

# VG Stuttgart Urteil vom 2.2.2018, 14 K 2909/16

Akteneinsichtsrecht in Vertragsverhandlungsprotokolle zum Glücksspielstaatsvertrag

## Leitsätze

1. Für den Zugang zu Protokollen und sonstigen beim zuständigen Staatsministerium vorhandenen Materialien zu den Vertragsverhandlungen der Bundesländer zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag ist der Anwendungsbereich des LIFG nicht eröffnet, da diese Unterlagen nicht im Zusammenhang mit der Wahrnehmung von Aufgaben öffentlich-rechtlicher Verwaltung i.S.d. § 2 Abs. 1 letzter HS. LIFG, sondern in Ausübung von Regierungshandeln entstanden sind, das nach dem Willen des Landesgesetzgebers vom Anwendungsbereich des LIFG ausdrücklich ausgenommen ist.

2. Der Landesgesetzgeber hat den Anwendungsbereich des LIFG für sämtliche Stellen des Landes einschließlich der obersten Landesbehörden unter die Einschränkung der Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Verwaltungsaufgaben gestellt, und damit - anders als das IFG des Bundes - den Schutz des Regierungshandelns nicht auf den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung begrenzt.

3. Die Verhandlungen über den Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag sind geprägt von der Abstimmung der Position der Landesregierung mit den jeweiligen Positionen der übrigen Bundesländer, weshalb es sich typischerweise um einen Prozess politischer Willensbildung handelt, welcher dem Regierungshandeln und nicht der Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Verwaltungsaufgaben zuzuordnen ist.

## Tenor

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

## Tatbestand

- 1 Die Klägerin begehrt Akteneinsicht in die nicht veröffentlichten Protokolle und sämtliche Materialien, die im Zusammenhang mit den Vertragsverhandlungen zu dem am 15.12.2011 unterzeichneten Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüStV) sowie dem am 30.06.2012 in Kraft getretenen Gesetz zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag stehen.
- 2 Die Klägerin ist eine operativ tätige Gesellschaft der ..., eines Anbieters der Deutschen Automatenwirtschaft, und betreibt in zehn Bundesländern 152 Spielstätten mit insgesamt 505 Konzessionen.
- 3 Mit Schreiben vom 12.02.2016 beantragte die Klägerin in mehreren Bundesländern, so auch bei der Staatskanzlei Baden-Württemberg, Akteneinsicht in die Unterlagen zum Glücksspieländerungsstaatsvertrag. Sie berief sich auf §§ 7 und 2 des baden-württembergischen Landesinformationsfreiheitsgesetzes (LIFG) vom 17.12.2015. Zur Begründung ihres Antrags ließ die Klägerin ausführen, den konkreten Anlass für den Antrag auf Akteneinsicht bildeten die in Baden-Württemberg gestellten und noch zu stellenden Härtefallanträge sowie ein durch das niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr begleitetes „Musterverfahren“ für den Standort Celle. Die Klägerin sei in erheblichem Ausmaß von der Anwendung des Verbots der Mehrfachkonzessionen 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 ihrer Konzessionen erheblich reduzieren, weshalb sie nach Ablauf der vorgesehenen Übergangsfrist ein Insolvenzrisiko befürchte. Zu dessen Abwendung sei sie auf die Verlängerung der nach ihrer Auffassung zu kurz bemessenen fünfjährigen Übergangsfrist auf Grundlage der Härtefallregelung nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV angewiesen. Im Wege der Akteneinsicht in die Materialien zu den Vertragsverhandlungen zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag erstrebe sie, Anhaltspunkte für die Vertragsgenese der Härtefallklausel zu erlangen, um auf diesem Wege eine einheitliche Vertragsauslegung dieser Klausel in den einzelnen Bundesländern durchzusetzen.
- 4 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 des Chefs der Staats- und Senatskanzleien“ zur Herausgabe von Dokumenten keine Regelung enthalte, fragte er an, ob Einvernehmen hinsichtlich der Einschätzung bestehe, dass insoweit eine 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 Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Thüringen, Sachsen-Anhalt und Bayern lehnten die Erteilung des Einverständnisses in die Herausgabe der Materialien ab.

- 5 Mit Bescheid vom 13.05.2016 lehnte das Staatsministerium Baden-Württemberg den Antrag der Klägerin ab. Zur Begründung wurde ausgeführt, die streitgegenständlichen Materialien, insbesondere die Protokolle über die Vertragsverhandlungen zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag, fielen nicht in den Anwendungsbereich des LIFG Baden-Württemberg (im Folgenden LIFG). Gemäß § 2 Abs. 1 letzter Halbsatz LIFG unterfielen die bei den informationspflichtigen Stellen des Landes vorhandenen Informationen nur insoweit dem Anwendungsbereich des Gesetzes, als die Stellen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnahmen. Die begehrten Informationen zur Entstehung des Staatsvertrages seien der öffentlich-rechtlichen Verwaltungstätigkeit im materiellen Sinne nicht zuzuordnen, sondern der Rechtsetzung. Bei Staatsverträgen erfolge die weit überwiegende gesetzgeberische Gestaltung, die Beratung, die Diskussion und die Entscheidung über die abschließende Fassung des Normtextes in den Verhandlungen und Abstimmungen der Ministerpräsidenten sowie ihrer Gremien und Behörden. Die inhaltliche Abstimmung, die bei formellen Gesetzen dem Parlament und dessen Ausschüssen vorbehalten sei, erfolge in den Konferenzen der Ministerpräsidenten bzw. der Chefs der Staatskanzleien sowie den weiteren länderübergreifenden Gremien, die wiederum von den Staatskanzleien vorbereitet und begleitet würden. Der Ministerpräsident und seine Behörde seien bei Abschluss des Glücksspieländerungsstaatsvertrages von Beginn der Vorbereitungs- und Abstimmungsprozesse über den Abschluss des Staatsvertrages bis hin zu dessen Umsetzung in geltendes Landesrecht ausschließlich im Bereich der Rechtsetzung tätig geworden. Hierauf finde das LIFG keine Anwendung.
- 6 Selbst wenn jedoch der Anwendungsbereich des LIFG eröffnet wäre, sei der Anspruch auf Informationszugang wegen des Schutzes besonderer öffentlicher Belange im Sinne des § 4 LIFG abzulehnen. Nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 LIFG bestehe ein Anspruch auf Informationszugang nicht, soweit und solange das Bekanntwerden der Informationen nachteilige Auswirkungen auf die Beziehungen zu einem anderen Land haben könne. Die Verhandlungen zu einem Staatsvertrag seien essenziell darauf angewiesen, dass ein freier und offener Meinungsaustausch der Ministerpräsidenten sowie ihrer Gremien und Behörden in einem vertraulichen Rahmen stattfinden könne. Hierauf hätten sich die Länder während des gesamten Willensbildungsprozesses zur Neuordnung des Glücksspielstaatsvertrages verlassen. Sie hätten deshalb dem Informationszugang nicht zugestimmt. Allein die fehlende Zustimmung lasse darauf schließen, dass der Zugang zu den begehrten Informationen nachteilige Auswirkungen auf die Beziehungen haben werde. Dem Geheimhaltungsinteresse anderer Länder trage das LIFG auch in § 8 Abs. 1 Rechnung. Danach sei die Einwilligung einer betroffenen Person in den Informationszugang erforderlich, sofern diese Person ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs habe. Gemäß § 3 Nr. 4 LIFG zählten auch die Länder zum Kreis der betroffenen Personen im Sinne des § 8 Abs. 1 LIFG. Im Rahmen der von der Freien Hansestadt Bremen durchgeführten Länderumfrage hätten zehn Länder ihre Einwilligung in den Informationszugang abgelehnt. Würde der Informationszugang ungeachtet dessen durch den Beklagten gewährt, bestünde die Gefahr, dass andere Bundesländer, etwa Sachsen-Anhalt, das den Bereich der Rechtsetzung ebenfalls aus seinem Informationsfreiheitsgesetz ausgenommen habe, sich an künftigen Verhandlungen nicht mehr oder nur sehr zurückhaltend beteiligen würden.
- 7 Der Antrag sei auch aufgrund des in § 4 Abs. 1 Nr. 6 LIFG enthaltenen Schutzes der Vertraulichkeit von Beratungen und Entscheidungsprozessen abzulehnen. Dieser Schutz erstrecke sich auch auf Beratungen mit anderen Landesregierungen und solle die informationspflichtige Stelle in die Lage versetzen, Vertragsverhandlungen ergebnisoffen zu führen, ohne ihre Verhandlungsposition und die zu Grunde liegenden Überlegungen rechtlicher, wirtschaftlicher oder politischer Natur offenlegen zu müssen. Die offene Meinungsbildung und der freie Meinungsaustausch innerhalb der Beratungen werde beeinträchtigt, wenn auch nach Abschluss des jeweiligen Verfahrens eine Offenlegung der einzelnen Beiträge und Meinungsbekundungen zu erfolgen hätte.
- 8 Der Antrag auf Informationszugang sei zudem nach § 4 Abs. 1 Nr. 7 LIFG abzulehnen, der den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung schütze. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zählten hierzu insbesondere die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen. Da der Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung dem Willensbildungs- und Entscheidungsprozess diene, erstrecke er sich regelmäßig auf laufende Verfahren. Allerdings habe das Bundesverfassungsgericht deutlich gemacht, dass auch bei abgeschlossenen Vorgängen Fälle möglich seien, in denen die Regierung aus dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung geheim zu haltende Entscheidungen mitzuteilen nicht verpflichtet sei (BVerfG, Beschluss vom 30.03.2004 - 2 BvK 1/01 -). Durch die Gewährung der begehrten Akteneinsicht würden sowohl die Eigenverantwortung als auch die Funktionsfähigkeit der baden-württembergischen Landesregierung beeinträchtigt. Trotz des formellen Abschlusses der Verhandlungen zum Glücksspieländerungsstaatsvertrag sei zu erwarten, dass es aufgrund der Entscheidung des hessischen Verwaltungsgerichtshofs (Beschluss vom 16.10.2015 - 8 B 1028/15 -) zur Wiederaufnahme der Beratungen der Länder kommen werde. Überlegungen und Positionen der Landesregierung, die in den Staatsvertrag bisher keinen Eingang

gefunden hätten, könnten erneut zur Diskussion gestellt werden. Der Beklagte verwies die Klägerin im Übrigen i.S.d. § 9 Abs. 4 Nr. 5 LIFG unter Angabe eines Links auf die Veröffentlichung der Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenz auf der Homepage des Landtags von Nordrhein-Westfalen in der 15. Wahlperiode im Internet als allgemein zugänglicher Quelle.

- 9 Gegen den am 17.05.2016 zugestellten Bescheid hat die Klägerin am 19.05.2016 Klage vor dem Verwaltungsgericht Stuttgart erhoben. Das zunächst unter dem Az. 4 K 2909/16 geführte Verfahren ist zum 01.06.2016 auf die 14. Kammer übertragen worden.
- 10 Zur Begründung ließ die Klägerin ausführen, nach dem in § 1 Abs. 1 LIFG genannten Gesetzeszweck solle das LIFG durch ein umfassendes Informationsrecht freien Zugang zu amtlichen Informationen sowie die Verbreitung dieser Informationen gewährleisten, um die Transparenz der Verwaltung zu vergrößern und damit die demokratische Meinungs- und Willensbildung zu fördern. Vom Informationsrecht nach § 1 Abs. 1 IFG, an dem sich das baden-württembergische LIFG orientiere, sollten laut Gesetzesbegründung (BT-Drs. 15-4493, S. 8) nur der spezifische Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten, die Rechtsprechung und sonstige unabhängige Tätigkeiten vom Informationszugang ausgenommen bleiben. Verhandlungen zum Abschluss eines Staatsvertrages fielen nicht unter das Ausschlusskriterium der „parlamentarischen Angelegenheiten“. Erst mit dem Abschluss formeller Transformationsgesetze greife die § 2 Abs. 1 LIFG 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 LIFG ein Paradigmenwechsel zu Grunde. In Abkehr vom Prinzip des Aktengeheimnisses sollten amtliche Informationen demnach frei zugänglich sein, es sei denn, dass besondere öffentliche oder private Belange entgegenstünden.
- 11 Im Übrigen sei keine gesetzliche Bereichsausnahme gegeben. Keiner der Ausnahmetatbestände der §§ 4 bis 6 LIFG sei erfüllt. Insbesondere seien weder der Ausnahmetatbestand des § 4 Abs. 1 Nr. 1 LIFG, wonach ein Anspruch auf Informationszugang nicht bestehe, wenn die Bekanntgabe nachteilige Auswirkungen auf die Beziehung zu anderen Ländern habe, erfüllt noch der des § 4 Abs. 1 Nr. 6 LIFG, der die Vertraulichkeit von Beratungen und Entscheidungsprozessen schütze. Aus dem Beklagtenvorbringen erschließe sich nicht, warum der Informationszugang zu den Protokollen und Materialien zum Glücksspieländerungsstaatsvertrag Auswirkungen auf die Beziehung zu anderen Ländern oder die zukünftige Vertraulichkeit von Beratungen und Entscheidungsprozessen haben solle. 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 zur Informationsherausgabe sämtlichen anderen Bundesländern die Lossagung von ihrer Informationspflicht erlaube. Dies führe zu einer Sinnentleerung des LIFG. Die Behörden könnten sich damit ihren Versagungsgrund selbst schaffen, was dem Sinn und Zweck des Gesetzes, behördliches Handeln transparent zu machen, widersprechen würde. Selbst wenn man die Ausnahmetatbestände des § 4 Abs. 1 Nr. 1 oder 6 LIFG grundsätzlich für anwendbar hielte, habe der Beklagte nicht substantiiert dargelegt, inwieweit die Offenlegung der protokollierten Verhandlungen zum Glücksspieländerungsstaatsvertrag zu nachteiligen Auswirkungen auf die Beziehungen zu anderen Ländern oder die (zukünftige) Vertraulichkeit von Beratungen und Entscheidungsprozessen führe. Er habe lediglich behauptet, dass die Informationsverschaffung „voraussichtlich erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die weitere Zusammenarbeit der Länder im Bereich des Glücksspieländerungsstaatsvertrages zur Folge hätte“. Dies genüge für die zu fordernde Darlegung einer ernsthaften konkreten Gefährdung der geschützten Vertraulichkeit behördlicher Beratungen nicht. Bei einer lediglich generalisierenden Betrachtungsweise werde - wie vorliegend - entgegen der gesetzgeberischen Konzeption eine Bereichsausnahme für die gesamte Tätigkeit der betreffenden Behörde, hier der Verhandlungen im Vorfeld von Staatsverträgen, geschaffen. Wäre der Abschluss von Staatsverträgen aufgrund der Verweigerung von Informationszugangsberechtigungen auch im Nachgang nicht kontrollierbar, stünde dies in eklatantem Widerspruch zur Transparenz parlamentarischer Gesetzgebungsverfahren.
- 12 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 Kernbereich 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 solle 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 „mit zu regieren“. Zudem seien die Verhandlungen zum Glücksspieländerungsstaatsvertrag abgeschlossen. Das Bundesverwaltungsgericht habe im Übrigen klargestellt, dass das Vorbringen, die Willensbildung innerhalb der Regierung könne Schaden nehmen, wenn der Vorberater 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 zu Gunsten eines Antragstellers im LIFG 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 Satz 4 GlüStV zu ziehen. Insbesondere ergäben sich daraus keine Hinweise darauf, auf welchen sachlichen Erwägungen die Bemessung der Übergangsfrist auf fünf Jahre beruhen.

13 Die Klägerin beantragt,

14 den Bescheid des Beklagten vom 13.05.2016 aufzuheben und den Beklagten zu verurteilen, ihr Einsicht zu gewähren in sämtliche Protokolle - mit Ausnahme der bereits veröffentlichten Protokolle der Ministerpräsidentenkonferenz - und sonstigen Materialien des Beklagten im Zusammenhang mit den Vertragsverhandlungen zum am 15.12.2011 unterzeichneten Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag.

15 hilfsweise,

16 ihr Einsicht zu gewähren in diejenigen Protokolle - mit Ausnahme der bereits veröffentlichten Protokolle der Ministerpräsidentenkonferenz -, Gutachten, Statistiken und sonstige Analysen und/oder Materialien des Beklagten im Zusammenhang mit den Verhandlungen zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüStV), welche die Erwägungen zur Bemessung der Übergangsfrist von fünf Jahren und zum Härtefall gem. § 29 Abs. 4 GlüStV enthalten.

17 äußerst hilfsweise,

18 die Einsichtnahme gemäß Antrag 1, hilfsweise gemäß Antrag 2, nach Ablauf des 30.06.2021 zu gewähren.

19 Der Beklagte beantragt,

20 die Klage abzuweisen

und für den Fall des Unterliegens die Berufung zuzulassen.

21 Er hält an seiner Auffassung fest, dass die Landesregierung bei der Entstehung des Glücksspieländerungsstaatsvertrages auf dem Gebiet der Rechtsetzung tätig gewesen sei, so dass in diesem Zusammenhang entstandene Informationen nicht in den Anwendungsbereich des LIFG fielen. Die beim Staatsministerium als informationspflichtige Stelle im Sinne von § 3 Nr. 2 i.V.m. § 2 Abs. 1 Nr. 1 LIFG vorhandenen Informationen unterlägen nur insoweit dem Anwendungsbereich dieses Gesetzes, als sie im Zusammenhang mit der Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Verwaltungsaufgaben stünden. Nach dem maßgeblichen funktionellen Behördenbegriff des LIFG komme es darauf an, ob eine Stelle im konkreten Einzelfall eine im öffentlichen Recht wurzelnde Verwaltungsaufgabe wahrnehme oder ob ihr Handeln inhaltlich der Gesetzgebung oder der Rechtsprechung zuzuordnen sei. Da sich § 2 LIFG nicht zu Staatsverträgen verhalte, sei anhand des genannten Maßstabes festzustellen, ob die Tätigkeit der Landesregierung im Zusammenhang mit der Vorbereitung und dem Abschluss von Staatsverträgen, hier des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages, der Rechtsetzung zuzuordnen sei. Dies sei zu bejahen. Denn im Gegensatz zur Entstehung formeller Parlamentsgesetze erfolge bei Staatsverträgen die gesamte gesetzgebende Gestaltung, die Beratung, die Diskussion und die Entscheidung über die abschließende Fassung des Normtextes nicht im Landesparlament, sondern in den Verhandlungen und Abstimmungen der Ministerpräsidenten sowie ihrer Gremien und Behörden. Dem Landtag werde der vom Ministerpräsidenten abschließend ausgehandelte und unterzeichnete Staatsvertrag zur Zustimmung vorgelegt. Die Ausnahme vom Anwendungsbereich des LIFG erfasse nicht nur die Vorgänge in den Konferenzen der Ministerpräsidenten bzw. der Chefs der Staatskanzleien sowie in den weiteren länderübergreifenden Gremien, sondern auch deren Vor- und Nachbereitung im baden-württembergischen Staatsministerium. Anders als bei der Vorbereitung von Parlamentsgesetzen fehle es bei der Vorbereitung und Begleitung der Entstehung von Staatsverträgen an einer Trennung der exekutiven Vorbereitungsarbeiten und der eigentlichen legislativen Tätigkeit. Insbesondere fehle es an einer zeitlichen Zäsur wie bei einem von der Ministerialverwaltung ausgearbeiteten und vom Kabinett in den Landtag eingebrachten Gesetzentwurf. Die Verhandlungen über einen Staatsvertrag würden stattdessen von Beginn der Vorbereitungsprozesse an bis zu dessen Abschluss eng durch die Landesverwaltung begleitet und Verhandlungsführung, Position und Haltung der Landesregierung in den Verhandlungen immer wieder neu abgestimmt. Dabei würden Zwischenergebnisse ebenso

aufgenommen und gewürdigt wie Position und Haltung der anderen beteiligten Länder bzw. deren Veränderung. Die dabei entstehende enge Verflechtung der Vorgänge auf der Ebene der Länderkollegien einerseits und der Ebene der baden-württembergischen Landesverwaltung andererseits sei nicht trennbar.

- 22 Selbst wenn man jedoch davon ausginge, dass der Anwendungsbereich des LIFG eröffnet sei, stünden dem beantragten Zugang zu den Informationen öffentliche Belange im Sinne des § 4 LIFG entgegen. Nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 LIFG bestehe der Anspruch auf Informationszugang nicht, soweit und solange das Bekanntwerden der Informationen nachteilige Auswirkungen auf die Beziehungen zu einem anderen Land haben könne. Eine Erheblichkeitsschwelle bezüglich des Ausmaßes der Beeinträchtigung enthalte das Gesetz nicht. Vielmehr komme es maßgeblich auf die Einschätzung der Landesregierung an, die mit Blick auf die bestehenden Beziehungen und die von ihr verfolgten Ziele abschätzen müsse, ob die befürchtete Einwirkung hingenommen werden könne oder zu vermeiden sei (so zum entsprechenden Ausschlussgrund im IFG des Bundes, BVerwG, Urteil vom 29.10.2009 - 7 C 22/08 - juris Rn. 15). Geschäftsgrundlage der Verhandlungen zum Ersten Glücksspiel Staatsvertrag sei die Wahrung der Vertraulichkeit gewesen, um die erforderliche möglichst enge Abstimmung der Länder zur Schaffung einer länderübergreifenden einheitlichen Regelung auf der Basis eines freien und offenen Meinungs austausches der Ministerpräsidenten und ihrer Gremien zu ermöglichen. Das informationsrechtliche „Rücksichtnahmegebot“ erfordere nicht nur die Einholung der Zustimmung aller beteiligten Bundesländer, sondern impliziere bei fehlender Zustimmung eines Landes, dass der Zugang zu den Informationen nachteilige Auswirkungen auf die Beziehungen zu diesem Land habe mit der Folge, dass das Informationsbegehren abgelehnt werden könne. Entgegen der Auffassung des Prozessbevollmächtigten der Klägerin bestehe hierin kein Zirkelschluss. Die gegenseitige Verpflichtung zur Rücksichtnahme gerade auch im Zuge von Verhandlungen oder dem Abschluss von Staatsverträgen folge letztlich aus dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Bundestreue, der auch zwischen den Bundesländern gelte. Die Stellungnahmen der einzelnen Bundesländer hätten erkennen lassen, dass die Gewährung eines Zugangs zu Informationen in Baden-Württemberg nachteilige Auswirkungen auf die Beziehung zu den Ländern zur Folge hätte. Die Befürchtung zu erwartender Nachteile in der Länderzusammenarbeit gewinne insbesondere deshalb besondere Bedeutung, weil aufgrund des Beschlusses des hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 16.12.2015 (8 B 1028/15), der Teile des Glücksspieländerungsstaatsvertrages für verfassungswidrig gehalten habe, die Verhandlungen für einen Zweiten Glücksspieländerungsstaatsvertrages wieder aufzunehmen seien. Würden die Inhalte aus den vorherigen Verhandlungsrunden öffentlich gemacht, wäre ein unbeeinflusster Fortgang der auf Vertraulichkeit gründenden Verhandlungen nicht möglich. Mit Blick auf die fortzusetzenden Verhandlungen stellten die Beratungen und Verhandlungen zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag insoweit auch nur formal einen abgeschlossenen Vorgang dar. Bei Bekanntgabe der begehrten Informationen wäre ein vertrauensvoller und konstruktiver Austausch zwischen Baden-Württemberg und den übrigen Bundesländern bei künftigen Vertragsverhandlungen in nicht hinzunehmender Weise nachhaltig gestört und erheblich erschwert.
- 23 Dem Antrag auf Informationszugang stehe aber auch § 4 Abs. 1 Nr. 6 LIFG entgegen, der die Vertraulichkeit von Beratungen und Entscheidungsprozessen schütze. Der Zugang zu Informationen aus Beratungen und Entscheidungsprozessen sei nach dieser Regelung ausgeschlossen, soweit und solange das Bekanntwerden der Informationen nachteilige Auswirkungen auf die Vertraulichkeit des Prozesses der Entscheidungsfindung haben könne. Aufgrund der wieder aufzunehmenden Beratungen zum Glücksspielstaatsvertrag würden die Überlegungen, Positionen und Strategien aus den Beratungen und Verhandlungen zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag erneut zur Diskussion gestellt werden. So sei etwa die Konzessionsvergabe an Sportwettenanbieter ungeklärt. Auch gebe es Stimmen, die den Staatsvertrag insgesamt für gescheitert hielten. Würden Inhalte aus den vorherigen Verhandlungsrunden öffentlich gemacht, wäre ein unbeeinflusster Fortgang der auf Vertraulichkeit gründenden Verhandlungen nicht möglich.
- 24 Der Antrag auf Informationszugang sei zudem nach § 4 Abs. 1 Nr. 7 LIFG abzulehnen, der den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung schütze. Dieser exekutive Kernbereich schließe einen selbst von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich der Regierung ein. Dieser Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung diene den Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen und erstrecke sich deshalb regelmäßig auf laufende Verfahren. Es seien allerdings auch Fälle denkbar, in denen bei abgeschlossenen Vorgängen die Regierung aus dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung geheim zu haltende Entscheidungen mitzuteilen nicht verpflichtet sei. Das Bundesverfassungsgericht bejahe eine nachteilige Auswirkung auf die Funktionsfähigkeit einer Regierung dann, wenn die „einengende Vorwirkung“ einer festgestellten Informationspflicht dazu führe, dass zukünftige Willensbildungsprozesse nicht mehr in der nötigen Offenheit und Freiheit geführt werden könnten. Dies gelte hier wiederum im Hinblick darauf, dass die Verhandlungen zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag nur formell abgeschlossen seien, tatsächlich aber fortgeführt würden. Weder die Willensbildung noch der Prozess der Entscheidung seien daher zum jetzigen Zeitpunkt vollständig abgeschlossen.
- 25 Die Klägerin hat hierauf repliziert, die von ihr begehrten Informationen beträfen kein laufendes Gesetzgebungsverfahren

oder laufende Verhandlungen, sondern einen längst in Kraft getretenen Staatsvertrag. Die hierzu erstellten Dokumente unterfielen vollständig dem LIFG, da sie keine legislativen Angelegenheiten beträfen. Zwar lege das LIFG den sogenannten funktionellen Behördenbegriff zu Grunde. Dieser Begriff umfasse jedoch auch insbesondere die Regierungstätigkeit. So unterlägen etwa die Bundesministerien hinsichtlich der Vorbereitung von Gesetzen dem Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG des Bundes. Nach dem inhaltsgleichen baden-württembergischen LIFG kämen diese Grundsätze auch für die Landesministerien bzw. die Staatskanzlei des Landes Baden-Württemberg zur Anwendung. Der Abschluss von Staatsverträgen stelle indes keine gesetzgeberische Tätigkeit der Regierung des Landes Baden-Württemberg dar. Zwar werde der Inhalt eines Staatsvertrages maßgeblich in den Verhandlungen zwischen den Ministerpräsidenten und den ihnen nachgeordneten Stellen festgelegt. Die Tätigkeit der Landesregierung habe deshalb bei Staatsverträgen größeren Einfluss auf die Rechtsetzung als im üblichen Gesetzgebungsverfahren. Dies qualifiziere das Handeln der Landesregierung aber nicht zu einer gesetzgeberischen Tätigkeit. Maßgeblich sei vielmehr die staatsrechtlich vorgesehene zwingende formale Unterscheidung zwischen dem Abschluss des Staatsvertrages als exekutiver Tätigkeit und dem Transformationsgesetz nach Art. 50 Satz 2 der Landesverfassung als legislativem Akt. Zu den vom Beklagten geltend gemachten Ablehnungsgründen lässt die Klägerin ergänzend ausführen, die Vertraulichkeit der Beratungen sei gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 6 LIFG nur zeitlich begrenzt geschützt. Wenn der Entscheidungsfindungsprozess vollständig abgeschlossen sei, sei eine Schutzgutgefährdung im Falle des Informationszugangs nicht zu erkennen. Ein nachträglicher Vertraulichkeitsschutz nach Verfahrensabschluss erfordere die konkrete Feststellung, dass die Gefährdung eines behördlichen Beratungsprozesses 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 stattfinden würde, 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, in dem eine Mehrzahl gegenläufiger Interessen (Befriedung des Spieltriebs der Öffentlichkeit, Berufsfreiheit der Spieleanbieter, Spielerschutz) bewertet und in Einklang gebracht werden müsse. Es sei den 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.

- 26 Selbst wenn die Ablehnungsgründe des § 4 Abs. 1 Nr. 1 oder 6 LIFG einschlägig wären, so sei anzunehmen, dass der Vertraulichkeitsschutz nicht für alle beim Beklagten vorhandenen Dokumente gelten dürfte. Dieser Schutz betreffe 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). Z.B. 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 § 4 Abs. 1 Nr. 1 oder 6 LIFG fallen sollten.
- 27 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 b) IFG entwickelte Unterscheidung zwischen laufenden und abgeschlossenen Verfahren.
- 28 Die Klägerin hat ferner eingewandt, aus der vorgelegten Verwaltungsakte 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, so auch Baden-Württemberg, mit der Herausgabe der MPK- und CdS-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 Länderumfrage 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 übrigen Bundesländer sei nicht bekannt. Die Ablehnungen seien offenkundig abgesprochen, was dafür spreche, dass die Gefahr eines föderativen Vertrauensverlustes nur vorgeschoben sei. Die Verweigerung ihres Anspruchs auf Informationszugang habe für sie angesichts des Ablaufs der 5-jährigen Übergangsfrist gemäß § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV zum 30.06.2017 bereits jetzt dramatische wirtschaftliche Folgen, da ein wirtschaftlicher Härtefall nicht angenommen werde. Für bereits anhängige Rechtsstreitigkeiten über das Bestehen eines Anspruchs auf Erteilung einer Härtefallerlaubnis könne die Informationsgewinnung aus den Materialien zu den Verhandlungen zum Glücksspieländerungsstaatsvertrag den Beteiligten daher Klarheit bringen.

- 29 Darauf hat der Beklagte erneut dargelegt, dass es sich bei den Verhandlungen um die Ausgestaltung des Glücksspielstaatsvertrages nicht um ein abgeschlossenes Verfahren handle. Die Ministerpräsidentenkonferenz habe mehrere Prüfaufträge zu grundsätzlichen Fragen der Glücksspielregulierung und der Erreichung der mit dem Staatsvertrag verbundenen Zielsetzung an die Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder vergeben. Soweit öffentlich würde, welche Überlegungen den Glücksspiel-Regelungen bei den Verhandlungen 2011 zugrunde gelegen hätten, seien ohne weiteres Rückschlüsse darauf möglich, ob und inwieweit die Länder möglicherweise jetzt bereit seien, etwa das Automatenpiel im Internet zuzulassen. Mit diesem Wissen wäre eine gezielte Beeinflussung des weiteren Beratungsprozesses und ein „Hineinregieren“ in Entscheidungsprozesse von außen möglich. Die Vertraulichkeit der Beratungen wäre damit gestört. Zu berücksichtigen sei ferner, dass dem Bundesland Hessen ein Sonderkündigungsrecht eingeräumt worden sei, sofern die Verhandlungen zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages auf Grundlage der Ergebnisse der Prüfaufträge nicht bis zum 30.06.2019 abgeschlossen seien. Die Einhaltung dieser Frist zum 30.06.2019 könne im Falle von Beeinflussungen infrage stehen, was Hessen dazu veranlassen könne, das Sonderkündigungsrecht auszuüben. Würde das Land Hessen mit Ablauf des 31.12.2019 aus dem Kreis der Vertragsparteien des Glücksspielstaatsvertrages ausscheiden, sei die gebotene einheitliche Regelung der Länder nicht mehr gegeben. Ohnehin laufe der Glücksspielstaatsvertrag am 30.06.2021 aus, so dass die Länder gehalten seien, spätestens ab 2019 über die Fortsetzung des Vertrages zu verhandeln. Die Beratungen zum Glücksspielstaatsvertrag seien daher ein laufender Prozess, bei dem die bei früheren Beratungen angestellten Überlegungen fortgesetzt eine Rolle spielten.
- 30 Dem erforderlichen Schutz der Vertraulichkeit des von intensivem Ringen um Positionen, von taktischen und politischen Erwägungen der Länder geprägten Verhandlungsprozesses stehe kein erhebliches Informationsbedürfnis der Klägerin gegenüber. Soweit es ihr um den Umgang mit Härtefällen gehe, sei auf § 51 Abs. 5 Satz 4 des Landesglücksspielgesetzes Baden-Württemberg (LGlüG) zu verweisen, worin detaillierte Voraussetzungen für die Annahme eines Härtefalls geregelt seien. Der Begriff der unbilligen Härte stelle zudem einen gerichtlich voll nachprüfbar unbestimmten Rechtsbegriff dar. Auch ergäben sich aus den umfangreichen und im Internet veröffentlichten Anwendungshinweisen des Finanzministeriums zum LGlüG Auslegungshilfen und Entscheidungskriterien für die Vollzugspraxis. Auch das Wirtschaftsministerium habe einen umfangreichen Frage-Antwort-Katalog zum Thema Härtefallregelung mit entsprechenden Anwendungshinweisen veröffentlicht.
- 31 Soweit die Klägerin einen Zugangsanspruch gerade bezüglich der Dokumente über die Verhandlungen mit den anderen Bundesländern annehme, da diese Unterlagen nicht vom Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung umfasst seien, stünde der Veröffentlichung dieser Unterlagen aber jedenfalls der Versagungsgrund des § 4 Abs. 1 Nr. 1 LIFG entgegen, da nachteilige Auswirkungen auf die Beziehungen der Beklagten zu anderen Ländern eintreten würden.
- 32 Schließlich weist der Beklagte auf die unterschiedlichen Fassungen von § 1 Abs. 1 IFG des Bundes und § 2 Abs. 1 LIFG hin. Während in § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG die Einschränkung des Anwendungsbereichs auf „öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben“ hinsichtlich der Behörden des Bundes nicht gelte, sehe § 2 Abs. 1 LIFG die entsprechende Einschränkung generell für „die Stellen des Landes“ einschließlich der Ministerien des Landes vor. Damit sei der Anwendungsbereich des LIFG hinsichtlich der Ministerien enger als der des IFG des Bundes (Sicko, in Debus, Informationszugangsrecht BW, 1. Aufl. 2017, § 2 LIFG Rn. 19f m.w.N.). Insbesondere seien nach Auffassung des Landesgesetzgebers Regierungsakte und Handlungen politischer Art, die nach ihrem Rechtscharakter dem Verfassungsrecht zuzuordnen seien, keine Verwaltungstätigkeit. Damit seien grundsätzlich auch oberste Landesbehörden ausgenommen, soweit sie Regierungshandeln ausübten, beispielsweise bei politischen Entscheidungen der Regierungsmitglieder oder Sitzungen des Ministerrats, von Ministerpräsidenten- oder Fachministerkonferenzen (vgl. Gesetzesbegründung zu § 2 Abs. 1 LIFG, LT-DrS. 15/7720). Die streitgegenständlichen Unterlagen betreffen gerade politische Abstimmungsprozesse und Vorbereitungen der Konferenzen der Ministerpräsidenten bzw. der diese vorbereitenden Konferenzen der Chefs der Staatskanzleien. Die einschlägigen Schriftwechsel zwischen den Behörden sowie die Sitzungsprotokolle der von der Konferenz der Chefin und der Chefs

der Staats- und Senatskanzleien der Länder eingesetzten Arbeitsgruppen spiegelten die monate- bzw. jahrelangen Verhandlungen zwischen den Ländern wieder. Der Anwendungsbereich des LIFG sei mithin für diese Tätigkeit des Staatsministeriums nicht eröffnet.

- 33 Vorgelegt wurden Urteile des VG Bremen (vom 27.04.2017 - 4 K 1332/16 -) und des VG Magdeburg (vom 13.12.2017 - 6 A 247/16 MD -), in denen über gleichlautende Anträge der Klägerin in den Bundesländern Bremen und Sachsen-Anhalt entschieden worden ist.
- 34 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten wird auf die Verwaltungsakte des Beklagten und auf die Gerichtsakte Bezug genommen.

## **Entscheidungsgründe**

- 35 Die zulässige Klage ist unbegründet.
- 36 Der Bescheid des Beklagten vom 13.05.2016 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten. Sie hat keinen Anspruch auf Zugang zu sämtlichen - nicht bereits veröffentlichten - Protokollen und sonstigen Materialien des Beklagten im Zusammenhang mit den Vertragsverhandlungen zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag (§ 113 Abs. 5 VwGO).
- 37 Der Anspruch der Klägerin scheidet bereits daran, dass hinsichtlich der begehrten Unterlagen der Anwendungsbereich des Landesinformationsfreiheitsgesetzes des Landes Baden-Württemberg vom 17.12.2015 (GBl. 2015, 1201) - LIFG - nicht eröffnet ist.
- 38 Nach § 1 Abs. 2 LIFG haben Antragsberechtigte nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber informationspflichtigen Stellen einen Zugang auf Anspruch zu amtlichen Informationen. Zwar ist die Klägerin als juristische Person des Privatrechts antragsberechtigt nach § 3 Nr. 1 LIFG. Der Beklagte ist jedoch im vorliegenden Verfahren keine informationspflichtige Stelle i.S.d. § 1 Abs. 2 LIFG. Nach § 3 Nr. 2 LIFG sind informationspflichtige Stellen alle Stellen im Anwendungsbereich nach § 2 LIFG. § 2 Abs. 1 Nr. 1 LIFG eröffnet die Anwendung des LIFG für die Stellen des Landes, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen.
- 39 Die streitgegenständlichen Unterlagen sind entgegen der Auffassung der Klägerin nicht in der Wahrnehmung von Aufgaben öffentlich-rechtlicher Verwaltung i.S.d. § 2 Abs. 1 letzter HS. LIFG entstanden. Die Mitwirkung des Beklagten an der Entstehung des ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages erfolgte in Ausübung von Regierungshandeln, das nach dem Willen des Landesgesetzgebers vom Anwendungsbereich des LIFG ausdrücklich ausgenommen ist.
- 40 Dieser gesetzgeberische Wille lässt sich bereits aus dem Wortlaut des Gesetzes ermitteln. Die landesrechtliche Regelung in § 2 Abs. 1 LIFG stellt - anders als die bundesgesetzliche Regelung in § 1 Abs. 1 Satz 1 des Informationsfreiheitsgesetzes - IFG - vom 05.09.2005 (BGBl I S. 2722), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 6 des Gesetzes zur Strukturreform des Gebührenrechts des Bundes vom 07.08.2013 (BGBl I S. 3154) - für den Auskunftspflichtigen nicht auf den Begriff der Behörde ab, sondern auf die „Stellen des Landes, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen“. Aus der allgemeinen Bezugnahme des IFG des Bundes auf Behörden wird in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts geschlossen, dass eine Differenzierung nach der jeweils wahrgenommenen Aufgabe, etwa Verwaltungstätigkeit einerseits oder Regierungstätigkeit andererseits, nicht zulässig ist, da von einem weiten Verständnis der Verwaltung auszugehen sei, um den demokratischen Beteiligungsrechten der Bürger Rechnung zu tragen. Dieser Zweck würde nur unvollkommen gefördert, wenn gerade der Bereich der Vorbereitung und Durchführung grundlegender Weichenstellungen für das Gemeinwesen vom Geltungsbereich des Gesetzes ausgenommen wäre (BVerwG, Urteil vom 03.11.2011 - 7 C 4/11 -, in juris Rn. 20).
- 41 Der baden-württembergische Landesgesetzgeber ist bei Erlass des im Dezember 2015 verabschiedeten LIFG der Rechtsauffassung des Bundesverwaltungsgerichts nicht gefolgt und hat den Anwendungsbereich des Gesetzes für sämtliche Stellen des Landes unter die Einschränkung der Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Verwaltungsaufgaben gestellt. Damit hat der Landesgesetzgeber eine andere Ausgestaltung gewählt, als sie das IFG des Bundes vorsieht (vgl. Sicko, in Debus, Informationszugangsrecht Baden-Württemberg, Handkommentar, 1. Aufl. 2017, § 2 IFG Rn. 17 ff.). Dort wird in § 1 Abs. 1 Satz 1 der Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen gegenüber den Behörden des Bundes uneingeschränkt festgeschrieben. Die Einschränkung der Geltung des Gesetzes auf die Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Verwaltungsaufgaben erfolgt im IFG des Bundes erst in § 1 Abs. 1 Satz 2 bezüglich sonstiger Bundesorgane und -einrichtungen. Das IFG des Bundes kommt daher für Bundesbehörden einschließlich der Bundesministerien auch dann zur Anwendung, wenn Tätigkeiten, die zum Regierungshandeln zu rechnen sind, etwa gesetzesvorbereitende Tätigkeiten, betroffen sind (BVerwG, Urteil vom 03.11.2011 - 7 C 4/11 -, juris Rn. 10). Der Anspruch auf Informationszugang gegenüber Bundesministerien ist im Bereich des Regierungshandelns ausschließlich über den - im IFG nicht gesetzlich normierten - Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung begrenzt (vgl.

BVerwG, Urteil vom 30.03.2017 - 7 C 19.15 - juris Rn. 11 und Urteil vom 03.11.2011 - 7 C 4/11 -, juris Rn. 34 f. und Urteil vom 03.11.2011 - 7 C 3/11 -, juris Rn. 30 f. „ungeschriebener Versagungsgrund“). Auch die übrigen bisher erlassenen landesrechtlichen Regelungen über den Informationszugang knüpfen durchgehend an den Behördenbegriff an (§ 1 Abs. 1 BremIFG, § 2 Abs. 1 IFG (Berlin), § 2 Abs. 1 und 2 AIG (Brandenburg), § 2 Abs. 3 und 5 HmbTG, § 2 Abs. 1 und 2 IFG NRW, § 3 Abs. 1 und 2 IFG M-V, § 1 SIFG, § 1 Abs. 1 IZG LSA, § 2 Abs. 3 IZG-SH, § 3 Abs. 1 LTranspG (Rheinland-Pfalz), § 2 Abs. 1 ThürIFG) und sehen eine Einschränkung auf die Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Verwaltungsaufgaben nur für sonstige Organe des Landes oder im einzelnen bezeichnete Behörden vor, etwa Gerichte, Staatsanwaltschaften, Landtagsverwaltungen u.a. vor.

- 42 Demgegenüber hat der baden-württembergische Landesgesetzgeber den Schutz des Regierungshandelns nicht auf den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung begrenzt. Er hat in § 2 Abs. 1 LIFG den Begriff der „Stellen“ verwendet und für diese sämtlich die Einschränkung im letzten Halbsatz „soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen“ aufgenommen. Bei dem Begriff der „Stellen“ hat er sich an dem in § 2 Abs. 1 Satz 1 Landesdatenschutzgesetz (LDSG) verwendeten Begriff der „öffentlichen Stellen“ orientiert und diesen als ausreichend konkretisiert angesehen (vergleiche die Gesetzesbegründung in LT-Drs. 15/7720 S.26). Der im Landesdatenschutzgesetz genannte Begriff der öffentlichen Stellen ist umfassend und erstreckt sich sowohl auf Behörden als auch auf sonstige Stellen des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände und der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Mit der Verwendung des Begriffs der „Stellen“ hat der Landesgesetzgeber die Einschränkung der Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Verwaltungsaufgaben auch auf die Behörden des Landes einschließlich der Ministerien bezogen.
- 43 Der Wille des Gesetzgebers, durch diese Formulierung in § 2 Abs. 1 LIFG den Anwendungsbereich des Gesetzes insbesondere hinsichtlich der Tätigkeit der Ministerien des Landes nur auf die Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Verwaltungsaufgaben zu begrenzen und nicht auf das Regierungshandeln zu erstrecken, folgt zudem eindeutig aus der Gesetzesbegründung (vgl. Sicko, in Debus, Informationszugangsrecht Baden-Württemberg, Handkommentar, 1. Aufl. 2017, § 2 IFG Rn. 19). So ist in der Einzelbegründung zu § 2 Abs. 1 ausgeführt, dass Regierungsakte und Handlungen politischer Art, die nach ihrem Rechtscharakter dem Verfassungsrecht zuzuordnen sind, keine Verwaltungstätigkeit sind. Weiter wird ausgeführt, dass damit grundsätzlich auch oberste Landesbehörden ausgenommen sind, soweit sie Regierungshandeln ausüben, beispielsweise bei politischen Entscheidungen der Regierungsmitglieder oder Sitzungen des Ministerrats, von Ministerpräsidenten- oder Fachministerkonferenzen. Der Gesetzgeber hat damit keinen Zweifel daran gelassen, dass er im Bereich des Landes Baden-Württemberg für das Regierungshandeln der Landesministerien generell eine Anwendung des LIFG ausschließen will (LT-Drs. 15/7720 S. 59f.). Soweit der Vertreter der Klägerin in der mündlichen Verhandlung eingewandt hat, es seien nach den Ausführungen in der Gesetzesbegründung nur die Handlungen der Regierung vom Anwendungsbereich ausgenommen, die eine spezifische verfassungsrechtliche Bedeutung hätten, dringt er damit nicht durch. Indem der Gesetzgeber Regierungsakte und Handlungen politischer Art dem Verfassungsrecht zuordnet, grenzt er diese von rein administrativem Verwaltungshandeln ab. Zudem weist gerade die hier streitgegenständliche föderative Zusammenarbeit der Bundesländer im Hinblick auf Art. 20 Abs. 1 GG und den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Bundestreue einen Rechtscharakter auf, der dem Verfassungsrecht zuzuordnen ist.
- 44 Auch lässt sich weder aus der Gesetzessystematik des § 2 LIFG noch aus dem Ausschlussgrund des § 4 Abs. 1 Nr. 7 LIFG eine andere Auslegung des Gesetzes herleiten.
- 45 Zwar führt § 2 LIFG in Abs. 2 und Abs. 3 explizit Behörden auf, deren Tätigkeit vom Anwendungsbereich entweder vollständig (Abb. 3 Ziff. 1 bis 3) oder teilweise (Abs. 2, Abs. 3 Ziff. 4) ausgenommen sind. Entgegen der Auffassung der Klägerin spricht dies aber nicht dafür, dass der Anwendungsbereich des LIFG ausschließlich für die in Abs. 2 und 3 genannten Behörden ganz oder teilweise eingeschränkt werden sollte. Vielmehr stehen diese ausdrücklichen Ausnahmen als speziell ausformulierte Ausnahmeregelungen neben der bereits in § 2 Abs. 1 LIFG generell eingeführten Bereichsausnahme für sämtliche Tätigkeiten der Stellen des Landes, die nicht in Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Verwaltungstätigkeit erfolgen. Zudem findet die Auslegung des § 2 Abs. 1 LIFG nach der Gesetzessystematik ihre Grenze an dem ausdrücklich erklärten Willen des Gesetzgebers, der in der Einzelbegründung des Gesetzes (LT-Drs. 15/7720 S.59 f.) zum Ausdruck kommt und sich im Wege gesetzessystematischer Erwägungen nicht überwinden lässt.
- 46 Gleiches gilt auch im Hinblick auf den Ausschlussgrund des § 4 Abs. 1 Nr. 7 LIFG, wonach ein Anspruch auf Informationszugang dann nicht besteht, soweit und solange das Bekanntwerden der Informationen nachteilige Auswirkungen haben kann auf die Funktionsfähigkeit und die Eigenverantwortung der Landesregierung. Dieser Ausschlussgrund kommt zwar hinsichtlich des Regierungshandelns der obersten Landesbehörden nicht (mehr) zum Tragen. Allein die Tatsache, dass der Landesgesetzgeber diesen Ausschlussgrund in das Gesetz aufgenommen hat, lässt hingegen nicht den Schluss zu, dass er Regierungshandeln zumindest insoweit dem Anwendungsbereich des LIFG unterfallen lassen wollte, als es nicht vom Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung geschützt ist. Auch dagegen spricht, dass in der Begründung zu § 2 Abs. 1 der gesetzgeberische Wille zur umfassenden Bereichsausnahme für Regierungshandeln unmissverständlich dargelegt ist. Der Ausschlussgrund des § 4 Abs. 1 Nr. 7

LIFG läuft durch die Herausnahme des Regierungshandelns aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes auch nicht zwingend ins Leere. Denn es ist nicht auszuschließen, dass im Zusammenhang mit Auskunftsansprüchen gegenüber anderen Stellen als den obersten Landesbehörden oder in Bezug auf deren öffentlich-rechtliches Verwaltungshandeln in Einzelfällen auch Informationen betroffen sein können, deren Bekanntgabe sich auf die Funktionsfähigkeit und die Eigenverantwortung der Landesregierung nachteilig auswirken könnte.

- 47 Die streitgegenständlichen Unterlagen zu den Verhandlungen über das Zustandekommen des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages sind im Zusammenhang mit Regierungshandeln des baden-württembergischen Staatsministeriums angefallen und unterliegen deswegen nicht dem Anwendungsbereich des LIFG. Auf die Frage, ob die Tätigkeit des Staatsministeriums dem Bereich der Rechtsetzung zuzuordnen ist, kommt es insoweit nicht an. Hierauf hatte das VG Magdeburg in seinem Urteil vom 13.12.2017 - 6 A 247/16 -, das zum gleichlautenden Antrag der Klägerin gegenüber der Staatskanzlei des Landes Sachsen-Anhalt ergangen ist, maßgeblich abgestellt. Das erkennende Gericht kann offen lassen, ob die Verhandlungen über den Inhalt des Staatsvertrages der materiellen Rechtsetzung zuzuordnen sind, worauf der Beklagte maßgeblich abgehoben hat, oder ob es allein auf den formellen Akt der Rechtsetzung durch das Transformationsgesetz des Landesparlaments ankommt, woraus die Klägerin schließt, dass die Abstimmung des Inhalts des Staatsvertrages keine rechtsetzende Tätigkeit des Staatsministeriums darstellt. Maßgeblich ist vielmehr, dass die Verhandlungen über den Staatsvertrag geprägt sind von der Abstimmung der Position der Landesregierung mit den jeweiligen Positionen der übrigen Bundesländer. Dabei handelt es sich typischerweise um einen Prozess politischen Handelns und politischer Willensbildung, welcher ohne Zweifel dem Regierungshandeln und nicht der Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Verwaltungsaufgaben zuzuordnen ist. Auch das BVerwG hält Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen für umso schutzwürdiger, je näher sie der gubernativen Entscheidung stehen und erkennt eine hohe Schutzwürdigkeit der Erörterungen im (Bundes-)Kabinett an (BVerwG, Urteil vom 03.11.2011 - 7 C 3/11 -, juris Rn. 30). Die Abstimmung der Länder im Rahmen ihrer föderalen Zusammenarbeit bei Abschluss eines Staatsvertrages stellt sich in vergleichbarer Weise als schutzwürdig dar. Zugleich ist sie in ihrem tatsächlichen Ablauf aber noch deutlich komplexer als etwa die Ausarbeitung eines parlamentarischen Gesetzesentwurfs auf Bundes- oder Landesebene, und zwar aufgrund der Beteiligung sämtlicher Landesregierungen, die nicht nur interne Abstimmungsprozesse, sondern letztlich einen gemeinsamen -politischen- Abstimmungsprozess durchzuführen haben. Der Beklagte hat hierzu - aus seiner Sicht unter dem Gesichtspunkt der rechtsetzenden Tätigkeit und des Schutzes der Vertraulichkeit der Länderberatungen - ausführlich dargelegt, dass die Vorbereitungen zu den Verhandlungen über einen Staatsvertrag ausgerichtet sind auf die Verhandlungsführung, Position und Haltung der Landesregierung, die im Verlaufe des Prozesses immer wieder neu abgestimmt werden müsse, wobei Zwischenergebnisse ebenso zu würdigen seien wie die Position und Haltung der anderen beteiligten Länder und deren Veränderung. Der Verhandlungsprozess sei geprägt von intensivem Ringen um Positionen sowie von taktischen und politischen Erwägungen der Länder. Damit unterscheidet sich der Verhandlungsprozess im Vorfeld des Abschlusses eines Staatsvertrages maßgeblich von der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs durch eine Ministerialverwaltung. Die nachträgliche Offenlegung damit verbundener, gegebenenfalls auch kontroverser Erörterungen und Positionierungen mag bei einer sich auf den Wirkungsbereich eines Landes beschränkenden Tätigkeit lediglich einen Ausschnitt aus der Genese eines Gesetzesentwurfs offenbaren, was das Ansehen einer Ministerialverwaltung in einem demokratischen Staat nicht zu beeinträchtigen geeignet ist (BVerwG, Urteil vom 30.03.2017 - 7 C 19.15 - juris, Rn 18). Der vielgestaltige Abstimmungsprozess der Länderinteressen untereinander stellt indes einen ungleich komplexeren Vorgang dar, von dem nicht nur die Ministerialverwaltung eines Bundeslandes betroffen ist. Vielmehr ist dieser Verhandlungsprozess mit dem Ziel einer ländereinheitlichen Regelung in seiner Gesamtheit maßgeblich von politischen Erwägungen, dem offenen Austausch und der Kompromissbereitschaft aller beteiligten Bundesländer bestimmt. Der Beklagte hat hierzu für das Gericht nachvollziehbar ausgeführt, dass bei der Ausverhandlung eines Staatsvertrages anders als bei der Ausarbeitung eines Entwurfs für ein vom Kabinett eingebrachtes Parlamentsgesetz keine Zäsur zwischen der vorbereitenden Tätigkeit der Ministerialverwaltung und der inhaltlichen Abstimmung und Ausgestaltung, die im Parlament und dessen Ausschüssen erfolgt, möglich ist. Es handelt sich bei der Tätigkeit des Staatsministeriums zur Vorbereitung und Ausverhandlung der Inhalte des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages deshalb auch um einen einheitlichen Vorgang, der in seiner Gesamtheit ausgerichtet ist auf die Haltung und Positionierung der Landesregierung gegenüber den anderen Bundesländern mit der Folge, dass sämtliche in dem gesamten Abstimmungsprozess angefallenen Unterlagen dem Regierungshandeln zuzuordnen sind. Entgegen der Auffassung der Klägerin kann damit auch nicht Einsicht in einzelne Unterlagen gewährt werden.
- 48 Auf das Vorliegen der Ablehnungsgründe des § 4 Abs. 1 Nrn. 1, 6 und 7 LIFG kommt es mangels Eröffnung des Anwendungsbereichs des LIFG für den geltend gemachten Informationsanspruch nicht an. Dem in der mündlichen Verhandlung gestellten Beweisantrag war deshalb nicht nachzukommen; zudem war mit dem Antrag keine Beweistatsache, sondern eine prognostische Einschätzung unter Beweis gestellt, so dass er auch aus diesem Grund abzulehnen war.
- 49 Den Hilfsanträgen war ebenfalls mangels Eröffnung des Anwendungsbereichs des LIFG der Erfolg versagt.

50 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

51 Die Voraussetzungen für die Zulassung der Berufung durch das Verwaltungsgericht gemäß §§ 124 a Abs. 1 Satz 1, 124 Abs. 2 Nr. 3 oder 4 VwGO liegen nicht vor.