



Verkündet am 17. Dezember 2009

Neumann  
Justizangestellte  
als Urkundsbeamter der Geschäftsstelle

## VERWALTUNGSGERICHT BERLIN

### URTEIL

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache

des Rechtsanwalts

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 17. Dezember 2009 durch

die Präsidentin des Verwaltungsgerichts Xalter,  
den Richter am Verwaltungsgericht Richard,  
die Richterin am Verwaltungsgericht Dr. Gamp,  
die ehrenamtliche Richterin D\_\_\_\_\_ und  
den ehrenamtlichen Richter L\_\_\_\_\_

für Recht erkannt:

Soweit die Beteiligten den Rechtsstreit in der Hauptsache übereinstimmend  
für erledigt erklärt haben, wird das Verfahren eingestellt.

Im Übrigen wird die Beklagte unter Aufhebung des Bescheides des Bundes-  
ministeriums der Justiz vom 5. Juni 2008 in der Gestalt des Widerspruchs-  
bescheides derselben Behörde vom 20. August 2008 verpflichtet, dem Klä-  
ger Einsicht in die Akten zum Aktenzeichen I A 2-3473/7-5 zu gewähren mit  
Ausnahme von Namen, Anschriften und Geburtsdaten Dritter sowie derjeni-  
gen Unterlagen, hinsichtlich derer die Beteiligten den Rechtsstreit in der  
Hauptsache übereinstimmend für erledigt erklärt haben.

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**

Der Kläger begehrt Akteneinsicht nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes in einen Vorgang des Bundesjustizministeriums.

Im Jahre 2006 beantragte der Kläger bei dem Bundesministerium der Justiz, ihm Auskunft über die tatsächliche Entwicklung der Regelung des Sorgerechts bei nicht ehelichen Eltern zu geben. Dabei nahm er Bezug auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2003 zur Vorschrift des § 1626a BGB. Diese Bestimmung überträgt die elterliche Sorge für ein nichteheliches Kind der Mutter, sofern die Eltern des Kindes einander nicht heiraten oder nicht erklären, die Sorge gemeinsam übernehmen zu wollen. In der genannten Entscheidung kam das Bundesverfassungsgericht zu dem Schluss, der Gesetzgeber habe davon ausgehen dürfen, dass eine Mutter, gerade wenn sie mit dem Vater und dem Kind zusammenlebe, sich nur ausnahmsweise und nur dann dem Wunsch des Vaters nach einer gemeinsamen Sorge verweigere, wenn sie dafür schwerwiegende Gründe habe, die von der Wahrung des Kindeswohls getragen würden, sie also die Möglichkeit der Verweigerung einer Sorgeerklärung nicht etwa als Machtposition gegenüber dem Vater missbrauche. Unter dieser Annahme sei es mit Art. 6 Abs. 2 GG vereinbar, dass der Gesetzgeber davon abgesehen habe, bei einem Nichtzustandekommen übereinstimmender Sorgeerklärungen eine gerichtliche Einzelfallprüfung zuzulassen. Der Gesetzgeber sei aber verpflichtet, die tatsächliche Entwicklung zu beobachten und zu prüfen, ob seine Prämissen auch vor der Wirklichkeit Bestand hätten.

Im Jahre 2006 teilte das Bundesministeriums der Justiz dem Kläger u. a. mit, dass in Umsetzung des vom Bundesverfassungsgericht erteilten Prüfauftrages mit Hilfe einer Befragung beratender Stellen (Rechtsanwälte, Jugendämter) untersucht werde, wie häufig Konflikte bei der Begründung der gemeinsamen elterlichen Sorge

entstünden. Der von dem Ministerium verwendete Fragebogen wurde dem Kläger zur Kenntnis gebracht.

Mit Schreiben vom 15. Mai 2008 beantragte der Kläger bei dem Bundesministerium der Justiz die Gewährung von Einsicht in die Akten des Bundesministeriums mit dem Gegenstand der tatsächlichen Feststellungen gemäß dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2003 sowie die Erteilung von 1. Auskunft über den Zeitpunkt, in dem die Befragung rechtsberatender Stellen abgeschlossen gewesen sei und den Grund, warum das Bundesministerium die Befragung als zu diesem Zeitpunkt abgeschlossen ansehe, 2. das Ergebnis der Befragung aufgeschlüsselt nach den Antwortenden sowie Auskunft zu dem Inhalt der Antworten bezüglich der Fragen 1., 2., 3., 4., und 6. des verschickten Fragebogens, 3. sofern die Erfassung der Antworten auf die Fragebögen nicht vollständig erfolgt sein sollte, Auskunft darüber, wann das Bundesministerium mit der Erfassung begonnen habe, wie viele Personen damit befasst gewesen wären und noch seien und wann mit dem Anschluss der Erfassung zu rechnen sei und 4. Auskunft darüber, ob das Bundesministerium seine tatsächlichen Feststellungen gemäß dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2003 als vollständig ansehe und falls nicht, ob weitere Untersuchungen mit dem Zweck der tatsächlichen Feststellungen geplant seien, wann diese begonnen werden sollten und aus welchen Gründen das Bundesministerium diese Untersuchungen als geeignet ansehe, die tatsächlichen Feststellungen entsprechend dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2003 zu treffen.

Mit Bescheid des Bundesministeriums der Justiz vom 5. Juni 2008 erteilte die Beklagte dem Kläger unter Übersendung einer Zusammenfassung der durchgeführten Umfrage die Auskunft, die Erfassung der Antworten sei im Dezember abgeschlossen worden. Abschließende Aussagen dazu, ob die im Prüfauftrag des Bundesverfassungsgerichts herausgestellten gesetzlichen Annahmen zuträfen, seien auf der Grundlage der bisherigen Ergebnisse nicht möglich. Die Auswertung habe vielmehr gezeigt, dass eine wissenschaftliche Untersuchung erforderlich sei. Das Ministerium erarbeite derzeit ein Forschungsdesign für diese Untersuchung.

Zugleich lehnte die Beklagte den Antrag auf Akteneinsicht ab. Zur Begründung führte sie hierfür im Wesentlichen an, ein Anspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes bestehe nicht, da das Bundesministerium mit der in Rede stehenden Umfrage Regierungstätigkeit ausgeübt habe und damit nicht als Behör-

de im Sinne des Informationsfreiheitsgesetzes gehandelt habe. Die Ausarbeitung und Vorbereitung einer Gesetzesvorlage sei eine zentrale Regierungsfunktion. Die Vorfrage, ob die geltende Regelung verfassungsmäßig sei, sei von der Ausarbeitung und Vorbereitung einer Gesetzesänderung nicht zu trennen. Zu berücksichtigen sei auch, dass die von dem Kläger begehrte Weitergabe ungewichteter Zufallsergebnisse Missverständnisse provozieren und interessengeleiteten Interpretationen Vorschub leisten würde. Der Umgang mit der Umfrage liege daher im Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung.

Gegen diesen Bescheid erhob der Kläger Widerspruch, den die Beklagte mit Widerspruchsbescheid des Bundesministeriums der Justiz vom 20. August 2008 im Wesentlichen aus den Gründen des Ausgangsbescheides zurückwies.

Der Kläger hat am 18. September 2008 Klage erhoben. In der mündlichen Verhandlung hat die Beklagte dem Kläger – mit Ausnahme etwaiger personenbezogener Daten – Informationszugang zu folgenden Aktenbestandteilen der zum Aktenzeichen I A 2-3473/7-5 bei dem Bundesministeriums der Justiz geführten Akten gewährt: aus Band 1 den Vorgang mit der Tagebuchnummer 12428/2004, Band 3 sowie die Bände 8 bis 13, aus Band 5 den Beschluss der 75. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister in Bremerhaven und die tabellarische Übersicht über die Stellungnahme der Länder zum Änderungsbedarf bei § 1626a BGB, aus Band 6 zur Tagebuchnummer 12754/2006 die Verfügung vom 21. Juni 2006 mit Vermerk (Ziffer I), den Schreiben zu den Ziffern II – V und Begleitverfügungen (Ziffern VI – IX) sowie die Seiten ab dem Ausdruck der E-Mail vom 19. Juli 2006 (12.45 Uhr) an die Jugendämter, aus Band 7 zur Tagebuchnummer 12754/2006 die Antworten auf die Fragebögen zur Umfrage bei Rechtsanwälten und Jugendämtern sowie die Anlage zur Vorlage vom 20. Dezember 2007 – Tagebuchnummer 12754/2006 – und aus Band 14 die Beantwortung der Fragebögen. Hinsichtlich dieser Informationen unter dem Aktenzeichen I A 2-3473/7-5 haben die Beteiligten den Rechtsstreit in der Hauptsache übereinstimmend für erledigt erklärt.

Der Kläger ist der Auffassung, er habe auch hinsichtlich der noch streitbefangenen Unterlagen zum Geschäftszeichen I A 2-3473/7-5 einen Anspruch auf Informationszugang. Denn auch insoweit handele es sich um amtliche Informationen einer Behörde, auf die das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes grundsätzlich Anspruch gebe. Um Regierungstätigkeit handele es sich auch insoweit nicht. Dem Anspruch stünden Ausschlussgründe nicht entgegen.

Der Kläger beantragt (sinngemäß),

die Beklagte unter teilweiser Aufhebung des Bescheides des Bundesministeriums der Justiz vom 5. Juni 2008 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides derselben Behörde vom 20. August 2008 zu verpflichten, ihm Einsicht in die Akten zum Aktenzeichen I A 2-3473/7-5 zu gewähren mit Ausnahme von Namen, Adressen und Geburtsdaten Dritter und mit Ausnahme derjenigen Unterlagen, hinsichtlich derer die Beteiligten den Rechtsstreit in der Hauptsache übereinstimmend für erledigt erklärt haben,

hilfsweise,

die Beklagte unter teilweiser Aufhebung des Bescheides des Bundesministeriums der Justiz vom 5. Juni 2008 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides derselben Behörde vom 20. August 2008 zu verpflichten, ihm Auskunft zu erteilen zu den Informationen in den Akten zum Aktenzeichen I A 2-3473/7-5 mit Ausnahme von Namen, Adressen und Geburtsdaten Dritter und mit Ausnahme derjenigen Unterlagen, hinsichtlich derer die Beteiligten den Rechtsstreit in der Hauptsache übereinstimmend für erledigt erklärt haben.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie hält an ihrer Ablehnungsentscheidung im Wesentlichen aus deren Gründen fest. Ergänzend trägt sie vor, die noch streitbefangenen Informationen betreffen nicht behördliche Tätigkeit, sondern Regierungstätigkeit. Denn es handele sich dabei um Vermerke, die den Sachstand, insbesondere das Ergebnis der Befragung sowie dessen Bewertung, aus fachbeamtlicher Sicht für die Ministerin aufbereiteten sowie um hierzu erfolgte handschriftliche Kommentare, die auch von der Ministerin stammten. Die Ministerin habe zwischenzeitlich beschlossen, eine Forschung zu machen.

Sofern ein grundsätzlicher Auskunftsanspruch bejaht werde, dürfe die Akteneinsicht gemäß § 3 Nr. 3 Buchst. b und § 4 IFG verweigert werden. Es sei bei der hier in Frage stehenden Regelungsmaterie offensichtlich, dass ein vorzeitiges Bekanntwerden von noch nicht ausgereiften Überlegungen zu einem gesetzgeberischen Vorhaben unter bestimmten Umständen dazu geeignet sei, in nicht geringem Umfang Verunsicherung und unbedachte Reaktionen bei den Rechtsbetroffenen auszulösen, die letztendlich dem Regelungszweck und dem Rechtsfrieden zuwiderliefen.

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

### **Entscheidungsgründe**

Soweit die Beteiligten den Rechtsstreit in der Hauptsache übereinstimmend für erledigt erklärt haben, ist das Verfahren entsprechend § 92 Abs. 3 Satz 1 VwGO einzustellen.

Im Übrigen hat die Klage Erfolg. Sie ist als Verpflichtungsklage zulässig. Der Kläger hat vor Klageerhebung auch einen Antrag auf Einsicht in die nunmehr noch streitbefangenen Unterlagen gestellt. (vgl. zum Antragserfordernis z. B. BVerwG, Urteil vom 28. November 2007 – BVerwG 6 C 42.06 – BVerwGE 130, 39 ff, Rn. 23 m.w.N.).

Der Antrag des Klägers vom 15. Mai 2008 auf Einsicht in die Akten „mit dem Gegenstand der tatsächlichen Feststellungen gemäß dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2003“ (Nr. 5) ist bei objektivierter Auslegung (§§ 133, 157 BGB) dahin zu verstehen, dass der Kläger Einsicht in die vollständigen Akten (Tatsachen und Bewertungen) zum Thema „Prüfungsauftrag des Bundesverfassungsgerichts“ begehrt. Durch die Bezugnahme auf die „tatsächlichen Feststellungen gemäß dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts“ wollte er seinen Antrag nicht auf Tatsachen beschränken. Da ihm das genaue Geschäftszeichen des Vorgangs seinerzeit noch nicht bekannt war – die Beklagte hat es erst in der mündlichen Verhandlung mitgeteilt – wählte der Kläger lediglich eine Bezeichnung, die sein (umfassendes) Begehren einem bestimmten Vorgang zuordnen sollte. Dass der Antrag des Klägers auch auf Zugang zu den sich in den Akten befindenden Bewertungen der Beklagten ausgerichtet ist, zeigt beispielsweise Nr. 4 des Antrages vom 15. Mai 2008, wonach der Kläger Auskunft darüber begehrt, „aus welchen Gründen das Bundesministerium weitere Untersuchungen als geeignet ansieht, die tatsächlichen Feststellungen entsprechend dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2003 zu treffen“.

Die Verpflichtungsklage ist auch begründet. Die Ablehnung der begehrten Informationsgewährung in Form der Akteneinsicht ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO). Denn der Kläger hat Anspruch auf die begehrte Akteneinsicht.

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

Diese Voraussetzungen liegen hier vor. Das Bundesministerium der Justiz hat im Zusammenhang mit dem durch das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 29. Januar 2003 erteilten Prüfungsauftrag als Behörde im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG gehandelt, denn es hat insoweit öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben erfüllt; die in diesem Zusammenhang angefallenen, noch streitbefangenen Informationen werden von § 1 Abs. 1, § 2 Nr. 1 IFG erfasst (I.). Dem Anspruch stehen Ausschlussgründe nicht entgegen (II.). Der Anspruch des Klägers ist von der Beklagten im Wege der Akteneinsicht zu erfüllen (III.)

I. 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 – juris Rn. 22). Danach ist als Behörde jede Stelle anzusehen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Der Begriff der Aufgaben der öffentlichen Verwaltung ist ebenso wie derjenige der Verwaltungsaufgaben in § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG 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 (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.).

Die öffentliche Verwaltung wird gekennzeichnet durch die laufende Tätigkeit und die Ausführung der rechtlich festgelegten Aufträge und Maßstäbe des staatlichen Handelns. Regierungstätigkeit im Sinne politischer Staatslenkung ist nicht der öffentlichen Verwaltung zuzurechnen. Es handelt sich dabei vielmehr um die von der Regierung in Erfüllung ihrer politischen Funktion vorgenommenen Entscheidungen, die der Regierung von der Verfassung aufgegeben sind und die, ohne sich an den Staatsbürger unmittelbar zu wenden, für Bestand und Leben des Staates sorgen. Sinn und Zweck des Informationsfreiheitsgesetzes zwingen angesichts der Kontrollrechte des Parlaments nicht dazu, Regierungstätigkeit dem Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes unterfallen zu lassen (vgl. Urteile der Kammer vom 10. Oktober 2007, a.a.O., m. w. N., und 16. Januar 2008 – VG 2 A 68.06 –; a. A. Schoch, IFG, 2009, § 1 Rn. 84; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 1. Juli 2009 – 2 BvE 5/06 – NVwZ 2009, 1092 <1093 ff.> zum Umfang der verfassungsrechtlichen Pflicht der Bundesregierung, Informationsansprüche des Deutschen Bundestages zu erfüllen).

Nach der Rechtsprechung der Kammer (Urteil vom 16. Januar 2008 – VG 2 A 68.06 –; anders wohl OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 6. November 2008 – OVG 12 B 50.07 – juris Rn. 24) ist die Ausarbeitung und Vorbereitung einer Gesetzesvorlage der Bundesregierung Regierungstätigkeit. Denn zu den zentralen Regierungsfunktionen, die der Bundesregierung als politische Leitungsaufgaben im geschilderten Sinne zugewiesen sind, zählt die Anstoß- und Initiativfunktion in allen Angelegenheiten von allgemeiner innen- oder außenpolitischer, wirtschaftlicher, sozialer, finanzieller oder kultureller Bedeutung, die ihren verfassungsrechtlichen Niederschlag im Gesetzesinitiativrecht des Art. 76 Abs. 1 GG gefunden hat. Mit der Wahrnehmung dieses Initiativrechts wird deshalb Regierungstätigkeit im oben genannten Sinne ausgeübt. Dies gilt nicht erst für die abschließende Entscheidung, eine Gesetzesvorlage in den Bundestag einzubringen, sondern aus den Gründen des den Beteiligten bekannten Urteils der Kammer vom 16. Januar 2008 auch für deren Vorbereitung und Ausarbeitung (vgl. zum Begriff der Gesetzgebung in § 2 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a UIG: BVerwG, Beschluss vom 30. April 2009 – BVerwG 7 C 17.08 – juris Rn. 15 ff.).

Das Initiativrecht wird allerdings erst dann wahrgenommen, 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 Auf-



bereitung und Bewertung zur Vorbereitung einer ministeriellen Entscheidung über das „Ob“ der Einleitung eines Gesetzesvorhabens als solche noch keine Regierungstätigkeit im Sinne politischer Staatslenkung dar. Es handelt sich dabei vielmehr um – hier den Prüfungsauftrag des Bundesverfassungsgerichts – ausführendes „Verwalten“, welches sich von dem leitenden, richtungsgebenden „Regieren“ unterscheidet. Soweit die Kammer im Falle des Bundeskanzleramtes Regierungstätigkeit bereits im Erstellen einer hinreichenden Informations- und Abwägungsgrundlage für die Bundeskanzlerin gesehen hat (Urteil vom 10. Oktober 2007, a.a.O.), beruhte dies auf der Richtlinienkompetenz der Bundeskanzlerin nach Art. 65 Satz 1 GG einerseits und der engen Verzahnung zwischen Kanzlerin und Bundeskanzleramt andererseits. Damit sind Fälle der vorliegenden Art jedoch nicht vergleichbar.

Eine Entscheidung der zuständigen Ministerin über das „Ob“, „Wann“ und „Wie“ eines Gesetzesvorhabens liegt hier nicht vor. Nach dem Vortrag der Beklagten-Vertreter in der mündlichen Verhandlung soll die Ministerin vielmehr beschlossen haben, „eine Forschung zu machen“; sie hat damit gerade keine Entscheidung über die Einleitung eines Gesetzesvorhabens getroffen. Die Beklagte hat auch nicht dargelegt, warum bei dieser Sachverhaltsgestaltung bestimmte – von ihr zurückgehaltene – Informationen dennoch unter Regierungstätigkeit fallen und welche Dokumente mit Vermerken der Bundesjustizministerin ganz oder teilweise davon erfasst sein sollen. Sie hat lediglich vorgetragen, bei den noch streitbefangenen Unterlagen handele es sich um Vermerke, die den Sachstand, insbesondere das Ergebnis der Befragung und dessen Bewertung aus fachbeamtlicher Sicht für die Ministerin aufbereiteten sowie um hierzu erfolgte handschriftliche Kommentare „bis hin zur Ministerin selbst“. Dem kann nicht entnommen werden, dass und gegebenenfalls in welcher Weise die „Kommentare“ der Bundesjustizministerin das „Ob“ der Einleitung eines Vorhabens zur Änderung des § 1626a BGB betreffen. Es liegt auch nicht auf der Hand, dass im Bundesjustizministerium die Frage einer Entscheidung über das „Ob“ bereits einmal anstand und es in den fraglichen Vermerken und Kommentierungen um eine derartige Entscheidung gegangen sein könnte, weil die Aufklärung des Sachverhalts (zwischenzeitlich) bereits als abgeschlossen erachtet wurde. Dagegen spricht vielmehr die dem Kläger zusammen mit dem Bescheid vom 5. Juni 2008 überlassene Zusammenfassung des Umfrageergebnisses. Dort wird gefolgert, dass die Umfrageergebnisse keine abschließenden Aussagen dazu ermöglichten, ob die vom Bundesverfassungsgericht in seinem Prüfungsauftrag herausgestellten gesetzgeberischen Annahmen zuträfen. Vielmehr sei eine wissenschaftliche Untersuchung erforderlich.

Die Kenntnisnahme der Ministerin von den fraglichen Vermerken stellt noch keine Regierungstätigkeit dar. Da 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 darstellt, wäre die bloße Unterrichtung der zuständigen Ministerin über die Ergebnisse des bisherigen Verwaltungshandelns und deren – gegebenenfalls kommentierende – Kenntnisnahme dieses Handelns ebenfalls keine Regierungstätigkeit im Sinne politischer Staatslenkung, sondern Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben.

Eine weitere Sachaufklärung durch das Gericht kommt nicht in Betracht. Da die Pflicht des Verwaltungsgerichts, den Sachverhalt von Amts wegen zu erforschen (§ 86 Abs. 1 Satz 1 VwGO) grundsätzlich dort endet, wo die Obliegenheit der Beteiligten zur Mitwirkung an der Aufklärung des Sachverhalts beginnt (vgl. z. B. BVerwG, Urteil vom 23. November 1982 – BVerwG 9 C 74/81 – BVerwGE 66, 237), ist es Sache der Beklagten, substantiiert die Tatsachen darzulegen, aus denen sich ergibt, dass die in Frage stehenden Informationen Teil der aus dem Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 IFG, § 1 Abs. 4 VwVfG fallenden Regierungstätigkeit des Bundesministeriums der Justiz sind.

II. Dem geltend gemachten Anspruch stehen auch keine Ausschlussgründe nach den §§ 3 ff. IFG entgegen. Maßstab für die Prüfung von Ausschlussgründen ist, ob deren Vorliegen von der informationspflichtigen Stelle plausibel dargelegt wird; 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. Urteile der Kammer vom 31. Mai 2007 – VG 2 A 93.06 – juris Rn. 21, und 22. Oktober 2008 – VG 2 A 114.07 – juris Rn. 17). An entsprechenden Darlegungen der Beklagten fehlt es hier jedoch.

Dies gilt zunächst, soweit sich die Beklagte auf den Ausschlussgrund des § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG beruft. Danach besteht der 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 (Roth, in: Berger/Roth/Scheel, IFG, 2006, § 3 Rn. 105). § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG schützt nur den eigentlichen Vorgang der behördlichen Entscheidungsfindung, d. h. die Besprechung, Beratschlagung und Abwägung, mithin

den eigentlichen 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, a.a.O. Rn. 19, m.w.N.).

Ob durch das Bekanntwerden der fraglichen Informationen die Beratungen „beeinträchtigt werden“, muss notwendigerweise prognostiziert werden. Insoweit genügt die konkrete Gefahr, also die hinreichende Wahrscheinlichkeit einer Beeinträchtigung; an die Wahrscheinlichkeit der Beeinträchtigung sind dabei 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, a.a.O., Rn. 20).

Die Beklagte hat eine entsprechende Beeinträchtigung – gerade des behördlichen Entscheidungsvorgangs – nicht hinreichend konkret und substantiiert dargelegt, sondern sich auf allgemein gehaltene Ausführungen beschränkt. Diese machen nicht deutlich, inwieweit gerade das Bekanntwerden der noch streitbefangenen Unterlagen die hinreichende Wahrscheinlichkeit für eine Beeinträchtigung weiterer behördlicher Beratungen begründete. Es ist angesichts der dem Kläger bereits zusammen mit dem Bescheid vom 5. Juni 2008 überlassenen Zusammenfassung des Umfrageergebnisses und der darin enthaltenen Bewertungen sowie der mittlerweile getroffenen Entscheidung, zunächst eine Forschung durchzuführen, auch nicht offensichtlich, dass behördliche Beratungen gegenwärtig noch durch eine Veröffentlichung der streitbefangenen Informationen beeinträchtigt werden könnten.

Auch hinsichtlich des Ausschlussgrundes des § 4 Abs.1 IFG fehlt es an einer ausreichenden Darlegung. Nach dieser Vorschrift 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. Angesichts der mittlerweile beschlossenen weiteren Forschungen ist weder dargelegt noch sonst ersichtlich, dass bei dem Bundesministerium der Justiz eine Entscheidung in der Sache anstehen könnte, deren Erfolg durch eine Veröffentlichung der noch streitbefangenen Unterlagen vereitelt würde.

III. Dem Kläger ist der Informationszugang gemäß § 1 Abs. 2 IFG im Wege der Akteneinsicht 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 keine wichtigen Gründe dargelegt, die der begehrten Akteneinsicht entgegenstehen, dann besteht auch ein Rechtsanspruch auf Akteneinsicht. So liegt der Fall hier, da die Beklagte einen wichtigen Grund im Sinne von § 1 Abs. 2 Satz 2 IFG, der gerade einer Einsicht in die noch streitbefangenen Unterlagen entgegensteht, nicht dargelegt hat.

Die Kostenentscheidung folgt hinsichtlich des von den Beteiligten übereinstimmend für erledigten erklärten Teils aus § 161 Abs. 2 VwGO, im Übrigen aus § 154 Abs. 1 VwGO. Der Beklagten sind die Kosten des für erledigt erklärten Teils aufzuerlegen, da sie den Kläger insoweit ohne eine wesentliche Änderung der Sach- und Rechtslage klaglos gestellt hat und dies einem Anerkenntnis gleichkommt. 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.

Die Berufung ist gemäß § 124a Abs. 1 Satz 1 VwGO wegen folgender Fragen von grundsätzlicher Bedeutung zuzulassen (vgl. § 124a VwGO i.V.m. § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO): Ist Regierungstätigkeit vom Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 IFG ausgeschlossen? Ist die Entscheidung eines Ministers/einer Ministerin über das Ob“ der Einleitung eines Gesetzesvorhabens Regierungstätigkeit? Ist hiervon auch die Tätigkeit eines Bundesministeriums zur Vorbereitung einer Entscheidung über das Einleiten einer Gesetzesinitiative erfasst und wo liegen die Grenzen?

### **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 mit einer qualifizierten elektronischen Signatur im Sinne des Signaturgesetzes versehen (vgl. hierzu [www.berlin.de/erv](http://www.berlin.de/erv)), 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 Hochschule im Sinn des Hochschulrahmengesetzes 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

Dr. Gamp

Richard

**Ausgefertigt**

Justizangestellte  
als Urkundsbeamter der Geschäftsstelle

/Gib