

03.11.2011 – Ein Bericht zur Verhandlung und Entscheidung, Bundesverwaltungsgericht – BVerwG 7 C 4.11, 7 C 2.11 und 7 C 3.11 – Urteil vom 03.11.2011 *

Die Pflichten aus § 1 Informationsfreiheitsgesetz (IFG) und Artikel 5 Grundgesetz, Meinungs- und Pressefreiheit gelten grundsätzlich auch für die gesamte Tätigkeit der Bundesministerien und der Bundesregierung **

Ein guter und hoffentlich folgenreicher Tag für den repräsentativen und freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat im wahrsten Sinne – eine scharfe Rüge und deutliche Pflichtenmahnung für das Bundesjustizministerium unter der Leitung von Sabine Leutheusser-Schnarrenberger (FDP) und die „schwarz-gelbe“ Bundesregierung (CDU/CSU/FDP).

Mit ihrer Revisionsbegründung hatte das beklagte Bundesministerium der Justiz anmaßend, rechtsstaatsentfremdet und hoch gepokert und dazu ein wahres Feuerwerk juristischer Nebelkerzen abgeschossen. Sobald sich der Rauch aber verzogen hatte, blieb davon schlicht nichts übrig; denn es bleibt dabei, mehr denn je:

Repräsentative Demokratie sichert zwar die Entscheidungskompetenz der gewählten Volksvertreter, meint aber nicht, dass es dem einzelnen unmöglich gemacht werden muss, parlamentarische Vorgänge nachzuvollziehen, im Einzelnen zu verstehen und gegebenenfalls gar - mit Hilfe der Öffentlichkeit - zu kontrollieren. Ansonsten würden auch wesentliche Bereiche der Rundfunk- und Pressefreiheit eliminiert.

Ohnehin ist die parlamentarische Demokratie in besonderer Weise auf Kommunikation, Offenheit und damit letztlich auch auf Kontrolle von Fehlentwicklungen im parlamentarischen Bereich angewiesen und **legitimiert sich gegenüber dem Volk nur in dieser Weise.**

Dagegen läuft die Stellungnahme der Beklagten (BMJ) auf die Installation einer abgeschotteten Parlamentarier- und Behördenkaste hinaus, der es ermöglicht werden soll, ein autokratisches System zu installieren. **Mit dem demokratischen Rechtsstaat des Grundgesetzes ist ein solches Trachten und Treiben jedoch eindeutig nicht vereinbar.** Dies hat das Bundesverfassungsgericht immer wieder in aller Klarheit unmissverständlich zum Ausdruck gebracht. ***

Soweit und so kurz könnte man die Verfahren, die mündliche Verhandlung und das Ergebnis resümieren; aber dabei sollte man es keinesfalls belassen. Denn während sich alle Augen, Kameras und Ohren auf die Kautelen zur „EURO-Krise“ richteten, spielte sich vor dem Bun-

(wwd, 07.11.2011, Leipzig)

*] Siehe: [Pressemitteilung des BVerwG Nr. 92/2011 vom 03.11.2011](#)

**] Anmerkung: Auch wenn hier der Terminus „gesamte Tätigkeit“ vom BVerwG im Leitsatz verwendet wird (s.*), ist aber weiterhin zwischen „gubernativer“, also regierender bzw. politischer „Entscheidungstätigkeit – einerseits – und leitender/lenkender Verwaltungs- bzw. Administrativtätigkeit – andererseits – zu differenzieren; ob und inwieweit die ausführliche schriftliche Urteilsbegründung hier noch detaillierter ausdifferenziert und den sich ggf. ergebenden Konsequenzen bleibt abzuwarten und weiterer rechtswissenschaftlicher Aufarbeitung vorbehalten; (vgl. unten, S. 7, Abs. 11/12 und Rn. 4/5/6). Am Kern der deutlichen höchstrichterlichen Klarstellung ändert dies aber ebenso wenig als auch die entscheidenden Rechtsfragen abgearbeitet sind (vgl. unten, ab Seite 5).

***] Vgl. nur:

1.) Parlamentarische Rechte auf Information über abgeschlossene Vorgänge scheiden gemäß Art. 23 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein nicht von vorneherein deshalb aus, weil es sich um Informationen aus dem Bereich der Willensbildung der Regierung handelt. Ob die Vorlage von Akten aus diesem Bereich die Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Regierung beeinträchtigen würde, lässt sich nur unter Berücksichtigung der jeweiligen Umstände feststellen.

2.) Dem parlamentarischen Informationsinteresse kommt besonders hohes Gewicht zu, soweit es um die Aufdeckung möglicher Rechtsverstöße und vergleichbarer Missstände innerhalb der Regierung geht.

Leitsätze aus: [Beschl. v. 30.03.2004 – BVerfG 2 BvK 1/01 – BVerfG, Homepage.](#)

desverwaltungsgericht ein „mit allen Wassern gewaschener“ ebenso hartnäckiger wie für das praktische und reale Leben von jedermann in der Demokratie maßgeblicher und fundamentaler Rechtsstreit ab. Nicht zuletzt mit dem ebenso unverständlichen wie pikant-anrühigen „Detail“, dass ausgerechnet eine liberale Justizministerin, allzumal vertreten durch einen auf Steuerzahlers Kosten extra noch dotierten Rechtsprofessor außerhalb des Justizministeriums eine schon unverantwortlich abenteuerliche „Attacke gegen den Rechtsstaat ritt“.

Dabei ging es um nicht mehr oder weniger als um die zentrale Frage, ob überhaupt, und wenn ja, wieweit sich die herrschende „Politiker- und Bürokratenkaste“ durch blanke, wenn auch subtil gestaltete Informationsverweigerung der Demokratie- und Rechtskontrolle *grundsätzlich* entzieht, und sie letztlich auch die fundamentalen Postulate von Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit zum schlichten Zwecke der Kontrollverweigerung aushebelt und wertlos macht: Zurück in die dunkle Vergangenheit, zum autokratischen Obrigkeitsstaat, gleich so, als ob gerade wir in Deutschland nun noch immer nicht genug bitter gelernt hätten.

Und hierbei sollte sich niemand von den vielleicht ihn gerade nicht interessierenden konkreten Details der 3 verschiedenen Verfahren, den feinziselierten Rechtsformulierungen und Argumenten oder den nur scheinbar harmlosen Vorgängen und Vorgehensweisen „Sand in die Augen streuen“ lassen. Denn gerade in dieser „harmlosen“ Subtilität versteckt sich jene auf jedermann durchschlagende Effektivität, die angefangen beim gelehrten Rechtsprofessor über die Journalistin bis hin zur ungelernten Zeitarbeitskraft jenes, häufig nur diffus empfundene Ohnmachtsgefühl auslöst, das heute die weitverbreitete Staats- und Politikverdrossenheit in Wahrheit bewirkt. Salopp gewendet: „Da kanns ´de eh nischt machen oder ändern, auch nicht durch´s wählen“. Insoweit auch, gleichsam stellvertretend symptomatisch, dass trotz der Bedeutung *auch in eigener Sache* offenkundig die versammelten deutschen Medien vor allem durch Abwesenheit, unterlassene Berichterstattung und mit Desinteresse „glänzten“; oder sind auch sie schon von der Subtilität schlicht überfordert ?

Zurück zum zentralen Kern der Sache, der zugleich Anlass für die partielle Zusammenlegung der Verfahren (u.a. zum Kindschaftsrecht, zum Rehabilitierungsrecht etc..) war,

vgl. ausführlich: [Vorschau und Hintergrund zu – BVerwG 7 C 4.11 –](#) . ****

Verdichtet: In jedem Falle gab es (daher) mehr oder weniger Anlass und Verdachtsmomente, dass in den Fällen zum Nachteil der Betroffenen und unzulässig in „geeignet subtiler“ Weise „gemauschelt“ worden war; Folge: energisches Nachfassen, u.a. durch Auskunfts- und Informations-Herausgabeverlangen. Reaktion: „Subtile“ und „eigenwillige“ Abwehrargumentation

****] Auch unter:

[WiROZ, Beitrage, 2011.11.03.a](#)

sowie verweigernde Blockade durch die zuständigen Stellen.***** Schließlich und naturgemäße Konsequenz, der Gang zu den Gerichten, hier für den wohl eklatantesten Fall – BVerwG 7 C 4.11 –, in der ersten Instanz, Urteil vom 22. 04. 2010 - [VG Berlin 2 K 98.09](#) -. Das beklagte und zu recht unterlegene Ministerium ging in die Berufung und verlor wieder; wobei das OLG Berlin-Brandenburg trotz eindeutiger Rechtslage wie Entscheidung zumindest in der mündlichen Verhandlung für Verfahrensbeobachter etwas zu viel Verständnis für das Autokratieansinnen der Beklagten unverkennbar aufscheinen ließ, Urteil vom 05.10.2010 - [OVG Berlin-Bbg 1 B 13.10](#) - :***** Damit war die Sache wegen der Eindeutigkeit und der bis hierhin schon vollständig erschöpfend erörterten Rechtsdetails – so sollte man meinen (vgl. vorst. OLG) – bereits abschließend „ausgepaukt“; ein günstigeres Ergebnis für das beklagte Bundesministerium der Justiz noch nicht einmal am Horizont zu erahnen.

Es muss dahingestellt bleiben, welcher „Kobold“ nun das Bundesjustizministerium „beriet“ oder ob dies einer Abstimmung und Entscheidung gar im Bundeskanzleramt entstammt. Offenkundig ist nur, dass der „Apparat“ sich in „Mark und Nerv“ (dazu unten mehr) seiner gesamten Tätigkeit getroffen fühlte und den Einsatz von „Kavallerie und Artillerie“ zur Verteidigung anordnete. Ein nunmehr sorgfältig ausgewählter und beauftragter externer Rechtsexperte fuhr „schweres Geschütz auf“ und ließ mit einem 50ig seitigen Revisionsklageschriftsatz eine ganze Salve von rechtlichen wie von verfassungsrechtlich schwergewichtigen Argumenten gegen die bisher stattgebenden VG- und OVG-Entscheidungen „abfeuern“, die behaupteten und belegen sollten, die Funktionsfähigkeit, Eigenverantwortlichkeit und Verfahrenshoheit, ja letztlich die Tätigkeit der repräsentativen Demokratievertreter an sich sei hierdurch elementar gefährdet, wenn nicht gar unmöglich gemacht.

Nun, nach dem Vorliegen der Entscheidung des BVerwG vom 3. November machte all dies herzlich wenig Eindruck auf den Senat. In einer beachtlich souverän geführten mündlichen Verhandlung, die teilweise vorbildhaft, fast schon lehrbuchartig ablief, wurden die minutiös vorbereiteten Einzelpunkte ebenso erschöpfend abgearbeitet. Wobei den feinsinnigen Zwischentönen des Senats mehr als einmal deutliche Zurechtweisungs- als auch Kritiktöne an die „Vertreter“ der *repräsentativen* Demokratie und ihrer Verfahrensführung zu entnehmen waren.

Leider ist es an dieser Stelle (auch schon aus Platzgründen) weder möglich noch erlaubt, die fast 3-stündige Verhandlung wiederzugeben; noch ist es aus Gründen des Urheberrechts zulässig, die Schriftsätze, „Begründungen“ des Bundesjustizministeriums bzw. des beauftragten Vertreters im Revisionsklageverfahren beim Bundesverwaltungsgericht hier zu veröffentlichen. Aber ist es uns gelungen, die Veröffentlichungsfreigabe für wesentliche Passagen der schriftlichen Argumentation des obsiegenden Ausgangsklägers wie Revisionsbeklagten zu er-

*****] Vgl. auch, [Tomik, „Stumpfe Wunderwaffe gegen Korruption“, F.A.Z. vom 03.04.2006 – faz.net, homepage.](#)

*****] Mehr als befremdlich in dieser Verhandlung war auch, dass ein bisher weder Beteiligter noch vom Petitionsausschuss des Bundestages bevollmächtigter oder sonstwie autorisierter Vertreter der (lediglichen) *Bundestagsverwaltung* als quasi eigenständiger (beklagter) Beteiligter auftrat, dem Vertreter des beklagten BMJ beitrug, ohne dass das Gericht dessen Rolle klärte oder ihn zurückwies (im Revisionsverfahren vor dem BVerwG begnügte sich indes die *Bundestagsverwaltung* mit einer Zuhörerrolle – ob freiwillig, sei dahingestellt).

langen. Die unten angefügten und *in der Tat lesens- wie beachtenswerten* Auszüge geben dabei nicht nur einen atmosphärischen Eindruck wieder, sondern spiegeln sie recht nahe sowohl den detaillierten Verhandlungsablauf ab, als sie auch die inhaltliche Abarbeitung und zu recht ergangene Entscheidung in der Sache selbst nachvollziehbar ergänzen. Zunächst sei aber noch die Entscheidung des 7. Senats mit (bisher vorliegender kurzer) Begründung vorangestellt:

Leitsatz: **[Das] Informationsfreiheitsgesetz gilt grundsätzlich
für die gesamte Tätigkeit der Bundesministerien**

Ein Bundesministerium darf den Antrag auf Zugang zu amtlichen Informationen - hier hausinterne Unterlagen zu einem Gesetzgebungsverfahren sowie Stellungnahmen gegenüber dem Petitionsausschuss - nicht mit der Begründung ablehnen, dass die Unterlagen die Regierungstätigkeit betreffen.

Im ersten Fall begehrt der Kläger Einsicht in Unterlagen des Bundesjustizministeriums zur Frage der Reformbedürftigkeit des Kindschaftsrechts. Anlass für die Untersuchungen und Überlegungen war ein Prüfauftrag des Bundesverfassungsgerichts, der sich mittlerweile durch eine weitere Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts erledigt hat. Im Streit waren zuletzt noch interne Vorlagen für die Ministerin. Im zweiten Fall verlangt der Kläger Zugang zu Stellungnahmen des Bundesjustizministeriums, die dieses in zwei mittlerweile abgeschlossenen Petitionsverfahren gegenüber dem Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages abgegeben hat. Diese Petitionen betrafen über den Einzelfall hinausgehende Fragen zur Rehabilitierung der Opfer der so genannten Boden- und Industriereform in der damaligen SBZ. Die Kläger berufen sich auf das Informationsfreiheitsgesetz, das grundsätzlich jedermann gegenüber Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen gewährt.

Das Bundesverwaltungsgericht hat die den Klagen stattgebenden Entscheidungen der Vorinstanzen bestätigt und die Revisionen der beklagten Bundesrepublik zurückgewiesen. Das Bundesjustizministerium gehöre zu den zur Auskunft verpflichteten Behörden. Eine Unterscheidung zwischen dem Verwaltungs- und dem Regierungshandeln eines Ministeriums sei im Gesetz nicht angelegt und auch nach dem Gesetzeszweck nicht gerechtfertigt. Es komme auch nicht darauf an, dass das Ministerium mit der Abgabe einer Stellungnahme gegenüber dem Petitionsausschuss eine verfassungsrechtliche Verpflichtung erfülle. Auch die im Gesetz geregelten Versagungsgründe stünden dem Anspruch der Kläger nicht entgegen. Insbesondere könne sich das Ministerium hier nicht auf den Schutz der Vertraulichkeit von Beratungen berufen.

(vgl. [Pressemitteilung des BVerwG Nr. 92/ 2011 vom 03.11.2011](#))

Zu den Einzelheiten in Auszügen:

>>>

- 1 Zur Begründung des Antrages, die Revision zurückzuweisen, sei zunächst Bezug genommen auf den Vortrag gegenüber den beiden Vorinstanzen, welche der Klage auf Informationszugang zu der streitbefangenen Stellungnahme des Bundesministeriums der Justiz (BMJ) zu Recht stattgegeben und die Berufung des BMJ gegen das Urteil [mit der Folge der Informations-Herausgabeverpflichtung] des Erstrichters zurückgewiesen haben. Im Übrigen geben die Ausführungen der Revisionsbegründung des BMJ Anlass, vorab auf folgendes hinzuweisen:
- 2 Die Beklagte versucht ohne Erfolg, die hier streitgegenständliche Stellungnahme des BMJ, die sich mit zwei Einzelfällen stalinistischen Terrors im Rahmen der menschenverachtenden Repression in der Epoche der Errichtung der „Diktatur des Proletariats“ in der früheren SBZ ... befasst, und die offensichtlich das Ziel verfolgte, die dafür gesetzlich vorgesehene Rehabilitation zu behindern, indem sie dieses Unrecht systematisch als bloße entschädigungslose Eigentumsschädigung - „Enteignung“ - kleingeredet hat, als spezifisches Regierungshandeln eines Verfassungsorgans zu stilisieren, deren Entweichen aus dem engen *Forum internum* zwischen BMJ und Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages die vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen beiden Organen *geradezu bis ins Mark treffe* und welches mit allen nur denkbaren juristischen Winkelzügen aus dem Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) heraus eskamotiert werden müsse. Mit der Herausgabe der Stellungnahme würde mutwillig die Funktionsfähigkeit, Eigenverantwortlichkeit und Verfahrenshoheit des Petitionsausschusses zerstört. Zudem wird in auffällender Redundanz die bis aufs Äußerste gefährdete Aufklärungs- und Rechtsbefriedigungsfunktion dieses Ausschusses reklamiert.
- 3 Bei einer derart auf über 50 Seiten ausgebreiteten Larmoyanz gilt es doch einmal festzuhalten: Hätten das BMJ und das Bundesministerium der Finanzen (BMF) in den vergangenen 20 Jahren in ihren zahlreichen Stellungnahmen gegenüber Gerichten und Behörden auch nur einen Bruchteil des Verständnisses, das die Beklagte nunmehr für die elementare Gefährdung des einvernehmlich ungestörten und von Bürgern möglichst fernzuhaltenden Funktionsmechanismus zwischen BMJ und Petitionsausschuss einfordert, für das Tausenden von Opfern des Marxismus-Leninismus angetane schwerste, menschenverachtende Unrecht entgegengebracht, wäre dieses besonders dunkle Kapitel deutscher Unrechtsgeschichte nicht noch weiterhin unaufgearbeitet.[1] Hier freilich waren sich beide Ministerien nach allen dazu vorliegenden Erkenntnissen nicht zu schade, alle nur denkbaren Ausflüchte und Winkelzüge bis hin zur systematischen Fälschung des tatsächlichen Verfolgungssachverhalts in Stellung zu bringen, um die gesetzlich vorgesehene Aufarbeitung kommunistischen Unrechts gezielt zu hintertreiben.

1] Vgl. hierzu nur das *erst 1997* erfolgte Eingeständnis über die Kenntnis solcher Willkürakte, das mit scharfem Blick gelesen zugleich eingesteht, eigentlich habe man noch immer so keine rechte Ahnung (und wolle man sie auch nicht haben) in: [Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der SPD vom 26.03.1997, BT-Drucks. 13/7342;](#)

und das bei den schon eingeräumten Fakten – von 130.000 Massenverhaftungen mit rd. 55.000 Toten (wohlgemerkt, ohne die darüber hinaus ausgesprochenen Todesurteile einschl. in den „Waldheimer-Prozessen“ - die korrekten Zahlen werden bis heute nicht ermittelt !) – im unheilbaren Widerspruch zu den in den *Stellungnahmen* behaupteten unverantwortlich verharmlosten, ja gezielt verfälschten Sachverhalten steht;

vgl. ergänzend nur: Materialien der Enquete-Kommission des Dt. Bundestages, Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland (12. Wahlperiode des Dt. Bundestages), Bd. IV (1995), S. 337;

Wasmuth/Kempe, „Schwerwiegende rechtsstaatliche Defizite...“ ZOV 2008, 232ff. = **WiROZ**,

- 4 Für den Vortrag der Beklagten kann aber auch schon deshalb nicht das geringste Verständnis Platz greifen, weil aus ihm die Gedankenwelt eines längst untergegangenen Obrigkeitsstaates mit autokratischen Zügen aufscheint, die im demokratischen Rechtsstaat des Grundgesetzes mit seiner auf Kommunikation, Transparenz, Offenheit und Partizipation gegenüber dem Bürger ausgerichteten Zielrichtung schlicht nichts verloren hat. Vor diesem Hintergrund lässt sich der vorliegende Fall zweifellos nicht unter den professionellen Umgang mit Akteneinsichtsgewährungen verbuchen, den der Prozessbevollmächtigte der Beklagten höheren staatlichen Stellen ausgerechnet im für seine besonders „(un-)rechtsstaatliche“ Aufarbeitung kommunistischen Unrechts bekannt gewordenen Bundesland Mecklenburg-Vorpommern attestieren zu können meint.
- 5 Nach diesen notwendigen grundlegenden Eingangsklarstellungen ist in der Sache zum Vortrag der Beklagten folgendes auszuführen:

I. Stellungnahme des BMJ als Handeln einer Behörde i.S. von § 1 I 1 IFG

- 6 Auf dem Boden der der Revisionsbegründung vorangestellten und dann im weiteren Verlauf immer wieder abgearbeiteten rechtspolitischen Forderungen, die so weder in der geltenden Verfassungsordnung noch gar im IFG ihren Niederschlag gefunden haben, meint die Beklagte zunächst mit unterschiedlichsten Argumenten bestreiten zu können, dass das BMJ vorliegend überhaupt die verfügungsberechtigte, zuständige Behörde i.S. von § 1 I 1 IFG sei.

1. Passivlegitimation

- 7 Dazu meint die Revisionsklägerin zunächst, passiv legitimierte Behörde i.S. von § 1 I 1 IFG könne nur der jeweilige Rechtsträger sein, der nach außen die jeweiligen Fachbefugnisse im Bereich der Information wahrnehme. Insofern trägt sie vor, eine Behörde sei lediglich Organ eines Rechtsträgers und als solches nicht Träger von Rechten und Pflichten. Selbst wenn einer Behörde als solche zwar keine Rechtspersönlichkeit zukommt, kann ihr der Gesetzgeber gleichwohl im Rahmen ihres Kompetenzbereichs Rechte und Pflichten zuordnen, die sie dann für den Rechtsträger wahrnimmt, dem sie angehört. Klassisches Beispiel dafür ist die Anordnung der Beteiligungsfähigkeit von Landesbehörden in § 78 I Nr. 2 VwGO im Verwaltungsrechtsstreit, wenn sie das Landesrecht vorsieht. [2]
- 8 Ebenso begründet aber § 1 I 1 IFG eine Verpflichtung nicht nur des Rechtsträgers, dem eine Be-

Beitrage, 2008.10.31.a mit weiteren umfangreichen Nachweisen.

hörde angehört, sondern gegenüber der Behörde selbst. Vor diesem Hintergrund erscheint es - einmal zurückhaltend formuliert - unverständlich, wenn die Beklagte meint, die Passivlegitimation könne nur von dem Rechtsträger des BMJ ausgeübt werden.

2. Handeln des BMJ als Behörde

- 9 Die Beklagte trägt des Weiteren vor, nicht jede Behörde sei passivlegitimiert, die im Besitz amtlicher Informationen sei. Vielmehr könne sich ein Recht auf Informationszugang nur gegenüber der zuständigen, Verfügungsbefugten Behörde ergeben. Das BMJ habe indes nicht als Behörde, sondern als Teil des Regierungsapparats operiert. Verfügungsberechtigte Stelle sei im Übrigen allein der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages.

a) Zuständigkeit

- 10 Inwieweit diese Aussagen zutreffen, kann hier letztlich offen bleiben. Jedenfalls ist das BMJ die für das verwaltungs- und das strafrechtliche Rehabilitierungsrecht zuständige oberste Bundesbehörde. Es ist damit dafür zuständig, Stellungnahmen in Erfüllung des Informationsrechts des Petitionsausschusses, das gegenüber der Bundesregierung als Spitze der Verwaltungshierarchie besteht, abzugeben.[3] Damit ist allein das BMJ die für die Erstellung der Stellungnahme zuständige Stelle.

b) Keine Regierungstätigkeit

- 11 Die Beklagte verwendet großen argumentativen Aufwand, um die Abgabe der Stellungnahme des BMJ nicht als Handeln einer Behörde i.S. von § 1 I 1 IFG, sondern als vermeintlich von § 1 I 1 IFG nicht erfasstem Regierungshandeln erscheinen zu lassen. Dabei kann letztlich offen bleiben, ob auch spezifisches Regierungshandeln in den Anwendungsbereich des IFG fällt, weil die hier allein streitgegenständliche Stellungnahme erkennbar bloßes Verwaltungshandeln ohne jeden gubernativen Einschlag darstellt.

aa) Behördenbegriff des IFG

- 12 Mit der Beklagten ist zwar davon auszugehen, dass der nicht näher bestimmte Behördenbegriff des § 1 I 1 IFG dem funktionalen, in § 1 IV VwVfG bestimmten Begriff entspricht. Das ist übrigens ganz unstrittig [4] und muß daher auch wegen der insofern bestehenden Aussagen in den Gesetzesmaterialien [5] nicht erst mit großem Aufwand begründet werden.[6]

2] Vgl. dazu nur: Kopp/Schenke, VwGO, 17. Aufl., 2011, § 78, Rn. 10; § 61, Rn. 13f.

3] Vgl. nur: Magiera, in: Sachs, GG, 5. Aufl., GG, 2009, Art. 45c, Rn. 10; Brocker, in: Epping/Hillgruber, GG, 2009, Art. 45c, Rn. 6

4] Vgl. nur: Schoch, IFG, 2009, § 1, Rn. 78 m. weit. Nachw.

5] Vgl. nur: Begründung der Bundesregierung zum Entwurf des Informationsfreiheitsgesetzes, BT-Drucks. 15/4493, S.7.

6] Vgl. aber noch ergänzend zum materiellen Behördenbegriffs- und Verwaltungshandeln-Verständnis, Begründung zum VwRehaG, BT-Drucks. 12/4994, S. 21 Nr. 2 u. 3; sowie grundsätzlich zum materiellen Kernbereich des Rechts, der den

bb) Abgrenzung zur Regierungstätigkeit

- 13 Es ist außerdem zutreffend, dass Bundesminister grundsätzlich sowohl Regierungs- als auch Verwaltungsaufgaben zu erfüllen haben und dass sie deshalb über Regierungs- und Verwaltungskompetenzen verfügen.[7] Dabei ist aber ebenso anerkannt, dass ein Bundesministerium jedenfalls dann nur als oberste Bundesbehörde handelt, solange es nicht primär spezifisch verfassungsrechtliche Aufgaben, sondern solche der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt.[8] Insofern kann hier offen bleiben, ob dabei ein materieller Verwaltungsbegriff zugrunde zu legen ist, der sämtliche staatlichen Tätigkeiten mit Ausnahme der Rechtssetzung und der Rechtsprechung umfasst oder ob davon zusätzlich eine spezifische Regierungstätigkeit auszuscheiden ist, wie die Beklagte meint.
- 14 Was als öffentliche Verwaltung aufzufassen ist, stellt die Beklagte unter Berufung auf Wolff/Bachof/Stober/Kluth (Verwaltungsrecht I, 12. Aufl., 2007, § 3, Rn. 4ff., 20) zutreffend dar als *„zweckbestimmte, also insofern fremdbestimmte, nur teilplanende, selbstbeteiligt entscheidend ausführende und gestaltende Wahrnehmung der Angelegenheit von Gemeinwesen und ihrer Mitglieder als solchen durch die dafür bestellten Sachverwalter des Gemeinwesens. Fremdbestimmtheit der öffentlichen Verwaltung heißt, dass die Ziele, Zwecke und Kompetenzen der mit ihr vertrauten Personen und Organe sowie zumeist die Voraussetzungen und Grenzen der mit ihr betrauten Personen und Organe sowie zumeist die Voraussetzungen und Grenzen, Arten und Formen ihres Tätigwerdens durch Verfassung, Gesetze und Führungsmaßnahmen der Regierung vorbestimmt sind.“*

cc) Lediglich auf Gesetzesvollzug bezogene Stellungnahme des BMJ

- 15 Die vom Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages erbetene Auskunft bezog sich allein auf ein derart zu bestimmendes Handeln der öffentlichen Verwaltung. Es ging lediglich darum, dass sich zwei Personen an den Petitionsausschuss gewandt hatten, die bereits offenbar damit gescheitert waren, einen Anspruch auf verwaltungsrechtliche Rehabilitierung wegen ihrer Verfolgung durch den stalinistischen Terror in der SBZ vor den zuständigen Behörden und Gerichten durchzusetzen. Das BMJ sollte insofern erkennbar zu den gesetzlichen Voraussetzungen des Verwaltungsrechtlichen Rehabilitierungsgesetzes und den vermeintlichen Ausnahmetatbeständen (§ 1 I Sätze 2 und 3 VwRehaG), deren rechtlichen Hintergründe und Funktionsmechanismen und dem diese Tatbestände ausfüllenden Verfolgungsgeschehen in der SBZ Stellung nehmen. Die Stellungnahme erfolgte damit als reine Verwaltungsaufgabe in dem von der Beklagten beschriebenen Sinne. Es handelte sich dagegen per se nicht um eine staatsleiten-

Gerichten nicht entzogen werden darf, BVerfGE 22, 49 <73ff.>.

7] Vgl. nur: Kloepfer, Verfassungsrecht I. Grundlagen, Staatsorganisationsrecht, Bezüge zum Völker- und Europarecht, 2011, § 18, Rn. 197.

8] Vgl. Ronellenfitsch, in: Bader/Ronellenfitsch, VwVfG, 2010, § 1, Rn. 44; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 11. Aufl., 2010, § 1, Rn. 55; Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., 2011, § 22, Rn. 37.

de, auf politische Entscheidungen bezogene Tätigkeit, welche die Beklagte als Regierungstätigkeit qualifiziert wissen möchte.

- 16 Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus dem Umstand, dass sich das BMJ im Rahmen der Stellungnahme gegenüber dem Petitionsausschuss grundsätzlich auch mit der Frage eines gesetzgeberischen Handlungsbedarfs hätte befassen können. Dies folgt bereits daraus, dass nach dem Willen des Gesetzgebers sogar die „Vorbereitung von Gesetzen in den Bundesministerien als wesentlicher Teil der Verwaltungstätigkeit ... ebenfalls in den Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes“ fallen soll (Begründung der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Entwurf des Informationsfreiheitsgesetzes, BT-Drucks. 15/4493, S. 14). Dabei handelt es sich nicht nur um eine unverbindliche Rechtsmeinung der Entwurfsverfasser, sondern um die Bekundung eines ausdrücklichen Willens, wonach auch die Gesetzesvorbereitung in den Bundesministerien als Akt der Verwaltung aufgefasst und damit vom Anwendungsbereich des § 1 I 1 IFG erfasst werden soll.
- 17 Die bloße Vorbereitung von Gesetzesvorhaben in den Bundesministerien ist im Übrigen [auch] vom Grundgesetz *nicht* erfasst. Art. 76 I GG regelt vielmehr erst die formelle Einbringung, wobei der Normtext das Bestehen einer Gesetzesvorlage bereits voraussetzt.^[9] Dass die bloße Erarbeitung eines Gesetzesvorhabens kein spezifisches Regierungshandeln darstellt, ergibt sich im Übrigen daraus, dass Gesetzesvorhaben keineswegs nur in den Bundesministerien erarbeitet werden können, sondern ebenso etwa auch von Parteien, Rechtsanwaltskanzleien, Interessenverbänden oder Einzelpersonen. Die reine Gesetzesvorbereitung bewegt sich damit ausschließlich „im verfassungsrechtlich nicht definierten Kräftegeflecht ‚soziologischer Legislativkräfte‘“. ^[10] Tatsächliche politische Steuerungsfunktion im rechtlich verwertbaren Rahmen kommt solchen Ausarbeitungen daher erkennbar nicht zu. Dies gilt erst recht für eine im Vorfeld der Vorbereitung eines Gesetzesvorhabens verbleibende Vorüberlegung, ein Gesetz zu erarbeiten oder nicht. Von steuerndem Regierungshandeln lässt sich vielmehr erst ausgehen, wenn die Bundesregierung als maßgebliches Kollegialorgan ^[11] ein Gesetzesvorhaben i.S. von Art. 76 I GG in den Bundestag einbringt.^[12]
- 18 Von der Regierungstätigkeit kann aber erst recht keine Rede sein, wenn sich der eine Stellungnahme abgebende Beamte oder sonstige Mitarbeiter eines Bundesministeriums darauf beschränkt, lediglich zur geltenden Rechtslage und dem ihr angeblich zugrunde liegenden Sachverhalt zu äußern. Solches Vorgehen, das erkennbar ausschließlich den Gegenstand der streitbefangenen Stellungnahme ausmacht, bewegt sich ganz im Bereich des exekutiven Gesetzesvollzugs und weist nicht im Ansatz staatssteuerndes Handeln auf. Selbst eine tatsächlich ein-

^{9]} Masing, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Aufl., 2010, Art. 76, Rn. 2.

^{10]} Masing, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 76, Rn. 3.

^{11]} Vgl. zum verfassungsrechtlichen Begriff der Bundesregierung als Kollegialorgan: BVerfGE 11, 77 [85]; 26, 338 [395]

^{12]} Vgl. auch Maurer, Staatsrecht I. Grundlagen, Verfassungsorgane, Staatsfunktionen, 6. Aufl., 2010, § 14, Rn. 52.

gehend erwogene Ablehnung, eine gesetzliche Initiative zu ergreifen, ist eben nichts als die Ablehnung steuernden Handelns, steuert damit aber eben auch nichts und stellt deshalb allenfalls die Ablehnung spezifischen Regierungshandelns dar, womit dann lediglich eine bloßes Verwaltungshandeln begründende Stellungnahme abgegeben wird.

- 19 Bewegt sich die im Streit stehende Stellungnahme des BMJ dabei allein im Bereich des bloßen Gesetzesvollzugs - und nichts anderes lässt auch der ausführliche Vortrag der Beklagten erkennen -, hat das Ministerium damit allein Verwaltungsaufgaben wahrgenommen und deshalb als oberste Bundesbehörde gehandelt, die ohne weiteres vom Behördenbegriff des § 1 I 1 IFG erfasst wird. Daran ändert auch die abstrakte Möglichkeit nichts, dass Petitionsverfahren im Grundsatz zu Gesetzesinitiativen führen können, weil sie der Petitionsausschuss anregt oder weil die Regierung aufgrund der Fragestellungen des Ausschusses selbst Handlungsbedarf erkennt. Selbst solche Initiativen sind von den in Frage stehenden Petitionsverfahren freilich nicht einmal im Ansatz ausgegangen. Durch die bloße Möglichkeit von Regierungshandeln mutiert reines Verwaltungshandeln nicht zu einem steuernden Handeln der Bundesregierung.

dd) Lediglich im Verfassungsrecht wurzelnder Informationsanspruch des Petitionsausschusses

- 20 Im Übrigen greifen aber auch die umfangreichen Versuche der Beklagten nicht, die Stellungnahme des BMJ mit der Überlegung zu einem Regierungshandeln zu stilisieren, der Informationsanspruch des Petitionsausschusses ergebe sich nicht nur aus dem Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages, sondern unmittelbar aus dem Grundgesetz. Selbst wenn nicht in Abrede gestellt werden soll, dass sich der Informationsanspruch des Petitionsausschusses unmittelbar aus Art. 17, 45c GG ergibt und im Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages nur noch deklaratorisch ausformuliert wird, reicht die Begründung von Pflichten im Grundgesetz allein erkennbar nicht für die Annahme aus, das daraufhin erfolgende Handeln sei verfassungsrechtlicher Natur. Dies belegt schon das Recht des Petitionsausschusses, auf Sachverständige und Zeugen zurückzugreifen. Auch dieses Recht wurzelt nicht anders als der Informationsanspruch gegenüber der Bundesregierung im Grundgesetz. Dennoch liegt es auf der Hand, dass Sachverständige und Zeugen mit der Erfüllung dieser Pflicht selbst nicht verfassungsrechtlich handeln. Gleiches gilt für das Informationsrecht des Petitionsausschusses gegenüber Bundesbehörden außerhalb der Aufsicht der Bundesregierung, worauf schon das Berufungsgericht zu-

treffend hingewiesen hat. Dass dieses Informationsrecht in der Praxis des Petitionsausschusses von untergeordneter Bedeutung ist, ändert an der rechtlichen Ausgestaltung dieser erkennbar nicht verfassungsrechtlichen Tätigkeit entgegen der Auffassung der Beklagten nichts.

- 21 Verfassungsrechtlich ist das Handeln eines Trägers hoheitlicher Gewalt vielmehr erst dann, wenn sich dieses nach Verfassungsrecht richtet *und* [kumulativ] der Handelnde als spezifisches Verfassungsorgan tätig wird.[13] Das BMJ hat mit der Stellungnahme aber, wie oben eingehend dargelegt, ausschließlich als Verwaltungsorgan und damit nicht als Verfassungsorgan gehandelt.
- 22 Es gibt damit nicht den geringsten Anhaltspunkt für die Annahme, das BMJ habe mit der Abgabe der Stellungnahme als Regierungs- oder Verfassungsorgan und nicht bloß als Verwaltungsorgan der Bundesregierung gehandelt. Insofern steht ohne weiteres fest, dass das BMJ vorliegend als Behörde i.S. von § 1 I 1 IFG agiert hat, ohne dass es auf die bislang streitige Frage ankommt, ob spezifisches Regierungshandeln in den Anwendungsbereich des IFG fällt oder nicht. Darauf ist daher nicht weiter einzugehen.

II. Verfügungsbefugnis des BMJ gemäß § 7 I 1 IFG

- 23 Die Beklagte meint darüber hinaus belegen zu können, das BMJ sei nicht die zur Verfügung über die Streitgegenständliche Stellungnahme berechtigte Behörde i.S. von § 7 I 1 IFG. Sie bestreitet damit die Zuständigkeit des BMJ als die zur Informationsbeschaffung maßgebliche Behörde und erweitert die reine Zuständigkeitsregelung im konkreten Fall gar zu einem Ausschlussstatbestand, was rechtssystematisch recht offensichtlich nicht nachvollziehbar erscheint.
- 24 Dieser Vortrag verwundert ohnehin schon deshalb, weil das BMJ weder im Verwaltungs- noch im Widerspruchsverfahren auf seine angebliche Unzuständigkeit hingewiesen hat, obgleich es dann, wenn es tatsächlich dieser Rechtsauffassung gewesen wäre, schon deshalb eine Pflicht nach § 25 I 1 VwVfG zur Mitteilung der Verfügungsberechtigten Behörde gehabt hätte, zumal die nunmehr vorgetragene Ansicht rechtlich auch noch recht fern liegt.[14] Da das BMJ einen entsprechenden Hinweis unterlassen und sich auch im bisherigen verwaltungsgerichtlichen Verfahren auf eine angeblich fehlende Verfügungsbefugnis nicht berufen hat, spricht alles dafür, dass auch das BMJ ohne weiteres von seiner Verfügungsbefugnis ausgeht. Allein diese Sicht entspricht auch der geltenden Rechtslage.[15]
- 25 Mit der Beklagten kann durchaus angenommen werden, dass es für die Bestimmung der Ver-

[13] Rennert, in: Eyermann, VwGO, 13. Aufl., 2010, § 40, Rn. 21.

[14] Vgl. zu dieser Pflicht auch Begründung der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Entwurf des Informationsfreiheitsgesetzes, BT-Drucks. 15/4493, S. 14.

[15] So gibt es auch ergänzend seit dem Beginn der vom damaligen Justizminister, Klaus Kinkel geführten Verhandlungen zum DDR-Rehabilitierungsgesetz und der diesbezüglichen Zusatzvereinbarungen mit der UdSSR schon im Sommer 1990 über das RehaG-Alt, das StrRehaG (1992), das VwRehaG (1994) – also nunmehr seit über 20ig Jahren - nicht den geringsten Anhaltspunkt dafür, dass nach dem Geschäftsordnungsplan der Bundes-

füfungsberechtigung der Behörde i.S. von § 7 I 1 IFG dabei nicht auf die zivilrechtliche Sicht ankommt. Dafür spricht entscheidend die Begründung der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Entwurf des Informationsfreiheitsgesetzes (BT-Drucks. 15/4493, S. 14), aus der sich jedenfalls im Umkehrschluss ergibt, dass es auf die zivilrechtliche Verfügungsbefugnis der Behörde nicht entscheidend ankommen soll.

- 26 Vielmehr ergibt sich daraus ein besonderer, für den Anwendungsbereich des IFG geltender Begriff der Verfügungsbefugnis. Danach besteht die Verfügungsbefugnis der Behörde jedenfalls „über ihre eigene von ihr selbst erhobene Information“. [16] Das BMJ hat die streitgegenständliche Stellungnahme verfasst und hat die darin enthaltenen Informationen damit selbst erhoben. Es ist deshalb ohne weiteres verfügbungsberechtigt i.S. von § 7 I 1 IFG.
- 27 Dem in der Gesetzesbegründung zum Ausdruck gekommenen Willen des Gesetzgebers ist damit außerdem zu entnehmen, dass er es in Kauf genommen hat, dass neben der die Information erhebenden Behörde auch noch eine andere Behörde die Verfügungsberechtigung erlangt, weshalb sich der Antragsteller dann an eine der beiden Behörden wenden kann. Dafür, dass die Verfügungsbefugnis nur derjenigen Behörde zustehen soll, die gerade die Verfahrensherrschaft ausübt, wie die Beklagte meint, lässt sich der Gesetzesbegründung dagegen nichts entnehmen. Eine solche Konkretisierung führte auch zu mit dem Zweck des IFG unvereinbaren Friktionen.
- 28 Dass eine einmal durch eigene Erhebung der Information begründete Verfügungsbefugnis später entfällt, wie die Beklagte nunmehr eingehend vortragen lässt, ergibt sich aus der Gesetzesbegründung damit nicht. Vielmehr wird darin zusätzlich ausgeführt, dass eine Behörde unter bestimmten Voraussetzungen auch dann verfügbungsberechtigt sein kann, wenn sie die Information von Dritten oder von anderen Behörden erhalten hat. Anhaltspunkte dafür, dass die die Information selbst erhebende Behörde ihre Verfügungsbefugnis wieder verlieren soll, wenn an dieser Information kraft Gesetzes oder Vereinbarung ein eigenes Verfügungsrecht einer anderen Behörde begründet wird, ergeben sich aus der Gesetzesbegründung nicht. Diese bestimmt vielmehr ausdrücklich, dass die andere Behörde ein *eigenes* Verfügungsrecht erhält, was sprachlich nur Sinn macht, wenn das Verfügungsrecht auch bei der Ausgangsbehörde verbleibt. Der von der Beklagten nunmehr vorgetragene Wegfall der Verfügungsbefugnis der Ausgangsbehörde, der eintreten soll, sobald an der Information eine Verfahrensherrschaft einer anderen Behörde begründet ist, würde auch dem Anliegen des IFG diametral entgegenwirken, weil dann für den Antragsteller die Geltendmachung eines Anspruchs immer dann unnötig erschwert würde, wenn sich die Verfahrensherrschaft der Behörde ändert. Im vorliegenden

regierung dieses Rehabilitierungsrecht *nicht* (mehr) dem Geschäftsbereich des BMJ zugeordnet ist.

[16] Begründung der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Entwurf des Informationsfreiheitsgesetzes, BT-Drucks. 15/4493, S. 14.

Fall soll die Änderung der bloßen Verfahrensherrschaft gar zum Untergang des Informationsfreiheitsanspruchs führen. Ein solcher Regelungsgehalt kann einer bloßen Zuständigkeitsbestimmung, wie sie § 7 I 1 IFG allein darstellt, unter keinen Umständen zukommen.

- 29 Die Ansicht der Beklagten vom Wegfall der Verfügungsbefugnis bei der die Information erstellenden Behörde bei nachträglich geänderter Verfahrensherrschaft lässt sich auch nicht auf § 11 II IFG stützen. Soweit danach Organisations- und Aktenpläne allgemein zugänglich zu machen sind, bezweckt das Gesetz damit lediglich die Erleichterung der Informationssuche. Der Antragsteller soll sich so einen Überblick verschaffen können, über welche Akten die jeweilige Behörde verfügt (Schoch, IFG, § 11, Rn. 5). Dies gilt unabhängig von der „Zuständigkeit“ der Behörde für die Aktenführung und bezweckt erst recht nicht, das Zugangsrecht gegenüber einer aktenführenden Behörde zu beschränken. § 11 II IFG verfolgt vielmehr gerade einen weitgehend gegenteiligen Zweck.
- 30 Auf eine fehlende Verfügungsbefugnis des BMJ an der streitgegenständlichen Stellungnahme kann sich die Beklagte daher unter keinem rechtlich verwertbaren Gesichtspunkt berufen.

III. Keine Beschränkungen des geltend gemachten Anspruchs infolge des Petitionsgrundrechts und der Rechte des Petitionsausschusses

- 31 Die Beklagte trägt darüber hinaus diverse Aspekte im Zusammenhang mit dem Petitionsverfahren, Rechten und Funktionen des Petitionsausschusses und dem Petitionsanspruch vor, ohne dass sie tatsächlich klar macht, inwiefern dies auf den hier streitgegenständlichen Anspruch auf Informationszugang gegenüber dem BMJ in rechtlich verwertbarer Weise ausstrahlen können soll. Offenbar soll damit der Vortrag in der Berufungsinstanz, der eingehend dort auch in der mündlichen Verhandlung erörtert wurde, untermauert werden, wonach der Informationsanspruch infolge der Bezüge der Stellungnahme zu Petitionsverfahren teleologisch zu reduzieren und durch verfassungskonforme Auslegung einzuschränken sei. Beide Gesichtspunkte stehen jedoch erkennbar dem geltend gemachten Anspruch auf Informationszugang nicht entgegen. Auch die nunmehr vorgetragenen Argumente bieten dafür keinen Anhaltspunkt. Im Einzelnen:
- 32 Das Petitionsverfahren betreibt der Petitionsausschuss und zweifellos nicht das BMJ. Es hat dem Ausschuss lediglich Informationen - gleichsam als Sachverständiger - zukommen zu lassen. Damit übernimmt das BMJ aber keinerlei Verfahrensherrschaft im Rahmen des Petitions-

verfahrens.

- 33 Die Aufklärungs- und Befriedungsfunktion des Petitionsverfahrens werden durch den Informationsanspruch erkennbar nicht beeinträchtigt, im Gegenteil sogar gestärkt. Aufklärung und Befriedung hängen - ganz im Sinne des IFG - zentral von der Transparenz und Offenheit des Verfahrens gegenüber dem Petenten ab. Solange es aber einem Bundesministerium möglich ist, unkontrolliert und unter Ausschluss der Öffentlichkeit seiner Auskunftspflicht nach Art. 17, 45c GG nachzukommen, ist niemals auszuschließen, dass dem Petitionsausschuss dabei - wie offenbar auch im streitgegenständlichen Fall - unzutreffende Tatsachen und Rechtsansichten offeriert werden. Schon deshalb machen sich Ministerium und Petitionsausschuss gegenüber dem Petenten immer verdächtig, miteinander zu „mauscheln“, wenn dem Petitionsbegehren nicht entsprochen wird und solange die Stellungnahme des Ministeriums nicht bekannt ist. Durch dieses Maß an Intransparenz kann das Petitionsverfahren seine Befriedungsfunktion per se allenfalls nur sehr eingeschränkt wahrnehmen, weil dem Petenten nicht erkennbar ist, ob die Mitglieder des Petitionsausschusses tatsächlich eine eigene Prüfung vorgenommen oder schlicht nur die Stellungnahme des Ministeriums abgeschrieben haben und damit ihrer eigentlichen Aufgabe nicht oder nur eingeschränkt nachgekommen sind. Durch dieses schwere Defizit des Petitionsverfahrens wird die Politikverdrossenheit der Betroffenen deutlich geschürt. Völlig zu Recht kritisiert Schoch (IFG, § 1, Rn. 215f.) daher die weiterhin bestehenden Defizite des Parlamentsinformationsrechts, das deutlich hinter dem Standard des Behördeninformationsrechts herhinkt.
- 34 Von Befriedung infolge systematischen Verschweigens von Stellungnahmen der Regierung lässt sich im Rahmen des Petitionsverfahrens damit allenfalls dann sprechen, wenn man darunter Ruhigstellung des unmündigen Bürgers versteht, der sich gefälligst unterordnen und endlich Ruhe geben soll. Dies freilich ist nicht Zweck und Aufgabe staatlichen Handelns im demokratischen, auf Transparenz, Kommunikation und überzeugende Verfahrensgestaltung ausgerichteten Rechtsstaat. Ein solches Verständnis von Befriedung ist vielmehr ein offenes Eintreten für den autokratischen Obrigkeitsstaat, das unter der Geltung des Grundgesetzes schlicht nichts verloren hat.
- 35 Sofern im Einzelfall vom Petitionsausschuss tatsächlich geheim zuhaltende Vorgänge behandelt werden und die Kommunikation des Petenten mit dem Petitionsausschuss unter einem Informationszugang leiden würde, enthält das IFG jedoch die dafür notwendigen Ausschlussstatbestände bereit (vgl. §§ 3ff. IFG). Davon kann bei einer öffentlichen Petition bzw. einer Petition, dessen Antragsteller im Internet als solcher namentlich ausfindig gemacht werden kann,

grundsätzlich aber nicht ausgegangen werden.

- 36 Die Frage, ob dem in einem Petitionsverfahren nicht beteiligten Dritten infolge von Ansprüchen nach dem IFG mehr Einsichtsrechte zustehen als dem Petenten, ist für den hier geltend gemachten Informationsanspruch schlicht ohne rechtliche Relevanz. Auch dem Petenten stehen ohnehin die Ansprüche nach dem IFG wie jedem Dritten zu. Dass ihm diese Rechte nicht auch im Petitionsverfahren selbst zustehen, ist ein klares Defizit des dem den Anforderungen von Transparenz und notwendiger Kooperation von Parlament und Bürger im freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat noch nicht gerecht werdenden Parlamentsinformationsrechts, streitet aber per se nicht für die Notwendigkeit, das gegenüber Behörden bestehende Informationsfreiheitsrecht zu beschränken, um eine „Symmetrie“ mit dem noch unterentwickelten Parlamentsinformationsrecht herzustellen. Vorbild für den aktuellen Stand an demokratischer Transparenz und Offenheit staatlichen Handelns ist das IFG und nicht das grundlos dahinter zurückbleibende Informationsrecht des Petitionsausschusses.
- 37 Repräsentative Demokratie sichert zwar die Entscheidungskompetenz der gewählten Volksvertreter, meint aber nicht, dass es dem einzelnen unmöglich gemacht werden muss, parlamentarische Vorgänge nachzuvollziehen, im Einzelnen zu verstehen und ggf. gar - etwa mit Hilfe der Öffentlichkeit - zu kontrollieren, wovon die Beklagte aber offenbar ausgeht. Damit würden wesentliche Bereiche der Rundfunk- und Pressefreiheit eliminiert. Ohnehin ist die parlamentarische Demokratie in besonderer Weise auf Kommunikation, Offenheit und damit letztlich auch auf Kontrolle von Fehlentwicklungen im parlamentarischen Bereich angewiesen und legitimiert sich gegenüber dem Volk nur in dieser Weise. Dagegen läuft die Stellungnahme der Beklagten auf die Installation einer abgeschotteten Parlamentarier- und Behördenkaste hinaus, der es ermöglicht werden soll, ein autokratisches System zu installieren. Mit dem demokratischen Rechtsstaat des Grundgesetzes ist ein solches Trachten jedoch eindeutig nicht vereinbar. Dies hat das BVerfG immer wieder in aller Klarheit und Deutlichkeit zum Ausdruck gebracht.[17]
- 38 Bloße Stellungnahmen der Bundesregierung als Spitze der Verwaltungshierarchie sind vom Willensbildungsprozess des Petitionsausschusses klar zu trennen. Selbst wenn der Ausschuss einer Stellungnahme der Regierung folgt, steht doch die Willensbildung der Ausschussmitglieder daneben, weil sich erst daraus ergibt, aufgrund welcher Motive der Stellungnahme gefolgt werden soll. Allein wegen der erst infolge der Stellungnahme ansetzenden Beratungen mag es ein Interesse der Ausschussmitglieder geben, deshalb „unter sich zu bleiben“, selbst wenn man auch an der Berechtigung eines derartigen *forum internum* der Ausschussmitglieder zweifeln

17] Vgl. dazu nur die Zusammenfassung bei Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV/1, Die einzelnen Grundrechte, 2005, § 108 II.

mag. Der Umstand, dass Stellungnahmen der Bundesregierung inhaltlichen Einfluss auf das Ergebnis von Ausschussentscheidungen haben können, ist dagegen von vornherein kein Grund, weshalb eine Kontrolle der Regierung durch den Informationszugang nach dem IFG ausgeschlossen sein soll. Eine derart vorgenommene teleologische Reduktion stünde ohnehin in klarem Widerspruch zu den Zielen, die der Gesetzgeber mit dem IFG verfolgt. Dazu zählen namentlich die effektive Wahrnehmung von Bürgerrechten, die durch einen „closed shop“ zwischen Ministerium und Ausschuss ineffektiv würde, die kritische Begleitung der Aktivitäten des Staates in einer lebendigen Demokratie und die deshalb erforderliche Verbesserung der Informationszugangsrechte zur Verbesserung der Sachkenntnisse des einzelnen als „entscheidende Voraussetzung für eine Beteiligung der Bürger an staatlichen Entscheidungsprozessen“.[18]

- 39 Der von der Beklagten reklamierten Vertrauensbeziehung zwischen Petenten und Parlament werden die Ausschlussstatbestände der §§ 3ff. IFG vollauf gerecht. Bei einer öffentlichen Petition und einer Petition, deren Urheber im Internet als solcher aufscheint, kommt diesem Gesichtspunkt ohnehin keine Bedeutung zu.
- 40 Schließlich sei in diesem Zusammenhang den Spekulationen der Beklagten entgegengetreten, mit der Klage werde eine Revision der Petitionsentscheidung betrieben. Dem Kläger geht es allein um die Kontrolle des BMJ, weil der dringende Verdacht besteht, dass dieses Ministerium in der Streitgegenständlichen Stellungnahme mit unzutreffenden Fakten arbeitet und schwerste menschenverachtende Verfolgungsvorgänge des stalinistischen Terrors als bloße entschädigungslose Enteignungen kleinredet. Entsprechend sind das BMJ und insbesondere das BMF in zahlreichen Gerichtsverfahren in rechtsstaatlich unverantwortlicher Weise verfahren. Beide Bundesministerien tragen deshalb eine zentrale Verantwortung dafür, dass die Gerichte bis heute nicht in der Lage waren, dieses schlimme Kapitel kommunistischer Repression und Willkürherrschaft rechtsstaatskonform entsprechend den geltenden Wiedergutmachungsgesetzen, namentlich des Strafrechtlichen Rehabilitierungsgesetzes, aufzuarbeiten. Vor diesem Hintergrund gilt es, das rechtsstaatlich höchst fragwürdige Verhalten von BMJ und BMF objektiv zu dokumentieren und auf dieser Grundlage die Verantwortlichkeiten für ein tiefgreifendes rechtsstaatliches Versagen bei der Aufarbeitung kommunistischen Unrechts aufzuzeigen. Allein dafür wird die Stellungnahme des BMJ benötigt. Mit Entscheidungen des Petitionsausschusses und seiner von der Beklagten reklamierten Herrschaft über das Petitionsverfahren hat diese Kontrolle schlicht nichts zu schaffen.
- 41 Der umfangreiche Vortrag der Beklagten zu Besonderheiten der Stellungnahme gegenüber dem Petitionsausschuss hat damit nicht einmal im Ansatz etwas rechtlich Greifbares zutage

18] Begründung der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Entwurf des Informationsfreiheitsgesetzes, BT-Drucks. 15/4493, S. 6.

gefördert, das geeignet erscheinen könnte, das IFG in der von ihr eingeforderten [anderen] Weise verfassungskonform auszulegen oder teleologisch zu reduzieren.

IV. Keine dem Anspruch auf Informationszugang entgegenstehenden Ausschlußtatbestände des IFG

- 42 Die Beklagte wartet schließlich mit einer Vielzahl von tatsächlichen und angeblichen Ausschlussgründen auf. Auch dies ohne jeden Erfolg.

1. Verfügungsbefugnis des BMJ

- 43 Die Beklagte meint zunächst, aus § 7 I 1 IFG einen Ausschlusstatbestand des IFG ableiten zu können. Dies ist erkennbar nicht der Fall, weil die Vorschrift lediglich das Antragsverfahren und die Zuständigkeit der verpflichteten Behörde regelt (vgl. nur: Schoch, IFG, § 7, Rn. 2, 9ff., 26ff.). Dass das BMJ für die streitgegenständliche Stellungnahme Verfügungsberechtigt i.S. von § 7 I 1 IFG ist, ist bereits oben (Rn. 22ff.) eingehend belegt worden.

2. Beratung des Petitionsausschusses

- 44 Daneben beruft sich die Beklagte zu Unrecht auf den Ausschlusstatbestand des § 3 Nr. 3 lit. b IFG. Dies gilt schon deshalb, weil dieser nur im Fall der Vertraulichkeit der Beratung eingreift, wovon offenbar auch die Beklagte ausgeht. Im Übrigen ist aber Schutzgegenstand des § 3 Nr. 3 lit. b IFG lediglich der Verlauf des Beratungsprozesses (Rossi, IFG, 2006, § 3, Rn. 45). Dieser ist durch eine im Vorfeld der Beratungen abgegebene Stellungnahme des BMJ per se nicht betroffen. Zwar kann sich eine die Beratung ausmachende Willensbildung nicht nur innerhalb einer Behörde, sondern auch im Zusammenwirken mehrerer Behörden ergeben (vgl. Schoch, IFG, § 3, Rn. 122). Im Petitionsverfahren aber ist das BMJ nicht an der Willensbildung nicht beteiligt. Diese obliegt vielmehr allein den Ausschussmitgliedern. Auch daran scheitert die Berufung der Beklagten auf § 3 Nr. 3 lit. b IFG.
- 45 Im Übrigen ist nicht ansatzweise erkennbar, weshalb Offenheit und Unbefangenheit der Beratungen im Petitionsausschuss in irgendeiner Weise beeinträchtigt sein sollten, wenn einem Dritten eine von dem Ausschuss beigezogene Stellungnahme bekannt gegeben wird. Das vermag auch die Beklagte nicht zu belegen. Daher kommt es von vornherein nicht mehr auf die von der Beklagten aufgeworfene Frage an, ob § 3 Nr. 3 lit. b IFG auch auf Beratungen des Petitionsausschusses entsprechend anzuwenden ist, weil sie vom Normtext dieser Vorschrift erkennbar nicht erfasst sind.

3. Keine Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht

- 46 Die Beklagte meint außerdem, sich auf den Ausschlussstatbestand des § 3 Nr. 4 IFG berufen zu können. Dieses Ansinnen scheitert bereits daran, dass die zugrundeliegende Petition eine öffentliche war. Unabhängig davon lassen sich die von der Beklagten zitierten Bestimmungen in Art. 17, 45c GG, §§ 1ff. PetAG, §§ 108ff. GO BT nicht als spezielle Vertraulichkeitsregelungen interpretieren. Ein solches Verständnis ist bereits mit der Möglichkeit der öffentlichen Petition unvereinbar. Ohnehin ergibt sich allein aus dem Umstand, dass der Petent kein ausdrückliches Einsichtsrecht in Stellungnahmen der Bundesregierung erhalten hat, keine allgemeine Geheimhaltungspflicht.

4. Kein erforderlicher Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses und von persönlichen Daten

- 47 Die Beklagte beruft sich dann zwar noch verbal auf die Ausschlussstatbestände in § 4 I 1 und § 5 I 1 IFG macht dazu aber zu Recht keine Ausführungen mehr, weil diese ebenfalls recht offensichtlich nicht einschlägig sind: Der Versagungsgrund des § 4 I 1 IFG besteht nur „soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen vereitelt würde.“ Davon kann vorliegend schon deshalb keine Rede sein, weil selbst das Petitionsverfahren längst abgeschlossen ist. Auf den Schutz personenbezogener Daten (§ 5 I 1 IFG) kommt es vorliegend schon deshalb nicht an, weil die Namen und Personen der Petenten längst bekannt und im Internet abrufbar sind.
- 48 Abschließend mag damit festgehalten werden: Mit ihrer Revisionsbegründung hat die Beklagte ein wahres Feuerwerk juristischer Nebelkerzen abgeschossen. Sobald sich der Rauch aber verzogen hat, bleibt davon schlicht nichts übrig. Die Revision ist daher zurückzuweisen.
- 49 Immerhin sehr beachtenswert ist die Einlassung der Beklagten, zur Beachtung neuer Rechtserkenntnisse verpflichtet zu sein und „so möglichst rechtmäßige Entscheidungen herbeizuführen“. Dies ändert zwar schlicht nichts daran, dass ihre Stellungnahme gegenüber dem Petitionsausschuss bloßes Verwaltungshandeln darstellt. Insoweit wird man aber gespannt sein können, ob die Beklagte bereit sein wird, bei künftig erforderlich werdenden Stellungnahmen [19] zum menschenverachtenden Unrecht im Sinne der „ius cogens / Radbruchschen Formel“, diesen von ihr selbst betonten Pflichten jedenfalls in Zukunft nachkommt.... <<<

[19] Vgl. zu den bisherigen Stellungnahmen nur oben **** und Rn. 1.

Eine ergänzende wie höchst beachtliche Anmerkung sei angefügt, auch wenn hierauf im vor-

liegenden Verfahren zum Informationsfreiheitsgesetz selbst nicht weiter detailliert eingegangen werden kann: *Erstmals seit 20ig Jahren* – seit der „Bodenreformentscheidung I“ des Bundesverfassungsgerichts vom 23.04.1991, BVerfGE 84, 90 – räumt das beklagte Bundesministerium der Justiz mit hier vorliegendem Schriftsatz vom 20. Juli 2011 zum Verfahren – BVerwG 7 C 4.11 - und wenn auch mit erkennbaren Windungen und Abschwächungsversuchen ein (vgl. vorstehend Absatz 49), dass es zur Beachtung *neuer Rechtserkenntnisse* verpflichtet sei, um so auch „möglichst rechtmässige Entscheidungen herbeizuführen“ (wohlgemerkt betreffend Wiedergutmachung und Rehabilitierung von KPD-/SED-Diktatur-Unrecht). Bezieht man das Faktum mit ein, dass diesen „neuen Rechtserkenntnisse“ hierzu auch nicht zuletzt durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts erwachsen sind,^[20] dann machen solche Formeln nur dann Sinn, wenn man das nicht ausgesprochene Kleingedruckte mitliest, im Klartext:

- 1.) Es gibt auch im BMJ „neue Rechtserkenntnisse“ zu den KPD-/SED-Unrechtsakten, die erstmals auch eingeräumt werden (vgl. indes schon oben, Rn. 1 aus 1997 !);
- 2.) Diese *Erkenntnisse* wurden in den streitbefangenen Stellungnahmen an den Petitionsausschuss *offenkundig gezielt verschwiegen* (damit die Petitionsverfahren zu Lasten der Betroffenen pflichtwidrig manipuliert);
- 3.) und wurden sie auch in allen anderen Vorgängen, u.a. im Verkehr mit den Medien, den betroffenen Hilfesuchenden als auch mit den zuständigen Wiedergutmachungs-/Rehabilitierungs-Behörden und -Gerichten bisher ebenso unzulässig wie dienstpflichtverstossend unterschlagen.

Die Konsequenzen werden noch sich „entwickeln“ müssen, aber ein „juristisches Nachbeben“ in erheblicher Stärke kündigt sich an und wird wohl nicht mehr zu vermeiden sein.

(copyright © , www.WiROZ.com , wwd, 07.11.2011, Leipzig)

20] Vgl. hierzu u.a.: Urt. vom 10.12.2009 – **BVerwG 3 C 25.08** – BVerwG, Homepage = ZOV 2010, 36ff.; Urt. vom 28.02.2007 – **BVerwG 3 C 18.06** – BVerwG, Homepage = ZOV 2007, 67ff.; vgl. ergänzend: Beschl. vom 26.11.2010 - **OLG Dresden 1 Reha WS 98/09** -; Beschl. vom 25.06.2008 – **OLG Rostock 1 WsRH 15/08** –.