

Sachgebiet:

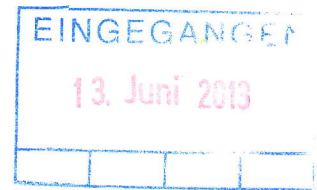
BVerwGE: nein

Informationsfreiheitsrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

BArchG § 2 Abs. 1 Satz 1, §§ 3, 5 Abs. 1  
IFG § 1 Abs. 1 Satz 1



Stichworte:

Bundesarchiv; Nutzungsrecht; Archivgut; Anbietungspflicht; Übergabepflicht;  
Informationszugang; Beschaffungspflicht.

Leitsätze:

1. Archivgut im Sinne des Archivnutzungs- und Einsichtsrechts nach § 5 Abs. 1 BArchG sind nur solche archivwürdige Unterlagen, die im Anschluss an eine Bewertungsentscheidung nach § 3 BArchG an das Bundesarchiv übergeben und von diesem übernommen worden sind.
2. Aus § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG folgt keine Verpflichtung der um Informationszugang angegangenen Behörde zur Beschaffung von Informationen, die sich noch niemals in deren Besitz befunden haben.

Beschluss des 7. Senats vom 27. Mai 2013 - BVerwG 7 B 43.12

- I. VG Koblenz vom 01.02.2012 - Az.: VG 5 K 424/11.KO -
- II. OVG Koblenz vom 17.08.2012 - Az.: OVG 10 A 10244/12 -



# BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

## BESCHLUSS

BVerwG 7 B 43.12  
OVG 10 A 10244/12

In der Verwaltungsstreitsache

der Frau Dr. Gabriele Weber,  
Ostender Straße 9, 13353 Berlin,

Klägerin, Berufungsklägerin  
und Beschwerdeführerin,

- Prozessbevollmächtigte:  
Rechtsanwälte Raphael Thomas,  
Oranienburger Straße 23, 10178 Berlin -

g e g e n

die Bundesrepublik Deutschland,  
vertreten durch den Beauftragten der Bundesregierung für  
Kultur und Medien,  
dieser vertreten durch den Präsidenten des Bundesarchivs,  
Potsdamer Straße 1, 56075 Koblenz,

Beklagte, Berufungsbeklagte  
und Beschwerdegegnerin,

- Prozessbevollmächtigte:  
Rechtsanwälte Redeker, Sellner und Dahs,  
Leipziger Platz 3, 10117 Berlin -

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
am 27. Mai 2013

durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Nolte  
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Krauß und Brandt

beschlossen:

Die Beschwerde der Klägerin gegen die Nichtzulassung  
der Revision im Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rhein-  
land-Pfalz vom 17. August 2012 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwer-  
deverfahren auf 5 000 € festgesetzt.

#### G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin, eine Journalistin und Historikerin, begehrt die Einsicht in Unterla-  
gen, die in Archiven privatrechtlich organisierter Einrichtungen aufbewahrt wer-  
den. Sie befasst sich u.a. mit den Wiedergutmachungszahlungen an Israel. Un-  
terlagen von damals für die Bundesregierung tätigen Personen sollen sich im  
Besitz einer politischen Stiftung bzw. eines Wirtschaftsunternehmens befinden.  
Der von der Klägerin an das Bundesarchiv gerichtete Antrag, diese Unterlagen  
bereitzustellen und ihr Einsicht zu gewähren, wurde nicht verbeschieden. Die  
Untätigkeitsklage blieb ohne Erfolg. Das Oberverwaltungsgericht hat die Beru-  
fung zurückgewiesen: Der Klägerin stehe ein Informationszugangsanspruch aus  
§ 5 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Sicherung und Nutzung von Archivgut  
des Bundes - Bundesarchivgesetz (BArchG) - vom 6. Januar 1988 (BGBl I  
S. 62), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. September 2005 (BGBl I S. 2722),  
nicht zu. Dieser beziehe sich nur auf Archivgut. Zu Archivgut würden Unterla-  
gen aber erst dann, wenn sie vom Bundesarchiv endgültig übernommen wor-  
den seien. Ein Anspruch auf Beschaffung archivwürdiger Unterlagen und nach-  
folgende Bereitstellung zur Einsichtnahme lasse sich dem Bundesarchivgesetz  
nicht entnehmen. Im Übrigen bestehe ein durchsetzbarer Herausgabeanspruch



schon nicht gegenüber nach § 2 BArchG ablieferungspflichtigen öffentlich-rechtlichen Stellen, geschweige denn gegenüber privatrechtlich organisierten Einrichtungen. Ein Anspruch nach § 5 Abs. 8 BArchG scheitere daran, dass sich die Unterlagen nicht in der Verfügungsgewalt einer ablieferungspflichtigen Stelle befänden. Mangels verdrängender Spezialregelung sei nach dem Informationsfreiheitsgesetz zu entscheiden, das eine Verpflichtung zur Beschaffung von Informationen aber nicht kenne. Der Zweck des Gesetzes - Herstellung der Transparenz behördlicher Entscheidungen und eine gleichgewichtige Informationsverteilung - erfordere nur den Zugang zu Informationen, über die die Behörde im Rahmen ihres Entscheidungsprozesses verfüge. Ein Anspruch nach dem Landesmediengesetz bestehe nicht. Des Weiteren gäben weder die Informationsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG noch die Pressefreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ein Recht auf Zugänglichmachung einer Informationsquelle. Schließlich könne die Klägerin ihr Begehren weder auf das Rechtsstaatsprinzip noch auf das Demokratieprinzip stützen.

- 2 Das Oberverwaltungsgericht hat die Revision gegen sein Urteil nicht zugelassen. Hiergegen richtet sich die Beschwerde der Klägerin.

## II

- 3 Die allein auf den Zulassungsgrund der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtsache gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO gestützte Beschwerde hat keinen Erfolg. Die von der Klägerin als rechtsgrundsätzlich bedeutsam aufgeworfenen Fragen sind, soweit nicht bereits in der höchstrichterlichen Rechtsprechung geklärt, jedenfalls mit Hilfe der üblichen Regeln sachgerechter Gesetzesinterpretation ohne Weiteres im Sinne des vom Oberverwaltungsgericht eingenommenen Rechtsstandpunkts zu beantworten, ohne dass es der Durchführung eines Revisionsverfahrens bedürfte (vgl. Beschluss vom 24. August 1999 - BVerwG 4 B 72.99 - BVerwGE 109, 268 <270> = Buchholz 310 § 60 VwGO Nr. 228 S. 14).

4 1. Die Frage:

„Sind Archivgut im Sinne des § 5 BArchG nur solche Unterlagen von bleibendem Wert im Sinne des § 3 BArchG, die von einer ablieferungspflichtigen Stelle an das Bundesarchiv übergeben wurden und sich in dessen Besitz befinden?“

rechtfertigt die Zulassung der Revision nicht. Denn sie lässt sich jedenfalls in ihrem entscheidungserheblichen Gehalt, nämlich ob Archivgut als Gegenstand eines Archivnutzungs- und Einsichtsanspruchs nach § 5 Abs. 1 BArchG nur solche archivwürdigen Unterlagen erfasst, die sich im Besitz des Bundesarchivs befinden, ohne Weiteres im Sinne des Oberverwaltungsgerichts beantworten.

- 5 Eine Legaldefinition des zentralen archivrechtlichen Begriffs des Archivguts enthält das Bundesarchivgesetz nicht; lediglich der allgemeine registrarrechtliche Begriff der Unterlage wird in § 2 Abs. 8 BArchG umschrieben. Der Begriff des Archivguts mag materiell verstanden werden können, wenn es lediglich auf die Archivwürdigkeit der zu archivierenden Unterlagen ankommen soll. Er hat demgegenüber einen (auch) formellen Gehalt, wenn zusätzlich auf die Übergabe der Unterlagen an bzw. deren Übernahme durch das Archiv abgestellt wird (vgl. Schoch/Kloepfer/Garstka, Archivgesetz <ArchG-ProfE>, 2007, § 3 Rn. 9). Jedenfalls soweit es um den Anspruch auf Nutzung von Archivgut nach § 5 Abs. 1 BArchG geht, legt das Bundesarchivgesetz letzteres Begriffsverständnis - im Übrigen in Einklang mit der allgemein anerkannten Begriffsbildung im Archivrecht (siehe hierzu Manegold, Archivrecht, 2002, S. 167) - zugrunde.
- 6 § 2 Abs. 1 Satz 1 BArchG regelt die Entstehung von Archivgut durch Normierung einer Anbietungs- und einer Übergabepflicht. Die ablieferungspflichtigen Stellen sind vorbehaltlich der im Einzelnen geregelten Befreiungstatbestände (insbesondere § 2 Abs. 1 Satz 2, Abs. 6 BArchG) grundsätzlich verpflichtet, alle zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht mehr benötigten Unterlagen dem Bundesarchiv anzubieten. Handelt es sich um Unterlagen von bleibendem Wert im Sinne von § 3 BArchG, so trifft die genannten Stellen die Pflicht zur Übergabe „als Archivgut des Bundes“. Ob die Voraussetzungen der Übergabepflicht vorliegen, entscheidet nach § 3 BArchG das Bundesarchiv im Benehmen mit der anbie-



tenden Stelle. Auf die nähere gesetzliche Ausgestaltung des Anbieters- und Übergabeverfahrens hat der Gesetzgeber mit Ausnahme der Regelungen in § 2 Abs. 4 und 5 BArchG, die „aus Persönlichkeitsschutzrechtlicher oder technischer Sicht zwingend geboten“ seien, bewusst verzichtet (siehe BTDrucks 11/498, S. 8).

- 7 Nach dem in der gesetzlichen Regelung vorgesehenen zweistufigen Verfahren gehen die von den ablieferungspflichtigen Stellen angebotenen Unterlagen erst dann in den Verantwortungsbereich des Bundesarchivs über und werden zu Archivgut umgewidmet, wenn das Bundesarchiv die Unterlagen anhand der Maßstäbe des § 3 BArchG geprüft und im Anschluss daran das Angebot durch die Übernahme der Unterlagen angenommen hat. Die im Gesetz verwendete Formulierung einer Übergabe „als“ Archivgut würde allerdings auch ein Verständnis nicht von vornherein ausschließen, wonach die archivwürdigen Unterlagen bereits vor der Übernahme durch das Bundesarchiv als Archivgut anzusehen sind. Dem steht jedoch bereits das Erfordernis entgegen, dass die Bewertungsentscheidung nach § 3 BArchG vom Bundesarchiv vorzunehmen ist. Dies setzt aber eine vorherige Sichtung voraus, die jedenfalls in aller Regel solange ausscheidet, als die Unterlagen dem Bundesarchiv noch nicht vorliegen. Der Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung liegt ersichtlich ebenfalls die Vorstellung zugrunde, dass die Unterlagen von bleibendem Wert, die der Übergabepflicht unterliegen, erst mit der Übergabe zu Archivgut werden (siehe BTDrucks 11/498, S. 8). Das wird durch die Vorschrift des § 2 Abs. 5 BArchG bestätigt. Nach § 2 Abs. 5 Satz 1 BArchG sind bei gleichförmigen Unterlagen, denen bleibender Wert nach § 3 BArchG zukommt, Art und Umfang der dem Archiv zu übergebenden Unterlagen durch Vereinbarung mit der ablieferungspflichtigen Stelle vorab im Grundsatz festzulegen. Auch die so umschriebenen Unterlagen bedürfen nach § 2 Abs. 5 Satz 3 BArchG indessen noch der Übernahme durch das Bundesarchiv. Ungeachtet der Einstufung nach § 3 BArchG handelt es sich zuvor lediglich um potenzielles Archivgut (siehe BTDrucks 11/498, S. 9 f. <zu § 2 Abs. 4 BArchG-E>). Schließlich legt auch die mit Verabschiedung des Informationsfreiheitsgesetzes eingefügte Bestimmung des § 5 Abs. 4 Satz 2 BArchG nahe, dass die Übergabe an das Bundesarchiv die entscheidende rechtliche Zäsur für die Einordnung der Unterlagen ist. Denn

daraus folgt, dass vor der Übergabe des - damit entstehenden - Archivguts an das Bundesarchiv der Zugang zu den Informationen allein vom Informationsfreiheitsgesetz und nicht vom Archivrecht geregelt wird (vgl. Schoch, IFG, 2009, § 13 Rn. 18, 21).

- 8 Ob gleichwohl rechtliche Zusammenhänge vorstellbar sind, in denen von einem materiellen Begriff des Archivguts auszugehen ist, kann hier dahinstehen. Beim Einsichtsrecht nach § 5 Abs. 1 BArchG ist das nach dem Regelungszusammenhang allerdings ausgeschlossen. Das Bundesarchiv kann Einsicht nur in solche Unterlagen gewähren, die ihm vorliegen. Wollte man im Sinne eines materiellen Begriffs des Archivguts über den tatsächlich vorhandenen Bestand hinausgehen, müsste das Bundesarchiv zunächst die rechtliche Möglichkeit haben, auf solche Unterlagen, die sich noch im Besitz der ablieferungspflichtigen Stellen oder sonstiger Dritter befinden, zuzugreifen, um sie anschließend dem Nutzungsberechtigten zur Verfügung zu stellen. Eine solche Bestimmung findet sich indessen weder im Bundesarchivgesetz, noch sind sonstige Vorschriften ersichtlich, die insbesondere gegenüber - wie hier - privaten Dritten eine den rechtsstaatlichen Anforderungen genügende Ermächtigungsgrundlage für ein Herausgabeverlangen bilden könnten (siehe Schoch/Kloepfer/Garstka, a.a.O. § 7 Rn. 2 f. und § 10 Rn. 7).
  
- 9 Dem Umstand, dass selbst gegenüber ablieferungspflichtigen Stellen im Sinne von § 2 Abs. 1 BArchG anlässlich eines gegen das Bundesarchiv gerichteten Nutzungsanspruchs ein Herausgabeverlangen in Bezug auf archivwürdige Unterlagen jedenfalls rechtlich nicht durchgesetzt werden kann, soll ersichtlich die Regelung des § 5 Abs. 8 BArchG Rechnung tragen. Sie räumt nach Ablauf der Schutzfrist von 30 Jahren ein Zugangsrecht gegenüber der ablieferungspflichtigen Stelle ein. Diese Regelung wäre indessen weithin überflüssig, wenn der Zugangsanspruch mittels einer Beschaffungspflicht über das Bundesarchiv durchgesetzt werden könnte. Vielmehr soll mit dieser Regelung auch bezweckt werden, dass die ablieferungspflichtigen Stellen ihre Unterlagen dem Bundesarchiv auch tatsächlich übergeben (Becker/Oldenhage, Bundesarchivgesetz, 2006, § 5 Rn. 126; Manegold, a.a.O. S. 209 f.).



10 2. Mit der Frage:

„Beschränkt sich der Anspruch aus § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG auf bei den Behörden des Bundes vorhandene amtliche Informationen oder begründet er eine Beschaffungspflicht von amtlichen Informationen?“

wird ebenso wenig ein Klärungsbedarf aufgezeigt, der die Durchführung eines Revisionsverfahrens erfordert. Auf der Grundlage der Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts, das die Anwendbarkeit des Informationsfreiheitsgesetzes jedenfalls unterstellt hat, ist die Frage allerdings nur insoweit entscheidungserheblich, als es um die Beschaffung von Informationen geht, die sich noch niemals im Besitz der um Gewährung von Informationszugang angegangenen Behörde befunden haben. Demgegenüber geht es im vorliegenden Verfahren weder um die Wiederbeschaffung von Informationen, die bei der Behörde angefallen waren, noch steht hier der Versuch einer bewussten Vereitelung eines Zugangsanspruchs durch Abgabe von Unterlagen nach Eingang des Antrags zur Entscheidung (siehe hierzu OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 31. Mai 2011 - OVG 12 N 20/10 - juris Rn. 13, sowie BFH, Beschluss vom 16. Mai 2000 - VII B 200/98 - BFHE 192, 8 = <juris Rn. 14>).

- 11 Im Gegensatz zu anderen Normen des Informationsfreiheitsrechts (siehe etwa - mit im Einzelnen unterschiedlichen Formulierungen - § 4 Abs. 1 Umweltinformationsgesetz <UIG> 1994, § 3 Abs. 1 i.V.m. § 2 Abs. 4 UIG 2004, § 1 Abs. 1 Satz 1 Gesetz zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation <VIG>) beschränkt § 1 Abs. 1 Satz 1 Informationsfreiheitsgesetz (IFG) den Zugangsanspruch zwar nicht ausdrücklich auf Informationen, die bei der informationspflichtigen Stelle vorhanden sind. Das lässt aber nicht den Schluss zu, dass das Gesetz einen Zugangsanspruch ohne Rücksicht darauf einräumen will, wo sich die Unterlagen mit den begehrten Informationen befinden (zur Beschränkung des Anspruchsgegenstands auf vorhandene Informationen unter Ablehnung einer Beschaffungspflicht vgl. Schoch, a.a.O. § 1 Rn. 29 ff.; Rossi, IFG, 2006, § 2 Rn. 11 ff.; Scheel, in: Berger/Roth/Scheel, IFG, 2006, § 2 Rn. 24; Fetzer, in: Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, § 2 IFG Bund Rn. 14; Sitsen, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, 2009, S. 150 ff.; siehe auch



Jastrow/Schlatmann, IFG, 2006, § 2 Rn. 10 f.). Denn die Gewährung eines Zugangs zu Informationen setzt jedenfalls voraus, dass die Anspruchsverpflichtete selbst tatsächlich Zugriff auf die Informationen hat. Müsste sich die informationspflichtige Stelle diesen Zugriff erst verschaffen, bedürfte es hierfür wiederum einer Rechtsgrundlage, um gegenüber Behörden und Privaten, die im Besitz der Information sind, ein Herausgabeverlangen durchsetzen zu können. Wie im Archivrecht fehlt diese auch im Informationsfreiheitsgesetz.

12 3. Schließlich ist die Frage:

„Gewähren Art. 5 Abs. 1 GG und/oder Art. 20 GG einen Anspruch auf Aktenbeschaffung und -einsicht?“

in der höchstrichterlichen Rechtsprechung hinreichend geklärt.

13 Die Informationsfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 GG, die den Zugang zu aus allgemein zugänglichen Quellen stammenden Informationen schützt, gibt keinen verfassungsunmittelbaren Zugang zu amtlichen Informationen. Vielmehr kann der Staat im Rahmen seiner Aufgaben und Befugnisse Art und Umfang, in dem er Informationsquellen allgemein zugänglich macht, festlegen (vgl. BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2001 - 1 BvR 2623/95 u.a. - BVerfGE 103, 44 <60 f.>). Insoweit ist das Grundrecht auf Ausgestaltung durch den Gesetzgeber angewiesen (Beschluss vom 18. Juli 2011 - BVerwG 7 B 14.11 - Buchholz 400 IFG Nr. 5 Rn. 9). Dabei hat der Gesetzgeber den Bezug zum Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG zu beachten, der als eine der Komponenten für die Informationsfreiheit wesensbestimmend ist (BVerfG, Beschluss vom 3. Oktober 1969 - 1 BvR 46/65 - BVerfGE 27, 71 <81 f.>). Dem ist er bei der Verabschiedung des Informationsfreiheitsgesetzes gerecht geworden, bei der er insbesondere auf die Bedeutung des Gesetzes für die demokratische Meinungs- und Willensbildung hingewiesen hat (BTDrucks 15/4493, S. 6). Diese Leitlinie für die Ausgestaltung der Informationsfreiheit gebietet es allerdings nicht, dass ein Anspruch auf Beschaffung von Akten bei Dritten eingeräumt werde müsste.

- 14 Aus dem Grundrecht der Pressefreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgt hinsichtlich der Eröffnung einer Informationsquelle nichts anderes (vgl. BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2001 a.a.O. <59 f.>). Auch wenn sich pressespezifische Auskunftspflichten der Bundesbehörden wegen der diesbezüglichen Untätigkeit des Bundesgesetzgebers unmittelbar aus der Verfassung ergeben können, beschränkt sich der insoweit gewährleistete Informationszugang auf die bei der informationspflichtigen Stelle tatsächlich vorhandenen Informationen; eine Informationsbeschaffungspflicht gibt es nicht (Urteil vom 20. Februar 2013 - BVerwG 6 A 2.12 - Rn. 27 ff., 30).
- 15 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung folgt aus § 47 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 i.V.m. § 52 Abs. 2 GKG.

Dr. Nolte

Krauß

Brandt