



Sachstand

Zum Anwendungsbereich des Informationsverwaltungsrechts

██

Zum Anwendungsbereich des Informationsverwaltungsrechts

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 075/16
Abschluss der Arbeit: 17. März 2016
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Fragestellung

Gefragt wird, ob in Deutschland Gesetze über den freien Zugang zu Informationen öffentlicher Stellen, über die Verwendung von Informationen öffentlicher Stellen sowie über öffentliche Archive existieren und ob diese auf den Deutschen Bundestag anwendbar sind. Ferner wird gefragt, ob es in Deutschland ein Recht gibt, Beschwerden gegen die Arbeitsweise der öffentlichen Verwaltung zu erheben (bei der betroffenen Verwaltung selbst oder einem unabhängigen Ombudsmann). Auch insoweit wird nach der Anwendbarkeit auf den Deutschen Bundestag gefragt. Weiter wird gefragt, ob – soweit eine Anwendbarkeit auf den Deutschen Bundestag bejaht wird – Probleme in Hinblick auf die Selbstständigkeit und Unabhängigkeit des Parlaments bestehen. Schließlich wird gefragt, ob der Deutsche Bundestag für diese Angelegenheiten interne Regelungen erlassen hat.

2. Informationsverwaltungsrecht und dessen Anwendbarkeit auf den Deutschen Bundestag

Im Folgenden wird entsprechend der Fragestellung ein Überblick über die Regelungen des Informationsverwaltungsrechts auf Bundesebene gegeben und deren Anwendbarkeit auf den Deutschen Bundestag erörtert.¹

2.1. Informationsfreiheitsrecht

Das Informationsfreiheitsrecht auf Bundesebene setzt sich zusammen aus dem allgemeinen Informationsfreiheitsgesetz sowie den bereichsspezifischen Informationszugangsgesetzen.

2.1.1. Allgemeines Informationsfreiheitsgesetz

Das **Informationsfreiheitsgesetz** (IFG) enthält einen allgemeinen Anspruch gegenüber den Behörden des Bundes auf Zugang zu amtlichen Informationen, der jedermann zusteht (§ 1 Abs. 1 S. 1 IFG). Für sonstige Bundesorgane und -einrichtungen gilt das IFG, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen (§ 1 Abs. 1 S. 2 IFG). Das Informationsfreiheitsgesetz findet Anwendung auf den Deutschen Bundestag als sonstiges Organ im Sinne des § 1 Abs. 1 S. 2 IFG, soweit dort öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrgenommen werden. Laut den Gesetzesmaterialien bleibt der spezifische Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten ausgenommen.² Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist der Deutsche Bundestag dabei nicht nur in seiner Funktion als Gesetzgeber und bei der Ausübung des Budgetrechts, sondern umfassend im Bereich der Wahrnehmung auch sonstiger parlamentarischer Angelegenheiten (etwa hinsichtlich der Kurations- und Repräsentativfunktion sowie der Kontrollfunktion gegenüber der Bundesregierung) nicht informationspflichtig.³

1 Ausgeklammert werden an dieser Stelle Regelungen, die Akteneinsichts- und Auskunftsrechte für Verfahrensbeteiligte (etwa aus dem Verwaltungsverfahrensgesetz) und unmittelbar betroffene Personen (etwa aus dem Bundesdatenschutzgesetz) beinhalten.

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

3 BVerwG, Urteil vom 25. Juni 2015 – 7 C 1/14, Rn. 16.

2.1.2. Bereichsspezifische Informationszugangsgesetze

Zu den bereichsspezifischen Informationszugangsgesetzen zählen auf Bundesebene insbesondere das Umweltinformationsgesetz (UIG), das Verbraucherinformationsgesetz (VIG), das Stasi-Unterlagen-Gesetz (StUG), das Archivrecht sowie das Geodatenzugangsgesetz (GeoZG).

Das **Umweltinformationsgesetz** setzt EU-Recht um und bildet den rechtlichen Rahmen für den freien Zugang zu Umweltinformationen sowie für die Verbreitung dieser Informationen (§ 1 Abs. 1 UIG). Die nach dem Umweltinformationsgesetz informationspflichtigen Stellen sind im Umweltinformationsgesetz definiert. Hierzu zählen insbesondere die Regierung und andere Stellen der öffentlichen Verwaltung. Explizit ausgenommen von der Informationspflicht sind die obersten Bundesbehörden, soweit und solange sie im Rahmen der Gesetzgebung tätig werden (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 lit. a UIG). Diese Einschränkung soll dem Schutz der Unabhängigkeit der Rechtsprechungs- und Gesetzgebungsorgane dienen.⁴ Nicht ausdrücklich erwähnt wird im Umweltinformationsgesetz der Deutsche Bundestag. Angesichts der Ausnahme bestimmter Stellen von der Informationspflicht, soweit diese im Rahmen der Gesetzgebung tätig werden, sowie angesichts des Umstandes, dass der verwaltungsverfahrensrechtliche Behördenbegriff im Rahmen des Umweltinformationsgesetzes als Auslegungshilfe herangezogen wird⁵, ist davon auszugehen, dass der Deutsche Bundestag nur insoweit unter das Umweltinformationsgesetz fällt, soweit nicht der spezifische Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten betroffen ist.⁶ Da sich der Informationsanspruch aus dem Umweltinformationsgesetz nur auf Umweltinformationen bezieht, ist er in der Praxis für den Deutschen Bundestag jedoch nur von untergeordneter Bedeutung.⁷

Das **Verbraucherinformationsgesetz** regelt den Zugang zu Informationen über Erzeugnisse im Sinne des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuchs sowie den Zugang zu Informationen über bestimmte Verbraucherprodukte. Da der im Verbraucherinformationsgesetz normierte Informationszugangsanspruch nur auf bestimmte Behörden Anwendung findet, die Aufgaben nach dem Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch oder dem Produktsicherheitsrecht besitzen (§ 2 Abs. 2 und 3 VIG), besitzt er für an den Deutschen Bundestag gerichtete Informationsbegehren keine praktische Bedeutung. In erster Linie gilt das Gesetz für die Lebensmittel- und Futtermittelüber-

4 Fluck/Theuer, in: dies. (Hrsg.), Informationsfreiheitsrecht, Kommentar, Stand der Kommentierung: 15. EL (Juli 2006), § 2 UIG Rn. 101.

5 Siehe Fluck/Theuer, in: dies. (Hrsg.), Informationsfreiheitsrecht, Kommentar, Stand der Kommentierung: 15. EL (Juli 2006), § 2 UIG Rn. 64.

6 Siehe Gärditz, Parlamentarische Untersuchungsausschüsse als informationspflichtige Stellen?, NVwZ 2015, S. 1161 (1163); Karg, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Informations- und Medienrecht, Stand der Kommentierung: 11. Edition (November 2015), § 2 UIG Rn. 30; Ruttloff, Gestaltende und verwaltende Legislativorgane – Zum Anspruch auf Zugang zu Informationen nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens, NVwZ 2013, S. 701 (703).

7 Der Begriff der Umweltinformationen ist definiert in § 2 Abs. 3 UIG.

wachungsbehörden und Gewerbeämter der Länder. Auf Bundesebene sind insbesondere das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, das Bundesinstitut für Risikobewertung sowie die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin betroffen.

Das **Stasi-Unterlagen-Gesetz** regelt den Umgang mit den Unterlagen des Ministeriums für Staatssicherheit der ehemaligen DDR und normiert auch ein entsprechendes Zugangsrecht. Das Gesetz gilt für alle Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes, unabhängig davon bei wem sie sich innerhalb des Bundesgebiets befinden (§ 1 Abs. 2 StUG).⁸ Da das Stasi-Unterlagen-Gesetz jedoch ein Auskunftsverfahren vorsieht, das durch den Bundesbeauftragten für die Stasi-Unterlagen und dessen Behörde durchgeführt wird, besitzt es für den Deutschen Bundestag keine praktische Bedeutung.

Ebenfalls zum bereichsspezifischen Informationsfreiheitsrecht kann das Archivrecht gezählt werden. Bezogen auf die vorliegende Fragestellung sind insbesondere das **Bundesarchivgesetz** (BArchG) sowie die **Archivordnung für den Deutschen Bundestag** zu nennen. Aufgabe des Bundesarchivs ist es, das Archivgut des Bundes auf Dauer zu sichern, nutzbar zu machen und wissenschaftlich zu verwerten. In § 5 Abs. 1 BArchG ist ein entsprechendes Zugangsrecht für jedermann normiert. Dieses Recht besteht gegenüber dem Bundesarchiv. In inhaltlicher Hinsicht betrifft das Zugangsrecht jedoch auch Unterlagen, die der Deutsche Bundestag dem Bundesarchiv zur Archivierung übergeben hat. Die Archivordnung für den Deutschen Bundestag regelt hingegen speziell den rechtlichen Rahmen für das Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages. Gemäß der Benutzungsordnung für das Parlamentsarchiv kann jedermann bei Vorliegen eines berechtigten Interesses das Parlamentsarchiv nutzen.

Schließlich ist auch das **Geodatenzugangsgesetz** zu nennen, das den rechtlichen Rahmen für den Zugang zu Geodaten, Geodatendiensten und Metadiensten von geodatenhaltenden Stellen und die Nutzung dieser Daten und Dienste bildet. Das Geodatenzugangsgesetz gilt für geodatenhaltende Stellen, wobei das Gesetz an den Begriff der informationspflichtigen Stelle im Sinne des Umweltinformationsgesetzes anknüpft, so dass insoweit auf die Ausführungen oben verwiesen werden kann. Auch hier gilt wiederum, dass das Gesetz aufgrund seiner Beschränkung auf Geodaten für den Bundestag keine praktische Bedeutung besitzt.

2.2. Informationsweiterverwendungsgesetz

Auf die Weiterverwendung der nach den oben erläuterten Vorschriften des Informationsfreiheitsrechts zugänglich gemachten Informationen bezieht sich das **Informationsweiterverwendungsgesetz** (IWG), mit dem die Richtlinie 2003/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. November 2003 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors umgesetzt wurde. Der Anwendungsbereich des Informationsweiterverwendungsgesetzes erstreckt sich auf alle „bei öffentlichen Stellen vorhandenen Informationen“ (§ 1 Abs. 1 IWG). Der Begriff der öffentlichen Stelle in diesem Sinne ist in § 2 Nr. 1 IWG definiert und sehr weit gefasst, so dass er auch grundsätzlich auch den Deutschen Bundestag erfasst. Zu betonen ist jedoch, dass das Informationsweiterverwendungsgesetz selbst kein Informationszugangsrecht schafft, sondern

8 Stoltenberg/Bossack, Stasi-Unterlagen-Gesetz, Kommentar, 2012, § 1 Rn. 8.

in Ergänzung der Informationszugangsvorschriften die kommerzielle Nutzung der nach dem Informationsfreiheitsrecht erlangten Informationen regelt.

2.3. Presserechtliche Auskunftsansprüche

Von Bedeutung sind in diesem Zusammenhang auch die presserechtlichen Auskunftsansprüche. Da die Landespressegesetze auf Auskunftsansprüche der Presse gegen Behörden des Bundes und sonstige Einrichtungen des Bundes mangels Gesetzgebungskompetenz der Länder nicht anwendbar sind und der zuständige Bundesgesetzgeber keine Regelung über solche Ansprüche getroffen hat, ist für einen derartigen Auskunftsanspruch gegenüber dem Deutschen Bundestag auf das Grundrecht der Pressefreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 Grundgesetz als Rechtsgrundlage zurückzugreifen.⁹ Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts muss die Anwendung des **verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruchs** in einer Weise vorgenommen werden, die nicht die Ausgestaltungsprärogative des Gesetzgebers unterläuft. Der verfassungsunmittelbare Auskunftsanspruch ist deshalb – so das Gericht – auf das Niveau eines „Minimalstandards“ zu begrenzen, den auch der Gesetzgeber nicht unterschreiten dürfte. Danach endet das verfassungsunmittelbare Auskunftsrecht von Pressevertretern dort, wo berechnigte schutzwürdige Interessen Privater oder öffentlicher Stellen an der Vertraulichkeit von Informationen entgegenstehen. Berechnigte schutzwürdige Interessen der hier in Rede stehenden Art sind beispielhaft in den Landespressegesetzen aufgeführt.

3. Beschwerderechte in Bezug auf Verwaltungshandeln und deren Anwendbarkeit auf den Deutschen Bundestag

Neben der Möglichkeit der **gerichtlichen Überprüfung von Verwaltungshandeln** bestehen in Deutschland zahlreiche weitere Kontrollmöglichkeiten gegenüber der Verwaltung. Zuallererst ist dabei das **Widerspruchsverfahren** zu nennen, in dessen Rahmen die Verwaltung ihre Entscheidung auf Antrag hin sowohl auf Zweckmäßigkeit als auch auf Rechtmäßigkeit überprüft. Sofern nicht die Behörde, deren Verwaltungshandeln überprüft werden soll, dem Widerspruch abhilft, entscheidet regelmäßig die jeweils übergeordnete Behörde über den Widerspruch. Abzugrenzen ist der Widerspruch unter anderem von der Gegenvorstellung, der Aufsichtsbeschwerde und der Dienstaufsichtsbeschwerde.¹⁰ Mit einer **Gegenvorstellung** beanstandet der Betroffene die Maßnahme einer Behörde. Sie wird bei der Behörde eingereicht, deren Handeln überprüft werden soll. Mit einer **Aufsichtsbeschwerde** beanstandet der Betroffene ebenfalls ein Verwaltungshandeln, wobei diese Beschwerde bei der jeweiligen Aufsichtsbehörde eingelegt wird. Eine **Dienstaufsichtsbeschwerde** bezieht sich schließlich nicht auf ein bestimmtes Handeln der Verwaltung, sondern direkt auf das persönliche Verhalten eines Entscheidungsträgers. Sie ist bei dem Dienstvorgesetzten desjenigen, dessen Verhalten beanstandet wird, vorzutragen.

Ferner sind in diesem Zusammenhang das verfassungsrechtlich verankerte **Petitionsrecht**, also das Recht sich mit Bitten oder Beschwerden an die Volksvertretungen zu wenden, sowie das **Institut des Ombudsmannes** zu nennen. So besitzt beispielsweise die Bundesbeauftragte für den

9 BVerwG, Urteil vom 20. Februar 2013 – 6 A 2/12, Rn. 29.

10 Siehe hierzu Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht II, 7. Aufl. 2010, § 102 Rn. 14 ff., dort zum Folgenden.

Datenschutz und die Informationsfreiheit eine Ombudsfunktion, so dass sich jedermann an die Bundesbeauftragte wenden kann, wenn er sein Recht auf Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes als verletzt ansieht.

Die Verwaltung des Deutschen Bundestages schafft als dessen Unterstützungsorganisation die organisatorischen, personellen, technischen und materiellen Voraussetzungen für die Arbeit des Parlaments. Ihr Handeln besitzt damit im Vergleich zu anderen Behörden deutlich weniger Außenwirkung gegenüber dem Bürger, so dass die oben angesprochenen Beschwerdemöglichkeiten nur in wenigen Konstellationen von Bedeutung sind.¹¹

4. Diskussion und höchstrichterliche Rechtsprechung zur Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes auf die Verwaltung des Deutschen Bundestages

Die Anwendbarkeit des Informationsfreiheitsgesetzes auf die Verwaltung des Deutschen Bundestages – insbesondere auf die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages¹² – wurde kontrovers diskutiert und war auch Gegenstand mehrerer Gerichtsverfahren.¹³ Im Mittelpunkt standen dabei insbesondere die Fragen, inwieweit die Unterstützungstätigkeit der Bundestagsverwaltung in den von der Informationspflicht ausgenommenen spezifischen Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten fällt und inwieweit der verfassungsrechtlich verankerte Grundsatz des freien Mandats einen Ausschluss des Informationszugangs erfordert.

Nachdem das Bundesverwaltungsgericht höchstrichterlich in zwei Entscheidungen vom 25. Juni 2015 entschieden hat, dass die Bundestagsverwaltung grundsätzlich Zugang zu den Ausarbeitungen der **Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages** gewähren muss,¹⁴ wurde die Verwaltungspraxis insoweit geändert und der Leitfaden für die Unterabteilung Wissenschaftliche Dienste entsprechend angepasst.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass auch soweit ein Informationsbegehren den grundsätzlich informationspflichtigen Bereich des Deutschen Bundestages betrifft, nach den **Ausnahmetatbeständen** der Informationszugang im Einzelfall ausgeschlossen sein kann. Von besonderer Bedeutung ist dabei der Ausnahmetatbestand zum Schutz von personenbezogenen Daten der Abgeordneten, insbesondere solcher, die mit dem Mandat in Zusammenhang stehen. So hat beispielsweise das Bundesverwaltungsgericht höchstrichterlich das Interesse der Abgeordneten an der

11 Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass grundsätzlich auch die Angehörigen der Bundestagsverwaltung berechtigt sind, im Rahmen der dargestellten Möglichkeiten das Verwaltungshandeln einer Überprüfung zu unterziehen.

12 Die Wissenschaftlichen Dienste bearbeiten Anfragen von Abgeordneten, die diese im Rahmen ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit zu jedem bundespolitischem Thema an die Fachbereiche richten können.

13 Siehe hierzu Rossi, Die Stellung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages im Informationsfreiheitsrecht, DÖV 2013, S. 205 ff.; Schoch, Informationszugang im parlamentarischen Bereich, NVwZ 2015, S. 1 ff.

14 Die Entscheidungen sind abrufbar unter <http://www.bverwg.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung.php?jahr=2015&nr=53> (zuletzt abgerufen am 17. März 2016).

Vertraulichkeit von Informationen über die Inanspruchnahme ihrer Sachmittelpauschale als berechtigt anerkannt.¹⁵

Ende der Bearbeitung

15 Siehe hierzu die Pressemitteilung des Bundesverwaltungsgerichts zu seinen Entscheidungen vom 16. März 2016, abrufbar unter <http://www.bverwg.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung.php?jahr=2016&nr=18> (zuletzt abgerufen am 17. März 2016).