



Verwaltungsgericht Hamburg

Urteil

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsrechtssache

xxx,

- Kläger -

An Verkündungs
statt zugestellt.

g e g e n

xxx,

- Beklagte -

hat das Verwaltungsgericht Hamburg, Kammer 15, aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 24. November 2008 durch

die Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgericht xxx,
den Richter am Verwaltungsgericht xxx,
den Richter Dr. xxx,
den ehrenamtlichen Richter xxx,
die ehrenamtliche Richterin xxx,

für Recht erkannt:

Das Verfahren wird eingestellt, soweit der Kläger die Klage zurückgenommen hat.

Die Beklagte wird unter Aufhebung des Bescheids vom 25. September 2007 und des Widerspruchsbescheids vom 5. November 2007 verpflichtet, dem Kläger Einsicht in das vollständige Gutachten „xxx“ in seiner Originalfassung mit Ausnahme der Seiten 148 bis 151 zu gewähren.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe der festzusetzenden Kosten abwenden, wenn nicht der Kläger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe des zu vollstreckenden Betrags leistet.

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen dieses Urteil kann innerhalb eines Monats nach Zustellung schriftlich die Zulassung der Berufung beantragt werden.

Der Antrag ist bei dem Verwaltungsgericht Hamburg, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, zu stellen. Er muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, einzureichen.

Die Berufung ist nur zuzulassen,

- wenn ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen,
- wenn die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist,
- wenn die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat,
- wenn das Urteil von einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht oder
- wenn ein der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegender Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte und Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Ferner sind die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) bezeichneten Personen und Organisationen als Bevollmächtigte zugelassen. Ergänzend wird wegen der weiteren Einzelheiten auf § 67 Abs. 2 Satz 3, Abs. 4 und Abs. 5 VwGO verwiesen.

Auf die Möglichkeit der Sprungrevision nach § 134 VwGO wird hingewiesen.

Tatbestand:

Der Kläger begehrt Einsicht in das von der Beklagten in Auftrag gegebene Gutachten „xxx“.

Der Kläger unterrichtet an der Fakultät für Design, Medien und Information der Hamburger Hochschule für Angewandte Wissenschaften.

Die Beklagte verfolgt seit Anfang 2007 das so genannte Projekt „xxxx“. Das Projekt ist Teil des schon seit längerem verfolgten Leitbilds „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“. Ziel des Projekts ist, die Attraktivität der Stadt Hamburg im nationalen und internationalen Vergleich mit anderen Großstädten zu erhöhen. Das Projekt soll die Ansiedelung neuer Unternehmen und den Zuzug junger „Talente“ und Unternehmensgründer fördern. Im Rahmen dieses Projekts beauftragte die Beklagte im Frühjahr 2007 die Unternehmensberatung Roland Berger mit der Erstellung eines „xxxx-Gutachtens“ (im Folgenden: das „*Gutachten*“), das unter anderem Vorschläge für eine „Talentstrategie“ enthalten sollte. Für das Gutachten verglich die Unternehmensberatung die so genannten „Metropol- und Talentstrategien“ von sechs europäischen Großstädten. Hierzu wurden rund 2.700 Studierende und Berufstätige in Deutschland und im Ausland befragt. Die Kosten für die Erstellung des Gutachtens, einschließlich der Kosten für die Befragung der Studierenden, beliefen sich nach Angabe der Beklagten auf rund EUR 199.500. Für die Befragung der Berufstätigen zahlte die Beklagten den externen Gutachtern weitere EUR 39.900.

Am 26. Juni 2007 legte xxx den Endbericht der Untersuchungen vor. Mit der Pressemitteilung vom 19. Juli 2007 informierte die Beklagte die Öffentlichkeit über das Gutachten. Die in dem Gutachten vorgeschlagenen Maßnahmen wurden in allgemeiner Form zusammengefasst. Die Empfehlungen des Gutachtens würden nun behördenübergreifend evaluiert und in ein Handlungskonzept überführt.

Am 14. September 2007 beantragte der Kläger, ihm das Gutachten vollständig zur Verfügung zu stellen. Er wolle das Gutachten im vollen Wortlaut lesen und mit seinen Studenten besprechen.

Die Beklagte teilte dem Kläger am 15. September 2007 mit, dass das Gutachten nicht öffentlich zugänglich sei. Es diene als Grundlage für eine Drucksache, die Ende des Jahres der Bürgerschaft übersandt und dann veröffentlicht werde.

Der Kläger beantragte daraufhin durch die E-Mails vom 15. September, vom 21. September und vom 24. September 2007 erneut, ihm das Gutachten in der Originalfassung und im vollen Wortlaut zur Verfügung zu stellen: Nach dem Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetz (HmbIFG) sei er dazu berechtigt. Das Gutachten sei Gegenstand öffentlicher Diskussionen. Die Substanz der Argumente könne er nur anhand der Originalfassung des Gutachtens überprüfen. Das Gutachten sei aus Steuermitteln finanziert worden, der Vorgang der Bestellung und Erstattung des Gutachtens abgeschlossen.

Mit Bescheid vom 25. September 2007 lehnte die Beklagte den Antrag des Klägers auf Informationszugang ab: Zwar bestehe nach § 1 Abs. 1 HmbIFG grundsätzlich das Recht, Einsicht in die Akten der Beklagten zu nehmen. Der Zugang zum vollständigen Gutachtentext sei jedoch nach § 3 Nr. 3 des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz, IFG) ausgeschlossen. Danach sei die Willensbildung innerhalb der Regierung dem Informationsrecht des Bürgers entzogen. Die in dem Gutachten enthaltenen Informationen fielen in den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung. Das Gutachten sei im Zuge der Senatspolitik zur strategischen Weiterentwicklung des Leitbilds „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“ entwickelt worden. Es bilde den Beratungs- und Diskussionshintergrund für eine Bürgerschafts-Drucksache und sei damit Grundlage der politischen Willensbildung im Senat. Eine Herausgabe des vertraulich behandelten Gutachtens und die Veröffentlichung seines Inhalts beeinträchtigten den freien, unbeeinflussten Entscheidungsprozess des Senats.

Am 24. Oktober 2007 erhob der Kläger Widerspruch gegen den ablehnenden Bescheid: Es sei offensichtlich, dass das Gutachten insgesamt oder einzelne Aussagen daraus öffentlich verwendet und nicht vertraulich behandelt würden. Da es sich bei dem Gutachten um eine empirische Studie handle, könne die Methodik, die Repräsentativität der Erhebung und die Validität der Daten nur anhand des vollständigen Gutachtens geprüft werden. Da zudem die Hamburger Hochschulen von den Thesen des Gutachtens direkt angesprochen würden, sei das Interesse an der Einsichtnahme evident. Da der Senator für Wissenschaft und Forschung zudem mit Kenntnissen aus dem Gutachten an

die Öffentlichkeit trete, auszugsweise daraus zitiere, um im Wahlkampf gewisse Positionen zu besetzen, könne es sich bei dem Gutachten nicht mehr um einen Vorgang der Willensbildung innerhalb der Regierung handeln.

Durch Bescheid vom 5. November 2007 wies die Beklagte den Widerspruch zurück: Der Zugang zu den Informationen des Gutachtens sei nach § 3 Nr. 3 IFG ausgeschlossen. Der Kernbereich der politischen Willensbildung des Senats sei geschützt. Das Gutachten gehöre zu diesem Kernbereich. Es beinhalte eine Analyse zum Wirtschaftsstandort Hamburg vor dem Hintergrund der Förderung und Gewinnung von Talenten im Forschungs- und Wissenschaftsbereich und zeige bestimmte Handlungsbedarfe auf. Die in dem Gutachten dargestellten Daten und Informationen seien Gegenstand der laufenden politischen Diskussion und Grundlage einer in Kürze öffentlich bekannt zu gebenden Bürgerschafts-Drucksache. Bei einer vollständigen Veröffentlichung des Gutachtens könne die Entscheidungsfindung des Senats beeinträchtigt werden. Auch seien in diesem Fall konkrete Wettbewerbsnachteile zu befürchten. Der Ausschlussstatbestand hindere die Beklagte aber nicht, einzelne Informationen freiwillig zur Verfügung zu stellen.

Am 18. Dezember 2007 beschloss der Senat, nach interner Beratung auf der Grundlage des Gutachtens, ein Maßnahmenpaket zur Weiterentwicklung der Stadt Hamburg. Dieses wurde am gleichen Tag als Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft weitergeleitet (Bürgerschafts-Drucksache 18/7616, im Folgenden: die „*Senatsmitteilung*“): Unter Ziffer 2.2 der Senatsmitteilung werden die Ergebnisse des Gutachtens allgemein dargestellt. Ziffer 3 der Senatsmitteilung legt die strategischen Ziele fest. Unter Ziffer 4 werden die beschlossenen Maßnahmen erläutert und die Maßnahmen zur Umsetzung der Senatsbeschlüsse erläutert. Die Senatsmitteilung sieht vor, dass die Konzepte zur Umsetzung der Maßnahmen bis Ende 2008 zu erarbeiten sind.

Am 15. August 2008 teilte die Beklagte mit, dass sie das Gutachten im Internet mit Ausnahme der weiter als vertraulich eingestuften Seiten (Seiten 70 bis 92, 134 und 138, 148 bis 151) veröffentlicht habe (abrufbar unter www.hamburg.de/bwf/start-service).

Der Kläger hat bereits am 10. Dezember 2007 Klage erhoben: Die Einsichtnahme könne nicht mit Verweis auf § 3 Nr. 3 IFG verweigert werden. Die Meinungsbildung zum Inhalt des Gutachtens sei spätestens im Juli 2007 abgeschlossen gewesen; seitdem würden in

der Behörde auf dieser Basis Pressemeldungen und Vorträge veröffentlicht. Das Gutachten werde von der Beklagten nicht vertraulich behandelt. Vielmehr sei es von dem Senator für Wissenschaft und Forschung öffentlich im Wahlkampf für die Bürgerschaftswahl 2008 genutzt worden. Die Willensbildung innerhalb der Regierung sei offensichtlich beendet. Da zudem versucht werde, mit dem Gutachten die öffentliche Meinung zu beeinflussen, könne das Gutachten nicht mehr exklusiv für den internen Vorgang der Willensbildung reserviert werden. Auch habe die Beklagte nicht schlüssig dargelegt, dass das Gutachten eine Entscheidung der Behörde für Wissenschaft und Forschung unmittelbar vorbereite. Es sei zudem nicht ersichtlich, inwieweit die Entscheidung des Senats durch eine Freigabe des Gutachtens beeinträchtigt würde und Wettbewerbsnachteile zu befürchten seien. Die Gutachten zur Strategie der Hamburger Hochschulpolitik sollten in jedem Falle auch mit den Mitgliedern der Hamburger Hochschulen erörtert werden, was sich auch schon aus dem Hamburger Hochschulgesetz ergebe. Schließlich sei davon auszugehen, dass die Anwendungshinweise der Justizbehörde Hamburg zum HmbIFG, auf die sich die Beklagte berufe, dem Geist und Buchstaben des Informationsfreiheitsgesetzes nicht entsprächen. Das gesamte Informationsfreiheitsgesetz werde faktisch ausgehebelt, wenn jede Behörde erklären könne, dass die fraglichen Akten zur Entscheidungsfindung in der Landespolitik oder in der Behörde benötigt würden und später per Drucksache veröffentlicht werden sollten.

Der Kläger beantragt,

die Beklagte unter Aufhebung des Bescheids vom 25. September 2007 und des Widerspruchsbescheids vom 5. November 2007 zu verpflichten, dem Kläger Einsicht in das vollständige Gutachten „xxx“ in seiner Originalfassung mit Ausnahme der Seiten 148 bis 151 zu gewähren.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung führt die Beklagte aus: Ein Einsichtsrecht bestehe nach wie vor nicht. Vor dem Senatsbeschluss vom 18. Dezember 2007 sei der Zugang zu dem Gutachten nach § 3 Nr. 3 lit. b) IFG gesperrt gewesen. Die Vorschrift schütze die Vertraulichkeit der Beratung und damit insgesamt den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung. Hierzu habe bis zu der Entscheidung des Senats im Dezember 2007 auch das Gutachten gehört. Erst mit dem Beschluss des Senats vom 18. Dezember 2007 sei der Prozess der Ent-

scheidungsfindung innerhalb des Senats hinsichtlich der Ausrichtung der Talentstrategie und konkreter Maßnahmen abgeschlossen gewesen. Der Senat habe erst zu diesem Zeitpunkt über die nun vorliegende Talentstrategie abschließend befunden. *Nach* dieser Entscheidung sei der Zugang jedenfalls zu den als vertraulich eingestuftten Teilen des Gutachtens ausgeschlossen. Für die bislang gesperrten Seiten 148 bis 151 des Gutachtens folge dies aus § 3 Nr. 3 lit. b) IFG. Die genannten Seiten enthielten Vorschläge zu innerorganisatorischen Maßnahmen (Behördenneuordnung, Aufgabenverteilung). Diese Vorschläge seien noch nicht Gegenstand der Senatsentscheidung vom 18. Dezember 2007 gewesen. Für die weiteren Seiten 70 bis 92, 134 und 138 folge der Schutz aus § 3 Nr. 6 IFG: Die genannten Abschnitte enthielten die Ergebnisse der empirischen Befragungen mit detaillierten Informationen über Werte und bevorzugte Standortfaktoren der jeweiligen Zielgruppen (so genannte „*Profile*“, Seiten 70 bis 92). Darüber hinaus enthielten die gesperrten Seiten die darauf aufbauenden Marketinggrundsätze (so genannte „*Marketingbotschaften*“, Seiten 134 und 138). Durch eine Freigabe dieser Teile würden fiskalische Interessen beeinträchtigt. Das Gutachten besitze einen erheblichen wirtschaftlichen Wert. Die Stadt Hamburg konkurriere mit anderen Metropolen um die gleichen Zielgruppen. Die Profile und Marketingbotschaften verschafften der Beklagten einen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Metropolen. Bei einer Veröffentlichung der gesperrten Seiten ginge dieser Wettbewerbsvorteil und die damit verbundenen Chancen für die Stadt Hamburg verloren. Damit würden zugleich die Investitionen für das Gutachten in Höhe von über EUR 200.000 fehlschlagen. Dies widerspreche den haushaltsrechtlichen Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit. Die bislang gesperrten Teile seien privatrechtlichen Betriebsgeheimnissen gleichzusetzen und in gleichem Umfang zu schützen.

Die Kammer hat die Sache am 24. November 2006 mündlich verhandelt. Die Sachakten der Beklagten haben dem Gericht – mit Ausnahme der Originalfassung des streitgegenständlichen Gutachtens, insbesondere mit Ausnahme der gesperrten Abschnitte des Gutachtens – zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung vorgelegen.

Entscheidungsgründe:

I.

Soweit der Kläger seinen Antrag hinsichtlich der Seiten 148 bis 151 des Gutachtens zurückgenommen hat, wird das Verfahren eingestellt (§ 92 Abs. 3 Satz 1 VwGO).

II.

Der als Verpflichtungsklage statthafte Antrag (§ 1 Abs. 1 HmbIFG i.V.m. § 9 Abs. 4 IFG) ist zulässig und begründet.

Die Beklagte ist verpflichtet, dem Kläger Einsicht in die Endfassung des Originalgutachtens mit Ausnahme der Originalseiten 148 bis 151 zu gewähren. Die ablehnenden Bescheide vom 25. September 2007 und 5. November 2007 sind rechtswidrig und verletzen den Kläger in seinen Rechten (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

1. Der Kläger hat nach § 1 Abs. 1 HmbIFG i.V.m. § 1 Abs. 1 Satz 1, § 2 Nr. 1 IFG einen Anspruch, die End- und Originalfassung des Gutachtens mit Ausnahme der Originalseiten 148 bis 151 einzusehen. Nach diesen Vorschriften besteht ein Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen der Behörden der Freien und Hansestadt Hamburg. Das streitgegenständliche Gutachten ist eine amtliche Information nach § 2 Nr. 1 IFG, da es einem amtlichen Zweck beziehungsweise einem öffentlichen Interesse dient. Es ist Teil des Projekts „xxx“, das die Attraktivität der Freien und Hansestadt Hamburg für bestimmte Zielgruppen und damit den kulturellen und wirtschaftliche Erfolg der Stadt fördern soll. Allerdings ist der Zugang nach § 2 Nr. 1 Satz 2 IFG grundsätzlich nur zu der Endfassung des Gutachtens in seiner Originalfassung eröffnet. Entwürfe oder sonstige Vorarbeiten – deren Einsicht nicht Gegenstand dieses Rechtsstreits sind – können dagegen nur eingesehen werden, soweit sie zum Bestandteil des Vorgangs gemacht worden sind oder nach den Regeln der ordnungsgemäßen Aktenführung gemacht werden mussten (vgl. *Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2009, § 2 Rn. 48 ff.*).

2. Der Informationsanspruch des Klägers wird nicht durch einen der Ausnahmetatbestände in den §§ 3 bis 6 IFG beziehungsweise in § 1 Abs. 3 HmbIFG ausgeschlossen.

Soweit die Behörde sich auf einen oder mehrere dieser Ausnahmetatbestände beruft, muss sie die Voraussetzungen darlegen und beweisen (*Gesetzesbegründung, BT-Drs. 15/4493, S. 6, Sp. 2*). Die gesetzlichen Ausnahmetatbestände sind konkret und präzise. Nach den üblichen Auslegungsregeln sind sie eng zu verstehen und abschließend (*Gesetzesbegründung, BT-Drs. 15/4493, S. 9, Sp. 1*). Der Gesetzgeber hat gerade darauf verzichtet, einen generalklauselartigen Auffangtatbestand – etwa in Form einer Gemeinwohlklausel (vgl. § 29 Abs. 2 HmbVwVfG) – einzuführen (vgl. *Mecklenburg/Pöppelmann, Informationsfreiheitsgesetz Kommentar, § 3 Rn. 4*).

Die nach diesen Vorgaben auszulegenden Ausnahmetatbestände sind hier nicht erfüllt. Dabei konnte die Kammer für ihre Entscheidung davon absehen, die gesperrten Abschnitte des Gutachtens einzusehen beziehungsweise, bei einer Verweigerung der Beklagten nach § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO, die Sache für das so genannte „In-Camera-Verfahren“ nach § 99 Abs. 2 VwGO auf Antrag dem Obergerverwaltungsgericht vorzulegen. Die Beklagte kann die Einsicht in die gesperrten Teile des Gutachtens nämlich schon nach ihrem eigenen Vortrag – unabhängig von dem konkreten Inhalt dieser Abschnitte – nicht verweigern:

a. Der Informationszugang ist nicht nach § 3 Nr. 3 lit. b) IFG ausgeschlossen. Nach der Vorschrift besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn und solange die Beratung von Behörden beeinträchtigt wird. Das ist hier nicht der Fall.

Die Kammer hat bereits Bedenken, ob das Gutachten überhaupt in den *gegenständlichen* Anwendungsbereich der Ausnahmegvorschrift fällt. Geschützt ist die Information nach § 3 Nr. 3 lit. b) IFG nur, wenn durch den Zugang Beratungen beeinträchtigt werden. Der Begriff der Beratung ist dabei – wie bei der Parallelvorschrift in § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Umweltinformationsgesetz (UIG) – eng auszulegen (vgl. *Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2009, § 3 Rn. 122; Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, 2006, § 3 Rn. 44 f.*). Er erfasst die Vorgänge interner behördlicher Meinungsäußerung und Willensbildung, die sich inhaltlich auf die Entscheidungsfindung beziehen. Dem Schutz der Beratung unterfallen Interessenbewertungen und die Gewichtung einzelner Abwägungsfaktoren, die bei

Bekanntwerden Einfluss auf den behördlichen Entscheidungsprozess haben können. Der Schutz gilt danach vor allem dem Beratungsprozess als solchem, nicht jedoch dem Beratungsergebnis oder dem Beratungsgegenstand, zu dem insbesondere auch Sachinformationen und gutachterliche Stellungnahmen im Vorfeld gehören können. Die amtlichen Informationen sind deshalb nur dann nach § 3 Nr. 3 lit. b) IFG geschützt, wenn sie den Vorgang der behördlichen Willensbildung und Abwägung abbilden oder jedenfalls gesicherte Rückschlüsse auf die Meinungsbildung zulassen. Regelmäßig nicht geschützt ist dagegen das nur in die Beratung einfließende Gutachten, das den Beteiligten als gemeinsame Diskussionsgrundlage dient ohne den Beratungsprozess selbst abzubilden (vgl. *OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 15.9.1998, 4 L 129/98, Juris Rn. 43 ff., 50 – zu § 7 Abs. 1 Nr. 1 UIG a.F.*; einschränkend: *Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2009, § 3 Rn. 124*; *Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, 2006, § 3 Rn. 42*). Zwar sieht die Gesetzesbegründung vor, dass im Bereich der Ressortforschung bestimmte Forschungsergebnisse nach § 3 Nr. 3 IFG zurückgehalten werden können (*BT-Drs. 15/4493, S. 10, Sp. 2*). Ein genereller Schutz von Gutachten im Beratungsprozess lässt sich daraus jedoch nicht herleiten. Vielmehr ist im Einzelfall zu ermitteln, ob das Gutachten Rückschlüsse auf den Beratungsvorgang zulässt. Dies ist hier fraglich. Die Beklagte hat bislang weder konkret noch in allgemeiner Form dargelegt, inwieweit das Gutachten Aufschluss über die Beratung und Meinungsbildung innerhalb der Behörde beziehungsweise des Senats Aufschluss gibt. Sie hat dazu lediglich erklärt, dass die Maßnahmen „auf der Grundlage“ des Gutachtens erarbeitet wurden (*Klageerwiderung, S. 2*).

Die Frage kann letztlich offen bleiben. Jedenfalls ist der zeitliche Anwendungsbereich der Ausnahmegesetz nicht eröffnet. Nach § 3 Nr. 2 lit. b) IFG sind die Informationen nur geschützt, *solange* die Beratungen beeinträchtigt werden. Die Behörde kann die amtlichen Informationen deshalb nur solange zurückhalten, wie im konkreten Einzelfall eine Störung der Beratung zu befürchten ist (vgl. *OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 8.5.2008, 12 B 24.07, Juris Rn. 33 – zu § 8 Abs. 1 Satz 2 UIG*). Das ist dann nicht mehr der Fall, wenn die Beratungsergebnisse vorliegen und eine Entscheidung getroffen wurde (vgl. *VG Köln, Urteil vom 22.11.2007, 13 K 4113/06, Juris Rn. 25 zu § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG*; *Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2009, § 3 Rn. 127 f.*; *Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, 2006, § 3 Rn. 40*). Das gilt insbesondere auch für Unterlagen, die – wie hier – zum Gegenstand eines Kabinetts- beziehungsweise Senatsbeschlusses gemacht werden. Auch in diesen Fällen sind die Informationen regelmäßig nur bis zum Beschluss

des Kollegiums geschützt (vgl. *Gesetzesbegründung, BT-Drs. 15/4493, S. 7, Sp. 2*). Dagegen ist die Information in der anschließenden Phase der *Umsetzung* der Entscheidung nicht mehr geschützt. Dem steht nicht entgegen, dass jedenfalls bei komplexeren Entscheidungen auch noch in der Umsetzungsphase auf der Arbeitsebene über Detailfragen beraten wird. Wenngleich in solchen Fällen Beratung, Entscheidung und Entscheidungsvollzug somit nicht immer scharf zu trennen sind, endet der Informationsschutz regelmäßig mit der eigentlichen Sachentscheidung und wirkt nicht in der Vollzugsphase fort. Anderenfalls würde der eng auszulegende Ausnahmetatbestand konturlos und die zeitliche Grenze der Entscheidungsfindung aufgelöst. Die Behörde könnte die Informationen mit der Begründung, dass nach wie vor über Teilfragen beraten werde, letztlich beliebig lange zurückhalten. Der Informationszugang wäre erst nach dem vollständigen Vollzug wieder eröffnet. Eine solche Ausweitung ist weder mit dem Wortlaut von § 3 Nr. 3 IFG noch mit Grundsatz der Informationsfreiheit und der damit verbundenen Kontrolle der Verwaltung in Einklang zu bringen.

Danach kann die Beklagte die Informationen nicht zurückhalten: Sie hat selbst eingeräumt, dass der Entscheidungsfindungsprozess mit dem Senatsbeschluss am 18. Dezember 2007 und der Mitteilung an die Bürgerschaft beendet war. Nach dem Vortrag der Beklagten hatte der Senat zu diesem Zeitpunkt über die vorliegende Talentstrategie *abschließend* befunden. Der Prozess der Entscheidungsfindung war sowohl für die allgemeine Ausrichtung der Talentstrategie als auch für die konkret zu ergreifenden Maßnahmen abgeschlossen (Klageerwiderung, S. 2). Die Senatsmitteilung vom gleichen Tag listet die konkret beschlossenen Maßnahmen auf und legt den Zeitrahmen für die Umsetzung der Maßnahmen fest (Senatsmitteilung, Ziffer 4, S. 12 ff.). Hinsichtlich der noch im Streit stehenden Teile des Gutachtens (Seiten 70 bis 92, 134 und 138) beruft sich die Beklagte daher selbst nicht mehr auf § 3 Nr. 3 lit. b) IFG.

Der ergänzende Vortrag der Beklagten in der mündlichen Verhandlung gibt keinen Anlass zu einer anderen Beurteilung:

Die Beklagte hat zum einen vorgebracht, dass – auf politischer Ebene – nach wie vor Beratungen über das Projekt „xxx“ stattfänden mit dem Ziel die Strategie nach dem Regierungswechsel mit dem neuen Koalitionspartner abzustimmen und an dessen politische Vorstellungen anzupassen. Dies kann zu keiner anderen rechtlichen Bewertung

führen. Gegenstand und Ziel der Beratung sind nicht, den Senatsbeschluss vom 18. Dezember 2007 neu zu fassen oder grundsätzlich zu ändern. Erst recht ist nicht ersichtlich, dass das streitgegenständliche Gutachten in irgendeiner Weise den Stand dieser – politischen – Beratungen abbildet und die Vorlage des Gutachtens geeignet wäre, diese Beratungen ernstlich zu beeinträchtigen.

Die Beklagte hat zum anderen erklärt, dass – auf der Arbeitsebene in den zuständigen Fachbereichen – die Umsetzung der bereits im Dezember 2007 beschlossenen Maßnahmen nach wie vor andauere. Aus das steht dem geltend gemachten Anspruch nicht entgegen: § 3 Nr. 3 lit. b) IFG schützt regelmäßig nur den Vorgang der Beratung bis zur Entscheidungsfindung, nicht die Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen. Um diese allein geht es aber bei den noch andauernden Gesprächen auf der Arbeitsebene. Unabhängig davon ist auch nicht ersichtlich, dass im konkreten Fall die Herausgabe des Gutachtens geeignet wäre, etwaige Beratungen auf der Arbeitsebene zu beeinträchtigen. So hat die Beklagte selbst nicht vorgetragen und ist auch sonst nicht ersichtlich, dass und inwieweit die bislang gesperrten „Profile“ (Seiten 70 bis 92 des Gutachtens) konkrete Informationen zu dem noch andauernden Abstimmungsprozess zu Detailfragen enthalten. Dies gilt umso mehr für die „Marketingbotschaften“ (Seiten 134 und 138), die nach den Angaben der Beklagten ohnehin sehr allgemein gehalten und schon deshalb nicht geeignet sind, Rückschlüsse auf die Abstimmung zu Detailfragen in der Umsetzungsphase zu ermöglichen.

b. Der Informationszugang wird auch nicht durch § 1 Abs. 3 Nr. 5 HmbIFG i.V.m. § 4 IFG gesperrt.

Nach § 4 Abs. 1 IFG soll der Antrag auf Informationszugang abgelehnt werden für Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung, soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen beeinträchtigt würde (Satz 1). Gutachten der Stellungnahmen Dritter dienen regelmäßig nicht der unmittelbaren Entscheidungsfindung (Satz 2). § 1 Abs. 3 Nr. 5 HmbIFG weitert den Ausnahmetatbestand allerdings aus. Danach besteht – über die Grenzen von § 4 Abs. 1 IFG hinaus – generell kein Anspruch auf Zugang zu Informationen, die das laufende Verfahren betreffen (vgl. *Gesetzesbegründung, Bürgerschafts-Drs. 18/3909, S. 23*).

Der Ausnahmetatbestand greift hier jedoch nicht. Nach § 1 Abs. 3 Nr. 5 HmbIFG besteht der Schutz nur für das laufende Verfahren. Dieses endet mit Entscheidung beziehungsweise mit der Bekanntgabe der Entscheidung. Diese schon aus dem Wortlaut folgende zeitliche Grenze entspricht auch dem Sinn und Zweck der Vorschrift. § 1 Abs. 3 Nr. 5 HmbIFG i.V.m. § 4 IFG soll den geordneten Entscheidungs- und Verwaltungsablauf sicherstellen (*Gesetzesbegründung, BT-Drs. 15/4493, S. 12, Sp. 2*). Es handelt sich um eine den Verwaltungsprozess flankierende Ausnahme, die – wie § 3 Nr. 3 IFG und anders als die §§ 5, 6 IFG – nur den Prozess und nicht den Inhalt der Information als solchen schützt (*vgl. Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2009, § 4 Rn. 10 f.*). Der Verfahrensschutz endet mit der abschließenden Sachentscheidung. Er besteht deshalb im vorliegenden Fall nicht mehr. Die Beklagte hat, wie oben ausgeführt, selbst betont, dass der Entscheidungsprozess am 18. Dezember 2007 mit dem Beschluss des Senats beendet wurde. Die hieran anschließende Phase der Umsetzung des Beschlusses erfasst § 4 Abs. 1 Satz 1 IFG grundsätzlich nicht mehr. Anderenfalls würde der Anwendungsbereich der eng auszulegenden Ausnahmenvorschrift – wie auch bei § 3 Nr. 3 lit. b) IFG – unkontrollierbar ausgedehnt. Die Kammer verweist insoweit auf die Ausführungen zu § 3 Nr. 3 lit. b) IFG, die hier entsprechend gelten.

c. Die Beklagte kann sich ferner nicht auf den Schutz aus § 3 Nr. 6 IFG berufen. Nach § 3 Nr. 6 IFG ist der Informationszugang ausgeschlossen, wenn das Bekanntwerden der Information geeignet wäre, fiskalische Interessen des Bundes beziehungsweise der Beklagten im Wirtschaftsverkehr zu beeinträchtigen. Solche Interessen sind hier aber nicht betroffen.

Fiskalische Interessen im Wirtschaftsverkehr im Sinne von § 3 Nr. 6 IFG sind nur dort betroffen, wo der Staat wie ein Dritter als Marktteilnehmer am Privatrechtsverkehr und am Wirtschaftsleben teilnimmt, Staat und Private sich also auf der Ebene der Gleichordnung gegenüberstehen und die Informationen der öffentlichen Hand deshalb genauso schützwürdig wie die Privater sind (*vgl. Gesetzesbegründung, BT-Drs. 15/4493, S. 11, Sp. 2*). Durch den Zusatz „im Wirtschaftsverkehr“ hat der Gesetzgeber zusätzlich klargestellt, dass der Schutz nur dann besteht, wenn der Informationszugang die öffentliche Hand im Rahmen des erwerbswirtschaftlichen Handelns (Auftragsvergabe, Vermögensgeschäfte und -verwaltung, sonstiges erwerbswirtschaftliches Handeln) *unmittelbar* be-

hindert. Der Schutz greift dagegen nicht, soweit die Beklagte genuin hoheitlich handelt und durch den Informationszugang fiskalische Interessen nur mittelbar berührt werden. Insbesondere genügt für den Schutz nach § 3 Nr. 6 IFG nicht, dass der Informationszugang in irgendeiner Form Kosten verursacht oder schon getätigte finanzielle Aufwendungen frustriert (*vgl. BT-Drs. 15/5606, S. 5 f. – mit Blick auf den Fall, dass durch den Informationszugang Verwaltungskosten entstehen*).

Die genannten Einschränkungen betreffen den vorliegenden Fall nicht. Soweit die Beklagte im Rahmen des Projekts „xxx“ das Gutachten in Auftrag gegeben hat, verfolgt sie keine erwerbswirtschaftlichen, sondern unmittelbar öffentliche Interessen: Die Stadt Hamburg soll an Attraktivität gewinnen, es sollen Talente und innovative Kräfte aus anderen Metropolen angezogen werden und damit die Voraussetzung für die wirtschaftliche und kulturelle Weiterentwicklung der Stadt geschaffen werden. Die Beklagte handelt insoweit nicht als Vermögensträger, sondern in ihrer genuinen Funktion als Hoheitsträger, dem die Organisation des Gemeinwesens übertragen ist und der insoweit nicht selbst wirtschaftet, sondern die Rahmenbedingungen für den Wirtschaftsverkehr regelt.

Soweit die Beklagte sich in diesem Zusammenhang auf die Wettbewerbs- und Konkurrenzsituation zu anderen Metropolen beruft, geht es dabei gerade nicht um einen Wettbewerb mit Vermögensträgern im Wirtschaftsverkehr, sondern um die Konkurrenz verschiedener Hoheitsträger (Körperschaften des öffentlichen Rechts), die ihrerseits in Erfüllung des öffentlichen Auftrags das von ihnen verantwortete Gemeinwesen bestmöglich fördern. Ein solcher Wettbewerb zwischen verschiedenen Hoheitsträgern wird aber durch § 3 Nr. 6 IFG gerade nicht erfasst. Dass mit der Veröffentlichung des Gutachtens, wie die Beklagte vorgetragen hat, die Aufwendungen für das Gutachten in Höhe von rund EUR 240.000 verloren wären, führt zu keiner anderen Bewertung. Dabei kann dahinstehen, ob mit dem Informationszugang die Aufwendungen für das Gutachten tatsächlich entwertet würden. Das würde, wenn überhaupt, nur einen kleinen Teil der Kosten betreffen. Denn zum einen hat die Beklagte den Großteil des Gutachtens bereits veröffentlicht. Zum anderen hat sie mit dem Beschluss vom Dezember 2007 die meisten Teile des Gutachtens schon verwertet und umgesetzt. Unabhängig davon schützt § 3 Nr. 6 IFG die Beklagte, wie ausgeführt, gerade nicht davor, dass der Informationszugang bestimmte finanzielle Aufwendungen verursacht oder schon gemachte Aufwendungen

frustriert werden. Denn insoweit werden fiskalische Interessen der Beklagten allenfalls mittelbar berührt. Die Beklagte beruft sich letztlich auf Aufwendungen, die sie nicht im Wirtschaftsverkehr, sondern als Hoheitsträger in Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe getätigt hat.

§ 3 Nr. 6 IFG ist auf den vorliegenden Fall auch nicht entsprechend anzuwenden. Hierfür fehlt es bereits an einer planwidrigen Gesetzeslücke: Der Gesetzgeber hat die Ausnahmetatbestände in den §§ 3 ff. IFG präzise und konkret formuliert. Er hat betont, dass die Ausnahmen eng auszulegen sind und damit Lücken beim Geheimhaltungsschutz im Interesse des Informationsschutzes bewusst in Kauf genommen (*vgl. Gesetzesbegründung, BT-Drs. 15/4493, S. 9 Sp. 1*). Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Ausnahmetatbestände abschließend und regelmäßig nicht analogiefähig sind. Etwas anders kann allenfalls dort gelten, wo der Gesetzgeber ein schützwürdiges Interesse offensichtlich übersehen hat. Das ist hier jedoch nicht der Fall: Der Gesetzgeber hat gesehen und berücksichtigt, dass die öffentliche Hand Träger von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sein kann. Dementsprechend hat er in § 3 Nr. 6 IFG bewusst eine Entsprechung zum Schutz der wirtschaftlichen Interessen Dritter nach § 6 IFG vorgesehen. Zugleich hat der Gesetzgeber diesen Schutz aber ausdrücklich auf den Bereich des fiskalischen Handelns beschränkt und betont, dass Geschäftsgeheimnisse nur auf der Ebene der Gleichordnung schützenswert sind (*Gesetzesbegründung, BT-Drs. 15/4493, S. 11 Sp. 2*). Weiter hat der Gesetzgeber den Ausnahmetatbestand in § 3 Nr. 6 IFG im Gesetzgebungsverfahren durch den Zusatz „im Wirtschaftsverkehr“ noch einmal begrenzt und klargestellt, dass nur der Bereich erwerbswirtschaftlichen Handelns geschützt wird. Schließlich hat der Gesetzgeber das allgemeine Problem der Schutzwürdigkeit bestimmter Forschungsgutachten gesehen, aber gerade darauf verzichtet, Gutachten generell als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der öffentlichen Hand zu schützen. So erwähnt die Gesetzesbegründung zu § 3 Nr. 3 IFG den Schutz von Forschungsergebnissen im Bereich der Ressortforschung (*Gesetzesbegründung, BT-Drs. 15/4493, S. 10 Sp. 2*), die Gesetzesbegründung zu § 4 IFG weist auf den Schutz von Gutachten der Forschungs- und Kulturförderung hin (*Gesetzesbegründung, BT-Drs. 15/4493, S. 12 Sp. 2*). In beiden Fällen hat der Gesetzgeber aber gerade keinen umfassenden Schutz vorgesehen.

Selbst wenn man von einer planwidrigen Gesetzeslücke ausginge, ist nach dem Sinn und Zweck des Informationszugangs und der Ausnahmegesetzgebung die Interessenlage des vorliegenden Falles (Wettbewerb zwischen Hoheitsträgern *bei der Förderung* des Wirtschaftsverkehrs) mit der Interessenlage der durch § 3 Nr. 6 IFG geregelten Fälle (Wettbewerb zwischen Staat und Privaten *im* Wirtschaftsverkehr) nicht vergleichbar. Durch den Informationsanspruch (§ 1 IFG) sollen die demokratischen Beteiligungsrechte gestärkt und eine Kontrolle der Aktivitäten des Staates durch den Bürger ermöglicht werden (*Gesetzesbegründung, BT-Drs. 15/4493, S. 6*). Diese Kontrollrechte haben dort ihre besondere Berechtigung, wo die öffentliche Hand genuin hoheitlich handelt, öffentliche Interessen also unmittelbar berührt sind. Dagegen ist eine Einschränkung der Kontroll- und Informationsrechte leichter zu rechtfertigen, wenn die öffentliche Hand nur erwerbswirtschaftlich handelt, öffentliche Interessen allenfalls mittelbar berührt sind. Sieht der Gesetzgeber für diesen Fall – wie in § 3 Nr. 6 IFG – eine Ausnahmegesetzgebung vor, kann diese Ausnahme ohne ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung gerade nicht auf den Bereich hoheitlichen Handelns erstreckt werden. Allein die Tatsache, dass auch im Bereich des hoheitlichen Handelns Konkurrenz- und Wettbewerbssituationen mit anderen Hoheitsträgern entstehen können, ändert hieran nichts. Der Beklagten ist zwar zuzugeben, dass ein nachvollziehbares Interesse am Schutz der Informationen bestehen kann und de lege ferenda ein solcher Schutz gesetzlich vorgesehen werden könnte. Hiervon hat der Gesetzgeber jedoch bislang abgesehen.

d. Der Informationszugang wird auch nicht durch § 6 Satz 2 IFG ausgeschlossen. Nach der Vorschrift darf der Zugang zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nur gewährt werden, soweit der Betroffene eingewilligt hat.

Vorliegend kann offen bleiben, ob die Norm überhaupt die Interessen juristischer Personen des öffentlichen Rechts – hier die der Beklagten – schützt. Dagegen spricht, dass § 6 Satz 2 IFG nur die Einwilligung eines Dritten regelt. Der Fall, dass die den Zugang gewährende Behörde sich selbst auf Geschäftsgeheimnisse beruft, ist nicht ausdrücklich vorgesehen. Darüber hinaus werden die (fiskalischen) Interessen durch § 3 Nr. 6 IFG geschützt, der insoweit eine „Entsprechung zu dem Schutz wirtschaftlicher Interessen privater Dritten nach § 6 IFG“ darstellen soll (*bereits oben, Gesetzesbegründung, BT-Drs. 15/4493, S. 11 Sp. 2*). Dies spricht dafür, dass § 3 Nr. 6 IFG für die Beklagte eine abschließende Regelung trifft (*vgl. OVG Schleswig, Beschluss vom*

30.3.2005, 4 LB 26/04, *Juris Rn. 50 – zu § 11 IFG SH; Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, 2006, § 6 Rn. 68; a.A. Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2009, § 6 Rn. 47).*

Jedenfalls schützt § 6 IFG – wie auch § 3 Nr. 6 IFG – die Interessen der öffentlichen Hand nur, soweit diese wie ein Privater auf der Ebene der Gleichordnung handelt. § 6 IFG trägt der Berufs- und Eigentumsfreiheit beziehungsweise haushaltsrechtlichen Grundsätzen Rechnung (*vgl. Gesetzesbegründung, 15/4493, S. 14, Sp. 1*). § 6 IFG erlaubt dagegen nicht, Informationen zu sperren, die die öffentliche Hand in der Eigenschaft als Hoheitsträger im öffentlichen Interesse erlangt. Die Beklagte kann sich dabei auch nicht auf eine analoge Anwendung von § 6 IFG stützen. Insoweit verweist die Kammer auf die Ausführungen zu § 3 Nr. 6 IFG, die hier entsprechend gelten.

e. Die Beklagte kann sich schließlich auch nicht auf § 1 Abs. 3 Nr. 4 HmbIFG stützen. Nach der Vorschrift besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, soweit die Behörde oder die öffentlich-rechtlich organisierte Einrichtung Grundlagen- und anwendungsbezogene Forschung betreibt. Dies ist hier nicht der Fall.

Dabei kann dahinstehen, ob die „Profile“ und „Marketingbotschaften“ des Gutachtens zur Grundlagen- oder anwendungsbezogenen Forschung gehören oder in den Bereich der Politikberatung fallen, der durch § 1 Abs. 3 Nr. 4 HmbIFG nicht erfasst wird. Die hier handelnde Behörde für Wissenschaft und Forschung ist jedenfalls keine Stelle, die eine solche Forschung selbst betreibt. Auch der beauftragte Gutachter, das Unternehmen Roland Berger, ist keine Stelle im Sinn von § 1 Abs. 3 Nr. 4 IFG. Eine entsprechende Anwendung der Vorschrift auf den vorliegenden Fall scheidet ebenfalls aus. Zum einen fehlt es auch hier an einer Gesetzeslücke. Die landesgesetzlichen Ausnahmen sind in § 1 Abs. 3 IFG abschließend geregelt. Eine Ausweitung des Ausnahmetatbestands ist zudem mit dem Normzweck nicht zu vereinbaren. Die Norm beabsichtigt den Schutz der Forschungseinrichtungen. Geschützt sind damit nicht die Forschungsergebnisse als solche, sondern die *Forschungseinrichtungen* (Universitäten, spezielle Forschungseinrichtungen) beziehungsweise der Wettbewerb zwischen den Forschungseinrichtungen. Diese sollen nicht verpflichtet werden, die von ihnen erreichten Forschungsergebnisse preis zu geben. Nicht bezweckt ist dagegen der generelle Schutz von Forschungsergebnissen, die eine andere Behörde im Rahmen von Gutachten zur Vorbereitung politischer Prozesse erhält. Eine Ausweitung des Schutzes auf den gesamten Bereich der

Forschungsgutachten würde zudem den nur begrenzten Schutz solcher Gutachten (vgl. § 3 Nr. 3 IFG [Ressortforschung]; § 4 IFG i.V.m. § 1 Abs. 3 Nr. 5 IFG; vgl. auch § 9 Abs. 2 HmbIFG-Entwurf, Bürgerschafts-Drs. 19/1283) übergehen.

3. Das Gutachten kann dem Kläger nach § 1 Abs. 2 Satz 1 IFG durch Akteneinsicht oder in sonstiger Weise zur Verfügung gestellt werden. Die Kammer weist in diesem Zusammenhang vorsorglich auf Folgendes hin: Soweit der Kläger für die Einsicht die Übersendung einer Kopie des Originalgutachtens (mit Ausnahme der Seiten 149 bis 151) begehrt, dürfte dem nach § 1 Abs. 2 Satz 2, 3 IFG zu entsprechen sein. Ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand wird durch die Kopie des Gutachtens nicht verursacht.

III.

Die Beklagte hat die Kosten des Verfahrens nach §§ 154 Abs. 1, 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO zu tragen, da der Kläger nur zu einem geringen Teil unterlegen ist. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit und die Abwendungsbefugnis folgt aus § 167 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 VwGO i.V.m. den §§ 708 Nr. 11, 711 Sätze 1 und 2, 709 Satz 2 ZPO.