



6. August 2015

**Gutachten zur Frage von Auskunftsansprüchen nach dem IFG zur
Vergabe von Hausausweisen**

**erstattet im Auftrag der CDU/CSU-Fraktion
im Deutschen Bundestag**

I. Sachverhalt und Gutachtauftrag

Durch Urteil vom 18. Juni 2015 hat das Verwaltungsgericht Berlin

- VG Berlin, Az. 2 K 176.14 -

in der Verwaltungsstreitsache Parlatmentwatch e.V. gegen die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch den Deutschen Bundestag, Verwaltung, entschieden, dass dem Kläger sowohl Auskunft über die Anzahl der Hausausweise, die aufgrund der Zeichnung und Befürwortung eines Parlamentarischen Geschäftsführers einer Bundestagsfraktion als auch über die Namen der Verbände, an deren Vertreter aufgrund der Zeichnung und Befürwortung eines Parlamentarischen Geschäftsführers einer Bundestagsfraktion ein oder mehrere Hausausweise ausgegeben wurden, zu erteilen ist.

Dabei ist das Gericht der Argumentation der Beklagten, die Zeichnung von Anträgen durch die Parlamentarischen Geschäftsführer sei eine parlamentarische Angelegenheit, betreffe mandatsbezogene Informationen und gestatte Rückschlüsse auf natürliche Personen, nicht gefolgt; vielmehr handele es sich bei der Ausgabe von Hausausweisen um eine Verwaltungstätigkeit des Deutschen Bundestages. Zudem sei auch die Freiheit des Abgeordnetenmandats nicht betroffen. Die Zahl der vergebenen Hausausweise und die Liste mit den Na-

105.
men der Verbände ließen keine Rückschlüsse zu, welcher Parlamentarische Geschäftsführer welcher Fraktion für welchen Verband gezeichnet habe. Auch ein Rückschluss auf die Namen einzelner Abgeordneter oder Vertreter der Verbände sei nicht wahrscheinlich.

Das Urteil fügt sich in eine Reihe jüngerer Entscheidungen der Verwaltungsgerichte ein, die eine insgesamt informationsfreundliche Tendenz erkennen lassen.

- vgl. nur BVerwG, NVwZ 2015, 669 ff.; NVwZ 2015, 675 (Ls.); zuletzt BVerwG, Urt. vom 25.6.2015, Az.: 7 C 1.14 und 7 C 2.14 -

Insgesamt ist die Entscheidung ein weiteres Indiz dafür, dass der Kreis der Anspruchsverpflichteten nach dem IFG, einem Gesetz, das ausweislich seiner Begründung

- Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG), BT-Drs. 15/4493 vom 14.12.2004, S. 6 -

im Dienst der Transparenz staatlichen Handelns steht, möglichst weit zu interpretieren ist, um so eine Verbesserung der Informationszugangsrechte der Bürger zur Stärkung demokratischer Beteiligungsrechte zu bewirken.

- so Schoch, NVwZ 2015, 1 (4) -

Allerdings wirft die Entscheidung des Verwaltungsgerichts Berlin einige grundsätzliche Fragen auf. So sieht das Gericht die Ausstellung der Hausausweise als reines Verwaltungshandeln auf der Grundlage des Hausrechts an. Dies erscheint fraglich, betreffen doch Gespräche mit Dritten im Vorfeld eines Gesetzgebungsverfahrens einen vorgelagerten Abschnitt parlamentarischer Willensbildung und gehören damit zu den Legislativtätigkeiten des Deutschen Bundestages. Dann aber könnte durchaus davon ausgegangen werden, dass die Entscheidung über die Ausstellung von Hausausweisen durchaus dem Kernbereich parlamentarischer Tätigkeit zuzurechnen ist und Entscheidungen hierüber als Entscheidungen in eigener Sache auch nur durch das Parlament (bzw. die Parlamentarischen Geschäftsführer) getroffen werden können. In diesem Zusammenhang erscheint auch die These des Gerichts, die Entscheidung der Parlamentarischen Geschäftsführer als solche sei nicht Gegenstand des Auskunftsbegehrens, insoweit problematisch, als auf dieser Grundlage zumindest mittelbar – entgegen der gesetzlichen Wertung – ein Anspruch gegenüber der Bundestagsverwaltung begründet werden könnte. Auch ist die Annahme des Gerichts, datenschutzrechtliche Belange seien nicht berührt, da eine Identifizierung der zeichnenden Parlamentarischen Geschäftsführer durch eine allgemeine Auskunft zur Zahl der Hausausweise ebenso wenig wahrscheinlich sei wie eine Identifizierung der betroffenen Institutionen, nicht zwingend.

Vor diesem Hintergrund hat die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag mit Schreiben vom 31. Juli 2015 den Unterzeichner um die Erstattung eines Rechtsgutachtens zur Frage von Auskunftsansprüchen nach dem IFG bei der Vergabe von Hausausweisen gebeten. Das erbetene Gutachten wird hiermit vorgelegt.

II. Rechtliche Würdigung

Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts Berlin berührt in grundsätzlicher Weise zwei Themenkomplexe. Dies betrifft zum einen bereits den Anwendungsbereich des IFG überhaupt, da – entgegen den Ausführungen des Gerichts – schon diese Frage höchst komplex ist (dazu unter 1.). Zum anderen stellt sich die Frage – den Anwendungsbereich des IFG unterstellt – nach möglichen Ausschlussgründen zum Schutz personenbezogener Daten (dazu unter 2).

1. Der Anwendungsbereich des IFG (§ 1 Abs. 1 Satz 2 IFG)

a) Die fachgerichtliche Bewertung durch das VG Berlin

Soweit das Verwaltungsgericht als Rechtsgrundlage für das Begehren auf § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG rekurriert und damit den Bundestag als auskunftspflichtige Behörde ansieht,

- so VG Berlin, Urt. vom 18.6.2015, Az. 2 K 176.14, S. 6 f. der Entscheidung -

orientiert sich die Entscheidung damit an dem durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts vorgezeichneten Verständnis,

- BVerwG, NVwZ 2015, 669 (669 f.) -

wonach der Regelung des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG kein organisationsrechtlicher, sondern vielmehr ein funktionaler Behördenbegriff zugrunde liege. Auch das Schrifttum teilt überwiegend diese Ansicht.

- vgl. nur *Kugelman*, NJW 2005, 3609 (3611); *Reinhart*, DÖV 2007, 18 (21); *Scheel*, in: *Berger/Partsch/Roth/ders.*, IFG, 2. Aufl., 2013, § 1 Rdnr. 23; *Schmitz/Jastrow*, NVwZ 2005, 984 (987); *Schoch*, IFG, 2009, § 1 Rdnr. 78; *ders.*, NVwZ 2015, 1 (3 f.); *Kastner*, in: *Fehling/ders./Störmer* (Hrsg.), *Handkommentar Verwaltungsrecht*, 3. Aufl., 2013, § 1 VwVfG Rdnr. 8; *Schönenbroicher*, in: *Mann/Sennekamp/Uechtritz* (Hrsg.), *VwVfG*, 2014, § 1 Rdnr. 45; differenzierend: *Rossi*, DÖV 2013, 205 (207) -

Dementsprechend sei eine Behörde jede Stelle im Sinne einer eigenständigen Organisationseinheit, die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeiten wahrnimmt, was sich indes nach materiellen Kriterien bestimme. Der so zu bestimmende Begriff der Verwaltung wird durch das Negativkriterium definiert, dass Verwaltung jede Staatstätigkeit außerhalb von Gesetzgebung und Rechtsprechung ist.

- so – allerdings mit Blick auf das UIG – BVerwG, NVwZ 2006, 343 (344) -

Für die notwendige Abgrenzung zwischen Verwaltungstätigkeit und parlamentarischer Tätigkeit des Deutschen Bundestages ist daher ausweislich der Gesetzesbegründung

- Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG), BT-Drs. 15/4493 vom 14.12.2004, S. 8 -

auch davon auszugehen, dass „...nur 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 an den Wehrbeauftragten – parlamentarische zu in- und ausländischen sowie supranationalen Stellen), der Rechtsprechung und sonstiger unabhängiger Tätigkeiten vom Informationszugang ausgenommen bleiben (soll)“.

Vor diesem Hintergrund geht das Verwaltungsgericht Berlin davon aus, dass die Entscheidung des Präsidenten des Deutschen Bundestages über die Ausstellung eines Hausausweises für bestimmte Interessenvertreter eine Verwaltungsaufgabe im materiellen Sinne auf der Grundlage des Hausrechts darstelle; es handele sich – unbeschadet der Mitwirkung der Parlamentarischen Geschäftsführer – nicht um eine parlamentarische Angelegenheit.

- so VG Berlin, Urt. vom 18.6.2015, Az. 2 K 176.14, S. 6 f. der Entscheidung –

b) Rechtliche Würdigung

Die unter a) dargelegte Rechtsauffassung des VG Berlin vermag weder in der Begründung noch im Ergebnis zu überzeugen, da zum einen schon der normative Ausgangspunkt nicht zutreffend bestimmt wird (dazu unter aa.) und zum anderen das Gericht auch den Schutz der Mandatsfreiheit (Art. 38 GG) und den Gedanken der Parlamentsautonomie (Art. 40 GG) zu eng und damit in einer den verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht gerecht werdenden Weise interpretiert (dazu unter bb.).

aa) Die Bestimmung des zutreffenden normativen Ausgangspunktes

Zunächst mag zwar bei einer formalen Betrachtung der Anwendungsbereich des IFG eröffnet sein, wenn man die Regelungssystematik und den Inhalt von § 1 Abs. 1 IFG analysiert: Danach sind Behörden des Bundes immer, sonstige Bundesorgane und –einrichtungen nur soweit anspruchspflichtig, wie sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Soweit die dem Bundestagspräsidenten als oberster Dienstbehörde unterstehende Bundestagsverwaltung durch das Ausstellen der Hausausweise tätig wird, könnte dies in der Tat dafür sprechen, einen Anspruch nach § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG zu begründen.

- in dieser Richtung auch allgemein Schoch, NVwZ 2015, 1 (5); ders., IFG, 2009, § 1 Rdnr. 96, vgl. ferner für die Aufgaben des Bundestagspräsidenten auch im Schrifttum: Kastner, in: Fehling/ders./Störmer (Hrsg.), Handkommentar Verwaltungsrecht, 3. Aufl., 2013, § 1 VwVfG Rdnr. 42; Scheel, in: Berger/Partsch/Roth/ders., IFG, 2. Aufl., 2013, § 1 Rdnr. 28; Schönenbroicher, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz (Hrsg.), VwVfG, 2014, § 1 Rdnr. 45 -

Indes wird bei einer genaueren Analyse deutlich, dass die primär formal-organisatorisch begründete Anspruchsverpflichtung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG und die materiell-funktional begründete Anspruchsverpflichtung nach Satz 2 nicht zwingend deckungsgleich sind.

- so auch Rossi, DÖV 2013, 205 (207) -

Während unstreitig der Behördenbegriff in Satz 1 durch den Behördenbegriff in § 1 Abs. 4 VwVfG umschrieben wird und Behörde danach jede Stelle des Bundes ist, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt, sind vom Anwendungsbereich des IFG in Satz 2 die sonstigen Bundesorgane und –einrichtungen nur soweit erfasst, wie sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Diese Unterscheidung erscheint zunächst zumindest befremdlich, weil sonstige Bundesorgane und –einrichtungen unstreitig unter den funktionalen Behördenbegriff fallen können und dann jedenfalls der Bestimmung in § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG nur deklaratorische Bedeutung zukommt.

- so übereinstimmend Rossi, DÖV 2013, 205 (207); Scheel, in: Berger/Partsch/Roth/ders., IFG, 2. Aufl., 2013, § 1 Rdnr. 29, 55; Schoch, NVwZ 2015, 1 (4); ders., IFG, 2009, § 1 Rdnr. 90 -

Allerdings hat auch das Bundesverwaltungsgericht in seiner jüngeren Rechtsprechung den Behördenbegriff des IFG nicht mehr mit dem allgemeinen verwaltungsverfahrensrechtlichen Behördenbegriff gleichgesetzt, sondern festgestellt, dass die Wahrnehmung öffentlicher Verwaltungsaufgaben nach § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG nach materiellen Kriterien und damit losgelöst vom Verwaltungsverfahrensgesetz zu bestimmen sei.

- BVerwG, DVBl. 2012, 176 ff.; BVerwG, NVwZ 2012, 251 ff.; dazu auch Roth, DVBl. 2012, 183 (185); Schoch, NVwZ 2012, 255 -

Von dieser Frage unabhängig ist indes die Frage zu beantworten, ob denn auch bei Behörden eine Differenzierung zwischen öffentlich-rechtlichen Verwaltungsaufgaben und sonstigen Aufgaben, die formal nur für sonstige Bundesorgane und –einrichtungen nach Satz 2 normiert ist, in Erwägung gezogen werden kann.

- zu dieser Frage ausführlich auch Rossi, DÖV 2013, 205 (207) -

Auch wenn der Wortlaut diese Erwägungen prima facie nicht zu stützen scheint, so kann gleichwohl nicht übersehen werden, dass nach Maßgabe der gesetzlichen Regelung der Anwendungsbereich des IFG nicht allein nach § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG in personell-organisatorischer Hinsicht bestimmt wird, sondern der Anwendungsbereich zugleich nach § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG in materieller Hinsicht an die Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Aufgaben gebunden ist. Nun mag § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG suggerieren, dass jedenfalls dann, wenn eine Behörde betroffen ist, es auf die Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Verwaltungsaufgaben nicht mehr ankomme; allerdings dürfte diese Einschätzung nur für solche typischen Verwal-

tungsbehörden gelten, nicht aber für alle Einrichtungen, die in organisatorischer Hinsicht auch als Behörden ausgestaltet sind.

- so auch *Rossi*, Möglichkeiten und Grenzen des Informationshandelns des Bundesrechnungshofes, 2012, S. 101 f.; *ders.*, DÖV 2013, 205 (207) -

Im Ergebnis ist vielmehr davon auszugehen, dass § 1 Abs. 1 Satz 1 und § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG als einheitlicher Normenkomplex verstanden und interpretiert werden muss. Dementsprechend sind auch Behörden nach § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG nur dann anspruchspflichtig, wenn sie öffentliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Liegt hingegen die Wahrnehmung anderer als typischer Verwaltungsaufgaben vor, besteht die Anspruchsverpflichtung gerade nicht.

- so auch zutreffend *Rossi*, DÖV 2013, 205 (207) -

Vor diesem Hintergrund kommt aber der Bestimmung und Zuordnung der jeweiligen Aufgabe entscheidendes Gewicht zu. Dies bedeutet mit anderen Worten, dass es entscheidend auf die Frage ankommt, inwieweit die Mitwirkung der Parlamentarischen Geschäftsführer der jeweiligen Fraktionen gleichwohl die Annahme rechtfertigt, es könne sich um eine in den Anwendungsbereich des IFG fallende Verwaltungstätigkeit handeln.

Dabei ist zunächst davon auszugehen, dass die Wahrnehmung der aus dem Hausrecht des Präsidenten des Deutschen Bundestages folgenden Befugnisse grundsätzlich als Verwaltungstätigkeit anzusehen ist.

- dazu nur *VG Berlin*, NJW 2002, 1063; ferner auch *BVerfG (K)*, NJW 2005, 2843; ausführlich im Schrifttum auch *Klein*, in: *Maunz/Dürig*, 50. Ergl., 2007, Art. 40 Rdnr. 174 -

Nach Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG übt der Präsident des Deutschen Bundestages das Hausrecht in dessen Liegenschaften aus. Zur Umsetzung dieses verfassungsrechtlich radizierten Rechts hat der Präsident des Deutschen Bundestages nach § 7 Abs. 2 Satz der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) im Einvernehmen mit dem Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung eine Hausordnung

- Hausordnung des Deutschen Bundestages vom 25. November 2004 (BGBl. I S. 3386) -

erlassen, die unter anderem die Zutrittsberechtigungen zum Bundestag und seinen Liegenschaften regelt. Auf der Grundlage von § 10 Abs. 2 der Hausordnung sind ergänzend Zugangs- und Verhaltensregeln für den Bereich der Bundestagsliegenschaften getroffen worden. Diese Zugangs- und Verhaltensregeln sind durch Beschluss des Ältestenrates des Deutschen Bundestages vom 30. Juni 2011 dahingehend geändert worden, dass Anträge der Gegenzeichnung durch die jeweiligen Parlamentarischen Geschäftsführer einer Fraktion bedürfen. Damit hat der Ältestenrat eine Sonderregelung für bestimmte Hausausweise geschaffen, die einer Mitwirkung durch die Parlamentarischen Geschäftsführer bedürfen. Dabei handelt es sich um die Fälle der Ausstellung eines Hausausweises, in denen die Zeich-

nung durch die Parlamentarischen Geschäftsführer dem Nachweis dient, dass die Interessenvertreter „...die Gebäude des Deutschen Bundestages nicht zuletzt im Interesse des Parlaments häufig aufsuchen müssen.“

- so Abschnitt II Nr. 2 Abs. 5 Satz 5 der Zugangs- und Verhaltensregeln -

Damit handelt es sich aber um eine Entscheidung der Parlamentarischen Geschäftsführer der jeweiligen Fraktionen und damit um eine Entscheidung von Vertretern des Deutschen Bundestages in Ausübung - und nicht etwa nur bei Gelegenheit – ihrer parlamentarischen Aufgaben. Dies folgt auch aus der Tatsache, dass das o.g. Interesse nur durch das Parlament – bzw. die Parlamentarischen Geschäftsführer –, nicht aber durch die Bundestagsverwaltung selbst festgestellt werden kann. Insoweit besteht für den Präsidenten des Deutschen Bundestages auch kein Ermessen bei der Ausstellung der Hausausweise; ein entsprechender Antrag kann nur noch aus sicherheitsrelevanten Gründen abgelehnt werden. Dies trägt auch dem Gedanken Rechnung, dass Gespräche mit Dritten im Vorfeld eines Gesetzgebungsverfahrens einen vorgelagerten Bereich parlamentarischer Willensbildung darstellen und damit zur Kernaufgabe „Gesetzgebung“ des Deutschen Bundestages zählen.

- vgl. ausführlich dazu *Heinzen*, Externe Beratung in der Gesetzgebung, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, § 9 Rdnr. 2; *Schneider*, Gesetzgebung, 3. Aufl., 2002§ 5 Rdnr. 103 ff.; siehe ferner allgemein zum rechtlichen Rahmen für Lobbyisten auch *Gerig*, ZRP 2014, 247 (249) -

Im Ergebnis bedeutet die Ansicht des Verwaltungsgerichts Berlin, es handele sich bei der Ausstellung der Hausausweise um ein dem Anwendungsbereich des IFG unterfallendes Verwaltungshandeln der Bundestagsverwaltung,

- besonders deutlich wird dies in der Aussage des Gerichts, die Entscheidung des Parlamentarischen Geschäftsführers sei nicht Gegenstand des Auskunftsbegehrens, vgl. nur *VG Berlin*, Ur. vom 18.6.2015, Az. 2 K 176.14, S. 7 der Entscheidung -

dass damit mittelbar auch parlamentarisches Agieren, das – ausweislich der Gesetzesbegründung – gerade nicht unter das IFG fallen soll, über die Bundestagsverwaltung als Anspruchsverpflichteten zum Gegenstand entsprechender Auskunftsbegehren gemacht werden kann.

bb) Die Verkenning der Reichweite der Mandatsfreiheit und der Parlamentsautonomie

(1) Der Schutz des freien Mandats nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG

Das in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistete frei Mandat erfasst nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch und gerade die freie Willensbildung des Abgeordneten und damit zugleich eine von staatlicher Beeinflussung freie Kommunikations-

beziehung. Dabei umfasst der Schutz den gesamten Kommunikationsprozess, bei dem der einzelne Abgeordnete nicht nur Informationen weitergibt, sondern auch Informationen erhält. Dieser Schutz der Kommunikationsbeziehungen ist notwendige Bedingung seiner freien Willensbildung. Ihr Schutz gewährleistet, dass die von ihm vertretenden, in die politische Willensbildung des Deutschen Bundestages einzuspeisenden Meinungen und Interessen ihn unverzerrt und ohne staatliche Beeinflussung erreichen können. Jede Störung dieser Kommunikationsbeziehungen führt auch zu einer Beeinträchtigung der parlamentarischen Willensbildung insgesamt.

- zum Vorstehenden siehe nur *BVerfGE* 134, 141 (172 f.) -

Aus der Freiheit des Mandats folgt zudem, dass der Abgeordnete keiner rechtlichen Verpflichtung zum Nachweis der Notwendigkeit eines bestimmten Verhaltens unterliegt; für die Mandatswahrnehmung ist, ohne dass eine Begründungspflicht bestünde, sein eigener Entschluss maßgeblich.

- ausführlich im Schrifttum auch *Achterberg/Schulte*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Aufl., 2010, Art. 38 Rdnr. 39; *Klein*, in: Maunz/Dürig, 51. Ergl., 2007, Art. 38 Rdnr. 194; *Trute*, in: v. Münch/Kunig, GG, 6. Aufl., 2012, Art. 38 Rdnr. 87 -

Dieser Schutzgehalt des freien Mandats gilt aber auch gegenüber der Öffentlichkeit; auch hier besteht grundsätzlich keine Verpflichtung, der Öffentlichkeit gegenüber Rechenschaft für seine Tätigkeit in Ausübung des Mandats abzulegen.

- dies ist auch der entscheidende Unterschied zu gesetzlichen Transparenzpflichten bei Nebeneinkünften, die gerade nicht den Kernbereich der Mandatstätigkeit betreffen, vgl. dazu nur aus der Rechtsprechung *BVerfGE* 118, 277 ff. -

Wollte man hier eine Verpflichtung zur Transparenz des Kommunikationsverhaltens postulieren, liefe dies im Ergebnis auf einen Rechtfertigungszwang hinaus, der dem materiellen Gehalt des freien Mandats diametral entgegengesetzt wäre. Der Zwang zur Offenbarung führt zu einer Beeinträchtigung des parlamentarischen Willensbildungsprozesses.

Vor diesem Hintergrund stellt auch die Gegenzeichnung durch parlamentarische Geschäftsführer der Fraktionen eine mandatsbezogene Tätigkeit dar, ist doch die Gegenzeichnung eine Maßnahme, die im Namen der jeweiligen Fraktion und daher mit Bezug sowohl auf das eigene Mandat als auch die Fraktionsmitglieder insgesamt erfolgt. Mit der Gegenzeichnung wird zum Ausdruck gebracht, dass Besuche des Empfängers eines Hausausweises aus parlamentarischen Gründen und damit auch zugleich aus mandatsbezogenen Erwägungen als notwendig und sinnvoll angesehen werden. Die Gegenzeichnung erfolgt also dann, wenn sie im parlamentarischen Interesse liegt. Die Beurteilung dieser Frage fällt aber nicht in den Zuständigkeitsbereich der Bundestagsverwaltung, sondern ist vielmehr ausschließlich dem Kernbereich parlamentarischer Tätigkeit zuzuordnen. Dies erschließt sich auch aus dem Umstand, dass die Bundestagsverwaltung nicht berechtigt ist, die Erteilung eines

Hausausweises mit dem Argument abzulehnen, der Besuch läge nicht im Interesse des Deutschen Bundestages. Der Bundestagsverwaltung ist es mithin verwehrt, ihre Selbsteinschätzung an die Stelle der Selbsteinschätzung des Parlaments zu setzen bzw. diese zu modifizieren. Vor diesem Hintergrund dürfte auch die Annahme verfehlt sein, die Tätigkeit der Parlamentarischen Geschäftsführer sei eine vorbereitende Hilfstätigkeit im Verhältnis zur Bundestagsverwaltung; vielmehr dient die Befürwortung der Hausausweise gerade der Mandatsausübung der Abgeordneten, da es sich um erleichterte Zugangsmöglichkeiten handelt, die aus genuin parlamentarischen Gründen gewährt werden.

(2) Der Grundsatz der Parlamentsautonomie nach Art. 40 GG

Soweit die Ausübung des Hausrechts durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages Teil der durch Art. 40 GG verfassungsrechtlich geschützten Parlamentsautonomie ist,

- so BVerfG, NJW 2005, 2843 (2844); ausführlich zur originären Zuständigkeit des Bundestagspräsidenten auch Klein, in: Maunz/Dürig, 50. Ergl., 2007, Art. 40 Rdnr. 146 -

ist aber auch zu berücksichtigen, dass dieses Hausrecht dem Präsidenten gewissermaßen treuhänderisch für den Bundestag in seiner Gesamtheit eingeräumt ist.

- deutlich BVerfG, NJW 2005, 2843 (2844): „Zum Schutz der Räume des Bundestags gegen Eingriffe der Exekutive und Judikative begründet Art. 40 Abs. 2 GG eigene Kompetenzen des Bundestagspräsidenten, in dessen Hände Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG das dem Parlament zustehende Hausrecht gelegt hat.“ -

Wenn aber durch die Bundestagsverwaltung Einzelheiten bei der Gewährung von Zutrittsberechtigungen durch die Parlamentarischen Geschäftsführer offenbart werden, so stellt dies einen Eingriff in die Parlamentsautonomie dar, da auf diese Weise Einzelheiten der jeweiligen Entscheidungen der Parlamentarischen Geschäftsführer der Öffentlichkeit bekannt werden könnten. Damit würde aber ein öffentlicher Rechtfertigungszwang für die jeweilige Entscheidung verursacht werden, der der Ratio der Zeichnung durch die Parlamentarischen Geschäftsführer widerspricht.

2. Ausschlussgründe zum Schutz personenbezogener Daten (§ 5 Abs. 2 IFG)

Grundsätzlich stehen Informationsfreiheit einerseits und Datenschutz andererseits in einem wechselseitigen Spannungsverhältnis zueinander.

- so auch Berger, in: ders./Partsch/Roth/Scheel, IFG, 2. Aufl., 2013, § 5 Rdnr. 1; Schmitz/Jastrow, NVwZ 2005, 984 (993) -

Mit der Regelung in § 5 IFG trägt der Gesetzgeber dem Gedanken Rechnung, dass dem Staat bei der Gewährung von Informationszugangsrechten jedenfalls dann Grenzen gesetzt

sind, wenn diese Informationen personenbezogene Daten Dritter betreffen. Vor diesem Hintergrund schließt § 5 Abs. 2 Halbs. 1 IFG einen Informationszugang bei personenbezogenen Informationen aus, soweit diese im Zusammenhang mit einem Dienstverhältnis, einem Amtsverhältnis oder einem Mandat stehen. Soweit die Bestimmung sich allerdings auf Mandatsträger bezieht, ist sie der Sache nach nicht erforderlich, da zum einen das Mandat selbst und seine Ausübung verfassungsrechtlich geschützt sind und zum anderen nach § 1 Abs. 1 IFG der spezifische Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten vom Anwendungsbereich des IFG ausgenommen ist.

- vgl. dazu nur *Berger*, in: *ders./Partsch/Roth/Scheel*, IFG, 2. Aufl., 2013, § 5 Rdnr. 17;
Schoch, IFG, 2009, § 5 Rdnr. 54 -

Vor diesem Hintergrund bedarf es – auch in Ansehung der Ausführungen zu II.1. – keiner näheren Prüfung der Frage, ob dem Informationsbegehren die Schranken des § 5 Abs. 2 IFG entgegenstehen, da schon der Anwendungsbereich des Gesetzes überhaupt nicht eröffnet ist.

gez. 