



Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit

Vermerk zur Auskunftspflicht der Bürgerschaftskanzlei über Auslandsreisen der Abgeordneten

I. Fragestellung

Zu prüfen ist, inwieweit die Bürgerschaftskanzlei hinsichtlich Auslandsreisen ihrer Bürgerschaftsabgeordneten einer Informationspflicht nach dem HmbTG unterliegt.

II. Rechtliche Würdigung

1. Rechtliche Grundlagen

Nach § 1 Abs. 2 HmbTG hat jede Person nach Maßgabe des HmbTG Anspruch auf unverzüglichen Zugang zu allen Informationen der auskunftspflichtigen Stellen. Auskunftspflichtige Stellen, sind unter anderem die in § 2 Abs. 3 HmbTG bezeichneten Behörden der Freien und Hansestadt Hamburg, § 2 Abs. 5 HmbTG. Behörden sind nach § 2 Abs. 3 HmbTG alle Stellen im Sinne des § 1 Abs. 2 HmbVwVfG. Dem HmbTG liegt der sog. funktionelle Behördenbegriff des HmbVwVfG zugrunde (Bü-Drs. 20/4466, S. 16). Danach handelt es sich bei einer Behörde um eine Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt, § 1 Abs. 2 HmbVwVfG. Das hat zur Folge, dass die Behördeneigenschaft einer Stelle allein danach zu bestimmen ist, ob sie materiell Verwaltungsaufgaben wahrnimmt was im Hinblick auf die jeweils ausgeübte Tätigkeit unterschiedlich zu bewerten sein kann. Dabei kommt es weder auf die Anwendbarkeit des Verwaltungsverfahrensgesetzes noch auf eine rechtliche Außenwirkung des Handelns an (BVerwG, Urteil vom 25. Juni 2015 – 7 C 2/14 –, Rn. 13, juris). Institutionen, denen organisationsrechtlich keine Behördeneigenschaft zukommt, können folglich bezogen auf bestimmte Tätigkeitsfelder gleichwohl Behörden im funktionellen Sinne sein (BVerwG, Urteil vom 25. Juni 2015 – 7 C 2/14 –, Rn. 13, juris).

Der Begriff der Verwaltung wird von der herrschenden Meinung negativ formuliert. Danach ist Verwaltung diejenige Tätigkeit des Staates, die nicht Gesetzgebung oder Justiz ist (vgl. BVerwG, NVwZ 2013, 431; *Stelkens/Bonk/Sachs*, Verwaltungsverfahrensgesetz, 8. Auflage 2014, § 1 Rn. 165; *Bull/Mehde*, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre, 8. Auflage 2009, § 1 Rn. 19). Der Begriff der Verwaltung entspricht damit nicht dem Begriff der „vollziehenden Gewalt“ in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG und kann auch staatsleitendes Handeln umfassen (*Bull/Mehde*, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre, 8. Auflage 2009, § 1, Rn. 19; vgl. *Kopp/Ramsauer*, Kommentar zum VwVfG, 13. Auflage 2012, § 1 Rn. 19 ff.).

Organe der Verfassungsrechts können daher als Behörden im Sinne des § 1 Abs. 2 HmbVwVfG angesehen werden, wenn und soweit sie im konkreten Fall nicht als Verfassungsorgane, d.h. nicht aufgrund

www.datenschutz-hamburg.de

E-Mail: mailbox@datenschutz.hamburg.de

Klosterwall 6 - D-20095 Hamburg - Tel.: 040 - 4 28 54 - 40 40 - Fax: 040 - 4 28 54 - 40 00

Vertrauliche Informationen sollten auf elektronischem Weg nur verschlüsselt an uns übermittelt werden.

Unser öffentlicher PGP-Schlüssel ist im Internet verfügbar (Fingerprint: 0932 579B 33C1 8C21 6C9D E77D 08DD BAE4 3377 5707).



ihrer ausschließlich verfassungsrechtlich determinierten Funktion, tätig werden (vgl. *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 13. Auflage 2012, § 1 Rn. 56a). Die Informationspflicht der Bürgerschaftskanzlei hinsichtlich der Auslandsreisen ihrer Abgeordneten, hängt folglich maßgeblich davon ab, ob es sich hierbei um eine Aufgabe der öffentlichen Verwaltung handelt.

2. Literatur und Rechtsprechung zur Informationspflicht von Bundesorganen

In der Lehre zum IFG wird vertreten, dass alle Entscheidungen im Zusammenhang mit der Mandatsausübung von Abgeordneten außerhalb des Parlaments, wie z.B. die Gewährung personeller und sächlicher Ausstattung, die Abrechnung von Dienstreisen oder die Zahlung der Abgeordnetenentschädigung, Gegenstände sind, die einer Informationspflicht unterliegen (*Schoch*, IFG, 1. Auflage 2009, § 1 Rn. 96; *ders.* in: *Informationsfreiheit und Informationsrecht*, Jahrbuch 2014, S. 175 ff., S. 195; *Scheel*, in: *Berger/Partsch/Roth/Scheel*, Kommentar zum IFG, 2. Auflage 2013, § 1 Rn. 28). In diesen Bereichen geht die Lehre also davon aus, dass das Parlament nicht in seiner verfassungsrechtlichen Funktion, sondern als Verwaltungsbehörde tätig wird.

Auch nach der Rechtsprechung zum IFG sollen die von der Verwaltung des Deutschen Bundestags über Abgeordnete geführten Informationen von einer Informationspflicht erfasst sein (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 07. Juni 2012 – OVG 12 B 40.11 –, Rn. 19, 28, juris; bestätigt durch BVerwG, Urteil vom 27. November 2014 – 7 C 20/12 –, BVerwGE 151, 1, Rn. 17; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 07. Juni 2012 – OVG 12 B 34.10 –, Rn. 21, 30, juris; bestätigt durch BVerwG, Urteil vom 27. November 2014 – 7 C 19/12 –, Rn. 17, juris). Dies soll insbesondere die den Abgeordneten nach § 12 Abs. 1 Abgeordnetengesetz zustehende Amtsausstattung betreffen, da die Entscheidung über die Verwendung der Ausstattung ihrerseits keine legislative Tätigkeit darstellt (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 07. Juni 2012 – OVG 12 B 40.11 –, Rn. 29, juris). In der Ausstellung eines Hausausweises durch den Präsidenten des Bundestages wurde eine Verwaltungstätigkeit gesehen und damit im Ergebnis auch eine Informationspflicht angenommen (VG Berlin, Urteil vom 18. Juni 2015 – 2 K 176.14 –, Rn. 23, juris; ebenso zum presserechtlichen Auskunftsanspruch OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 20. November 2015 – OVG 6 S 45.15 –, juris). Dies gelte selbst vor dem Hintergrund, dass der Parlamentarische Geschäftsführer einer Fraktion den Antrag eines Interessenvertreters eines nicht in die öffentliche Liste eingetragenen Verbandes zeichnet und damit befürwortet (VG Berlin, Urteil vom 18. Juni 2015 – 2 K 176.14 –, Rn. 24, juris).

Auch die Tätigkeit des Wissenschaftlichen Dienstes wurde als informationspflichtiger Gegenstand angesehen, da der Wissenschaftliche Dienst eine Unterabteilung der Bundestagsverwaltung ist und damit in formeller Hinsicht dieser und nicht der Mandatsausübung der Abgeordneten zugeordnet (VG Berlin, Urteil vom 01. Dezember 2011 – 2 K 91.11 –, Rn. 17, juris, bestätigt durch BVerwG, Urteil vom 25. Juni 2015 – 7 C 2/14 –, Rn. 18, juris). Die Zuarbeitung durch den wissenschaftlichen Dienst könne zwar im Zusammenhang mit Tätigkeiten, die als solche dem Informationszugang nicht unterliegen stehen. Dieser Mandatsbezug rechtfertige es aber nicht, die Bundestagsverwaltung jedenfalls insoweit von der Informationspflicht auszunehmen (BVerwG, Urteil vom 25. Juni 2015 – 7 C 2/14 –, Rn. 17, juris). Die Informationsaufbereitung und Wissensgenerierung, die als solche Verwaltungsaufgabe sei, liege nämlich der mandatsbezogenen Aufgabenerfüllung voraus. Erst in der Umsetzung des Wissens in durch politische Erwägungen geleitetes Handeln zeige sich das Spezifikum des parlamentarischen Wirkens der Abgeord-



neten. Die Kenntnisgrundlage und die zu ihrer Herausbringung beschafften Informationen seien gegenüber diesem politisch-parlamentarischen Wirken der Abgeordneten indifferent. Sie erhielten eine spezifisch parlamentarische Bedeutung erst durch die von einem eigenen Erkenntnisinteresse geprägte Verarbeitung und Bewertung durch den Abgeordneten (BVerwG, Urteil vom 25. Juni 2015 – 7 C 2/14 –, Rn. 17 f., juris).

Informationen werden folglich nicht allein durch ihren Mandatsbezug zum Gegenstand des Abgeordnetenmandats (*Schoch*, NVwZ 2015, 1, 6). Eine irgendwie geartete Verbindung zum Parlamentsgeschehen ist nicht ausreichend, um Informationen der spezifisch verfassungsrechtlichen Funktion des Parlaments zuzuweisen und sie damit einer Informationspflicht zu entziehen (*Schoch*, NVwZ 2015, 1, 6). Unerheblich ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auch, dass die Verwaltung des Deutschen Bundestags als Hilfseinrichtung des Verfassungsorgans Bundestag als oberste Bundesbehörde eingeordnet wird (BVerwG, Urteil vom 25. Juni 2015 – 7 C 1/14 –, Rn. 14, juris). Maßgeblich sei demgegenüber, dass der Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes sich allein auf die Verwaltungstätigkeit im materiellen Sinne beziehe. In diesem Zusammenhang sei der Begriff der Verwaltung grundsätzlich negativ im Wege der Abgrenzung zu anderen Staatsfunktionen zu bestimmen. Die Abgrenzung sei dabei nicht durch staatsrechtliche Begrifflichkeiten zwingend vorgegeben. Vielmehr komme es auf das dem Informationsfreiheitsgesetz insbesondere nach dessen Regelungszusammenhang und Entstehungsgeschichte zugrunde liegenden Begriffsverständnis an (BVerwG, Urteil vom 25. Juni 2015 – 7 C 1/14 –, Rn. 15, juris).

Schließlich hat das VG Berlin eine Informationspflicht für die Erstattung von Reisekosten für Fahrten von Bundestagsabgeordneten in Ausübung ihres Mandats bejaht (vgl. VG Berlin, Urteil vom 10. Oktober 2007 – 2 A 102.06, 2 A 101.06 –, Rn. 25 ff., juris). Das VG Berlin hatte keine Zweifel daran, dass die Bundestagsverwaltung dabei in Wahrnehmung einer Verwaltungsaufgabe handelt. Die Verwaltung des Deutschen Bundestages sei zuständig für die Erstattung der Kosten für Fahrten der Abgeordneten in Ausübung des Mandats gemäß § 16 AbgG sowie gemäß § 17 AbgG für die Fahrkostenerstattung im Falle von Inlands- oder Auslandsdienstreisen der Abgeordneten. Mit dieser Verwaltungsaufgabe hänge die Einrichtung des Rückzahlungskontos und die Verwaltung dieses Kontos zusammen (VG Berlin, Urteil vom 10. Oktober 2007 – 2 A 102.06, 2 A 101.06 –, Rn. 26, juris).

3. Gesetzesbegründung

Der Gesetzesbegründung zum IFG ist zu entnehmen, dass der Gesetzgeber nur die „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 Kontakte zu in- und ausländischen sowie supranationalen Stellen), der Rechtsprechung und sonstiger unabhängiger Tätigkeiten“ vom Informationszugang ausnehmen wollte (BT-Drs. 15/4493, S. 8). Nach der Gesetzesbegründung zum HmbTG, soll die Bürgerschaftskanzlei unter den Behördenbegriff des HmbTG fallen (Bü-Drs. 20/4466, S. 13).



4. Ergebnis

Die Literatur und Rechtsprechung zum IFG dürfte sich auf das HmbTG übertragen lassen. Das IFG geht wie das HmbTG vom funktionellen Behördenbegriff aus (zum IFG siehe BVerwG, NVwZ 2013, 431). Nach der Gesetzesbegründung zum HmbTG, soll die Bürgerschaftskanzlei unter den Behördenbegriff des HmbTG fallen (Bü-Drs. 20/4466, S. 13). Hierdurch wird deutlich, dass der Gesetzgeber nur den spezifischen Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Aufgaben von einer Informationspflicht ausnehmen wollte. Der Begriff der Verwaltungstätigkeit wird von der herrschenden Meinung negativ definiert. Dies hat ein weites Begriffsverständnis zur Folge. Die Entscheidung, ob ein Abgeordneter im Auftrag der Bürgerschaft eine Dienstreise tätigt und über die Reisekostenentschädigung nach § 3 Abs. 4 Satz 2 HmbAbgG stellt keine Tätigkeit dar, die auf einer spezifisch verfassungsrechtlichen Funktion der Bürgerschaft oder Abgeordneten beruht. Sie ist außerdem weder direkt der Gesetzgebung zuzuordnen noch der Rechtsprechung. Es handelt sich daher um eine Verwaltungstätigkeit, die ausgehend vom funktionellen Behördenbegriff einer Informationspflicht nach § 1 Abs. 2 HmbTG unterliegt.

Auch in formaler Hinsicht handelt bei der Entscheidung über die Gewährung von Mitteln für eine Auslandsreise nicht die Bürgerschaft, sondern die Bürgerschaftskanzlei als Verwaltungseinheit der Bürgerschaft. Unerheblich ist nach der insoweit übertragbaren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts dabei auch, dass es sich bei der Bürgerschaftskanzlei um eine Hilfseinrichtung der Bürgerschaft handelt. Ferner hat es keine Bedeutung, dass die Entschädigung für Reisekosten eines Abgeordneten keine rechtliche Außenwirkung hat. Zwar können Auslandsreisen mittelbar der Mandatsausübung der Abgeordneten dienen. Fraglich ist bereits, wie durch die Preisgabe dieser Informationen die freie Mandatsausübung des Abgeordneten beeinträchtigt werden kann. Wie oben dargelegt kann eine irgendwie geartete Verbindung zur Mandatsausübung nicht als ausreichend angesehen werden, um die hierzu bestehenden Informationen einer Informationspflicht zu entziehen. Denn Informationen werden nicht allein durch ihren Mandatsbezug zum Gegenstand des Abgeordnetenmandats. Auslandsreisen sind dem parlamentarischen Wirken des Abgeordneten vorgelagert und erhalten ihre parlamentarische Bedeutung erst dadurch, dass die Abgeordneten sie in irgendeiner Weise verarbeiten oder bewerten und dadurch ihrer Arbeit zugrunde legen. Hierfür bedarf es einer autonomen Entscheidung der Abgeordneten.

Ausgehend hiervon sind Informationen über Auslandsreisen der Abgeordneten der Bürgerschaft als Verwaltungstätigkeit zu beurteilen. Die Bürgerschaft wird in diesen Bereichen daher auch als Behörde im Sinne von § 2 Abs. 3 HmbTG tätig und unterliegt damit einer Auskunftspflicht nach § 1 Abs. 2 HmbTG.

D3-Ref, 3.12.2015