

Gericht: Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg 6. Senat
Entscheidungsdatum: 12.09.2013
Aktenzeichen: OVG 6 S 46.13
ECLI: ECLI:DE:OVGBEBB:2013:0912.OVG6S46.13.0A
Dokumenttyp: Beschluss
Quelle: 
Normen: Art 5 Abs 1 S 2 GG, Art 38 Abs 1 S 2 GG

Reichweite des unmittelbaren verfassungsrechtlichen Auskunftsanspruchs der Presse gegenüber dem Bundestag; Auskunft über Verwendung der Sachleistungspauschale durch Bundestagsabgeordnete

Leitsatz

1. Der vom Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 20. Februar 2013 - 6 A 2/12 - (NVwZ 2013, S. 1006 ff.) wegen Fehlens einer Gesetzgebungskompetenz der Länder und Untätigkeit des zuständigen Bundesgesetzgebers unmittelbar auf das Grundrecht aus Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG gestützte presserechtliche Auskunftsanspruch endet grundsätzlich dort, wo berechnete schutzwürdige Interessen privater oder öffentlicher Stellen an der Vertraulichkeit von Informationen entgegenstehen.(Rn.7)
2. Das Auskunftsverlangen eines Pressevertreters gegenüber der Bundestagsverwaltung, welche Bundestagsabgeordneten im Jahre 2013 unter Inanspruchnahme der Sachleistungspauschale mehr als fünf Tablet Computer oder ein Smartphone erworben haben, berührt das in Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG normierte freie Bundestagsmandat und kann nicht auf den verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch aus Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG gestützt werden.(Rn.9)

Verfahrensgang

vorgehend VG Berlin 27. Kammer, 22. August 2013, 27 L 185.13, Beschluss

Tenor

Der Beschluss des Verwaltungsgerichts Berlin vom 22. August 2013 wird mit Ausnahme der Streitwertfestsetzung geändert.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird zurückgewiesen.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Verfahrens beider Rechtszüge.

Der Wert des Beschwerdegegenstandes wird auf 5.000 Euro festgesetzt.

Gründe

- 1 Der Antragsteller ist Journalist bei einer deutschen Tageszeitung. Er begehrt, die Bundestagsverwaltung im Wege einstweiliger Anordnung zu verpflichten, ihm Auskunft zu den folgenden Fragen zu erteilen:
- 2
 1. Welche Abgeordneten des 17. Bundestages haben im Jahre 2013 unter Inanspruchnahme der Sachleistungspauschale mehr als fünf Tablet Computer erworben?

- 3 2. Welche Abgeordneten des 17. Bundestages haben im Jahre 2013 unter Inanspruchnahme der Sachleistungspauschale ein Smartphone erworben?
- 4 Das Verwaltungsgericht hat dem Antrag entsprochen und die Antragsgegnerin im Wege einstweiliger Anordnung verpflichtet, die erbetenen Auskünfte zu erteilen.
- 5 Die hiergegen gerichtete Beschwerde der Antragsgegnerin ist zulässig und begründet. Das gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO allein zu berücksichtigende Beschwerdevorbringen führt zur Änderung des erstinstanzlichen Beschlusses. Für das geltend gemachte Auskunftsbegehren kann ein Anordnungsanspruch nicht mit der für eine Vorwegnahme der Hauptsache erforderlichen hohen Wahrscheinlichkeit festgestellt werden; entgegen der vom Verwaltungsgericht vertretenen Auffassung besteht keine an Sicherheit grenzende Wahrscheinlichkeit für ein Obsiegen des Antragstellers in dem inzwischen eingeleiteten Hauptsacheverfahren.
- 6 1. Das Verwaltungsgericht hat zunächst unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. Urteil vom 20. Februar 2013 - 6 A 2/12 -, NVwZ 2013, S. 1006 ff.) mit zutreffender Begründung wegen Fehlens einer Gesetzgebungskompetenz der Länder und Untätigkeit des zuständigen Bundesgesetzgebers unmittelbar auf das Grundrecht aus Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG als Rechtsgrundlage für pressespezifische Auskunftspflichten der Bundestagsverwaltung zurückgegriffen. Es verkennt jedoch den Umfang dieses verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruchs aus Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG, der auf das Niveau eines „Minimalstandards“ begrenzt ist und das Begehren des Antragstellers nicht stützen kann.
- 7 Die Anwendung des verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruchs muss in einer Weise vorgenommen werden, die nicht die Ausgestaltungsprärogative des Gesetzgebers unterläuft, indem sie auf Grundlage von Interessensgewichtungen und -abwägungen erfolgt, die nach der Verfassungsordnung nur der Gesetzgeber vorzunehmen befugt ist. Die Position von Behörden oder Gerichten, die über die Berechtigung eines geltend gemachten verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruchs zu entscheiden haben, ist schon im Ansatz nicht vergleichbar mit der Position des Gesetzgebers, der in Umsetzung des Gestaltungsauftrags aus Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG gesetzliche Regelungen zu treffen hat. Dies zwingt dazu, den verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch auf das Niveau eines „Minimalstandards“ zu begrenzen, den auch der Gesetzgeber nicht unterschreiten dürfte. Zu berücksichtigen ist, dass dem Gesetzgeber beim Erlass von Auskunftsregeln - wie in anderen Fällen der Umsetzung objektiv-rechtlicher Grundrechtsgehalte - ein weiter Ausgestaltungsspielraum zusteht. Er kann die aus seiner Sicht der Auskunftserteilung entgegenstehenden privaten und öffentlichen Interessen berücksichtigen und gegenüber dem Auskunftsinteresse der Presse bzw. der Öffentlichkeit in Abwägung bringen. Im Hinblick auf die Gewichtung und Austarierung privater und öffentlicher Interessen unterliegt er dabei ferner deutlich schwächeren verfassungsrechtlichen Direktiven als beim Erlass von Regelungen, mit denen Eingriffe in den abwehrrechtlichen Gewährleistungsgehalt von Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG verbunden sind (BVerwG, a.a.O., Rn. 27 bei juris). Das bedeutet, die Annahme eines Verstoßes gegen Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG kommt letztlich nur dann in Betracht, wenn es keine schützenswerten privaten oder öffentlichen Interessen gibt, die dem Auskunftsbegehren der Presse entgegenstehen können. Sind solche Interessen dagegen zu gewärtigen, erfordert die Gewährung eines Auskunftsanspruchs deren Gewichtung und Abwägung mit dem Interesse der Presse bzw. der Öffentlichkeit an der Auskunftserteilung, die nicht von den Verwaltungsgerichten vorgenommen wer-

den darf, sondern ausschließlich dem Gesetzgeber vorbehalten ist. Danach endet das verfassungsunmittelbare Auskunftsrecht von Pressevertretern grundsätzlich dort, wo berechnete schutzwürdige Interessen privater oder öffentlicher Stellen an der Vertraulichkeit von Informationen entgegenstehen. Sind dagegen solche schutzwürdigen Interessen nicht erkennbar, wäre auch eine gesetzliche Bestimmung, welche der Presse die Auskunft verwehrt, mit Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG und den hierin angelegten Ausgestaltungsdirektiven nicht vereinbar (BVerwG, a.a.O., Rn. 29 bei juris). Die vom Antragsteller erbetene Auskunft berührt das in Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG verfassungsrechtlich normierte freie Bundestagsmandat (a.) und es spricht viel dafür, dass auch persönliche Rechte der Abgeordneten in Gestalt des informationellen Selbstbestimmungsrechts aus Artikel 1 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 2 Abs. 1 GG betroffen sind (b.). Soweit das Verwaltungsgericht unter Heranziehung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. Urteil vom 4. Juli 2007 - 2 BvE 1/06 u. a. -, NVwZ 2007, S. 916 ff.) und mit Blick auf das Transparenzgebot bei der Verwendung öffentlicher Mittel durch Bundestagsabgeordnete sowie deren Kontrolle durch die Öffentlichkeit und die Presse zwingend einen verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch herleitet, kann ihm nicht gefolgt werden (c.).

- 8 a. Die Sachleistungspauschale, über deren Verwendung Auskunft begehrt wird, ist gesetzlich durch § 12 des Abgeordnetengesetzes - AbgG - geregelt. Nach dessen Absatz 1 Satz 1 erhält ein Mitglied des Bundestages zur Abgeltung seiner durch das Mandat veranlassten Aufwendungen eine Amtsausstattung als Aufwandsentschädigung. Nach Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 der Vorschrift zählt hierzu eine monatliche Kostenpauschale für den Ausgleich insbesondere von Bürokosten zur Einrichtung und Unterhaltung von Wahlkreisbüros außerhalb des Sitzes des Deutschen Bundestages, um deren Verwendung es vorliegend geht. Die den Abgeordneten danach zustehende Amtsausstattung bezieht sich folglich auf durch das Mandat veranlasste Aufwendungen. Der Gesetzgeber selbst hat damit einen unmittelbaren normativen Zusammenhang zwischen Mandat und Ausstattung geschaffen. Die Tatsache, dass die Entscheidung über die Verwendung der Ausstattung keine legislative Tätigkeit darstellt, ändert nichts daran, dass die Verwendung der auf der Grundlage von § 12 AbgG gewährten Mittel einen direkten Bezug zum jeweiligen Mandat hat. Die Ausstattung der Abgeordneten mit Arbeitsmaterial dient der Ermöglichung des Kerns ihrer Tätigkeit als Gesetzgebungs- und Kontrollinstanz der Bundesregierung im Deutschen Bundestag. Die Entscheidung, in welcher Weise die Sachleistungspauschale von einem Abgeordneten verwendet wird, betrifft daher unmittelbar die Möglichkeit der Ausübung seines Mandats (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 7. Juni 2012 - OVG 12 B 34.10 -, Rn. 28 bei juris zum auf das Informationsfreiheitsgesetz gestützten Auskunftsanspruch betreffend die Anschaffung von Montblanc-Schreibgeräten u. a. durch Bundestagsabgeordnete mit Mitteln der Sachaufwandspauschale). § 12 Abs. 2 AbgG sieht eine Pflicht zum Nachweis der (zweckentsprechenden) Verwendung der Sachaufwandspauschale nicht vor. Insoweit unterscheidet sich die Regelung von § 12 Abs. 3 AbgG, wonach ein Mitglied des Bundestages Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern zur Unterstützung bei der Erledigung seiner parlamentarischen Arbeit ausdrücklich nur gegen Nachweis ersetzt bekommt. Die Ausgestaltung der Kostenpauschale nach § 12 Abs. 2 AbgG als nachweisfreie Gesamtpauschale ist vom Gesetzgeber bewusst erfolgt. Er unterstellt dabei, dass die Kostenpauschale ausschließlich und vollständig mandatsbezogen verwendet wird. Mit der Freiheit des Mandats korrespondiert notwendigerweise auf der einen Seite die eigene Verantwortung und auf der anderen das Fehlen von Nachweispflichten und Sanktionen bei zweckwidriger Verwendung (Braun / Jantsch / Klante, Abgeordnetengesetz, 2006, § 12, Rn. 76). Ihre Kürzung ist allenfalls nach Maßgabe des § 14 AbgG möglich, der in Absatz 1 Satz 2 die Einbehaltung

eines betragsmäßig bezifferten Teils der Kostenpauschale allein für den Fall vorsieht, dass sich ein Mitglied des Bundestages an den Sitzungstagen nicht in die Anwesenheitsliste einträgt. Dementsprechend kommt eine Rückforderung der Kostenpauschale selbst dann nicht in Betracht, wenn sich herausstellt, dass sie im Einzelfall nachweislich ganz oder in Teilen zweckwidrig ausgegeben worden ist (Braun / Jantsch / Klante, a.a.O.).

- 9 Angesichts dieses bewussten Verzichts des Bundesgesetzgebers auf eine Kontrolle bei der Gewährung und der Verwendung der Pauschale erscheint es nicht zulässig, der Bundestagsverwaltung eine Auskunftspflicht aufzuerlegen, die diese Kontrolle gleichsam mittelbar über den Minimalstandard eines auf Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG gestützten presserechtlichen Auskunftsanspruchs ermöglicht, wie es das Verwaltungsgericht in seiner Entscheidung im Ergebnis letztlich getan hat. Hinzu kommt, dass der Gesetzgeber bei Auskunftsrechten, die jedem Bürger zustehen, in § 5 Abs. 2 des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz - IFG -) vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) einen Anspruch ausdrücklich ausschließt, wenn die begehrten Informationen ein Mandatsverhältnis betreffen (vgl. dazu auch unter 2.; ferner OVG Berlin-Brandenburg, a.a.O.). Über diese Wertung des Gesetzgebers im Zusammenhang mit Auskunftspflichten des Bundes kann sich das Gericht nicht allein mit dem Hinweis auf die verfassungsrechtlich in Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG normierte Bedeutung der Presse hinwegsetzen.
- 10 b. Im Übrigen spricht viel dafür, dass es sich bei den fraglichen Informationen um dem Schutzbereich des in Artikel 1 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 2 Abs. 1 GG verankerten Rechts auf informationelle Selbstbestimmung unterfallende personenbezogene Daten handelt und es auch deshalb einer - wiederum dem Gesetzgeber vorbehaltenen - Abwägungsentscheidung bedürfte. Das Verwaltungsgericht vertritt insoweit die Auffassung, bei den begehrten Auskünften handele es sich nicht um dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung unterliegende persönliche oder sachliche Verhältnisse, sondern um Mittel, die der Abgeordnete für die Ausübung seines Mandats benötige und die nicht aus dem für die Lebensführung gewährten beruflichen Einkommen zu bestreiten seien. Demgegenüber ist das erkennende Gericht im Rahmen einer Streitigkeit über Auskunftspflichten der Bundestagsverwaltung über die Verwendung der Sachaufwandsentschädigung an Bundestagsabgeordnete davon ausgegangen, es handele sich hierbei um personenbezogene Daten (OVG Berlin-Brandenburg, a.a.O., Rn. 25 bei juris).
- 11 c. Die vom Verwaltungsgericht zur Begründung seiner abweichenden Einschätzung herangezogene Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 4. Juli 2007 (a.a.O.) rechtfertigt keine andere Einschätzung. In dieser Entscheidung ging es um die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes, das den Mitgliedern des Bundestages die Pflicht auferlegt, ihre Nebeneinkünfte offenzulegen. Die hiergegen gerichtete Organklage hatte vor dem Bundesverfassungsgericht nur deshalb keinen Erfolg, weil bei der gegebenen Stimmgleichheit der Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts kein Verfassungsverstoß festgestellt werden konnte. Die vier Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts, die der Ansicht waren, die Organklage sei unbegründet, haben zwar u.a. ausgeführt, die Verpflichtung der Abgeordneten, Angaben über Tätigkeiten neben dem Mandat zu machen, die auf Interessensverflechtungen und wirtschaftliche Abhängigkeiten hindeuten könnten, entspreche einem Grundanliegen demokratischer Willensbildung (BVerfG, a.a.O., Rn. 277 bei juris). Daraus lässt sich jedoch für die vorliegende Sachverhaltskonstellation nichts im Sinne des Antragstellers herleiten. Die Frage, ob den Mitglie-

dern des Bundestages durch entsprechendes Gesetz eine Pflicht zur Offenlegung ihrer Nebeneinkünfte auferlegt werden kann, ist eine grundlegend andere als die hier in Rede stehende, ob aus Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG unmittelbar ein Auskunftsanspruch der Behörde zur Verwendung der den Abgeordneten zur Verfügung gestellten Mittel zu folgern ist. Vielmehr verdeutlicht gerade diese Entscheidung und der Umstand, dass zwischen den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts über die dort entschiedene Frage keine Einigung erzielt wurde, dass derartige Fragestellungen eingehender Abwägung bedürfen, die aus den dargelegten Gründen dem Gesetzgeber vorbehalten ist.

- 12 2. Einen Anordnungsanspruch kann der Antragsteller auch nicht mit Erfolg auf § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG stützen. Nach dieser Vorschrift hat nach Maßgabe der übrigen Bestimmungen des IFG jeder gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Einem solchen Anspruch steht jedenfalls § 5 IFG entgegen. Nach Absatz 1 Satz 1 dieser Vorschrift darf 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. Nach § 5 Abs. 2 IFG überwiegt das Informationsinteresse des Antragstellers u.a. nicht bei Informationen aus Unterlagen, soweit sie mit einem Mandat des Dritten in Zusammenhang stehen. Die hier fraglichen Informationen über die Verwendung der Sachaufwandspauschalen durch die Mitglieder des Bundestages stehen aus den dargelegten Gründen in einem Zusammenhang mit deren Mandat. Im Übrigen verweist der Senat insoweit auf die Urteile des 12. Senats des erkennenden Gerichts vom 7. Juni 2012 - OVG 12 B 40.11 und OVG 12 B 34/10 -, in denen auf das IFG gestützte Auskunftsansprüche über die Verwendung der Sachaufwandspauschalen durch Mitglieder des Bundestages für die Anschaffung von iPods bzw. von sog. Luxusschreibgeräten im Streit waren.
- 13 3. Schließlich kann der Antragsteller seinen Anordnungsanspruch auch nicht mit Erfolg auf Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention - EMRK - stützen. Im Rahmen des vorliegenden vorläufigen Rechtsstreits ist eine Klärung der Frage nicht möglich, ob und in welchem Umfang Artikel 10 Abs. 1 EMRK, der im Grundsatz an sich nur die freie Meinungsäußerung (Absatz 1 Satz 1) sowie den von staatlichen Eingriffen ungehinderten Austausch von Informationen zwischen Privatpersonen (Absatz 1 Satz 2) schützt, mit Blick auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 14. April 2009 in der Sache "Tarsasag a Szabadsagjogokert vs. Ungarn" (RS 37374/05) überhaupt für den Bereich der Presse und bestimmter Nichtregierungsorganisationen auf der Tatbestandsebene ein allgemeines - und nicht nur auf spezifische Fallgruppen beschränktes - Recht auf Zugang zu Verwaltungsinformationen zu entnehmen ist. Dasselbe gilt für die Frage, inwiefern sich zwischen der Schrankenregelung in Artikel 10 Abs. 2 EMRK auf der einen und nationalen Ausschlussstatbeständen wie § 5 IFG bzw. den tatbestandlichen Schranken des verfassungsmittelbaren Anspruchs aus Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG auf der anderen Seite Deckungslücken mit der Folge auftun, dass in bestimmten Konstellationen ein nach nationalem Recht ausgeschlossenes Auskunftsrecht im Lichte der EMRK begründet sein kann (vgl. auch BVerwG, a.a.O., Rn. 33 bei juris). Die Sachverhaltskonstellation des hiesigen Falles unterscheidet sich zudem von der vom EGMR entschiedenen deutlich.
- 14 4. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1, § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 52 Abs. 2 GKG.

- 15 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 in Verbindung mit § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).