


Gericht: Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg 12. Senat
Entscheidungsdatum: 05.10.2010
Aktenzeichen: OVG 12 B 13.10
ECLI: ECLI:DE:OVGBEBB:2010:1005.12B13.10.0A
Dokumenttyp: Urteil
Quelle: 
Norm: § 1 Abs 1 IFG

Zum Anspruch auf Zugang zu einer vom Bundesministerium der Justiz gegenüber dem Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages abgegebenen Stellungnahme

Leitsatz

Bei der Abgabe von Stellungnahmen an den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages anlässlich eines Petitionsverfahrens handelt das Bundesministerium der Justiz als Behörde im Sinne von § 1 Abs. 1 IFG. Die Stellungnahme unterliegt daher grundsätzlich dem Recht auf Informationszugang.(Rn.13)

Verfahrensgang

vorgehend VG Berlin, kein Datum verfügbar, 2 K 98.09
nachgehend BVerwG, 3. November 2011, 7 C 4/11, Urteil

Tenor

Die Berufung der Beklagten wird 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

- 1 Der Kläger, der sich wissenschaftlich mit der Aufarbeitung von Unrecht in der Sowjetischen Besatzungszone und der DDR vor allem im Rahmen der sogenannten Boden- und Industriereform beschäftigt, verlangt Zugang zu einer von dem Bundesministerium der Justiz (BMJ) gegenüber dem Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages abgegebenen Stellungnahme. Diese Stellungnahme betrifft zwei ohne Erfolg abgeschlossene, von dem Deutschen Bundestag im Internet veröffentlichte Petitionsverfahren des Herrn P. und des Herrn H., die jeweils die Rehabilitierung der Opfer der Boden- und Industriereform begehrt hatten.
- 2 Das BMJ lehnte den Antrag des Klägers auf Informationszugang mit Bescheid vom 22. Januar 2009 ab. Zur Begründung führte es im Wesentlichen aus: Das BMJ sei nicht als Behörde im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG tätig geworden. Es habe mit der Erarbeitung und Abgabe von Stellungnahmen im Petitionsverfahren keine Aufgaben der öffentlichen

Verwaltung wahrgenommen, sondern Regierungstätigkeit ausgeübt. Den hiergegen erhobenen Widerspruch wies das BMJ mit Widerspruchsbescheid vom 11. Juni 2009 zurück.

- 3 Mit seiner vor dem Verwaltungsgericht Berlin erhobenen Klage hat der Kläger die Auffassung vertreten, dass von der Tätigkeit einer Behörde gemäß § 1 Abs. 1 IFG Gesetzgebungstätigkeit und Rechtsprechung abzugrenzen seien, wozu Stellungnahmen des BMJ im Petitionsverfahren nicht zählten. Die Beklagte hat geltend gemacht, dass das Petitionsverfahren als parlamentarische Angelegenheit dem Anwendungsbereich des IFG entzogen sei. Bei der Entgegennahme, Prüfung und Bescheidung von Eingaben nehme der Petitionsausschuss Verfassungsaufgaben wahr. Das BMJ sei mit der Abgabe der streitigen Stellungnahme in unterstützender Weise für den Petitionsausschuss aktiv geworden. Eine auf das IFG gestützte Einsichtnahme in die Stellungnahme, die untrennbar dem parlamentarischen Petitionsverfahren zugeordnet werden müsse, führe letztlich dazu, dass das Petitionsverfahren contra legem dem IFG unterworfen werde. Im Übrigen sei die Stellungnahme in erster Linie Teil der Materialien des Petitionsausschusses. Eine Offenlegung erschüttere einerseits die berechtigte Annahme der Petenten, dass ihre Angaben vertraulich behandelt würden. Dies sei Kern des Rechts aus Art. 17 GG, in das nicht eingegriffen werden dürfe. Andererseits müsse auch die ungestörte und vertrauliche Befassung des Petitionsausschusses gewährleistet werden, damit das Grundrecht aus Art. 17 GG effektiv gewährleistet werden könne. Weder die Petenten noch Dritte hätten Anspruch darauf, dass ihnen die Materialien zugänglich gemacht würden.
- 4 Das Verwaltungsgericht hat der Klage mit Urteil vom 22. April 2010 stattgegeben. Das Bundesministerium der Justiz habe hier als Behörde im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG gehandelt. Der Deutsche Bundestag sei von § 1 Abs. 1 IFG ausgenommen, soweit er parlamentarische Aufgaben wahrnehme. Dies betreffe auch den Petitionsausschuss bei der Prüfung und Bescheidung von Petitionen. Anderes gelte für Stellungnahmen, die Behörden des Bundes auf Aufforderung durch den Petitionsausschuss abgäben. Im Petitionsverfahren handele das zuständige Ministerium nicht für die Bundesregierung als Verfassungsorgan, sondern erfülle als Behörde des Bundes die ihm nach Art. 45 c GG in Verbindung mit dem hierzu ergangenen Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages obliegende Informationspflicht. Diese rechtliche Einordnung ändere sich auch nicht dadurch, dass die Stellungnahme Bestandteil der Petitionsakte werde. Ebenso wenig handele es sich im Hinblick darauf, dass das BMJ die Frage habe beantworten müssen, ob gesetzgeberischer Handlungsbedarf bestehe, um dem IFG nicht unterliegende Regierungstätigkeit. Zwar könne die Ausarbeitung und Vorbereitung einer Gesetzesvorlage Regierungstätigkeit sein. Dies sei jedoch erst dann der Fall, wenn der zuständige Minister darüber entschieden habe, ob ein Gesetzgebungsvorhaben eingeleitet und umgesetzt werden solle. Der Einwand der Vertraulichkeit von Petitionen greife jedenfalls bei öffentlichen Petitionen nicht durch. Insoweit seien ggf. Ausschlussgründe zu prüfen, zu denen hier nichts Konkretes vorgetragen sei.
- 5 Mit der von dem Verwaltungsgericht wegen grundsätzlicher Bedeutung zugelassenen Berufung wiederholt und vertieft die Beklagte ihr Vorbringen aus dem erstinstanzlichen Verfahren. Der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages erfülle bei der Prüfung und Bescheidung von Petitionen keine Aufgaben der Verwaltung, sondern überprüfe aufgrund der Regelungen des Art. 17 GG und des Gesetzes nach Art. 45 c GG die Tätigkeit der Verwaltung. Er sei damit nicht von § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG erfasst. Unter dieser Voraussetzung werde der gesetzlich vorgesehene Ausschluss der Tätigkeit des Petitionsausschusses umgangen, wenn man eine Einsicht in Stellungnahmen zulasse, die die Bun-

desministerien in einem Petitionsverfahren abgäben. Es handle sich um Regierungstätigkeit bzw. Erfüllung einer Verfassungsaufgabe nach Art. 17 GG. Die Stellungnahmen seien Bestandteil des Petitionsverfahrens. Anderenfalls werde durch die teilweise Offenlegung in den parlamentarischen Willensbildungsprozess und in Rechte des Parlamentes eingegriffen. Das Verwaltungsgericht habe Funktion und Arbeitsweise des Petitionsausschusses nicht hinreichend gewürdigt. Vor allem bei Bitten um Auskunft zum Erfordernis gesetzgeberischen Handelns erfülle die Bundesregierung nicht nur ihre Pflicht aus dem Befugnisgesetz zu Art. 45 c GG, das nur in Bezug auf Beschwerden gelte, sondern sie komme ihrer allgemeinen verfassungsrechtlichen Auskunftspflicht gegenüber dem Parlament nach. Es handle sich um eine politische Tätigkeit und nicht um eine Verwaltungstätigkeit. Die angegriffene Entscheidung missachte das Recht des Petitionsausschusses, in eigener Verantwortung über die Weitergabe von Stellungnahmen zu entscheiden. Hierzu bestehe keine gesetzliche Verpflichtung. Sie gefährde ferner die durch Art. 17 GG angestrebte Befriedungsfunktion des Petitionsverfahrens. Folge man der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts, so müsse man auch ein gesetzlich nicht vorgesehenes Recht auf Informationszugang im Beschwerdeverfahren nach Art. 45 b GG beim Wehrbeauftragten bejahen.

6 Die Beklagte beantragt,

7 das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 22. April 2010 aufzuheben und die
Klage abzuweisen.

8 Der Kläger beantragt,

9 die Berufung zurückzuweisen.

10 Er verteidigt das angefochtene Urteil. Es komme nicht darauf an, ob die Tätigkeit des Petitionsausschusses dem IFG unterliege, weil sich der Anspruch auf Informationszugang gegen das BMJ richte. Die Abgabe der Stellungnahme sei nicht Bestandteil des Petitionsverfahrens. Das BMJ, das weiterhin über die Stellungnahme verfügen könne, erlange hierdurch keinen verfassungsrechtlichen Status. Das BMJ habe auch nicht als Verfassungsorgan gehandelt, weil es insoweit nicht auf den Charakter des Informationsanspruchs ankomme, den der Petitionsausschuss gegenüber der Bundesregierung habe.

11 Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Streitakte sowie den von der Beklagten vorgelegten Verwaltungsvorgang Bezug genommen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung und Entscheidung gewesen sind.

Entscheidungsgründe

12 Die Berufung der Beklagten ist nicht begründet. Das Verwaltungsgericht ist zu Recht davon ausgegangen, dass der versagende Bescheid vom 22. Januar 2009 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 11. Juni 2009 rechtswidrig ist, weil dem Kläger ein Anspruch auf den begehrten Informationszugang zusteht, § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO.

13 Die Abgabe einer Stellungnahme durch das Bundesministerium der Justiz gegenüber dem Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages anlässlich eines Petitionsverfahrens unterliegt dem Anwendungsbereich von § 1 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG) vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722). Der danach bestehende Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen gegenüber den Behörden des Bundes, zu denen auch das Bun-

desministerium der Justiz zählt, lässt sich nicht mit der Begründung verneinen, dass die streitige Information durch Regierungstätigkeit bzw. Erfüllung eines verfassungsmäßigen Auftrages der Regierung entstanden und als Bestandteil des Petitionsverfahrens dem Anspruch auf Informationszugang von vornherein entzogen sei. Eine derartige Differenzierung findet in § 1 Abs. 1 IFG keine Stütze (vgl. zum Behördenbegriff und zum Regierungshandeln 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 5. Oktober 2010 – OVG 12 B 5.08 – und 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).

- 14 Von seinem eindeutigen Wortlaut her erfasst § 1 Abs.1 Satz 1 IFG alle Behörden des Bundes als Anspruchsverpflichtete und somit grundsätzlich die gesamte Exekutive des Bundes, ohne dass der Gesetzgeber bestimmte Bereiche oder bestimmte ihrer 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 zuzurechnen ist (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 5. Oktober 2010 – OVG 12 B 5.08 –; zum IFG NRW vgl. auch OVG NW, Urteil vom 7. Oktober 2010 – 8 A 875/09 –). Eine restriktive Auslegung des Behördenbegriffs wie ihn die Beklagte befürwortet, ist danach nicht gerechtfertigt.
- 15 Dies verdeutlichen neben dem Wortlaut auch der systematische Zusammenhang und der Sinn und Zweck der Norm. Interpretiert man § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG im Zusammenhang mit Satz 2 dieser 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 IFG unterliegen und daher lediglich insoweit zur Auskunft verpflichtet sind, als sie 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, wie z.B. „Regierungstätigkeit“ in der Form einer Vorbereitung von Gesetzen oder die Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren, dem Anwendungsbereich des IFG 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 (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 5. Oktober 2010 – OVG 12 B 5.08 –).
- 16 Darüber hinaus ist die von der Beklagten befürwortete restriktive 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). Dies betrifft auch die Abgabe einer behördlichen Stellungnahme gegenüber dem Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages, dessen Tätigkeit als solche bei der Entgegennahme, Prüfung und Bescheidung von Petitionen (Art. 17 GG) nicht dem Anwendungsbereich des IFG unterliegt (vgl. dazu Schoch, IFG, Kommentar, § 1 Rn. 98; zum IFG Bln s. auch OVG Berlin, Beschluss vom 18. Oktober 2010, LKV 2000, 279). Die von dem Gesetzgeber angestrebte Partizipations- und Kontrollfunktion lässt sich nur umfassend verwirklichen, wenn der Behördenbegriff nicht von vornherein einschränkend ausgelegt wird (s. auch OVG NRW, Urteil vom 7. Oktober 2010 – 8 A 875/09 – zum weiten Begriff der Verwaltungstätigkeit in § 2 Abs. 1 IFG NRW).

- 17 Gemessen daran ist das Verwaltungsgericht zu Recht davon ausgegangen, dass die Abgabe der streitigen Stellungnahme weder der Gesetzgebung noch der Rechtsprechung noch einem sonstigen Bereich zuzuordnen ist, der nicht dem IFG unterliegt (vgl. zu dieser Differenzierung auch BT-Drs. 15/4493, S. 8). Das Bundesministerium der Justiz hat die Stellungnahme an den Petitionsausschuss als Behörde des Bundes im Wege des Verwaltungshandelns und nicht als dem Anwendungsbereich des IFG entzogenes Verfassungsorgan abgegeben. Dem Bundesministerium der Justiz und der Bundesjustizministerin kommt zwar – wie allen Ministerien und Ministern – eine Doppelrolle zu. Der Minister ist nach Art. 62 GG Mitglied der Bundesregierung, einem selbständigen Verfassungsorgan, und zugleich Leiter einer obersten Bundesbehörde. Das Ministerium nimmt insoweit Regierungsgeschäfte und Verwaltungsaufgaben wahr. In der Terminologie des IFG handelt es sich jedoch in beiden Fällen um öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben einer Behörde. § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG unterscheidet nicht zwischen der Regierungs- bzw. Verfassungstätigkeit einerseits und der Verwaltungstätigkeit einer Behörde andererseits (vgl. dazu im Einzelnen auch OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 5. Oktober 2010 – OVG 12 B 5.08 -).
- 18 Abgesehen davon würde es der Berufung selbst dann nicht zum Erfolg verhelfen, wenn man mit der Beklagten eine derartige Differenzierung annähme. Die Auskunftspflicht gegenüber dem Petitionsausschuss, die in Bezug auf Beschwerden in § 1 des Gesetzes über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages vom 19. Juli 1975 – Gesetz nach Artikel 45 c des Grundgesetzes – geregelt ist, hat ihre Grundlage zwar im Verfassungsrecht. Dadurch wird die Erteilung der Auskunft jedoch nicht zu einer Verfassungstätigkeit.
- 19 Das im Grundgesetz nicht ausdrücklich geregelte Informationsrecht des Petitionsausschusses gegenüber der Exekutive (so genanntes Petitionsinformationsrecht) ist allgemein anerkannt und wird überwiegend als Annexkompetenz aus Art. 17 GG hergeleitet (vgl. z.B. Klein, in: Maunz/ Dürig, GG, Kommentar, Art. 45 c Rn. 51). Dies gilt sowohl in Bezug auf Bitten als auch auf Beschwerden, die beide in Art. 17 GG genannt werden. Aufgrund der Ermächtigung in Art 45 c Abs. 2 GG wird das Petitionsinformationsrecht des Petitionsausschusses gegenüber der Bundesregierung und den Behörden des Bundes in Bezug auf Beschwerden in § 1 des Befugnisgesetzes spezialgesetzlich geregelt. Es handelt sich letztlich um eine Normierung des allgemein anerkannten Rechtes des Petitionsausschusses gegenüber der Exekutive. Das Befugnisgesetz erweitert das Petitionsinformationsrecht, indem es dem Petitionsausschuss bestimmte Befugnisse zur Erlangung der Informationen verleiht.

- 20 Zur Information sind grundsätzlich nicht nur die Bundesregierung bzw. das zuständige Ministerium für die nachgeordneten Behörden zur Auskunft verpflichtet, sondern unmittelbar auch solche Behörden, die nicht der Aufsicht der Bundesregierung unterliegen (vgl. Bauer, in: Dreier, GG, Band II, 2. Aufl. Art. 45 c Rn. 21; Klein, in: Maunz/ Dürig, GG, Kommentar, Art. 45 c Rn. 49 f.). Da mithin auch eine andere Behörde als ein Bundesministerium durch den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages zur Auskunft aufgefordert werden kann, zeigt dies ebenfalls, dass es sich nicht um eine spezifisch verfassungsrechtliche Aufgabe handelt, sondern um Verwaltungstätigkeit. Gleiches gilt, wenn ein Ministerium Adressat des Informationsrechtes an Stelle einer ihm nachgeordneten Behörde ist. Auch in diesem Fall zeigt sich, dass – wenn die eigentlich betroffene nachgeordnete Behörde von dem Petitionsausschuss in die Pflicht zur Auskunft genommen worden wäre – es sich nicht um eine verfassungsrechtliche Tätigkeit handelt. Soweit sich das Bundesministerium der Justiz gegenüber dem Petitionsausschuss dazu äußert, ob Handlungsbedarf des Gesetzgebers besteht, geschieht dies ebenfalls in der Eigenschaft als Behörde des Bundes gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG (vgl. dazu OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 5. Oktober 2010 – OVG 12 B 5.08 -). Eine Unterscheidung zwischen Bitten und Beschwerden ist nach alledem insoweit nicht geboten.
- 21 Ist die Stellungnahme des BMJ gegenüber dem Petitionsausschuss dem Bereich der Verwaltung zuzuordnen, ist es ohne Belang, dass die bei dem Petitionsausschuss vorhandenen Informationen von dem Informationszugangsrecht ausgenommen sind (vgl. dazu Schoch, IFG, Kommentar, § 1 Rn. 98; zum IFG Bln s. auch OVG Berlin, Beschluss vom 18. Oktober 2000, LKV 2001, 279). Darin liegt entgegen der Ansicht der Beklagten schon deshalb keine Umgehung des § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG, weil es sich um eine externe, durch eine Behörde erstellte und abgegebene Information handelt. Lediglich deren etwaige Weiterverarbeitung durch den Petitionsausschuss muss nicht offenbart werden. Insoweit werden die Tätigkeit des Petitionsausschusses und vor allem dessen Willensbildungsprozess geschützt. Hinzu kommt, dass auch die Ausschlussstatbestände des IFG in den vom Gesetzgeber genannten Fällen dem begehrten Informationszugang entgegenstehen können. Hier ist das Verwaltungsgericht allerdings zu Recht davon ausgegangen, dass Ausschlussgründe nicht zu prüfen sind, weil die Beklagte insoweit nichts Substantiiertes geltend gemacht hat.
- 22 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 Satz 1 VwGO in Verbindung mit §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO.
- 23 Die Revision ist zuzulassen, weil der Rechtssache grundsätzliche Bedeutung im Sinne von § 132 Abs. 2 VwGO zukommt.