

Verwaltungsgericht Gelsenkirchen, 17 K 3954/05

Datum: 26.11.2009
Gericht: Verwaltungsgericht Gelsenkirchen
Spruchkörper: 17. Kammer
Entscheidungsart: Beschluss
Aktenzeichen: 17 K 3954/05

Schlagworte: Zentrale Studienplatzvergabe, Angaben und Mitteilungen anderer Länder, Datenhoheit, Informationsfreiheit, Informationsaustausch, öffentliche Stelle, Sitzung, Protokoll, Verwaltungsausschuss, ZVS, Beratung, Vertraulichkeit, freier Meinungs-austausch, Öffentlichkeit, Ergebnis, Beratungsverlauf, Geheimhaltung, Verfahren, Willensbildung, Abschluss, Entwurf, Gremienberatung, Entscheidungsvorbereitung

Normen: VwGO § 99 Abs 2; IFG NRW §§ 4, 6 Abs 1 Satz 1, 7 Abs 1, 7 Abs 2, 7 Abs 3

Tenor: Der Beklagte wird aufgefordert, die Unterlagen, in die der Kläger Einsicht begehrt, nämlich

129. Sitzung des Verwaltungsausschusses (VA) am 00.00.0000

TOP 4: Bericht des UA "KapVO" zur Einführung eines Kostennormwertverfahrens

131. Sitzung des VA vom 00.00.0000

TOP 3 b: Jährliche Studienplatzvergabe in der Ausländerquote § 12 Abs. 1 Nr. 1 VergabeVO - ZVS

TOP 6: Kapazitätsermittlung hier: Bericht an die KMK

133. Sitzung des VA vom 00.00.0000

TOP 13: Verschiedenes

Kapazitätsberechnung, Kapazitätsklagen

135. Sitzung des VA vom 00.00.0000

TOP 3c): Studierfähigkeitstest

TOP 4b): Auswahl nach Wartezeit hier: § 14 Abs. 7

84. Sitzung des Beirates der ZVS vom 00.00.0000

TOP 6: Vorschläge der Universität Leipzig für die Studienplatzvergabe im Studiengang Tiermedizin

TOP 9: Erfahrungen mit der erhöhten Ausländerquote

TOP 14: Kapazitätsermittlung im Studiengang Medizin hier: Auswirkungen der neuen ÄAppO

86. Sitzung des Beirates der ZVS am 00.00.0000

TOP 8: Richtlinien des Verwaltungsausschusses

Fallgruppe 1 - Anforderungen an fachärztliche Gutachten

TOP 10: Werbung von auf das Hochschulrecht spezialisierten Rechtsanwaltskanzleien im ZVS-Info

87. Sitzung des Beirates der ZVS am 00.00.0000

TOP 7: Krankenversorgungsabzug im Studiengang Tiermedizin

88. Sitzung des Beirates der ZVS am 00.00.0000

TOP 7: Teilzeitstudium als Parkstudium

99. Sitzung des Unterausschusses (UA) KapVO am 00./00.00.0000

TOP 4: Weiterentwicklung des Kapazitätsrechts

TOP 5: Ausbildungsaufwand für Bachelor- und Masterstudiengänge

TOP 6: Krankenversorgungsabzug im Studiengang Tiermedizin

TOP 8 a) Werbung von auf das Hochschulrecht spezialisierten
Rechtsanwaltskanzleien

100. Sitzung des UA KapVO vom 00./00.00.0000

TOP 3: Ausbildungsaufwand für Bachelor- und Masterstudiengänge

TOP 5: Weiterentwicklung des Kapazitätsrechts

TOP 6: Kapazitätsentwicklung im Studiengang Medizin

TOP 7: Krankenversorgungsabzug im Studiengang Tiermedizin

128. Sitzung des UA VergabeVO

TOP 9: Werbung von auf das Hochschulrecht spezialisierten
Rechtsanwaltskanzleien

130. Sitzung des UA VergabeVO am 00.00./00.00.0000

TOP 7: Angabe der "Bezeichnung der Krankheit" im fachärztlichen
Gutachten

132. Sitzung des UA VergabeVO am 00./00.00.0000

TOP 5: Neuordnung der Hochschulzulassung a) bis d)

TOP 6: Änderung der Vergabeverordnung

Auswahl nach Wartezeit

133. Sitzung des UA VergabeVO 00./00.00.0000

TOP 5e): § 19 Abs. 2 Satz 2 Erneute Zulassung nach einer Zulassung im

Losverfahren

TOP 5f): § 22 Abs. 2 Satz 2 Ergänzung der Regelungen zu den Teilstudienplätzen

TOP 9: Auswirkungen der Verkürzung der Schulzeit auf das zentrale Vergabeverfahren

96. Sitzung Arbeitsgruppe Medizin am 00./00.00.0000

TOP 6c): Gerichtsbeschlüsse zum Krankenversorgungsabzug

97. Sitzung der Arbeitsgruppe Medizin 00./00.00.0000

TOP 6a): Krankenversorgungsabzug im Studiengang Tiermedizin

TOP 6b): Ausbildungsaufwand Bachelor- und Masterstudiengänge

98. Sitzung Arbeitsgruppe Medizin 00.00.0000

TOP 3: Kapazitätsermittlung im Studiengang Medizin

TOP 3a): Krankenversorgungsabzug im Studiengang Zahnmedizin

TOP 4: Kapazitätsermittlung im Studiengang Tiermedizin

99. Sitzung Arbeitsgruppe "Medizin" 00.00.0000

TOP 3: Kapazitätsermittlung im Studiengang Medizin

TOP 4: Kapazitätsermittlung im Studiengang Zahnmedizin

TOP 7a): Novellierung der Approbationsordnung für Zahnärzte

dem Gericht bis spätestens zum 30. Dezember 2009 zur Prüfung vorzulegen,

ob und inwieweit diese Unterlagen Datenangaben anderer Bundesländer

enthalten,

ob und inwieweit diese Unterlagen Äußerungen oder Bewertungen der Sitzungsteilnehmer zum Sachverhalt enthalten,

ob und inwieweit diese Unterlagen Beratungsergebnisse in Form von Beschlüssen zu den in Art. 4 Abs. 2 Staatsvertrag genannten Aufgabenbereichen bzw. beschlossenen Vorschlägen, Empfehlungen oder Stellungnahmen enthalten,

ob und inwieweit diese Unterlagen Entwürfe zu Entscheidungen enthalten,

ob und inwieweit diese Unterlagen Arbeiten und Beschlüsse enthalten, die in einem unmittelbaren zeitlichen und sachlichen Zusammenhang mit einem konkreten Entscheidungsfindungsprozess stehen und die über den Entwurfsstatus hinausgehen und

welchem konkreten Entscheidungsfindungsprozess die jeweiligen Beratungen dienten und ob dazu eine die Gremienberatungen abschließende Entscheidung des Verwaltungsausschusses der ZVS vorliegt.

G r ü n d e :	1
I.	2
Der Beschluss ergeht im Hinblick auf die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts im Rahmen des durchgeführten Zwischenverfahrens gemäß § 99 Abs. 2 VwGO (Beschluss vom 31. August 2009 - 20 F 10.08 -). Danach bedarf es einer förmlich verlautbarten Entscheidung in Gestalt eines Beweisbeschlusses des Hauptsachegerichts zur Entscheidungserheblichkeit der fraglichen Akten.	3
Die Kammer benötigt die im Beschlusstenor benannten Unterlagen, um ihrer Pflicht zur umfassenden Aufklärung des Sachverhalts nachzukommen. Das Gericht legt bei der Prüfung der Begründetheit der als Verpflichtungsklage in Form der Untätigkeitsklage (§ 75 VwGO) ohne weiteres zulässigen Klage Folgendes zugrunde:	4
1.	5
Der Beklagte ist als Behörde einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts (vgl. Art. 1 Abs.1 des Staatsvertrages über die Vergabe von Studienplätzen vom 22. Juni 2006 - Staatsvertrag -), die der Rechts- und Fachaufsicht des Landes Nordrhein-Westfalen	6

unterliegt (Art. 2 Abs. 3 Staatsvertrag), eine Stelle im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 IFG NRW. Er übt in Wahrnehmung der gemäß Art. 1 Abs. 1 Staatsvertrag übertragenen Aufgaben Verwaltungstätigkeit aus. Damit steht dem Kläger mangels spezieller Regelungen im Sinne von § 4 Abs. 2 IFG NRW gemäß § 4 Abs. 1 IFG NRW ein Informationsrecht zu, soweit nicht Ausschlussgründe nach §§ 6 bis 9 IFG NRW entgegenstehen. Der Beklagte beruft sich zur Begründung seiner Weigerung, den begehrten Informationszugang zu gewähren, auf die Ausschlussgründe gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 Buchst. c), § 7 Abs. 1 und § 7 Abs. 2 Buchst. a) IFG NRW.

- a. 7
- Gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 Buchst. c) IFG NRW ist ein Antrag auf Informationszugang abzulehnen, soweit und solange durch das Bekanntwerden der Information Angaben und Mitteilungen öffentlicher Stellen des Bundes oder anderer Länder ohne deren Zustimmung offenbart würden. 8
- Hier kommen "Angaben und Mitteilungen" im Sinne des § 6 Abs. 1 Satz 1 Buchst. c) IFG NRW als Inhalt der vom Kläger heraus verlangten Sitzungsprotokolle in Betracht. Diese umfassen im Sinne eines weiten Begriffsverständnisses jeden Datenaustausch unabhängig vom Inhalt und von der Darstellungsform; auf eine Geheimhaltungsbedürftigkeit der Daten kommt es ebenso wenig an wie auf eine sonstige Beeinträchtigung in welcher Form auch immer. 9
- Vgl. Haurand/Stollmann, in: Praxis der Kommunalverwaltung, Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen, Kommentar, Stand: April 2003, § 6 Anm. 4; Franßen/Seidel, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, Kommentar, § 6, Rdnr. 794. 10
- Denn geschützt werden soll der innerbehördliche Informationsaustausch und damit auch die Datenhoheit anderer Länder, über die der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber nicht verfügen kann. Nach dem Vortrag des Beklagten beinhalten die vom Kläger heraus verlangten Unterlagen Datenangaben anderer Länder. 11
- Es stehen hier auch öffentliche Stellen anderer Länder im Sinne des § 6 Abs. 1 Satz 1 Buchst. c) IFG NRW in Rede. Öffentliche Stellen sind nach der Legaldefinition des § 2 Abs. 1 Satz 1 IFG NRW Behörden, Einrichtungen und sonstige öffentliche Stellen von in der Vorschrift im Einzelnen aufgezählten Rechtsträgern. Dem Kläger geht es um Einsicht in Sitzungsprotokolle des Verwaltungsausschusses und des Beirates der ZVS sowie der nach § 17 Abs. 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung für den Verwaltungsausschuss und den Beirat der ZVS - GGO - eingesetzten Unterausschüsse "Kapazitätsverordnung" und "Vergabeverordnung" bzw. der Arbeitsgruppe "Medizin". Dem Verwaltungsausschuss der ZVS gehören gemäß Art. 4 Abs. 1 Satz 1 Staatsvertrag je ein Vertreter der für das Hochschulwesen zuständigen Ministerien der Länder an. Daneben nimmt gemäß § 3 GGO je ein Vertreter der Finanzministerien der Länder Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg mit beratender Stimme an den Sitzungen teil. Ebenso arbeiten in den Unterausschüssen und Arbeitsgruppen Vertreter der Länder mit. 12
- Vgl. Seite 3 der Entscheidung des Ministeriums für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen vom 11. März 2008 (Bl. 69 der Gerichtsakte) sowie den Vermerk des Berichterstatters vom 26. November 2009 (Bl. 102 R der Gerichtsakte). 13

Dem Beirat der ZVS gehört nach Art. 5 Abs. 1 Staatsvertrag ein Vertreter je Land an, der von den staatlichen Hochschulen des Landes bestimmt wird. Sämtliche Gremien sind damit mit Personen öffentlicher Stellen anderer (als Nordrhein-Westfalen) Länder besetzt, die dort als Vertreter ihrer jeweiligen Landesbehörde bzw. -hochschulen fungieren und als solche gegebenenfalls Daten öffentlicher Stellen ihres Landes weitergeben.	14
Eine Zustimmung der betroffenen Länder liegt nach den unwidersprochen gebliebenen Angaben des Beklagten nicht vor.	15
Nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Buchst. c) IFG NRW kann der Informationszugang nur verweigert werden, "soweit und solange" die jeweils in Rede stehenden Daten offenbart würden. Das heißt, dass der übrige Inhalt der vom Kläger heraus verlangten Protokolle, also soweit es nicht um "Angaben und Mitteilungen" geht, nicht unter Berufung auf § 6 Abs. 1 Satz 1 Buchst. c) IFG NRW vom Beklagten zurückgehalten werden darf. Dabei ist im Rahmen dieses Tatbestandsmerkmals zu prüfen, ob der oben beschriebene Schutzzweck der Norm die Verweigerung des Informationszugangs (noch) trägt, also z.B. dann nicht, wenn Daten betroffen sind, die bereits anderweitig veröffentlicht wurden.	16
Vgl. Haurand/Stollmann, a.a.O., § 6 Anm. 1.	17
Es kommt somit darauf an, ob und inwieweit die vom Kläger heraus verlangten Unterlagen Datenangaben anderer Länder enthalten und um welche Daten es sich dabei konkret handelt.	18
b.	19
Gemäß § 7 Abs. 1 Alt. 3 IFG NRW ist der Antrag auf Informationszugang abzulehnen für Protokolle vertraulicher Beratungen.	20
Vorliegend handelt es sich um Beratungen im Sinne dieser Vorschrift. Vom Begriff erfasst wird der Vorgang des gemeinsamen Überlegens, Besprechens bzw. Beratschlagens zum Zwecke der Entscheidungsfindung.	21
Vgl. OVG Schleswig, Beschluss vom 15. September 1998 - 4 L 139/98 -, juris; Haurand/Stollmann, a.a.O., § 7 Anm. 2.2.	22
Dass in den Sitzungen, deren Protokolle der Kläger heraus verlangt, Beratungen im genannten Sinne stattgefunden haben, ist nicht zu bezweifeln. Der Beklagte hat insoweit unwidersprochen vorgetragen, die ("Verlaufs-")Protokolle schilderten den wesentlichen Sitzungsverlauf mit Darstellung der unterschiedlichen Auffassungen der Sitzungsteilnehmer sowie der Beschlüsse samt Abstimmungsergebnissen.	23
Diese Beratungen sind auch als vertraulich anzusehen. Für die Annahme einer vertraulichen Beratung erforderlich ist, dass die Beratung aus bestimmten Gründen eine gewisse Vertraulichkeit genießt. Diese Gründe haben sich am Schutzzweck der Norm zu orientieren, der darin liegt, dass eine offene Meinungsbildung und ein freier Meinungsaustausch geschützt werden soll, um eine effektive, funktionsfähige, objektive und neutrale Entscheidungsfindung zu gewährleisten.	24
Vgl. OVG NRW, Urteil vom 09. November 2006 - 8 A 1679/04 -, NWVBl. 2007, 187 m.w.N.; OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 14. Dezember 1999 - 4 M 102/99 -, juris.	25
Davon ausgehend genießen die Beratungen der hier in Rede stehenden Gremien eine	26

gewisse Vertraulichkeit im beschriebenen Sinn. Darauf weist bereits der Umstand, dass die Sitzungen nicht öffentlich sind. Entsprechend der aus Art. 1 Abs. 1 Satz 1, Art. 4 Abs. 2 und Art. 5 Abs. 2 Staatsvertrag ersichtlichen Aufgabenstellung der ZVS bzw. des Verwaltungsausschusses und des Beirats dient deren Tätigkeit u.a. der Findung von einheitlichen Maßstäben zur Bestimmung von (Hochschul-)Zulassungszahlen und der zentralen Studienplatzvergabe. Beteiligt an diesem Willensbildungsprozess innerhalb der hier in Rede stehenden Gremien sind - wie dargelegt - Vertreter aller Länder bzw. Vertreter der staatlichen Hochschulen der Länder. Diese Ausgestaltung der Mitgliedschaft in den Gremien des ZVS und die Bedeutung der von der ZVS und seinen Gremien zu erfüllenden Gestaltungsaufgaben mit zum Teil politischem Charakter legen nahe, dass sich die interne Willensbildung regelmäßig unter Zusammenführung nicht zuletzt politisch motivierter divergierender Länder- bzw. Hochschulinteressen vollzieht. Dabei ist die Arbeit nicht nur des Verwaltungsausschusses und des Beirates, sondern auch die der zuarbeitenden Unterausschüsse und Arbeitsgruppen darauf angewiesen, dass sich die Mitglieder unbefangen äußern können, ohne sich in der Öffentlichkeit für die von ihnen geäußerte, möglicherweise politisch umstrittene Meinung rechtfertigen zu müssen und ohne befürchten zu müssen, dass die Verhandlungspositionen des von ihnen vertretenen Landes bzw. der von ihnen vertretenen Hochschulen zum Gegenstand öffentlicher Diskussionen wird. Dies wäre geeignet, den internen Entscheidungsfindungsprozess nicht unerheblich zu beeinflussen und würde dadurch zu Nachteilen für deren Aufgabenerfüllung führen. Die Gremien der ZVS sind auf einen durch äußere Beeinflussung möglichst ungestörten Willensbildungsprozess gerade deshalb in besonderem Maße angewiesen, weil sie - wie aufgezeigt - unterschiedliche politische Positionen der Länder bzw. Hochschulen in einer Regelung, die bundesweit Geltung beansprucht, vereinigen sollen. Dies unterstreicht die Bedeutung dieser Aufgaben und rechtfertigt die Annahme der Vertraulichkeit der streitigen Beratungen, die nach dem unwidersprochen gebliebenen Vortrag des Beklagten der Erfüllung gerade der hier in Rede stehenden Aufgaben dienen.

Umfasst das Auskunftsbegleichen des Klägers daher Protokolle vertraulicher Beratungen i.S.d. § 7 Abs. 1 Alt. 3 IFG NRW, wird von dieser Schutzvorschrift indes nicht der gesamte Protokollinhalt vor Einsicht geschützt. Erfasst werden damit nur die eigentlichen Beratungs- und Abwägungsvorgänge, also der Beratungsverlauf selbst mit den streitigen oder einvernehmlichen Äußerungen der Sitzungsteilnehmer zum Sachverhalt einschließlich ihrer Bewertung desselben sowie - vgl. § 7 Abs. 3 Satz 2 IFG NRW - auch die Beratungsergebnisse in Form von Beschlüssen zu den in Art. 4 Abs. 2 Staatsvertrag genannten Aufgabenbereichen bzw. beschlossenen Vorschlägen, Empfehlungen oder Stellungnahmen, nicht aber die den Beratungen zugrundeliegende Sachinformationen (Beratungsgegenstand und -grundlagen).

27

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 05. September 2006 - 8 A 2190/04 -, NWVBl. 2007, 184 m.w.N.; Franßen/Seidel, a.a.O., § 7 Rdnr. 823 jeweils mit abweichender Ansicht hinsichtlich des Beratungsergebnisses, was mit Blick auf § 7 Abs. 3 Satz 2 IFG NRW allerdings unzutreffend sein dürfte.

28

Es kommt im Rahmen des Geheimhaltungsgrundes nach § 7 Abs. 1 Alt. 3 IFG NRW daher darauf an, ob und inwieweit die vom Kläger heraus verlangten Protokolle Beratungsergebnisse im o.g. Sinn sowie (streitige oder einvernehmliche) Beiträge der Sitzungsteilnehmer enthalten, die den jeweiligen Sachverhalt betreffen und diesen einer Bewertung unterziehen. Nach dem Vortrag des Beklagten enthalten die Protokolle sowohl die Wiedergabe des Beratungsverlaufs als auch die Beratungsergebnisse.

29

Mit Blick auf § 7 Abs. 3 Satz 2 IFG NRW, wonach Ergebnisse von Protokollen vertraulichen

30

Inhalts nach Abschluss des jeweiligen Verfahrens zugänglich zu machen sind, kommt es hinsichtlich der Geheimhaltungsbedürftigkeit der Beratungsergebnisse hier ggf. weiter darauf an, ob das jeweilige Verfahren abgeschlossen ist. Abschluss des Verfahrens bedeutet, ob der Entscheidungsfindungsprozess zu den jeweils behandelten Fragestellungen beendet ist, also die Beratungen dazu inzwischen zu einem Ergebnis geführt haben, hier in Gestalt einer sämtliche Gremienberatungen abschließenden Entscheidung des Verwaltungsausschusses als dem nach dem Staatsvertrag (vgl. Art 4 Abs. 2) allein mit Entscheidungskompetenz ausgestatteten Organ der ZVS.

Dem Verwaltungsausschuss ist zwar mit dem Beirat ein weiteres Organ zur Seite gestellt worden; dieser ist in seiner Funktion jedoch lediglich auf Empfehlungen und Anhörungsrechte beschränkt (vgl. Art 5 Staatsvertrag). 31

Dieses Begriffsverständnis trägt dem Schutzzweck des § 7 Abs. 1 IFG NRW Rechnung und berücksichtigt bei einem wie regelmäßig und auch hier hierarchisch gegliederten Verwaltungsaufbau, bei dem ein einziges Entscheidungsorgan ihm zuarbeitende nachgeordnete Gremien zur internen Entscheidungsvorbereitung einrichtet und dem ein weiteres (Beratungs-)Organ ohne Entscheidungskompetenz zur Seite gestellt ist, dass der interne Willensbildungsprozess über sämtliche Stufen der Entscheidungsfindung bis zur abschließenden Entscheidung des dazu berufenen Organs geschützt bleibt. 32

Mit Blick auf § 7 Abs. 3 Satz 2 IFG NRW kommt es mithin ggf. ferner darauf an, welchem konkreten Entscheidungsfindungsprozess die hier in Rede stehenden Beratungen dienen und ob dazu eine die Gremienberatungen abschließende Entscheidung des Verwaltungsausschusses der ZVS vorliegt. Entscheidungen in diesem Sinn könnten etwa Beschlüsse zum inzwischen in Kraft getretenen Staatsvertrag, zu Vorschriften des Hochschulrahmengesetzes oder der Vergabeverordnung bzw. der Kapazitätsverordnung sein. 33

c. 34

Gemäß § 7 Abs. 2 Buchst. a) IFG NRW soll der Antrag abgelehnt werden, wenn sich der Inhalt der Information auf den Prozess der Willensbildung innerhalb von und zwischen öffentlichen Stellen bezieht. 35

Zweck der Bestimmung ist es, die nach außen vertretene Entscheidung einer Behörde nicht dadurch angreifbar zu machen, dass interne Meinungsverschiedenheiten oder unterschiedliche Auffassungen zwischen mehreren beteiligten Stellen veröffentlicht werden. Das Prinzip der Einheit der Verwaltung soll dazu führen, dass staatliche Maßnahmen nicht als Entscheidung einer bestimmten Person oder einer Organisationseinheit, sondern als solche des Verwaltungsträgers wahrgenommen werden. Aufgrund dessen ist zwischen den Grundlagen und Ergebnissen der Willensbildung auf der einen Seite und dem eigentlichen Prozess der Willensbildung zu unterscheiden. Der Ausschlussgrund greift deshalb nur für Anordnungen, Äußerungen und Hinweise ein, die die Willensbildung steuern sollen. Soweit hingegen der Inhalt der Entscheidung betroffen ist, wie etwa bei der Mitteilung von Tatsachen oder Hinweisen auf die Rechtslage, ist dies nicht als ein Teil des Willensbildungsprozesses anzusehen mit der Folge, dass die Voraussetzungen des Ausschlussgrundes nicht vorliegen. Einschränkend mit Blick auf den Schutzzweck der Norm und die Vorschrift des § 7 Abs. 1 Alt. 2 IFG NRW unterfallen jedenfalls solche Unterlagen nicht dem § 7 Abs. 2 Buchst. a) IFG NRW, die weder interne Meinungsverschiedenheiten noch unterschiedliche Auffassungen innerhalb einer Behörde oder zwischen verschiedenen 36

Behörden erkennen lassen.

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 09. November 2006 - 8 A 1679/04 -, a. a. O.; Haurand/Stollmann, a. a. O., § 7, Anm. 3; Franßen/Seidel, a.a.O., § 7, Rdnr. 834. 37

Die streitgegenständlichen Protokolle beziehen sich auf Gremienberatungen, die dem Willensbildungsprozess innerhalb der ZVS zuzuordnen sind. Da der oben umrissene Schutzzumfang des § 7 Abs. 2 Buchst. a) IFG NRW hier im Ergebnis hinter dem des § 7 Abs. 1 Alt. 3 IFG NRW zurückbleibt, kommt jenem Tatbestand hier keine entscheidungserhebliche Bedeutung zu. 38

d. 39

Gemäß § 7 Abs. 1 Alt. 1 IFG NRW ist der Antrag auf Informationszugang abzulehnen für Entwürfe zu Entscheidungen. 40

Der Beklagte hat im angefochtenen Bescheid vom 00. Dezember 0000 geltend gemacht, die Niederschriften des Beirates, der Unterausschüsse und der beiden Arbeitsgruppen enthielten Entwürfe zu Entscheidungen. Die Protokolle sind nach dieser Norm allerdings nur insoweit, als sie Entscheidungsentwürfe enthalten, nicht aber im Übrigen geheimhaltungsbedürftig. Ferner sind die Entscheidungen gemäß § 7 Abs. 3 Satz 1 IFG NRW nach Abschluss des jeweiligen Verfahrens zugänglich zu machen. 41

Zum Bedeutungsinhalt des Merkmals Abschluss des Verfahrens siehe oben unter b. 42

Soweit die Protokolle somit z.B. die inzwischen erfolgte Änderung oder Neufassung des Staatsvertrages, des Hochschulrahmengesetzes oder bestimmter Vorschriften der Vergabeverordnung bzw. der Kapazitätsverordnung oder anderer Regelwerke betreffen, sind die Verfahren abgeschlossen und die Unterlagen unterliegen nach dieser Vorschrift nicht mehr der Geheimhaltung. Es kommt daher darauf an, inwieweit die Protokolle überhaupt Entscheidungsentwürfe enthalten und ob das Verfahren zu den einzelnen Entscheidungsfindungsprozessen abgeschlossen im oben definierten Sinne ist. 43

e. 44

Gemäß § 7 Abs. 1 Alt. 2 IFG NRW ist der Antrag auf Informationszugang abzulehnen für Arbeiten und Beschlüsse zur unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung. Der Beklagte hat insoweit im Bescheid vom 00. Dezember 0000 und ergänzend in seinem Schriftsatz vom 00. März 0000 ausgeführt, dass die Protokolle Arbeiten und Beschlüsse zur unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung enthielten. Ausgehend von der vorbereitenden bzw. empfehlenden Funktion der Unterausschüsse und Arbeitsgruppen bzw. des Beirates kann nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass Protokollteile Derartiges zum Gegenstand haben und unter diese Geheimhaltungsvorschrift fallen können. Das ist allerdings nur dann der Fall, wenn die Arbeiten/Beschlüsse die Entscheidung unmittelbar vorbereiten, also in einem unmittelbaren zeitlichen und sachlichen Zusammenhang mit einem konkreten Entscheidungsfindungsprozess zu einem bestimmten Thema stehen und über ein Entwurfsstadium hinausgehen. Ferner gilt auch hier § 7 Abs. 3 Satz 1 IFG NRW, so dass für diese Unterlagen der Geheimigungsgrund aus § 7 Abs. 1 nach Abschluss des Verfahrens (vgl. dazu oben unter b.) nicht mehr greift. 45

Es kommt mithin darauf an, inwieweit die Protokolle überhaupt Arbeiten/Beschlüsse enthalten, die in einem unmittelbaren zeitlichen und sachlichen Zusammenhang mit einem 46

konkreten Entscheidungsfindungsprozess stehen und über das Entwurfsstadium hinausgehen und ob das Verfahren abgeschlossen im oben definierten Sinne ist.

2. 47

Die Kammer benötigt die im Streit stehenden Protokolle für die Prüfung der vorstehend 48
aufgezeigten entscheidungserheblichen Tatsachen. Das liegt hinsichtlich der Prüfung, ob die
fraglichen Unterlagen Daten anderer Länder beinhalten (§ 6 Abs. 1 Satz 1 Buchst. c) IFG
NRW) auf der Hand, da es sich insoweit nicht (nur) um einen prozedural, sondern inhaltlich
ausgerichteten Geheimhaltungsgrund handelt. In Bezug auf diesen Geheimhaltungsgrund
und hinsichtlich der gemäß § 7 Abs. 1 Alt. 3 IFG NRW absolut geschützten Protokollinhalte,
die den Beratungs- und Abwägungsvorgang betreffen, ist eine Entscheidung des Gerichts
erforderlich, ob und ggf. welche konkreten, u.U. nach Seitenzahl und Absätzen bzw. Sätzen
zu bezeichnenden Textstellen diesen Geheimhaltungsgründen unterfallen. Das Gericht -
und nicht der Beklagte - muss diese Entscheidung treffen, die mangels Kenntnis vom
genauen Inhalt der Protokolle, die nach dem Vortrag des Beklagten sowohl den
Beratungsverlauf wiedergeben, also die Darstellung des Prozesses der
Entscheidungsfindung, als auch die Beratungsergebnisse, nicht ohne Einsicht in die Akten
getroffen werden kann.

Sollte ein Verfahrensabschluss im Sinne des § 7 Abs. 3 Satz 1 IFG NRW nicht festgestellt 49
werden können, ist der Protokollinhalt darüberhinaus geschützt, nämlich soweit er
Entscheidungsentwürfe oder Arbeiten und Beschlüsse zur unmittelbaren
Entscheidungsvorbereitung und Beratungsergebnisse enthält. Auch insofern bedarf es ggf.
einer konkret differenzierenden Bezeichnung der im einzelnen geheim zu haltenden
Protokollteile, die das Gericht nicht ohne genaue Kenntnis des Inhalts vornehmen kann.

Eine Entscheidung ohne Akteneinsicht auf der Grundlage der derzeit bekannten Tatsachen 50
ist nicht möglich. Insbesondere reichen dafür die vom Beklagten angegebenen Tatsachen,
insbesondere die bekannt gegebenen einzelnen Tagesordnungspunkte zu den hier
fraglichen Sitzungen nicht aus. Letztere bezeichnen nur schlagwortartig die behandelten
Themen, ohne sicheren Aufschluss über die entscheidungserheblichen Tatsachen zu geben.
Sie und die übrigen vom Beklagten offen gelegten Tatsachen bieten allein keine
ausreichende Grundlage jedenfalls für eine Beurteilung darüber, ob und inwieweit die
Protokolle tatsächlich Entscheidungsentwürfe, über das Entwurfsstadium hinausgehende
Beschlüsse und Arbeiten zur unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung oder zu schützende
Daten anderer Länder enthalten bzw. ob und inwieweit die Protokolle den Beratungsverlauf
wiedergeben.

II. 51

Sollte sich der Beklagte nach nochmaliger Überprüfung seiner ablehnenden Entscheidung 52
vom 00. Dezember 0000 vor dem Hintergrund der oben dargestellten Rechtsauffassung des
Gerichts weiterhin an der Aktenvorlage gehindert sehen, wird es erforderlich sein, erneut
eine Entscheidung der zuständigen obersten Aufsichtsbehörde nach § 99 Abs. 1 Satz 2
VwGO zu veranlassen, die nach Maßgabe der Entscheidung des
Bundesverwaltungsgerichts vom 31. August 2009 im durchgeführten Zwischenverfahren 20
F 10.08 und auf der Grundlage dieses Kammerbeschlusses zu erfolgen hat.

53