

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Fachpresse: ja

Rundfunkrecht einschl. Recht der Rundfunkanstalten, Filmrecht
einschl. Filmförderungsrecht, Presserecht und Recht der neuen
Medien

Rechtsquelle/n:

GG Art. 5 Abs. 1 Satz 2, Art. 38 Abs. 1 Satz 2, Art. 48 Abs. 3
Satz 1, Art. 48 Abs. 3 Satz 3

AbgG § 12 Abs. 1 Satz 1, § 12 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1, § 12 Abs. 4
Satz 2, § 13

BDSG § 3 Abs. 1

EMRK Art. 10

BHO § 7 Abs. 1

VwGO § 43 Abs. 1, § 137 Abs. 1 Nr. 1, § 144 Abs. 2, § 144
Abs. 4

PresseG BE § 4

Titelzeile:

Verfassungsunmittelbarer Auskunftsanspruch der Presse
gegenüber der Verwaltung des Deutschen Bundestages

Stichworte:

Abgeordneter; Amtsausstattung; Aufwandsentschädigung; Auskunftsanspruch;
verfassungsunmittelbarer Auskunftsanspruch; Auskunftspflicht;
Bundestagsverwaltung; personenbezogene Daten; Deutscher Bundestag;
Feststellungsinteresse; Freiheit des Mandats; Gesetzgebungskompetenz des
Bundes; schutzwürdige Interessen; Informationsinteresse; berechtigtes Interesse;
Mandat; Mandatsausübung; Mandatsbezug; Meinungsfreiheit; Missbrauch;
Presse; Pressefreiheit; Offenbarungspflichten; Sachleistungspauschale;
Schutzwürdigkeit; Sparsamkeit; Wiederholungsgefahr; Wirtschaftlichkeit.

Leitsätze:

1. Ein berechtigtes Interesse i.S.v. § 43 Abs. 1 VwGO ist nicht anzuerkennen,
wenn der Kläger die gerichtliche Feststellung einer Pflicht der Behörde zur
Auskunftserteilung auf der Grundlage presserechtlicher Ansprüche begehrt und
die Behörde zur Auskunft bereits nach dem Informationsfreiheitsgesetz
rechtskräftig verurteilt worden ist.

2. Der verfassungsunmittelbare Auskunftsanspruch der Presse darf materiell-
rechtlich nicht hinter den im Wesentlichen inhaltsgleichen Regelungen der
landesrechtlichen, auf eine Abwägung zielenden Presseauskunftsansprüche
zurückbleiben. Auf seiner Grundlage können Pressevertreter in geeigneter Form
behördliche Auskünfte verlangen, soweit berechnigte schutzwürdige Interessen
privater oder öffentlicher Stellen nicht entgegenstehen (wie Urteil vom gleichen

Tage - BVerwG 6 C 65.14 -).

Urteil des 6. Senats vom 16. März 2016 - BVerwG 6 C 66.14

I. VG Berlin vom 1. September 2011

Az: VG 2 K 178.10

II. OVG Berlin-Brandenburg vom 7. Juni 2012

Az: OVG 12 B 40.11



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 6 C 66.14
OVG 12 B 40.11

Verkündet
am 16. März 2016

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts auf die mündliche Verhandlung vom 16. März 2016 durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Neumann und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Heitz, Dr. Möller, Hahn und Dr. Tegethoff

für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 7. Juni 2012 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages haben die Möglichkeit, im Rahmen ihrer Amtsausstattung nach § 12 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1, Satz 2 AbgG für einen Betrag von bis zu 12 000 € jährlich Gegenstände für den Büro- und Geschäftsbedarf anzuschaffen. Zu diesem Zweck hat die Verwaltung des Deutschen Bundestages für alle Abgeordneten ein Sachleistungskonto eingerichtet. Die Versorgung mit Büromaterial erfolgt dabei auf Grundlage eines Rahmenvertrages der Beklagten mit einem Unternehmen, während Geräte des Informations- und Kommunikationsbedarfs bei einem Anbieter nach Wahl erworben werden können. Aufwendungen bis zu einem Anschaffungswert von 800 € (inkl. MwSt.) konnten im hier maßgeblichen Zeitraum erstattet werden.
- 2 Der Kläger, ein Journalist, beehrte von der Beklagten mit E-Mail vom 9. Juli 2010 unter Berufung auf das Informationsfreiheitsgesetz Auskunft zur Verwendung der Sachleistungspauschale durch Mitglieder des 17. Deutschen Bundestages im ersten Halbjahr 2010 für die Anschaffung von iPods. Den Antrag lehn-

te die Beklagte ab, da die verlangten Informationen nicht vorlägen und eine Beantwortung der Fragen einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand verursache. Hiergegen legte der Kläger erfolglos Widerspruch ein.

- 3 Das Verwaltungsgericht hat die auf das Informationsfreiheitsgesetz und Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG gestützte Klage abgewiesen. Die hiergegen gerichtete Berufung des Klägers hat das Oberverwaltungsgericht mit Urteil vom 7. Juni 2012 zurückgewiesen. Ein Informationsanspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz sei aufgrund des Schutzes personenbezogener Daten, die im Zusammenhang mit der Mandatsausübung stünden, ausgeschlossen. Bei den vom Kläger begehrten Informationen handele es sich um solche Daten. Diese könnten wegen der Möglichkeit der De-Anonymisierung auch nicht in anonymisierter Form übermittelt werden. Aus den grundgesetzlichen Bestimmungen lasse sich ebenfalls keine Pflicht der Abgeordneten zur Offenlegung dieser Informationen ableiten. Ein verfassungsunmittelbarer Auskunftsanspruch aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG stehe dem Kläger nicht zu. Der Anspruch aus der grundgesetzlichen Pressefreiheit schaffe keine neuen Möglichkeiten der Informationsbeschaffung. Auch das verfassungsrechtlich verbürgte Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen zu informieren, begründe keinen Anspruch auf Zugänglichmachung von Informationen, die noch nicht öffentlich zugänglich seien. Etwas anderes ergebe sich nicht aus dem Erlass des Informationsfreiheitsgesetzes selbst, da hierdurch zwar individuelle Ansprüche auf Informationszugang gegenüber dem Bund gewährt, die davon betroffenen Informationen aber nicht allgemein zugänglich würden.
- 4 Gegen dieses Urteil wendet sich der Kläger mit seiner Revision, die zunächst vor dem 7. Senat verhandelt worden ist. Der 7. Senat hat in der mündlichen Verhandlung vom 27. November 2014 das Verfahren betreffend die Geltendmachung presserechtlicher Auskunftsansprüche abgetrennt und hinsichtlich der sonstigen Ansprüche auf Informationszugang mit Urteil vom gleichen Tag auf die Revision des Klägers unter Abänderung der Urteile der Vorinstanzen und unter Zurückweisung der Berufung und Revision im Übrigen die Beklagte zur Auskunftserteilung verpflichtet mit Ausnahme zu der Frage, welche Abgeordnete wie viele iPods abgerechnet haben. Die übrigen Fragen seien von der Be-

klagen zu beantworten, weil insoweit der Ausschlussgrund des § 5 Abs. 2 IFG nicht greife. Die vom Berufungsgericht angenommene hinreichende Wahrscheinlichkeit einer De-Anonymisierung sei nicht zu erkennen.

- 5 Auf der Grundlage dieses Urteils hat die Beklagte mit E-Mail vom 19. Dezember 2014 die Auskunft erteilt, dass sieben Abgeordnete sieben iPods, also jeder einen, über die Sachleistungspauschale mit Gesamtkosten in Höhe von 1 346,85 € abgerechnet haben, wobei kein iPod von der Firma B. GmbH geliefert worden sei.
- 6 Zur Begründung der auf presserechtliche Ansprüche gestützten Revision trägt der Kläger vor: Aufgrund der erteilten Auskunft begehre er nunmehr hinsichtlich seiner beantworteten Fragen die Feststellung, dass er gegenüber der Beklagten auch einen presserechtlichen Auskunftsanspruch gehabt und die Beklagte die Auskunft rechtswidrig verweigert habe. Sein Feststellungsinteresse ergebe sich aus dem Grundrecht der Pressefreiheit sowie aus dem Umstand, dass das presserechtliche Auskunftsbegehren im Gegensatz zu dem Anspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz kostenfrei sei. Darüber hinaus sei es anzuerkennen, weil er gleichlautende Auskunftsbegehren an die Beklagte gerichtet habe.
- 7 Im Übrigen berufe er sich hinsichtlich der noch unbeantworteten Frage auf den Presseauskunftsanspruch nach § 4 des Berliner Pressegesetzes - PresseG BE -, dessen Anwendbarkeit nicht aus kompetenzrechtlichen Gründen ausgeschlossen sei. Die Auskunft könne nicht wegen eines überwiegenden Rechts auf informationelle Selbstbestimmung gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 4 PresseG BE verweigert werden. Angesichts des hohen Offenbarungsinteresses, welche Abgeordneten Handel auf Kosten des Steuerzahlers mit iPods betrieben, trete das Geheimhaltungsinteresse der Abgeordneten zurück. Die Informationen beträfen lediglich deren Sozialsphäre in einem Bereich, der der besonderen öffentlichen Beobachtung unterliege.
- 8 Zumindest ergebe sich der Auskunftsanspruch aus dem Grundrecht der Pressefreiheit. Dieser sei nur dann ausgeschlossen, wenn Gründe vorlägen, die auch nach Maßgabe der Landespressegesetze aufgrund einer Abwägung der

widerstreitenden Interessen die Behörden zu einer Verweigerung der Auskunftserteilung berechtigten. Dies sei hier nicht der Fall. Die begehrte Nennung der jeweiligen Abgeordneten im Zusammenhang mit der Verwendung der Sachleistungspauschale verstoße nicht gegen Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG. Einen Schutz des Abgeordneten vor der Notwendigkeit einer etwaigen Rechtfertigung seiner Amtsausübung gegenüber der Öffentlichkeit sehe Art. 38 GG nicht vor. Zudem sei ein Abgeordneter, der die Pauschale zu privaten Zwecken missbrauche, nicht schützenswert. Schließlich fehle es bei der Anschaffung der iPods am erforderlichen Mandatsbezug.

- 9 Ein Auskunftsanspruch folge auch aus Art. 10 EMRK. Unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte lasse sich aus dieser Norm ein presserechtlicher Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen herleiten.
- 10 Die Beklagte verteidigt das Berufungsurteil.

II

- 11 Die Revision des Klägers gegen das angefochtene Urteil ist unbegründet und daher zurückzuweisen (§ 144 Abs. 2 VwGO). Zwar verletzt das berufungsgewichtliche Urteil Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO), weil es einen verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch auf Informationen aus der grundrechtlichen Gewährleistung der Pressefreiheit generell verneint (1.). Es stellt sich jedoch im Ergebnis als richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO), da die Klage, soweit der Kläger nunmehr fünf seiner sechs Fragen zum Gegenstand eines Feststellungsantrags gemacht hat, unzulässig (2.) und hinsichtlich seines Leistungsbegehrens zwar zulässig, aber unbegründet ist (3.).
- 12 1. Das Grundrecht der Pressefreiheit verleiht einen verfassungsunmittelbaren Anspruch auf Auskunft gegenüber Bundesbehörden in Ermangelung einer einfachgesetzlichen Regelung des Bundesgesetzgebers, soweit auf sie die Landespressegesetze wegen einer entgegenstehenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes nicht anwendbar sind (vgl. BVerwG, Urteile vom 20. Februar 2013

- 6 A 2.12 - BVerwGE 146, 56 Rn. 29 und vom 25. März 2015 - 6 C 12.14 [ECLI:DE:BVerwG:2015:250315U6C12.14.0] - BVerwGE 151, 348 Rn. 24; Beschluss vom 20. Juli 2015 - 6 VR 1.15

[ECLI:DE:BVerwG:2015:200715B6VR1.15.0] - NVwZ 2015, 1383 Rn. 6). Diese Voraussetzungen treffen für Auskunftsansprüche gegenüber der Bundestagsverwaltung hinsichtlich der Rechtsstellung der Abgeordneten des Deutschen Bundestages zu.

- 13 Der in § 4 Abs. 1 PresseG BE landesrechtlich normierte Auskunftsanspruch der Presse gegenüber Behörden ist nicht anwendbar. Die Regelungskompetenz behördlicher Auskunftspflichten gegenüber der Presse lässt sich zwar wesensmäßig dem Presserecht zuordnen (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. März 2015 - 6 C 12.14 - BVerwGE 151, 348 Rn. 18). Doch weist das Grundgesetz die Regelungskompetenz für Auskunftsansprüche betreffend die Rechtsstellung der Abgeordneten dem Bundesgesetzgeber zu. Nach Art. 38 Abs. 3 und Art. 48 Abs. 3 Satz 3 GG sind Einzelheiten der Rechtsstellung der Abgeordneten durch Bundesgesetz zu bestimmen. Hierzu gehört der Anspruch der Abgeordneten auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung (Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG), die als Aufwandsentschädigung nach § 12 Abs. 1 Satz 1 AbgG die Amtsausstattung umfasst. Zu der Amtsausstattung, welche die Wahrnehmung des Mandats ermöglicht, zählt die Bereitstellung eines eingerichteten Büros am Sitz des Bundestages (§ 12 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 AbgG). Auskunftspflichten, die die Amtsausstattung betreffen, beziehen sich hiernach auf die Rechtsstellung der Abgeordneten. Über Gegenstand und Reichweite solcher Auskunftspflichten hat der Bundesgesetzgeber in Ausübung seiner Kompetenz nach Art. 38 Abs. 3 GG zu entscheiden und dabei die betroffenen Rechtsgüter einem angemessenen Ausgleich zuzuführen (vgl. BVerfG, Urteil vom 4. Juli 2007 - 2 BvE 1/06 u.a. - BVerfGE 118, 277 <353>). Von dieser Kompetenz hat er bisher keinen Gebrauch gemacht, sodass sich der Kläger auf den verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch berufen kann.
- 14 2. Das angefochtene Urteil erweist sich im Ergebnis als richtig, soweit der Kläger hinsichtlich der bereits beantworteten Fragen die Feststellung begehrt, dass der Deutsche Bundestag verpflichtet gewesen ist, dem Kläger die Auskünfte

auch auf der Grundlage presserechtlicher Ansprüche zu erteilen. Zwar bestehen gegen den Übergang von der Leistungs- auf die Feststellungsklage keine rechtlichen Bedenken (unter a), jedoch erweist sich die Feststellungsklage mangels berechtigten Interesses als unzulässig (unter b),

- 15 a) Der Kläger konnte im Revisionsverfahren von der Leistungs- auf die Feststellungsklage übergehen. Diese Änderung stellt keine nach § 142 Abs. 1 VwGO unzulässige Klageänderung dar, weil Rechtsschutzziel und Streitstoff gleich bleiben (stRspr, vgl. nur BVerwG, Urteil vom 8. Dezember 1995 - 8 C 37.93 - BVerwGE 100, 83 <89 f.> m.w.N.; siehe auch Neumann, in: Sodan/Ziekow <Hrsg.>, VwGO, 4. Aufl. 2014, § 142 Rn. 19).
- 16 b) Die Feststellungsklage ist unzulässig, weil der Kläger kein berechtigtes Interesse gemäß § 43 Abs. 1 VwGO an der begehrten Feststellung der Auskunftspflicht der Beklagten auf der Grundlage presserechtlicher Ansprüche hat. Das berechtigte Interesse schließt jedes als schutzwürdig anzuerkennende Interesse rechtlicher, wirtschaftlicher oder auch ideeller Art ein (stRspr, vgl. BVerwG, Urteile vom 2. Dezember 2015 - 10 C 18.14 [ECLI:DE:BVerwG:2015:021215U10C18.14.0] - juris Rn. 15, vom 26. Januar 1996 - 8 C 19.94 - BVerwGE 100, 262 <271> und vom 28. Januar 2010 - 8 C 38.09 - BVerwGE 136, 75 Rn. 54). Entscheidend ist, dass die gerichtliche Feststellung geeignet erscheint, die Rechtsposition des Klägers in den genannten Bereichen zu verbessern (vgl. BVerwG, Urteil vom 15. Februar 1989 - 6 A 2.87 - BVerwGE 81, 258 <262>; Beschluss vom 18. Juli 2000 - 1 WB 34.00 - Buchholz 310 § 113 Abs. 1 VwGO Nr. 11 S. 22 m.w.N.).
- 17 Eine gerichtliche Feststellung, dass die Bundestagsverwaltung dem Kläger die ihm bereits erteilte Auskunft auch auf der Grundlage presserechtlicher Auskunftsansprüche hätte erteilen müssen, kann seine Rechtsstellung nicht verbessern. Da die Auskunftspflicht der Behörde bereits auf der Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes rechtskräftig festgestellt worden ist, ist dem Rechtsschutzbegehren des Klägers Rechnung getragen. Das mit der Klageerhebung verfolgte Ziel - die Auskunftserteilung - hat der Kläger vollumfänglich erreicht. In der Sache begehrt er mit der Feststellung allein die Klärung der Fra-

ge, ob die rechtskräftig festgestellte Auskunftspflicht der Behörde auch aus einer anderen vom Kläger gleichrangig herangezogenen Rechtsgrundlage hätte hergeleitet werden können. An der Klärung dieser Frage besteht kein berechtigtes Interesse, namentlich nicht unter dem Gesichtspunkt der Wiederholungsfahr. Sollte der Kläger weitere Auskunftsbegehren - wie hier erstmals im gerichtlichen Verfahren - materiell-rechtlich auf verschiedene Anspruchsgrundlagen stützen, ist die Behörde auch weiterhin nicht zur Prüfung presserechtlicher Ansprüche verpflichtet, wenn sie dem Auskunftsbegehren bereits auf der Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes Rechnung tragen kann.

- 18 Insbesondere ist die Behörde bei verschiedenen geltend gemachten Anspruchsgrundlagen nicht gehalten, dass Begehren auf diejenige zu stützen, die für den Kläger keine Kostenpflicht auslöst.
- 19 3. Das angefochtene Urteil erweist sich ebenfalls als im Ergebnis richtig, soweit der Kläger mit seiner Revision das Auskunftsbegehren betreffend die Frage weiterverfolgt, welche Abgeordneten des 17. Deutschen Bundestages im ersten Halbjahr 2010 wie viele iPods über die Sachleistungspauschale abgerechnet haben. Die Leistungsklage ist zulässig (a), aber unbegründet (b).
- 20 a) Die von dem Kläger geltend gemachten presserechtlichen Auskunftsansprüche sind mit der Leistungsklage zu verfolgen (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. November 2013 - 6 A 5.13 - Buchholz 402.71 BNDG Nr. 3 Rn. 10).
- 21 Der Zulässigkeit der Leistungsklage steht nicht entgegen, dass der Kläger einen auf presserechtliche Anspruchsgrundlagen gestützten Antrag nicht zuvor bei der Verwaltung des Deutschen Bundestages gestellt, sondern sich hierauf erstmals im gerichtlichen Verfahren berufen hat. Zwar gebietet nach der Rechtsprechung des Senats der Grundsatz der Gewaltenteilung, dass es zunächst Sache der Verwaltung ist, sich mit Ansprüchen zu befassen, die an sie gerichtet sind (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. November 2007 - 6 C 42.06 - BVerwGE 130, 39 Rn. 23). Jedoch hat sich die Beklagte im gerichtlichen Verfahren auf die geltend gemachten presserechtlichen Ansprüche in der Sache eingelassen, wes-

halb aus prozessökonomischen Gründen ein Rechtsschutzbedürfnis für die Erhebung der Leistungsklage anzuerkennen ist.

- 22 b) Die Leistungsklage ist unbegründet, weil der Kläger einen Anspruch auf namentliche Auskunft der betroffenen Abgeordneten weder aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG (aa) noch aus Art. 10 EMRK (bb) herleiten kann.
- 23 aa) Aufgrund des in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verbürgten verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruchs können Pressevertreter in geeigneter Form behördliche Auskünfte verlangen, soweit berechnigte schutzwürdige Interessen privater oder öffentlicher Stellen an der Vertraulichkeit von Informationen nicht entgegenstehen (BVerwG, Urteile vom 20. Februar 2013 - 6 A 2.12 - BVerwGE 146, 56 Rn. 29 und vom 25. März 2015 - 6 C 12.14 - BVerwGE 151, 348 Rn. 24; Beschluss vom 20. Juli 2015 - 6 VR 1.15 - NVwZ 2015, 1383 Rn. 6). Der verfassungsunmittelbare Auskunftsanspruch fordert eine Abwägung des Informationsinteresses der Presse mit den gegenläufigen schutzwürdigen Interessen im Einzelfall (dazu unter (1)). Im Rahmen der Abwägung kommt eine Bewertung des Informationsinteresses der Presse grundsätzlich nicht in Betracht (2). Entscheidend ist vielmehr, ob dem Informationsinteresse der Presse schutzwürdige Interessen von solchem Gewicht entgegenstehen, die den presserechtlichen Auskunftsanspruch ausschließen (3).
- 24 (1) Der Inhalt des presserechtlichen Auskunftsanspruchs wird maßgeblich durch die Funktionen bestimmt, die die Presse in der freiheitlichen Demokratie erfüllt. Ihr kommt neben einer Informations- insbesondere eine Kontrollfunktion zu (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 14. September 2015 - 1 BvR 857/15 - NJW 2015, 3708 Rn. 16). Die effektive funktionsgemäße Betätigung der Presse setzt voraus, dass ihre Vertreter in hinreichendem Maß von staatlichen Stellen Auskunft über Angelegenheiten erhalten, die nach ihrem Dafürhalten von öffentlichem Interesse sind (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. März 2015 - 6 C 12.14 - BVerwGE 151, 348 Rn. 30). Der verfassungsunmittelbare Auskunftsanspruch der Presse hat diesen Funktionen Rechnung zu tragen. Dies ist gewährleistet, wenn er in seinem materiell-rechtlichen Gehalt nicht hinter dem Inhalt derjenigen presserechtlichen Auskunftsansprüche zurückbleibt, die die Landesgesetz-

geber im Wesentlichen inhaltsgleich, auf eine Abwägung zielend und den Anforderungen des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG genügend in den Landespressegesetzen normiert haben (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 27. Juli 2015 - 1 BvR 1452/13 - NVwZ 2016, 50 Rn. 12). Der auf Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG beruhende Auskunftsanspruch fordert dementsprechend hier eine Abwägung im Einzelfall.

- 25 (2) Dem presserechtlichen Auskunftsanspruch gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG kann die Beklagte nicht entgegen halten, dass ein vorrangiges Informationsinteresse der Presse nicht anzuerkennen sei, weil eine Kontrolle der Inanspruchnahme der Sachleistungspauschale durch die Verwaltung des Bundestages nur mit Einschränkungen verfassungsrechtlich zulässig sei und hieraus nicht die Notwendigkeit einer Kontrolle durch die Öffentlichkeit folge. Denn im Rahmen der Abwägung im Einzelfall kommt eine Bewertung und Gewichtung des Informationsinteresses der Presse grundsätzlich nicht in Betracht. Die in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verbürgte Pressefreiheit gewährleistet nicht nur die Freiheit der Verbreitung von Nachrichten und Meinungen; sie schützt den gesamten Bereich publizistischer Vorbereitungstätigkeit, zu der insbesondere die Beschaffung von Informationen gehört (BVerfG, Kammerbeschluss vom 28. August 2000 - 1 BvR 1307/91 - NJW 2001, 503 <504>; BVerwG, Urteil vom 28. März 2012 - 6 C 12.11 - BVerwGE 143, 74 Rn. 33).
- 26 Mit dem verfassungsrechtlichen Schutz der Presse wäre es nicht vereinbar, wenn die Durchsetzung ihres Informationsinteresses von einer staatlichen Inhaltsbewertung des Informationsanliegens abhinge. Die Presse muss nach publizistischen Kriterien selbst entscheiden dürfen, was sie des öffentlichen Interesses für Wert hält und was nicht (vgl. BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1999 - 1 BvR 653/96 - BVerfGE 101, 361 <389>; Kammerbeschluss vom 28. August 2000 - 1 BvR 1307/91 - NJW 2001, 503 <505>; BVerwG, Urteil vom 1. Oktober 2014 - 6 C 35.13 [ECLI:DE:BVerwG:2014:011014U6C35.13.0] - Buchholz 11 Art. 5 Abs. 1 GG Nr. 3 Rn. 41). Diese Maßgaben, die sich als Gebot staatlicher Inhaltsneutralität verstehen lassen (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 28. August 2000 - 1 BvR 1307/91 - NJW 2001, 503 <506>), sind nicht nur für das Stadium der Publikation, sondern auch für das vorgelagerte Stadium der Recherche von Belang. Es ist Sache der Presse, selbst zu beurteilen, welche

Informationen für sie vonnöten sind, um ein bestimmtes Thema zum Zweck einer möglichen Berichterstattung im Recherchewege aufzubereiten. Staatlichen Stellen dürfen sich keine Möglichkeiten bieten, über den Informationswert bestimmter Gegebenheiten mit zu entscheiden und auf diese Weise mittelbar auf den Publikationsinhalt Einfluss zu nehmen (BVerwG, Urteil vom 1. Oktober 2014 - 6 C 35.13 - Buchholz 11 Art. 5 Abs. 1 GG Nr. 3 Rn. 41). Eine solche Möglichkeit der unzulässigen Einflussnahme wäre gegeben, wenn dem Auskunftsanspruch der Presse mit dem Hinweis auf eine nur eingeschränkte Kontrollmöglichkeit der Bundestagsverwaltung bei der Inanspruchnahme der Sachleistungspauschale ein nur geringeres Gewicht in der gebotenen Einzelfallabwägung beigemessen werden könnte.

- 27 (3) Dem verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch stehen die Interessen der Abgeordneten an dem Schutz ihrer personenbezogenen Daten entgegen.
- 28 Mit seiner Frage, welche Abgeordneten des 17. Deutschen Bundestages im ersten Halbjahr 2010 wie viele iPods über die Sachleistungspauschale abgerechnet haben, begehrt der Kläger Informationen über die Anschaffungen einzelner Abgeordneter für ihre Amtsausstattung. Hierbei handelt es sich um personenbezogene Daten i.S.v. § 3 Abs. 1 BDSG (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. November 2014 - 7 C 19.12 [ECLI:DE:BVerwG:2014:271114U7C19.12.0] - AfP 2015, 184 Rn. 20, 22). Diese Daten stehen im rechtlichen Zusammenhang mit der Mandatsausübung. Denn Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG liegt der Doppelstatus des Abgeordneten als Mandatsträger und Privatperson zugrunde. Beide Sphären lassen sich nicht strikt trennen; die parlamentarische Demokratie fordert den Abgeordneten als "ganzen Menschen". Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistet auch die Berücksichtigung der Individualinteressen des Abgeordneten, sodass diesbezügliche verfassungsrechtliche Wertungen im Rahmen der vorzunehmenden Abwägung berücksichtigt werden können (vgl. BVerfG, Urteil vom 4. Juli 2007 - 2 BvE 1/06 u.a. - BVerfGE 118, 277 <354 f.>; BVerwG, Urteil vom 30. September 2009 - 6 A 1.08 - BVerwGE 135, 77 Rn. 32).
- 29 Nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen

unterworfen. Das hierdurch garantierte freie Mandat gewährleistet die freie Willensbildung des Abgeordneten, die gegenüber unzulässigen Einflussnahmen aus verschiedenen Richtungen - durch Interessengruppen, durch Parteien und Fraktionen und durch die Exekutive - geschützt werden soll (vgl. zu Letzterem BVerfG, Beschluss vom 17. September 2013 - 2 BvE 6/08, 2 BvR 2436/10 - BVerfGE 134, 141 Rn. 92 f.; s. auch BVerwG, Urteil vom 25. Juni 2015 - 7 C 1.14 [ECLI:DE:BVerwG:2015:250615U7C1.14.0] - NJW 2015, 3258 Rn. 20). Die Inanspruchnahme der Sachleistungspauschale für die Amtsausstattung berührt zwar nicht die politische Willensbildung im parlamentarischen Raum, die den Kern der Mandatsausübung bildet; sie ermöglicht aber die Ausübung des Mandats. Die durch Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verbürgte Freiheit des Mandats gewährleistet auch in diesem Bereich die Schutzwürdigkeit der personenbezogenen Daten der Abgeordneten, welche dem Informationsanspruch der Presse grundsätzlich entgegen gehalten werden kann.

- 30 Der einzelne Abgeordnete ist aufgrund des Zusammenhangs zwischen der Amtsausstattung und der individuellen Aufgabenerledigung in seiner Entscheidung frei, wie er sein Büro am Sitz des Bundestages einrichtet, sofern er die rechtlichen Grenzen der Inanspruchnahme der Sachleistungspauschale beachtet. § 12 Abs. 1 Satz 1 AbgG erlaubt die Erstattung von durch das Mandat veranlassten Aufwendungen, fordert also einen Bezug der abgerechneten Gegenstände zur Mandatserledigung. Ist der Mandatsbezug gegeben, ermöglicht das System der Sachleistungspauschale die Anschaffung von repräsentativen ebenso wie von technischen Gegenständen, die für die mandatsbezogene Aufgabenerledigung genutzt werden. Allerdings ist die Inanspruchnahme öffentlicher Mittel durch das Gebot der sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung geprägt, das in § 7 Abs. 1 BHO seine gesetzliche Ausprägung gefunden hat (vgl. BVerwG, Urteil vom 24. November 2011 - 9 A 23.10 - BVerwGE 141, 171 Rn. 73).
- 31 Ein vorrangiges Informationsinteresse der Presse gegenüber dem Interesse des Abgeordneten an dem Schutz seiner personenbezogenen Daten ist indes anzuerkennen, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass Abgeordnete die rechtlichen Grenzen der Inanspruchnahme der Sachleistungspauschale

überschreiten oder über die Sachleistungspauschale ordnungsgemäß abgerechnete Gegenstände zweckentfremdet verwenden. In diesen Fällen können schutzwürdige personenbezogene Daten in der Person eines einzelnen Abgeordneten oder aber auch für eine Gruppe von Abgeordneten dem Informationsinteresse nicht entgegengehalten werden. Letzteres bedingt, dass konkrete Anhaltspunkte für einen verbreiteten Missbrauch bei der Abrechnung von Gegenständen über die Sachleistungspauschale festgestellt werden können. Nur unter dieser Voraussetzung ist es gerechtfertigt, personenbezogene Daten nicht nur einzelner Abgeordneter, sondern entsprechend dem Begehren des Klägers sämtlicher betroffener Abgeordneter der Presse zugänglich zu machen.

- 32 Gemessen hieran liegen die Voraussetzungen für einen Auskunftsanspruch des Klägers über sämtliche Abgeordnete, die iPods abgerechnet haben, unter Nennung ihrer Namen nicht vor. Der Kläger hat entsprechende konkrete Anhaltspunkte für eine die rechtlichen Grenzen der Sachleistungspauschale missachtenden Inanspruchnahme nicht dargetan. Mit seiner Behauptung, iPods seien für die Mandatserledigung ungeeignet, setzt er sich lediglich an die Stelle der Abgeordneten, ohne sich damit auseinanderzusetzen, dass die Bundestagsverwaltung den Mandatsbezug im Einzelfall anerkennt und iPods dem Informations- und Kommunikationsbedarf zugerechnet hat. Mit seiner hiervon abweichenden Einschätzung vermag der Kläger ein vorrangiges Informationsinteresse an der Veröffentlichung der personenbezogenen Daten nicht zu begründen.
- 33 bb) Ein Anspruch auf Zugang zu den Unterlagen besteht ebenso wenig nach Art. 10 EMRK. Ob Art. 10 Abs. 1 EMRK nach der neueren Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ein allgemeines - und nicht nur auf besonders gelagerte Fallgruppen beschränktes - Recht der Presse auf Zugang zu Verwaltungsinformationen begründet, kann offen bleiben (vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Februar 2013 - 6 A 2.12 - BVerwGE 146, 56 Rn. 33 und Beschluss vom 20. Juli 2015 - 6 VR 1.15 - NVwZ 2015, 1383 Rn. 14). Denn ein solches Recht fände jedenfalls seine Schranken u.a. in Bestimmungen zum Schutz der Rechte anderer sowie zur Verhinderung der Verbreitung vertraulicher Informationen (vgl. Art. 10 Abs. 2 EMRK). Solche Bestimmungen müssen, um das durch Art. 10 Abs. 1 EMRK gewährleistete Recht in konventionskon-

former Weise beschränken zu können, legitim und in einer demokratischen Gesellschaft erforderlich, d.h. im Sinne des deutschen Rechts verhältnismäßig, sein (vgl. EGMR, Urteil vom 14. April 2009 - Rechtssache 37374/05 - Ziff. 33 ff.; Grote/Wenzel, in: Dörr/Grote/Marauhn <Hrsg.>, EMRK/GG, 2. Aufl. 2013, Kap. 18 Rn. 77). Diese Voraussetzungen sind in Bezug auf den Schutz personenbezogener Daten im Zusammenhang mit der Ausübung des Abgeordnetenmandats erfüllt. Dass aus Art. 10 EMRK insoweit abweichende Anforderungen an eine einzelfallbezogene Abwägung abzuleiten wären, ist nicht ersichtlich.

34 Ein anderes Ergebnis folgt nicht aus dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 25. Juni 2013 - Nr. 48135/06 - (EuGRZ 2014, 520 <522>), da auch hiernach die Ausübung der Meinungsfreiheit Einschränkungen unterworfen werden kann und diese Einschränkungen - wie hier gegeben - mit nationalem Recht im Einklang stehen müssen.

35 4. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Neumann

Dr. Heitz

Richter am BVerwG Dr. Möller
kann wegen Urlaubs nicht
unterschreiben.
Neumann

Hahn

Dr. Tegethoff

B e s c h l u s s

Der Streitwert wird für das Revisionsverfahren auf 5 000 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1 Satz 1, § 52 Abs. 2 GKG)

Neumann

Dr. Heitz

Richter am BVerwG Dr. Möller
kann wegen Urlaubs nicht
unterschreiben.
Neumann

Hahn

Dr. Tegethoff