



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 7 C 4.11
OVG 12 B 13.10

Verkündet
am
3. November 2011
Hardtmann
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 3. November 2011
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Sailer,
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Krauß und Guttenberger,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Schipper und
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt

für Recht erkannt:

Die Revision der Beklagten gegen das Urteil des Ober-
verwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 5. Oktober
2010 wird zurückgewiesen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger, ein Rechtsanwalt, begehrt Zugang zu Stellungnahmen, die das Bundesministerium der Justiz in zwei Petitionsverfahren gegenüber dem Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages abgegeben hat.
- 2 Der Kläger befasst sich u.a. mit Fragen der Rehabilitierung der Opfer der so genannten Boden- und Industriereform in der damaligen Sowjetischen Besatzungszone (SBZ). In zwei diesbezüglichen Petitionsverfahren gab das Bundesministerium der Justiz Stellungnahmen ab. Nach erfolglosem Abschluss dieser Petitionsverfahren beantragte der Kläger beim Ministerium die Übermittlung der Stellungnahmen. Er ist der Ansicht, dass den Opfern nicht zuletzt durch eine fehlerhafte Darstellung des Verfolgungssachverhalts seitens des

Bundesministeriums der Justiz die ihnen zustehenden strafrechtlichen Rehabilitierungsansprüche vorenthalten würden. Das Bundesministerium der Justiz lehnte den Antrag mit der Begründung ab, dass es mit der Erarbeitung und Abgabe von Stellungnahmen in Petitionsverfahren nicht Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehme und deswegen nicht als Behörde im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 Informationsfreiheitsgesetz (IFG) tätig werde, sondern Regierungstätigkeit ausübe. Auf die hiergegen erhobene Klage verpflichtete das Verwaltungsgericht die Beklagte zur Aushändigung der streitigen Stellungnahmen in Kopie.

- 3 Das Oberverwaltungsgericht hat die Berufung der Beklagten zurückgewiesen und zur Begründung im Wesentlichen ausgeführt: Die Abgabe einer Stellungnahme durch das Bundesministerium der Justiz unterliege - ungeachtet der Doppelrolle der Ministerin als Teil des Verfassungsorgans Bundesregierung und als Leiterin einer obersten Bundesbehörde - dem Anwendungsbereich von § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG. Dem könne nicht entgegengehalten werden, dass die streitige Information durch Regierungstätigkeit bzw. Erfüllung eines verfassungsmäßigen Auftrags der Regierung entstanden und als Bestandteil des Petitionsverfahrens dem Anspruch auf Informationszugang von vornherein entzogen sei. Eine Differenzierung zwischen Regierungshandeln und Behördentätigkeit finde in § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG keine Stütze. Weder der Wortlaut noch der systematische Zusammenhang rechtfertige eine restriktive Auslegung des Behördenbegriffs. Diese sei des Weiteren nicht mit Sinn und Zweck des Informationsfreiheitsgesetzes vereinbar. Denn die vom Gesetzgeber angestrebte umfassende Partizipations- und Kontrollfunktion betreffe auch die Abgabe einer behördlichen Stellungnahme gegenüber dem Petitionsausschuss. Der Informationsanspruch entfiere aber auch dann nicht, wenn man annähme, dass § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG zwischen Regierungs- bzw. Verfassungstätigkeit und Verwaltungstätigkeit einer Behörde unterscheide. Die Auskunftspflicht gegenüber dem Petitionsausschuss finde ihre Grundlage zwar in dem aus Art. 17 GG abgeleiteten Petitionsinformationsrecht. Die Erteilung der Auskunft werde deswegen aber nicht zu einer spezifisch verfassungsrechtlichen Aufgabe; dies ergebe sich nicht zuletzt daraus, dass auch andere Behörden als ein Bundesministerium zur Auskunft aufgefordert werden könnten. Auch zur Frage, ob Handlungsbedarf des Gesetzgebers

bestehe, äußere sich das Bundesministerium der Justiz in der Eigenschaft als Behörde im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG. Schließlich sei es ohne Belang, dass die beim Petitionsausschuss vorhandenen Informationen vom Informationszugangsrecht ausgenommen seien. Eine Umgehung des § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG liege darin nicht, weil es sich um eine externe, durch eine Behörde erstellte und abgegebene Information handle. Ausschlussgründe nach §§ 3 ff. IFG seien nicht zu prüfen, weil die Beklagte insoweit nichts Substantiiertes geltend gemacht habe.

- 4 Zur Begründung der vom Oberverwaltungsgericht zugelassenen Revision trägt die Beklagte im Wesentlichen vor:

Der von § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG rezipierte funktionelle Behördenbegriff des § 1 Abs. 4 VwVfG umfasse den Bereich des Regierungshandelns von vornherein nicht. Die ausführende Verwaltung sei von den Maßnahmen der Regierung, die mit ihrem staatsleitenden Charakter unmittelbar auf verfassungsrechtlichen Befugnissen fußen, zu unterscheiden. Die Doppelrolle der Ministerien als Verfassungsorgan und Behörde dürfe nicht überspielt werden; vielmehr komme es für die Anwendung des IFG auf den jeweiligen Funktionsbereich an. Eine enge Auslegung des Behördenbegriffs sei auch von Verfassung wegen gefordert. Das Grundgesetz differenziere bei der vollziehenden Gewalt zwischen Verwaltung und Regierung. Davon ausgehend habe es eine Wertentscheidung zugunsten einer repräsentativen Demokratie mit einzelnen plebiszitären Elementen getroffen. Dabei werde die vollziehende Gewalt durch den Bundestag als das unmittelbar demokratisch legitimierte Organ kontrolliert, nicht aber direkt durch das Volk. Eine zusätzliche Kontrolle der Regierung durch den Einzelnen würde das System der Zuordnung von Kompetenzen und Verantwortungsbereichen im Verhältnis zwischen Regierung und Bundestag verändern.

- 5 Das Petitionsverfahren sei als plebiszitäres Element Teil der verfassungsrechtlichen Wertentscheidung. Der besonderen Vertrauensbeziehung zwischen dem Petenten und dem Parlament sei Rechnung zu tragen. Hier gehe es auch um sensible personenbezogene Daten. Deswegen müsse die Verfahrensherrschaft beim Petitionsausschuss liegen. Auch die Auskunftspflicht der Regierung folge

aus dem Verfassungsrecht. Sie habe ihre Informationen als Verfassungsorgan abzugeben; dies gelte insbesondere bei den Bitten. In der Veröffentlichung einer gegenüber dem Petitionsausschuss abgegebenen Stellungnahme liege ein Eingriff in das Grundrecht aus Art. 17 GG. Schon wegen einer befürchteten Überwachung der Kommunikation könne die Wahrnehmung dieses Rechts behindert werden. Das lediglich abstrakte Informationsinteresse nach dem IFG könne das verfassungsfeste Petitionsrecht nicht überspielen. In der Stellungnahme werde des Weiteren auch zur Frage eines gesetzgeberischen Handlungsbedarfs Stellung genommen. Damit sei das Gesetzgebungsinitiativrecht aus Art. 76 GG als zentrale Regierungsfunktion betroffen. Das Regierungshandeln setze nicht erst mit der abschließenden Entscheidung über die Einbringung eines Gesetzesvorhabens, sondern bereits mit der Vorbereitung und Ausarbeitung ein. Schließlich sei die Kommunikation zwischen den Verfassungsorganen aus dem Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes ausgenommen. Eine vertrauensvolle Kooperation setze voraus, dass die Verfassungsorgane auf den dauerhaften Schutz ihrer Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung vertrauen durften.

- 6 Der Behördenbegriff sei zuständigkeitsorientiert auszulegen. Es komme darauf an, wer nach außen die jeweiligen Befugnisse im Bereich der begehrten Informationen wahrnehme; das sei hier der Petitionsausschuss. Daraus folge jedenfalls ein Versagungsgrund. Denn nach § 7 Abs. 1 Satz 1 IFG könne hier allein der Petitionsausschuss als sachnächste Behörde, der auch die Verfahrensführung obliege, über die Stellungnahme verfügen. Dem beantragten Informationszugang stehe auch der Schutz der Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden nach § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG entgegen. Hier bestehe die ernsthafte Möglichkeit, dass die Beratungen des Petitionsausschusses bzw. die Beratungen des Ausschusses mit der Bundesregierung beeinträchtigt würden. Der Versagungsgrund sei zwar zeitlich beschränkt. Nach dem Abschluss der Beratungen könne der Schutz enden. Anders verhalte es sich indessen, wenn zukünftige Beratungen belastet würden, indem die Atmosphäre von Offenheit und Unbefangenheit verloren gehe. Da die Stellungnahmen das Ergebnis einer Beratung und eines Abstimmungsprozesses der Beteiligten seien, gehe es hier um den Schutz der Beratungen von Exekutive und Legislative. § 3 Nr. 4 IFG sei eben-

falls einschlägig. Denn hier seien die auf das Petitionsverfahren bezogenen speziellen Vertraulichkeitsregelungen und das besondere Amtsgeheimnis aus § 44d Abgeordnetengesetz (AbgG) zu beachten. Des Weiteren stehe der Schutz der exekutiven Eigenverantwortung als ungeschriebener Versagungsstatbestand dem geltend gemachten Anspruch entgegen. Letztlich scheitere der Anspruch auch aus Gründen der Normenkonkurrenz. Die auch für den Petitionsausschuss geltende Verschwiegenheitspflicht nach § 112 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) regle den Zugang zu den begehrten Stellungnahmen abschließend.

- 7 Der Kläger tritt der Revision entgegen und verteidigt das angefochtene Urteil.

II

- 8 Die zulässige Revision ist nicht begründet und demnach zurückzuweisen (§ 144 Abs. 2 VwGO). Das Oberverwaltungsgericht hat den Anspruch des Klägers auf Zugang zu den Stellungnahmen des Bundesministeriums der Justiz ohne Verstoß gegen Bundesrecht bejaht und die Berufung zu Recht zurückgewiesen. Die Anwendbarkeit des Informationsfreiheitsgesetzes ist nicht durch andere Rechtsvorschriften gesperrt (1.). Der Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes ist eröffnet (2.). Das Bundesministerium der Justiz ist zur Entscheidung über den Antrag berufen (3.). Versagungsgründe stehen dem Antrag nicht entgegen (4.).
- 9 1. Entgegen der Auffassung der Beklagten scheitert der geltend gemachte Anspruch auf Zugang zu den gegenüber dem Petitionsausschuss abgegebenen Stellungnahmen nicht bereits an einer insoweit fehlenden Anwendbarkeit des Informationsfreiheitsgesetzes. Nach § 1 Abs. 3 IFG gehen Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen mit Ausnahme des § 29 VwVfG und des § 25 SGB X vor. Die Vorschrift über die Berichtspflicht des Petitionsausschusses (§ 112 GO-BT) ist keine in diesem Sinne vorrangige Rechtsvorschrift. Denn das Informationsfreiheitsgesetz wird nur durch Normen verdrängt und ist diesen gegenüber subsidiär, die einen mit § 1 Abs. 1 IFG identischen sachlichen Regelungsgegenstand aufweisen (Schoch,

IFG, 2009, § 1 Rn. 165); nur insoweit kann dem Fachrecht Geltung verschafft werden. Die genannte Vorschrift der Geschäftsordnung regelt die Unterrichtung des Bundestags und damit auch der Öffentlichkeit über die behandelten Petitionen und betrifft insofern den Zugang zu amtlichen Informationen. Sie legt deswegen nur Pflichten des Petitionsausschusses fest. Über die Auskunftspflicht von Behörden im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG wird hingegen nichts - und folglich nichts gegenüber der allgemeinen Vorschrift des § 1 Abs. 1 IFG Vorrangiges - geregelt.

- 10 2. Gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG hat jeder nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Darüber hinaus richtet sich der Anspruch nach § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG gegen sonstige Bundesorgane und Bundeseinrichtungen, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Das Bundesministerium der Justiz zählt zu den nach § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG grundsätzlich zur Auskunft verpflichteten Behörden. Die Stellungnahmen gegenüber dem Petitionsausschuss sind hiervon nicht ausgenommen. Dies gilt auch dann, wenn sie sich nicht auf die Darstellung der für die Petition relevanten Rechtsgrundlagen und Verwaltungspraxis beschränken, sondern sich zugleich zu einem gesetzgeberischen Handlungsbedarf verhalten. Solche Erwägungen sind zwar der Gesetzesvorbereitenden Tätigkeit zuzuordnen. Aber auch für diese Tätigkeit als Teil des Regierungshandelns gilt keine Ausnahme.
- 11 a) Das Gesetz enthält keine ausdrückliche Definition des Begriffs der Behörde, der in einem organisatorisch-institutionellen oder in einem funktionellen Sinn verwendet werden kann. Die Regelung des § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG legt indessen ein funktionelles Verständnis nahe, indem sie bei sonstigen Bundesorganen und -einrichtungen die Anwendbarkeit des Informationsfreiheitsgesetzes von der jeweils wahrgenommenen Aufgabe abhängig macht. Dieses auf die Aufgabe bezogene Merkmal kennzeichnet dann sowohl die in § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG als auch die im folgenden Satz genannten Anspruchsverpflichteten. Die Begründung des Gesetzentwurfs bestätigt dies durch den Verweis auf § 1 Abs. 4 VwVfG (BTDrucks 15/4493 S. 7). Danach sind Behörden alle Stellen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen.

- 12 aa) Der Begriff der Stelle hat einen organisationsrechtlichen Bezug. Er bezeichnet eine gewisse organisatorische Eigenständigkeit und meint jede Person des öffentlichen Rechts und ihre Organe, d.h. jede Organisationseinheit, die durch Organisationsrecht gebildet, vom Wechsel des Amtsinhabers unabhängig und nach den einschlägigen Zuständigkeitsregelungen berufen ist, unter eigenem Namen eigenständige Aufgaben wahrzunehmen (Urteil vom 20. Juli 1984 - BVerwG 7 C 28.83 - BVerwGE 70, 5 <13> = Buchholz 421.0 Prüfungswesen Nr. 198; vgl. Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 7. Aufl. 2008, § 1 Rn. 241, 248 f.). Beim Bundesministerium der Justiz als einer Behörde im organisationsrechtlichen Sinne sind diese Voraussetzungen ohne Weiteres gegeben.
- 13 bb) Nach materiellen Kriterien entscheidet sich, ob die Aufgaben der Stelle dem Bereich der öffentlichen Verwaltung zuzurechnen sind. Der Versuch einer positiven Umschreibung der Verwaltung führt allerdings nicht weiter. Denn damit werden nur einzelne typische Merkmale der Verwaltung hervorgehoben, ohne allerdings ihre Vielfalt abschließend zu erfassen. Das kann nur eine negative Begriffsbestimmung leisten, die den Bereich der Verwaltung im Wege der Subtraktionsmethode allein in Abgrenzung von den anderen Staatsfunktionen ermittelt (vgl. nur Ehlers, in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl. 2008, § 1 Rn. 5 ff. m.w.N.). Dieser Ansatz führt zu einem weiten Verständnis der Verwaltung, wenn in Anlehnung an den in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG zum Ausdruck kommenden Grundsatz der Gewaltenteilung bzw. der Funktionentrennung die Verwaltung mit der vollziehenden Gewalt gleichgesetzt und lediglich der Gesetzgebung und der Rechtsprechung gegenübergestellt wird. Der Bereich der Verwaltung fällt demgegenüber enger aus, wenn - wie nach Ansicht der Beklagten geboten - innerhalb der Exekutive die typischerweise gesetzgebundene Verwaltung von der Aufgabe der Regierung unterschieden wird, die Anteil an der Staatsleitung hat und in den allein von der Verfassung gesetzten rechtlichen Grenzen Ziele und Zwecke des staatlichen Handelns vorgibt (vgl. etwa Schröder, HStR, Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 106 Rn. 4, 10 f., 29 f.).

- 14 Wenn auch im Staatsrecht die Eigenständigkeit der Regierungsfunktion betont wird, so weist der Rechtsbegriff der Verwaltung gleichwohl einen gesetzesübergreifend allgemein gültigen Inhalt nicht auf; er ist vielmehr je eigenständig zu bestimmen (vgl. Ehlers a.a.O. Rn. 12). Der Normtext kann insoweit aus sich heraus aussagekräftig sein. So spricht etwa § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG von der „Regierung und anderen Stellen der Verwaltung“ und gibt damit für einen unionsrechtlich determinierten Ausschnitt des Informationsfreiheitsrechts (siehe Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen) zu erkennen, dass die Verwaltung umfassend verstanden wird (siehe hierzu auch Urteil vom 18. Oktober 2005 - BVerwG 7 C 5.04 - Buchholz 406.252 § 2 UIG Nr. 1 Rn. 21). Fehlt es wie hier im Gesetzestext an ausdrücklichen Hinweisen auf das maßgebliche Normverständnis, ist auf den jeweiligen Regelungszusammenhang und das Regelungsziel des Gesetzes abzustellen. Das führt hier zu einem weiten Verständnis der Verwaltung und hieran anknüpfend zu einem umfassenden Begriff der Behörde.
- 15 (1) Für den Bereich des Informationsfreiheitsgesetzes wird die Auslegung des Begriffs der öffentlichen Verwaltung entgegen der Auffassung der Beklagten nicht von den Vorgaben des Verwaltungsverfahrensrechts geprägt.
- 16 Zum einen verweist das Informationsfreiheitsgesetz insoweit nicht auf das Verwaltungsverfahrensgesetz. Vielmehr übernimmt das Informationsfreiheitsgesetz nur den dort normierten Behördenbegriff (vgl. Schoch, IFG, 2009, § 1 Rn. 79). Die zum Verwaltungsverfahrensgesetz ergangene Rechtsprechung, die u.a. mit dem Begriff des Regierungsakts einen gesonderten Bereich der Regierungstätigkeit anerkennt, bezieht sich demgegenüber auf den Begriff der Verwaltungstätigkeit nach § 1 Abs. 1 VwVfG, die den Anwendungsbereich des Gesetzes umschreibt und somit dem Individualrechtsschutz beim Verwaltungshandeln verpflichtet ist (siehe Schmitz a.a.O. § 1 Rn. 83, 165 ff., 186 ff.; vgl. auch Pieper, Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2008, S. 59 <75 f.>). Darum geht es beim Informationsfreiheitsgesetz aber nicht. Zwar wird mit dem Antrag auf Informationszugang ein eigenes Verwaltungsverfahren eröffnet. Dessen Anknüpfungspunkt, die begehrte amtliche Information, muss aber nicht

aus einem behördlichen Handeln stammen, das als solches dem Verwaltungsverfahrensgesetz unterliegt.

- 17 Zum anderen kann ein enger Bezug zum Verwaltungsverfahrensgesetz auch nicht mit der Erwägung bejaht werden, dass das Informationsfreiheitsgesetz der Sache nach verwaltungsverfahrenrechtliche Regelungen enthalte. Denn das Informationsfreiheitsgesetz gewährt einen eigenständigen materiellrechtlichen Anspruch auf Informationszugang, der sich vom Akteneinsichtsrecht im Verwaltungsverfahren grundlegend unterscheidet (Beschluss vom 15. Oktober 2007 - BVerwG 7 B 9.07 - Buchholz 451.09 IHKG Nr. 20; vgl. etwa Gusy, GVWR, Bd. II, § 23 Rn. 81 ff. m.w.N.).
- 18 (2) Gibt demnach der gesetzesübergreifende Regelungszusammenhang für ein enges Verständnis von Verwaltung nichts her, ergeben sich aus einer Zusammenschau der Regelungen in § 1 Abs. 1 Satz 1 und 2 IFG demgegenüber Anhaltspunkte für ein umfassendes Verständnis. Ausgehend von einem funktionalen Behördenbegriff hat die Regelung in § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG für die sonstigen Bundesorgane und -einrichtungen keine konstitutive Bedeutung (Schoch a.a.O. § 1 Rn. 90). Vielmehr soll lediglich klargelegt werden, dass auch Bundestag, Bundesrat, Bundesverfassungsgericht und Bundesgerichte sowie Bundesbank vom Geltungsbereich des Gesetzes erfasst sind, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen (BTDrucks 15/4493 S. 7 f.). Ein entsprechender und bei Zugrundelegung der Rechtsansicht der Beklagten gleichfalls klarstellender Hinweis, dass bei einem wichtigen Teil der von § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG erfassten Behörden im organisationsrechtlichen Sinne, nämlich den obersten Bundesbehörden, ein ganz bedeutender Ausschnitt ihrer Tätigkeit ausgenommen sein soll, fehlt indessen. Das legt den Schluss nahe, dass § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG im Wesentlichen den Bereich der Staatstätigkeit bezeichnen soll, auf die sich die Informationspflicht nicht erstreckt. Davon geht auch die Begründung des Gesetzentwurfs aus, nach der „nach § 1 Abs. 1 (...) nur der spezifische Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten, (...) der Rechtsprechung und sonstiger unabhängiger Tätigkeiten vom Informationszugang ausgenommen bleiben“ soll (BTDrucks 15/4493 S. 8).

- 19 (3) Entscheidend für die Auslegung des Begriffs der öffentlichen Verwaltung ist letztlich das Regelungsziel des Gesetzes. Sinn und Zweck des Gesetzes erschließen sich insbesondere auch unter Berücksichtigung der Gesetzesmaterialien. Hiernach spricht, wie bereits das Oberverwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, alles für ein weites Verständnis (so auch Schoch a.a.O. § 1 Rn. 84, 88; Sitsen, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, 2009, S. 111 ff.; Gurlit, Verw 2011, S. 75 <84 ff.>; Schaar, Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2010, S. 1 <4 ff.>; Sokol, FS Jaeger, 2011, S. 573 <587>; a.A. etwa Pieper a.a.O. S. 59 <68 ff.>).
- 20 Das Informationsfreiheitsgesetz will die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürger durch die Verbesserung der Informationszugangsrechte stärken und vor allem auf der Grundlage der so vermittelten Erkenntnisse der Meinungs- und Willensbildung in der Demokratie dienen (BTDrucks 15/4493 S. 6). Dieser Zweck würde nur unvollkommen gefördert, wenn gerade der Bereich der Vorbereitung und Durchführung grundlegender Weichenstellungen für das Gemeinwesen vom Geltungsbereich des Gesetzes ausgenommen wäre. In Einklang mit der allgemeinen Zielsetzung des Gesetzes ist der Gesetzgeber ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs ohne Weiteres davon ausgegangen, dass nicht nur die alltägliche insbesondere der Anwendung der Gesetze dienende Verwaltungstätigkeit, sondern gerade auch der Bereich des Regierungshandelns grundsätzlich dem Anwendungsbereich des Gesetzes unterfallen sollte und sich Ausnahmen - jedenfalls grundsätzlich - nach Maßgabe der gesetzlich vorgesehenen Informationsversagungsgründe rechtfertigen lassen müssen. Nur so lässt sich erklären, dass die Begründung des Gesetzentwurfs, der im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens nicht widersprochen worden ist, ausdrücklich einen von der Verfassung gebotenen Verweigerungsgrund für einen Teilausschnitt des Regierungshandelns - nämlich den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung - anführt (BTDrucks 15/4493 S. 12). Dies wäre entbehrlich, wenn die obersten Bundesbehörden in ihrer Rolle als Träger der Regierungstätigkeit schon nicht zum Kreis der Anspruchsverpflichteten gehörten. Entsprechendes hat insbesondere für den Versagungsgrund des § 3 Nr. 3 Buchst. a IFG zu gelten. Auch die ausdrückliche Einordnung der Vorbereitung von Gesetzen in den Bundesministerien als wesentlicher Teil der Verwaltungs-

tätigkeit (BTDrucks 15/4493 S. 7) kann nicht als rechtsirrig und deshalb unbeachtlich abgetan werden.

- 21 b) Dieser Auslegung des Begriffs der Verwaltung, der sich grundsätzlich auch auf das Regierungshandeln erstreckt, stehen verfassungsrechtliche Vorgaben nicht entgegen. Die Einwände der Beklagten greifen nicht durch.
- 22 aa) Die im Grundgesetz verwirklichte Staatsform der repräsentativen Demokratie mit der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung entfaltet keine Sperrwirkung gegenüber der Ermöglichung einer informellen öffentlichen Kontrolle auch des Regierungshandelns durch einen grundsätzlich umfassenden Informationszugang.
- 23 In der parlamentarischen Demokratie wird die Herrschaft des Volkes durch die Wahl der Volksvertretung mediatisiert, also nicht dauernd unmittelbar ausgeübt. Die Wahl ist dabei das wesentliche Element des Prozesses der Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen (BVerfG, Urteil vom 3. März 2009 - 2 BvC 3/07, 2 BvC 4.07 - BVerfGE 123, 39 <Rn. 106 f.>). Im Wahlakt erschöpft sich dieser Prozess allerdings nicht. Denn das Recht des Bürgers auf Teilhabe an der politischen Willensbildung äußert sich nicht nur darin, sondern auch in der Einflussnahme auf den ständigen Prozess der politischen Meinungsbildung, der Bildung der „öffentlichen Meinung“ (BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 - 2 BvF 1/65 - BVerfGE 20, 56 <98>). Die demokratische Ordnung ist deswegen durch einen parlamentsübergreifenden Prozesscharakter gekennzeichnet (vgl. Dreier, in ders. <Hrsg.>, GG, Bd. 1, 2. Aufl. 2008, Art. 20 <Demokratie> Rn. 83). Die parlamentarische Kontrolle der Regierung, die den demokratischen Verantwortlichkeitszusammenhang gegenüber dem Repräsentationsorgan herstellt, schließt deswegen eine Kontrolle durch die öffentliche Meinung, die auf fundierte Informationen angewiesen ist, nicht aus. Vielmehr können sich diese verschiedenen Kontrollen auch ergänzen (vgl. Böckenförde, HStR, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 34 Rn. 19; sowie Scherzberg, GVwR, Bd. III, § 49 Rn. 126; Kahl, GVwR, Bd. III, § 47 Rn. 210). Dieser staatsrechtlichen Verortung des vom Informationsfreiheitsgesetz ermöglichten Informationszugangs steht nicht entgegen, dass er als Jedermannsrecht nicht dem Staatsbürger als dem Zurech-

nungsendsubjekt der demokratischen Legitimation der Staatsgewalt vorbehalten ist. Denn der auf die demokratische Willensbildung bezogene Wirkungszusammenhang wird durch eine in personeller Hinsicht überschießende Regelung nicht beeinträchtigt.

- 24 bb) Soweit die Beklagte auf die besondere Schutzbedürftigkeit sensibler und vertraulicher Informationen aus dem Bereich der Regierung verweist, so ist dem zunächst unter Beachtung der jeweils konkreten Umstände nach Maßgabe der gesetzlich vorgesehenen Verweigerungsgründe Rechnung zu tragen. Dabei sind verfassungsrechtlich begründete Rechtspositionen zu berücksichtigen. Falls erforderlich sind ergänzend verfassungsunmittelbare Weigerungsgründe heranzuziehen (siehe Urteil des Senats vom heutigen Tag - BVerwG 7 C 3.11 - I. 1. b) cc)).
- 25 Sind personenbezogene Daten des Petenten betroffen, greift der Schutz durch § 5 IFG. Die notwendige Vertrauensbeziehung zwischen Petent und Parlament als Funktionsbedingung des Petitionsgrundrechts nach Art. 17 GG wird damit gewährleistet.
- 26 3. Das Bundesministerium der Justiz ist zur Verfügung über die Stellungnahmen berechtigt; es hat demnach über den Antrag zu entscheiden.
- 27 Nach der als Zuständigkeitsbestimmung ausgestalteten Vorschrift des § 7 Abs. 1 Satz 1 IFG entscheidet diejenige Behörde über den Informationszugang, der die Verfügungsberechtigung zusteht. Mit diesem Kriterium macht das Gesetz deutlich, dass die lediglich faktische Verfügungsmöglichkeit im Unterschied etwa zu § 2 Abs. 4 Satz 1 UIG (siehe dazu Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht I, § 2 UIG Rn. 53) nicht ausreicht. Die Verfügungsberechtigung liegt aber auch nicht bereits dann vor, wenn die Information nach formalen Kriterien ordnungsgemäß Teil der Akten der grundsätzlich informationspflichtigen Behörde ist. Die ordnungsmäßige Zugehörigkeit zu den Akten ist nur notwendige, nicht aber hinreichende Bedingung für die Verfügungsberechtigung.

28 Verfügungsberechtigt über eine Information ist grundsätzlich deren Urheber (siehe BTDrucks 15/4493 S. 14). Demjenigen, der die Information im Rahmen der Erfüllung der ihm obliegenden Aufgaben erhoben oder selbst geschaffen hat, ist sie auch zur weiteren Verwendung zugewiesen. Das umfasst auch die Entscheidung, welchem Personenkreis sie zugänglich gemacht werden soll. Wird die Information im weiteren Verlauf anderen Behörden übermittelt und ist sie demnach an mehreren Stellen verfügbar, soll mit dem Merkmal der Verfügungsberechtigung eine sachangemessene Entscheidungszuständigkeit ermöglicht werden, die sowohl der Aufgabenverteilung auf Seiten der Behörden als auch dem Interesse des Informationsberechtigten an einer aus seiner Sicht nachvollziehbaren Bestimmung der auskunftspflichtigen Stelle Rechnung trägt. Insbesondere angesichts der umfangreichen Abstimmungspraxis unter den Behörden, aufgrund deren diese in großem Umfang als Teil der bei ihnen geführten Akten über Informationen verfügen, die nicht von ihnen erhoben worden sind, sollen die Verfahren auf Informationszugang bei der Behörde konzentriert werden, der die größte Sachnähe zum Verfahren zukommt bzw. die die Verfahrensführung innehat (vgl. Berger, in Berger/Roth/Scheel, IFG, 2006, § 7 Rn. 5). Nach der Begründung des Gesetzentwurfs soll maßgebend sein, ob die Behörde ein Verfügungsrecht kraft Gesetzes oder - gegebenenfalls stillschweigender - Vereinbarung erhält (BTDrucks 15/4493 S. 14). Die Beklagte kann sich indessen nicht darauf berufen, dass allein dem Petitionsausschuss die Verfahrensherrschaft über das Petitionsverfahren zukomme und er deshalb allein über alle ihm übermittelten Unterlagen verfügen dürfe. Soweit auch in der Begründung des Gesetzentwurfs von einem Übergang der Verfügungsberechtigung die Rede ist, bezieht sich das jeweils nur darauf, dass bei Weitergabe der Information der weitere Empfänger ein eigenes Verfügungsrecht erhält. Der Urheber der Information verliert seine Verfügungsberechtigung damit aber nicht ohne Weiteres, zumal wenn er diese Information weiterhin (auch) in seinem Aktenbestand behält (vgl. auch Fluck, in: Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, IFG Bund, § 7 Rn. 57). Mit dem Argument der Sachnähe bzw. der Verfahrensführung ist im Verhältnis zum Urheber nichts gewonnen; denn das Ministerium nimmt durch die Stellungnahme gegenüber dem Petitionsausschuss eine eigene, gerade ihm obliegende Aufgabe wahr. Ob etwas anderes dann gelten könnte, wenn der Urheber der Information der die Information anfordernden Stelle

lediglich eine eher formelle Unterstützung leistet, indem er etwa seine personellen und sächlichen Mittel zur Materialsammlung zur Verfügung stellt, kann dahinstehen. Denn hier sollte ersichtlich die Verwaltungspraxis vor dem allgemeinen rechtlichen und tatsächlichen - hier zugleich zeitgeschichtlichen - Hintergrund dargestellt und gegebenenfalls die Frage nach einem gesetzgeberischen Handlungsbedarf beantwortet werden.

- 29 4. Versagungsgründe stehen dem Anspruch auf Zugang zu den streitigen Unterlagen nicht entgegen. Für das Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen der von der Beklagten in Anspruch genommenen Weigerungsgründe ist nichts dargetan.
- 30 a) Die Berufung auf § 3 Nr. 4 IFG geht fehl. Danach besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift oder durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlussachen geregelten Geheimhaltungs- und Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt. Die Stellungnahmen werden von dem damit gewährleisteten besonderen Geheimnisschutz nicht erfasst. Die von der Beklagten angeführten, auf die Arbeit des Petitionsausschusses bezogenen Vertraulichkeitsbestimmungen betreffen nur dessen Tätigkeit und dessen Informationen; im Verhältnis zum verfügbaren Bundesministerium sind sie ohne Bedeutung. Wie die Verschwiegenheitspflicht nach § 44d AbgG einzuordnen wäre, kann dahinstehen, denn jedenfalls gilt sie nur für den Abgeordneten und hat keinerlei überschießende Wirkungen.
- 31 b) § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG steht dem Informationsanspruch ebenso wenig entgegen. Nach dieser Bestimmung besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn und solange die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden. Angesichts des Schutzzwecks der Vorschrift ist die allein in § 3 Nr. 3 Buchst. a IFG erwähnte „notwendige Vertraulichkeit“ auch auf die behördlichen Beratungen zu beziehen. Mit der Formulierung „solange“ macht das Gesetz deutlich, dass der Informationszugang grundsätzlich nur aufgeschoben ist. Die Dauer dieses Aufschubs bestimmt sich danach, ob der Schutz der Vertraulichkeit wei-

terhin eine Offenlegung der Beratungsinterna verbietet. Der Abschluss des laufenden Verfahrens bildet dabei keine unüberwindbare zeitliche Grenze (vgl. Beschluss vom 18. Juli 2011 - BVerwG 7 B 14.11 - NVwZ 2011, 1072 Rn. 5).

- 32 Es kann dahinstehen, ob die Stellungnahme als reine Beratungsgrundlage, die Rückschlüsse auf den Gang der Meinungsbildung im Petitionsausschuss nicht zulässt, nach diesen Maßstäben überhaupt schutzwürdig ist. Es ist jedenfalls nicht ersichtlich, dass allein durch das Wissen um eine spätere Offenlegung einer nicht vom Petitionsausschuss stammenden und insoweit externen Beratungsgrundlage der Willensbildungsprozess im Ausschuss beeinträchtigt werden könnte.
- 33 Soweit die Beklagte der Ansicht ist, dass die Stellungnahme als Ergebnis vertraulicher Beratungen und Abstimmungsprozesse zwischen dem Petitionsausschuss und dem Bundesministerium zu schützen sei, folgt der Senat dem nicht. Ein solches Vorgehen ließe sich mit Sinn und Zweck des jedenfalls auch aus Art. 17 GG abzuleitenden Petitionsinformationsrechts nicht vereinbaren. Der Petitionsausschuss hat danach die Befugnis, sich über den der Petition zugrunde liegenden Sachverhalt alle diejenigen Informationen von der Exekutive zu beschaffen, derer er bedarf, um die Petition sachgemäß behandeln zu können. Das umfasst - für Beschwerden in § 1 des Gesetzes über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages (PetAG) ausdrücklich normiert - zunächst das Recht, von den zuständigen Ministern Auskunft zu verlangen (vgl. Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 45c Rn. 49, 59). Die Auskunft als eine der Arbeitsgrundlagen des Petitionsausschusses hat allein die Exekutive zu verantworten. Auch wenn der Petitionsausschuss zusätzliche und ergänzende Informationen fordert, macht dies die von der Exekutive abzugebende Stellungnahme nicht zu einem Produkt vertraulicher Beratungen mit dem Petitionsausschuss.
- 34 c) Ohne Erfolg beruft sich die Beklagte schließlich darauf, dass dem begehrten Informationszugang der Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung entgegenstehe.

- 35 Diese ausgehend vom Gewaltenteilungsprinzip insbesondere im Parlamentsrecht entwickelte Rechtsfigur schließt zur Wahrung der Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Regierung einen auch von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich ein (siehe zuletzt BVerfG, Beschluss vom 17. Juni 2009 - 2 BvE 3/07 - BVerfGE 124, 78 <Rn. 122 ff.>). Zu diesem Bereich gehört die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollzieht. Um ein Mitregieren Dritter bei noch ausstehenden Entscheidungen der Regierung zu verhindern, erstreckt sich die Kontrollkompetenz des Parlaments daher grundsätzlich nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge. Laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen sind zur Wahrung eigenverantwortlicher Kompetenzausübung der Regierung geschützt. Aber auch bei abgeschlossenen Vorgängen sind Fälle möglich, die dem Einblick Außenstehender weiterhin verschlossen bleiben müssen. Diese Grundsätze sind auch bei Ansprüchen nach dem Informationsfreiheitsgesetz zu berücksichtigen. In welcher Weise das im Einzelnen zu geschehen hat, kann hier dahinstehen. Denn eine Stellungnahme, die bestimmungsgemäß einem anderen Verfassungsorgan übermittelt worden ist, hat den absolut geschützten Binnenbereich der Regierung verlassen.
- 36 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Sailer

RiBVerwG Krauß
ist wegen Krankheit an der
Unterschrift gehindert.
Sailer

Guttenberger

Schipper

Brandt

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Informationsfreiheitsrecht

Fachpresse ja

Rechtsquellen:

GG

Art. 17, Art. 45c

IFG

§ 1 Abs. 1 Satz 1 und 2, Abs. 3, § 3 Nr. 3 Buchst. b und Nr. 4,
§ 4 Abs. 1 Satz 1, § 7 Abs. 1 Satz 1

Stichworte:

Informationszugang; Bundesministerium; Behörde; Verwaltung; Regierung; Regierungshandeln; Demokratie, repräsentative; Kontrolle; Verfügungsberechtigung; Petition; Petitionsausschuss; Stellungnahme.

Leitsatz:

Einem Bundesministerium steht als Urheber der Information die Verfügungsberechtigung im Sinne von § 7 Abs. 1 Satz 1 IFG über eine Stellungnahme zu, die es gegenüber dem Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages abgegeben hat.

Urteil des 7. Senats vom 3. November 2011 - BVerwG 7 C 4.11

I. VG Berlin

vom 22.04.2010 - Az.: VG 2 K 98.09 -

II. OVG Berlin-Brandenburg vom 05.10.2010 - Az.: OVG 12 B 13.10 -