

Abschrift

1 K 644/16



VERWALTUNGSGERICHT DES SAARLANDES

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

In dem Verwaltungsrechtsstreit

der A., , A-Straße, A-Stadt,

- Klägerin -

Prozessbevollmächtigte:

Rechtsanwälte
B-Straße, B-Stadt, - -

gegen

das Ministerium für Inneres, Bauen und Sport, Franz-Josef-Röder-Straße 21, 66119
Saarbrücken, - -

- Beklagter -

w e g e n Verfahren nach dem Informationsfreiheitsgesetz

hat die 1. Kammer des Verwaltungsgerichts des Saarlandes in Saarlouis durch den
Richter am Verwaltungsgericht Graus als Einzelrichter im Einverständnis der Beteilig-
ten ohne mündliche Verhandlung am 18. Juni 2018

für R e c h t erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Klägerin.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung eines Betrages in Höhe der sich aus dem Kostenfestsetzungsbeschluss ergebenden Kostenschuld abwenden, falls nicht der Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in derselben Höhe leistet.

Der Streitwert wird auf 5.000,00 € festgesetzt (§§ 52, 63 Abs.2 GKG).

Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

Die Klägerin begehrt Akteneinsicht in die Unterlagen des Beklagten, die im Zusammenhang mit dem Abschluss des ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages stehen.

Die Klägerin ist eine operativ tätige Gesellschaft der S Gruppe, eines Anbieters in der deutschen Automatenwirtschaft. Sie betreibt in zehn verschiedenen Bundesländern 152 Spielstätten mit insgesamt 505 Konzessionen.

Mit Schreiben vom 12.02.2016 beantragte die Klägerin in mehreren Bundesländern, so auch bei dem Beklagten, Akteneinsicht in die Unterlagen zum ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag – im Weiteren: GlüStV. Sie berief sich auf § 1 des Saarländischen Informationsfreiheitsgesetzes (SIFG). Konkreter Anlass seien die im Saarland gestellten und noch zu stellenden Härtefallanträge sowie ein durch das niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr begleitetes „Musterverfahren“ für den Standort C. Die Klägerin sei in erheblichem Ausmaß von der Anwendung des Verbots der Mehrfachkonzession und des Abstandsgebotes (§ 25 GlüStV i.V.m. den Ausführungsgesetzen) betroffen. Bei Anwendung des gesetzlich vorgesehenen Verbots der Mehrfachkonzessionen ohne Berücksichtigung von Härtefallgründen würde sich die Anzahl der Konzessionen erheblich reduzieren. Bei Spielhallenschließungen wäre der Fortbestand des Unternehmens bedroht und die Insolvenz zu befürchten. Einzige Möglichkeit der Klägerin eine abrupte Entwertung noch nicht abgeschriebener Vermögensdispositionen zu verhindern, sei eine Verlängerung der zu kurz bemessenen fünfjährigen Übergangsfrist auf Grundlage der Härtefallregelung nach § 29 Abs. 4 S. 4 GlüStV. Ziel der Akteneinsicht sei es, Anhaltspunkte für die vertragsgemäße (historische) Auslegung der Härtefallklausel zu gewinnen. Diese Vorgehensweise sei geboten, da die Härtefallklausel von einzelnen Bundesländern so unterschiedlich interpretiert würden, dass man nicht mehr von einer im Kern einheitlichen Vertragsauslegung sprechen könne.

Mit E-Mail vom 18.02.2016 an die Staats- beziehungsweise Senatskanzleien der Länder erkundigte sich die Bremer Senatskanzlei unter Bezugnahme auf den auch bei ihr

gestellten Antrag, ob Bedenken hinsichtlich der Einsichtnahme in Protokolle der Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) und der Konferenz der Chefs der Staats- beziehungsweise Senatskanzleien (CdSK) bestünden. Wegen der daraufhin ergangenen Stellungnahmen der Staats- beziehungsweise Senatskanzleien der Länder wird auf die Verwaltungsunterlagen des Beklagten Bezug genommen.

Mit Schreiben vom 22.03.2016 wies der Chef der Senatskanzlei der Freien Hansestadt Bremen seine Amtskollegen der übrigen Bundesländer auf die Anträge der Klägerin hin. Da die Regelungen zur „Arbeitsweise der Ministerpräsidentenkonferenz und der Besprechung der Chefs der Staats- und Senatskanzleien“ zur Herausgabe von Dokumenten keine Regelung enthalte, fragte er an, ob Einvernehmen hinsichtlich der Einschätzung bestehe, dass insoweit zurückhaltende Handhabung für sinnvoll angesehen werde und allenfalls die Einsichtnahme in die MPK-Protokolle ermöglicht werden könne, sofern das Einsichtsbegehren nicht zurückgewiesen werden könne. Die Herausgabe weitergehender Unterlagen werde zwangsläufig dazu führen, dass das Bekanntwerden der Informationen nachteilige Auswirkungen auf die Beziehungen der Länder untereinander haben werde. Mit E-Mail vom 24.03.2016 wurde von der Senatskanzlei Bremen bei den übrigen Staats- und Senatskanzleien angefragt, ob die Einwilligung zur Herausgabe der begehrten Informationen erteilt werde. Die Länder Sachsen-Anhalt, Hamburg, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Berlin, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Thüringen, Bayern und das Saarland lehnten eine Einwilligung in die Herausgabe der Informationen ab und verwiesen (bis auf Hessen) auf nachteilige Auswirkungen auf die Beziehungen der jeweiligen Länder im Falle einer Herausgabe der Informationen.

Mit Bescheid vom 13.04.2016 lehnte der Beklagte den Antrag auf Akteneinsicht vom 12.02.2016 ab. Zur Begründung führte er im Wesentlichen aus, es handle sich bei den Unterlagen, in die Einsicht begehrt werde, um solche der Rechtssetzung, welche von § 1 S. 1 SIFG nicht erfasst seien. Dieser gewähre einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen gegenüber Behörden des Landes, wobei dem SIFG der funktionelle Behördenbegriff zugrunde läge. Danach sei unter den Begriff der Behörde jede staatliche Stelle zu subsumieren, die öffentliche Verwaltungsaufgaben wahrnehme und weder Gesetzgebung noch der Rechtsprechung zuzurechnen sei. Es komme auf eine materielle Verwaltungstätigkeit an, die vorliegend nicht gegeben sei,

da im Falle eines Staatsvertrages die eigentliche gesetzgeberische Tätigkeit – anders als bei formellen Gesetzen – durch Verhandlungen der Ministerpräsidenten und ihrer Behörden/Gremien stattfindet. Dem Landtag werde kein Gesetzentwurf zur Beratung vorgelegt, sondern der von den Ministerpräsidenten ausgehandelte und unterzeichnete Staatsvertrag, zu dem der Landtag die Zustimmung erteilen oder verweigern könne. Die Ministerpräsidenten und ihre Behörden/Gremien hätten danach im Kernbereich der Rechtssetzung gehandelt, in dem Auskünfte und Informationszugang nach dem SIFG ausgeschlossen seien.

Selbst wenn jedoch der Anwendungsbereich des SIFG eröffnet wäre, sei der Anspruch auf Informationszugang wegen der Beeinträchtigung der Beratungen von Behörden im Sinne des § 1 S. 1 SIFG i.V.m. § 3 Nr. 3 lit. b) IFG abzulehnen. Nach § 3 Nr. 3 lit. b) IFG bestehe ein Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn und solange die Beratungen der Behörden beeinträchtigt würden. Der Schutzbereich von § 3 Nr. 3 lit. b) IFG umfasse die Gewährleistung des unbefangenen und freien Meinungsaustausches. Die lediglich in § 3 Nr. 3 lit. a) IFG genannte Einschränkung „notwendige Vertraulichkeit“ sei auch auf § 3 Nr. 3 lit. b) IFG zu erstrecken. Das Bundesverwaltungsgericht habe durch Beschluss vom 18.07.2011 – 7 B 14/11 – klargestellt, dass der Schutz der Vertraulichkeit des Beratungsprozesses gemäß § 3 Nr. 3 lit. b) IFG über das Ende des laufenden Verfahrens hinaus zu berücksichtigen sei, wobei in jedem Einzelfall eine Prognose dahin anzustellen sei, ob durch das Bekanntwerden der Informationen die notwendige Vertraulichkeit der behördlichen Beratungen beeinträchtigt werde. Erforderlich sei eine konkrete Gefährdung, wobei an die Wahrscheinlichkeit einer Beeinträchtigung umso geringere Anforderungen zu stellen seien, je größer und folgenschwerer die eintretende Beeinträchtigung sei. Durch das Bekanntwerden der von der Klägerin begehrten Informationen würden zukünftige Beratungen dadurch beeinflusst, dass ihnen die Atmosphäre der Offenheit und Unbefangenheit fehlen würde. Gremienmitglieder könnten sich dazu veranlasst fühlen, im Wissen um die spätere Veröffentlichung der Beratung, notwendige Aussagen zu unterlassen, um nicht späterer Kritik und Beeinflussung von außen ausgesetzt zu sein. Zudem würden einzelne Mitglieder möglicherweise sinnvolle Äußerungen unterlassen, um einer späteren Stellungnahme aus dem Weg zu gehen.

Der Antrag sei auch aufgrund des verfassungsrechtlich geschützten Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung abzulehnen – unabhängig davon, ob man darin einen eigenständigen ungeschriebenen Ablehnungsgrund erblicke oder den Schutzbereich gesetzssystematisch § 3 Nr. 3 lit. b) IFG zuordne. Zwar betreffe die hierzu ergangene Rechtsprechung primär parlamentarisches Informationsrecht, doch könne die Auslegung einfachgesetzlich gewährleisteter Informationsfreiheitsansprüche im Zweifel keine weitreichenderen Auskunftsansprüche ergeben als dies bei parlamentarischen Fragerechten der Fall sei, denn dadurch würde über die Informationsfreiheitsgesetze ein Umgehungstatbestand etwa für Abgeordnete geschaffen. Auch bei abgeschlossenen Vorgängen gelte der Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung, soweit Unterlagen aus dem Bereich der Vorbereitung der Regierungsentscheidungen Aufschluss über den Prozess der Willensbildung gäben. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Beschluss vom 30.03.2004, 2 BvK 1/01, NVwZ 2004,1105) sei jeweils eine Abwägung vorzunehmen, ob das geltend gemachte Informationsinteresse im Einzelfall die mit dem Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung verbundenen Belange überwiege. Dabei sei zusammenfassend festzustellen, dass die Gesamtheit der für das Informationsbegehren geltend gemachten Belange nicht ausreiche, die Ablehnungsgründe zu überwiegen. Zum einen beziehe sich das geltend gemachte Akteneinsichtsbegehren auf sämtliche im Zusammenhang mit dem Abschluss des Glücksspieländerungsstaatsvertrages stehende Materialien und bezwecke lediglich das Gewinnen von Anhaltspunkten für die Vertragsgenese (historische Auslegung) der Härtefallklausel gemäß § 29 Abs. 4 S. 4 GlüStV. Die historische Auslegung sei nur eine von vier vorzunehmenden Interpretationen der Gesetzesauslegung und für die Erkenntnisgewinnung keinesfalls die relevanteste. Das Argument, wonach die Härtefallklausel von den einzelnen Bundesländern so dermaßen unterschiedlich interpretiert werde, dass man nicht mehr von einer im Kern einheitlichen Vertragsauslegung sprechen könne, könne ebenso wenig das Anspruchsbegehren stützen, da den Länder nach §§ 28, 29 Abs. 4 S. 5 GlüStV Regelungsbegebnisse zu Einzelheiten im Zusammenhang mit den Härtefallbestimmungen übertragen worden seien, sodass die von der Klägerin zum Ausdruck gebrachte Erwartung, dass über die Auslegung der Härtefallregelung im Spielhallenbereich bundesweit Einigkeit zwischen den Ländern zu erwarten wäre, widerlegt sei.

Die begehrten sämtlich im Zusammenhang mit dem Abschluss des Glücksspieländerungsstaatsvertrages stehende Materialien und somit auch Beiträge anderer Bundesländer, die den gemeinsamen Entscheidungsprozess der Länder bildeten, seien als in nicht sinnvoller Weise aufspaltbare Einheit anzusehen seien. Die befragten Länder hätten zum Ausdruck gebracht, dass das Bekanntwerden der Informationen nachteilige Auswirkungen auf die Beziehungen der Länder untereinander hätte, weil dadurch die Vertraulichkeit von Abstimmungsprozessen gefährdet würde. Die Länder hätten darauf vertraut, dass die Willensbildung und damit im Zusammenhang stehende Unterlagen vertraulich seien und auch nach Abschluss des Vertrages vertraulich blieben. Ohne eine solche Vertraulichkeit seien offene, konstruktive Verhandlungen nicht möglich. Die Vertraulichkeit sei Geschäftsgrundlage für die Verhandlungen gewesen. Die Länder Niedersachsen, Hessen und Bayern, die keine Informationsfreiheitsgesetze statuiert hätten, hätten darauf hingewiesen, dass gerade die Bundesländer, in denen keine Informationsfreiheitsgesetze bestünden, darauf vertrauen müssten, dass keine Informationen über einschlägige Beratungsprozesse oder Ergebnisse offenbart würden. Ansonsten bestünde die Gefahr, dass die Entscheidungen der dortigen Gesetzgeber, keine Informationsfreiheitsgesetze zu erlassen, konterkariert würde.

Unabhängig hiervon seien die einschlägigen Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenz über die Internetseite des Landes Nordrhein-Westfalen frei abrufbar, sodass der Klägerin über diesen Weg die zumutbare Möglichkeit zur Einsicht gegeben sei und ihr insoweit ein Informationsanspruch nach § 1 S. 1 SIFG i.V.m. § 9 Abs. 3 IFG nicht zustehe.

Der Ablehnungsbescheid enthält eine Rechtsbehelfsbelehrung dahin, dass innerhalb eines Monats nach seiner Bekanntgabe Klage beim Verwaltungsgericht des Saarlandes eingelegt werden könne.

Am 12.05.2016 hat die Klägerin die vorliegende Klage gegen den Bescheid vom 12.04.2016 erhoben. Zur Begründung trägt sie vor, dass sie einen Anspruch nach § 1 S. 1 SIFG i.V.m. § 1 Abs. 1 S. 1 IFG auf Akteneinsicht in sämtliche Materialien im Zusammenhang mit den Verhandlungen zum ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag habe. Nach Sinn und Zweck des SIFG solle der allgemeine Anspruch auf Infor-

mationszugang dem Wunsch der Menschen nach mehr Mitsprache, mehr Transparenz und mehr bürgerschaftlicher Kontrolle des Verwaltungshandelns dienen. Von dem Informationsrecht solle nach § 1 Abs. 1 IFG laut Gesetzesbegründung nur der spezifische Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten (insbesondere Gesetzgebung, Kontrolle der Bundesregierung, Wahlprüfung, Wahrung der Rechte des Bundestages und seiner Mitglieder, parlamentarische Kontakte zu in- und ausländischen sowie supranationalen Stellen), der Rechtsprechung und sonstiger unabhängiger Tätigkeiten vom Informationszugang ausgenommen bleiben. Verhandlungen zum Abschluss von Staatsverträgen fielen nicht unter das Ausschlusskriterium der „parlamentarischen Angelegenheiten“. Erst mit dem Abschluss formeller Transformationsgesetze greife die § 1 S. 1 SIFG unterliegende immanente Bereichsausnahme. Wenn schon nach dem Willen des Gesetzgebers die Vorbereitung von Gesetzen in den Bundesministerien als wesentlicher Teil der Verwaltungstätigkeit in den Anwendungsbereich des IFG falle, dann müsse erst recht die Vorbereitung eines im Rang unterhalb eines formellen Gesetzes anzusiedelnden Staatsvertrages vom Informationszugang erfasst sein. Die restriktive Auslegung einer gesetzesimmanenten Bereichsausnahme sei angesichts von Gesetzessystematik und Gesetzeszweck zwingend. Schließlich liege dem SIFG ein Paradigmenwechsel zugrunde. In Abkehr vom Prinzip des Aktengeheimnisses sollten amtliche Informationen demnach frei zugänglich sein, es sei denn, dass besondere öffentliche oder private Belange entgegenstünden.

Im Übrigen sei keine gesetzliche Bereichsausnahme gegeben. Der Gesetzgeber fordere angesichts des Sinns und Zwecks landes- und bundesgesetzliche Regelungen zum Informationszugang (Stärkung demokratischer Meinungs- und Willensbildung sowie Kontrolle staatlichen Handelns), dass Bereichsausnahmen im Gesetz klar getroffen werden müssten. Er habe zwecks Auflösung von Interessenkollisionen mit den §§ 3 bis 6 IFG abschließend konkrete und präzise Ausnahmetatbestände geschaffen, die nach den üblichen Auslegungsregeln eng zu verstehen seien (BT-Drs. 15/4493, S. 9). Warum der Informationszugang zu den Protokollen und sonstigen Materialien im Zusammenhang mit dem ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag die Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen oder die laufenden (vgl. BT-Drs. 15/4493, S. 10) Beratungen von Behörden beeinträchtigen sollte, ergäbe sich weder aus dem Wortlaut der

Regelungsausnahme, noch erschließe sie sich aus der Gesetzesbegründung. Der Beklagte führe insoweit unter dem Deckmantel des drohenden föderativen Vertrauensverlustes einen argumentativen Zirkelschluss. Es werde ein Ausnahmetatbestand konstruiert, der den Zweck landesgesetzlicher Informationspflichten aushöhle. Die Auffassung des Beklagten hätte zur Folge, dass jede Verweigerung eines Bundeslandes zu Informationsherausgabe sämtlichen anderen Bundesländern die Lossagung von ihrer Informationspflicht erlaube. Dies führe zu einer Sinnentleerung des SIFG. Die Behörden könnten sich damit ihren Versagungsgrund selbst schaffen, was den Sinn und Zweck des Gesetzes, behördliches Handeln transparent zu machen, widerspräche.

Selbst wenn man die Ausnahmevorschrift des § 3 Nr. 3 lit. b) SIFG grundsätzlich für anwendbar hielte, habe die Beklagte nicht hinreichend deutlich gemacht, inwieweit die Offenlegung der protokollierten Verhandlungen zum Glücksspieländerungsstaatsvertrag zur vom Gesetz geforderten Beeinträchtigung der Vertraulichkeit von Verhandlungen oder von Beratungen zwischen den Behörden führe. Er habe lediglich behauptet, dass sich die der Informationsherausgabe verwehrenden Länder in Zukunft nicht mehr an entsprechenden Verhandlungen beteiligen oder die Beklagte nicht mehr in die Verfahren einbinden würden. Dargelegt werde also, ohne weitere Begründung, eine scheinbar bestehende abstrakte Gefahr. Dies entspreche weder den Anforderungen des Gesetzgebers noch der Rechtsprechung in Bezug auf die Bereichsausnahme. Nach der Gesetzesbegründung seien in Anbetracht der Bedeutung des Informationszugangsrechts dessen Einschränkungen als Ausnahmetatbestände genau bezeichnet und eng umrissen. Auch die Rechtsprechung fordere im jeweiligen Einzelfall eine Prognose, ob durch das Bekanntwerden der Informationen die notwendige Vertraulichkeit der behördlichen Beratungen tatsächlich beeinträchtigt werde. Notwendig seien soweit die Darlegung einer ernsthaften konkreten Gefährdung der geschützten Belange. Dabei sei strikt zu differenzieren zwischen der Bestimmung des Schutzgutes und der Darlegung nachteiliger Auswirkungen hierauf. Der alleinige Hinweis auf den bisher stets als erforderlich angesehen Schutz der Vertraulichkeit gebe dafür nichts her, wenn er wie vorliegend keinen konkreten Bezug erkennen lasse.

Der Beklagte könne sich auch nicht auf die Betroffenheit des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung berufen. Er habe schon nicht begründet, inwieweit abgeschlossene Verhandlungen zum Abschluss eines Staatsvertrages zu diesem Kernbereichs zählten. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes gehörten zum unantastbaren Kernbereich exekutiver Tätigkeit „die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und internen Abstimmungen vollziehe“ (BVerfGE 67, 100, 139). Geschützt werden sollten die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der Exekutive bei Entscheidungen, die in der alleinigen Regierungsverantwortung lägen. Deshalb beschränke sich die Kontrollkompetenz des Parlaments auf abgeschlossene Vorgänge, um ein Eingreifen in laufende Verhandlungen und Entscheidungen auszuschließen. Für die Klägerin als juristische Person des Privatrechts habe ohnehin zu keinem Zeitpunkt die Möglichkeit bestanden „mitzuregieren“. Zudem seien die Verhandlungen zu dem Glücksspieländerungsstaatsvertrag abgeschlossen. Das Bundesverwaltungsgericht habe im Übrigen klargestellt, dass das Vorbringen, die Willensbildung innerhalb der Regierung könne Schaden nehmen, wenn der Vorberatung eines Gesetzes dienende Unterlagen nachträglich veröffentlicht würden, mit dem Bild einer selbstbewussten Ministerialverwaltung nicht vereinbar sei (BVerwGE 144, 122 Rn. 31). Deshalb müsse die informationspflichtige Stelle befürchtete negative Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit der Regierung anhand der jeweiligen Umstände des Einzelfalls nachvollziehbar belegen. Im vorliegenden Fall fehle es an einer substantiierten Darlegung des Beklagten. Der Beklagte überstrapaziere die Kernbereichstheorie und verkehre dadurch das vom Gesetzgeber zugunsten eines Antragstellers im SIFG implementierte Regel- Ausnahme-Verhältnis und zwingt diesen zu einer Begründung seines Antrags. Soweit der Beklagte auf bereits veröffentlichte Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenz verweise, seien daraus in keiner Weise abschließende Rückschlüsse auf die historische Auslegung der Härtefallklausel des § 29 Abs. 4 S. 4 GlüStV zu ziehen. Insbesondere ergäben sich daraus keine Hinweise darauf, auf welchen sachlichen Erwägungen die Bemessung der Übergangsfrist auf fünf Jahre beruhten.

Die zum ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag erstellten Dokumente unterfielen vollständig dem IFG. Sie seien nicht von dessen Anwendungsbereich ausgeschlossen, weil sie legislative Angelegenheiten beträfen. Stattdessen handele es sich bei den Unterlagen um „amtliche Informationen“, die bei dem Beklagten als Behörde des Saarlandes bei einer öffentlich-rechtlichen (exekutiven) Tätigkeit entstanden seien. Das IFG verwende den sog. funktionellen Behördenbegriff des § 1 Abs. 4 VwVfG. Damit sei Behörde jede Stelle, die Aufgaben öffentlicher Verwaltung wahrnehme. Verwaltungstätigkeit im Sinne des IFG liege vor, wenn das Handeln des staatlichen Organs weder Gesetzgebung noch Rechtsprechung darstelle. Der Begriff umfasse insbesondere auch die Regierungstätigkeit. Dies habe das Bundesverwaltungsgericht bereits im Jahr 2011 herausgestellt (BVerwGE 41, 122 Rn. 13 ff.). Damit unterlägen auch die Ministerien hinsichtlich der Vorbereitung von Gesetzen dem Anwendungsbereich des § 1 S. 1 SIFG i.V.m. § 1 Abs. 1 S. 1 IFG. Zwar werde der Inhalt eines Staatsvertrages in der Tat maßgeblich in den Verhandlungen zwischen den Ministerpräsidenten beziehungsweise den ihnen nachgeordneten Stellen festgelegt, der Abschluss von Staatsverträgen stelle indes keine gesetzgeberische Tätigkeit dar. Es gelte die staatsrechtlich vorgesehene und zwingend formale Unterscheidung zwischen dem Abschluss des Staatsvertrages als exekutiver Tätigkeit und dem Transformationsgesetz nach Art. 95 Abs. 2 S. 1 SLVerf als legislativem Akt. Dies ergebe sich auch aus der Wertung des § 3 Nr. 3 lit. a) IFG, welche eine Ausnahme vom Grundsatz der freien Informationsgewährung zulasse, „wenn und solange die Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen beeinträchtigt werde“. Einer der Hauptanwendungsfälle seien hier Verhandlungen der Bundesregierung zu internationalen Verträgen. Aus der Ausnahmeregelung werde deutlich, dass das IFG derartige Verhandlungen grundsätzlich als vom § 1 Abs. 1 S. 1 IFG umfasst ansehe.

Was die Bereichsausnahme des § 3 Nr. 3 lit. b) IFG angehe, seien Beratungen zwischen Behörden dem Grundsatz nach vertraulich, solange sie der Vorbereitung behördlicher Maßnahmen dienen, d.h. solange das vorbereitende Verwaltungshandeln noch nicht durchgeführt worden sei. Der Abschluss der Beratungen bilde entsprechend in der Regel eine Zäsur, die eine Beeinträchtigung der Vertraulichkeit behördlicher Beratungen infolge der Preisgabe der begehrten Informationen ausgeschlossen

erscheinen ließe. Entsprechend sei bereits mehrfach durch die Rechtsprechung entschieden worden, dass die Beratungsunterlagen von Gesetzgebungskommissionen nach dem Abschluss ihrer Arbeiten nicht unter Berufung auf § 3 Nr. 3 lit. b) IFG unter Verschluss gehalten werden könnten (BVerwG, Beschl. v. 23.11.2011 – 7 C 2/11; OVG NRW, Urt v. 02.06.2015 – 15 A 2062/12 -). Ein nachträglicher Vertraulichkeitsschutz nach Verfahrensabschluss erfordere die konkrete Feststellung, dass die Gefährdung eines behördlichen Beratungsprozess weiterhin drohe. Selbst wenn die Länder aufgrund der Befristung des Glücksspielstaatsvertrages in regelmäßigem Austausch stünden, existiere ein behördlicher Entscheidungsprozess, in dem eine Willensbildung zur Vorbereitung eines konkreten Verwaltungshandelns stattfinde, derzeit nicht. Zudem könne das Wissen um eine Offenlegung, z.B. einzelner Beiträge und Meinungsbekundungen im Beratungsprozess, künftige Beratungen schon in tatsächlicher Hinsicht kaum belasten. Etwaige Beeinträchtigungen seien im Übrigen von den Betroffenen hinzunehmen. Dass Beratungsgremien einem Rechtfertigungsdruck ausgesetzt sein könnten, sei in einem Rechtsstaat eine Selbstverständlichkeit. Amtsträger müssten ihre Stellungnahmen, Vorschläge und Entscheidungen rechtfertigen, ohne dass durch einen solchen „Verantwortungsdruck“ gegenüber der Öffentlichkeit per se ein Klima fehlender Offenheit und Befangenheit geschaffen werde. Die Glücksspielregulierung betreffe einen sensiblen Bereich des öffentlichen Gefahrenabwehrrechts, indem eine Mehrzahl gegenläufiger Interessen (Befriedigung des Spieltriebs der Öffentlichkeit, Berufsfreiheit der Spieleanbieter, Spielerschutz) bewertet und in Einklang gebracht werden müsse. Es sei betroffenen Ministern ohne Weiteres zuzumuten, die von ihnen hierzu vertretenen Auffassungen offenzulegen, da dies ein selbstverständlicher Teil des politischen Diskurses sein sollte. Dass andere Bundesländer keine Veröffentlichung der Dokumente wünschten und ihre Interessen sowie zukünftige Vertragsverhandlungen gefährdet sähen, könne ebenso keinen fortwirkenden Vertraulichkeitsschutz begründen. Es sei nicht ersichtlich, inwieweit die Offenlegung der Positionen der Länder in den Verhandlungen zum Glücksspielstaatsvertrag 2012 die rechtlichen Interessen der Länder zum jetzigen Zeitpunkt beeinträchtigen sollten. Es sei den Ländern durchaus zumutbar, dass durch eine Offenlegung gegebenenfalls deutlich werde, dass sich einige von ihnen ursprünglich andere Regelungen im Glücksspielstaatsvertrag gewünscht hätten. In einer föderalen Demokratie

sollte eine derartige Offenlegung entgegenstehender Positionen für verantwortliche Ministerpräsidenten und Landesverwaltungen selbstverständlich sein.

Selbst wenn die Ablehnungsgründe des § 3 Nr. 3 lit. b) IFG einschlägig wären, so sei anzunehmen, dass der Vertraulichkeitsschutz nicht für alle beim Beklagten vorhandenen Dokumente gelten dürfte. Dieser Schutz beträfe nur den eigentlichen Vorgang der behördlichen Entscheidungsfindung, nicht aber die hiervon zu unterscheidenden Tatsachengrundlagen, die Grundlagen der Willensbildung (Beratungsgegenstand) und das Ergebnis der Willensbildung (Beratungsergebnis). Zum Beispiel gehörten eingeholte Gutachten, Statistiken und Berechnungen ebenso wie vorbereitende Entwürfe zur Neuregelung des Glücksspielstaatsvertrages zu den Grundlagen der Willensbildung der Ministerpräsidenten, nicht aber zum geschützten Beratungsprozess im engeren Sinne. Derartige Unterlagen seien deshalb in jedem Fall an die Klägerin herauszugeben, wobei es dem Beklagten obliege, im Einzelnen zu spezifizieren, welche Dokumente tatsächlich unter § 3 Nr. 3 lit. b) IFG fielen.

Der Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung schütze zwar die Willensbildung der Regierung, insbesondere Erörterungen im Kabinett, nicht aber die gemeinsame Willensbildung mit anderen Behörden (den Ministerpräsidenten der anderen Bundesländer). Damit seien sämtliche Dokumente, die sich auf die konkreten Verhandlungen mit den anderen Bundesländern bezögen, herauszugeben. Allenfalls die Willensbildung der Landesregierung, die den Beratungen mit den übrigen Bundesländern vorgelagert sei, könne überhaupt dem Informationszugang entzogen sein. Auch für den Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung gelte im Übrigen die für § 3 Nr. 3 lit. b) IFG entwickelte Unterscheidung zwischen laufenden und abgeschlossenen Verfahren.

Aus der vorgelegten Behördenakte ergebe sich nicht, dass bereits am 18.02.2016 eine erste Länderumfrage zu dem von ihr gestellten Antrag auf Akteneinsicht durch die Senatskanzlei Bremen erfolgt sei. Aus dieser ergebe sich aber, dass sich einige Länder mit der Herausgabe der MPK- und CdSK-Protokolle einverstanden erklärt hätten und andere Länder sich jedenfalls ergebnisoffen gezeigt hätten. Lediglich Bayern habe sich gegen die Herausgabe der Unterlagen unter Hinweis auf den Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung ausgesprochen. In der zweiten Umfrage

sei dann auf eine zurückhaltende Handhabung hinsichtlich der Einsichtnahme hingewiesen worden sowie darauf, dass das Bekanntwerden der Informationen nachteilige Auswirkungen auf die Beziehungen der Länder untereinander haben werde. Die Anfrage nach der Einwilligung in die Übersendung der von der Klägerin begehrten Informationen sei sodann von zehn Bundesländern abgelehnt worden, die Auffassung der anderen Bundesländer sei nicht bekannt. Die Ablehnungen seien offenkundig abgesprochen, was dafür spreche, dass die Gefahr eines föderativen Vertrauensverlustes nur vorgeschoben sei.

Die Klägerin hat schriftsätzlich beantragt,

unter Aufhebung des Bescheides vom 13.04.2016 den Beklagten zu verpflichten, ihr Einsicht zu gewähren in sämtliche Protokolle und sonstige Materialien des Beklagten im Zusammenhang mit den Vertragsverhandlungen zum am 15.12.2011 unterzeichneten ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag,

hilfsweise

ihr Einsicht zu gewähren in diejenigen Dokumente, welche die 5-Jahres-Übergangsfrist sowie den Härtefall zum Gegenstand haben.

Der Beklagte hat schriftsätzlich beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung trägt er vor, soweit die Klägerin darauf hinweise, dass nach den Gesetzeserläuterungen zum IFG die Vorbereitungen von Gesetzen in den Bundesministerien als wesentlicher Teil der Verwaltungstätigkeit dem Anwendungsbereich dieses Gesetzes unterfielen, verschweige sie zunächst, dass an der zitierten Stelle weiter ausgeführt werde, dass bei Gesetzgebungsverfahren ein Anspruch auf Informationszugang von dem Kabinettsbeschluss dennoch regelmäßig wegen § 3 Nr. 3 und § die 4 Abs. 1 IFG ausgeschlossen sei. Nach Eingang des Gesetzesentwurfs in den Landtag bestehe ebenfalls kein Informationszugang, weil insbesondere der Bereich der Gesetzgebung als spezifisch parlamentarische Angelegenheit hiervon ausdrücklich

ausgenommen sei (BT-Drs- 15/4493, S. 8). Zusammenfassend sei somit festzustellen, dass nach dem erklärten Willen des Gesetzgebers auch hinsichtlich der Vorbereitung von Gesetzen der Ausschluss von Informationsgesprächen gerade die Regel und gerade nicht – wie von der Klägerin behauptet – die Ausnahme sei. Was bereits für „normale“ Gesetzesentwürfe statuiert worden sei, müsse erst recht für den Abschluss von Staatsverträgen gelten, deren Bestimmungen maßgeblich als Kompromiss von Verhandlungen der Exekutive festgelegt würden und hinsichtlich derer das Parlament die Zustimmung lediglich erteilen oder verweigern könne. Anderen als gesetzgeberischen Zwecken hätten die Unterlagen, in die die Klägerin Einsicht begehre, nicht gedient. § 3 Nr. 3 lit. a) IFG sei als Bereichsausnahme einschlägig. Dass nur laufende Beratungen von Behörden durch Informationsansprüche beeinträchtigt werden könnten, lasse sich – entgegen der Darstellung der Klägerin – Seite 10 der BT-Drs- 15/4493 nicht entnehmen. Ein Ausnahmetatbestand werde durch die Beklagte keineswegs selbst geschaffen, sondern es würden im Rahmen einer gebundenen Entscheidung die einschlägigen Vorschriften des SIFG angewandt. Nach den Ausführungen auf Seite 10 der Gesetzesbegründung bestehe ein Anspruch auf Informationszugang unter anderem nicht, wenn und solange die Beratungen von Behörden beeinträchtigt würden, wovon ausdrücklich auch innerstaatliche Abläufe mitumfasst seien. Auf Seite 12 der Gesetzesbegründung werde dargelegt, dass der Schutz interner Verwaltungsabläufe für die ordnungsgemäße Erfüllung der gesetzlichen Verwaltungsaufgaben unerlässlich sei. Wenn diese Einschränkungen bereits für jedwedes Verwaltungshandeln bestünden, müsse dies umso mehr für die unmittelbare Vorbereitung gesetzgeberischer Vorhaben und erst recht für den Fall gelten, in denen die Rechtsetzung aufgrund des besonderen Verfahrens des Handelns der Exekutive bei Staatsvertragsabschlüssen erfolge.

Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung werde in den Gesetzeserläuterungen zum IFG (Seite 12) als ungeschriebener verfassungsrechtlicher Ausnahmegrund anerkannt, der grundsätzlich einen nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich, insbesondere die Willensbildung der Regierung, einschließe. Ausdrücklich werde klargestellt, dass hiervon auch abgeschlossene Vorgänge mitumfasst sein könnten. Was selbst im Verhältnis zu parlamentarischen Untersuchungsausschüssen gelte, verschließe dem Bürger erst recht den Zugang zu diesem Kernbereich. Zwar

enthielten die Gesetzeserläuterungen zu § Nr. 3 lit. b) IFG keine ausdrücklichen Ausführungen zu der wichtigen Problematik, dass der Schutz der Vertraulichkeit des Beratungsprozesses über das Ende des laufenden Verfahrens hinaus gewährleistet werden müsse, jedoch könne die Auslegung einfachgesetzlich gewährter Informationsfreiheitsansprüche keine über parlamentarische Fragerechte hinausgehenden Befugnisse ergeben, denn dadurch würde ein Umgehungstatbestand etwa für Abgeordnete geschaffen, über diesen Weg an Informationen zu gelangen, die über die verfassungsrechtlich verbürgten Informationsrechte des Parlaments hinausgingen. Das Bundesverwaltungsgericht habe klargestellt, dass der Schutz der Vertraulichkeit des Beratungsprozesses gemäß § 3 Nr. 3 lit. b) IFG über das Ende des laufenden Verfahrens hinaus zu berücksichtigen sei, weil der Beratungsprozess auch durch Offenlegung einzelner Beiträge nach Abschluss des jeweiligen Verfahrens beeinträchtigt werden könne (Beschl. v. 18.07.2011 – 7 B 11/14). Es liege auf der Hand, dass auch die zukünftige Vertrauensbasis der Beratungen zwischen den Ländern nachhaltig gefährdet wäre, wenn sich das Saarland im vorliegenden Fall über die, die Verweigerung der begehrten Information rechtfertigenden Gesichtspunkte hinwegsetzen würde.

Staatsvertragliche Bestimmungen im Glücksspielbereich würden einstimmig beschlossen, weshalb eine allseitige, große Kompromissbereitschaft zwingend sei. Glücksspiele seien keine normalen, sondern ganz besondere Wirtschaftsgüter, weil sie nur bestehen und funktionieren könnten, wenn mehr verloren als gewonnen werde. Dadurch würden die grundsätzlichen Vorteile eines freien Marktes ins Gegenteil verkehrt. Unabhängig davon bestünde das Problem der Glücksspielsucht mit unterschiedlichen Suchtgefährdungspotenzialen. Die sachgerechte Abwägung zahlreicher sehr unterschiedlicher Interessen von Betroffenen in Verbindung mit dem Erfordernis einstimmiger Entscheidungsfindung sei sinnvoll nur zu gewährleisten, wenn alle an diesem Prozess Beteiligten möglichst unabhängig, unbefangen und geschützt alle Belange gewichten könnten. Eine unabhängige und unbefangene Beratung wäre aufgrund permanenter und intensiver öffentlicher Diskussion erheblich erschwert, wenn bestimmte Beiträge aufgrund namentlicher Nennung ihrer Urheber beziehungsweise aufgrund Sachzusammenhangs zugeordnet werden könnten. Auch aus dem Umstand, dass die Ministerpräsidentenkonferenz zeitnahe Änderungen, insbesondere im Sportwettenbereich, die nur einstimmig erfolgen könnten, als notwendig erachte,

folge, dass der gebotene Vertrauensschutz keineswegs mit Unterzeichnung oder Ratifizierung des Staatsvertrages ende, sondern darüber hinaus reichen müsse. Diese ergänzend vorgetragene Aspekte hätten sämtlich bereits vor Erlass des Ablehnungsbescheides vom 13.04.2016 vorgelegen. Dieser werde dadurch weder in seinem Wesen verändert noch werde die Klägerin in ihrer Rechtsverteidigung beeinträchtigt, denn es werde nur auf Gesetzesbegründungen und Passagen der Gesetzesbegründung und auf Darlegungen Bezug genommen, die in den im Bescheid bereits genannten gerichtlichen Fundstellen enthalten gewesen seien.

Die Darlegungen der Klägerin zum nachträglichen Vertraulichkeitsschutz seien nicht überzeugend. Unter anderem widersprüchen sie grundlegenden Ansichten des Bundesverfassungsgerichts, insbesondere auch im Urteil vom 21.10.2014 – BvR 5/11. Danach seien auch bei abgeschlossenen Vorgängen Fälle möglich, in denen die Regierung nicht verpflichtet sei, geheim zuhaltende Tatsachen aus dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung mitzuteilen. Die Grenzen des parlamentarischen Informationsanspruchs ließen sich in Bezug auf abgeschlossene Vorgänge nur unter Berücksichtigung der jeweiligen Einzelfallumstände feststellen. Dies folge aus der doppelten Funktion des Gewaltenteilungsgrundsatzes als Grund und Grenze parlamentarischer Kontrollrechte. Zwecks Gewährleistung der Freiheit und Offenheit der Willensbildung innerhalb der Regierung seien bei abgeschlossenen Vorgängen Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen, die Aufschluss über den Prozess der Willensbildung gäben, umso schutzwürdiger, je näher sie der gubernativen Entscheidung stünden. Ansonsten bestünde die Gefahr, dass die eigentlichen Beratungen faktisch nicht mehr in den Gremien selbst erfolgten, sondern in Vorbesprechungen oder in kleinere, geheim tagende Kreise ausgelagert würden. Das Bundesverfassungsgericht habe demnach ausdrücklich die Freiheit und Offenheit der Willensbildung innerhalb der Regierung als funktionellen Belang anerkannt und Informationsverweigerungsgründen keine zeitlichen Grenzen zugemessen. Zwar beträfen die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts parlamentarische Auskunftsansprüche, sie seien jedoch a maiore ad minus auch für die Reichweite des § 3 Nr. 3 lit. b) IFG maßgeblich zu berücksichtigen.

Soweit die Klägerin die Herausgabe von Unterlagen, die Beratungsgegenstand und Beratungsergebnis beträfen, verlange, sei das einzige Gutachten, das die Länder im

Zusammenhang mit der inhaltlichen Ausgestaltung des Glücksspieländerungsstaatsvertrages eingeholt hätten, die durch das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung in Lausanne gefertigte „International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens“ vom 31.07.2009, welche veröffentlicht sei und unschwer im Internet per Suchmaschine gefunden und vollständig eingesehen werden könne. Die Beratungsergebnisse seien in Gestalt des Glücksspielstaatsvertrages nebst Erläuterungen einschließlich der zugrunde liegenden Beschlüsse der einschlägigen Ministerpräsidentenkonferenz veröffentlicht. Der Verhandlungsprozess im Vorfeld eines Staatsvertrages unterscheide sich maßgeblich von der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs durch die Ministerialverwaltung, wobei es sich dabei um einen einheitlichen Vorgang handele, der in seiner Gesamtheit auf die Haltung und Positionierung der Landesregierung gegenüber den anderen Bundesländern ausgerichtet sei, weshalb ihm sämtliche einschlägigen Unterlagen zuzuordnen seien.

Wegen des Sachverhaltes im Einzelnen wird Bezug genommen auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie der beigezogenen Verwaltungsunterlagen, der Gegenstand der Entscheidungsfindung war.

Entscheidungsgründe

Die Entscheidung ergeht mit Einverständnis der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung (§ 101 Abs. 2 VwGO).

Die als Verpflichtungsklage nach § 42 Abs. 1 Alt. 2 VwGO statthafte und auch im Übrigen zulässige Klage ist in der Sache unbegründet.

Die Klage ist zulässig.

Der Umstand, dass die Klägerin das nach § 1 S. 1 SIFG i.V.m. § 9 Abs. 4 S. 2 IFG – abweichend von § 68 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 VwGO auch bei einem von einer obersten Landesbehörden stammenden Verwaltungsakt – erforderliche Vorverfahren nicht durchgeführt hat, steht der Zulässigkeit der Klage nicht entgegen. Der Mangel des fehlenden Vorverfahrens ist geheilt, wenn der Beklagte sich in der Sache auf eine

ohne vorheriges Vorverfahren erhobene Klage einlässt. Dies ist hier der Fall. Der Beklagte hat Klageabweisung beantragt und sich argumentativ mit dem klägerischen Begehren auseinandergesetzt. Zudem hat er ausdrücklich das fehlende Vorverfahren nicht gerügt.

Die Klage ist jedoch nicht begründet.

Der Bescheid des Beklagten vom 13.04.2016 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 5 VwGO). Die Klägerin hat weder Anspruch auf Zugang zu sämtlichen Protokollen und sonstigen Materialien des Beklagten, die im Zusammenhang mit den Vertragsverhandlungen zum ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag stehen noch auf die hilfsweise begehrte Einsicht in diejenigen Dokumente des Beklagten im Zusammenhang mit den Vertragsverhandlungen zum ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag, welche die 5-Jahres-Übergangsfrist sowie den Härtefall zum Gegenstand haben.

Ein Zugangsanspruch ergibt sich nicht aus der allein in Betracht kommenden Anspruchsgrundlage des § 1 S. 1 des Saarländischen Informationsfreiheitsgesetzes (SIFG) i.V.m. § 1 Abs. 1 S. 1 des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes (IFG).

Das Informationsbegehren scheitert bereits daran, dass hinsichtlich der begehrten Unterlagen der Anwendungsbereich des Saarländischen Informationsfreiheitsgesetzes nicht eröffnet ist.

Nach § 1 S. 1 SIFG hat jeder nach diesem Gesetz in entsprechender Anwendung der §§ 1 bis 9 und 11 des IFG in der jeweils geltenden Fassung gegen Behörden des Landes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Richtig ist, dass der Beklagte als Ministerium für Inneres und Sport des Saarlandes in organisatorisch-institutioneller Hinsicht eine oberste Landesbehörde ist. Das klägerische Begehren bezieht sich jedoch auf Angelegenheiten der Rechtssetzung, welche von § 1 S. 1 SIFG nicht erfasst sind. Die dynamische Verweisung des § 1 S. 1 SIFG auf Vorschriften des IFG soll sicherstellen, dass für im Bund und im Saarland gestellte Anträge möglichst gleiche Voraussetzungen gelten und gleiche Rechtsfolgen eintreten (LT-Drs. 13/758, S. 5). Das SIFG legt ebenso wie das IFG keinen organisationsrechtlichen, sondern

den funktionellen Behördenbegriff des § 1 Abs. 4 (S)VwVfG zugrunde. Unter den Begriff der Behörde fällt demnach jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt, die weder Gesetzgebung noch Rechtsprechung zuzurechnen sind.

Abzustellen ist für den Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes allein auf die materielle Verwaltungstätigkeit. Ungeachtet der allgemeinen Einordnung des Beklagten in das staatliche Organisationsrecht als oberste Landesbehörde kommt es auf die Abgrenzung der Begrifflichkeiten der Wahrnehmung von öffentlichen Verwaltungsaufgaben und des Tätigwerdens im Rahmen der Gesetzgebung auf den konkreten Einzelfall und nicht auf die Rechtsform der Tätigkeit an. Auch das Bundesverwaltungsgericht betont unter Hinweis auf den funktionellen Behördenbegriff, dass Behörden im organisationsrechtlichen Sinne nicht als solche informationspflichtig seien. Es bedürfe vielmehr der inhaltlichen Qualifikation der jeweiligen Tätigkeit (BVerwG, Urt. v. 15.11.2012 - 7 C 1/12 -; juris).

Die Protokolle der Ministerpräsidenten und der Konferenz der Chefs der Staatsbeziehungsweise Senatskanzleien sowie die den Beratungen zugrunde liegenden Materialien sind ausschließlich Grundlage rechtssetzender Tätigkeit, denn sie dienen der gemeinsamen Beschlussfassung der Bundesländer zum ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag. Eine staatsrechtliche und in diesem Zusammenhang auch formale Unterscheidung zwischen dem Abschluss des Staatsvertrages als exekutivem Akt und dem Transformationsgesetz als legislativer Tätigkeit ist nicht in Einklang zu bringen mit dem, das SIFG und das IFG kennzeichnenden funktionalen Behördenbegriff, der auf den materiellen Inhalt der wahrzunehmenden oder wahrgenommenen Tätigkeit abstellt, sondern führt vielmehr zu der Annahme eines formell-organisatorischen Behördenbegriffs.

Eine allgemeine Wertung aus § 3 Nr. 3 lit. a) IFG, der die notwendige Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen schützt, in dem Sinne abzuleiten, dass das IFG Verhandlungen zu internationalen Verträgen oder Staatsverträgen grundsätzlich als von § 1 Abs. 1 S. 1 IFG umfasst ansieht, steht dem Erfordernis der Abgrenzung von Gesetzgebungstätigkeit und materieller Verwaltungstätigkeit im Einzelfall entgegen. Das Verhandeln und Beraten des Inhaltes eines Staatsvertrages zwischen den Minister-

präsidenten und ihren Behörden stellt im materiellen Kerngehalt die eigentliche gesetzgeberische Tätigkeit dar. Die Abstimmung der einzelnen Vertragsmodalitäten ist im funktionalen Sinne Rechtssetzung und nicht Verwaltungstätigkeit.

Dass nach dem Willen des Gesetzgebers die Vorbereitung von Gesetzen in den Bundesministerien als wesentlicher Teil der Verwaltungstätigkeit in den Anwendungsbereich des IFG fällt (BT-Drs. 15/4493, S. 7) führt nicht zu einem Erst-Recht-Schluss betreffend die Vorbereitung eines Staatsvertrages. Ein solches argumentum a maiore ad minus geht schlicht formal vor und verkennt die realen Unterschiede zwischen dem Gesetzeserlass im regelmäßigen Gesetzgebungsverfahren mit Beratungen in den jeweiligen Parlamenten und der Inkraftsetzung eines Staatsvertrages. Bei Zweitgenanntem besteht die Entscheidungskompetenz des Parlamentes lediglich darin, dem bereits ausverhandelten Vertrag zuzustimmen oder diesen abzulehnen, wohingegen die Regierung und ihre Behörden die Ausgestaltung der Normen des Vertrages und daher im gewissen Sinne die gesetzgeberische Gestaltungs- und Einschätzungsfreiheit im Wege einer konsensualen Einigung wahrnehmen. Damit besitzt die Landesregierung beziehungsweise der Ministerpräsident, der nach Art. 91 Abs. 1 SLVerf die Richtlinien der Politik bestimmt, beim Abschluss und bei der Transformation von Staatsverträgen sehr viel weiter gehendere Gestaltungsmöglichkeiten als dies auf Bundes- oder Landesebene bei der Ausarbeitung und Vorbereitung einer Gesetzesvorlage im normalen Gesetzgebungsverfahren der Fall ist, bei dem der Regierung lediglich ein Initiativrecht zur Verfügung steht (vgl. Art. 76 Abs. 1 GG, Art. 98 SLVerf). Der Begriff der Rechtssetzung umfasst nicht lediglich den legislativen Gestaltungsakt in Form des parlamentarischen Beschlusses über die Annahme der staatsvertraglichen Regelung, sondern umfasst den gesamten Gestaltungsprozess über die Beratungen der an dem Staatsvertrag beteiligten Parteien, Entwürfe bis hin zur endgültigen Fassung des Staatsvertrages (so auch VG Magdeburg, Urt. v. 13.12.2017 – 6 A 247/16 -). Ein wesentlicher Teil der originär dem Landesparlament und den entsprechenden Ausschüssen vorbehaltenen Rechtsetzungsaufgabe wird folglich von der Landesregierung wahrgenommen (so auch OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 20.04.2018 – 3 L 82/18 -).

Darüber hinaus scheitert der verfolgte Informationszugangsanspruch auch daran, dass der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 3 lit. b) IFG i.V.m. § 1 S. 1 SIFG einschlägig ist. Nach diesen Vorschriften besteht ein Anspruch auf Informationszugang nicht,

wenn und solange die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden. Dies ist hier der Fall. Für die von § 3 Nr. 3 lit. b) IFG geforderte Beeinträchtigung der Beratungen von Behörden ist eine ernsthafte konkrete Gefährdung erforderlich. An die Wahrscheinlichkeit einer Beeinträchtigung sind dabei umso geringere Anforderungen zu stellen, je größer und folgenschwerer die eintretende Beeinträchtigung ist (BVerwG, Beschl. v. 18.07.2011 – 7 B 14/11 -; juris). Die Feststellung der konkreten Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen setzt seitens der informationspflichtigen Stelle die Darlegung von Tatsachen voraus, aus denen sich im jeweiligen Fall eine Beeinträchtigung des Schutzgutes ergeben kann (BVerwG, Urt. v. 15.11.2012 – 7 C 1/12 - zu § 3 Nr. 1 lit. e) IFG; juris).

Der Beklagte als informationspflichtige Stelle hat vorliegend hinreichende Tatsachen in Form von Stellungnahmen anderer Senats- beziehungsweise Staatskanzleien dargelegt, aus denen sich prognostisch die konkrete Möglichkeit ergibt, dass das Bekanntwerden der begehrten Informationen die notwendige Vertraulichkeit der behördlichen Beratungen beeinträchtigen würde. Mit E-Mail vom 24.03.2016 wurde von der Senatskanzlei Bremen bei den übrigen Staats- und Senatskanzleien angefragt, ob die Einwilligung zur Herausgabe der begehrten Informationen erteilt werde. Die Länder Sachsen-Anhalt, Hamburg, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Berlin, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Thüringen, Bayern und das Saarland lehnten eine Einwilligung in die Herausgabe der Informationen ab und verwiesen (bis auf Hessen) auf nachteilige Auswirkungen auf die Beziehungen der jeweiligen Länder im Falle einer Herausgabe der Informationen.

Anhand der Stellungnahmen der Senats- und Staatskanzleien hat der Beklagte nachvollziehbar dargelegt, dass die Einsichtsgewährung in sämtliche Protokolle und sonstige Materialien im Zusammenhang mit Vertragsverhandlungen zum ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag zu einem föderativen Vertrauensverlust zwischen den Bundesländern und zum Wegfall der gegenseitigen Vertrauensgrundlage, welche Geschäftsgrundlage der Beratungen der Behörden ist, führen würde. Ein Vertrauensverlust zwischen den einzelnen Ländern würde eine konstruktive Zusammenarbeit der Länder empfindlich stören. Insoweit ist das in Art. 20 Abs. 1 GG verankerte Prinzip der Bundestreue zu berücksichtigen, welches wechselseitige Verpflichtungen der

Rücksichtnahme nicht nur zwischen dem Bund und den Ländern, sondern auch zwischen den Ländern untereinander begründet (so auch VG Bremen, Urt. v. 20.03.2017 – 4 K 1332/16 -). Die Beratungsparteien sind davon ausgegangen, dass Inhalt und Gegenstand der Beratungen vertraulich sind und auch nach Abschluss des ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages bleiben.

Der Beklagte und die Länder haben sich den Versagungsgrund des § 3 Nr. 3 lit. b) IFG auch nicht selbst geschaffen, indem die Bremer Senatskanzlei sich per E-Mail vom 24.07.2016 bei den Ländern erkundigte, ob die Einschätzung geteilt werde, dass das Bekanntwerden der Informationen nachteilige Auswirkungen auf die Beziehungen zu einem Land haben könne. Auch wenn sich die Stellungnahmen einzelner Länder auf den schlichten Verweis auf nachteilige Auswirkungen auf die Beziehungen der Länder im Falle der Bekanntgabe der Informationen beschränkten, so sind keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass ein föderativer Vertrauensverlust nur vorgeschoben wurde. Die Länder äußerten klar ihren Willen und brachten zum Ausdruck, dass eine Offenlegung der beantragten Informationen die Vertraulichkeit zukünftiger Beratungen erheblich erschweren würde. Darüber hinaus haben die Staatskanzleien von Sachsen-Anhalt, Thüringen und Bayern hinreichend deutlich dargelegt, warum nachteilige Auswirkungen zu befürchten seien. Sie trugen vor, dass ohne die Gewährleistung der Vertraulichkeit der Beratungen zukünftig offene, konstruktive Verhandlungen unter den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder und ihren Gremien nicht möglich seien und dass ihre Interessen massiv gefährdet würden, wenn von den Vertretern der Staatsregierung im Zuge der Vertragsverhandlungen eingenommenen Positionen und gegebenenfalls auch deren Änderungen im Nachhinein bekannt werden würden. Zudem würden auch zukünftige Vertragsverhandlungen erheblich erschwert werden, wenn stets damit gerechnet werden müsse, dass nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens eine Offenlegung der Positionen erfolgen könne. Die Entscheidung einzelner Ländern, bewusst keine Informationsfreiheitsgesetz zu erlassen, würde zudem konterkariert.

Die Annahme des Vorliegens des Ausschlussgrundes nach § 3 Nr. 3 lit. b) IFG ist damit gerade nicht künstlich erschaffen, sondern nachvollziehbar begründet worden.

Wie von der Klägerin vorgetragen, ist es der Sinn und Zweck des SIFG, dem Wunsch der Menschen nach mehr Mitsprache, mehr Transparenz und mehr bürgerschaftlicher Kontrolle des Verwaltungshandelns zu dienen. Die damit einhergehende Stärkung demokratischer Meinungs- und Willensbildung sowie Kontrolle staatlichen Handelns geht aber nur so weit, soweit keiner der Ausschlussgründe in §§ 3 bis 6 SIFG erfüllt ist. Auch wenn die Bundesländer die Verhandlungen zum ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag in Kenntnis der Geltung der einzelnen Informationsfreiheitsgesetzes bestimmter Ländern geführt haben, bedeutet dies nicht, dass kein Vertrauensschutz bestanden hat beziehungsweise nicht mehr besteht, da die Verhandlungen auch in Kenntnis der Einzelnen Ausschlussgründe erfolgt sind.

Zwar handelt es sich bei den Verhandlungen zum ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag grundsätzlich um einen abgeschlossenen Vorgang, jedoch folgt daraus nicht zwingend, dass damit der Vertraulichkeitsschutz aufgehoben ist. Unabhängig davon, ob man den Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung als ungeschriebenen verfassungsrechtlichen Ausnahmegrund anerkennt (BT-Drs. 15/4493, S. 12) oder ihn gesetzessystematisch § 3 Nr. 3 lit. b) IFG zuordnet, so gilt in Bezug auf abgeschlossene Vorgänge und den damit zusammenhängenden nachträglichen Vertraulichkeitsschutz, dass dieser nicht mehr im selben Maße geschützt ist wie bei laufenden Vorgängen, jedoch unter Berücksichtigung der jeweiligen Umstände eines jeden Einzelfalls eine Abwägung vorzunehmen ist, ob das geltend gemachte Informationsinteresse die mit dem Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung verbundenen Belange überwiegt. Der Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung wird aus dem Gewaltenteilungsprinzip hergeleitet und umfasst grundsätzlich den nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich, insbesondere die Willensbildung der Regierung. Er betrifft in seinem Ursprung primär parlamentarische Informationsrechte.

So gesehen ist der Auffassung der Klägerin zuzupflichten, dass sie als juristische Person des Privatrechts zu keinem Zeitpunkt die Möglichkeit hatte „mitzuregieren“ und die Anwendbarkeit der Grundsätze des Kernbereichs der exekutiven Eigenverantwortung aus dem Parlamentsrecht entspringen, doch kann die Auslegung einfachgesetzlich gewährter Informationsansprüche a maiore ad minus keine weiterreichenden Auskunftsansprüche ergeben, als dies bei parlamentarischen Fragerechten der Fall ist,

denn ansonsten würde über die Informationsfreiheitsgesetze ein Umgehungstatbestand, etwa für Abgeordnete, geschaffen, der mit dem Gewaltenteilungsprinzip aus Art. 20 Abs. 3 GG nicht zu vereinbaren wäre und zu einer teilweisen Aushöhlung des Schutzbereichs exekutiver Eigenverantwortung führen würde.

Bei, wie hier, abgeschlossenen Vorgängen sind für die zu gewährleistende Freiheit und Offenheit der Willensbildung vor allem Unterlagen von Bedeutung und schutzwürdig, die Aufschluss über den Prozess der Willensbildung geben.

Eine konkrete Gefährdung des Beratungs- und Willensbildungsprozesses wurde hier mit Hilfe der Stellungnahmen der einzelnen Staats- beziehungsweise Senatskanzleien nachvollziehbar dargelegt. Demgegenüber fällt bei der zutreffenden Abwägung auf Seiten der Klägerin zwar der Konnex zu Art. 12 Abs. 1 GG ins Gewicht, allerdings erstrebt die Klägerin lediglich das Gewinnen von Anhaltspunkten für die historische Auslegung der Härtefallklausel gemäß § 29 Abs. 4 S. 4 GlüStV. Eine philologische, teleologische und systematische Gesetzesauslegung bleibt ihr weiterhin möglich. Der Abschluss von Beratungen mag zwar geeignet sein, eine Zäsur zu bilden, stellt jedoch keine unüberwindbare zeitliche Grenze dar. Vielmehr ist von der Möglichkeit auszugehen, dass die geschützten innerbehördlichen Beratungen wegen des Wissens um eine – auch nach Abschluss des jeweiligen Verfahrens erfolgende – Offenlegung etwa der einzelnen Beiträge und Meinungsbekundungen den Beratungsprozess beeinträchtigen könnten (BVerwG, Urt. v. 02.08.2012 - 7 C 7/12 -; juris). Darüber hinaus ist eine nochmalige Aufnahme der Vertragsverhandlungen, spätestens mit Ablauf des Glücksspielstaatsvertrages, möglich.

Dass betroffenen Ministern ohne weiteres zuzumuten sei, die von ihnen vertretenen Auffassungen offen zu legen und gegebenenfalls Änderungen in ihrer Haltung preiszugeben, und dass dies ein selbstverständlicher Teil des politischen Diskurses sein sollte, sowie dass Beratungsgremien sowie führende Funktionäre einem gewissen Rechtfertigungsdruck gegenüber der Öffentlichkeit ausgesetzt sein könnten und dies in einem Rechtsstaat eine Selbstverständlichkeit sei, vermag an dem gefundenen Ergebnis nichts zu ändern. Das öffentliche Informations- und Berichterstattungsinteresse sowie das Medieninteresse an Personen des politischen Lebens sind tragende Pfeiler einer demokratischen Kommunikations- und Medienordnung und finden ihre

Rechtfertigung gleichsam im Rechtsstaats- und Demokratieprinzip, doch eben aus dem Rechtsstaatsprinzip folgt auch der Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung, der hier zumindest mittelbar betroffen und dessen Umgehung zu verhindern ist. Ein zu befriedigendes Informationsinteresse betreffend Angelegenheiten aus diesem Kernbereich ist nicht anzuerkennen.

Was das Begehren der Klägerin zur Einsicht zumindest in die Unterlagen zu Beratungsgegenstand und Beratungsergebnis betrifft, scheidet ein Anspruch jedenfalls an § 1 S. 1 SIFG i.V.m. § 9 IFG. Die Klägerin kann sich die hierauf bezogenen Informationen in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen. Das einzige Gutachten, das die Länder im Zusammenhang mit der inhaltlichen Ausgestaltung des Glücksspieländerungsstaatsvertrages eingeholt haben, ist die durch das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung in Lausanne gefertigte „International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens“ vom 31.07.2009, welche veröffentlicht ist und unschwer im Internet per Suchmaschine gefunden und vollständig eingesehen werden kann. Die Beratungsergebnisse sind in Gestalt des Glücksspielstaatsvertrages nebst Erläuterungen einschließlich der zu Grunde liegenden Beschlüsse der einschlägigen Ministerpräsidentenkonferenz veröffentlicht.

Soweit die Klägerin hilfsweise beantragt, ihr Einsicht zu gewähren in diejenigen Dokumente, welche die 5-Jahres-Übergangsfrist sowie den Härtefall zum Gegenstand haben, ist dem entgegenzuhalten, dass keines der zehn Länder, die auf die Anfrage der Bremer Senatskanzlei vom 24.07.2016 geantwortet haben, Ausnahmen von der jeweilig zum Ausdruck gebrachten Verweigerung der Zustimmung zur Informationsherausgabe erklärt hat, und auch diesbezüglich der Anwendungsbereich des § 1 S. 1 SIFG i.V.m. § 1 Abs. 1 IFG nicht eröffnet ist, da auch insoweit rechtsetzende Tätigkeit im Raum steht.

Nach alledem ist die Klage insgesamt abzuweisen.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. den §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

Da der Rechtssache im Hinblick auf die entscheidungserhebliche Fragestellung, ob Materialien im Zusammenhang mit (abgeschlossenen) Staatsverträgen der Rechtsetzung und nicht dem Verwaltungshandeln zuzuordnen sind und ob diese damit grundsätzlich dem Anwendungsbereich der Informationsfreiheitsgesetze der Länder entzogen sind, grundsätzliche Bedeutung i.S.v. § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zukommt, wird die Berufung zugelassen (§ 124a Abs. 1 Satz 1 VwGO).

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diese Entscheidung steht den Beteiligten die **Berufung** an das Oberverwaltungsgericht des Saarlandes in Saarlouis zu.

Die Berufung ist bei dem **Verwaltungsgericht des Saarlandes, Kaiser-Wilhelm-Straße 15, 66740 Saarlouis, innerhalb eines Monats** nach Zustellung dieser Entscheidung schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der für den elektronischen Rechtsverkehr mit dem Verwaltungsgericht geltenden Regelungen einzulegen. Die Berufung muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen.

Die Berufung ist **innerhalb von zwei Monaten** nach Zustellung der Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, bei dem **Oberverwaltungsgericht des Saarlandes, Kaiser-Wilhelm-Straße 15, 66740 Saarlouis**, schriftlich oder in vorbezeichneter elektronischer Form einzureichen. Die Berufungsbegründung muss einen bestimmten Antrag sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe) enthalten.

Vor dem **Oberverwaltungsgericht** müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte sind Rechtsanwälte und die in § 67 Abs. 4 Sätze 3, 4 und 7 i.V.m. Abs. 2 Satz 1, Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen zugelassen.

Gegen die Festsetzung des Streitwerts steht den Beteiligten oder sonst von der Entscheidung Betroffenen die **Beschwerde** an das Oberverwaltungsgericht des Saarlandes in Saarlouis, zu, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 Euro übersteigt.

Die Beschwerde ist bei dem **Verwaltungsgericht des Saarlandes, Kaiser-Wilhelm-Straße 15, 66740 Saarlouis**, schriftlich, in elektronischer Form nach Maßgabe der für den elektronischen Rechtsverkehr mit dem Verwaltungsgericht geltenden Regelungen oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle einzulegen.

Die Beschwerde ist nur bis zum Ablauf von **sechs Monaten** nach Eintritt der Rechtskraft der Entscheidung in der Hauptsache oder anderweitiger Erledigung zulässig.

Beglaubigt:
Saarlouis, den 18.06.2018

, Justizsekretärin
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle
des Verwaltungsgerichts des Saarlandes