



Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

Az.: 4 K 1332/16

Im Namen des Volkes!

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

der A. , A-Straße, A-Stadt,

Klägerin,

Prozessbevollmächtigte:

Rechtsanwälte Dr. B., B-Straße, B-Stadt,
Gz.: - -

g e g e n

die Freie Hansestadt Bremen, , C-Straße, Bremen,

Beklagte,

Prozessbevollmächtigter:

Herr Regierungsdirektor D. , C-Straße, Bremen,
Gz.: - -

hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 4. Kammer - durch Richter Wollenweber, Richterin Dr. K. Koch und Richter Gehrig sowie den ehrenamtlichen Richter Bosse und die ehrenamtliche Richterin Bott aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 20. März 2017 am 27. April 2017 für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

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

T a t b e s t a n d

Die Klägerin begeht Akteneinsicht in die Unterlagen der Beklagten, die im Zusammenhang mit den Vertragsverhandlungen zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag stehen.

Die Klägerin ist eine operativ tätige Gesellschaft der [REDACTED] Gruppe, eines Anbieters in der deutschen Automatenwirtschaft.

Mit Schreiben vom 12.02.2016 beantragte die Klägerin Akteneinsicht bei der Bremer bezüglich der Unterlagen zum Glücksspieländerungsstaatsvertrag nach den §§ 2, 7 Abs. 1 des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes (BremIFG). Der konkrete Anlass für den Antrag auf Akteneinsicht nach dem BremIFG in sämtliche im Zusammenhang mit dem Abschluss des Glücksspieländerungsstaatsvertrag stehende Materialien, insbesondere die Protokolle über die Vertragsverhandlungen zum am 15.12.2011 unterzeichneten Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag sowie zu dem am 30.06.2012 in Kraft getretenen Gesetz zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag, seien die in Bremen gestellten und zu stellenden Härtefallanträge sowie ein durch das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr begleitetes „Musterverfahren“ für den Standort Celle.

Mit Email vom 18.02.2016 an die Staats- bzw. Senatskanzleien der Länder erkundigte sich die Bremer unter Bezugnahme auf den Antrag der Klägerin u.a., ob Bedenken hinsichtlich der Einsichtnahme in die Protokolle der Ministerpräsidentenkonferenz und der Konferenz der Chefs der Staats- bzw. Senatskanzleien bestünden. Dazu äußerten sich die Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern, Bayern, Baden-Württemberg, Berlin, Thüringen, Saarland und Schleswig-Holstein. Auf Blatt 12 bis 34 der Behördenakte wird Bezug genommen.

Mit Schreiben vom 19.02.2016 wies die der Freien Hansestadt Bremen die Klägerin darauf hin, dass die Zuständigkeit für den Siebten Abschnitt (Spielhallen) des Ersten

Glücksspieländerungsstaatsvertrages in Bremen beim Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen liege. Die Klägerin stellte am 26.02.2016 einen inhaltsgleichen Antrag beim Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen.

Mit E-Mail vom 24.03.2016 erkundigte sich die der Beklagten unter Anlage eines Schreibens des Staatsrates vom .03.2016 bei den Staats- und Senatskanzleien der Länder, ob in die Herausgabe der beantragten Informationen eingewilligt werde und ob die Einschätzung geteilt werde, dass das Bekanntwerden der begehrten Informationen nachteilige Auswirkungen auf die Beziehung zu einem anderen Land haben könne. Die Länder Sachsen-Anhalt, Hamburg, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Berlin, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Thüringen, Bayern und 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. Auf Blatt 31 bis 69 der Behördenakte wird Bezug genommen.

Mit Bescheid vom 12.04.2016 lehnte die Bremer den Antrag auf Akteneinsicht vom 12.02.2016 ab. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus, dass der Antrag auf Informationszugang wegen des Schutzes von besonderen öffentlichen Belangen nach § 3 Nr. 1 a) BremIFG abzulehnen sei, da das Bekanntwerden der Informationen nachteilige Auswirkungen auf Beziehungen zu einem anderen Land haben könne. Die Protokolle der Ministerpräsidentenkonferenz, aber auch die Protokolle und Vorlagen vorbereitender Konferenzen und Arbeitsgruppen enthielten notwendigerweise Informationen der mit Bremen kooperierenden übrigen Bundesländer. In dieser föderalen Zusammenarbeit müsse eine Atmosphäre des Vertrauens und der Offenheit gewährleistet sein und auch zukünftig gewährleistet bleiben. Bundesländer, welche teilweise keine, teilweise weniger weitgehende Informationsfreiheitsgesetze erlassen hätten, brüske man, würden die von ihnen kommenden Informationen durch Bremen nun öffentlich gemacht werden. Es bestehe insofern ein informationstechnisches „Rücksichtnahmegebot“, welches erfordere, dass die betroffenen Bundesländer auf ihre Zustimmung hin konsultiert werden müssten. Sofern das betreffende Land einer Veröffentlichung nicht zustimme, dürfe dem Informationsbegehr nicht nachgegeben werden, da dies eine nachteilige Auswirkung auf die Beziehungen zu dem in Frage stehenden Land habe. Das Land Bremen würde sich in der föderalen Zusammenarbeit als nicht vertrauenswürdiger Partner darstellen und zukünftige Kooperationen würden massiv erschwert werden. Verschiedene Bundesländer hätten bereits erklärt, mit der Freigabe dieser Informationen nicht einverstanden zu sein, so dass die Herausgabe der Informationen nachteilige Auswirkungen auf die Beziehungen zu anderen Ländern erwarten ließe. Verschiedene Länder hätten deutlich gemacht, dass Verhandlungen zu Staatsverträgen essenziell darauf angewiesen seien, dass ein freier

Meinungsaustausch in einem geschützten Rahmen stattfinden könne. Die Länder hätten darauf vertraut, dass die Willensbildung und die damit in Zusammenhang stehenden Unterlagen vertraulich seien und auch nach Abschluss des Vertrages vertraulich blieben. Die Vertraulichkeit sei Geschäftsgrundlage für die Gremien bei der Vorbereitung der Verhandlungen der Regierungschefs zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag gewesen. So sehe z.B. Bayern seine Interessen massiv gefährdet, wenn es nunmehr befürchten müsse, dass die von den Vertretern der Staatsregierung im Zuge der Vertragsverhandlungen eingenommenen Positionen (und ggf. auch Änderungen in diesen Positionen) im Nachgang bekannt werden würden. Zudem würden auch zukünftige Vertragsverhandlungen erheblich erschwert, wenn damit gerechnet werden müsse, dass nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens eine Offenlegung der verschiedenen Positionen erfolgen könne. Zu berücksichtigen sei die Stellungnahme aus Sachsen-Anhalt. Dort könnten die begehrten Informationen nicht zur Verfügung gestellt werden, da diese den Bereich der Rechtsetzung berührten und dieser gerade vom Anwendungsbereich des Informationszugangsgesetzes ausgeschlossen sei. Vor diesem Hintergrund seien nachteilige Auswirkungen auf die Beziehungen zu einem anderen Land zu befürchten. Ein Nachteil sei jeder Umstand, der den Zielen Bremens in seiner Politik gegenüber anderen Ländern und der Strategie, die das Land Bremen zur Erreichung dieser Ziele verfolge, abträglich sei. Es sei zu erwarten, dass innerhalb von zukünftigen Vertragsverhandlungen, die im Beisein der Freien Hansestadt Bremen stattfänden, nicht mehr alle Argumente ausgetauscht würden, da die Befürchtung bestehe, dass die vertretenen Positionen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht würden. Schlimmstenfalls werde Bremen seine Interessen bei zukünftigen Vertragsverhandlungen nicht mehr direkt einbringen können.

Mit Schreiben vom 18.04.2016 teilte die Sächsische Staatskanzlei unter Bezugnahme auf das Schreiben vom .03.2016 der Bremer u.a. mit, dass eine entsprechende Einsichtnahme auf die Protokolle der Ministerpräsidentenkonferenz beschränkt werden solle, sofern nicht das Einsichtsbegehr ohnehin zurückgewiesen werden könne. Auf Blatt 34 der Behördenakte wird Bezug genommen.

Mit am 12.05.2016 beim Verwaltungsgericht Bremen eingegangenem Schriftsatz hat die Klägerin Klage gegen den Bescheid vom 12.04.2016 erhoben. Sie ist der Ansicht, dass sie einen Anspruch nach § 1 Abs. 1, 2 iVm. §§ 2, 7 Abs. 1 BremIFG auf Akteneinsicht in sämtliche Materialien im Zusammenhang mit den Verhandlungen zum Glücksspieländerungsstaatsvertrag habe. Mit Schriftsatz vom 31.03.2017 stellte die Klägerin klar, dass es ihr nicht um sämtliche Unterlagen zum Glücksspielstaatsvertrag, sondern ausschließlich um solche Unterlagen gehe, welche die Automatenwirtschaft und Spielhallen beträfen. Der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 1 a) BremIFG sei nicht erfüllt. Nach

der Rechtsauffassung der Beklagten könnten sich Behörden ihren Versagungsgrund selbst schaffen, wenn nur ein Bundesland die Informationsherausgabe verweigere, was dem Sinn und Zweck des BremIFG entgegenstehe.

Selbst wenn man davon ausgehe, dass die Ausnahmeverordnung des § 3 Nr. 1 a) BremIFG im Falle post-staatsvertraglicher Verhandlungen grundsätzlich anwendbar sei, sei nicht hinreichend deutlich gemacht worden, inwieweit die Offenlegung der protokollierten Verhandlungen zum Glücksspieländerungsstaatsvertrag die vom Gesetz geforderten „nachteiligen Auswirkungen auf Beziehungen zu einem Land“ habe. Die Beklagte behauptet eine lediglich abstrakte Gefahr, wenn sie vorgebe, dass sie im Falle der Herausgabe der Informationen von den die Informationsherausgabe verwehrenden Ländern nicht mehr an entsprechenden Verhandlungen beteiligt werde bzw. diese sich nicht mehr an entsprechenden Verhandlungen beteiligen. Notwendig sei jedoch die Darlegung einer ernsthaften konkreten Gefährdung der geschützten Belange. Bei dem Email-Rundschreiben der Beklagten vom 18.02.2016 habe die Berlin ausdrücklich mitgeteilt, dass keine Bedenken gegen die Einsichtnahme in die Protokolle zur Ministerpräsidentenkonferenz und zur Konferenz der Chefs der Staats- bzw. Senatskanzleien bestünden. Auch Baden-Württemberg habe verhalten die Einsichtnahme in die Ergebnisprotokolle der Ministerpräsidentenkonferenz und der Konferenz der Chefs der Staats- bzw. Senatskanzleien befürwortet. Ebenfalls sei das Antwortschreiben Mecklenburg-Vorpommerns als bedingtes Ja zu verstehen. Die Länder Thüringen, Saarland und Schleswig-Holstein hätten sich ergebnisoffen und innerlich zugewandt gezeigt. Allein Bayern habe unter Hinweis auf den Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung von vornherein die Herausgabe verweigert. Kein Land habe im Zusammenhang mit dieser ersten Anfrage auf einen etwaigen föderativen Vertrauensverlust abgestellt. Im Hinblick auf die E-Mail vom 24.03.2016 der Beklagten unter Anlage des Schreibens des Staatsrates vom 03.2016 hätten zwar mehrere Bundesländer die Zustimmung zur Herausgabe der begehrten Informationen abgelehnt. Diese Ablehnung sei jedoch abgesprochen. Daher sei auch keine ernsthafte konkrete Gefährdung der geltend gemachten Belange zu befürchten. Es werde nicht dargelegt, worin diese nachteiligen Auswirkungen tatsächlich bestehen könnten. Es werde offenkundig lediglich das Ergebnis des Schreibens unter Zitierung der nachteiligen Auswirkungen auf die Beziehungen zu den Ländern übernommen.

Das Merkmal der Vertraulichkeit der Beratungen sei im vorliegenden Falle ungeeignet, um bezüglich des Informationsanspruches einen Ausschlussgrund zu erfüllen, da der Beratungsvorgang vollständig abgeschlossen sei. Ein nachträglicher Vertraulichkeitsschutz erfordere die konkrete Feststellung, dass die Gefährdung eines behördlichen Beratungsprozesses weiterhin drohe, was vorliegend nicht der Fall sei. Außerdem komme es bei einem fortwirkenden Vertraulichkeitsschutz auf eine

einzelfallbezogene Abwägung zwischen dem Geheimhaltungsinteresse der Behörde und dem Offenlegungsinteresse der Klägerin an, die hier zu Gunsten einer Offenlegung vorgenommen werden müsse. Die Befürchtung, dass zukünftige Vertragsverhandlungen nicht mehr im Beisein der Beklagten stattfinden würden oder nicht mehr alle Argumente und Positionen offen ausgetauscht werden würden, sei fernliegend. Auch gebe es für einen entsprechenden Ausschluss keine Rechtsgrundlage. Daneben sei die Wertung des § 4 Abs. 1 Satz 1 BremIFG zu berücksichtigen, wonach für sämtliche behördliche Beratungsvorgänge nur ein zeitlich begrenzter Schutz gewährt worden sei. Dass andere Bundesländer keine Veröffentlichung der Dokumente wünschten und ihre Interessen sowie zukünftige Vertragsverhandlungen gefährdet sehen würden, könne ebenfalls keinen fortwirkenden Vertraulichkeitsschutz begründen. Werde von den Teilnehmern einer Beratung willkürlich deren Vertraulichkeit festgelegt, so könne dies den Ausschlussgrund nicht erfüllen, da sonst der Informationszugangsanspruch leicht ausgehebelt werden könnte. Die Bundesländer hätten die Verhandlungen zum Glücksspielstaatsvertrag 2012 in Kenntnis des BremIFG geführt, so dass sie mit einer Offenlegung hätten rechnen müssen. Es sei auch nicht ersichtlich, wie eine Offenlegung die rechtlichen Interessen der Länder beeinträchtigen solle.

Selbst wenn § 3 Nr. 1 a) BremIFG erfüllt sei, habe die Beklagte nicht erwogen, inwieweit alle ihr vorliegenden Informationen dem Vertraulichkeitsschutz unterfielen. Die Vorschrift erfasse ausschließlich den eigentlichen Vorgang der behördlichen Entscheidungsfindung, nicht aber die hiervon zu unterscheidenden Tatsachengrundlagen und die Grundlagen der Willensbildung sowie das Ergebnis der Willensbildung.

Die Klägerin beantragt,

unter Aufhebung des Bescheides vom 12. April 2016 die Beklagte zu verpflichten, der Klägerin Einsicht zu gewähren in sämtliche Protokolle und sonstige Materialien der Beklagten im Zusammenhang mit den Vertragsverhandlungen zum am 15.12.2011 unterzeichneten Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Die Beklagte ist im Wesentlichen der Ansicht, dass der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 1 a) BremIFG vorliegend sehr wohl erfüllt sei. Der Schutz dieses Ausnahmetatbestandes gelte nicht nur dem Aspekt der Beziehungspflege zwischen Bund und Ländern innerhalb der föderalen Strukturen, sondern umfasse auch die Vertraulichkeit in allen Fällen der

fachlichen Zusammenarbeit und des kooperativen Regierungshandelns, die Gegenstand und Mittel der Beziehungen zu den anderen Ländern seien. Die Länder hätten auf die gegenseitigen Interessen, soweit zulässig, Rücksicht zu nehmen. Aufgrund der unterschiedlichen landesrechtlichen Regelungen bestehe ein informationsrechtliches Rücksichtnahmegericht, welches erfordere, dass die betroffenen Bundesländer auf ihre Zustimmung hin konsultiert werden müssten. Sofern einer Informationsherausgabe nicht zugestimmt werde, dürfe dem Informationsbegehr nicht nachgegeben werden, da dies eine nachteilige Auswirkung auf die Beziehungen zu dem in Frage stehenden Land hätte. Auf die entsprechende Anfrage der Bremer mit Email vom 24.03.2016 hätten zehn Länder geantwortet, die allesamt ihre Zustimmung zur Herausgabe der Unterlagen verweigert hätten. Diese Verweigerungen der Zustimmung seien auf Grundlage der jeweilig einschlägigen Informationsfreiheitsgesetze der Länder, also nicht grundlos, erfolgt. Dies ergebe sich auch aus den zum Teil in anderen Bundesländern ergangenen ablehnenden Bescheiden und Widerspruchsbescheiden. Die Umfrage vom 18.02.2016 habe zum Gegenstand gehabt, ob seitens der Länder Bedenken gegen die Einsichtnahme in die Protokolle der Ministerpräsidentenkonferenz und die Konferenz der Chefs der Staats- bzw. Senatskanzleien bestehen. Im Rahmen dieser Umfrage hätten sich verschiedene Länder für eine restriktive Handhabung zur Einsichtnahme in die Protokolle der Ministerpräsidentenkonferenz ausgesprochen. Lediglich Berlin habe keine Bedenken gegen die Einsichtnahme in die Protokolle beider Konferenzen gehabt. In der Konferenz der Chefs der Staats- bzw. Senatskanzleien im März 2016 sei eine zurückhaltende Handhabung für sinnvoll angesehen und allenfalls die Einsichtnahme in die Protokolle der Ministerpräsidentenkonferenz für möglich gehalten worden. Die aus Berlin übersandten Antworten seien nicht widersprüchlich, da sie gerade nicht voneinander abwichen, sondern sich vielmehr ergänzten. So habe sich Berlin für eine Herausgabe der Protokolle der Ministerpräsidentenkonferenz und der Konferenz der Chefs der Staats- bzw. Senatskanzleien ausgesprochen und die Herausgabe weitergehender Materialien und Unterlagen verneint. Dass verschiedene Länder nach dem Abschluss einer durchgeführten ergebnisoffenen Prüfung einen Akteneinsichtsanspruch der Klägerin verneint hätten, könne ebenfalls nicht die behauptete Absprache belegen. Das Ergebnis der Konferenz der Chefs der Staats- bzw. Senatskanzleien habe die zuvor von den Ländern, mit Ausnahme Berlins, erbetene restriktive Handhabung bei der Herausgabe der Protokolle bekräftigt und noch einmal deutlich gemacht, dass in der föderalen Zusammenarbeit auch zukünftig eine Atmosphäre des Vertrauens und der Offenheit gewährleistet werden solle. Die Umfrage mit Email vom 24.03.2016 habe sich dann entsprechend des Antrages der Klägerin auf die Einwilligung zur Herausgabe sämtlicher im Zusammenhang mit dem Glücksspieländerungsstaatsvertrag stehender Materialien bezogen. Nach § 3 Nr. 1 a) BremIFG müsse gerade keine Gefährdung oder Beeinträchtigung des Schutzgutes

vorliegen, da bereits die Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen zum Ausschluss des Informationsanspruchs führe. Verschiedene Länder hätten der Informationsherausgabe widersprochen und unterstrichen, dass die Geschäftsgrundlage für die Vertragsverhandlungen zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag die Vertraulichkeit gewesen sei und zukünftige Vertragsverhandlungen erheblich erschwert würden, wenn nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens eine Offenlegung der verschiedenen Positionen erfolgen könnte. Zukünftige Vertragsverhandlungen würden nicht mehr im Beisein der Freien Hansestadt Bremen stattfinden oder es würden nicht mehr alle Argumente und Positionen ausgetauscht werden. Auch nach Abschluss des Entscheidungsprozesses könnten die taktischen, politischen oder sonstigen regierungsinternen Erwägungen schützenswert sein, um eine nicht gewollte Einflussnahme auf die Gesetzgebung von außen im Vorfeld des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens zurückzudrängen.

Hinsichtlich der am 20.03.2017 erfolgten mündlichen Verhandlung wird auf das Sitzungsprotokoll verwiesen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Beklagten verwiesen.

Entscheidungsgründe

I.

Die zulässige Klage ist unbegründet. Die Klägerin hat keinen Anspruch auf Zugang zu sämtlichen Protokollen und sonstigen Materialien der Beklagten, die im Zusammenhang mit den Vertragsverhandlungen zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag stehen. Der entsprechende Anspruch ist nach § 3 Nr. 1 a) des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes (BremIFG) wegen des Schutzes eines besonderen öffentlichen Belanges ausgeschlossen. Gem. § 3 Nr. 1 a) BremIFG besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn und solange das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen haben kann auf internationale Beziehungen, Beziehungen zum Bund oder zu einem Land. Die Übermittlung sämtlicher Protokolle und Materialien der Beklagten, die im Zusammenhang mit den Vertragsverhandlungen zum Glücksspieländerungsstaatsvertrag stehen, kann nachteilige Auswirkungen auf Beziehungen zu einem anderem (Bundes-)Land haben.

Das Schutzgut „Beziehungen zu einem Land“ des § 3 Nr. 1 a) BremIFG ist vorliegend im Falle des Bekanntwerdens der begehrten Informationen betroffen. Es besteht ein

öffentliches Interesse der Beklagten daran, ihre Beziehungen zu anderen Bundesländern nicht zu belasten und dieses Interesse nicht durch die Herausgabe sämtlicher Materialien, die im Zusammenhang mit dem Abschluss des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags stehen, zu gefährden. Durch die Abgrenzung von „internationalen Beziehungen“, „Beziehungen zum Bund“ oder „Beziehungen [...] zu einem Land“ hat der Bremische Gesetzgeber hinreichend deutlich gemacht, dass der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 1 a) BremIFG auch die Beziehungen Bremens zu einem anderen Bundesland schützt.

Darüber hinaus besteht auch die Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen auf Beziehungen zu einem anderen Bundesland im Falle der Bekanntgabe der von der Klägerin begehrten Informationen. Für die von § 3 Nr. 1 a) BremIFG geforderten „negativen Auswirkungen“ auf das Schutzgut der Beziehung zu einem anderen Bundesland ist eine bloße Betroffenheit nicht ausreichend. Das Schutzgut muss negativ berührt werden (vgl. BVerwG, Urt. v. 27.09.2007, – 7 C 4.07 – zu § 8 UIG). Erforderlich ist, dass jedenfalls die Möglichkeit besteht, dass das jeweilige Schutzgut beeinträchtigt wird (Rossi, IFG, § 3 Rn. 9). Diese Beeinträchtigung muss von einem gewissen Gewicht sein (BVerwG, Urt. v. 15.11.2012, – 7 C 1/12 – zu § 3 Nr. 1 e) IFG, Rn. 39 m.w.N., juris). Auch wenn die Beeinträchtigung des Schutzgutes im Falle des Bekanntwerdens der Information nicht mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit feststehen muss (Schoch, IFG, § 3 Rn. 21), verpflichtet die gesetzliche Schranke „nachteilige Auswirkungen haben kann“ die Behörde zu einer gründlichen Prognose der möglichen Nachteilswirkung (Roth in Berger/Partsch/Roth/Scheel, IFG, § 3 Rn.). 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 Schutzguts ergeben kann (BVerwG, Urt. v. 15.11.2012, – 7 C 1/12 – zu § 3 Nr. 1 e) IFG, Rn. 41 m.w.N., juris).

Die Beklagte als informationspflichtige Stelle hat vorliegend hinreichende Tatsachen in Form von Stellungnahmen anderer Senats- bzw. Staatskanzleien dargelegt, aus denen sich prognostisch die konkrete Möglichkeit ergibt, dass das Bekanntwerden der begehrten Informationen nachteilige Auswirkungen auf die Beziehungen zu anderen Bundesländern haben bzw. diese gewichtig beeinträchtigen kann.

Auf die Anfrage der Bremer vom 24.03.2016 äußerten sich die Staats- bzw. Senatskanzleien der Bundesländer Sachsen-Anhalt, Hamburg, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Berlin, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Thüringen, Bayern und Saarland per Email und teilten mit, dass die Einwilligung zur Herausgabe der von der

Klägerin begehrten Informationen nicht erteilt wird. Zugleich wiesen alle Staats- bzw. Senatskanzleien – bis auf die Hessische – darauf hin, dass eine Gewährung der Akteneinsicht durch die Bremer in die von der Klägerin begehrten Materialien nachteilige Auswirkungen auf die Beziehungen zum jeweiligen Bundesland bzw. auf die Beziehungen der Bundesländer untereinander hätte. Schließlich wies auch die Sächsische Staatskanzlei mit Schreiben vom 18.04.2016 darauf hin, dass die Befürchtung geteilt werde, dass sich eine Herausgabe weitergehender Dokumente nachteilig auf die Beziehung der Länder untereinander auswirken würde, wenn diese mit einer Preisgabe ihrer jeweiligen Positionen zu rechnen hätten.

Die Vertretung des Landes Sachsen-Anhalt bei der Europäischen Union teilte der Bremen mit Email vom 31.03.2016 außerdem mit, dass die Länder darauf vertraut hätten, dass die Willensbildung und die damit in Zusammenhang stehenden Unterlagen vertraulich seien und auch nach Abschluss des Vertrages vertraulich blieben. Ohne diese Vertraulichkeit seien offene, konstruktive Verhandlungen unter den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder und ihren Gremien zu einer unter den Ländern abgestimmten Rechtssetzung nicht möglich. Die Vertraulichkeit sei Geschäftsgrundlage für die Gremien bei der Vorbereitung der Verhandlungen der Regierungschefinnen und Regierungschefs zum Ersten Glückspieländerungsstaatsvertrag gewesen.

Die der Freien und Hansestadt Hamburg wies mit Email vom 01.04.2016 darauf hin, dass nach kurSORISCHER PrÜFUNG kein Anspruch auf Herausgabe der begehrten Informationen bestehe, da das Schutzobjekt des entsprechenden § 6 Abs. 3 des Hamburger Transparenzgesetzes (HmbTG) nicht nur das gegenseitige Vertrauen, sondern auch der gemeinsame Arbeitsprozess der Länder sei.

Die Niedersächsische Staatskanzlei nahm mit Email vom 04.04.2016 Bezug auf die Ausführungen in der Email Sachsen-Anhalts vom 31.03.2016.

Auch die Berlin nahm mit Email vom 04.04.2016 inhaltlich Bezug auf die Ausführungen in der Email Sachsen-Anhalts vom 31.03.2016 und verwies außerdem auf die Ausschlussgründe der § 10 Abs. 3 Nr. 2 des Berliner Informationsfreiheitsgesetz (IFG Bln) und § 10 Abs. 4 IFG Bln.

Die Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen verwies mit Email vom 04.04.2016 auf den Ausschlussgrund des § 6 Satz 1 c) des Informationsfreiheitsgesetzes Nordrhein-Westfalen (IFG NRW).

Die Thüringer Staatskanzlei verwies mit E-Mail vom 05.04.2016 darauf, dass wenn ein Bundesland auf Grundlage seines Informationsfreiheitsgesetzes den Verlauf und das Ergebnis der Beratungen der Öffentlichkeit offenbare, es damit Informationen preisgebe, die die Verwaltungen anderer Länder berührten, welche womöglich keinen gesetzlichen Informationsanspruch kennen würden. Dieses Land könne dadurch den Willen solcher Länder, die bewusst kein Informationsfreiheitsgesetz erlassen hätten, um Informationen

nicht der Öffentlichkeit preiszugeben, konterkarieren. Es wäre zum einen mit der föderalen Regelungsautonomie der Bundesländer nicht vereinbar und zum anderen würde es die Vertraulichkeit des Miteinanders, die die Beratungen der Ministerpräsidentenkonferenz präge, infrage stellen und damit die effektive Zusammenarbeit zwischen den Ländern erschweren. Denn Länder ohne Informationsfreiheitsgesetz bzw. mit restriktiverem Informationsfreiheitsgesetz würden dann anderen Ländern keine Informationen mehr zur Verfügung stellen, mit deren Preisgabe sie nicht selbst einverstanden seien. Eine Veröffentlichung der fraglichen Informationen habe daher regelmäßig zu unterbleiben, wenn und soweit ein Bundesland zu erkennen gebe, dass es mit der Veröffentlichung einer Information nicht einverstanden sei.

Die Bayrische Staatskanzlei äußerte sich mit E-Mail vom 07.04.2016 u.a. dahingehend, dass Verhandlungen zu Staatsverträgen essenziell darauf angewiesen seien, dass ein freier Meinungsaustausch in einem geschützten Rahmen stattfinden könne. Die Interessen Bayerns wären massiv gefährdet, wenn Bayern befürchten müsse, dass die von den Vertretern der Staatsregierung im Zuge der Vertragsverhandlungen eingenommenen Positionen (und gegebenenfalls auch Änderungen in diesen Positionen) im Nachgang 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 bayerischen Positionen erfolgen könne. Schließlich nahm die Staatskanzlei des Saarlandes mit Email vom 11.04.2016 Bezug auf die Ausführungen in der Email Sachsen-Anhalts vom 31.03.2016.

Anhand der Stellungnahmen der Senats- und Staatskanzleien hat die Beklagte nachvollziehbar dargelegt, dass sie diese Bundesländer „vor den Kopf stoßen“ würde, wenn sie der Klägerin Einsicht in sämtliche Protokolle und sonstige Materialien der Beklagten im Zusammenhang mit den Vertragsverhandlungen zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag – entgegen der ausdrücklichen Verweigerung der Zustimmung und des ausdrücklichen Hinweises auf nachteilige Auswirkungen auf die Beziehungen im Falle der Bekanntgabe – gewähren würde. Der Antrag auf Akteneinsicht war daher folgerichtig abzulehnen. Schon unabhängig von der Frage, ob bei künftigen Vertragsverhandlungen im Beisein des Bundeslandes Bremen nicht mehr alle Argumente offen ausgetauscht werden würden oder Bremen gar seine Interessen nicht mehr direkt einbringen könnte, würde die Herausgabe der begehrten Materialien trotz mangelnder Einwilligung der Länder und trotz des ausdrücklichen Hinweises auf nachteilige Auswirkungen auf die Beziehungen der Länder zu einem erheblichen Vertrauensverlust und somit zu einer gewichtigen Beeinträchtigung des Schutrgutes führen, da die vertrauliche Zusammenarbeit der Länder empfindlich gestört wird, wenn sich das Bundesland Bremen derart als nicht vertrauenswürdiger Partner in der föderalen

Zusammenarbeit darstellt. 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 (v. Mangoldt/Klein/Starck/Sommermann, GG 6. Auflage, Art. 20 Abs. 1 Rn. 37). Welche Konsequenzen ein solcher – im Falle der Herausgabe der begehrten Informationen entgegen des ausdrücklichen Willens einzelner Bundesländer zweifellos möglicher – Vertrauensverlust genau haben würde, kann dahinstehen, da jedenfalls bereits der Verlust des Vertrauens für sich genommen eine nachteilige Auswirkung iSd. § 3 Nr. 1 a) BremIFG ist.

Die Beklagte hat sich den Versagungsgrund des § 3 Nr. 1 a) BremIFG auch nicht selbst geschaffen, in dem sie sich per Email vom 24.03.2016 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 nur auf den schlichten Verweis auf nachteilige Auswirkungen auf die Beziehungen der Länder im Falle der Bekanntgabe der Informationen beschränken und zur Begründung auf die Ausführungen in der Email Sachsen-Anhalts vom 31.03.2016 verwiesen wurde, haben die Staatskanzleien von Sachsen-Anhalt, Thüringen und Bayern hinreichend deutlich dargelegt, warum mit nachteiligen Auswirkungen zu rechnen ist. Die Staats- bzw. Senatskanzleien Hamburgs, Berlins und Nordrhein-Westfalens haben außerdem dargelegt, welche weiteren Ausschlussgründe nach den jeweiligen Landesinformationsfreiheitsgesetzen in Betracht kommen. Damit ist die Annahme des Vorliegens des Ausschlussgrundes nach § 3 Nr. 1 a) BremIFG gerade nicht künstlich erschaffen, sondern nachvollziehbar begründet worden. Ob dies unter den Bundesländern, wie von der Klägerin behauptet, abgesprochen war oder nicht, kann daher dahinstehen. Das Ziel des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes, Transparenz zu schaffen (vgl. Drs. 16/1000), geht nur so weit, soweit keiner der Ausschlussgründe in den §§ 3 bis 6 BremIFG erfüllt ist. Auch wenn die Bundesländer die Verhandlungen zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag in Kenntnis der Geltung des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes geführt haben, bedeutet dies nicht, dass kein Vertrauenschutz bestanden hat bzw. nicht mehr besteht, da die Verhandlungen durch die einzelnen Bundesländer auch in Kenntnis des Schutzes des besonderen öffentlichen Belanges nach § 3 Nr. 1 a) BremIFG erfolgt sind. Soweit die Länder sich darauf berufen, dass sie die damaligen Verhandlungen in dem Vertrauen darauf geführt hätten, dass die vertretenen Positionen geheim sind und auch nach Abschluss der Verhandlungen geheim bleiben, erscheint dies daher legitim. So implizieren die Verweigerungen der Zustimmung der verschiedenen Bundesländer – auch wenn diese lediglich unter dem allgemeinen Hinweis erfolgt sind, dass die Informationsherausgabe nachteilige Auswirkungen auf die

Beziehungen der Bundesländer haben könne, bzw. Bezug auf die Stellungnahme Sachsen-Anhalts genommen wurde – , dass von einer Vertraulichkeit der ausgetauschten Argumente und Positionen ausgegangen worden ist.

Zwar handelt es sich bei den Verhandlungen zum Ersten Glücksspielstaatsvertrag grundsätzlich um einen abgeschlossenen Vorgang. Jedoch folgt daraus nicht zwingend, dass damit der Vertraulichkeitsschutz aufgehoben ist. Seit dem 05.05.2015 gilt im Rahmen des § 3 Nr. 1 a) BremIFG, dass der Informationszugangsanspruch nur ausgeschlossen ist, „solange“ das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf das Schutzbau der Beziehungen zu einem Land haben kann. Der Schutz des öffentlichen Interesses durch § 3 Nr. 1 a) BremIFG unterliegt damit nunmehr einer zeitlichen Beschränkung und greift nur solange, wie das Bekanntwerden der Information die Beziehungen zu einem anderen Land negativ berühren kann (vgl. Rossi, IFG, § 3 Nr. 3 Rn. 40). Der Abschluss des laufenden Verfahrens bildet dabei allerdings keine unüberwindbare zeitliche Grenze. 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 im Beratungsprozess beeinträchtigt werden können (BVerwG, Urt. v. 02.08.2012 – 7 C 7/12 – zu § 3 Nr. 3 b) IFG, Rn. 29 m.w.N., juris). Unabhängig davon, dass die Verhandlungen zum Glücksspielstaatsvertrag zwischenzeitlich wieder aufgenommen worden waren und nunmehr abgeschlossen sind, eine nochmalige Aufnahme der Vertragsverhandlungen aber spätestens mit Ablauf des Glücksspielstaatsvertrages möglich ist, ist hier der Umstand zu berücksichtigen, dass zehn Länder sich aufgrund der von der Beklagten initiierten Umfrage mit Email vom 24.03.2016 ausdrücklich gegen eine Herausgabe der begehrten Informationen ausgesprochen haben. Das Bekanntwerden bzw. die Herausgabe der Informationen entgegen dieser ausdrücklichen Verweigerung der Zustimmung kann wegen des daraus entstehenden Vertrauensverlustes folglich, solange von dieser Ablehnung der Herausgabe nicht Abstand genommen worden ist, nachteilige Auswirkungen auf die Beziehungen zu anderen Bundesländern im Sinne des § 3 Nr. 1 a) BremIFG haben. Auf die Frage der Gefährdung eines „behördlichen Beratungsprozesses“ kommt es insoweit nicht an.

Soweit die Klägerin einwendet, dass seitens der Beklagten nicht erwogen worden sei, inwieweit alle der begehrten Unterlagen vom Ausschlussgrund des § 3 Nr. 1 a) BremIFG betroffen seien, ist dem entgegen zu halten, dass keines der zehn Länder, die auf die Anfrage der Bremer vom 24.03.2016 geantwortet haben, Ausnahmen von der jeweilig zum Ausdruck gebrachten Verweigerung der Zustimmung zur Informationsherausgabe erklärt hat.

Auch die Protokolle der Ministerpräsidentenkonferenz und die Protokolle der Chefs der Staats- bzw. Senatskanzleien sind von dem Ausschlussgrund des § 3 Nr. 1 a) BreMIFG umfasst. Insoweit ist die erste Anfrage der Bremer mit Email vom 18.02.2016 zu berücksichtigen. Auch wenn die Berlin im Rahmen dieser Anfrage deutlich machte, dass keine Bedenken gegen die Einsichtnahme in die entsprechenden Protokolle zum Glücksspielstaatsvertrag bestanden, so hat hingegen die Staatskanzlei Mecklenburg-Vorpommern erklärt, dass maximal eine Einsichtnahme in die Protokolle der Ministerpräsidentenkonferenz, nicht aber in die Protokolle der Konferenz der Chefs der Staats- bzw. Senatskanzleien bejaht werde, sofern das Einsichtsbegehr nicht zurückgewiesen werden könne. Bayern sprach sich in einer Stellungnahme für eine restriktive Handhabung aus. Die Thüringer Staatskanzlei teilte mit, dass davon ausgegangen werde, dass die Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenz grundsätzlich nicht öffentlich seien.

Sofern die Klägerin in ihrem Schriftsatz vom 31.03.2017 geltend macht, dass es ihr – entgegen des Wortlautes des Klageantrages – nicht um sämtliche Unterlagen zum Glücksspielstaatsvertrag, sondern ausschließlich um solche gehe, welche die Automatenwirtschaft und Spielhallen beträfen, ändert dies nichts, da auch im Hinblick auf die Verweigerung der Erteilung einer Zustimmung zur gesamten Informationsherausgabe ohne Nennung entsprechender Ausnahmen durch zehn Bundesländer für diese Unterlagen der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 1 a) BreMIFG greift.

Daher kann schließlich dahinstehen, ob die Grundsätze der Betroffenheit des Kernbereiches exekutiver Eigenverantwortung auf den vorliegenden Fall übertragbar sind und ob ein Ausschluss des Anspruches auch nach § 4 Abs. 1 BemIFG in Betracht kommt.

II.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i. V. m. § 708 Nr. 11, § 709 Satz 2, § 711 ZPO.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann Zulassung der Berufung beantragt werden. Der Antrag ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils zu stellen und muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Der Antrag ist beim

Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195
Bremen, (Tag-/Nachtbriefkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einzureichen. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen, einzureichen.

Der Antrag muss von einem Rechtsanwalt oder einem sonst nach § 67 Abs. 4 VwGO zur Vertretung berechtigten Bevollmächtigten gestellt werden.

gez. Wollenweber

gez. Dr. K. Koch

gez. Gehrig