

Verwaltungsgericht Berlin
2. Kammer



Verwaltungsgericht Berlin, Kirchstraße 7, 10557 Berlin

Rechtsanwältin
Katja Pink
Hohenzollerndamm 7
10717 Berlin

Per Fax: 88 62 48 67

Eilt! Bitte sofort vorlegen!

Ihr Zeichen
P26K143

Aktenzeichen (Bitte stets angeben)
VG 2 K 176.14

Durchwahl
(030) 9014-8020
Intern 914-8020

Datum
15. Juni 2015

Sehr geehrte Frau Rechtsanwältin,

in der Verwaltungsstreitsache

Parlamentwatch e. V. ./ Bundesrepublik Deutschland

erhalten Sie hiermit eine Abschrift zur Kenntnisnahme.

Mit freundlichen Grüßen
Auf Anordnung
Die Geschäftsstelle
Kelm

Dieses Schreiben ist ohne Unterschrift gültig, weil es mit einer Datenverarbeitungsanlage erstellt wurde.

Verwaltungsgericht Berlin - From: 03088566599 / 9003088566599 Page: 1/16 Date: 12.06.2015 15:00:57

REDEKER | SELLNER | DAHS RECHTSANWÄLTE

REDEKER SELLNER DAHS | Leipziger Platz 3 | D-10117 Berlin

Vorab per Fax: 030 9014 8790

Verwaltungsgericht Berlin

2. Kammer

Kirchstraße 7

10557 Berlin

Rechtsanwalt Dr. Gernot Schiller
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Rechtsanwalt Dr. Christian Mensching, LL.M.Sekretariat Eva Rieck
Telefon +49 / 30 / 88 56 65 185
Telefax +49 / 30 / 88 56 65 99
recker@redeker.de

Briefannahme Verwaltungsgericht Berlin		
Eing.	12. JUNI 2015	9
Doppel	Akten	EB
Volm.	Anl.	fach

Berlin, den 12. Juni 2015

Reg.-Nr.: 85/01452-15

SHR/MEG/er/1452vg1

Eilt! Bitte sofort vorlegen! MdL. Verhandlung am 18.06.2015**In der Verwaltungsstreitsache****Parlamentwatch e.V. / Bundesrepublik Deutschland****- VG 2 K 176.14 -**

nimmt die Beklagte zum ergänzenden Schriftsatz des Klägers vom 29.05.2015 und zur Vorbereitung auf die mündliche Verhandlung am 18.06.2015 zum Rechtsstreit wie folgt Stellung:

Die Klage bleibt auch unter Berücksichtigung der ergänzenden Ausführungen des Klägers unbegründet. Im Einzelnen:

1. Fehlender Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 IFG

Die Beklagte hat bereits in ihrer Klageerwidernng vom 05.02.2015 ausgeführt, dass der Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes nach § 1 Abs. 1 IFG nicht eröffnet ist. Ergänzend und vertiefend weist die Beklagte auf Folgendes hin:

Berlin
Leipziger Platz 3
D-10117 Berlin
Tel. +49 30 885665-0
Fax +49 30 885665-99Deutsche Bank Berlin
BLZ 100 700 00
Konto 1 530 359
IBAN:
DE82 1007 0000 0155 0359 00
BIC: DEUTDE33XXXBonn
Willy-Brandt-Allee 11
D-53113 Bonn
Tel. +49 228 72625-0
Fax +49 228 72625-99Brüssel
173, Avenue de Cortenberg
B-1000 Brüssel
Tel. +32 2 74003-20
Fax +32 2 74003-29Leipzig
Mozartstraße 10
D-04107 Leipzig
Tel. +49 341 21378-0
Fax +49 341 21378-30London
4 More London Riverside
London SE1 2AU | England
Tel. +44 20 740486-41
Fax +44 20 743003-06München
Maffeistraße 4
D-80333 München
Tel. +49 89 2420678-0
Fax +49 89 2420678-69Rechtsanwälte
Partnerschaftsgesellschaft mbB
Sitz Bonn
Partnerschaftsgesellschaft mbB
AG Essen PR 1947
UST-ID: DE 122120379

REDEKER | SELLNER | DAHS RECHTSANWÄLTE

Seite 2

a) Keine Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben

Der Deutsche Bundestag wird nur insoweit vom Informationsanspruch nach § 1 Abs. 1 IFG erfasst, als er Verwaltungsaufgaben wahrnimmt. Wird er im Kernbereich der legislativen Eigenverantwortung tätig, das heißt im spezifischen Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten,

s. Gesetzesbegründung, BT-Drs. 15/4493, S. 8,

besteht kein Informationsanspruch. Dies gilt erst recht, wenn die begehrte Information nicht behördlicher, sondern parlamentarischer Natur ist. Der Bundestagsverwaltung ist es verwehrt, über Informationen zu verfügen, die dem Bereich der Legislative unterfallen, zumal weder der einzelne Abgeordnete noch die Fraktionen einer Auskunftspflicht unterliegen. Dritte dürfen daher nicht über den Umweg der Bundestagsverwaltung an Informationen gelangen, deren Herausgabe aufgrund des Schutzes der Mandatsfreiheit durch Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG und/oder aus Gründen der von Art. 40 GG geschützten Parlamentsautonomie von einem oder den Bundestagsabgeordneten in der Gesamtheit nicht verlangt werden können.

aa) Schutz der Mandatsfreiheit (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG)

- (1) Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gewährleistet das freie Mandat gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG die freie Willensbildung des Abgeordneten und damit auch eine von staatlicher Beeinflussung freie Kommunikationsbeziehung zwischen dem Abgeordneten und den Wählerinnen und Wählern. Vom Schutz umfasst ist der gesamte kommunikative Prozess, bei dem der Abgeordnete nicht nur Informationen weitergibt, sondern auch Informationen empfängt. Die Kommunikationsbeziehungen des Abgeordneten sind Bedingung für seine freie Willensbildung. Ihr Schutz gewährleistet, dass die von ihm zu vertretenden, in die politische Willensbildung des Deutschen Bundestags einzuspeisenden Meinungen und Interessen ihn unverzerrt und ohne staatliche Beeinflussung erreichen können. Der Schutz der Kommunikationsbeziehungen des Abgeordneten dient zugleich der in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verankerten Repräsentationsfunktion des Deutschen Bundestags, die dem Abgeordneten gemeinsam mit den anderen Mitgliedern des Parlaments zukommt. Wird die Kommunikationsbeziehung zwischen Abgeordneten und Bürger gestört, sind auch die parlamentarische Willensbildung

REDEKER | SELLNER | DAHS RECHTSANWÄLTE

Seite 3

und infolgedessen auch die demokratische Repräsentationsfunktion des Parlaments berührt.

Zum Ganzen BVerfGE 134, 141 Rdnr. 91 ff.

Aus der Freiheit des Mandats, die sich im Passus „nicht an Aufträge und Weisungen gebunden“ ausdrückt, folgt in sachlicher Hinsicht, dass der Abgeordnete keiner rechtlichen Verpflichtung unterliegt. Für die Ausübung des Mandats ist nur sein eigener Entschluss maßgeblich. Er unterliegt keiner Begründungspflicht.

VG Düsseldorf, Urteil vom 14.03.2014, 1 K 3924/13, juris-Rdnr. 107;
Klein, in: Maunz-Dürig, GG, Stand: Dez. 2014, Art. 38 Rdnr. 194;
Moriok, in: Dreier, GG, 1998, Art. 38 Rdnr. 126, 136, 139 f.

Informationen zu Besuchern, die der Abgeordnete in seinem Büro und in den Bundestagsliegenschaften empfängt, fallen vollumfänglich unter den Schutz des freien Mandats. Der Bundestagsverwaltung ist es verwehrt, nähere Informationen zu den empfangenen Besuchern an Dritte weiterzugeben, da es dadurch zu einer Beeinträchtigung seiner Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten sowie seiner freien Willensbildung kommen könnte. Müsste der Abgeordnete befürchten, dass solche Informationen von der Bundestagsverwaltung gespeichert und verwertet würden, könnte dies Auswirkungen auf die durch den Abgeordneten empfangenen Besucher und damit auch auf seine Informationsbeschaffung haben. Aus diesen Gründen löscht die Bundestagsverwaltung etwa alle Daten über die erteilten Tagesausweise nach Ablauf des Tages. Damit wird die notwendige und verfassungsrechtlich gebotene Vertraulichkeit der Besuche sichergestellt.

Hierfür spricht im Übrigen auch die Vorschrift des Art. 47 GG. Das dort vorgesehene Zeugnisverweigerungsrecht und das Beschlagnahmeprivileg für Schriftstücke gewährleisten das Berufsgeheimnis des Abgeordneten. Mit diesen Rechten schützt das Grundgesetz das Vertrauensverhältnis, das im Einzelfall zwischen dem Abgeordneten und einem Dritten in Rücksicht auf die Mandatsausübung zustande gekommen ist. Die Rechte schützen zugleich die ungestörte Arbeit und die Repräsentationsmächtigkeit des Parlaments.

BVerfGE 108, 251 (269).

Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ist nicht nur staatsgerichtet. Der Schutz des freien Mandats wäre unvollkommen, wenn er nur staatsgerichtet, das heißt in erster Linie die

REDEKER | SELLNER | DAHS RECHTSANWÄLTE

Seite 4

exekutive Tätigkeit etwa der Bundestagsverwaltung erfassen würde. Gefährdungen des freien Mandats können auch und gerade von Privaten, etwa den Parteien, Fraktionen oder Bürgern, mithin allen gesellschaftlichen Kräften, herrühren.

Jarass/Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 38 Rdnr. 41 f.; Klein, in: Maunz-Dürig, GG, Stand: Dez. 2014, Art. 38 Rdnr. 194; Achterberg/Schulte, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Aufl. 2010, Art. 38 Rdnr. 39; Morlok, in: Dreier, GG, 1998, Art. 38 Rdnr. 136.

Damit entfaltet sich der Schutz des freien Mandats auch gegenüber den Bürgern. Der Abgeordnete muss der Öffentlichkeit rechtlich keine Rechenschaft ablegen über sein Kommunikationsverhalten, wen er als Besucher in seinem Büro oder in den Bundestagsliegenschaften empfangen hat oder aus welchen Quellen er seine Informationen für seine Willensbildung erhält. Der gegebenenfalls entstehende Rechtfertigungsdruck von außen für sein Kommunikationsverhalten ist vergleichbar mit einer Überwachung des Besucherverhaltens eines Abgeordneten durch die Bundestagsverwaltung. Im Ergebnis kommt es zu vergleichbaren Beeinträchtigungen des Willensbildungsprozesses des Abgeordneten.

In der Konsequenz schützt das freie Mandat auch Informationen zur Gegenzeichnung von Hausausweisen durch die Parlamentarischen Geschäftsführer/innen der Fraktionen. Letztlich geht es ebenso wie bei der Ausgabe von Tagesausweisen um das mandatsbezogene Besucherverhalten der Abgeordneten. Dadurch, dass die Gegenzeichnung nicht mehr wie früher durch einzelne Abgeordnete, sondern seit 2012 durch die Parlamentarischen Geschäftsführer/innen der Fraktionen erfolgt, ändert sich hieran weder tatsächlich noch rechtlich etwas. Das Recht des Abgeordneten, sich zu einer Fraktion zusammenzuschließen, wird durch Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ebenfalls geschützt.

BVerfGE 43, 142 (149); 70, 324 (354), 130 318 (342).

Die Gegenzeichnung durch die Parlamentarischen Geschäftsführer/innen hat allein den Zweck, die parlamentarische Befürwortung des Antrags auf Erteilung eines Hausausweises bei einer verantwortlichen Person in einem vernünftigen Verfahren zu kanalisieren. Die Parlamentarischen Geschäftsführer/innen handeln bei der Gegenzeichnung im Namen der Abgeordneten ihrer Fraktion und daher mit Bezug sowohl zu ihrem eigenen Mandat als auch zu den Mandaten der Fraktionsmitglieder, von denen sie, im Rahmen ihrer Wahl zum/r Parlamentarischen

REDEKER | SELLNER | DAHS RECHTSANWÄLTE

Seite 5

Geschäftsführer/in, ermächtigt wurden. Die Gegenzeichnung bringt zum Ausdruck, dass die Fraktionsabgeordneten regelmäßige Besuche des Interessenvertreters im Bundestag aus parlamentarischen und mithin mandatsbezogenen Gründen für sinnvoll erachten. Die Parlamentarischen Geschäftsführer/innen werden insoweit gleichsam als Stellvertreter der Abgeordneten der Fraktion und in Wahrnehmung von deren parlamentarischen Interessen tätig. Unter diesen Umständen kommt es nicht darauf an, ob man aus der Gegenzeichnung regelmäßig Rückschlüsse auf einen bestimmten Abgeordneten ziehen kann. Die Parlamentarischen Geschäftsführer/innen werden einen Antrag nur dann befürworten, wenn der Interessenvertreter Abgeordneter dieser Fraktion bekannt ist und diese regelmäßig besucht, die Abgeordneten seiner Fraktion und er selbst die Erteilung eines Hausausweises aus parlamentarischen und somit wiederum mandatsbezogenen Gründen für sinnvoll erachten. Dies zeigt auch, dass die Einzelentscheidung des/r Parlamentarischen Geschäftsführers/in in Ausübung seines/ihrer eigenen freien Mandats erfolgt – denn auch er/sie unterliegt diesbezüglich keinen externen Weisungen.

- (2) Die von dem Kläger begehrten Auskünfte werden vom Schutz des freien Mandats erfasst. Die bislang nicht herausgegebene Anzahl der Hausausweise und Namen der Verbände/Organisationen/Unternehmen stellen zwar auf den ersten Blick anonymisierte Auskunftsbegehren dar. Aufgrund des beim Kläger vorhandenen Zusatzwissens sind jedoch Rückschlüsse auf die Gegenzeichnung durch welche/n Parlamentarischen Geschäftsführer/in und damit auch der Fraktion möglich. So räumt der Kläger selber ein, dass die Parlamentarischen Geschäftsführerinnen der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE die gewünschten Angaben bereits – unabhängig von der Bundestagsverwaltung – veröffentlicht haben.

Aufgrund dessen ist im Falle der Nennung der Verbände/Organisationen/Unternehmen eine Zuordnung nur noch zu den Parlamentarischen Geschäftsführern/innen der CDU/CSU-Fraktion und der SPD-Fraktion offen. Entgegen der Auffassung des Klägers wird man bei einer Vielzahl von Verbänden/Organisationen/Unternehmen eine solche Zuordnung zur Fraktion aufgrund der politischen Ausrichtung der Fraktionsmitglieder vornehmen können.

Hinzu kommt, dass diese Vermutungen vom Kläger weiter überprüft werden können. Rückschlüsse von der Fraktion nicht nur auf die Parlamentarischen Ge-

REDEKER | SELLNER | DAHS RECHTSANWÄLTE

Seite 6

schäftsführer/innen, sondern auch und gerade auf einzelne Abgeordnete erscheinen durchaus und insbesondere möglich, wenn man über entsprechendes Zusatzwissen verfügt. Die Identifizierbarkeit des betreffenden Abgeordneten ist nicht ausgeschlossen. So verfügen die Bundestagsfraktionen jeweils über Fachpolitiker, die sich mit speziellen Themen beschäftigen oder die über besonders enge Kontakte zu einzelnen Interessenvertretern verfügen (z.B. aufgrund ihrer früheren Berufsausübung, sonstigen Tätigkeiten neben dem Mandat). Hier sind der Zusammenhang zu einem konkreten Fachpolitiker und damit der Personenbezug schnell hergestellt.

S. zu diesem Aspekt schon OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 30.04.2015, OVG 6 S 67.14, juris-Rdnr. 11.

Etwas anderes folgt auch nicht daraus, dass die von den Parlamentarischen Geschäftsführerinnen der Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bereits an den Kläger erteilten Informationen unvollständig sein sollen. Zwar hat der Deutsche Bundestag diese veröffentlichten Angaben nicht überprüft oder bestätigt. Indes erschöpft sich der klägerische Sachvortrag in spekulativen Ausführungen. Insbesondere erscheint kein Grund ersichtlich, warum die beiden parlamentarischen Geschäftsführerinnen hier nur eine unvollständige Auskunft erteilt haben sollten. Mit der begehrten Auskunft kann der Kläger auch keine Überprüfung der Angaben der beiden Fraktionsgeschäftsführerinnen vornehmen.

In diesem Zusammenhang ist ein weiterer Gesichtspunkt zu berücksichtigen: Legt man die genannten Mitteilungen der Fraktionen „DIE LINKE“ und „BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN“ zugrunde, ist „nur“ noch offen, hinsichtlich der Vertreter welcher Organisationen etc. die Parlamentarischen Geschäftsführer/innen der Fraktionen von CDU/CSU und SPD die Ausgabe von Hausausweisen befürworteten. Hieraus ergeben sich verschiedene konkrete Rückschlussmöglichkeiten:

Würde die mit Ziffer 4. der E-Mail vom 17.04.2014 begehrte Information erteilt und die Organisationen mitgeteilt, deren Vertretern aufgrund der Befürwortung eines/r Parlamentarischen Geschäftsführers/in Hausausweise ausgegeben wurden, ließe sich zunächst ermitteln, welche dieser Hausausweise auf die Fraktionen von CDU/CSU und SPD entfielen. Dadurch würden zunächst die Fraktionen von CDU/CSU und SPD in die Lage versetzt, die Befürwortungen des/der Parlamentarischen Geschäftsführer/in der jeweils anderen Fraktion zu ermitteln. Hierbei han-

REDEKER | SELNER | DAHS RECHTSANWÄLTE

Seite 7

delt es sich um Informationen, die sie von der Bundestagsverwaltung nicht erhalten würden. Die Bundestagsverwaltung erteilt den Fraktionen nur Auskünfte zu deren eigenen Befürwortungen, nicht jedoch zu den Befürwortungen anderer Fraktionen. Die beschriebene Rückschlussmöglichkeit verdeutlicht nicht nur den Personenbezug der mit Ziff. 4 der E-Mail vom 17.04.2014 begehrten Informationen. Sie tangiert zugleich das freie Mandat der Fraktionsmitglieder, da die Abgeordneten und Fraktionen bislang – von freiwilligen Offenlegungen einzelner Fraktionen abgesehen – nicht untereinander die Befürwortungen der anderen Parlamentarischen Geschäftsführer/innen kennen.

Darüber hinaus gilt: Sollte einer dieser beiden Fraktionen – etwa aus Erwägungen der politischen Opportunität – aus eigenem Entschluss bekanntgeben, hinsichtlich welcher Verbände ihr/e Parlamentarische/r Geschäftsführer/in die Erteilung von Hausausweisen befürwortete, würde die entsprechende Auskunft faktisch zugleich – und ohne deren Zutun oder Einverständnis – hinsichtlich der dann noch verbleibenden Fraktion und ihres/r dann noch verbleibenden Parlamentarischen Geschäftsführer/in erteilt. Insoweit bedürfte es dann nur noch des einfachen Rückschlusses, dass alle Verbände, die nicht von den drei freiwillig offenlegenden Fraktionen und Parlamentarischen Geschäftsführer/innen genannt werden, auf die verbleibende Fraktion und ihre/n Parlamentarische/n Geschäftsführer/in entfallen, die sich gegen eine entsprechende Offenlegung entschieden hat. Zugleich wird deutlich, dass dieser – jedem mögliche – Rückschluss nur und erst ermöglicht wird, wenn der Deutsche Bundestag die mit Ziffer 4. der E-Mail vom 17.04.2014 begehrte Auskunft erteilt und mitteilt, an die Vertreter welcher Verbände aufgrund der Befürwortung eines/r Parlamentarischen Geschäftsführers/in Hausausweise ausgegeben wurden. Unterbleibt hingegen diese „Gesamtinformation“, lassen gegenwärtige und zukünftige Angaben einzelner Parlamentarischer Geschäftsführer/innen und Fraktionen zu ihren eigenen Befürwortungen keine Rückschlüsse auf die Befürwortungen anderer Parlamentarischer Geschäftsführer/innen und Fraktionen zu.

bb) Grundsatz der Parlamentsautonomie (Art. 40 GG)

- (1) In der Rechtsprechung ist geklärt, dass auch die Ausübung des Hausrechts durch den Bundestagspräsidenten Teil der verfassungsrechtlich durch Art. 40 GG ge-

REDEKER | SELNER | DAHS RECHTSANWÄLTE

Seite 8

schützten Parlamentsautonomie ist. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu ausgeführt:

„Art. 40 GG ist Ausdruck der Parlamentsautonomie. Zum Schutz der Räume des Bundestags gegen Eingriffe von 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. Die Ausübung dieses Rechts muss der verfassungsrechtlichen Funktion des Bundestags Rechnung tragen und dient infolgedessen einem hochrangigen öffentlichen Interesse.“

BVerfG, NJW 2005, 2843 (2844) (interne Nachweise weggelassen), unter Verweis auf BVerfGE 108, 251 [253]).

- (2) Durch die Offenlegung von Einzelheiten bei der Gewährung der Zutrittsberechtigung in Form von Hausausweisen durch die Parlamentarischen Geschäftsführer/innen wird zumindest mittelbar auch in die Parlamentsautonomie eingegriffen. Die Erfüllung des Auskunftsbeghrens würde dazu führen, dass Einzelheiten der Entscheidungen der Parlamentarischen Geschäftsführer/innen der Fraktionen dem Kläger und damit auch der Öffentlichkeit bekannt würden. Die Parlamentarischen Geschäftsführer/innen unterlägen dann für ihre Entscheidung, den einen oder anderen Antrag auf Erteilung eines Hausausweises gegengezeichnet zu haben, einem öffentlichen Rechtfertigungszwang für die getroffene Entscheidung. Dies widerspricht der Intention des parlamentarischen und in Ausübung der Parlamentsautonomie gefassten Beschlusses des Ältestenrates, die gerade darin liegt, die Entscheidung letztinstanzlich in die Hände der Bundestagsfraktionen zu legen. Damit sollte zugleich zum Ausdruck gebracht werden, dass die Ausübung des Hausrechts zwar gemäß Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG dem Bundestagspräsidenten obliegt, das Hausrecht aber – in den Worten des Bundesverfassungsgerichts – dem gesamten Parlament zusteht. Gerade dadurch, dass die Gegenzeichnung von den Parlamentarischen Geschäftsführern/innen erfolgen muss, werden die parlamentarischen Rechte und Einflussnahmemöglichkeiten der Fraktionen gegenüber der Bundestagsverwaltung gewahrt und gestärkt. Mit der Zuweisung der Zuständigkeit an die Parlamentarischen Geschäftsführer/innen der Fraktionen waren zugleich auch eine Vertraulichkeit und ein fehlender Rechtfertigungsdruck im Hinblick auf die Entscheidung gewollt. Die Erfüllung des Auskunftsbeghrens würde das Gegenteil bewirken.

REDEKER | SELLNER | DAHS RECHTSANWÄLTE

Seite 9

b) Begehrte Informationen sind parlamentarischer Natur

An diesen Maßstäben orientiert sich das Auskunftsverhalten der Bundestagsverwaltung im vorliegenden Fall. Zugleich schließen diese Maßstäbe weitere Auskünfte aus, die über die bereits mitgeteilten Informationen hinausgehen und dem parlamentarischen Bereich unterfallen.

Wie bereits erläutert, teilte die Verwaltung des Deutschen Bundestags dem Kläger unter anderem mit, Vertretern welcher in die „Lobbyliste“ eingetragener Verbände durch die Bundestagsverwaltung Hausausweise erteilt und wie viele Hausausweise in der aktuellen Wahlperiode (Stand: 08.05.2014) diesbezüglich insgesamt ausgegeben wurden (Punkte 1 und 2 der Anfrage). Einzelheiten zum „Befürwortungsverhalten“ der Parlamentarischen Geschäftsführer/innen wurden indes nicht preisgegeben. Dies findet seinen Grund darin, dass die Entscheidung der Parlamentarischen Geschäftsführer/innen, die Erteilung eines Hausausweises im parlamentarischen Interesse zu befürworten, ausschließlich in der Wahrnehmung der parlamentarischen und mandatsbezogenen Aufgaben der Parlamentarischen Geschäftsführer/innen erfolgt und gerade keine Verwaltungs- oder Behördentätigkeit des Bundes darstellt.

- aa) Dies folgt insbesondere aus dem Beschluss des Ältestenrats des Deutschen Bundestags vom 30.06.2011 zu den Zugangs- und Verhaltensregeln. Dieses – ausschließlich parlamentarisch besetzte Gremium,

siehe zu Zusammensetzung und Funktion
<https://www.bundestag.de/bundestag/aeltestenrat>,

– hat beschlossen, dass Anträge auf Erteilung eines Hausausweises der Gegenzeichnung durch einen von jeder Fraktion hierfür jeweils zu bestimmenden Parlamentarischen Geschäftsführer bedürfen. Wie sich unmittelbar aus der entsprechenden Regelung (Anlage K 11) ergibt, dient diese Gegenzeichnung als Beleg dafür, dass der jeweilige Antragsteller „die Gebäude des Deutschen Bundestags nicht zuletzt im Interesse des Parlaments häufig aufsuchen“ muss (Unterstreichung hinzugefügt).

- bb) Damit ist zugleich das Kriterium benannt, anhand dessen die Parlamentarischen Geschäftsführer/innen entscheiden, ob sie einen Antrag gegenzeichnen: Eine Gegenzeichnung erfolgt, wenn dies im parlamentarischen Interesse liegt. Dabei besteht das parlamentarische Interesse näherliegender Weise darin, mit dem jeweiligen Antragstel-

REDEKER | SELLNER | DAHS RECHTSANWÄLTE

Seite 10

ler/Interessenvertreter in einen – mandatsbezogenen und verfassungsrechtlich geschützten – Gedankenaustausch einzutreten.

- cc) Die Beurteilung, ob ein solches parlamentarisches Interesse besteht, ist nicht dem Bereich der Bundestagsverwaltung, sondern ausschließlich dem parlamentarischen Bereich zuzuordnen. Dies ergibt sich bereits daraus, dass die Bundestagsverwaltung nicht befugt wäre, die Erteilung eines von einem Parlamentarischen Geschäftsführer befürworteten Hausausweises mit dem Argument abzulehnen, es liege nicht im Interesse des Parlaments, dass die betreffende Person die Liegenschaften des Bundestags aufsucht. Ebenso, wie die Bundestagsverwaltung dem Besucher eines Abgeordneten den Zutritt nicht mit dem Argument verweigern darf, es liege nicht im parlamentarischen Interesse, dass sich der Abgeordnete mit dem fraglichen Besucher trifft, ist es der Bundestagsverwaltung verwehrt, ihre Einschätzung dessen, was im Interesse des Parlaments liegt, an die Stelle der „Selbsteinschätzung“ des Parlaments bzw. der einzelnen Abgeordneten zu setzen, die durch die Befürwortung eines/r Parlamentarischen Geschäftsführers/in zum Ausdruck gebracht wird.
- dd) Im Ergebnis ist festzuhalten, dass dieser „Befürwortungsentscheidung“ jedes exekutive, die Anwendbarkeit des Informationszugangsanspruchs begründende Element fehlt. Dies gilt umso mehr, als die Parlamentarischen Geschäftsführer/innen bei einer Befürwortungsentscheidung ersichtlich nicht als Teil der Bundestagsverwaltung handeln. Der Kläger irrt, wenn er meint, die Entscheidung der Parlamentarischen Geschäftsführer/innen diene der Gleichbehandlung der Vergabe von Hausausweisen durch den Bundestagspräsidenten. Die Bundestagsverwaltung ist an die Entscheidung der Parlamentarischen Geschäftsführer/innen gebunden und verfügt über kein eigenes Vergabecrmessen. Ein eigenes „Ermessen“ übt sie somit nur im Zuge der Sicherheitsüberprüfung, nicht jedoch hinsichtlich der Erfordernisse der Zutritts häufigkeit und des parlamentarischen Interesses aus. Bei den Befürwortungsentscheidungen handelt es sich um funktionsinterne – und auch insoweit dem parlamentarischen Bereich zuzuordnende – vertrauliche Vorgänge. Die Bundestagsverwaltung erfährt von diesen Befürwortungsentscheidungen – in Form der Gegenzeichnung des Parlamentarischen Geschäftsführers auf dem Antragsformular – nur, weil ihr formal und aus Anlass der von ihr durchzuführenden Sicherheitsüberprüfung die Ausgabe der Hausausweise obliegt.

REDEKER | SELLNER | DAHS RECHTSANWÄLTE

Seite 11

- cc) Für diese Einschätzung spricht letztlich auch das Schreiben des Direktors des Deutschen Bundestages vom 23.02.2005, das im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens Grundlage der Beratungen in den Bundestagsausschüssen war und als **Anlage B 2** überreicht wird.

Zur Heranziehung des Schreibens BVerwG, Urteil vom 27.11.2014, 7
C 20/12, juris-Rdnr. 25.

Dort wird auf Seite 2 als „beispielhafte Erläuterung des Bereichs der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten“ dargelegt, dass „Unterlagen im Zusammenhang mit der Durchführung der Verhaltensregeln nach § 44a AbgG“ nicht in den Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetz fallen. Auf Informationen zur Erteilung von Hausausweisen aufgrund einer Befürwortung aus parlamentarischen Interessen durch die Parlamentarischen Geschäftsführern/innen ist dies entsprechend zu übertragen.

2. Vorliegen personenbezogener Daten i.S.d. § 5 Abs. 1 IFG

Der Kläger führt aus, es lägen vorliegend schon keine personenbezogenen Daten i.S.d. § 3 Abs. 1 BDSG bei den begehrten Informationen vor. Bei der hohen Anzahl an Hausausweisen, die von den Parlamentarischen Geschäftsführern/innen der Fraktionen befürwortet worden sind, sei es ausgeschlossen, dass sie ihre Entscheidung durch eine Veröffentlichung revidieren würden. Aus der Gesamtübersicht der Verbände würden die an dieser Befürwortung Beteiligten oder die jeweils unterzeichnenden Parlamentarischen Geschäftsführer/innen nicht identifizierbar sein. Auch im Hinblick auf die bereits erteilten Auskünfte der Parlamentarischen Geschäftsführerinnen der Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ergebe sich nichts anderes, da diese Informationen nicht vollständig seien. Eine Zuordnung zur jeweiligen Fraktion, die der/die Parlamentarische Geschäftsführer/in angehöre, und damit eine Identifizierung der Abgeordneten seien nicht möglich (S. 1 des Schriftsatzes vom 29.05.2015). Der Vortrag vermag nicht zu überzeugen.

- a) Für die Frage, ob die hier streitbefangenen Informationen (Angabe der Zahl und der Namen der Verbände der von den Parlamentarischen Geschäftsführern der Fraktionen befürworteten Hausausweise) personenbezogene Daten darstellen, kommt es – unbeschadet der obigen Ausführungen – nicht darauf an, inwieweit man Rückschlüsse auf das Verhalten einzelner Bundestagsabgeordneter ziehen kann. Personenbezogene Daten liegen vielmehr bereits insoweit vor, als dass ein/e Parlamentarische/r Geschäftsfüh-

REDEKER | SELLNER | DAHS RECHTSANWÄLTE

Seite 12

rer/in die Erteilung eines Hausausweises für Interessensvertreter befürwortet hat. Auch die vom Kläger ebenfalls aufgeworfene Frage, ob die Gefahr besteht, dass der/die Parlamentarische Geschäftsführer/in seine/ihre Entscheidung revidieren würde, liegt neben der Sache.

Entgegen der Auffassung des Klägers gilt vorliegend nichts anderes, weil es sich bei den angefragten Informationen um (scheinbar) „anonyme“ Daten handelt. Wie bereits im Einzelnen dargelegt, lassen die angefragten Informationen durchaus konkrete Rückschlüsse auf die Parlamentarischen Geschäftsführer/innen und deren Befürwortungen zu (s. schon unter 1., a), aa), (2)). Darüber hinaus ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts insoweit maßgeblich, ob auf der Grundlage einer Risikoanalyse eine Deanonymisierung mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist. Eine solche hinreichende Wahrscheinlichkeit ist bereits aufgrund der obigen Ausführungen zu den konkreten Rückschlussmöglichkeiten, die im Auskunftsfall gegeben wären, zu bejahen.

Darüber hinaus ist in den Blick zu nehmen, dass für die Wahrscheinlichkeit eines Rückschlusses auch der Gesichtspunkt des „Skandalisierungspotentials“ maßgeblich sein kann.

BVerwG, Urteil vom 27.11.2014, 7 C 20/12, NVwZ 2015, 669 Rdnr. 25.

Ein solches „Skandalisierungspotential“ verbunden mit einem Rechtfertigungsdruck ist vorliegend gegeben. Dies ergibt sich bereits aus dem vorgerichtlichen und schriftsätzlichlichen Vortrag des Klägers sowie aus den in den Anlagen vorgelegten Zeitungsartikeln. Der Kläger begehrt die Information augenscheinlich, um die „Lobbyistentätigkeit“ bestimmter Interessensvertreter sowie die Befürwortung von Hausausweisen durch Parlamentarische Geschäftsführer/innen im Bundestag zu skandalisieren. Der Besuch von Interessensvertretern wird als intransparente Beeinflussung der Volksvertreter bewertet. Damit ist es naheliegend, dass die Informationen benutzt werden sollen, um Druck auf die Parlamentarischen Geschäftsführer/innen auszuüben. Dies belegt auch die Reaktion des Geschäftsführers des Klägers, Herrn Reyher, auf die E-Mail der Parlamentarischen Geschäftsführerin der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Frau Haselmann (Anlage K 14). In der E-Mail vom 25.06.2014 stellte er nach der Offenlegung der Liste die Nachfrage, aus welchem Grund die Parlamentarische Geschäftsführerin einen Hausausweis für Vertreter der Metro AG befürwortet hat. Dieses Verhalten zeigt, dass ein

REDEKER | SELLNER | DAHS RECHTSANWÄLTE

Seite 13

Rechtfertigungsdruck aufgebaut werden soll, die getroffenen Entscheidungen zu begründen.

Erst recht ist davon auszugehen, dass die zuständigen Parlamentarischen Geschäftsführer/innen unter Bezugnahme auf die streitgegenständlichen Informationen aufgefordert und unter Druck gesetzt würden, anzugeben, welche Befürwortungen sie vorgenommen haben. Nachdem die entsprechenden Informationen für die Fraktionen „DIE LINKE“ und „BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN“ bereits vorliegen, liegen nicht nur die bereits beschriebenen Rückschlussmöglichkeiten auf der Hand. Bestimmte Organisationen werden sich unmittelbar einer Fraktion zuordnen lassen. Bei anderen wird dies aus den beschriebenen Gründen sehr naheliegen.

Dessen ungeachtet gilt, wie bereits dargelegt: Sofern sich – etwa aus Erwägungen der politischen Opportunität – ein/e weitere/r Parlamentarischen Geschäftsführer/in entschließen sollte, die von dem Kläger in Ziffer 4. der E-Mail vom 17.04.2014 geforderten Angaben zu machen, wäre dem/der dann noch verbleibende Parlamentarische Geschäftsführer/in die Entscheidung, ob und, wenn ja, welche diesbezüglichen Informationen er/sie offenlegt, aus der Hand genommen. In ihrem/seinen Fall ließe sich dann durch einfachen Rückschluss anhand der Informationen zu Ziffer 4. der E-Mail vom 17.04.2014 ermitteln, bezüglich welcher Verbände er/sie die Ausgabe eines Hausausweises befürwortete. Es kommt, wie oben bereits erläutert, hinzu, dass bei einer Auskunftserteilung zu Punkt 4 der E-Mail vom 17.04.2014 in jedem Fall die Fraktionen von CDU/CSU und SPD aufgrund der Kenntnis ihrer eigenen Befürwortungen und der von den Fraktionen „DIE LINKE“ und „BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN“ veröffentlichten Informationen im Wege eines einfachen Ausschlussverfahrens feststellen könnten, hinsichtlich der Vertreter welcher Organisationen der/die Parlamentarische Geschäftsführer/in der dann noch verbleibenden Fraktion die Ausgabe von Hausausweisen befürworteten.

Auch dies verdeutlicht, dass den mit Ziffer 4. der E-Mail vom 17.04.2014 begehrten Informationen ein Personenbezug jedenfalls aufgrund der konkreten Rückschlusszenarien unmittelbar immanent ist. Der Fall ist nicht vergleichbar mit der Situation der Verwendung der Sachleistungspauschale, bei der das Bundesverwaltungsgericht in dem o.g. Urteil ein „Skandalisierungspotential“ nur deshalb verneint hat, weil die Bundestagsverwaltung bereits früher anonymisierte Informationen (Gesamtzahl der bezogenen

REDEKER | SELLNER | DAHS RECHTSANWÄLTE

Seite 14

Montblanc-Füllhalter) herausgegeben hatte, die nicht zu weiteren Folgen für die bzw. zu „Identifizierung“ von Bundestagsabgeordneten geführt hatte.

- b) Zum anderen würde durch die Auskunftserteilung auch das allgemeine Persönlichkeitsrecht der Verbände/Organisationen/Unternehmen tangiert, deren Mitglieder Hausausweisinhaber sind. Die Tatsache, dass ein Interessenvertreter mit Hilfe seines Hausausweises sich frei in den Bundestagsliegenschaften aufhalten kann, nimmt als personenbezogenes Datum am Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung teil. Dieses Recht findet auch auf juristische Personen und nichtrechtsfähige Organisationen in Bezug auf die auf die juristische Person bezogenen Daten Anwendung

BVerwGE 118, 168 (203 ff.); 128, 1 (43).

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Deutsche Bundestag auf der Grundlage seiner dargelegten Rechtsauffassung von einem Drittbeteiligungsverfahren nach § 8 IFG bislang abgesehen hat.

3. Zusammenhang mit der Mandatsausübung i.S.d. § 5 Abs. 2 IFG

Der Kläger behauptet, der erforderliche enge Zusammenhang mit dem Mandat sei vorliegend nicht gegeben. Weder werde ein solcher Zusammenhang normativ begründet noch sei er unmittelbar faktischer Natur. Die Erteilung des Hausausweises weise keinen direkten Bezug zur Ausübung eines Abgeordnetenmandats auf. Vielmehr würden die Parlamentarischen Geschäftsführer unterstützend zur Verwaltungstätigkeit des Bundestagspräsidenten aufgrund ihrer jeweils größeren Sachnähe und der daraus resultierenden besonderen Fachkompetenz tätig. Die Beteiligung der parlamentarischen Geschäftsführer diene als Entscheidungshilfe für den Bundestagspräsidenten zur Wahrung des Gleichbehandlungsgrundsatzes bei der Beschränkung der Zugangsberechtigung. Auch faktisch liege ein enger Zusammenhang nicht vor, da die durch den Hausausweis erleichterten Arbeitsbedingungen für Interessenvertreter nicht Voraussetzung für die Mandatsausübung eines Abgeordneten seien und auch deren Grundlagen nicht betreffen. Der Hausausweis selber verschaffe dem Antragsteller privilegierte Zugangsbedingungen und diene unmittelbar der möglichst freien und ungehinderten Ausübung seiner Lobbytätigkeit und nicht der Mandatsausübung eines Abgeordneten (S. 7 ff. des Schriftsatzes vom 29.05.2015). Auch diese Ausführungen vermögen nicht zu überzeugen.

REDEKER | SELLNER | DAHS RECHTSANWÄLTE

Seite 15

- a) Der Kläger verkennt bereits den rechtlichen Ausgangspunkt und engt die Vorschrift zu Unrecht über ihren Wortlaut hinaus ein. Das Bundesverwaltungsgericht hat sich zu der Frage, welche Qualität der Zusammenhang zwischen Mandat und Information i.S.d. § 5 Abs. 2 IFG haben müsse, in seinem Urteil zur Sachmittelpauschale durch Abgeordnete geäußert. Danach liege ein solcher Zusammenhang jedenfalls dann vor, wenn er rechtlich vorgegeben sei. Sinn und Zweck des § 5 Abs. 2 IFG geböten keine Auslegung dahingehend, dass der geforderte Zusammenhang mit dem Mandat „spezifischer und kein ubiquitärer“ sein müsse und deshalb für „Randerscheinungen der Abgeordnetentätigkeit“ nicht zum Tragen kommen dürfe. Auslegungsspielraum für ein einengendes Verständnis bestehe nicht. § 5 Abs. 2 IFG solle die Abgeordneten vor der Offenlegung personenbezogener Daten schützen, die mit der Mandatsfähigkeit eng verknüpft seien, weil sie die Grundlagen und Voraussetzungen der Mandatsausübung betreffen. Dieses Anliegen werde nur ernst genommen, wenn der Ausschlussgrund jedenfalls auf solche Informationen bezogen werde, die die normative Ausgestaltung des Abgeordnetenstatus und damit auch die Amtsausstattung der Abgeordneten betreffen. Diese Ausgestaltung dürfe nicht dadurch relativiert werden, dass bei der Auslegung des § 5 Abs. 2 IFG zwischen einem Kernbereich und bloßen „Randerscheinungen“ der Amtsausstattung differenziert werde.

BVerwG, Urteil vom 27.11.2014, 7 C 20/12, NVwZ 2015, 669
Rdnr. 22, 27 f.

Die vom Kläger zitierte entgegenstehende Rechtsprechung des OVG Berlin-Brandenburg ist daher obsolet.

- b) Der durch § 5 Abs. 2 IFG geforderte Zusammenhang ergibt sich vorliegend aus der Tatsache, dass die begehrte Information die Erteilung von Hausausweisen durch die Parlamentarischen Geschäftsführer/innen der Fraktionen betrifft. Diese Aufgabe ist aufgrund des Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG Teil der Parlamentsautonomie. Ferner stellt sie sich als Ausübung der Mandatsfreiheit gem. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG dar (s. bereits unter 1., a)). Damit ist ein ausreichender normierter Zusammenhang gegeben.
- c) Unzutreffend ist die Annahme des Klägers, die Befürwortung der Parlamentarischen Geschäftsführer/innen sei eine den Bundestagspräsidenten unterstützende Verwaltungstätigkeit (s. schon unter 1., b), dd)). Die Befürwortung der Hausausweise dient im Übrigen auch und gerade der Mandatsausübung der Abgeordneten, da es sich um eine erleichterte Zugangsregelung für Besucher handelt, die – wie dargelegt – aus parlamenta-

REDEKER | SELLNER | DAHS RECHTSANWÄLTE

Seite 16


rischen Erwägungen erteilt wird. Dabei ist nur am Rande darauf hinzuweisen, dass ohne einen Hausausweis für jeden Besuch des Interessenvertreters jeweils ein Tagesausweis ausgestellt werden müsste (s. § 2 Abs. 4 der Hausordnung des Deutschen Bundestages, Anhang 1 zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages), worauf der Abgeordnete einen Anspruch hat. Die fehlende Inhaberschaft eines Hausausweises bedeutet demnach nicht ein Zugangsverbot für den jeweiligen Interessenvertreter. Die Regelung dient in erster Linie der Verwaltungsvereinfachung im Interesse auch und gerade der Mandatsarbeit der Abgeordneten.

4. **Hilfswise: Informationen zu Ziffer 3 der E-Mail vom 17.04.2014**

Lediglich hilfswise wird darauf hingewiesen, dass die nach Punkt 3 der klägerischen E-Mail vom 17.04.2014 angefragten Informationen (Anzahl der von den Parlamentarischen Geschäftsführern befürworteten Hausausweise für Interessenvertreter) für die Jahre 2013 und 2014 bereits bekannt sind. Insoweit ist die Klage auch nach § 9 Abs. 3 IFG unbegründet. Die Anzahl betrug im Jahr 2013 960 Hausausweise, wie sich aus dem Pressartikel der Süddeutschen Zeitung und dem dort wiedergegebenen E-Mailverkehr des Autors mit der Bundestagsverwaltung ergibt (Anlage K 12, S. 4). Im Jahr 2014 betrug die Zahl 930 Hausausweise, wie einem Artikel des Journalisten Müller-Neuhof für den Tagesspiegel zu entnehmen ist. Dieser Artikel ist als Anlage beigelegt.

Die Klage ist daher abzuweisen.

(Dr. Mensching, LL.M.)
Rechtsanwalt


(Dr. Schiller)
Rechtsanwalt

Verteiler
Gericht 3-fach


i.V. Rechtsanwalt