



Verkündet am 1. Dezember 2011

Justizbeschäftigte
als Urkundsbeamte der Geschäftsstelle

VERWALTUNGSGERICHT BERLIN

URTEIL

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache

des Herrn

Klägers,

Verfahrensbevollmächtigte:

g e g e n

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

Beklagte,

hat das Verwaltungsgericht Berlin, 2. Kammer, aufgrund
der mündlichen Verhandlung vom 1. Dezember 2011 durch

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

für Recht erkannt:

Die Beklagte wird unter Aufhebung des Bescheides des Deutschen Bundestages vom 3. November 2010 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 5. April 2011 verpflichtet, dem Kläger Einsicht in die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 25. November 2009 mit dem Titel „Die Suche nach außerirdischem Leben und die Umsetzung der VN-Resolution A/33/426 zur Beobachtung unidentifizierter Flugobjekte und extraterrestrischen Lebensformen“ zu gewähren.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Die Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Kläger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

Der Kläger erstrebt die Einsicht in Unterlagen des Deutschen Bundestages.

Im Oktober 2010 beantragte der Kläger bei der Beklagten, ihm Einsicht in eine Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 25. November 2009 und in weitere Unterlagen zu gewähren. Die Ausarbeitung trägt den Namen „Die Suche nach außerirdischem Leben und die Umsetzung der VN-Resolution A/33/426 zur Beobachtung unidentifizierter Flugobjekte und extraterrestrischen Lebensformen“.

Mit Bescheid des Deutschen Bundestages vom 3. November 2010 lehnte die Beklagte den auf die Ausarbeitung bezogenen Antrag ab. Zur Begründung teilte sie mit, ein Anspruch auf Informationszugang ergebe sich insoweit nicht aus dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG). Der Anwendungsbereich dieses 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 zu.

Den hiergegen erhobenen Widerspruch wies die Beklagte mit Widerspruchsbescheid vom 5. April 2011, dem Kläger zugestellt am 7. April 2011, zurück. Zur Begründung führte sie aus, die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages nähmen keine öffentlich-rechtlichen Verwaltungsaufgaben wahr. Ihre Ausarbeitungen seien der Mandatsausübung der Abgeordneten zuzuordnen und nicht für die Öffentlichkeit bestimmt. Für den Fall der Anwendbarkeit des IFG fielen die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste im Übrigen aber auch unter den Schutz des geistigen Eigentums. Der Deutsche Bundestag behalte sich sämtliche Rechte an der Veröffentlichung und Verbreitung der Ausarbeitungen vor.

Mit der am 9. Mai 2011 (Montag) erhobenen Klage verfolgt der Kläger sein Begehren weiter. Er trägt u.a. vor, es müsse geprüft werden, ob die Ausarbeitung die für ein geschütztes Werk erforderliche schöpferische Individualität aufweise.

Der Kläger beantragt,

die Beklagte unter Aufhebung des Bescheides des Deutschen Bundestags vom 3. November 2010 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 5. April 2011 zu verpflichten, ihm Einsicht in die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 25. November 2009 mit dem Titel „Die Suche nach außerirdischem Leben und die Umsetzung der VN-Resolution A/33/426 zur Beobachtung unidentifizierter Flugobjekte und extraterrestrischen Lebensformen“ zu gewähren.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung ihres Klageabweisungsantrages beruft sie sich auf die Gründe der ergangenen Bescheide. Ergänzend führt sie aus, die Ausarbeitung sei von einem Physiker und einem Politologen verfasst worden. Sie habe ein Inhaltsverzeichnis. Es seien Informationen verschiedener Stellen internationaler und nationaler Art nach individueller Auswahl zusammengestellt, mit einer eigenen Arbeitshypothese versehen und bewertet worden. Die Ausarbeitung bestehe aus zehn Seiten mit sechs oder sieben Gliederungspunkten, u.a. eine Zusammenstellung von Videobeiträgen. Sie habe 20 Fußnoten. Es sei mit ihr eine methodisch-systematische Erkenntnisarbeit zu der Themenstellung geleistet worden.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Streitakte und des Verwaltungsvorgangs der Beklagten Bezug genommen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind.

Entscheidungsgründe

Die zulässige Klage ist begründet. Der Bescheid des Deutschen Bundestages vom 3. November 2010 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 5. April 2011 ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (vgl. § 113 Abs. 5 VwGO). Der Kläger hat nach § 1 Abs. 1 IFG einen Anspruch auf Zugang zu der Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 25. November 2009. Dieser Zugang ist hier gemäß § 1 Abs. 2 IFG der Wahl des Klä-

gers entsprechend in Form von Akteneinsicht zu gewähren.

1. Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG 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 gemäß § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Diese Voraussetzungen liegen hier vor.

a. Der Kläger ist als natürliche Person „jeder“ im Sinne des Gesetzes und damit anspruchsberechtigt. Er erstrebt den Zugang zu amtlichen Informationen. Denn bei der Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste vom 25. November 2009 handelt es sich um eine amtlichen Zwecken dienende körperliche Aufzeichnung im Sinne von § 2 Nr. 1 Satz 1 IFG.

b. Der Deutsche Bundestag ist bezogen auf die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste vom 25. November 2009 auch ein Bundesorgan im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG, das öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnimmt. Die Ausarbeitung mit dem Titel „Die Suche nach außerirdischem Leben und die Umsetzung der VN-Resolution A/33/426 zur Beobachtung unidentifizierter Flugobjekte und extraterrestrischen Lebensformen“ ist nämlich trotz ihres parlamentarischen Bezuges den öffentlich-rechtlichen Verwaltungsaufgaben zuzuordnen (a.A. zur Arbeit der Wissenschaftlichen Dienste generell Jastrow/Schlatmann, IFG, 2006, Rn. 35 zu § 1, mit dem Hinweis, dass die Frage der Geltung des IFG für die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages Gegenstand der Beratungen des Geschäftsausschusses des Deutschen Bundestages am 21. April 2005 gewesen sei; vgl. hierzu auch Schoch, IFG, 2009, Rn. 97 zu § 1). Dies ergibt sich schon aus der Natur der hier zu beurteilenden Tätigkeit des Deutschen Bundestages (a) und wird durch eine Auslegung der Vorschrift des § 1 Abs. 1 IFG (b) bestätigt.

(a) Die Tätigkeit der Wissenschaftlichen Dienste weist schon ihrer Art nach einen größeren Bezug zur Verwaltung als zum Parlament auf.

In formaler Hinsicht handelt, wenn Ausarbeitungen der Wissenschaftlichen Dienste erstellt und verwahrt werden, die Verwaltung des Deutschen Bundestags. Denn die Wissenschaftlichen Dienste sind eine Unterabteilung der Bundestagsverwaltung und damit in formeller Hinsicht dieser und nicht der Mandatsausübung der Abgeordneten zugeordnet. Dementsprechend entscheidet nach dem Vorbringen der Beklagten auch nicht der einzelne Abgeordnete oder das Parlament als Ganzes über die weitere Verwendung der nicht mit dem Namen des auftragserteilenden Abgeordneten ver-

knüpften Ausarbeitungen, etwa über deren Veröffentlichung oder Verbreitung via Internet oder Intranet, sondern die Verwaltung des Deutschen Bundestages durch den Abteilungsleiter der Abteilung W.

Materiell besteht die Aufgabe der Wissenschaftlichen Dienste in der Wissensvermittlung. Es werden Fragen von Abgeordneten beantwortet und auf Wunsch (u.a.) von Abgeordneten zu bestimmten Themen Gutachten angefertigt. Aufgabe der Wissenschaftlichen Dienste ist es demnach, die Abgeordneten mit Hintergrundinformationen bezogen i. d. R. auf einen für die Ausübung des Mandats relevanten Themenkomplex zu versorgen. Die Ausarbeitungen der Wissenschaftlichen Dienste bilden damit zwar die Grundlage für die spätere parlamentarische Arbeit der Abgeordneten; ihre Anfertigung kann jedoch nicht selbst bereits als parlamentarische Tätigkeit qualifiziert werden. Sie stellt vielmehr - ähnlich wie das Anbieten und die Veranstaltung von Fortbildungen für Mitarbeiter durch Behörden - Verwaltungstätigkeit dar.

(b) Die Auslegung des § 1 Abs. 1 IFG nach Wortlaut, Systematik, Entstehungsgeschichte bestätigt dieses Ergebnis.

Zwar kann dem Wortlaut des § 1 Abs. 1 IFG nicht entnommen werden, bei welchen Tätigkeiten von Bundesorganen oder -einrichtungen im Einzelnen öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrgenommen werden und ob dies bei der Arbeit der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags zu bejahen ist. Auch eine systematische Auslegung des Gesetzes ergibt insoweit kein eindeutiges Ergebnis. Wenn die Sätze 1 und 2 des § 1 Abs. 1 IFG in einem sog. „Regel-Ausnahme-Verhältnis“ stehen (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 5. Oktober 2010 - OVG 12 B 6.10 -, Juris), so könnte dies zwar grundsätzlich dafür sprechen, die Ausnahme im Fall des § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG eng auszulegen. Darauf folgt jedoch nicht, dass eine klare Abgrenzung von parlamentarischen Aufgaben und Verwaltungstätigkeiten unterbleiben und auf eine konkrete Zuordnung der Arbeit der Wissenschaftlichen Dienste verzichtet werden kann.

Die Entstehungsgeschichte von § 1 Abs. 1 IFG lässt hingegen nur den Schluss zu, dass die Wissenschaftlichen Dienste bei der Anfertigung von Ausarbeitungen öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Denn der Gesetzgeber wollte durch § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG nur den spezifischen Bereich der „Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten (insbesondere Gesetzgebung, Kontrolle der Bundesregierung, Wahlprüfung, Wahrung der Rechte des Bundestages und seiner Mitglieder - z. B. in Immunitätsangelegenheiten, bei Petitionen und bei Eingaben an den

Wehrbeauftragten -, parlamentarische Kontakte zu in- und ausländischen sowie supranationalen Stellen), der Rechtsprechung und sonstiger unabhängiger Tätigkeiten“ vom Informationszugang ausnehmen (BT-Drs. 15/4493, S. 8). Tätigkeiten, die wie die der Wissenschaftlichen Dienste nicht hierzu gehören - insbesondere sind die Wissenschaftlichen Dienste weder Teil der Gesetzgebung noch dienen sie der Kontrolle der Regierung -, fallen danach grundsätzlich in den Anwendungsbereich des IFG. Ein etwaiger hiervon in Bezug auf die „Zuarbeit“ der Wissenschaftlichen Dienste abweichender gesetzgeberischer Wille hat keinen Niederschlag in den Gesetzesmaterialien gefunden.

Auch nach dem Sinn und Zweck des IFG (vgl. hierzu BT-Drs. 15/4493, S. 6) schließlich, der ein weites Verständnis des Begriffs der Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Verwaltungsaufgaben nahelegt, werden die Ausarbeitungen der Wissenschaftlichen Dienste von ihm erfasst. Dem Gesetz geht es um eine effektive Wahrnehmung von Bürgerrechten. Die Bürger sollen die Aktivitäten des Staates kritisch begleiten können, sich mit ihnen auseinandersetzen und versuchen, auf sie Einfluss zu nehmen. Dies beschränkt sich nicht auf eine Kontrolle staatlichen Handelns. Anliegen des Gesetzes ist vielmehr auch die Beseitigung des Informationsvorsprungs des Staates und eine möglichst breite Informationsversorgung der Bürger. Entscheidende Voraussetzung für die gewollte Beteiligung der Bürger an staatlichen Entscheidungsprozessen seien nämlich - so die Gesetzesbegründung - Sachkenntnisse unabhängig von einer individuellen Betroffenheit. Mit dem so verstandenen Gesetzeszweck wäre eine sog. „Bereichsausnahme“ für die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags nicht vereinbar. Denn ein Grund dafür, den Abgeordneten bezogen auf die Ausarbeitungen generell einen Informationsvorsprung belassen zu müssen, ist nicht ersichtlich. Etwaigen Geheimhaltungserfordernissen kann mit den Ausschlussgründen der §§ 3 bis 6 IFG hinreichend Rechnung getragen werden.

c. Dem Informationsbegehren des Klägers stehen auch keine Ausschlussgründe entgegen. Maßstab für die Prüfung von Ausschlussgründen ist zunächst, ob deren Vorliegen plausibel dargelegt ist; dabei müssen die Angaben nicht so detailliert sein, dass Rückschlüsse auf die geschützte Information möglich sind, sie müssen aber so einleuchtend und nachvollziehbar sein, dass das Vorliegen von Ausschlussgründen geprüft werden kann (vgl. z.B. Urteil der Kammer vom 10. September 2008 - VG 2 A 167.06 - m.w.N.).

Die Beklagte hat sich nur auf den Ausschlussgrund des § 6 Satz 1 IFG berufen. Danach besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, soweit der Schutz geisti-

gen Eigentums entgegensteht. Der Begriff des „geistigen Eigentums“ erfasst u.a. das Urheberrecht (vgl. BT-Drs. 15/4493, S. 14). Ein solches Recht kann die Beklagte dem Akteneinsichtsbegehren des Klägers nicht mit Erfolg entgegenhalten.

aa. Das Urheberrecht schützt nach den §§ 1 und 2 des Gesetzes über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz - UrhG) Werke der Literatur, Wissenschaft und Kunst, insbesondere auch Sprachwerke (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 UrhG). Voraussetzung für die Annahme eines „Werkes“ in diesem Sinne ist das Vorliegen einer persönlichen geistigen Schöpfung (§ 2 Abs. 2 UrhG). Eine persönliche geistige Schöpfung kann einerseits in der Gedankenformung und -führung liegen, andererseits aber auch in der Form und Art der Sammlung, der Einteilung und Anordnung des dargebotenen Stoffs (BGH, Urteil vom 12. Juni 1981 - I ZR 95/79, Juris, Rn. 22; vgl. außerdem KG, Beschluss vom 11. Mai 2011 - 24 U 28/11 -, Juris, Rn. 4 ff.). Dass die Ausarbeitung vom 25. November 2009 in diesem Sinne Merkmale einer persönlichen geistigen Schöpfung aufweist, kann dem Vorbringen der Beklagten nicht entnommen werden. Dieses beschränkt sich nämlich darauf, das Vorliegen eines Werkes im Hinblick auf die zuletzt genannten Kriterien zu behaupten, ohne diese Behauptung jedoch - für das Gericht überprüfbar - durch Darlegungen zum konkreten Inhalt der Ausarbeitung mit Inhalt zu füllen.

bb. Aber selbst wenn man zugunsten der Beklagten von einem urheberrechtlich geschützten Werk ausginge, würden durch die begehrte Akteneinsicht keine Urheberrechte der Beklagten verletzt.

(1) Nach § 12 Abs. 1 UrhG hat der Urheber das Recht zu bestimmen, ob und wie sein Werk zu veröffentlichen ist. Ihm ist es gemäß § 12 Abs. 2 UrhG außerdem 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. Diese Rechte beeinträchtigt eine Akteneinsicht des Klägers nicht. Veröffentlicht bzw. öffentlich mitgeteilt oder beschrieben ist ein Werk nur, wenn die Allgemeinheit, also ein individuell nicht bestimmbarer Personenkreis Kenntnis von seinem Inhalt nehmen kann (vgl. Schoch, a. a. O., Rn. 32 zu § 6; vgl. außerdem Kroitzsch in: Möhring/Nicolini, 2. Aufl. 2000, Rn. 8 zu § 12 und Rn. 7 zu § 6). Daran fehlt es hier. Denn bei einer Einsichtnahme durch den Kläger erhält nur dieser, nicht aber die Allgemeinheit, Zugang zu der Ausarbeitung, wie im Übrigen auch schon die Bundestagsabgeordnete, auf deren Veranlassung sie angefertigt wurde, Zugang hierzu erhalten hat, ohne dass insoweit das Erstveröffentlichungsrecht des Deutschen Bundestages verletzt worden wäre.

Auch die Überlegung, dass außer dem Kläger weitere Personen einen Antrag auf Informationszugang bezogen auf die Ausarbeitung stellen könnten, führt nicht zu einer Verletzung von § 12 UrhG. Denn die Möglichkeit der Kenntnisnahme bliebe auch in diesem Falle auf den bestimmten Kreis der Antragsteller beschränkt.

(2) § 17 Abs. 1 UrhG schützt das Recht des Urhebers, das Original oder Vervielfältigungsstücke des Werkes der Öffentlichkeit anzubieten oder in Verkehr zu bringen. Auch dieses Recht wird durch eine Akteneinsicht des Klägers nicht verletzt. Insbesondere wird das Werk bei einer Einsichtnahme durch den Kläger nicht gegen den Willen der Beklagten in den Verkehr gebracht. Dieses Tatbestandsmerkmal ist nur verwirklicht, wenn das Werkstück aus der privaten Sphäre in die Hand eines Dritten gegeben wird und mit der Weitergabe an andere Personen zu rechnen ist (Kroitzsch in: Möhring/Nicolini, a.a.O., Rn. 19 zu § 17). Daran fehlt es hier. Denn der Kläger hat sich auf das Einsichtsrecht beschränkt und kann die Ausarbeitung schon deshalb nicht ohne weiteres weiter geben. Im Übrigen hat er auch erklärt, die Ausarbeitung nicht in den Verkehr bringen zu wollen.

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

3. Die Berufung ist wegen der grundsätzlichen Bedeutung der bisher obergerichtlich nicht geklärten Rechtsfrage zuzulassen, ob die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags bei der Anfertigung und Verwahrung von Ausarbeitungen im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen (§§ 124 Abs. 2 Nr. 3, 124a Abs. 1 Satz 1 VwGO).

Rechtsmittelbelehrung

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

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

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

Xalter

Becker

Hömig

hö./Wol.

Ausgefertigt

Justizbeschäftigte
als Urkundsbeamte der Geschäftsstelle