

Ausfertigung



OBERVERWALTUNGSGERICHT BERLIN-BRANDENBURG

IM NAMEN DES VOLKES URTEIL

OVG 12 B 6.10
VG 2 A 109.08 Berlin

Verkündet am 05. Oktober 2010
Schumann, Justizangestellte als
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache
des Herrn Robert Schulte-Frohlinde,
Sorauer Straße 26, 10997 Berlin,

Klägers, Berufungsbeklagten und Berufungsklägers,

bevollmächtigt:

Rechtsanwalt Robert Schulte-Frohlinde,
Sorauer Straße 26, 10997 Berlin,

g e g e n

die Bundesrepublik Deutschland,
vertreten durch das Bundesministerium für Justiz,
Mohrenstraße 37, 10117 Berlin,

Beklagte, Berufungsklägerin und Berufungsbeklagte,

hat der 12. Senat auf die mündliche Verhandlung vom 5. Oktober 2010 durch den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Kipp, den Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Riese, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Plückelmann, die ehrenamtliche Richterin Schreiber und den ehrenamtlichen Richter Radziewitz für Recht erkannt:

Soweit die Beteiligten den Rechtsstreit in der Hauptsache übereinstimmend für erledigt erklärt haben, wird das Verfahren eingestellt.

Im Übrigen wird die Berufung der Beklagten zurückgewiesen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des beizutreibenden Betrages abwenden, wenn nicht der Kläger zuvor Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

Der Kläger begehrt Einsicht in die Akten des Bundesministeriums der Justiz, die im Zusammenhang mit einem vom Bundesverfassungsgericht formulierten Prüfungsauftrag zum Regelungskonzept des § 1626a BGB geführt werden.

Im Jahre 2003 hat das Bundesverfassungsgericht die mit dem Kindschaftsreformgesetz eingeführte Regelung des § 1626a Abs. 1 Nr. 1 BGB, die die Ausübung der gemeinsamen Sorge für nichteheliche Kinder von der Zustimmung beider Elternteile abhängig macht, für verfassungsgemäß erachtet (Urteil vom 29. Januar 2003, BVerfGE 107, 150). Es ist im Ergebnis davon ausgegangen, dass der Ausschluss einer gerichtlichen Einzelfallprüfung bei Nichtzustandekommen einer gemeinsamen Sorgeerklärung auf vertretbaren prognostischen Annahmen des Gesetzgebers beruhe. Der Gesetzgeber sei jedoch verpflichtet, die tatsächliche Entwicklung zu beobachten und zu prüfen, ob seine Annahme, die Kindesmutter werde sich - insbesondere in den Fällen eines Zusammenlebens mit dem Vater und dem Kind - nur ausnahmsweise und aus schwerwiegen-

den Gründen des Kindeswohls einer gemeinsamen Sorgeerklärung verweigern, vor der Wirklichkeit Bestand habe.

Unter Bezugnahme auf die vorgenannte Entscheidung wandte sich der Kläger erstmals im Mai 2006 an das beklagte Bundesministerium der Justiz und begehrte Auskunft über die im Rahmen des Prüfauftrages ergriffenen Maßnahmen. Die Beklagte teilte ihm daraufhin u.a. mit, dass mit Hilfe einer laufenden Befragung rechtsberatender Stellen (Jugendämter, Rechtsanwälte) die Häufigkeit und die Ursachen von Konflikten bei der Abgabe von Sorgeerklärungen untersucht würden und übersandte ihm den vom Ministerium verwendeten Fragebogen.

Mit Schreiben vom 15. Mai 2008 bat der Kläger um Auskunft zum Stand und zum Ergebnis der durchgeführten Befragungen. Zugleich beantragte er Einsicht in die Akten des Ministeriums „mit dem Gegenstand der tatsächlichen Feststellungen gemäß Urteil des BVerfG vom 29. Januar 2003“. Mit Bescheid vom 5. Juni 2008 erteilte ihm die Beklagte - unter Übersendung einer Zusammenfassung der Befragung - die Auskunft, dass das Ministerium die eingegangenen Stellungnahmen im Dezember 2007 abschließend erfasst und ausgewertet habe. Eine endgültige Aussage, ob die vom Bundesverfassungsgericht herausgestellten gesetzgeberischen Annahmen zutreffend seien, sei auf der Grundlage der bisherigen Ergebnisse nicht möglich. Die Auswertung der Umfrage habe gezeigt, dass eine wissenschaftliche Untersuchung erforderlich sei, um die tatsächlichen Gegebenheiten näher und objektiver zu beleuchten. Das Ministerium erarbeite derzeit ein Forschungsdesign für eine solche Untersuchung.

Den Antrag auf Akteneinsicht lehnte die Beklagte dagegen ab. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen an, dass das Bundesjustizministerium nicht informationspflichtige Stelle im Sinne des § 1 Abs. 1 des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) sei, da es mit der in Rede stehenden Umfrage keine öffentlich-rechtlichen Verwaltungsaufgaben, sondern Regierungstätigkeit ausgeübt habe. Die Umfrage sei ein Beitrag zur Erfüllung des dem Gesetzgeber aufgegebenen Prüfauftrags, von dessen Ergebnis die Entscheidung über die Planung möglicher Gesetzesinitiativen abhängt. Die Ausarbeitung und Vorbereitung einer Gesetzesvorlage durch das fachlich zuständige Ministerium sei eine zentrale Regierungsfunktion und gehöre zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung. Der Prozess der

Willensbildung innerhalb der Bundesregierung sei noch nicht abgeschlossen. Zum Schutz laufender Entscheidungsvorbereitungen könne das Ergebnis der Umfrage nur in der Form belastbarer Aussagen veröffentlicht werden, wie sie sich aus der übersandten Zusammenfassung ergäben. Die Weitergabe ungewichteter Zufallsergebnisse würde dagegen Missverständnisse provozieren und interessengeleiteten Interpretationen Vorschub leisten. Den Widerspruch des Klägers wies die Beklagte mit Widerspruchsbescheid vom 20. August 2008 zurück.

Mit der dagegen am 18. September 2008 erhobenen Klage hat der Kläger sein Akteneinsichtsbegehren weiterverfolgt. Im Verlauf des erstinstanzlichen Verfahrens hat die Beklagte erklärt, dass alle beim Bundesministerium für Justiz vorhandenen Vorgänge zum Thema „Untersuchungsauftrag des Bundesverfassungsgerichts“ unter dem Aktenzeichen I A 2-3473/7-5 geführt würden. Mit Ausnahme etwaiger personenbezogener Daten hat sie dem Kläger Einsicht in die Aktenbestandteile zum vorgenannten Aktenzeichen gewährt, die Grundlage der bereits erteilten Auskunft waren; insoweit haben die Verfahrensbeteiligten den Rechtsstreit erstinstanzlich übereinstimmend für erledigt erklärt. Hinsichtlich der weiteren noch streitbefangenen Unterlagen hat das Verwaltungsgericht dem Klageantrag des Klägers mit Urteil vom 17. Dezember 2009 stattgegeben und die Beklagte unter Aufhebung der entgegenstehenden Bescheide verpflichtet, dem Kläger auch insoweit Einsicht in die Akten zum Aktenzeichen I A 2-3473/7-5 (mit Ausnahme von Namen, Anschriften und Geburtsdaten Dritter) zu gewähren. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt:

Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG stehe dem Kläger ein Anspruch auf die begehrte Akteneinsicht zu. Das beklagte Bundesministerium sei informationspflichtige Behörde im Sinne der genannten Vorschrift, da es im Zusammenhang mit dem vom Bundesverfassungsgericht erteilten Prüfauftrag öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrgenommen habe. Zu dem vom Gesetz erfassten materiellen Begriff der Verwaltungsaufgaben gehöre auch die Sammlung von Tatsachen und deren Aufbereitung und Bewertung zur Vorbereitung einer ministeriellen Entscheidung, ob ein Gesetzesvorhaben eingeleitet werde. In Abgrenzung dazu unterlägen die von der Regierung in Erfüllung ihrer politischen Funktion wahrgenommenen Aufgaben, insbesondere die Einbringung, Ausarbeitung und Vorbe-

reitung von Gesetzesvorlagen, als Regierungstätigkeit nicht dem Anwendungsbereich des Gesetzes. Regierungstätigkeit in diesem Sinne werde allerdings erst dann wahrgenommen, wenn die fachlich zuständige Ministerin bzw. der zuständige Minister die Entscheidung treffe, ob, ggf. wann und in welcher Weise die Planung eines Gesetzesvorhabens begonnen und umgesetzt werde. Eine derartige Entscheidung über die Einleitung eines Gesetzesvorhabens liege hier nicht vor. Vielmehr habe sich die Justizministerin nach den Angaben der Beklagten entschlossen, zunächst eine wissenschaftliche Untersuchung in Auftrag zu geben. Die bloße Unterrichtung der Ministerin über die Ergebnisse des bisherigen Verwaltungshandelns und die Kenntnisnahme von auf Fachebene erstellten Vermerken stelle noch keine Regierungstätigkeit dar.

Dem geltend gemachten Einsichtsanspruch stünden auch keine Ausschlussgründe entgegen. Eine Beeinträchtigung der behördlichen Entscheidungsfindung im Sinne des § 3 Nr. 3 Buchst. b) IFG sei nicht hinreichend substantiiert dargelegt. Den allgemein gehaltenen Ausführungen der Beklagten lasse sich nicht entnehmen, dass gerade das Bekanntwerden der noch streitbefangenen Unterlagen zu einer Beeinträchtigung der weiteren behördlichen Beratungen führe. Ebenso wenig könne sich die Beklagte mit Erfolg auf den Ausschlussgrund des § 4 Abs. 1 IFG berufen. Angesichts der mittlerweile beschlossenen weiteren Forschungen sei weder dargelegt noch ersichtlich, dass der Erfolg einer anstehenden Entscheidung des Bundesjustizministeriums durch eine Veröffentlichung der noch streitigen Unterlagen vereitelt würde.

Hiergegen richten sich die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung der Beklagten und die Anschlussberufung des Klägers, mit der er einen über die erstinstanzliche Entscheidung hinausgehenden Anspruch auf Einsicht in die vollständigen Akten des beklagten Ministeriums geltend macht.

In der mündlichen Verhandlung vor dem Senat hat die Beklagte dem Kläger erneut bzw. erstmalig Akteneinsicht in sämtliche zum Prüfauftrag des Bundesverfassungsgerichts bei dem Bundesministerium der Justiz vorhandenen Originalakten, auch soweit sie nicht unter dem im Tenor des Verwaltungsgerichts genannten Aktenzeichen geführt werden, zugesagt mit Ausnahme personenbezogener Daten sowie von zwei nach ihren Angaben in den Akten enthaltenen hausinter-

nen Vorlagen, die für die damals zuständige Justizministerin erstellt worden sind. Hinsichtlich der freigegebenen Akten bzw. Aktenbestandteile haben die Beteiligten den Rechtsstreit übereinstimmend für erledigt erklärt.

In Bezug auf die noch streitigen hausinternen Vorlagen ist die Beklagte der Auffassung, dass ein Anspruch auf Informationszugang nicht bestehe. Die angegriffene Entscheidung beruhe auf einer unzutreffenden Abgrenzung von Regierungstätigkeit und Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Verwaltungsaufgaben. Das Verwaltungsgericht sei zwar im Ansatz zu Recht davon ausgegangen, dass die Ausarbeitung und Vorbereitung einer Gesetzesvorlage als Regierungstätigkeit nicht dem Informationsanspruch unterliege. Es habe aber unzutreffend angenommen, dass das Bundesverfassungsgericht der Bundesregierung als Verwaltungsinstanz einen Prüfauftrag erteilt habe, dessen verwaltungsmäßige Umsetzung in den beim Ministerium vorhandenen Akten festgehalten sei. Der erteilte Prüfauftrag habe sich ausdrücklich an die gesetzgebende Gewalt gerichtet. Das Handeln des Bundesjustizministeriums sei daher von Anfang an auf die Überprüfung eines gesetzgeberischen Handlungsbedarfs ausgerichtet gewesen. Eine vom Verwaltungsgericht vorgenommene Trennung zwischen der Sammlung von Tatsachen und Daten einerseits und der Umsetzung der Erkenntnisse in Gesetzesvorhaben andererseits sei weder praktisch noch rechtlich möglich. Die Beobachtung der tatsächlichen Entwicklung und die Schaffung von Normen zur Umsetzung eines bestimmten Regelungsziels liefen vielmehr häufig parallel und seien Ausdruck eines miteinander verwobenen Prozesses von politischer Willensbildung und fachlicher Beratung. Insbesondere bei der Bewertung tatsächlicher Erkenntnisse und der Einschätzung eines gesetzgeberischen Handlungsbedarfs müsse der politisch verantwortlichen Ministerin bzw. dem verantwortlichen Minister ein von Informationsansprüchen unbelasteter „Schutzraum“ zugebilligt werden. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts stünden dem Klagebegehren zudem die Ausschlussgründe des § 3 Nr. 3 Buchst. b) und § 4 Abs. 1 IFG entgegen.

Die Beklagte beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 17. Dezember 2009 zu ändern und die Klage abzuweisen, soweit das Verfahren nicht für erledigt erklärt worden ist.

Der Kläger beantragt,
die Berufung zurückzuweisen.

Er tritt dem Berufungsvorbringen der Beklagten in vollem Umfang entgegen und verteidigt die erstinstanzliche Entscheidung.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Streitakte und den von der Beklagten eingereichten Verwaltungsvorgang verwiesen, die vorgelegen haben und Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind.

Entscheidungsgründe

Soweit die Beteiligten den Rechtsstreit in der Hauptsache übereinstimmend für erledigt erklärt haben, ist das Verfahren entsprechend § 92 Abs. 3 VwGO einzustellen.

Im Übrigen ist die zulässige Berufung der Beklagten unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat der Klage im Ergebnis zu Recht stattgegeben. Der angefochtene Bescheid des Bundesministeriums der Justiz vom 5. Juni 2008 in der Fassung des Widerspruchsbescheides vom 20. August 2008 ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten. Dem Kläger steht auch hinsichtlich der noch streitbefangenen Unterlagen ein Anspruch auf Akteneinsicht zu (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

1. Rechtsgrundlage für das Begehren des Klägers ist § 1 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz - IFG). Danach hat jeder nach Maßgabe des Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Bei den von der Beklagten noch nicht zur Akteneinsicht freigegebenen Vorlagen an die damals zuständige Justizministerin handelt es sich um amtliche Informationen im Sinne des § 2 Nr. 1 IFG. Im Ergebnis zu Recht hat das Verwaltungsgericht das Bundesministerium der Justiz auch als anspruchspflichtige Behörde angesehen.

Als Teil der Exekutive des Bundes ist das beklagte Ministerium grundsätzlich informationspflichtige Behörde im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG. Auf eine Abgrenzung zwischen „Regierungstätigkeit“ und Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben kommt es für die Anspruchsverpflichtung entgegen der angegriffenen Entscheidung nicht an. Eine derartige Differenzierung ministerieller Tätigkeit in „Regierungshandeln“, das nach der Auffassung des Verwaltungsgerichts nicht dem Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes unterfallen soll, und „Behörden Tätigkeit“ findet in § 1 Abs. 1 IFG keine Stütze (ebenso Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, § 1 Rn. 84, 86, 88; ders., in: VBIBW 2010, 333, 335 f.; Sitsen, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, S. 111 ff.; Schmitz/ Jastrow, in: NVwZ 2005, 984, 988; Unterrichtung durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit 2008 und 2009, BT-Drs. 17/1350, S. 12 f., Nr. 2.1.1; Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 45 f.; vgl. auch OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 6. November 2008 - OVG 12 B 50.07 -, juris Rn. 24; a.A. wohl in Bezug auf § 3 Abs. 2 IFG M-V v. Mutius, in: NordÖR 2010, 45, 48).

Von seinem eindeutigen Wortlaut her erfasst § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG alle Behörden des Bundes als Anspruchsverpflichtete und somit zumindest die gesamte Exekutive des Bundes, ohne dass der Gesetzgeber bestimmte Bereiche oder bestimmte Tätigkeiten ausgenommen hat. Die Regelung geht von einem Behördenbegriff aus, unter den jede staatliche Stelle des Bundes zu subsumieren ist, die öffentliche Verwaltungsaufgaben wahrnimmt und die weder der Gesetzgebung noch der Rechtsprechung zuzuordnen ist (zum IFG NRW vgl. OVG Münster, Urteil vom 7. Oktober 2010 - 8 A 875/09 - juris).

Selbst wenn alles dafür spricht, dass dem Behördenbegriff in § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG materielle Verwaltungstätigkeit im Sinne von § 1 Abs. 4 VwVfG zugeordnet werden muss (so OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 6. November 2008 - OVG 12 B 50.07 - juris), ist dies hier im Ergebnis ohne Belang. Ist der Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG auf die Exekutive und somit auf Verwaltungstätigkeit im formellen Sinne beschränkt, so wäre die Verwaltung im materiellen Sinne jedenfalls von § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG erfasst, sodass die in beiden Sätzen des § 1 Abs. 1 IFG genannten Stellen insgesamt dem Behördenbegriff des § 1 Abs. 4 VwVfG entsprechen. Entscheidend ist hier, dass jedenfalls der Wortlaut

des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG eine restriktive Auslegung des Behördenbegriffs, wie sie das Verwaltungsgericht vorgenommen hat, nicht rechtfertigt.

Dies verdeutlichen neben dem Wortlaut auch der systematische Zusammenhang der Norm, der Sinn und Zweck des Gesetzes sowie dessen Entstehungsgeschichte. Interpretiert man § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG im Zusammenhang mit Satz 2 der Vorschrift, so wird deutlich, dass der Gesetzgeber den Behörden des Bundes die sonstigen Bundesorgane und Bundeseinrichtungen gegenüberstellt, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Hierzu zählen vor allem die Gesetzgebungsorgane und Bundesgerichte, die mangels ihrer Zugehörigkeit zur Exekutive grundsätzlich nicht dem Informationsfreiheitsgesetz unterliegen und daher lediglich insoweit zur Auskunft verpflichtet sind, als sie in funktionaler Hinsicht Behördentätigkeit ausüben, nämlich öffentliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Demgegenüber sind die in § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG genannten Bundesbehörden ausnahmslos zur Auskunft verpflichtet. Hätte der Gesetzgeber bestimmte Tätigkeitsbereiche dieser Behörden, vor allem bei der Vorbereitung von Gesetzen oder der Beteiligung an Gesetzgebungsverfahren, dem Anwendungsbereich des Gesetzes entziehen wollen, so hätte es angesichts der Regelung in Satz 2, die das IFG ausnahmsweise für anwendbar erklärt, nahe gelegen, in Satz 1 eine ausdrückliche Einschränkung vorzusehen, wonach das IFG für bestimmte Bereiche ausnahmsweise nicht anwendbar ist.

Hinzu kommt, dass der Anwendungsbereich einiger der im IFG geregelten Ausschlussstatbestände von vornherein deutlich eingeschränkt wäre, wenn man mit dem Verwaltungsgericht die „Regierungstätigkeit“ der Bundesministerien nicht als vom Tatbestand des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG erfasst ansähe. So dürfte sich z.B. der Schutz der in § 3 Nr. 1 a) IFG genannten internationalen Beziehungen oder der in § 3 Nr. 1 c) IFG angeführten Belange der inneren und äußeren Sicherheit in vielen Fällen auf Regierungstätigkeit beziehen, sodass insoweit gar kein Ausschlussstatbestand erforderlich wäre (vgl. Sitsen, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, S. 114).

Schließlich lässt sich die Unzulässigkeit einer Differenzierung zwischen Behörden- und Regierungstätigkeit auch auf einen Vergleich von § 1 Abs. 1 IFG mit Vorschriften anderer Gesetze stützen, die ebenfalls den Anspruch auf Zugang zu

Informationen für bestimmte Bereiche regeln. So sind nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 a des Umweltinformationsgesetzes (UIG) in der Fassung vom 22. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3704) informationspflichtige Stellen die Regierung und andere Stellen der öffentlichen Verwaltung mit Ausnahme oberster Bundesbehörden, soweit sie im Rahmen der Gesetzgebung oder beim Erlass von Rechtsverordnungen tätig werden. Anders als in § 1 Abs. 1 IFG hat der Gesetzgeber die gesetzesvorbereitende Tätigkeit und die administrative Rechtsetzung der Bundesministerien ausdrücklich dem Anwendungsbereich des UIG entzogen, wobei offen bleiben kann, ob zur Regierung im Sinne von § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG nur die Bundesminister oder auch die Bundesministerien gehören, denn entscheidend ist, dass diese Vorschrift die Regierung wegen des dortigen Begriffs „andere Stellen der öffentlichen Verwaltung“ ebenfalls zur öffentlichen Verwaltung zählt. Hat der Gesetzgeber des IFG in Kenntnis dieser Regelung davon abgesehen, eine vergleichbare Ausnahmegesetzgebung in das IFG aufzunehmen, so kann daraus nur der Schluss gezogen werden, dass der Behördenbegriff in § 1 Abs. 1 IFG weit auszulegen ist und die gesamte Tätigkeit der Exekutive erfasst wird.

Vergleichbares gilt in Bezug auf den - allerdings erst nach Inkrafttreten des IFG - erlassenen § 1 Abs. 3 des Gesetzes zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation (Verbraucherinformationsgesetz - VIG) vom 5. November 2007 (BGBl. I S. 2558). Auch danach zählen die obersten Bundes- und Landesbehörden - anders als im IFG - ausdrücklich nicht zu den informationspflichtigen Stellen, soweit sie im Rahmen der Gesetzgebung oder beim Erlass von Rechtsverordnungen tätig werden.

Darüber hinaus ist die von dem Verwaltungsgericht vorgenommene enge Auslegung des Behördenbegriffs nicht mit dem Sinn und Zweck des IFG vereinbar, der hierdurch in unzulässiger Weise eingeschränkt wird (zur Bedeutung des Zwecks bei der Auslegung des UIG vgl. BVerwG, Urteil vom 6. Dezember 1996, BVerwGE 102, 282; Urteil vom 25. März 1999, BVerwGE 108, 369). Durch den Anspruch auf Informationszugang, der unabhängig von der rechtlichen Betroffenheit des Einzelnen besteht, verfolgt der Gesetzgeber u.a. das Ziel, die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger zu verbessern, die Akzeptanz staatlichen Handelns zu stärken und die Verwaltungskontrolle einschließlich einer effektiven Korruptionsbekämpfung zu erhöhen (vgl. BT-Drs.

15/4493, S. 6; s. auch Schoch, IFG, Kommentar, Einleitung Rn. 36 ff. und 46). Wäre die Vorbereitung und Begleitung von Gesetzgebungsvorhaben durch die Bundesministerien dem Anwendungsbereich des IFG von vornherein entzogen, könnte die von dem Gesetzgeber angestrebte Partizipations- und Kontrollfunktion in einem für die demokratische Meinungs- und Willensbildung bedeutsamen Sektor nicht verwirklicht werden (ähnlich auch OVG NRW, Urteil vom 7. Oktober 2010 - 8 A 875/09 - zum weiten Begriff der Verwaltungstätigkeit in § 2 Abs. 1 IFG NRW).

Schließlich wird das Ergebnis der am Wortlaut des § 1 Abs. 1 IFG, an dem systematischen Zusammenhang der Regelung sowie an dem Sinn und Zweck des IFG orientierten Auslegung durch die Begründung zum Gesetzentwurf bestätigt. Ihm lässt sich eindeutig entnehmen, dass die Vorbereitung von Gesetzen in den Bundesministerien als wesentlicher Teil der Verwaltungstätigkeit ebenfalls in den Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes fallen soll (BT-Drs. 15/4493, S. 7). Hierzu ist während des Gesetzgebungsverfahrens keine gegenteilige Äußerung erfolgt (vgl. z.B. Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses, BT-Drs. 15/5606).

2. Hinsichtlich der noch streitbefangenen hausinternen Vorlagen an die damals zuständige Justizministerin stehen dem geltend gemachten Informationsanspruch des Klägers auch keine Ablehnungsgründe entgegen.

a) Auf den Versagungsgrund des § 3 Nr. 3 b) IFG kann sich die Beklagte nicht mit Erfolg berufen. Nach der genannten Vorschrift besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn und solange die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden. Zu Recht ist das Verwaltungsgericht davon ausgegangen, dass die Darlegungslast für das Vorliegen des Ablehnungsgrundes angesichts des gesetzlichen Regel-Ausnahme-Verhältnisses bei der informationspflichtigen Behörde liegt (vgl. BT-Drs. 15/4493, S. 6). Eine Beeinträchtigung der geschützten behördlichen Beratungen, zu denen auch rein innerbehördliche Vorgänge gehören (vgl. BT-Drs. 15/4493, S. 10), muss danach einzelfallbezogen, hinreichend substantiiert und konkret dargelegt werden. Dabei ist zu beachten, dass die Ausnahmeregelung des § 3 Nr. 3 b) IFG ihrem eindeutigen Wortlaut nach nur eingreift, „wenn und solange“ eine Beeinträchtigung der behördlichen Beratun-

gen droht. Der Schutz der behördlichen Beratungen gilt damit nicht uneingeschränkt. Mit der Wendung „solange“ enthält die gesetzliche Regelung vielmehr ausdrücklich eine zeitliche Begrenzung (vgl. Schoch, a.a.O., § 3 Rn. 128). Wird die Versagung des Informationszugangs im gerichtlichen Verfahren auf den Ablehnungsgrund gestützt, bedarf es mithin der substantiierten Darlegung, dass die Bekanntgabe der streitigen Informationen auch zum Zeitpunkt der Entscheidung über das Verpflichtungsbegehren die Vertraulichkeit der behördlichen Beratungen beeinträchtigt.

An einer den vorstehenden Anforderungen entsprechenden Darlegung fehlt es vorliegend. Nach den konkreten Umständen des Einzelfalles vermögen die von der Beklagten vorgetragene Gründe eine Ablehnung des Informationsanspruchs des Klägers nicht zu tragen. Eine konkrete Gefährdung des innerbehördlichen Beratungsvorgangs ist vor dem Hintergrund der weiteren Entwicklung im Bereich des Sorgerechts für nichteheliche Kinder weder substantiiert dargetan noch ersichtlich.

Mit Urteil vom 3. Dezember 2009 hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte entschieden, dass der Ausschluss einer gerichtlichen Einzelfallprüfung der Alleinsorge der Mutter in § 1626a BGB gegen Art. 14 i.V.m. Art. 8 EMRK verstößt (FamRZ 2010, 103). Im Anschluss an diese Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass die Regelungen in § 1626a Abs. 1 Nr. 1 und § 1672 Abs. 1 BGB mit dem Elternrecht des Vaters eines nichtehelichen Kindes aus Art. 6 Abs. 2 GG unvereinbar sind (Beschluss vom 21. Juli 2010, FamRZ 2010, 1403). Unabhängig von dem Prüfauftrag, den das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 29. Januar 2003 dem Gesetzgeber erteilt hatte, steht damit fest, dass die vorgenannten Vorschriften einer gesetzlichen Neuregelung bedürfen. Die ursprünglich im Anschluss an den Prüfauftrag im beklagten Bundesjustizministerium angestellten Erwägungen und Untersuchungen zur Notwendigkeit eines gesetzgeberischen Handelns sind - auch nach dem eigenen Vorbringen der Beklagten - durch die mittlerweile vorliegende Rechtsprechung „überholt“. Unter diesen Umständen fehlt es an nachvollziehbaren konkreten Anhaltspunkten, dass durch eine Bekanntgabe der noch streitbefangenen, für die damals zuständige Ministerin erstellten hausinternen Vorlagen auch zum jetzigen Zeitpunkt noch die Gefahr einer Beeinträchtigung der behördlichen Beratungen

besteht. Der pauschale Hinweis, dass der politisch verantwortlichen Ministerin ein von Einsichtsansprüchen unbelasteter „Schutzraum“ zugebilligt werden müsse, vermag die gebotene einzelfallbezogene Darlegung einer konkreten Gefährdung nicht zu ersetzen. Dass den für die Hausspitze erarbeiteten Vorlagen - etwa mit Blick auf laufende Gesetzgebungsvorhaben - auch gegenwärtig noch Bedeutung für die inner- oder zwischenbehördlichen Beratungen zukommt, lässt sich dem Vorbringen der Beklagten nicht entnehmen. Auch ohne Kenntnis des Senats von dem konkreten Inhalt der streitigen Vorlagen ist für eine Verweigerung des Informationszugangs nach § 3 Nr. 3 b) IFG danach kein Raum.

b) Aus den vorstehend dargelegten Gründen greift auch der Ablehnungsgrund des § 4 Abs. 1 Satz 1 IFG nicht ein. Die Vorschrift schützt den behördlichen Entscheidungsprozess nur, soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen vereitelt würde. Sie enthält damit - ebenso wie die Regelung des § 3 Nr. 3 b) IFG - eine ausdrückliche zeitliche Beschränkung. Ist der behördliche Entscheidungsprozess abgeschlossen oder - wie hier - durch nachträglich eingetretene Tatsachen „überholt“, kann der begehrte Informationszugang nicht unter Berufung auf den Ausnahmegrund des § 4 Abs. 1 Satz 1 IFG verweigert werden (vgl. BT-Drs. 15/4493, S. 12). Ob eine Ausnahme zum Schutz der Vertraulichkeit der weiteren behördlichen Entscheidungsfindung dann geboten ist, wenn die in Rede stehenden Informationen auch nach Abschluss des Verfahrens noch Bedeutung für den künftigen behördlichen Willensbildungsprozess haben, kann vorliegend dahinstehen. Denn Anhaltspunkte für eine derartige Fallkonstellation sind von der Beklagten - wie dargelegt - nicht vorgetragen worden.

c) Inwieweit über die - grundsätzlich eng auszulegenden - gesetzlich geregelten Ablehnungsgründe hinaus ein ungeschriebener verfassungsrechtlicher Ausnahmegrund des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung im Bereich des Regierungshandelns anzuerkennen ist (vgl. BT-Drs. 15/4493, S. 12; Schoch, a.a.O., Vorb § 3 Rn. 20 ff.; Berger/Roth/Scheel, Informationsfreiheitsgesetz, § 3 Rn. 108 f.; Schmitz/Jastrow, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, NVwZ 205, 984, 993), bedarf schließlich gleichfalls keiner abschließenden Entscheidung. Denn der allgemeine Hinweis der Beklagten auf einen der politisch verantwortlichen Ministerin zuzubilligenden „Schutzraum“ rechtfertigt auch unter

Heranziehung der vom Bundesverfassungsgericht zum Verhältnis zwischen Parlament und Regierung entwickelten Grundsätze nicht die Ablehnung des Informationszugangs.

Soweit danach ein nicht ausforschbarer Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich der Regierung besteht, der insbesondere die Willensbildung der Regierung schützt (Erörterungen im Kabinett, Vorbereitung von Kabinett- und Ressortentscheidungen), erstreckt sich der Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung regelmäßig nur auf laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen. Bei bereits abgeschlossenen Vorgängen kann ein Informationszugang dagegen grundsätzlich nicht allein deshalb verweigert werden, weil es sich um Informationen aus dem Bereich der Willensbildung der Regierung, einschließlich der vorbereitenden Willensbildung innerhalb der Ressorts, handelt (BVerfG, Urteil vom 17. Juli 1984, BVerfGE 67, 100; Beschluss vom 30. März 2004, BVerfGE 110, 199; Beschluss vom 17. Juni 2009, BVerfGE 124, 78). Ob der Schutz der Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Regierung bei abgeschlossenen Vorgängen einer Herausgabe der Informationen entgegensteht, kann nach der vorstehend angeführten höchstrichterlichen Rechtsprechung nur unter Berücksichtigung der jeweiligen Umstände des konkreten Einzelfalles festgestellt werden. Auch insoweit bedarf es mithin einer einzelfallbezogenen und substantiierten Begründung, soll der Informationszugang unter Berufung auf den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung abgelehnt werden. An einer solchen Begründung fehlt es vorliegend. Der pauschale Hinweis, dass die hausintern erstellten Vorlagen den Bereich der Willensbildung der Regierung betreffen und der politisch verantwortlichen Ministerin ein von Informationsansprüchen unbelasteter „Schutzraum“ zugebilligt werden müsse, genügt dafür nicht. Substantiierte Anhaltspunkte dafür, dass die Bekanntgabe der noch streitigen Vorlagen, die vor der mittlerweile vorliegenden aktuellen Rechtsprechung zum Sorgerecht für nichteheliche Kinder erstellt worden sind, die Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Regierung gefährdet, sind damit nach den konkreten Umständen des Einzelfalles nicht dargetan.

Die Kostenentscheidung folgt aus §§ 154 Abs. 2, 161 Abs. 2 Satz 1 VwGO. Soweit die Beteiligten den Rechtsstreit übereinstimmend für erledigt erklärt haben, entspricht es billigem Ermessen, der Beklagten auch insoweit die Kosten des

Verfahrens aufzuerlegen. Mit der erstmalig bzw. erneut gewährten Akteneinsicht in die zum streitigen Themenkomplex vorhandenen Originalakten hat sie den Kläger ohne erkennbare Änderung der Sach- und Rechtslage klaglos gestellt. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Satz 1 VwGO in Verbindung mit § 708 Nr. 10, § 711 ZPO.

Die Revision ist zuzulassen. Der Rechtssache kommt mit Blick auf den Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG grundsätzliche Bedeutung zu (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO).

Rechtsmittelbelehrung

Gegen die Entscheidung steht den Beteiligten die Revision an das Bundesverwaltungsgericht zu.

Die Revision ist bei dem Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Hardenbergstraße 31, 10623 Berlin, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung schriftlich oder in elektronischer Form mit einer qualifizierten elektronischen Signatur im Sinne des Signaturgesetzes versehen auf dem unter www.berlin.de/erv veröffentlichten Kommunikationsweg einzulegen. Die Revisionsfrist ist auch gewahrt, wenn die Revision innerhalb der Frist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig, schriftlich oder in der bezeichneten elektronischen Form unter www.bverwg.de eingelegt wird. Die Revision muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen.

Die Revision ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig, schriftlich oder in elektronischer Form einzureichen. Die Revisionsbegründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.

Im Revisionsverfahren müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für die Einlegung der Revision. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte und Rechtslehrer an einer Hochschule im Sinn des

Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. In Angelegenheiten, die ein gegenwärtiges oder früheres Beamten-, Richter-, Wehrpflicht-, Wehrdienst- oder Zivildienstverhältnis betreffen, und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen einschließlich Prüfungsangelegenheiten, sind auch die in § 67 Absatz 2 Satz 2 Nr. 5 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) bezeichneten Organisationen einschließlich der von ihnen gebildeten juristischen Personen gemäß § 67 Absatz 2 Satz 2 Nr. 7 VwGO als Bevollmächtigte zugelassen; sie müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln. Ein als Bevollmächtigter zugelassener Beteiligter kann sich selbst vertreten. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt vertreten lassen; das Beschäftigungsverhältnis kann auch zu einer anderen Behörde, juristischen Person des öffentlichen Rechts oder einem der genannten Zusammenschlüsse bestehen. Richter dürfen nicht vor dem Gericht auftreten, dem sie angehören.

Kipp

Dr. Riese

Plückelmann



Ausgefertigt

Schumann,
JA 49.