

Art. 38 GG; §§ 1, 6 IFG; §§ 12, 35 UrhG

Anspruch auf Einsicht in die „UFO-Unterlagen“ des Bundestages

BVerwG, Urt. v. 25.06.2015 – BVerwG 7 C 2.14

Fall

K beantragte beim Deutschen Bundestag, ihm Einsicht in eine Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages zu gewähren. Bei diesen handelt es sich um einen Teil der Abteilung „Wissenschaft und Außenbeziehungen“ des Deutschen Bundestages. Zu ihnen gehören Fachabteilungen, die die Abgeordneten bei ihrer politischen Arbeit in Parlament und Wahlkreis durch Fachinformationen sowie Analysen und gutachterliche Stellungnahmen unterstützen. Die Ausarbeitung, in die K Einsicht begehrt, trägt den Titel „Die Suche nach außerirdischem Leben und die Umsetzung der UN-Resolution A/33/426 zur Beobachtung unidentifizierter Flugobjekte und extraterrestrischer Lebensformen.“

Der Bundestag lehnte den Antrag ab. Zur Begründung verwies er darauf, dass ein Anspruch auf Einsicht nicht bestehe, da parlamentarische Angelegenheiten vom Informationsfreiheitsgesetz ausgenommen seien. Zu diesen zähle nicht nur die Tätigkeit des Bundestagsabgeordneten, sondern auch die Zuarbeit durch die Bundestagsverwaltung, sofern sie einen hinreichenden Bezug zur Parlamentstätigkeit aufweise. Dies sei bei der Ausarbeitung der Fall, da sie von einem Abgeordneten unter Berufung auf den Mandatsbezug angefordert und nach der Erstellung übersandt worden sei. Für dieses Verständnis spräche auch die Entstehungsgeschichte des Informationsfreiheitsgesetzes: Aus den Materialien ergebe sich – was zutrifft –, dass der Direktor des Deutschen Bundestages im Gesetzgebungsverfahren den Wunsch geäußert hatte, den Entwurf dahingehend zu präzisieren, dass die Ausarbeitungen der Wissenschaftlichen Dienste vom Informationszugang ausgenommen sein sollten. Der beratende Fachausschuss hatte diesen Wunsch zwar zustimmend zur Kenntnis genommen, aber das Gesetz und seine Begründung nicht dahingehend geändert. Hieraus könnten indes keine negativen Rückschlüsse gezogen werden. Auch der Leitfadens für die Inanspruchnahme der Wissenschaftlichen Dienste gestatte dies ausschließlich für die mandatsbezogene Tätigkeit. Ergänzend weist der Bundestag darauf hin, dass die Ausarbeitungen der Wissenschaftlichen Dienste unter den Schutz geistigen Eigentums fielen. Der Bund habe sich sämtliche Rechte an ihnen vorbehalten.

Nach erfolglos durchgeführtem Vorverfahren verfolgt K sein Begehren mit einer form- und fristgerecht beim zuständigen Verwaltungsgericht erhobenen Klage weiter. Er macht geltend, dass das enge Normverständnis durch den Sinn und Zweck des IFG widerlegt sei, außerhalb der Versagungsgründe Zugang zu amtlichen Informationen zu gewähren. Die historische Auslegung liefere kein anderes Ergebnis, da die geäußerten Wünsche der Beteiligten keinen Niederschlag gefunden hätten. Letztlich könne sich der Bundestag nicht auf das Urheberrecht berufen, da sich hiermit letztlich jedes Informationsbegehren ablehnen ließe. Hat die Klage Erfolg?

Lösung

Die Klage hat Erfolg, soweit sie zulässig und begründet ist.

Leitsätze

1. Der Deutsche Bundestag ist bei der mandatsbezogenen Unterstützung durch Zuarbeiten der Wissenschaftlichen Dienste nach § 1 Abs. 1 IFG informationspflichtig.

2. Ein Behördenmitarbeiter, der in Erfüllung seiner Dienstpflichten ein urheberrechtlich geschütztes Werk geschaffen hat, räumt dem Dienstherrn in aller Regel auch die Nutzungsrechte ein, die der Dienstherr benötigt, um Zugangsansprüche nach dem Informationsfreiheitsgesetz gewähren zu können.

3. Die informationspflichtige Behörde muss bei der Entscheidung über die Ausübung der ihr eingeräumten urheberrechtlichen Nutzungsrechte gegenläufigen gesetzlichen Zielvorstellungen und daraus folgenden rechtlichen Verpflichtungen Rechnung tragen; ein genereller Vorrang eines der Behörde zugewiesenen Urheberrechts folgt aus § 6 S. 1 IFG nicht.

(Leitsätze der Parallelentscheidung Urt. v. 25.06.2015 – BVerwG 7 C 1.14)

Aufdrängende Spezialzuweisungen sind nur einschlägig bei

- Umweltinformationen, § 6 Abs. 1 UIG,
- der Weiterverwendung von Informationen, § 7 IWG.

Bei § 9 Abs. 4 IFG hingegen handelt es sich um keine aufdrängende Spezialzuweisung; die Vorschrift hat lediglich deklaratorische Bedeutung.

Man spricht in diesem Zusammenhang von einer „regelnden Entscheidung“, die der Vornahme des Realakts zeitlich vorausgeht.

Ergibt sich die Abgrenzung nicht eindeutig, ist über eine Auslegung nach §§ 133, 157 BGB analog zu ermitteln, ob eine (feststellende) Rechtsfolge herbeigeführt oder ein bloßer Hinweis auf die bestehende Rechtslage gegeben werden soll (vgl. AS-Skript Verwaltungsrecht AT 1 [2014], Rn. 187 f.).

Ohne die Regelung in § 9 Abs. 4 S. 2 IFG wäre das Vorverfahren hier gemäß § 68 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 VwGO nicht erforderlich, da es sich bei dem Bundestag um eine oberste Bundesbehörde handelt.

A. Zulässigkeit

I. Mangels aufdrängender Spezialzuweisungen richtet sich die **Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs** nach § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO. Streitentscheidend sind die öffentlich-rechtlichen Normen des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG), sodass eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit vorliegt. Obwohl K den Anspruch gegen den Bundestag richtet, ist die Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art, da nicht spezifisches Verfassungsrecht geltend gemacht wird. Einem anderen Gericht ist der Streit nicht zugewiesen, sodass der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist.

II. Die statthafte Klageart richtet sich nach dem klägerischen Begehren (§ 88 VwGO). K begehrt Einsicht in die näher bezeichnete Ausarbeitung der wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages.

1. Die Herausgabe der Akten zur Einsichtnahme stellt **schlichtes Verwaltungshandeln** dar, sodass die – gesetzlich nicht näher geregelte, aber in der VwGO mehrfach erwähnte (z.B. § 43 Abs. 2, 111 VwGO) und deshalb gewohnheitsrechtlich anerkannte – **allgemeine Leistungsklage** einschlägig ist.

2. Gleichwohl ist eine **Verpflichtungsklage** gemäß § 42 Abs. 1 Fall 2 VwGO statthaft, wenn eine Entscheidung über das „Ob“ der Einsichtnahme in Form eines **Verwaltungsakts** i.S.d. § 35 S. 1 VwVfG vorgeschaltet ist.

a) Fraglich ist, ob es sich bei dem Bundestag überhaupt um eine **Behörde** handelt. Nach § 1 Abs. 4 VwVfG sind Behörden alle Stellen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen. Der Bundestag ist grundsätzlich der **Legislative** zuzuordnen (vgl. Art. 77 Abs. 1 S. 1 GG). Allerdings ist diese **Zuordnung nicht ausschließliche**; auch Verfassungsorgane können als Behörden eingeordnet werden, wenn die wahrzunehmenden Aufgaben und Zuständigkeiten sachlich der öffentlichen Verwaltung zuzurechnen sind und ihre Grundlage im öffentlichen Recht haben. Befasst sich der Bundestag mit einem Antrag auf Einsichtnahme in bei ihm vorhandene Dokumente, bescheidet er diesen aufgrund einfachgesetzlicher Norm aus dem IFG. Er übt bei der Bescheidung des Antrages Verwaltungstätigkeit aus und wird als Behörde tätig.

b) Die Bescheidung erfolgt als hoheitliche Maßnahme auf dem Gebiet des öffentlichen Informationsrechts im Einzelfall des K und entfaltet Außenwirkung.

c) Ferner müsste der Entscheidung auch **Regelungscharakter** zukommen. Ein solcher liegt vor, wenn die Maßnahme unmittelbar auf Herbeiführung einer Rechtsfolge gerichtet ist. Der Anspruch auf Informationszugang ergibt sich aus § 1 Abs. 1 IFG, wobei weder unbestimmte Rechtsbegriffe zu subsumieren noch ein behördliches Ermessen auszuüben ist. Gegen einen bloßen **Hinweis** auf diese Rechtslage spricht jedoch, dass der Bundestag vor der Freigabe der Dokumente zu prüfen hat, ob dem Begehren des K **Versagungsgründe nach den §§ 3–6 IFG** entgegenstehen. Die Entscheidung über das Nichteingreifen der Versagungsgründe wirkt daher für den Zugang konstitutiv, sodass eine Rechtsfolge gesetzt wird und damit ein Verwaltungsakt vorliegt.

Demnach ist die Verpflichtungsklage die statthafte Klageart.

III. Die gemäß § 42 Abs. 2 VwGO erforderliche **Klagebefugnis** ergibt sich daraus, dass K geltend machen kann, möglicherweise einen Anspruch aus § 1 Abs. 1 IFG auf Informationszugang zu haben.

IV. Das gemäß § 68 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 S. 1 i.V.m. § 9 Abs. 4 S. 2 IFG (abweichend von § 68 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 VwGO) auch bei obersten Bundesbehörden erforderliche **Vorverfahren** hat K erfolglos durchgeführt.

V. Die **Klagefrist** von einem Monat ab Zustellung des Widerspruchsbescheids gemäß § 74 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 S. 1 VwGO hat K eingehalten.

VI. Richtiger **Klagegegner** ist gemäß § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO der Bund.

VII. K ist gemäß § 61 Nr. 1 Alt. 1 VwGO beteiligten- und nach § 62 Abs. 1 Nr. 1 VwGO prozessfähig. Die Bundesrepublik ist nach § 61 Nr. 1 Alt. 2 VwGO beteiligtenfähig und wird gemäß § 62 Abs. 3 VwGO im Prozess vertreten, sodass die Klage zulässig ist.

B. Begründetheit

Die Verpflichtungsklage ist begründet, soweit die Ablehnung des Informationszugangs rechtswidrig, der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt und die Sache spruchreif ist (§ 113 Abs. 5 S. 1 VwGO). Das ist der Fall, wenn K der geltend gemachte Anspruch zusteht.

I. Als **Anspruchsgrundlage** greift **§ 1 Abs. 1 IFG** ein.

II. Die **formellen Anspruchsvoraussetzungen** sind erfüllt, da K einen Antrag bei der zuständigen Stelle gestellt hat.

III. Des Weiteren müssten die **materiellen Anspruchsvoraussetzungen** gegeben sein.

1. Dies setzt zunächst voraus, dass die **Tatbestandsvoraussetzungen der Anspruchsgrundlage** vorliegen. Nach § 1 Abs. 1 S. 1 IFG hat jeder nach Maßgabe des Gesetzes gegenüber Behörden des Bundes Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Dasselbe gilt gemäß § 1 Abs. 1 S. 2 IFG gegenüber sonstigen Bundesorganen und Bundeseinrichtungen, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen.

a) K ist „jeder“ i.S.d. § 1 Abs. 1 IFG und damit **anspruchsberechtigt**.

b) Bei der Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste handelt es sich zudem um amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnungen i.S.d. § 2 Nr. 1 IFG und damit um **amtliche Informationen** i.S.d. § 1 Abs. 1 IFG.

c) Der Deutsche Bundestag müsste **anspruchspflichtig** sein.

aa) „[13] § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG verpflichtet Behörden des Bundes. Das Gesetz legt **keinen organisationsrechtlichen**, sondern einen **funktionellen Behördenbegriff** zugrunde. Eine Behörde ist demnach jede Stelle im Sinne einer eigenständigen Organisationseinheit, die öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnimmt. Dies bestimmt sich nach materiellen Kriterien; auf den Anwendungsbereich des Verwaltungsverfahrensgesetzes kommt es ebensowenig an wie auf eine rechtliche Außenwirkung des Handelns. § 1 Abs. 1 S. 2 IFG, wonach sonstige Bundesorgane und -einrichtungen ebenfalls in den Anwendungsbereich des Gesetzes einbezogen sind, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, **hat eine rein deklaratorische Bedeutung**. Es wird lediglich klargestellt, dass Institutionen, denen organisationsrechtlich keine Behördeneigenschaft zukommt, bezogen auf bestimmte Tätigkeitsfelder gleichwohl Behörden im funktionellen Sinne sein können. ...“

Der Deutsche Bundestag ist folglich anspruchspflichtig, wenn es sich bei der Anfertigung der **Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste** um **Verwaltungstätigkeit im materiellen Sinne** handelt.

bb) Diese Verwaltungstätigkeit kann indes nicht positiv definiert werden.

„[15] ... In diesem Zusammenhang ist der Begriff der Verwaltung grundsätzlich negativ im Wege der Abgrenzung zu anderen Staatsfunktionen zu bestimmen. Die Abgrenzung ist dabei nicht, ... durch staatsrechtliche Begrifflichkeiten zwingend vorgegeben. Vielmehr kommt es auf das dem Informationsfreiheitsgesetz insbesondere nach dessen Regelungszusammenhang und Entstehungsgeschichte zugrunde liegende Begriffsverständnis an. ...“

Weitere Informationsansprüche für die Bürger enthalten:

- § 3 UIG für Umweltinformationen,
- § 1 VIG für Informationen über Lebensmittel und Verbraucherprodukte,
- sowie die Landesinformationsfreiheitsgesetze.

Da der Behördenbegriff im Verwaltungsrecht mit unterschiedlicher Bedeutung verwendet wird und dem VwVfG keine Ausstrahlungswirkung zukommt, dürfen Sie hier auf keinen Fall die oben festgestellte verfahrensrechtliche Einordnung des Bundestages als Behörde ohne Weiteres übertragen! Die dortige Feststellung bezog sich ausschließlich auf die Entscheidung über das Auskunftsbegehren, nicht jedoch auf die Arbeit der Wissenschaftlichen Dienste!

Das BVerwG knüpft an die Subtraktionsmethode an und wandelt sie für die Begriffsbestimmung der Verwaltung i.S.d. IFG entsprechend ab.

[16] Hiernach ist der Deutsche Bundestag nicht nur in seiner Funktion als Gesetzgeber und bei der Ausübung des Budgetrechts, sondern **umfassend im Bereich der Wahrnehmung auch sonstiger parlamentarischer Angelegenheiten nicht informationspflichtig**. ...“

cc) Die Tätigkeit der Wissenschaftlichen Dienste könnte der **parlamentarischen Arbeit der Abgeordneten** zugeordnet werden. Für ihre Tätigkeit im Parlament müssen sich die Abgeordneten die erforderlichen Kenntnisse verschaffen und sind dabei auf verlässliche Informationen angewiesen.

„[17] ...Als besonderer interner ‚Dienstleister für die Abgeordneten, Denkfabrik des Parlaments, Wissensmanager‘ (...) im Sinne einer internen Politikberatung (...) stehen [den Abgeordneten] insoweit die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages zur Verfügung. Ist die Zuarbeit – wie dies bei einer nach Maßgabe der Nutzungsbedingungen (...) ordnungsgemäßen Inanspruchnahme... vorzusehen ist – zum Zwecke der Verwendung für die Ausübung parlamentarischer Tätigkeiten, etwa im Hinblick auf die Formulierung von Anfragen an die Regierung oder zur Entwicklung politischer Strategien, geleistet worden, steht sie zwar in einem Zusammenhang mit Tätigkeiten, die als solche dem Informationszugang nicht unterliegen. ...“

Anders hatte das OVG Bln-BBg in der Berufungsinstanz argumentiert: Die Tätigkeit der Wissenschaftlichen Dienste sei dem Wirkungskreis der Abgeordneten zuzuordnen und aufgrund ihres direkten Mandatsbezuges Teil der parlamentarischen Angelegenheiten. Der umfassend zu verstehende Ausschluss dieses Bereichs vom Zugriff der Informationsansprüche verhindere eine Einsicht in die Ausarbeitung (Urt. v. 13.11.2013 – OVG 12 B 3.12, ZUM 2014, 342.

[18] Die sachgerechte Aufgabenwahrnehmung baut auf einem hierauf ausgerichteten Wissensfundament auf. **Die Informationsaufbereitung und Wissensgenerierung, die als solche Verwaltungsaufgabe ist, liegt der mandatsbezogenen Aufgabenerfüllung voraus.** Erst in der Umsetzung des Wissens in durch politische Erwägungen geleitetes Handeln zeigt sich das Spezifikum des parlamentarischen Wirkens der Abgeordneten. Die Kenntnisgrundlage und die zu ihrer Herausbildung beschafften Informationen sind gegenüber diesem politisch-parlamentarischen Wirken der Abgeordneten indifferent. Sie erhalten eine spezifisch parlamentarische Bedeutung erst durch die von einem eigenen Erkenntnisinteresse geprägte Verarbeitung und Bewertung durch den Abgeordneten. Das wird nicht zuletzt dadurch verdeutlicht, dass die von den Wissenschaftlichen Diensten aufgrund eines Auftrags des Abgeordneten erstellten Ausarbeitungen und Dokumentationen **politisch neutral** sein müssen (...).“

Materiell ist die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste daher als **Verwaltungstätigkeit** des Deutschen Bundestages einzuordnen.

dd) Dieser Einordnung könnte aber die **Entstehungsgeschichte** des IFG entgegen stehen.

„[27] Die hier vertretene Auslegung berücksichtigt anknüpfend an den **Wortlaut** des § 1 Abs. 1 IFG und unter Würdigung der Erläuterung in der Begründung des Gesetzentwurfs, die den Gesetzesberatungen zuvörderst zugrunde lagen, **systematische und teleologische Argumente. Ausschlaggebende Bedeutung kommt den Gesetzesmaterialien demgegenüber in der Regel nicht zu** (...). Dies gilt jedenfalls dann, wenn wie hier schon das Gewicht einer Äußerung im Gesetzgebungsverfahren, die für die Auslegung des Gesetzes entscheidend sein sollte, undeutlich bleibt. ...“

Im Gesetzgebungsverfahren lagen zwar mit der Bitte des Direktors des Deutschen Bundestages und der zustimmenden Kenntnisnahme Bestrebungen vor, eine Klarstellung hinsichtlich der Wissenschaftlichen Dienste zu erreichen und diese vom Informationszugang auszunehmen. Gleichwohl fand eine solche Klarstellung nicht statt.

„[27] ... Eine Ausdehnung des vom Informationszugang ausgenommenen Bereichs auf Unterstützungsleistungen und „Hilfsdienste“, die der eigentlichen parlamentarischen Tätigkeit vorgelagert sind, **hätte jedenfalls mit hinreichender Deutlichkeit verlautbart werden müssen**, um aus dem Gang des Gesetzgebungsverfahrens Rückschlüsse ziehen zu können.“

Ausführungen zur Entstehungsgeschichte einer Norm werden von Ihnen in der Klausur nur verlangt, wenn die Argumente – wie hier – im Sachverhalt angelegt sind. Es wird nicht verlangt, dass Sie die Materialien von Spezialgesetzen kennen.

ee) Gegen die Anspruchsverpflichtung des Bundestages nach § 1 Abs. 1 IFG könnten jedoch die **Abgeordnetenrechte aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG** sprechen.

„[20] ... Das ... freie Mandat gewährleistet die freie Willensbildung des Abgeordneten, die gegenüber unzulässigen Einflussnahmen aus verschiedenen Richtungen ... geschützt werden soll (...). Ob eine unbefangene Willens- und Entscheidungsbildung ... in rechtlich relevanter Weise gestört werden kann, wenn der Abgeordnete sich bei zeitgleicher Kenntnisnahme der Zuarbeiten der Wissenschaftlichen Dienste seitens Dritter einer dauernden Beobachtung durch eine – angesichts der Möglichkeiten der modernen Kommunikations- und Informationstechnik – breiten Öffentlichkeit in Bezug auf seine Interessengebiete und daraus zu entwickelnde politische Positionen und Strategien ausgesetzt sieht, kann dahinstehen. Denn solche **Beeinträchtigungen sind nicht zu besorgen**, wenn – wie hier – **nur Zugang zu den Arbeiten als solchen**, die nicht mit Hinweisen auf den Auftraggeber verbunden sind, ... gewährt wird. Diese Beschränkung folgt ... aus § 5 Abs. 2 IFG, der den Schutz personenbezogener Daten, die mit dem Mandat in Zusammenhang stehen, durch einen abwägungsresistenten Ausschlussgrund gewährleistet (...).

[21] Durch den **Schutz der personenbezogenen Daten des Abgeordneten** wird des Weiteren auch der Einwand entkräftet, dass angesichts der Möglichkeit eines späteren Informationszugangs der ‚oft längere kommunikative Prozess‘ und die Interaktion zwischen Abgeordneten und dem beauftragten Fachbereich der Wissenschaftlichen Dienste zur Präzisierung des Untersuchungsauftrags gestört werden könnten (...).

[22] Schließlich spricht nichts dafür, dass die Art und Weise der Ausübung des freien Mandats durch den Informationszugang beeinträchtigt werden könnte. Es ist nicht ersichtlich, dass die Qualität der Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste leidet, wenn deren Veröffentlichung nicht auszuschließen ist (...).“

Damit ist der Bundestag nach § 1 Abs. 1 IFG anspruchsv verpflichtet.

d) Ein Anspruch des K bestünde gleichwohl nicht, wenn **Versagungsgründe nach den §§ 3 ff. IFG** entgegenstehen.

aa) Unter Verweis auf den Schutz personenbezogener Daten des auftraggebenden Abgeordneten kann die Einsichtnahme nicht gemäß **§ 5 Abs. 2 IFG** abgelehnt werden, da K seinen Antrag auf die Einsicht in die endgültige Ausarbeitung beschränkt hat.

bb) Allerdings könnten dem Anspruch über **§ 6 S. 1 IFG** Rechte zum **Schutz geistigen Eigentums** entgegenstehen.

(1) Die Ausarbeitung ist nicht gemäß § 5 Abs. 2 UrhG **gemeinfrei**, weil sie nicht im amtlichen Interesse zur allgemeinen Kenntnisnahme veröffentlicht worden ist. In der Übersendung an den auftraggebenden Abgeordneten liegt zum einen keine Veröffentlichung an einen unbestimmt weiten Personenkreis. Darüber hinaus fehlt es an dem zudem erforderlichen spezifischen Verbreitungsinteresse, da dieses grundsätzlich nur bei Werken bejaht wird, die auf die Gefahrenabwehr bezogen sind oder dem Verständnis von Normen dienen. Beides ist hier nicht der Fall.

(2) Allerdings könnte das Recht zur **(Erst-)Veröffentlichung gemäß § 12 UrhG** durch die Gestattung der Einsichtnahme verletzt werden.

(a) Gegen die Annahme einer unzulässigen Veröffentlichung könnte bereits sprechen, dass lediglich K Einsicht in die Ausarbeitung nimmt.

„[36] ... Damit würde zu Unrecht ausgeblendet, dass der voraussetzungslose Anspruch nach § 1 Abs. 1 IFG von jedermann geltend gemacht werden kann und das

Selbst wenn sich aus der Ausarbeitung Rückschlüsse auf die Person des auftraggebenden Abgeordneten ziehen lassen, verhindern die Abgeordnetenrechte den Informationszugang jedenfalls für den Fall nicht, dass die Inanspruchnahme der Wissenschaftlichen Dienste möglicherweise zweckwidrig erfolgte. Das BVerwG führt in der Parallelentscheidung (Urt. v. 25.06.2015 – BVerwG 7 C 1.14) zum Fall Guttenberg aus: „[21] ... Denn die Garantie des freien Mandats hat nicht zur Folge, dass der (ehemalige) Abgeordnete sich nachträglich einer öffentlichen Diskussion über die Nutzung der Wissenschaftlichen Dienste entziehen könnte. Eine solche Rechenschaftspflicht ist vielmehr Ausdruck des Mandats in der repräsentativen Demokratie, die gerade durch die politische Verantwortung des Abgeordneten gegenüber der Wählerschaft und der Rückkopplung zwischen Parlamentariern und Wahlvolk gekennzeichnet ist (...).“

Zu den in der Lit. vorgeschlagenen Fristen zur Schaffung eines Konkurrenzschutzes im politischen Wettbewerb oder zu etwaig heranzuziehenden ungeschriebenen Versagungsgründen, die in der Lit. zum Teil vertreten werden, äußert sich das BVerwG nicht, da die begehrte Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste bereits mehrere Jahre alt ist.

§ 12 UrhG

(1) Der Urheber hat das Recht zu bestimmen, ob und wie sein Werk zu veröffentlichten ist.

(2) Dem Urheber ist es vorbehalten, den Inhalt seines Werkes öffentlich mitzuteilen oder zu beschreiben, solange weder das Werk noch der wesentliche Inhalt oder eine Beschreibung des Werkes mit seiner Zustimmung veröffentlicht ist.

§ 43 UrhG

Die Vorschriften dieses Unterabschnitts sind auch anzuwenden, wenn der Urheber das Werk in Erfüllung seiner Verpflichtungen aus einem Arbeits- oder Dienstverhältnis geschaffen hat, soweit sich aus dem Inhalt oder dem Wesen des Arbeits- oder Dienstverhältnisses nichts anderes ergibt.

§ 31 UrhG

(1) Der Urheber kann einem anderen das Recht einräumen, das Werk auf einzelne oder alle Nutzungsarten zu nutzen (Nutzungsrecht). ...

(5) Sind bei der Einräumung eines Nutzungsrechts die Nutzungsarten nicht einzeln bezeichnet, so bestimmt sich nach dem von beiden Partnern zugrunde gelegten Vertragszweck, auf welche Nutzungsarten es sich erstreckt. Entsprechendes gilt für die Frage, ob ein Nutzungsrecht eingeräumt wird, ob es sich um ein einfaches oder ausschließliches Nutzungsrecht handelt, wie weit Nutzungsrecht und Verbotrecht reichen und welchen Einschränkungen das Nutzungsrecht unterliegt.

Das BVerwG legt die Versagungsgründe des IFG ohnehin eng aus, damit sie dem grundsätzlichen Informationsanspruch des Bürgers nicht zuwiderlaufen. Hier geht das BVerwG noch einen Schritt weiter und nimmt hinsichtlich des entgegenstehenden Urheberrechts eine teleologische Reduktion des § 6 S. 1 IFG vor.

Werk vor diesem Hintergrund der Sache nach dem Zugriff der Öffentlichkeit ausgesetzt ist (...).“

Folglich liegt in der Einsichtnahme durch K eine Veröffentlichung im Sinne des Urheberrechts.

(b) Fraglich ist aber, ob sich der Deutsche Bundestag überhaupt auf das Urheberrecht **berufen** kann. Denn grundsätzlich steht nach dem sog. Schöpferprinzip das Urheberrecht dem Verfasser der Ausarbeitung, also dem Mitarbeiter der Wissenschaftlichen Dienste, zu (vgl. § 7 UrhG). Da keine explizite Regelung über die **Übertragung der Nutzungsrechte** getroffen worden ist, könnten die Nutzungsrechte nur gemäß § 43 i.V.m. § 31 Abs. 5 S. 2 UrhG auf den Bundestag übergegangen sein, soweit der Vertragszweck dies erfordert.

*„[39] Bei einer Anwendung dieses Grundsatzes auf Dienstverhältnisse ist dem berechtigten Interesse des Dienstherrn an einer rechtlich gesicherten Verwertung der Werke Rechnung zu tragen, die seine Bediensteten in Erfüllung ihrer Dienstpflichten geschaffen haben. Deshalb ist davon **auszugehen**, dass ein Beamter, der in Erfüllung seiner Dienstpflichten ein Werk geschaffen hat, seinem Dienstherrn **stillschweigend sämtliche Nutzungsrechte einräumt**, die dieser zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigt (...).“*

Der Deutsche Bundestag kann sich folglich auf die Nutzungsrechte an dem für die Wissenschaftlichen Dienste erstellten Werk berufen.

(c) Könnten sich öffentlichen Stellen uneingeschränkt auf das Urheberrecht berufen, wäre der **Versagungsgrund** des § 6 S. 1 IFG **i.d.R. erfüllt** und stünde dem Informationszugang entgegen.

(aa) Dabei bliebe unberücksichtigt, dass das Urheberrecht im Hinblick auf vermögenswerte Ergebnisse einer schöpferischen Leistung als Ausfluss der Eigentumsfreiheit aus **Art. 14 Abs. 1 GG** geschützt wird. Auf dieses Grundrecht kann sich der Deutsche Bundestag jedoch nicht berufen, da er als Verfassungsorgan nach Art. 1 Abs. 3 GG grundrechtsverpflichtet ist und deshalb nicht zugleich grundrechtsberechtigt sein kann (sog. Konfusionsargument).

*„[41] [Der Bundestag] muss vielmehr angesichts [seiner] Rechtsbindung gegenläufigen gesetzlichen Zielvorstellungen und daraus folgenden rechtlichen Verpflichtungen Rechnung tragen; ein **genereller Vorrang eines der Behörde zugewiesenen Urheberrechts folgt aus § 6 Satz 1 IFG demnach nicht**. ...“*

(bb) *„[37] Das Veröffentlichungsrecht steht dem Informationszugang ... [darüber hinaus] deswegen nicht entgegen, weil die **Ausübung dieses Rechts** der Verwaltung des Deutschen Bundestages überlassen worden ist und diese von ihren daraus folgenden Befugnissen **nur unter Berücksichtigung der Zielsetzung des Informationsfreiheitsgesetzes Gebrauch machen darf**. ... **Jedenfalls soweit nicht Urheberrechte außenstehender Dritter betroffen sind, ist es der Behörde in aller Regel versagt, ein bestehendes urheberrechtliches Schutzrecht gegen Informationszugangsansprüche zu wenden (...).**“*

Der Versagungsgrund des § 6 S. 1 UrhG steht dem Informationszugang des K daher nicht entgegen. Auch andere Versagungsgründe greifen nicht ein.

2. Als **Rechtsfolge** sieht § 1 Abs. 1 IFG einen **gebundenen Anspruch** vor. Ermessen bzgl. der Art und Weise der Gewährung des Informationszugangs besteht nicht, da K konkret die Einsichtnahme in die Ausarbeitung begehrt (vgl. § 1 Abs. 2 S. 2 IFG). K steht demzufolge der geltend gemachte Anspruch zu.

Ergebnis: Die Klage ist zulässig und begründet und hat deshalb Erfolg.

Christian Sommer