

DEUTSCHER BUNDESTAG

- Verwaltung -

ZR 4

Behördlicher Datenschutzbeauftragter

11011 Berlin, 6. November 2007

Platz der Republik 1

Dienstgebäude:

Adele-Schreiber-Krieger-Straße 1

Telefon: 030 227-33609

Fax: 030 227-36336

E-Mail: Datenschutz.zr4@bundestag.de

Vfg.

1. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz  
und die Informationsfreiheit  
z.H. Frau Bohn  
Postfach 20 01 12

53131 Bonn

Geschäftszeichen: 1334-IFG

Bearbeiter: RD Kolodziej-Derfert

gefertigt: \_\_\_\_\_

abgesandt: 8. 11. 07

**Betr.:** Zugang zu Informationen beim Deutschen Bundestag  
hier: Antrag des Herrn Walter Keim zur Veröffentlichung von Nebeneinkünften der  
Abgeordneten des Deutschen Bundestages

**Bezug:** 1. Unsere Telefonate am 3. Juli 2007 und vom 25. Oktober 2007  
2. Ihr Schreiben vom 15. Oktober 2007

Sehr geehrte Frau Bohn,

mit seinem Antrag vom 16. März 2007 beehrte Herr Walter Keim Akteneinsicht zu  
Nebentätigkeiten und Einkünften der Abgeordneten auf Grundlage des  
Informationsfreiheitsgesetzes (IFG). Dieser Antrag wurde im Ausgangs-, wie im  
Widerspruchsbescheid unter Verweis auf die Vorschriften der §§ 1 Abs. 1 Satz 2 und 1 Abs. 3  
IFG abschlägig beschieden. Herr Keim hat mit Schreiben vom 1. Juni 2006 hiergegen Klage  
vor dem Verwaltungsgericht Berlin eingereicht.

Nachdem das Bundesverfassungsgericht mit Entscheidung vom 4. Juli 2007 (2 BvE 1/06-4/06)  
die Verfassungsmäßigkeit der §§ 44 a und 44 b Abgeordnetengesetz (AbgG) in Verbindung mit  
den Verhaltensregeln (Anlage 1 zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages) festgestellt  
hat, sind die dem Präsidenten mitgeteilten Angaben zu den Nebentätigkeiten der Abgeordneten  
umgehend veröffentlicht worden.

Wie nunmehr Ihrem Schreiben vom 15. Oktober 2007 zu entnehmen ist, hat Herr Keim Ihnen  
gegenüber darauf hingewiesen, dass seiner Ansicht nach bei mehreren Abgeordneten die  
Veröffentlichung nicht den gesetzlichen Vorgaben entsprechen würde. Damit wäre dem  
Einsichtsbegehren von Herrn Keim - so Ihre ergänzenden Erläuterung im Telefonat vom

25. Oktober 2007 – nicht Rechnung getragen. Ob Herr Keim hierauf einen Anspruch habe, würde im Rahmen dieser Beschwerde seitens des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit noch abschließend geprüft. Sie bitten insoweit um erläuternde Informationen und Stellungnahme.

Nach erneuter Prüfung des Sachverhaltes nehme ich zu Ihrem Schreiben wie folgt Stellung:

Die Vorschriften des IFG finden auf den Bereich der Veröffentlichung von Nebentätigkeiten und Einkünften der Abgeordneten keine Anwendung. Zum einen betrifft die Durchführung der Verhaltensregeln nach §§ 44 a und 44 b AbgG den spezifischen Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten. Zum anderen gehen die abschließenden und bereichsspezifischen Regelungen des Abgeordnetengesetzes den Regelungen des IFG (nach § 1 Abs. 3 IFG) vor.

#### *1. Keine öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit nach § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG*

Die Durchführung der Verhaltensregeln nach §§ 44 a, 44 b AbgG zählt zu den spezifischen Parlamentsaufgaben (*so ausdrücklich Jastrow/Schlatmann, § 1, Rn. 35*). Das IFG findet gemäß § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG bezogen auf den Deutschen Bundestag jedoch nur Anwendung, soweit er öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnimmt.

Diese Regelung des § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG stellt bezogen auf den Deutschen Bundestag klar, dass dieser weder von vornherein von einem Informationszugang vollständig ausgenommen, noch vollständig einbezogen werden sollte. Vielmehr ist nach § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG für jeden Antrag an den Deutschen Bundestag gesondert zu prüfen, ob sich dieser auf die Verwaltungstätigkeit oder den spezifischen parlamentarischen Bereich bezieht.

Der Anwendungsbereich des IFG erfasst nur die öffentlich-rechtlichen Verwaltungsaufgaben des Bundestages. Der Begriff „öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben“ im Gesetz stellt klar, dass es maßgeblich auf die in einer öffentlich-rechtlichen Norm wurzelnde Verpflichtung zur Ausübung von Verwaltungsaufgaben ankommt (*Rossi, § 1, Rn. 57*).

Der spezifische Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten soll hingegen nach der Gesetzesbegründung und der herrschenden Meinung aus dem Anwendungsbereich des IFG ausgenommen sein (*vgl. BT-Drucksache 15/4493, S. 8; Jastrow/Schlatmann, § 1, Rn. 33*;

*Rossi, § 1, Rn. 56; Berger/Roth/Scheel, § 1, Rn. 59*). Laut Gesetzesbegründung gehören zu den parlamentarischen Angelegenheiten insbesondere die Gesetzgebung, die Kontrolle der Bundesregierung sowie die Wahrung der Rechte des Bundestages und seiner Mitglieder (vgl. *BT-Drucksache 15/4493, S. 8*).

Die maßgeblichen Rechte der Mitglieder des Bundestages ergeben sich insbesondere aus den Artikeln 38 und 48 GG. Diese grundgesetzlichen Bestimmungen erfahren mit dem Abgeordnetengesetz eine gesetzliche Ausführungsregelung für den rechtlichen Status der Mitglieder des Bundestages. Die auf der Grundlage der §§ 44 a, 44 b AbgG zu erlassenen Verhaltensregeln (Anlage 1 zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages) sind Pflichtbindungen kraft des Mandats, nicht Einschränkung der parlamentarischen Wahrnehmung des Mandats (vgl. *Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die parlamentarische Praxis, § 18 GO-BT, S. 1. mit weiteren Nachweisen*).

Diese Pflichtbindung - Veröffentlichungspflicht für Nebentätigkeiten - berührt unmittelbar den verfassungsrechtlichen Status der Abgeordneten. Dieser Bereich parlamentspezifischer Informationen sollte von vornherein aus dem Anwendungsbereich des IFG ausgenommen bleiben (vgl. *nochmals Jastrow/Schlatmann, § 1, Rn. 35*). In der Ausgestaltung sind dem Bundestagspräsidenten mithin nicht lediglich einfach-gesetzliche Aufgaben, wie z. B. nach dem Parteiengesetz, zugewiesen. Er ist nicht Behörde im Sinne von § 1 Abs. 4 VwVfG. Er nimmt in diesem Bereich Aufgaben als Verfassungsorgan wahr, wie nicht zuletzt das Organklageverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht gegen die Veröffentlichung der Nebentätigkeiten gezeigt hat.

Da der vorliegende dem Antrag zugrundeliegender Sachverhalt den spezifisch parlamentarischen Bereich zuzuordnen ist und nicht dem öffentlich-rechtlichen Verwaltungshandeln scheidet eine Anwendung des IFG gemäß § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG aus.

## **2. Verdrängende Spezialvorschrift nach § 1 Abs. 3 IFG**

Der Bereich der Veröffentlichung von Nebentätigkeiten und Einkünften der Abgeordneten wird zudem abschließend und bereichsspezifisch durch die §§ 44 a und 44 b AbgG in Verbindung mit den Verhaltensregeln (Anlage 1 zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages) geregelt. Das IFG würde auch insoweit keine Anwendung finden.

Das Gesetz enthält mit dem § 1 Abs. 3 IFG eine Vorschrift zur Auflösung von Konkurrenzen beim Aufeinandertreffen der allgemeinen Zugangsnorm nach dem IFG und einer speziellen Zugangsregelung, die den Rückgriff auf die allgemeinere Norm des IFG sperrt (vgl. *Berger/Roth/Scheel, § 1 Rn 113*).

Eine Spezialität kommt dort in Betracht, wo zwei Normen denselben Sachverhalt regeln; sie müssen also die gleichen Anliegen verfolgen und/oder identische Zielgruppen erfassen (vgl. *Berger/Roth/Scheel, § 1, Rn. 114*). Die §§ 44 a und 44 b AbgG und die Verhaltensregeln sind solche spezialgesetzlichen Regelungen, weil sie eine dem IFG vergleichbare Abwägungsentscheidung beinhalten. Der Gesetzgeber hat für diesen konkreten Fall entschieden, das Spannungsverhältnis zwischen den widerstreitenden Interessen der Transparenz des parlamentarischen Willensbildungsprozesses- und Entscheidungsprozesses einerseits und dem Interesse der Abgeordneten an der Wahrung ihrer Privatsphäre andererseits in der Weise zu lösen, dass Transparenz durch die Veröffentlichung bestimmter Angaben ermöglicht und gleichzeitig den berechtigten Interessen der Abgeordneten an ihrer Privatsphäre in eingeschränktem Maße Rechnung getragen werden soll. Denn auch das Recht auf Informationen und das Bedürfnis nach Transparenz besteht nicht absolut. Vielmehr genießt der Abgeordnete Grundrechtsschutz wie jeder andere Bürger auch und kann sich unter anderem auf den Schutz des allgemeinen Persönlichkeitsrechts berufen.

Unerheblich ist dabei der Umstand, dass nach dem Abgeordnetengesetz ein subjektiver Einsichtsanspruch nicht besteht. Es kommt nicht darauf an, ob die Vorschriften des Fachgesetzes einen Zugang gewähren, die fachgesetzlichen Zugangsmöglichkeiten enger oder weiter sind, ein Zugang ganz ausgeschlossen oder die Form des Zugangs begrenzt wird. Alle Regelungen des Fachrechts, die den Zugang zu Informationen behandeln, sperren den Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen des Bundes nach dem Informationsfreiheitsgesetz (vgl. *Jastrow/Schlatmann, § 1, Rn. 60*). Deshalb genügt es, dass das Fachrecht einen solchen Anspruch grundsätzlich abstrakt gewährt oder ausschließt (vgl. *Jastrow/Schlatmann, § 1, Rn. 61*).

Eine verdrängende Spezialität liegt allerdings nur vor, wenn die Rechtsfolgen der Normen sich logisch ausschließen. Hierbei ist darauf abzustellen, ob im Einzelfall der allgemeine Anspruch dem Schutzzweck des Spezialgesetzes zuwiderliefe (vgl. *Berger/Roth/Scheel, § 1, Rn. 118*). In diesem Fall ist auch keine alternative Berufung auf den Informationsfreiheitsanspruch möglich.

Das IFG gewährt grundsätzlich einen voraussetzungslosen Informationszugangsanspruch. Demgegenüber verpflichtet das Abgeordnetengesetz die Abgeordneten Tätigkeiten und Einkünfte neben dem Mandat anzuzeigen und den Bundestagspräsidenten kraft Gesetzes diese zu veröffentlichen. Der Bürger erhält auf diesem Wege einen Informationszugang, jedoch nicht in Form eines subjektiven Auskunftsanspruchs.

Die verdrängende Spezialität ergibt sich daraus, dass das Abgeordnetengesetz und die Verhaltensregeln eine Vielzahl spezifischer Vorgaben und Wertungen enthalten, die durch einen allgemeinen von jedermann geltend zu machenden Informationsanspruch praktisch ausgehöhlt würden. Exemplarisch hierfür sollen folgende Erwägungen sein.

- Die gebotene Abwägung zwischen Transparenz und Schutz personenbezogener Daten (§ 5 IFG) trifft das IFG erst im Rahmen des Anspruchsinhalts, während der Gesetzgeber im Falle der §§ 44 und 44 b AbgG diese Entscheidung bereits auf der Tatbestandsebene getroffen hat. Fragen der Informationsgewährung und des Informationsumfangs würden in unzulässiger Weise vermischt.
- Die Verhaltensregeln gewähren mit der Veröffentlichung von Nebeneinkünften im Internet und im Amtlichen Handbuch und der Nennung von Einkünften in Einkommensstufen eine spezielle Art des Informationszugangs (§ 3 Verhaltensregeln).
- Die nicht ordnungsgemäße Veröffentlichung von Nebeneinkünften sieht ein genau festgelegtes Prüfungsverfahren durch den Bundestagspräsidenten/das Bundestagspräsidium vor (§ 8 Verhaltensregeln).

Ein weiterer Gesichtspunkt kommt hinzu:

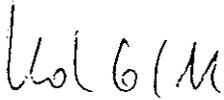
Sofern ein Antragsteller lediglich für den Fall der nicht ordnungsgemäßen Veröffentlichung der Nebeneinkünfte nach den §§ 44 a und 44 b AbgG einen Informationszugang begehrt, liefe dies ebenfalls dem Schutzzweck des Abgeordnetengesetzes und der Verhaltensregeln zuwider. Denn nach § 44 a Abs. 4 AbgG in Verbindung mit § 8 Verhaltensregeln verpflichtet die Nichtanzeige veröffentlichungspflichtiger Tätigkeiten und Einkünfte den Bundestagspräsidenten/das Bundestagspräsidium ein genau festgelegtes Prüfungsverfahren in tatsächlicher und sachlicher Hinsicht durchzuführen. Das betreffende Mitglied kann nach Stellungnahme mittels Ermahnung (§ 8 Abs. 2 Satz 1), Veröffentlichung per Bundestagsdrucksache (§ 8 Abs. 2 Satz 4) oder sogar Ordnungsgeld (§ 8 Abs. 4) gerügt werden.

Wäre dieses Verfahren nicht abschließend, würde der allgemeine Informationsanspruch nach dem IFG das spezielle bereichsspezifische Prüfungsverfahren nach den Verhaltensregeln völlig konterkarieren. Insgesamt würde man in diesem Bereich der Verhaltensregeln einen allgemeinen Gesetzesvollziehungsanspruch einführen. Dies widerspräche der getroffenen Regelung und zugleich einem zentralen Strukturprinzip des öffentlichen Rechts.

Insgesamt sind deshalb die §§ 44 a und 44 b AbgG in Verbindung mit den Verhaltensregeln nicht nur als bereichsspezifische, sondern auch als abschließende Regelungen nach § 1 Abs. 3 IFG anzusehen. Eine alternative ggf. ergänzende Berufung auf die Vorschriften des IFG muss ausscheiden.

Zusammenfassend bleibt somit festzuhalten, dass ein Recht auf Informationszugang im Bereich der Durchführung von Verhaltensregeln nicht besteht. Dem Antrag von Herrn Keim konnte deshalb nicht entsprochen werden.

Für Rückfragen stehe ich Ihnen jederzeit zur Verfügung.



Kolodziej-Derfert