

Gericht: VG Berlin 2. Kammer
Entscheidungsdatum: 24.10.2019
Rechtskraft: ja
Aktenzeichen: 2 K 124.18
ECLI: ECLI:DE:VGBE:2019:1024.2K124.18.00
Dokumenttyp: Urteil
Quelle: 
Normen: § 1 Abs 1 IFG, § 142 GVG

Informationszugang; hier: Weisung des Bundesjustizministers an Generalbundesanwalt zu einem strafrechtlichen Ermittlungsverfahren wegen Landesverrats

Leitsatz

Das Informationsfreiheitsgesetz (juris: IFG) ist nicht anwendbar, wenn der Bundesjustizminister durch Einzelweisungen zu Art und Weise der Durchführung die Aufsicht über den Generalbundesanwalt in einem konkreten strafrechtlichen Ermittlungsverfahren ausübt. Nach materiellen Kriterien nimmt er hierbei wie die Staatsanwaltschaften Aufgaben der Justizgewährung auf dem Gebiet der Strafrechtspflege wahr.(Rn.15)

Orientierungssatz

1. Leitsatz so auch VGH Mannheim, Urteil vom 16. Mai 2017 - 10 S 1478/16 -, NVwZ 2018, 750 und juris Rn. 29.(Rn.15)
2. Vergleiche zum Leitsatz BVerwG, Urteil vom 28. Februar 2019 - 7 C 23/17 -, NVwZ 2019, 978 und juris Rn. 17; OVG Greifswald, Urteil vom 24. April 2013 - 1 L 140/10 -, NVwZ 2013, 1503 und juris.(Rn.15)

Verfahrensgang

nachgehend BVerwG, 29. März 2023, 10 C 6/21, Urteil

Tenor

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

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

Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

- 1 Der Kläger ist ein eingetragener Verein, der ausweislich seiner Satzung die Förderung des demokratischen Staatswesens durch die Förderung der Informationsfreiheit be-

zweckt. Er begehrt Zugang zu einer Weisung des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (im Folgenden: Bundesjustizministerium) an den Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof (im Folgenden: Generalbundesanwalt) zum Ermittlungsverfahren wegen Verdachts des Landesverrats gegen Mitarbeiter der Organisation „Netropolitik.org“, deren Vorliegen zwischen den Beteiligten streitig ist, zu dem Schriftverkehr hierzu sowie zu den vom Bundesamt für Verfassungsschutz und dem Generalbundesanwalt zu diesem Komplex gefertigten Gutachten.

- 2 Am 12. August 2015 beantragte der Kläger Zugang zu diesen Informationen beim Bundesjustizministerium durch Übersendung von Kopien unter Berufung auf das Informationsfreiheitsgesetz. Nachdem ihm mit Schreiben vom 3. September 2015 mitgeteilt worden ist, dass die Bearbeitung seines Antrages noch Zeit in Anspruch nehmen werde, hat der Kläger am 15. September 2015 Klage erhoben, mit der er sein Informationsbegehren weiterverfolgt. Mit Bescheid des Bundesjustizministeriums vom 21. September 2015 hat die Beklagte den Antrag des Klägers abgelehnt und zur Begründung ausgeführt, die vom Kläger begehrten Unterlagen seien ein Abbild der Ermittlungsakte des Generalbundesanwalts. Sie unterfielen daher den nach § 1 Abs. 3 IFG vorrangigen Regelungen der §§ 474 ff. StPO, so dass das Informationsfreiheitsgesetz keine Anwendung finde.
- 3 Die Kammer hat die Klage durch Urteil vom 27. Juni 2016 - VG 2 K 534.15 - abgewiesen, weil sie die Klage mangels Durchführung des erforderlichen Vorverfahrens für unzulässig hielt. Auf die von der Kammer wegen grundsätzlicher Bedeutung der Sache zugelassene Sprungrevision hat das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 22. März 2018 - BVerwG 7 C 21.16 - das Urteil der Kammer vom 27. Juni 2016 aufgehoben und die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Verwaltungsgericht zurückverwiesen. Der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts hat entschieden, dass ein Widerspruchsverfahren ausnahmsweise entbehrlich gewesen ist.
- 4 Zur Begründung der Klage trägt der Kläger vor, das Bundesjustizministerium habe durch die damalige Staatssekretärin Frau H... dem ehemaligen Generalbundesanwalt Herrn R... eine in den Akten des Bundesjustizministeriums dokumentierte Weisung erteilt, einen vom Generalbundesanwalt beauftragten externen Gutachtenauftrag zur Frage des Staatsgeheimnisses zurückzunehmen. Der geltend gemachte Anspruch stehe ihm über § 1 Abs. 1 IFG hinaus auch nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 10 EMRK zu.
- 5 Der Kläger beantragt,
- 6 die Beklagte unter Aufhebung des Bescheides des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz vom 21. September 2015 zu verpflichten bzw. zu verurteilen, ihm Zugang zu der Weisung des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz in Sachen Ermittlungsverfahren „Landesverrat“ gegen Herrn B... und andere an den Generalbundesanwalt bzw. dem gesamten Schriftverkehr in dieser Angelegenheit zwischen diesen beiden Behörden und aller vom Bundesamt für Verfassungsschutz und Generalbundesanwalt zu diesem Komplex gefertigten Gutachten durch Übersendung von Kopien zu gewähren.
- 7 Die Beklagte beantragt,
- 8 die Klage abzuweisen.
- 9 Sie bezieht sich auf die Gründe des ergangenen Bescheides. Ergänzend macht sie geltend, amtliche Informationen zu einer Weisung seien nicht vorhanden. Die vom Kläger

als Weisung bezeichnete gemeinsame Verabredung von Bundesjustizministerium und Generalbundesanwalt sei mündlich getroffen worden. Die vom Kläger begehrten Informationen seien nicht bei einer Verwaltungstätigkeit angefallen. Vielmehr gehe es hier um Strafrechtspflege, denn das Bundesjustizministerium habe die Informationen als Aufsichtsbehörde des Generalbundesanwalts erhalten. Soweit die vom Kläger begehrten Dokumente vom Bundesamt für Verfassungsschutz verfasst worden seien, sei das Bundesjustizministerium nicht verfügungsberechtigt. Schließlich stünden dem Informationsbegehren des Klägers die Ausschlussgründe des § 3 Nr. 4, § 3 Nr. 8 und § 3 Nr. 1c IFG entgegen.

- 10 Der Kläger hat drei Beweisanträge gestellt, die die Kammer mit in der mündlichen Verhandlung verkündetem Beschluss abgelehnt hat. Wegen der Einzelheiten hierzu wird auf die Sitzungsniederschrift vom 24. Oktober 2019 verwiesen. Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Streitakte sowie den beigezogenen Verwaltungsvorgang verwiesen; diese haben vorgelegen und waren Gegenstand der mündlichen Verhandlung.

Entscheidungsgründe

- 11 ie zulässige Klage hat keinen Erfolg.
- 12 Statthafte Klageart ist gemäß § 42 Abs. 1 Alt. 2 VwGO die Verpflichtungsklage, soweit der Kläger den Erlass eines begünstigenden Verwaltungsakts auf der Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes begehrt (vgl. § 9 Abs. 4 Satz 1 IFG). Bei den vom Kläger geltend gemachten Ansprüchen aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 10 Abs. 1 EMRK handelt es sich um einen eigenständigen prozessualen Anspruch, für den die allgemeine Leistungsklage statthaft ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. Februar 2019 – BVerwG 7 C 23.17 – juris Rn. 12). Unschädlich ist dabei, dass der Kläger diese Ansprüche nicht vorgerichtlich bei der Behörde geltend gemacht hat. Denn das Prozessrecht sieht für die allgemeine Leistungsklage kein selbständiges prozessuales Antragserfordernis vor (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. Juni 2001 – BVerwG 2 C 48.00 – juris Rn. 16; OVG Münster, Beschluss vom 10. September 2013 – 16 E 190/13 – juris Rn. 10).
- 13 Die Klage ist unbegründet. Der ablehnende Bescheid der Beklagten vom 21. September 2015 ist rechtmäßig und verletzt den Kläger daher nicht in seinen Rechten; er hat keinen Anspruch auf Zugang zu den begehrten Unterlagen des Bundesjustizministeriums (vgl. § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).
- 14 Das Informationsfreiheitsgesetz ist nicht anwendbar (dazu 1). Unmittelbar aus höher-rangigem Recht abgeleitete Ansprüche scheiden ebenfalls aus (dazu 2). Die Kammer brauchte daher nicht weiter aufzuklären, ob neben den im Aktenbestand befindlichen Schriftstücken des Bundesjustizministeriums, die sich aus dem mit Schriftsatz der Beklagten vom 3. Juni 2016 eingereichten spezifizierten Inhaltsverzeichnis (Anlage B6) ergeben, soweit sie vom Klageantrag erfasst werden, weitere Dokumente zu der vom Kläger behaupteten Weisung beim Bundesjustizministerium existieren.
- 15 1. a) Gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG hat jeder nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Für sonstige Bundesorgane und Bundeseinrichtungen gilt das Gesetz, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen (§ 1 Abs. 1 Satz 2 IFG). Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, der die Kammer folgt, ist der Behördenbe-

griff des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG funktioneller Natur. Eine Behörde ist jede Stelle im Sinne einer eigenständigen Organisationseinheit, die öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnimmt. Der Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes bezieht sich daher allein auf die materielle Verwaltungstätigkeit der Behörden und der sonstigen Stellen des Bundes. Ob letzteres der Fall ist, bestimmt sich nach materiellen Kriterien in negativer Abgrenzung zu den anderen Staatsfunktionen (BVerwG, Urteil vom 28. Februar 2019, a.a.O., juris Rn. 15 m.w.N.). Für die Tätigkeit der Staatsanwaltschaften im Rahmen eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens ist der Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes nicht eröffnet. Zwar ist die Staatsanwaltschaft unter dem Blickwinkel der Gewaltenteilung Teil der Exekutive. Wenn sie als Organ der Rechtspflege tätig wird, nimmt sie aber eine andere Staatsfunktion als die der Verwaltung wahr und übt insoweit keine Verwaltungstätigkeit im materiellen Sinne aus. Durch ihre vorbereitende Tätigkeit gemeinsam mit den Gerichten erfüllt die Staatsanwaltschaft die Aufgabe der Justizgewährung auf dem Gebiet der Strafrechtspflege. Diese Zuordnung findet einfachrechtlich ihren Ausdruck etwa in § 141 GVG, wonach bei jedem Gericht eine Staatsanwaltschaft bestehen soll. Auch § 142 Abs. 1 Nr. 1 GVG liegt dieses Verständnis zugrunde. Nach dieser Vorschrift wird das Amt der Staatsanwaltschaft bei dem Bundesgerichtshof durch einen Generalbundesanwalt und durch einen oder mehrere Bundesanwälte ausgeübt. Die Staatsanwaltschaften sind, ohne selbst Gerichte zu sein, organisatorisch aus der Verwaltung herausgelöst und bei den Gerichten mit der Aufgabe errichtet, sich an gerichtlichen Verfahren zu beteiligen und diese zu fördern (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. Februar 2019, a.a.O., juris Rn. 16 m.w.N.). Das Bundesjustizministerium ist zwar grundsätzlich als Behörde im organisationsrechtlichen Sinne anzusehen (BVerwG, Urteil vom 3. November 2011 – BVerwG 7 C 4.11 – juris Rn. 12). Nach materiellen Kriterien nimmt der Bundesjustizminister aber wie die Staatsanwaltschaften Aufgaben der Justizgewährung auf dem Gebiet der Strafrechtspflege wahr, soweit er durch Einzelweisungen zu Art und Weise der Durchführung die Aufsicht über den Generalbundesanwalt in einem konkreten strafrechtlichen Ermittlungsverfahren ausübt (VGH Mannheim, Urteil vom 16. Mai 2017 – 10 S 1478/16 – juris Rn. 29 mit Verweis auf OVG Greifswald, Urteil vom 24. April 2013 – 1 L 140/10; Wittmann, VBIBW 2019, 1 [4]; offenlassend: BVerwG, Urteil vom 28. Februar 2019, a.a.O., juris Rn. 17; ablehnend: Rixecker, in: Dencker/Galke/Voßkuhle (Hrsg.), Festschrift für Tolksdorf, 2014, 365 [372 f.]). Nach § 147 Nr. 1 GVG steht das Recht der Aufsicht und Leitung dem Bundesminister der Justiz und für Verbraucherschutz hinsichtlich des Generalbundesanwalts und der Bundesanwälte zu. Gemäß § 146 GVG haben die Beamten der Staatsanwaltschaft den dienstlichen Weisungen ihres Vorgesetzten nachzukommen. Ergibt eine Weisung zu einem konkreten Ermittlungsverfahren oder zu einem Strafverfahren, dient eine solche Weisung materiell der Strafrechtspflege. Entscheidend für die informationsrechtliche Zuordnung einer Aufsichtsmaßnahme ist der unmittelbare funktionale Zusammenhang dieser Maßnahme mit der staatsanwaltlichen Tätigkeit; die Weisung teilt unter den Prämissen des § 1 Abs. 1 IFG deren informationsrechtliche Zuordnung (VGH Mannheim, a.a.O.). Etwas anderes folgt auch nicht aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, wonach die vom Bundesjustizministerium gegenüber dem Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages abgegebene Stellungnahme in einer Petitionsangelegenheit dem Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes unterfällt (BVerwG, Urteil vom 3. November 2011, a.a.O.), während der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestags wegen der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten der Anwendung des § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG entzogen ist (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 5. Oktober 2010 – OVG 12 B 13.10 – juris Rn. 21; Urteil der Kammer vom 10. September 2015 – VG 2 K 62.14 – juris Rn. 18). Das Bundesjustiz-

ministerium nimmt mit der Stellungnahme gegenüber dem Petitionsausschuss eine eigene, ihm obliegende öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgabe wahr (BVerwG, Urteil vom 3. November 2011, a.a.O., juris Rn. 28), indem es dem Petitionsausschuss eine reine Beratungsgrundlage für dessen Meinungsbildung liefert (BVerwG, Urteil vom 3. November 2011, a.a.O., juris Rn. 32). Hiervon strikt zu unterscheiden ist das Über-/Unterordnungsverhältnis zwischen Aufsichtsbehörde und den ihr nachgeordneten Staatsanwaltschaften, das es der Aufsichtsbehörde durch die Erteilung von Weisungen ermöglicht, den Ablauf des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens entsprechend ihren Vorgaben zu lenken. Die Kammer setzt sich hiermit auch nicht in Widerspruch zu ihrem Urteil vom 30. Mai 2013, mit dem sie zu bei einem gegenüber dem Bundeskanzleramt geltend gemachten Informationsbegehren entschieden hat, dass es sich bei inhaltsgleichen Aktenbestandteilen, die aus Akten eines laufenden Ermittlungsverfahrens stammten, bei den Akten des Bundeskanzleramts einerseits und den Straf- oder Ermittlungsakten andererseits um unterschiedliche Sammlungen amtlicher Informationen und damit um gesonderte, ggf. verschiedenen Regelungsregimen unterliegende Streitgegenstände handelt (VG Berlin, Urteil der Kammer vom 30. Mai 2011 – VG 2 K 57.12 – juris Rn. 25). Denn das Bundeskanzleramt ist anders als das Bundesjustizministerium nicht Aufsichtsbehörde einer Strafverfolgungsbehörde und kann dementsprechend keinen Einfluss auf strafrechtliche Ermittlungsverfahren im Wege der Weisung nehmen. b) Nach diesen Maßgaben handelt es sich bei dem dem Informationsbegehren zugrunde liegenden Tätigwerden des Bundesjustizministeriums um eine Maßnahme eines Organs der Rechtspflege. Die der Klage zugrunde liegende Entscheidung, einen Gutachtenauftrag des Generalbundesanwalts zurückzunehmen, erging in einem konkreten strafrechtlichen Ermittlungsverfahren. Die hierauf bezogene Intervention des Bundesjustizministers stellt – gleichgültig, ob es sich hierbei um eine Weisung oder eine einvernehmliche Verabredung handelte – eine aufsichtsrechtliche Maßnahme des Bundesministers im Rahmen der Strafrechtspflege dar, zu der außer der Strafverfolgung selbst, d.h. der Durchführung von Strafverfahren sowie der Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen, auch die damit im Zusammenhang stehenden Maßnahmen zur Ermöglichung und geordneten Durchführung der Strafverfolgungs- und Strafvollstreckungstätigkeit gehören (OVG Greifswald, a.a.O., juris Rn. 24 m.w.N.). Auf die von den Beteiligten erörterte Frage nach einer die Anwendbarkeit des Informationsfreiheitsgesetzes verdrängenden Vorrangigkeit der Bestimmungen der Strafprozessordnung über die Akteneinsicht kommt es danach nicht mehr an. Denn die Vorrangfrage kann sich nur dann stellen, wenn das Informationsfreiheitsgesetz anwendbar ist (VGH Mannheim, a.a.O., juris Rn. 23; OVG Greifswald, a.a.O., juris Rn. 29). 2. Das Grundrecht auf Informationsfreiheit scheidet als Anspruchsgrundlage ebenfalls aus. Die Informationsfreiheit schützt den Zugang zu allgemein zugänglichen Informationsquellen. Allgemein zugänglich ist eine Informationsquelle dann, wenn sie geeignet und bestimmt ist, der Allgemeinheit, also einem individuell nicht bestimmbar Personenkreis, Informationen zu verschaffen. Das Grundrecht gewährleistet insoweit grundsätzlich nur das Recht, sich ungehindert aus einer solchen für die allgemeine Zugänglichkeit bestimmten Quelle zu unterrichten. Fehlt es an dieser Bestimmung, ist die Informationsbeschaffung in der Regel nicht vom Grundrecht der Informationsfreiheit geschützt. Dementsprechend umfasst das Grundrecht ein gegen den Staat gerichtetes Recht auf Informationszugang jedenfalls dann, wenn eine im staatlichen Verantwortungsbereich liegende Informationsquelle auf Grund rechtlicher Vorgaben zur öffentlichen Zugänglichkeit bestimmt ist. Legt der Gesetzgeber die grundsätzliche Zugänglichkeit von staatlichen Vorgängen und damit zugleich deren Öffnung als Informationsquelle fest, wird in diesem Umfang auch der Schutzbereich der Informationsfreiheit eröffnet (BVerwG, Urteil vom 28. Febru-

ar 2019, a.a.O., juris Rn. 20; BVerfG, Beschluss vom 20. Juni 2017 – 1 BvR 1978/13 – juris Rn. 20 m.w.N.). Hieran fehlt es vorliegend. Denn die mit der Klage begehrten Informationen sind nach dem Vorstehenden vom Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes ausgeschlossen.

- 16 Entsprechendes gilt für Art. 10 EMRK. Selbst wenn das klägerische Zugangsbegehren von der Garantie des Art. 10 Abs. 1 EMRK erfasst sein sollte, ist nichts dafür ersichtlich, dass die nach innerstaatlichem Recht zum Schutz der Rechtspflege bestehenden Einschränkungen des Informationszugangsanspruchs im Informationsfreiheitsgesetz und die Ausgestaltung des Auskunftsrechts nach § 475 StPO bei Beachtung des den Konventionsstaaten zuzubilligenden Beurteilungsspielraums den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gemäß Art. 10 Abs. 2 EMRK nicht genügen (BVerwG, Urteil vom 28. Februar 2019, a.a.O., juris Rn. 22 m.w.N.).
- 17 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit wegen der Kosten folgt aus § 167 VwGO i. V. m. § 708 Nr. 11, § 711 ZPO.
- 18 Die Berufung ist nach § 124a Abs. 1 i.V.m. § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO im Hinblick auf die Auslegung der Reichweite des Anwendungsbereichs von § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG zuzulassen.

19 **BESCHLUSS**

20 Der Wert des Streitgegenstandes wird gemäß §§ 39 ff., 52 f. des Gerichtskostengesetzes auf

21 10.000,00 Euro

22 festgesetzt.