

§ 7 Schutz des behördlichen Entscheidungsbildungsprozesses

- (1) Der Antrag auf Informationszugang ist abzulehnen für Entwürfe zu Entscheidungen, für Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung sowie für Protokolle vertraulicher Beratung.**

- (2) Der Antrag soll abgelehnt werden, wenn**
 - a) sich der Inhalt der Information auf den Prozess der Willensbildung innerhalb von und zwischen öffentlichen Stellen bezieht oder**
 - b) das Bekanntwerden des Inhalts der Information die Funktionsfähigkeit und die Eigenverantwortung der Landesregierung beeinträchtigen würde oder**
 - c) es sich um Informationen handelt, die ausschließlich Bestandteil von Vorentwürfen und Notizen sind, die nicht Bestandteil eines Vorganges werden sollen und alsbald vernichtet werden.**

- (3) Informationen, die nach Absatz 1 vorenthalten worden sind, sind nach Abschluss des jeweiligen Verfahrens zugänglich zu machen. Für Protokolle vertraulichen Inhalts gilt dies nur für die Ergebnisse.**

1 Entscheidungsentwürfe und Arbeiten und Beschlüsse zur unmittelbaren Vorbereitung der Entscheidung (§ 7 Abs. 1 Var. 1 und 2)

Nach dieser Vorschrift wird der Prozess der Entscheidungsfindung bis zum Abschluss der Entscheidung geschützt, um die Effektivität des Verwaltungshandelns zu gewährleisten. Wie der Gesetzeswortlaut zeigt, gehören hierzu nur Entscheidungsentwürfe und unmittelbar vorbereitende Arbeiten und Beschlüsse wie etwa ein Vermerk zum Entscheidungsentwurf oder interne entscheidungsleitende fachliche Stellungnahmen. Der Schutz umfasst daher nicht das gesamte Informationsmaterial, das einer Entscheidungsfindung überhaupt dienen kann. Interne Vermerke, etwa zur weiteren Aufklärung des Sachverhaltes oder über eine Ortsbesichtigung, fachliche Stellungnahmen beteiligter Ämter oder Träger öffentlicher Belange oder Gutachten zu speziellen Fragen der Entscheidungsfindung sowie von Beteiligten eines Verwaltungsverfahrens vorgelegte Schriftstücke mögen zwar im weiten Sinne zu dem betreffenden Verwaltungsvorgang gehören, stellen aber nicht die konkrete Entscheidung unmittelbar vorbereitende Unterlagen dar.

Nach Abschluss des Entscheidungsprozesses gilt der Verweigerungsgrund nach § 7 Abs. 1 IFG NRW nicht mehr. Die zurückgehaltenen Informationen sind gemäß § 7 Abs. 3 IFG NRW zugänglich zu machen. Der Zeitpunkt, wann eine Entscheidung abgeschlossen ist, bestimmt sich nicht ohne weiteres abstrakt nach der Dauer des Verwaltungsverfahrens. Der Entscheidungsprozess ist in einem laufenden Verwaltungsverfahren mit Bekanntgabe des Verwaltungsakts (§§ 41, 42 VwVfG NRW) abgeschlossen. Er kann aber durchaus schon vor Bekanntgabe oder öffentlicher Bekanntmachung – etwa im Falle einer Allgemeinverfügung – abgeschlossen sein, wenn der Verwaltungsakt im Original unterschrieben ist. Die Frist bis zur Unanfechtbarkeit des Verwaltungsakts braucht nicht abgewartet zu werden.

Im Falle einer Antragstellung auf Informationszugang vor Abschluss einer Entscheidung sollte der Antragstellerin oder dem Antragsteller neben dem Grund der Ablehnung außerdem mitgeteilt werden, wann die gewünschte Information voraussichtlich zugänglich sein wird.

Beispiel:

Eine Behörde entscheidet auf der Grundlage eines verkehrstechnischen Gutachtens über die Zulässigkeit eines baulichen Vorhabens. In dieses technische Gutachten will eine informationsuchende Person einsehen. Die informationspflichtige Stelle räumt ein, dass die begehrte Information in Form des Sachverständigengutachtens bei ihr vorhanden ist, verweigert jedoch eine Einsichtnahme, weil das Gutachten Teil des Entscheidungsprozesses sei. Hier darf eine Einsichtnahme in das Gutachten nach § 7 Abs. 1 IFG NRW nicht verweigert werden, da das Gutachten ein selbständiges Sachverständigenwissen darstellt, das im Entscheidungsprozess zu berücksichtigen ist, aber nicht unmittelbar die eigene verwaltungsinterne Entscheidung vorbereitet. Juristische oder fachliche Stellungnahmen oder Gutachten sind in der Regel nicht als entscheidungsvorbereitende Arbeiten anzusehen, selbst wenn sie für einen konkreten Fall abgegeben werden und zum Verwaltungsvorgang gehören.

2 Protokolle vertraulicher Beratungen (§ 7 Abs. 1 Var. 3)

Besondere Fragen stellen sich zur Behandlung von Protokollen über vertrauliche Beratungen. Da die vertraulichen Informationen auch nach Abschluss des Entscheidungsprozesses unzugänglich bleiben, ist es wichtig, diesen Begriff eng auszulegen, um dem Informationsanspruch der Bürgerinnen und Bürger gerecht zu werden.

Zunächst ist festzuhalten, dass eine vertrauliche Beratung vorbereitende Unterlagen nicht automatisch von diesem Verweigerungsgrund mit um-

fasst werden. Geschützt wird der Diskussionsverlauf im Beratungsgremium – etwa über den vom Rechnungsprüfungsamt vorgelegten Prüfbericht – und nicht das Diskussionsthema selbst, also der vorgelegte Prüfbericht. Der Begriff des Protokolls erfasst nur die förmliche Niederschrift der wesentlichen Punkte einer Sitzung des Gremiums (vgl. [OVG NRW, Urteil vom 17.05.2006, Az. 8 A 1642/05](#), Nr. 3d, aa).

Der gesetzliche Ablehnungsgrund bezieht sich auf Protokolle, Niederschriften oder auch auf Vermerke, die vertraulich geführte Besprechungen dokumentieren, bei denen die Vertraulichkeit für alle Beteiligten erkennbar vereinbart wurde oder Voraussetzung für die interne Aussprache war. Allerdings kann es nicht im Belieben einer Behörde stehen, durch einen Vertraulichkeitsvermerk Informationen dem Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes zu entziehen. Zu Protokollen vertraulicher Beratungen gehören zudem nicht schon alle Niederschriften über Dienstbesprechungen, die der Amtsverschwiegenheit unterliegen. Die Verpflichtung zur Amtsverschwiegenheit entfällt im Rahmen der Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes (§ 4 Abs. 2 Satz 2 IFG NRW).

Geschützt wird der Ablauf der vertraulichen Beratung, damit die einzelnen von den Mitgliedern des Gremiums vertretenen Positionen und Wortbeiträge sowie ihr Abstimmungsverhalten von der Öffentlichkeit nicht nachvollzogen werden können. Dies dient letztlich dazu, dass in vertraulichen Beratungen offen und ohne von außen hineingetragene Interessen ein Austausch von Argumenten, der allein an der Sache orientiert ist, sowie eine unbeeinflusste Abstimmung erfolgen können und auch für die Zukunft gewährleistet sind (vgl. OVG NRW, a. a. O., Nr. 3 d, bb).

Deshalb unterliegt etwa die Niederschrift einer nicht öffentlichen Sitzung keineswegs schon dem Schutz des § 7 Abs. 1 Variante 3 IFG NRW, wenn die Nichtöffentlichkeit bestimmt worden ist, weil geheim zu haltende Informationen, wie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse eines Unternehmens oder personenbezogene Daten eines Verfahrensbeteiligten, Gegenstand der Beratung sind. Insoweit kann es keinen „doppelten“ Schutz

geben, weil hierfür allein die Verweigerungsgründe der §§ 8 und 9 IFG NRW in Betracht kommen.

Beispiele:

- Eine IHK vertrat die Ansicht, ein von einem beauftragten externen Rechnungsprüfungsunternehmen erstellter Prüfbericht über die Führung der Geschäfte der IHK sei vertraulich und könne daher auch nicht nach dem Informationsfreiheitsgesetz zugänglich gemacht werden. Nur das Ergebnis des Prüfberichts sei in der Vollversammlung bekannt zu gegeben.

Diese Auffassung ist unzutreffend. Zunächst stellt der Prüfbericht einen in sich abgeschlossenen Vorgang dar und dient der Vollversammlung lediglich als Grundlage für ihre Entscheidung über die Entlastung der Geschäftsführung. Bei der extern durchgeführten Prüfung der Rechnungslegung einer IHK sind im Prüfbericht nur objektiv feststellbare Mängel und Bewertungen enthalten. Unter den Schutzbereich des § 7 Abs. 1, Var. 3 IFG NRW könnte allenfalls eine aufgrund des Berichts stattgefundene vertrauliche Beratung fallen. (vgl. [Urteil des OVG NRW vom 09.11.2006 \(Az.: 8 A 1679/04\)](#))

- Auch eine Kommune lehnte den Informationszugang zu einem kommunalen Rechnungsprüfungsbericht mit der Begründung ab, der Bericht falle unter den Schutzbereich einer vertraulichen Beratung gemäß § 7 Abs. 1, Var. 3 IFG NRW. Das VG Münster hatte mit Urteil vom 15.04.2005 (Az.: 1 K 1483/04) die Auffassung der Kommune bestätigt und wendete § 7 Abs. 1, Var. 3 IFG NRW auf die Prüfberichte des Amtes für Wirtschaftlichkeitsprüfung und des Rechnungsprüfungsamtes analog an. Das Gericht war der Auffassung, der Verweigerungsgrund sei über seinen Wortlaut hinaus auf „protokollnahe Unterlagen vertraulichen Inhalts“ analog anwendbar. Das Gericht nahm insoweit eine planwidrige Regelungslücke an. Die „protokollnahen Unterlagen“ wären vom Gesetzgeber bei entsprechender Kenntnis in die

Regelung einbezogen worden, weil die nicht geregelte Fallgestaltung mit den gesetzlich bestimmten Fällen vergleichbar sei. Das Gericht verkannte dabei den Sinn und Zweck des Gesetzes, wonach gerade die Kenntnis von Prüfberichten den Bürgerinnen und Bürgern eine Möglichkeit der Mitwirkung und Kontrolle kommunaler Stellen eröffnen soll. Gerade in den kommunalen Prüfberichten können mögliche Fehler aufgedeckt werden. Das Handeln kommunaler Stellen sowie die Verantwortlichkeiten werden transparent. Dabei ist der unabhängig verfasste Prüfbericht des Rechnungsprüfungsamtes zwar Grundlage für die Beratung der festgestellten Mängel im Rat einer Stadt, gibt aber nicht den Ablauf der Beratungen – weder der innerhalb der Kommunalverwaltung noch der im Rat – wieder. In den Prüfberichten sind also keine Inhalte einer vertraulichen Beratung enthalten. Das OVG NRW hat das Urteil des VG Münster aufgehoben und festgestellt, dass § 7 Abs. 1 Var. 3 IFG NRW nicht über seinen Wortlaut hinaus im Wege richterlicher Rechtsfortbildung auf die Prüfberichte des Rechnungsprüfungsamtes anzuwenden sei. Die Auffassung des VG, es bestehe eine planwidrige Regelungslücke, hat es nicht geteilt (vgl. [OVG NRW, Urteil vom 17.05.2006, Az. 8 A 1642/05](#), Nr. 3d, bb).

- Ein Deichverband hat in einer internen Sitzung seine prozessuale Vorgehensweise in einem vom Verband zu führenden Klageverfahren erörtert und die Klageerhebung vorbereitet. Die protokollierte Beratung hat das Gremium zu Recht als vertraulich angesehen. Es lag in seinem berechtigten Interesse, dass die mündliche Beratung einer Strategie der Prozessführung dem Prozessgegner nicht bekannt wird (nach § 7 Abs. 1, Variante 3 IFG NRW auch nach Abschluss der Entscheidung nicht bekannt zu geben). Zugleich kann dieses Beispiel auch unter dem Verweigerungsgrund des § 7 Abs. 2 Buchst. a) IFG NRW betrachtet werden, da hier Informationen zugänglich gemacht würden, die den Inhalt eines Willensbildungsprozesses innerhalb des Beratungsgremiums wiedergeben.

3 Prozess der Willensbildung (§ 7 Abs. 2 Buchstabe a))

Der Willensbildungsprozess ist – neben der oben behandelten Entscheidungsfindung nach § 7 Abs. 1 IFG NRW – eigens in § 7 Abs. 2 Buchst. a) IFG NRW geschützt. Dieser Schutz bleibt nach § 7 Abs. 3 IFG NRW über den Abschluss der Entscheidung hinaus bestehen. Daher ist dieser Ablehnungsgrund gegenüber dem der Entscheidungsfindung enger einzugrenzen.

Der Willensbildungsprozess ist ein dynamischer Vorgang der behördlichen Entscheidungsfindung und umfasst den Vorgang des allgemeinen Überlegens, Besprechens und Beratschlagens, die Prüfung und Abwägung aller für die Entscheidungsfindung wichtiger Umstände (vgl. [VG Berlin, Urteile vom 17.12.2002, Az. VG 23 A 182.01](#) und Az. [VG 23 A 236.00](#); sowie [OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 15.09.1998, Az. 4 L 139/98](#)). Die Willensbildung spiegelt insbesondere Bewertungen oder Einschätzungen wider, die intern erst noch beraten werden müssen und unterschiedliche Entscheidungsmöglichkeiten offen lassen.

Hintergrund der Einschränkung in § 7 Abs. 2 Buchstabe a) IFG NRW ist das Prinzip der Einheit der Verwaltung, welches dazu führen soll, dass staatliche Maßnahmen nicht als Entscheidung einer bestimmten Person oder einer Organisationseinheit, sondern als solche des Verwaltungsträgers wahrgenommen werden. Eine getroffene Entscheidung soll nicht dadurch angreifbar werden, dass interne Meinungsverschiedenheiten oder unterschiedliche Auffassungen zwischen mehreren beteiligten Stellen öffentlich werden. Aufgrund dessen ist zwischen den Grundlagen und Ergebnissen der Willensbildung sowie den Sachinformationen, die im Rahmen der Willensbildung herangezogen werden, einerseits und dem eigentlichen Prozess der Willensbildung andererseits zu unterscheiden (vgl. Urteil des [OVG Münster vom 09.11.2006 \(Az.: 8 A 1679/04\)](#)).

Der Verweigerungsgrund erfasst somit nicht – wie häufig vorschnell angenommen wird – alle Informationen, die mit einem Willensbildungsprozess in irgendeinem Zusammenhang stehen. Da letztlich nahezu jede einer öffentlichen Stelle vorliegende Information in irgendeiner Beziehung zu deren Willensbildung steht, liefe das Informationsfreiheitsgesetz ansonsten praktisch leer. Geschützt sind vielmehr nur Informationen, die einen solchen Prozess inhaltlich wiedergeben. Dieser muss aus dem Informationsträger also gewissermaßen „herausgelesen“ werden können. Nicht offen zu legen sind demnach nur solche Unterlagen, an Hand derer die zum Willensbildungsprozess gehörenden Vorgänge (innerbehördliche Beratungen, Diskussionen oder Anweisungen) nachvollziehbar werden.