im Wege der Abwägung überwunden werden, 63

BVerwG, Urteil vom 27. November 2014 – 7 D. 12.13 –, juris Rn. 30. 64

Deswegen geht die in der mündlichen Verhandlung geäußerte Ansicht des Klägers, der Zweck des Informationsfreiheitsgesetzes verlange im Interesse einer wirksamen Kontrolle des Verwaltungshandelns des Bundeskartellamtes durch die Öffentlichkeit eine Offenlegung, fehl. 65

Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse umfassen alle auf ein Unternehmen bezogenen Tatsachen, Umstände und Vorgänge, die nicht offenkundig sind, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat; Betriebsgeheimnisse betreffen im Wesentlichen technisches Wissen, Geschäftsgeheimnisse - wie hier - vornehmlich kaufmännisches Wissen, 66

vgl. Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Beschluss vom 14. März 2006 – 1 BvR 2087/03 –, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 115, 205 (230 f.); BVerwG, stRspr, vgl. zuletzt Vorlagebeschluss vom 4. November 2015 – 7 D. 4.14 –, juris Rn. 16. 67

Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse Dritter werden nur geschützt, wenn der Geheimnisträger ein berechtigtes Interesse an der Geheimhaltung hat. Ein solches Interesse ist anzuerkennen, wenn die Offenlegung der Information geeignet ist, exklusives technisches oder kaufmännisches Wissen den Konkurrenten zugänglich zu machen und so die Wettbewerbsposition des Unternehmens nachteilig zu beeinflussen. Hierfür muss die prognostische Einschätzung nachteiliger Auswirkungen im Fall des Bekanntwerdens der Informationen nachvollziehbar und plausibel dargelegt werden, 68

BVerwG, Urteil vom 27. November 2014 – 7 D. 12.13 –, juris Rn. 2, Beschluss vom 25. Juli 2013 – 7 B 45.12. –, juris Rn. 10, 16, sowie Urteil vom 24. September 2009 – 7 D. 2.09 –, Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE) 135, 34 (45, 46) = juris Rn. 52, 58 f. 69

Allerdings liegt bei den hier begehrten Informationen betreffend das „Ob“, die Form, mithin das „Wie“ der (vollständigen) Übernahme der Charakter als schützenswertes Geschäftsgeheimnis auf der Hand wie insbesondere auch betreffend das „Wann“, mithin den Zeitpunkt. Daher ist die Darlegungs- und Plausibilisierungslast des Bundeskartellamts schon im Ausgangspunkt gemindert. 70

Unabhängig von diesen geminderten Anforderungen handelt es sich aber nach den Einlassungen von Beigeladener zu 1 und Bundeskartellamt um schützenswerte Geschäftsgeheimnisse: Bei dem Zeitpunkt der Übernahme handelt es sich um eine taktisch-marktstrategische Entscheidung, bei der neben den Auswirkungen auf den Zeitungs- und Anzeigemarkt und die darin agierenden Mitbewerber auch die Auswirkungen auf die Beschäftigten im übernehmenden wie im übernommenen Unternehmen in den Blick zu nehmen sind. Dies folgt - wie das Bundeskartellamt zu Recht geltend macht - schon aus dem das Informationszugangsbegehren tragenden Interesse des Klägers selbst und die in diesem Zusammenhang geltend gemachten Befürchtungen und zu erwartenden Änderungen. Nichts anderes gilt hinsichtlich der genaueren Modalitäten der Form der Übernahme, insbesondere deren gesellschaftsrechtliche Ausgestaltung. Insoweit steht im Spannungsfeld Recht - Steuern - Taktik erfolgende unternehmerische Entscheidung in Rede, die Rückschlüsse auf die Strategien der Beigeladenen zu 1. zulässt. 71

Darüber hinaus ist der Inhalt der nach der Klarstellung in der mündlichen Verhandlung noch allen streitigen geschwärzten Passagen in der Anmeldung vom 31. August 2011 unter I. (S. 1 bis 5, Bl. 44 bis 48 Mitte des Verwaltungsvorgangs) durch das Bundeskartellamt hinreichend konkret beschrieben worden. Insoweit haben die Vertreter ausgeführt, dass auf Blatt 44 unten bis 45 oben sich Angaben zu Transaktionsstruktur und Vertragsgestaltung finden. Blatt 46 unten bis 47 oben befasst sich mit vertraglicher und gesellschaftsvertraglicher Ausgestaltung des Zusammenschlusses, darüber hinaus sind dort rechtliche Würdigungen enthalten. In den geschwärzten Passagen auf Blatt 47 unten bis 48 oben ist die vertragliche Ausgestaltung des Zusammenschlusses näher dargelegt. Bei allen diesen Einzelangaben handelt es sich um schützenswerte Geschäftsgeheimnisse, in deren Offenlegung die Beigeladenen nicht eingewilligt haben. Weswegen die genannten Umstände nicht schützenswert sein sollten, ist nicht ersichtlich. 72

Auch dieses Ergebnis wird durch die aufgezeigte Beiladungsmöglichkeit nicht entkräftet. Nach § 30 VwVfG haben die Beteiligten Anspruch darauf, dass unter anderem Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nicht von der Behörde unbefugt offenbart werden. Auch das Akteneinsichtsrecht nach § 29 Abs. 1 VwVfG besteht nicht, soweit die Vorgänge nach einem Gesetz oder ihrem Wesen nach, namentlich wegen der berechtigten Interessen der Beteiligten, geheim gehalten werden müssen. Hier findet ein Informationsrecht etwaiger Beigeladener ebenfalls seine Grenze an schützenswerten Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen anderer am Verwaltungsverfahren Beteiligter. 73

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1, § 162 Abs. 3 VwGO. Es entspricht billigem Ermessen im Sinne des § 162 Abs. 3 VwGO, die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen für nicht erstattungsfähig zu erklären, da diese keinen Sachantrag gestellt und sich damit keinem Kostenrisiko ausgesetzt haben. Mangels Erfolg der Klage und aufgrund der deshalb fehlenden Kostengrundentscheidung zugunsten des Klägers besteht kein Anlass, darüber zu befinden, ob die Hinzuziehung eines Bevollmächtigten im Vorverfahren nach § 162 Abs. 2 Satz 2 VwGO notwendig war, mithin über die Kostenhöhe zu entscheiden. 74

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 1 Satz 1 75
und Abs. 2 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11, § 711 ZPO.

Die Berufung wird zugelassen, weil die Frage, ob und inwieweit das Votum des 76
Berichterstatters nach § 3 Nr. 3 Buchstabe b IFG vom Informationszugang
ausgeschlossen ist, grundsätzliche Bedeutung hat, § 124a Abs. 1 Satz 1, § 124
Abs. 2 Nr. 3 VwGO.

