



# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

## **IM NAMEN DES VOLKES**

### **URTEIL**

BVerwG 7 C 19.12  
OVG 12 B 34.10

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:

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

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens  
mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten der  
Beigeladenen.

#### G r ü n d e :

I

- 1 Die Beteiligten streiten um den Zugang zu Informationen über den Sachleistungs-  
konsum der Abgeordneten des 16. 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 Ge-  
schäftsbedarf 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 das beigeladene 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 Im Anschluss an Medienberichte über das Einkaufsverhalten von Abgeordneten forderte der Kläger, Redakteur einer großen Tageszeitung, am 6. Dezember 2009 von der Beklagten unter Berufung auf das Informationsfreiheitsgesetz die Herausgabe von Ablichtungen aller Unterlagen zum Sachleistungskonsum der Abgeordneten des 16. Deutschen Bundestages im Jahr 2009 bezüglich Montblanc-Schreibgeräten und Digitalkameras. Diesen Antrag lehnte die Beklagte mit Bescheid vom 20. Januar 2010 unter Hinweis auf den unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand und das Vorliegen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen der Beigeladenen ab. Der Widerspruch des Klägers blieb ohne Erfolg. Auf seine Klage verpflichtete das Verwaltungsgericht die Beklagte, den Antrag des Klägers unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu bescheiden. Ein Auskunftsanspruch nach dem Berliner Pressegesetz sei aus kompetenzrechtlichen Gründen ausgeschlossen, soweit es um Auskünfte gehe, die - wie hier - das Abgeordnetenverhältnis betreffen. Einem Zugangsanspruch aus § 1 Abs. 1 IFG könne hier allein der Ausschlussgrund nach § 5 IFG entgegengehalten werden. In dieser Hinsicht sei die Sache aber noch nicht entscheidungsreif. Bei den erfragten Informationen handele es sich um personenbezogene Daten, die vom Abwägungsausschluss nach § 5 Abs. 2 IFG erfasst seien, denn die Verwendung der Sachleistungspauschale diene der Ausübung des Mandats. Ein Informationsanspruch hänge dann von einer Einwilligung der betroffenen Abgeordneten ab. Das insoweit erforderliche Beteiligungsverfahren nach § 8 IFG sei von der Beklagten durchzuführen.
- 4 Gegen das Urteil legten sowohl der Kläger als auch die Beklagte Berufung ein. Während des Berufungsverfahrens führte die Beklagte das Beteiligungsverfahren durch. Lediglich drei Abgeordnete des 16. Deutschen Bundestages erklärten sich mit der Weitergabe der Informationen einverstanden; diese Abgeordne-

ten hatten keine der fraglichen Gegenstände über die Amtsausstattung abgerechnet.

- 5 Mit Urteil vom 7. Juni 2012 hat das Oberverwaltungsgericht auf die Berufung der Beklagten die Klage abgewiesen; die Berufung des Klägers hat es 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 Skandalisierungspotenzials 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 nicht zu.
- 6 Andere Ausschlussgründe stünden der Beklagten allerdings nicht zur Seite. Bei den begehrten Informationen handele es sich nicht um Geschäftsgeheimnisse der Beigeladenen nach § 6 Satz 2 IFG. Denn ein Bezug zur aktuellen Wettbewerbssituation der Beigeladenen sei nicht dargelegt. Der Ausschlussstatbestand des § 3 Nr. 4 IFG i.V.m. § 17 Abs. 3 EG-VOL/A sei nicht gegeben. Ein öffentliches Geheimhaltungsinteresse des Bundes oder der Länder sei hier nicht tangiert. Denn die Pflicht, die Angebotsunterlagen eines Vergabeverfahrens auch

nach seinem Abschluss geheim zu halten, diene allein dem Schutz der Wettbewerbschancen der Teilnehmer. Schließlich habe das Verwaltungsgericht zutreffend angenommen, dass die Anfrage des Klägers keinen unverhältnismäßigen Aufwand im Sinne von § 7 Abs. 2 IFG begründe.

- 7 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.
- 8 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, mit der der Kläger, wie er in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat klargestellt hat, nur noch Zugang zu individualisierten Angaben begehrt, trägt er vor: Der Anspruch nach § 1 Abs. 1 IFG sei nicht nach § 5 IFG ausgeschlossen. § 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 Ausnahmenvorschrift 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 von Luxusschreibgeräten und Digitalkameras und dem Mandat des Abgeordneten.

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. Die Beklagte habe nicht dargelegt, warum hier ein Mandatsbezug vorliege; denn hervorragende Schreibgeräte seien bereits zu einem Bruchteil des Preises der hier in Rede stehenden Füllfederhalter erhältlich; bei Digitalkameras liege eine private Nutzung nahe. 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 rechtswidrig, und die Information könne Einfluss auf die Entscheidung des Wählers haben.

- 9 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 Luxus- und Privatgegenständen ausgestattet hätten; hierdurch seien Abhängigkeiten entstanden, die politische Willensbildungsprozesse verzerren könnten.
- 10 Der Anspruch sei auch nicht wegen des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nach § 6 Satz 2 IFG ausgeschlossen. Ein berechtigtes wirtschaftliches Interesse an der Zurückhaltung der Unterlagen sei nicht ersichtlich.
- 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 beja-

hen, 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 11. November 2010 zu ändern und die Beklagte zu verpflichten, dem Kläger unter Aufhebung des Bescheides vom 20. Januar 2010 und des Widerspruchsbescheides vom 14. April 2010 Zugang zu den Unterlagen zum Sachleistungskonsum der Abgeordneten des 16. Deutschen Bundestages im Jahr 2009 bezüglich des Erwerbs von Montblanc-Schreibgeräten und Digitalkameras zu gewähren sowie Ablichtungen hiervon auszuhandigen.

13 Die Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

14 Sie verteidigt die entscheidungstragenden Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts. Sie vertritt darüber hinaus die Auffassung, dass sie sich auf weitere Ausschlussgründe berufen könne. Die begehrten Informationen stellten Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse im Sinne des § 6 Satz 2 IFG dar. Die Informationen könnten spürbare Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Beigeladenen haben, weil deren Preiskalkulation offengelegt werde. Durch eine öffentliche Diskussion könne die Beigeladene in ein schlechtes Licht gerückt werden. Ferner stehe der Beigeladenen der Ausschlussstatbestand des § 3 Nr. 4 IFG zu, denn die hier zu beachtende vergaberechtliche Geheimhaltungsvorschrift des § 17 Abs. 3 EG-VOL/A liege als Ausprägung des Wettbewerbsprinzips auch im Interesse des jeweiligen öffentlichen Auftraggebers.

15 Die Beigeladene hat sich nicht geäußert.

II

- 16 Die zulässige Revision ist nicht begründet. Das Oberverwaltungsgericht hat die Klage, soweit presserechtliche Ansprüche nicht betroffen sind, ohne Verstoß gegen Bundesrecht abgewiesen. Ein Anspruch auf Informationszugang folgt weder aus den Vorschriften des Informationsfreiheitsgesetzes (1.), noch unmittelbar aus dem Grundgesetz oder der Europäischen Menschenrechtskonvention (2.).
- 17 1. 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 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) 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 Auskunftsbegehrens.
- 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 a) 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 b) 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 bestimmbaren natürlichen Person. Diese Voraussetzungen sind gegeben, da der Kläger Informationen über die Beschaffungspraxis der einzelnen namentlich bezeichneten Abgeordneten begehrt; hierbei geht es um sachliche Verhältnisse bestimmter Personen.
- 21 c) 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 aa) Die Norm fordert ihrem Wortlaut nach durch das Abstellen auf den „Zusammenhang“ 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 Oberverwaltungsgericht zutreffend hinweist, normativ geprägt; die begehrten Informationen betreffen die durch das Abgeordnetengesetz in Ausfüllung der verfassungsrechtlichen Vorgaben nach Art. 48 Abs. 3 GG geregelte Amtsaus-

stattung und damit einen Ausschnitt aus der Rechtsstellung des Abgeordneten, der die Ausübung des Mandats durch Sicherung seiner sächlichen Voraussetzungen ermöglichen soll. Der Zusammenhang mit dem Mandat ist demnach nicht lediglich ein faktischer, sondern rechtlich vorgegeben.

- 23 bb) 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 Entstehungsgeschichte des Gesetzes verweisende Argumentation nicht entgegen.
- 24 § 5 Abs. 2 IFG privilegiert neben dem Mandat auch das Dienst- und das Amtsverhältnis. Daraus folgt nicht, dass die damit bezweckten Rechtswirkungen jeweils gleichartig ausgestaltet sind. Der auf die drei genannten Bereiche bezogene 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 Bundestages 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 Rege-

lungen 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 cc) 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 Ausnahmetatbestände 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 Auskunftsbeglehrens 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 ernst genommen, 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 dd) 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 indessen nur darauf, dass die Festsetzung der Höhe der Abgeordnetenentschädigung 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 2. 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 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 und § 162 Abs. 3 VwGO.

Dr. Nolte

Krauß

Dr. Philipp

Schipper

Brandt