

Examensklausur: Verschwenderische Abgeordnete?

Von Rechtsanwalt Dr. **Gerhard Wiebe**, Wiss. Mitarbeiter **Finn Knoblauch**, Berlin*

Die Examensklausur kombiniert verwaltungsrechtliche und -prozessuale Fragestellungen mit solchen der Grundrechte und des Staatsorganisationsrechts. Thematisch bilden Auskunftsansprüche von Rundfunkveranstaltern gegenüber Bundesbehörden den Schwerpunkt der Klausur. Solche Ansprüche bleiben in der juristischen Ausbildung häufig unberücksichtigt. Die Klausur bietet daher Gelegenheit, den Umgang mit unbekanntem Normen (LPresseG) zu üben und dabei verfassungsrechtliche Kenntnisse einfließen zu lassen.

Sachverhalt

R ist eine rechtsfähige öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt und möchte anlässlich des aktuellen Medienberichts über die Anschaffung einiger Abgeordneter von mehr als zwei iPads über die Sachleistungspauschale einen Fernsehbeitrag zur „Verschwendung von Steuergeldern durch Abgeordnete“ veröffentlichen. Die Sachleistungspauschale erhält jedes Mitglied des Deutschen Bundestags zur Abgeltung seiner durch das Mandat veranlassten Aufwendung (§ 12 Abs. 1 AbgG). Diese umfasst die Möglichkeit, im Rahmen eines festgelegten Jahresbetrags Büro- und Geschäftsbedarf über ein vom Deutschen Bundestag eingerichtetes Sachleistungskonto anzuschaffen.

Mit Schreiben vom 6.1.2020 fragt die R beim Deutschen Bundestag nach den Namen der Abgeordneten des 19. Deutschen Bundestages, die im Jahr 2019 unter Inanspruchnahme der Sachleistungspauschale mehr als zwei iPads erworben hatten. Sollte die Auskunftserteilung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht möglich sein, begehrt sie zumindest als anonymisierte Daten die Angabe der Zahl der abgerechneten iPads, die Zahl der Abgeordneten, die iPads abgerechnet hatten, und die Höhe der Gesamtkosten. Ihren Auskunftsanspruch stützt die R auf § 4 Abs. 1 PresseG BE i.V.m. § 23 Abs. 1 PresseG BE oder § 5 MStV. Zumindest müsse dem Rundfunk angesichts seiner Bedeutung für die freiheitlich-demokratische Grundordnung ein verfassungsunmittelbarer Auskunftsanspruch ähnlich der Pressefreiheit und dem -recht zustehen.

R wird am 14.1.2020 bekanntgegeben, dass der Deutsche Bundestag dessen Begehren ablehnt. Im Einzelnen heißt es, dass die gewünschten Informationen zwar vorliegen; dem Auskunftsbegehren aber nicht entsprochen werden könne, da gegen Bundesbehörden keine entsprechende Anspruchsgrundlage bestehe. Ein Auskunftsanspruch der Länder könne keine Bundesbehörden verpflichten. Ein Anspruch aus dem MStV scheide ebenfalls aus, da dessen Vertragsparteien nur die Bundesländer, aber nicht der Bund selbst seien. Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 GG könne mangels leistungsrechtlichen Elements nicht herangezogen werden und genüge bei widerstreitenden Interessen Dritter nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine hinreichende Ermächtigungsgrundlage. Ohnehin käme eine Auskunftserteilung nicht in Betracht, da diesem „datenschutzrechtliche Gründe“ – hinsichtlich der Abgeordneten – entgegenstünden.

R wendet sich am 21.2.2020 an das zuständige VG Berlin und begehrt vom Deutschen Bundestag die vorgetragene Auskunft. Wegen der aktuellen Diskussion möchte sie die Informationen schnellstmöglich erlangen. Mit Erfolg?

Bearbeitervermerk

Gehen Sie davon aus, dass ein spezifischer Auskunftsanspruch über Angelegenheiten der Abgeordneten nicht besteht. Ansprüche aus dem IFG des Bundes oder der Länder sind nicht zu prüfen. Es ist zu unterstellen, dass die begehrten anonymisierten Daten keine Identifizierung ermöglichen und R keine über den Medienbericht hinausgehenden Informationen hat.

Auszug aus dem MStV

§ 5 Auskunftsrechte

(1) ¹Rundfunkveranstalter haben gegenüber Behörden ein Recht auf Auskunft. ²Auskünfte können verweigert werden, soweit [...]

2. Vorschriften über die Geheimhaltung entgegenstehen oder
3. ein überwiegendes öffentliches oder schutzwürdiges privates Interesse verletzt würde oder [...].

Lösungsvorschlag

Die Anträge der R haben Aussicht auf Erfolg, soweit sie zulässig und begründet sind.

A. Zulässigkeit

I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs

Mangels auf- oder abdrängender Sonderzuweisung richtet sich die Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs nach § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO. Die streitentscheidenden Normen, zu denen etwa § 4 Abs. 1 PresseG BE¹ i.V.m. § 23 Abs. 1 S. 1 PresseG BE gehört, verpflichten die jeweilige Behörde als Träger öffentlicher Gewalt tätig zu werden. Die Rechtsnatur des Streitverhältnisses ist somit öffentlich-rechtlich.²

Zudem muss der Streit nichtverfassungsrechtlicher Art sein, es darf also keine doppelte Verfassungsunmittelbarkeit bestehen. Ein Streit verfassungsrechtlicher Art liegt dann vor, wenn die Streitsubjekte einerseits Verfassungsorgane, Teile von ihnen oder andere unmittelbar am Verfassungsleben be-

* Der Autor *Wiebe* ist Rechtsanwalt in Berlin. Der Autor *Knoblauch* ist Wiss. Mitarbeiter am Lehrstuhl von Univ.-Prof. Dr. Thorsten Siegel sowie Wiss. Mitarbeiter einer mittelständischen Kanzlei in Berlin. Der Sachverhalt ist angelehnt an BVerwG NVwZ 2016, 1020; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 11.10.2016 – OVG 6 S 23.16.

¹ § 5 Abs. 1 BbgPG i.V.m. § 17 BbgPG; § 4 Abs. 1 PresseG HH; § 4 Abs. 1 LPrG NW i.V.m. § 26 Abs. 1 LPrG NW; § 5 Abs. 1 SMG; § 4 Abs. 1 S. 1 SächsPresseG. In den übrigen Bundesländern ist von vornherein auf § 5 Abs. 1 MStV abzustellen.

² *Rennert*, in: Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 40 Rn. 44.

teiligte Stellen respektive Personen sind (formelles Kriterium). Andererseits setzt ein Streit verfassungsrechtlicher Art voraus, dass das Streitobjekt materielles Verfassungsrecht darstellt.³ Zwar ist in sachlicher Hinsicht nicht ausgeschlossen, dass mit Blick auf Art. 5 GG über materielles Verfassungsrecht gestritten wird; in personeller Hinsicht ist jedoch nur der Bundestag unmittelbar am Verfassungsleben beteiligt. Es fehlt mithin an einer doppelten Verfassungsunmittelbarkeit.

Somit ist eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art gegeben und der Verwaltungsweg nach § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO eröffnet.

II. Statthaftigkeit des Antrags

Die Statthaftigkeit des Antrags orientiert sich an dem Antragsbegehren, wie es sich bei verständiger Würdigung der Sach- und Rechtslage darstellt (vgl. §§ 88, 122 Abs. 1 VwGO). R begehrt schnellstmöglich die gerichtliche Verpflichtung des Bundestags zur Bekanntgabe der gewünschten Namen der Abgeordneten an sie, hilfsweise die im Antrag genannten anonymisierten Daten.

Als statthafte Antragsart kommt ein Antrag nach § 123 Abs. 1 VwGO oder nach §§ 80 Abs. 5, 80a VwGO in Betracht. Aus § 123 Abs. 5 VwGO ergibt sich, dass Letzterer gegenüber § 123 Abs. 1 VwGO vorrangig ist. Voraussetzung für einen Antrag nach §§ 80 Abs. 5, 80a VwGO ist, dass sich das Antragsbegehren auf die Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung eines Verwaltungsaktes richtet.⁴ R geht es jedoch nicht um die Herstellung eines Suspensiveffekts. Vielmehr bringt sie ein auf die Erteilung von Informationen gerichtetes Leistungsbegehren zum Ausdruck. Der Antrag ist mithin auf den Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO gerichtet.

Indem R nicht die Beibehaltung eines gegenwärtigen Zustands, sondern die Erweiterung ihres Rechtskreises um die geltend gemachten Auskünfte begehrt, handelt es sich um eine Regelungsanordnung nach § 123 Abs. 1 S. 2 VwGO.

Haupt- und Hilfsantrag sind nach § 44 VwGO (analog) zu verbinden.⁵

III. Antragsbefugnis

R muss nach § 42 Abs. 2 VwGO analog antragsbefugt sein.⁶ Dafür muss sie geltend machen, dass die Verletzung eines subjektiven Rechts durch das Handeln oder Unterlassen des Antragsgegners möglich ist.

Als subjektives Recht kommt § 4 Abs. 1 PresseG BE i.V.m. § 23 Abs. 1 S. 1 PresseG BE in Betracht. Es ist nicht von vornherein ausgeschlossen, dass R als öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt einen rundfunkrechtlichen Auskunftsanspruch gegen den Bundestag hat. Die Weigerung zur Aus-

kunftserteilung könnte dieses Recht verletzen. Somit ist R antragsbefugt.

IV. Beteiligten- und Prozessfähigkeit

Richtiger Antragsgegner ist nach dem Rechtsträgerprinzip der Bund. Sowohl R als auch der Bund sind nach § 61 Nr. 1 Var. 2 VwGO analog beteiligtenfähig. Die Prozessfähigkeit richtet sich für beide nach § 62 Abs. 3 VwGO analog.

V. Zuständiges Gericht

Das VG Berlin ist nach § 45 VwGO sachlich und nach § 52 Nr. 5 VwGO i.V.m. § 1 Abs. 1 AGVwGO BE örtlich zuständig.

VI. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis

R muss allgemein rechtsschutzbedürftig sein. Das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis liegt im Regelfall vor und bedarf nur in besonderen Fällen der Begründung.⁷

1. Erfordernis der vorigen Antragseinlegung

Umstritten ist, ob sich der Antragsteller subsidiär vor Antragseinlegung mit seinem Anliegen an den Antragsgegner bzw. die zuständige Behörde gewandt haben muss.⁸ R hatte bereits vor Antragstellung bei dem Bundestag um entsprechende Auskunftserteilung gebeten. Der dargelegte Streit kann somit dahinstehen.

2. Keine offensichtliche Unzulässigkeit der Hauptsache

Weiterhin ist es für das Verfahren nach § 123 Abs. 1 VwGO nicht schädlich, dass ein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung vor Erhebung der Klage im Hauptsacheverfahren eingereicht wird (§ 123 Abs. 1 S. 1 VwGO). Diese darf jedoch nicht offensichtlich unzulässig sein. Die Klage könnte nach § 74 VwGO verfristet und damit offensichtlich unzulässig sein. Dies setzt die Einhaltung einer Klagefrist (nach § 74 VwGO) als Sachentscheidungsvoraussetzung voraus. Im Gegensatz zur allgemeinen Leistungsklage besteht grundsätzlich nur bei der Verpflichtungsklage (§ 42 Abs. 1 Var. 2 VwGO) die Einhaltung einer Klagefrist.

Für die Annahme einer Verpflichtungsklage muss das Begehren der R auf Erlass eines Verwaltungsakts i.S.v. § 35 S. 1 VwVfG i.V.m. § 1 Abs. 1 VwVfG BE⁹ gerichtet sein. Zu klären gilt es daher, ob die begehrte Auskunftserteilung als Verwaltungsakt zu qualifizieren ist. Einzig problematisch erscheint hier das Merkmal der „Regelung“. Im Unterschied zum Realakt ist die Regelung des Verwaltungsakts auf die Herbeiführung einer Rechtsfolge gerichtet.¹⁰ Als Wissens-

⁷ *Sodan*, in: *Sodan/Ziekow*, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 42 Rn. 335.

⁸ Grundsätzlich bejahend (h.M.) etwa BVerwG NVwZ 2018, 902 f.; a.A. *Schoch*, in: *Schoch/Schneider/Bier*, VwGO, 38. Lfg., Stand: Januar 2020, § 123 Rn. 121b.

⁹ Im Folgenden wird auf den Verweis zum VwVfG BE verzichtet.

¹⁰ *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Aufl. 2020, § 15 Rn. 1.

³ BVerwGE 36, 218 (227 f.) = BeckRS 1970, 30423615; *Ehlers/Schneider*, in: *Schoch/Schneider*, VwGO, 39. Lfg., Stand: Juli 2020, § 40 Rn. 136.

⁴ *Schenke*, in: *Kopp/Schenke*, VwGO, 26. Aufl. 2020, § 123 Rn. 4.

⁵ *Rennert* (Fn. 2), § 44 Rn. 5.

⁶ *Rennert* (Fn. 2), § 44 Rn. 5.

erklärung stellt die bloße Auskunftserteilung einen Realakt dar. Als Regelung kommt jedoch die der Auskunftserteilung vorgelagerte Entscheidung in Betracht. Nach dem Wortlaut und der Regelungsstruktur des § 4 Abs. 1 PresseG BE besteht (abschließend) ein Auskunftsanspruch, ohne dass es auf eine weitere behördliche Entscheidung ankommt. Zwar kann dieser im Einzelnen bei entgegenstehenden Interessen versagt werden. Das „Ob“ und der Umfang des Anspruchs hat der Gesetzgeber jedoch als bindend qua Gesetz vorgesehen.

R begehrt mithin die Vornahme eines Realakts. Statthafte Klageart ist daher die Allgemeine Leistungsklage, die grundsätzlich nicht die Einhaltung einer Klagefrist vorsieht. Die Klage der Hauptsache ist somit nicht offensichtlich unzulässig.

Exkurs: Eine Entscheidung über ein Informationszugangsbegehren nach § 1 Abs. 1 IFG wird indes durch Verwaltungsakt entschieden. Wie § 9 Abs. 4 IFG ausdrücklich anordnet, sind gegen eine ablehnende Entscheidung Widerspruch und Verpflichtungsklage zulässig. Das „Ob“ des Informationszugangs resultiert nicht unmittelbar aus dem Gesetz, sondern ist vielmehr durch die Behörde abschließend festzusetzen.¹¹ Maßgeblich ist folglich nicht die tatsächliche Informationsgewährung, sondern die vorgelagerte Entscheidung über den Informationszugang.

Hinweis: Nimmt BearbeiterIn (schwer vertretbar)¹² einen Verwaltungsakt an, richtet sich die Klagefrist nach § 74 Abs. 1 S. 2 VwGO, da es sich bei der Bundestagsverwaltung um eine oberste Bundesbehörde handelt. Die Klagefrist endet am 14.2.2020, weshalb eine Klageerhebung am 23.2.2020 verfristet wäre. Mangels Rechtsschutzbedürfnisses müsste die weitere Prüfung hilfsgutachterlich erfolgen.

3. Zwischenergebnis

R ist rechtsschutzbedürftig.

VII. Ergebnis

Die Anträge der R sind zulässig.

B. Begründetheit

Die Anträge der R sind begründet, soweit R Anordnungsanspruch und Anordnungsgrund glaubhaft gemacht hat (§ 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 920 Abs. 2 ZPO).

I. Anordnungsanspruch

Die R muss bei summarischer Prüfung des Sachverhalts einen materiell-rechtlichen Anspruch auf Auskunftserteilung gegen den Deutschen Bundestag haben.

1. Anspruchsgrundlage

a) § 4 Abs. 1 PresseG BE i.V.m. § 23 Abs. 1 PresseG BE

Ein solcher Anspruch könnte nach § 4 Abs. 1 PresseG BE i.V.m. § 23 Abs. 1 PresseG BE bestehen. Dafür müssen diese Normen des Landesrechts auf Ansprüche gegen Bundesbehörden anwendbar sein. Dies ist für den presserechtlichen Auskunftsanspruch äußerst umstritten.

So wird vertreten, dass landesrechtliche Auskunftsansprüche auch gegen Bundesbehörden anwendbar sind. Anders als in § 4 PresseG HB¹³ unterscheidet der Wortlaut des § 4 Abs. 1 PresseG BE nicht zwischen Bundes- und Landesbehörden.¹⁴ Bei Presseauskünften handele es sich der Sache nach um die Materie des Presserechts, das seit der Föderalismusreform I (2006) Gegenstand der Landesgesetzgebungskompetenz (vgl. Art. 70 GG) ist.¹⁵ Das Presserecht kennzeichne aber gerade die Person des Anspruchstellers (Presse) losgelöst vom betroffenen Sachgebiet oder dem Anspruchsgegner.¹⁶

Dem steht die Auffassung des BVerwG entgegen,¹⁷ dass die Anwendbarkeit landesrechtlicher Auskunftsansprüche gegen Bundesbehörden ablehnt. Die Erteilung von Presseauskünften könne die gesetzliche Aufgabenerfüllung der jeweiligen Behörde beeinflussen und betreffe vielmehr die Annexkompetenz zum jeweiligen Sachgebiet. Fehle es ebenfalls an einem sachbezogenen Anspruch, so resultiere aus der Rolle der Presse als Wächter für die freiheitlich-demokratische Grundordnung ein die Mindestanforderungen der Pressefreiheit flankierender verfassungsunmittelbarer Auskunftsanspruch aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG.¹⁸

Die Sichtweise des BVerwG vermag insbesondere dadurch zu überzeugen, dass die Reichweite des Auskunftsanspruchs letztlich von der Ortsansässigkeit der Bundesbehörde abhinge.¹⁹ Die Ausführung von Landesrecht durch Bundesbehörden stellt ferner einen nicht zu rechtfertigenden Bruch in der Kompetenzordnung des GG dar.²⁰ Die besseren Gründe sprechen damit gegen die Anwendbarkeit des Landespresserechts auf Ansprüche gegen Bundesbehörden und damit gegen die Anwendbarkeit des § 4 Abs. 1 PresseG BE i.V.m. § 23 Abs. 1 PresseG BE (*andere Ansicht vertretbar*).

¹³ Vgl. BVerwGE 29, 52 (57) = BeckRS 1968, 30428356; dieses Argument dürfte kaum zu verlangen sein.

¹⁴ Vgl. OVG Münster AfP 2014, 181 (182); OVG Berlin-Brandenburg NVwZ-RR 1997, 32 (33).

¹⁵ Bis 2006 stand dem Bund nach Art. 75 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GG a.F. die Rahmengesetzgebungskompetenz zu.

¹⁶ Eichenhofer, JuS 2018, 896 (901).

¹⁷ Vgl. BVerfG NVwZ 2016, 50 Rn. 12.

¹⁸ St. Rspr. BVerwG NVwZ 2013, 1006 (1009 Rn. 29); BVerwG NVwZ 2016, 1020 (1021 Rn. 13, 16 ff.); BVerwG NVwZ 2020, 305 (306 Rn. 12 ff.).

¹⁹ Vgl. Blome, NVwZ 2016, 1211 (1212 f.); Wiebe, ZUM 2020, 39 (40).

²⁰ Frenzel, in: Dix u.a., Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2013, S. 104 f.

¹¹ Sicko, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar zum Informations- und Medienrecht, 29. Ed., Stand: 1.8.2020, IFG § 9 Rn. 66.

¹² Siehe BVerwG NJW 2019, 2186 (2187); Soehring, in: Soehring/Hoene, Presserecht, 6. Aufl. 2019, § 4 Rn. 4. 90 ff.

b) § 5 MStV

R könnte einen Anspruch auf Auskunftserteilung nach § 5 MStV haben.

Dem Wortlaut nach unterscheidet § 5 MStV ebenfalls nicht zwischen Landes- und Bundesbehörden. Die Natur des in Rede stehenden Vertrags spricht jedoch gegen eine Auskunftsverpflichtung. Die einzelnen Bundesländer haben zur bundeseinheitlichen Regelung des in der Kompetenz der Länder liegenden Rundfunkrechts diesen Staatsvertrag geschlossen. Insofern können nur die Länder Verpflichtete des inter partes wirkenden Staatsvertrages sein. Den Bund als Dritten treffen somit keine Auskunftspflichten nach § 5 MStV (*andere Ansicht vertretbar*).²¹

c) Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 GG

R könnte ihren Anspruch auf Auskunftserteilung auf Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 GG stützen, wenn Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 GG eine taugliche Anspruchsgrundlage darstellt.

Aufgrund der vorrangig abwehrrechtlichen Funktion der Grundrechte ist dies gerade fraglich. Zunächst muss Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 GG überhaupt ein leistungsrechtliches Element innewohnen. Unmittelbar an Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 GG anknüpfend spricht dagegen, dass die Rundfunkfreiheit nicht als Leistungsrecht konstruiert, sondern a priori ein Grundrecht im status negativus ist.²² Das BVerfG hat aus der Rundfunkfreiheit bislang keinen Anspruch auf Auskunftserteilung hergeleitet. Ganz im Gegenteil hat es ein verfassungsunmittelbares Recht auf Eröffnung einer Informationsquelle bei Nutzung rundfunkspezifischer Aufnahme- und Übertragungsgeräte explizit abgelehnt.²³ Historisch lässt sich diese Annahme auf den Willen des Parlamentarischen Rats sowie des verfassungsändernden Gesetzgebers 1993 zurückführen, die die Aufnahme eines verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch ins GG ablehnten.²⁴ Für die Annahme eines leistungsrechtlichen Elements spricht die Staatsunabhängigkeit des Rundfunks.²⁵ Wenn Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 GG die Eigenständigkeit des Rundfunks schützt, indem der Gewährleistungsbereich diejenigen Voraussetzungen und Hilfstätigkeit einschließt, ohne welche die Medien ihre Funktion nicht in angemessener Weise erfüllen können,²⁶ so sichert ein bloß abwehrrechtlicher Charakter den Gewährleistungsbereich nicht umfassend. In Ermangelung eines einfach-gesetzlichen Aus-

kunftsanspruchs könnte der Rundfunk seiner Verfassungsaufgabe nicht nachkommen. Würde dann nicht unmittelbar auf Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 GG zur Aktivierung eines Auskunftsanspruchs zurückgegriffen werden, wäre die Eigenständigkeit des Rundfunks nicht mehr gewährleistet. Ein subjektiv-rechtlicher Leistungsanspruch flankiert somit den objektiv-rechtlichen Gewährleistungsgehalt.²⁷ Systematisch liegt die Annahme eines verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruchs für den Rundfunk nahe, wenn schon die Informationsbeschaffung bei Presse- und Rundfunkfreiheit gleichermaßen geschützt ist²⁸ und das BVerfG für die Pressefreiheit einen verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch angenommen hat.²⁹ Sowohl Rundfunk- als auch Pressefreiheit fördern die individuelle und freie öffentliche Meinungsbildung und sind für die freiheitlich-demokratische Grundordnung von konstituierender Bedeutung.³⁰

Dem ersten Ansatz nach streiten die besseren Gründe für die Annahme eines leistungsrechtlichen Elements bei Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 GG. Gleichwohl bestehen Zweifel, ob die Entscheidung für eine verfassungsunmittelbare Anspruchsgrundlage den verfassungsrechtlichen Wertungen entspricht. Denn Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 GG gibt weder Inhalt noch Reichweite des Anspruchs vor und könnte deshalb, insbesondere bei konkurrierenden Grundrechten Dritter, nicht dem Vorbehalt des Gesetzes genügen. Der Vorbehalt des Gesetzes findet seine Grundlage im Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip. In seiner demokratischen Komponente stellt der Vorbehalt des Gesetzes sicher, dass das Parlament sich nicht seiner Aufgabe entzieht, die grundlegenden Entscheidungen des Gemeinwesens zu treffen. In seiner rechtsstaatlichen Komponente soll er den Grundrechtsschutz gewährleisten und durch eine hinreichende Regelungsdichte die Transparenz und Vorhersehbarkeit des staatlichen Handelns sicherstellen.³¹ Gegen die Annahme einer hinreichenden Rechtsgrundlage streitet, dass Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 GG als Grundrecht und damit vorrangig als Abwehrrecht nicht die Rechtsnatur einer Eingriffsermächtigung besitzt. Zudem ergibt sich eine solche weder aus der Norm selbst noch unmittelbar aus der Verfassung, welche der konkurrierenden Belange im Einzelfall überwiegt. Anspruchsvoraussetzungen und -grenzen, insbesondere im Hinblick auf Beeinträchtigungen von Grundrechten Dritter, werden nicht formuliert.³² Das BVerfG hat etwa für den Fall des staatlichen Informationshandelns zum Zwecke der Gefahrenabwehr trotz Bestehens einer staatlichen Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG nicht die Grundrechte als Eingriffsermächtigung herangezogen, sondern auf verfassungsrechtliche Kompetenznormen

²¹ Wiebe, ZUM 2020, 39 (40); im Ergebnis ebenso Schleyer, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar zum Informations- und Medienrecht, 27. Ed., Stand: 1.8.2020, MStV § 5 Rn. 8.1; a.A. wohl zur Vorgängervorschrift des § 5 MStV Flechsig, in: Binder/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Aufl. 2018, RStV § 9a Rn. 18.
²² Grabenwarter, in: Maunz/Dürig, Kommentar zum GG, 90. EL, Stand: Februar 2020, Art. 5 Abs. 1, Abs. 2 Rn. 736.
²³ BVerfGE 103, 44 = ZUM 2001, 220 (224); BVerfGE NJW 2008, 977 Rn. 28.
²⁴ Vgl. hierzu v. Doemming/Füsslein/Matz, JöR 1951, 84; BT-Drs. 12/6000, S. 63.
²⁵ BVerfG NJW 1988, 329 (330).
²⁶ BVerfG NJW 2007, 1117 (1118 Rn. 42).

²⁷ BVerfG NVwZ 2013, 1006 (1009 Rn. 29).
²⁸ Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 5.2.2020 – OVG 6 S 59.19, Rn. 70 (juris).
²⁹ Im Einzelnen BVerfG NVwZ 2013, 1006 (1008 Rn. 26 ff.).
³⁰ BVerfG NJW 1988, 329 (330).
³¹ Huster/Rux, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar zum GG, 44. Ed., Stand: 15.8.2020, Art. 20 Rn. 173.
³² Wiebe, ZUM 2020, 39 (43).

(Art. 65 GG) abgestellt.³³ Darin kommt eine grundsätzliche Ablehnung, Grundrechte als Eingriffsgrundlagen zu qualifizieren, zum Ausdruck.³⁴ Gleichwohl bleiben konkurrierende Belange Dritter nicht unberücksichtigt, wenn diese im Wege der praktischen Konkordanz in einen angemessenen Ausgleich gebracht werden. Fällt die Abwägung zugunsten der Rundfunkfreiheit aus, so ist die Entscheidung über den Auskunftsanspruch verfassungsrechtlich determiniert.³⁵ Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 GG stellt dann eine hinreichende Grundlage für die mit der Auskunftserteilung verbundenen Eingriffe in die Grundrechte Dritter dar. Das BVerfG hat selbst unter Bezugnahme auf die oben genannten Entscheidungen in einer vergleichbaren Konstellation einen (verfassungsunmittelbaren) parlamentarischen Informationsanspruch aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG und die damit verbundene Auskunftspflicht der Bundesregierung als hinreichende Grundlage gebilligt.³⁶ Gerade wenn sich die Informationsbeschaffung des Rundfunks in seiner Art nicht von derjenigen der Presse unterscheidet, besteht kein Grund, dem Rundfunk nicht in gleicher Weise Auskunftsansprüche einzuräumen. Die dargestellten Bedenken vermögen letztlich nicht zu überzeugen.

Insgesamt genügt Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 GG auch dem Vorbehalt des Gesetzes und kommt als taugliche Anspruchsgrundlage in Betracht (*andere Ansicht gut vertretbar*).

d) Zwischenergebnis

Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 GG ist die Anspruchsgrundlage für die begehrte Auskunft der R.

2. Anspruchsvoraussetzungen

Der Anspruch setzt in formeller Hinsicht einen Antrag der R an die auskunftsverpflichtete Stelle voraus. R beantragte die Erteilung der nicht anonymisierten, hilfsweise der anonymisierten Daten.

In materieller Hinsicht besteht der Anspruch, wenn R zum Kreis der Anspruchsberechtigten gehört, der Deutsche Bundestag anspruchspflichtig ist und keine Verweigerungsgründe vorliegen.

a) Anspruchsberechtigung

R muss anspruchsberechtigt sein. Dies ist der Fall, wenn R Trägerin der Rundfunkfreiheit ist.

Hinsichtlich der Eröffnung des sachlichen Schutzbereichs existieren keine Bedenken. Mit Blick auf den persönlichen Schutzbereich existieren nur insoweit Zweifel, als fraglich ist, ob R als Anstalt des öffentlichen Rechts, also einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, überhaupt grundrechtsfähig ist. Juristische Personen des öffentlichen Rechts sind Adressaten der Grundrechtsbindung nach Art. 1 Abs. 3 GG

und können nach der Gesamtausrichtung der Grundrechte nicht zugleich zu den Grundrechtsberechtigten gehören (Konfusionsargument).³⁷ Ausnahmen sind dann anerkannt, wenn sich diese juristischen Personen außerhalb der staatlichen Sphäre bewegen (z.B. Religionsgemeinschaften) oder unmittelbar dem durch die Grundrechte geschützten Lebensbereich zuzuordnen sind.³⁸ Die Anwendbarkeit des Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 GG auf juristische Personen des öffentlichen Rechts ist für die Gewährleistung der Eigenständigkeit des Rundfunks vom Staat essentiell.

R unterfällt insgesamt dem Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 GG; sie erweist sich mithin als anspruchsberechtigt.

b) Auskunftspflichtung

Der Deutsche Bundestag muss ferner anspruchspflichtig sein.

Anspruchspflichtig ist diejenige Behörde, welche die begehrten Informationen besitzt. Der Auskunftsanspruch verpflichtet nur Behörden. Der Bundestag nimmt durch den Bundestagspräsidenten nicht nur parlamentarische, sondern auch Verwaltungsaufgaben wahr und agiert insoweit als eine Behörde im organisatorisch-verwaltungstechnischen Sinne.³⁹ Soweit der Deutsche Bundestag die Ausgaben von Abgeordneten verwaltet, liegt eine öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit vor (vgl. § 12 AbgG)⁴⁰. Der Bundestag zählt folglich zu dem Kreis der Auskunftspflichtigten.

c) Verweigerungsgründe

Der verfassungsunmittelbare Auskunftsanspruch könnte wegen des Bestehens von Verweigerungsgründen ausgeschlossen sein. Dies ist der Fall, wenn konkurrierende schutzwürdige (private oder öffentliche) Interessen im konkreten Einzelfall dem Informationsinteresse überwiegen.⁴¹ Die Grenzen der Abwägung stellen die nach der Verfassungsordnung dem Gesetzgeber vorbehaltenen Interessensgewichtungen und -abwägungen dar.⁴² In Betracht kommen nur solche Vertraulichkeitsinteressen, die der Gesetzgeber für die gegebene Sachkonstellation als Ausschlussgrund normieren dürfte.⁴³ Die in einfachen Gesetzen zum Ausdruck kommenden Wertungsentscheidungen des (Bundes-)Gesetzgebers (z.B. IFG) können herangezogen werden.

Hinweis: Nach der Rechtsprechung des BVerfG ist die Prüfung als Beurteilungsspielraum ausgeschlossen. Entgegenstehende schutzwürdige öffentliche Belange unter-

³³ Vgl. BVerfG NJW 2002, 2626 (2629 f.); BVerfG NJW 2002, 2621 (2623).

³⁴ Wiebe, ZUM 2020, 39 (43).

³⁵ BVerwG NVwZ 2020, 305 (307 Rn. 22); BVerwG NVwZ 2015, 1388 (1392 Rn. 41).

³⁶ BVerfG NVwZ 2018, 51 (59 Rn. 244).

³⁷ BVerfGE 62, 354 (369) = BeckRS 2009, 42084.

³⁸ BVerfG NJW 2003, 1787 ff.

³⁹ Kloepfer, Verfassungsrecht I, 2011, § 15 Rn. 175; vgl. Schoch, in: Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, 2. Aufl. 2016, § 1 Rn. 199.

⁴⁰ OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 7.6.2012 – OVG 12 B 34.10, Rn. 21 (juris); OVG Berlin-Brandenburg NVwZ 2013, 1501 Rn. 8.

⁴¹ BVerwG NVwZ 2016, 1020 (1021 Rn. 16).

⁴² Vgl. BVerwG NVwZ 2013, 1006 (1009 Rn. 29).

⁴³ BVerwG NVwZ 2015, 1388 (1390 Rn. 26 f.).

liegen daher der vollständigen gerichtlichen Überprüfung und sind nicht bloß einer Willkürkontrolle zugänglich.⁴⁴

aa) Freies Mandat

Dem Anspruch könnte der durch das freie Mandat (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG) gewährleistete Schutz der personenbezogenen Daten der Abgeordneten entgegenstehen.

Dafür muss es sich bei den begehrten Informationen um personenbezogene Daten handeln, die in einem rechtlichen Zusammenhang zur Mandatsausübung stehen, und im konkreten Einzelfall dem Informationsinteresse der R überwiegen.⁴⁵ Personenbezogene Daten sind in Übereinstimmung mit der einfachgesetzlichen Definition des § 46 Nr. 1 BDSG bzw. Art. 4 Nr. 1 DSGVO alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen.⁴⁶ Die im Hauptantrag geforderten nicht anonymisierten Daten betreffen die Beschaffungspraxis einzelner Abgeordneter und sind somit personenbezogene Daten. Indem die in Ausfüllung der verfassungsrechtlichen Vorgaben nach Art. 48 Abs. 3 GG geregelte Amtsausstattung die Mandatsarbeit ermöglichen soll, betrifft sie einen Ausschnitt aus der Rechtsstellung des Abgeordneten.⁴⁷ Die Sachleistungspauschale soll zudem vor einer unzulässigen Einflussnahme auf die Mandatsarbeit aus verschiedenen Richtungen schützen und steht somit in einem rechtlichen Zusammenhang mit dem Mandat.

Diese vom freien Mandat geschützten personenbezogenen Daten stehen einem Auskunftsanspruch nur dann entgegen, wenn sie im konkreten Einzelfall dem Informationsinteresse der R überwiegen. Die Rundfunkfreiheit ist grundrechtlich besonders geschützt und von schlechthin konstituierender Bedeutung für die freiheitlich-demokratische Grundordnung.⁴⁸ Neben der Informationsfunktion nimmt der Rundfunk eine Kontrollfunktion wahr und soll so eine freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung gewährleisten.⁴⁹ Diese Kontrollfunktion kann der Rundfunk indes nur erfüllen, wenn ihm benötigte Informationen offengelegt werden.

Eine (staatliche) Kontrolle bei der Gewährung und Verwendung der Sachleistungspauschale sowie eine Rückforderung bei zweckwidriger Verwendung sehen jedoch §§ 12 ff. AbgG gerade nicht vor. Allenfalls kommt eine Kürzung nach § 14 AbgG für den Fall der unterlassenen Eintragung in die Anwesenheitsliste an Sitzungstagen in Betracht. Eine (uneingeschränkte) Auskunftspflicht unterliefe diese Entscheidung und führte dazu, dass eine Kontrolle mittelbar durch den Rundfunk erfolgte.

Die fehlende (staatliche) Kontrollmöglichkeit schließt jedoch die Beobachtung durch die Medien nicht aus. Immerhin obliegt die Kontrolle des Parlaments und damit auch einzelner Abgeordneter nicht der Exekutive als Teil der Staatsgewalt, sondern den Wählern.⁵⁰ Die Versagung eines Aus-

kunftsanspruchs beschränkte letztlich die Aufsicht des Parlaments durch die Wähler.

Jedoch würde der von Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG gewährleistete eigene Verantwortungsbereich der Abgeordneten durch eine umfassende Kontrolle verkürzt werden. Mit dem freien Mandat korrespondiert gerade das Fehlen von Nachweis- und Rechenschaftspflichten. In dieser Entsprechung bringen die §§ 12 ff. AbgG das in die Abgeordneten gesetzte Vertrauen zur zweckmäßigen Verwendung der Sachleistungspauschale zum Ausdruck. Zwar besteht der eigene Verantwortungsbereich nicht schrankenlos (vgl. insofern die rechtlichen Grenzen durch das Wirtschaftlichkeitsgebot gemäß § 7 BHO). Eine verfassungsrechtliche Pflicht für gewisse Transparenzanforderungen besteht aufgrund der geringen Bedeutung der zweckwidrigen Verwendung auf die Parlamentstätigkeit indes nicht. Diese obliegt vielmehr der gesetzgeberischen Disposition und darf nicht durch Gericht oder Verwaltung ersetzt werden. Ein Auskunftsanspruch würde deshalb den auf einen Minimalstandard begrenzten Anspruch aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 GG überschreiten. Dies entspricht ebenfalls der Wertung des § 5 Abs. 2 IFG. Eine Ausnahme muss jedoch gelten, wenn das Vertrauen in die zweckmäßige Verwendung der Abgeordneten nicht schutzwürdig ist. Dies ist dann der Fall, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass Abgeordnete die rechtlichen Grenzen der Inanspruchnahme der Sachleistungspauschale überschreiten oder über die Sachleistungspauschale ordnungsgemäß abgerechnete Gegenstände zweckentfremdet verwenden.⁵¹

Der aktuelle Medienbericht ergibt keine konkreten Anhaltspunkte für eine missbräuchliche Verwendung der Sachleistungspauschale. Dass einzelne Abgeordnete mehr als zwei iPads beschafft haben, entspricht deren Entscheidungsfreiheit bei der Verwendung der Sachleistungspauschale. Auf dessen Grundlage sind allenfalls Spekulationen möglich. Weitere Informationen liegen R nicht vor. Somit ist ein vorrangiges Informationsinteresse der R nicht zu erkennen.

Indem das freie Mandat die Rundfunkfreiheit in verhältnismäßiger Weise beschränkt, erfordert die Auslegung von Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 GG im Lichte des Art. 10 Abs. 1 EMRK keine abweichende Bewertung.⁵²

Mithin steht dem Auskunftsanspruch der R im Umfang des Hauptantrags der durch das freie Mandat gewährleistete Schutz der personenbezogenen Daten der Abgeordneten entgegen (*andere Ansicht vertretbar*).

bb) Allgemeines Persönlichkeitsrecht

Dem Anspruch könnte ferner das durch das Allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) umfasste Recht auf informationelle Selbstbestimmung entgegenstehen. Wenn personenbezogene Daten in einem rechtlichen Zusammenhang zur Mandatsausübung stehen und damit dem Schutzbereich des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG unterliegen,

⁴⁴ BVerwG NVwZ 2020, 305 (306 f. Rn. 17 f.).

⁴⁵ BVerwG NVwZ 2016, 1020 (1022 Rn. 21).

⁴⁶ Vgl. BVerwG NVwZ 2015, 669 (670 Rn. 20).

⁴⁷ BVerwG BeckRS 2015, 41981 Rn. 22.

⁴⁸ BVerfGE 117, 244 (258) = NJW 2007, 1117.

⁴⁹ BVerfGE 57, 295 (319 f.) = NJW 1981, 1774.

⁵⁰ BVerfG NVwZ 2013, 1468 (1471 Rn. 101).

⁵¹ BVerwG NVwZ 2016, 1020 (1022 f. Rn. 24 f.).

⁵² BVerwG NVwZ 2013, 1006 (1009 f. Rn. 33).

tritt Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG gegenüber Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG als *lex specialis* zurück.⁵³

d) Zwischenergebnis

Mit Blick auf den Hauptantrag besteht ein Verweigerungsgrund. Die Tatbestandsvoraussetzungen für die im Hauptantrag begehrten Informationen liegen mithin nicht vor. Die im Hilfsantrag geforderten anonymisierten Daten führen ohne separates Zusatzwissen nicht zur Identifizierung einzelner Abgeordneter, sodass diese keine personenbezogenen Daten darstellen. Den im Hilfsantrag begehrten Informationen stehen mithin keine Verweigerungsgründe, insb. das freie Mandat (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG) sowie das Allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) entgegen. Die Tatbestandsvoraussetzungen für die begehrte Auskunft im Umfang des Hilfsantrags liegen vor.

3. Rechtsfolge

Indem R in ihrem Hilfsantrag solche Informationen begehrt, die zum Zeitpunkt des gestellten Informationszugangs tatsächlich vorliegen, sind diese auch vom durch Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 GG gewährleisteten Informationszugang gedeckt.⁵⁴ R hat mithin einen Anordnungsanspruch aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 GG auf Auskunftserteilung hinsichtlich des Hilfsantrags glaubhaft gemacht.

II. Anordnungsgrund

R muss zudem einen Anordnungsgrund glaubhaft gemacht haben.

Nach § 123 Abs. 1 S. 2 VwGO liegt ein Anordnungsgrund dann vor, wenn die Regelung nötig erscheint, um wesentliche Nachteile abzuwenden oder drohende Gewalt zu verhindern oder aus sonstigen Gründen. Die einstweilige Regelung soll die Hauptsache nicht vorwegnehmen, sondern nur eine vorläufige Regelung treffen.

Die von R begehrten Auskünfte decken sich vollständig mit denen der Hauptsache; die Durchführung der Hauptsache wäre dann obsolet, wodurch die im einstweiligen Rechtsschutz grundsätzlich nicht vorgesehene Vorwegnahme der Hauptsache einträte. Zumal die einmal erteilte Auskunft nicht mehr rückgängig gemacht werden könnte und so irreparable Tatsachen entstünden. Vor diesem Hintergrund wäre ein Anordnungsgrund abzulehnen.

Dennoch kann die Gewährung effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) eine Regelung im vorläufigen Verfahren erfordern, die sonst nur im Hauptsacheverfahren erreicht werden kann. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Veragung effektiven Rechtsschutzes den Antragsteller schwer und unzumutbar oder irreparabel belasten würde.⁵⁵ Dabei sind die betroffenen Grundrechte zu berücksichtigen.

Unter Berücksichtigung des von Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG mitumfassten Selbstbestimmungsrechts der Medien hinsichtlich der Themenauswahl und des Zeitpunkts der Veröffentlichung sind jedoch keine überzogenen Anforderungen an das Vorliegen eines schweren Nachteils zu stellen.⁵⁶ Ein gesteigertes öffentliches Interesse sowie ein starker Gegenwartsbezug der Berichterstattung genügen.⁵⁷ An der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung von Steuergeldern besteht grundsätzlich ein gesteigertes öffentliches Interesse. Durch die geplante Berichterstattung soll die rechtswidrige Inanspruchnahme der Sachleistungspauschale durch einzelne Abgeordnete aufgedeckt und zugleich über vergleichbare Fälle informiert werden. Gegen die Aktualität der Auskunftsbegehren spricht, dass R erst nach Ablauf eines Monats nach Auskunftsverweigerung durch den Bundestag den Antrag bei Gericht stellt. Die begehrte Auskunft bezieht sich auf die noch laufende Legislaturperiode und stellt damit einen fortwährenden Gegenwartsbezug her. Außerdem ist es Ausdruck des Selbstbestimmungsrechts des Rundfunks zu bestimmen, zu welchem Zeitpunkt eine Nachricht verbreitet wird. Ein Verweis auf das Hauptsacheverfahren erhöht außerdem die Gefahr, dass eine begehrte Auskunft mit starkem Aktualitätsbezug ihren Nachrichtenwert verliert und allenfalls noch von historischem Interesse ist.

Somit sprechen die besseren Gründe für die Glaubhaftmachung eines Anordnungsgrundes (*andere Ansicht vertretbar*).

III. Zwischenergebnis

R hat nur hinsichtlich des Hilfsantrags einen Anordnungsanspruch und -grund glaubhaft gemacht (§ 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 920 Abs. 2 ZPO).

C. Ergebnis

Die Anträge der R sind zulässig, aber nur der Hilfsantrag ist begründet (*andere Ansicht vertretbar*).

⁵³ A.A. wohl OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 12.1.2016 – OVG 6 N 52.15, Rn. 6 (juris).

⁵⁴ BVerwG NVwZ 2013, 1006 (1009 Rn. 30).

⁵⁵ BVerfG NJW 2002, 3691 (3692); OVG Berlin-Brandenburg NJW 2018, 2217 (2218 Rn. 11).

⁵⁶ BVerwG NVwZ 2016, 945 (946 Rn. 22).

⁵⁷ BVerwG NJW 2018, 485 (485 f. Rn. 13).