



POSTANSCHRIFT Bundesministerium der Justiz, 11015 Berlin

Verwaltungsgericht Berlin
Kirchstraße 7
10557 Berlin

HAUSANSCHRIFT Mohrenstraße 37, 10117 Berlin
POSTANSCHRIFT 11015 Berlin

BEARBEITET VON Michael Heimen
REFERAT Z B 2
TEL (030) 18 580 9856
FAX (030) 18 580 9525
E-MAIL poststelle@bmj.bund.de
AKTENZEICHEN Z B 2 - 5002 E (1733)

DATUM Berlin, 06. November 2008

In der Verwaltungsstreitsache

Robert Schulte-Frohlinde

gegen

Bundesrepublik Deutschland,

vertreten durch das Bundesministerium der Justiz

- VG 2 A 109.08 -

wird beantragt

1. die Klage abzuweisen,
2. dem Kläger die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Begründung

I.

Der Kläger hat mit Schreiben vom 18. Mai 2006 (eingegangen am 22. Mai 2006) beim Bundesministerium der Justiz und zeitgleich beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend erstmals Auskunft über die tatsächliche Entwicklung der Sorgetragung nicht verheirateter Eltern beantragt.

Im Einzelnen wurde Auskunft über die Befragung rechtsberatender Stellen mit dem Gegenstand der tatsächlichen Feststellung gemäß Urteilen des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2003 (Az.: 1 BvL 20/99 und 1 BvR 933/01, NVwZ 2003, S. 974 ff.) sowie Akteneinsicht begehrt.

Seinen Auskunftsanspruch stützte der Kläger dabei auf das Informationsfreiheitsgesetz.

Mit Schreiben vom 16. Juni 2006, zugestellt am 17. Juni 2006, wurde dem Kläger auf seine Fragen ausführlich geantwortet. Zur Vermeidung umfangreicher Wiederholungen wird auf das genannte Schreiben vom 16. Juni 2006 Bezug genommen.

Mit Schreiben vom 19. Juni 2006, eingegangen am 20. Juni 2006 wandte sich der Kläger gegen die mit Schreiben vom 16. Juni geltend gemachte Gebührenforderung für die Auskunft in Höhe von insgesamt 76,35 €.

Des Weiteren verlangte der Kläger Einsicht in die Akten des Bundesministeriums der Justiz, um prüfen zu können, ob die Auskunft lediglich in der Wiedergabe des Akteninhalts bestünde und deshalb die Gebühr nicht gerechtfertigt sei. Mit Schreiben vom gleichen Tage beantragte der Kläger Akteneinsicht zu den folgenden Gegenständen:

1. Die Länderabfrage des Bundesministeriums der Justiz zu dem Reformbedarf des § 1626a BGB, deren Ergebnis im Juni 2004 vorlag;
2. den durch das Bundesministerium der Justiz in Hinsicht auf das Sorgerecht nicht verheirateter Eltern durchgeführten Abgleich der Rechtsentwicklung in Deutschland und in anderen EU-Mitgliedstaaten;
3. die in Hinsicht auf den Reformbedarf des § 1626a BGB durchgeführte Befragung beratender Stellen.

Mit Bescheid vom 21. Juli 2006, zugestellt am 22. Juli 2006, wurde der Antrag auf Akteneinsicht unter Hinweis auf § 1 Abs. 2 Satz 2 und 3 IFG zurückgewiesen.

Zur Begründung wurde ausgeführt, dass die beantragte Akteneinsicht die Beratungen der beteiligten Behörden beeinträchtigen würde, § 3 Nr. 3 lit. b IFG, da die Akten neben den vom Kläger gekehrten Informationen auch zahlreiche andere Inhalte enthielten, welche Bezug zum bislang nicht abgeschlossenen Meinungsbildungsprozess hinsichtlich einer etwaigen Reform des § 1626a BGB haben.

Etwa ein Jahr später, mit Schreiben vom 3. Juni 2007 forderte der Kläger die Beklagte auf, die gezahlte Gebühr in Höhe von 76,35 € zu erstatten, da das Bundesministerium der Justiz, so der Kläger, erst aufgrund seiner Anfrage überhaupt zu prüfen begonnen habe, ob - entsprechend der Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts - nicht verheiratete Mütter den Vätern das Sorgerecht aus eigenen Interessen verweigern.

Mit Schreiben vom 15. Mai 2008, eingegangen am 16. Mai 2008 beantragte der Kläger nunmehr

Auskunft zu dem Zeitpunkt, an dem die Befragung der rechtsberatenden Stellen durch das Bundesministerium der Justiz abgeschlossen war und warum das Bundesministerium die Befragung als zu diesem Zeitpunkt abgeschlossen ansieht,

Auskunft über

das Ergebnis der Befragung, also die Zahl der Befragten (bzw. der versandten Fragebögen) und die Zahl der Antwortenden (Rückläufe) sowie aufgeschlüsselt nach den Antwortenden, also dem Verhältnis der antwortenden Rechtsanwälte (m/w) und der antwortenden Träger der örtlichen Jugendhilfe.

Weiter beantragte er im Einzelnen Auskunft zu dem Inhalt dieser Antworten auf die mit dem Fragebogen wie folgt gestellten Fragen:

1. Wie häufig sind an die Befragten Väter mit der Frage herangetreten, ob bzw. wie sie gegen den Willen der Mutter die elterliche (Mit-) Sorge erlangen können?
2. Zu welchem Prozentsatz lebten nach Auskunft der Befragten die Väter in diesen Fällen mit Mutter und Kind zusammen oder haben längere Zeit (mindestens 1 Jahr) mit Mutter und Kind zusammen gelebt?
3. Welche Motive der Mutter sind den Befragten für die Ablehnung der gemeinsamen Sorge angegeben worden?
4. Erschienen die genannten Motive der Mütter den Befragten nach deren Einschätzung nachvollziehbar/plausibel?

5. (...)

6. Welche weiteren Anmerkungen haben die Befragten zu dem Thema der Befragung gemacht?

Weiterhin beantragt er Auskunft,

wann das BMJ mit der Erfassung der Antworten begonnen hat, wie viele Personen seit Beginn der Erfassung in welchem zeitlichen Umfang mit der Auswertung befasst waren und sind und wann auf dieser Grundlage mit dem Abschluss der Erfassung der Antworten zu rechnen sei.

Weiterhin beantragte er Auskunft,

ob das BMJ seine tatsächlichen Feststellungen gemäß Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2003 mit dem Abschluss dieser Befragung und der Erfassung der Antworten als vollständig ansieht.

Falls nicht, beantragte er Auskunft,

ob weitere Untersuchungen mit dem Zweck der tatsächlichen Feststellung geplant seien, wann diese begonnen werden sollten, und aus welchen Gründen das BMJ diese Untersuchungen als geeignet ansieht, die tatsächlichen Feststellungen entsprechend des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2003 zu treffen.

Weiterhin beantragte er Einsicht in die Akten des BMJ mit dem Gegenstand der tatsächlichen Feststellung gemäß Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2003.

Mit Schreiben vom 4. Juni 2008 wurden die vom Kläger gestellten Fragen ausführlich beantwortet. Zusätzlich wurde ihm eine ausführliche Auswertung des Fragebogens übersandt.

Der Antrag auf Akteneinsicht wurde durch den angefochtenen Bescheid vom 5. Juni 2008 (Az. Z B 4 – 1451/6 II – Z 1 516/2006) abgelehnt.

Zur Begründung wurde ausgeführt, dass die Voraussetzung des Informationsfreiheitsgesetzes - IFG - hinsichtlich der Vorgänge, deretwegen der Kläger Akteneinsicht beansprucht, nicht vorliegen.

Wegen der Begründung im Einzelnen wird auf die Gründe des angefochtenen Bescheides vom 5. Juni 2008 Bezug genommen.

Mit Schreiben vom 6. Juli 2008, eingegangen am 7. Juli 2008, legte der Kläger form- und fristgerecht Widerspruch gegen den Bescheid vom 5. Juni 2008 ein.

Zur Begründung führte er aus, dass entgegen der Auffassung des Bundesministeriums der Justiz es sich nicht um die Vorbereitung einer Gesetzesvorlage handele, sondern um die Gewährleistung des Justizgewährungsanspruches nicht verheirateter Väter.

Nach den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts sei die Frage, ob die geltende Regelung verfassungsgemäß sei von dem Ergebnis und damit von der Art und Weise der Durchführung der Untersuchung abhängig. Diese Frage sei keine Vorfrage zu einer gesetzgeberischen Tätigkeit, sondern entscheide über die Verfassungsmäßigkeit abgeschlossener gesetzgeberischer Tätigkeiten in der Vergangenheit. Damit handele es sich bei der Untersuchung in Vollzug der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht um eine Tätigkeit zur Vorbereitung einer gesetzgeberischen Entscheidung, sondern um die Feststellung prognostischer Annahmen des Gesetzgebers in der Vergangenheit.

Das Bundesministerium der Justiz sei damit durch das Bundesverfassungsgericht als Behörde verpflichtet, rechtlich festgelegte Aufträge nach vorgegebenen Maßstäben des staatlichen Handels auszuführen.

Die Regierung möge ein Gesetz entwerfen um den verfassungsrechtlichen Konsequenzen dieser Feststellung zu begegnen, dies habe aber auf sein Gesuch keinen Einfluss.

Mit dem angefochtenen Bescheid vom 20. August 2008, zugestellt am 21. August 2008 (Az. Z B 2 1451/6 II - Z 1516/2006) wurde der Widerspruch als unbegründet zurückgewiesen.

II.

Die gegen den Bescheid vom 5. Juni 2008 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 20. August 2008 gerichtete Klage ist zulässig aber unbegründet.

Die Beklagte ist nicht verpflichtet, dem Kläger im beantragten Umfang Akteneinsicht in die Vorgänge betreffend eine rechtstatsächliche Untersuchung zu der Frage der Reformbedürftigkeit des § 1626a BGB zu gewähren.

Dem Kläger steht, nachdem ihm ausführlich Auskunft erteilt wurde, kein weitergehendes Recht auf Akteneinsicht zu, jedenfalls kann dies ihm aus wichtigem Grund verweigert werden, § 3 Nr. 3 lit. b IFG.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Berlin ist bereits zu verneinen, dass dem Kläger überhaupt ein Anspruch auf Akteneinsicht nach dem IFG zusteht.

Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG hat zunächst grundsätzlich jeder nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informatio-

nen. Wie bereits in dem angefochtenen Bescheid ausgeführt, hat das Bundesministerium der Justiz im Hinblick auf die im vorliegenden Fall betroffene Umfrage zur tatsächlichen Handhabung der Regelung der Sorge Regierungstätigkeit ausgeübt und ist damit nicht als Behörde im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG tätig geworden.

Das Bundesministerium handelt als Behörde, wenn es Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt (VG Berlin, Urteil vom 16. Januar 2008, Az.: VG 2 A 68.06; VG Berlin Urteil vom 10. Oktober 2007, Az.: VG 2 A 101.06 - „Ostseepipeline“ -).

Die öffentliche Verwaltung ist dadurch gekennzeichnet, dass sie rechtlich festgelegte Aufträge nach vorgegebenen Maßstäben des staatlichen Handels als laufende Tätigkeit ausführt. Zur Regierungstätigkeit hingegen zählen demgegenüber die von der Regierung in Erfüllung ihrer politischen Funktion vorgenommenen Entscheidungen, die der Regierung von der Verfassung aufgegeben sind und sich nicht an einen Staatsbürger unmittelbar wenden, also z. B. die Ausarbeitung und Vorbereitung einer Gesetzesvorlage.

Der streitgegenständliche Vorgang betrifft demnach die Tätigkeit des Bundesministeriums der Justiz im Rahmen des Gesetzesinitiativrechtes der Bundesregierung und ist damit nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. VG Berlin a.a.O.) dem Anwendungsbereich des IFG entzogen, da innerhalb der Gesetzgebungstätigkeit der Obersten Bundesbehörden Regierungstätigkeit erbracht wird, diese also nicht als Verwaltungsbehörde handeln. Die Auffassung des Klägers, die Beklagte sei durch das Bundesverfassungsgericht mit dem eingangs zitierten Urteilen zur - bestätigten - Verfassungsmäßigkeit des § 1626a BGB verpflichtet worden, als Behörde Rechtstatsachenforschung zu betreiben ist rechtsirrig und verkennet die Bedeutung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts.

Das Bundesverfassungsgericht hat in den vom Kläger angeführten Entscheidungen u. a. ausgeführt:

„... da der Gesetzgeber Regelungen getroffen hat, die nur bei Richtigkeit seiner prognostischen Annahmen das Elternrecht des Vaters eines nicht ehelichen Kindes aus Artikel 6 Abs. 2 Grundgesetz wahren, ist er verpflichtet, die tatsächliche Entwicklung zu beobachten und zu prüfen, ob seine Prämissen auch vor der Wirklichkeit Bestand haben. Stellt sich dabei heraus, dass dies nicht der Fall ist, wird der Gesetzgeber mit einer Korrektur der Regelung dafür sorgen müssen, das Väter nicht ehelicher Kinder, die mit der Mutter und dem Kind als Familie zusammenleben ein Zugang zur gemeinsamen Sorge eröffnet wird, der mit ihrem Elternrecht aus Artikel 6 Abs. 2 Grundgesetz unter Berücksichtigung des Kindeswohls ausreichend Rechnung trägt....

Die Annahme des Gesetzgebers, dass die mangelnde Bereitschaft zusammenlebender Eltern, sich rechtlich über eine gemeinsame Sorgetragung zu verständigen, den Rückschluss auf solche Konflikte zwischen den Eltern nahelegt, die bei Begründung ge-

meinsamer Sorge gegen den Willen eines Elternteils nachteilig für das Kind wären, ist nachvollziehbar und derzeit nicht widerlegbar. Insofern ist es gerechtfertigt, es in diesem Fall ohne gerichtliche Einzelfallprüfung bei der Alleinsorge der Mutter zu belassen.

... "

Danach ist § 1626a BGB weder nichtig, noch mit dem Grundgesetz unvereinbar. Das Bundesverfassungsgericht hat lediglich festgestellt, dass der Gesetzgeber - wie sonst auch - verpflichtet ist, die tatsächliche Entwicklung zu beobachten, damit geprüft wird, ob sich infolge unzutreffender Annahmen oder veränderter Umstände gesetzgeberischer Handlungsbedarf ergibt. Diese Aufgabe obliegt den initiativberechtigten gesetzgebenden Körperschaften ohnehin. Aus diesem Grunde und in diesem Rahmen prüft auch das Bundesministerium der Justiz, ob die rechtstatsächliche Entwicklung eine Gesetzgebungsinitiative veranlasst.

Der Kläger meint, das Bundesministerium der Justiz habe Tatsachenermittlungen zur rückwirkenden verfassungsrechtlichen Legitimierung des bestehenden Gesetzeszustandes unternommen. Das trifft nicht zu. Der vom Kläger konstruierte Vollzugsauftrag des Bundesverfassungsgerichts an das BMJ besteht nicht. Die Maßnahmen des Bundesministeriums der Justiz, über die der Kläger bereits informiert wurde, dienen einzig und allein der Vorbereitung eines etwaigen Gesetzentwurfes der Bundesregierung, über den der Gesetzgeber zu beschließen hätte.

Die zur Prüfung gesetzgeberischen Handlungsbedarfes vom Bundesministerium der Justiz durchgeführte Befragung von Jugendämtern und Rechtsanwälten hat ein sehr vielschichtiges Bild ergeben, das mit größter Vorsicht zu interpretieren ist. Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass es zum Schutz der laufenden Entscheidungsvorbereitung und eines etwaig nachfolgenden Gesetzgebungsverfahrens erforderlich ist, das Ergebnis der Umfrage nur in der Form belastbarer Aussagen zu veröffentlichen, wie es in der dem Kläger übersandten Zusammenfassung geschehen ist. Die Überprüfung der gesetzgeberischen Annahmen ist im Übrigen mit anderen Mitteln (wissenschaftliche Untersuchung) fortzuführen. Dagegen ist die Weitergabe und Veröffentlichung aller Antworten und Anmerkungen der Befragten abzulehnen, da diese in ihrer Vielschichtigkeit unzutreffend interpretiert werden und daher die weitere Entscheidungsfindung und ein nachfolgendes Gesetzgebungsverfahren belasten können. Damit liegt der Umgang mit der Umfrage im Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, der vornehmlich für laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen verfassungsrechtlich vor Auskunftersuchen geschützt ist.

Es ist deshalb aus den vorgenannten Gründen nicht vertretbar, diese Arbeiten des Bundesministeriums der Justiz zur Vorprüfung und ggf. Vorbereitung einer - möglichen - Gesetzesinitiative der Bundesregierung als schlichtes Verwaltungshandeln zu qualifizieren.

Auch für den Fall, dass ein grundsätzlicher Auskunftsanspruch bejaht würde, durfte die Beklagte dem Kläger deshalb die Akteneinsicht gemäß § 3 Nr. 3 lit. b IFG verweigern.

Vorsorglich ist darauf zu hinzuweisen, dass die Beklagte die vom Kläger angestrebte Akteneinsicht in die Vorgänge der Prüfung gemäß dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2003 auch nach § 7 Abs. 2 IFG versagen müsste.

Nach dem Willen des Gesetzgebers darf nicht unberücksichtigt bleiben, welcher Aufwand der Beklagten durch die Vorbereitung und Durchführung einer Akteneinsicht nach dem IFG entsteht und welcher Nutzen dem auf Seiten des Einsichtsberechtigten gegenüber steht. Die Beklagte kann sich hier darauf berufen, dass der von Kläger insoweit begehrte Informationszugang einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand auslösen würde. Der unverhältnismäßige Verwaltungsaufwand besteht hier darin, dass zahlreiche Aktenordner in denen zur Beantwortung der Fragen enthaltene Dokumente enthalten sind, von Hand geprüft werden müssten, ob sie dem Kläger ohne weiteres zur Einsicht zur Verfügung gestellt werden können oder ob dem Ausnahmევorschriften entgegen stehen. Das Bundesministerium der Justiz müsste bei den umfangreichen Akten stets für jede einzelne Seite entscheiden, welche einzelnen Wörter und Sätze es unkenntlich machen müsste. Es müsste versucht werden zu trennen, was in vielen Vorgängen miteinander verwoben ist: Angaben zu den Motiven von Eltern, keine Sorgeerklärungen abzugeben, einerseits und die Bewertung und Gewichtung dieser Angaben zur Vorbereitung der politischen Entscheidung andererseits.

Das Verwaltungsgericht seinerseits wäre im Anschluss berufen, im Rahmen des Verfahrens über die Berechtigung jeder einzelnen Unkenntlichmachung oder Abtrennung zu befinden und sich zu einer Vielzahl getrennt zu betrachtender Einzelpunkte eine Ansicht zu bilden. Dies ist vor allem deshalb als unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand anzusehen, weil nicht erkennbar ist, welches Interesse der Kläger über die bereits umfänglich erteilte Auskunft durch Abschriften und Zusammenfassung hinaus hat, zusätzlich Akteneinsicht zu nehmen.

Soweit in dem Schreiben des Klägers vom 19. Juni 2008 und vom 3. Juni 2007 seine Auffassung anklingt, er sehe sich einer überhöhten oder unberechtigten Gebührenforderung über 76,35 € ausgesetzt, vermag dies sein Interesse nicht zu begründen. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass im Falle einer Gewährung von Akteneinsicht wegen des erheblichen Verwaltungsaufwand eine gemessen am Interesse vielfach höhere Gebühr verlangt werden müsste.

Im Auftrag

Dr. Figge

Beglaubigt


Tarifbeschäftigte

