



OBERVERWALTUNGSGERICHT RHEINLAND-PFALZ

URTEIL

IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verwaltungsrechtsstreit
Rechtsanwalt D,

- Kläger und Berufungskläger -

g e g e n

die Landeszentrale für Medien und Kommunikation Rheinland-Pfalz, vertreten
durch den Direktor, Turmstraße 8, 67059 Ludwigshafen,

- Beklagte und Berufungsbeklagte -

w e g e n Verfahren nach dem Informationsfreiheitsgesetz

hat der 10. Senat des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz in Koblenz
aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 13. August 2010, an der
teilgenommen haben

Vizepräsident des Oberverwaltungsgerichts Steppling
Richter am Oberverwaltungsgericht Hennig
Richterin am Oberverwaltungsgericht Brink
ehrenamtliche Richterin Rentnerin Böhm
ehrenamtliche Richterin Einzelhandelskauffrau Cleemann

für Recht erkannt:

Die Berufung des Klägers gegen das aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 16. Dezember 2009 ergangene Urteil des Verwaltungsgerichts Neustadt an der Weinstraße wird zurückgewiesen.

Der Kläger hat die Kosten des Berufungsverfahrens zu tragen.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Die Revision wird nicht zugelassen.

T a t b e s t a n d

Der Kläger begehrt von der Beklagten Zugang zu einem von dieser eingeholten Gutachten.

Der Kläger ist Rechtsanwalt und hat sich unter anderem auf die Beratung und Vertretung von Mandanten aus der Erotikbranche spezialisiert. Die Beklagte ist als Landesmedienanstalt nach dem Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien (Jugendmedienschutz-Staatsvertrag - JMStV -) mit der Aufgabe betraut, die erforderlichen Maßnahmen gegenüber privaten Rundfunkveranstaltern und Anbietern von Telemedien zu ergreifen, die gegen die Bestimmungen dieses Staatsvertrages verstoßen. Zu den der Aufsicht der Beklagten unterliegenden Anbietern von Telemedien gehören insbesondere die Anbieter pornographischer Websites im Internet.

Im Jahre 2007 gab die Beklagte bei Rechtsanwalt L ein Gutachten zum Thema „Aufsichtsrechtliche Verfolgbarkeit von vermeintlich im Ausland befindlichen Content-Providern sowie dritten Beteiligten“ in Auftrag, dessen Aufgabenstellung von der Beklagten folgendermaßen zusammengefasst wurde:

„Nach § 60 Abs. 1 Satz 1 Rundfunkstaatsvertrag (RStV) i.V.m. § 3 Telemediengesetz (TMG) ist deutsches (Jugendschutz-)Recht uneingeschränkt nur auf Internetanbieter (das Gesetz spricht von Diensteanbietern von Telemedien) anwendbar, wenn diese im Inland niedergelassen sind (Herkunftslandprinzip). Das TMG definiert den niedergelassenen Diensteanbieter in § 2 Nr. 2 als Anbieter, der

mittels einer festen Einrichtung auf unbestimmte Zeit Telemedien geschäftsmäßig (also nachhaltig) anbietet oder erbringt, wobei der Standort einer technischen Einrichtung alleine keine Niederlassung des Anbieters begründet. Im Rahmen der aufsichtsrechtlichen Tätigkeit treten vor diesem Hintergrund immer wieder Fälle auf, bei denen sich Content-Provider bzw. der durch eine WHOIS-Abfrage ermittelte Domaininhaber durch (vermeintliche) Verlegung ihrer Niederlassung oder ihres Wohnsitzes ins Ausland dem Zugriff der deutschen Behörden entziehen wollen. Dies geschieht entweder durch einen vorgeblichen Umzug während oder im Nachgang eines aufsichtsrechtlichen Verfahrens, oder aber der Anbieter gibt von vornherein eine Adresse im Ausland an, bleibt aber gleichwohl im Inland wohnen und administriert von hier aus seine Angebote. Oder der Internetanbieter spaltet (tatsächlich oder vermeintlich) seine Tätigkeiten auf und gibt z.B. als Firmensitz eine ausländische Adresse an, während etwa die technischen Einrichtungen oder die Kundenbetreuung in Deutschland verbleiben. Kommen mehrere Niederlassungsorte in Betracht, ist entscheidend, wo sich der Mittelpunkt der Tätigkeiten des Internetanbieters in Bezug auf diesen bestimmten Dienst befindet.“

Hiervon ausgehend behandelt nach Angaben der Beklagten das Gutachten vom 21. November 2007 folgende Fragestellungen:

- *Welche Drittanbieter gibt es, die Dienstleistungen - wie Scheinadressen - zur Verfügung stellen, damit Content-Provider bzw. Domaininhaber trotz fehlender tatsächlicher Verlagerung ihrer Niederlassung ins Ausland den entsprechenden Eindruck erwecken können? Wie gehen diese Dienstleister vor? Welche dieser Dienstleister werden bevorzugt genutzt?*
- *Gibt es in der Praxis Anhaltspunkte, anhand derer bei einem Angebot auf die Nutzung einer entsprechenden Dienstleistung geschlossen werden kann? Gibt es Anhaltspunkte, anhand derer bei einem Angebot etwa auf einen sogenannten Mail-Drop-Dienstleister geschlossen werden kann? Wie kann gerichtsfest nachgewiesen werden, dass die Dienste eines konkreten Anbieters genutzt werden?*
- *Wie kann die Tatsache, dass und wo tatsächlich im Inland eine Niederlassung besteht, gerichtsfest nachgewiesen werden (z.B. des Host-Providers, etwaiger Finanzdienstleister oder anderer dritter Akteure zur Auskunft)?*
- *Ist keine gerichtsfeste Ermittlung des Content-Providers möglich: Liefern von Dritten zur Verfügung gestellte Dienstleistungen – wie der Betrieb eines Host-Servers oder die Übernahme der Tätigkeit als Admin-c – Anhaltspunkte dafür, dass dies durch Personen im Inland geschieht? Kann gegen sie aufsichtsrechtlich vorgegangen werden oder kann im Rahmen eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens gegen sie vorgegangen werden?*

- *Entwicklung eines Kriterienkatalogs und Rechercheleitfadens, der es ermöglicht, möglichst alle bestehenden Optionen zur Ausermittlung des Content-Providers auszuschöpfen und Möglichkeiten eines ordnungsrechtlichen Vorgehens gegen beteiligte Dritte auszuloten.*
- *Darüber hinaus klärt das Gutachten auch ganz generell Fragen der Verfolgbarkeit von Content-Providern, also ebenso die Verfolgung von Content-Providern im Inland.*

Nach Eingang des Gutachtens reichte die Beklagte dieses intern an alle anderen Landesmedienanstalten weiter. Auf der Grundlage des Gutachtens haben mehrere Landesmedienanstalten zahlreiche Ordnungswidrigkeitenverfahren gegen verschiedene Diensteanbieter eingeleitet.

Mit Schreiben vom 29. Januar 2009 beantragte der Kläger den Zugang zu diesem Gutachten auf der Grundlage des § 4 des Landesgesetzes über die Freiheit des Zugangs zu Informationen (Landesinformationsfreiheitsgesetz - LIFG -).

Durch Bescheid vom 27. März 2009 wies die Beklagte den Antrag mit der Begründung zurück, dem Kläger stehe mit Blick auf die Notwendigkeit des Schutzes des behördlichen Entscheidungsprozesses nach § 10 Satz 1 LIFG ein Anspruch auf Gewährung des begehrten Informationszugangs nicht zu. Zwar dienten Gutachten Dritter nach § 10 Satz 2 LIFG regelmäßig nicht der unmittelbaren Entscheidungsfindung und seien daher zugänglich zu machen; das Gutachten des Rechtsanwalts L gebe aber abweichend vom Regelfall den Landesmedienanstalten genaue Handlungsanweisungen und sei daher nicht nur eine anfängliche Hilfestellung. Hilfsweise greife auch die Schutzbestimmung des § 9 Abs. 1 Nr. 2 LIFG ein. Zwar sei bei der Beklagten kein den Gutachteninhalt betreffendes Ordnungswidrigkeitenverfahren anhängig, das Gutachten sei aber an alle Landesmedienanstalten weitergegeben worden, die ständig Ordnungswidrigkeitenverfahren durchführten.

Nach erfolgloser Durchführung des Widerspruchsverfahrens hat der Kläger Klage erhoben. Zur Begründung hat er im Wesentlichen darauf verwiesen, die Beklagte könne sich zur Ablehnung seines Antrags nicht auf § 10 Satz 1 LIFG berufen. Es sei nicht ersichtlich, wie ein Gutachten aus dem Jahre 2007 der unmittelbaren Vorbereitung von aktuellen Entscheidungen dienen solle.

Der Kläger hat beantragt,

die Beklagte unter Aufhebung des Bescheides vom 27. März 2009 und des Widerspruchsbescheides vom 14. Juli 2009 zu verpflichten, ihm - dem Kläger - das Gutachten „Aufsichtsrechtliche Verfolgbarkeit von vermeintlich im Ausland befindlichen Content-Providern sowie dritten Beteiligten“ von Rechtsanwalt L vom 21. November 2007 zugänglich zu machen.

Die Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie hat geltend gemacht, für sie gelte das Landesinformationsfreiheitsgesetz schon nicht, weil sie den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, auf die das Landesinformationsfreiheitsgesetz nach dessen § 2 Abs. 5 nicht anwendbar sei, gleichzustellen sei. Im Übrigen hat sie auf die von ihr in den angegriffenen Bescheiden herangezogenen Ausschlussstatbestände verwiesen.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage mit der Begründung abgewiesen, das Landesinformationsfreiheitsgesetz gelte nach § 2 Abs. 5 LIFG nicht für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten und damit nach Sinn und Zweck dieser Ausnahmenvorschrift auch nicht für die Beklagte. Ungeachtet dessen stehe dem Anspruch des Klägers die Vorschrift des § 9 Abs. 1 Nr. 3 LIFG entgegen, weil das Bekanntwerden des Gutachtens die öffentliche Sicherheit in Gestalt der Unversehrtheit der Rechtsordnung beeinträchtigen würde. Das Gutachten setze die Beklagte in die Lage, Verstöße gegen die Vorschriften des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags festzustellen und ihrer Überwachungsaufgabe nachzukommen. Werde das Gutachten preisgegeben, könnten Details zu Ermittlungstechniken betreffend Content-Provider an Privatpersonen gelangen, welche keine Gewähr dafür böten, dass diese Informationen nicht an Anbieter aus dem betroffenen Bereich weitergeleitet würden, die ein Interesse an der Entwicklung von Umgehungsstrategien hätten.

Mit seiner vom Verwaltungsgericht zugelassenen Berufung trägt der Kläger weiter vor, bereits die Ausnahmeregelung für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten in

§ 2 Abs. 5 LIFG sei planwidrig, weil kein Anlass bestehe, diese aus dem Anwendungsbereich des LIFG auszunehmen. Jedenfalls aber sei die Beklagte mit den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht vergleichbar, so dass eine analoge Anwendung der Vorschrift nicht in Frage komme. Die Ausnahmegvorschrift des § 9 Abs. 1 Nr. 3 LIFG sei entgegen der Rechtsansicht des Verwaltungsgerichts nicht anwendbar, weil weder die Beklagte mit polizeilichen Aufgaben betraut sei noch eine unmittelbare Gefährdung zentraler Rechtsgüter durch bevorstehende Straftaten, die von der Beklagten zu verfolgen wären, zu erwarten seien.

Der Kläger beantragt,

unter Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts Neustadt an der Weinstraße vom 16. Dezember 2009 die Beklagte unter Aufhebung des Bescheides vom 27. März 2009 und des Widerspruchsbescheides vom 14. Juli 2009 zu verpflichten, ihm – dem Kläger – das Gutachten „Aufsichtsrechtliche Verfolgbarkeit von vermeintlich im Ausland befindlichen Content-Providern sowie dritten Beteiligten“ von Rechtsanwalt L zugänglich zu machen.

Die Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Sie schließt sich der Auffassung des Verwaltungsgerichts an, nach welcher das LIFG in analoger Anwendung des § 2 Abs. 5 LIFG nicht für die Beklagte gilt. Wie die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten habe sie das Recht auf Selbstverwaltung und sei mitgliedschaftlich organisiert. Als Landesmedienanstalt sei sie in ihrem Kernbereich exakt mit denjenigen Aufgaben betraut, die in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der jeweilige Rundfunkrat wahrnehme. Sie wirke – ebenso wie der Rundfunkrat – in Medieninhalte hinein. Programminhaltlich werde sie tätig, wenn sie Inhalte beanstande, Inhalte fordere oder Sendungen untersage. Damit sie diese Aufgaben staatsfern erfüllen könne, müsse sie von der Anwendung des Landesinformationsfreiheitsgesetzes freigestellt sein. Darüber hinaus könne sie sich gegenüber staatlichen Eingriffen auf das Grundrecht des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG berufen. Im Übrigen beeinträchtige die Herausgabe des

Gutachtens die öffentliche Sicherheit im Sinne des § 9 Abs. 1 Nr. 3 LIFG. Das Gutachten unterstütze die Landesmedienanstalten maßgeblich dabei, ihrem Schutzauftrag aus dem Jugendmedienschutzstaatsvertrag nachzukommen, indem es detailliert vorgebe, welche Maßnahmen von den Landesmedienanstalten getroffen werden könnten. Der Schutz von Kindern und Jugendlichen vor entwicklungsbeeinträchtigenden Angeboten könne nicht mehr gewährleistet werden, wenn die Informationen des Gutachtens den Anbietern pornographischer Angebote bekannt würden. Denn diese Anbieter seien dann zum einen auf das Handeln der Landesmedienanstalten vorbereitet und könnten zum anderen im Gutachten nicht aufgezeigte Wege zur Umgehung des strengen deutschen Rechtssystems finden. Darüber hinaus stehe dem Informationsverlangen des Klägers auch § 9 Abs. 1 Nr. 2 LIFG entgegen, weil die Bekanntgabe der amtlichen Information nachteilige Auswirkungen auf den Erfolg anhängiger Ordnungswidrigkeitenverfahren habe. In Deutschland gebe es zahlreiche anhängige Ordnungswidrigkeitenverfahren. Verschiedene Landesmedienanstalten führten Ermittlungen auf der Grundlage des streitgegenständlichen Gutachtens durch. Schließlich diene das Gutachten der unmittelbaren Entscheidungsfindung und müsse daher auch nach § 10 LIFG nicht herausgegeben werden.

Die weiteren Einzelheiten des Sachverhaltes und des Vorbringens der Beteiligten ergeben sich aus den zur Gerichtsakte gereichten Schriftsätzen und den vorgelegten Verwaltungsvorgängen. Sämtliche Unterlagen waren Gegenstand der mündlichen Verhandlung.

Entscheidungsgründe

Die zulässige Berufung hat in der Sache keinen Erfolg.

Das Verwaltungsgericht hat einen Anspruch des Klägers auf Zugang zu dem Gutachten von Rechtsanwalt L vom 21. November 2007 zu Recht verneint. Der ablehnende Bescheid der Beklagten vom 27. März 2009 und der hierzu ergangene Widerspruchsbescheid vom 14. Juli 2009 sind rechtmäßig und

verletzen den Kläger nicht in seinen Rechten (vgl. § 113 Abs. 5 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO -).

Die Klage ist zwar zulässig und es liegen zudem die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 4 Abs. 1 Satz 1 des Landesgesetzes über die Freiheit des Zugangs zu Informationen (Landesinformationsfreiheitsgesetz - LIFG -) vor, wonach jede natürliche oder juristische Person des Privatrechts gegenüber den in § 2 LIFG genannten Behörden Anspruch auf Zugang zu den dort vorhandenen amtlichen Informationen hat. Der Kläger wird auch als natürliche Person tätig, wenn er den Antrag in seiner Eigenschaft als Rechtsanwalt stellt. Als der Rechtsaufsicht der Landesregierung unterstehende Anstalt des öffentlichen Rechts (vgl. §§ 2, 50 des Landesmediengesetzes - LMG -) ist die Beklagte Anspruchsgegnerin, weil sie Verwaltungstätigkeit ausübt; sie lässt die Veranstaltung von privatem Rundfunk zu, übt die Aufsicht über die privaten Rundfunkveranstalter und Telemedien aus und führt Ordnungswidrigkeitenverfahren durch. Dies alles hat das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt. Der Senat folgt dessen ausführlicher Begründung und sieht daher insoweit von einer weiteren Darstellung der Entscheidungsgründe ab (vgl. § 130b Satz 2 VwGO).

Der somit grundsätzlich eröffnete Anspruch auf Zugang zu dem Gutachten besteht aber nach § 4 Abs. 1 Satz 1 LIFG nur „nach Maßgabe dieses Gesetzes“. Hiervon ausgehend hat das Verwaltungsgericht § 2 Abs. 5 LIFG, der bestimmte juristische Personen des öffentlichen Rechts von der Anspruchsverpflichtung ausnimmt, in analoger Anwendung für einschlägig erachtet und schon aus diesem Grunde das Begehren des Klägers als unbegründet angesehen. Dem folgt der Senat nicht. Zu Recht hat das Verwaltungsgericht indessen festgestellt, dem klägerischen Anspruch stehe § 9 Abs. 1 Nr. 3 LIFG entgegen, wonach der Antrag auf Informationszugang abzulehnen ist, „soweit und solange das Bekanntwerden der amtlichen Information die öffentliche Sicherheit (...) beeinträchtigen würde“.

Eine Herausnahme der Klägerin aus dem Kreis der nach § 2 Abs. 1 LIFG Anspruchsverpflichteten nach Maßgabe des § 2 Abs. 5 LIFG kommt nicht in Betracht. Nach dieser Vorschrift gilt das Landesinformationsfreiheitsgesetz nicht für Sparkassen, die Selbstverwaltungsorganisationen der Wirtschaft und der Freien Berufe sowie die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Dass die

Beklagte keine öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt ist, bedarf keiner näheren Erläuterung, zumal das Verwaltungsgericht dies ausführlich dargelegt hat und zu dem zutreffenden Ergebnis gelangt ist, öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten im Sinne des § 2 Abs. 5 LIFG seien nur der Südwestrundfunk (SWR) und das Zweite Deutsche Fernsehen (ZDF). Die daraufhin vom Verwaltungsgericht vorgenommene analoge Anwendung des § 2 Abs. 5 LIFG auf die Landeszentrale für Medien und Kommunikation scheidet aus, weil es an der für eine Analogie erforderlichen (planwidrigen) Lücke des Gesetzes fehlt.

Die Vorschrift des § 2 Abs. 5 LIFG war im ursprünglichen Gesetzentwurf noch nicht vorhanden (vgl. LT-Drucks. 15/2085, S. 3) und wurde erst nachträglich aufgrund der Beschlussempfehlung des Innenausschusses des Landtags (LT-Drucks. 15/2663) eingefügt. Begründet wurde dies in der Plenarsitzung des Landtags am 12. November 2008 (Plenarprotokoll 15/54 S. 3248 ff.) mit praktischen Erwägungen. Als Anstalten des öffentlichen Rechts fielen die Sparkassen, die öffentlichen Rundfunkanstalten und die Selbstverwaltungsorganisationen der Wirtschaft und der Freien Berufe zwar in den Anwendungsbereich des Gesetzes, aber hinsichtlich der mitgliedschaftlich organisierten Selbstverwaltungsorganisationen sei es kaum nachvollziehbar, dass diese einem Informationsanspruch von Nichtmitgliedern unterliegen sollten. Die Industrie- und Handelskammern beispielsweise seien zwar Selbstverwaltungseinrichtungen des Landes, erledigten aber vorrangig mitgliederbezogene Aufgaben und träten in der Regel nicht gegenüber Bürgerinnen und Bürgern durch Verwaltungshandeln in Erscheinung. Die Ziele der Transparenz, Beteiligung und Kontrolle sollten nur für diejenigen gelten, die vom Handeln dieser Organisationen tatsächlich betroffen sein könnten. Insofern könne es in Bezug auf Organisationen wie zum Beispiel die Kammern der gewerblichen Wirtschaft und der Freien Berufe nur um die Rechte ihrer Mitglieder gehen. Da sich das Informationsfreiheitsgesetz auf Verwaltungshandeln erstrecke, sei auch nachvollziehbar, dass die Rundfunkanstalten genauso wie die Sparkassen nicht unter dieses Gesetz fallen und solche Fragen in eigener Zuständigkeit regeln sollten. Ihre Herausnahme sei sinnvoll und richtig. In der Plenarsitzung des Landtags vorausgehenden 20. Sitzung des Innenausschusses am 23. September 2008 wurde unter Punkt 2 der Tagesordnung zur LT-Drucks.15/2085 ausgeführt, von den Kammern sei darauf hingewiesen worden, es

sei problematisch, wenn sie von dem Gesetz erfasst seien. Von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten würden in geringem Umfang ebenfalls staatliche Aufgaben wahrgenommen. Nachdem das Gesetz nicht für die Kammern gelten solle, sei es umso mehr gerechtfertigt, die öffentlich rechtlichen Rundfunkanstalten auszunehmen.

Ausgangspunkt der Begründung für die Herausnahme der in § 2 Abs. 5 LIFG genannten juristischen Personen ist hiernach die Rechtsform der Selbstverwaltungsorganisationen der Wirtschaft und der Freien Berufe. Diese sind durch staatlichen Hoheitsakt errichtete Körperschaften des öffentlichen Rechts (vgl. z.B. § 3 Abs. 1 des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern - IHK-G -, § 62 Abs. 1 der Bundesrechtsanwaltsordnung - BRAO -) und haben Mitglieder (vgl. z.B. § 2 Abs. 1 IHK-G, § 60 Abs. 1 BRAO), die durch den körperschaftlichen Zusammenschluss zur gemeinschaftlichen Verwaltung der sie betreffenden Angelegenheiten veranlasst werden. Aus dem Prinzip der Selbstverwaltung ergibt sich, dass die wesentlichen Entscheidungen den Mitgliedern insgesamt oder dem von ihnen gewählten Repräsentationsorgan vorbehalten sind (vgl. z.B. § 4 IHK-G, § 63 ff. BRAO); die Staatsaufsicht ist in der Regel auf eine Rechtmäßigkeitskontrolle beschränkt (vgl. z.B. § 11 Abs. 1 IHK-G, § 62 Abs. 2 BRAO).

Die darüber hinaus aus dem Anwendungsbereich des Landesinformationsfreiheitsgesetzes ausgenommenen Sparkassen und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind hingegen Anstalten des öffentlichen Rechts (vgl. § 1 Abs. 1 des Sparkassengesetzes – SpkG -, § 1 Ziff. 1.1 des Staatsvertrags über den Südwestrundfunk – SWR-StaatsV -, § 1 Abs. 1 des ZDF-Staatsvertrags – ZDF-StaatsV -). Als solche haben sie entsprechend ihrer Zwecksetzung bestimmte Verwaltungsaufgaben wahrzunehmen, insbesondere Leistungen zu erbringen. Gemäß § 2 Abs. 1 SpkG haben die Sparkassen als kommunale Wirtschaftsunternehmen die Aufgabe, die Versorgung mit geld- und kreditwirtschaftlichen Leistungen zu sichern, SWR und ZDF versorgen die Bevölkerung mit Rundfunk und Fernsehen (vgl. die Präambel sowie § 1 Ziff. 1.1 SWR-StaatsV, § 1 Abs. 2 ZDF-StaatsV). Wie die oben beschriebenen Körperschaften sind sie rechtsfähig und kraft ihrer rechtlichen Verselbständigung berechtigt und verpflichtet, die ihnen obliegenden

Aufgaben eigenverantwortlich wahrzunehmen. Hierzu haben sie das Recht der Selbstverwaltung (so ausdrücklich § 1 Ziff. 1.2 SWR-StaatsV, § 1 Abs. 3 ZDF-StaatsV) und unterliegen nur der Rechtsaufsicht des Staates (§ 27 SpkG, § 37 SWR-StaatsV, § 31 ZDF-StaatsV). Der maßgebliche Unterschied zu den öffentlich-rechtlichen Körperschaften besteht darin, dass Anstalten des öffentlichen Rechts im Gegensatz zu jenen keine Mitglieder haben, sondern Leistungen erbringen für außerhalb der Verwaltung stehende Rechtssubjekte, die Benutzer der Anstalt sind. Die für die Körperschaften gesetzlich garantierte Selbstverwaltung ist daher mit der Selbstverwaltung der öffentlich-rechtlichen Anstalten nur teilweise vergleichbar. Während die Selbstverwaltung der Körperschaften, wie bereits dargelegt, tatsächlich eine mitgliedschaftliche ist, trifft dies auf die Anstalten so nicht zu, weil es ohne Mitglieder am hierfür erforderlichen personellen Substrat fehlt; richtiger wäre, vom Prinzip der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung durch die Organe der Anstalt und der hieraus resultierenden Staatsferne zu sprechen (vgl. zu der Unterscheidung Körperschaft - Anstalt Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl. 2002, S. 600 ff.).

Ist der tragende Gesichtspunkt für die Herausnahme der Selbstverwaltungsorganisationen der Wirtschaft und der Freien Berufe ausweislich des Plenarprotokolls vom 12. November 2008 (Plenarprotokoll 15/54 S. 3248 ff.) aber gerade die mitgliedschaftliche Organisation dieser Körperschaften, die dazu führt, dass von deren Handeln in der Regel nur die Rechte ihrer Mitglieder tangiert werden, passt diese Begründung nach den obigen Darlegungen für die Sparkassen und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten - die aufgrund der Benutzungsverhältnisse in jedem Fall nach außen wirken - nicht. Letztlich bezeichnen die Abgeordneten die Ausnahme dieser juristischen Personen aus dem Anwendungsbereich des Landesinformationsfreiheitsgesetz in der Plenarsitzung vom 12. November 2008 auch nur als „sinnvoll und richtig“ und verweisen darauf, dass sich das Landesinformationsfreiheitsgesetz auf Verwaltungshandeln erstrecke. In dieselbe Richtung gehen die Äußerungen in der Sitzung des Innenausschusses vom 23. September 2008. Der vom Verwaltungsgericht angenommene gemeinsame Plan des § 2 Abs. 5 LIFG, mitgliedschaftlich organisierte Selbstverwaltungsorganisationen auszunehmen, ist daher nicht erkennbar und wäre außerdem auch nicht stringent durchgeführt, weil öffentlich-rechtliche Körper-

schaften im nicht-wirtschaftlichen Bereich von der Vorschrift nicht erfasst werden. Im Übrigen ist die Beklagte nicht mitgliedschaftlich organisiert; wie die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist sie vielmehr eine Anstalt des öffentlichen Rechts ist (vgl. § 2 LMG).

Den Darlegungen in der Plenarsitzung vom 12. November 2008 und in der Sitzung des Innenausschusses vom 23. September 2008 ließe sich allenfalls noch der Plan entnehmen, öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten mangels Verwaltungstätigkeit aus dem Anwendungsbereich des Landesinformationsfreiheitsgesetz auszunehmen. Hierfür indessen brauchte es keiner eigenständigen Regelung in § 2 Abs. 5 LIFG; denn schon nach § 2 Abs. 1 LIFG gilt das Gesetz für die Behörden des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts nur, solange und soweit sie Verwaltungstätigkeit ausüben.

Anhaltspunkte für eine gesetzgeberische Absicht, den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten keine Anspruchsverpflichtung aufzuerlegen, weil sie Träger des Grundrechts aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes – GG – sind, gibt es ebenfalls nicht. Der Aspekt der Rundfunkfreiheit spielte in den Erörterungen am 12. November 2008 und am 23. September 2008 keine Rolle. Unterstellt man dennoch das Vorhandensein einer solchen Absicht, würde dies keine zwingende Gleichstellung der Beklagten mit den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bedeuten. Die Landesmedienanstalten dürften zwar auch Grundrechtsträger des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG sein (so Petersen, Medienrecht, 4. Aufl. 2008, S. 251, offengelassen von BVerfGE 97, 298, 314 und BVerwG, Urteil vom 16. Juni 1999 - 6 C 19/98 -, DVBl 2000, 120, 122), weil ihnen durch Gesetz die Aufgabe übertragen worden ist, der Verwirklichung der Rundfunkfreiheit zu dienen, soweit ihnen wertende und gestaltende Entscheidungen mit Programmbezug obliegen. Zum einen aber dürften sie Grundrechtsträger nur in dem Umfang sein, in dem sie unmittelbar mit Auswirkung auf die Programmgestaltung, also unmittelbar zur Durchsetzung von Ausgewogenheit und Vielfalt tätig werden, während öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten gleichsam originäre Träger der Rundfunkfreiheit sind. Zum anderen muss der Grundrechtsschutz der Landesmedienanstalten auch in diesem Bereich dann beschränkt werden, wenn sie Trägern der Rundfunk-

freiheit als staatliche Zulassungs- und Aufsichtsstelle gegenüberreten; hier beide Grundrechte im Wege der praktischen Konkordanz zu einem Ausgleich zu bringen, ist zuvörderst Sache des Gesetzgebers (vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 16. Juni 1999, a.a.O.). Eine differenzierte Betrachtung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und der Landesmedienanstalten bei der Frage der Anspruchsverpflichtung nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz ist daher durchaus möglich und eine Gleichstellung bedürfte einer positiven Regelung in § 2 Abs. 5 LIFG, zumal die Zielsetzung des Landesinformationsfreiheitsgesetzes - die Transparenz behördlicher Entscheidungen soll die effektive Wahrnehmung von Bürgerrechten erleichtern - es gebietet, Ausnahmetatbestände eng zu begrenzen.

Dem kann die Beklagte nicht mit dem Argument entgegentreten, sie sei in ihrem Kernbereich exakt mit denjenigen Aufgaben betraut, die in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der jeweilige Rundfunk- bzw. Fernsehrat wahrnehme (vgl. § 15 SWR-StaatsV und § 20 Abs. 1 Satz 2 ZDF-StaatsV). Der Beklagten ist insoweit zwar zuzugeben, dass letztere keiner Anspruchsverpflichtung nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz unterliegen, ihre Überwachungstätigkeit beschränkt sich aber auf die Rundfunkanstalt, innerhalb derer sie gebildet wurden und deren Organ sie sind (vgl. § 13 SWR-StaatsV und § 19 ZDF-StaatsV), während die Aufsichtstätigkeit der Beklagten nach außen gerichtet ist.

Scheitert nach alledem das Begehren des Klägers mangels entsprechender Gesetzeslücke nicht bereits an der Ausnahmebestimmung des § 2 Abs. 5 LIFG, steht dem Anspruch des Klägers auf Zugänglichmachung des Gutachtens aber – wie das Verwaltungsgericht alsdann zu Recht festgestellt hat - die Schutzbestimmung des § 9 Abs. 1 Nr. 3 LIFG entgegen. Danach ist der Informationszugang abzulehnen, soweit und solange das Bekanntwerden der amtlichen Information die öffentliche Sicherheit, insbesondere die Tätigkeit der Polizei, der sonstigen für die Gefahrenabwehr zuständigen Stellen, der Staatsanwaltschaften oder der Behörden des Straf- und Maßregelvollzugs einschließlich ihrer Aufsichtsbehörden beeinträchtigen würde. Die tatbestandlichen Voraussetzungen dieser Vorschrift sind gegeben.

Das Schutzgut des § 9 Abs. 1 Nr. 3 LIFG, die „öffentliche Sicherheit“, entstammt dem Gefahrenabwehrrecht. Der Begriff ist gleichlautend insbesondere in den Generalklauseln des Polizei- und Ordnungsrechts enthalten (vgl. §§ 1 Abs. 1 Satz 1, 9 Abs. 1 Satz 1 des Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes). Folgerichtig versteht die Gesetzesbegründung unter dem Begriff der „öffentlichen Sicherheit“ die Unversehrtheit der Rechtsordnung und der staatlichen Einrichtungen sowie den Schutz zentraler Rechtsgüter wie Leben, Gesundheit, Freiheit, Eigentum und Vermögen der oder des Einzelnen (vgl. LT- Drucks. 15/2085, S. 14 sowie zu § 3 Nr. 2 des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes – IFG - Schoch, IFG, 2009, § 3 Rn. 103). Der Schutzzumfang des § 9 Abs. 1 Nr. 3 LIFG ist damit ein sehr weiter und bezieht die komplette Rechtsordnung - jedenfalls die öffentlich-rechtliche (vgl. Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 3. Aufl. 2001, S. 205) - mit ein (vgl. Schoch, a.a.O., § 3 IFG Rn. 105 ff.).

Nach dem Wortlaut des § 9 Abs. 1 Nr. 3 LIFG ist der Informationszugang ausgeschlossen, wenn das Bekanntwerden der amtlichen Information die öffentliche Sicherheit „beeinträchtigen“ würde. Die Formulierung der Vorschrift unterscheidet sich damit von § 3 Nr. 2 IFG, nach welcher der Anspruch bei einer möglichen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit nicht besteht. Inhaltliche Unterschiede ergeben sich daraus indessen nicht, wie sich der Gesetzesbegründung zu § 9 Abs. 1 Nr. 3 LIFG entnehmen lässt, in welcher der gesetzlich verwendete Begriff der Beeinträchtigung ohne jedwede Erläuterung ersetzt wird durch den Begriff der Gefährdung und von einer drohenden Schutzgutverletzung gesprochen wird. Aus der Verwendung der Formulierung „Beeinträchtigung“ kann damit insbesondere nicht gefolgert werden, dass ein Schaden bereits eingetreten sein muss. Von einer Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit ist hiernach auszugehen, wenn im Einzelfall eine konkrete Gefahrenlage vorhanden ist, also aus der Sicht ex ante bei ungehindertem Geschehensablauf, d.h. im Falle der Gewährung des begehrten Informationszugangs, unter verständiger Würdigung der Sachlage in absehbarer Zeit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein Schaden für das Schutzgut einträte. Bezüglich der zu treffenden Prognose sind die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts umso geringer, je größer der zu erwartende Schaden bzw. die Bedeutung des Schutzguts ist (vgl. Schoch, a.a.O. § 3 IFG Rn. 108).

Hiervon ausgehend würde die Zugänglichmachung des Gutachtens des Rechtsanwalts L die öffentliche Sicherheit konkret gefährden, weil aufgrund des Bekanntwerdens des Gutachtens Verstöße gegen den Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien (Jugendmedienschutz-Staatsvertrag – JMStV -) zu befürchten sind. Zweck des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags ist nach dessen § 1 der einheitliche Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Angeboten in elektronischen Informations- und Kommunikationsmedien (d.h. Rundfunk und Telemedien, vgl. § 2 Abs. 1 JMStV), die deren Entwicklung und Erziehung beeinträchtigen oder gefährden, sowie der Schutz vor solchen Angeboten in elektronischen Informations- und Kommunikationsmedien, die die Menschenwürde oder sonstige durch das Strafgesetzbuch geschützte Rechtsgüter verletzen. Gänzlich unzulässig ist nach § 4 Nr. 9 und 10 JMStV das Anbieten sog. „harter Pornografie“; darüber hinaus sind die Telemedien auch nicht befugt, sog. „einfache“ Pornografie anzubieten, wenn sie nicht sicherstellen, dass die Angebote nur Erwachsenen zugänglich gemacht werden (§ 4 Abs. 2 JMStV). Gemäß § 5 Abs. 1 JMStV haben Anbieter, sofern sie Angebote verbreiten oder zugänglich machen, die geeignet sind, die Entwicklung von Kindern oder Jugendlichen zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu beeinträchtigen, dafür Sorge zu tragen, dass Kinder und Jugendliche der betroffenen Altersstufen sie üblicherweise nicht wahrnehmen. Die Beklagte überprüft als Landesmedienanstalt die Einhaltung der Bestimmungen des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags und trifft entsprechend den Bestimmungen des Staatsvertrags die jeweiligen Entscheidungen (vgl. § 14 Abs. 1 JMStV). Angebote in Telemedien kann sie untersagen und deren Sperrung anordnen (vgl. § 20 Abs. 4 JMStV i.V.m. § 22 Abs. 2 des Staatsvertrags über die Mediendienste). Außerdem führt sie nach § 24 Abs. 4 JMStV Ordnungswidrigkeitenverfahren durch. Die Verantwortlichkeit der Anbieter ergibt sich dabei aus §§ 7 bis 10 des Telemediengesetzes - TMG -. Danach sind Content-Provider (also Anbieter, die Daten auf dem eigenen Rechner oder dem Server eines anderen zur Nutzung durch beliebige andere Personen, die auf die Internet-Seiten zugreifen können, installieren, vgl. Hörnle, NJW 2002, 1008, 1009) nach den allgemeinen Gesetzen verantwortlich. Allerdings ergibt sich aus dem in § 3 TMG niedergelegten Herkunftslandprinzip, dass Anbieter von Telemedien den Anforderungen des deutschen Rechts, mithin auch den Bestimmungen des

deutschen Jugendschutzrechts, nur dann uneingeschränkt unterliegen, wenn sie im Inland niedergelassen sind. Das Verwaltungsgericht hat dies ausführlich dargelegt. Der Senat folgt der Begründung und sieht daher insoweit von einer weiteren Darstellung der Entscheidungsgründe ab (vgl. § 130b Satz 2 VwGO).

Erhielte der Kläger Zugang zum Gutachten des Rechtsanwalts L, bestünde die konkrete Gefahr, dass es zu Verstößen gegen die vorgenannten Bestimmungen kommt. Dies kann der Senat auch ohne Einsichtnahme in das streitgegenständliche Gutachten feststellen, so dass es der vom Kläger in der mündlichen Verhandlung beantragten Beiziehung desselben im Wege der Amtsermittlung nicht bedarf. Werden - wie hier - materiell-rechtliche Geheimhaltungsgründe geltend gemacht, liegt es zwar regelmäßig auf der Hand, dass sich nur durch Einsichtnahme in die Akten verlässlich klären lässt, ob der Geheimhaltungsgrund gegeben ist, weil sich dieser unmittelbar aus dem Inhalt der Akte ergibt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 25. Juni 2010 – 20 F 1/10, juris). Abweichend von diesem Regelfall ist aber vorliegend der Inhalt des Gutachtens, insbesondere in welcher Weise und mit welchem Ergebnis die Fragen der Beklagten beantwortet wurden, für die Entscheidung über die Verweigerung des Informationszugangs nicht von Belang; ausschlaggebend ist vielmehr die Tatsache, dass das Gutachten - insoweit besteht Übereinstimmung zwischen Kläger und Beklagter - das Thema „Aufsichtsrechtliche Verfolgbarkeit von vermeintlich im Ausland befindlichen Content-Betreibern sowie dritten Beteiligten“ anhand der entsprechenden Fragestellung abhandelt. Unstreitig ist zudem der Hintergrund des Gutachtens. Dazu hat die Beklagte vorgetragen, zahlreiche Content-Provider würden sich dem Zugriff der deutschen Behörden dadurch entziehen, dass sie entweder vorgeblich ihren Sitz ins Ausland verlagert hätten oder von vornherein eine Adresse im Ausland angeben würden, obwohl sie im Inland wohnen blieben und Angebote von hier aus administrieren würden. Außerdem gebe es Internetanbieter, die (tatsächlich oder vermeintlich) ihre Tätigkeiten aufspalteten und z.B. als Firmensitz eine ausländische Adresse angäben, während die technischen Einrichtungen oder die Kundenbetreuung in Deutschland verblieben. Hiervon ausgehend liegt auf der Hand, dass das Gutachten die Methoden der Content-Provider zur Anbieterverschleierung und Recherchemöglichkeiten die Landesmedienanstalten zur Aufdeckung dieser

Verschleierung benennt. Allein aus der Tatsache der Beantwortung der Fragestellungen der Beklagten - unabhängig vom Inhalt dieser Antworten – ergibt sich die konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit im Falle der Herausgabe des Gutachtens an den Kläger.

Würde nämlich das Gutachten - und damit der Wissensstand der Behörde - den betroffenen Content-Providern über den Kläger (der ausweislich seines Internet-Auftritts viele Mandanten aus der Erotikbranche berät und gegen staatliche Stellen insbesondere in medien- und jugendschutzrechtlichen Fragen vertritt, vgl. www.d.com) bekannt, hätten die Anbieter Anhaltspunkte zur Entwicklung neuer Verschleierungstaktiken. Es besteht daher die Gefahr, dass sie sich weiterhin dem Zugriff der deutschen Behörden entziehen, obwohl sie materiell-rechtlich den Bestimmungen des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags unterliegen und für Verstöße zur Verantwortung gezogen werden können. Während das Gutachten, solange es sich nur in den Händen der Beklagten und der anderen Landesmedienanstalten, die auch schon ständig entsprechende Ordnungswidrigkeiten durchführen, befindet, eine wichtige Hilfestellung bei der Herstellung der Unversehrtheit der Rechtsordnung im Bereich des Jugendmedienschutzes leistet, geht dieser Zweck des Gutachtens bei dessen Herausgabe wieder verloren; es steht zu befürchten, dass die derzeitigen Angriffe auf die Unversehrtheit der Rechtsordnung bestehen bleiben, wenn auch auf Grundlage einer anderen Taktik. Dabei dürfen an den Grad der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts angesichts des Schutzobjekts Jugendschutz und des auch verfassungsrechtlich in Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG verankerten Rechts auf ungestörte Persönlichkeitsentwicklung keine gesteigerten Anforderungen gestellt werden. Eine Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit durch das Bekanntwerden der amtlichen Information gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 3 LIFG liegt nach alledem vor.

Der Kläger kann hiergegen nicht mit Erfolg einwenden, bei der Beklagten handele es sich nicht um eine für die Gefahrenabwehr zuständige Stelle i.S.d. vorgenannten Vorschrift. § 9 Abs. 1 Nr. 3 LIFG ist eine Geheimhaltungsvorschrift mit materiell-rechtlichem Gehalt, so dass Kompetenzfragen keine ausschlaggebende Bedeutung zukommt. Erfasst wird daher auch nur „insbesondere“ die Tätigkeit der für die Gefahrenabwehr zuständigen Stellen. Soweit der Kläger

darüber hinaus geltend macht, ausweislich der Gesetzesbegründung werde „in der Regel eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit angenommen (...), wenn eine strafbare Verletzung“ der Schutzgüter drohe, ist hieraus nicht der Schluss zu ziehen, dass in der Regel *nur* in diesen Fällen eine Gefährdung anzunehmen ist. Vielmehr erübrigt sich bei einer drohenden Straftat in der Regel lediglich eine eingehendere Prüfung.

Ist damit ein Ausschlussgrund nach § 9 Nr. 3 LIFG gegeben, kann - wie schon das Verwaltungsgericht zu Recht festgestellt hat - offen bleiben, ob auch die Ablehnungsgründe des § 9 Nr. 2 LIFG bzw. § 10 LIFG vorliegen.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit hat ihre Rechtsgrundlage in § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil Gründe im Sinne des § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.

Rechtsmittelbelehrung

gez. Steppling

gez. Hennig

gez. Brink

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Berufungsverfahren auf 5.000,-- € festgesetzt (§§ 47, 52 Abs. 2 GKG).

gez. Steppling

gez. Hennig

gez. Brink