



# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

**IM NAMEN DES VOLKES**

## **URTEIL**

BVerwG 7 C 2.14  
OVG 12 B 3.12

Verkündet  
am 25. Juni 2015

...  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts auf die mündliche Verhandlung vom 25. Juni 2015 durch die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Philipp als Vorsitzende, die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Schipper und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt, Dr. Keller und Dr. Schemmer

für Recht erkannt:

Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 13. November 2013 wird aufgehoben. Die Berufung der Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 1. Dezember 2011 wird zurückgewiesen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Berufungs- und des Revisionsverfahrens.

#### G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger begehrt Zugang zu Unterlagen des Deutschen Bundestages.
- 2 Mit Schreiben vom 25. Oktober 2010 beantragte der Kläger beim Deutschen Bundestag Einsicht in die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste vom 25. November 2009 über "Die Suche nach außerirdischem Leben und die Umsetzung der VN-Resolution A/33/426 zur Beobachtung unidentifizierter Flugobjekte und extraterrestrischer Lebensformen" sowie in etwaige weitere Unterlagen zu diesem Thema. Mit Bescheid vom 3. November 2010 lehnte der Deutsche Bundestag den auf die Ausarbeitung bezogenen Antrag ab.
- 3 Auf die hiergegen nach erfolglosem Widerspruch erhobene Klage verpflichtete das Verwaltungsgericht die Beklagte mit Urteil vom 1. Dezember 2011 zur Gewährung von Einsicht in die genannte Ausarbeitung: Der Deutsche Bundestag

nehme bezogen auf die begehrte Ausarbeitung öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahr. Dem Informationsbegehren des Klägers stünden auch keine Ausschlussgründe entgegen. Die Beklagte habe schon nicht nachprüfbar dargelegt, dass es sich bei der genannten Ausarbeitung um ein urheberrechtlich geschütztes Werk handele. Jedenfalls würden durch die begehrte Akteneinsicht keine Urheberrechte der Beklagten verletzt. Das Erstveröffentlichungsrecht nach § 12 Abs. 1 UrhG werde durch eine Akteneinsicht des Klägers nicht verletzt, da damit nur dieser, nicht aber die Allgemeinheit, Zugang zur Ausarbeitung erhalte. Auch das Verbreitungsrecht nach § 17 Abs. 1 UrhG werde bei einer Einsichtnahme nicht verletzt.

- 4 Auf die Berufung der Beklagten hat das Oberverwaltungsgericht die Klage mit Urteil vom 13. November 2013 abgewiesen und zur Begründung im Wesentlichen ausgeführt: Der Kläger habe keinen Anspruch auf Informationszugang zu den begehrten Unterlagen. Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages nähmen bei der Erstellung von Dokumentationen und Ausarbeitungen für Abgeordnete keine Verwaltungsaufgaben im materiellen Sinne wahr. Ihre Tätigkeit sei dem Wirkungskreis der Abgeordneten und damit dem Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten zuzuordnen. Dies folge schon aus der Entstehungsgeschichte des § 1 Abs. 1 IFG. Der vom Direktor des Deutschen Bundestages im Gesetzgebungsverfahren geäußerte Wunsch nach Klarstellung, dass die Unterlagen, die die Zuarbeit der Wissenschaftlichen Dienste für die Abgeordneten betreffen, generell in den von der Informationspflicht ausgenommenen spezifischen Bereich parlamentarischer Angelegenheiten fielen, sei vom mitberatenden Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung zustimmend zur Kenntnis genommen worden. In den Bericht des federführenden Innenausschusses sei er allerdings nicht übernommen worden; dieser Umstand lasse indessen keine negativen Schlüsse zu. Letztlich handele es sich um beredtes Schweigen, weil der Innenausschuss an keiner Stelle zu erkennen gegeben habe, dass er die Einschätzung des mitberatenden Ausschusses nicht teile. Auch die Funktion der Zuarbeiten der Wissenschaftlichen Dienste und des Sprachendienstes und die Voraussetzungen für ihre Inanspruchnahme durch Bundestagsabgeordnete, wie sie im einschlägigen Leitfaden geregelt seien, sprächen für ihre Zuordnung zum Bereich parlamentari-

scher Tätigkeiten. Der spezifische Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten beschränke sich nicht auf die Tätigkeit des Bundestagsabgeordneten selbst, sondern erfasse auch die Zuarbeit durch die Bundestagsverwaltung, sofern sie einen hinreichend engen Bezug zur Parlamentstätigkeit aufweise. Dies sei bei Unterlagen der Fall, die wie hier von einem Bundestagsabgeordneten unter Berufung auf den Mandatsbezug angefordert worden seien.

- 5 Auch die Tatsache, dass weitere Exemplare der jeweiligen Zuarbeit im Fachbereich verblieben und gegebenenfalls anderen Abgeordneten zur Verfügung gestellt oder veröffentlicht werden könnten, rechtfertige die Qualifizierung der Zuarbeiten als Verwaltungsmaßnahme nicht. Schließlich sei für die Qualifizierung der Tätigkeit der Wissenschaftlichen Dienste unbeachtlich, dass diese bei der Erstellung von Zuarbeiten zur strikten politischen Neutralität verpflichtet seien. Denn die Abgeordneten seien zu einer sachgerechten Wahrnehmung ihrer Gesetzgebungs- und Kontrollfunktion nur in der Lage, wenn sie über objektive und neutrale Informationen verfügten. Dass sie diese sodann einer politischen Bewertung unterziehen müssten, ändere daran nichts.
  
- 6 Mit seiner vom Oberverwaltungsgericht wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zugelassenen Revision rügt der Kläger neben Verfahrensfehlern die Verletzung materiellen Rechts und trägt hierzu im Wesentlichen vor: Das Oberverwaltungsgericht habe seine Auslegung des § 1 Abs. 1 IFG zu Unrecht maßgeblich auf einen vermeintlichen gesetzgeberischen Willen gestützt, der sich im Gesetzestext nicht niedergeschlagen habe. Im Übrigen sei die Formulierung im Schreiben des Direktors beim Deutschen Bundestag unklar; es könnten auch allein Unterlagen gemeint sein, die Aufschluss auf den Auftraggeber geben könnten. Die Frage, ob der Deutsche Bundestag Verwaltungsaufgaben erfülle, richte sich nach materiellen Kriterien. Als Serviceleistung der Vermittlung von Sach- und Fachkenntnissen übten die Wissenschaftlichen Dienste Verwaltungstätigkeit aus. Diese könne nicht der parlamentarischen Tätigkeit gleichgestellt werden. Denn die Wissenschaftlichen Dienste seien zur politischen Neutralität verpflichtet und nähmen keine der in der Gesetzesbegründung konkret benannten Tätigkeiten selbst wahr; dies sei den Abgeordneten vorbehalten.

Eine lediglich mandatsbezogene Tätigkeit reiche nicht aus. Der vom Gesetz beabsichtigte Schutz der Funktionsfähigkeit des Parlaments werde durch die Weitergabe von Ausarbeitungen der Wissenschaftlichen Dienste an Dritte nicht beeinträchtigt. Die Belange einzelner Abgeordneter würden nicht negativ berührt, da auskunftsberechtigte Dritte den Namen des auftraggebenden Abgeordneten nicht erführen. Auch das Parlament als Ganzes sei nicht beeinträchtigt, da nicht ersichtlich sei, dass es immer eines Informationsvorsprungs bedürfte. Sinn und Zweck des Informationsfreiheitsgesetzes sprächen für einen weiten Anwendungsbereich der Vorschrift des § 1 Abs. 1 IFG und folglich ein enges Verständnis des Begriffs parlamentarischer Tätigkeit.

7 Schließlic h könne er seinen Anspruch auf Zugang zu der Ausarbeitung auch auf das Grundrecht der Informationsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG sowie völkervertragsrechtliche Bestimmungen stützen.

8 Der Kläger beantragt,

das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 13. November 2013 aufzuheben und die Berufung der Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 1. Dezember 2011 zurückzuweisen.

9 Die Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

10 Sie verteidigt das angefochtene Urteil und führt zum Vorbringen des Klägers insbesondere aus: Gegen die Verwertung der Entstehungsgeschichte des Gesetzes durch das Oberverwaltungsgericht bestünden keine Bedenken. Es möge zwar nicht zwingend sein, mit dem Oberverwaltungsgericht von einem "beredeten Schweigen" auszugehen. Jedenfalls hätten aber die Bundestagsausschüsse vor dem Hintergrund des Schreibens des Direktors beim Deutschen Bundestag ersichtlich hinsichtlich der Einordnung der Tätigkeit der Wissenschaftlichen Dienste und der dort angesprochenen Ausarbeitungen keinen

Änderungsbedarf gesehen. Die Schlussfolgerung des Oberverwaltungsgerichts liege deshalb nahe. Die Tätigkeit der Wissenschaftlichen Dienste sei zutreffend dem spezifischen Bereich parlamentarischer Angelegenheiten zugeordnet worden. Dies folge aus der spezifischen Funktionen der Wissenschaftlichen Dienste; insbesondere Abgeordnete der Opposition seien mangels Unterstützung durch die Ministerialbürokratie zur Wahrung ihrer Rechte auf die Ressourcen der Wissenschaftlichen Dienste angewiesen. Die Wissenschaftlichen Dienste seien als Informationsdienstleister eng mit der Tätigkeit der Abgeordneten verknüpft. Eine Trennung zwischen den Vorgängen der Abgeordneten und denen der Informationsstelle sei nicht möglich; der Schutz des freien Mandats aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG liefe dann leer. Teleologische Überlegungen könnten einen weiten Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 IFG nicht rechtfertigen. Ein Grundsatz-Ausnahme-Verhältnis gelte, wenn überhaupt, erst im Anwendungsbereich des Gesetzes. Schließlich sei die behauptete verfassungs- oder völkerrechtskonforme Auslegung nicht geboten. Des Weiteren sei das Urteil auch aus anderen Gründen richtig. Die Ausarbeitung sei ein geschütztes Werk im Sinne von § 2 UrhG. Die Nutzungsrechte, die Mitarbeiter der Wissenschaftlichen Dienste dem Deutschen Bundestag einräumten, seien gemäß § 31 Abs. 5 UrhG durch die Zwecksetzung des Dienst- bzw. Arbeitsverhältnisses beschränkt. Eine Nutzung der Ausarbeitungen, die über den Auftrag des Abgeordneten an die Wissenschaftlichen Dienste und die vereinbarte Verwendung hinausgehe, sei daher von der Rechteeinräumung nicht umfasst. Die Erfüllung des Anspruchs mittels der Gewährung von Einsicht in das Werk würde das Erstveröffentlichungsrecht verletzen.

## II

- 11 Die zulässige Revision ist begründet. Das angefochtene Urteil beruht auf einer Verletzung von Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Das Oberverwaltungsgericht hat den Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes unzutreffend bestimmt (1.). Das Urteil ist nicht aus anderen Gründen richtig (§ 144 Abs. 4 VwGO); auf einen Versagungsgrund kann die Beklagte sich nicht berufen (2.).

- 12 1. Die Auffassung des Oberverwaltungsgerichts, dass der Deutsche Bundestag bei der mandatsbezogenen Unterstützung der Abgeordneten durch Zuarbeiten der Wissenschaftlichen Dienste nicht nach § 1 Abs. 1 des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz - IFG) vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722), geändert durch Art. 2 Abs. 6 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) informationspflichtig ist, trifft nicht zu.
- 13 a) § 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 ebenso wenig an wie auf eine rechtliche Außenwirkung des Handelns. § 1 Abs. 1 Satz 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 Behörden-eigenschaft zukommt, bezogen auf bestimmte Tätigkeitsfelder gleichwohl Behörden im funktionellen Sinne sein können. Eine solche nach der jeweils wahrgenommenen Funktion differenzierende Betrachtungsweise liegt auch § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG zugrunde (BVerwG, Urteile vom 3. November 2011 - 7 C 3.11 - BVerwGE 141, 122 Rn. 11, 16 ff. und vom 15. November 2012 - 7 C 1.12 - Buchholz 404 IFG Nr. 10 Rn. 22 f.).
- 14 Im vorliegenden Zusammenhang kommt es folglich nicht darauf an, dass die Verwaltung des Deutschen Bundestages als Hilfseinrichtung des Verfassungsorgans Bundestag als oberste Bundesbehörde eingeordnet wird (siehe etwa Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 38 Rn. 46; Butzer, in: BeckOK GG, Art. 38 Rn. 13.1), dabei aber zugleich deren Sonderstellung gegenüber der übrigen Bundes- oder auch Ministerialverwaltung sowie der "vollziehenden Gewalt" betont wird (siehe etwa Zeh, in: HStR III, 3. Aufl. 2005, § 52 Rn. 33; Schindler, in:

Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 29 Rn. 1 f., 29).

- 15 Maßgeblich ist demgegenüber, dass der Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes sich allein auf die Verwaltungstätigkeit im materiellen Sinne bezieht. In diesem Zusammenhang ist der Begriff der Verwaltung grundsätzlich negativ im Wege der Abgrenzung zu anderen Staatsfunktionen zu bestimmen. Die Abgrenzung ist dabei nicht, wie der Senat zur Frage der Zuordnung der Regierungstätigkeit zur Verwaltungstätigkeit im Sinne von § 1 Abs. 1 IFG entschieden hat, durch staatsrechtliche Begrifflichkeiten zwingend vorgegeben. Vielmehr kommt es auf das dem Informationsfreiheitsgesetz insbesondere nach dessen Regelungszusammenhang und Entstehungsgeschichte zugrunde liegende Begriffsverständnis an. Danach umschreiben die in der Begründung des Gesetzentwurfs zu § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG genannten Staatsfunktionen (BT-Drs. 15/4493 S. 8), soweit es um die ihnen zuzuordnenden spezifischen Aufgaben geht, im Wesentlichen die Tätigkeitsbereiche, auf die das Informationsfreiheitsgesetz sich nicht erstreckt (BVerwG, Urteile vom 3. November 2011 - 7 C 3.11 - BVerwGE 141, 122 Rn. 18 ff. und vom 15. November 2012 - 7 C 1.12 - Buchholz 404 IFG Nr. 10 Rn. 24).
- 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 (siehe BT-Drs. 15/4493 S. 8); hierzu zählt neben seiner Kurations- und Repräsentativfunktion insbesondere seine Kontrollfunktion gegenüber der Bundesregierung.
- 17 b) Zur Ausübung dieser Aufgaben ist das Parlament und somit auch jeder Abgeordnete auf verlässliche Informationen angewiesen. Diese kann sich der Abgeordnete auf verschiedenste Art und Weise beschaffen. Er kann sie durch eigene Studien und Ermittlungen sowie sonstige (Such- und Forschungs-)Aufträge erlangen und sich gegenüber der Regierung auf sein aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG folgendes Frage- und Informationsrecht berufen (siehe hierzu zuletzt BVerfG, Urteil vom 2. Juni 2015 - 2 BvE 7/11



[ECLI:DE:BVerfG:2015:es20150602.2bve000711] - Rn. 103 m.w.N.). Als besonderer interner "Dienstleister für die Abgeordneten, Denkfabrik des Parlaments, Wissensmanager" (so die Selbstdarstellung des Deutschen Bundestages auf [www.bundestag.de/bundestag/verwaltung](http://www.bundestag.de/bundestag/verwaltung)) im Sinne einer internen Politikberatung (Hölscheidt, DVBl 2010, 78 <79>) stehen ihm insoweit die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages zur Verfügung. Ist die Zuarbeit - wie dies bei einer nach Maßgabe der Nutzungsbedingungen (siehe Leitfaden für die Unterabteilung Wissenschaftliche Dienste <WD> vom 3. März 2008, Nr. 1.1) ordnungsgemäßen Inanspruchnahme der Wissenschaftlichen Dienste vorauszusetzen 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. Dieser Mandatsbezug rechtfertigt es aber nicht, den Deutschen Bundestag jedenfalls insoweit von der Informationspflicht auszunehmen (vgl. Schoch, NVwZ 2015, 1 <6>).

- 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 (siehe Leitfaden Nr. 3.6.1). Die Wissenschaftlichen Dienste dürfen "über die Lieferung und Aufarbeitung von Material hinaus" keine "gewissermaßen gebrauchsfertige Ausarbeitung für die politische Auseinandersetzung" fertigen (vgl. BVerfG, Urteil vom 13. Juni 1989- 2 BvE 1/88 - BVerfGE 80, 188 <232>); die Ausarbeitungen sind

im Prinzip vielmehr so abzufassen, "dass der inhaltlich gleiche Auftrag, von einem Abgeordneten der 'gegnerischen' Fraktion erteilt, mit einer Kopie erledigt werden kann" (Schindler, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, Rn. 73).

- 19 c) Dieser Bewertung des Mandatsbezugs steht bei Beachtung des gesamten Regelungskonzepts des Informationsfreiheitsgesetzes der Status des Abgeordneten, wie er durch die Garantie des freien Mandats nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ausgeformt wird, nicht entgegen. Denn jedenfalls der Informationszugang zu den Ausarbeitungen der Wissenschaftlichen Dienste als solchen ist nicht geeignet, die parlamentarische Tätigkeit des Abgeordneten nachteilig zu beeinflussen.
- 20 Nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. Das hierdurch garantierte freie Mandat gewährleistet die freie Willensbildung des Abgeordneten, die gegenüber unzulässigen Einflussnahmen aus verschiedenen Richtungen - durch Interessengruppen, durch Parteien und Fraktionen und durch die Exekutive - geschützt werden soll (siehe zu Letzterem BVerfG, Beschluss vom 17. September 2013 - 2 BvE 6/08, 2 BvR 2436/10 - BVerfGE 134, 141 Rn. 92 f.). Ob eine unbefangene Willens- und Entscheidungsbildung des Abgeordneten 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, und ohne das Anforderungsformular gewährt wird. Diese Beschränkung folgt jedenfalls aus § 5 Abs. 2 IFG, der den Schutz personenbezogener Daten, die mit dem Mandat in Zusammenhang stehen, durch einen abwägungsresistenten Ausschlussgrund

gewährleistet (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. November 2014 - 7 C 20.12 - NVwZ 2015, 669 Rn. 19, 22).

- 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 (siehe dazu Rohleder/Schöler, in: Eberbach-Born/Kropp/Stuchlik/Zeh, *Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union*, 2013, S. 151 <167, 170>). Gegenstand des Informationszugangsanspruchs ist allein die endgültige Ausarbeitung auf der Grundlage des abschließend formulierten Untersuchungsauftrags (vgl. § 2 Nr. 1 IFG).
- 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 (so aber Rohleder/Schöler, in: Eberbach-Born/Kropp/Stuchlik/Zeh, *Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union*, 2013, S. 169; siehe auch BVerwG, Urteil vom 3. November 2011 - 7 C 3.11 - BVerwGE 141, 122 Rn. 31). Die inhaltlichen, an wissenschaftlichen Standards ausgerichteten Anforderungen an die Zuarbeiten werden weiterhin durch deren primären Nutzungszweck bestimmt; insoweit sind Abstriche nicht zu machen.
- 23 Ob die besondere Aufgabe der Unterstützung der parlamentarischen Tätigkeit des Abgeordneten gebieten kann, den Informationszugang erst nach einem bestimmten Zeitablauf zu gewähren, um so dem auftraggebenden Abgeordneten eine "Reaktions- und Verarbeitungsfrist" einzuräumen und ihm insoweit im politischen Wettbewerb im Interesse eines "Konkurrenzschutzes" einen zeitlich befristeten Informationsvorsprung zuzubilligen (vgl. dazu Hölscheidt/Wahlen, in: Dix u.a., *Informationsfreiheit und Informationsrecht*, Jahrbuch 2013, 2014, S. 63 <78>; Rossi, *DÖV* 2013, 205 <210 f.>), und welche geschriebenen oder auch ungeschriebenen Versagungsgründe hierfür in Betracht kommen

(Rossi, DÖV 2013, 205 <211 f.>; Hölscheidt/Wahlen, in: Dix u.a., Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2013, 2014, S. 63 <78>), bedarf keiner Entscheidung. Denn solche Verhältnisse liegen hier schon wegen der mittlerweile seit Anfertigung der Ausarbeitung verstrichenen Zeit nicht vor.

- 24 d) Dieser rechtlichen Einordnung mandatsbezogener Unterlagen der Wissenschaftlichen Dienste stehen die vom Oberverwaltungsgericht herangezogenen Äußerungen im Gesetzgebungsverfahren nicht entgegen.
- 25 Der Direktor beim Deutschen Bundestag hat mit dem an den mitberatenden Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung gerichteten Schreiben vom 23. Februar 2005 (ADrs Geschäftsordnung 15-G-57 <ADrs Innenausschuss 15(4)213>, Anlage S. 2) im Anschluss an die Begründung des Gesetzentwurfs und die dortige beispielhafte Erläuterung des spezifischen Bereichs der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten weitere Unterlagen aufgeführt, die seines Erachtens ebenfalls nicht den öffentlich-rechtlichen Verwaltungsaufgaben zuzuordnen seien und nicht in den Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes fielen. Hierzu zählen "Unterlagen, die die Zuarbeit des Wissenschaftlichen Dienstes für die Abgeordneten betreffen". Er hat insoweit eine Klarstellung "z.B. im Bericht des federführenden Ausschusses zur Beschlussempfehlung" angeregt. In der Beschlussempfehlung des federführenden Innenausschusses (BT-Drs. 15/5606) findet sich eine solche ausdrückliche Klarstellung nicht. Im Bericht wird in Bezug auf die Wissenschaftlichen Dienste lediglich das Votum des mitberatenden Ausschusses referiert und mitgeteilt, dass zwei Punkte des erwähnten Schreibens, die keinen Anlass zu einer Änderung des Gesetzentwurfs geben würden und unter anderem die Reichweite des Gesetzes im Blick auf den Deutschen Bundestag betreffen, von diesem Ausschuss zustimmend zur Kenntnis genommen wurden (BT-Drs. 15/5606 S. 4). Allein dieser Hinweis gibt keinen Anlass, die oben gefundene Auslegung in Frage zu stellen.
- 26 Dies folgt aber nicht bereits daraus, dass das Anliegen der Intervention des Direktors beim Deutschen Bundestag nicht hinreichend klar gewesen wäre. Wenn das Schreiben von Unterlagen spricht, "die die Zuarbeit des Wissen-

schaftlichen Dienstes betreffen", liegt es fern, dies nicht auf die Zuarbeit als solche, sondern nur auf das Anforderungsschreiben u.ä. zu beziehen.

- 27 Die hier vertretene Auslegung berücksichtigt anknüpfend an den Wortlaut des § 1 Abs. 1 IFG und unter Würdigung der Erläuterungen 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 (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Juni 2004 - 2 BvR 383/03 - BVerfGE 111, 54 <91> m.w.N.). 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. Der mitberatende Ausschuss hat die Ausführungen im genannten Schreiben auch im ersten Punkt insgesamt und ohne Differenzierung zwischen den einzelnen dort angesprochenen Fallkonstellationen zustimmend zur Kenntnis genommen. Der federführende Ausschuss hat hierzu indessen nicht Stellung genommen. Es ist zwar nicht ausgeschlossen, das Fehlen einer ausdrücklichen Äußerung im Gesetzgebungsverfahren als beredtes Schweigen zu werten (vgl. hierzu etwa BVerwG, Urteil vom 21. Dezember 2010 - 7 C 23.09 - Buchholz 406.253 § 20 ZuG 2007 Nr. 1 Rn. 40 m.w.N.; BGH, Urteil vom 4. Mai 1988 - VIII ZR 196/87 - NJW 1988, 2109 <juris Rn. 14>). Das liegt hier aber jedenfalls deshalb nicht nahe, weil die im Schreiben vorgenommene rechtliche Einordnung der Zuarbeiten der Wissenschaftlichen Dienste insoweit über die in der Begründung des Gesetzentwurfs erwähnten sowie andere vom Direktor des Deutschen Bundestages aufgeführten Beispielfälle - etwa die Verfahren nach §§ 44a, 44b AbgG - hinausgeht, als damit keine (weitere) Kategorie parlamentarischer Tätigkeit im Sinne einer originären Parlamentsfunktion benannt wird. 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.

- 28 2. Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts erweist sich schließlich nicht aus anderen Gründen als im Ergebnis richtig. Denn auf den allein in Betracht zu ziehenden Ausschlussgrund des § 6 Satz 1 IFG kann die Beklagte die Verweigerung des Informationszugangs nicht stützen. Danach besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, soweit der Schutz geistigen Eigentums entgegensteht. Hierzu zählt insbesondere das Urheberrecht (siehe BT-Drs. 15/4493 S. 14), das das Urheberpersönlichkeitsrecht und die Verwertungsrechte schützt (§ 11 des Gesetzes über Urheberrechte und verwandte Schutzrechte <Urheberrechtsgesetz - UrhG> vom 9. September 1965 <BGBl. I S. 1273> zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 5. Dezember 2014 <BGBl. I S. 1974>). Beschränkungen des Informationsrechts ergeben sich hieraus aber auch nicht für sogenannte Ausarbeitungen im Sinne von Nr. 2.2 des Leitfadens (siehe auch Hölscheidt, DVBl 2010, 78 <81>), für die die Beklagte den Schutz des Urheberrechts in Anspruch nimmt.
- 29 Ob die streitige Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste als Sprachwerk urheberrechtlich nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 UrhG geschützt ist, weil ihr bezüglich ihrer Form und Gestaltung die erforderliche "Schöpfungshöhe" (§ 2 Abs. 2 UrhG) - gegebenenfalls in der hier ausreichenden "kleinen Münze" - zukommt, kann dahinstehen. Denn jedenfalls werden durch den begehrten Informationszugang weder das Veröffentlichungsrecht nach § 12 UrhG noch Nutzungsrechte verletzt.
- 30 a) Der urheberrechtliche Schutz der Zuarbeiten der Wissenschaftlichen Dienste entfällt nicht nach § 5 UrhG. Danach sind bestimmte Kategorien amtlicher Werke vom Urheberrechtsschutz - vorbehaltlich der in Absatz 2 genannten Bestimmungen über das Änderungsverbot und das Gebot der Quellenangabe - ausgenommen und können als gemeinfreie Werke von jedermann frei genutzt werden. Die Voraussetzungen des § 5 Abs. 2 UrhG liegen bei den Zuarbeiten, die den in Absatz 1 aufgezählten Werken nicht unterfallen und demnach als "andere amtliche Werke" anzusehen sind, nicht vor. Denn sie sind nicht "im amtlichen Interesse zur allgemeinen Kenntnisnahme veröffentlicht worden".

- 31 aa) Es fehlt bereits an der Veröffentlichung im Sinne von § 6 Abs. 1 UrhG. Danach ist ein Werk veröffentlicht, wenn es mit Zustimmung des Berechtigten der Öffentlichkeit zugänglich gemacht ist. Mit der Übergabe an den auftraggebenden Abgeordneten ist die Zuarbeit nicht der Öffentlichkeit als einem nicht von vornherein bestimmt abgegrenzten Personenkreis zugänglich gemacht. Zwar liegt es nicht fern, dass nicht allein der Abgeordnete, sondern darüber hinaus etwa seine Mitarbeiter und sonstige Vertraute hiervon Kenntnis nehmen. Von einem unbestimmt weiten Personenkreis kann aber nicht ausgegangen werden; nicht jedermann kann theoretisch von den Werken Kenntnis nehmen (vgl. A. Nordemann, in: Fromm/Nordemann, Urheberrecht, 11. Aufl. 2014, § 6 Rn. 10).
- 32 bb) Darüber hinaus ist ein "amtliches Interesse zur allgemeinen Kenntnisnahme" nicht gegeben. Das erfordert ein spezifisches Verbreitungsinteresse, das nach Art und Bedeutung der Information gerade darauf gerichtet ist, dass der Nachdruck oder die sonstige Verwertung des die Information vermittelnden Werks für jedermann freigegeben wird. Dabei folgt dieses spezifische Verbreitungsinteresse nicht bereits aus dem grundsätzlichen Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz (vgl. BGH, Urteil vom 20. Juli 2006 - I ZR 185/03 - ZUM 2007, 136 Rn. 17, 21; J.B. Nordemann, in: Fromm/Nordemann, Urheberrecht, 11. Aufl. 2014, § 5 Rn. 26). Nicht jegliche amtliche Information im Sinne von § 2 Nr. 1 IFG ist als amtliches Werk anzusehen, das gemäß § 5 Abs. 2 UrhG "im amtlichen Interesse zur allgemeinen Kenntnisnahme veröffentlicht worden ist" (siehe dazu Raue, JZ 2013, 280 <283>).
- 33 Das erforderliche besondere Verbreitungsinteresse im Sinne der eng auszulegenden Ausnahmevorschrift ist insbesondere bei Werken anzunehmen, die auf die Gefahrenabwehr bezogen sind, und solchen, die dem Verständnis von Normen dienen (J.B. Nordemann, in: Fromm/Nordemann, Urheberrecht, 11. Aufl. 2014, § 5 Rn. 27 m.w.N.). Von einem vergleichbar übergreifenden Interesse an einer freien Nutzung kann jedenfalls bei der streitigen Ausarbeitung keine Rede sein.

- 34 b) Auch wenn hiernach unterstellt wird, dass die Ausarbeitung grundsätzlich am Schutz des Urheberrechts teilhat, wird durch einen Informationszugang das (Erst-)Veröffentlichungsrecht nach § 12 UrhG nicht verletzt. Danach steht das Veröffentlichungsrecht grundsätzlich dem Urheber zu; er kann bestimmen, ob, wann und in welcher Form seine Werke der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.
- 35 aa) Ein Eingriff in das Veröffentlichungsrecht scheidet allerdings nicht bereits deswegen aus, weil es durch die Übergabe der Ausarbeitung an den auftraggebenden Abgeordneten bereits erschöpft wäre. Denn darin liegt - wie oben ausgeführt - keine Veröffentlichung im Sinne von § 6 Abs. 1 UrhG.
- 36 bb) Eine Verletzung des § 12 UrhG scheidet auch nicht daran, dass die Gewährung des Informationszugangs auf der Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes die Voraussetzungen einer Veröffentlichung nicht erfüllte. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts kann nicht darauf abgestellt werden, dass jeweils nur dem Kläger Zugang zu den Werken gewährt werden soll. Damit würde zu Unrecht ausgeblendet, dass der voraussetzungslose Anspruch nach § 1 Abs. 1 IFG von jedermann geltend gemacht werden kann und das Werk vor diesem Hintergrund der Sache nach dem Zugriff der Öffentlichkeit ausgesetzt ist (Ramsauer, AnwBl 2013, 410 <415>; Schnabel, K&R 2012, 143 <144>; Heuner/Küpper, JZ 2012, 801 <804 f.>; Rossi, DÖV 2013, 205 <213>; VG Braunschweig, Urteil vom 17. Oktober 2007 - 5 A 188/06 - juris Rn. 25; vgl. zur einheitlichen Auslegung von Versagungsgründen auch BVerwG, Urteil vom 29. Oktober 2009 - 7 C 22.08 - Buchholz 400 IFG Nr. 1 Rn. 24).
- 37 cc) Das Veröffentlichungsrecht steht dem Informationszugang aber 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. Obwohl in § 6 Satz 1 IFG - anders als in § 6 Satz 2 IFG - nicht ausdrücklich geregelt, bewirkt die Einwilligung, dass der Schutz des geistigen Eigentums dem Informationszugang nicht entgegensteht (Schoch, IFG, 2009, § 6 Rn. 39). Jedenfalls soweit nicht Urheberrechte



außenstehender Dritter betroffen sind, ist es der Behörde in aller Regel versagt, ein bestehendes urheberrechtliches Schutzrecht gegen Informationszugangsansprüche zu wenden (vgl. dazu Ramsauer, AnwBl 2013, 410 <414 f.>; Schnabel, K&R 2011, 626 <629>; ders., K&R 2012, 143 <144>; Heuner/Küpper, JZ 2012, 801 <805>; Wiebe/Ahnefeld, CR 2015, 127 <129 f.>; Dreier, in: ders./Schulze, UrhG, 4. Aufl. 2013, Einl. Rn. 41b; J.B. Nordemann, in: Fromm/Nordemann, Urheberrecht, 11. Aufl. 2014, § 5 Rn. 46; weitergehend Raue, JZ 2013, 280 <285 f.>).

- 38 Das Erstveröffentlichungsrecht ist als Teil des Urheberpersönlichkeitsrechts zwar im Kern unübertragbar (§ 29 Abs. 1 UrhG). Als Voraussetzung der nach § 29 Abs. 2 UrhG zulässigen Einräumung von Nutzungsrechten kann es jedoch ebenfalls einem Dritten zur Ausübung überlassen werden (vgl. A. Nordemann, in: Fromm/Nordemann, Urheberrecht, 11. Aufl. 2014, § 43 Rn. 52).
- 39 Die Mitarbeiter der Wissenschaftlichen Dienste sind ungeachtet ihrer Verpflichtungen aus ihrem Dienstverhältnis als Verfasser der Zuarbeiten nach dem Schöpferprinzip (§ 7 UrhG) deren Urheber. Nach § 43 UrhG sind jedoch auch in einem solchen Fall die Vorschriften der §§ 31 ff. UrhG über die Einräumung von Nutzungsrechten anzuwenden. Haben die Parteien eines Vertrags nicht ausdrücklich geregelt, ob und inwieweit ein Nutzungsrecht eingeräumt wird, so bestimmt sich gemäß § 31 Abs. 5 Satz 2 UrhG nach dem von beiden Parteien zugrunde gelegten Vertragszweck, ob und inwieweit ein Nutzungsrecht eingeräumt worden ist. Nach dem dieser Bestimmung zugrunde liegenden Übertragungszweckgedanken räumt ein Nutzungsberechtigter im Zweifel nur in dem Umfang Nutzungsrechte ein, den der Vertragszweck unbedingt erfordert. Dies bedeutet, dass im Allgemeinen nur diejenigen Nutzungsrechte stillschweigend eingeräumt sind, die für das Erreichen des Vertragszwecks unerlässlich sind. 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 (BGH, Urteil vom 12. Mai 2010 - I ZR 209/07 - BauR 2011, 878).

- 40 Hiernach beschränkt sich die Einräumung von Nutzungsrechten an den von den Mitarbeitern der Wissenschaftlichen Dienste erstellten Ausarbeitungen nicht darauf, diese dem auftraggebenden Abgeordneten zur Verfügung zu stellen. Vielmehr gehört zur behördlichen Aufgabenerfüllung auch die Gewährung von Zugangsansprüchen nach dem Informationsfreiheitsgesetz; insoweit hat sich die Zwecksetzung durch den Erlass dieses Gesetzes erweitert (für eine umfangreiche Übertragung von Nutzungsrechten auch bezüglich externer Gutachten siehe VG Berlin, Urteil vom 21. Oktober 2010 - 2 K 89/09 - juris Rn. 38 f. und VG Köln, Urteil vom 22. November 2012 - 13 K 5281/11 - juris Rn. 45; so wohl auch Schoch, IFG, 2009, § 6 Rn. 36). Aus dem Leitfaden lässt sich Gegenteiliges nicht entnehmen. Nach dessen Nr. 5.2 entscheidet über die Weitergabe von Arbeiten an Dritte, die ein berechtigtes Interesse daran nachweisen können, die Leitung des jeweiligen Fachbereichs, nach Möglichkeit in Absprache mit der Person, die die Arbeit verfasst hat. Nach Nr. 5.4 behält sich der Deutsche Bundestag sämtliche Rechte an den Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste vor. Veröffentlichung und Verbreitung bedürfen grundsätzlich der Zustimmung der Abteilungsleitung. Hieraus erschließt sich in keiner Weise, dass dem Mitarbeiter als Urheber der Zuarbeit hinsichtlich der Nutzung seines Werks, die über den jeweiligen "Auftragsfall" hinausgeht, ein ausschließliches urheberrechtliches Nutzungsrecht verblieben sein könnte. Insbesondere ist nicht ersichtlich, dass sich die Regelung in Nr. 5.4 nur auf das Verhältnis des Auftragsberechtigten zum Deutschen Bundestag, nicht aber auf das "Innenverhältnis" zwischen Bundestagsverwaltung und Mitarbeiter bezieht.
- 41 Der - vorbehaltlich einer Einwilligung - absolute und jeglicher Abwägungsentscheidung entzogene Schutz der dem Urheber zustehenden Rechtsposition trägt insbesondere im Hinblick auf vermögenswerte Ergebnisse einer schöpferischen Leistung dem Grundrecht des Urhebers aus Art. 14 Abs. 1 GG Rechnung (BT-Drs. 15/4493 S. 14; BVerfG, Beschluss vom 19. Juli 2011 - 1 BvR 1916/99 - BVerfGE 129, 78 <101>). Demgegenüber kann die Beklagte über die Ausübung der ihr einfachgesetzlich eingeräumten urheberrechtlichen

Nutzungsrechte nicht in grundrechtlicher Freiheit entscheiden. Sie muss vielmehr angesichts ihrer 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. Entgegen der Befürchtung der Beklagten läuft die Vorschrift bei diesem Normverständnis, das das Urheberrecht Dritter unberührt lässt, nicht leer. Des Weiteren bedarf hier keiner Entscheidung, in welchen Fallgestaltungen die nutzungsberechtigte Behörde insbesondere wegen der Eigenart des geschützten Werks ein anerkanntes Interesse am Schutz des Urheberrechts geltend machen kann; das mag insbesondere dann in Erwägung zu ziehen sein, wenn das Urheberrecht wirtschaftliche Verwertungsmöglichkeiten eröffnet (siehe den Hinweis auf das Markenrecht in BT-Drs. 15/4493 S. 14). Solche Besonderheiten sind jedenfalls bei dem in Rede stehenden "Gebrauchstext" nicht ersichtlich, so dass der Informationszugang Vorrang haben muss. Das Veröffentlichungsrecht nach § 12 UrhG kann dem Informationsbegehren somit nicht entgegengehalten werden.

- 42 c) Schließlich stehen Nutzungsrechte dem geltend gemachten Anspruch nicht entgegen. Denn die bloße Einsichtnahme in das Werk berührt die urheberrechtlichen Verwertungsrechte von vornherein nicht (Schoch, IFG, 2009, § 7 Rn. 91; Ramsauer, AnwBl 2013, 410 <416>).
- 43 3. Die Verfahrensrüge greift nicht durch. Von einer Begründung sieht der Senat gemäß § 144 Abs. 7 Satz 1 VwGO ab.
- 44 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Dr. Philipp

Schipper

Brandt

Dr. Keller

Dr. Schemmer

B e s c h l u s s

Der Streitwert wird für das Revisionsverfahren auf 5 000 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1 Satz 1, § 52 Abs. 2 GKG).

Dr. Philipp

Brandt

Dr. Keller