

Auskunftsansprüche gegenüber der Landtagsverwaltung

A. Auftrag

Der Direktor beim Landtag hat um Prüfung der Frage gebeten, ob und gegebenenfalls inwieweit die Landtagsverwaltung Fragen über die Höhe von Leistungen an einzelne Abgeordnete des Landtags beantworten muss oder darf, wobei nach Gruppen möglicher Fragesteller (Presse, Verbände - wie etwa Bund der Steuerzahler - und Einzelpersonen) unterschieden werden soll.

B. Stellungnahme

Die Höhe der an einzelne Abgeordnete gewährten Leistungen stellt eine Einzelangabe über persönliche und sachliche Verhältnisse einer bestimmten Person dar und gehört damit zu den personenbezogenen Daten i. S. des § 3 Abs. 1 Landesdatenschutzgesetz (LDSG)¹.

Die Zulässigkeit ihrer Weitergabe ist daher an den Bestimmungen des Datenschutzes - hier des LDSG - zu messen. Die Datenschutzordnung des Landtags² ist nicht anwendbar, da es sich bei der Gewährung von Leistungen an Abgeordnete nicht um die Wahrnehmung parlamentarischer Aufgaben i. S. des § 2 Abs. 2 LDSG, sondern um Verwaltungsaufgaben (Gewährung von Leistungen nach dem Abgeordnetengesetz – vgl. § 2 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 Datenschutzordnung des Landtags) handelt, die unter das LDSG fallen.

¹ GVBl. S. 293; zuletzt geändert durch Landesgesetz vom 6.2.2001 (GVBl. S. 29)

² Datenschutzordnung des Landtags vom 31.10.1995 (GVBl. S. 467)

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

Die Übermittlung personenbezogener Daten an nicht-öffentliche Stellen, zu denen sowohl die Presse, als auch Interessenverbände³ - wie etwa der Bund der Steuerzahler - sowie Privatpersonen⁴ zählen, ist in § 16 LDSG geregelt. Danach ist die Übermittlung nur zulässig, wenn

1. sie zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit der übermittelnden Stelle liegenden Aufgaben erforderlich ist und die Voraussetzungen vorliegen, die eine Verarbeitung nach § 12 Abs. 4 oder § 13 Abs. 2 Nr. 3 zulassen würden,
2. die Voraussetzungen vorliegen, die eine Verarbeitung nach § 12 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1, 2, 4, 5 oder 9 und Satz 2 zulassen würden,
3. die empfangende Stelle ein rechtliches Interesse an der Kenntnis der zu übermittelnden Daten glaubhaft macht und kein Grund zu der Annahme besteht, dass überwiegende schutzwürdige Interessen der Betroffenen entgegenstehen, oder
4. dies im öffentlichen Interesse liegt und hierfür ein berechtigtes Interesse geltend gemacht wird und die Betroffenen nach Unterrichtung über die beabsichtigte Übermittlung, die Art der zu übermittelnden Daten und den Verwendungszweck der Datenübermittlung nicht widersprochen haben.

1. Der unter Nr. 1 genannte Fall liegt nicht vor, da hier die Auskunft über die Höhe der von einzelnen Abgeordneten bezogenen Leistungen nicht zur rechtmäßigen Erfüllung von Aufgaben des Landtags erforderlich ist.

2. Nach § 16 Abs. 1 Nr. 2 LDSG dürfen personenbezogene Daten an nicht-öffentliche Stellen durch Behörden weitergegeben werden, wenn eine Rechtsvorschrift dies vorsieht (§ 12 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1), der Betroffene eingewilligt hat (§ 12 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2), dies zu Abwehr erheblicher Nachteile für die Allgemeinheit oder die Rechte einzelner erforderlich ist (§ 12 Abs. 4 Satz 1 Nr. 4 und 5) oder die Daten unmittelbar aus allgemein zugänglichen Quellen entnommen werden können oder die datenverarbeitende Stelle sie veröffentlichen dürfte (§ 12 Abs. 4 Satz 1 Nr. 9).

Der Fall, dass der Betroffene einer Auskunfterteilung zustimmt, wirft keine Probleme auf und bedarf daher keiner weiteren Erörterung. Die Frage, ob die Auskunft über Leistungen an einzelne Abgeordnete zur Abwehr erheblicher Nachteile für die Allgemeinheit oder Rechte einzelner erforderlich ist, kann nur im Einzelfall unter Berücksichtigung der konkreten Umstände beurteilt werden. Allerdings erscheint zumindest die erste dieser beiden Fallvarianten kaum denkbar. Auch die zuletzt genannte Alternative dürfte keine praktische Relevanz haben, da die Höhe der Leistungen an einzelne Abgeordnete weder einer allgemein zugänglichen Quelle entnommen werden kann, noch die datenverarbeitende Stelle sie veröffentlichen dürfte.

³ Büermann, Landesdatenschutzgesetz Rheinland-Pfalz, 2. Auflage (1995), Erl. zu § 16, Rdnr. 6
⁴ Büermann, a.a.O. Rdnr. 6

3. Von erheblicher Bedeutung ist dagegen § 16 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. § 12 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 LDSG für konkrete Auskunftersuchen der Presse. Denn nach § 4 Abs. 1 Landespressegesetz (LPG) vom 14.6.1965⁵ sind die Behörden verpflichtet, den Vertretern der Presse die der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben dienenden Auskünfte zu erteilen. Aus dieser in § 4 Abs. 1 LPG festgelegten Verpflichtung ergibt sich ein Rechtsanspruch der Vertreter der Presse auf Erteilung derjenigen Auskünfte, die „der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben“ dienen⁶. Anspruchsgegner und damit Verpflichteter des Informationsanspruchs aus § 4 Abs. 1 LPG kann auch der Landtag sein. „Behörde“ i.S. des § 4 Abs. 1 LPG sind nämlich nicht nur staatliche Stellen, die der Exekutive zuzuordnen sind, sondern etwa auch Gerichte und Parlamente⁷.

Der presserechtliche Informationsanspruch wird allerdings nur mit Einschränkungen gewährt. Sein Umfang und seine Grenzen ergeben sich aus dem in § 4 Abs. 2 LPG normierten Katalog von Fällen, bei deren Vorliegen die staatliche Stelle berechtigt ist, die erbetenen Auskünfte zu verweigern. Sie darf die Auskunft auf eine konkrete Frage der Presse dann - und nur dann - verweigern, wenn einer der gesetzlich geregelten Ausnahmefälle des § 4 Abs. 2 LPG vorliegt.

Nach § 4 Abs. 2 LPG können Auskünfte verweigert werden, soweit

1. durch sie die sachgemäße Durchführung eines schwebenden Verfahrens vereitelt, erschwert, verzögert oder gefährdet werden könnte oder
2. Vorschriften über Geheimhaltung entgegenstehen oder
3. ein überwiegendes öffentliches oder schutzwürdiges privates Interesse verletzt würde oder
4. ihr Umfang das zumutbare Maß überschreitet.

Wann diese Voraussetzungen jeweils vorliegen, ist eine Frage des Einzelfalles und damit der Abwägung der den Einzelfall kennzeichnenden Umstände. Was den in Frage stehenden Fall eines Auskunftersuchens der Presse über die Höhe der einem Abgeordneten gewährten Leistungen betrifft, ist hier insbesondere das Vorliegen eines entgegenstehenden schutzwürdigen Interesses des betroffenen Abgeordneten zu berücksichtigen. Der Begriff des privaten Interesses ist weit gefaßt. Hierunter versteht man alle Angelegenheiten eines privaten Rechtsträgers, einer natürlichen oder einer juristischen Person oder eines sonstigen Personenverbandes. Dabei kommt es nicht darauf an, ob diese Interessen überwiegend, sondern nur darauf, ob sie schutzwürdig sind. Ist das der Fall, gelten die privaten Interessen als vorrangig, so dass der Auskunftsanspruch der Presse entfällt⁸. Ob ein privates Interesse schutzwürdig i.S. des § 4 Abs. 2 Nr. 3 LPG ist, ist im Rahmen einer umfassenden Güter- und Interessenabwägung zu ermitteln⁹.

⁵ GVBl. S. 107 zuletzt geändert durch Landesgesetz vom 6.2.2001 (GVBl. S. 29)

⁶ Kürschner, DRiZ 1981, 401.

⁷ Fastenrath, JuS 1986, 194 (196); Schröder-Schallenberg, Informationsansprüche der Presse gegenüber Behörden, 1987, S. 67; Wenzel, in: Löffler, Presserecht, 4. Aufl. (1997), § 4 LPG Rdnr. 56.

⁸ Wenzel a.a.O. Rdnr. 111

⁹ BVerwGE 70, 310 (315); Löffler/Ricker, Handbuch des Presserechts, 3. Aufl. (1994), 20. Kap. Rdnr. 10; Schröder-Schallenberg, Informationsansprüche der Presse gegenüber Behörden, 1987, S. 132 f.; Wenzel, in: Löffler, Presserecht, 4. Aufl. (1997), § 4 LPG Rdnr. 111.

Anhaltspunkte für die Abwägung sind vor allem diejenigen Grundsätze und Gesichtspunkte, die in Bezug auf das allgemeine Persönlichkeitsrecht von Rechtsprechung und Literatur entwickelt worden sind¹⁰. Ein Auskunftsrecht wird danach im Einzelfall u.a. davon abhängen, in welche Sphäre des Persönlichkeitsrechts, eingegriffen wird, die Individual-, die Privat- oder die am strengsten geschützte Intimsphäre. Zu beachten ist dabei auch die voraussichtliche Schwere der Beeinträchtigung und deren - hypothetische - Folgen auf der einen sowie die Bedeutung des öffentlichen Informationsinteresses auf der anderen Seite¹¹. Bei der Abwägung ist zu berücksichtigen, dass es sich bei Informationen über die Höhe der an einen bestimmten Abgeordneten gewährten Leistungen um „sensible“ Daten¹² handelt, die gegebenenfalls auch weitergehende Rückschlüsse etwa auf die finanzielle Situation des Betroffenen zulassen. Da die Bedeutung des öffentlichen Informationsinteresses von dem zu Grunde liegenden Sachverhalt abhängt, muss letztlich die erforderliche Interessenabwägung dem konkreten Einzelfall vorbehalten bleiben.

4. Ein Fall des § 16 Abs. 1 Nr. 3 LDSG dürfte bei Auskunftersuchen der Presse oder eines Verbandes über die Höhe der einzelnen Abgeordneten gewährten Leistungen kaum gegeben sein. Hierfür müsste ein rechtliches Interesse von dem um Auskunft Ersuchenden glaubhaft gemacht werden. Das Erfordernis eines rechtlichen Interesses setzt voraus, dass zwischen der Person, über die personenbezogene Daten übermittelt werden sollen und derjenigen Stelle, die die Informationen begehrt, ein Rechtsverhältnis besteht. Hierfür kommen etwa vertragliche Beziehungen oder auch gesetzliche Schuldverhältnisse in Betracht¹³. Ein solches rechtliches Interesse ist weder für die Presse noch generell für Verbände ersichtlich und dürfte allenfalls bei Privatpersonen relevant werden. Ob bei Vorliegen eines rechtlichen Interesses eine Übermittlung personenbezogener Daten letztlich zulässig ist, kann nicht allgemein beantwortet werden, sondern bedarf wegen der vorzunehmenden Abwägung mit überwiegenden schutzwürdigen Interessen des betroffenen Abgeordneten jeweils einer Beurteilung unter Berücksichtigung der konkreten Umstände des Einzelfalls.
5. Gleiches gilt für § 16 Abs. 1 Nr. 4 LDSG. Ob im konkreten Fall ein öffentliches Interesse besteht oder ein berechtigtes Interesse (abzugrenzen von unsinnigen oder missbräuchlichen Datenwünschen¹⁴) geltend gemacht wird, hängt von den Gegebenheiten des Einzelfalls ab. Da die Datenübermittlung nach Nr. 4 jedoch auch dann nur zulässig ist, wenn der betroffene Abgeordnete vorab über die beabsichtigte Übermittlung, die Art der zu übermittelnden Daten und den Verwendungszweck der Datenübermittlung informiert wurde und nicht widersprochen hat, dürfte vielfach die Zulässigkeit der Datenübermittlung am Widerspruch des einzelnen Abgeordneten scheitern.

¹⁰ Löffler/Ricker, Handbuch des Presserechts, 3. Aufl. (1994), 20. Kap. Rdnr. 10.

¹¹ Löffler/Ricker, Handbuch des Presserechts, 3. Aufl. (1994), 20. Kap. Rdnr. 10 m.w.Nach.

¹² vgl. Büermann, a.a.O. Rdnr. 18

¹³ Büermann, a.a.O. Rdnr. 15

¹⁴ Dammann in: Simitis/Dammann/Geiger/Mallmann/Walz, Kommentar zum Bundesdatenschutzgesetz, Stand: 12/98, § 16, Rdnr. 18

Fazit:

Generell ist eine Auskunft über die Höhe der einem Abgeordneten gewährten Leistungen an die Presse, Verbände oder Privatpersonen mit dessen Zustimmung zulässig. Liegt die Erteilung der Auskunft im öffentlichen Interesse oder wird ein berechtigtes Interesse geltend gemacht und widerspricht der betroffene Abgeordnete der Weitergabe nach Unterrichtung nicht, so ist die Datenübermittlung ebenfalls zulässig.

Ansonsten kann die Frage, ob eine derartige Auskunft zulässig ist, nur nach Durchführung einer Interessenabwägung unter Berücksichtigung der konkreten Umstände des Einzelfalls beantwortet werden. Der Landtagsverwaltung steht insoweit ein gewisser Ermessensspielraum zu.

Eine Verpflichtung, Auskunft über die Höhe der einzelnen Abgeordneten gewährten Leistungen zu geben, bestünde wegen des Anspruchs der Presse aus § 4 Abs. 1 LPG allenfalls gegenüber dieser. Aufgrund der in § 4 Abs. 2 LPG aufgeführten Einschränkungen, ist jedoch auch hier - wie dargelegt - eine Interessenabwägung erforderlich.

Wissenschaftlicher Dienst