VERWALTUNGSGERICHT KÖLN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

13 K 4645/19

verkündet am: 28. Juli 2022
Jentz
Verwaltungsgerichtsbeschäftigte
als Urkundsbeamtin der
Geschäftsstelle

In dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren

des foodwatch e.V., vertreten durch den Vorstand/die Geschäftsführer Jörg Rohwedder und Dr. Chris Methmann, Brunnenstraße 181, 10119 Berlin,

Klägers,

Prozessbevollmächtigter:
Raphael Thomas Rechtsanwälte, Oranienburger Straße 23, 10178 Berlin, Gz.: 71-19,

g e g e n

die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Rochusstraße 1, 53123 Bonn,

Beklagte,

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte Busse & Miessen Rechtsanwälte Partnerschaft mbB, Friedensplatz 1, 53111 Bonn,
Gz.: MN-2364/19-vr,

wegen Auskunftsersuchens; Bericht des Max-Rubner-Instituts vom 21. September 2018 (Nährwertkennzeichnung)

hat die 13. Kammer

aufgrund der mündlichen Verhandlung

vom 28. Juli 2022

durch
den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht Huschens
als Einzelrichter

für Recht erkannt:

Es wird festgestellt, dass die Beklagte verpflichtet war, dem Kläger Informationszugang zu dem vorläufigen Bericht des Max-Rubner-Instituts vom 21. September 2018 zu gewähren.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Beklagte. Die Zuziehung eines Bevollmächtigten für das Vorverfahren wird für notwendig erklärt.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte kann die Vollstreckung gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der Kläger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrags leistet.

Tatbestand

Der Kläger ist ein gemeinnütziger nichtwirtschaftlicher eingetragener Verein, der sich für die Interessen von Verbraucherinnen und Verbrauchern im Lebensmittelbereich einsetzt.

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (Bundesministerium) hatte nach dem Koalitionsvertrag 2018 von SPD und CDU/CSU zur Aufgabe, bis Sommer

2019 ein Nährwertkennzeichnungssystem für Lebensmittel zu erarbeiten und einzuführen. In diesem Zusammenhang wurde von dem Bundesministerium das Max-Rubner-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ernährung und Lebensmittel (MRI), beauftragt, eine Studie über mögliche Nährwertkennzeichnungsmodelle zu erstellen. Das MRI ist gemäß § 1 Abs. 2 der durch das Bundesministerium erlassenen Satzung vom 17. Dezember 2007 in der Fassung vom 1. Oktober 2018 (GMBl. 2018, S. 818) eine nicht rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts und eine selbstständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministerium. Es ist nach § 2 dieser Satzung eine Forschungs- und Beratungseinrichtung des Bundesministeriums insbesondere auf den Gebieten der Ernährung, der Lebensmittel und Bioverfahrenstechnik, der Mikrobiologie und Biotechnologie sowie der Sicherheit und Qualität bei Lebensmitteln. Grundlage sind dabei eine mit dem Bundesministerium abgestimmte Forschungskonzeption sowie ein abgestimmtes Forschungsprogramm. Nach der Satzungspräambel hat das MRI zum Ziel, wissenschaftliche Entscheidungshilfen für die Ernährungs-, Landwirtschafts- und Forstwirtschafts- sowie Verbraucherschutzpolitik zu erarbeiten und damit zugleich die wissenschaftlichen Erkenntnisse auf diesen Gebieten zum Nutzen des Gemeinwohls zu erweitern.

Auf den Auftrag des Bundesministeriums hin erstellte das MRI unter dem 21. September 2018 eine zunächst als „vorläufigen Bericht“ bezeichnete Studie, die als Fazit die sogenannten Nährwertkennzeichnungssystemmodelle Nutri-Score und Health Star Rating als grundsätzlich vorteilhaft für eine Nährwertkennzeichnung von Produkten für Verbraucher und Verbraucherinnen ansah. Nachdem das Bundesministerium das MRI zur Überarbeitung dieser Studie aufgefordert hatte, legte das MRI im April 2019 eine Nachfolgeversion vor. Die überarbeitete Studie wurde auf der Homepage des Bundesministeriums am 11. April 2019 veröffentlicht. Die Vorversion aus September 2018 wurde der Öffentlichkeit hingegen zunächst nicht zugänglich gemacht. Im Januar 2020 teilte die Beklagte mit, dass der streitgegenständliche Bericht nunmehr auf der Homepage des Bundesministeriums veröffentlicht worden sei.

Am 25. Oktober 2018 beantragte Herr Oliver Huizinga für den Kläger bei dem Bundesministerium der Beklagten die Übersendung aller vorliegenden Dokumente zu den Nährwertkennzeichnungsmodellen „Evolved Nutrition Label Initiative“ und „Nutriscore“, insbesondere die Übermittlung von Vermerken, Gutachten sowie Kommunikation innerhalb des Fachreferats und mit Experten nach IFG und dem VIG. Mit Bescheid vom 11. März 2019 gab das Bundesministerium dem Antrag teilweise statt, lehnte diesen aber hinsichtlich der Einsichtnahme in den vorläufigen Bericht des MRI vom 21. September 2018 ab. Zur Begründung führte das Bundesministerium im Wesentlichen aus, das Begehren sei als Antrag auf Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsge-

setz auszulegen. Der Herausgabe des Berichts vom 21. September 2018 ständen aber die Ausschlussgründe des § 3 Nr. 3 Buchstabe b IFG sowie des § 4 IFG entgegen. § 3 Nr. 3 Buchstabe b IFG schütze vor Beeinträchtigungen von behördlichen Beratungen, § 4 IFG die unmittelbare Entscheidungsvorbereitung. Im Rahmen der Vorarbeiten zur Entwicklung eines Nährwertkennzeichnungssystems bis Sommer 2019 sei eine Herausgabe des Berichts geeignet, den noch laufenden Meinungsbildungsprozess im Bundesministerium zu beeinträchtigen. Insbesondere sei über Art, Zeitpunkt und Format der Einbeziehung der interessierten (Fach-)Öffentlichkeit und der Zusammenarbeit mit den Lebensmittel- und Verbraucherverbänden bei der Erarbeitung eines Nährwertkennzeichnungsmodells noch nicht entschieden worden.

Mit Schreiben vom 9. April 2019 forderte der Geschäftsführer des Klägers in Vertretung des Antragstellers das Bundesministerium erneut zur Zugänglichmachung des vorläufigen Bericht des MRI vom 21. September 2018 auf. Diese von dem Bundesministerium als Teilwiderspruch gewertete Aufforderung begründete der nunmehr anwaltlich vertretene Kläger als Antragsteller mit Schreiben vom 29. Mai 2019 im Wesentlichen damit, dass ihm ein Anspruch gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG auf Informationszugang zu dem Bericht zustehe. Das Vorliegen der vom Bundesministerium benannten Ausschlussgründe sei schon nicht hinreichend begründet worden. Auch lägen Ausschlussgründe nicht vor. § 3 Nr. 3 Buchstabe b IFG schütze nur die notwendige Vertraulichkeit der Beratung von Behörden, darunter fielen nicht die Beratungsgrundlagen - wie hier der Berichts des MRI. Auch der Ausschlussgrund des § 4 Abs. 1 IFG greife nicht. Bei dem Bericht handele es sich um ein Gutachten eines Dritten, das nach § 4 Abs. 1 Satz 2 IFG nicht der unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung diene und damit nicht dem Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses unterfalle.

Mit Widerspruchsbescheid vom 4. Juli 2019 wies das Bundesministerium den Widerspruch des Klägers zurück. Zur Begründung führte es aus, dass im Einzelfall auch Beratungsgrundlagen zu den nach § 3 Nr. Buchstabe b IFG geschützten Informationen gehörten. Dies sei hier hinsichtlich des Berichts des MRI der Fall, weil die darin enthaltenen - von der Vorgabe des Bundesministeriums abweichenden - Meinungsäußerungen ebenfalls zum Beratungsprozess gehörten. Auch greife der Ausschlussgrund des § 4 Abs. 1 Satz 1 IFG, weil das Gutachten zur Vorbereitung der Entscheidung des Ministeriums gehöre. Die Rückausnahme des § 4 Abs. 1 Satz 2 IFG sei nicht einschlägig, weil das MRI als Bestandteil der Ressortforschung kein Dritter im Sinne der Vorschrift sei.

Der Kläger hat am 29. Juli 2019 Verpflichtungsklage erhoben, mit der er den Anspruch auf Informationszugang zum Bericht des MRI vom 21. September 2018 weiterverfolgt

hat. Nach Veröffentlichung des streitgegenständlichen Berichts hat der Kläger am 3. März 2020 seinen ursprünglichen Verpflichtungsantrag auf einen Fortsetzungsfeststellungsantrag umgestellt.

Zur Begründung führt der Kläger aus, dass die Klage auch nach Umstellung auf den Fortsetzungsfeststellungsantrag zulässig und begründet sei. Das ursprüngliche Verpflichtungsbegehren habe sich nach der Klageerhebung mit der Veröffentlichung des Berichts des MRI vom 21. September 2018 erledigt. Es bestehe jedoch ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse im Sinne des § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO analog. Dieses leite sich zum einen aus dem Gesichtspunkt der Wiederholungsgefahr ab. Der Kläger plane konkret, weitere Anträge auf Informationszugang an das Bundesministerium auf Herausgabe von bestimmten Studien zu stellen (wird ausgeführt; vgl. Bl. 131 der Gerichtsakte). Das Ministerium bediene sich regelmäßig seiner vier eigenen (wie auch externer) Forschungseinrichtungen; jedes der vier Bundesforschungsinstitute (Julius Kühn Institut, Friedrich-Loeffler-Institut, Johann Heinrich Thünen-Institut und das Max-Rubner-Institut) betreibe Forschung zu für die Arbeit des Klägers relevanten Themen. Es sei nach Maßgabe der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts damit konkret und hinreichend wahrscheinlich, dass das Bundesministerium diese Anträge wiederum unter Verweis auf die Ausschlussgründe des § 3 Nr. 3 Buchstabe b IFG sowie des § 4 Abs. 1 IFG ablehnen werde. Zum anderen bestehe ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse unter dem Gesichtspunkt der typischerweise kurzfristigen Erledigung der angegriffenen Maßnahme. Ein tiefgreifender Grundrechtseingriff sei insofern nicht nötig.

Unter Wiederholung und Vertiefung seiner Darlegungen aus dem Verwaltungsverfahren trägt der Kläger vor, dass der Anspruch gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG gegenüber dem Bundesministerium auf Informationszugang zu dem Bericht des MRI vom 21. September 2018 bestehe. Die angegebenen Begründungen hätten die Ablehnung des Antrags nicht gerechtfertigt. Die Begründungsanforderungen für das Vorliegen von Ausschlussgründen umfassten allgemein den schlüssigen Vortrag, welche öffentlichen Schutzbelange nachteilig betroffen seien und welche Tatsachen im konkreten Fall die Beeinträchtigung ergeben würden. Diesen erhöhten Anforderungen werde die Begründung des Bundesministeriums nicht gerecht, da sich das Vorbringen in generellen Erwägungen und Behauptungen erschöpfe. Die Ansicht des Bundesministeriums, dass auch Beratungsgegenstände, wie der Bericht des MRI vom 21. September 2018, von dem Schutz des § 3 Nr. 3 Buchstabe b IFG erfasst seien, entbehre einer Grundlage in der Rechtsprechung. Auch der Umstand, dass der Bericht Meinungsäußerungen enthalte, ändere nichts daran, dass kein Ausschlussgrund nach § 3 Nr. 3 Buchstabe b IFG gegeben sei. Im Übrigen bestehe weder eine notwendige Vertraulichkeit der Beratungen, die gesetzlich verankert sein müsse, noch führe der Informationszugang zur Beeinträchti-

gung der Beratungen. Die ungestörte Durchführung der Verbraucherbefragung sei kein Schutzgut der Norm. Die Einordnung des MRI als Dritten im Sinne des § 4 Abs. 1 Satz 2 IFG ergebe sich daraus, dass die Vorschrift alle behördenexternen Dritten erfasse und es sich bei dem MRI nach § 1 Abs. 2 seiner Satzung um eine selbstständige Bundesoberbehörde handele. Der Bericht vom 21. September 2018 stelle auch ein Gutachten im Sinne der Vorschrift dar, selbst wenn er Meinungsäußerungen enthalten sollte. Eine Ausnahme von der Vermutungswirkung des § 4 Abs. 1 Satz 2 IFG sei gegeben. Letztlich sei der Bericht nicht als unmittelbare Entscheidungsvorbereitung nach § 4 Abs. 1 IFG anzusehen.

Der Kläger beantragt,

> festzustellen, dass die Beklagte verpflichtet war, dem Kläger Informationszugang zu dem vorläufigen Bericht des Max-Rubner-Instituts vom 21. September 2018 zu gewähren,
> sowie die Hinzuziehung eines Bevollmächtigten für das Vorverfahren für notwendig zu erklären.

Die Beklagte beantragt,

> die Klage abzuweisen.

Nach Ansicht der Beklagten ist die auf den Fortsetzungsfeststellungsantrag umgestellte Klage schon mangels Fortsetzungsfeststellungsinteresses unzulässig. Eine Wiederholungsgefahr bestehe nicht. Den von dem Kläger geplanten Auskunftsersuchen lägen nicht die im Wesentlichen gleichen oder gleichartigen tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse zugrunde. Der Bericht vom 21. September 2018 betreffe vielmehr eine Sonderkonstellation, weil das MRI hierin von dem per Erlass formulierten Auftrag - wissenschaftliche Bewertung verschiedener Nährwertkennzeichnungsmodelle ohne Meinungsäußerungen im Hinblick auf ein bestimmtes Modell - abgewichen sei. Außerdem ergebe sich ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse nicht aus der Fallgruppe der sich typischerweise kurzfristig erledigenden tiefgreifenden Grundrechtseingriffe. Die Versagung eines Informationsfreiheitsbegehrens erledige sich nicht typischerweise kurzfristig. Zudem sei ein tiefgreifender Eingriff in die Grundrechte des Klägers nicht ersichtlich.

Unter Wiederholung und Vertiefung ihrer Darlegungen aus den ablehnenden Bescheiden trägt die Beklagte vor, dass dem Informationsanspruch bis zum Erledigungszeitpunkt die Ausschlussgründe des § 3 Nr. 3 Buchstabe b IFG und des § 4 Abs. 1 IFG entgegengestanden hätten. Der Anspruchsausschluss sei den Anforderungen des § 39 Abs. 1 Satz 2 VwVfG entsprechend begründet und die Gründe im Widerspruchsbescheid weiter ergänzt worden.

§ 3 Nr. 3 Buchstabe b IFG führe zu einem zwingenden Anspruchsausschluss. Zur behördlichen Beratung gehörten allgemein Interessenbewertungen und Gewichtungen einzelner Abwägungsfaktoren, deren Bekanntgabe Einfluss auf den Entscheidungsprozess haben könnte. Beratungsgrundlagen seien nicht vollständig von dem Anwendungsbereich der Norm ausgenommen. Vielmehr bedürfe es einer an dem Schutzzweck der Norm ausgerichteten Einzelfallanalyse. Insofern sei auch der vorläufige Bericht des MRI vom 21. September 2018 von der Norm erfasst. Dieser enthalte – in Abweichung zu dem Auftrag des Bundesministeriums – Meinungsäußerungen des MRI, welche im Fall der Veröffentlichung die neutrale Entscheidungsfindung hätten beeinträchtigen können. Auch nach der Gesetzesbegründung könnten von dem Beratungsbegriff allgemein auch „innerstaatliche Abläufe“ und die Ergebnisse von Ressortforschung umfasst sein. Der Bericht des MRI unterliege zudem der notwendigen Vertraulichkeit, die sich nach der Rechtsprechung nicht aus dem Gesetz ergeben müsse. Mit dem Informationszugang an den Kläger wäre diese Vertraulichkeit gefährdet worden. Des Weiteren sei auch der Ausschlussgrund des § 4 Abs. 1 IFG gegeben gewesen. Die Vermutung des § 4 Abs. 1 Satz 2 IFG - wonach unter anderem Gutachten und Stellungnahmen Dritter vom Schutz des § 4 Abs. 1 Satz 1 IFG nicht erfasst seien - greife nicht ein, da das MRI nicht Dritter im Sinne der Norm und dessen Bericht ausnahmsweise als Teil des behördlichen Entscheidungsprozesses anzusehen sei. Das MRI sei auch keine Bundesoberbehörde.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie die beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Beklagten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Die Klage ist zulässig und hat in der Sache Erfolg.

I. Die Klage ist als Fortsetzungsfeststellungsklage nach § 113 Abs. 1 Satz 4 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) analog zulässig.

Mit der Veröffentlichung des streitgegenständlichen Berichts durch das Bundesministerium hat sich das Verpflichtungsbegehren des Klägers - objektiv - erledigt, weil er nunmehr das erhalten hat, was er begehrte,

> vgl. nur Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Urteil vom 29. November 2017 - 6 C 57.16 -, juris Rn. 13; Riese, in Schoch/ Schneider, VwGO, § 113 Rn. 113 (Stand: Juni 2017).

Der Übergang zur Fortsetzungsfeststellungsklage nach § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO - hier in einfach analoger Anwendung auf die Verpflichtungsklage bei Erledigung nach Klageerhebung - ist als privilegierte Klageänderung nach § 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 264 Nr. 2 ZPO nicht an § 91 VwGO zu messen,

> vgl. BVerwG, wie vor; Riese, a.a.O., § 113 Rn. 109.

Dem Kläger steht auch ein berechtigtes Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit der Versagung des Informationszugangs - Fortsetzungsfeststellungsinteresse - in Form einer Wiederholungsgefahr zur Seite. Ein solches Interesse kann rechtlicher, wirtschaftlicher oder auch ideeller Natur sein. Entscheidend ist, dass die gerichtliche Entscheidung geeignet ist, die Position des Klägers in den genannten Bereichen zu verbessern,

> vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2013 - 8 C 14.12 -, juris Rn. 20 m. w. Nachw.

Das berechtigte Feststellungsinteresse ergibt sich hier aus einer Wiederholungsgefahr. Diese setzt voraus, dass in absehbarer Zeit bei im Wesentlichen gleichen tatsächlichen und rechtlichen Verhältnissen mit einer gleichartigen negativen Entscheidung zu rechnen ist oder sich die in Bezug auf den erledigten Verwaltungsakt kontroversen Rechtsfragen in vergleichbarer Weise erneut stellen werden. Dazu ist nicht nur die konkrete Gefahr erforderlich, dass künftig ein vergleichbarer Verwaltungsakt erlassen wird. Darüber hinaus müssen die für die Beurteilung maßgeblichen rechtlichen und tatsächlichen Umstände im Wesentlichen unverändert geblieben sein,

> vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2013 - 8 C 14.12 -, juris Rn. 21 m. w. Nachw.; BVerwG, Urteil vom 24. Mai 2022 - 6 C 9.20 -, juris Rn. 12.; stRspr.

Es müssen konkrete Anhaltspunkte für den Eintritt einer erneuten Ablehnung des Begehrens bei einem vergleichbaren Sachverhalt vorgetragen werden. Die lediglich vage Möglichkeit einer Wiederholung reicht nicht aus.

Riese, a.a.O., § 113 Rn. 126 f.

Dies ist hier der Fall. Die rechtlichen Rahmenumstände sind unverändert, die von der Beklagten dem Anspruch entgegengehaltenen Normen des § 3 Nr. 3 Buchstabe b und des § 4 Abs. 1 Satz 1 (wie auch des Satz 2) IFG sind auch heute noch mit unverändertem Wortlaut gültig. Der Kläger hat plausibel und sowie konkret dargelegt, dass er entsprechend seiner Zielsetzung

> vgl. dazu https://www.foodwatch.org/de/ueber-uns/unsere-mission/; vgl. weiter § 2 der Vereinssatzung https://www.foodwatch.org/de/ueber-uns/unsere-satzung/,

auch in Zukunft in tatsächlich vergleichbaren Situationen Zugang zu Berichten und Gutachten der dem Bundesministerium zuarbeitenden Forschungseinrichtungen begehren wird. Gleichermaßen ist es im Sinne der strengen Anforderungen der höchstrichterlichen Rechtsprechung an eine Wiederholungsgefahr auch hinreichend wahrscheinlich, dass das Bundesministerium erneut die auch hier maßgeblichen Versagungsgründe geltend machen wird. Die für diesen Rechtsstreit charakteristischen Probleme werden mithin in gleichartiger bzw. vergleichbarer Weise zwischen den Beteiligten in absehbarer Zukunft voraussichtlich wieder aufkommen. Das hiesige Verfahren bezieht sich im Kern auf die Frage, ob das Herausgabeverlangen bezüglich einer wissenschaftlichen Studie, deren Ergebnis imstande ist, die behördliche Entscheidung inhaltlich zu beeinflussen, zu Recht unter Verweis auf die § 3 Nr. 3 Buchstabe b IFG sowie § 4 Abs. 1 IFG verweigert worden ist. Anders als die Beklagte meint, ist für den Ausgang des Verfahrens hingegen nicht von entscheidender Bedeutung, ob das MRI von dem Studienauftrag des Bundesministeriums möglicherweise abgewichen ist - dies ist bei wissenschaftlichen Gutachten im Hinblick auf die auch dem MRI zustehende Wissenschaftsfreiheit des Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG immer wieder konkret möglich. Der Kläger hat ebenso plausibel mehrere konkrete Fälle aufgezeigt, in denen er als Verbraucherschutzverein in absehbarer Zukunft gegenüber dem Bundesministerium die Herausgabe bestimmter angekündigter Studien verlangen wird, die Grundlage für ernährungspolitische Entscheidungen sein werden. Verweigert das Bundesministerium diese Herausgaben erneut, wird wiederum zumindest auch fraglich sein, ob diese Informationen zur schützenswerten behördlichen Beratung bzw. Entscheidungsfindung gehören, selbst wenn diese Vorgänge in Details anders gelagert sein werden. Dass zukünftig auch weitere Ausschlussgründe eine Rolle spielen könnten, hindert die Wiederholungsgefahr schon

allein deswegen nicht, weil die Ausschlussgründe der §§ 3 ff. IFG mit ihren unterschiedlichen Reichweiten kumulativ nebeneinanderstehen und sich gegenseitig verstärken können,

> vgl. dazu Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 3 Rn. 4 sowie Vorb zu §§ 3 bis 6 Rn. 71 f.

Die Entscheidung über das streitgegenständliche Informationsbegehren kann für diese künftigen Vorgänge jedenfalls eine Richtschnur geben. Es handelt sich im hiesigen Verfahren demnach nicht um eine rein singuläre Konstellation. Insbesondere besitzt der Bericht des MRI vom 21. September 2018 nicht dadurch ein Alleinstellungsmerkmal, dass er eine wissenschaftliche Meinung bzw. Bewertung kundgibt und sich nicht bloß in der Darstellung verschiedener Tatbestandsoptionen erschöpft. Das Bundesministerium hat in dem Verfahren schließlich auch nicht deutlich gemacht, dass es künftige Informationsbegehren des Klägers anders behandeln wird. Insofern reicht es nicht aus, die künftige Sachbehandlung offenzulassen.

II. Die Fortsetzungsfeststellungsklage ist auch begründet, im Zeitpunkt des erledigenden Ereignisses, der Veröffentlichung des streitgegenständlichen Berichts des Max-Rubner-Instituts vom 21. September 2018, stand dem Kläger ein Anspruch nach § 1 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz - IFG) vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722), zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1626) zu. Das Bundesministerium war verpflichtet, dem Antrag auf Informationszugang zu entsprechen.

Bei dem Bericht handelt es sich um eine amtliche Information nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 IFG. Dem Informationszugang standen weder die seitens des Ministeriums benannten Versagungsgründe des § 3 Nr. 3 Buchstabe b und § 4 Abs. 1 IFG entgegen noch der Ausschlussgrund des § 6 Satz 1 IFG oder der ungeschriebene verfassungsrechtliche Ausschlussgrund des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung. Dabei sind die Ausschlussgründe der §§ 3 bis 6 IFG als Ausnahmen vom gesetzlichen Regelfall nach Auffassung des Gesetzgebers und der ständigen Rechtsprechung eng auszulegen,

> BTDrucks 15/4493, S. 9; BVerwG, Beschluss vom 9. November 2010 - 7 B 43.10 -, juris Rn. 12; Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (OVG NRW), Urteil vom 19. März 2013 - 8 A 1172/11-, juris Rn. 52 f. m.- w. Nachw.; Schoch, a.a.O., Vorb §§ 3 - 6 Rn. 65 ff.

Die informationspflichtige Stelle trägt die Darlegungslast und materielle Beweislast für ihr Vorliegen, weil die Ausschlussgründe als negative Anspruchsvoraussetzungen normiert sind. Hieraus ergeben sich hohe Begründungsanforderungen. Das Vorliegen eines Ausschlussgrundes muss plausibel dargelegt werden. Die Darlegung muss so einleuchtend und nachvollziehbar sein, dass der jeweilige Ausschlussgrund geprüft werden kann. Fehlt es hieran, kann das Gericht der Klage schon aus diesem Grund stattgeben. Die Darlegung darf allerdings nicht dazu führen, dass aus ihr auf den Inhalt der zu schützenden Informationen geschlossen werden kann,

> vgl. BTDrucks 15/4493, S. 9; BVerwG, Urteil vom 28. Februar 2019 - 7 C 20.17 -, juris Rn. 38; Schirmer, in BeckOK InfoMedienR/Schirmer, 36. Ed. 1.5.2022, § 3 IFG Rn. 9, 11 ff.

Gemessen an diesen Maßstäben ist die Begründung für die geltend gemachten Ausschlussgründe des § 3 Nr. 3 Buchstabe b IFG sowie des § 4 Abs. 1 IFG durch das Bundesministerium in den ursprünglich angefochtenen Bescheiden noch als ausreichend anzusehen. Die Beklagte hat die Rechtsgrundlagen für die aus ihrer Sicht einschlägigen Ausschlussgründe benannt, deren Tatbestandsvoraussetzungen dargelegt und auf Schutzgutgefährdungen hingewiesen. Inwieweit dies den materiellen Anforderungen genügt, muss an dieser Stelle nicht entschieden werden.

Dem klägerischen Informationsbegehren hat jedoch in der Sache nicht der öffentliche Belang des Schutzes von Beratungen von Behörden vor Beeinträchtigungen im Sinne des § 3 Nr. 3 Buchstabe b IFG entgegengestanden.

Nach § 3 Nr. 3 IFG besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn und solange die notwendige Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen (Buchstabe a) oder die Beratungen von Behörden (Buchstabe b) beeinträchtigt werden. Zweck des § 3 Nr. 3 Buchstabe b IFG ist es danach, den Prozess der Entscheidungsfindung von Behörden zu schützen, um eine effektive, funktionsfähige und neutrale Entscheidung zu gewährleisten. Auch die von Buchstabe b erfassten behördlichen Beratungen sind nicht per se geschützt, sondern auch für sie muss die notwendige Vertraulichkeit gegeben sein,

> allgemeine Meinung BTDrucks 15/4493, S. 10; BVerwG, Urteil vom 3. November 2012 - 7 C 4.11 -, juris Rn. 31; BVerwG, Urteil vom 9. Mai 2019 - 7 C 34.17 -, juris Rn. 17; Schoch § 3 Rn. 180; Schirmer, a.a.O., § 3 IFG Rn. 126.

Angesichts des Schutzzwecks der Vorschrift bezieht sich der Begriff der Beratungen auf den eigentlichen Beratungsvorgang. Ausgenommen vom Schutzbereich der Vorschrift sind demnach das Beratungsergebnis und vor allem der Beratungsgegenstand. Der Begriff der Beratung erfasst die Vorgänge behördlicher Meinungsäußerung und Willensbildung, die sich inhaltlich auf die Entscheidungsfindung beziehen. Dem Schutz der Beratung unterfallen Interessenbewertungen und Gewichtung einzelner Abwägungsfaktoren, deren Bekanntgabe Einfluss auf den behördlichen Entscheidungsprozess haben könnte. Der Schutz gilt danach vor allem dem Beratungsprozess als solchem, also der Besprechung, Beratschlagung und Abwägung, mithin dem eigentlichen Vorgang des Überlegens. Zum demgegenüber nicht geschützten Beratungsgegenstand können insbesondere Sachinformationen oder gutachterliche Stellungnahmen im Vorfeld gehören, also die Tatsachengrundlagen und Grundlagen der Willensbildung. Die amtlichen Informationen sind deshalb nur dann geschützt, wenn sie den Vorgang der behördlichen Willensbildung und Abwägung abbilden oder jedenfalls gesicherte Rückschlüsse auf die Meinungsbildung zulassen,

> BVerwG, Urteil vom 2. August 2012 - 7 C 7.12 -, juris Rn. 26; BVerwG, Urteil vom 9. Mai 2019 - 7 C 34.17 -, juris Rn. 13; BVerwG, Urteil vom 15 Dezember 2020 - 10 C 25.19 -, juris Rn. 32 m. w. Nachw.

Unter Zugrundelegung dieser Maßstäbe fällt der vorläufige Bericht des MRI vom 21. September 2018 nicht in den Schutzbereich des § 3 Nr. 3 Buchstabe b IFG. Zwar ist der Bericht im Rahmen der zwischenbehördlichen Beziehung der Bundesbehörden Bundesministerium und MRI entstanden. Er stellt jedoch einen Beratungsgegenstand dar, der aus dem von der Vorschrift geschützten eigentlichen Beratungsvorgang auszunehmen ist. Bei dem Bericht handelt es sich um eine vom Bundesministerium in Auftrag gegebene gutachterliche Stellungnahme durch das MRI. Zweck des Berichts war es, eine Entscheidungsgrundlage für die Frage zu schaffen, welches Nährwertkennzeichnungsmodell in Deutschland sinnvollerweise eingeführt werden sollte. Der Bericht betrifft in diesem Zusammenhang die Analyse und Bewertung verschiedener möglicher Kennzeichnungssysteme. Dabei empfiehlt das MRI im Fazit die sog. Nährwertkennzeichnungsmodelle Nutri-Score und Health Star Rating als grundsätzlich vorteilhaft für eine Nährwertkennzeichnung. Damit sind die wissenschaftlichen Vorarbeiten für die politische Entscheidungsbildung des Bundesministerium auf das MRI ausgelagert worden. Das MRI hat bei der Erstellung des Berichts wissenschaftlich selbstständig seine satzungsgemäße Aufgabe wahrgenommen, Entscheidungshilfen für die Ernährungs- und Verbraucherschutzpolitik zu erarbeiten. Die politische Entscheidung über die Einführung des Nährwertkennzeichnungsmodells sollte demgegenüber nachgelagert durch das Bundesministerium selbst gefunden werden. Der Entscheidungsprozess ist auch

vollständig bei dem Bundesministerium verblieben. Der Bericht ist damit nicht Teil des eigentlichen Beratungsvorgangs geworden. Die eigentlichen Besprechungen, Beratschlagungen und Abwägungen hinsichtlich der letztlichen Einführung des Nährwertkennzeichnungsmodells Nutri-Score fanden im Bundesministerium statt. Der Bericht hat die Meinungsbildung des Bundesministerium damit zwar gegebenenfalls wissenschaftlich von außen beeinflusst, ließ dem Ministerium aber in seiner politischen Willensbildung und Abwägung freie Hand, eines der empfohlenen oder unter Gewichtung anderweitiger Belange auch ein anderes Nährwertkennzeichnungsmodell einzuführen. Auch nach dem Vortrag der Beklagten im Verwaltungs- wie Gerichtsverfahren lässt sich nicht annehmen, dass der Bericht des MRI den Beratungsvorgang abbildet.

Ein anderes Ergebnis ergibt sich nicht aus dem Gesichtspunkt, dass schon die Beauftragung des MRI zur Erstellung des Berichts Bestandteil des behördlichen Prozesses der Entscheidungsfindung gewesen sein könnte. Dagegen spricht, dass das Bundesministerium den Auftrag nach eigener öffentlicher Bekundung mit dem Ziel ausgab, sich eine eigene offene Meinungsbildung im Anschluss an die Berichterstellung vorzubehalten. Um diese gewährleisten zu können, fand gerade die Ausgliederung der Berichtserstellung auf die selbstständige Forschungseinrichtung des MRI statt. Im Übrigen ist anzunehmen, dass eine Gutachterbeauftragung üblicherweise lediglich der Schaffung einer Grundlage für den Entscheidungsprozess dient. Die daraufhin erstellte gutachterliche Stellungnahme vermag daher grundsätzlich auch keine gesicherten Rückschlüsse auf die Meinungsbildung der Behörde zu liefern,

> vgl. auch zu einer parallelen Konstellation OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 3. September 2016 - OVG 12 N 58.15 -, juris Rn. 4 und 6.

Auch die Einordnung des Berichts des MRI als Ressortforschung führt zu keinem anderen Ergebnis. Der Bericht ist der Ressortforschung zuzuordnen. Darunter ist die Forschungsaktivitäten eines Bundes- oder Landesministeriums zu verstehen, die regelmäßig über eigene nachgeordnete wissenschaftliche Fachbehörden geleistet werden und die eine Verbindung zwischen Wissenschaft, Politik und Gesellschaft herausbilden sollen. Zwar führt die Gesetzesbegründung des § 3 Nr. 3 Buchstabe b IFG in diesem Zusammenhang aus, dass eine Beeinträchtigung der notwendigen Vertraulichkeit von Beratungen zwischen Behörden und Forschungseinrichtungen denkbar ist. Beispielsweise könne bei Ressortforschung die Ressortentscheidung geschützt sein, bestimmte Forschungsergebnisse nicht zu veröffentlichen. Teilweise wird auch in der Literatur Ressortforschung zur Vorbereitung einer Regierungsentscheidung als Beratung im Sinne des § 3 Nr. 3 Buchstabe b IFG eingeordnet,

BTDrucks 15/4493, S. 10; Schirmer, a.a.O. § 3 IFG Rn. 134a.1.

Zwar mag es zutreffen, dass Ressortforschung aufgrund ihrer Nähe zur politischen Entscheidungsfindung eher bzw. häufiger dem Beratungsschutz des § 3 Nr. 3 Buchstabe b IFG zuzuordnen ist als sonstige wissenschaftliche Stellungnahmen. Welche Fallgruppen schützenswerter Ressortforschung der Gesetzgeber im Blick hatte, geht aus der Gesetzesbegründung indes nicht näher hervor. Zu denken ist insbesondere an Fälle, in denen die Ressortforschung funktional auf eine konkrete Ministeriumsentscheidung zugeschnitten ist und deren Ergebnis unmittelbar herleiten und (vor-)bestimmen soll. Eine vollständige Ausklammerung von Ressortforschung aus den Beratungsgrundlagen liefe allerdings der skizzierten gefestigten Maßstabbildung des Bundesverwaltungsgerichts zuwider. Jedenfalls in Fällen wie diesem, in denen die Ressortforschung lediglich der Herausarbeitung der wissenschaftlichen Grundlagen einer ministerialbehördlichen Entscheidung diente und diesem Zweck auch tatsächlich taugte, unterfällt sie nicht dem Beratungsschutz des § 3 Nr. 3 Buchstabe b IFG.

Zwar sieht die Gesetzesbegründung vor, dass im Bereich der Ressortforschung bestimmte Forschungsergebnisse nach § 3 Nr. 3 (Buchstabe b) IFG zurückgehalten werden können,

BTDrucks 15/4493, S. 10 Spalte 2 am Ende.

Ein genereller Schutz von Gutachten im Beratungsprozess lässt sich daraus jedoch nicht herleiten. allein der pauschale Vortrag, Zweck eines eingeholten Gutachtens sei die Vorbereitung einer behördlichen Entscheidung, ist nicht ausreichend; dies ist der typische Zweck eines Gutachtens. Zudem muss die *unmittelbare* Vorbereitung einer behördlichen Entscheidung betroffen sein,

vgl. dazu nur Schoch, a.a.O., § 3 Rn. 42.

Vielmehr ist im Einzelfall zu ermitteln, ob das Gutachten Rückschlüsse auf den Beratungsvorgang zulässt. Dies ist nicht der Fall gewesen. Die Beklagte hat bislang weder konkret noch in allgemeiner Form dargelegt, inwieweit das Gutachten Aufschluss über die Beratung und Meinungsbildung innerhalb des Bundesministeriums Aufschluss gibt. Sie hat dazu lediglich erklärt, dass der Informationszugang resp. die vorzeitige Veröffentlichung geeignet sei, den noch laufenden Meinungsbildungsprozess im Ministerium zu beeinträchtigen (Ausgangsbescheid vom 11. März 2019) bzw. den Erfolg des Verfahrens zu vereiteln (Widerspruchsbescheid vom 4. Juli 2019). Auch in der Klageerwiderung hat sich die Beklagte nur auf die formale Stellung des MRI bezogen, das als Bundesforschungsinstitut der organisatorischen Aufsicht des Bundesministeriums unter-

liege und das Ministerium intern mit seinen Meinungsäußerungen unterstütze; es sei - was nach § 1 Abs. 2 der Satzung des MRI allerdings unzutreffend ist - auch keine Bundesoberbehörde. Dass sich abweichend von dem qua Erlass erteilten Auftrag an das MRI auch Meinungsäußerungen zu bestimmten Nährwertkennzeichnungsmodellen im Bericht vom 21. September 2018 finden, ändert an diesem Ergebnis nichts. Dies ist der typische Regelfall bei einem Gutachten; dass sich der Meinungsbildungsprozess des Bundesministeriums daran hätte ablesen lassen, ist damit nicht dargetan.

Schließlich steht dem gewonnen Ergebnis auch nicht entgegen, dass der Bericht des MRI vom 21. September 2018 wissenschaftliche Bewertungen der verschiedenen Nährwertkennzeichnungssysteme enthält und er nach Ansicht der Beklagten aufgrund dessen in Abweichung von dem Auftrag des Bundesministeriums erstellt worden ist. Die von der Beklagten aufgestellte Differenzierung zwischen Meinungsäußerungen, die dem Beratungsschutz unterfielen, und Tatsachenäußerungen, die eine Entscheidungsgrundlage darstellten, verfängt nicht. Sie verkennt, dass gutachterliche Stellungnahmen gerade durch eine wissenschaftliche Bewertung eines bestimmten Sachverhalts gekennzeichnet sind. Die Erstellung einer fundierten wissenschaftlichen Studie auf dem Feld der Lebensmittelkennzeichnung erscheint ohne die Herausbildung bestimmter Einschätzungen wertender Art nicht denkbar und sinnvoll. Dies zeigt sich nicht zuletzt daran, dass auch die überarbeitete Fassung des Berichts aus April 2019 mit ihrem Fazit, dass alle begutachteten Nährwertkennzeichnungsmodelle gewisse Vor- und Nachteile hätten, bewertende Aussagen des Dafürhaltens trifft. Von dieser Differenzierung unabhängig können gutachterliche Stellungnahmen und die in ihnen enthaltenen Meinungsäußerungen als behördliche Entscheidungsgrundlagen fungieren. Die fachwissenschaftliche Meinungsbildung ist insofern grundsätzlich von der politischen Meinungsbildung zu trennen. Beide folgen eigenen Gesetzmäßigkeiten und verlaufen nicht notwendig deckungsgleich. In diesem Sinne ordnet auch das Bundesverwaltungsgericht gutachterliche Stellungnahmen grundsätzlich dem Beratungsgegenstand zu.

Auch die mögliche Abweichung des Berichts des MRI vom 21. September 2018 von dem Gutachterauftrag des Bundesministeriums ändert an diesem Ergebnis nichts. Dass der Bericht des MRI selbst methodisch unkorrekt oder im Ergebnis unvertretbar erstellt worden sein könnte wird von keinem der Beteiligten geltend gemacht. Auch wenn der Bericht als vorläufig bezeichnet ist, ist er als in sich abgeschlossenes Dokument anzusehen. Der Bericht stellt jedenfalls auch keinen offensichtlichen oder schwerwiegenden Verstoß gegen den Auftrag des Bundesministerium dar. Dagegen spricht bereits, dass der Bericht in einer internen E-Mail des Bundesministerium vom 10. Oktober 2018 als „auftragsgemäß“ bezeichnet und ein Verstoß gegen den Auftrag auch nicht anderweitig dokumentiert worden ist. Der anschließende Überarbeitungsauftrag bezüglich des Be-

richts ist bloß telefonisch übermittelt worden. Die Beklagte spricht mit Blick auf die in dem Bericht enthaltenen Meinungsäußerungen zu den Nährwertkennzeichnungsmodelle insofern auch nur in wenig konkreter Weise von einer Abweichung von dem Gutachterauftrag. Das Beklagtenvorbringen verhält sich dabei nicht dazu, ob und inwieweit diese Abweichung von der wissenschaftlichen Selbstständigkeit des MRI gedeckt gewesen sein könnte.

Selbst bei einer solchen Abweichung von dem Auftrag des Bundesministerium verliert der Bericht nicht seine Eigenschaft als nicht von § 3 Nr. 3 Buchstabe b IFG erfasste Entscheidungsgrundlage für die behördlichen Beratungen. Der Bericht ermöglicht der Behörde eine neutrale Entscheidungsfindung. § 3 Nr. 3 Buchstabe b IFG bezweckt hingegen nicht - wie geltend gemacht - den Schutz einer Behörde davor, von Seiten der Öffentlichkeit mit vorhandenen wissenschaftlichen Erkenntnissen und Bewertungen konfrontiert zu werden, die gegebenenfalls ihre Begründungsanforderungen für eine bestimmte Entscheidung erhöhen oder ihre Entscheidungsspielräume verengen. Die Vorschrift schützt die Behörde bei der Entscheidungsfindung auch nicht vor politisch unliebsamen Ergebnissen von eingeholten Fachstudien.

Auch der öffentliche Belang des Schutzes des behördlichen Entscheidungsprozesses im Sinne des § 4 Abs. 1 IFG konnte dem Informationszugangsanspruch nicht entgegengehalten werden. Der Bericht des MRI vom 21. September 2018 diente dem Bundesministerium nicht der unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung im Sinne dieser Vorschrift. Nach § 4 Abs. 1 Satz 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 vereitelt würde. Nach Satz 2 der Norm dienen Ergebnisse der Beweiserhebung und Gutachten oder Stellungnahmen Dritter regelmäßig nicht der unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung nach Satz 1.

Normzweck dieses Ausschlussgrundes ist es, den behördlichen Entscheidungsprozess zu schützen. Als davon umfasst angesehen wird die Gewährleistung einer ungestörten behördlichen Willensbildung wie auch die Absicherung des Erfolgs der Entscheidung,

> BVerwG, Urteil vom 3. November 2011 - 7 C 3.11 -, juris Rn. 28;
> vgl. weiter Schoch, a.a.O., § 4 Rn. 10 ff. m. w. Nachw.

Dies wird von der Beklagten schon nur pauschal behauptet, nicht jedoch anhand der oben aufgezeigten Maßstäbe plausibel und nachvollziehbar dargetan. Es ergibt sich daraus nicht, dass die Tatbestandsvoraussetzungen des § 4 Abs. 1 Satz 1 IFG hinsicht-

lich des streitgegenständlichen Berichts vorliegen. Weder handelt es sich um einen Entwurf zu einer Entscheidung - insoweit ersichtlich - noch um „Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung“. „Entwürfe zu Entscheidungen“ im Sinne von § 4 Abs. 1 Satz 1 IFG sind Schriftstücke, in denen die zu treffende Entscheidung in vorläufiger, nicht vom unterzeichnungsberechtigten Amtsträger unterschriebener Form festgelegt wird,

> vgl. Schoch, a.a.O., § 4 Rn. 16; VG Berlin, Urteil vom 9. August 2021 - VG 2 K 281.19 -, juris Rn. 31.

Der Begriff der „Arbeiten und Beschlüsse [zur] unmittelbaren Vorbereitung“ einer Entscheidung erfasst alle Aktenteile, die unmittelbar mit dem Entscheidungsprozess zusammenhängen. Umfasst sind mithin auch Vorarbeiten und Ausarbeitungen, aus denen die zu treffende Entscheidung entwickelt werden sollen. Eine Eingrenzung, zu welchem Zeitpunkt derartige Vorarbeiten entstanden sind, nimmt die Regelung nicht vor. Sie knüpft vielmehr funktional daran an, dass die Vorarbeiten der unmittelbaren Vorbereitung einer konkret bevorstehenden behördlichen Entscheidung dienen,

> vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 28. Mai 2013 - OVG 12 S 23.13 -, juris Rn. 5; VG Berlin, wie vor, Rn. 32.

Auch dafür besteht nach dem Vortrag der Beklagten kein Anhaltspunkt. Vielmehr wurde der Bericht des MRI vom 21. September 2018 in erheblichem zeitlichen Abstand zu der Entscheidung des Bundesministeriums und vor der Abstimmung innerhalb der Europäischen Union erstellt. Von einer unmittelbaren Vorbereitung kann daher nicht die Rede sein.

Unabhängig davon greift hier § 4 Abs. 1 Satz 2 IFG, der eine Rückausnahme für die Ergebnisse der Beweiserhebung und Gutachten oder Stellungnahmen Dritter statuiert, sodass in diesen Fällen der Informationszugang regelmäßig nicht nach § 4 Abs. 1 Satz 2 IFG versagt werden kann. Damit wird der Ausschlussgrund des Satzes 1 im Informationsinteresse der antragstellenden Person auf den notwendigen Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses reduziert. Rechtsdogmatisch regelt § 4 Abs. 1 Satz 2 IFG eine widerlegliche Vermutung,

> vgl. Debus, BeckOK InfoMedienR, 36. Ed. 1.5.2022, § 4 IFG Rn. 11.

Gutachten im Sinne dieser Bestimmung sind sachverständige Bewertungen eines feststehenden Sachverhalts. Sie stellen vom Entscheidungsprozess unabhängige Vorarbeiten dar. Stellungnahmen umfassen Berichte, Gutachten oder Auskünfte von nicht sach-

bearbeitender Stelle. Sie enthalten häufig nicht nur Tatsachendarstellungen, sondern auch Meinungsäußerungen. Beiden Arten von Dokumenten ist gemein, dass es sich typischerweise nicht um Elemente des behördlichen Entscheidungsprozesses handelt, sondern um informationelle Grundlagen der Entscheidungsfindung. Nach der Gesetzesbegründung geht es insofern um abgrenzbare Erkenntnisse, die die Verfahrensherrschaft der Behörde regelmäßig nicht beeinträchtigen,

> vgl. BTDrucks 15/4493, S. 12; Debus, a.a.O., § 4 IFG Rn. 13 f.; Schoch, a.a.O., § 4 IFG Rn. 41.

Der Begriff der Dritten im Sinne der Vorschrift ist weit zu verstehen und umfasst grundsätzlich alle an dem Informationsfreiheitsverfahren nicht Beteiligten. Erfasst sind damit alle behördenexternen Dritten, wie zum Beispiel private Dritte, aber auch andere Behörden. Der von der Gesetzesbegründung insoweit in Bezug genommene § 5 Abs. 3 IFG umschreibt den Begriff Dritter beispielhaft als eine Person oder Stelle, die als Gutachter, Sachverständiger oder in vergleichbarer Weise eine Stellungnahme in einem Verfahren abgegeben hat,

> BTDrucks 15/4493, S. 12; Debus, a.a.O., § 4 IFG Rn. 14; Schoch, a.a.O., § 4 IFG Rn. 41, jeweils m. w. Nachw.

Gemessen daran greift die Rückausnahme des § 4 Abs. 1 Satz 2 IFG hinsichtlich des Berichts des MRI vom 21. September 2018 ein. Wie dargelegt, handelt es sich bei dem Bericht um eine gutachterliche Stellungnahme, die hinsichtlich verschiedener Nährwertkennzeichnungssysteme wissenschaftliche Bewertungen abgibt und insofern Elemente von Meinungsäußerungen enthält. Der Bericht ist als eine von dem Entscheidungsprozess abzugrenzende Entscheidungsgrundlage anzusehen. Das MRI ist zudem Dritter im Sinne des § 4 Abs. 1 Satz 2 IFG. Nach § 1 Abs. 2 seiner Satzung ist das MRI eine nicht rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts und eine selbstständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums. Das MRI ist nicht Verfahrensbeteiligter des Informationsfreiheitsbegehrens. Es ist vielmehr als eine aus Sicht des Bundesministeriums behördenexterne andere Behörde anzusehen.

Es ist auch kein besonderer Ausnahmefall von der Vermutungswirkung des § 4 Abs. 1 Satz 2 IFG ersichtlich, der es rechtfertigen würde, den Bericht der unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung im Sinne des § 4 Abs. 1 Satz 1 IFG zuzuordnen.

Nach dem Gesetzeswortlaut des § 4 Abs. 1 Satz 2 IFG greift die Wirkung der Vorschrift nur für den Regelfall ein. Ausnahmen sieht die Gesetzesbegründung beispielhaft für Gutachten in Verfahren der Forschungs- und Kulturförderung vor, bei denen es geboten

sein könne, den Informationszugang erst nach Abschluss des Verfahrens zu eröffnen. In Einzelfällen könne zur Gewährleistung des Informationszugangs auch eine Anonymisierung geboten sein. Im Bereich des Regierungshandelns bestehe des Weiteren ein ungeschriebener verfassungsrechtlicher Ausnahmegrund des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung,

> BTDrucks 15/4493, S. 12.

Diesen Fallgruppen ist gemeinsam, dass sich für eine Ausnahme besondere Umstände aus dem Gegenstand des behördlichen Verfahrens ergeben müssen. Ein Ausnahmefall kann umso eher angenommen werden, je intensiver ein Gutachten oder eine Stellungnahme die Entscheidung unmittelbar vorbereitet. Es muss demnach für eine Ausnahme ein unmittelbarer funktionaler Zusammenhang zwischen der Studie und der behördlichen Entscheidung gegeben sein,

> vgl. Debus, a.a.O., § 4 IFG Rn. 15 m. w. Nachw.; zudem VG Berlin, Urteil vom 9. August 2021 - VG 2 K 281.19 -, juris Rn. 36

Dagegen kann jedenfalls der bloße Verweis auf den allgemeinen Vorbereitungscharakter eines Gutachtens einen Ausnahmefall nicht begründen. Denn die Vorbereitung der Entscheidung wohnt Gutachten typischerweise inne, sonst wäre es überflüssig, sie einzuholen,

> so zutreffend VG Berlin, Urteil vom 21. Oktober 2010 - VG 2 K 89.09 -, juris Rn. 35.

Gemessen hieran ist ein Ausnahmefall von der Vermutungswirkung des § 4 Abs. 1 Satz 2 IFG nicht anzunehmen. Besondere Umstände, die den Bericht des MRI vom 21. September 2018 in den Bereich der unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung führen könnten, liegen nicht vor. Insoweit ist auf die Ausführungen des Gerichts zu § 3 Nr. 3 Buchstabe b IFG zu verweisen. Der Bericht stellt eine behördliche Entscheidungsgrundlage dar. Er wurde zu dem Zweck in Auftrag gegeben, dem Bundesministerium eine effektive, funktionsfähige und neutrale Entscheidung hinsichtlich der Einführung eines Nährwertkennzeichnungsmodells zu ermöglichen. Der von dem MRI am 21. September 2018 abgegebene Bericht ist für diesen Zweck geeignet. Er analysiert und bewertet die möglichen Nährwertkennzeichnungsmodelle unter Herausarbeitung bestimmter Präferenzen, ohne die politischen Entscheidungsspielräume des Bundesministerium in maßgeblicher Weise einzuschränken. Damit sollte der Bericht weder die behördliche Entscheidung (vor-)bestimmen, noch hat er dies getan. Zwischen dem Bericht und der Entscheidung besteht daher kein unmittelbarer funktionaler Zusammenhang. Auch als Ressortforschung ist er insofern nicht besonders geschützt. Dass er

Meinungsäußerungen enthält, macht ihn nicht zu einem Schutzobjekt des behördlichen Entscheidungsprozesses. Auch eine mögliche bloße Abweichung von dem Gutachterauftrag führt für sich genommen nicht zu einem anderen Ergebnis.

Insbesondere ist schließlich auch nicht ersichtlich, dass die Veröffentlichung des Berichts des MRI vom 21. September 2018 gemäß § 4 Abs. 1 IFG den behördlichen Entscheidungsprozesses hätte gefährden oder sein Ergebnis hätte vereiteln können. Der im Koalitionsvertrag 2018 von CDU, CSU und SPD für die Einführung eines Nährwertkennzeichnungssystems vorgesehene Verfahrensablauf sah eine Berücksichtigung entsprechender Erkenntnisse der EU-Kommission sowie eine Zusammenarbeit mit Lebensmittel- und Verbraucherverbänden unter Berücksichtigung der besonderen Interessen der kleinen und mittleren Unternehmen vor. Ergebnisoffene Diskussionen mit den Lebensmittel- und Verbraucherverbänden sowie gegebenenfalls zusätzliche Befragungen von Verbrauchern wären aber auch auf Basis der vorläufigen Bewertung des MRI zugunsten der Nährwertkennzeichnungsmodelle Nutri-Score und Health Star Rating möglich gewesen. Es spricht vielmehr einiges dafür, dass diese Erkenntnisse eine objektive und differenzierte Beratung und Entscheidung gefördert hätten. Die Verfahrensherrschaft des Bundesministeriums wäre durch die Veröffentlichung jedenfalls nicht beeinträchtigt worden.

Auch lagen keine anderen Ausschlussgründe vor. Der Bericht des MRI vom 21. September 2018 unterfiel insbesondere nicht dem Schutz des § 6 Satz 1 IFG. Der Ausschlussgrund ist von der Beklagten schon nicht dargelegt worden. In der Sache scheidet er bereits deswegen aus, weil der Bericht, auch wenn er als vorläufig bezeichnet worden ist, in sich abgeschlossen war, an das Bundesministerium abgegeben wurde und zur Veröffentlichung bestimmt war.

Schließlich fiel der Bericht auch nicht unter den Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung. Dieser Schutzgrund ist gesetzlich nicht explizit geregelt, ergibt sich aber unmittelbar aus der Verfassung. Ihm wird vorrangig bereits durch die § 3 Nr. 3 sowie § 4 Abs. 1 IFG Rechnung getragen. Im Fall von Schutzlücken ist die verfassungsunmittelbare Grenze des Kernbereichsschutzes in Betracht zu ziehen,

> vgl. BVerwG, Urteil vom 3. November 2011 - 7 C 3.11 -, juris Rn. 30 f.; BVerwG, Urteil vom 30. März 2017 -7 C 19.15 juris Rn. 11.

Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung umfasst nach dem Bundesverfassungsgericht einen nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich der Regierung. Dazu gehört insbesondere die Willensbildung der Regierung selbst, so-

wohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollzieht,

> Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Urteil vom 17. Juli 1984 - 2 BvE 11, 15/83 -, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 67, 100, 139 = juris Rn. 127; BVerfG, Urteil vom 21. Oktober 2014 - 2 BvE 5/11 -, BVerfGE 137, 185 Rn. 136 f. = juris Rn. 136 f.

Eine Verletzung des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung ist von der Beklagten schon nicht dargelegt worden und auch nicht ersichtlich. Die Zurverfügungstellung des Berichts hätte keine negativen Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit der Regierung gehabt und die autonome Wahrnehmung der Regierungskompetenzen nicht beeinträchtigt.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Notwendigkeit der Hinzuziehung eines Bevollmächtigten schon im Vorverfahren ist nach § 162 Abs. 2 Satz 2 VwGO gegeben. Maßstab für diese Entscheidung ist, dass die Hinzuziehung vom Standpunkt eines verständigen Beteiligten im Zeitpunkt der Bestellung für erforderlich gehalten werden durfte und es dem Beteiligten nach seiner Vorbildung, Erfahrung und seinen sonstigen persönlichen Umstanden nicht zumutbar war, das Verfahren selbst zu führen,

> vgl. nur Hug, in Kopp/Schenke, VwGO, 27. Aufl. 2021, § 162 Rn. 18.

Die Notwendigkeit der Hinzuziehung bestand danach für den Kläger schon im Vorverfahren, da ein erfolgversprechender Widerspruch eine komplexe Auslegung und Anwendung der behördlich geltend gemachten Ausschlussgründe des IFG nötig machte. Auch wenn der Kläger wiederholt Informationsbegehren gegenüber Behörden vorbringt, kann eine entsprechende eigene Rechtskunde nicht erwartet werden.

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

Anlass, die Berufung zuzulassen, bestand nicht, § 124a Abs. 1 VwGO.

R e c h t s m i t t e l b e l e h r u n g

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung an das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen zu, wenn sie von diesem zugelassen wird. Die Berufung ist nur zuzulassen, wenn

1. ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen,
2. die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist,
3. die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat,
4. 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
5. ein der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegender Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

Die Zulassung der Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils bei dem Verwaltungsgericht Köln, Appellhofplatz, 50667 Köln, schriftlich zu beantragen. Der Antrag auf Zulassung der Berufung muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Gründe, aus denen die Berufung zugelassen werden soll, sind innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils darzulegen. Die Begründung ist schriftlich bei dem Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster, einzureichen, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist.

Auf die ab dem 1. Januar 2022 unter anderem für Rechtsanwälte, Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts geltende Pflicht zur Übermittlung von Schriftstücken als elektronisches Dokument nach Maßgabe der §§ 55a, 55d Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV) wird hingewiesen.

Vor dem Oberverwaltungsgericht und bei Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird, muss sich jeder Beteiligte durch einen Prozessbevollmächtigten vertreten lassen. Als Prozessbevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, die die Befähigung zum Richteramt besitzen, für Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts auch eigene Beschäftigte oder Beschäftigte anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Darüber hinaus sind die in § 67 Abs. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung im Übrigen bezeichneten ihnen kraft Gesetzes gleichgestellten Personen zugelassen.

Die Antragsschrift sollte zweifach eingereicht werden. Im Fall der Einreichung eines elektronischen Dokuments bedarf es keiner Abschriften.

Huschens

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf

5.000,00 Euro

festgesetzt.

G r ü n d e

Der festgesetzte Streitwert entspricht dem gesetzlichen Auffangstreitwert im Zeitpunkt der Klageerhebung (§ 52 Abs. 2 GKG).

R e c h t s m i t t e l b e l e h r u n g

Gegen diesen Beschluss kann schriftlich oder zu Protokoll des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle, Beschwerde bei dem Verwaltungsgericht Köln, Appellhofplatz, 50667 Köln eingelegt werden.

Die Beschwerde ist innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, einzulegen. Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, so kann sie noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden.

Auf die ab dem 1. Januar 2022 unter anderem für Rechtsanwälte, Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts geltende Pflicht zur Übermittlung von Schriftstücken als elektronisches Dokument nach Maßgabe der §§ 55a, 55d Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV) wird hingewiesen.

Die Beschwerde ist nur zulässig, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200 Euro übersteigt.

Die Beschwerdeschrift sollte zweifach eingereicht werden. Im Fall der Einreichung eines elektronischen Dokuments bedarf es keiner Abschriften.

Huschens

VERWALTUNGSGERICHT KÖLN

Beglaubigt
Urkundsbeamter/in
der Geschäftsstelle des
Verwaltungsgerichts Köln