

Keine Informationspflicht des Bundespräsidenten über Glückwunschtelegramme an den Iran

stud. iur. Sophia Mustafoska

BVerwG, Urt. v. 9.11.2023 – 10 C 4/22

§ 1 Abs. 1 IFG; Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG; Art. 10 EMRK

Sachverhalt (vereinfacht und gekürzt)

Anlässlich des Nationalfeiertages des Iran hat Bundespräsident S ein Glückwunschsreiben an den Staatspräsidenten der islamischen Republik Iran übermittelt. J ist Ressortleiter eines Nachrichtenmagazins und hat im Rahmen seiner Recherchen von diesem Glückwunschsreiben erfahren. J begehrt deshalb auf Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes Zugang zu etwaigen Glückwunschtelegrammen des Bundespräsidenten an den Staatspräsidenten des Iran, jeweils anlässlich des Nationalfeiertages seit 1994 sowie zu den zugehörigen Verwaltungsvorgängen und Aktenvermerken. Der Antrag wurde mit der Begründung zurückgewiesen, dass das Bundespräsidialamt keine informationspflichtige Behörde i. S. d. § 1 Abs. 1 IFG sei. Auf Widerspruch des J erging ein entsprechender Widerspruchsbescheid. J hat fristgerecht Klage gegen die Bundesrepublik Deutschland vor dem Verwaltungsgericht Berlin erhoben.

Hat die Klage des J Erfolg?

§ 4 BlnPrG

Informationsrecht der Presse

Die Behörden sind verpflichtet, den Vertretern der Presse, die sich als solche ausweisen, zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe Auskünfte zu erteilen.

Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG)

§ 1 Grundsatz

(1) Jeder hat nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Für sonstige Bundesorgane und -einrichtungen gilt dieses Gesetz, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Einer Behörde im Sinne dieser Vorschrift steht eine natürliche Person oder juristische Person des Privatrechts gleich, soweit eine Behörde sich dieser Person zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient.

(2) Die Behörde kann Auskunft erteilen, Akteneinsicht gewähren oder Informationen in sonstiger Weise zur Verfügung stellen. Begehrt der Antragsteller eine bestimmte Art des Informationszugangs, so darf dieser nur aus wichtigem Grund auf andere Art gewährt werden. Als wichtiger Grund gilt insbesondere ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand.

(3) Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen gehen mit Ausnahme des § 29 des Verwaltungsverfahrensgesetzes und des § 25 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch vor.

§ 7 Antrag und Verfahren

Über den Antrag auf Informationszugang entscheidet die Behörde, die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist. Im Fall des § 1 Abs. 1 Satz 3 ist der Antrag an die Behörde zu richten, die sich der natürlichen oder juristischen Person des Privatrechts zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient. Betrifft der Antrag Daten Dritter im Sinne von § 5 Abs. 1 und 2 oder § 6, muss er begründet werden. Bei gleichförmigen Anträgen von mehr als 50 Personen gelten die §§ 17 bis 19 des Verwaltungsverfahrensgesetzes entsprechend.

EINORDNUNG

Der Iran gerät aktuell zunehmend in den internationalen Fokus. Nicht nur die Proteste im Iran gegen die Unterdrückung und Diskriminierung von Frauen haben die Aufmerksamkeit der Welt auf die Situation im Land gelenkt. Auch der dem Iran zugeschriebene Angriff auf Israel führte zu einer verstärkten Kritik an der Politik und den Handlungen des Irans. Inmitten dieser politischen Spannungen ist auch interessant, wie Deutschland die Beziehungen zum Iran weiter pflegt. Bis 2020 hat der Bundespräsident Glückwunschtelegramme anlässlich des Jahrestags der islamischen Revolution an die iranische Führung übersandt. Der genaue Inhalt der Schreiben blieb jedoch im Verborgenen. Ein Journalist hat daraufhin beim Bundespräsidialamt Einsicht in alle Gruß- und Glückwunschschriften des Bundespräsidenten an die Islamische Republik Iran zum Nationalfeiertag beantragt. Darüber hinaus begehrte er Informationen zu den entsprechenden Verwaltungsvorgängen und Aktenvermerken, insbesondere aus dem Grund, dass die Schreiben „zugleich im Namen des deutschen Volkes“ übermittelt worden seien. Dabei verwies er auf das Informationsfreiheitsgesetz, wonach gegenüber den Bundesbehörden ein Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen bestehen kann. Die auf Informationszugang gerichtete Klage war indes schon in den Vorinstanzen ohne Erfolg geblieben.

LEITSÄTZE

1. Präsidientielle Akte des Bundespräsidenten und ihre Vorbereitung sind nicht vom Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes umfasst.

2. Die Übermittlung eines Glückwunschschriftens an ein ausländisches Staatsoberhaupt ist ein präsidienteller Akt, den der Bundespräsident in seiner Funktion als Staatsoberhaupt in Ausübung seiner allgemeinen Repräsentations- und Integrationsaufgaben wahrnimmt, die ihm über die von der Verfassung ausdrücklich zugewiesenen Befugnisse hinaus zukommen.

GUTACHTERLICHE LÖSUNG

A. Erfolgsaussichten der Klage

I. Sachentscheidungsvoraussetzungen

1. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs

- a) § 4 Abs. 1 LPrG Bln
- b) § 1 S. 1 IFG
- c) Zwischenergebnis

2. Zuständigkeit

3. Statthafte Klageart

- a) Verwaltungsakt-Qualität des begehrten Handelns

- b) Klagehäufung, § 44 VwGO

4. Klagebefugnis, § 42 Abs. 2 VwGO

5. Vorverfahren, §§ 68 ff. VwGO

6. Klagefrist, § 74 VwGO

7. Beteiligten-/Prozessfähigkeit

8. Zwischenergebnis

II. Begründetheit

1. Rechts-/Anspruchsgrundlage

- a) Anwendungsbereich § 1 Abs. 1 IFG

- aa) Organisatorischer Behördenbegriff

- bb) Funktionaler Behördenbegriff

- (1) Verwaltungsaufgabe

- (2) Vorbereitung präsidienteller Akte des Bundespräsidenten

- (3) Zwischenergebnis

- cc) Zwischenergebnis

- b) Zwischenergebnis

2. Zwischenergebnis

III. Zwischenergebnis

B. Ergebnis

A. Erfolgsaussichten der Klage

Die Klage des J vor dem Verwaltungsgericht hat Aussicht auf Erfolg, wenn sie zulässig und soweit sie begründet ist.

I. Sachentscheidungsvoraussetzungen

Die Sachentscheidungsvoraussetzungen müssten vorliegen.

1. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs

Mangels auf- oder abdrängender Sonderzuweisung richtet sich die Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges nach § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO. Demnach müsste eine öffentlich-rechtliche Vorschrift anwendbar sein, durch die ein Hoheitsträger einseitig berechtigt oder verpflichtet wird. Bezugspunkt ist dabei die Rechtsgrundlage, auf deren Grundlage das Verwaltungshandeln ergehen könnte.

a) § 4 Abs. 1 LPrG Bln

Als Rechtsgrundlage kommt § 4 Abs. 1 LPrG Bln in Betracht. Demnach sind die Behörden verpflichtet, den Pressevertretern zur Erfüllung ihrer Aufgaben Auskünfte zu erteilen. Allerdings kann das Landesrecht nur Landesbehörden berechtigen. Hier handelt es sich indes um eine Bundesbe-

hörde. Diese Rechtsgrundlage scheidet somit aus.

b) § 1 Abs. 1 S. 1 IFG

Die Rechtsgrundlage könnte sich aus § 1 Abs. 1 S. 1 IFG ergeben. Demnach sind Bundesbehörden gegenüber jedermann verpflichtet, Zugang zu Informationen zu ermöglichen. Bundesgesetze können zwar auch Landesbehörden verpflichten.¹ Das IFG bezieht sich indes nur auf Bundesbehörden. Damit liegt eine streitentscheidende Norm vor, durch die ein Hoheitsträger verpflichtet wird.

c) Zwischenergebnis

Der Verwaltungsrechtsweg ist eröffnet

2. Zuständigkeit

Nach § 45 VwGO ist das Verwaltungsgericht sachlich zuständig. Die örtliche Zuständigkeit bemisst sich bei Klagen gegen Bundesbehörden nach deren Sitz. Sitz des Bundespräsidenten ist Berlin. Somit ist das Verwaltungsgericht in Berlin auch örtlich zuständig.

3. Statthafte Klageart

Die statthafte Klageart richtet sich nach dem Klagebegehren, § 88 VwGO. Hier begehrt J die Bekanntgabe der Informationen über die Glückwunschtelegramme des Bundespräsidenten. Statthaft könnte eine Verpflichtungsklage sein. Dafür müsste nach § 42 Abs. 2 Alt. 2 VwGO der Kläger die Verurteilung zum Erlass eines Verwaltungsaktes erstreben.

a) Verwaltungsakt-Qualität des begehrten Handelns

Fraglich ist, ob es sich bei dem begehrten Handeln um einen Verwaltungsakt handelt. Dafür müsste es sich um einen auf Außenwirkung gerichteten behördlichen Rechtsakt zur Regelung eines Einzelfalls handeln, § 35 S. 1 VwVfG. Die Bekanntgabe von Informationen ist zunächst ein schlichtes Verwaltungshandeln und weist keinen Regelungscharakter auf. Derartige Wissenserklärungen sind nicht darauf ausgelegt, einseitig eine Rechtsänderung zu bewirken. Allerdings geht der Informationsbekanntgabe eine Entscheidung vor, bei der es sich um eine verbindliche Regelung über die Anspruchsbegründung im Einzelfall handelt. Somit läge ein Verwaltungsakt vor, vgl. § 7 Abs. 1 IFG. Insofern handelt es sich um ein zweistufiges Rechtsverhältnis. Zunächst bedarf es einer Entscheidung (des VA), die durch die Informationsbekanntgabe (das schlichte Verwaltungs-

handeln) erfüllt wird. In diesem Fall wird in der ersten Stufe einer Verpflichtungsklage stattgegeben. Nach Erlass der Entscheidung durch die Behörde besteht sodann ein Anspruch auf Informationsbekanntgabe durch schlichtes Verwaltungshandeln. Somit ist zunächst eine Verpflichtungsklage statthaft.

b) Klagehäufung, § 44 VwGO

Die beiden Klagebegehren könnten in einer Klagehäufung zusammen verfolgt werden. Allerdings scheidet eine Klagehäufung in Leistungsfällen aus. In solchen Fällen läge sonst ein unzulässiger Eingriff in die Gewaltenteilung vor. Bei einer gleichzeitigen Entscheidung würde sich das Verwaltungsgericht über die Kompetenz der verurteilten Behörde hinwegsetzen, wenn der Verwaltungsakt im Zuge des Verpflichtungsurteils erlassen wird. Somit ist eine Klagehäufung nicht möglich.²

Hinweis:

Etwas anderes ergibt sich, wenn es in der ersten Stufe um eine Anfechtungsklage und in der zweiten Stufe um eine Leistungsklage geht. Dann lassen sich nach §§ 113 Abs. 4, 113 Abs. 1 S. 2 VwGO die beiden Stufen verbinden, weil es in Abwehrfällen in der ersten Stufe mit der Anfechtung durch das Gestaltungsurteil, § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO, schon zu einer Durchbrechung der Gewaltenteilung gekommen ist. Das Gericht kann dann auch über die Folgen entscheiden.

4. Klagebefugnis, § 42 Abs. 2 VwGO

J müsste auch klagebefugt sein. Das wäre der Fall, wenn er geltend macht, durch das Unterlassen der Informationsvermittlung in seinen Rechten verletzt zu sein, § 42 Abs. 2 VwGO. Das subjektive Recht leitet sich aus §§ 1 Abs. 1, 7 IFG ab, welche einen Anspruch begründen. Somit ist J klagebefugt.

5. Vorverfahren, §§ 68 ff. VwGO

In der Regel entfällt das Erfordernis des Vorverfahrens bei Klagen gegen oberste Bundes- oder Landesbehörden, § 68 Abs. 1, S. 2 Nr. 1, Abs. 2 VwGO, sofern das Gesetz keine andere Bestimmung vorsieht. Nach § 9 Abs. 4 IFG muss indes ein Vorverfahren durchgeführt werden. Ein solches hat

¹ Vgl. Art. 83 ff. GG.

² Zu den sog. Stufenklagen s. Hufen, Verwaltungsprozessrecht, 11. Aufl. 2018, § 13 Rn. 13.

hier stattgefunden.

6. Klagefrist, § 74 VwGO

Die Klagefrist wurde eingehalten.

7. Beteiligten-/Prozessfähigkeit

J als Kläger ist gem. § 61 Nr. 1 VwGO beteiligten- und gem. § 63 Nr. 1 VwGO prozessfähig. Die Bundesrepublik Deutschland als beklagte juristische Person ist gem. § 61 Nr. 1, 2. Alt. VwGO beteiligten- und gem. § 62 Abs. 3 VwGO prozessfähig, vertreten durch den Bundespräsidenten.

8. Zwischenergebnis

Die Sachentscheidungsvoraussetzungen liegen vor.

II. Begründetheit

Das Verwaltungsgericht verpflichtet den Bundespräsidenten zur Informationsbekanntgabe, wenn die Klage begründet ist. Dies ist der Fall, wenn die Ablehnung rechtswidrig ist, der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt ist und die Sache spruchreif ist, § 113 Abs. 5 S. 1 VwGO. Voraussetzung dafür ist, dass dem Kläger der Anspruch zusteht.

1. Rechts-/Anspruchsgrundlage

Als Rechts- und Anspruchsgrundlage kommt § 1 Abs. 1 S. 1 i. V. m. § 7 Abs. 1 S. 1 IFG in Betracht.

a) Anwendungsbereich § 1 Abs. 1 IFG

Der Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 IFG müsste eröffnet sein. Gem. § 1 Abs. 1 S. 1 IFG hat jeder nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Für sonstige Bundesorgane und Bundeseinrichtungen gilt das Gesetz, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen (§ 1 Abs. 2 S. 2 IFG). Der Gesetzgeber legt in § 1 IFG die grundsätzliche Zugänglichkeit von staatlichen Vorgängen und damit zugleich deren Öffnung als Informationsquelle fest, so dass in diesem Umfang der Schutzbereich der Informationsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG eröffnet wird.³

aa) Organisatorischer Behördenbegriff

Bei dem Bundespräsidialamt könnte es sich um eine Behörde im organisationsrechtlichen Sinne handeln. Unter einer Behörde im organisatorischen Sinn wird eine „in den Organismus der Staatsverwaltung eingeordnete, organisatorische Einheit von Personen und sächlichen Mitteln, die mit einer gewissen Selbstständigkeit ausgestattet sind“ verstanden.⁴ Dies ist unabhängig davon, ob es sich um Stellen des Bundes oder der Länder oder unterstaatlicher juristischer Personen des öffentlichen Rechts handelt. Der Bundespräsident ist als Teil der Exekutive organisatorisch als Behörde des Bundes anzusehen und ist dabei „oberste“ Bundesbehörde, weil seine Aufgaben im Grundgesetz geregelt sind.⁵ Somit handelt es sich bei dem Bundespräsidialamt um eine Behörde im organisationsrechtlichen Sinne.

bb) Funktioneller Behördenbegriff

Fraglich ist, ob Behörden im organisationsrechtlichen Sinne in den Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 IFG fallen. Der Behördenbegriff des § 1 Abs. 1 S. 1 IFG ist funktioneller Natur.⁶ Der funktionale Behördenbegriff umfasst jede Stelle im Sinne einer eigenständigen Organisationseinheit, die öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnimmt.⁷ Der Anwendungsbereich des IFG bezieht sich daher lediglich auf die materielle Verwaltungstätigkeit der Behörden und sonstigen Stellen des Bundes.⁸

Hinweis:

So kann auch der Bundestagspräsident als Behörde handeln, obwohl er organisatorisch zur Legislative gehört, wenn er im Einzelfall verwaltend tätig wird, wie z.B. bei der Ausübung der Polizeigewalt (Art. 40 Abs. 2 S. 1 GG). Die mandatsbezogene Unterstützung von Abgeordneten durch Zuarbeiten des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages wurde ebenso durch die Rechtsprechung als materielle Verwaltungstätigkeit dem Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 IFG unterstellt.⁹

(1) Verwaltungsaufgabe

Bei dem Glückwunschs Schreiben müsste es sich um die Wahrnehmung einer öffentlich-rechtlichen Verwaltungsaufgabe handeln. Diese bestimmt sich nach materiellen

³ BVerfGE 145, 365, Rn. 20; BVerwG, NVwZ 2023, 1755.

⁴ BVerfGE 10, 20 (48).

⁵ Schoch in: Schoch/Schneider, 4. EL November 2023, VwVfG § 1 Rn. 24.

⁶ BVerwG, Urt. v. 9.11.2023 – 10 C 4/22; Schoch, Informationsfreiheitsgesetz Kommentar, 2. Aufl. 2016, § 1 Rn. 115.

⁷ BVerwGE 141, 311.

⁸ Vgl. BVerwGE 152, 241 Rn. 15.

⁹ BVerwGE 152, 241 Rn. 18.

Kriterien in negativer Abgrenzung zu den anderen Staatsfunktionen.¹⁰

Entscheidend für die Auslegung des Begriffs der öffentlich-rechtlichen Verwaltungsaufgaben ist das Regelungsziel des Informationsfreiheitsgesetzes, welches sich aus den Gesetzesmaterialien entnehmen lässt.¹¹ In der Begründung der in § 1 Abs. 1 S. 2 IFG genannten Staatsfunktionen werden die Tätigkeitsbereiche umschrieben, auf die das Informationsfreiheitsgesetz sich nicht erstreckt.¹² Aufgrund der strikten Akzessorietät der Aufgaben des Amtes zu denjenigen des Bundespräsidenten ist das Bundespräsidialamt nur insoweit informationspflichtig, als dies auch für den Bundespräsidenten anzunehmen ist.¹³ Schon die Vorbereitung präsidentieller Akte des Bundespräsidenten fällt demnach nicht unter das IFG.¹⁴

(2) Vorbereitung präsidentieller Akte des Bundespräsidenten

Fraglich ist, ob es sich um eine solche handelt. Ein präsidentieller Akt ist die Wahrnehmung der allgemeinen Repräsentations- und Integrationsaufgaben durch das Staatsoberhaupt, die ihm über die von der Verfassung ausdrücklich zugewiesenen Befugnisse hinaus zukommen.¹⁵ Die Ausgestaltung der ungeschriebenen Verfassungsaufgaben der Repräsentation und Integration obliegt dabei dem Amtsinhaber grundsätzlich selbst.¹⁶ Durch das Glückwunschsreiben repräsentiert der Bundespräsident den Staat und das Volk nach außen und verkörpert die Einheit des Staates. Somit liegt ein präsidentieller Akt des Bundespräsidenten vor.

(3) Zwischenergebnis

Bei dem Glückwunschsreiben handelt es sich nicht um eine Verwaltungsaufgabe, sondern um die Vorbereitung präsidentieller Akte.

cc) Zwischenergebnis

Bei dem Bundespräsidialamt handelt es sich um eine Behörde im organisationsrechtlichen Sinne.

b) Zwischenergebnis

Der Anwendungsbereich von § 1 Abs. 1 S. 1 ist nicht eröffnet.

2. Zwischenergebnis

Die Rechtsgrundlage des § 1 Abs. 1 S. 1 i. V. m. § 7 Abs. 1 S. 1 IFG ist nicht einschlägig.

III. Zwischenergebnis

Die Klage des J ist unbegründet.

B. Ergebnis

Die Klage des J hat keine Aussicht auf Erfolg.

FAZIT

Die Entscheidung steht und fällt mit dem Begriff des präsidentiellen Akts. Generell begegnet man diesem Begriff jedoch kaum. Zwar findet er sich in den Gesetzesmaterialien des IFG¹⁷ und einigen verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen, die sich auf eben diese beziehen, wieder. Doch außerhalb dessen findet der Begriff keine Anwendung. Es scheint, als gebe es ihn nur, um den Bundespräsidenten und das Bundespräsidialamt vom Informationszugangsanspruch auszuschließen.¹⁸ Es bleibt aber fraglich, mit welcher Argumentation das Gericht begründet, warum die Bürger*innen nichts vom Inhalt des Glückwunschsreibens erfahren dürfen. Der Informationszugangsanspruch dient der Herstellung demokratischer Öffentlichkeit und folglich der Machtkontrolle.¹⁹ Gerade in Anbetracht dessen, dass der Bundespräsident ungeschriebene Verfassungsaufgaben wahrnimmt, die keinen Schranken unterliegen, erscheint ein Zugang zum Schreiben daher sinnvoll. Allerdings sind die einfachgesetzlich geregelten Informationszugangsansprüche nicht grundrechtlich fundiert.²⁰ Demnach würde wohl eine Verfassungsbeschwerde keinen Erfolg haben. Auch die Funktion der Journalisten als „public watchdog“²¹ führt nicht dazu, dass der Behördenbegriff des IFG hins. Art. 10 I EMRK erweiternd ausgelegt wird.

¹⁰ Vgl. BVerwGE 141, 122 Rn. 13.

¹¹ Vgl. BVerwGE 141, 122 Rn. 19.

¹² BVerwGE 152, 241 Rn. 15; BVerwG, Urt. v. 9.11.2023 – 10 C 4/22.

¹³ Schoch, IFG (Fn. 6), § 1 Rn. 138, 191.

¹⁴ BT-Drs. 15/4493, 8; BVerwG, Urt. v. 9.11.2023 – 10 C 4/22.

¹⁵ vgl. BVerfGE 136, 277 Rn. 94.

¹⁶ BVerfGE 136, 323 Rn. 25.

¹⁷ BT-Drs. 15/4493.

¹⁸ Heinemann, NVwZ 2024, 507, Anm. zu BVerwG, Urt. v. 9.11.2023 – 10 C 4/22.

¹⁹ Schoch, IFG (Fn. 6), Einl. Rn. 7–9.

²⁰ BVerwGE 151, 348 Rn. 29.

²¹ EGMR, 19.10.2021, Saure vs. Germany, NVwZ 2022, 533 Rn. 35, 38.