

Wappen Berlins und Brandenburgs

**OBERVERWALTUNGSGERICHT
BERLIN-BRANDENBURG
IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL**

**OVG 12 B 3.12
VG 2 K 91.11 Berlin**

Verkündet am 13. November 2013
: Justizbeschäftigte als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

,

Klägers und Berufungsbeklagten,

bevollmächtigt:

g e g e n

die Bundesrepublik Deutschland,
vertreten durch den Deutschen Bundestag
- Verwaltung -,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

Beklagte und Berufungsklägerin,

bevollmächtigt:

hat der 12. Senat auf die mündliche Verhandlung vom 13. November 2013 durch die Vorsitzende Richterin am Oberverwaltungsgericht Plückelmann, die Richter am Oberverwaltungsgericht Prof. Dr. Möllers und Böcker sowie die ehrenamtlichen Richterinnen und für Recht erkannt:

Auf die Berufung der Beklagten wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 1. Dezember 2011 geändert. Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens beider Rechtszüge.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des aus dem Urteil vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe des jeweiligen Vollstreckungsbetrages leistet.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

Der Kläger begehrt den Zugang zu einem Dokument des Deutschen Bundestages.

Mit Schreiben vom 25. Oktober 2010 wandte sich der Kläger an den Deutschen Bundestag und beantragte gestützt auf das Informationsfreiheitsgesetz (IFG), ihm Einsicht in die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 25. November 2009 „Die Suche nach außerirdischem Leben und die Umsetzung der VN-Resolution A/33/426 zur Beobachtung unidentifizierter Flugobjekte und extraterrestrischen Lebensformen“ sowie in etwaige weitere Unterlagen zu diesem Thema zu gewähren.

Mit Bescheid des Deutschen Bundestages vom 3. November 2010 lehnte die Beklagte den auf die Ausarbeitung bezogenen Antrag ab. Den hiergegen erhobenen Widerspruch des Klägers wies sie mit Widerspruchsbescheid vom 5. April 2011 zurück. Zur Begründung führte sie aus, ein Anspruch auf Übermittlung des begehrten Dokuments ergebe sich nicht aus dem Informationsfreiheitsgesetz. Der Anwendungsbereich des Gesetzes sei für den Deutschen Bundestag nur eröffnet, soweit er öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehme. Der spezifische Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten hingegen sei vom Informationszugang ausgenommen. Hierzu gehöre die Tätigkeit der Wissenschaftlichen Dienste. Denn diese arbeiteten den Abgeordneten ausschließlich mandatsbezogen zu. Selbst wenn die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste vom IFG erfasst wären, sei der Informationszugang jedenfalls nach § 6 Satz 1 IFG wegen des Schutzes geistigen Eigentums ausgeschlossen. Der Deutsche Bundestag be-

halte sich sämtliche Rechte an den Arbeiten vor und der zuständige Abteilungsleiter habe die erforderliche Freigabe für die streitgegenständliche Ausarbeitung nicht erteilt.

Hiergegen hat der Kläger am Montag, den 9. Mai 2011, Klage erhoben und geltend gemacht, bei den Wissenschaftlichen Diensten des Deutschen Bundestages handele es sich um eine Behörde im Sinne des § 1 Abs. 1 IFG. Die von ihnen erstellten Ausarbeitungen seien amtliche Informationen, die einem Zugangsanspruch unterlägen. Etwaige urheberrechtliche Nutzungsrechte der Verfasser der Ausarbeitungen seien auf die Beklagte übertragen worden. Hiervon sei auch das Recht auf Informationsgewährung nach dem IFG erfasst. Davon abgesehen bedürfe es der Prüfung, ob die begehrte Ausarbeitung die für ein geschütztes Werk erforderliche schöpferische Individualität aufweise. Das Erstveröffentlichungsrecht sei durch die Übergabe der Ausarbeitung an Mitglieder des Deutschen Bundestages verbraucht. Im Übrigen richte sich sein Antrag auf eine auch nach dem Urheberrechtsgesetz (UrhG) zulässige Einsichtnahme zum privaten Gebrauch.

Das Verwaltungsgericht hat der Klage mit Urteil vom 1. Dezember 2011 stattgegeben und die Beklagte verpflichtet, dem Kläger Einsicht in die genannte Ausarbeitung zu gewähren.

Der Deutsche Bundestag sei ein Bundesorgan im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG, das bezogen auf die streitgegenständliche Ausarbeitung öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehme. Diese sei trotz ihres parlamentarischen Bezuges den öffentlich-rechtlichen Verwaltungsaufgaben zuzuordnen.

Die Tätigkeit der Wissenschaftlichen Dienste weise schon ihrer Art nach einen größeren Bezug zur Verwaltung als zum Parlament auf. Die Dienste seien in formeller Hinsicht eine Unterabteilung der Bundestagsverwaltung und damit Teil einer Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehme. Materiell bestehe die Aufgabe der Wissenschaftlichen Dienste in der Wissensvermittlung. Zwar bildeten die Ausarbeitungen der Wissenschaftlichen Dienste die Grundlage für die spätere parlamentarische Arbeit der Abgeordneten. Ihre Anfertigung könne jedoch nicht selbst bereits als parlamentarische Tätigkeit qualifiziert werden. Sie stelle

ähnlich wie das Anbieten und Veranstalten von Fortbildungen für Mitarbeiter durch Behörden Verwaltungstätigkeit dar.

Die Auslegung des § 1 Abs. 1 IFG nach Wortlaut, Systematik und Entstehungsgeschichte bestätige dieses Ergebnis. Zwar könne dem Wortlaut des § 1 Abs. 1 IFG nicht entnommen werden, bei welchen Tätigkeiten von Bundesorganen und -einrichtungen im Einzelnen öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrgenommen würden und ob dies bei der Arbeit der Wissenschaftlichen Dienste der Fall sei. Auch liefere eine systematische Auslegung des Gesetzes insoweit kein eindeutiges Ergebnis. Die Entstehungsgeschichte des § 1 Abs. 1 IFG lasse jedoch nur den Schluss zu, dass die Wissenschaftlichen Dienste bei der Anfertigung von Ausarbeitungen öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnähmen. Der Gesetzgeber habe bezogen auf den Deutschen Bundestag nur den spezifischen Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten vom Informationszugang ausnehmen wollen. Tätigkeiten der Wissenschaftlichen Dienste gehörten nicht hierzu. Ein etwaiger gesetzgeberischer Wille, auch die Zuarbeit der Wissenschaftlichen Dienste vom Anwendungsbereich des IFG auszunehmen, habe in den Gesetzesmaterialien keinen Niederschlag gefunden.

Auch nach dem Sinn und Zweck des IFG, der ein weites Verständnis des Begriffs der Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Verwaltungsaufgaben nahelege, würden die Ausarbeitungen der Wissenschaftlichen Dienste vom Gesetz erfasst. Es diene dazu, dem Bürger die effektive Wahrnehmung von Bürgerrechten zu ermöglichen, die Aktivitäten des Staates kritisch begleiten und auf sie Einfluss nehmen zu können. Anliegen des Gesetzes sei ferner, den Informationsvorsprung des Staates zu beseitigen. All dies rechtfertige nicht, für die Tätigkeit der Wissenschaftlichen Dienste eine Bereichsausnahme anzunehmen. Etwaigen Geheimhaltungsinteressen könne mit den Ausschlussgründen nach §§ 3 bis 6 IFG hinreichend Rechnung getragen werden.

Dem Informationsbegehren des Klägers stehe auch kein Ausschlussgrund entgegen, namentlich nicht derjenige des § 6 Satz 1 IFG, wonach der Anspruch auf Informationszugang nicht bestehe, soweit der Schutz geistigen Eigentums entgegenstehe. Dem Vorbringen der Beklagten könne bereits nicht entnommen werden, dass die streitgegenständliche Ausarbeitung Merkmale einer persönlichen geisti-

gen Schöpfung aufweise, also Werkscharakter besitze. Jedenfalls stelle die Gewährung einer Einsichtnahme durch den Kläger noch keine Veröffentlichung i. S. d. § 12 UrhG dar. Auch das Verbreitungsrecht des § 17 UrhG würde durch eine Akteneinsicht des Klägers nicht verletzt.

Hiergegen wendet sich die Beklagte mit ihrer vom Verwaltungsgericht zugelassenen Berufung.

Sie meint, von Bundestagsabgeordneten angeforderte Ausarbeitungen der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterfielen nicht dem Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes.

Bereits die Entstehungsgeschichte des § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG spreche gegen die Einbeziehung der Wissenschaftlichen Dienste in den Anwendungsbereich des Gesetzes, soweit sie von Bundestagsabgeordneten genutzt würden. Zu Unrecht gehe das Verwaltungsgericht davon aus, das Schreiben des Direktors beim Deutschen Bundestag vom 23. Februar 2005, nach dessen Auffassung die Arbeit der Wissenschaftlichen Dienste nicht unter das IFG falle, sei im weiteren Gesetzgebungsverfahren nicht berücksichtigt worden.

Entgegen der Annahme des Verwaltungsgerichts sei die Tätigkeit der Wissenschaftlichen Dienste nicht mit einem behördlichen Fortbildungsangebot vergleichbar; eher liege ein Vergleich mit den Tätigkeiten der wissenschaftlichen Mitarbeiter der Bundesgerichte nahe.

Die Wissenschaftlichen Dienste seien zwar Teil der Bundestagsverwaltung, nähmen aber ganz überwiegend parlamentspezifische Aufgaben wahr. Auftraggeber der Wissenschaftlichen Dienste seien nahezu ausschließlich die Mitglieder des Deutschen Bundestages, vereinzelt auch Fraktionen und Gremien des Bundestages. Nur ausnahmsweise unterstützten die Wissenschaftlichen Dienste auch andere Organisationseinheiten der Bundestagsverwaltung. Trotz ihrer organisatorischen Einbindung in die Verwaltungshierarchie der Bundestagsverwaltung bildeten sie keine typische Verwaltungseinheit, was sich in formaler Hinsicht bereits daran zeige, dass die inhaltliche Verantwortung für die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste bei den Verfassern und der jeweiligen Fachbereichsleitung liege.

In materieller Hinsicht dienen die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste der unmittelbaren Vorbereitung und Begleitung der parlamentarischen Arbeit der jeweiligen Abgeordneten. Hinsichtlich ihrer Funktion für die Abgeordneten seien sie mit den Arbeiten der Abgeordneten- und Fraktionsmitarbeiter vergleichbar. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts diene die Zuarbeit der Wissenschaftlichen Dienste für fraktionslose Abgeordnete als Ausgleich für die fehlende Unterstützung aus der Fraktion.

Finde § 1 Abs. 1 IFG auf die mandatsbezogenen Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste keine Anwendung, komme die Gewährung von Zugang nur nach Maßgabe des Leitfadens für die Unterabteilung Wissenschaftliche Dienste (Leitfaden WD) in Betracht. Danach könne eine Zuarbeit innerhalb der ersten vier Wochen nach Absendung an den Abgeordneten nur mit seiner Zustimmung weitergegeben werden. Sei Vertraulichkeit vereinbart, scheidet eine Weitergabe an andere Abgeordnete und an Dritte aus. Die Weitergabe an Dritte bilde einen Ausnahmefall. Auch in diesen Ausnahmefällen werde der Kern der Abgeordnetentätigkeit geschützt, indem nicht bekannt gemacht werde, welcher Abgeordnete die Ausarbeitung beauftragt habe. Dies gelte auch bei der Weitergabe an andere Abgeordnete.

Im Übrigen stünden dem Informationsbegehren des Klägers geistige Eigentumsrechte in Form von Urheberrechten entgegen, weshalb die Beklagte an der Erteilung der Information gemäß § 6 Satz 1 IFG gehindert sei.

Ergänzend beruft sich die Beklagte auf das von ihr eingeholte Rechtsgutachten von P_____ vom 17. Dezember 2012 zur Frage der Anwendung des IFG auf die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages.

Die Beklagte beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 1. Dezember 2011 zu ändern und die Klage abzuweisen.

Der Kläger beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Er meint, das Verwaltungsgericht habe zu Recht die Tätigkeit der Wissenschaftlichen Dienste dem Anwendungsbereich des IFG unterworfen und den Ausschlussgrund des § 6 IFG nicht für einschlägig befunden.

Ausweislich der Gesetzesbegründung habe der Gesetzgeber nur den spezifischen Bereich der „Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten“ vom Informationszugang nach § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG ausnehmen wollen. Das Schreiben des Direktors des Deutschen Bundestages vom 23. Februar 2005 enthalte lediglich eine vorläufige Arbeitsthese. Dies rechtfertige entgegen der Beklagten nicht die Annahme, der Gesetzgeber habe auch die Tätigkeiten der Wissenschaftlichen Dienste vom Anwendungsbereich des IFG ausnehmen wollen.

Der Wortlaut des Gesetzes gebe dafür nichts her. Dass Auftraggeber der Wissenschaftlichen Dienste nahezu ausschließlich Mitglieder des Deutschen Bundestages seien, eigne sich nicht für eine Qualifizierung im Sinne des IFG. Die Willensbildung zur Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten finde beim Bundestagsabgeordneten selbst statt. Die Wissenschaftlichen Dienste leisteten hierzu wissenschaftliche Vorarbeiten. Deren Offenlegung sei zu verlangen, um die Prüfung zu ermöglichen, ob der jeweilige Abgeordnete tatsächlich in freier politischer Willensbildung nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG gehandelt habe und sich nicht etwa durch ein möglicherweise fehlerhaftes oder unvollständiges wissenschaftliches Gutachten habe beeinflussen lassen.

Ein besonderes Beratungsgeheimnis komme den Wissenschaftlichen Diensten nicht zu. Ihre Zuarbeit sei mit der Zuarbeit durch eigene wissenschaftliche Mitarbeiter der Abgeordneten oder der Fraktion nicht vergleichbar. Auch das Bundesverfassungsgericht habe zwischen der politisch neutralen Tätigkeit der Wissenschaftlichen Dienste und der spezifischen Parlamentsarbeit der Abgeordneten unterschieden. Allein der Umstand, dass ein sensibles Thema behandelt werde, rechtfertige weder die Annahme eines Ausschlussgrundes noch den Ausschluss der Wissenschaftlichen Dienste vom Anwendungsbereich des Gesetzes. Ein möglicher Zugang zu den Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste nach Maßgabe des

Leitfadens WD ersetze den voraussetzungslosen Zugangsanspruch nach § 1 Abs. 1 IFG nicht.

Das von der Beklagten vorgelegte Rechtsgutachten sei nicht geeignet, die zutreffenden Ausführungen des erstinstanzlichen Urteils zu entkräften. Es missachte die gesetzlich geltenden und den parlamentarischen Staat bindenden Hierarchien sowie die Zielsetzung des IFG, den Zugang zu Informationen und die Transparenz behördlicher Entscheidungen zu gewährleisten. Auch berücksichtige es die europa- und völkerrechtlichen Vorgaben nur unzureichend.

Entgegen der Beklagten stünden dem Anspruch des Klägers auch Urheberrechte nicht entgegen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes und des Vorbringens der Beteiligten wird auf die Streitakte sowie den Verwaltungsvorgang der Beklagten Bezug genommen, die vorgelegen haben und, soweit wesentlich, Gegenstand der mündlichen Verhandlung und Entscheidung des Senats gewesen sind.

Entscheidungsgründe

Die zulässige Berufung der Beklagten ist begründet. Das Verwaltungsgericht hat der Klage zu Unrecht stattgegeben. Dem Kläger steht ein Anspruch auf Einsichtnahme in die streitgegenständliche Ausarbeitung nicht zu; die ablehnenden Bescheide der Beklagten sind rechtmäßig und verletzen ihn nicht in seinen Rechten, § 113 Abs. 5 VwGO.

I. Anspruchsgrundlage für das Begehren des Klägers ist § 1 Abs. 1 IFG. Nach Satz 1 der Vorschrift hat jeder nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Der Regelung liegt nach gefestigter höchstrichterlicher Rechtsprechung kein organisationsrechtlicher, sondern ein funktioneller Behördenbegriff zugrunde (BVerwG, Urteil vom 15. November 2012 – BVerwG 7 C 1.12 –, NVwZ 2013, 431 Rn. 22; Urteile vom 3. November 2011 – BVerwG 7 C 3.11 – BVerwGE 141, 122 Rn. 11 ff. –

und BVerwG 7 C 4.11 – NVwZ 2012, 251 ff. Rn. 11 ff.). Eine Behörde ist demnach jede Stelle im Sinne einer eigenständigen Organisationseinheit, die öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnimmt, was sich wiederum nach materiellen Kriterien bestimmt. Dabei kommt es weder auf den Anwendungsbereich des Verwaltungsverfahrensgesetzes noch auf eine rechtliche Außenwirkung des Handelns an (BVerwG, Urteil vom 15. November 2012, a. a. O. Rn. 22).

Bei diesem Verständnis des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG kommt Satz 2 der Norm keine konstitutive, sondern allein deklaratorische Bedeutung zu (BVerwG, Urteil vom 15. November 2012, a. a. O. Rn. 23). Danach gilt das Gesetz auch für sonstige Bundesorgane und -einrichtungen, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Damit soll lediglich klargestellt werden, dass auch Bundestag, Bundesrat, Bundesverfassungsgericht und Bundesgerichte sowie Bundesbank vom Geltungsbereich des Gesetzes erfasst sind, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen (BT-Drs. 15/4493, S. 7); zugleich wird damit klargestellt, auf welchen Bereich der Staatstätigkeit sich die Informationspflicht nach dem IFG nicht erstreckt (BVerwG, Urteil vom 15. November 2012, a. a. O. Rn. 24; Urteile vom 3. November 2011 a. a. O. jeweils Rn. 18).

Bei der hiernach gebotenen Abgrenzung nehmen die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages bei der Erstellung von Ausarbeitungen für Abgeordnete keine Verwaltungsaufgaben im materiellen Sinne wahr (so aber Schoch, NVwZ 2013, 1033, 1035; Berger/Partsch/Roth/Scheel, IFG, 2. Aufl. 2013, § 1 Rn. 63). Unabhängig von der formellen Einordnung der Dienste in die Verwaltung des Bundestages ist ihre Tätigkeit dem Wirkungskreis der Abgeordneten und damit dem Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten zuzuordnen, der vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen ist (so Rossi, DÖV, 2013, 205 ff.)

1. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts spricht bereits die Genese des § 1 Abs. 1 IFG dafür, dass nach dem Willen des Gesetzgebers die mandatsbezogene Tätigkeit der Wissenschaftlichen Dienste nicht dem Anwendungsbereich des Gesetzes unterfallen soll (ebenso Rossi, Rechtsgutachten zur Anwendung des IFG auf die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 17. Dezember 2012, S. 29 f.; derselbe, DÖV 2013, 205, 209; Heu-

ner/Küpper, JZ 2012, 801, 803; Jastrow/Schlatmann, IFG, § 1 Rn. 35; wohl auch Schoch, IFG, § 1 Rn. 97; anders nunmehr NVwZ 2013, 1033, 1035).

Ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs zu § 1 Abs. 1 IFG soll, soweit es die Legislative betrifft, vom Anwendungsbereich des IFG ausgenommen sein „nur der spezifische Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten“, dieser indes, wie die nicht abschließende Aufzählung der einzelnen Aufgaben des Parlaments in der Gesetzesbegründung zeigt, umfassend (BT-Drs. 15/4493 S. 8). Allerdings genügt auch nach der amtlichen Begründung des Gesetzentwurfs allein die Unterstützung einer parlamentarischen Aufgabe durch eine außenstehende Institution, namentlich die Vorbereitung von Gesetzentwürfen in den Bundesministerien (a. a. O. S. 7), für den Ausschluss aus dem Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 IFG nicht (vgl. BVerwG, Urteil vom 15. November 2012, a. a. O. Rn. 31). Um die Unterstützung der Abgeordneten durch eine außenstehende, dem Bereich der Exekutive zuzurechnende Institution, die ihrerseits informationspflichtig ist, geht es hier aber nicht.

Andererseits lässt bereits die Begründung des Gesetzentwurfs erkennen, dass etwa nicht nur die Tätigkeit des Bundespräsidenten selbst, sondern auch die Vorbereitung präsidentieller Akte im Bundespräsidialamt dem Anwendungsbereich des Gesetzes nicht unterfallen soll (a. a. O. S. 8). Auf die formale Stellung der Mitarbeiter des Bundespräsidialamtes als Beamte oder Angestellte einer Behörde kommt es insoweit nicht an. Anhaltspunkte dafür, dass für die Mitarbeiter der Bundestagsverwaltung, insbesondere der Wissenschaftlichen Dienste, soweit sie unmittelbar die Tätigkeit der Bundestagsabgeordneten unterstützen, etwas anders gelten sollte, lassen sich den Gesetzesmaterialien nicht entnehmen. Zudem werden in der Begründung des Gesetzentwurfs die Wissenschaftlichen Dienste explizit für geeignet gehalten, die nach § 14 des Entwurfs vorgesehene Evaluierung durchzuführen (a. a. O. S. 17). Da damit eine „Exekutivlastigkeit“ der Evaluierung vermieden werden sollte (vgl. Schoch, IFG, § 14 Rn. 19 m. w. N.), spricht auch dies eher für die Annahme, dass die Zuarbeiten der Wissenschaftlichen Dienste für die Abgeordneten dem Anwendungsbereich des Gesetzes entzogen sein sollen (so auch Heuner/Küpper, a. a. O.; Rossi, a. a. O. S. 209).

Der Senat vermag auch dem Kläger und dem Verwaltungsgericht hinsichtlich der Bewertung des Schreibens des Direktors beim Deutschen Bundestag vom 23. Februar 2005 nicht zu folgen. Dieser hat in seiner u. a. an den Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (im Folgenden: Geschäftsordnungsausschuss) und an den federführenden Innenausschuss gerichteten Stellungnahme zum Gesetzentwurf vier (Ober-) Punkte angesprochen, von denen seiner Auffassung nach zwei Anlass zu einer Änderung des Gesetzesentwurfs geben, während u. a. die zum ersten Oberpunkt genannten Unterpunkte „im Sinne einer Klarstellung in das Gesetzgebungsverfahren, z. B. im Bericht des federführenden Ausschusses zur Beschlussempfehlung, Eingang finden könnten“ (S. 3 des Schreibens vom 23. Februar 2005). Hierzu gehörte u. a. die Einschätzung, dass auch „Unterlagen, die die Zuarbeit des Wissenschaftlichen Dienstes für die Abgeordneten betreffen, (...) generell in den spezifischen Bereich parlamentarischer Angelegenheiten“ fallen (S. 2 des Schreibens).

Das Verwaltungsgericht hat aus dem Umstand, dass dieses Schreiben in der Beschlussempfehlung und dem Bericht des Innenausschusses (BT-Drs. 15/5606, S. 4) zwar als Beratungsgegenstand angesprochen und die zustimmende Kenntnisnahme durch den mitprüfenden Geschäftsordnungsausschuss erwähnt, sein Inhalt aber nicht in den Bericht des federführenden Innenausschusses übernommen worden sei, geschlossen, es habe im weiteren Gesetzgebungsverfahren keinen Niederschlag gefunden. Hingegen sei u. a. die Anregung einer Einbeziehung des Abgeordnetenmandats in den Ausschlussgrund nach § 5 Abs. 2 IFG aufgegriffen und insoweit erläutert worden, dass das Mandat selbst und seine Ausübung verfassungsrechtlich geschützt seien und nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes fielen. Auch dies zeige, dass nur das Mandat als solches und die eigentliche parlamentarische Tätigkeit vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen werden sollten.

Die Beklagte weist demgegenüber zu Recht darauf hin, dass der die Zuarbeit der Wissenschaftlichen Dienste betreffende Hinweis des Direktors des Deutschen Bundestages gerade nicht zu einer Änderung des Gesetzentwurfs genötigt habe. Daher kann aus dem Umstand, dass der Innenausschuss allein die Änderungsvorschläge in seiner Beschlussempfehlung aufgegriffen hat, nicht geschlossen werden, er habe auch nur diese Anregungen aufgreifen wollen (so zutreffend

Rossi, a. a. O. S. 209). Zugunsten des Klägers ließe sich einzig anführen, dass der federführende Innenausschuss sich die von ihm referierte zustimmende Auffassung des Geschäftsordnungsausschusses nicht ausdrücklich zu Eigen gemacht hat. Auch das griffe jedoch zu kurz. Denn in der Begründung seiner Beschlussempfehlung sind ausschließlich die angeregten Änderungsvorschläge erläutert worden. Dagegen hat der Innenausschuss an keiner Stelle zu erkennen gegeben, dass er die ausdrücklich wiedergegebene Einschätzung des Geschäftsordnungsausschusses zur Stellung der Wissenschaftlichen Dienste nicht teilt. Auch das weitere dokumentierte Gesetzgebungsverfahren lässt keinen Anhaltspunkt dafür erkennen, dass sich der Gesetzgeber von der bekannten Einschätzung des Bundestagsdirektors und des Geschäftsordnungsausschusses distanzieren wollte. Der Beklagten ist daher darin beizupflichten, dass dieses Schweigen angesichts der genannten Umstände als „beredtes Schweigen“ angesehen werden kann.

Dass der Gesetzgeber von Verfassungs wegen gehindert war, die mandatsbezogenen Tätigkeiten der Wissenschaftlichen Dienste vom Anwendungsbereich des IFG auszunehmen oder dass es für die Begründung eines darauf gerichteten Informationsanspruchs aus verfassungsrechtlichen Gründen einer einfachgesetzlichen Anspruchsnorm gar nicht bedürfte, wie der Kläger offenbar meint, trifft nicht zu. Weder das Grundgesetz noch Unions- oder Völkerrecht gewähren dem Kläger den geltend gemachten Anspruch gegen die Beklagte (vgl. etwa Schoch, IFG, Einleitung Rn. 51 ff.).

2. Auch die Funktion der Zuarbeiten der Wissenschaftlichen Dienste spricht für ihre Zuordnung zum Bereich parlamentarischer Tätigkeiten und damit zum Ausschluss aus dem Anwendungsbereich des IFG.

Die Aufgaben der Wissenschaftlichen Dienste und die Voraussetzungen für ihre Inanspruchnahme durch Bundestagsabgeordnete sind im Leitfaden für die Unterabteilung Wissenschaftliche Dienste (Leitfaden WD) geregelt. Nach Ziffer 1.1.1 des Leitfadens WD unterstützen die Fachbereiche der Wissenschaftlichen Dienste die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit mit aktuellen und parlamentsgerechten Informationen. Nach Ziffer 1.1.2 sind zur Erteilung von Aufträgen an die Fachbereiche alle Mitglieder und Gremien des

Deutschen Bundestages berechtigt. Gemäß Ziffer 1.1.3 lehnt die Fachbereichsleitung die Bearbeitung eines Auftrages ab, wenn die Arbeit nicht für einen Auftragsberechtigten bestimmt oder der Auftrag nicht mandatsbezogen ist. Ziffer 1.2 des Leitfadens WD gewährt fraktionslosen Mitgliedern des Bundestages über die Auftragsberechtigung hinaus einen besonderen Anspruch auf Rat und Hilfestellung.

Die dargelegten Maßgaben für die Auftragsberechtigten und den Auftragsgegenstand rechtfertigen es, die Zuarbeiten der Wissenschaftlichen Dienste als der Parlamentsarbeit zugehörig zu qualifizieren und nicht als materielle Verwaltungstätigkeit. Die vom Verwaltungsgericht und vom Kläger für ihre gegenteilige Auffassung genannten Gesichtspunkte greifen demgegenüber nicht durch:

Soweit das angefochtene Urteil dem Umstand, dass „die Informationen in der Regel einen Bezug zum Mandat haben“, keine entscheidende Bedeutung beimisst (UA S. 8), ist darauf hinzuweisen, dass die Mandatsausübung durch den Abgeordneten selbst bereits von Verfassungs wegen nicht als Verwaltungstätigkeit qualifiziert werden kann und daher von vornherein dem Anwendungsbereich des IFG nicht unterfällt (vgl. Schoch, IFG, § 5 Rn. 54; BT-Drs. 15/5606, S. 6). § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG bezeichnet – über die Mandatstätigkeit des Abgeordneten selbst hinausgehend – den Bereich der Staatstätigkeit, auf den sich unter Zugrundelegung eines funktionellen Behördenbegriffs die Informationspflicht nicht erstreckt, weil es sich hierbei nicht um Verwaltungstätigkeit im materiellen Sinne handelt. Ebenso wie die Begründung des Gesetzentwurfs etwa die Tätigkeit des Bundespräsidialamtes regelmäßig als nicht informationspflichtig ansieht (vgl. bereits oben zu 1.), beschränkt sich der dort bezeichnete „spezifische Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten“ (BT-Drs. 15/4493 S. 8) nicht auf die Tätigkeit des Bundestagsabgeordneten selbst, sondern erfasst auch die Zuarbeiten durch die Bundestagsverwaltung, soweit sie einen hinreichend engen Bezug zur Parlamentstätigkeit aufweisen.

Die hier streitgegenständliche Ausarbeitung wurde von einer bzw. einem Bundestagsabgeordneten unter Berufung auf den Mandatsbezug angefordert. Ob sonstige, nicht ursprünglich von einem Mitglied oder einer Gruppierung des Bundestages angeforderte Veröffentlichungen der Wissenschaftlichen Dienste als Verwaltungstätigkeit zu qualifizieren sind, bedarf daher keiner Entscheidung.

Der Umstand, dass weitere Exemplare der jeweiligen Zuarbeit im Fachbereich verbleiben (Ziff. 6.3.1 des Leitfadens WD), ggf. anderen Abgeordneten zur Verfügung gestellt (Ziff. 5.1 des Leitfadens WD) oder veröffentlicht werden können (Ziff. 4.4 des Leitfadens WD) rechtfertigt die Qualifizierung der Zuarbeiten als Verwaltungsmaßnahmen nicht. Dass jeweils ein Exemplar im Fachbereich verbleibt, ist Gebot effizienten Handelns, um die mitunter sehr aufwendigen Leistungen der Verfasser für weitere Anfragen von Bundestagsabgeordneten nutzbar machen zu können. Gleiches gilt für die etwaige Weitergabe der Arbeiten an andere Auftragsberechtigte nach Ziff. 5.1 des Leitfadens WD. Sofern es sich bei diesen ebenfalls um Parlamentsabgeordnete handelt, steht die Zurverfügungstellung einer bereits vorliegenden, das angefragte Thema betreffenden Ausarbeitung oder Dokumentation der erstmaligen Erstellung derselben gleich, zumal bei jeder Weitergabe einer bereits erstellten Zuarbeit im Sinne der Ziff. 1.1 bis 1.3 jeglicher Bezug zum die Arbeit erstmalig anfordernden Abgeordneten unterbleibt. Auch die Möglichkeit der Weitergabe von originär für Abgeordnete gefertigte Zuarbeiten an nicht einem Parlament angehörige Auftragsberechtigte (vgl. etwa Ziff. 5.1 i. V. m. Ziff. 1.5 des Leitfadens WD), an Dritte (Ziff. 5.2 des Leitfadens WD) oder die mögliche Veröffentlichung im Internet (vgl. Ziff. 4.4 des Leitfadens WD) ändert an der Zuordnung der originären Zuarbeit zur Parlamentstätigkeit nichts. Sie hat nicht ein solches Gewicht, dass die eigentliche Funktion der Zuarbeit in den Hintergrund treten müsste. Wurde bei der Auftragserteilung mit dem Auftragsberechtigten Vertraulichkeit vereinbart (Ziff. 5.1 des Leitfadens WD), scheidet ohnehin jegliche Weitergabe an andere Abgeordnete oder Dritte aus, ohne dass der Auftraggeber ein fortbestehendes Interesse an der weiteren vertraulichen Behandlung dartun müsste, wie § 3 Nr. 7 IFG es verlangt. Die Regelung des § 1 Abs. 1 Satz 1 und 2 IFG gibt keinen Anhaltspunkt dafür, vertrauliche Zuarbeiten i. S. d. Ziff. 1.1 bis 1.3 des Leitfadens WD als „Parlamentstätigkeit“ zu qualifizieren, nicht vertrauliche demgegenüber als materielle „Verwaltungstätigkeit“.

Ob Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste, die diese originär für Auftragsberechtigte außerhalb des Parlaments erstellt haben (Ziff. 1.5 und 1.7 des Leitfadens WD), materiell als Verwaltungstätigkeit zu qualifizieren sind, bedarf vorliegend keiner Entscheidung. Jedenfalls erlaubt dieser untergeordnete Aufgabenbereich der Wissenschaftlichen Dienste (hierzu Hölscheidt, DVBl. 2010, 78, 81)

nicht, auch die ganz überwiegende Tätigkeit der Wissenschaftlichen Dienste für die mandatsbezogene Arbeit der Abgeordneten als Verwaltungstätigkeit i. S. d. § 1 Abs. 1 IFG zu qualifizieren.

Der vom Verwaltungsgericht und vom Kläger für die Qualifizierung als Verwaltungstätigkeit angeführte Aspekt, die Wissenschaftlichen Dienste seien bei der Erstellung von Zuarbeiten zur strikten politischen Neutralität verpflichtet, wodurch sie sich von persönlichen Mitarbeitern der Abgeordneten und von Fraktionsmitarbeitern unterscheiden, greift schon im Ansatz nicht durch. Die nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG allein ihrem Gewissen unterworfenen Abgeordneten sind zu einer sachgerechten Wahrnehmung ihrer Gesetzgebungs- und Kontrollfunktion nur in der Lage, wenn sie über objektive und neutrale Informationen verfügen (vgl. hierzu etwa Voßkuhle, HStR, 3. Aufl. 2005, § 43 Rn. 52 ff.). Dass sie diese sodann einer politischen Bewertung unterziehen müssen, ändert daran nichts. Für die Abgeordneten der Opposition, die auf den Sachverstand der Ministerialebene nicht in gleicher Weise zugreifen können wie die Fraktionen der Regierungsparteien, gilt dies in besonderer Weise. Bei fraktionslosen Abgeordneten kommt hinzu, dass diesen auch eine Zuarbeit auf der Fraktionsebene nicht zur Verfügung steht. Für sie hat das Bundesverfassungsgericht, wie die Beklagte zu Recht betont, den Anspruch auf hinreichende Wissensvermittlung, etwa durch die Wissenschaftlichen Dienste, unmittelbar aus dem Abgeordnetenstatus abgeleitet (BVerfG, Urteil vom 13. Juni 1989 – 2 BvE 1/88 – BVerfGE 80, 188, 231 f.). Vor diesem Hintergrund hält die Beklagte den vom Verwaltungsgericht angestellten Vergleich der mandatsbezogenen Tätigkeit der Wissenschaftlichen Dienste mit einer Fortbildungsveranstaltung einer Behörde für ihre Mitarbeiter zu Recht für nicht tragfähig.

Auch der Vergleich der Inanspruchnahme der Wissenschaftlichen Dienste mit der Nutzung einer Bibliothek durch den Abgeordneten (vgl. hierzu das Urteil des Senats vom selben Tage im Verfahren OVG 12 B 21.12) trägt nicht. Zwar sind die Wissenschaftlichen Dienste ursprünglich aus der Parlamentsbibliothek der Bundestagsverwaltung hervorgegangen (Hölscheidt, DVBl. 2010, 78). Der Abgeordnete ist jedoch über seine eigene Recherche in der Parlamentsbibliothek und die daraus gewonnenen Erkenntnisse nicht auskunftspflichtig nach dem IFG. Würde er, ggf. unter Inanspruchnahme der Parlamentsbibliothek, beispielsweise eine

„Ausarbeitung“ (Ziff. 2.2 des Leitfadens WD) selbst erstellen, würde diese einem Auskunftsanspruch nach § 1 Abs. 1 IFG nicht unterliegen. Darin unterscheidet er sich etwa von einem Bundesminister, dessen „Ausarbeitung“ dem Anwendungsbereich des IFG unterfallen würde, sofern sie die Voraussetzungen des § 2 Nr. 1 IFG erfüllt. Lässt der Abgeordnete diese „Ausarbeitung“ von den Wissenschaftlichen Diensten des Bundestages für sich herstellen, handelt es sich nicht allein aufgrund dieser Autorenschaft um Verwaltungstätigkeit im materiellen Sinne.

Näher liegt daher der von der Beklagten gezogene Vergleich der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages mit den Wissenschaftlichen Mitarbeitern der Bundesgerichte. Dass deren Zuarbeiten für die entscheidenden Bundesrichter dem Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 IFG nicht unterliegen, steht auch zwischen den Beteiligten außer Streit.

Nach Allem sind jedenfalls die mandatsbezogenen Zuarbeiten der Wissenschaftlichen Dienste i. S. d. Ziff. 1.1. bis 1.3 des Leitfadens WD dem Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 IFG nicht unterworfen, mithin auch nicht die streitgegenständliche Ausarbeitung.

II. Ob dem Anspruch des Klägers der von der Beklagten geltend gemachte Ausschlussgrund des § 6 Satz 1 IFG entgegenstünde, wäre der Anwendungsbereich des Gesetzes eröffnet, kann nach Allem offen bleiben.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Satz 1 VwGO in Verbindung mit § 708 Nr. 10, § 711 der Zivilprozessordnung.

Die Revision ist gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO wegen grundsätzlicher Bedeutung zuzulassen.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen die Entscheidung steht den Beteiligten die Revision an das Bundesverwaltungsgericht zu.

Die Revision ist bei dem Obergerverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Hardenbergstraße 31, 10623 Berlin, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung schriftlich oder in elektronischer Form mit einer qualifizierten elektronischen Signatur im Sinne des Signaturgesetzes versehen auf dem unter www.berlin.de/erv veröffentlichten Kommunikationsweg einzulegen. Die Revisionsfrist ist auch gewahrt, wenn die Revision innerhalb der Frist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig, schriftlich oder in der bezeichneten elektronischen Form unter www.bverwg.de eingelegt wird. Die Revision muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen.

Die Revision ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig, schriftlich oder in elektronischer Form einzureichen. Die Revisionsbegründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.

Im Revisionsverfahren müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für die Einlegung der Revision. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschulen eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. In Angelegenheiten, die ein gegenwärtiges oder früheres Beamten-, Richter-, Wehrpflicht-, Wehrdienst- oder Zivildienstverhältnis betreffen, und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen einschließlich Prüfungsangelegenheiten, sind auch die in § 67 Absatz 2 Satz 2 Nr. 5 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) bezeichneten Organisationen einschließlich der von ihnen gebildeten juristischen Personen gemäß § 67 Absatz 2 Satz 2 Nr. 7 VwGO als Bevollmächtigte zugelassen; sie müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln. 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 auftreten, dem sie angehören.

Plückelmann

Prof. Dr. Möllers

Böcker