



Verwaltungsgericht Hamburg

Urteil

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsrechtssache

xxx,

- Kläger -

Verkündet am
29.4.2024

Justizhauptsekretärin
Urkundsbeamtin der
Geschäftsstelle

g e g e n

die Freie und Hansestadt Hamburg,
vertreten durch die Behörde für Justiz und Verbraucherschutz
- Justitiariat-,
Drehbahn 36,
20354 Hamburg,

- Beklagte -

hat das Verwaltungsgericht Hamburg, Kammer 17, aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 29. April 2024 durch

den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht xxx ...

für Recht erkannt:

Die Beklagte wird unter Aufhebung des Bescheides vom 28. Januar 2019 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 30. April 2019 – soweit entgegenstehend – verpflichtet, dem Kläger Zugang zu gewähren zum Bericht der Arbeitsgruppe Verwaltungsprozess („Regelungsvorschläge zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung“ nebst Gesetzentwurf) zu Beschluss TOP I.5 der 89. Justizministerkonferenz (Herbstkonferenz) sowie zum Abschlussbericht der Arbeitsgruppe des Strafrechtsausschusses „Digitale Agenda für das Straf- und Strafprozessrecht“ zu Beschluss TOP II.4 der 89. Justizministerkonferenz (Herbstkonferenz).

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

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

Rechtsmittelbelehrung:

Innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils kann gegen dieses Urteil die Zulassung der Berufung beantragt werden.

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

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

Die Berufung ist nur zuzulassen,

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

Vor dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer der in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Ferner sind die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen als Bevollmächtigte zugelassen. Ergänzend wird wegen der weiteren Einzelheiten auf § 67 Abs. 2 Satz 3, Abs. 4 und Abs. 5 VwGO verwiesen.

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

Tatbestand

Der Kläger begehrt Informationszugang zu Berichten zweier Arbeitsgruppen der 89. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister (nachfolgend auch „Justizministerkonferenz“ oder „JuMiKo“) aus dem Jahr 2018.

Am 15. November 2018 fand in Berlin die Herbstkonferenz der Justizministerinnen und Justizminister statt. Bei der Justizministerkonferenz handelt es sich um ein Instrument intraföderaler Zusammenarbeit, welches der Koordination und Abstimmung der justiz- und rechtspolitischen Vorhaben der Länder dient. Sie ist eine ständige Einrichtung mit jährlich wechselndem Vorsitz. Bei den Arbeitsgruppen handelt es sich um Gremien, die die Justizministerkonferenz vorbereiten und die aus von den Ländern entsandten Beamten gebildet werden.

Mit Schreiben vom 2. Januar 2019 beantragte der Kläger bei der Justizbehörde der Beklagten, ihm aus deren Akten zur 89. Justizministerkonferenz unter anderem die folgenden Unterlagen zur Verfügung zu stellen: den Bericht der Arbeitsgruppe Verwaltungsprozess („Regelungsvorschläge zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung“ nebst Gesetzentwurf; zu Beschluss TOP I.5) sowie den Abschlussbericht der Arbeitsgruppe des Strafrechtsausschusses „Digitale Agenda für das Straf- und Strafprozessrecht“ (zu Beschluss TOP II.4). Er gehe davon aus, dass nach der Beschlussfassung durch die Justizministerkonferenz keine Ausschluss- oder Hinderungsgründe vorlägen.

Die Beklagte informierte die Justizministerien der anderen Bundesländer mit E-Mail vom 16. Januar 2019 über den Informationszugangsantrag und bat um Mitteilung, ob einer Über sendung der vorgenannten Berichte zugestimmt werde. Das Bayerische Staatsministerium der Justiz antwortet mit E-Mail vom selben Tag, es werde keine Zustimmung erteilt; „aus den bekannten Gründen“ solle auch weiterhin keine Weitergabe der Berichte der Arbeitsgruppen Verwaltungsprozess und „Digitale Agenda für das Straf- und Strafprozessrecht“ erfolgen. Dem schloss sich das Hessische Ministerium der Justiz mit E-Mail ebenfalls vom 16. Januar 2019 an.

Mit Bescheid vom 28. Januar 2019 lehnte die Beklagte den Antrag des Klägers insoweit ab. Zur Begründung führte sie aus, dem Anspruch auf Informationszugang zu den streitgegenständlichen Berichten nach dem Hamburgischen Transparenzgesetz (HmbTG) stehe der Ausschlussstatbestand des § 6 Abs. 3 Nr. 1 HmbTG entgegen, wonach Informationen von der Informationspflicht ausgenommen werden sollen, soweit und solange deren Bekanntmachung die Beziehungen zum Bund oder einem Land nicht unerheblich gefährden würde.

Bei einer Herausgabe der Arbeitsgruppenberichte „Verwaltungsprozess“ und „Digitale Agenda für das Straf- und Strafprozessrecht“ drohe ein Abgeschnittenwerden der Freien und Hansestadt Hamburg vom Informationsfluss zwischen den Ländern und eine nicht unerhebliche Gefährdung der künftigen Mitarbeit der Freien und Hansestadt Hamburg in den Länderarbeitsgruppen der Justizministerkonferenz. Bayern und Hessen hätten gegenüber dem Ministerium der Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen im Hinblick auf den dort gestellten Informationszugangsantrag des Klägers ausdrücklich erklärt, dass keine Weitergabe dieser Berichte erfolgen solle. Baden-Württemberg und Brandenburg hätten sich auf eine Zustimmungsanfrage des Thüringer Ministeriums für Migration, Justiz und Verbraucherschutz hin gegen eine Herausgabe des Berichtes „Verwaltungsprozess“ an den dort antragstellenden Landesrichterrat des Freistaates Sachsen ausgesprochen. Vor diesem Hintergrund bestehe bei einer Herausgabe der Berichte die Gefahr, dass jedenfalls die genannten Länder der Freien und Hansestadt Hamburg zukünftig keine Unterlagen und andere Informationen im Rahmen der Zusammenarbeit in Länderarbeitsgruppen zur Justizministerkonferenz mehr zur Verfügung stellen würden, um eine Herausgabe und ein Öffentlichwerden der Unterlagen zu vermeiden. Damit wäre die Beteiligung Hamburgs am fachlichen Austausch und an der Entwicklung von Reformperspektiven im Rahmen der Länderarbeitsgruppen zur Justizministerkonferenz ernsthaft gefährdet. Informationen über Reformüberlegungen würden die Freie und Hansestadt Hamburg nicht oder nur verspätet erreichen und die Abstimmung auf Fachebene wäre deutlich erschwert. Für den Strafrechtsausschuss komme hinzu, dass es dessen beständiger Übung entspreche, dass Berichte des Ausschusses grundsätzlich verwaltungsintern bleiben sollten und eine Weitergabe von Berichten an Dritte eines Freigabebeschlusses aller Länder bedürfe. Vorliegend hätten Bayern und Hessen einer Freigabe aber ausdrücklich widersprochen. Ein überragendes Informationsinteresse des Klägers, das einen atypischen Fall begründen und ausnahmsweise den Schutz der Beziehungen der Freien und Hansestadt Hamburg zu anderen Ländern zurücktreten lassen könnte, sei nicht ersichtlich.

Der Kläger legte insoweit mit Schreiben vom 4. Februar 2019 Widerspruch gegen den Bescheid vom 28. Januar 2019 ein. Die von der Beklagten gegebene Begründung für die Ablehnung der Herausgabe der streitgegenständlichen Berichte würde im Ergebnis eine Freistellung von weiten Bereichen der länderübergreifenden Zusammenarbeit im kooperativen Föderalismus von Informationszugangsansprüchen bewirken, die mit dem Wortlaut und dem Sinn der Regelung nicht vereinbar sei. Aus ihr gehe schon nicht hervor, dass jene Länder, welche ihre Zustimmung zur Offenlegung der Berichte nicht erteilt bzw. ausdrücklich verweigert hätten, bei gleichwohl erfolgreicher, dieser aus Rechtsgründen gebotenen

Offenlegung die Beklagte vom fachlichen Austausch ausschließen wollten oder insoweit eine entsprechende Gefahr drohte. § 6 Abs. 3 Nr. 1 HmbTG sei keine Bereichsausnahme für Gremien der interföderalen Zusammenarbeit. Bei inzwischen elf Ländern, die Informationszugangs- bzw. Transparenzregeln geschaffen hätten, sei der landesgesetzlich eröffnete Zugang als Regelfall normativ „Geschäftsgrundlage“ der föderalen Zusammenarbeit und von den anderen Ländern zu achten. Das Gebot der „Bundestreue“ schließe den beschriebenen Ausschluss von Informationsströmen jedenfalls dann aus, wenn die Informationsinhalte selbst nicht „vertraulich“ seien. Die Übung, dass Berichte des Strafrechtsausschusses grundsätzlich verwaltungsintern bleiben sollten, sei zu Zeiten gebildet worden, als das „Arkanprinzip“ der Verwaltung geherrscht habe, dessen Überwindung bzw. Modifikation jedoch gerade Zweck der Informationszugangs- bzw. Transparenzregeln sei. Traditionen bzw. Verwaltungsübungen hätten kein gesetzesderogierendes oder -konkretisierendes Gewicht. Eine (konkrete) nicht unerhebliche Gefährdung der Effektivität der Zusammenarbeit zwischen den Ländern sei nicht dargelegt. Er begehre keinen Zugang zu Protokollen und Unterlagen, die den Beratungsverlauf selbst wiedergäben, sondern allein zu einer Beratungsgrundlage nach Beschlussfassung.

Die Beklagte bat den Vorsitzenden des Strafrechtsausschusses der Justizministerkonferenz mit Schreiben vom 21. Februar 2019 um eine Einschätzung zu den möglichen Folgen einer einseitigen Herausgabe des Berichtes „Digitale Agenda für das Straf- und Strafprozessrecht“. Sie gehe davon aus, dass eine unabhgestimmte Herausgabe des Berichts die vertrauensvolle Zusammenarbeit und die Einbindung der Justizbehörde Hamburg in den nichtöffentlichen Austausch zwischen den Landesjustizverwaltungen ernsthaft und nicht unerheblich beeinträchtigen würde.

Der Vorsitzende des Strafrechtsausschusses der Justizministerkonferenz trat der von der Beklagten vorgetragenen Auffassung mit Schreiben vom 4. April 2019 „mit Nachdruck“ bei. Der Strafrechtsausschuss sei ein Instrument zur föderalen Kooperation zwischen den Strafrechtsabteilungsleiterinnen und -leitern der Justizressorts der Länder unter Teilnahme von Vertreterinnen und Vertretern des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz. Die Beratungen seien stets vertraulich. Dies sei eine zwingende Voraussetzung für eine gute und vertrauensvolle Zusammenarbeit bei den behandelten Themen, die nicht selten durchaus sensibel seien. Dementsprechend erfolge keine Veröffentlichung von Beschlüssen oder Berichten, sofern ein Mitglied des Strafrechtsausschusses dem widerspreche. Anderenfalls würde die Vertraulichkeit der Beratungen und damit das System des kooperativen Föderalismus untergraben. Auch in Arbeitsgruppen, die der Strafrechtsausschuss einsetze, sei eine vertrauensvolle Zusammenarbeit unabdingbar. Deren Tätigkeit

sei nur zielführend, wenn Offenheit gewährleistet sei, was wiederum voraussetze, dass sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer darauf verlassen könnten, dass ihre Beiträge und Ergebnisse nicht gegen ihren Willen an die Öffentlichkeit gelangten. Eine einseitige Herausgabe des Abschlussberichts der Länderarbeitsgruppe „Digitale Agenda für das Straf- und Strafprozessrecht“ entgegen der getroffenen Abrede würde dieses System und damit die Beziehungen der Länder untereinander erheblich beschädigen.

Mit Widerspruchsbescheid vom 30. April 2019, dem Kläger zugestellt am 3. Mai 2019, wies die Beklagte den Widerspruch zurück. Einem Informationszugang hinsichtlich der streitgegenständlichen Berichte stehe der Ausschlussstatbestand des § 6 Abs. 3 Nr. 1 i.V.m. Abs. 2 HmbTG entgegen. „Geschäftsgrundlage“ der föderalen Zusammenarbeit in den Länderarbeitsgruppen der Justizministerkonferenz sei die Vertraulichkeit des Diskussionsprozesses und des Arbeitsergebnisses, die in ständiger Übung nur mit Zustimmung aller beteiligten Länder aufgehoben werden könne. Eine Offenlegung von Berichten, deren Erstellung auf Grundlage dieser wechselseitigen Erwartung der Länder erfolge, würde zu schwerwiegenden Irritationen und einer Infragestellung des etablierten Systems des fachlichen Austauschs in den Länderarbeitsgruppen führen. Schon diese Gefährdung des gemeinsamen Arbeitsprozesses der Länder erfülle den Tatbestand des § 6 Abs. 3 Nr. 1 HmbTG. Überdies sei die Befürchtung nicht fernliegend, dass die anderen Länder bei Offenlegung von Arbeitsgruppenberichten allein durch Hamburg die Vertraulichkeit der Arbeitsergebnisse kurzerhand durch eine Einschränkung des fachlichen Informationsflusses gegenüber der Beklagten sichern würden. Zur Annahme einer insoweit bestehenden nicht unerheblichen Gefahr bedürfe es keiner konkreten Drohungen oder Ankündigungen anderer Länder. Der Vorsitzende des Strafrechtsausschusses der Justizministerkonferenz habe auf Anfrage ausdrücklich betont, dass die Arbeit auch der Arbeitsgruppen des Strafrechtsausschusses auf Vertraulichkeit beruhe; die föderale Zusammenarbeit im Strafrechtsausschuss würde untergraben, wenn die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sich nicht mehr darauf verlassen könnten, dass ihre Beiträge nur mit ihrer Zustimmung an Dritte weitergegeben werden. Auch nach Auffassung des Vorsitzenden des Strafrechtsausschusses der Justizministerkonferenz würde daher eine Herausgabe des Arbeitsgruppenberichts entgegen der Vertraulichkeitsabrede der Länder die föderale Kooperation und die Beziehungen der Länder untereinander beschädigen. Der hamburgische Gesetzgeber habe die in der Kooperation der Länder im Rahmen der Justizministerkonferenz bestehende tatsächliche Vertraulichkeitserwartung normativ anerkannt, indem er mit § 6 Abs. 3 Nr. 1 HmbTG die Vertraulichkeit in Rahmen der fachlichen Zusammenarbeit von Bund und Ländern und damit den gemeinsamen Arbeitsprozess des kooperativen Föderalismus als Schutzgut anerkannt habe, das

eine Ausnahme vom Informationszugangsrecht des § 1 Abs. 2 HmbTG begründen könne. Bei der Sicherung der Vertraulichkeit der Zusammenarbeit im Rahmen der Justizministerkonferenz gehe es nicht um die Interessen eines einzelnen Landes, sondern um die Arbeits- und Funktionsbedingungen der kooperativen föderalen Zusammenarbeit. Auf die Rechtslage oder die Interessengefährdung eines konkreten Landes komme es insoweit nicht an.

Am 31. Mai 2019 hat der Kläger die vorliegende Klage erhoben.

Zur Begründung macht er unter anderem geltend, dem Anspruch stehe nicht der von der Beklagten herangezogene Ablehnungsgrund des § 6 Abs. 3 Nr. 1 i.V.m. Abs. 2 HmbTG entgegen. Die Gewährung des Informationszugangs bewirke nicht, dass die Beziehungen zum Bund oder zu einem Land nicht unerheblich gefährdet würden. Diese Feststellung bedürfe einer Prognose.

Die Berichte seien von den Justizministerinnen und Justizministern bei ihrer Beschlussfassung auf der 89. Justizministerkonferenz zur Kenntnis genommen worden. Sie gäben aber, soweit erkennbar, keinen Aufschluss über den Beratungsverlauf der Justizministerkonferenz bzw. der jeweiligen Arbeitsgruppe oder über sonstige inneradministrative Entscheidungsprozesse. Es handele sich um Ergebnisberichte länderübergreifender Arbeitsgruppen, die aus fachlich-rechtspolitischer Perspektive den Stand einer rechts- bzw. justizpolitischen Debatte und offenbar auch mögliche Gesetzesänderungen aufbereiteten. Es sei davon auszugehen, dass in den Berichten die Beiträge der jeweiligen Mitglieder nicht ausgewiesen seien oder sonst zugeordnet werden können und noch nicht einmal erkennbar werde, welches Land welchen Vorschlag eingebracht oder unterstützt habe; andernfalls stimme er einer Schwärzung dieser Informationen zu und beschränke insoweit sein Begehren. Der Zugang zu den Berichten lasse auch sonst keine Rückschlüsse auf den „Prozess der Willensbildung“ zu. Insofern bezieht sich der Kläger auf zwei Stellungnahmen, u.a. des Landes Nordrhein-Westfalen, in dem parallelen Berufungsverfahren vor dem Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen zu seinem entsprechenden Informationszugangsbegehren gegenüber dem Land Nordrhein-Westfalen, wegen deren Inhalt auf Bl. 227 f. der Gerichtsakte verwiesen wird. An den Gegenstand oder Inhalt anknüpfende materielle Geheimhaltungsgründe oder –interessen seien nicht zu erkennen und von der Beklagten auch nicht geltend gemacht worden.

Es gebe keinen Grund, die intraföderale Zusammenarbeit informationsrechtlich de facto einer Bereichsausnahme zuzuführen oder unabhängig vom Vorliegen materieller Vertrau-

lichkeitsgründe von der Zustimmung aller beteiligten Länder abhängig zu machen. Der Gesetzgeber in Hamburg habe entschieden, für die interföderale Zusammenarbeit keine Bereichsausnahme zu machen. Auch das Gebot der Bundestreue lege nahe, den Ausschlussgrund der „Gefährdung der Beziehungen“ zu anderen Ländern nicht auf den Zugang zu den Beratungsgrundlagen von Fachministerkonferenzen anzuwenden. Informationszugangsregelungen, die sich ein Land gebe, seien von den anderen Ländern grundsätzlich zu achten und zu respektieren und könnten normativ nicht als „Gefährdung“ der Beziehungen gewertet werden. Umgekehrt dürfen sich die Länder mit Informationszugangs-/Transparenzgesetzen berechtigten Intransparenzinteressen der anderen Länder nicht vollständig verschließen. Bei diesem Verständnis sei den anderen Ländern (normativ) eine negative Reaktion auf die Gewährung eines Informationszugangs zu den gemeinsamen Beratungsgrundlagen jedenfalls dann verwehrt, wenn nicht „materielle Ausschlussgründe“ vorlägen. Zumindest eine nicht mit Gründen versehene Verweigerung der Zustimmung zur Informationsgewährung sei unbeachtlich. Mit der Übersendung der Berichte im Vorfeld der Justizministerkonferenz seien diese endgültig Bestandteil der Akten der Justizbehörde der Beklagten und damit „amtliche Informationen“ i.S.d. § 2 Abs. 1 HmbTG. Weder aus dem Bundesstaatsprinzip noch aus anderen Grundsätzen oder Rechtsnormen ergäben sich in Bezug auf die streitbefangenen Berichte normativ beachtliche Beschränkungen der Verfügungsmacht der Beklagten.

Eine Gefährdung der Beziehungen zu einem anderen Land müsse „konkret zu erwarten“ sein; die bloße, abstrakte Möglichkeit einer Beeinträchtigung reiche nicht aus. Die Gefahr, dass die Beklagte vom intraföderalen Kommunikationszusammenhang ausgeschlossen werde, bestehe nicht. Der Grundsatz der Bundestreue verbiete es anderen Ländern, auf eine Informationszugangsgewährung zu materiell nicht geheimhaltungsbedürftigen Dokumenten mit einer Veränderung der Zusammenarbeit und/oder des Informationsflusses zu reagieren. Nur bei Vorliegen materieller Versagungsgründe komme ein Übergriff in den schutzwürdigen Bereich anderer Länder in Betracht. Verweigere ein anderes Land die Zustimmung zur Zugangsgewährung, sei die Beklagte gehalten, die Gründe dafür, dass ein anderes Land die Freigabe versagt habe, zu ermitteln und in der Sache zu prüfen. Zu klären sei, ob der Zustimmungsverweigerung ein materieller Zugangsversagungsgrund (z.B. Geheimhaltungsbedürftigkeit; Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung; Gründe nach § 6 Abs. 3 Nr. 2 HmbTG) zugrunde liege. Die Länder, die ihre Zustimmung zur Freigabe verweigert hätten, hätten hierfür keine substantiellen Gründe angeführt und daher die Zugangsgewährung durch die Beklagte hinzunehmen. Soweit die Beklagte sich darauf be-

rufe, es sei „Geschäftsgrundlage“ der föderalen Zusammenarbeit in den Länderarbeitsgruppen, dass die „Vertraulichkeit des Diskussionsprozesses und des Arbeitsergebnisses“ gewahrt werde, komme dieser „ungeschriebenen“ Geschäftsgrundlage kein Rechtsnormrang zu; sie sei vielmehr am höherrangigen Gesetzesrecht der einzelnen Länder zu messen. Ohnehin könnten die einzelnen Mitglieder der Länderarbeitsgruppen für den fachlichen Austausch nicht auf diese „Vertraulichkeit“ bauen, da immer wieder Berichte von Arbeitsgruppen der Justizministerkonferenz veröffentlicht würden. Eine umfassende, von materiellen Geheimhaltungsgründen unabhängige „Vertraulichkeitszusage“ sei in Zeiten von Informationszugangs- und Transparenzgesetzen normativ unbeachtlich.

Bei Gewährung des Informationszugangs durch die Beklagte zu Dokumenten, in Bezug auf die keine materiellen Zugangsversagungsgründe bestünden, sei eine (nicht unerhebliche) Gefährdung der Beziehungen der Beklagten zu den anderen Ländern und der Effektivität der intraföderalen Verfahren und Prozesse der Zusammenarbeit, Koordination und Kooperation im Rahmen der Fachministerkonferenzen auch empirisch nicht konkret zu erwarten. Die Gründe, die für eine intraföderale Kooperation und Koordination unter gleichberechtigter und vollständiger Beteiligung aller Länder in den Fachministerkonferenzen allgemein und jener in der Justizministerkonferenz maßgeblich seien, seien so gewichtig, dass die Länder die Zusammenarbeit wegen einer Zugangsgewährung in dem hier strittigen Umfang nicht insgesamt in Frage stellen, einzelne Länder ganz oder teilweise vom Informationsfluss ausnehmen oder sonst die Verfahren, Formen und vorgelagerten Foren der Zusammenarbeit effizienzmindern umgestalten würden.

Die streitgegenständlichen Berichte seien auch nicht nach § 6 Abs. 2 Nr. 1 HmbTG („Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung, soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidungen oder bevorstehender Maßnahmen vereitelt würde“) von der Informationspflicht ausgenommen. Sie hätten ihre Funktion mit der Beschlussfassung durch die Justizministerkonferenz, deren „gutachterlicher“ Vorbereitung sie dienten, erfüllt. Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitsvorschriften oder andere Ablehnungsgründe stünden der Zugangsgewährung nicht entgegen. Insbesondere seien keine – auch untergesetzlichen – spezialgesetzlichen Vertraulichkeitsvorschriften i.S.d. § 6 Abs. 2 Nr. 2 HmbTG erkennbar. Vorsorglich erkläre er sich mit einer Unkenntlichmachung von in den Berichten etwa enthaltenen Informationen zu den an der jeweiligen Berichterstellung mitwirkenden Personen einverstanden.

Der Kläger beantragt,

den Bescheid der Freien und Hansestadt Hamburg – Justizbehörde – vom 28. Januar 2019 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 30. April 2019 aufzuheben, soweit sie dem Begehren entgegenstehen, und die Freie und Hansestadt Hamburg zu verpflichten, Zugang zu gewähren zum Bericht der Arbeitsgruppe Verwaltungsprozess („Regelungsvorschläge zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung“ nebst Gesetzentwurf) zu Beschluss TOP I 5 der 89. Justizministerkonferenz (Herbstkonferenz) sowie zum Abschlussbericht der Arbeitsgruppe des Strafrechtausschusses „Digitale Agenda für das Straf- und Strafprozessrecht“ zu Beschluss TOP II 4. der 89. Justizministerkonferenz (Herbstkonferenz),

hilfsweise,

den Inhalt des Hauptantrages mit der Maßgabe, dass von dem Informationszugang auf einzelne Länder bezogene Aussagen zu dem Meinungsbild innerhalb der Arbeitsgruppe (Bericht Reform des Verwaltungsprozesses) oder auf einzelne Länder bezogene Angaben zum Gang der Diskussion oder Abstimmung (mit Aufteilung des Abstimmungsergebnisses in die Voten) aufgenommen werden.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung verweist sie auf die angefochtenen Entscheidungen und führt ergänzend bzw. vertiefend aus, dem geltend gemachten Informationszugang stehe der Ausschlussbestand aus § 6 Abs. 3 Nr. 1 Alt. 3, Abs. 2 HmbTG entgegen, wonach Informationen von der Informationspflicht ausgenommen werden sollten, soweit und solange deren Bekanntmachung die Beziehungen zu einem Land nicht unerheblich gefährden würde.

Die Beziehungen zu anderen Bundesländern seien auch dann betroffen, wenn es um den Zugang zu Informationen gehe, die im Zusammenhang mit Fachministerkonferenzen in den Herrschaftsbereich der Beklagten gelangt seien. Bleibe das in anderen Bundesländern gesetzlich ausgestaltete Transparenzniveau hinter dem vom hamburgischen Gesetzgeber bestimmten zurück, so könne und dürfe sich die Beklagte über die gesetzgeberische Einschätzungsprärogative des anderen Bundeslandes nicht hinwegsetzen. Es würde das Bundesstaatsprinzip verletzen, wenn sie beanspruchte, Recht mit Verbindlichkeit für andere Länder zu schaffen. Darauf liefe es aber hinaus, wenn sie eigenmächtig und allein unter Berufung

auf ihr Landesrecht Informationen, die aus der föderalen Zusammenarbeit stammten, Dritten zugänglich machen würde. Informationen, die im Rahmen des kooperativen Regierungshandelns in die Herrschaftssphäre der einzelnen Länder gelangten, seien diesen Ländern in einer anderen Weise anvertraut als die allein die Angelegenheiten des Landes betreffenden Informationen oder Unterlagen. Sie stellten sich rechtlich als eine Art (transparenzrechtliches) Kondominium dar, bei dem verschiedene Rechtskreise und Zuständigkeiten miteinander in Einklang zu bringen seien. Daten, die unmittelbar aus der Tätigkeit einer interföderalen Einrichtung stammten, stünden den Ländern gleichsam in gesamthänderischer Bindung zu, so dass die Verfügungsbefugnis einzelner Länder in Bezug auf diese Daten beschränkt sei. Im Einzelfall müsse der Zugang zu bestimmten Informationen von der Zustimmung anderer Länder abhängig sein. Auch wenn die große Mehrheit der Länder sich durch Erlass entsprechender Gesetze für einen grundsätzlichen Informationszugang ausgesprochen habe, dürften die Länder, die dies nicht getan hätten, nach dem Prinzip der Gleichrangigkeit der Länder auf ihren eigenen Interessen und ihrer eigenen Rechtslage beharren.

Geschäftsgrundlage der föderalen Zusammenarbeit im Rahmen der Justizministerkonferenz sei die Vertraulichkeit von Diskussionen und Arbeitsergebnissen, die in ständiger Übung nur mit Zustimmung aller beteiligten Länder aufgehoben werden könne. Es würde einen Übergriff in die Autonomie des anderen Landes darstellen, wenn sie eine Information hieraus gegen den ausdrücklich erklärten Willen eines anderen Landes an Dritte weitergeben würde. Ein solcher Verstoß gegen das Bundesstaatsprinzip würde die fachliche Zusammenarbeit belasten. Ausweislich eines Schriftsatzes des Landes Nordrhein-Westfalen erfolge die Erörterung in den Bund-Länder-Arbeitsgruppen und Darstellung in einem Bericht im gemeinsamen Vertrauen der Länder darauf, „dass etwaige regelmäßig vorläufige Positionierungen nicht ohne ausdrückliche Freigabe offengelegt werden“. Daraus ergebe sich, dass es in der – uneinheitlichen – Praxis, bei der die Gestaltung der Berichte im Ermessen der jeweiligen Arbeitsgruppe liege, auch eine Darstellung von Empfehlungen in Abschlussberichten gebe, die zumindest indirekt Rückschlüsse auf das konkrete Abstimmungsverhalten eines Landes gebe. So lasse sich in der Regel allen Abschlussberichten entnehmen, welche Länder an der Arbeitsgruppe beteiligt gewesen seien. Aus dieser Angabe könne wiederum unmittelbar auf eine Einordnung der Länder in „die A- bzw. die B-Seite“ geschlossen werden. Werde in der Arbeitsgruppe über ein rechtspolitisch umstrittenes Thema abgestimmt, bei dem offensichtlich und allgemein bekannt sei, dass es auf politischer Ebene von der einen Seite einhellig abgelehnt und der anderen Seite ebenso einhellig befürwortet werde, sei aus einem einstimmigen Abstimmungsergebnis zu diesem Thema unmittelbar

der Schluss zu ziehen, dass ein oder mehrere Länder der einen Seite zumindest auf Fach-ebene nicht der mutmaßlichen „Linie“ der Hausleitung entsprechend abgestimmt hätten. Für diesen praxisrelevanten Fall wäre zu besorgen, dass sich ein Land von diesem Abstimmungsergebnis nicht „glaubhaft distanzieren“ und politisch in Bedrängnis kommen könne. Diese Besorgnis wiederum könne unmittelbaren Einfluss auf die fachliche (Zusammen-)Arbeit haben, angefangen von der Bestimmung der konkreten Zielrichtung der Arbeitsgruppe, über die Festlegung der einzelnen Arbeitspakete bis zur Positionierung zu den rechtlichen/tatsächlichen Fragestellungen und zur Fertigung des Abschlussberichts. Zudem könne das Wissen darum, dass der Abschlussbericht veröffentlicht werde, zu teilweise erheblichen zeitlichen Verzögerungen in den Arbeitsabläufen führen, weil die Abstimmung zu den rechtlichen/tatsächlichen Fragestellungen einschließlich der etwaigen Einbindung der Hausleitung sowie die Abfassung des Abschlussberichts wegen dessen allumfassender Verfügbarkeit eine aufwändigere Arbeitsweise erforderten.

Es liege auch eine mehr als unerhebliche Gefährdung vor. Hierfür genüge eine Gefährdung der Effektivität der Zusammenarbeit unter Beteiligung der Beklagten. Jedenfalls ein Ausschluss von der Justizministerkonferenz stelle eine erhebliche Gefährdung der Beziehungen im Sinne der Vorschrift dar. Es sei indes nicht erst die Existenz einer kooperativen Zusammenarbeit, sondern bereits deren Effektivität geschützt, die bereits dann bedroht sei, wenn interföderale Querelen um die Reichweite des Informationsaustauschs und vor allem um die Frage, was Inhalt von (Abschluss-) Berichten sein dürfe, die eigentliche fachliche Diskussion überlagerten, wenn es also im Umgang der Länder miteinander an dem Vertrauen fehle, das unabdingbare Grundlage einer Kooperation sei. Gewährte sie dem Kläger den Zugang zu den begehrten Informationen, so müssten (Abschluss-) Berichte der Fachministerkonferenzen fortan stets in einer Weise formuliert werden, die spätere Informationsanträge antizipiere, wären also praktisch so zu schreiben, als richteten sie sich an die breite Öffentlichkeit. Dies laufe der Funktion von Fachministerkonferenzen zuwider. Würde dies für allen Schriftverkehr gelten, der im Rahmen von Fachministerkonferenzen (oder überhaupt des kooperativen Regierungshandelns) versandt würde, würde allein der damit verbundene Mehraufwand das kooperative Regierungshandeln sehr nachhaltig stören, wenn nicht sogar lahmlegen. Eine vertrauliche und damit fachlich offene Diskussion wäre praktisch ausgeschlossen. Keinem der Länder könne es versagt sein, seine eigenen Interessen im Rahmen der Justizministerkonferenz wahrzunehmen, in dem es beispielsweise angesichts einer drohenden Veröffentlichung von Unterlagen auf bestimmten Formulierungen

beharre, mit bestimmten Ländern nicht in einer Arbeitsgruppe zusammenarbeiten wolle oder sich selbst ggf. zu bestimmten Themen aus der Zusammenarbeit zurückziehe. Dies würde die Effektivität der Zusammenarbeit unter Beteiligung der Beklagten gefährden.

Der Antrag des Klägers auf Zugang zu den begehrten Informationen sei im Hinblick auf den ausdrücklich erklärten Widerspruch anderer Länder abgelehnt worden. Eine nicht unerhebliche Belastung des Verhältnisses zu einem anderen Land durch die Zugänglichmachung von Informationen sei bereits dann zu bejahen, wenn ein anderes Land dem ausdrücklich widersprochen habe. Die anderen Länder seien nicht an das Hamburgische Landesrecht, einschließlich des Hamburgischen Transparenzgesetzes, gebunden und hätten ihr Verhalten nicht an dessen Maßstäben auszurichten. Die Gegenauffassung trage dem Bundesstaatsprinzip und den darin enthaltenen Grundsätzen der prinzipiellen Gleichrangigkeit der Länder und der auf den eigenen Rechtskreis beschränkten Gesetzgebungsautonomie nicht in ausreichendem Maße Rechnung. Sie, die Beklagte, habe die Gründe, aus denen andere Bundesländer der Zurverfügungstellung widersprochen hätten, keiner eigenen rechtlichen Prüfung zu unterziehen. Das Prinzip der Bundestreue gebiete es, die Entscheidungen anderer Länder auch dann zu respektieren, wenn sie nach eigenem Recht oder eigenem Ermessen anders ausgefallen wären. Die Zugänglichmachung von Informationen entgegen der seriösen ablehnenden Erklärung eines Landes wäre stets ein normativ erheblicher Übergriff in die Autonomie des anderen Landes, weil sie, die Beklagte, dann die Geltung ihres Landesrechts kompetenzwidrig auf andere Länder erstrecken würde. Dies gelte unabhängig von dem inhaltlichen und zeitlichen Kontext der jeweiligen Information. Insbesondere komme es auch nicht darauf an, ob es sich um einen „abgeschlossenen“ Vorgang handele. Dies sei bei fachlichen Diskussionen in den Arbeitsgruppen der Fachministerkonferenzen mitunter schwer zu bestimmen. Hinzu komme, dass die Effektivität der kooperativen Zusammenarbeit auch bei der Herausgabe „abgeschlossener“ Vorgänge beeinträchtigt wäre, weil sie zur Folge hätte, dass eine etwaige Veröffentlichung bei der Erstellung künftiger Berichte stets antizipiert und bei deren Formulierung berücksichtigt werden müsste, was der Funktion von Fachministerkonferenzen zuwiderliefe.

Eine Gefährdung der Beziehungen zu anderen Bundesländern liege darin, dass die Beklagte, gewährte sie den begehrten Informationszugang, gegen das Recht eines oder mehrerer anderer Bundesländer verstieße. Der Grundsatz der Bundestreue fordere u.a., dass die Länder bei der Wahrnehmung ihrer Kompetenzen die gebotene und ihnen zumutbare Rücksichtnahme auf das wohlverstandene Gesamtinteresse des Bundesstaates und die Belange der übrigen Länder nähmen. Seien bestimmte Informationen nicht allein der Hoheits- und Verantwortungssphäre eines einzelnen Bundeslandes zuzuordnen, so habe die

Zurverfügungstellung der Information Auswirkungen auf die schützenswerten rechtlichen Interessen der übrigen Bundesländer am korrekten Vollzug der eigenen Gesetze. Dann aber dürfe das mit dem Informationsersuchen konfrontierte Land keinen Informationszugang eröffnen, der gegen die Gesetze anderer Länder verstoße. Das Gesetz biete keinen Anhaltspunkt für ein besonderes Transparenzgebot, von dem nur bei Vorliegen zusätzlicher, vom Kläger als „materiell“ oder „objektiv“ bezeichneter Sachgründe, wie einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit, abgewichen werden könne. Es genüge eine Gefahr für das Funktionieren des kooperativen Regierungshandelns.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte sowie die Sachakte der Beklagten Bezug genommen, die zum Gegenstand der mündlichen Verhandlung gemacht worden ist.

Entscheidungsgründe

I. Die Klage hat Erfolg. Sie ist zulässig und begründet.

Der Kläger hat einen Anspruch darauf, dass ihm die Beklagte den Bericht der Arbeitsgruppe Verwaltungsprozess („Regelungsvorschläge zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung“ nebst Gesetzentwurf) zu Beschluss TOP I.5 der 89. Justizministerkonferenz (Herbstkonferenz) sowie den Abschlussbericht der Arbeitsgruppe des Strafrechtsausschusses „Digitale Agenda für das Straf- und Strafprozessrecht“ zu Beschluss TOP II.4 der 89. Justizministerkonferenz (Herbstkonferenz) zugänglich macht. Soweit das entsprechende Informationszugangsbegehren mit Bescheid der Beklagten vom 28. Januar 2019 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 30. April 2019 ablehnt worden ist, ist dies rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (vgl. § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

Der Anspruch ergibt sich aus dem Hamburgischen Transparenzgesetz. Die dort geregelten Anspruchsvoraussetzungen sind erfüllt (hierzu unter 1.). Einschränkungen der Informationspflicht stehen dem nicht entgegen (hierzu unter 2.).

1. Dem Kläger steht gegenüber der Beklagten gemäß § 1 Abs. 2 Alt. 1 HmbTG das grundsätzliche Recht auf Zugänglichmachung von Informationen zu. Danach hat jede Person nach Maßgabe des Hamburgischen Transparenzgesetzes Anspruch auf unverzüglichen Zugang zu allen amtlichen Informationen der auskunftspflichtigen Stellen. Dies umfasst auch die streitgegenständlichen Berichte zweier Arbeitsgruppen der 89. Justizministerkonferenz. Die Justizbehörde der Beklagten ist als Fachbehörde der Freien und Hansestadt

Hamburg gemäß § 2 Abs. 5 i.V.m. Abs. 3 HmbTG grundsätzlich auskunftspflichtige Stelle im Sinne von § 1 Abs. 2 Alt. 1 HmbTG. Die streitgegenständlichen Arbeitsgruppenberichte sind auch als amtliche Informationen im Sinne von § 1 Abs. 2 Alt. 1 HmbTG i.V.m. § 2 Abs. 1 HmbTG zu bewerten. Darunter sind alle amtlichen Zwecken dienenden Aufzeichnungen, unabhängig von der Art ihrer Speicherung, und damit auch die bei der Justizbehörde gespeicherten Arbeitsgruppenberichte der 89. Justizministerkonferenz zu fassen.

2. Der damit grundsätzlich gegebene Anspruch des Klägers auf Informationszugang wird von keinem anspruchsbeschränkenden Tatbestand des Hamburgischen Transparenzgesetzes erfasst.

Dem Anspruch des Klägers steht nicht der hier einzig geltend gemachte Ausschlussstatbestand aus § 6 Abs. 3 Nr. 1 Alt. 3, Abs. 2 HmbTG entgegen, wonach Informationen von der Informationspflicht ausgenommen werden sollen, soweit und solange ihre Bekanntmachung die Beziehungen zu einem Land nicht unerheblich gefährden würde. Eine solche Gefährdung der Beziehungen der Beklagten zu (mindestens) einem anderen Bundesland durch die Zugänglichmachung der streitgegenständlichen Arbeitsgruppenberichte der 89. Justizministerkonferenz aus dem Jahr 2018 ist nicht festzustellen. Zwar ist das Schutzgut der Beziehungen zum Bund oder einem Land bei einer Weitergabe der angeforderten Unterlagen betroffen, aber die Beklagte hat nicht hinreichend dargetan, dass sich aus deren Weitergabe eine nicht unerhebliche Gefahr für dieses Schutzgut ergibt.

a) Das Schutzgut der „Beziehungen zum Bund oder einem Land“ im Sinne des § 6 Abs. 3 Nr. 1 HmbTG erfasst zunächst den – gewissermaßen diplomatischen – Aspekt der Beziehungspflege zwischen den Ländern bzw. dem Bund und den Ländern innerhalb der föderalen Strukturen, die etwa gefährdet sein kann, wenn die Beklagte einem Dritten Zugang zu vertraulichen Unterlagen eines anderen Landes oder des Bundes gewähren würde (vgl. die Gesetzesbegründung zur identischen Vorgängernorm in § 8 Nr. 1 HmbIFG, Bü-Drs. 19/1283, S. 12, und die Gesetzesbegründung zu § 6 Abs. 3 Nr. 1 HmbTG, Bü-Drs. 20/4466, S. 18, jeweils zu Unterlagen, die mindestens mit dem Vermerk „VS-NfD“ gekennzeichnet sind). Darüber hinaus erfasst die Vorschrift auch die zahlreichen Fälle der fachlichen Zusammenarbeit und des kooperativen Regierungshandelns selbst, die Gegenstand und Mittel der Beziehungen zum Bund und zu den anderen Ländern sind, und schützt insoweit die im Einzelfall vertrauliche Zusammenarbeit auf Regierungsebene; Schutzobjekt ist insofern nicht nur das gegenseitige Vertrauen, sondern auch der gemeinsame Arbeitsprozess der Länder bzw. des Bundes und der Länder selbst (vgl. VG Hamburg, Urt. v. 26.9.2012, 20 K 3636/09, juris Rn. 61, zu § 8 Nr. 1 HmbIFG). Zu den danach geschützten Formen des kooperativen Regierungshandelns gehört auch die effektive Zusammenarbeit der Beklagten mit den anderen Bundesländern in Arbeitsgruppen der Fachministerkonferenzen. Diese Zu-

sammenarbeit ist hier betroffen, denn die angeforderten Berichte sind Produkte solcher Arbeitsgruppen.

b) Die Beklagte hat nicht hinreichend dargelegt, dass ihre Beziehungen zu den anderen Ländern in dem vorgenannten Sinne nicht unerheblich gefährdet wären, wenn die streitgegenständlichen Arbeitsgruppenberichte dem Kläger zugänglich gemacht würden. Insbesondere ist auch keine erhebliche Gefährdung ihrer effektiven Zusammenarbeit mit den anderen Ländern durch die Offenlegung ersichtlich.

aa) Es bedarf der konkreten Feststellung im Einzelfall, dass die Freigabe der streitgegenständlichen Information im maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung tatsächlich zu einer erheblichen Gefährdung der Beziehungen führen würde. Dabei sind die möglichen Auswirkungen der jeweiligen Informationsfreigabe umfassend in Betracht zu ziehen (vgl. auch VG Düsseldorf, Urt. v. 23.11.2020, 29 K 1634/19, juris Rn. 68 zu § 6 lit. a IFG NRW). Da es sich um eine anspruchsbeschränkende Tatsache handelt, obliegt es grundsätzlich der Beklagten, eine erhebliche Gefährdung der Beziehungen substantiiert darzulegen, soweit diese nicht ohnehin für das Gericht offensichtlich ist.

(1) Eine Eingrenzung des Informationszugangsanspruchs zu Unterlagen aus der Kooperation mit anderen Bundesländern hat der Gesetzgeber in § 6 Abs. 3 Nr. 1, Abs. 2 HmbTG lediglich zum Schutz öffentlicher Belange vorgesehen, „soweit und solange“ durch die Bekanntmachung die Beziehungen zu einem Land nicht unerheblich gefährdet würden. Schon aus dieser Formulierung wird deutlich, dass die Gefahr im konkreten Einzelfall zu bestimmen ist, nämlich nach der konkreten Reichweite und der noch andauernden negativen Wirkung eines Informationszugangs. Die Formulierung „soweit und solange“ stellt klar, dass die Beurteilung einem Wandel unterliegt und die Informationen durch veränderte Umstände zu einem späteren Zeitpunkt nicht mehr schutzwürdig sein können (so ausdrücklich die Gesetzesbegründung zum HmbTG, BüDrs 20/4466, S. 18, zu § 6 Abs. 2 HmbTG). Der Informationszugang ist mithin auch in dem Fall des § 6 Abs. 3 Nr. 1 HmbTG, in dem das Bekanntwerden der Information die Beziehungen zu einem Land erheblich beeinträchtigen würde, nur aufgeschoben (vgl. VG Düsseldorf, Urt. v. 23.11.2020, 29 K 1634/19, juris Rn. 81, entsprechend zu § 6 Satz 1 lit. a IFG NRW). Der Gesetzgeber geht ersichtlich davon aus, dass es Fälle gibt, in denen die Freigabe von Informationen nach einer bestimmten Zeit, jedenfalls aber bei einer wesentlichen Änderung der Umstände die Beziehungen zwischen der Beklagten und einem anderen Land nicht mehr erheblich gefährdet.

Dass die erhebliche Gefährdung der Beziehungen zu einem Land im Sinne des § 6 Abs. 3 Nr. 1 HmbTG im Einzelfall konkret festzustellen ist, wird durch die Gesetzeshistorie bestätigt. Die Regelung findet ein Vorbild in § 9 des – inzwischen aufgehobenen – Gesetzes über

die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Schleswig-Holstein (Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein – IFG SH) vom 9. Februar 2000 (vgl. Maatsch/Schnabel, HmbTG, 2. Aufl. 2021, § 6 Rn. 33, wonach die Regelung zum Schutz der Beziehungen zum Bund oder einem Land in § 6 Abs. 3 Nr. 1 HmbTG auf derjenigen in § 9 Nr. 1 IFG SH beruht). Nach § 9 Nr. 1 IFG SH war ein Antrag auf Zugang zu Informationen abzulehnen, soweit und solange das Bekanntwerden der Informationen die Beziehungen zu einem Land schädigen würde. Nach dem Willen des schleswig-holsteinischen Landesgesetzgebers war die Vorschrift eng dahin gemeint, dass die entsprechenden Gefährdungen konkret bestehen mussten (vgl. die Gesetzesbegründung zum IFG SH, LSH-Drs. 14/2374, S. 16). Ähnliche Bezugnahmen auf den konkreten Einzelfall finden sich auch in den Gesetzesbegründungen zu § 6 HmbTG und der Vorgängernorm in § 8 Nr. 1 HmbIFG. Ausweislich der Gesetzesbegründung zu § 8 HmbIFG werden die Beziehungen zu einem anderen Land insbesondere dann nicht unerheblich gefährdet sein, wenn Unterlagen des Landes Bestandteil Hamburger Akten geworden sind, die mindestens mit dem Vermerk „VS-NfD“ gekennzeichnet sind, oder aber eine Rückfrage beim anderen Land ergeben hat, dass die Freigabe der begehrten Information nach dem dortigen Recht nicht vorgeschrieben ist und im konkreten Einzelfall den Interessen dieses Landes zuwiderliefe (vgl. Bü-Drs. 19/1283, S. 12). Diese Begründung findet sich nahezu wortgleich – wenngleich unter nicht ganz stimmiger Alternierung der Begriffe „Staat“ und „Land“ – in der Gesetzesbegründung zu § 6 HmbTG (vgl. Bü-Drs 20/4466, S. 18 f.). Danach soll für sich genommen nicht einmal der Umstand, dass eine Freigabe der begehrten Information nach dem Recht des anderen Landes nicht vorgesehen ist, genügen, um den Tatbestand der Ausnahmenvorschrift zu erfüllen. Es ist nicht ersichtlich, dass nach dem Willen des Gesetzgebers insoweit anderes gelten sollte für Datenbestände der Hamburgischen Behörden, die nicht (allein) von einem anderen Land, sondern aus der intraföderalen Zusammenarbeit der Beklagten mit den anderen Ländern stammen. Für diese Auslegung spricht auch der Zweck des Hamburgischen Transparenzgesetzes, mit dem der Gesetzgeber ausdrücklich die demokratische Meinungs- und Willensbildung fördern und eine Kontrolle des staatlichen Handelns ermöglichen will (vgl. § 1 Abs. 1 HmbTG).

(2) Der Widerspruch eines Landes gegen die Zugänglichmachung bestimmter Informationen durch die Beklagte ist keine hinreichende Voraussetzung für die Bejahung einer nicht unerheblichen Gefährdung der Beziehungen zu diesem Land. Eine solche generalisierende Betrachtung, wie sie die Kammer noch in ihrem Urteil vom 28. August 2018 (17 K 6863/16, juris Rn. 57, unter der Voraussetzung einer „seriösen“ ablehnenden Erklärung eines anderen Landes) vorgenommen hatte, entspricht nicht der Systematik des Hamburgischen Transparenzgesetzes, die auch durch die zwischenzeitlich ergangene Rechtsprechung des Hamburgischen Obergerichtes (Urt. v. 25.11.2020, 3 Bf 183/18) zum abstrakt-generellen Charakter der Bereichsausnahmen in § 5 HmbTG verdeutlicht wird. So enthält

das Hamburgische Transparenzgesetz in § 5 einen Katalog von Bereichsausnahmen, bei deren Eingreifen der nach § 1 Abs. 2 HmbTG grundsätzlich bestehende Informationsanspruch ausgeschlossen ist. Diese Bereichsausnahmen – die sich teils institutionell auf bestimmte Stellen und teils gegenständlich auf bestimmte Aufgabenbereiche beziehen oder beide Formen kombinieren – erfordern eine abstrakt-generelle Betrachtung; die Frage, welche Auswirkungen für das Schutzgut im konkreten Fall vorliegen, stellt sich hier nicht (vgl. zum Ganzen OVG Hamburg, Urt. v. 25.11.2020, 3 Bf 183/18, juris Rn. 53 sowie Ls. 1 und 2). Für den Bereich der intraföderalen Zusammenarbeit oder aber etwa für Unterlagen, die von anderen Ländern stammen, hat der Gesetzgeber eine solche abstrakt-generelle Bereichsausnahme aber nicht vorgesehen. Er ist auch nicht dem Vorbild des bereits am 1. Januar 2002 in Kraft getretenen § 6 Satz 1 lit. c des Gesetzes über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen (Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen – IFG NRW) vom 27. November 2001 (GV NRW S. 805) gefolgt, wonach der Antrag auf Informationszugang abzulehnen ist, soweit und solange durch das Bekanntwerden der Information Angaben und Mitteilungen öffentlicher Stellen des Bundes oder anderer Länder ohne deren Zustimmung offenbart würden.

(3) Nach Auffassung der Kammer verstößt eine Auslegung des § 6 Abs. 3 Nr. 1 Alt. 3 HmbTG, wonach eine Gefährdung der Beziehungen zu dem anderen Land im konkreten Einzelfall festzustellen – und von der Beklagten nachvollziehbar darzulegen – ist, auch nicht gegen das föderale Prinzip des Grundgesetzes und den aus dem Bundesstaatsprinzip herzuleitenden Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens. Der verfassungsrechtlichen (gegenseitigen) Verpflichtung zur Rücksichtnahme gegenüber den anderen Ländern aus Art. 20 GG (vgl. dazu auch VG Hamburg, Urt. v. 26.9.2012, 20 K 3636/09, juris Rn. 61) wird dadurch hinreichend Rechnung getragen, dass eine Gefährdung der Beziehungen der Beklagten zu einem anderen Land anzunehmen sein kann, wenn die Offenlegung bestimmter Informationen dessen, allerdings im konkreten Einzelfall zu ermittelnden Interessen zuwiderliefe.

bb) Ausgehend hiervon ist im vorliegenden Fall nicht ersichtlich, dass die Zugangsgewährung zu den beiden Arbeitsgruppenberichten die Beziehungen der Beklagten zu anderen Bundesländern im maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung erheblich gefährden würde.

Die Beklagte hat eine solche Gefährdung ihrer Beziehungen zu den anderen Ländern weder unter dem Aspekt der Beziehungspflege noch hinsichtlich der Effektivität der fachlichen Zusammenarbeit und des kooperativen Regierungshandelns hinreichend konkret bezogen auf das streitgegenständliche Informationsbegehren dargelegt. Insbesondere hat sie zur

Überzeugung der Kammer nicht dargelegt, dass die Herausgabe der streitgegenständlichen Arbeitsgruppenberichte an den Kläger die kooperative Zusammenarbeit mit den anderen Ländern im Rahmen der Fachministerkonferenzen tatsächlich (noch) gefährden würde.

(1) Dabei ist zu berücksichtigen, dass Gegenstand des konkreten Informationszugangsbegehrens des Klägers zwei Arbeitsgruppenberichte aus dem Jahr 2018 sind, die eine besondere Brisanz nach dem Sachvortrag der Beklagten und den öffentlich verfügbaren Informationen zu ihrem Inhalt – noch dazu im Entscheidungszeitpunkt – nicht erkennen lassen.

(a) Die Berichte beziehen sich auf bereits mehrere Jahre zurückliegende und – jedenfalls für sich betrachtet – abgeschlossene Vorgänge.

Den Bericht der Arbeitsgruppe Verwaltungsprozess („Regelungsvorschläge zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung“ nebst Gesetzentwurf) haben die Justizministerinnen und Justizminister auf der Herbstkonferenz am 15. November 2018 zur Kenntnis genommen und sich auf dieser Basis für eine Reihe von Änderungen der Verwaltungsgerichtsordnung ausgesprochen (vgl. Ziffer 1 und 2 des Beschlusses der JuMiKo zu TOP I.5, Reform der Verwaltungsprozessrechts, online: <https://www.justiz.nrw.de/JM/jumiko/beschluesse/2018/Herbstkonferenz-2018/I-5-NW---BV-Reform-des-Verwaltungsprozesses.pdf>). Zugleich haben sie die Diskussion zur Reform der Rechtsmittel im Verwaltungsprozess, insbesondere des Berufungszulassungsverfahrens, zur Kenntnis genommen und sich für eine Beibehaltung des Berufungszulassungsverfahrens sowie für eine Fortführung der Diskussion über eventuelle punktuelle Änderungen für die Zeit nach der Bewältigung der besonderen Belastungssituation der Verwaltungsgerichtsbarkeit ausgesprochen (vgl. Ziffer 3, a.a.O.).

Den Abschlussbericht der Arbeitsgruppe des Strafrechtsausschusses „Digitale Agenda für das Straf- und Strafprozessrecht“ haben die Justizministerinnen und Justizminister auf der Herbstkonferenz am 15. November 2018 „als Bestandsaufnahme der sich aus der technischen Entwicklung für die Strafverfolgungspraxis ergebenden Anforderungen und als Beitrag zur rechtspolitischen Diskussion“ ebenfalls zur Kenntnis genommen (vgl. Ziffer 1 des Beschlusses der JuMiKo zu TOP II.4, Abschlussbericht der Arbeitsgruppe des Strafrechtsausschusses „Digitale Agenda für das Straf- und Strafprozessrecht“, <https://www.justiz.nrw.de/JM/jumiko/beschluesse/2018/Herbstkonferenz-2018/II-4-HE---BV-Abschlussbericht-der-Arbeitsgruppe-des-Strafrechtsausschusses-Digitale-Agenda-fuer>

das-Straf--und-Strafproz.pdf). Zugleich haben sie den Vorsitzenden der Justizministerkonferenz gebeten, den Abschlussbericht dem Vorsitzenden der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder zur Kenntnis zu bringen, und die (damalige) Bundesministerin der Justiz und für Verbraucherschutz gebeten, die in dem Bericht enthaltenen Empfehlungen der Arbeitsgruppe zu würdigen und die gegebenenfalls erforderlichen gesetzgeberischen Schritte zu unternehmen (vgl. Ziffer 2 und 3, a.a.O.).

Die streitgegenständlichen Informationen betreffen mithin zumindest insoweit abgeschlossene Vorgänge, als die Arbeitsgruppenberichte das Ergebnis der Tätigkeit der Arbeitsgruppen darstellen und die jeweils aus einem konkreten Arbeitsauftrag bestehende Arbeit der Arbeitsgruppen abschließen. Sie haben auch ihren Adressaten, die 89. Justizministerkonferenz, erreicht und wurden dort zur Kenntnis genommen. Jedenfalls die Zusammenarbeit in den beiden Arbeitsgruppen bei der Erstellung der Berichte wird durch eine Freigabe der Berichte damit nicht mehr berührt (vgl. VG Düsseldorf, Urt. v. 23.11.2020, 29 K 1634/19, juris Rn. 79). Zudem sind seit der Herbstkonferenz der Justizministerkonferenz im November 2018 mittlerweile mehr als fünf Jahre vergangen. In der Zwischenzeit haben in sämtlichen Bundesländern (und im Bund) jedenfalls einmal ein Wechsel der Legislaturperiode und Neuwahlen stattgefunden, jeweils verbunden mit einer Neukonstituierung der Regierung in teils auch anderen politischen Konstellationen.

Aufgrund der zeitlichen Beschränkung des Zugangsausschlusses nach § 6 Abs. 3 Nr. 1 HmbTG („solange“, s.o.) bedürfte es insofern aber nachvollziehbaren und tatsächengestützten Vortrags, aus welchem Grund die begehrten Berichte – auch nach Abschluss der Arbeit der Arbeitsgruppen und Kenntnisnahme der Berichte durch die Justizministerkonferenz im November 2018 sowie dem seither verstrichenen Zeitraum – nach wie vor besonders sensibel sind und deshalb nicht herausgegeben werden können. Es kann insoweit nicht ohne weiteres auf den fortlaufenden, nie abgeschlossenen Prozess der Zusammenarbeit der Länder im Rahmen der Justizministerkonferenz und ihrer Untergremien, etwa zu – in dieser Allgemeinheit nie abgeschlossenen – Themen wie möglichen Änderungen der Verwaltungsgerichtsordnung abgestellt werden. Eine solche Betrachtungsweise würde dazu führen, dass sämtliche Informationen aus der intraföderalen Zusammenarbeit dem Informationszugang dauerhaft entzogen blieben, sofern nicht alle Länder der Freigabe zustimmen (vgl. VG Düsseldorf, Urt. v. 23.11.2020, 29 K 1634/19, juris Rn. 82). Dies käme einer Bereichsausnahme für die intraföderale Zusammenarbeit nahe, die im Hamburgischen Transparenzgesetz jedoch, wie bereits ausgeführt, nicht vorgesehen ist.

(b) Anhaltspunkte dafür, dass die konkreten Arbeitsgruppenberichte als solche (noch immer) besonders sensibel wären und daher (nach wie vor) nicht herausgegeben werden können, hat die Beklagte nicht dargelegt und sind auch sonst nicht ersichtlich.

Gegenstand der streitgegenständlichen Arbeitsgruppenberichte zu den Themen „Regelungsvorschläge zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung“ und „Digitale Agenda für das Straf- und Strafprozessrecht“ sind, soweit ersichtlich, vorwiegend prozessuale Fragestellungen, etwa zum verwaltungsprozessualen Rechtsmittelrecht einschließlich des Berufungszulassungsverfahrens. Der Abschlussbericht der Arbeitsgruppe des Strafrechtsausschusses „Digitale Agenda für das Straf- und Strafprozessrecht“ enthält ausweislich des bereits zitierten Beschlusses der Justizministerinnen und Justizminister eine Bestandsaufnahme der sich aus der technischen Entwicklung für die Strafverfolgungspraxis ergebenden Anforderungen und stellt einen Beitrag zur rechtspolitischen Diskussion dar; weitere Einzelheiten zu seinen Inhalten sind dem Beschluss nicht zu entnehmen. Insoweit ist aber nicht zu erkennen, dass die Beschlüsse hochpolitische, sensible oder eine breite Öffentlichkeit interessierende Themen zum Gegenstand hätten.

Auch den Mitteilungen der Länder, die ihre Zustimmung zu einer Offenlegung der Berichte gegenüber dem Kläger verweigert haben, und der von der Beklagten eingeholten Stellungnahme des Vorsitzenden des Strafrechtsausschusses der Justizministerkonferenz ist dazu nichts zu entnehmen. Das bayerische Staatsministerium hat für beide Berichte gleichermaßen, pauschal, umfassend und ohne weitere Differenzierung und Substantiierung allein geltend gemacht, eine Weitergabe sollte „aus den bekannten Gründen“ nicht erfolgen; dem hat sich das Hessische Ministerium der Justiz ohne weitere Ausführungen angeschlossen. Welche Gründe aus Sicht der genannten Länder seinerzeit, im Januar 2019 – und mithin noch in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang mit der Herbstkonferenz der 89. Justizministerkonferenz –, gegen eine Weitergabe der Berichte an den Kläger sprachen, ob diese sich überhaupt auf den Inhalt der konkreten Berichte bezogen und auch im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung noch Geltung beanspruchen könnten, ist mithin nicht einmal ansatzweise zu erkennen. Gleiches gilt für das Schreiben des Vorsitzenden des Strafrechtsausschusses der Justizministerkonferenz vom 4. April 2019, der in der Sache generell für Beschlüsse und Berichte des Strafrechtsausschusses die Auffassung vertrat, diese dürften nicht veröffentlicht werden, sofern ein Mitglied des Strafrechtsausschusses dem widerspreche, weil andernfalls die Vertraulichkeit der Beratungen und damit das System des kooperativen Föderalismus untergraben würden. Soweit er darüber hinaus – ebenfalls generell – ausführte, die behandelten Themen seien „nicht selten durchaus sensibel“, ist dies aber

gerade für das Thema „Digitale Agenda für das Straf- und Strafprozessrecht“ nicht konkret dargelegt oder aus sich heraus ersichtlich.

Zudem kann den streitgegenständlichen Arbeitsgruppenberichten nach dem Vortrag der Beteiligten, insbesondere der Beklagten, nicht einmal entnommen werden, welche Länder in den Arbeitsgruppen welche Auffassungen oder Positionen vertreten haben. Soweit die Beklagte – der die streitgegenständlichen Berichte vorliegen und die ausweislich des Beschlusses der 89. Justizministerkonferenz zu TOP I.5 selbst Berichterstatterin zum Thema „Reform des Verwaltungsprozessrechts“ war – mit Schriftsatz vom 31. Januar 2024 unter Berufung auf einen vom Kläger zitierten Schriftsatz des Landes Nordrhein-Westfalen vom 17. Mai 2023 vorgetragen hat, dass es eine Darstellung von Empfehlungen in Abschlussberichten gebe, die zumindest indirekt Rückschlüsse auf das konkrete Abstimmungsverhalten eines Landes gebe, ist dies für die streitgegenständlichen Abschlussberichte gerade nicht dargelegt worden oder sonst ersichtlich. Im Gegenteil ist dem vom Kläger wiedergegebenen Auszug aus dem Schriftsatz des Landes Nordrhein-Westfalen, auf den beide Beteiligte Bezug genommen haben, zu entnehmen, dass die Gestaltung der Berichte im Ermessen der jeweiligen Arbeitsgruppen liegen, keiner vorgegebenen einheitlichen Struktur folgen und auch keine Konventionen dergestalt existieren, dass die Formulierung der Empfehlungen auf ein bestimmtes Abstimmungsergebnis schließen ließen; konkret im Falle des streitgegenständlichen Berichts „Regelungsvorschläge zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung“ lasse die Formulierung „die Arbeitsgruppe empfiehlt...“ keine Rückschlüsse auf ein einstimmiges Votum der an der Arbeitsgruppe beteiligten Länder zu, vielmehr seien die dortigen Beschlüsse überwiegend mehrheitlich gefasst worden. Der Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Digitale Agenda für das Straf- und Strafprozessrecht“ enthält ausweislich der weiteren Ausführungen in dem zitierten Schriftsatz einen Überblick über die Empfehlungen der Arbeitsgruppe, eine Zusammenfassung der Beratungen, soweit Empfehlungen mit einfacher Mehrheit beschlossen worden sind, und eine Aufteilung des Abstimmungsergebnisses in die Voten „Ja“, „Nein“ und „Enthaltung“. Dass insoweit eine Identifizierung des Abstimmungsverhaltens einzelner Länder möglich wäre, ist nicht ersichtlich und von der Beklagten auch nicht konkret vorgetragen worden. Vielmehr hat die Beklagte in ihrem Schriftsatz vom 7. Oktober 2019 selbst vorgetragen, dass in den Berichten die Einzelbeiträge derjenigen Länder, die einer Herausgabe der Berichte nicht zugestimmt hätten, nicht identifiziert – und dementsprechend auch nicht unkenntlich gemacht – werden könnten. Soweit sie mit Schriftsatz vom 31. Januar 2024 vorgetragen hat, werde in der Arbeitsgruppe über ein rechtspolitisch umstrittenes Thema abgestimmt, bei dem offensichtlich und allgemein bekannt sei, dass es auf politischer Ebene von der einen Seite einhellig abgelehnt

und der anderen Seite ebenso einhellig befürwortet werde, so sei aus einem einstimmigen Abstimmungsergebnis zu diesem Thema unmittelbar der Schluss zu ziehen, dass ein oder mehrere Länder der einen Seite zumindest auf Fachebene nicht der mutmaßlichen „Linie“ der Hausleitung entsprechend abgestimmt hätten, und zu besorgen, dass sich ein Land von diesem Abstimmungsergebnis nicht „glaubhaft distanzieren“ und politisch in Bedrängnis kommen könne, handelt es sich um abstrakten und hypothetischen Vortrag, der keinen Bezug zu den konkret streitgegenständlichen Berichten erkennen lässt .

(c) Nach alledem, und insbesondere nach der Stellungnahme des Strafrechtsausschusses der Justizministerkonferenz, bezieht sich die von der Beklagten geltend gemachte Prognose einer Gefährdung der Beziehung zu den anderen Ländern nicht auf die konkret streitgegenständlichen Berichte und deren Inhalt. Sie beruht vielmehr allein auf dem Gesichtspunkt, dass von der vertraulichen Handhabung der Arbeitsgruppenarbeit und einer beständigen Übung der Ausschüsse der Justizministerkonferenz, Arbeitsgruppenberichte nicht gegen den Widerspruch anderer Länder herauszugeben, abgewichen werde. So hat die Beklagte auch im Widerspruchsbescheid ausdrücklich auf die Gefahr schwerwiegender Irritationen und einer Infragestellung des etablierten Systems des fachlichen Austauschs in den Länderarbeitsgruppen abgestellt und die Auffassung vertreten, der Gesetzgeber erkenne mit § 6 Abs. 3 Nr. 1 HmbTG die in der Kooperation der Länder im Rahmen der Justizministerkonferenz bestehende tatsächliche Vertraulichkeitserwartung an. Über diese generelle Vertraulichkeitserwartung hinausgehende, von der Beklagten zu berücksichtigende Interessen anderer Länder daran, dass gerade die streitgegenständlichen Abschlussberichte nicht an den Kläger herausgegeben werden, sind nicht dargelegt worden.

(2) Bei dieser Sachlage trägt der Vortrag der Beklagten nicht die Prognose, dass sie im Falle einer Herausgabe der streitgegenständlichen Arbeitsgruppenberichte aufgrund ihrer landesrechtlichen Transparenzregelung vom Informationsfluss zwischen den Ländern ausgeschlossen und ihre künftige Mitarbeit in den Länderarbeitsgruppen der Justizministerkonferenz erheblich gefährdet würde.

Soweit die Beklagte sogar einen möglichen Ausschluss von der Justizministerkonferenz geltend macht, hat sie nicht ansatzweise dargelegt, dass ein solcher Ausschluss im Falle einer Herausgabe der streitgegenständlichen Arbeitsgruppenberichte tatsächlich drohen könnte. Nach Auffassung der Kammer ist diese Konsequenz – unabhängig davon, ob sie im Hinblick auf das verfassungsrechtliche Gebot bundesfreundlichen Verhaltens überhaupt zulässig wäre (vgl. VG Hamburg, Urt. v. 28.8.2018, 17 K 6863/16, juris Rn. 59) – praktisch

auszuschließen. Ein Präzedenzfall, in dem ein Bundesland von der Justiz- oder einer anderen Fachministerkonferenz ausgeschlossen worden wäre, ist der Kammer nicht bekannt. Erforderlich wäre wohl jedenfalls eine entsprechende Übereinkunft der Regierungen der anderen Bundesländer. Eine solche Übereinkunft erscheint sowohl aus pragmatischen Erwägungen – im Hinblick auf die Bedeutung des gegenseitigen Informationsaustauschs und die Notwendigkeit, bei Gesetzgebungsvorhaben auf Bundesebene die erforderlichen Mehrheiten im Bundestag, aber auch im Bundesrat zu erreichen – als auch aus (partei)politischer Rücksichtnahme auf die betroffene Landesregierung allenfalls in besonderen Ausnahmefällen vorstellbar, jedenfalls aber nicht anlässlich einer etwaigen gerichtlichen Verpflichtung der Beklagten zur Herausgabe der hier streitgegenständlichen Arbeitsgruppenberichte.

Auch der weitere Vortrag der Beklagten zu möglichen Einschränkungen des Informationsflusses durch die anderen Länder bleibt hypothetisch und wird nicht durch tatsächliche Umstände untermauert. Dies gilt insbesondere für die Ausführungen im Widerspruchsbescheid, es sei „die Befürchtung nicht fernliegend“, dass die anderen Länder bei Offenlegung von Arbeitsgruppenberichten allein durch Hamburg die Vertraulichkeit der Arbeitsergebnisse kurzerhand durch eine Einschränkung des fachlichen Informationsflusses gegenüber der Beklagten sichern würden, sowie dem Vortrag im Schriftsatz vom 31. Januar 2024, keinem der Länder könne es versagt sein, seine eigenen Interessen im Rahmen der Justizministerkonferenz wahrzunehmen, indem es beispielsweise angesichts einer drohenden Veröffentlichung von Unterlagen auf bestimmten Formulierungen beharre, mit bestimmten Ländern nicht in einer Arbeitsgruppe zusammenarbeiten wolle oder sich selbst gegebenenfalls zu bestimmten Themen aus der Zusammenarbeit zurückziehe. Konkrete Anhaltspunkte dafür, dass derartige Reaktionen infolge einer Herausgabe der streitgegenständlichen Arbeitsgruppenberichte an den Kläger zu erwarten wären, sind nicht vorgetragen oder sonst ersichtlich.

(3) Auch eine erhebliche Gefährdung der Effektivität der fachlichen Zusammenarbeit in den Fachministerkonferenzen durch die Herausgabe der streitgegenständlichen Arbeitsgruppenberichte an den Kläger ist nicht konkret zu erkennen.

Der Vortrag der Beklagten, dass in diesem Fall (Arbeitsgruppen-)Berichte der Fachministerkonferenzen praktisch so zu schreiben wären, als richteten sie sich an die breite Öffentlichkeit, und dies der Funktion von Fachministerkonferenz zuwiderlaufe, bleibt pauschal und abstrakt. Tatsächlich werden Berichte der Arbeitsgruppen der Justizministerkonferenz teils bereits zeitnah zu der jeweiligen Konferenz im Internet veröffentlicht. Der Kläger hat dazu vorgetragen, dass die Entscheidung über eine Veröffentlichung der Berichte regelmäßig

nicht durch die an der fachlichen Berichterstattung Mitwirkenden, sondern nach der Beschlussfassung auf höherer Ebene im Behördenaufbau getroffen werden (so auch die Feststellungen des VG Düsseldorf, Urt. v. 23.11.2020, 29 K 1634/19, juris Rn. 91, wonach die Entscheidung über die Veröffentlichung in der Regel nachträglich getroffen wird); diesem Vortrag ist die Beklagte nicht entgegengetreten.

Insofern kommt grundsätzlich von vornherein in Betracht, dass der Bericht einer Arbeitsgruppe der Justizministerkonferenz der Öffentlichkeit allgemein zugänglich gemacht bzw. sogar aktiv publiziert wird. Dies mag zwar nach der Praxis der Justizministerkonferenz die Zustimmung aller an der Arbeitsgruppe beteiligten Länder voraussetzen. Offensichtlich wird diese Zustimmung je nach Inhalt des Arbeitsgruppenberichtes dann aber teilweise sogar schon im unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang mit der jeweiligen Konferenz erteilt. Dann ist aber, auch wenn die streitgegenständlichen Arbeitsgruppenberichte der 89. Justizministerkonferenz seinerzeit, im Jahr 2018, nicht zur Veröffentlichung freigegeben wurden, nicht ohne weiteres ersichtlich, dass ihre Herausgabe an den Kläger das gegenseitige Vertrauen der Länder (jetzt noch) nachhaltig erschüttern und etwa, wie die Beklagte (abstrakt) geltend macht, dazu führen würde, dass „interföderale Querelen“ um die Reichweite des Informationsaustausches und vor allem die Frage, was Inhalt von Berichten sein dürfe, die eigentliche fachliche Diskussion überlagern würden. Konkrete Tatsachen, die dies erwarten ließen, sind nicht dargelegt worden. Es ist vielmehr zu erwarten, dass die Länder parallel zu ihrer fachlichen Zusammenarbeit gemeinsam nach Wegen suchen werden, das gewünschte Maß an Vertraulichkeit ihres Informationsaustauschs im Rahmen der Justizministerkonferenz im Hinblick auf die in Hamburg und anderen Bundesländern grundsätzlich bestehenden informationsfreiheitsrechtlichen Informationszugangsansprüche rechtlich abzusichern. Dies wird durch die Mitteilung der Beklagten in Reaktion auf den Vortrag des Klägers gestützt, dass es an einer spezialgesetzlichen Vertraulichkeitsvorschrift fehle: Mit Schriftsatz vom 31. Januar 2024 hat sie vorgetragen, dass in den Ländern derzeit ein Entwurf für eine Geschäftsordnung erstellt werde, welcher der Justizministerkonferenz zur Frühjahrskonferenz 2024 vorgeschlagen werden solle.

Der transparenzrechtliche Informationszugangsanspruch nach § 1 Abs. 2 HmbTG führt auch nicht ohne weiteres, wie die Beklagte im Schriftsatz vom 31. Januar 2024 argumentiert, zu einer „allumfassenden Verfügbarkeit“ bzw. zu einer Veröffentlichung des Abschlussberichtes, sondern zu einem Informationszugangsrecht, das nur in den Schranken unter anderem des § 6 Abs. 3 Nr. 1 HmbTG besteht, seine Grenzen also gerade dort findet, wo die Beziehungen zu einem anderen Land im Einzelfall erheblich gefährdet werden. So

könnte ein Abschlussbericht, aus dem sich Positionierungen eines Landes auf Arbeitsebene ergeben, die nicht mit dem Ministerium abgestimmt sind, transparenz- bzw. informationsfreiheitsrechtlich möglicherweise anders zu bewerten sein als die vorliegend streitgegenständlichen Arbeitsgruppenberichte, für die dies gerade nicht zu erkennen ist. Insofern ist nicht ersichtlich, inwiefern die Herausgabe der streitgegenständlichen Berichte an den Kläger für die Länder tatsächlich, wie die Beklagte geltend macht, die Notwendigkeit einer aufwändigeren Arbeitsweise begründen würde; jedenfalls sind keine solch weitreichenden Erschwernisse der fachlichen Zusammenarbeit ersichtlich, dass deren Effizienz erheblich gefährdet wäre.

d) Der Beklagten war zu der Frage einer konkreten Gefährdung der interföderalen Zusammenarbeit in der Justizministerkonferenz durch die Herausgabe der in Rede stehenden Berichte auch kein Schriftsatznachlass gemäß § 173 Satz 1 VwGO in Verbindung mit § 283 Satz 1 ZPO zu gewähren. Die Einräumung einer Schriftsatzfrist auf Antrag eines Beteiligten kann geboten sein, wenn das Gericht in der mündlichen Verhandlung erstmals auf neue, aus seiner Sicht entscheidungserhebliche Gesichtspunkte tatsächlicher oder rechtlicher Art hinweist, mit denen der Beteiligte nach dem bisherigen Verlauf des Verfahrens schlechterdings nicht zu rechnen brauchte (vgl. BVerwG, Beschl. v. 15.12.2015, 8 C 9/15, juris Rn. 5). Dies ist hier nicht der Fall. Auch ohne die Gewährung eines Schriftsatznachlasses war der Beklagten ein erschöpfender und sachgerechter Vortrag möglich. Damit, dass im vorliegenden Verfahren eine Gefährdung der Beziehungen zu einem anderen Land im konkreten Einzelfall darzulegen sein könnte, musste die Beklagte rechnen. Der Kläger hat ausdrücklich die Rechtsauffassung vertreten, dass die Gefährdung konkret zu erwarten sein müsse, und hierzu auch empirische Ausführungen gemacht. Dabei hat er herausgestellt, dass die generalisierenden Angaben der Beklagten zur Begründung nicht reichen. Zudem musste die Beklagte schon aufgrund der Gesetzesformulierung („solange“) und des in Verpflichtungskonstellationen im Informationsfreiheitsrecht regelmäßig maßgeblichen Zeitpunktes der mündlichen Verhandlung damit rechnen, dass die Frage des Zeitablaufs für die Beurteilung der Gefahr für die intraföderale Zusammenarbeit entscheidungserheblich sein würde. So hat auch das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen im dortigen Parallelverfahren bereits im Mai 2023 ausdrücklich auf diesen Aspekt hingewiesen und letztlich – da nach dortigem Landesrecht ein anderer Ausschlussstatbestand erfüllt war – offen gelassen, ob die Herausgabe der hier wie dort streitgegenständlichen Arbeitsgruppenberichte an den Kläger die Beziehungen des beklagten Landes zu einem anderen Land in Anbetracht des seit der Erstellung der streitbefangenen Berichte vergangenen Zeitraums (noch) beeinträchtigen würde (vgl. OVG Münster, Urt. v. 23.5.2023, 15 A 47/21, juris Rn.

51); diese Entscheidung war beiden Beteiligten bekannt und wurde in anderer Hinsicht auch von der Beklagten für ihre Auffassung zitiert.

II. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO, die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

xxx

xxx

xxx