



Wissenschaftliche Dienste

Abteilung II

Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

Aktenzeichen WD 7/52-1659

5. November 2014

Rechtsstellung des Landtags im sachlichen Anwendungsbereich des rheinland-pfälzischen Landesinformationsfreiheitsgesetzes (LIFG)¹

A. Auftrag

Die [REDACTED] unter Berufung auf das Landesinformationsfreiheitsgesetz (LIFG) bei der Landtagsverwaltung Informationen hinsichtlich eines aktuellen Registers der Interessenvertretungen beim Landtag Rheinland-Pfalz („Lobbyisten-Register“) erfragt mit dem Hinweis, dass beabsichtigt sei, die erhaltene Antwort im Internet zu veröffentlichen. Die Direktorin beim Landtag Rheinland-Pfalz hat daraufhin den Wissenschaftlichen Dienst um eine gutachtliche Stellungnahme zu verschiedenen Fragen im Zusammenhang mit der Rechtsstellung des Landtags im sachlichen Anwendungsbereich des LIFG gebeten. Insgesamt geht es um die folgenden drei Fragenkomplexe:

- Abgrenzung der parlamentarischen von den Verwaltungstätigkeiten im Geltungsbereich des LIFG
- Beantwortungspflicht bei anonymen Anfragen
- Zulässigkeit der Veröffentlichung von Antworten ohne ausdrückliche Zustimmung der Auskunft gebenden Stelle

B. Stellungnahme

Im Anschluss an eine kurze Übersicht über die rechtlichen Grundlagen für den Zugang zu amtlichen Informationen (unter I) wird ein Überblick über die Informationsfreiheitsgesetze in Deutschland gegeben (unter II), um dann die Stellung der Parlamente im Allgemeinen (unter III) und die der Parlaments- und Landtagsverwaltung im Besonderen (unter IV) in den Informationsfreiheitsgesetzen zu untersuchen. Zuletzt wird die Rechtslage bei anonymen Anfragen (unter V) und bei der Weiterverwendung erteilter Informationen beleuchtet (unter VI).

1 GVBl. 2008, 296, § 7 geändert sowie § 12a neu eingefügt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20.12.2011 (GVBl. S. 427).

I. Einführung

Der Zugang zu amtlichen Informationen ist nicht verfassungsrechtlich determiniert. Weder aus Grundrechten noch aus anderen Verfassungsbestimmungen lässt sich ein Gebot des freien Zugangs zu amtlichen Informationen ableiten. Insbesondere schützt die Informationsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Hs. 2 GG als Abwehrrecht lediglich den Zugang zu allgemein zugänglichen Informationsquellen gegen staatliche Beschränkungen, verschafft aber kein eigenes Recht auf Eröffnung einer Informationsquelle². Erst die Entscheidung des Staates, amtliche Informationen allgemein zur Verfügung zu stellen, eröffnet den Schutzbereich.

Das Grundrecht beeinflusst daher auch nicht die Auslegung einfachgesetzlicher Informationszugangsregelungen.³ Informationsfreiheit ist vielmehr eine staatliche Gewährung.

Dieser Befund gilt für den Bund ebenso wie für die Länder mit Ausnahme Brandenburgs. Denn die Brandenburgische Landesverfassung begründet einen grundrechtlichen Schutz des freien Zugangs zu amtlichen Informationen.⁴ Für Rheinland-Pfalz und alle anderen Bundesländer sowie den Bund stellte der Erlass von Informationsfreiheitsgesetzen sogenannte freiwillige Gesetzgebung dar.⁵

Keine freiwillige Gesetzgebung ist hingegen die Regelung des Zugangs zu spezifisch umweltbezogenen Informationen. Deutschland ist europarechtlich aufgrund einer Richtlinie⁶ verpflichtet gewesen, freien Zugang zu Umweltinformationen zu gewährleisten, was mit dem Erlass des Umweltinformationsgesetzes des Bundes⁷, des Landesumweltinformationsgesetzes von Rheinland-Pfalz⁸ und aller anderen Bundesländer geschehen ist. Im europäischen Primärrecht ist der Zugang zu amtlichen Informationen im Übrigen auch grundrechtlich unterlegt in Gestalt des Art. 15 Abs. 3 AEUV und des Art. 42 GR-Charta, die ein allgemeines Zugangsrecht zu Dokumenten der Unionsorgane gewährleisten.⁹ Diese europarechtlichen Verbürgungen haben allerdings keine unmittelbaren Auswirkungen auf die innerstaatliche Rechtslage.

In gewissem Umfang auch in Deutschland verfassungsrechtlich determiniert ist die Rechtslage hinsichtlich amtlicher Auskünfte gegenüber Pressevertretern. Aus dem objektivrechtlichen Gehalt der Pressefreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgt eine Schutzpflicht des Staates zugunsten des Instituts der freien Presse, die, wenngleich in engen Grenzen, auch eine Pflicht zur Erteilung von Auskünften gegenüber Presseangehörigen beinhaltet.

2 Schoch, Kommentar zum IFG, 1. Auflage, Einleitung Rn. 52 m.w.N.

3 BVerwG, NVwZ 2011, 1072, 1073.

4 Art. 21 Abs. 4 der Landesverfassung Brandenburg lautet: „Jeder hat nach Maßgabe des Gesetzes das Recht auf Einsicht in Akten und sonstige amtliche Unterlagen der Behörden und Verwaltungseinrichtungen des Landes und der Kommunen, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.“

5 Husein, LKV 2010, 337, 337.

6 Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28.01.2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates, Abl. 2003 Nr. L 41/26.

7 BGBl. I S. 3704, in Kraft getreten am 14.02.2005, geändert durch Gesetz vom 07.08.2013 (BGBl. I S. 3154) mit Wirkung vom 15.08.2013.

8 GVBl. 2005, 484.

9 Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 2. Auflage 2013, Art. 42 Rn. 1 ff.

Verfassungsrechtlich ist der Gesetzgeber allerdings nur gehalten, einen Minimalstandard zu gewährleisten.¹⁰ Ein verfassungsunmittelbarer Rechtsanspruch folgt aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht.

Von den Sonderfällen der Presseauskünfte und den umweltspezifischen Informationen abgesehen, ist der Gesetzgeber frei in der Entscheidung, ob und inwieweit er der Allgemeinheit Zugang zu amtlichen Informationen gewährt. Infolgedessen wird die Informationsfreiheit in Rheinland-Pfalz, den anderen Bundesländern und dem Bund in unterschiedlichem Umfang gewährt.

II. Informationsfreiheitsgesetze in Deutschland – ein Überblick

Hinsichtlich der in Deutschland derzeit existierenden zwölf Informationsfreiheitsgesetze (bzw. Informationszugangsgesetze oder Transparenzgesetze) können zwei Phasen der gesetzgeberischen Aktivitäten unterschieden werden: Die erste Phase datiert auf den Zeitraum 1998 bis Anfang 2002 – vor Erlass des IFG Bund. Die zweite Phase wird durch den Erlass des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes – Informationsfreiheitsgesetz IFG Bund – markiert, das zum 1. Januar 2006 in Kraft trat¹¹ und hat vorläufig ihren Abschluss gefunden mit dem In-Kraft-Treten des LIFG Rheinland-Pfalz zum 1. Februar 2009.

Während elf Bundesländer und der Bund Informationsfreiheitsgesetze erlassen haben, haben die fünf anderen Bundesländer – Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Sachsen – bisher auf derartige Regelungen verzichtet. Die geltenden Informationsfreiheitsgesetze weisen Unterschiede in der Reichweite der Informationsansprüche auf, vor allem, was den Kreis der informationspflichtigen Stellen betrifft. Das zeigt sich auch in der Einbeziehung der Parlamente in den Anwendungsbereich der Informationsfreiheit.

In chronologischer Reihenfolge wurde zunächst das Land Brandenburg tätig, das zum 10. März 1998 ein Akteneinsichts- und Informationsgesetz (AIG)¹² erließ. Gute eineinhalb Jahre später folgte das auf den 15. Oktober 1999 datierte Gesetz zur Förderung der Informationsfreiheit im Land Berlin (Berliner Informationsfreiheitsgesetz – IGF)¹³. Als nächstes Bundesland verabschiedete Schleswig-Holstein am 09. Februar 2000 das Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Schleswig-Holstein (Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein – IFG – SH)¹⁴. Dieses Gesetz wurde durch das Informationszugangsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (IZG – SH) vom 19. Januar 2012 abgelöst.¹⁵ Das IZG fasst dabei das Informationsfreiheitsgesetz und das Umweltinformationsgesetz zu einer gesetzlichen Einheit zusammen. Ziel der Novellierung war neben der Reduzierung des Verwaltungsaufwandes die Vereinheitlichung von Verfahrens- und Kostenregelungen sowie – wenn möglich – der Ablehnungsgründe sowie die Schaffung einer praktikablen Zugangsregelung für die Antragstellenden und einer einheitlichen Beratungsstelle beim Landesbeauftragten für

10 BVerwG, NVwZ 2013, 1006, 1009.

11 BGBl I 2005, 2722.

12 GVBl I Bbg. 1998, 46.

13 GVBl Bln. 1999, 561.

14 GVOBl SH 2000, 166.

15 GVOBl SH 2012, 89.

den Datenschutz¹⁶. Das Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen (IFG NRW)¹⁷ schließt diese erste Phase der Informationsfreiheitsgesetzgebung mit seinem Inkrafttreten am 1. Januar 2002 ab.

Als nächstes Gesetz, das den Zugang zu amtlichen Informationen regelt, trat dann am 1. Januar 2006 das IFG Bund in Kraft. Direkt darauf folgte das Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen für das Land Mecklenburg-Vorpommern (IFG M-V)¹⁸, das am 29. Juli 2006 in Kraft trat. Nur drei Tage danach, zum 1. August 2006, folgten entsprechende Gesetze in Bremen¹⁹ und Hamburg. Das Hamburgische Informationsfreiheitsgesetz (HmbIFG)²⁰ vom 11. April 2006 bestand lediglich aus zwei Paragraphen, von denen einer die Anwendung des IFG Bund – unter Berücksichtigung landesspezifischer Besonderheiten – anordnete. Der zweite Paragraph regelte das Inkrafttreten des Gesetzes. Bei der Hamburger Regelung handelte es sich um das erste sogenannte Verweisungsgesetz, das sich darauf beschränkte, die landesspezifische Anwendung der Bundesregelung anzuordnen. Während in der Folge noch zwei weitere Bundesländer – das Saarland und Thüringen – den Weg des Verweisungsgesetzes beschritten haben, hat sich Hamburg im Jahr 2009 von diesem Modell verabschiedet und am 17. Februar 2009 unter demselben Titel – Hamburgisches Informationsfreiheitsgesetz (HmbIFG)²¹ – ein eigenständiges Gesetz zur Regelung des Informationszugangs für die Stadt Hamburg geschaffen. Aufgrund der positiven Erfahrungen mit dem ersten HmbIFG sollte der Anwendungsbereich des Gesetzes und der Kreis der Anspruchsberechtigten erweitert, die Ausnahmetatbestände zurückgeführt und die Durchsetzungsmöglichkeiten des Anspruchs gestärkt werden.²²

Als letztes Informationsfreiheitsgesetz des Jahres 2006 trat am 15. September 2006 das Gesetz Nr. 1596 Saarländisches Informationsfreiheitsgesetz (SIFG) vom 12. Juli 2006²³ in Kraft. Ebenso wie bei der ursprünglichen Hamburger Regelung handelt es sich bei dem saarländischen Gesetz um eine Verweisungsgesetz, das in § 1 SIFG bestimmt, dass große Teile des IFG Bund auch im Saarland Anwendung finden, wobei landesspezifischen Besonderheiten in den §§ 1 bis 5 SIFG Rechnung getragen wird.

Auch im Fall des am 29. Dezember 2007 in Kraft getretenen Thüringer Informationsfreiheitsgesetzes (ThürIFG)²⁴ handelt es sich um ein Verweisungsgesetz, das in seinem § 1 wiederum die Anwendung großer Teile des IFG Bund unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Landes Thüringen anordnet. Gut zehn Monate später, zum 1. November 2008, trat das Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt (IZG LSA)²⁵ in Kraft.

16 Landtag SH, Drs. 17/16110, 21.

17 GV NRW 2001, 806.

18 GVOBl. MV 2006, 556.

19 Gesetz über die die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Bremen vom 16. Mai 2006, Brem. GBl. 2006, 263.

20 HmbGVBl. 2006, 167.

21 HmbGVBl. 2009, 29.

22 Bürgerschaft HH, Drs. 19/1283, 9.

23 Amtsblatt Saarl. 2006, 1624.

24 GVBl. Thür. 2007, 256.

25 GVBl. LSA 2008, 242.

Den vorläufigen Endpunkt der Informationsfreiheitsgesetzgebung markiert das rheinland-pfälzische Landesgesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen, das am 1. Februar 2009 und damit drei Monate nach der sachsen-anhaltinischen Regelung in Kraft trat. Als das LIFG am 12. November 2008 in zweiter Lesung angenommen wurde²⁶, war das die dritte Gelegenheit, zu der sich der rheinland-pfälzische Landtag mit der Frage befasste, ob das Recht auf Informationszugang gesetzlich verankert werden soll.

Im Rahmen eines von den Fraktionen der SPD, CDU und FDP angestrebten Verfahrens zur Verfassungsänderung²⁷ stellte die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einen Änderungsantrag, der unter anderem die Einfügung eines Artikels 10 a – Informationsfreiheit – in die Landesverfassung vorsah. Die Fraktion schlug hierfür folgenden, an Art. 21 Abs. 4 der Verfassung des Landes Brandenburg erinnernden Wortlaut, vor:

„Jeder Mensch hat das Recht, Akten und sonstige Unterlagen der Landesregierung, der Behörden und Verwaltungseinrichtungen des Landes und der Kommunen einzusehen, es sei denn, rechtlich geschützte Interessen Dritter oder das überwiegende Wohl der Allgemeinheit stehen dem entgegen. Das Nähere regelt ein Gesetz.“²⁸

Dieser Antrag wurde in der Plenarsitzung vom 16. Februar 2000 von SPD, CDU und FDP abgelehnt.²⁹ Gut zwei Jahre später unternahm die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einen weiteren Versuch, das Thema Informationsfreiheit auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen: Am 13. Juni 2002 legte sie einen Gesetzesentwurf für ein Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Rheinland-Pfalz (Informationsfreiheitsgesetz Rheinland-Pfalz – IFG RLP) vor.³⁰ Auch dieser Vorstoß scheiterte in der 2. Lesung am 2. April 2003.³¹ In der 15. Wahlperiode kam es auf Grundlage eines Gesetzesentwurfs der SPD-Fraktion zur Verabschiedung des LIFG.

Das rheinland-pfälzische LIFG wurde bislang einmal geändert³²: In Erfüllung einer Verpflichtung des Koalitionsvertrages wurde der Landesbeauftragte für Informationsfreiheit durch § 12a LIFG eingeführt. Damit kennen nun elf der zwölf Informationsfreiheitsgesetze die Institution des oder der Beauftragten für Informationsfreiheit. Lediglich in Thüringen wurde auf die Einrichtung einer solchen Stelle verzichtet. Unmittelbar mit der Einführung des Landesbeauftragten für Informationsfreiheit hängt die Änderung des § 7 Abs. 2 Satz 3 LIFG zusammen, wonach im Falle der Ablehnung eines Antrags auf die Möglichkeit der Anrufung des Landesbeauftragten hinzuweisen ist. Somit wird dem Antragstellenden eine weitere Möglichkeit eröffnet, sein Anliegen zu verfolgen.

Auch in den fünf übrigen Bundesländern, die bisher nicht über ein Informationsfreiheitsgesetz verfügen, waren die Landtage mit der Thematik mehrfach befasst, lehnten aber entsprechende Entwürfe bisher immer ab.

26 PIPr. RLP, 15/54, 3251.

27 LT RLP, Drs. 13/5066.

28 LT RLP, Drs. 13/5439.

29 PIPr RLP, 13/104.

30 LT RLP, Drs. 14/1170.

31 PIPr RLP, 14/43, 2885.

III. Stellung der Parlamente in den Informationsfreiheitsgesetzen

1. Situation in den Bundesländern einschließlich Rheinland-Pfalz

Zum Teil ist das Landesparlament uneingeschränkt den Informationsfreiheitsregelungen unterworfen, zum Teil zumindest partiell aus deren Anwendungsbereich ausgeklammert. Das Berliner Informationsfreiheitsgesetz³³ erklärt beispielsweise in § 2 „Behörden und sonstige öffentliche Stellen“ für informationspflichtig. Das gilt uneingeschränkt auch für das Berliner Abgeordnetenhaus, was aus dem Umkehrschluss aus § 1 Abs. 2 IFG Berlin folgt, der den Anwendungsbereich nur bei Gerichten und Staatsanwaltschaften auf Verwaltungsaufgaben beschränkt, nicht aber bei der Legislative.

Die meisten anderen Länder – darunter auch Rheinland-Pfalz – haben einen anderen Weg beschritten und den Landtag jedenfalls im Bezug auf parlamentarische bzw. gesetzgeberische Angelegenheiten vom Anwendungsbereich der Informationszugangsregelungen ausgenommen.

In Thüringen waren nach der bis Ende 2012 geltenden Fassung des IFG Informationsansprüche gegen den Landtag – ebenso wie gegenüber Gerichten, Staatsanwaltschaften und anderen Stellen – sogar gänzlich ausgeschlossen.³⁴ Mit der zum Jahreswechsel 2012/2013 in Kraft getretenen Novelle sind diese Bereichsausnahmen abgeschafft worden. Der Landtag wird nunmehr nur noch partiell von der Informationspflicht ausgenommen: Nach § 2 Abs. 3 IFG Thüringen n.F.³⁵ gilt das Gesetz „nicht für den Landtag im spezifischen Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten“. In ähnlicher Weise erklärt § 2 Abs. 4 Informationszugangsgesetz Schleswig-Holstein³⁶ den „Landtag im Rahmen der Gesetzgebungstätigkeit“ für nicht informationspflichtig.

Überwiegend verfolgen die Landesgesetze regelungstechnisch einen umgekehrten Weg, der jedoch auf dasselbe Ergebnis hinausläuft: Danach ist das jeweilige Gesetz auf den Landtag nur insoweit anwendbar, als er „Verwaltungsaufgaben“ (so etwa § 2 Abs. 4 LIFG RLP) bzw. „öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben“ (so etwa § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG Bremen³⁷, § 1 Abs. 1 Nr. 2 IZG Sachsen-Anhalt³⁸) wahrnimmt.

Eine weitere Art der Regelung, die in der Sache jedoch wiederum auf dasselbe hinausläuft, wählt Hamburg. § 2 Abs. 3 Transparenzgesetz Hamburg³⁹ verweist für den Kreis der informationspflichtigen Stellen auf § 1 Abs. 2 VwVfG Hamburg und damit auf den Behördenbegriff im funktionalen Sinne. Die Hamburger Bürgerschaft ist daher nur informationspflichtig, soweit sie materiell Verwaltungsaufgaben wahrnimmt.

32 GVBl RLP 2011, 427.

33 GVBl. 1999, 561.

34 Vgl. § 1 Abs. 3 Nr. 1 des Thüringer Informationsfreiheitsgesetzes in der Fassung vom 20.12.2007.

35 GVBl. Thüringen 2012, 464.

36 GVOBl. Schlew.-Ho. 2012, 89.

37 Brem. Gbl. 2006, 263.

38 GVBl. LSA 2008, 242.

39 HmbGVBl. 2012, 271.

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass – außer in Berlin – in allen Bundesländern, in denen ein Informationsfreiheitsgesetz besteht, die Landesparlamente nur insoweit informationspflichtig sind, als sie Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Demgegenüber klammern die Gesetze gesetzgeberische bzw. parlamentarische Vorgänge aus.

2. Der Bundestag und das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes

Die bundesrechtliche Regelung verhält sich zur Informationspflicht des Bundestages nicht ausdrücklich. § 1 Abs. 1 IFG erstreckt den Anwendungsbereich des Gesetzes allgemein auf „Behörden des Bundes“ (Satz 1) und „sonstige Bundesorgane (...), soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen“ (Satz 2). Da der Behördenbegriff des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG im funktionalen Sinne zu verstehen ist, wonach Behörden alle Stellen sind, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen, kommt Satz 2 in erster Linie eine Klarstellungsfunktion zu.⁴⁰

In jedem Fall ist der Bundestag danach nur soweit vom Anwendungsbereich des IFG erfasst, als er Verwaltungsaufgaben wahrnimmt. Für parlamentarische bzw. gesetzgeberische Angelegenheiten beansprucht das IFG hingegen keine Geltung.⁴¹ Das liegt auf einer Linie mit der Rechtslage in Rheinland-Pfalz und den meisten anderen Bundesländern.

IV. Die Rechtsstellung der Wissenschaftlichen Dienste der Parlaments- und Landtagsverwaltung

Dies vorausgeschickt bleibt nun zu klären, inwieweit Unterlagen der Parlaments- oder Landtagsverwaltung öffentlich zugänglich sind. Vor allem der Zugang zu Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste erweist sich als interessant für die Öffentlichkeit, wie aktuelle Gerichtsentscheidungen zeigen, was sogleich zu erörtern sein wird. Aber auch andere Parlamentsinterna wie etwa Informationen über die Amtsausstattung der Abgeordneten⁴², über Nebentätigkeiten⁴³ oder über Art und Umfang von Parteienfinanzierung⁴⁴ waren schon Gegenstände von Gerichtsverfahren.

1. Die Entscheidungen des OVG Berlin-Brandenburg zur Rechtsstellung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages im Lichte des IFG Bund

Betrachtet man die Situation diesbezüglich beim Deutschen Bundestag, stellt man fest, dass nach dortiger Verwaltungspraxis, die ihre Grundlage im Leitfaden für die Unterabteilung Wissenschaftliche Dienste findet, Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages an Dritte weitergegeben werden, soweit diese ein berechtigtes Interesse nachweisen können.⁴⁵ Die Entscheidung über diese Weitergabe trifft die Leitung des befassten Fachbereichs.

40 Rossi, IFG, 1. Aufl. 2006, § 1 Rn 56.

41 Schoch, IFG, 1. Aufl. 2009, § 1 Fn 96.

42 OVG Berlin-Brandenburg, Urteile vom 07.06.2012, OVG 12 B 34.10 und OVG 12 B 40.11; OVG Berlin-Brandenburg, LKV 2013, 472 ff.

43 VG Berlin, NJW 2013, 1464 ff.

44 VG Berlin, Urteil vom 01.12.2011 - 2 K 114/11, BeckRS 2012, 45645.

45 Ziffer 5.2 des Leitfaden für die Unterabteilung Wissenschaftliche Dienste vom 03.03.2008.

Ob die Wissenschaftlichen Dienste darüber hinaus informationspflichtig nach dem IFG sind, insbesondere, inwieweit sie überhaupt dem Anwendungsbereich des IFG unterfallen, ist derzeit streitbefangen.

Konkret geht es um die Frage, ob das IFG einen Anspruch auf Informationszugang zu Gutachten vermittelt, die die Wissenschaftlichen Dienste im Auftrag eines einzelnen Abgeordneten erstattet haben. Das VG Berlin hat diese Frage in zwei Fällen bejaht.⁴⁶ Das OVG Berlin-Brandenburg hob beide Entscheidungen auf.⁴⁷ Die Entscheidungen des OVG Berlin-Brandenburg sind noch nicht rechtskräftig.⁴⁸

In der Sache hatte das OVG Berlin-Brandenburg zum einen darüber zu entscheiden, ob der Bundestag einem Journalisten Zugang zu den fünf Ausarbeitungen und zwei Dokumentationen gewähren musste, die die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestags zwischen 2003 und 2005 für den damaligen Bundestagsabgeordneten Karl-Theodor zu Guttenberg erstellt hatten und die Guttenberg in seiner Dissertation in weiten Teilen wörtlich übernommen hatte, ohne diese als Zitate zu kennzeichnen. Weniger Aufsehen erregend, aber in der Sache gleich gelagert war der zweite Fall, in dem ein Journalist Einsicht in ein Dokument der Wissenschaftlichen Dienste über die Thematik »Die Suche nach außerirdischem Leben und die Umsetzung der VN-Resolution A/33/426 zur Beobachtung unidentifizierter Flugobjekte und extraterrestrischen Lebensformen« beehrte.

Die Frage, ob die Wissenschaftlichen Dienste »sonstige Bundesorgane und -einrichtungen« seien, die öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, hatte das VG Berlin bejaht und folglich den Auskunftsansprüchen jeweils stattgegeben. Dabei nahm das VG Berlin einen weiten Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG an, der nur den spezifischen Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten ausnehme. Den erforderlichen engen Zusammenhang der Wissenschaftlichen Dienste mit der parlamentarischen Tätigkeit der Bundestagsmitglieder hielt das VG Berlin dabei nicht für gegeben. Als entscheidend sah das VG Berlin an, dass die Wissenschaftlichen Dienste formell eine Unterabteilung der Bundestagsverwaltung seien und ihre Arbeit nicht als eine parlamentarische Tätigkeit qualifiziert werden könne.⁴⁹

Dem widerspricht das OVG Berlin-Brandenburg und stellt dabei auf einen funktionellen und nicht wie das VG auf einen formellen Behördenbegriff ab. Bei dieser Betrachtung hält das OVG Berlin-Brandenburg die Regelung des § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG – im Einklang mit dem BVerwG⁵⁰ – nur für deklaratorisch, nicht für konstitutiv. Entscheidend sei nicht die formelle, organisatorische Einbindung der Wissenschaftlichen Dienste in die Bundestagsverwaltung,

46 VG Berlin, ZUM-RD 2012, 636ff. und ZUM-RD 2013, 34 ff.

47 OVG Berlin-Brandenburg, ZUM 2014, 342 ff. und 346 ff.

48 In beiden Verfahren wurde Revision zum BVerwG eingelegt (dort. Az. 7 C 1/14 und 7 C 2/14), ein Termin zur mündlichen Verhandlung war bei Abschluss des Gutachtens noch nicht bestimmt.

49 Die Entscheidungen des VG Berlin sind auch in der Literatur auf vielfältige Kritik gestoßen, siehe *Heuner/Küper*, JZ 2012, 801 ff.; *Rossi*, DÖV 2013, 205, 206; *Rohleder/Schöler*, in: Eberbach-Born/Kropp/Stuchlick/Zeh(Hrsg.), *Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union*, 165 ff.; *Hummrich*, in: *Brocke/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz*, 2014, Art. 86 Rn. 2.

50 BVerwG, NVwZ 2013, 431.

sondern die Zuordnung ihrer Tätigkeit zum Wirkungskreis der Abgeordneten und den parlamentarischen Angelegenheiten, die vom Anwendungsbereich des IFG ausgeschlossen seien.⁵¹

Für zentral hält das OVG Berlin-Brandenburg, dass die Wissenschaftlichen Dienste der Bundestagsverwaltung nach ihrem Leitfaden allein die Aufgabe hätten, die Abgeordneten bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit zu unterstützen. Maßgeblich sei dabei nicht wie im Fall Guttenberg, ob die Arbeitsergebnisse auch tatsächlich später dazu verwendet würden, sondern nur eine *Ex-ante*-Betrachtung aus Sicht der Wissenschaftlichen Dienste. Dem Abgeordneten hier eine Rechtfertigung dafür aufzuerlegen, ob er die Ausarbeitungen tatsächlich für seine mandatsbezogene Arbeit eingesetzt habe oder nicht, hält das OVG Berlin-Brandenburg für unvereinbar mit dem Grundsatz des freien Mandats und der Unabhängigkeit des Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG.⁵²

Eine Parallele von den Wissenschaftlichen Diensten zieht das OVG Berlin-Brandenburg darüber hinaus zu den wissenschaftlichen Mitarbeitern der Bundesgerichte. Dass deren Zuarbeiten für die Bundesrichter als Verwaltungstätigkeit zu qualifizieren sei, hätten nicht einmal die Kläger in den zu entscheidenden Verfahren geltend gemacht. Von Funktion und Zweck seien diese aber den Wissenschaftlichen Diensten des Bundestags vergleichbar.⁵³

Darüber hinaus zieht das OVG Berlin-Brandenburg auch die Gesetzesmaterialien des IFG Bund zur Begründung seiner Rechtsauffassung heran. Entgegen der Auffassung des VG Berlin spreche bereits die Genese des § 1 Abs. IFG dafür, dass nach dem Willen des Gesetzgebers die mandatsbezogene Tätigkeit der Wissenschaftlichen Dienste nicht dem Anwendungsbereich des Gesetzes unterfallen sollte.

Ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs zu § 1 Abs. IFG sollte, so das OVG Berlin-Brandenburg, soweit es die Legislative betrifft, der spezifische Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten vom Anwendungsbereich des IFG ausgenommen sein, und zwar, wie die nicht abschließende Aufzählung der einzelnen Aufgaben des Parlaments in der Gesetzesbegründung zeige, umfassend. Allerdings genüge 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, für den Ausschluss aus dem Anwendungsbereich des § 1 Abs. IFG nicht.

Um die Unterstützung der Abgeordneten durch eine außenstehende, dem Bereich der Exekutive zuzurechnende Institution, die ihrerseits informationspflichtig ist, gehe es in den zu entscheidenden Fällen aber auch nicht. Andererseits lasse bereits die Begründung des Gesetzentwurfs erkennen, dass nicht etwa nur die Tätigkeit des Bundespräsidenten selbst, sondern auch die Vorbereitung präsidentieller Akte im Bundespräsidialamt dem Anwendungsbereich des Gesetzes nicht unterfallen sollte. Auf die formale Stellung der Mitarbeiter des Bundespräsidialamtes als Beamte oder Angestellte einer Behörde komme es insoweit nicht an.

51 OVG Berlin-Brandenburg, ZUM 2014, 343; *Elmenhorst*, ZUM 2014, 352 f.; *Rossi*, DÖV 2013, 205, 209.

52 OVG Berlin-Brandenburg, ZUM 2014, 344 und 349.

53 OVG Berlin-Brandenburg, ZUM 2014, 346 und 352.

Anhaltspunkte dafür, dass für die Mitarbeiter der Bundestagsverwaltung, insbesondere der Wissenschaftlichen Dienste, soweit sie unmittelbar die Tätigkeit der Bundestagsabgeordneten unterstützen, etwas anders gelten sollte, ließen sich den Gesetzesmaterialien nicht entnehmen.

Zudem würden in der Begründung des Gesetzentwurfs die Wissenschaftlichen Dienste explizit für geeignet gehalten, die nach § 14 des Gesetzentwurfs vorgesehene Evaluierung durchzuführen. Da damit eine Exekutivlastigkeit der Evaluierung vermieden werden sollte, spreche auch dies für die Annahme, dass die Zuarbeiten der Wissenschaftlichen Dienste für die Abgeordneten dem Anwendungsbereich des Gesetzes entzogen sein sollten.⁵⁴

2. Weitere Überlegungen zur Rechtsstellung der Wissenschaftlichen Dienste

Diese überzeugenden Argumente des OVG Berlin-Brandenburgs gegen die Entscheidungen des VG Berlin, die mandatsbezogenen Tätigkeiten der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages der Auskunftspflicht des IFG Bund zu unterwerfen, werden noch durch folgende Überlegungen gestützt:

Zum einen sichern die Wissenschaftlichen Dienste durch ihre Tätigkeit die verfassungsrechtlich verankerte Gewaltenteilung, indem sie den wachsenden Informationsbedarf der Parlamentarierinnen und Parlamentarier im Ausgleich zur besseren Informationsgrundlage der Ministerialbürokratie zu befriedigen suchen. Insoweit können die Wissenschaftlichen Dienste als institutionelle Antwort der Legislative auf die wachsende informationelle Überlegenheit der Exekutive verstanden werden.⁵⁵

Die Informationsfreiheitsgesetze statuieren gerade keine Gleichschaltung der Informationsbasis von Abgeordneten und Bürgern. Das IFG Bund und die Landesinformationsgesetze zielen gerade nicht darauf ab, den Abgeordneten und der Allgemeinheit denselben Wissenstand zu vermitteln, auch wenn eine solche gesetzgeberische Intention verfassungsrechtlich nicht völlig undenkbar wäre.⁵⁶ Vielmehr geht es bei der heute normierten Informationsfreiheit – in § 1 LIFG RLP ausdrücklich niedergelegt – darum, im Gegensatz zum früheren Prinzip der beschränkten Aktenöffentlichkeit im deutschen Verwaltungsrecht⁵⁷ den Zugang zu amtlichen Informationen zu gewähren. Es soll die Transparenz der Verwaltung vergrößert werden.

Der Abgeordnete muss deshalb die ihm zur Verfügung stehenden Informationen nicht mit jedem teilen, er ist nicht Kontrollobjekt der Informationsfreiheitsgesetze.⁵⁸ Demnach ist fraglich, ob überhaupt und unter welchen Umständen Informationen, die die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages generieren, nicht diesem spezifischen, von den Bedürfnissen der Abgeordneten abgeleiteten parlamentarischen Bereich zuzurechnen sind, der die Anwendung der Informationsfreiheitsgesetze von vorneherein ausschließt.

54 OVG Berlin-Brandenburg, ZUM 2014, 344 und 349.

55 Rossi, DÖV 2013, 205, 206.

56 Rossi, DÖV 2013, 205, 212.

57 Schoch, IFG, 1. Aufl. 2009, Seite V.

58 Rossi, DÖV 2013, 205, 211.

Grundvoraussetzung für das Bestehen eines Anspruchs auf Zugang zu Informationen der Parlaments- oder Landtagsverwaltung ist zumindest, dass der Anwendungsbereich des (Landes-) Informationsgesetzes eröffnet ist. Dies setzt wiederum voraus, dass die begehrten Unterlagen zu einem Vorgang gehören, der materiell-rechtlich als Verwaltungstätigkeit zu qualifizieren ist.

Was materiell zur Verwaltung zählt, wird überwiegend im Wege der sog. Subtraktionsmethode ermittelt, der sich auch das Bundesverwaltungsgericht⁵⁹ zur Bestimmung des Anwendungsbereichs des IFG bediente: Danach ist Verwaltung diejenige staatliche Tätigkeit, die weder Gesetzgebung noch Rechtsprechung ist.⁶⁰

Diese Negativdefinition wirft weitere Fragen auf. Zum einen sind auch die zur Abgrenzung genannten Staatsfunktionen nicht immer trennscharf abgrenzbar.⁶¹ Zum anderen suggeriert die Subtraktionsmethode, die die Verwaltung letztlich mit „vollziehender Gewalt“ im Sinne des Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG (Art. 77 Abs. 1 LV RLP) gleichsetzt, dass auch die Regierungstätigkeit stets materielle Verwaltung darstellt. Zum Teil wird die Subtraktionsmethode daher dahingehend erweitert, dass auch der Bereich der Gubernative zum Abzugsposten gemacht wird.⁶² Tatsächlich kann aber beides der Fall sein: Je nach Normzweck des Gesetzes, das bestimmte Rechtsfolgen an das Vorliegen materieller Verwaltungstätigkeit knüpft, kann die Verwaltung im engeren Sinne (ohne Regierung) oder im weiteren Sinne (einschließlich der Regierung) gemeint sein.⁶³ So ist für den Anwendungsbereich des VwVfG anerkannt, dass der Bereich der Regierungstätigkeit (sog. Regierungsakte) nicht zur Verwaltungstätigkeit im engeren Sinne § 1 VwVfG zählt.⁶⁴

Anders hat dagegen das Bundesverwaltungsgericht in der schon zitierten Entscheidung den Verwaltungsbegriff des IFG ausgelegt: Vor allem der Regelungszweck des Gesetzes spreche hier für ein weites Verständnis der Verwaltung, das auch die Regierungstätigkeit mit einschließe.⁶⁵ Das IFG habe zwar den Behördenbegriff des VwVfG übernommen, nicht aber den dortigen Verwaltungsbegriff. Für die Qualifizierung der Unterlagen der Bundestagsverwaltung ist diese Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts insoweit relevant, als sie feststellt, dass zur Ermittlung des informationspflichtigen Bereichs der Verwaltung die Subtraktionsmethode heranzuziehen ist. Die eigentliche Frage der konkreten Abgrenzung zwischen Legislative und Verwaltung - wie sie auch für die gutachtlich zu prüfende Frage der Anwendbarkeit des LIFG RLP auf die Landtagsverwaltung entscheidend ist - wird durch die Entscheidung jedoch nicht abschließend geklärt, da der dortige Streitgegenstand ein Gubernativakt und kein Akt der Parlamentsverwaltung war.

59 BVerwGE 141, 122, 125.

60 Vertiefend zu dieser auf Walter Jellinek zurückgehenden negativen Begriffsbestimmung siehe BeckOK VwVfG/Ronellenfitch VwVfG § 1 Rn. 11 ff.

61 BeckOK VwVfG/Ronellenfitch VwVfG § 1 Rn. 18.

62 BeckOK VwVfG/Ronellenfitch VwVfG § 1 Rn. 17.1 bis 17.5.

63 *Hölscheidt/Wahlen*, „Informationsrechte von Abgeordneten und Bürgern: Soll der Bürger wissen, was der Abgeordnete weiß?“ in: Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2013, 63, 75.

64 BeckOK VwVfG/Ronellenfitch VwVfG § 1 Rn. 11.

65 BVerwGE 141, 122, 126 f.

In der verwaltungsrechtlichen Literatur wird ausgeführt, dass die Verwaltung des Deutschen Bundestages nur dann materielle Verwaltungstätigkeit ausübe und damit Behörde im Sinne des § 1 Abs. 4 VwVfG sei, wenn und soweit sie für externe konkrete Verwaltungshandlungen zuständig sei.⁶⁶ Legte man dieses Kriterium der Außengerichtetheit auch auf den Anwendungsbereich der Informationsfreiheitsgesetze an, unterlägen nur wenige Bereiche der Landtagsverwaltung der Informationspflicht.

Als außengerichtete Maßnahmen wären danach nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Entscheidungen im Bereich der Parteienfinanzierung Verwaltung⁶⁷, ebenso Entscheidungen aufgrund des Hausrechts oder der Polizeigewalt des Parlamentspräsidenten. Das Bundesverwaltungsgericht hat jedoch zumindest für das IFG Bund ausdrücklich entschieden, dass die Auslegung des Begriffs der Verwaltung eigenständig vorzunehmen sei und nicht von den Vorgaben des Verwaltungsverfahrenes geprägt werde.⁶⁸

Die Abgrenzung zwischen exekutiver und parlamentarischer Aufgabenwahrnehmung soll nach dieser obergerichtlichen Rechtsprechung aus dem Gesetz selbst folgen. Anhaltspunkte für diese Grenzziehung bietet die Begründung des Gesetzentwurfs. Beim IFG Bund wurde in der Begründung klargestellt, dass nach § 1 Abs. 1 IFG der „spezifische 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 des Wehrbeauftragten -, parlamentarische Kontakte zu in- und ausländischen sowie supranationalen Stellen)“ vom Informationszugang ausgenommen bleiben soll.⁶⁹ Ausgenommen sollen also nach dem Willen des Bundesgesetzgebers nicht nur Gesetzgebungsverfahren selbst sein, sondern parlamentarische Angelegenheiten in einem weiteren Sinne.

3. Folgerungen für die Stellung des Wissenschaftlichen Dienstes der Landtagsverwaltung Rheinland-Pfalz im Lichte des LIFG

In der Gesetzesbegründung des LIFG finden sich vergleichbare Abgrenzungen. Dort heißt es: „Das Landesinformationsfreiheitsgesetz gilt nicht für den Landtag, soweit er parlamentarische Angelegenheiten wahrnimmt (insbesondere Gesetzgebung, Kontrolle der Landesregierung, Wahlprüfung, Wahrung der Rechte des Landtags und seiner Mitglieder – z.B. in Immunitätsangelegenheiten – und bei Petitionen).“⁷⁰

Das verdeutlicht, dass auch zur Ermittlung des nicht dem LIFG unterliegenden parlamentarischen Bereichs eine funktionale Betrachtungsweise anzulegen ist. Insofern lassen sich die oben für die Bundestagsverwaltung dargelegten Überlegungen vollumfänglich auf den Bereich der Landtagsverwaltung in Rheinland-Pfalz übertragen. Maßgeblich für die Entscheidung, ob eine Organisationseinheit der Landtagsverwaltung als Verwaltung im materiellen Sinne dem LIFG unterliegt, ist demnach, ob ihre Tätigkeit in funktionalem Zusammenhang zu

66 *Papier*, DÖV 1980, 292, 295; *Rossi*, DÖV 2013, 205, 209.

67 BVerfGE 27, 152, 157.

68 BVerwGE 141, 122, 126.

69 BT-Drs. 15/4493, S. 8.

70 LT RLP Ds. 15/2085, S. 12.

parlamentarischen Angelegenheiten steht oder nicht. Ist das nicht der Fall, unterliegt die Organisationseinheit nicht dem Anwendungsbereich des LIFG.

Für den Wissenschaftlichen Dienst dürfte danach folgendes gelten: Soweit er wissenschaftliche Auskünfte auf Fragen von Abgeordneten und Fraktionen erteilt, sofern also Auftraggeber eine Fraktion ist oder der Auftrag aus der Mitte des Landtags kommt - etwa von einem Ausschuss -, würde es sich stets um eine parlamentsbezogene Angelegenheit handeln. Der Wissenschaftliche Dienst fungiert in diesen Fällen als Instrument, auf das die Abgeordneten zum einen bei ihrer konkreten Gesetzgebungsarbeit in den Ausschüssen und im Plenum als auch im Rahmen der Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive zurückgreifen können.⁷¹ Der frei gewählte Abgeordnete darf aber in diesem Kernbereich seiner Tätigkeit aufgrund seiner verfassungsrechtlichen Stellung aus Art. 79 Abs. 2 Satz 1 LV weder kontrolliert noch beaufsichtigt werden.⁷² Um das nicht auszuhöhlen und zu untergraben, unterliegen auch die von ihm genutzten Quellen, Texte und Expertisen keinem Auskunftsanspruch nach dem LIFG.

Das müsste genauso gelten, wenn die gutachtliche Stellungnahme der Vorbereitung oder rechtlichen Beurteilung von konkreten Gesetzesvorhaben dienen soll und zwar unabhängig von der Person des Auftraggebers, da in einem solchen Fall der Bezug zur parlamentarischen Angelegenheit dem Kernbereich der Legislative – also der Gesetzgebung – entspringt, die nicht Adressatin des LIFG ist.

Dagegen könnte es unter Umständen an diesem funktionalen Bezug fehlen, soweit der Wissenschaftliche Dienst von nicht zum parlamentarischen Bereich zählenden Organisationseinheiten der Landtagsverwaltung mit rechtlichen Stellungnahmen ohne jeden parlamentarischen Bezug beauftragt wird.

V. Rechtslage bei anonymen Anfragen

Soweit ersichtlich, ist es noch zu keinen Rechtsstreitigkeiten hinsichtlich der Frage gekommen, wie mit einem anonymen Antrag auf Erteilung einer Auskunft auf Grundlage des LIFG umzugehen ist.

§ 4 LIFG legt fest, wer gegenüber wem einen Informationsanspruch hat. Grundsätzlich bestimmt § 4 Abs. 1 Satz 1 LIFG, dass dieses Recht in Rheinland-Pfalz „nur“ jeder natürlichen oder juristischen Person des Privatrechts zusteht. Die genannten Personen können in Rheinland-Pfalz damit unabhängig von ihrer Nationalität oder ihrem Wohnort Auskünfte von den in § 4 Abs. 1 Satz 1 LIFG näher bezeichneten Behörden verlangen. Explizit vom Informationsrecht ausgenommen sind hingegen juristische Personen des öffentlichen Rechts, die allerdings auf „Amtshilfевorschriften, Auskunftsverschaffungsrechte oder Übermittlungsbefugnisse und -pflichten“ zurückgreifen können. Nach dem Gesetzeswortlaut und dem Willen des Gesetzgebers ebenfalls nicht mit einem eigenen Informationsanspruch ausgestattet sind Bürgerinitiativen und Verbände.

71 Rohleder/Schöler, in: Eberbach-Born/Kropp/Stuchlick/Zeh(Hrsg.), *Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union*, 167.

72 Perne, in: Brocker/Droege/Jutzi, *Verfassung für Rheinland-Pfalz*, 2014, Art. 79 Rn. 59.

Dies wird von der Gesetzesbegründung allerdings als unproblematisch bewertet, da die einzelnen Mitglieder der genannten Gruppierungen wiederum ein eigenständiges Informationszugangsrecht haben.⁷³

§ 4 Abs. 1 Satz 1 LIFG statuiert darüber hinaus keine weiteren materiell-rechtlichen Anspruchsvoraussetzungen, insbesondere ist kein irgendwie geartetes Interesse rechtlicher, berechtigter oder sonstiger Art erforderlich.⁷⁴

Grenzen findet der Informationszugangsanspruch darin, dass er nur „nach Maßgabe dieses Gesetzes“ gewährt wird. Diese Formulierung hat eine klarstellende Funktion. Sie verdeutlicht, dass der Anspruch nur bei Einhaltung eines näher geregelten Verfahrens besteht bzw. in bestimmten Fällen auch ausgeschlossen sein kann.

Ein Antrag ist gem. § 5 Abs. 1 Satz 2 LIFG an keine Formerfordernisse gebunden und kann schriftlich, mündlich - auch telefonisch -, zur Niederschrift oder in elektronischer Form gestellt werden.⁷⁵ Obwohl die Schriftform nicht allgemein notwendig ist, soll die Behörde zumindest die Identität der Antragstellerin oder des Antragstellers feststellen und deren oder dessen konkretes Anliegen erkennen können, um die Antragsberechtigung (siehe oben zu § 4 LIFG) überprüfen zu können. Betrifft der Antrag Daten Dritter, sollte er begründet werden, damit die oder der Dritte über die Einwilligung entscheiden kann.⁷⁶

Daraus folgt, dass zwar die Identität der antragstellenden Person für die Behörde – vor allem bei telefonischer oder auch elektronischer Antragstellung – nur eingeschränkt überprüfbar ist. Dennoch spricht viel dafür, anonyme Anfragen als unzulässig zurückzuweisen, weil ansonsten die Regelung des § 4 Abs. 1 Satz 1 LIFG zu den Anspruchsberechtigten weitgehend leerliefe. Hätte der Gesetzgeber einen voraussetzungslosen Auskunftsanspruch an alle erdenklichen Anfragenden normieren wollen, hätte er das tun können, indem er auf die Bestimmung eines Kreises von Anspruchsberechtigten verzichtet hätte. Da aber § 4 Abs. 1 Satz 1 LIFG einen solchen Kreis bestimmt, muss die um Auskunft ersuchte Behörde diese Berechtigung überprüfen können, was bei anonymen Anfragen nicht möglich ist.

Der anonyme Antragsteller könnte dahingehend beschieden werden, seine Identität mitzuteilen, um die Antragsberechtigung zu überprüfen. Darauf weist auch das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur ausdrücklich in seinen Anwendungshinweisen hin.

VI. Weiterverbreitung der erteilten Auskünfte

Bei allem Bemühen um Offenheit und Transparenz des Verwaltungshandelns liegt es jedoch auf der Hand, dass das Recht auf freien Zugang zu amtlichen Informationen nicht uneingeschränkt gelten kann.

73 LT RLP, Drs. 15/2085, S. 12.

74 vgl. die LIFG-Anwendungshinweise des ISIM vom 2. April 2009 zu § 4, URL:http://www.isim.rlp.de/no_cache/buerger-und-staat/informationsfreiheit/?cid=30843&did=30300&sechash=2735e3af.

75 Piesker/Sicko/Ziekow, LKRZ 2013, 357, 360.

76 LIFG-Anwendungshinweise des ISIM vom 2. April 2009 zu § 5, siehe Fn. 73.

So setzen z.B. Datenschutzrechte Dritter oder auch Belange der inneren Sicherheit dem Informationszugang Grenzen. Das LIFG enthält einen Katalog von Ausnahmetatbeständen in den §§ 9 bis 12 LIFG, die die Ablehnung eines Antrages auf Informationszugang rechtfertigen können, deren Vorliegen allerdings die Behörde darlegen muss. Gegenüber den hergebrachten Prinzipien des Aktengeheimnisses und der Vertraulichkeit der Verwaltung findet also eine Umkehr der Begründungslast statt. In dem Umfang, in dem nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz ein Anspruch auf Informationszugang besteht, entfällt die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit.⁷⁷

Die Ausnahmetatbestände regeln indes die Vorfrage einer möglichen Weiterverwendung der erteilten Information, nämlich ob die um Auskunft ersuchte Behörde nach dem LIFG überhaupt verpflichtet ist, die begehrte Information zu erteilen oder nicht.

1. Informationsweiterverwendungsgesetz

Darüber hinausgehend stellt sich die Frage, inwieweit der nach dem LIFG Auskunftsberechtigte über die ihm erteilte Auskunft disponieren darf. Im Hinblick auf die zentralen Leitgedanken des LIFG, nämlich der Schaffung von Transparenz, Kooperation und Partizipation, könnte anzunehmen sein, die erteilte Auskunft sei frei disponibel, zumal nach § 4 Abs. 1 LIFG jede natürliche oder juristische Person des Privatrechts mit eigener Rechtsfähigkeit Anspruch auf Auskunft hat und deshalb die Behörde verpflichtet wäre, jedem unter § 4 Abs. 1 LIFG fallenden Auskunft Suchenden die Information zukommen zu lassen. Insofern entstünde kein ersichtlicher Nachteil aus der Weitergabe der erteilten Information für die erteilende Behörde. Dies könnte zumindest bis zur Grenze der entgeltlichen kommerziellen Nutzung gelten, für die das Gesetz über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen (Informationsweiterverwendungsgesetz - IWG)⁷⁸ Regelungen trifft, welches zurzeit novelliert wird⁷⁹.

Weiterverwendung ist in § 3 Nr. 3 IWG legaldefiniert als kommerzielle oder nichtkommerzielle Nutzung von Informationen öffentlicher Stellen außerhalb der öffentlichen Aufgabe, für die die Dokumente erstellt wurden. Keine Weiterverwendung stellt nach dem Gesetz regelmäßig die rein intellektuelle Wahrnehmung und die Verwertung des dadurch erlangten Wissens dar. § 4 IWG gestattet grundsätzlich die Weiterverwendung der erlangten Informationen, knüpft lediglich ein Antragerfordernis (§ 5 IWG) und ggfls. Entgelte (§ 7 IWG) an die Weiterverwendung.

Problematisch ist insofern, ob die bloße Veröffentlichung der erhaltenen Information (als Weiterverbreitung) bereits eine Weiterverwendung im Sinne des IWG darstellt. Denn das Informationsweiterverwendungsgesetz trifft in erster Linie Bestimmungen zur diskriminierungsfreien wirtschaftlichen Nutzung von Informationen des öffentlichen Sektors („Informationsmarkt“).⁸⁰

77 LT RLP, Drs. 15/2085, S. 12.

78 Gesetz vom 13. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2913). Dieses Gesetz dient der Umsetzung der Richtlinie 2003/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. November 2003 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (ABl. EU Nr. L 345 S. 90).

79 <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Gesetz/entwurf-eines-gesetzes-ueber-die-weiterverwendung-von-informationen-oeffentlicher-stellen,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>.

80 Schoch, NVwZ 2006, 872, 875.

Die Kompetenz des Bundes zum Erlass des Informationsweiterverwendungsgesetzes wird deshalb wegen des Binnenmarktbezugs der zugrundeliegenden Richtlinie 2003/98/EG⁸¹ konsequenterweise auch auf Art. 74 Absatz 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) gestützt.⁸²

Die EU-Kommission hat praktische Beispiele angeführt, die die Möglichkeiten zur Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors veranschaulichen⁸³:

- Nutzung aktueller Wetterdaten als Teil eines Informationsservice für Mobiltelefone;
- Nutzung historischer Wetterdaten zur Berechnung von Angeboten für Erntever sicherungen;
- Nutzung von Gesetzestexten und Rechtsvorschriften zum Aufbau von Sammlungen von Rechtstexten in speziellen Bereichen europäischen, nationalen oder kommunalen Rechts mit Links zu relevanten (Gerichts-)Entscheidungen;
- Nutzung digitaler Karten für Fracht-Management-Dienste oder für Systeme zur Erleichterung des Unfall- und Katastrophenschutzes;
- Nutzung von Verkehrsdaten zum Aufbau intelligenter Navigationssysteme zur Vermeidung von Staus
- Nutzung statistischer Daten für kommerzielle Marktuntersuchungen

Bei diesen Beispielen zur Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors geht es stets darum, dass diese das Ausgangsmaterial für neue Produkte und Dienste bilden. Befördert wird die kommerzielle Nutzung jener Informationen durch die Vorteile der Informations- und Kommunikationstechnologie („Internet“).

Ausgehend von der der Richtlinie 2003/98/EG, die eine Förderung des Binnenmarktes zum Ziele hat, muss daher im Rahmen einer EU-rechtskonformen Auslegung des „nichtkommerziellen Zwecks“ auch in diesen Fällen eine Auswirkung auf den Binnenmarkt gegeben sein. Dies kann auch bei Gratismodellen für Informationsangebote der Fall sein, soweit diese üblicherweise gegen Entgelt angeboten werden. Denn auch sie haben Auswirkungen auf den Markt. Diesen Zusammenhang verdeutlicht das Gesetz, indem es nur auf solche Nutzungen abstellt, die in der Regel auf die Erzielung von Entgelt gerichtet sind.⁸⁴ Der Schwerpunkt der Weiterverwendung liegt auf der - häufig automatisierten - Verarbeitung und Aufbereitung von Informationsaufzeichnungen, um aus diesen neue, angereicherte Mehrwertangebote zu entwickeln („added value“).

Insofern dürfte anzunehmen sein, dass das reine Veröffentlichen der erhaltenen Information ohne weiteren Nutzen auf Seiten des Veröffentlichenden (etwa durch Online-Transparenz-Portale wie „fragdenstaat.de“) keine Weiterverwendung im Sinne des IWG darstellt, sondern

81 Amtsblatt der EU vom 31.12.2003, L 345/90 ff.

82 BR-Dr 358/06, S. 19.

83 Die nachfolgenden EU-Beispiele sind aufgegriffen in BR-Dr 358/06, S. 28.

eher eine bloße Erweiterung des Kreises derer, die die Information intellektuell wahrnehmen können. Dies fielen nach § 3 Nr. 3 IWG nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes, so dass dann eine solche Weiterverbreitung ohne die Beachtung des Verfahrens nach dem IWG möglich erschiene.

Gestützt wird diese Annahme durch einen gerichtlich noch nicht grundsätzlich, sondern bisher nur im Eilverfahren⁸⁵ entschiedenen Fall einer behördlichen Untersagung der Veröffentlichung einer aufgrund eines Informationsfreiheitsgesetzes tatsächlich erteilten Information.

Der Hintergrund des Eilverfahrens war folgender: In einem hausinternen Vermerk des Bundesministerium des Innern (BMI) vom 16. November 2011 kommentierten Mitarbeiter des BMI eine Entscheidung des BVerfG. Die Open Knowledge Foundation, welche die Website „fragdenstaat.de“ betreibt, forderte den hausinternen Vermerk des BMI am 14. Oktober 2013 auf Grundlage des IFG Bund an und erhielt diesen auch - jedoch mit dem Hinweis, sie dürfe das Dokument aus urheberrechtlichen Gründen nicht veröffentlichen. Dennoch wurde der Vermerk am 27. Dezember 2013 auf fragdenstaat.de online gestellt. Das BMI mahnte die Webseitenbetreiber am 17. Januar 2014 ab und verlangte, das Dokument von der Webseite zu entfernen. Das geschah nicht, so dass es zu einem gerichtlichen Eilverfahren gegen den Webseitenbetreiber kam.⁸⁶

Das Kammergericht Berlin hat im Rahmen des einstweiligen Verfügungsverfahrens in 2. Instanz die vorhergehende Entscheidung des Landgerichts Berlin⁸⁷ gehalten und entschieden, dass dem BMI kein Unterlassungsanspruch nach § 97 Abs. 1 Satz 1 UrhG zustehe. Der vom Onlineportal fragdenstaat.de in das Internet gestellte hausinterne Vermerk sei nicht urheberrechtlich schutzfähig, da es sich nicht um ein Werk im Sinne des § 2 Abs. 2 UrhG handele.⁸⁸

Im Rahmen der Eilentscheidung hat das Kammergericht damit jedenfalls für einmal erteilte Informationen, die nicht unter den Schutz des Urheberrechts fallen, einem Veröffentlichungsverbot eine Absage erteilt.

2. Schutz geistigen Eigentums

Der Informationsanspruch wird gemäß § 11 Satz 1 LIFG RLP durch den Schutz des geistigen Eigentums ausgeschlossen. Zwar betrifft das eigentlich die Vorfrage der Weiterverbreitung, nämlich die Erteilung der Information. Allerdings gibt es im Bereich dieses Ausnahmetatbestandes eine Überlappung beider Bereiche, die für die Frage der Zulässigkeit der nicht autorisierten Veröffentlichung von Antworten relevant ist.

Fraglich ist nämlich, ob das Urheberrecht verletzt und damit bereits der Informationsanspruch ausgeschlossen ist, wenn der Anspruchsteller lediglich Einsichtnahme (ggf. mit Notizanferti-gung) bzw. Auskunft über ein urheberrechtlich geschütztes Werk verlangt.

84 Altmeyden/Kahlen, MMR 2006, 499, 500.

85 Kammergericht Berlin, Beschluss Az. 24 W 21/14 vom 12. März 2014.

86 Quelle: <http://www.stern.de/politik/deutschland/fragdenstaatde-das-dokument-das-deutschland-veraendern-koennte-2085435.html>.

87 Landgericht Berlin, Beschluss Az. 15 O 58/14 vom 11.02.2014.

88 Kammergericht Berlin, Beschluss Az. 24 W 21/14 vom 12. März 2014, S. 4.

Entscheidend ist, ob durch die Einsichtnahme (ggf. mit Notizanfertigung) oder Auskunft das Urheberrecht, namentlich das (Erst-) -Veröffentlichungsrecht (§ 12 UrhG) und die Verwertungsrechte (§§ 15 ff. UrhG) verletzt werden.

Dann dürfte nämlich schon die Herausgabe der Information unter Hinweis auf § 11 Satz 1 LIFG verweigert werden. Sollte der urheberrechtliche Schutz erst bei einer geplanten Veröffentlichung der erhaltenen Information greifen, dürfte die Antwort nicht unter Hinweis auf § 11 Satz 1 LIFG verweigert werden. Es müssten in diesem Fall bei Erteilung der Information Hinweise zu einem urheberrechtlichen Veröffentlichungshindernis gegeben werden. Es käme also in diesem Fall auf die Frage der Weiterverbreitung der erteilten Information an.

Diese Frage ist gerichtlich noch nicht einhellig entschieden. Einerseits wird vertreten⁸⁹, dass das Veröffentlichungsrecht verletzt sei, wenn die Allgemeinheit die Möglichkeit erhalten habe, das Werk, also die Information wahrzunehmen. Dafür reiche die Kenntnissgabe des geschützten Werkes an eine einzelne Person aus. Andererseits wird vertreten⁹⁰, dass ein Urheberrechtsverstoß nur dann vorliege, wenn in unberechtigter Weise die entsprechenden Unterlagen vervielfältigt würden. Folgte man dieser Ansicht, wäre die Auskunft zu erteilen, soweit die unberechtigte Veröffentlichung (beispielsweise durch Einstellen der erteilten Auskunft in das Internet ohne die Genehmigung der Auskunft erteilenden Behörde) wirksam unterbunden werden könnte.

Die weitere Entwicklung in der Rechtsprechung und Literatur bleibt hier abzuwarten.

VII. Fazit

Aufgrund des engen funktionalen Parlamentsbezugs erscheint es überzeugend, den Wissenschaftlichen Dienst nicht dem § 2 Abs. 4 LIFG unterliegenden auskunftspflichtigen Bereich des Landtags zuzurechnen, soweit er im Auftrag von Abgeordneten, Fraktionen oder Ausschüssen tätig wird oder – unabhängig von der Person des Auftraggebers - der thematische Bezug zu Gesetzgebungsvorhaben bei seinen Ausarbeitungen vorliegt.

Anonyme Auskunftersuchen sind unzulässig und sollten zunächst dahingehend beschieden werden, dem Antragsteller aufzugeben, seine Identität mitzuteilen, um die Antragsberechtigung prüfen zu können.

Das bloße Veröffentlichen einer nach LIFG erhaltenen Information ohne weitere Nutzziehung auf Seiten des Veröffentlichenden stellt eine bloße Erweiterung des Kreises derer dar, die die Information intellektuell wahrnehmen können und dürfte bei nicht urheberrechtlich geschützten Werken ohne Zustimmung der informationspflichtigen Stelle legitim sein.

Wissenschaftlicher Dienst

89 VG Braunschweig, ZUM 2008, 254, 256.

90 VG Frankfurt am Main, NVwZ 2008, 1384, 1388; Jastrow/Schlatmann, Kommentar zum IFG, 1. Auflage 2006 § 7 Rn 31 f.; Schoch, NJW 2009, 2987, 2991.