

Sachgebiet:

BVerwGE: ja
Fachpresse: ja

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

Rechtsquelle/n:

GG Art. 5 Abs. 1 Satz 2

Titelzeile:

Kein abwägungsfester Ausschluss privater Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse vom Presseauskunftsanspruch

Stichworte:

Verfassungsunmittelbarer Presseauskunftsanspruch; Gesetzgebungskompetenz; Annexkompetenz; Pressefreiheit; Vermittlungs- und Kontrollfunktion der Presse; Pauschalisierungs- und Typisierungsbefugnis des Gesetzgebers; Liegenschaftsverwaltung; Vertraulichkeitsinteressen; Betriebs- und Geschäftsgeheimnis; fiskalische Interessen.

Leitsatz:

Die Gesetzgebungskompetenzen der Art. 73 f. GG schließen als Annex die Befugnis ein, Voraussetzungen und Grenzen zu regeln, unter denen der Öffentlichkeit einschließlich der Presse Informationen zu erteilen sind oder erteilt werden dürfen (Bestätigung von BVerwG, Urteil vom 20. Februar 2013 - 6 A 2.12 - BVerwGE 146, 56).

Vertragsinhalte, die dem Betriebs- und Geschäftsgeheimnis unterfallen oder für deren Geheimhaltung fiskalische Interessen sprechen, sind im Bereich des staatlichen Liegenschaftswesens nicht abwägungsfest vom informatorischen Zugriff der Presse aufgrund des verfassungsunmittelbaren Presseauskunftsanspruchs gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ausgenommen.

Urteil des 6. Senats vom 25. März 2015 - BVerwG 6 C 12.14

- I. VG Köln vom 27. Januar 2011
Az: VG 6 K 4165/09
- II. OVG Münster vom 18. Dezember 2013
Az: OVG 5 A 413/11



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 6 C 12.14
OVG 5 A 413/11

Verkündet
am 25. März 2015

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 25. März 2015
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Neumann
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Heitz, Dr. Möller, Hahn und
Prof. Dr. Hecker

für Recht erkannt:

Die Revisionen der Beklagten und der Beigeladenen zu 1
gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das
Land Nordrhein-Westfalen vom 18. Dezember 2013 wer-
den zurückgewiesen.

Die im Revisionsverfahren entstandenen Gerichtskosten und außergerichtlichen Kosten des Klägers tragen die Beklagte und die Beigeladene zu 1 je zur Hälfte. Im Übrigen findet keine Erstattung der den Beteiligten im Revisionsverfahren entstandenen außergerichtlichen Kosten statt.

G r ü n d e :

I

- 1 Die beklagte Bundesanstalt für Immobilienaufgaben sowie das Land Berlin, der Beigeladene zu 2, waren jeweils Eigentümer von Teilflächen des ehemaligen Berliner Flughafens Tempelhof. Gemeinsam schlossen sie mit der Beigeladenen zu 1 einen Mietvertrag über Teile des Geländes. Der Vertrag berechtigt die Beigeladene zu 1 zur Durchführung von zwei etwa vierwöchigen Modemessen pro Jahr. Die Wirtschaftlichkeit der Vermietung wurde in öffentlichen Stellungnahmen, unter anderem von Mitgliedern des Abgeordnetenhauses von Berlin, erörtert und teilweise angezweifelt.
- 2 Der Kläger ist Journalist. Er beehrte von der Beklagten Auskunft u.a. über den Inhalt des Mietvertrags. Diese erwiderte, sie mache gegenüber Außenstehenden keine Angaben zum Inhalt von Mietverträgen. Ihre privaten Vertragspartner müssten sich auf deren vertrauliche Behandlung verlassen können. Der Kläger hat daraufhin Klage auf Auskunftserteilung erhoben. Diese hat das Verwaltungsgericht abgewiesen. Nachdem zwischenzeitlich der Beigeladene zu 2 bestimmte Passagen des Mietvertrages offen gelegt hatte, hat der Kläger sein Auskunftsbegehren hinsichtlich der verbleibenden, weiterhin geheim gehaltenen Passagen im Berufungswege weiterverfolgt. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um Vertragsbestimmungen über Mietzinsen, Mietsicherheiten, Mietminderung, geschuldete Baumaßnahmen, Verlängerungsoptionen und Sonderkündigungsrechte.
- 3 Das Oberverwaltungsgericht hat die Beklagte verurteilt, ihm über diese Vertragsbestimmungen Auskunft zu erteilen. Dem Kläger stehe ein Auskunftsan-

spruch gemäß § 4 Abs. 1 PresseG NRW zu. Die Vorschrift finde im vorliegenden Fall Anwendung. Es bestehe keine Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Der presserechtliche Auskunftsanspruch gehöre wesensmäßig zum Presse-recht. Hierfür seien die Länder gesetzgebungszuständig. Der Auskunftsanspruch sei nicht gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 3 PresseG NRW ausgeschlossen. Zwar stellten die Vertragsbestimmungen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der übrigen Beteiligten dar. Ferner würden fiskalische Interessen für ihre Geheimhaltung sprechen. Das Informationsinteresse des Klägers besitze jedoch über-wiegendes Gewicht.

- 4 Die Beklagte trägt zur Begründung ihrer Revision vor: Aus dem Urteil des Se-nats vom 20. Februar 2013 - 6 A 2.12 - (BVerwGE 146, 56) folge, dass der lan-despressegesetzliche Auskunftsanspruch in Bezug auf Sachmaterien in Bun-deskompetenz keine Anwendung finde. Anwendbar sei daher der verfassungs-unmittelbare Auskunftsanspruch aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Dieser ende dort, wo berechnigte schutzwürdige Interessen Privater oder öffentlicher Stellen der Auskunftserteilung entgegenstehen würden. Da es sich bei den begehrten In-formationen um Geschäftsgeheimnisse der Beklagten sowie der Beigeladenen handle, bestehe jeweils ein berechtigtes schutzwürdiges Interesse, über sie keine Auskunft zu erteilen. Mit Blick darauf, dass Betriebs- und Geschäftsge-heimnisse Privater durch Art. 12 und Art. 14 GG geschützt seien, würde die Auskunftserteilung in Grundrechte der Beigeladenen zu 1 eingreifen. Ein sol-cher Eingriff bedürfe ohnehin einer gesetzlichen Grundlage. Der verfassungs-unmittelbare Auskunftsanspruch bilde keine hinreichende Eingriffsermächti-gung. Unabhängig hiervon stünden fiskalische Interessen der Auskunftsertei-lung entgegen. Die Beklagte und der Beigeladene zu 2 seien zur Erhaltung ihrer Akzeptanz im Markt darauf angewiesen, Vertraulichkeit über Vertragsinhalte wahren zu können. Selbst wenn § 4 PresseG NRW anwendbar wäre, verstieße das angefochtene Urteil gegen Bundesrecht, weil die betroffenen Belange feh-lerhaft abgewogen seien. Das Oberverwaltungsgericht überbewerte das öffent-liche Informationsinteresse an den begehrten Informationen.
- 5 Die Beigeladene zu 1 trägt zur Begründung ihrer Revision vor: Das Oberverwal-tungsgericht habe bei seiner Abwägung die Tragweite der betroffenen Informa-

tionen für ihren Geschäftsbetrieb verkannt. Die Veröffentlichung eröffne die Gefahr der Ausforschung ihrer wirtschaftlichen Strukturen durch Wettbewerber und Kunden. Bei Kenntnis des Mietzinses könnte ihre Preiskalkulation für die Vermietung von Ausstellungsflächen annähernd genau nachvollzogen werden. Auch die Veröffentlichung anderer Vertragsinhalte wie etwa der Ausgestaltung des Sonderkündigungsrechts würde für sie zu erheblichen wettbewerblichen Nachteilen führen können. Im Übrigen würden mittlerweile keine Zweifel mehr hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit der Vermietung bestehen.

- 6 Der Beigeladene zu 2 verweist darauf, dass das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg im Rahmen eines gegen ihn geführten Verwaltungsstreitverfahrens seine Sperrerklärung (§ 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO) hinsichtlich der streitbefangenen Mietvertragsbestimmungen bestätigt habe.
- 7 Der Kläger verteidigt das angefochtene Urteil, insbesondere auch hinsichtlich dessen kompetenzrechtlicher Ausführungen.
- 8 Der Vertreter des Bundesinteresses verneint die Regelungskompetenz der Länder für Presseauskunftsansprüche gegen Bundesbehörden.

II

- 9 Die Revisionen gegen das angefochtene Urteil sind unbegründet und daher zurückzuweisen (§ 144 Abs. 2 VwGO). Zwar verletzt das angefochtene Urteil Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO), indem es den Auskunftsanspruch des Klägers auf das Landespressegesetz gestützt hat. Es stellt sich jedoch im Ergebnis als richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO). Der Kläger kann die begehrten Angaben aufgrund des hier anwendbaren verfassungsunmittelbaren Presseauskunftsanspruchs verlangen. Da der Sachverhalt geklärt ist, kann der Senat in der Sache selbst entscheiden (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwGO).
- 10 1. Entgegen dem Berufungsurteil ist § 4 Abs. 1 PresseG NRW verfassungskonform in der Weise auszulegen, dass die Beklagte nicht zu den Behörden zählt,

die nach dieser Vorschrift zur Auskunftserteilung gegenüber der Presse verpflichtet sind.

- 11 a. Die Beklagte nimmt Aufgaben der Liegenschaftsverwaltung des Bundes wahr (§ 1 Abs. 1 Satz 3, § 2 Abs. 1 BImAG). Sie soll eine einheitliche Verwaltung des Liegenschaftsvermögens des Bundes nach kaufmännischen Grundsätzen vornehmen und nicht betriebsnotwendiges Vermögen wirtschaftlich veräußern (§ 1 Abs. 1 Satz 5 BImAG). Kraft Natur der Sache liegt die gesetzliche Ausgestaltung des Bundesliegenschaftswesens einschließlich der Art und Weise der Aufgabenerfüllung durch die Beklagte in ausschließlicher Bundeskompetenz. Diese Kompetenz schließt wie bei anderen dem Bund zugewiesenen Sachmaterien als Annex die Befugnis ein, Voraussetzungen und Grenzen zu regeln, unter denen der Öffentlichkeit einschließlich der Presse Informationen zu erteilen sind oder erteilt werden dürfen (vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Februar 2013 - 6 A 2.12 - BVerwGE 146, 56 Rn. 22 ff., 25). Mangels einer Ermächtigung gemäß Art. 71 GG besteht im vorliegenden Fall für die Anwendung des Landespressgesetzes kein Raum.
- 12 b. An den kompetenzrechtlichen Annahmen seines Urteils vom 20. Februar 2013 - 6 A 2.12 - hält der Senat fest.
- 13 aa. Der Senat hat in diesem Urteil den engen funktionellen Zusammenhang zwischen der Ausformung des gesetzlichen Steuerungsprogramms sowie dessen Vollzug auf der einen Seite und der Entscheidung über die öffentliche Zugänglichkeit hierauf bezogener Verwaltungsinformationen auf der anderen Seite hervorgehoben. Diese Entscheidung bestimmt mit über den normativen Stellenwert oder das praktische Gewicht bestimmter von einer Sachmaterie erfasseter materieller Belange und setzt so eine zentrale, auf die behördliche Umsetzung der fachgesetzlichen Regelungsanliegen einwirkende Rahmenbedingung des Verwaltungshandelns. Der notwendige Ausgleich zwischen Transparenz- und Vertraulichkeitsinteressen muss von dem für die Sachmaterie verantwortlichen Gesetzgeber in enger Abstimmung auf die Sach- und Rechtsstrukturen der betroffenen Materie und deren spezifische Problemlagen und Regelungsnotwendigkeiten geregelt werden können. Für den Bereich von Presseauskünft-

ten gilt insoweit nichts prinzipiell anderes als für Regelungen über den Zugang von Bürgern zu Verwaltungsinformationen, wie sie der Bund mit dem Informationsfreiheitsgesetz geschaffen hat (BVerwG, Urteil vom 20. Februar 2013 - 6 A 2.12 - BVerwGE 146, 56 Rn. 24).

- 14 Den engen funktionellen Zusammenhang zur legislativen Sachmaterie illustriert gerade auch das hier betroffene staatliche Liegenschaftswesen:
- 15 Je weitgehender die Beklagte zur Auskunft gegenüber der Presse gehalten ist, desto stärker wird dem Interesse der Öffentlichkeit entsprochen, sich über ihre Aktivitäten beim Gesetzesvollzug ein Bild machen zu können. Im Gegenzug nimmt die Gefahr zu, dass wirtschaftliche Interessen vom Gesetzesvollzug betroffener Privater, nämlich der Geschäftspartner der Beklagten, beeinträchtigt werden. Hiermit wiederum ist die Gefahr verbunden, dass wirtschaftliche Spielräume der Beklagten eingeengt werden, wodurch nachteilige finanzielle Folgen für die öffentliche Hand entstehen können. Denn je weitgehender sich die Beklagte aufgrund presserechtlicher Auskunftsvorschriften über Vertraulichkeitserwartungen von Vertragspartnern und -interessenten hinwegsetzen muss, desto stärker kann ihre Akzeptanz im Markt leiden und können ihr deswegen Geschäftschancen entgehen. Unabhängig hiervon wird die Beklagte Verhandlungsvorteile daraus ziehen können, wenn sie in der Lage ist, bestimmte eigene Geschäftsstrategien sowie Konditionen aus früheren Geschäften gegenüber dem Markt verdeckt zu halten.
- 16 Die Entscheidung über den Umfang von Auskunftspflichten legt insofern wichtige Rahmenbedingungen der Gesetzesausführung durch die Beklagte fest. Sie lenkt die behördliche Aufgabenerfüllung entweder in eine stärker kaufmännisch-marktorientierte Richtung oder in eine fiskalische Richtung klassischen Zuschnitts, bei der Gesichtspunkten öffentlicher Transparenz und Kontrolle vergleichsweise höheres Gewicht gegenüber aufgabenspezifischen Gesichtspunkten wirtschaftlicher Ertragsfähigkeit sowie gegenüber den rechtlichen Belangen privater Drittbetroffener eingeräumt ist. Auf die eine wie die andere Weise determiniert sie Art und Weise der Umsetzung fachgesetzlicher Regelungsanliegen oder vermittelt diesen indirekt sogar eine bestimmte inhaltliche Ausprä-

gung. Die Entscheidungsmöglichkeit dem für die Sachmaterie verantwortlichen Gesetzgeber vorzuenthalten, würde diesen in seiner Kompetenzwahrnehmung beschneiden, vor allem aber die Möglichkeit eröffnen, dass bestimmte Regelungenanliegen, so wie er sie definiert hat - etwa im vorliegenden Fall die Vorgabe, den Gesetzesvollzug an kaufmännischen Grundsätzen auszurichten (§ 1 Abs. 1 Satz 5 BImAG), also nach Marktgepflogenheiten zu arbeiten -, gegen seine Intention abgeschwächt oder sogar übersteuert werden. Damit sind die Voraussetzungen erfüllt, unter denen eine Annexkompetenz begründet ist (vgl. BVerfG, Urteil vom 10. Februar 2004 - 2 BvR 834, 1588/02 - BVerfGE 109, 190 <215>; Beschluss vom 9. Dezember 1987 - 2 BvL 16/84 - BVerfGE 77, 288 <299>; BVerwG, Urteil vom 20. Februar 2013 - 6 A 2.12 - BVerwGE 146, 56 Rn. 23).

- 17 bb. Eine andere Sichtweise ist nicht aufgrund der Einwände veranlasst, die im Schrifttum gegen das Senatsurteil vom 20. Februar 2013 erhoben worden sind.
- 18 (1) Die Regelung behördlicher Auskunftspflichten gegenüber der Presse lässt sich wesensmäßig dem Presserecht zuordnen, für das die Länder zuständig sind, da Art. 73 f. GG es nicht dem Bund zuweisen (vgl. Sachs/Jasper, NWVBl. 2013, 389 <392>; Cornils, DÖV 2013, 657 <659>; Kloepfer, JZ 2013, 892). Hierauf kommt es jedoch nicht an. Eine Annexkompetenz des Bundes kommt gerade in Themenbereichen in Betracht, die grundsätzlich in der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder liegen.
- 19 (2) Es ist nicht belegt, dass in der bisherigen Staatspraxis in kompetenzrechtlich erheblicher Weise eine allseitige Rechtsüberzeugung vorgeherrscht hätte, die Regelung behördlicher Auskunftspflichten stehe auch in Bezug auf Sachmaterien in Bundeskompetenz den Ländern zu. Eine höchstrichterliche Entscheidung lag hierzu bis zum Senatsurteil vom 20. Februar 2013 - 6 A 2.12 - nicht vor. Ferner ist nicht ersichtlich, dass zu dem Thema in amtlichen Verlautbarungen von Verfassungsorganen des Bundes und der Länder - die Frage möglicher Rechtswirkungen solcher Verlautbarungen außen vor gelassen - in die eine oder andere Richtung Position bezogen worden wäre; von dem auch im angefochtenen Urteil (UA S. 24 f.) erwähnten "Entwurf der Bundesregierung für ein

Presserechtsrahmengesetz vom 25. Juli 1974“ ist nicht zu ersehen, dass es sich hierbei um eine vom Kabinett beschlossene Gesetzesvorlage im Sinne von Art. 76 Abs. 1 GG, statt lediglich um einen internen Vorentwurf, also ein Arbeitspapier, gehandelt hätte. Die Stellungnahmen des Vertreters des Bundesinteresses im Verfahren BVerwG 6 A 2.12 sowie im vorliegenden Verfahren verdeutlichen, dass im Bereich der Bundesregierung von der Anwendbarkeit des Landespresserechts in Fällen wie dem Vorliegenden jedenfalls derzeit nicht ausgegangen wird.

- 20 (3) Der Einwand, der "medienrechtliche Auskunftsanspruch" beziehe sich nicht auf einen thematisch eingegrenzten Kreis von Auskünften, sondern sei "voraussetzungslos, ‚sachblind‘ und ‚sachkompetenzneutral“ (Cornils, DÖV 2013, 657 <660>; ähnlich Kloepfer, JZ 2013, 892 <893>), wird durch die Verfassung nicht gestützt. Das Grundgesetz hält den Gesetzgeber nicht dazu an, bei der Ausgestaltung behördlicher Auskunftspflichten gegenüber der Presse von den jeweiligen Sach- und Zuständigkeitsstrukturen zu abstrahieren. Es hindert ihn nicht, den Informationszugang der Presse abgestimmt auf die unterschiedlichen privaten und aufgabenbezogenen Vertraulichkeitserfordernisse verschiedener Sachmaterien zu regeln. Demzufolge steht es auch nicht einem kompetenzrechtlichen Begründungsansatz entgegen, der einem dahingehenden Regelungswillen Realisierungsmöglichkeiten eröffnet. Dass der Gesetzgeber diese nicht ergreifen muss, sondern ihm unbenommen bleibt, Presseauskunftspflichten "sachkompetenzneutral" zu normieren, versteht sich von selbst, entkräftet aber nicht diesen Begründungsansatz. Vergleichbares gilt für den Gesichtspunkt, dass der Bundesgesetzgeber bei den Sachmaterien des Art. 73 GG ganz oder teilweise von der Möglichkeit des Art. 71 GG Gebrauch machen kann und bei den Sachmaterien des Art. 74 GG die Regel des Art. 72 Abs. 1 GG zur Anwendung kommt.
- 21 (4) Soweit im Schrifttum ein Erfordernis bundesgesetzlicher Regelungsmöglichkeit mit der Begründung verneint wird, der Bundesgesetzgeber könne materien-spezifische Vertraulichkeitsinteressen mit einer - notfalls über Art. 31 GG durchsetzbaren - Bindungswirkung gegenüber dem Landesgesetzgeber bzw. den Gerichten "in jeder gewünschten Präzisierung" festlegen (vgl.

Sachs/Jasper, NWVBl. 2013, 389 <393>; in Ansätzen auch Cornils, DÖV 2013, 657 <661>, Kloepfer, JZ 2013, 892 <893>; Germelmann, DÖV 2013, 667 <676>), ergibt sich hieraus kein durchgreifendes Argument gegen eine Annexkompetenz des Bundes, sondern eher für diese. Hat der Bund es in der Hand, in den Feldern der Art. 73 f. GG beliebige sachmaterial abgestimmte Beschränkungen und Ausschlüsse des Informationszugangs der Presse festzulegen, so muss diese Kompetenz aufgrund der Unzulässigkeit kompetenzieller Doppelzuständigkeiten (BVerfG, Beschluss vom 28. November 1973 - 2 BvL 42/71 - BVerfGE 36, 193 <202 f.>) den Ländern fehlen. Diesen verbliebe so allenfalls die Kompetenz, den bloßen *Grundsatz* der Auskunftspflicht - jedoch entkleidet von ihren Beschränkungen und Ausschlüssen, soweit Felder der Art. 73 f. GG in Rede stehen - zu bestimmen. Der Presseauskunftsanspruch gewinnt aber Gestalt und Wirkkraft je nach Ausmaß seiner Begrenzung. Zwischen Auskunftspflicht und Anspruchsschranken lässt sich kompetenzrechtlich schwerlich differenzieren. Liegt für die Felder der Art. 73 f. GG die Kompetenz hinsichtlich der Anspruchsschranken beim Bund, muss insoweit die Kompetenz für den Presseauskunftsanspruch insgesamt beim Bund liegen. Hielte man in diesem Punkt eine kompetenzrechtliche Differenzierung für tragfähig, würde dies im vorliegenden Fall jedenfalls zur Unanwendbarkeit der Ausschlussgründe nach § 4 Abs. 2 PresseG NRW führen.

- 22 (5) Für die im Schrifttum befürwortete unterschiedliche kompetenzrechtliche Einordnung von informationsfreiheitlichem und pressespezifischem Informationszugang fehlt eine tragfähige Grundlage. Dass der pressespezifische Informationszugang grundrechtlich fundiert ist und der Sicherung der für die demokratische Ordnung unabdingbaren Vermittlungs- und Kontrollfunktion der Presse dient, kann kompetenzrechtlich keinen Unterschied begründen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 28. November 1973 - 2 BvL 42/71 - BVerfGE 36, 193 <204 f.>; a.A. wohl Germelmann, DÖV 2013, 667 <675 f.>). Auch die Erwägung, die Bundeszuständigkeit für den informationsfreiheitsrechtlichen Informationszugang aus einer Kompetenz kraft Natur der Sache wegen der Zugehörigkeit zum Verwaltungsverfahren abzuleiten, die dem presserechtlichen Auskunftsanspruch abgehe (vgl. Cornils, DÖV 2013, 657 <661>; Germelmann, DÖV 2013, 667 <675>), überzeugt nicht. Zwar ist der presserechtliche Auskunftsanspruch

nicht dem Verwaltungsverfahren zugehörig. Dies trifft aber auch auf den informationsfreiheitsrechtlichen Zugangsanspruch zu (BVerwG, Beschluss vom 15. Oktober 2007 - 7 B 9.07 - Buchholz 451.09 IHKG Nr. 20 Rn. 9).

- 23 2. Der Kläger kann aufgrund des verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruchs von der Beklagten verlangen, ihn über die streitbefangenen Vertragsbestimmungen zu informieren.
- 24 a. Da der zuständige Bundesgesetzgeber keine Regelung über Presseauskunftsansprüche getroffen hat und im vorliegenden Fall weder Art. 71 noch Art. 72 Abs. 1 GG zur Anwendbarkeit des Landespressegesetzes führen, ist auf das Grundrecht der Pressefreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zurückzugreifen. Aufgrund des verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruchs können Pressevertreter in geeigneter Form behördliche Auskünfte verlangen, soweit berechnigte schutzwürdige Interessen Privater oder öffentlicher Stellen an der Vertraulichkeit von Informationen nicht entgegenstehen (BVerwG, Urteil vom 20. Februar 2013 - 6 A 2.12 - BVerwGE 146, 56 Rn. 29).
- 25 b. Berechnigte schutzwürdige Interessen Privater oder öffentlicher Stellen an der Vertraulichkeit der streitbefangenen Vertragsbestimmungen stehen der vom Kläger begehrten Auskunftserteilung nicht entgegen. Zwar unterfallen, wie das Oberverwaltungsgericht ausgeführt hat, die Vertragsbestimmungen dem Betriebs- und Geschäftsgeheimnis der übrigen Beteiligten und lassen sich ferner fiskalische Gründe für ihre Geheimhaltung ausmachen. Die Vertraulichkeitsinteressen, die insoweit zu Tage treten, sind für sich genommen auch schutzwürdig. Sie sind jedoch nicht berechnigt in dem Sinne, dass ihnen gegenüber dem Informationsinteresse des Klägers Vorrang einzuräumen wäre.
- 26 (1) Die Berechnigung von Vertraulichkeitsinteressen, die dem verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch entgegenstehen können, bestimmt sich in Abhängigkeit von dem Regelungsspielraum, über den der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung behördlicher Auskunftspflichten verfügt. Diesen Zusammenhang hat der Senat bereits in seinem Urteil vom 20. Februar 2013 - 6 A 2.12 - (BVerwGE 146, 56 Rn. 29) verdeutlicht. Der Gesetzgeber ist kraft des objektiv-rechtlichen

Gewährleistungsgehalts der Pressefreiheit gehalten, Presseauskunftspflichten zu schaffen (BVerfG, Urteil vom 5. August 1966 - 1 BvR 586/62 u.a. - BVerfGE 20, 162 <175 f.>; BVerwG, Urteil vom 20. Februar 2013 - 6 A 2.12 - BVerwGE 146, 56 Rn. 27). Solange der - hier zuständige - Bundesgesetzgeber dem verfassungsrechtlichen Regelungsauftrag nicht nachgekommen ist, verhindert der verfassungsunmittelbare Auskunftsanspruch, dass der objektiv-rechtliche Gewährleistungsgehalt der Presse leerläuft. Seine Anwendung muss allerdings in einer Weise vorgenommen werden, die nicht die Ausgestaltungsprärogative des Gesetzgebers unterläuft, indem sie auf der Grundlage von Interessensgewichtungen und -abwägungen erfolgt, die nach der Verfassungsordnung - welche selbst den Auskunftsstandard nicht abschließend festlegt - ausschließlich dem Gesetzgeber aufgetragen sind. Dementsprechend besteht der verfassungsunmittelbare Auskunftsanspruch in demjenigen Umfang, den der Gesetzgeber selbst nicht unterschreiten dürfte (BVerwG, Urteil vom 20. Februar 2013 - 6 A 2.12 - BVerwGE 146, 56 Rn. 27). Also ist er durch Vertraulichkeitsinteressen ausgeschlossen, die der Gesetzgeber für die gegebene Sachkonstellation als Ausschlussgrund normieren dürfte.

- 27 Nur sofern ein Vertraulichkeitsinteresse diese Anforderung erfüllt, setzt es sich berechtigterweise gegen das Informationsinteresse eines Pressevertreters durch. Die in der Revisionsbegründung der Beklagten anklingende Auffassung, gegenläufige private oder öffentliche Vertraulichkeitsinteressen würden den verfassungsunmittelbaren Presseauskunftsanspruch *ohne weiteres* ausschließen, geht daher fehl. Entscheidend ist, ob der Gesetzgeber berechtigt wäre, dem betroffenen Vertraulichkeitsinteresse für die gegebene Sachkonstellation Vorrang vor dem Informationsinteresse der Presse einzuräumen.
- 28 a) Der Gesetzgeber unterliegt zum einen der Vorgabe, Vertraulichkeitsinteressen nur dann Vorrang gegenüber dem Informationsinteresse von Pressevertretern einzuräumen, wenn hierfür plausible Gründe sprechen (BVerwG, Urteil vom 20. Februar 2013 - 6 A 2.12 - BVerwGE 146, 56 Rn. 29).
- 29 Zur Bestimmung des Stellenwerts von Vertraulichkeitsinteressen können als Orientierungshilfe die gesetzlich geregelten allgemeinen und bereichsspezifischen

schen Ausschlussgründe der Informationsfreiheitsgesetze (IFG, UIG, VIG) herangezogen werden. Diese Gesetze begründen Informationszugangsansprüche, die nicht grundrechtlich fundiert sind (BVerwG, Urteil vom 20. Februar 2013 - 6 A 2.12 - BVerwGE 146, 56 Rn. 28). Kann diesen Ansprüchen ein vom Gesetzgeber als schutzwürdig erachtetes Vertraulichkeitsinteresse nicht entgegengehalten werden, weil kein gesetzlicher Ausschlussgrund eingreift, muss dies erst recht für den grundrechtlich gewährleisteten Auskunftsanspruch der Presse gelten. Dagegen besagt die Entscheidung des Gesetzgebers, zugunsten bestimmter Vertraulichkeitsinteressen den informationsfreiheitsrechtlichen Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz oder nach bereichsspezifischen Gesetzen auszuschließen, nicht, dass es verfassungskonform wäre, diesen Interessen auch Vorrang vor dem Informationsinteresse der Presse einzuräumen. Ob ein solcher Vorrang zulässig wäre, bedarf der eigenständigen Prüfung anhand der Maßgabe der Sicherung einer effektiven funktionsgemäßen Betätigung der Presse, die der Senat in seinem Urteil vom 20. Februar 2013 - 6 A 2.12 - (BVerwGE 146, 56 Rn. 27) als weitere Vorgabe an den Gesetzgeber aufgezeigt hat. Im vorliegenden Fall ist daher ein verfassungsunmittelbarer Auskunftsanspruch des Klägers nicht deshalb ausgeschlossen, weil § 6 Satz 2 IFG bei fehlender Einwilligung des Betroffenen den Zugang zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen absolut - ohne dass Raum für eine Abwägung bliebe (BVerwG, Urteil vom 27. November 2014 - 7 C 12.13 - juris Rn. 30) - ausschließt.

- 30 b) Eine effektive funktionsgemäße Betätigung der Presse setzt voraus, dass ihre Vertreter in hinreichendem Maß von staatlichen Stellen Auskunft über Angelegenheiten erhalten, die nach ihrem Dafürhalten von öffentlichem Interesse sind. Mit der hohen Bedeutung der Presse für die öffentliche Meinungsbildung in der Demokratie wäre es nicht vereinbar, insoweit eine restriktive Betrachtungsweise an den Tag zu legen. Der Gesetzgeber ist zwar unter besonderen Umständen berechtigt, einzelne behördliche Funktionsbereiche von Auskunftspflichten auszunehmen (BVerwG, Urteil vom 20. Februar 2013 - 6 A 2.12 - BVerwGE 146, 56 Rn. 27). Aber er ist nicht berechtigt, ganze Verwaltungsbereiche auszunehmen. Dem verfassungsrechtlich anerkannten Vermittlungs- und Kontrollauftrag der Presse ist nur dann in genügender Weise Rechnung getra-

gen, wenn - von einzelnen behördlichen Funktionsbereichen besonderen Charakters abgesehen - Ausschlussgründe einen punktuellen Zuschnitt aufweisen, mit dem der Gesetzgeber konkret umrissenen gegenläufigen Schutzgütern Rechnung trägt, und zwar beschränkt auf das Maß, in dem bei materieller Betrachtung tatsächlich ein Schutzbedarf erkennbar ist. Der Presse müssen zudem trotz der Ausschlussgründe wirksame Informations- und Recherchemöglichkeiten hinsichtlich des betroffenen Verwaltungsbereichs verbleiben. Wäre die Konsequenz eines bestimmten Ausschlussgrundes oder des Zusammenspiels mehrerer von ihnen, dass die Presse sich über die staatliche Betätigung in einem bestimmten Verwaltungsbereich kein aussagekräftiges Urteil mehr bilden könnte, wäre ihr eine effektive funktionsgemäße Betätigung verwehrt.

- 31 Der dem Gesetzgeber wie in anderen Feldern zustehenden Pauschalierungs- und Typisierungsbefugnis (BVerwG, Urteil vom 20. Februar 2013 - 6 A 2.12 - BVerwGE 146, 56 Rn. 27) ist dadurch eine Grenze gesetzt, dass ein genereller, abwägungsfester Vorrang eines privaten oder öffentlichen Vertraulichkeitsinteresses vor dem Informationsinteresse der Presse nur dann normiert werden darf, wenn dies demjenigen Abwägungsergebnis entspricht, das in aller Regel in Einzelfällen tatsächlich erzielt würde. Die Pauschalierung bzw. Typisierung darf nicht zur Umkehrung von Regel-Ausnahme-Verhältnissen führen. Zudem müssen gewichtige, an die sachliche Eigenart des Vertraulichkeitsinteresses anknüpfende Gründe für sie sprechen. Ginge es dem ausgestaltenden Gesetzgeber etwa ausschließlich um eine Vereinfachung von Verwaltungsvorgängen, müsste dies auf Bedenken stoßen.
- 32 Schließlich bedarf es einer wertenden Betrachtung der normativen Eigenarten des jeweils betroffenen Verwaltungsbereichs. Hierbei sind auf der einen Seite die Spezifika der gerade hier vorherrschenden Funktionsbedürfnisse der Presse in den Blick zu nehmen. Auf der anderen Seite sind die Besonderheiten der Vertraulichkeitsinteressen in den Blick zu nehmen, wie sie speziell in diesem Bereich anzutreffen sind.
- 33 (2) Bei Zugrundelegung dieser Maßstäbe ist der Gesetzgeber nicht befugt, im Bereich des staatlichen Liegenschaftswesens, bezogen auf die hier gegebene

Sachkonstellation, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sowie fiskalische Interessen ohne jede Ausnahme gegen einen informatorischen Zugriff der Presse zu schützen, d.h. als abwägungsfesten Ausschlussgrund zu normieren.

- 34 Soweit die Liegenschaftsverwaltung in Wahrnehmung ihrer Verwertungsaufgaben vertragliche Vereinbarungen abschließt, besteht zwar ein nachvollziehbares fiskalisches Interesse, diese Vereinbarungen oder jedenfalls bestimmte Teile von ihnen vertraulich zu behandeln. Die Vertraulichkeitswahrung wird vielfach den Markterwartungen entsprechen, deren Erfüllung gefordert sein kann, um die eigene Marktakzeptanz zu erhalten. Insbesondere kann dies insoweit der Fall sein, als Vereinbarungsinhalte betroffen sind, die für den Vereinbarungspartner Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse darstellen. Auch bestimmte Vertragswerke können als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis geschützt sein (BVerwG, Beschluss vom 13. Februar 2014 - 20 F 11.13 - juris Rn. 8 f. m.w.N.). Vertragsinhalte können, sofern ihre Offenlegung die Wettbewerbsposition der Liegenschaftsverwaltung nachteilig zu beeinflussen geeignet ist, auch für diese selbst Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse darstellen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 23. Juni 2011 - 20 F 21.10 - Buchholz 310 § 99 VwGO Nr. 64 Rn. 15).
- 35 Auf der anderen Seite ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Abschluss vertraglicher Vereinbarungen, welche die Liegenschaftsverwaltung zu Verwertungszwecken vornimmt, den Kern ihrer Aufgabenerfüllung ausmacht. In den Vereinbarungen, namentlich ihren entgeltbezogenen Bestimmungen, bildet sich ab, in welcher Weise die Liegenschaftsverwaltung im Ergebnis ihrer Tätigkeit den öffentlichen Interessen Rechnung getragen hat, die zu wahren ihr gesetzlich aufgetragen sind. Insofern liegen die Dinge anders als beispielsweise im Bereich der Wirtschaftsverwaltung oder der Steuerverwaltung. Soweit dort eine staatliche Behörde im Zuge ihrer Tätigkeit Kenntnis etwa von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen Privater erhält, bleibt die wertende Beurteilung ihrer Aufgabenerfüllung in aller Regel möglich, ohne dass auf diese Geheimnisse zugegriffen werden müsste.
- 36 Ist der Inhalt abgeschlossener vertraglicher Vereinbarungen ein zentraler Beurteilungsfaktor in Bezug auf die Aufgabenerfüllung der staatlichen Liegen-

schaftsverwaltung, wäre eine effektive funktionsgemäße Betätigung der Presse in diesem Bereich nicht möglich, sofern ihr bestimmte Teile solcher Vereinbarungen kategorisch unzugänglich blieben. Es ist denkbar, dass im Einzelfall, je nach Lage der Umstände, dem diesbezüglichen Informationsinteresse eines Pressevertreters höheres Gewicht zukommt als dem Interesse betroffener Privater und der Liegenschaftsverwaltung an der Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen bzw. als den fiskalischen Interessen, die gegen eine Offenlegung streiten. Es lässt sich zudem kein Erfahrungssatz feststellen, wonach solche Fälle, in denen das Informationsinteresse der Presse überwiegt, Ausnahmen darstellen würden, die vernachlässigt werden könnten.

- 37 Vor diesem Hintergrund ist der Gesetzgeber gehalten, für den Bereich der Liegenschaftsverwaltung Auskunftsvorschriften vorzusehen, die es in Bezug auf abgeschlossene vertragliche Vereinbarungen zulassen, das Informationsinteresse der Presse mit gegenläufigen fiskalischen Interessen sowie mit gegenläufigen Interessen an der Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen anhand der jeweiligen Einzelfallumstände abzuwägen. Besteht eine solche Pflicht des Gesetzgebers, muss auch bei Anwendung des verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruchs eine Abwägung vorgenommen werden.
- 38 (3) Auf der Grundlage der nach § 137 Abs. 2 VwGO bindend festgestellten, weil nicht mit Verfahrensrügen angegriffenen tatsächlichen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts lässt dessen rechtliche Würdigung keinen Verstoß gegen Bundesrecht erkennen. Das Oberverwaltungsgericht hat den grundrechtlichen Stellenwert der gegenläufigen Interessen sowie Bedeutung und Tragweite des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG einerseits, des Art. 12 Abs. 1 GG andererseits zutreffend erkannt. Es hat die Ausprägung der gegenläufigen Interessen im konkreten Fall in den Blick genommen und gewichtet. Seine Entscheidung, dem Auskunftsinteresse Vorrang einzuräumen, ist plausibel und nachvollziehbar.
- 39 Das Oberverwaltungsgericht hat angenommen, die Offenlegung der Inhalte des Mietvertrags zwischen der Beklagten, dem Beigeladenen zu 2 und der Beigeladenen zu 1 sei nicht geeignet, deren Wettbewerbsfähigkeit nennenswert zu schwächen. Die wesentlichen Vertragsinhalte erlaubten keine wettbewerbs-

schädlichen Rückschlüsse auf die Kalkulation der Beigeladenen zu 1. Der Sorge, (potentielle) Mieter von Ausstellungsflächen könnten die Kenntnis des Vertragsinhalts in Vertragsverhandlungen mit der Beigeladenen zu 1 ausnutzen, stehe deren durchweg positive Geschäftsentwicklung gegenüber. Die Vertraulichkeitsinteressen der Beklagten und des Beigeladenen zu 2 seien wegen deren Gemeinwohlbindung nur begrenzt schutzwürdig.

- 40 Davon ausgehend hat das Oberverwaltungsgericht dem Interesse der Presse an Kenntnis und Verbreitung der Vertragsinhalte ein Gewicht beigemessen, das fallbezogen ausreicht, um die Vertraulichkeitsinteressen zu überwinden. Hierfür hat es darauf abgestellt, dass im parlamentarischen Raum des Beigeladenen zu 2 und in der lokalen Öffentlichkeit seit Jahren erhebliche Zweifel an der Wirtschaftlichkeit der Vermietung geäußert werden. Diese beziehen sich insbesondere auf erhebliche finanzielle Zuwendungen des Beigeladenen zu 2 für die Instandsetzung der Mietobjekte. Hinzu kommt, dass Beklagte und Beigeladene zu 2 einer anderen Interessentin an einer ganzjährigen Vermietung zugunsten der Beigeladenen zu 1 eine Absage erteilten. Schließlich ist die vorliegende Vermietung Teil der in der lokalen Öffentlichkeit heftig umstrittenen Nutzung des Geländes des ehemaligen Flughafens Tempelhof.
- 41 c. Der Grundsatz des Gesetzesvorbehalts wird durch die Zuerkennung des verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruchs an den Kläger nicht verletzt. Zwar greift die Beklagte durch die Auskunftserteilung in Grundrechte der Beigeladenen zu 1 ein. Deren Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind durch Art. 12 und 14 GG geschützt (BVerwG, Beschluss vom 8. Februar 2011 - 20 F 13.10 - DVBl. 2011, 501 Rn. 16). Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG bietet jedoch eine hinreichende Eingriffsermächtigung. Der Einwand der Beklagten, es sei nicht verfassungsrechtlich determiniert, welcher der konkurrierenden Belange im Einzelfall überwiegt, verfährt nicht. Greift der verfassungsunmittelbare Auskunftsanspruch - wie hier - durch, ist verfassungsrechtlich determiniert, dass die Belange der Presse überwiegen.
- 42 Der Senat sieht sich durch den Einwand der Beklagten allerdings mit Blick auf die künftige Rechtspraxis zu dem Hinweis veranlasst, dass mindestens dort, wo

eine Auskunftserteilung in Grundrechte eines Dritten eingreifen würde, eine vorherige Mitteilung an den Dritten geboten und sein Anspruch auf effektiven Rechtsschutz zu berücksichtigen ist.

- 43 3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 und 3, § 159 Satz 1 VwGO, § 100 Abs. 1 ZPO.

Neumann

Dr. Heitz

Dr. Möller

Hahn

Prof. Dr. Hecker

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstands wird für das Revisionsverfahren auf 5 000 € festgesetzt.

Neumann

Dr. Heitz

Dr. Möller

Hahn

Prof. Dr. Hecker