



Verkündet am 9. Juni 2011

Kelm
Justizbeschäftigte
als Urkundsbeamte der Geschäftsstelle

VERWALTUNGSGERICHT BERLIN

URTEIL

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache

Klägers,

g e g e n

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

Beklagte,

hat das Verwaltungsgericht Berlin, 2. Kammer, aufgrund
der mündlichen Verhandlung vom 9. Juni 2011 durch

die Präsidentin des Verwaltungsgerichts Xalter,
den Richter am Verwaltungsgericht Becker,
den Richter am Verwaltungsgericht Hömig,
den ehrenamtlichen Richter
und den ehrenamtlichen Richter

für Recht erkannt:

Die Beklagte wird unter Aufhebung des Bescheides des Bundesministeriums der Justiz vom 20. Oktober 2010 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 7. Februar 2011 verpflichtet, dem Kläger Einsicht in die vollständigen Bände 12 bis 25 (bis einschließlich Blatt 69) des Vorganges mit dem Aktenzeichen 1000-46 395/2010 des Bundesministeriums der Justiz zu gewähren, jedoch ohne Kabinettsvorlagen.

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 aufgrund 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

Der Kläger erstrebt den Zugang zu Informationen der Beklagten.

Im Jahr 2010 plante die Bundesregierung, die Laufzeiten der deutschen Kernkraftwerke zu verlängern. Das Bundesministerium der Justiz (BMJ) soll hierzu nach Presseberichten die Auffassung vertreten haben, dass eine „moderate“ Verlängerung der Laufzeiten durch ein Gesetz erfolgen könne, welches keiner Zustimmung des Bundesrates bedürfe, und dass eine solche moderate Laufzeitverlängerung maximal zwei Jahre und vier Monate betragen dürfe. In der Folgezeit zeichnete sich das Vorhaben einer deutlich hierüber hinausgehenden Laufzeitverlängerung ab. Am 28. September 2010 beschloss das Bundeskabinett eine Formulierungshilfe für einen Entwurf für ein Elftes Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes. Dieser Gesetzesentwurf sah eine Laufzeitverlängerung von durchschnittlich zwölf Jahren vor. Das Gesetz trat am 14. Dezember 2010 in Kraft.

Vor dem Hintergrund der genannten Presseberichte beantragte der Kläger beim BMJ mit Schreiben vom 21. September 2010 unter Hinweis auf das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG), ihm „Akteneinsicht zu gewähren“ in sämtliche im BMJ „im Zusammenhang mit der Frage, was unter einer moderaten Laufzeitverlängerung zu verstehen ist, erstellten und vorhandenen Vermerke und sonstigen Schriftstücke“. Diesen Antrag lehnte die Beklagte unter Hinweis auf die Begründung des Gesetzesentwurfs der Regierungsfractionen vom 28. September 2010 mit Bescheid des BMJ vom 20. Oktober 2010 ab. Zur Begründung führte sie aus, das BMJ übe bei der Vorbereitung eines Gesetzes Regierungstätigkeit aus und sei deshalb insoweit keine anspruchspflichtige Behörde. Im Übrigen stehe dem begehrten Informationszugang nach einer einzelfallbezogenen Abwägung „in Anlehnung an § 4 IFG“ der verfassungsrechtliche Ausnahmegrund des „Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung“ entgegen. Es werde Einsicht in Informationen zu ressortübergreifenden Abstimmungsprozessen verlangt, die der Vorbereitung der

am 28. September 2010 getroffenen Kabinettsentscheidung gedient hätten. Die Erfüllung des beantragten Informationszugangs werde im konkreten Einzelfall die Gefahr einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Bundesregierung im Hinblick auf künftige vertrauliche Beratungs-, Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse mit sich bringen.

Den hiergegen vom Kläger erhobenen Widerspruch wies die Beklagte mit Widerspruchsbescheid vom 7. Februar 2011 zurück.

Mit seiner am 28. Februar 2011 erhobenen Klage verfolgt der Kläger sein Informationsbegehren weiter. Er ist der Meinung, der „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ stehe dem begehrten Informationszugang schon deshalb nicht entgegen, weil die von ihm erstrebten Informationen einem parlamentarischen Untersuchungsausschluss erteilt werden müssten.

Der Beklagten ist mit gerichtlichem Schreiben vom 24. Mai 2011 aufgegeben worden, die Stellen, an denen sich die vom Kläger begehrten Informationen in ihrem Aktenbestand befinden, nach Geschäftsnummer, Band und Blattzahl genau zu bezeichnen. Sie hat mit Schriftsatz vom 8. Juni 2011 mitgeteilt, bei dem „federführend mit der Zustimmungsbedürftigkeit des Elften Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes“ befassten Referat des BMJ, existierten die Bände 12 bis 25 (bis einschließlich Bl. 69) der Akte mit dem Geschäftszeichen 1000-46 395/2010, die sich „vollständig auf das Thema des Klagebegehrens“ bezögen. Außerdem seien noch 15 Bände mit dem Aktenzeichen 7018/16 eines anderen Referats vorhanden, die möglicherweise von dem Auskunftsbeghären des Klägers erfasst sein könnten.

Der Kläger beantragt,

die Beklagte unter Aufhebung des Bescheides des Bundesministeriums der Justiz vom 20. Oktober 2010 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 7. Februar 2011 zu verpflichten, ihm Einsicht in die Bände 12 bis 25 (bis einschließlich Bl. 69) des Vorganges mit dem Az.: 1000-46 395/2010 sowie in die 15 Bände des Vorgangs mit dem Az.: 7018/16 des Bundesministeriums der Justiz zu gewähren, soweit sich dort Vermerke und sonstige Schriftstücke zu der Frage befinden, was unter einer moderaten Laufzeitverlängerung zu verstehen ist, jedoch ohne Kabinettsvorlagen.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung verweist sie auf die Gründe der ergangenen Bescheide. Ergänzend macht sie geltend, der „Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung“ müsse gegenüber einfachgesetzlichen Informationsansprüchen absolut geschützt werden. Vorliegend drohe die Gefahr, dass Behördenmitarbeiter zukünftig nicht mehr offen und unbefangen ihre Meinung sagten, wenn sie damit rechnen müssten, dass diese Auffassungen später publik würden. Einzelne Äußerungen von Behördenmitarbeitern im Rahmen des behördeninternen Abstimmungsprozesses könnten zudem zu Unrecht bereits als Festlegung angesehen werden.

Die Kammer hat das Verfahren, soweit es sich auf Informationszugang zu den 15 Bänden des Vorgangs des BMJ mit dem Az.: 7018/16 bezog, mit Beschluss vom 9. Juni 2011 abgetrennt; das Verfahren wird insoweit unter dem Geschäftszeichen VG 2 K 99.11 fortgeführt.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Inhalte der Streitakte und des den Antrag auf Gewährung von Informationszugang betreffenden Verwaltungsvorgangs der Beklagten Bezug genommen, die - soweit erheblich - Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind.

Entscheidungsgründe

Die Kammer hat das Verfahren, soweit es auf Akteneinsicht in den Vorgang des BMJ mit dem Aktenzeichen 7018/16 gerichtet war, abgetrennt. Sie konnte dem Vorbringen der Beklagten nicht entnehmen, ob und inwieweit sich in den fraglichen Akten Informationen befinden, die vom Akteneinsichtsgesuch des Klägers umfasst sind. Die Klage war insoweit noch nicht entscheidungsreif.

Die Klage auf Einsicht in die Bände 12 bis 25 (bis einschließlich Bl. 69) des Vorgangs mit dem Aktenzeichen 1000-46 395/2010 ist zulässig und begründet. Dabei versteht die Kammer das Klagebegehren dahingehend, dass es auf Akteneinsicht in Vermerke und Stellungnahmen zur Zustimmungsbefähigung des Gesetzes über die Laufzeitverlängerung von Atomkraftwerken gerichtet ist und sich die Bände 12 bis 25 (bis einschließlich Blatt 69) des Vorganges des BMJ mit dem Aktenzeichen 1000-46 395/2010 - wie von der Beklagten dargelegt - vollständig hierauf beziehen (vgl. § 88 VwGO). Die Ablehnung der Akteneinsicht in den genannten Vorgang mit Bescheid des BMJ vom 20. Oktober 2010 in der Gestalt des Widerspruchsbeschei-

des vom 7. Februar 2011 ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (vgl. § 113 Abs. 5 VwGO). Denn der Kläger hat nach § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG Anspruch auf Einsicht in diese Akten.

1. Gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG hat jeder nach Maßgabe des Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen.

a. Die Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG liegen vor. Der Kläger ist als juristische Person des Privatrechts „jeder“ im Sinne der Bestimmung. Bei den von der Beklagten nicht zur Akteneinsicht freigegebenen Stellungnahmen und Vermerken handelt es sich um amtliche Informationen im Sinne des § 2 Nr. 1 IFG. Sie dienen amtlichen Zwecken und sind bestimmungsgemäß Bestandteil eines Vorgangs geworden.

Entgegen der Auffassung der Beklagten ist das Bundesministerium der Justiz im vorliegenden Zusammenhang auch als anspruchspflichtige Behörde anzusehen. Als Teil der Exekutive des Bundes ist ein Ministerium grundsätzlich informationspflichtige Behörde im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG. Auf eine Abgrenzung zwischen „Regierungstätigkeit“ und der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben kommt es hierbei nicht an (a.A. noch z.B. Urteile der Kammer vom 16. Januar 2008 - VG 2 A 68.06 - und vom 10. Oktober 2007 - VG 2 A 101.06 -). Denn eine derartige Unterscheidung ministerieller Tätigkeit in „Regierungshandeln“, das nicht dem Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes unterfallen soll, und „Behörden-tätigkeit“ findet nach der Rechtsprechung des OVG Berlin-Brandenburg (Urteile vom 5. Oktober 2010 - OVG 12 B 6.10 - und - OVG 12 B 5.08 -, Juris, noch nicht rechtskräftig) in § 1 Abs. 1 IFG keine Stütze.

b. Ausschlussgründe stehen dem Akteneinsichtsbegehren des Klägers nicht entgegen. Maßstab für die Prüfung von Ausschlussgründen ist zunächst, ob deren Vorliegen plausibel dargelegt ist; dabei müssen die Angaben nicht so detailliert sein, dass Rückschlüsse auf die geschützte Information möglich sind, sie müssen aber so einleuchtend und nachvollziehbar sein, dass das Vorliegen von Ausschlussgründen geprüft werden kann (vgl. Urteil der Kammer vom 21. Oktober 2010 - VG 2 K 89.09 - Juris, m.w.N.). Die Beklagte beruft sich darauf, dass die Informationsgewährung die Gefahr mit sich bringe, die Funktionsfähigkeit der Bundesregierung könne im Hinblick auf künftige vertrauliche Beratungs-, Abstimmungs- und Ent-

scheidungsprozesse beeinträchtigt werden. Dieses Vorbringen rechtfertigt die Versagung der Akteneinsicht nicht.

aa. Die erstrebte Akteneinsicht kann mit der genannten Begründung nicht nach § 4 Abs. 1 Satz 1 IFG versagt werden. Gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 IFG soll der Antrag auf Informationszugang abgelehnt werden für Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung, soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen vereitelt würde. Diese Voraussetzungen liegen hier nicht vor. Durch das Bekanntwerden der hier erstrebten Informationen kann der Erfolg einer Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen nicht vereitelt werden, weil der Gesetzentwurf des Elften Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes mit Bundestagsdrucksache 17/3051 vom 28. September 2010 veröffentlicht worden und das Gesetz am 14. Dezember 2010 in Kraft getreten ist (BGBl. I S. 1814).

bb. Auch § 3 Nr. 3 Buchst. b) IFG steht dem Anspruch des Klägers auf Informationszugang nicht entgegen.

(1) Nach § 3 Nr. 3 Buchst. b) IFG besteht ein Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn und solange die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden. Zweck der Vorschrift ist es, einen unbefangenen und freien Meinungsaustausch innerhalb der Behörde zu gewährleisten. Schutzobjekt des § 3 Nr. 3 Buchst. b) IFG ist hierbei nur der eigentlichen Vorgang der behördlichen Entscheidungsfindung, d.h. die Besprechung, Beratschlagung und Abwägung, mithin der eigentliche Vorgang des Überlegens. Die Tatsachengrundlagen und die Grundlagen der Willensbildung sind ebenso wie das Ergebnis der Willensbildung nicht von § 3 Nr. 3 Buchst. b) IFG geschützt (vgl. Urteil der Kammer vom 22. Oktober 2008 - VG 2 A 114.08 -, m.w.N.). § 3 Nr. 3 Buchst. b) IFG setzt eine Beeinträchtigung der Beratungen von Behörden voraus. Insoweit bedarf es einer Prognose, ob das Bekanntwerden der den Entscheidungsvorgang betreffenden Information sich auf die Beratungen einer Behörde hindernd oder hemmend auswirken kann. An die Wahrscheinlichkeit der Behinderung oder Hemmung sind hierbei umso geringere Anforderungen zu stellen, je größer und folgenschwerer die möglicherweise eintretende Beeinträchtigung ist. Dies wiederum bemisst sich insbesondere nach dem Gewicht des öffentlichen Interesses an einem ungestörten Verlauf des in Frage stehenden behördlichen Willensbildungsprozesses (vgl. Urteil der Kammer vom 22. Oktober

2008 - VG 2 A 114.08 -, m.w.N.). Mit der Wendung „solange“ enthält die gesetzliche Regelung außerdem ausdrücklich eine zeitliche Begrenzung (vgl. Schoch, a.a.O., § 3 Rn. 128). Wird die Versagung des Informationszugangs im gerichtlichen Verfahren auf den Ablehnungsgrund des § 3 Nr. 3 Buchst. b) IFG gestützt, bedarf es mithin der substantiierten Darlegung durch die Behörde, dass die Bekanntgabe der streitigen Informationen auch zum Zeitpunkt der Entscheidung über das Verpflichtungsbegehren noch die Vertraulichkeit der behördlichen Beratungen beeinträchtigt (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 5. Oktober 2010 - OVG 12 B 6.10 -, Juris).

Ausgehend vom Vorbringen der Beklagten kann danach hier - im Hinblick auf den der Kabinettsentscheidung vorausgegangenen Beratungsvorgang innerhalb des BMJ - das Vorliegen des Ausschlussgrundes des § 3 Nr. 3 Buchst. b) IFG nicht festgestellt werden. Selbst wenn es sich bei den vom Klagebegehren umfassten Vermerken und Stellungnahmen insoweit nicht um bloße Entscheidungsgrundlagen handeln sollte, sondern man sie als Teil des Entscheidungsvorganges hinsichtlich der Frage qualifiziert, welche rechtliche Einschätzung der Hausleitung zu der Frage präsentiert werden soll, ob und inwieweit ein die Laufzeiten von Kernkraftwerken verlängerndes Gesetzes der Zustimmung durch den Bundesrat bedarf, wurde seitens der Beklagten jedenfalls nicht substantiiert dargelegt, dass sich die Bekanntgabe der Vermerke und Stellungnahmen auch noch nach Abschluss des Beratungsprozesses auf Beratungen des BMJ hindernd oder hemmend auswirken kann. Die seitens der Beklagten geäußerte Befürchtung, Behördenmitarbeiter würden zukünftig, etwa bei anderen Gesetzesvorhaben, ihre Rechtsauffassungen nicht mehr äußern, wenn sie mit deren späteren Publikation rechnen müssten, ist fernliegend. Ein solches Verhalten käme einer Arbeitsverweigerung gleich. Es ist nämlich gerade die Aufgabe der Mitarbeiter der verschiedenen Referate des BMJ, Stellungnahmen zu den verschiedenen Rechtsfragen abzugeben, die sich im Regierungsalltag stellen.

(2) Die begehrte Akteneinsicht kann dem Kläger auch nicht unter dem Gesichtspunkt des Schutzes eines „Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung“ versagt werden.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich in einer grundlegenden Entscheidung aus dem Jahr 1984 (Urteil vom 17. Juli 1984 - 2 BvE 11, 15/83 -, BVerfGE 67, 100 [139]) mit dem Beweiserhebungsrecht eines parlamentarischen Untersuchungsaus-

schusses und dem hieraus folgenden Recht auf Vorlage von Akten befasst. Es ist hierbei zu dem Ergebnis gekommen, dass sich Grenzen für das Informationsrecht eines solchen Ausschusses aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz ergäben. Die Verantwortung der Regierung gegenüber Parlament und Volk setze notwendigerweise einen „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ voraus, der einen auch von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einschließe.

Die Kammer neigt mit der Beklagten und der Begründung des Entwurfs des IFG (BT-Drs. 15/4493, S. 12) zu der Annahme, dass Informationen, die diesem sog. „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ zuzurechnen sind, auch nach dem Informationsfreiheitsgesetz nicht offenbart werden müssen (offengelassen vom OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 5. Oktober 2010 - OVG 12 B 6.10 -, Juris). Es wäre nämlich ein mit dem Gewaltenteilungsprinzip der Verfassung nicht zu vereinbarendes Ergebnis, wenn die Beklagte berechtigt wäre, bestimmte Informationen einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss vorzuenthalten, gleichwohl jedoch verpflichtet wäre, diese Informationen jedem Dritten auf Antrag zu erteilen. Die verfassungsrechtlich gebotenen Beschränkungen des Informationsrechts eines Untersuchungsausschusses könnten in diesem Fall über Informationsbegehren von Privatpersonen umgangen werden.

Die Kammer neigt insoweit außerdem zu der Annahme, dass es für die Gewährleistung des danach gebotenen Schutzes des „Kernbereichs der exekutiven Eigenverantwortung“ keines Rückgriffs auf einen ungeschriebenen Ausschlussgrund bedarf (vgl. hierzu OVG Berlin-Brandenburg, a.a.O.), weil derartige Fallkonstellationen von § 3 Nr. 3 Buchst. b) IFG erfasst werden. Das BMJ fällt unter den Behördenbegriff des § 3 Nr. 3 Buchst. b) IFG (ebenso im Ergebnis Schoch, IFG, 2009, Rn. 123 zu § 3). Wenn nämlich § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG die gesamte Exekutive des Bundes als anspruchspflichtige Behörden erfasst, ohne dass insoweit bestimmte Bereiche oder bestimmte Tätigkeiten ausgenommen werden (OVG Berlin-Brandenburg, a.a.O.), so muss für den Begriff der Behörde im Sinne des § 3 Nr. 3 Buchst. b) IFG das Gleiche gelten.

Letztlich können die Fragen, ob der Zugang zu Informationen aus dem „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ nach dem IFG verschlossen bleibt und ob dies aus § 3 Nr. 3 Buchst. b) IFG folgt oder insoweit ein ungeschriebener Aus-

schlussgrund eingreift, jedoch offenbleiben. Denn die vom Kläger begehrten Informationen sind jedenfalls diesem „Kernbereich“ nicht zuzurechnen.

Entgegen der Auffassung der Beklagten darf die Regierung den Zugang zu Informationen aus ihrem eigenen Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich bei Informationsbegehren nach dem IFG nicht in einem größeren Umfang verweigern als sie dies bei einem Informationsbegehren eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses dürfte. § 3 Nr. 3 Buchst. b) IFG gibt für ein derartiges weitergehendes Versagungsrecht nichts her. Der Gesetzgeber hätte es in der Hand gehabt, in einem weiten Sinne einen speziellen Ausschlussgrund für Vorgänge aus dem Bereich der Willensbildung der Regierung zu statuieren. Für den Bereich des allgemeinen Informationsfreiheitsgesetzes hat er dies nicht getan. Vielmehr hat er in seiner Gesetzesbegründung lediglich auf den durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ausgeformten „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ verwiesen. Dieser Kernbereich und die hierzu ergangene Rechtsprechung muss daher Maßstab der Prüfung sein.

Das Bundesverfassungsgericht (Beschluss vom 17. Juni 2009 - 2 BvE 3/07 -, BVerfGE 124, 78 [120 - 123]) hat zu dem aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung hergeleiteten „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ ausgeführt:

„Dazu gehört die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollzieht (vgl. BVerfGE 67, 100 [139]; 110, 199 [214]).

Eine Pflicht der Regierung, parlamentarischen Informationswünschen zu entsprechen, besteht danach in der Regel nicht, wenn die Information zu einem Mitregieren Dritter bei Entscheidungen führen kann, die in der alleinigen Kompetenz der Regierung liegen. Diese Möglichkeit besteht bei Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen regelmäßig, solange die Entscheidung noch nicht getroffen ist. Die Kontrollkompetenz des Parlaments erstreckt sich daher grundsätzlich nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge. Sie umfasst nicht die Befugnis, in laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen einzugreifen.

Auch dem nachträglichen parlamentarischen Zugriff auf Informationen aus der Phase der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen setzt der Gewaltenteilungsgrundsatz Grenzen. Bei abgeschlossenen Vorgängen sind Fälle möglich, in denen die Regierung geheimzuhaltende Tatsachen aus dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung mitzuteilen nicht verpflichtet ist. Ein - sei es auch erst nach Abschluss des jeweiligen Entscheidungsprozesses einsetzender - schrankenloser parlamentarischer Informationsanspruch

würde vor allem durch seine einengenden Vorwirkungen die Regierung in der selbständigen Funktion beeinträchtigen, die das Gewaltenteilungsprinzip ihr zuweist (vgl. BVerfGE 110, 199 [215 f.]). Der Gewaltenteilungsgrundsatz gebietet allerdings gerade im Hinblick auf die starke Stellung der Regierung eine Auslegung des Grundgesetzes dahin, dass parlamentarische Kontrolle wirksam sein kann (vgl. BVerfGE 67, 100 [130]). Dies wäre nicht der Fall, wenn die dazu nötigen Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen dem Parlament auch nach Abschluss der jeweiligen Vorgänge grundsätzlich verschlossen blieben. Die Entscheidungen der Bundesregierung unterlägen dem parlamentarischen Kontrollrecht dann nur hinsichtlich des verlautbarten Entscheidungsinhalts und solcher Entscheidungsgrundlagen, die keine Rückschlüsse auf die Willensbildung innerhalb der Regierung zulassen. Weitere Hintergründe könnten dagegen nach Belieben unzugänglich gehalten werden, auch solche, ohne deren Kenntnis die getroffene Entscheidung politisch nicht beurteilt und die politische Verantwortung für Fehler, die gerade das Zustandekommen dieser Entscheidungen betreffen, nicht aufgeklärt werden kann. Das Beweiserhebungsrecht des Untersuchungsausschusses liefe, soweit es Zugriff gerade auch auf von der Exekutive nicht freiwillig bereitgestellte Informationen über die Regierungstätigkeit verschaffen soll, leer (vgl. BVerfGE 110, 199 [218 f.]).

Parlamentarische Informationsrechte in Bezug auf abgeschlossene Vorgänge scheiden danach nicht grundsätzlich immer dann aus, wenn es sich um Akten aus dem Bereich der Willensbildung der Regierung, einschließlich der vorbereitenden Willensbildung innerhalb der Ressorts und der Abstimmung zwischen ihnen, handelt (vgl. BVerfGE 67, 100 [139]; 77, 1 [59]; 110, 199 [219]; HbgVerfG, Urteil vom 4. Juli 1973 - 2/72 -, DÖV 1973, S. 745 [746]; BremStGH, Entscheidung vom 1. März 1989 - St 1/88 -, NVwZ 1989, S. 953 [954 ff.]; a.A. Nds.StGH, Beschluss vom 15. Oktober 1996 - 12/95 -, NdsVBl. 1996, S. 189 [190]). Dem parlamentarischen Zugriff können grundsätzlich auch Informationen aus dem Bereich der regierungsinternen Willensbildung unterliegen. Bei abgeschlossenen Vorgängen kann daher gegenüber einem Untersuchungsausschuss der pauschale Verweis darauf, dass der Bereich der Willensbildung der Regierung betroffen sei, die Zurückhaltung von Informationen nicht rechtfertigen.

Ob zu erwarten ist, dass die Herausgabe solcher Informationen die Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Regierung beeinträchtigen würde, lässt sich nur unter Berücksichtigung der jeweiligen Umstände feststellen. Die Notwendigkeit, hier zwischen gegenläufigen Belangen abzuwägen, entspricht der doppelten Funktion des Gewaltenteilungsgrundsatzes als Grund und Grenze parlamentarischer Kontrollrechte (vgl. BVerfGE 110, 199 [219]).

Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen, die Aufschluss über den Prozess der Willensbildung geben, sind umso schutzwürdiger, je näher sie der gubernativen Entscheidung stehen. So kommt den Erörterungen im Kabinett besonders hohe Schutzwürdigkeit zu. Je weiter ein parlamentarisches Informationsbegehren in den innersten Bereich der Willensbildung der Regierung eindringt, desto gewichtiger muss das parlamentarische Informationsbegehren sein, um sich gegen ein von der Regierung geltend gemachtes Interesse an Vertraulichkeit durchsetzen zu können (vgl. BVerfGE 110, 199 [221 f.]). Die vorgelagerten Beratungs- und Entscheidungsabläufe sind demgegenüber einer parlamentarischen Kontrolle in einem geringeren Maße entzogen. Besonders hohes Gewicht kommt dem parlamentarischen Informationsinteresse zu, soweit es um die Aufdeckung

möglicher Rechtsverstöße und vergleichbarer Missstände innerhalb der Regierung geht (vgl. BVerfGE 67, 100 [130]; 110, 199 [222]).“

Danach fallen die hier in Rede stehenden Stellungnahmen und Vermerke, einschließlich der Ministervorlage, nicht in den „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“.

Die fraglichen Unterlagen betreffen keinen laufenden Vorgang, sondern ein abgeschlossenes Gesetzgebungsvorhaben. Der Gesichtspunkt, dass die autonome Wahrnehmung der Regierungskompetenzen zu schützen und vor einem „Mitregieren Dritter“ zu bewahren ist, greift danach nicht ein. Allein einschlägig ist der Gesichtspunkt des Schutzes der funktionsnotwendigen freien und offenen Willensbildung innerhalb der Regierung. Die insoweit erforderliche Abwägung fällt zugunsten des Informationsanspruchs des Klägers aus.

Es kann offen bleiben, ob es sich bei den erstrebten Informationen nicht um bloße „Entscheidungsgrundlagen“ im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts handelt. Denn jedenfalls droht für den Fall der Gewährung von Akteneinsicht in die fraglichen Vorgänge keine Beeinträchtigung der freien und offenen Willensbildung der Regierung.

Bei den vom Informationsbegehren des Klägers betroffenen Vermerken und Stellungnahmen geht es nach dem Vorbringen der Beklagten um Schriftstücke, in denen Behördenmitarbeiter ihre Rechtsauffassung zur Zustimmungsbedürftigkeit eines Gesetzes niedergelegt haben, durch das die Laufzeiten der deutschen Atomkraftwerke verlängert werden sollten (und später verlängert wurden). Diese Vermerke betreffen die Arbeitsebene und damit vorgelagerte Beratungs- und Entscheidungsabläufe, die einem Informationszugang nur in einem geringeren Maße entzogen sind als Informationen, die den innersten Bereich der Willensbildung der Regierung betreffen. Dass die Befürchtung eventueller Veröffentlichung der schriftlichen Niederlegungen dazu geeignet wäre, eine sachlich förderliche Kommunikation zwischen den Behördenmitarbeitern zu hemmen, ist hier nicht anzunehmen. Zwar behauptet die Beklagte, Behördenbedienstete könnten sich bei der Beurteilung von Rechtsfragen durch die Aussicht späterer Veröffentlichung beeinflussen lassen. Gründe, die diese Befürchtung rechtfertigen könnten, sind dem Vorbringen der Beklagten jedoch nicht zu entnehmen und auch ansonsten nicht ersichtlich. Wie bereits erwähnt gehört es zu den Aufgaben der Beschäftigten des BMJ, Stellungnah-

men zu rechtlichen Fragen abzugeben. Bei schwierigen und bisher ungeklärten Rechtsfragen, wie sie sich bei der Zustimmungsbedürftigkeit eines Änderungsgesetzes zum Atomgesetz stellen, sind viele Auffassungen mit guten Argumenten vertretbar. Welche Meinung sich bei einer etwaigen späteren gerichtlichen Überprüfung durchsetzen wird, ist ungeklärt. Vor diesem Hintergrund ist nicht ersichtlich, weshalb ein Mitarbeiter des BMJ, der dazu aufgefordert wird, eine Stellungnahme zu einer derartigen schwierigen Rechtsfrage abzugeben, nicht die von ihm für richtig erachtete Rechtsauffassung auch dann niederlegen und offen zum Ausdruck bringen sollte, wenn er damit rechnen muss, dass später möglicherweise Zugang zu seiner schriftlichen Äußerung gewährt werden wird.

Wird - wie hier - Informationszugang erst im Anschluss an eine bereits getroffene Regierungsentscheidung begehrt, so besteht entgegen der Ansicht der Beklagten auch nicht die Gefahr, dass eine einzelne Äußerung im Rahmen des vorbereitenden Abstimmungsprozesses bereits als Festlegung angesehen wird. Denn in einem solchen Fall ist bereits das Beratungsergebnis bekannt, mit welchem die fragliche Äußerung abgeglichen werden kann.

Für die in den Vorgängen enthaltene Ministervorlage gilt nichts anderes. Auch diese kann dem Kläger nicht unter Hinweis auf den „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ vorenthalten werden. Zwar steht die Ministervorlage dem gubernativen Entscheidungsprozess näher als die vorangegangenen Referentenvermerke und die hierzu ergangenen Stellungnahmen Vorgesetzter. Sie mag daher eher als diese einem Informationszugang entzogen sein können. Nach dem von der Beklagten in der mündlichen Verhandlung dargelegten konkreten Inhalt der Ministervorlage droht vorliegend jedoch auch insoweit keine Beeinträchtigung der freien und offenen Willensbildung der Regierung. Denn auch die Ministervorlage befasst sich ausschließlich mit dem rechtlichen Problem der Zustimmungsbedürftigkeit des Änderungsgesetzes. Die Ministerin war nicht verpflichtet, sich die in der Vorlage vertretene Rechtsauffassung zu eigen zu machen. Auch das Kabinett im Ganzen war an die vom BMJ vertretene Rechtsauffassung nicht gebunden und konnte hiervon abweichen. Weshalb bei Bekanntgabe der in der Ministervorlage enthaltenen rechtlichen Ausführungen die Regierung oder spätere Regierungen in anderen Fällen gehindert sein sollten, die von ihnen politisch und rechtlich für richtig gehaltenen Entscheidungen zu treffen, ist dem Vorbringen der Beklagten nicht zu entnehmen und auch im Übrigen nicht ersichtlich.

Dabei unterfallen die fraglichen Informationen selbst dann nicht dem Schutz des „Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung“, wenn bei ihrem Publikwerden geschlossen werden könnte, dass das Kabinett von dem Vorschlag des BMJ oder dem Votum der Bundesjustizministerin abgewichen sein sollte. Die Möglichkeit etwa, dass Beobachter Informationen zu Rückschlüssen auf die Durchsetzungsfähigkeit der beteiligten Regierungsmitglieder nutzen könnten, begründet keine Gefahr für die Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Regierung; das Interesse der einzelnen Regierungsmitglieder daran, dass das Ausmaß ihrer Durchsetzungsfähigkeit innerhalb der Regierung der Öffentlichkeit verborgen bleibt, ist nicht per se geschützt (BVerfG, Beschluss vom 30. März 2004 - 2 BvK 1/01 -, BVerfGE 110, 199 [224]).

2. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO, die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit auf § 167 VwGO i.V.m. den §§ 708 Nr. 11, 711, 709 Satz 2 ZPO.

3. Die Berufung ist zuzulassen (§ 124 a Abs. 1 Satz 1 VwGO). Die Frage, ob die Vorbereitung von Gesetzen als Regierungshandeln nicht unter § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG fällt, hat über den Einzelfall hinausgehende Bedeutung und ist bisher höchstrichterlich nicht geklärt (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO).

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung an das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg zu.

Die Berufung ist bei dem Verwaltungsgericht Berlin, Kirchstraße 7, 10557 Berlin, innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils schriftlich oder in elektronischer Form (Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr mit der Justiz im Lande Berlin vom 27. Dezember 2006, GVBl. S. 1183, in der Fassung der Zweiten Änderungsverordnung vom 9. Dezember 2009, GVBl. S. 881) einzulegen. Sie muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Berufung ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des Urteils schriftlich oder in elektronischer Form zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, bei dem Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Hardenbergstraße 31, 10623 Berlin, einzureichen. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe).

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte und Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der

Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Darüber hinaus können auch die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 der Verwaltungsgerichtsordnung bezeichneten Personen und Organisationen auftreten. Ein als Bevollmächtigter zugelassener Beteiligter kann sich selbst vertreten. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt vertreten lassen; das Beschäftigungsverhältnis kann auch zu einer anderen Behörde, juristischen Person des öffentlichen Rechts oder einem der genannten Zusammenschlüsse bestehen. Richter dürfen nicht vor dem Gericht, ehrenamtliche Richter nicht vor einem Spruchkörper auftreten, dem sie angehören.

Xalter

Becker

Hömig

hö/ke

Ausgefertigt

Justizbeschäftigte
als Urkundsbeamte der Geschäftsstelle