

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Fachpresse: ja

Informationsfreiheitsrecht und Recht der Weiterverwendung von
Informationen öffentlicher Stellen

Rechtsquelle/n:

IWG § 1 Abs. 2 Nr. 1, § 2 Nr. 3, § 3 Abs. 2 Satz 1
Richtlinie Art. 1 Abs. 1, 2 Buchst. c
2003/98/EG

Titelzeile:

Zum Begriff des Zugangsrechts in § 1 Abs. 2 Nr. 1 IWG

Stichworte:

Informationszugang; Weiterverwendung; Zugangsrecht; Anspruch auf Zugang; Nutzung von Informationen; ausschreibungsbezogene Texte.

Leitsatz:

Ein Zugangsrecht im Sinne des § 1 Abs. 2 Nr. 1 IWG besteht auch an Informationen, die eine öffentliche Stelle von sich aus veröffentlicht hat.

Urteil des 7. Senats vom 14. April 2016 - BVerwG 7 C 12.14

- I. VG Stuttgart vom 12. Juli 2012
Az: VG 4 K 3842/11
- II. VGH Mannheim vom 24. September 2013
Az: VGH 10 S 1695/12



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 7 C 12.14
VGH 10 S 1695/12

Verkündet
am 14. April 2016
(...)
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 14. April 2016
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Nolte,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Schipper und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt, Dr. Keller und Dr. Schemmer

für Recht erkannt:

Das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-
Württemberg vom 24. September 2013 wird aufgehoben.

Die Berufung der Beklagten gegen das Urteil des Verwal-
tungsgerichts Stuttgart vom 12. Juli 2012 wird zurückge-
wiesen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Berufungs- und des Re-
visionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin betreibt ein Internetportal und veröffentlicht dort Bekanntmachungen über die Vergabe öffentlicher Aufträge. Unter Bezugnahme auf das Informationsweiterverwendungsgesetz bat sie die beklagte Gemeinde, ihr deren ausschreibungsbezogene Bekanntmachungen zu übermitteln. Dies lehnte die Beklagte ab. Das Verwaltungsgericht traf die Feststellung, dass die Beklagte verpflichtet ist, der Klägerin die zur öffentlichen Bekanntmachung bestimmten Texte über die Vergabe öffentlicher Aufträge, die sie Dritten zur Weiterverwendung zur Verfügung stellt, in allen angefragten Formaten, die bei der Beklagten vorliegen, unverzüglich zu überlassen. Der Anspruch auf diese Feststellung folge aus § 3 Abs. 1 IWG a.F.

- 2 Auf die hiergegen erhobene Berufung der Beklagten hat der Verwaltungsgerichtshof die Klage abgewiesen. Zwar gehe es der Klägerin um Informationen, die bei der Beklagten im Sinne des § 1 Abs. 1 IWG vorhanden seien, doch sei das Informationsweiterverwendungsgesetz nach seinem § 1 Abs. 2 Nr. 1 nicht anwendbar. Das Gesetz gelte nicht für Informationen, an denen kein Zugangsrecht bestehe. Das sei hier der Fall. Das Informationsweiterverwendungsgesetz begründe keinen eigenständigen Anspruch auf Zugang zu Informationen öffentlicher Stellen. Ein voraussetzungsloses Recht der Klägerin auf Zugang zu den bei der Beklagten vorhandenen Informationen zu Ausschreibungstexten im Vergabewesen gebe es nicht. Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes sei nicht anwendbar; ein Landesinformationsfreiheitsgesetz für Baden-Württemberg bestehe noch nicht. Auch aus Verfassungsrecht oder aus Unionsrecht folge kein Zugangsrecht.

- 3 Zur Begründung ihrer vom Senat zugelassenen Revision trägt die Klägerin im Wesentlichen vor: Die Annahme des Verwaltungsgerichtshofs, an den Informationen bestehe kein Zugangsrecht, treffe schon deswegen nicht zu, weil die Beklagte diese Informationen selbst der Öffentlichkeit zugänglich mache. Das folge aus einer an der Richtlinie 2003/98/EG orientierten Auslegung des § 1 Abs. 2 Nr. 1 IWG. § 2a IWG erlaube nunmehr die Weiterverwendung aller Informationen, die in den Anwendungsbereich des Informationsweiterverwendungsgesetzes fielen. Überdies begründe das mittlerweile in Kraft getretene Landesinformationsfreiheitsgesetz ein Zugangsrecht.

- 4 Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 24. September 2013 aufzuheben und die Berufung der Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 12. Juli 2012 zurückzuweisen.

- 5 Die Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

- 6 Sie verteidigt das angefochtene Urteil. Die seit dessen Erlass erfolgten Änderungen des Informationsweiterverwendungsgesetzes und das Inkrafttreten des Landesinformationsfreiheitsgesetzes änderten nichts daran, dass es für die von der Klägerin begehrte Feststellung keine Rechtsgrundlage gebe.

II

- 7 Die Revision der Klägerin ist begründet. Das Berufungsurteil beruht auf der Verletzung von Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Der Verwaltungsgerichtshof hat den Begriff des "Zugangsrechts" in § 1 Abs. 2 Nr. 1 des Informationsweiterverwendungsgesetzes (IWG) zu eng ausgelegt (1.). Auf der Grundlage der tatsächlichen Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs und der Klarstellung des Begehrens der Klägerin in der mündlichen Verhandlung kann der Senat in der Sache selbst entscheiden (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwGO); die Berufung der Beklagten erweist sich als unbegründet (2.).
- 8 1. Die Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs, das Informationsweiterverwendungsgesetz sei nicht anwendbar, weil an den von der Klägerin begehrten Informationen kein Zugangsrecht bestehe, beruht auf einer unzutreffenden Auslegung des § 1 Abs. 2 Nr. 1 IWG. Ein Zugangsrecht an Informationen im Sinne dieser Vorschrift besteht auch dann, wenn eine öffentliche Stelle Informationen von sich aus veröffentlicht hat.
- 9 a) Das Klagebegehren ist nach der derzeit geltenden Fassung des Gesetzes über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen (Informationsweiterverwendungsgesetz - IWG) vom 13. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2913), geändert durch das Erste Gesetz zur Änderung des Informationsweiterverwendungsgesetzes vom 8. Juli 2015 (BGBl. I S. 1162), zu beurteilen. Im Revisionsverfahren sind Rechtsänderungen, die sich - wie hier - nach Erlass des Berufungsurteils ergeben haben, für die revisionsgerichtliche Entscheidung beachtlich, wenn das Berufungsgericht, entschiede es nunmehr anstelle des Revisionsgerichts, die Rechtsänderung beachten müsste (stRspr, vgl. BVerwG, Urteil vom 1. November 2005 - 1 C 21.04 - BVerwGE 124, 276 <279 f.>). Maß-

geblich für die Entscheidung eines Gerichts sind die Rechtsvorschriften, die sich im Zeitpunkt der Entscheidung für die Beurteilung des Klageantrags Geltung beimessen; dies gilt auch für ein Feststellungsbegehren (vgl. BVerwG, Urteil vom 3. November 1994 - 3 C 17.92 - BVerwGE 97, 79 <81 f.>). Der auf die gegenwärtige und zukünftige Übermittlung von Informationen bezogene Feststellungsantrag ist - mangels anderweitiger Regelungen im Informationsweiterverwendungsgesetz - nach den Normen zu beurteilen, die zum Zeitpunkt der Entscheidung des Senats gelten.

- 10 b) Nach § 1 Abs. 2 Nr. 1 IWG gilt das Informationsweiterverwendungsgesetz nicht für Informationen, an denen kein oder nur ein eingeschränktes Zugangsrecht besteht. Der Verwaltungsgerichtshof hat angenommen, dass ein Zugangsrecht einen Anspruch auf voraussetzungslosen Zugang zu den begehrten Informationen im Sinne eines subjektiv-öffentlichen Rechts erfordert. Damit werden dem Anwendungsbereich des Informationsweiterverwendungsgesetzes zu enge Grenzen gezogen. Er umfasst vielmehr auch solche Informationen, die eine öffentliche Stelle von sich aus veröffentlicht und damit allgemein zugänglich gemacht hat.
- 11 aa) Der Wortlaut des § 1 Abs. 2 Nr. 1 IWG steht einem solchen Verständnis nicht entgegen. Zwar ergibt sich aus der Formulierung des Gesetzes, dass ein Zugangsrecht jedenfalls dann gegeben ist, wenn ein Zugangsanspruch besteht. Denn ein Anspruch ist das Recht, von einem anderen ein Tun oder Unterlassen zu verlangen (vgl. § 194 Abs. 1 BGB). Doch beschränkt der Begriff "Zugangsrecht" den Anwendungsbereich des Gesetzes nicht auf die Fälle eines Zugangsanspruchs, sondern lässt eine Interpretation zu, nach der sich ein Zugangsrecht auch aus weiteren Umständen ergeben kann. Diese Unterscheidung zwischen Recht und Anspruch auf Zugang findet sich im Gesetz selbst, das auch den Begriff des Anspruchs auf Zugang zu Informationen verwendet (§ 1 Abs. 2a IWG).
- 12 bb) Ein derartiges Verständnis des § 1 Abs. 2 Nr. 1 IWG entspricht auch dem in den Materialien niedergelegten Willen des Gesetzgebers. Die Norm hat ihre derzeit geltende Fassung aufgrund eines vom Gesetzgeber gesehenen Klar-

stellungsbedarfs erhalten (vgl. BT-Drs. 18/4614 S. 12). Der Anwendungsbereich des Gesetzes sollte zum einen im Hinblick auf Einschränkungen von Zugangsrechten präzisiert werden; zum anderen soll er sich auf Informationen erstrecken, die von Behörden proaktiv veröffentlicht werden. Damit reagiert das Änderungsgesetz auf den tatsächlichen Befund, dass amtliche Informationen von öffentlichen Stellen bereitgestellt und verbreitet werden (vgl. BT-Drs. 18/4614 S. 9). Vor diesem Hintergrund liefe eine zwingende Anknüpfung des Anwendungsbereichs an einen Zugangsanspruch im Sinne eines subjektiven Rechts der Intention des Gesetzgebers zuwider.

- 13 cc) Das dem Informationsweiterverwendungsgesetz zugrunde liegende Unionsrecht stützt ebenfalls die Annahme, dass ein Zugangsrecht an solchen Informationen besteht, die eine Behörde von sich aus veröffentlicht hat.

- 14 Das Informationsweiterverwendungsgesetz 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 (im Folgenden PSI-RL) (ABl. L 345 S. 90), geändert durch die Richtlinie 2013/37/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Änderung der Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (ABl. L 175 S. 1). Die Richtlinie enthält nach ihrem Art. 1 Abs. 1 einen Mindestbestand an Regeln für die Weiterverwendung und die praktischen Mittel zur Erleichterung der Weiterverwendung vorhandener Dokumente, die im Besitz öffentlicher Stellen der Mitgliedstaaten sind, wobei Dokument im Sinne der Richtlinie jeder Inhalt unabhängig von der Form des Datenträgers ist (Art. 2 Nr. 3 Buchst. a der PSI-RL). Die Richtlinie sollte nach ihrer Ursprungsfassung für Dokumente gelten, die für die Weiterverwendung zugänglich gemacht werden (vgl. den 9. Erwägungsgrund der PSI-RL). Dabei hat der Richtlinienggeber auch Informationen in seine Regelungsabsichten einbezogen, die von öffentlichen Stellen verbreitet, ausgetauscht oder herausgegeben werden (vgl. den 8. und 9. Erwägungsgrund der PSI-RL). Nach der geänderten Fassung der Richtlinie soll den Mitgliedstaaten - noch weitergehend - die Verpflichtung auferlegt werden, alle Dokumente weiterverwendbar zu machen, es sei denn, ein in der Richtlinie vorgesehener Ausnahmegrund - etwa

eine die Zugänglichkeit einschränkende oder ausschließende mitgliedstaatliche Regelung - griffe ein (vgl. den 8. Erwägungsgrund der Richtlinie 2013/37/EU). Dementsprechend stellt Art. 1 Abs. 2 Buchst. c der PSI-RL für die Abgrenzung ihres Anwendungsbereichs darauf ab, ob Dokumente "nach den Zugangsregelungen der Mitgliedstaaten nicht zugänglich sind". Der Vorschrift liegt eine objektiv-rechtliche Sichtweise zugrunde. Es muss nicht notwendig ein Anspruch auf Zugang zu dem betreffenden Dokument bestehen, um den Anwendungsbereich der Richtlinie zu eröffnen; vielmehr reicht es auch aus, wenn das Dokument im Einklang mit den einschlägigen Zugangsregelungen tatsächlich zugänglich gemacht worden ist.

- 15 Die PSI-Richtlinie knüpft mithin an die Verschaffung eines Zugangs zu Informationen durch eine öffentliche Stelle an, ohne dass diesem ein darauf gerichteter Anspruch korrespondieren müsste. Dementsprechend ist der Begriff des Zugangsrechts in § 1 Abs. 2 Nr. 1 IWG dahin auszulegen, dass er ebenfalls seitens der Behörde veröffentlichte Informationen umfasst.
- 16 dd) Nichts anderes folgt aus dem Sinn des Informationsweiterverwendungsgesetzes. Es soll einer unzureichenden Nutzung von Informationen, die durch öffentliche Stellen erzeugt werden, entgegenwirken, deswegen die Weiterverwendung solcher Informationen erleichtern und damit die Erstellung neuer Informationsprodukte und -dienste und einen europäischen Markt hierfür sowie Wirtschaftswachstum und Transparenz fördern (BT-Drs. 16/2453 S. 7, 11; BT-Drs. 18/4614 S. 9). Dieses Förderungsziel kann aber auch und gerade durch die Weiterverwendung derjenigen Daten erreicht werden, die die öffentliche Stelle von sich aus veröffentlicht, wodurch deren wirtschaftliche Nutzung angestoßen und ermöglicht wird.
- 17 c) Das angegriffene Urteil beruht auf diesem Bundesrechtsverstoß (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Das Berufungsurteil ist allein auf die Erwägung gestützt, es fehle an einem Zugangsanspruch der Klägerin. Aufgrund dessen hat das Berufungsgericht unberücksichtigt gelassen, dass die Ausschreibungstexte mit ihrer Publikation in dem dafür von der Beklagten bestimmten Organ für jedermann zugänglich gemacht werden.

- 18 d) Die Frage, ob und in welchem Umfang auch aus dem Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen in Baden-Württemberg (Landesinformationsfreiheitsgesetz - LIFG) vom 17. Dezember 2015 (GBl. S. 1201) ein Zugangsrecht der Klägerin folgt, bedarf keiner Klärung.
- 19 2. Die tatsächlichen Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs reichen aus, um über die Berufung der Beklagten zu entscheiden. Sie ist unbegründet.
- 20 a) Die Klägerin hat ihr Begehren in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat dahingehend präzisiert, dass die begehrten Informationen unmittelbar nach der Veröffentlichung im Staatsanzeiger oder in sonstigen Publikationsorganen zur Verfügung zu stellen sind. Mit diesem Inhalt findet die Feststellung, welche das Verwaltungsgericht ausgesprochen hat, ihre Rechtsgrundlage in § 3 Abs. 2 Satz 1 IWG. Danach sind Informationen in allen angefragten Formaten und Sprachen, in denen sie bei der öffentlichen Stelle vorliegen, zur Weiterverwendung zur Verfügung zu stellen. Diese Voraussetzungen sind erfüllt.
- 21 b) Bei den ausschreibungsbezogenen Texten der Beklagten handelt es sich um Aufzeichnungen (vgl. § 2 Nr. 2 IWG) und folglich um Informationen im Sinne des Gesetzes. Der Klägerin geht es um eine Nutzung dieser Informationen für kommerzielle Zwecke, die über die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe hinausgeht, und damit um eine Weiterverwendung (§ 2 Nr. 3 IWG).
- 22 c) Bei dem Anspruch nach § 3 Abs. 2 Satz 1 IWG, die Informationen zur Verfügung gestellt zu bekommen, handelt es sich nicht um einen Anspruch auf Zugang zu diesen Informationen, den das Informationsweiterverwendungsgesetz nicht begründet (§ 1 Abs. 2a IWG). Vielmehr sind die Informationen zu dem Zeitpunkt, auf den sich das Begehren der Klägerin bezieht, bereits veröffentlicht und daher seitens der Beklagten selbst zugänglich gemacht. Die Pflicht, sie der Klägerin im Anschluss daran zur Verfügung zu stellen, dient lediglich dazu, eine effektive Nutzung der Informationen in Gestalt der Weiterverwendung im Sinne des § 2 Nr. 3 IWG zu gewährleisten.

23 d) Die Beklagte ist verpflichtet, der Klägerin die Informationen nach Maßgabe des § 3 Abs. 2 Satz 1 IWG unverzüglich nach Veröffentlichung im vorgesehenen Publikationsorgan zur Verfügung zu stellen. Das ergibt sich aus der bereits erwähnten Zielsetzung des Informationsweiterverwendungsgesetzes, dass Daten zur Weiterverwendung durch Dritte zur Verfügung stehen, um Wirtschaftswachstum und Transparenz zu fördern (BT-Drs. 18/4614 S. 9). Die Verwirklichung dieses Ziels setzt voraus, dass die Informationen in einer Weise verwendet werden können, die es ermöglicht, die von dem jeweiligen Dritten verfolgten wirtschaftlichen Zwecke zu erreichen. Das in der Nutzung der Ausschreibungsunterlagen liegende wirtschaftliche Potential kann die Klägerin - was auf der Hand liegt - für sich nur dann fruchtbar machen, wenn ihr die Informationen unverzüglich nach der Veröffentlichung in einem Publikationsorgan übermittelt werden. Die Beklagte muss daher den jeweiligen Zeitpunkt der Veröffentlichung so verlässlich ermitteln, dass die Informationen der Klägerin im Anschluss an diese Veröffentlichung unverzüglich zur Verfügung gestellt werden können.

24 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Dr. Nolte

Schipper

Brandt

Dr. Keller

Dr. Schemmer