

Sachgebiet:

BVerwGE: ja
Fachpresse: ja

Informationsfreiheitsrecht und Recht der Weiterverwendung von
Informationen öffentlicher Stellen

Rechtsquelle/n:

GG Art. 5 Abs. 1 Satz 1, Art. 48 Abs. 3
EMRK Art. 10 Abs. 1 Satz 2
IFG § 1 Abs. 1 Satz 1, § 5 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2
AbgG § 12 Abs. 4
BDSG § 3 Abs. 1 und 6
VwGO § 108 Abs. 1

Titelzeile:

Anspruch auf Zugang zu mandatsbezogenen Informationen

Stichwort/e:

Informationszugang; Deutscher Bundestag; Abgeordneter; Ausschlussgrund;
personenbezogene Daten; mandatsbezogene Daten; Amtsausstattung;
Sachmittelpauschale; Sachleistungskonsum; Sachleistungskonto; Bürobedarf;
Informations- und Kommunikationsbedarf; iPod; Offenbarungspflicht;
verfassungsunmittelbarer Informationsanspruch; Informationsbeschaffungspflicht;
Informationsaufbereitung; bestimmbare Person; Deanonymisierung;
Überzeugungsgrundsatz; Überzeugungsbildung.

Leitsatz/-sätze:

Der dem Informationszugangsanspruch nach § 1 Abs. 1 IFG entgegenstehende
Versagungsgrund des § 5 Abs. 2 IFG für Informationen aus Unterlagen, die mit
dem Abgeordnetenmandat in Zusammenhang stehen, gilt nur für
personenbezogene Daten.

Angaben zum Sachleistungskonsum der Abgeordneten des Deutschen
Bundestages werden von § 5 Abs. 2 IFG erfasst.

Urteil des 7. Senats vom 27. November 2014 - BVerwG 7 C 20.12

- 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 7 C 20.12
OVG 12 B 40.11

Verkündet
am 27. November 2014

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 27. November 2014
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Nolte,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Krauß,
die Richterinnen am Bundesverwaltungsgericht Dr. Philipp und Schipper
und den Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt

für Recht erkannt:

Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 7. Juni 2012 und das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 1. September 2011 werden, soweit sie nicht über presserechtliche Ansprüche entscheiden, geändert. Die Beklagte wird verpflichtet, dem Kläger Auskunft zu folgenden Fragen zur Verwendung der Sachmittelpauschale der Mitglieder des 17. Deutschen Bundestages im ersten Halbjahr 2010 zu erteilen:

1. Wie viele iPods wurden insgesamt von Abgeordneten des Deutschen Bundestages erworben?
2. Welche Anzahl an Abgeordneten hat welche Anzahl von iPods abgerechnet?
3. Welche Kosten sind durch den Ankauf der iPods insgesamt entstanden?
4. Wie viele dieser iPods wurden von der Fa. B. GmbH geliefert?
5. Wie viele Abgeordnete des Deutschen Bundestages haben einen oder mehrere iPods über die Sachmittelpauschale des Bundestages abgerechnet?

Im Übrigen werden die Revision und die Berufung, soweit sie nicht presserechtliche Ansprüche zum Gegenstand hat, zurückgewiesen.

Der Kläger und die Beklagte tragen die Kosten des Revisionsverfahrens je zur Hälfte.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Beteiligten streiten um den Zugang zu Informationen über den Sachleistungskonsum der Mitglieder des 17. Deutschen Bundestages.
- 2 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 mit der Beklagten durch ein bestimmtes Unternehmen, während Geräte des Informations- und Kommunikationsbedarfs bei einem Anbieter nach Wahl erworben werden können. Aufwendungen bis zu einem Anschaffungswert von 800 € (inkl. MwSt) können erstattet werden.
- 3 Mit E-Mail vom 9. Juli 2010 beehrte der Kläger, Redakteur einer großen Tageszeitung, unter Berufung auf das Informationsfreiheitsgesetz Auskunft zur Verwendung der Sachmittelpauschale durch Mitglieder des Deutschen Bundestages im ersten Halbjahr 2010. Er fragte, wie viele Mitglieder des Deutschen Bundestages einen oder mehrere iPods über diese Pauschale abgerechnet hätten, wie viele iPods insgesamt abgerechnet worden seien, welche Zahl von Abgeordneten welche Anzahl von iPods abgerechnet habe, welche Abgeordneten wie viele Geräte abgerechnet hätten, welche Kosten hierfür entstanden seien und wie viele dieser Geräte von dem Unternehmen, das einen Rahmenvertrag mit dem Bundestag geschlossen habe, geliefert worden seien.
- 4 Diesen Antrag lehnte die Beklagte mit Bescheid vom 6. August 2010 ab. Sie führte aus, dass die verlangten Informationen nicht vorlägen. Entsprechende statistische Angaben würden ebenso wenig geführt wie Namenslisten. Eine Beantwortung der Frage zu einzelnen Abgeordneten würde einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand verursachen.

- 5 Den Widerspruch des Klägers wies die Beklagte mit Widerspruchsbescheid vom 21. April 2011 zurück: Der Kläger habe keinen Anspruch auf Herausgabe von Ablichtungen und Auskunft aus den Unterlagen, da es um mandatsbezogene persönliche Daten der Abgeordneten gehe, die nur mit Einwilligung zugänglich gemacht werden könnten. Im Rahmen des Beteiligungsverfahrens hätten nur zwei Abgeordnete der Weitergabe von Informationen zugestimmt; von diesen habe jedoch keiner einen iPod abgerechnet. Dem Deutschen Bundestag lägen des Weiteren auch keine Statistiken zu den Fragen des Klägers vor.
- 6 Die hiergegen erhobene Klage wies das Verwaltungsgericht ab: Das Begehren des Klägers sei nicht auf den vorhandenen Bestand von einzelnen Informationen, sondern auf eine Sammlung von Daten und eine Zusammenstellung bzw. rechnerische Auswertung dieser Daten gerichtet. Auf eine solche Erstellung von Informationen habe der Kläger keinen Anspruch. Der Herausgabe von Ablichtungen und der Auskunft aus den jeweiligen Unterlagen der betreffenden Abgeordneten stehe der Ausschlussgrund des § 5 IFG entgegen. Denn bei Angaben zum Sachleistungskonsum der Abgeordneten handele es sich um Informationen, die im Sinne von § 5 Abs. 2 IFG mit dem Mandat in Zusammenhang stünde. Eine Schwärzung des Namens komme nicht in Betracht, da nach § 5 Abs. 2 IFG der gesamte mit einem Mandat eines Dritten in Zusammenhang stehende Vorgang vom Informationszugang ausgeschlossen sei.
- 7 Mit Urteil vom 7. Juni 2012 hat das Oberverwaltungsgericht die Berufung des Klägers zurückgewiesen. Ein Informationsanspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz sei aufgrund des Schutzes personenbezogener Daten ausgeschlossen. Denn gemäß § 5 Abs. 2 IFG überwiegen bei mandatsbezogenen Informationen die Schutzinteressen der Abgeordneten das Informationsinteresse des Klägers. Bei den vom Kläger begehrten Informationen handele es sich um Angaben über das Handeln individualisierter Personen und somit um personenbezogene Daten. Nichts anderes gelte, soweit der Kläger Informationen hinsichtlich des „Beschaffungsgebarens“ der Abgeordneten in anonymisierter Form begehre. Denn aufgrund des kleinen und eindeutig abgegrenzten Personenkreises, des großen Maßes an öffentlicher Beobachtung, des Skandalisie-

lungspotenzials und des in erster Linie auf personalisierte Informationen gerichteten Interesses des Klägers erscheine die Möglichkeit einer Deanonymisierung der Informationen gegeben. Die personenbezogenen Daten fielen unter den besonderen Schutz des § 5 Abs. 2 IFG. Der Gesetzgeber habe mit der den Abgeordneten zustehenden Amtsausstattung, die sich auf durch das Mandat veranlasste Aufwendungen beziehe, einen unmittelbaren normativen Zusammenhang zwischen Mandat und Ausstattung geschaffen. Aus der Gesetzgebungsgeschichte ergebe sich nichts anderes. Auch aus den Verfassungsbestimmungen des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und des Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG könne eine Pflicht der Abgeordneten zur Offenbarung von Informationen nicht abgeleitet werden. Ein weitergehender Abwägungsspielraum im Einzelfall stehe der Beklagten angesichts der eindeutigen Regelung des § 5 Abs. 2 IFG nicht zu.

- 8 Ein verfassungsunmittelbarer Anspruch aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG stehe dem Kläger ebenso wenig zu. Die Pressefreiheit schaffe keine neuen Möglichkeiten der Informationsbeschaffung. Auch das Recht aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 GG begründe keinen Anspruch auf Zugänglichmachung von Informationen, die noch nicht öffentlich zugänglich seien. Auch mit dem Erlass des Informationsfreiheitsgesetzes seien die betroffenen Informationen nicht allgemein zugänglich geworden.
- 9 Der Kläger hat die vom Oberverwaltungsgericht zugelassene Revision eingelegt. Der Senat hat das Verfahren, soweit es die Geltendmachung presserechtlicher Auskünfte und folglich einen eigenständigen Streitgegenstand betrifft, abgetrennt. Zur Begründung der hiernach verbliebenen, inhaltlich beschränkten Revision trägt der Kläger vor: Der Anspruch nach § 1 Abs. 1 IFG sei nicht nach § 5 IFG ausgeschlossen. So fehle bereits der Personenbezug, soweit er mit seinem Antrag in den Fragen 1, 2, 4, 5 und 6 Zugang zu anonymisierten Unterlagen begehre. Entgegen der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts sei nicht hinreichend wahrscheinlich, dass sich die übermittelten anonymisierten Informationen deanonymisieren ließen. Aufgrund des Verhaltens der Abgeordneten sei vielmehr davon auszugehen, dass diese sich untereinander verständigt hätten; es sei demnach nicht zu erwarten, dass große Teile des Bundestages sich vom Kauf der umstrittenen Gegenstände distanzieren würden. Im Übrigen sei

eine eindeutig bestimmbare Zuordnung schon dann ausgeschlossen, wenn nur ein Abgeordneter, der keinen Gegenstand erworben habe, sich nicht vom Kauf distanzieren. § 5 Abs. 2 IFG sei nicht einschlägig. Diese Vorschrift beziehe sich nur auf personenbezogene Daten und diene allein dem Schutz des freien Mandats, dessen Ausübung durch Informationsansprüche nicht unangemessen erschwert werden solle. Als Ausnahmevorschrift sei sie eng auszulegen. Dem könne nicht entgegengehalten werden, dass die Bestimmung bei einer solchen Auslegung ohne Regelungsgehalt bleibe, da die von Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG geschützte Tätigkeit des Abgeordneten ohnehin nicht in den Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes falle. Denn dann bestehe die Gefahr, dass das Gesetz in Bezug auf Abgeordnete ohne Anwendungsbereich bleibe, weil der allgemeine Informationsanspruch nahezu immer ausgeschlossen wäre. Abgeordnete unterlägen besonderen Offenlegungs- und Transparenzanforderungen, da der Wähler nur so eine ausreichende Basis zu deren Beurteilung habe. Schließlich bestehe auch kein Zusammenhang zwischen dem Kauf eines iPod und dem Mandat des Bundestagsabgeordneten. Ein solcher Zusammenhang sei bei der Amtsausstattung nur dann gegeben, wenn diese sachlich angemessen sowie mit dem Mandat besonders verbunden sei und die Nutzung nicht zu privaten Zwecken erfolge. Es müsse aber davon ausgegangen werden, dass in 99 % der Fälle iPods zum Abspielen von Musikdateien genutzt würden; privates Musikhören über Kopfhörer stehe in keinem Zusammenhang mit dem Mandat des Abgeordneten. Sofern der Abgeordnete auch sonstige Audio-dateien anhöre, die einen konkreten Bezug zu seinem Mandat aufwiesen, wäre nur der Erwerb eines relativ preisgünstigen iPod angemessen, wenn dieser zumindest gelegentlich benutzt werde und im privaten Bereich nicht ebenso zum Einsatz komme. Sei ein Mandatsbezug für einen unbeteiligten Dritten kaum ersichtlich, bedürfe es von Seiten der informationspflichtigen Stelle einer näheren Begründung, wenn sie sich auf diesen Ausschlussgrund berufe. Bei offensichtlicher Rechtswidrigkeit der Inanspruchnahme öffentlicher Mittel sei § 5 Abs. 2 IFG nicht anwendbar. Bei der dann gebotenen Interessenabwägung nach § 5 Abs. 1 IFG wiege das Informationsinteresse des Klägers schwerer als das Interesse der Abgeordneten am Ausschluss des Informationszugangs. Denn es gehe lediglich um Informationen aus der Sozialsphäre der Parlamentarier, nicht jedoch aus deren Privatsphäre, das Verhalten der Volksvertreter sei rechtswid-

rig und die Information könne Einfluss auf die Entscheidung des Wählers haben.

- 10 Schließlich könnten Abgeordnete erpress- und steuerbar sein, wenn andere Personen Informationen über sie hätten, die dazu geeignet seien, ihr Ansehen erheblich zu beschädigen. Hier sei davon auszugehen, dass ein großer Teil der Abgeordneten diejenigen Abgeordneten gedeckt habe, die sich auf Kosten der Steuerzahler mit iPods ausgestattet hätten; hierdurch seien Abhängigkeiten entstanden, die politische Willensbildungsprozesse verzerren könnten.
- 11 Ein Informationszugangsanspruch könne darüber hinaus auch aus Art. 5 Abs. 1 GG hergeleitet werden. Des Weiteren obliege es nach dem „demokratischen Verteilungsprinzip“ dem Staat, sich zu rechtfertigen, wenn er staatlich verwaltete Informationen zurückbehalten wolle. Schließlich sei unter Berücksichtigung der Rechtsprechung zu Art. 10 EMRK ein Anspruch insbesondere der Presse und von Nichtregierungsorganisationen auf Zugang zu Informationen zu bejahen, wenn der Staat ein Monopol auf diese habe und diese von allgemeinem Interesse seien.
- 12 Der Kläger beantragt,

das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 7. Juni 2012 und das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 1. September 2011 zu ändern und die Beklagte unter Aufhebung des Bescheides vom 6. August 2010 und des Widerspruchsbescheides vom 21. April 2011 zu verpflichten, dem Kläger Auskunft zu folgenden Fragen zur Verwendung der Sachmittelpauschale der Mitglieder des 17. Deutschen Bundestages im ersten Halbjahr 2010 zu erteilen:

1. Wie viele iPods wurden insgesamt von Abgeordneten des Deutschen Bundestages erworben?
2. Welche Anzahl an Abgeordneten hat welche Anzahl von iPods abgerechnet?
3. Welche Abgeordneten haben wie viele iPods abgerechnet?
4. Welche Kosten sind durch den Ankauf der iPods insgesamt entstanden?

5. Wie viele dieser iPods wurden von der Fa. B. GmbH geliefert?
6. Wie viele Abgeordnete des Deutschen Bundestages haben ein oder mehrere iPods über die Sachmittelpauschale des Bundestages abgerechnet?

13 Die Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

14 Sie verteidigt das angefochtene Urteil im Ergebnis. Sie ist allerdings im Einklang mit dem Verwaltungsgericht der Auffassung, dass die Versagung des Informationszugangs hinsichtlich mandatsbezogener Angaben nach § 5 Abs. 2 IFG sich nicht nur auf personenbezogene Daten erstreckt.

II

15 Die zulässige Revision ist teilweise begründet. Soweit presserechtliche Ansprüche nicht betroffen sind, hat das Oberverwaltungsgericht einen Anspruch auf Zugang zu Informationen, die namentlich bezeichnete Abgeordnete betreffen, zu Recht verneint. Ein solcher Anspruch ergibt sich weder aus dem Informationsfreiheitsgesetz noch unmittelbar aus dem Grundgesetz oder der Europäischen Menschenrechtskonvention (1.). Die Abweisung des auf anonymisierte Auskünfte gerichteten Klagebegehrens verstößt demgegenüber gegen Bundesrecht. Ein solcher Anspruch folgt aus § 1 Abs. 1 Informationsfreiheitsgesetz - IFG - i.d.F. der Bekanntmachung vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722) zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 6 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) (2.).

16 1. Der Kläger kann eine Auskunft zu der Frage, welche Abgeordnete wie viele iPods abgerechnet haben, nicht verlangen.

17 a) Das Oberverwaltungsgericht hat im Einklang mit der Rechtsprechung des Senats (BVerwG, Urteil vom 3. November 2011 - 7 C 3.11 - BVerwGE 141, 122

Rn. 11 ff.) zutreffend ausgeführt, dass der Deutsche Bundestag in Bezug auf die begehrten Informationen grundsätzlich auskunftspflichtige Behörde nach § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG ist. Er nimmt, soweit er den Abgeordneten die Amtsausstattung zur Verfügung stellt, eine öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit wahr. Die demgegenüber vom funktionalen Behördenbegriff ausgenommene parlamentarische Tätigkeit des Abgeordneten als solche (vgl. BT-Drs. 15/4493 S. 8; Schoch, IFG, 2009, § 1 Rn. 96 f.) ist nicht Gegenstand des Auskunftsbegrens.

- 18 Zu Recht geht das Oberverwaltungsgericht davon aus, dass dem Informationsanspruch der Ausschlussgrund des Schutzes personenbezogener Daten nach § 5 Abs. 1 und 2 IFG entgegensteht.
- 19 aa) Nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG darf der Zugang zu personenbezogenen Daten nur gewährt werden, soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt oder der Dritte eingewilligt hat. Neben diese allgemeine Bestimmung tritt ergänzend die Vorschrift des § 5 Abs. 2 IFG. Danach überwiegt das Informationsinteresse des Antragstellers nicht bei Informationen aus Unterlagen, soweit sie mit dem Dienst- oder Amtsverhältnis oder einem Mandat des Dritten in Zusammenhang stehen, und bei Informationen, die einem Berufs- oder Amtsgeheimnis unterliegen. Hiernach ist bei personenbezogenen Daten, die durch die in der Vorschrift bezeichneten besonderen Umstände gekennzeichnet sind, für eine einzelfallbezogene Abwägung kein Raum mehr; vielmehr hat das Gesetz selbst eine abschließende Entscheidung getroffen und im Ergebnis einen abwägungsresistenten Ausschlussgrund für einen beantragten Informationszugang normiert (vgl. Schoch, in: Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2013, S. 123, <145 f.>; Sitsen, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, 2009, S. 206 f.).
- 20 bb) Personenbezogene Daten sind nach der auch hier anwendbaren Begriffsbestimmung des § 3 Abs. 1 Bundesdatenschutzgesetz - BDSG - i.d.F. der Bekanntmachung vom 14. Januar 2003 (BGBl. I S. 66) zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 14. August 2009 (BGBl. I S. 2814) Einzelangaben

über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimm-
baren natürlichen Person. Diese Voraussetzungen sind gegeben, da der Kläger
Informationen über die Beschaffungspraxis der einzelnen namentlich bezeich-
neten Abgeordneten begehrt; hierbei geht es um sachliche Verhältnisse be-
stimmter Personen.

- 21 cc) Diese personenbezogenen Informationen werden von der Sonderregelung
des § 5 Abs. 2 IFG erfasst. Denn sie stehen, wie dort vorausgesetzt, mit einem
Mandat des Dritten im Zusammenhang. Die Vorschrift stellt neben dem Dienst-
und dem Amtsverhältnis auch das Abgeordnetenmandat unter besonderen
Schutz.
- 22 (1) Die Norm fordert ihrem Wortlaut nach durch das Abstellen auf den „Zusam-
menhang“ lediglich, dass zwischen dem Mandat und der Information eine - im
Gesetz nicht näher spezifizierte - Verbindung besteht. Wie insoweit die Grenzen
allgemein zu ziehen sind und der Begriff des Zusammenhangs seine Konturen
gewinnen kann, bedarf hier keiner Klärung. Denn die Verbindung zwischen den
Angaben und dem Mandat wird im vorliegenden Fall, worauf das Oberverwal-
tungsgericht zutreffend hinweist, normativ geprägt; die begehrten Informationen
betreffen die durch das Abgeordnetengesetz in Ausfüllung der verfassungs-
rechtlichen Vorgaben nach Art. 48 Abs. 3 GG geregelte Amtsausstattung und
damit einen Ausschnitt aus der Rechtsstellung des Abgeordneten, der die Aus-
übung des Mandats durch Sicherung seiner sächlichen Voraussetzungen er-
möglichen soll. Der Zusammenhang mit dem Mandat ist demnach nicht lediglich
ein faktischer, sondern rechtlich vorgegeben.
- 23 (2) Werden hiernach Angaben über die Nutzung der Amtsausstattung durch
den Abgeordneten von § 5 Abs. 2 IFG erfasst, steht einem solchen Verständnis
eine auf gesetzessystematischen Überlegungen aufbauende sowie auf die Ent-
stehungsgeschichte des Gesetzes verweisende Argumentation nicht entgegen.
- 24 § 5 Abs. 2 IFG privilegiert neben dem Mandat auch das Dienst- und das Amts-
verhältnis. Daraus folgt nicht, dass die damit bezweckten Rechtswirkungen je-
weils gleichartig ausgestaltet sind. Der auf die drei genannten Bereiche bezo-

gene Schutz kann nicht als in der Weise gleichgerichtet verstanden werden, dass vom Schutz des „Dienst-, Amts- und Mandatsverhältnisses“ gesprochen wird und sodann allein Angaben zum „Grundverhältnis“, d.h. dem Mandatsverhältnis als solchen, abwägungsfest sein sollen (so Sitsen, a.a.O. S. 208 f.). Diese Auffassung setzt sich bereits über den Wortlaut des Gesetzes hinweg, das einerseits das Dienst- und Amtsverhältnis und andererseits das Mandat erwähnt, jedoch nicht das Begriffspaar Amt und Mandat verwendet. Die Entstehungsgeschichte der Bestimmung rechtfertigt ebenso wenig den Schluss auf einen vollständigen inhaltlichen Gleichlauf in den drei Schutzrichtungen. Ausweislich der Erläuterungen des Innenausschusses in dessen Beschlussempfehlung und Bericht (BT-Drs. 15/5606 S. 6) sollen durch die gegenüber dem Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 15/4493) vorgeschlagene Änderung Informationen über Abgeordnete und Amtsträger denjenigen über Angehörige des öffentlichen Dienstes gleichgestellt werden, „so dass sie den gleichen Schutz genießen wie z.B. Personalakten der Angehörigen des öffentlichen Dienstes“. Hieraus folgt aber nicht, dass das Schutzniveau auch abgesehen vom Bereich der Personalakten, für die im Übrigen der materielle und nicht der formelle Personalaktenbegriff gelten soll (vgl. BT-Drs. 15/4493 S. 13), und vergleichbarer Akten identisch sein soll. Der Hinweis in der Begründung zum Änderungsvorschlag, dass die Streichung des im Gesetzentwurf enthaltenen Einschubes „insbesondere aus Personalakten“ nur zur redaktionellen Straffung erfolge und keine Änderung in der Sache bedeute (BT-Drs. 15/5606 S. 6), deutet letztlich in dieselbe Richtung. Die Gleichbehandlung in Bezug auf die Personalakten mag - gerade hinsichtlich der Amtswalter - im Vordergrund der Überlegungen gestanden haben; die Formulierung „insbesondere“ macht jedoch deutlich, dass sich die in Zusammenhang mit dem Mandat stehenden Angaben darin nicht erschöpfen, sondern vielmehr auch die Besonderheiten des Mandats und der Tätigkeit des Mandatsträgers erfassen können.

- 25 Diese Auffassung wird bestätigt durch die Ausführungen im Schreiben des Direktors des Deutschen Bundestages vom 23. Februar 2005 an die Vorsitzenden und die Berichterstatter des Innenausschusses und des Geschäftsordnungsausschusses. Mit diesem Schreiben hat der Direktor des Deutschen Bundesta-

ges eine Änderung des Gesetzentwurfs angeregt, die später in der Beschlussfassung des Innenausschusses ihren Niederschlag gefunden hat. Soweit das darin geäußerte Anliegen auf die Vermeidung von Rechtsunsicherheiten im Umgang mit personenbezogenen Daten von Abgeordneten zielt, werden hierunter nicht lediglich den Personalakten vergleichbare Akten der Abgeordneten erwähnt, sondern gerade auch die „Ausstattung des Abgeordneten (z.B. IuK-Ausstattung)“ sowie „Sachleistungskonten der Beschaffungsstelle für Abgeordnete“.

- 26 Beschränkt man demgegenüber den Anwendungsbereich der Vorschrift auf den Schutz von Personalakten und vergleichbaren Akten, so sieht sich die Bestimmung dem Einwand ausgesetzt, dass sie als solche oder jedenfalls ihre Änderung im Gesetzgebungsverfahren sich als überflüssig erweise (so Schoch, IFG, 2009, § 5 Rn. 54 f., 77). Ob dies trotz der durch § 5 Abs. 2 IFG beabsichtigten Verstärkung des Schutzes der betreffenden Daten durch den Ausschluss jeglicher Abwägung in dieser Allgemeinheit zutrifft oder ob dem Abwägungsausschluss immerhin ausnahmsweise selbstständige Bedeutung zukäme, weil auch bezogen auf Daten aus Personalakten und vergleichbaren Akten eine Abwägung nach § 5 Abs. 1 IFG nicht stets zur Versagung des Informationszugangs führen muss, kann dahingestellt bleiben. Denn unabhängig hiervon stützt dieser Einwand das weite Verständnis der Ausschlussnorm. Gesetzliche Regelungen sind nämlich, soweit möglich, so auszulegen, dass sie sich zu einem in sich schlüssigen Regelungssystem fügen. Dieses Ziel wird verfehlt, wenn eine Norm aufgrund der gefundenen Auslegung überflüssig ist; aber auch ein Auslegungsergebnis, nach dem die Norm lediglich in einem Restbereich anwendbar bleibt, verliert an Überzeugungskraft (vgl. BVerwG, Urteil vom 15. November 2012 - 7 C 1.12 - Buchholz 404 IFG Nr. 10 Rn. 34).
- 27 (3) Schließlich gebieten auch Sinn und Zweck des § 5 Abs. 2 IFG keine Auslegung dahingehend, dass der geforderte Zusammenhang mit dem Mandat ein „spezifischer und kein ubiquitärer“ sein müsse und deshalb für „Randerscheinungen der Abgeordnetentätigkeit“ nicht zum Tragen kommen dürfe (so Schoch, in: Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2013, S. 123 <146>). Soweit nach der Begründung des Gesetzentwurfs die Ausnahmetatbe-

stände eng auszulegen sind (BT-Drs. 15/4493 S. 9), ist dies entgegen der dort vertretenen Auffassung nicht Ausfluss einer - vermeintlich - üblichen Auslegungsregel, die es so nicht gibt (vgl. BVerwG, Urteile vom 27. Januar 1984 - 8 C 12.83 - Buchholz 448.0 § 35 WPflG Nr. 24 Rn. 18 und vom 7. November 1995 - 9 C 73.95 - BVerwGE 100, 23 <30>), sondern Folge eines am Gesetzeszweck orientierten Gesetzesverständnisses. Denn das Gesetz möchte durch die Verbesserung der Transparenz der Verwaltung die effektive Wahrnehmung von Bürgerrechten, die Förderung der demokratischen Meinungs- und Willensbildung sowie die Verbesserung der Kontrolle staatlichen Handelns erreichen. Ein solchermaßen ehrgeiziges Ziel, das allerdings auf eine vage Leitlinie „größtmöglicher Transparenz“ verzichtet, setzt voraus, dass die vom Gesetzgeber als geboten erachteten Beschränkungen des Grundsatzes der Informationsgewährung konkret und präzise gefasst sind (so BT-Drs. 15/4493 S. 9). Sie müssen ihrerseits allerdings den von ihnen verfolgten Anliegen entsprechend verstanden und ernst genommen werden. Hiernach verbietet sich etwa, den Versagungsgrund des § 3 Nr. 1 Buchst. g IFG dahingehend erweiternd auszulegen, dass nicht nur nachteilige Auswirkungen auf laufende, sondern auch auf künftige Gerichtsverfahren erfasst sein sollen (BVerwG, Beschluss vom 9. November 2010 - 7 B 43.10 - Buchholz 400 IFG Nr. 3 Rn. 11 f.).

- 28 Der Ausschlussgrund des § 5 Abs. 2 IFG ist so klar und präzise gefasst, dass sich jedenfalls die entscheidungserhebliche Fallgestaltung eines auf Informationen über die Beschaffung von Gegenständen der Amtsausstattung gerichteten Auskunftsbegehrens ihm eindeutig zuordnen lässt; denn der in § 5 Abs. 2 IFG geforderte Zusammenhang mit dem Mandat ist in dieser Konstellation nicht bloß faktischer Natur, sondern durch § 12 Abs. 4 Abgeordnetengesetz - AbgG - i.d.F. der Bekanntmachung vom 21. Februar 1996 (BGBl. I S. 326) zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 11. Juli 2014 (BGBl. I S. 906) normativ begründet. Spielraum für ein einengendes Verständnis bleibt nach dem Sinn und Zweck des Ausschlussgrundes insoweit nicht. § 5 Abs. 2 IFG soll die Abgeordneten vor der Offenlegung personenbezogener Daten schützen, die mit der - ohnehin nicht in den Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes fallenden - Mandatstätigkeit eng verknüpft sind, weil sie die Grundlagen und Voraussetzungen der Mandatsausübung betreffen. Dieses

Anliegen wird nur ernstgenommen, wenn der Ausschlussgrund jedenfalls auf solche Informationen bezogen wird, die die normative Ausgestaltung des Abgeordnetenstatus und damit auch die Amtsausstattung der Abgeordneten betreffen. Diese Ausgestaltung darf nicht dadurch relativiert werden, dass bei der Auslegung des § 5 Abs. 2 IFG zwischen einem Kernbereich und bloßen „Randerscheinungen“ der Amtsausstattung differenziert wird.

- 29 Ebenso wenig ist ersichtlich, dass die Regelung in § 5 Abs. 2 IFG vor dem Hintergrund der auf Nebentätigkeiten bezogenen Offenbarungspflicht des § 44a Abs. 4 AbgG zur Vermeidung von Wertungswidersprüchen in einem einschränkenden Sinne verstanden werden müsste. Die Offenbarungspflichten über Einkünfte aus Nebentätigkeiten dienen der Information der Wähler und des Deutschen Bundestages über Interessenverflechtungen und wirtschaftliche Abhängigkeiten der Abgeordneten, die die Funktionsfähigkeit des Parlaments als Repräsentationsorgan des ganzen Volkes beeinträchtigen können (BVerfG, Urteil vom 4. Juli 2007 - 2 BvE 1/06 u.a. - BVerfGE 118, 277 <353 f.>). Einen solchen gravierenden Einfluss auf die Funktionsfähigkeit des Parlaments hat ein gegebenenfalls kritikwürdiger Gebrauch der Sachleistungspauschale indessen nicht; die diesbezüglichen Spekulationen des Klägers zur Erpressbarkeit von Abgeordneten sind fernliegend. Vielmehr ist es dem Gesetzgeber angesichts seiner Gestaltungsfreiheit unbenommen, den Sachleistungskonsum anders zu behandeln und nicht den Transparenzanforderungen zu unterstellen. Ob eine solche Entscheidung dem Gebot politischer Klugheit entspricht oder ob die Parlamente vielmehr gut beraten wären, Defizite bei der Transparenz auch im Interesse ihrer öffentlichen Glaubwürdigkeit zu vermindern (so etwa die Entschließung der 25. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten am 27. November 2012 in Mainz), ist eine außerrechtliche Frage.
- 30 (4) Die Berufung auf den Informationsausschlussgrund des § 5 Abs. 2 IFG ist der Beklagten schließlich nicht deswegen verwehrt, weil der Kläger vorträgt, dass die Abrechnung der fraglichen Gegenstände zu Unrecht über das Sachleistungskonto erfolgt sei; denn die Gegenstände gehörten entweder nicht zu einer angemessenen Amtsausstattung oder würden zweckwidrig, nämlich nicht mandatsbezogen, sondern im privaten Lebensbereich, verwendet. Ungeachtet

der inhaltlichen Bewertung dieses Vorbringens ändert die Behauptung nichts daran, dass die Abrechnung über das Sachleistungskonto erfolgt ist, was jedenfalls formal den Zusammenhang mit dem Mandat begründet. Auch eine unterstellt rechtswidrige Inanspruchnahme der Sachleistungspauschale lässt den Mandatsbezug von hierauf bezogenen Informationen nicht entfallen. Denn allein das Mandat ermöglicht den vom Kläger vermuteten unberechtigten Zugriff auf öffentliche Mittel.

- 31 Ohne Erfolg verweist der Kläger auf Gerichtsentscheidungen, wonach die Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse eines Dritten dann nicht mehr schutzwürdig seien, wenn dessen Geschäftsmodell auf rechtswidrigem, insbesondere betrügerischem Verhalten beruhe (siehe dazu etwa Kloepfer, in: Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2011, 179 <202 ff.>; Gurlit, NZG 2014, 1161 <1164 f.> jeweils m.w.N.). Ob dem zu folgen ist, kann dahinstehen. Denn die Versagung des Schutzes auch mandatsbezogener Informationen kommt, wenn überhaupt, nur dann in Betracht, wenn die Rechtswidrigkeit des zugrunde liegenden Handelns in keiner Weise zweifelhaft, also evident, bereits abschließend erwiesen oder zumindest aufgrund einer sorgfältigen behördlichen bzw. gerichtlichen Prüfung überwiegend wahrscheinlich ist. Jedenfalls diese Voraussetzungen sind hier nicht erfüllt.
- 32 Letztlich läuft das Vorbringen des Klägers darauf hinaus, eine vermeintlich defizitäre parlamentsinterne Kontrolle (zu den Grenzen der Sanktionierung eines zweckwidrigen Gebrauchs der Amtsausstattung siehe Braun/Jantsch/Klante, Abgeordnetengesetz, 2002, § 12 Rn. 76, 78, 81) durch eine Kontrolle durch die Öffentlichkeit zu ersetzen. Das ist ein mögliches rechtliches Konzept; verfassungsrechtlich zwingend vorgegeben ist es allerdings nicht (so aber jedenfalls für den presserechtlichen Auskunftsanspruch VG Berlin, Beschluss vom 22. August 2013 - 27 L 185.13 - juris Rn. 25 ff.; anders die Beschwerdeinstanz OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 12. September 2013 - 6 S 46.13 - NVwZ 2013, 1501, juris Rn. 8 f.). Die auch hinsichtlich der Gewährung der Sachausstattung unausweichliche Entscheidung des Parlaments „in eigener Sache“ fordert zwar eine öffentliche politische Kontrolle. Dies bezieht sich indes nur darauf, dass die Festsetzung der Höhe der Abgeordnetenentschä-

digung und die Ausgestaltung der mit dem Abgeordnetenstatus verbundenen finanziellen Regeln für den Bürger durchschaubar sein und vor den Augen der Öffentlichkeit beschlossen werden muss (siehe BVerfG, Urteil vom 5. November 1975 - 2 BvR 193/74 - BVerfGE 40, 296 <327>). Dass die Festsetzung der betragsmäßigen Höhe der Sachausstattung nicht im Abgeordnetengesetz selbst geregelt, sondern dem Haushaltsgesetz vorbehalten bleibt, ist angesichts von deren vergleichsweise geringer Bedeutung unproblematisch.

- 33 b) Ein verfassungsunmittelbarer Anspruch auf Informationszugang steht dem Kläger nicht zu. Das ist, wie das Oberverwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geklärt (BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2001 - 1 BvR 2623/95, 622/99 - BVerfGE 103, 44 <59 f.>; Beschluss vom 19. Dezember 2007 - 1 BvR 620/07 - BVerfGE 119, 309 <319>; siehe auch BVerwG, Beschluss vom 18. Juli 2011 - 7 B 14.11 - Buchholz 400 IFG Nr. 5 Rn. 9).
- 34 Auch bei Beachtung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zu Art. 10 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten - EMRK - vom 4. November 1950 (BGBl. 1952 II S. 686) ergibt sich nichts anderes. Art. 10 Abs. 1 Satz 2 EMRK untersagt einem Konventionsstaat, eine Person am Empfang von Informationen Dritter zu hindern. Diese Vorschrift kann nach der Rechtsprechung des EGMR jedoch grundsätzlich nicht so verstanden werden, dass sie dem Staat die Pflicht auferlegt, Informationen zu geben. Nur ausnahmsweise kann etwas anderes gelten, wenn der Staat in Angelegenheiten von öffentlichem Interesse über ein Informationsmonopol verfügt oder eine Informationsquelle aus anderen rechtlichen Gründen zur öffentlichen Zugänglichkeit bestimmt ist. Selbst dann verbietet Art. 10 EMRK allerdings lediglich eine willkürliche, zensurähnliche Verhinderung des Informationszugangs, die insbesondere eine angemessene Presseberichterstattung unmöglich macht (siehe zur Rechtsprechung des EGMR etwa VGH München, Beschluss vom 14. Februar 2014 - 5 ZB 13.1559 - NJW 2014, 1687 Rn. 8, 11 f.). Auf eine solche Ausnahme kann sich der Kläger in seiner hier maßgeblichen Rolle als jedermann von vornherein nicht berufen. Was aus den

Vorgaben des EGMR für einen presserechtlichen Auskunftsanspruch folgt, ist hier nicht zu entscheiden.

- 35 2. Der Kläger hat nach § 1 Abs. 1 IFG Anspruch auf anonymisierte Auskünfte zu den im Antrag formulierten Fragen 1, 2, 4, 5 und 6.
- 36 a) Das Informationszugangsbegehren ist - entgegen der von der Beklagten vertretenen und vom Verwaltungsgericht geteilten Auffassung - auf einen tauglichen Gegenstand gerichtet. Die Beklagte wendet ein, dass die Auskünfte eine Sammlung von Daten aus den Aufzeichnungen zu jedem einzelnen Mitglied des Deutschen Bundestages und eine Zusammenstellung bzw. rechnerische Auswertung dieser Daten erforderten; das sei von § 1 Abs. 1 IFG nicht gedeckt.
- 37 Es trifft zwar zu, dass sich der Informationsanspruch grundsätzlich auf den bei der informationspflichtigen Behörde vorhandenen Bestand beschränkt. Die Behörde trifft keine Informationsbeschaffungspflicht, und sie ist nicht gehalten, begehrte Informationen durch Untersuchungen erst zu generieren (vgl. BVerwG, Beschluss vom 27. Mai 2013 - 7 B 43.12 - Buchholz 404 IFG Nr. 11 Rn. 11 m.w.N.; zum presserechtlichen Auskunftsanspruch Urteil vom 20. Februar 2013 - 6 A 2.12 - BVerwGE 146, 56 Rn. 30). Um eine solche Informationsbeschaffung geht es hier aber nicht. Die Unterlagen zur Nutzung der Sachleistungspauschale durch die Abgeordneten liegen der Beklagten - gegliedert nach den jeweiligen Sachleistungskonten der einzelnen Abgeordneten - vor. Ohne Bedeutung ist insoweit, dass die Abrechnung der iPods, wie die Beklagte in der mündlichen Verhandlung erläutert hat, nicht ohne Weiteres aus den Unterlagen erkennbar ist, weil sich die abgerechneten Erwerbsvorgänge hinter Code-Nummern und Typ-Nummern verbergen. Die folglich erforderliche „nachträgliche Rekonstruktion“ der Sachinformationen ist eine reine Übertragungsleistung, die als Vorbedingung des Informationszugangs lediglich ein in verwaltungstechnischen Erwägungen wurzelndes Zugangshindernis beseitigt. Wenn angesichts des Informationsinteresses und des insofern spezifizierten Zugangsantrags nicht nur die vorhandenen Unterlagen zu einem oder wenigen Abgeordneten, sondern die zu allen Abgeordneten von der Bundestagsverwaltung zu überprüfen sind, erhöht sich zwar der organisatorische und zeitliche Aufwand

für die Beantwortung des Antrags, am Vorhandensein der Information ändert sich aber nichts. Allein die Addition gleichartiger Informationen ist keine vom Informationsanspruch nicht umfasste inhaltliche Aufbereitung von Informationen. Dies gilt nicht nur für die Ermittlung der Anzahl der erworbenen iPods oder der betroffenen Abgeordneten - die Vorlage einer Strichliste ist keine ernsthaft zu erwägende Alternative -, sondern auch für die Ermittlung der erstatteten Gesamtkosten. Denn deren Ermittlung ist angesichts leistungsfähiger Computerprogramme nicht aufwändiger als die Auflistung der jeweiligen Einzelbeträge.

- 38 b) Der Anspruch ist, anders als bei der auf Auskünfte zu namentlich bezeichneten Abgeordneten bezogenen Frage 3, nicht nach § 5 Abs. 2 IFG ausgeschlossen.
- 39 aa) Diese Bestimmung erfasst, wie bereits oben dargelegt, aufgrund des Regelungszusammenhangs mit § 5 Abs. 1 IFG nur personenbezogene Daten. Das wird im Übrigen auch durch die Entstehungsgeschichte bestätigt. Das Schreiben des Direktors des Deutschen Bundestages vom 23. Februar 2005, das den Innenausschuss zu seiner Beschlussempfehlung zur Änderung des Gesetzentwurfs veranlasst hat, wies insoweit auf die besondere Schutzwürdigkeit personenbezogener Daten der Abgeordneten hin. Ein hiervon losgelöster, genereller Schutz von mandatsbezogenen Angaben stand auch dort nicht in Rede.
- 40 bb) Das Oberverwaltungsgericht hat das Informationszugangsbegehren, soweit es das Verhalten der Gesamtheit der Abgeordneten betrifft, ebenfalls als auf personenbezogene Daten gerichtet angesehen. Auch solche Angaben seien auf bestimmbare Personen im Sinne von § 3 Abs. 1 BDSG bezogen. Dem ist nicht zu folgen.
- 41 Einer bestimmbaren Person kann eine Angabe zugeordnet werden, wenn der Personenbezug zwar nicht aus dem konkreten Datensatz ersichtlich, dieser aber mithilfe ansonsten bekannter Angaben und damit von sogenanntem Zusatzwissen hergestellt werden kann (zur Erkennbarkeit einer Person siehe auch BVerfG, Beschluss vom 13. Juni 2007 - 1 BvR 1783/05 - BVerfGE 119, 1 <25 f.>, Kammerbeschluss vom 14. Juli 2004 - 1 BvR 263/03 - BVerfGK 3, 319

<321 f.>; BGH, Urteil vom 21. Juni 2005 - VI ZR 122/04 - NJW 2005, 2844 <2845 f.>). Unter welchen Voraussetzungen hiervon auszugehen ist, ergibt sich aus der Vorschrift des § 3 Abs. 6 BDSG, die den zum Personenbezug komplementären Begriff der Anonymisierung umschreibt. Danach ist Anonymisieren das Verändern personenbezogener Daten derart, dass die Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse nicht mehr oder nur mit einem unverhältnismäßig großen Aufwand an Zeit, Kosten und Arbeitskraft einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person zugeordnet werden können. Der Personenbezug entfällt bei einer Veränderung der Daten vor Herausgabe durch Beseitigung der Identifikationsmerkmale demnach nur, wenn eine spätere De-anonymisierung nur mit unverhältnismäßigem Aufwand vorgenommen werden kann. Ob eine solche De-anonymisierung mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist, erfordert eine Risikoanalyse im Einzelfall (vgl. Dammann, in: Simitis, BDSG, 8. Aufl. 2014, § 3 Rn. 23 ff.; Kühling/Klar, NJW 2013, 3611 <3613>).

- 42 Unter Anlegung dieses rechtlichen Maßstabs hat das Oberverwaltungsgericht es insbesondere angesichts eines Skandalisierungspotenzials bei einer Gesamtschau verschiedener Umstände als durchaus wahrscheinlich erachtet, dass die Veröffentlichung anonymisierter Informationen entscheidend zur Weitergabe auch personenbezogener Daten über Handlungen individualisierter Abgeordneter beitragen könne.
- 43 Gegen diese Sachverhaltswürdigung wendet sich der Kläger mit Erfolg. Sie verstößt gegen den Überzeugungsgrundsatz (§ 108 Abs. 1 VwGO). Die dem materiellen Recht zuzurechnende Sachverhaltswürdigung, die vorrangig Aufgabe des Tatrichters ist, unterliegt nur eingeschränkter Nachprüfung durch das Revisionsgericht (vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 29. Februar 2012 - 7 C 8.11 - Buchholz 419.01 § 26 GenTG Nr. 1 Rn. 35, 44). Die Freiheit richterlicher Überzeugungsbildung findet ihre Grenzen nicht nur im anzuwendenden Recht und dessen Auslegung, sondern auch in Bestimmungen, die den Vorgang der Überzeugungsbildung leiten (vgl. BVerwG, Beschluss vom 19. August 2014 - 7 B 12.14 - juris Rn. 5 m.w.N.). Hierzu zählen etwa gesetzliche Beweisregeln, allgemeine Erfahrungssätze und die Denkgesetze. Des Weiteren ver-

langt das Gebot der freien Beweiswürdigung, dass das Gericht seiner Überzeugungsbildung das Gesamtergebnis des Verfahrens zugrunde legt. Das Gericht darf also nicht in der Weise verfahren, dass es einzelne erhebliche Tatsachen oder Beweisergebnisse nicht zur Kenntnis nimmt oder nicht in Erwägung zieht. Danach liegt ein Verstoß gegen dieses Gebot vor, wenn ein Gericht von einem unrichtigen oder unvollständigen Sachverhalt ausgeht, es insbesondere Umstände übergeht, deren Entscheidungserheblichkeit sich ihm hätte aufdrängen müssen. In solchen Fällen fehlt es an einer tragfähigen Grundlage für die innere Überzeugungsbildung des Gerichts (stRspr, vgl. nur BVerwG, Urteile vom 5. Juli 1994 - 9 C 158.94 - BVerwGE 96, 200 <208 f.> und vom 28. Februar 2007 - 3 C 38.05 - BVerwGE 128, 155 Rn. 59).

- 44 Diesen Anforderungen ist das Oberverwaltungsgericht nicht gerecht geworden. Denn es hat nicht beachtet, dass ihm aus einem Parallelverfahren (OVG 12 B 34.10, nachfolgend BVerwG 7 C 19.12) geläufige vergleichbare Vorgänge in der Vergangenheit seine Prognose, die in ihren tatsächlichen Annahmen nicht weiter erläutert wird, gerade nicht bestätigen. In der Presse ist nämlich Ende 2009 über die allgemeinen, nicht auf einzelne Abgeordnete bezogenen Zahlen zur Beschaffung von Montblanc-Füllfederhaltern über das Sachleistungskonto berichtet worden (siehe die Nachweise bei Soyka, JA 2011, 566). Ungeachtet der bis zur Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts vergangenen Zeit sind individualisierte Vorwürfe gegen namentlich benannte Abgeordnete nicht bekannt geworden; die generellen Angaben sind demnach nicht deanonymisiert worden.
- 45 Ein allgemeiner Erfahrungssatz, der den Schlussfolgerungen des Oberverwaltungsgerichts entgegensteht, lässt sich daraus zwar nicht ableiten. Denn hierzu zählen nur die jedermann zugänglichen Sätze, die nach der allgemeinen Erfahrung unzweifelhaft gelten und durch keine Ausnahmen durchbrochen werden (BVerwG, Urteil vom 15. Oktober 1991 - 1 C 24.90 - BVerwGE 89, 110 <117>). Die Tragfähigkeit und die Überzeugungskraft der Erwägungen des Oberverwaltungsgerichts werden dadurch aber gleichwohl erschüttert. Dies nötigt indessen nicht zur Zurückverweisung der Sache an das Oberverwaltungsgericht, damit dieses die Sachverhaltswürdigung auf der gebotenen breiteren Basis nachholt.

Vielmehr kann der Senat den Sachverhalt selbst abschließend würdigen. Die neue Tatsachengrundlage bezüglich der Folgerungen aus der Bekanntgabe des Zahlenmaterials zu den Montblanc-Füllfederhaltern kann dabei verwertet werden. Die Tatsache der Veröffentlichung des Zahlenmaterials ist allgemeinkundig, das Fehlen einer individualisierten Zuordnung des Erwerbs durch den Vortrag im Verfahren - BVerwG 7 C 19.12 - jedenfalls gerichtskundig. Vor diesem Hintergrund vermag der Senat nicht zu erkennen, dass die Bekanntgabe der auf die Gesamtheit der Abgeordneten bezogenen Zahlen mit hinreichender Wahrscheinlichkeit Ausgangspunkt für die Aufdeckung der Beschaffungspraxis des einzelnen Abgeordneten sein könnte. Die Möglichkeit einer Offenlegung der Identität der Abgeordneten, die über das Sachleistungskonto einen oder mehrere iPods beschafft haben, ist zwar mit gewissen Unwägbarkeiten verbunden. Die Beklagte verweist insoweit auf die Folgerungen aus einer durch ne - gegebenenfalls bewusst geförderte - Skandalisierung angeregten öffentlichen Diskussion und einen dadurch hervorgerufenen Rechtfertigungszwang. Mit Rücksicht auf die lange Zeitspanne, die seit der Anschaffung der iPods verstrichen ist, muss das Skandalisierungspotenzial aber als gering eingeschätzt werden. Es fehlt deshalb an greifbaren Anhaltspunkten dafür, dass sich die Abgeordneten einem etwaigen Rechtfertigungsdruck noch beugen werden. Die Annahme, dass eine beachtliche Wahrscheinlichkeit hierfür spricht, hat jedenfalls aufgrund des Fallbeispiels der Montblanc-Füllfederhalter nichts für sich.

- 46 Die Kostenentscheidung für das Revisionsverfahren folgt aus § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Eine Änderung und Anpassung der Kostenentscheidungen der Vorinstanzen ist wegen des Grundsatzes der Einheitlichkeit der Kostenentscheidung erst im Anschluss an eine abschließende Entscheidung über den abgetrennten Verfahrensteil möglich.

Dr. Nolte

Krauß

Dr. Philipp

Schipper

Brandt