EINGEGANGEN
23. FEB. 2012
Rechtsanwalt
Mourkojannis u. Mörschner
Rechtsanwälte

Öffentliche Sitzung
des 5. Senats
des Oberverwaltungsgerichts
für das Land Nordrhein-Westfalen

Az.: 5 A 166/10

Beschwerde
HF 22.3.12
VF 15.3.12 not. kt

Anwesend:

1. der Präsident des Oberverwaltungsgerichts

   Dr. B e r t r a m s

   Begründung
   HF 20.4.12
   VF 17.4.12
   not. kt

2. Richter am Oberverwaltungsgericht

   Dr. S c h n i e d e r s

3. Richter am Oberverwaltungsgericht

   Dr. S a r n i g h a u s e n

4. ehrenamtlicher Richter

   N i e w a l d

   Rentner

5. ehrenamtlicher Richter

   P e r s c h

   Techniker

6. VG-Beschäftigte

   H a n s e k

   als Urkundsbeamtin
   der Geschäftsstelle

Beginn der Verhandlung: 10.00 Uhr

Ende der Verhandlung: 11.03 Uhr

Verkündung: 12.05 Uhr

Münster, 9. Februar 2012

In dem Verwaltungsrechtsstreit

des

Klägers,

Prozessbevollmächtigter:
Rechtsanwalt Andreas A. Knebel, Gustav-Heinemann-Straße 3, 51373 Leverkusen,
Az.: 00003/10/kn/kn,

g e g e n

den Westdeutschen Rundfunk Köln,
Appellhofplatz 1, 50667 Köln,
Az.: 1/2807/Mi-kö,

Beklagten,

Prozessbevollmächtigte:
Rechtsanwälte Redeker Sellner Dahs,
Mozartstraße 4 - 10, 53115 Bonn,
Az.: 17 08 2667,

erscheinen nach Aufruf der Sache:

1. Für den Kläger:
Der Kläger persönlich Herr Oppong und Herr Rechtsanwalt Knebel.

2. Für den Beklagten:
Herr Rechtsanwalt Lehr und der Stellvertretende Justitiar des WDR Herr Michelfelder.

Der Berichterstatter trägt den wesentlichen Inhalt der Akten vor.

Die Beteiligten erhalten das Wort, um ihre Anträge zu stellen und zu begründen.

Der Prozessbevollmächtigte des Klägers beantragt,

> das angefochtene Urteil zu ändern und nach dem Klageantrag erster Instanz zu erkennen.

- vorgelesen und genehmigt -

Der Vertreter des Beklagten beantragt,

> die Berufung zurückzuweisen.

- vorgelesen und genehmigt -

Die Sach- und Rechtslage wird mit den Beteiligten erörtert.

Nachdem das Wort nicht mehr gewünscht wird, schließt der Vorsitzende die mündliche Verhandlung.

Beschlossen und verkündet:

> Eine Entscheidung wird am Schluss der Sitzung verkündet.

Nach geheimer Beratung verkündet der Vorsitzende in öffentlicher Sitzung im Namen des Volkes folgendes

U r t e i l :

> Auf die Berufung des Klägers wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Köln vom 19. November 2009 geändert.

Der Beklagte wird verpflichtet, über den Antrag des Klägers vom 27. November 2006 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden.

Im Übrigen wird die Berufung zurückgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens beider Instanzen tragen der Kläger und der Beklagte je zur Hälfte.

Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsschuldner vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des zu vollstreckenden Betrags leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Die Niederschrift des Protokolls ist vorläufig auf Datenträger aufgezeichnet und anschließend ausgedruckt worden.

Dr. Bertrams
Präsident des OVG

Hansek
VG-Beschäftigte

OBERVERWALTUNGSGERICHT

FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

Verkündet am: 9. Februar 2012
Rodemes
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

5 A 166/10
6 K 2032/08 Köln

In dem Verwaltungsrechtsstreit

des

Klägers,

Prozessbevollmächtigter: Rechtsanwalt Andreas A. Knebel, Gustav-Heinemann-Straße 3, 51373 Leverkusen, Az.: 00003/10/kn/kn,

g e g e n

den Westdeutschen Rundfunk Köln, vertreten durch die Intendantin, Appellhofplatz 1, 50667 Köln, Az.: 1/2807/Mi-kö,

Beklagten,

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte Redeker, Sellner, Dahs, Mozartstraße 4 - 10, 53115 Bonn, Az.: 17 08 2667,

wegen presserechtlichen Auskunftsanspruchs sowie Auskunftsbegehrens nach dem Informationsfreiheitsgesetz
hier: Berufung

hat der 5. Senat

auf die mündliche Verhandlung vom 9. Februar 2012

durch

den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts	Dr. B e r t r a m s ,
den Richter am Oberverwaltungsgericht	Dr. S c h n i e d e r s ,
den Richter am Oberverwaltungsgericht	Dr. S a r n i g h a u s e n ,
den ehrenamtlichen Richter	N i e w a l d , Rentner, und
den ehrenamtlichen Richter	P e r s c h , Techniker,

für Recht erkannt:

Auf die Berufung des Klägers wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Köln vom 19. November 2009 geändert.

Der Beklagte wird verpflichtet, über den Antrag des Klägers vom 27. November 2006 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden.

Im Übrigen wird die Berufung zurückgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens beider Instanzen tragen der Kläger und der Beklagte je zur Hälfte.

Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsschuldner vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des zu vollstreckenden Betrags leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

T a t b e s t a n d :

Der Kläger ist als freier Journalist für verschiedene Print- und Onlinemedien tätig. Mit Schreiben vom 27.11.2006 bat er den Beklagten, ihm im Rahmen seiner journalistischen Tätigkeit Auskunft darüber zu geben, an welche der im Einzelnen aufgeführten Unternehmen und Personen der Beklagte seit dem Jahr 2002 Aufträge vergeben habe. In diesem Rahmen bat er um Beantwortung, welchen Um-

fang die Aufträge jeweils gehabt hätten, ob es eine Ausschreibung gegeben habe oder warum dies gegebenenfalls unterblieben sei, ob es Anzeichen für Unregelmäßigkeiten bei der Durchführung der Aufträge, Sach- oder Rechtsmängel nach ihrer Durchführung gegeben oder der Beklagte eine Minderung der Vergütung verlangt habe.

Der Beklagte teilte dem Kläger zunächst in einer E-Mail vom 12. März 2007 mit, er könne über vergebene Aufträge keine Auskünfte erteilen. Daraufhin informierte der Kläger die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen, die ihrerseits in einem umfangreichen Schriftverkehr gegenüber dem Beklagten geltend machte, er müsse nach Maßgabe des Informationsfreiheitsgesetzes NRW – IFG NRW – über seine Auftragsvergabe Auskunft erteilen. In einem abschließenden Schreiben vom 21. Februar 2008 legte der Beklagte dar, dass er dem Informationsbegehren des Klägers nicht nachkommen könne. Er führte aus, das Informationsfreiheitsgesetz NRW gelte für ihn nicht. Abgesehen davon gehe es um personenbezogene und sensible Unternehmensdaten, die selbst in Anwendung dieses Gesetzes nicht zur Verfügung gestellt werden könnten.

Der Kläger hat am 17. März 2008 Klage erhoben und einen Auskunftsanspruch nach § 4 Abs. 1 Landespressegesetz NRW – PresseG NRW – sowie einen Informationszugangsanspruch nach § 4 Abs. 1 i. V. m. § 2 Abs. 1 IFG NRW geltend gemacht. Der Beklagte sei als Anstalt des öffentlichen Rechts, die der Rechtsaufsicht der Landesregierung unterstehe, auskunftsverpflichtet. Hinsichtlich der mit dem Klageantrag begehrten Auskünfte über Aufträge im nicht journalistisch-redaktionellen Bereich liege sein Verlangen außerhalb des durch die Rundfunkfreiheit des Beklagten nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschützten Bereichs. Die Auftragsvergabe des Beklagten müsse schon deshalb transparent sein, weil seine Ausgaben zumindest teilweise durch Rundfunkgebühren gedeckt würden. Hinsichtlich der Vergabe von Aufträgen seien die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in der Entscheidung vom 13. Dezember 2007 – C-337/06 – als öffentliche Auftraggeber anzusehen. Wegen der Verwendung öffentlicher Mittel bestehe ein Informations-

interesse der Allgemeinheit daran, ob bestimmte Firmen oder Personen, die im Rundfunkrat vertreten seien, durch Aufträge begünstigt worden seien. Dies gelte vor allem mit Blick auf § 13 Abs. 5 WDRG, wonach kein Mitglied des Rundfunk- oder Verwaltungsrates unmittelbar oder mittelbar mit dem Beklagten für eigene oder fremde Rechnung Geschäfte machen dürfe. Für alle vom Kläger genannten Personen und Unternehmen gelte, dass diese entweder selbst oder zumindest ein Angehöriger der Entscheidungsgremien der Unternehmen einen Sitz im Rundfunkrat des Beklagten hätten oder gehabt hätten. Mit Blick hierauf gehe es ihm nur darum, die Mittelvergabe des Staates transparent zu machen, nicht aber darum, interne Informationen von wirtschaftlicher Bedeutung zu erlangen, für die unter Umständen der Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen greifen könne. Hinsichtlich des Schutzes personenbezogener Daten nach § 9 IFG NRW habe er den Beklagten auf die Möglichkeit einer Schwärzung oder Abtrennung von Daten sowie die Möglichkeit, eine Einwilligung einzuholen, hingewiesen.

Wegen der mit der Klage zusätzlich begehrten Informationen über die Auftragsvergabe an Unternehmen der WAZ-Mediengruppe bzw. an Unternehmen, an denen die WAZ-Mediengruppe Beteiligungen halte, sei er bisher nicht an den Beklagten herangetreten. Mit einer stattgebenden Beantwortung sei aber nicht zu rechnen gewesen, weil der Beklagte die Auskunftserteilung generell abgelehnt habe. Der Beklagte unterhalte zu der WAZ-Mediengruppe Beziehungen im Bereich des Austausches journalistischer Inhalte. Diese Zusammenarbeit mit einer privaten Mediengruppe sei in der Öffentlichkeit stark kritisiert worden. Angesichts dessen sei es von öffentlichem Interesse zu erfahren, ob über den journalistischen Austausch hinaus weitere, insbesondere wirtschaftliche, Beziehungen bestünden.

Der Kläger hat beantragt,

1. den Beklagten zu verurteilen, dem Kläger Auskunft darüber zu erteilen, an welche der folgenden ehemals und aktuell existierenden Unternehmen bzw. Personen der Beklagte seit dem Jahr 2002 Aufträge im nicht journalistisch-redaktionellen Bereich vergeben hat:
   a) Aachener Bank eG
   b) Akademie Schloss Raesfeld

c) Barmer Ersatzkasse, Wuppertal
d) Bildungs- und Beratungs-GmbH/Uwe Nehrhoff
e) BRUNATA Wärmemesser-Gesellschaft Schultheiss GmbH & Co., Hürth
f) Cavotec MoorMaster GmbH & Co. KG, Aachen
g) Colon/Gemini Filmproduktions GmbH
h) DekaBank, Frankfurt am Main
i) Dr. Frank Biermann, freier Journalist, Kommunikationsberater, Dozent, Musiker
j) ENERGOTEC Energietechnik GmbH, Köln
k) ERGO-Versicherungsgruppe, Düsseldorf
   Victoria Krankenversicherung AG, Düsseldorf
l) Filmpool GmbH, Köln
m) Horst Schröder, freier Producer, Medienberater
n) Hotel Clostermanns Hof, Niederkassel-Uckendorf
o) Kölner Bank von 1867 eG
p) NetCologne GmbH, Köln
q) Köln Messe AG
   Köln Messe GmbH
   Köln Messe Service GmbH
   Köln Messe International GmbH
   Köln Messe Ausstellungen GmbH
r) Kreissparkasse Köln
s) Provinzial Versicherung AG, Düsseldorf
   Provinzial Rheinland Versicherung AG, Düsseldorf
t) RheinEnergie AG, Köln
u) RWE, Essen
   RWE Systems, Dortmund
   RWE WWE, Dortmund
   RWE Umwelt AG, Essen
   RWE Umwelt Rheinland GmbH
v) Signal Iduna Allgemeine Versicherung AG, Dortmund
   Signal Krankenversicherung a. G., Dortmund
   Signal Unfallversicherung a. G., Dortmund
   Adler Versicherung AG, Berlin
   Versicherer für den Öffentlichen Dienst (VÖDAG), Hamburg
   NOVA Allgemeine Versicherung Aktiengesellschaft, Hamburg
   HANSAINVEST Hanseatische Investment-Gesellschaft mbH, Hamburg
   CONRAD HINRICH DONNER BANK AG, Hamburg
   SIGNAL IDUNA Asset Management GmbH, Hamburg
   SIGNAL IDUNA Online GmbH, Hamburg
   SIGNAL IDUNA Private Equity Fonds GmbH,

Hamburg
SIGNAL IDUNA Select Invest GmbH, Hamburg

w) Sparkasse Köln Bonn
x) Sparkasse Aachen
y) Trienekens AG, Viersen
Trienekens Entsorgung GmbH, Viersen

und folgende Fragen in Bezug auf jedes Unternehmen/jede Person zu beantworten:

- Welchen Umfang haben mögliche Aufträge gehabt (Auftragsvolumen, Art der Leistung)?
- Hat es eine Ausschreibung des jeweiligen Auftrages gegeben?
- Wenn nein, warum war dies der Fall?
- In welcher Form erfolgte die Ausschreibung, sofern es eine gegeben hat?
- Gab es Anzeichen für Unregelmäßigkeiten bei der Durchführung des Auftrags, Sach- oder Rechtsmängel nach Durchführung des Auftrags oder hat der WDR eine Minderung der Vergütung verlangt?

2. den Beklagten zu verurteilen, Auskunft darüber zu erteilen, ob er seit dem Jahr 2002 Aufträge im nicht journalistisch-redaktionellen Bereich an Unternehmen der WAZ-Mediengruppe oder solche Unternehmen, an denen die WAZ-Mediengruppe Beteiligungen hält, vergeben hat.

Der Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

Er hat geltend gemacht, der Kläger sei bereits nicht klagebefugt. Er habe keinen Anspruch auf die begehrten Informationen. Es bestehe kein Anspruch aus § 4 Abs. 1 PresseG NRW. Der Beklagte sei keine Behörde im Sinne dieser Vorschrift. Das Grundrecht der Pressefreiheit, das durch das Pressegesetz NRW ausgestaltet werde, richte sich nur gegen den Staat, d. h. gegen Organe der unmittelbaren und mittelbaren Staatsverwaltung. Der Beklagte sei zwar eine Anstalt des öffentlichen Rechts, jedoch kein Organ der Staatsverwaltung. Seine Organisationsform sei gerade aus Gründen der Staatsferne zur Verwirklichung des Grundrechts der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewählt worden. Mit Ausnahme der Gebühreneinziehung und der Vergabe von Sendezeiten übe

er keine staatliche Verwaltungstätigkeit aus. Er sei selbst Träger der in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verbürgten Rundfunkfreiheit und damit im gleichen Umfang wie die Presse Begünstigter und nicht Verpflichteter staatlicher Auskunftspflichten. Die Zuerkennung eines gegen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gerichteten Auskunftsanspruchs führe zu einer mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG unvereinbaren Verschlechterung der Wettbewerbssituation gegenüber der Presse sowie privaten Rundfunkveranstaltern. Dies sei im Hinblick auf den gleichen Rang von Presse- und Rundfunkfreiheit in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht hinnehmbar, zumal sich die Wettbewerbssituation in den letzten Jahren zunehmend verschärft habe. Studien belegten, dass von bestimmten privaten Medien ganz gezielt Negativ-Berichterstattung zu Lasten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks betrieben werde. Auch der Kläger berichte systematisch seit dem Jahr 2008 tendenziell negativ über den Beklagten. Ausgehend davon müsse die Waffengleichheit in der öffentlichen Legitimationsdebatte gewahrt bleiben. Der Rundfunk müsse nicht nur vor unmittelbaren staatlichen Eingriffen, sondern auch vor subtileren Mitteln der indirekten Einwirkung geschützt werden. Dies gelte für alle Tätigkeitsbereiche des Beklagten. Denn die Rundfunkfreiheit schließe diejenigen Voraussetzungen und Hilfstätigkeiten ein, ohne die die Medien ihre Funktion nicht in angemessener Weise erfüllen könnten. Für den Entstehungsprozess von Rundfunksendungen könnten keine Abgrenzungen vorgenommen werden, um bestimmte Tätigkeiten aus dem Schutzbereich der Rundfunkfreiheit auszunehmen. Eine Trennung in journalistisch-redaktionelle und andere Tätigkeitsbereiche sei künstlich, lebensfremd und operativ nicht umsetzbar. Abgesehen davon unterliege das Geschäftsverhalten des Beklagten bereits ohne Anerkennung eines Auskunftsanspruchs einer hinreichenden binnenpluralen Kontrolle insbesondere durch seinen Rundfunk- und Verwaltungsrat.

Auch ein Anspruch aus § 4 Abs. 1 i. V. m. § 2 Abs. 1 IFG NRW sei nicht gegeben. Der – hier nicht durchgreifende – presserechtliche Auskunftsanspruch sei als verdrängende Spezialregelung gegenüber dem Informationsanspruch nach § 4 Abs. 1 IFG NRW vorrangig. Ein inhaltlicher Widerspruch zwischen dem presserechtlichen Auskunftsanspruch und dem Anspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz NRW sei mit dem Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung nicht

vereinbar. Soweit man mit Blick auf die anstehende Neuregelung des § 55 a WDRG annehmen wollte, das Informationsfreiheitsgesetz NRW sei auf Bereiche beim WDR außerhalb "journalistisch-redaktioneller Inhalte" anwendbar, sei diese Regelung mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht vereinbar und daher dem Bundesverfassungsgericht vorzulegen.

Abgesehen davon sei der Beklagte keine öffentliche Stelle und übe keine Verwaltungstätigkeit i. S. d. § 2 Abs. 1 IFG NRW aus. Dies ergebe sich aus der Staatsferne des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Dieser sei um der Gewährleistung seiner Freiheit willen aus dem Staat ausgegliedert und dürfe nicht als Teil der staatlichen Organisation betrachtet werden. Im Übrigen habe der Beklagte außer in den Bereichen der Gebührenfinanzierung und der Zuteilung von Wahlwerbesendungen keine Verwaltungsaktbefugnis und könne schon deshalb außerhalb dieser Bereiche nicht durch Verwaltungsakt über den Informationszugang entscheiden. Damit erweise sich seine Inanspruchnahme als Verpflichteter des Informationsfreiheitsgesetzes NRW als systemwidrig.

Darüber hinaus stünden dem Informationsbegehren des Klägers die gesetzlichen Ablehnungsgründe der §§ 6, 8 und 9 IFG NRW entgegen. Der Ausschlussgrund des § 6 Satz 1 lit. b) IFG NRW sei gegeben, weil die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als staatsfernes Medium und Faktor der öffentlichen Meinungs- und Wertebildung erheblich gefährdet sei, wenn Dritte durch Auskunftsansprüche in den Prozess der Programmgestaltung einwirken könnten. Ein offener Rundfunkgestaltungsprozess sei nicht mehr möglich, wenn das gesamte Ausgabenverhalten, das die Weichen für die Programmarbeit des Beklagten stelle, ständig öffentlich hinterfragt und "zerredet" werden könne. Es stehe zu befürchten, dass man ihn mit zahlreichen, auch von der privaten Konkurrenz organisierten Informationsbegehren zu seinen geschäftlichen Beziehungen "überrolle" und sich publizistische Wettbewerber oder disziplinierungswillige staatliche Organisationen des Informationsanspruchs bedienten, um wirtschaftlichen oder publizistischen Druck auf ihn auszuüben.

Hinsichtlich der von dem Kläger begehrten Informationen über die Auftragsvergabe handele es sich im Übrigen um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse im Sinne des § 8 IFG NRW. Bei Veröffentlichung der Informationen sei ein wirtschaftlicher Schaden für den Beklagten dadurch zu befürchten, dass bestehende Geschäftspartner auf Grund der Veröffentlichung vertraulicher Geschäftsdaten ihre Geschäftsbeziehungen zu ihm einstellten und potentielle Geschäftspartner erst gar keine Geschäftsbeziehungen zu ihm aufbauten. Dadurch seien Auftragsvergabe und ordnungsgemäße Auftragserfüllung gefährdet. Ein überwiegendes Interesse der Allgemeinheit i. S. d. § 8 Abs. 2 IFG NRW bestehe demgegenüber selbst dann nicht, wenn die Behauptungen des Klägers über die angeblichen Zusammenhänge zwischen den im Klageantrag genannten Unternehmen und dem Rundfunkrat des Beklagten zuträfen. Der Landesgesetzgeber und der Satzungsgeber hätten in § 13 Abs. 5 WDRG und § 4 Abs. 3 WDR-Satzung Inkompatibilitätsregeln umgesetzt. Deren Einhaltung sei durch das binnenplurale Kontrollsystem des Beklagten und über die Rechtsaufsicht gesichert. Transparenz und die Vermeidung von Interessenkollisionen seien gewährleistet.

Schließlich stehe § 9 Abs. 1 IFG NRW dem Informationsbegehren entgegen. Hinsichtlich der im Auskunftsbegehren bezeichneten Privatpersonen würden durch die Erteilung der erbetenen Auskunft personenbezogene Daten offenbart werden. Eine Einwilligung dieser Personen nach § 9 Abs. 1 Halbsatz 2 IFG NRW liege nicht vor.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage abgewiesen. Es hat im Wesentlichen ausgeführt, der Beklagte sei als öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt keine "Behörde" im Sinne von § 4 PresseG NRW. Er sei vielmehr selbst Träger der grundrechtlich verbürgten Rundfunkfreiheit. Diese schließe die staatliche Beherrschung und Einflussnahme aus und lasse öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten im selben Umfang wie die Presse zu Begünstigten staatlicher Informationspflichten werden. Damit stehe der Rundfunk in einer Gegenposition zum Staat und könne nicht als Teil der staatlichen Organisation gesehen werden. Dies gelte für alle wesensmäßig mit der Veranstaltung von Rundfunk zusammenhängenden Tätigkeiten – von der Informationsbeschaffung und der Produktion von Sendungen bis

hin zu ihrer Verbreitung einschließlich aller zur Erfüllung der Funktion des Rundfunks notwendigen Voraussetzungen und Hilfstätigkeiten. Hierzu zähle auch die vom Auskunftsbegehren des Klägers betroffene Haushaltswirtschaft. Eine Abgrenzung zwischen der von der Rundfunkfreiheit erfassten journalistisch-redaktionellen und der sonstigen Tätigkeit des Beklagten verkürze das Grundrecht in unzulässiger Weise und sei auch tatsächlich nicht praktikabel. Staatliche Aufgabe des Beklagten sei lediglich seine hoheitliche Tätigkeit, insbesondere der Gebühreneinzug. Ein Anspruch nach § 4 Abs. 1 IFG NRW bestehe ebenfalls nicht. Diesen Anspruch könne der Kläger zwar grundsätzlich als natürliche Person geltend machen. Auch sei der Beklagte eine auskunftsverpflichtete öffentliche Stelle. Allerdings bezögen sich die vom Kläger begehrten Auskünfte nicht auf eine Verwaltungstätigkeit des Beklagten. Mit dem Erfordernis der Verwaltungstätigkeit erfasse das Informationsfreiheitsgesetz nur solches Handeln öffentlicher Stellen, das als staatliche Verwaltung ebenso dem Behördenbegriff des § 4 Abs. 1 PresseG NRW unterfalle.

Der Kläger vertieft mit seiner vom Verwaltungsgericht zugelassenen Berufung sein erstinstanzliches Vorbringen und tritt der Einschätzung entgegen, der Beklagte sei keine Behörde im Sinne von § 4 Abs. 1 PresseG NRW. Zwar ergebe sich unmittelbar aus der verfassungsrechtlich geschützten Pressefreiheit kein Auskunftsanspruch gegen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, weil sich dadurch deren Wettbewerbsposition gegenüber der Presse und den privaten Rundfunkanstalten verschlechtere. Dies schließe jedoch die Annahme eines einfach-rechtlichen Auskunftsanspruchs dann nicht aus, wenn – wie hier – keine Gefahren für die Wettbewerbsposition des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bestünden. Vielmehr könne die Presse auf dieser Grundlage die notwendige Transparenz über die Verwendung der Rundfunkgebühr herstellen, um zur unbeeinflussten Berichterstattung durch den Beklagten im Sinne seiner Rundfunkfreiheit beizutragen. Indem sie in der Lage sei, Missstände aufzudecken, wache sie darüber, dass der Beklagte wahrheitsgemäß und unbeeinflusst informieren könne. Vor diesem Hintergrund bestehe ein Interesse der Öffentlichkeit zu erfahren, inwieweit der Beklagte ihm verbundenen Personen und Unternehmen Aufträge erteilt habe, die unter Umständen große wirtschaftliche Bedeutung für die Auftrag-

nehmer besäßen. Dieses Interesse überwiege widerstreitende Belange der informationellen Selbstbestimmung. Es müsse jedem Privaten oder Privatunternehmen klar sein, bei Annahme öffentlicher Aufträge in Rechenschaft gebracht zu werden. Die Vergabepraxis des Beklagten als öffentlicher Auftraggeber berühre seine verfassungsrechtliche Unabhängigkeit gerade nicht.

Dem Kläger stehe der Auskunftsanspruch auch nach § 4 Abs. 1 IFG NRW zu. Durch den am 15. Dezember 2009 in Kraft getretenen § 55 a WDRG sei klargestellt, dass der Beklagte hierdurch außerhalb des Kernbereichs der journalistisch-redaktionellen Arbeit und des verfassungsrechtlich geschützten Bereichs der Programmgestaltung verpflichtet werde. Den ausgenommenen Bereich habe der Kläger ausdrücklich nicht zum Gegenstand seines Auskunftsbegehrens gemacht. Mögliche Rückwirkungen auf die journalistisch-redaktionelle Tätigkeit des Beklagten seien bei Erteilung der gewünschten Informationen nicht erkennbar zu erwarten. Vielmehr sei die durch die Rundfunkfreiheit bezweckte freie Meinungsbildung nur in dem Maß möglich, in dem der Rundfunk seinerseits frei, umfassend und wahrheitsgemäß informiere. Hierzu gehöre auch die Offenlegung der Vergabepraxis des Beklagten, die damit seinem gesetzlichen Auftrag förderlich sei.

Daher liege auch keine erhebliche Beeinträchtigung einer behördlichen Maßnahme im Sinne von § 6 Abs. 1 lit. b) IFG NRW vor. Der Auskunftserteilung stehe auch nicht entgegen, dass es sich um Geschäftsgeheimnisse handele. Denn es sei fraglich, inwieweit durch die Offenlegung ein wirtschaftlicher Schaden entstehen könne. Kein Unternehmen und keine Person, die auf sauberer vertraglicher Grundlage mit dem Beklagten in Kontakt stünden, könnten Bedenken gegen eine Veröffentlichung der Geschäftsbeziehung haben und nur deshalb von der Übernahme neuer Aufträge Abstand nehmen. Jedenfalls bestehe ein überwiegendes Interesse am Informationszugang. Denn es gebe konkrete Verdachtsmomente, wonach mit Steuergeldern oder Ämtern Missbrauch getrieben werde. So sei ein Rundfunkratsmitglied vor seiner Bestellung sieben Jahre lang beim Beklagten mit der Auftragsvergabe befasst und anschließend fünf Jahre lang Herstellungsleiter und Geschäftsführer zweier Firmen gewesen, die Sendungen mit und für den Beklagten produziert hätten.

Der Kläger beantragt,

das angefochtene Urteil zu ändern und nach dem Klageantrag erster Instanz zu erkennen.

Der Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Er wiederholt und vertieft sein erstinstanzliches Vorbringen. Er hebt hervor, wegen des Grundrechtsschutzes aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG könnten unabhängig von der einfach-gesetzlichen Differenzierung keine unterschiedlichen Kriterien für die Frage gelten, ob der Beklagte Auskunftspflichten unterliege, die für staatliche und sonstige öffentliche Stellen gälten. Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk habe sich die Wettbewerbssituation in der dualen Rundfunkordnung in den letzten Jahren zunehmend verschärft. In dieser Situation müsse er sich behaupten und gleichzeitig um gesellschaftliche und medienpolitische Akzeptanz kämpfen. Vor diesem Hintergrund sei die bisherige Rechtsprechung zur Ablehnung einer presserechtlichen Auskunftspflicht weiterhin aktuell und müsse auch für das Informationsfreiheitsrecht gelten. Das Bundesverfassungsgericht fordere vom Gesetzgeber, materielle und prozedurale Vorkehrungen zu treffen, um den Rundfunk vor mittelbarer Einflussnahme durch den Staat zu schützen. Dies schließe den Schutz gegenüber subtilen Mitteln der indirekten Einwirkung ein. Bei Annahme eines Auskunftsanspruchs bestehe die Gefahr, dass staatliche Entscheidungsträger auskunftsberechtigte Dritte vorschieben könnten, um Einfluss auf den Rundfunk zu gewinnen. Die Argumentation des Klägers setze einen "hoheitlichen" Bildungs- und Informationsauftrag des Beklagten voraus, den es nicht gebe. Vielmehr werde der durch die Rundfunkfreiheit geschützte, nicht hoheitliche Programmauftrag des Beklagten durch die staatsferne Organisationsstruktur und eine unter anderem durch die §§ 44 b bis 45 b WDRG gestärkte binnenplurale Kontrolle in Bezug auf kommerzielle Tätigkeiten gesichert. Dieses System habe das Bundesverfassungsgericht mehrfach als ausreichend erachtet. Die vergaberechtliche Rechtsprechung des EuGH sage über die grundsätzliche staatliche

Funktionszuordnung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nichts aus. Der mittlerweile in Kraft getretene § 55 a WDRG könne nur bei verfassungskonformer Auslegung Bestand haben. Danach müsse sich die Anwendbarkeit des Informationsfreiheitsgesetzes auf die hoheitlichen Tätigkeiten des Beklagten beschränken. Daneben gebe es nur die grundrechtlich geschützte Erfüllung des gesetzlichen Funktions- und Programmauftrags.

Der Beklagte habe an Einzelbeispielen dargelegt, welchen konkreten Einfluss die Offenlegung der Haushaltswirtschaft auf seine journalistisch-redaktionelle Tätigkeit habe. Daran zeige sich plastisch die mangelnde Abgrenzbarkeit von presserechtlich geschützten und sonstigen Bereichen. Soweit der Kläger Verdachtsmomente für eine rechtswidrige Vergabepraxis äußere, stelle er den Sachverhalt falsch dar. Das genannte Mitglied des Rundfunkrats habe von Ende 1998 bis Anfang 2004 Banken und Filmproduktionsfirmen beraten, diese Tätigkeit dann aber eingestellt. Dass er über einen medienbranchennahen Lebenslauf verfüge, stelle keine besondere Gefahrenlage dar, sondern stärke die Sachkompetenz des Rundfunkrats. Die Kooperation mit der WAZ-Mediengruppe sei im Detail öffentlich dargelegt und medial erörtert worden. Auch ihre wirtschaftlichen Beziehungen zum Beklagten und zu seinen Tochterunternehmen seien in den wesentlichen Details bekannt. Für den Fall, dass das Gericht einen Auskunftsanspruch bejahen sollte, müssten die betroffenen Unternehmen und Einzelpersonen notwendig beigeladen werden.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge (2 Hefter) ergänzend Bezug genommen.

E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e :

Die Berufung hat teilweise Erfolg. Die Klage ist insoweit begründet, als dem Kläger ein Anspruch auf Neubescheidung seines Auskunftsbegehrens zu Fragen der Auftragsvergabe des Beklagten zusteht (vgl. § 113 Abs. 5 VwGO).

1. Entgegen der Auffassung des Klägers lässt sich der geltend gemachte Auskunftsanspruch allerdings nicht aus § 4 Abs. 1 PresseG NRW herleiten. Der dort geregelte presserechtliche Auskunftsanspruch richtet sich lediglich gegen Behörden, also staatliche Stellen. In der Rechtsprechung ist seit langem geklärt, dass öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten keine staatlichen Stellen im Sinne des Presserechts sind. Ihre Tätigkeit ist nicht im üblichen Sinne mittelbare Staatsverwaltung. Der Rundfunk nimmt bei der Veranstaltung von Rundfunkdarbietungen eine öffentliche Aufgabe wahr, die nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG weder unmittelbar noch mittelbar Aufgabe des Staates sein kann. Auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk muss von staatlicher Einflussnahme frei sein, damit eine unabhängige Berichterstattung gesichert ist. Er ist daher selbst nicht anspruchsverpflichtet, sondern -berechtigt.

> Vgl. OVG NRW, Urteil vom 19. August 1985 – 4 A 1050/81 –, DÖV 1986, 82; OVG Berlin, Urteil vom 13. Juni 1985 – 5 B 5.83 –, juris; VGH Bad.-Württ., Urteil vom 5. Oktober 1981 – X 2365/79 –, NJW 1982, 668, bestätigt durch BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 1984 – 7 C 139.81 –, BVerwGE 70, 310, sowie BVerfG, Beschluss vom 20. Juli 1988 – 1 BvR 155/85 u. a. –, NJW 1989, 382; Groß, DÖV 1997, 133, 142; krit. Kull, AfP 1985, 75 ff. sowie Schoch, AfP 2010, 313, 317.

Der Senat hat keine Veranlassung, diese gefestigte Rechtsprechung aufzugeben. Ein nicht weiter eingegrenzter Auskunftsanspruch gegen öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten verschlechterte deren Wettbewerbssituation gegenüber der Presse und den privaten Rundfunkanbietern. Die nähere Ausgestaltung und Änderung des presserechtlichen Auskunftsanspruchs sowie die dabei erforderliche Abwägung zwischen dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit und den diesem entgegen stehenden öffentlichen oder privaten Interessen muss dem Gesetzgeber vorbehalten bleiben.

> Vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 1984 – 7 C 139.81 –, BVerwGE 70, 310, 315.

Es bedarf mit anderen Worten eines klar geäußerten gesetzgeberischen Willens, wonach sich der die gesamte Presse einschließlich des Rundfunks (§ 26 Abs. 1 PresseG NRW) gleichermaßen berechtigende presserechtliche Auskunftsanspruch auch gegen den öffentlich-rechtlichen Rundfunk richten soll. Daran fehlt es. Der Gesetzgeber hat den Anspruch in § 4 Abs. 1 PresseG NRW nicht erweitert. Er hat dies nicht getan, obwohl die gefestigte Rechtsprechung unter Bezugnahme auf die Gesetzesbegründung von einem spezifisch presserechtlichen Verständnis des Behördenbegriffs ausgeht. Auch die an dieser Rechtsprechung in der Literatur geäußerte Kritik hat ihn nicht zu einer Änderung des Pressegesetzes veranlasst. Selbst die Erkenntnis, die Information aus allgemein zugänglichen Quellen reiche unter den aktuellen Gegebenheiten nicht mehr aus, führte ausschließlich zur Eröffnung sehr weitreichender Informationszugangsrechte durch das Informationsfreiheitsgesetz, nicht aber zugleich zu einer Erweiterung des presserechtlichen Auskunftsanspruchs.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 19. Februar 2004 – 5 A 640/02 –, OVGE 50, 32, 35.

2. Der geltend gemachte Anspruch des Klägers ergibt sich dem Grunde nach aber aus § 4 Abs. 1 des Informationsfreiheitsgesetzes NRW (IFG NRW) vom 27. November 2001 (GV. NRW. S. 806) in der Fassung des Gesetzes vom 8. Dezember 2009 (GV. NRW. S. 765) i. V. m. § 55 a des Gesetzes über den Westdeutschen Rundfunk Köln (WDRG) in der Fassung des 13. Rundfunkänderungsgesetzes vom 8. Dezember 2009 (GV. NRW. S. 728). Nach § 4 Abs. 1 IFG NRW hat jede natürliche Person nach Maßgabe des Informationsfreiheitsgesetzes gegenüber den in § 2 IFG NRW genannten Stellen Anspruch auf Zugang zu den bei der Stelle vorhandenen amtlichen Informationen. § 55 a WDRG bestimmt, dass das Informationsfreiheitsgesetz auf den WDR Anwendung findet, es sei denn, dass journalistisch-redaktionelle Informationen betroffen sind.

Dem Informationsanspruch des Klägers nach dem Informationsfreiheitsgesetz steht die Subsidiaritätsklausel des § 4 Abs. 2 Satz 1 IFG NRW nicht entgegen (a). Der Beklagte ist eine informationspflichtige Stelle i. S. d. § 4 Abs. 1 IFG NRW i. V. m. § 2 Abs. 1 IFG NRW und § 55 a WDRG und übt auch im Zusammenhang

mit seiner Auftragsvergabe Verwaltungstätigkeit im Sinne von § 2 Abs. 1 IFG NRW aus (b). Ein Auskunftsanspruch des Klägers nach § 4 Abs. 1 IFG NRW i. V. m. § 55 a WDRG scheidet auch nicht deshalb aus, weil der Beklagte selbst Träger der in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verbürgten Rundfunkfreiheit ist. Der Beklagte ist allerdings nicht verpflichtet, Informationen preiszugeben, die den journalistisch-redaktionellen Bereich betreffen (c). Unabhängig davon stehen dem Anspruch des Klägers möglicherweise Ablehnungsgründe nach §§ 8 und 9 IFG NRW (Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sowie personenbezogener Daten) entgegen (d). Insoweit ist die Sache nicht spruchreif im Sinne von § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO. Der Beklagte hat die vom Auskunftsanspruch betroffenen Geschäftsbeziehungen noch nicht identifiziert und den Betroffenen noch nicht die ggf. erforderliche Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Der Senat ist aus prozessualen Gründen gehindert, die Spruchreife selbst herzustellen (e).

a) Der Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz wird für den Kläger nicht durch die Subsidiaritätsklausel des § 4 Abs. 2 Satz 1 IFG NRW ausgeschlossen. Danach treten die Vorschriften des Informationsfreiheitsgesetzes zurück, soweit besondere Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen, die Auskunftserteilung oder die Gewährung von Akteneinsicht bestehen. Darunter sind bereichsspezifische Gesetze des Bundes oder des Landes zu verstehen, die einen Informationsanspruch regeln.

> Vgl. Gesetzentwurf zum Informationsfreiheitsgesetz NRW, LT-Drs. 13/1311, S. 11.

Entgegen der Auffassung des Beklagten ist § 4 PresseG NRW, der einen dem Kläger als Journalist grundsätzlich zustehenden Auskunftsanspruch begründet, keine derartige spezialgesetzliche Regelung. Wie das Tatbestandsmerkmal "soweit" in § 4 Abs. 2 Satz 1 IFG NRW zeigt, sind nur solche Vorschriften als vorrangig in Betracht zu ziehen, die denselben Sachverhalt abschließend – sei es identisch, sei es abweichend – regeln. Konkurrenzfragen sind in jedem konkreten Regelungszusammenhang durch eine systematische, an Sinn und Zweck des Gesetzes orientierte Auslegung der jeweiligen Informationszugangsrechte zu klären. Wenn spezialgesetzliche Bestimmungen für einen gesonderten Sachbereich

oder für bestimmte Personengruppen einen begrenzten Informationsanspruch vorsehen, ist deshalb jeweils zu untersuchen, ob diese Grenzen auch für den Anspruch aus § 4 Abs. 1 IFG NRW bindend sind. Das ist anzunehmen, wenn ein umfassender Informationsanspruch dem Schutzzweck des Spezialgesetzes zuwider liefe. Lässt sich Derartiges nicht feststellen, ist § 4 Abs. 1 IFG NRW anzuwenden.

> OVG NRW, Urteil vom 15. Juni 2011 – 8 A 1150/10 –, DVBl. 2011, 1162 f. m. w. N.; Beschluss vom 31. Januar 2005 – 21 E 1487/04 –, NJW 2005, 2028, 2029.

Nur dieses Verständnis des § 4 Abs. 2 Satz 1 IFG NRW wird dem Gebot der Einheit der Rechtsordnung gerecht. Es trägt dem Gesetzeszweck des Informationsfreiheitsgesetzes hinreichend Rechnung, das Recht auf Informationszugang gegenüber den bereichsspezifischen Bestimmungen zu erweitern, ohne abschließende Spezialregelungen außer Kraft zu setzen.

> Vgl. Gesetzesbegründung, LT-Drs. 13/1311, S. 9 und 11; OVG NRW, Beschluss vom 19. Februar 2004 – 5 A 640/02 –, OVGE 50, 32, 35.

Ausgehend von diesen Maßstäben ist der Informationsanspruch des Klägers nicht durch § 4 PresseG NRW ausgeschlossen. Der danach bestimmte presserechtliche Auskunftsanspruch bezweckt eine Privilegierung der Presse und des Rundfunks (§ 26 Abs. 1 PresseG NRW) gegenüber sonstigen Auskunftsuchenden. Er soll Presse und Rundfunk ermöglichen, die ihnen verfassungsrechtlich garantierte Funktion der Berichterstattung im Interesse einer politischen Willensbildung des Volkes auch über Vorgänge im staatlichen Bereich zu erfüllen. In der freiheitlich-demokratischen Grundordnung soll er die Behörden zu einem Verhalten veranlassen, das in Angelegenheiten von öffentlichem Interesse von Offenheit geprägt ist.

> Vgl. OVG NRW, Urteil vom 26. Oktober 2011 – 8 A 2593/10 –, juris, Rn. 176; Beschluss vom 28. Oktober 2008 – 5 B 1183/08 –, NWVBl. 2009, 198; BGH, Urteil vom 10. Februar 2005 – III ZR

294/04, NJW 2005, 1720 (zu § 4 NdsPresseG); siehe auch BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 1984 – 7 C 139.81 –, BVerwGE 70, 310, 313 f.; Sitsen, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, 2009, S. 56 f.; Scheel, in: Berger/Roth/Scheel, IFG, 2006, Rn. 116 ff. und 130; Rossi, IFG, 2006, § 1 Rn. 105 ff.; Franßen/Seidel, IFG NRW, 2007, § 4 Rn. 526; a. A. Schoch, IFG, 2009, 182 ff.

Diesem Regelungszweck entspricht es, Pressevertretern neben dem presserechtlichen Auskunftsanspruch auch weitere gesetzlich vorgesehene Informationsansprüche zu eröffnen, die der demokratischen Willensbildung des Volkes dienen sollen. Das ist bei dem jedermann zustehenden Informationsanspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz der Fall. Seine Einführung beruht darauf, dass in der Informationsgesellschaft die bloße Möglichkeit nicht mehr als ausreichend angesehen wird, sich aus allgemein zugänglichen Quellen zu unterrichten.

Vgl. Gesetzesbegründung, LT-Drs. 13/1311, S. 1.

Zudem wäre es mit der in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleisteten Pressefreiheit nicht vereinbar, einen Informationszugang, der jedem Bürger offen steht, für Journalisten zu versperren. Der Staat ist verpflichtet, in seiner Rechtsordnung überall dort, wo der Geltungsbereich einer Norm die Presse berührt, dem Postulat ihrer Freiheit Rechnung zu tragen.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 28. August 2000 – 1 BvR 1307/91 –, NJW 2000, 503, Teilurteil vom 5. August 1966 – 1 BvR 586/62 u. a. – BVerfGE 20, 162, 175.

Die Pressefreiheit gebietet zwar nicht die Eröffnung einer Informationsquelle. Insoweit reicht die Pressefreiheit nicht weiter als die Informationsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG, die den Zugang zu allgemein zugänglichen Informationsquellen gegen staatliche Beschränkungen sichert. Jedoch umfasst das Grundrecht ein gegen den Staat gerichtetes Recht auf Informationszugang in Fällen, in denen eine im staatlichen Verantwortungsbereich liegende Informationsquelle auf Grund rechtlicher Vorgaben zur öffentlichen Zugänglichkeit bestimmt ist.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2001 - 1 BvR 2623/95 u. a. -, BVerfGE 103, 44, 59 f.

Soweit die öffentliche Zugänglichkeit durch das Informationsfreiheitsgesetz jedem Bürger eröffnet wird, steht der Zugang unter gleichen Bedingungen auch den Vertretern der Presse zu.

b) Der Beklagte ist eine informationspflichtige Stelle i. S. d. § 4 Abs. 2 IFG NRW i. V. m. § 2 Abs. 1 IFG NRW und § 55 a WDRG. Das Informationsfreiheitsgesetz gilt gemäß § 2 Abs. 1 IFG NRW für die Verwaltungstätigkeit der Behörden, Einrichtungen und sonstigen öffentlichen Stellen des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts und deren Vereinigungen (öffentliche Stellen). Das Verwaltungsgericht hat zutreffend angenommen, dass der Beklagte eine öffentliche Stelle im Sinne von § 2 Abs. 1 IFG NRW ist. Davon ist auch der Gesetzgeber bei Schaffung von § 55 a WDRG ausgegangen.

Vgl. Gesetzentwurf, LT-Drs. 14/9393, S. 188.

Der Beklagte ist gemäß § 1 Abs. 1 WDRG eine gemeinnützige Anstalt des öffentlichen Rechts mit dem Recht der Selbstverwaltung im Rahmen der Bestimmungen des WDR-Gesetzes. Er unterliegt der Rechtsaufsicht durch den Ministerpräsidenten (§ 54 WDRG).

Der Beklagte übt im Zusammenhang mit seiner Auftragsvergabe auch Verwaltungstätigkeit i. S. v. § 2 Abs. 1 IFG NRW aus. Der Begriff der Verwaltungstätigkeit in § 2 Abs. 1 IFG NRW ist weit auszulegen und umfasst die Verwaltung sowohl im formellen als auch im materiellen Sinne. Zweck des Gesetzes ist es, staatliches Handeln transparent zu machen und durch den freien Zugang zu Informationen nicht nur die Nachvollziehbarkeit, sondern auch die Akzeptanz behördlicher Entscheidungen zu steigern. Dementsprechend beabsichtigte der Gesetzgeber, einen möglichst weiten und umfassenden Informationsanspruch zu schaffen und die Ausschlussgründe eng zu fassen.

Vgl. Gesetzesbegründung, LT-Drs. 13/1311, S. 1, 2, 9, 12; für ein ähnlich weites Verständnis auch BVerwG, Urteil vom 3. November 2011 – 7 C 4.11 –, juris, Rn. 10 ff. zu § 1 Abs. 1 IFG.

Hierunter fällt zunächst die gesamte Tätigkeit der Exekutive, unabhängig davon, ob es sich um eine Tätigkeit materiell verwaltender Art handelt. Entscheidend ist die Einordnung des Handelnden in den Staatsaufbau. Ausgehend davon liegt eine Verwaltungstätigkeit dann vor, wenn eine Stelle aus dem Bereich der Exekutive und nicht der Legislative oder Judikative tätig wird. Darüber hinaus erfasst § 2 Abs. 1 IFG NRW die Verwaltung im materiellen Sinne. Dies ergibt sich aus der Behördendefinition in § 2 Abs. 1 Satz 2 IFG NRW sowie aus § 2 Abs. 4 IFG NRW, der die Anwendbarkeit des Gesetzes auf natürliche und juristische Personen des Privatrechts regelt, sofern sie öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnehmen. Der materielle Verwaltungsbegriff knüpft an die ausgeübte Funktion oder den verfolgten Zweck der Tätigkeit an, unabhängig davon, wer sie ausübt.

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 7. Oktober 2010 – 8 A 875/09 –, juris, Rn. 29 ff. und 35 ff. m. w. N.

Ausgehend von diesem weiten Begriffsverständnis erfasst § 2 Abs. 1 IFG NRW zunächst die gesamte Tätigkeit des Beklagten. Dies hat auch der Gesetzgeber bei Schaffung des § 55 a WDRG vorausgesetzt. Der Beklagte hat als Veranstalter von Rundfunksendungen in der Rechtsform einer gemeinnützigen Anstalt des öffentlichen Rechts mit dem Recht der Selbstverwaltung die öffentliche Aufgabe, die unerlässliche Grundversorgung der Bevölkerung mit Rundfunkprogrammen sicherzustellen. Die damit gestellte Aufgabe umfasst die wesentlichen Funktionen des Rundfunks für die demokratische Ordnung.

Vgl. BVerfG, Urteile vom 28. Februar 1961 – 2 BvG 1/60 u. a. –, BVerfGE 12, 205, 243 ff., vom 4. November 1986 – 1 BvF 1/84 –, BVerfGE 73, 119, 157 ff., und vom 5. Februar 1991 – 1 BvF 1/85 u. a. –, BVerfGE 83, 238, 297 f.; BGH, Urteil vom 27. November 2009 – 2 StR 104/09 –, BGHSt 54, 202, juris, Rn. 29 m. w. N.; Schoch,

AfP 2010, 313, 317; Schnabel, ZUM 2010, 412, 416 f.; krit. Degenhart, K&R 2011, 374, 378.

In der dualen Ordnung eines Nebeneinanders von öffentlich-rechtlichem und privatwirtschaftlichem Rundfunk dienen die besonderen normativen Anforderungen an öffentlich-rechtliche Veranstalter der durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleisteten Ordnung. Diese stellt sicher, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk möglichst breit und vollständig Ausdruck findet.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 11. September 2007 – 1 BvR 2270/05 u. a. –, BVerfGE 119, 181, 214 ff.

Die öffentliche Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks kann zwar mit Rücksicht auf die durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistete Programmfreiheit der Rundfunkanstalten vom Gesetzgeber nur abstrakt festgelegt und geordnet werden.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 11. September 2007 – 1 BvR 2270/05 u. a. –, BVerfGE 119, 181, 221.

Gleichwohl ist den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wie dem Beklagten der Programmauftrag als öffentliche Aufgabe in abstrakter Form unabhängig davon übertragen, dass die gebotene Meinungsvielfalt inhaltliche staatliche Einflussnahmen auf das Programm ausschließt. Teil dieser öffentlichen Aufgabe ist die Vergabe von Aufträgen, die der Beklagte für erforderlich hält, um seinen gesetzlichen Aufgaben nachzukommen.

c) Ein Auskunftsanspruch des Klägers nach § 4 Abs. 1 IFG NRW i. V. m. § 55 a WDRG scheidet nicht deshalb aus, weil der Beklagte selbst Träger der in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verbürgten Rundfunkfreiheit ist. Zwar kann die Zuerkennung eines gegen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gerichteten Auskunftsanspruchs wegen der damit verbundenen Verschlechterung ihrer Wettbewerbssituation gegenüber der Presse sowie privaten Rundfunkveranstaltern im Hinblick auf den gleichen Rang von Presse- und Rundfunkfreiheit durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht von Verfassungs wegen gefordert sein.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. Juli 1988 – 1 BvR 155/85 u. a. –, NJW 1989, 382.

Allerdings ist es primär Sache des Gesetzgebers, die Rundfunkordnung näher auszugestalten. Abs. 5 Abs. 1 Satz 2 GG setzt eine verfassungsrechtliche Grenze dahingehend, dass die gesetzlichen Regelungen die Programmautonomie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wahren und gleichzeitig ermöglichen müssen, dass dieser seinen klassischen Funktionsauftrag erfüllen und im publizistischen Wettbewerb mit den privaten Veranstaltern bestehen kann.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 11. September 2007 – 1 BvR 2270/05 u. a. –, BVerfGE 119, 181, 218 f.

Soweit der Gesetzgeber diese Grenzen einhält, ist er nicht daran gehindert, Auskunftsrechte gegenüber dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk einzuräumen. Dies gilt unabhängig vom Umfang einer binnenpluralen Kontrolle der staatsfernen Rundfunkanstalten durch anderweitige gesetzliche Bestimmungen. Vielmehr darf der Gesetzgeber im Rahmen der verfassungsrechtlichen Grenzen dem Gesichtspunkt Rechnung tragen, dass eine großzügige Informationspolitik – auch im Interesse einer genauen und gründlichen Presseberichterstattung – einer freiheitlich-demokratischen Grundordnung entspricht.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 1984 – 7 C 139.81 –, BVerwGE 70, 310, 314 f.

Unter Berücksichtigung dieser Maßstäbe hat der Gesetzgeber in § 55 a WDRG die Geltung des Informationsfreiheitsgesetzes für den Beklagten ausdrücklich angeordnet und zugleich bestimmt, dass Informationen des Beklagten, die den journalistisch-redaktionellen Bereich betreffen, nach diesem Gesetz nicht zugänglich sind. Damit steht dem Beklagten auch kraft Gesetzes die Befugnis zu, durch Verwaltungsakt über Informationszugangsbegehren zu entscheiden. Zugleich sollte der Informationsanspruch des Bürgers mit der durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleisteten Rundfunkfreiheit des Rundfunkveranstalters in Ausgleich gebracht werden.

Vgl. Gesetzentwurf, LT-Drs. 14/9393, S. 188.

Diese Einschränkung des Informationsanspruchs trägt der Rundfunkfreiheit des Beklagten hinreichend Rechnung, war aber auch verfassungsrechtlich geboten. Der Schutz der Rundfunkfreiheit reicht wie der der Pressefreiheit von der Beschaffung der Information bis zur spezifischen Verbreitung der Nachricht. Die Gewährleistungsbereiche der Presse- und Rundfunkfreiheit schließen die Voraussetzungen und Hilfstätigkeiten mit ein, ohne die die Medien ihre Funktion nicht angemessen erfüllen können. Geschützt sind namentlich die finanzielle Sicherung der Programme sowie die Geheimhaltung der Informationsquellen und das Vertrauensverhältnis zwischen dem Rundfunk und den Informanten. Die Vertraulichkeit der gesamten journalistisch-redaktionellen Arbeit stellt sich als notwendige Bedingung der Funktion des freien Rundfunks dar. Schon die bloße Möglichkeit der Publikation von Redaktionsinterna birgt die Gefahr, dass Informationsquellen versiegen bzw. Informationen nur noch verkürzt oder entstellt weitergegeben werden. Staatlichen Stellen ist es daher grundsätzlich verwehrt, sich Einblick in Vorgänge zu verschaffen, die zur Entstehung von Nachrichten oder Beiträgen führen, die im Rundfunk gesendet oder in der Presse gedruckt werden.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 12. März 2003 – 1 BvR 330/96 u. a. –, BVerfGE 107, 299, 310 und 329 f., Beschlüsse vom 14. Juli 1994 – 1 BvR 1595/92 u. a. –, BVerfGE 91, 125, 134 f., vom 25. Januar 1984 – 1 BvR 272/81 –, BVerfGE 66, 116, 134 f. (zum Redaktionsgeheimnis) sowie vom 24. März 1987 – 1 BvR 147/86 u. a. –, BVerfGE 74, 297, 342 (zur finanziellen Sicherung der Programme).

Darüber hinaus schützt die Rundfunkfreiheit vor jedem fremden Einfluss auf Auswahl, Inhalt und Gestaltung der Programme.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 5. Oktober 1993 – 1 BvL 35/81 –, BVerfGE 89, 144, 152 m. w. N.

Zwar geht es bei Informationsansprüchen nach dem Informationsfreiheitsgesetz nicht um den unmittelbaren staatlichen Zugriff auf Informationen der Rundfunkanstalten. Jedoch würde sich auch die Schaffung eines einfach-gesetzlichen umfassenden Auskunftsanspruchs durch den Gesetzgeber als unzulässiger staatlicher Eingriff in die grundrechtlich gesicherte Vertraulichkeit redaktioneller Arbeit darstellen. Die Verpflichtung zur Auskunftserteilung auf der Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes ist der öffentlichen Gewalt zuzurechnen.

> Vgl. zum Eingriffscharakter privater Auskunftserteilung infolge staatlicher Anordnung BVerfG, Urteil vom 12. März 2003 – 1 BvR 330/96 u. a. –, BVerfGE 107, 299, 330.

Vor diesem Hintergrund gehört in verfassungskonformer Auslegung zu dem journalistisch-redaktionellen Bereich, der nicht dem Informationszugang nach § 4 Abs. 1 IFG NRW i. V. m. § 55 a WDRG unterliegt, jede Information, die Einblicke in die dem Redaktionsgeheimnis unterfallende Informationsgewinnung, -verarbeitung oder -verbreitung ermöglicht oder deren Veröffentlichung auf andere Weise eine fremde Einflussnahme auf Auswahl, Inhalt und Gestaltung der Programme konkret befürchten lässt. Demgegenüber unterliegen solche Informationen nicht dem Redaktionsgeheimnis, die in keinem inhaltlichen Zusammenhang mit der Erfüllung der Programmgestaltung und -produktion stehen. Hierzu gehört etwa die Vergabe von Aufträgen, die keine Rückschlüsse auf spezifisch redaktionelle Tätigkeiten zulassen. So steht etwa die Vergabe von Reinigungsdienstleistungen in keinem inhaltlichen Zusammenhang mit dem vom Informationszugang ausgenommenen Programmauftrag.

> Vgl. EuGH, Urteil des Gerichtshofs (Vierte Kammer) vom 13. Dezember 2007 – Rs. C-337/06 –, http://curia.europa.eu, Rn. 23 und 54.

Auch sind Personalangelegenheiten der Rundfunkanstalten nicht von der Rundfunkfreiheit erfasst, sofern sie sich auf Mitarbeiter beziehen, die nicht den Inhalt der Sendungen mitgestalten. Hierzu zählen neben dem betriebstechnischen und Verwaltungspersonal Mitarbeiter, deren Tätigkeit sich, wenn auch im Zusammen-

hang mit der Verwirklichung des Programms stehend, in dessen technischer Verwirklichung erschöpft und ohne inhaltlichen Einfluss auf dieses bleibt.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. Januar 1982 – 1 BvR 848/77 u. a. –, BVerfGE 59, 231, 260 f.

Auch die Gebühreneinziehung und die gesetzlich vorgeschriebene Vergabe von Sendezeiten für Dritte, bei denen die Rundfunkanstalten klassische Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, stehen in keinem grundrechtlich geschützten Zusammenhang mit der Rundfunkfreiheit.

Bereits diese Beispiele zeigen, dass es vom geschützten redaktionell-journalistischen Bereich abgrenzbare Bereiche gibt, deren Offenlegung ohne Gefährdung der Programmfreiheit der Rundfunkanstalten im Rahmen von Informationsansprüchen der Bürger nach dem Informationsfreiheitsgesetz möglich ist. Eine formale Abgrenzung ist regelmäßig etwa hinsichtlich solcher Informationen problemlos, die sich – wie dargelegt – auf Personen beziehen, die mit dem Inhalt der Sendungen und anderen Rundfunkproduktionen nichts zu tun haben. Dasselbe gilt für Informationen, die sich auf Redaktionsmitglieder oder Sachen beziehen, ohne einen inhaltlichen Bezug zur Programmarbeit zu haben. Zu solchen Sachen gehören etwa Büromaterialien oder sonstige Gegenstände, die üblicherweise in Verwaltungen oder Unternehmen verwendet werden.

Der Beklagte hat jeweils im Einzelfall zu entscheiden, welche Informationen offen zu legen oder zu verweigern sind. Wo der Beklagte Rückschlüsse auf spezifisch redaktionelle Tätigkeiten befürchtet, obliegt es ihm, dies bei Ablehnung der gewünschten Information jeweils nachvollziehbar darzulegen, ohne dabei Einblicke in das Redaktionsgeheimnis zu gewähren. Eine Darlegung, die zwangsläufig geheimhaltungsbedürftige Vorgänge eröffnet, ist danach nicht geboten.

Soweit der Gesetzgeber öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten mit Blick auf deren Finanzierung eine größere Transparenz abverlangt als privaten Anbietern, liegt darin auch kein unzulässiger Eingriff in den publizistischen Wettbewerb. Dieser wird durch einen Informationsanspruch bezogen auf Informationen, die nicht

den journalistisch-redaktionellen Bereich betreffen, für sich genommen nicht notwendig negativ beeinflusst. Es spricht nichts dafür, dass der Gesetzgeber mit Blick auf etwaige Wettbewerbsnachteile veranlasst gewesen sein könnte, das aus der Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks folgende öffentliche Informationsinteresse weiter zurückzustellen. Es ist jedenfalls nicht ersichtlich, dass durch die Gewährung eines sachgerecht begrenzten Informationsanspruchs die Erfüllung des Programmauftrags mit Blick auf einen zunehmenden wirtschaftlichen Wettbewerb um die immer schwerer zu gewinnende Aufmerksamkeit der Zuschauer gefährdet sein könnte. Die Wirksamkeit der besonderen organisatorischen Sicherungen zur Gewährleistung der Vielfalt und Unabhängigkeit der Berichterstattung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wird durch Offenlegung von Tatsachen außerhalb des journalistisch-redaktionellen Bereichs nicht in Frage gestellt. In diesem Sinne hat sich auch die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten vom 24. Juni 2010 in zwei Entschließungen geäußert. Sie hat hervorgehoben, dass der freie Zugang von Bürgern zu Informationen öffentlicher Stellen auch in Deutschland fester Bestandteil der Demokratie sei. Darüber hinaus sah sie in der Öffnung der Sendeanstalten für Informationsbelange der Bürger außerhalb des durch die Rundfunkfreiheit vor staatlicher Kontrolle und Beeinflussung geschützten Bereichs keine Gefährdung dieser Freiheit. Offenheit und Transparenz seien hier keine Bedrohungen, sondern schüfen Vertrauen in der Bevölkerung. Die Geltung der Informationsfreiheitsgesetze werde die Rundfunkanstalten in ihrem demokratischen Auftrag und Selbstverständnis nachhaltig stärken.

> Vgl. Entschließungen der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten vom 24. Juni 2009 und vom 24. Juni 2010, in: Landesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit NRW, 20. Datenschutz- und Informationsfreiheitsbericht, S. 178 f. und S. 180 f., https://www.ldi.nrw.de/mainmenu_Service/submenu_Berichte/Inhalt/20_DIB/20_DIB.pdf,

Diese Einschätzung ist nachvollziehbar und plausibel. Sie trägt etwaigen Gefahren für die Erfüllung des öffentlichen Programmauftrags des Beklagten hinreichend Rechnung. Dessen Sorge, er könne auch von der privaten Konkurrenz mit

zahlreichen Informationsbegehren überrollt und dadurch wirtschaftlich oder publizistisch unter Druck gesetzt werden, führt zu keiner anderen Beurteilung. Der Beklagte ist durch die Begrenzung des Informationszugangs im nicht journalistisch-redaktionellen Bereich gegen publizistische Einflussnahme hinreichend geschützt. Im Übrigen haben sich in der Vergangenheit Befürchtungen als unberechtigt erwiesen, nach denen öffentliche Aufgabenträger durch die Beantwortung von Anfragen nach dem Informationsfreiheitsgesetz unverhältnismäßig stark in Anspruch genommen werden könnten.

Vgl. Evaluierung des Informationsfreiheitsgesetzes, LT-Vorlage 13/3041, S. 2 und 7.

Darüber hinaus beugt auch die Kostenpflicht des Informationszugangs nach § 11 IFG NRW übermäßig umfangreichen Anfragen vor. Dies gilt vor allem mit Blick auf die Gebührenstaffelung nach der Höhe des Vorbereitungsaufwands gemäß Nr. 1.2 sowie 1.3.2 und 1.3.3 des Gebührentarifs zu § 1 der Verwaltungsgebührenordnung zum Informationsfreiheitsgesetzes NRW.

Aus den vorgenannten Gründen ist die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch die sachlich begrenzte Eröffnung des Informationszugangs nicht gefährdet, so dass auch der Ausschlussgrund des § 6 Satz 1 lit. b) IFG NRW nicht vorliegt.

d) Dem Auskunftsanspruch des Klägers stehen jedoch möglicherweise Ablehnungsgründe nach §§ 8 (Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen) und 9 IFG NRW (Schutz personenbezogener Daten) entgegen, weil Auskünfte über Vertragsbeziehungen zu Unternehmen und natürlichen Personen betroffen sind.

Nach § 8 IFG NRW ist der Antrag auf Informationszugang abzulehnen, soweit durch die Übermittlung der Information ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis offenbart wird und dadurch ein wirtschaftlicher Schaden entstehen würde. Entsprechendes gilt für Informationen, die wegen ihrer volkswirtschaftlichen Bedeutung im öffentlichen Interesse geheim zu halten sind. Diese Bestimmungen gelten nicht, wenn die Allgemeinheit ein überwiegendes Interesse an der Gewährung

des Informationszugangs hat und der eintretende Schaden nur geringfügig wäre. Im Zweifelsfall ist der oder dem Betroffenen vorher Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

Das Informationsfreiheitsgesetz enthält keine Definition des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses. Allgemein werden als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse alle auf ein Unternehmen bezogenen Tatsachen, Umstände und Vorgänge verstanden, die nicht offenkundig sind und an deren Nichtverbreitung der Unternehmer ein berechtigtes Interesse hat. Ein solches Interesse besteht, wenn die Offenlegung der Information geeignet ist, exklusives technisches oder kaufmännisches Wissen den Marktkonkurrenten zugänglich zu machen und so die Wettbewerbsposition des Unternehmens nachteilig zu beeinflussen. Geschäftsgeheimnisse zielen auf den Schutz kaufmännischen Wissens. Sie betreffen alle Konditionen, durch welche die wirtschaftlichen Verhältnisse eines Unternehmens maßgeblich bestimmt werden können. Dazu gehören unter anderem Umsätze, Ertragslagen, Geschäftsbücher, Kundenlisten oder Bezugsquellen. Auch konkrete Vertragsgestaltungen können als Geschäftsgeheimnis geschützt sein.

> Vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 19. Januar 2012 – 20 F 3.11 – und vom 8. Februar 2011 – 20 F 13.10 –, NWVBl. 2011, 305, 306 m. w. N., Urteil vom 28. Mai 2009 – 7 C 18.08 –, NVwZ 2009, 1113 f.; OVG NRW, Beschluss vom 23. Mai 2011 – 8 B 1729/10 –, DVBl. 2011, 968, 970; Schoch, IFG, 2009, § 6 Rn. 42, 60.

Um ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis geht es bereits dann, wenn die offengelegte Information lediglich Rückschlüsse auf ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis zulässt.

> Vgl. BVerwG, Urteil vom 24. September 2009 – 7 C 2.09 –, BVerwGE 135, 34, 46.

Selbst wenn Vertragsgestaltungen und deren Abwicklung Geschäftsgeheimnisse in diesem Sinne darstellen, kann der Informationszugang danach nur versagt werden, wenn durch die Offenbarung ein wirtschaftlicher Schaden entstehen würde. Bei einem nur geringfügigen Schaden ist der Zugang auch dann zu ge-

währen, wenn ein überwiegendes Offenlegungsinteresse der Allgemeinheit besteht. Derjenige, der einen Anspruch auf Informationszugang geltend macht, wird nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (auch) als Sachwalter der Allgemeinheit tätig; seinem Interesse an der Verfolgung des Anspruchs im Prozess entspricht ein gleichgerichtetes öffentliches Interesse. Dieses öffentliche Interesse an der Offenlegung tritt nicht schon dann zurück, wenn dadurch grundrechtlich geschützte Rechte der Vertragspartner der auskunftspflichtigen Stelle verletzt würden. Ein besonderes öffentliches Interesse an der Kenntnis von Vertragsbeziehungen besteht unter anderem dann, wenn die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe in Rede steht und dabei öffentliche Gelder in nicht unerheblichem Umfang zum Einsatz gebracht werden.

> Vgl. BVerwG, Beschluss vom 8. Februar 2011 – 20 F 13.10 –, NWVBl. 2011, 305, 306 f. (zu § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO).

Im Sinne dieser höchstrichterlichen Vorgaben hat die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten bereits am 11. Juni 2007 eine besonders restriktive Auskunftspraxis im Zusammenhang mit der Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen beanstandet. In einer Entschließung vom 13. Dezember 2010 hat sie ferner gefordert, Verträge zwischen Staat und Unternehmen mit Blick auf das große Interesse der Öffentlichkeit grundsätzlich offen zu legen.

> Vgl. Entschließungen der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten vom 11. Juni 2007 und vom 13. Dezember 2010, https://www.ldi.nrw.de/mainmenu_Service/submenu_Entschliessungsarchiv/Inhalt/Entschliessungen_IFK/index.php.

Ausgehend davon kann nicht ohne Weiteres davon ausgegangen werden, bei Erteilung von Informationen über bestimmte Aufträge sei grundsätzlich eine Einstellung der Geschäftsbeziehung zu befürchten. Vielmehr ist unter angemessener Würdigung des hohen Gewichts der für den Informationszugang sprechenden Gründe und Berücksichtigung der widerstreitenden Interessen jeweils im Einzelfall zu ermitteln, ob das Interesse der Öffentlichkeit überwiegt.

Vgl. z. B. BVerwG, Beschluss vom 8. Februar 2011 – 20 F 13.10 –, NWVBl. 2011, 305, 306 f., Urteil vom 24. September 2009 – 7 C 2.09 –, BVerwGE 135, 34, 47 f.; OVG NRW, Urteil vom 1. März 2011 – 8 A 3358/08 –, DVBl. 2011, 698, 702 f.

Möglicherweise greift teilweise auch der Ablehnungsgrund des § 9 Abs. 1 IFG NRW ein. Nach dieser Vorschrift ist der Antrag auf Informationszugang abzulehnen, soweit durch das Bekanntwerden der Information personenbezogene Daten offenbart werden, es sei denn, die betroffene Person hat eingewilligt oder andere gesetzlich im einzelnen bezeichnete Fallgestaltungen liegen vor, in denen überwiegende schutzwürdige Belange der betroffenen Person der Offenbarung nicht entgegenstehen. Fehlt es an einem Einverständnis, ist die betroffene Person gemäß § 9 Abs. 2 IFG NRW von der Freigabe zu benachrichtigen, wenn dies nicht mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden ist. Können durch den Zugang zu einer Information schutzwürdige Belange der betroffenen Person beeinträchtigt werden, so ist dieser vorher Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

Auch der Begriff der personenbezogenen Daten ist im Informationsfreiheitsgesetz nicht definiert. Daher ist auf die Legaldefinition in § 3 Abs. 1 Datenschutzgesetz NRW – DSG NRW – zurückzugreifen. Danach sind personenbezogene Daten Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person (betroffene Person). Hierzu gehören grundsätzlich alle Informationen, die über die Bezugsperson etwas aussagen, unabhängig davon, welcher Lebensbereich angesprochen ist, einschließlich der sozialen, wirtschaftlichen und sonstigen Beziehungen der Person zu ihrer Umwelt.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 24. März 2010 – 6 A 2.09 –, DVBl. 2010, 1307 f. zum vergleichbaren § 3 BDSG.

Name und Anschrift einer Person sind klassische personenbezogene Daten. Hierzu gehören aber auch Informationen über das Auftreten einer Person im Wirtschaftsverkehr einschließlich der von ihr abgeschlossenen Verträge.

Soweit das Auskunftsbegehren des Klägers sich auf Privatpersonen bezieht, denen der Beklagte Aufträge erteilt hat, gilt danach Folgendes: Allein die Tatsache, dass hierfür öffentliche Mittel verwendet worden sind, lässt nicht von vornherein das erhebliche Interesse der betroffenen Personen an der Geheimhaltung ihrer Vertragsbeziehung zum Beklagten entfallen. Daher kommt es darauf an, ob die Betroffenen der Bekanntgabe ihrer personengebundenen Daten zustimmen oder ob das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe im Einzelfall überwiegt. Letzteres kann nicht ohne vorherige Anhörung der Betroffenen geprüft werden, weil zunächst deren Interessen erfragt werden müssen.

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 1. März 2011 – 8 A 3358/08 –, DVBl. 2011, 698, 700.

e) Unter Berücksichtigung der vorstehenden Ausführungen ist die Sache nicht spruchreif im Sinne von § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO. Der Beklagte hat noch nicht ermittelt, ob und inwieweit Auftragsbeziehungen zu den bezeichneten Unternehmen und Personen den journalistisch-redaktionellen Bereich im Sinne von § 55 a WDRG betreffen. Er hat überdies Ausschlussgründe nach §§ 8 und 9 IFG NRW nicht im Einzelnen geprüft und dementsprechend eine gegebenenfalls gebotene Anhörung der Betroffenen noch nicht veranlasst. Der Senat ist aus prozessualen Gründen gehindert, eine solche Anhörung selbst durchzuführen. Unter den besonderen Umständen des Falles ist es nicht Aufgabe des Gerichts, die Spruchreife herzustellen. Der mit der Beantwortung der äußerst umfangreichen Fragestellungen des Klägers verbundene Aufwand geht deutlich über die Klärung der zwischen den Beteiligten umstrittenen Rechtsfragen hinaus und kann unter Beachtung des maßgeblichen Prozessrechts vom Gericht nur mit erheblichen Schwierigkeiten geleistet werden. Ähnlich wie im Fall eines "steckengebliebenen" Genehmigungsverfahrens hat der Beklagte auf Grund einer abweichenden Rechtsauffassung zahlreiche entscheidungserhebliche Folgefragen nicht mehr im Einzelnen geprüft.

Vgl. zu Fällen "steckengebliebener" Genehmigungsverfahren BVerwG, Beschluss vom

25. November 1997 – 4 B 179.97 –, NVwZ-RR 1999, 74, Urteil vom 14. April 1989 – 4 C 52.87 –, DVBl. 1989, 1050 f.; siehe ferner OVG NRW, 1. März 2011 – 8 A 3358/08 –, DVBl. 2011, 698, 700.

Ohne nähere Kenntnis der jeweiligen Vertragsbeziehungen des Beklagten, an deren Mitteilung er sich aus Rechtsgründen gehindert sieht, lassen sich die noch offenen Fragen nicht beantworten. Bei dieser Sachlage ist es schon mit Rücksicht auf diejenigen Gesichtspunkte, die auf Grund der Rundfunkfreiheit einer vertraulichen Behandlung unterliegen, nicht geboten, zunächst die umstrittenen Fragen im Wege einer Beweisaufnahme zu klären und sämtliche Unterlagen beizuziehen, die sich auf die streitgegenständliche Auftragsvergabe des Beklagten beziehen. Dabei könnte nämlich nicht ausgeschlossen werden, dass dem Kläger wegen des ihm zustehenden Akteneinsichtsrechts nach § 100 VwGO Tatsachen bekannt würden, die dem journalistisch-redaktionellen Bereich des Beklagten zuzuordnen sind. Ausgehend davon ist es zunächst Sache des Beklagten, diejenigen vom Klagebegehren erfassten Aufträge zu identifizieren, die nicht zum journalistisch-redaktionellen Bereich gehören. Erst danach können die Voraussetzungen der Ablehnungsgründe nach §§ 8 und 9 IFG NRW – erforderlichenfalls nach Anhörung der Betroffenen durch den Beklagten – geprüft werden. Vor diesem Hintergrund ist es auch nicht sachgerecht, sämtliche im Klageantrag benannten Unternehmen und Personen beizuladen, sie zur weiteren Sachverhaltsaufklärung zu befragen und ihnen dadurch vorsorglich Gelegenheit zur Stellungnahme über das Bestehen etwaiger Ablehnungsgründe nach §§ 8 und 9 IFG NRW zu geben.

Bei seiner Neubescheidung hat der Beklagte gemäß § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO die dargelegte Rechtsauffassung des Gerichts zu beachten. Konkret wird er dabei ergänzend von folgenden Erwägungen auszugehen haben:

Über Versicherungsverträge ist nach § 55 a WDRG grundsätzlich Informationszugang zu gewähren, wenn sie Mitarbeiter betreffen, die keinen inhaltlichen Einfluss auf das Programm ausüben. Versicherungsverträge, die sich auf Redaktionsmitglieder beziehen, unterliegen nur dann dem Informationszugang, wenn sie

in keinem spezifischen Zusammenhang mit dem Programmauftrag stehen. Hierzu gehört grundsätzlich etwa der Verkehrsrechtsschutz, während der Versicherungsschutz der Redaktionsmitglieder wegen rechtswidriger Berichterstattung dem journalistisch-redaktionellen Bereich zuzurechnen ist.

Die Anmietung von Veranstaltungsräumen durch eine Rundfunkanstalt ist grundsätzlich nicht dem journalistisch-redaktionellen Bereich zuzuordnen, wenn die Räumlichkeiten nicht erkennbar zur Herstellung von Sendungen oder sonstigen redaktionellen Tätigkeiten genutzt werden. Aus der Anmietung solcher Räume sowie aus Einzelheiten der Vertragsanbahnung und -abwicklung kann im Allgemeinen nicht schon auf das Programmprofil geschlossen werden. Das gilt auch dann, wenn die Räume für Fortbildungen der mit der Programmgestaltung befassten Mitarbeiter genutzt werden. Denn der Raumnutzung als solcher kommt kein spezifischer Informationsgehalt zu, der zur Wahrung der vertraulichen Redaktionsarbeit der Geheimhaltung bedürfte. Etwas anderes kann für inhaltliche Informationen über die Mitarbeiterfortbildung gelten.

Soweit der Kläger in der Berufungsbegründung (S. 16) beispielhaft Ausführungen zu etwaigen Aufträgen an das im Klageantrag zu 1m) benannte Rundfunkratsmitglied gemacht hat, hat er lediglich Anzeichen für eine Auftragsvergabe im Zusammenhang mit der Produktion von Sendungen benannt. Ungeachtet dessen, dass der Beklagte diesen entgegen getreten ist, wäre jedenfalls die vom Kläger gemutmaßte Auftragsvergabe nicht dem journalistisch-redaktionellen Bereich zuzuordnen.

Anhand der vom Beklagten vorgelegten Unterlagen über eine Zusammenarbeit mit der WAZ-Gruppe ist ersichtlich, dass zumindest die zentralen Vereinbarungen dem journalistisch-redaktionellen Bereich unterfallen und daher nicht dem freien Zugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz unterliegen. Die Frage, ob und inwieweit daneben weitere Aufträge außerhalb des Bereichs der Programmgestaltung vergeben worden sind, hat der Beklagte allerdings zu beantworten.

Hinsichtlich der vom Beklagten ermittelten Aufträge aus dem nicht journalistisch-redaktionellen Bereich ist vor einer Neubescheidung weiterhin zu klären, ob durch die Gewährung der begehrten Informationen an den Kläger Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse offenbart würden, an deren Nichtverbreitung ein berechtigtes Interesse besteht, ob dadurch ein wirtschaftlicher Schaden entstünde, ob gegebenenfalls das öffentliche Interesse am Informationszugang überwiegt und ob die Voraussetzungen für die Offenbarung personenbezogener Daten nach § 9 Abs. 1 IFG NRW vorliegen. Erforderlichenfalls hat der Beklagte eine Anhörung der Betroffenen nach § 8 Satz 4 oder § 9 Abs. 2 Satz 2 IFG NRW durchzuführen.

3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Danach sind die Kosten verhältnismäßig zu teilen, wenn ein Beteiligter teils obsiegt und teils unterliegt. Hier ist das Gericht mit seinem Entscheidungsausspruch (Verpflichtung zur Neubescheidung) hinter dem auf Verpflichtung des Beklagten zur Auskunftserteilung gerichteten Antrag des Klägers zurückgeblieben. Der Senat legt den Beteiligten die Kosten des Verfahrens zu gleichen Teilen auf, weil das Ergebnis der nach den noch fehlenden Verfahrensschritten zu treffenden Entscheidung offen ist.

> Vgl. Neumann, in: Sodan/Ziekow, VwGO, Kommentar, 3. Aufl. 2010, § 155, Rn. 17.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO.

Die Voraussetzungen für eine Zulassung der Revision nach § 132 VwGO liegen nicht vor.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht schriftlich einzureichen.

Statt in Schriftform können die Einlegung und die Begründung der Beschwerde auch in elektronischer Form nach Maßgabe der Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr bei den Verwaltungsgerichten und den Finanzgerichten im Lande Nordrhein-Westfalen – ERVVO VG/FG – vom 1. Dezember 2010 (GV. NRW. S. 647) erfolgen.

Im Beschwerdeverfahren müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Die Beteiligten können sich durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen. Auf die zusätzlichen Vertretungsmöglichkeiten für Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse wird hingewiesen (vgl. § 67 Abs. 4 Satz 4 der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – und § 5 Nr. 6 des Einführungsgesetzes zum Rechtsdienstleistungsgesetz – RDGEG –).

Dr. Bertrams Dr. Schnieders Dr. Sarnighausen

Ferner ergeht ohne Mitwirkung der ehrenamtlichen Richter der

B e s c h l u s s :

Der Streitwert wird auch für das Berufungsverfahren auf 5.000 € festgesetzt.

G r ü n d e :

Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 47 Abs. 1 und 2, 52 Abs. 2 GKG.

Dr. Bertrams Dr. Schnieders Dr. Sarnighausen

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen

Ausgefertigt

Rodemes, VG-Beschäftigte
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle