


**Gericht:** VG Berlin 2. Kammer  
**Entscheidungsdatum:** 22.04.2010  
**Aktenzeichen:** 2 K 98.09  
**ECLI:** ECLI:DE:VGBE:2010:0422.2K98.09.0A  
**Dokumenttyp:** Urteil  
**Quelle:**   
**Norm:** § 1 IFG

---

### **Verwaltungstätigkeit der Behörden des Bundes in Petitionsverfahren und Informationszugang**

#### **Leitsatz**

Bundesministerien handeln bei der Erteilung von Auskünften an den Petitionsausschuss des deutschen Bundestags als Behörde im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG; es handelt sich dabei weder um Regierungstätigkeit noch ist die Auskunft untrennbar mit der Tätigkeit des Petitionsausschusses des deutschen Bundestages verbunden, der bei der Prüfung und Bescheidung von Petitionen keine Aufgaben der Verwaltung im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG erfüllt(Rn.17)

#### **Verfahrensgang**

nachgehend BVerwG, 3. November 2011, 7 C 4/11, Urteil

#### **Tenor**

Die Beklagte wird unter Aufhebung des Bescheides des Bundesministeriums der Justiz vom 22. Januar 2009 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides derselben Behörde vom 11. Juni 2009 verpflichtet, dem Kläger die Stellungnahmen des Bundesministeriums der Justiz gegenüber dem Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages zu dem Petitionsantrag des H... u.a.- Pet 4-...A - und zu dem Petitionsantrag des Herrn W... - Pet 4-...B - in Kopie auszuhändigen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Die Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des auf Grund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Kläger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Berufung wird zugelassen.

#### **Tatbestand**

- 1 Der Kläger begehrt nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes den Zugang zu Stellungnahmen, die das Bundesjustizministerium in zwei Petitionsverfahren gegenüber dem Bundestag abgegeben hat.
- 2 Der Kläger ist als Rechtsanwalt und wissenschaftlich auf dem Gebiet der offenen Vermögensfragen tätig. In zwei Petitionsverfahren machten die Petenten gegenüber dem Bundestag auf diesem Rechtsgebiet gesetzgeberischen Handlungsbedarf geltend. Die Petition des Herrn M... war eine öffentliche Petition, die der Bundestag am 26. Juni 2008 beraten und abgeschlossen hat, weil er dem Anliegen nicht entsprechen konnte. Die Begründung der Vorlage des Petitionsausschusses wurde vom Bundestag veröffentlicht (...s...)
- 3 Der Kläger meint, die Darstellung der Sach- und Rechtslage in den Vorlagen des Petitionsausschusses könne nur auf einer falschen Schilderung durch das Bundesjustizministerium beruhen. Er bat daher das Ministerium unter Hinweis auf einen von ihm mitverfassten wissenschaftlichen Aufsatz um Überlassung der Stellungnahmen, die das Ministerium nach Auskunft des Petitionsausschusses des Bundestags in den beiden Petitionsverfahren abgegeben habe, um diese Stellungnahmen bei seiner wissenschaftlichen Arbeit zu verwerten.
- 4 Mit Bescheid des Bundesministeriums der Justiz vom 22. Januar 2009 lehnte die Beklagte den Antrag des Klägers mit der Begründung ab, ein Anspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes bestehe nicht, da das Bundesministerium der Justiz als für den Bereich der strafrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Rehabilitierung federführend zuständiges Ministerium im Petitionsverfahren um eine Stellungnahme gebeten worden sei und bei dieser Aufgabe nicht als Behörde im Sinne des Informationsfreiheitsgesetzes gehandelt, sondern Regierungstätigkeit ausgeübt habe. Gegen diesen Bescheid erhob der Kläger Widerspruch, den die Beklagte mit Widerspruchsbescheid des Bundesministeriums der Justiz vom 11. Juni 2009 aus den Gründen des Ausgangsbescheides zurückwies.
- 5 Der Kläger hat am 24. Juni 2009 Klage erhoben. Die Beteiligten haben sich mit einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung einverstanden erklärt.
- 6 Der Kläger ist der Auffassung, er habe einen Anspruch auf Informationszugang, da es sich bei dem Ministerium um eine oberste Behörde des Bundes handle, die nach außen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehme. Mit der Stellungnahme im Petitionsverfahren erfülle das Bundesministerium die Informationspflicht der öffentlichen Verwaltung gegenüber dem Petitionsausschuss des Bundestages. Diese Stellungnahme bleibe auch dann Verwaltungstätigkeit, wenn sie vom Petitionsausschuss im Petitionsverfahren, das vom Informationsfreiheitsgesetz nicht erfasst sei, verwertet werde. Insoweit ergebe sich aus dem Petitionsgrundrecht der Petenten keine Beschränkung für den Informationszugang zu einer behördlichen Stellungnahme. Soweit die Beklagte auf die Vertraulichkeit des Petitionsverfahrens hinweise, übersehe sie, dass es sich bei der Petition des Herrn P... um eine öffentliche Petition gehandelt habe und auch zu der Petition des Herrn H... fänden sich Hinweise im Internet. Im Übrigen ergebe sich aus den Regeln über das Petitionsverfahren keine generelle Vertraulichkeit des Verfahrens. Die bloße Vorbereitung von Gesetzen durch ein Bundesministerium stelle keine Beteiligung an der Gesetzgebung dar und entsprechendes gelte auch für eine Stellungnahme gegenüber dem Petitionsausschuss. Von der Wahrnehmung öffentlicher Verwaltungsaufgaben seien ledig-

lich die vom Informationsfreiheitsgesetz nicht erfassten Bereiche der Gesetzgebung oder Rechtsprechung abzugrenzen.

7 Der Kläger beantragt (sinngemäß),

8 die Beklagte unter Aufhebung des Bescheides des Bundesministeriums der Justiz vom 22. Januar 2009 in der Form des Widerspruchsbescheides vom 11. Juni 2009 zu verpflichten, ihm die Stellungnahmen des Bundesministeriums der Justiz gegenüber dem Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages zu dem Petitionsantrag des Herrn M... Pet 4-...A - und zu dem Petitionsantrag des Herrn W... Pet 4-...B - in Kopie auszuhändigen.

9 Die Beklagte beantragt,

10 die Klage abzuweisen.

11 Sie hält an ihrer Ablehnungsentscheidung im Wesentlichen aus deren Gründen fest. Ergänzend trägt sie vor, die Prüfung und Entscheidung von Petitionen durch den dafür zuständigen parlamentarischen Ausschuss stelle keine Verwaltungstätigkeit dar, sondern sei eine spezifisch parlamentarische Angelegenheit, die nicht dem Informationsfreiheitsgesetz unterfalle. Das Bundesministerium der Justiz handele in Erfüllung einer verfassungsrechtlichen Pflicht für die Bundesregierung als Verfassungsorgan und gebe im Petitionsverfahren Stellungnahmen ab, die Teil der Materialien des Petitionsausschusses zur Vorbereitung einer Entscheidung des Bundestages würden. Es komme dabei nicht darauf an, dass ein Teil dieser Materialien physisch auch an anderer Stelle vorhanden sei. Maßgeblich sei insoweit die Stellung des Petitionsausschusses als federführende und aktenverwahrende Stelle. Aus diesen einheitlichen Verfahren könnten nicht einzelne Bestandteile herausgebrochen werden, nur weil die erforderlichen Informationen von einer anderen Stelle stammten. Dabei müsse auch die schutzwürdige Aussicht des Bürgers auf Vertraulichkeit seines Petitionsverfahrens und der Schutz der ungestörten und vertraulichen Befassung des Petitionsausschusses berücksichtigt werden.

12 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Streitakte sowie den Verwaltungsvorgang der Beklagten verwiesen, die vorgelegen haben und Gegenstand der Entscheidungsfindung gewesen sind.

### **Entscheidungsgründe**

13 Die zulässige Verpflichtungsklage ist begründet. Die Ablehnung der begehrten Informationsgewährung in Form der Übersendung von Ablichtungen ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO). Denn der Kläger hat Anspruch auf Überlassung der begehrten Ablichtungen.

14 Der Anspruch ergibt sich aus § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz - IFG -) vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722). Danach hat jeder nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Für sonstige Bundesorgane und -einrichtungen gilt dieses Gesetz, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen; amtliche Information im Sinne dieses Gesetzes ist jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Spei-

cherung (§ 2 Nr. 1 Satz 1 IFG). Der Anspruch darf zudem nicht nach den §§ 3 ff. IFG ausgeschlossen sein.

- 15 Diese Voraussetzungen liegen hier vor. Das Bundesministerium der Justiz hat als Behörde im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG gehandelt. Der Behördenbegriff des Informationsfreiheitsgesetzes entspricht nach dem Willen des Gesetzgebers demjenigen des § 1 Abs. 4 VwVfG (vgl. BT-Drs. 15/ 4493, S. 7; Urteile der Kammer vom 10. Oktober 2007 - VG 2 A 101.06 -, AfP 2008, 107 <109> und 16. Januar 2008 - VG 2 A 68.06 -; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 6. November 2008 - OVG 12 B 50.07 -, bei Juris). Danach ist als Behörde jede Stelle anzusehen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Dem Verwaltungsverfahrensgesetz liegt ein materieller Verwaltungsbegriff zugrunde, der durch die klassische Negativklausel, Verwaltung sei die Tätigkeit außerhalb von Rechtsetzung und Rechtsprechung, umschrieben wird (vgl. Urteil der Kammer vom 10. Oktober 2007, a.a.O., m.w.N.; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 6. November 2008, a.a.O.). Der Begriff der Aufgaben der öffentlichen Verwaltung ist im materiellen Sinne zu verstehen, d. h. die wahrzunehmenden Aufgaben und Zuständigkeiten müssen sachlich der öffentlichen Verwaltung zuzurechnen sein und ihre Grundlage im öffentlichen Recht haben. Regierungstätigkeit im Sinne politischer Staatslenkung ist nicht der öffentlichen Verwaltung zuzurechnen. Sie unterfällt daher nicht dem Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes (vgl. Urteile der Kammer vom 10. Oktober 2007, a.a.O., m. w. N., vom 16. Januar 2008 - VG 2 A 68.06 -, und vom 17. Dezember 2009 - VG 2 A 109.08 -; a. A. Schoch, IFG, 2009, § 1 Rn. 84).
- 16 In § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG wird für den Anspruch auf Informationszugang gegenüber sonstigen Bundesorganen und -einrichtungen klargestellt, dass das Informationsfreiheitsgesetz nur Anwendung findet, soweit öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrgenommen werden. Diese Regelung erfasst insbesondere den Bundestag, der nach der amtlichen Begründung zum Entwurf des Informationsfreiheitsgesetzes (BTDrucksache 15/4493 S. 8) in dem spezifischen Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten (insbesondere Gesetzgebung, Kontrolle der Bundesregierung, Wahlprüfung, Wahrung der Rechte des Bundestages und seiner Mitglieder - z. B. in Immunitätsangelegenheiten, bei Petitionen und bei Eingaben an den Wehrbeauftragten -, parlamentarische Kontakte zu in- und ausländischen sowie supranationalen Stellen) vom Informationszugang ausgenommen bleiben. Daher besteht nach der Rechtsprechung der Kammer gegenüber dem Bundestag kein Anspruch auf Zugang zu den Informationen, die der Petitionsausschusses bei der Prüfung und Bescheidung von Petitionen im Sinne des Art. 17 GG erlangt hat (vgl. Urteil der Kammer vom 10. Januar 2008 - VG 2 A 112.07 -; vgl. zum Petitionsausschuss des Abgeordnetenhauses und zu § 2 Abs. 1 S. 2 IFG Bln auch OVG Berlin, Beschluss vom 18. Oktober 2000 - OVG 2 M 15.00 - DVBl. 2001, 313 f., und Beschluss der Kammer vom 14. September 2009 - VG 2 K 153.09 -; vgl. ferner Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, 2006, § 1 Rn. 60).
- 17 Demgegenüber haben die Behörden des Bundes in den Petitionsverfahren vor dem Bundestag keine besondere Rechtsstellung, die es rechtfertigen könnte, ihre Stellungnahmen vom Informationszugang auszunehmen; dies gilt auch im Hinblick darauf, dass sie auf Aufforderung durch den Petitionsausschuss erstellt wurden. Nach § 1 des Gesetzes über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages (Gesetz nach Artikel 45c des Grundgesetzes) vom 19. Juli 1975 (BGBl. I S. 1921) obliegt der Bundesregierung und den Behörden des Bundes die Verpflichtung, dem Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages Akten vorzulegen, Auskunft zu erteilen und Zutritt zu ih-

ren Einrichtungen zu gestatten. Sie haben dabei nicht mehr Rechte als der Petent, sondern stehen ihm grundsätzlich gleichberechtigt und nicht in einem Verhältnis der Über- und Unterordnung gegenüber (vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 9. August 2007 - BVerwG 1 WB 16/07 - und 28. April 2009 - BVerwG 1 WB 78/08 -, jeweils bei Juris). Dabei ist es unerheblich, dass grundsätzlich aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG die verfassungsrechtliche Pflicht der Bundesregierung folgt, Informationsansprüche des Deutschen Bundestages zu erfüllen, und dass der Inhalt dieser Pflicht Gegenstand eines Organstreitverfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht sein kann (vgl. dazu z.B. BVerfG, Beschluss vom 1. Juli 2009 - 2 BvE 5/06 - bei Juris). Denn im Petitionsverfahren vor dem Bundestag handelt das jeweils zuständige Ministerium nicht für die Bundesregierung als Verfassungsorgan, sondern erfüllt als eine Behörde des Bundes seine Informationspflicht auf der Grundlage des Gesetzes nach Artikel 45c des Grundgesetzes. Insofern unterscheidet sich die Rechtsstellung eines Ministeriums im Petitionsverfahren nicht wesentlich von seiner Rechtsstellung etwa in einem Klageverfahren. In beiden Fällen nimmt es typische Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahr, die in ihrem Wesensgehalt nicht dadurch verändert werden, dass das Verfahren selbst Ausfluss von Grundrechten ist.

- 18 Der Umstand, dass die Stellungnahme des Bundesjustizministeriums zu den Akten des Petitionsausschusses genommen und damit Bestandteil der Petitionsakte wird, verändert die rechtliche Einordnung der öffentlich-rechtlichen Verwaltungstätigkeit nicht. Dies zeigt erneut der Vergleich mit einem Klageverfahren; die Klageerwiderung eines Ministeriums ist öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit und wird nicht dadurch zur Rechtsprechung, dass diese Klageerwiderung zur Gerichtskate genommen wird. Aus Art. 17 GG ergibt sich insoweit nichts anderes. Daher kann die Ausfertigung oder Ablichtung eines Bestandteils der Akte des Petitionsausschusses in einem anderen Zusammenhang ohne weiteres frei zugänglich sein. So ist auch die Begründung der Vorlage des Petitionsausschusses in dem Petitionsverfahren des Herrn M... vom Bundestag selbst veröffentlicht worden (<http://www.bundestag.de/bundtag/a...>). Soweit die Beklagte bestreitet, dass es sich dabei um eine öffentliche Petition handelte, ist ihr Vorbringen im Hinblick auf die vorliegende Veröffentlichung nicht nachvollziehbar.
- 19 Eine andere rechtliche Bewertung folgt auch nicht daraus, dass sich die Stellungnahme des Bundesministeriums der Justiz mit der Frage befassen musste, ob gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht. Nach der bisherigen Rechtsprechung der Kammer (Urteile vom 17. Dezember 2009 - VG 2 A 109.08 -, bei Juris, und vom 16. Januar 2008 - VG 2 A 68.06 -; anders wohl OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 6. November 2008 - OVG 12 B 50.07 -, bei Juris) kann die Ausarbeitung und Vorbereitung einer Gesetzesvorlage der Bundesregierung zwar grundsätzlich Regierungstätigkeit sein. Davon wird jedoch nicht jegliche Prüfung und Erwägung eines Handlungsbedarfs der Bundesregierung in den für das jeweilige Rechtsgebiet federführenden und mitprüfenden Bundesministerien erfasst, sondern allein die Wahrnehmung des Gesetzesinitiativrechts der Bundesregierung aus Art. 76 Abs. 1 GG. Das Gesetzesinitiativrecht wird erst dann berührt, wenn die zuständige Ministerin oder der zuständige Minister die Entscheidung trifft, ob, gegebenenfalls wann und in welcher Weise die Planung eines Gesetzesvorhabens begonnen und umgesetzt wird. Demgegenüber stellt die Sammlung von Tatsachen und deren Aufbereitung und Bewertung zur Vorbereitung einer ministeriellen Entscheidung über das „Ob“ der Einleitung eines Gesetzesvorhabens als solche noch keine Regierungstätigkeit im Sinne politischer Staatslenkung dar. In diesem Sinne ist auch die Stellungnahme des federführenden Bundesministeriums in einem Petitionsverfahren, das auf ein gesetzge-

berisches Handeln des Deutschen Bundestages gerichtet ist, bei der Bewertung, ob nach den Erkenntnissen des Ministeriums insoweit Handlungsbedarf besteht, als Verwaltungstätigkeit anzusehen. Aus dem Vorbringen der Beklagten ergeben sich keine Hinweise, dass die Bundesjustizministerin Veranlassung gesehen haben könnte, einen Gesetzentwurf der Bundesregierung durch ihr Ministerium vorbereiten zu lassen. Vielmehr lässt die öffentlich zugängliche Vorlage des Petitionsausschusses zu der Entscheidung des Bundestags vom 26. Juni 2008 über die Petition des Herrn M... den Schluss zu, dass auch das Bundesministerium der Justiz in seiner Auskunft davon ausgegangen ist, dass die von den Petenten dargestellte Problematik in den einschlägigen Bundesgesetzen berücksichtigt und abschließend geregelt ist.

- 20 Soweit die Beklagte meint, die Tätigkeit des Petitionsausschusses sei generell vertraulich, zeigt bereits die Richtlinie des Petitionsausschusses über die Behandlung von öffentlichen Petitionen (<http://...pdf>) dass die Auffassung der Beklagten in dieser pauschalen Form nicht zutreffen kann. Vielmehr soll durch diese Form der Petition ein öffentliches Forum zu einer sachlichen Diskussion wichtiger allgemeiner Anliegen geschaffen werden, in dem sich die Vielfalt unterschiedlicher Sichtweisen, Bewertungen und Erfahrungen darstellt (Richtlinie des Petitionsausschusses über die Behandlung von öffentlichen Petitionen, S. 1, a.a.O.). Im Übrigen wird die Vertraulichkeit des Petitionsverfahrens selbst nicht dadurch berührt, dass Bestandteile der Akten des Petitionsausschusses in anderen Ausfertigungen öffentlich zugänglich sein können. Denn vom Informationszugang ausgenommen sind nur die jeweilige Zusammenstellung aller eingeholten Informationen und die darauf beruhende umfassende Bewertung der Petition. Außerhalb der vom Informationszugang generell ausgenommenen Verfahren (wie Petitionen und Klageverfahren) sind nach der Systematik des Informationsfreiheitsgesetzes auch vertrauliche Vorgänge nicht allgemein geschützt. Vielmehr sind insoweit in §§ 3 ff. IFG Ausschlussgründe geregelt, die dem Schutz öffentlicher und privater Interessen dienen (vgl. dazu BTDrucksache 15/4493 S. 8). Besteht danach ein Anspruch auf Informationszugang zum Teil, ist nach § 7 Abs. 2 Satz 1 IFG dem Antrag in dem Umfang stattzugeben, in dem der Informationszugang ohne Preisgabe der geheimhaltungsbedürftigen Informationen oder ohne unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand möglich ist. Entsprechendes gilt nach § 7 Abs. 2 Satz 2 IFG, wenn sich der Antragsteller in den Fällen, in denen Belange Dritter berührt sind, mit einer Unkenntlichmachung der diesbezüglichen Informationen einverstanden erklärt. Die darlegungspflichtige Beklagte hat allerdings insoweit keine Ausschlussgründe vorgetragen.
- 21 Dem Kläger ist der Informationszugang gemäß § 1 Abs. 2 IFG im Wege der Überlassung von Ablichtungen der Stellungnahmen zu gewähren. Nach der genannten Vorschrift kann die Behörde Auskunft erteilen, Akteneinsicht gewähren oder Informationen in sonstiger Weise zur Verfügung stellen (Satz 1). Begehrt der Antragsteller – wie hier – eine bestimmte Art des Informationszugangs, so darf dieser nur aus wichtigem Grund auf andere Art gewährt werden (Satz 2). Als wichtiger Grund gilt insbesondere ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand (Satz 3). Die Darlegungslast für das Vorliegen eines wichtigen Grundes trägt – schon wegen des Regel-Ausnahmeverhältnisses von Antragsbegehren und wichtigem Grund – die Behörde (vgl. auch BVerwG, Urteile vom 6. Dezember 1996 - BVerwG 7 C 64.95 - BVerwGE 102, 282 <288> und 25. März 1999 - BVerwG 7 C 21.98 - BVerwGE 108, 369 < 378 f.>, jeweils zu § 4 Abs. 1 Satz 2 UIG a. F.). Hat eine Behörde – wie hier – keine wichtigen Gründe dargelegt, die dem begehrten Informationszugang entgegenstehen, dann besteht auch ein Rechtsanspruch.

- 22 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidungen über die vorläufige Vollstreckbarkeit und die Abwendungsbefugnis beruhen auf § 167 VwGO, § 708 Nr. 11, § 711 Satz 1 und 2 i.V.m. § 709 Satz 2 ZPO.
- 23 Die Berufung ist gemäß § 124a Abs. 1 Satz 1 VwGO zur Klärung zur Frage zugelassen (vgl. § 124a VwGO i.V.m. § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO), ob die Stellungnahme eines Bundesministeriums in einem Petitionsverfahren beim Deutschen Bundestag vom Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 IFG ausgeschlossen ist.
- 24 **Beschluss**
- 25 Der Wert des Streitgegenstandes wird gemäß §§ 39 ff., 52 f. des Gerichtskostengesetzes auf 5.000 Euro festgesetzt.