



18.03.2019

## Wichtige neue Entscheidung

### Presse- und Datenschutzrecht: Auskunftsanspruch hinsichtlich einer aus öffentlichen Mitteln finanzierten Verwandtenbeschäftigung

Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1, Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 4 BayPrG, Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 und 2 BayDSG, Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. e und f, UAbs. 2, Abs. 4 DSGVO

Presseauskunftsanspruch

Abgeordneter

Verwandtenbeschäftigung

Vergütung

Art. 4 BayPrG als Übermittlungsbefugnis (verneint)

Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BayDSG und europarechtliches Normwiederholungsverbot

Vereinbarkeit von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BayDSG mit Art. 6 Abs. 1 UAbs. 2 DSGVO

Presseauskünfte als Aufgaben der (erteilenden) öffentlichen Stellen

*Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 27.09.2018, Az. 7 C 5.17*

Hinweis: Diese Entscheidung wird gleichzeitig auf unserer Internetseite sowie Twitter (@LA\_Bayern) eingestellt.

**[www.landesanwaltschaft.bayern.de](http://www.landesanwaltschaft.bayern.de)**

Leitsätze:

1. Ist die Entscheidung zur Zulässigkeit der Übermittlung von personenbezogenen Daten in den privaten Bereich dem Grunde nach durch den Gesetzgeber getroffen worden, steht einer Übertragung der in Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. f DS-GVO formulierten materiellen Anforderungen zur gebotenen inhaltlichen Ausformung der Datenverarbeitung nichts entgegen.
2. Bei einem presserechtlichen Auskunftsanspruch ist – in gleicher Weise wie bei Unterlassungsansprüchen gegen Presseveröffentlichungen – bei der Schutzbedürftigkeit und Schutzwürdigkeit personenbezogener Daten danach zu unterscheiden, ob die Intim-, die Privat- oder die Sozialsphäre betroffen ist.
3. Im Fall einer aus öffentlichen Mitteln finanzierten Verwandtenbeschäftigung im häuslichen Bereich eines Abgeordneten überwiegt das Informationsinteresse der Presse, die Höhe der gezahlten Bruttovergütung zu erfahren, die schutzwürdigen Belange des Abgeordneten und der von ihm beschäftigten Verwandten.

Hinweise:

Über den presserechtlichen Auskunftsanspruch begehrt ein Journalist vom Landtagsamt des Bayerischen Landtags Auskunft über die Höhe der von einem namentlich benannten Abgeordneten an seine Ehefrau für deren jahrelange Beschäftigung im „häuslichen Abgeordnetenbüro“ gezahlte und aus öffentlichen Mitteln erstattete Vergütung. Das Verfahren gab dem Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) Gelegenheit, sich erstmals auch zu Fragen des seit dem 25.05.2018 geltenden neuen Datenschutzrechts zu äußern.

Das BVerwG hält zunächst fest:

- Eine Auskunft darf der Presse dann verwehrt werden, wenn auf Grund gesetzlicher Vorschriften eine Verschwiegenheitspflicht besteht (Art. 4 Abs. 2 Satz 2 BayPrG). Das Grundrecht Dritter (hier: des Abgeordneten und seiner Ehefrau) auf informationelle Selbstbestimmung ist eine solche Verschwiegenheitspflicht (Rn. 14).

- Der mit der Weitergabe personenbezogener Daten verbundene Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung bedarf einer normklaren Ermächtigungsgrundlage (Rn. 15).
- Eine solche normklare Ermächtigungsgrundlage enthält Art. 4 Abs. 2 BayPrG nicht. Die Vorschrift ist unzureichend, weil sie die schutzwürdigen Interessen der Betroffenen nicht erwähnt (Rn. 21).

Der Sache nach bringt das BVerwG damit zum Ausdruck, dass eine Datenübermittlung an die Presse (an einen Journalisten) in Erfüllung eines presserechtlichen Auskunftsanspruchs einer besonderen Ermächtigungsgrundlage (Befugnisgrundlage) bedarf, auf deren Grundlage eine umfassende Abwägung erfolgen kann (vgl. Rn. 19). Der presserechtliche Auskunftsanspruch nach Art. 4 BayPrG vermittelt keine Befugnisgrundlage für die Datenübermittlung, sondern setzt eine solche voraus: Nur dann, wenn eine Übermittlungsbefugnis besteht, kann – muss dann aber auch – der presserechtliche Auskunftsanspruch erfüllt werden.

Das BVerwG macht sodann Ausführungen zur „datenschutzrechtlichen Rechtsgrundlage“ (Rn. 22) und prüft als solche Rechtsgrundlage den Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BayDSG. Es kommt zum Befund, dass diese Durchführungsvorschrift „mit der Datenschutzgrundverordnung nicht vereinbar“ sei (Rn. 25). Zum einen könne die Norm nicht auf die Öffnungsklauseln des Art. 6 Abs. 2 und 3 DSGVO gestützt werden, weil sich diese auf Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. c und e DSGVO bezögen, während Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BayDSG an Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. f anknüpfe (Rn. 26). Zum anderen stehe ihr Art. 6 Abs. 1 UAbs. 2 DSGVO entgegen, wonach (der zu Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BayDSG insoweit inhaltsgleiche) Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. f DSGVO nicht für die von Behörden in Erfüllung ihrer Aufgaben vorgenommene Verarbeitung gelte (Rn. 26). Zum Dritten stelle Art. 6 Abs. 4 DSGVO keine „übergreifende“, von Art. 6 Abs. 2 und 3 DSGVO losgelöste Öffnungsklausel dar (Rn. 27).

Gleichwohl wendet das BVerwG „zur gebotenen inhaltlichen Ausformulierung der Datenverarbeitung“ die in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BayDSG bzw. Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. f DSGVO „formulierten materiellen Anforderungen“ auf den zu entscheidenden Fall an; der Übertragung dieser Anforderungen stehe nichts entgegen (Rn. 28).

In der so eröffneten umfassenden Abwägung kommt das BVerwG zum Ergebnis, dass der Auskunftsanspruch des klagenden Journalisten besteht (Rn. 29 bis 37).

Die Entscheidung des BVerwG mag im gefundenen Ergebnis durchaus überzeugen. Die Begründungselemente, die das BVerwG in Bezug auf die „datenschutzrechtliche Rechtsgrundlage“ in Rn. 22 bis 28 aufzeigt, erwecken jedoch Bedenken bzw. hätten zumindest einer eingehenderen Erörterung bedurft. Dies betrifft die von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BayDSG mit der DSGVO (dazu nachfolgend 1.), das Ausblenden des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BayDSG als (mögliche) Befugnisgrundlage und die stattdessen erfolgte Heranziehung einer normlos gelösten Abwägung (dazu nachfolgend 2.) sowie das Ausblenden der Zweckbindungsthematik (dazu nachfolgend 3.).

1. Als Befugnisgrundlage für die Übermittlung vom Landtagsamt an den anfragenden Journalisten soll Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BayDSG schon deshalb keine taugliche Rechtsgrundlage sein (Rn. 24), weil die Vorschrift mit der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) „nicht vereinbar“ sei (Rn. 25).

a) Dabei weist das BVerwG zunächst darauf hin, dass Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BayDSG nicht auf die Öffnungsklausel des Art. 6 Abs. 2 und 3 DSGVO gestützt werden kann, weil danach nur eine Konkretisierung der Regelungen von Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. c und e DSGVO erlaubt ist, während Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BayDSG an Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. f DSGVO anknüpft (Rn. 26).

Das BVerwG zeigt damit indes nur eine auch dem bayerischen Normgeber bekannt gewesene Selbstverständlichkeit auf, die sich ohne weiteres aus dem Wortlaut der Normen erschließt.

b) Der Anwendungsbereich des Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. f DSGVO könne im Übrigen auch nicht über Art. 6 Abs. 4 DSGVO erweitert werden (Rn. 27). Davon, dass der Bayerische Gesetzgeber eine solche Erweiterung vornehmen wollte, sei aber nicht auszugehen (Rn. 27).

In der Tat wäre in Bezug auf Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Halbsatz 1 BayDSG eine diesbezügliche Motivation des Landesgesetzgebers schon deshalb nicht nachvollziehbar, weil der erste Halbsatz eine Datenübermittlung betrifft, während Art. 6 Abs. 4 DSGVO die Zweckbindung bzw. Zweckänderung regelt (zu Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Halbsatz 2 BayDSG vgl. unten f.).

- c) Anknüpfungspunkt für die Aufnahme von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Halbsatz 1 BayDSG ins Bayerische Datenschutzrecht war nicht die – vom BVerwG für nicht möglich erachtete – Inanspruchnahme einer Öffnungsklausel aus Art. 6 Abs. 2, 3 oder 4 DSGVO, sondern vielmehr der Aspekt der Normklarheit. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BayDSG wiederholt im ersten Halbsatz der Sache nach nur deklaratorisch einen Ausschnitt aus dem Regelungsgehalt des Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. f DSGVO (dazu noch unten d). Das Risiko, hiermit gegen das europarechtliche Normwiederholungsverbot zu verstoßen – unmittelbar geltendes Europarecht darf im nationalen Recht grundsätzlich nicht wiederholt werden – konnte dem bayerischen Gesetzgeber vor dem Hintergrund des Erwägungsgrundes 8 der DSGVO als überschaubar erscheinen.

Würde Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BayDSG gegen das Normwiederholungsverbot verstoßen, hätte dies in rechtlicher Hinsicht allerdings ohnehin keine Auswirkungen. Es würde dann allein Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. f DSGVO einschlägig sein.

Indes scheint auch das BVerwG die Normwiederholung in Rn. 26 nicht grundsätzlich zu kritisieren. Seine Begründung für den von ihm angenommenen Europarechtsverstoß des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BayDSG („denn“) knüpft nämlich tragend daran an, dass Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. f. DSGVO nach Art. 6 Abs. 1 UAbs. 2 DSGVO nicht für die von Behörden in Erfüllung ihrer Aufgaben vorgenommene Verarbeitung gilt.

- d) Die Auffassung des BVerwG, Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BayDSG sei wegen eines Verstoßes gegen Art. 6 Abs. 1 UAbs. 2 DSGVO nicht europarechtskonform (Rn. 26), hätte einer näheren Begründung bedurft.

Schon ein Wortlautvergleich von Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. f DSGVO mit Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Halbsatz 1 BayDSG zeigt nämlich, dass der bayerische Gesetzgeber die erste Alternative des Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. f DSGVO („Verarbeitung zur Wahrung der berechtigten Interessen des Verantwortlichen“, d.h. der übermittelnden öffentlichen Stelle) in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BayDSG bewusst nicht aufgegriffen hat. Er hat damit dem Art. 6 Abs. 1 UAbs. 2 DSGVO gerade Rechnung getragen. Dessen Normzweck besteht darin, zu verhindern, dass öffentliche Stellen bei den „in Erfüllung ihrer Aufgaben“ vorgenommenen Datenverarbeitungen unter Rückgriff auf Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. f DSGVO die Einschränkungen umgehen, die ihnen durch nationale Durchführungsvorschriften gemäß Art. 6 Abs. 2, Abs. 3 DSGVO je in Verbindung mit Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. e DSGVO gesetzt sind. Eine solche nationale Durchführungsvorschrift ist Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BayDSG. Werden indes Daten nicht zur Erfüllung einer eigenen Aufgabe der öffentlichen Stelle übermittelt, sondern vielmehr ausschließlich im Interesse des empfangenden privaten Dritten, so besteht dieser Konflikt nicht.

Eine Europarechtswidrigkeit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BayDSG kann auch nicht daraus hergeleitet werden, dass die Norm wegen Art. 6 Abs. 1 UAbs. 2 DSGVO schlicht keinen Anwendungsbereich mehr hätte. Eine diesbezügliche rechtliche Erwägung hat das BVerwG auch nicht angestellt. Sie wäre auch in tatsächlicher Hinsicht nicht zutreffend (vgl. dazu auch Rn. 26 am Ende).

e) Aus dem (ohne weiteres richtigen) Befund, wonach eine Datenübermittlung in hoheitlicher Aufgaben im Rahmen der Eingriffs- und Leistungsverwaltung dem Erlaubnistatbeständen des Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. c und e DSGVO zuzuordnen ist (Rn. 26), folgt deshalb nur die Erkenntnis, dass zwischen Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BayDSG und Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BayDSG ein Stufenverhältnis besteht. Letztgenannte Vorschrift ist gegenüber der erstgenannten Norm subsidiär. Erfolgt eine Datenübermittlung an eine „Privatperson“ auch in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe, so ist (vorbehaltlich der Existenz bereichsspezifischer Normen als Durchführungsvorschriften zu Art. 6 Abs. 2, Abs. 3 DSGVO) nur Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BayDSG (als Durchführungsvorschrift zu Art. 6 Abs. 3 Satz 1 DSGVO i.V.m. Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. e DSGVO) einschlägig. Es verwundert etwas, dass das

BVerwG den Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BayDSG nicht thematisiert (dazu noch unten 2.).

- f) In Rn. 27 beschäftigt sich das BVerwG mit der Frage, ob Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Halbsatz 2 BayDSG mit Art. 6 Abs. 4 BayDSG vereinbar ist:

Nach der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 17/19628, Seite 34) ergänzt Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Halbsatz 2 BayDSG die spezifischen Zweckänderungserlaubnisse nach Art. 6 Abs. 2 Nrn. 1 bis 3 BayDSG. Zweckänderungserlaubnisse müssen sich – wie das BVerwG in Rn. 27 zutreffend betont – allerdings an „Art. 6 Abs. 4 DSGVO messen lassen“. Damit stellen sich zwei Problemkreise:

- Eine Zweckänderung im Rahmen der Anwendung des Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. f DSGVO könnte durch eine „Rechtsvorschrift“ nach Art. 6 Abs. 4 Alt. 2 DSGVO nur dann zugelassen werden, wenn Art. 6 Abs. 4 DSGVO für die „Rechtsvorschrift“ eine Öffnungsklausel beinhalten würde, die sich auf alle Tatbestände des Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 DSGVO bezieht, also auch auf Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. f DSGVO und nicht nur auf Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. c und e DSGVO. Das BVerwG (Rn. 27) verneint eine solche umfängliche Reichweite. Art. 6 Abs. 4 DSGVO soll – so jedenfalls das BVerwG in Rn. 27 – „keine neben Art. 6 Abs. 2 und 3 DSGVO stehende übergreifende Öffnungsklausel“ beinhalten, sondern sich „vielmehr allein auf die Zweckänderungsbefugnis im Rahmen der nach Art. 6 Abs. 1 DSGVO nach Maßgabe von Art. 6 Abs. 2 und 3 DSGVO zulässigen Datenverarbeitung“ beziehen. Eine Begründung hierfür bleibt das BVerwG (wie übrigens auch die von ihm in Bezug genommene Literatur) schuldig. Die systematische Stellung und der Wortlaut des Art. 6 Abs. 4 DSGVO – es heißt dort „einer Rechtsvorschrift“, nicht „einer nach Absätzen 2 oder 3 erlassenen Rechtsvorschrift“, sprechen indes gegen eine solche Einschränkung. Der bayerische Normgeber hat eine solche (schon formale) Einschränkung seiner Regelungskompetenz deshalb nicht angenommen.
- Würde Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Halbsatz 2 BayDSG jede Zweckänderung zulassen, die Voraussetzung für eine anschließende Datenübermittlung nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Halbsatz 1 BayDSG ist, wäre Art. 6 Abs. 4 DSGVO allerdings

möglicherweise inhaltlich unzureichend beachtet. Nach Art. 6 Abs. 4 DSGVO muss eine gesetzliche Zweckänderungserlaubnis materiell die Ziele des Art. 23 Abs. 1 DSGVO verfolgen. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Halbsatz 2 BayDSG könnte damit nur (aber immerhin) ein Delta auffüllen, dass zwischen den Zielen nach Art. 23 Abs. 1 DSGVO und den Zweckänderungsbefugnissen nach Art. 6 Abs. 2 BayDSG (die diese Ziele umsetzen sollen) besteht. In Bezug auf ein solches Delta fällt auf, dass Art. 23 Abs. 1 Buchst. i DSGVO vom Schutz der Rechte anderer Personen spricht, während Art. 6 Abs. 2 Nr. 3 Buchst. d BayDSG auf die Abwehr einer – schwerwiegenden – Beeinträchtigung der Rechte einer anderen Person abstellt. Der Normgeber konnte also mit Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Halbsatz 2 BayDSG deshalb Zweckänderung zur Verhinderung einer – auch nicht schwerwiegenden – Beeinträchtigung der Rechte einer anderen Person gemeint haben. Er konnte auch die Durchsetzung zivilrechtlicher Ansprüche (vgl. Art. 23 Abs. 1 Buchst. j DSGVO in den Blick nehmen. Jedenfalls ließe sich Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Halbsatz 2 BayDSG europarechtskonform dahingehend auslegen, dass Zweckänderungen nur zulässig sind, soweit mit ihr auch die Ziele des Art. 23 Abs. 1 DSGVO verfolgt werden.

In der Gesamtgemengelage wird der Vorwurf einer Unvereinbarkeit von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BayDSG mit der DSGVO vom BVerwG jedenfalls nicht hinreichend unterfüttert.

2. Das BVerwG stellt fest, dass die Beantwortung von Presseanfragen in Erfüllung hoheitlicher Funktionen erfolgt (Rn. 26).

Ausgehend hiervon, hätte konsequenterweise (vgl. dazu 1. e) als Rechtsgrundlage für die Übermittlung an die Presse (den Journalisten) Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BayDSG (als Durchführungsvorschrift zu Art. 6 Abs. 3 Satz 1 DSGVO i.V.m. Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. e DSGVO) in der Variante „Erfüllung einer der übermittelnden ... öffentlichen Stelle obliegenden Aufgabe“ herangezogen werden müssen. Das BVerwG erwähnt Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BayDSG indes nicht. Bei Anwendung dieser Vorschrift hätte die Abwägung zwischen dem presserechtlichen Auskunftsanspruch und dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung unter dem Erforderlichkeitsbe-

griff des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BayDSG subsumiert werden können: Erforderlich ist nur eine abwägungsfehlerfreie Presseauskunft.

Stattdessen favorisiert das BVerwG eine normlosgelöste Abwägung (Rn. 28). Zwar benötige die Übermittlung von personenbezogenen Daten in den „privaten Bereich“ einer ausdrücklich gesetzlichen „Entscheidung“ – die das BVerwG vorliegend offenbar als nicht gegeben ansieht –, sei diese „Entscheidung“ aber „dem Grunde nach durch den Gesetzgeber getroffen worden“, stehe einer Übertragung der dort formulierten materiellen Anforderungen zur gebotenen inhaltlichen Ausformung der Datenverarbeitung nichts entgegen.

Letztlich will das BVerwG mithin den Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. f DSGVO analog anwenden. Dieser Ausgangspunkt erörtert – wie erwähnt – Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Alternative 1 BayDSG nicht.

3. Unabhängig davon, ob man die Übermittlungsbefugnis an den Journalisten aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Alternative 1 BayDSG oder aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BayDSG / Art. 6 UAbs. 1 Satz 1 Buchst. f DSGVO oder einer analogen „Übertragung“ ableiten will: Der zutreffende Hinweis auf den Gesichtspunkt der Zweckbindung, den das BVerwG in Rn. 27 gegeben hat, hätte dem Gericht Anlass sein können, auf diese Thematik auch im Rahmen seiner Abwägung (Rn. 29 ff.) einzugehen. Ausnahmen vom Zweckbindungsgrundsatz sind (vorbehaltlich der hier nicht einschlägigen besonderen Zwecke nach Art. 5 Abs. 1 Buchst. b Halbs. 2 DSGVO und der hier nicht vorliegenden Einwilligung, Art. 6 Abs. 4 Alt. 1 DSGVO) zulässig aufgrund besonderer Rechtsvorschriften (Art. 6 Abs. 4 Alt. 2 DSGVO) oder einer Kompatibilitätsprüfung (Art. 6 Abs. 4 Alt. 3 DSGVO).

Als besondere Rechtsvorschrift wäre wohl Art. 6 Abs. 2 Nr. 3 Buchst. a BayDSG diskussionswürdig gewesen, nach dem eine Datenübermittlung zur Abwehr erheblicher für das Gemeinwohl zulässig ist. Dies zu bejahen erscheint im Hinblick auf die wichtige demokratiepolitische Funktion der Presse zwar nicht ausgeschlossen, aber gleichwohl sehr – möglicherweise zu – weitgehend. Noch zweifelhafter wäre die Bejahung der Zulässigkeit einer Zweckänderung aufgrund Kompatibilität (Art. 6 Abs. 4 Alt. 3 BayDSG). Eher könnte man (wohl) von einer – ggf. schwerwiegenden – Beeinträchtigung der

Rechte der Presse sprechen (vgl. Art. 6 Abs. 2 Nr. 3 Buchst. d BayDSG), wenn ihr eine Auskunft verweigert wird, auf die sie nach Art. 4 BayPrG einen Anspruch hat; dieser Anspruch hängt allerdings von der Übermittlungsbefugnis und damit von der Befugnis zur Zweckänderung gerade ab. Wegen Art. 2 Abs. 1 BayDSG wäre die Zweckbindung im Übrigen auch dann zu beachten, wenn Presseauskünfte nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen würden (vgl. Art. 2 Abs. 2 Buchst. a DSGVO und Art. 51 Abs. 2 i.V.m. Art. 11 Abs. 2 Grundrechte-Charta EU). Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichtes zu diesem Themenbereich wären jedenfalls wünschenswert gewesen.

Die Landesrechtsanwaltschaft Bayern vertritt den Freistaat Bayern grundsätzlich nicht in Verfahren, die gegen den Bayerischen Landtag oder sonstige unabhängige Stellen (wie etwa das Bayerische Landesamt für Datenschutzaufsicht oder den Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz) gerichtet sind. Eine „Zwangsvertretung“ würde mit der Unabhängigkeit dieser Stellen kollidieren.

Niese  
Oberlandesanwalt



Bundesverwaltungsgericht

**IM NAMEN DES VOLKES**  
**URTEIL**

BVerwG 7 C 5.17  
VGH 7 B 16.454

Verkündet  
am 27. September 2018

...  
als Urkundsbeamte der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 27. September 2018  
durch  
den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Korbmacher,  
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Schipper und  
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt, Böhmann und Dr. Löffelbein

für Recht erkannt:

Das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom  
24. November 2016 wird aufgehoben. Die Berufung des  
Beklagten gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungs-  
gerichts München vom 16. April 2015 wird zurückgewie-  
sen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Berufungs- und des Re-  
visionsverfahrens mit Ausnahme der außergerichtlichen  
Kosten der Beigeladenen.

## G r ü n d e :

### I

- 1 Der Kläger, Journalist bei einer Tageszeitung, macht einen presserechtlichen Auskunftsanspruch gegenüber dem Landtagsamt des Beklagten geltend.
- 2 Mit Bescheid vom 12. September 2013 lehnte die Präsidentin des Bayerischen Landtags den Antrag des Klägers ab, ihm Auskunft über das von dem Beigeladenen zu 1 als Landtagsabgeordneten an die Beigeladene zu 2, seine Ehefrau, für ihre Tätigkeit als Sekretärin im häuslichen Abgeordnetenbüro gezahlte Brutto Gehalt in der Zeit zwischen 1995 und 2013 zu erteilen. Diese Kosten wurden vom Landtag nach Maßgabe des Bayerischen Abgeordnetengesetzes erstattet.
- 3 Auf die hiergegen erhobene Klage verurteilte das Verwaltungsgericht den Beklagten, dem Kläger Auskunft darüber zu erteilen, welche jährliche Bruttovergütung der Beigeladene zu 1 für die Beschäftigung der Beigeladenen zu 2 als Sekretärin im häuslichen Abgeordnetenbüro des Beigeladenen zu 1 zwischen 2000 und dem 30. September 2013 geltend gemacht hat.
- 4 Auf die Berufung des Beklagten hat der Verwaltungsgerichtshof das Urteil des Verwaltungsgerichts geändert und die Klage abgewiesen. Bei der im Rahmen des Auskunftsanspruchs nach Art. 4 BayPrG gebotenen Abwägung müssten die schutzwürdigen Interessen der Beigeladenen nicht hinter dem Informationsinteresse der Presse zurücktreten. Zwar komme eine Bewertung und Gewichtung des Informationsinteresses der Presse grundsätzlich nicht in Betracht. Der Schutz der Beigeladenen vor unbefugter Weitergabe ihrer personenbezogenen Daten, der beim Beigeladenen zu 1 von der Freiheit des Mandats verstärkt werde, sei jedoch gesetzlich nicht eingeschränkt. Nach dem Bayerischen Abgeordnetengesetz bestehe keine Pflicht zur Anzeige und Veröffentlichung von Kosten, die einem Landtagsmitglied zur Unterstützung seiner parlamentarischen Arbeit durch Arbeits-, Dienst- und Werkverträge entstanden seien. Öffentlich bekannt seien lediglich die Erstattungshöchstbeträge, bis zu denen ein Landtagsabgeordneter Kostenerstattung verlangen könne, nicht jedoch die näheren persönlichen Lebenssachverhalte wie etwa die durch einzelne Mitarbeiter entstandenen

Kosten. Es gebe schriftlich auch keine Anhaltspunkte dafür, dass die Beigeladenen die gesetzlichen Grenzen bei der Inanspruchnahme der Kostenerstattung überschritten hätten.

5 Zur Begründung seiner vom Verwaltungsgerichtshof zugelassenen Revision macht der Kläger geltend, dem Auskunftsanspruch stehe weder eine aus Beamtenrecht noch aus sonstigen gesetzlichen Vorschriften resultierende Verschwiegenheitspflicht entgegen. Eine Preisgabe geschützter personenbezogener Daten des Beigeladenen zu 1 komme nicht in Betracht. Gegenüber dem Interesse der Beigeladenen zu 2 an der Geheimhaltung ihrer personenbezogenen Daten überwiege das öffentliche Informationsinteresse an der Aufklärung der Verwandtenaffäre des Bayerischen Landtags. Für von der öffentlichen Hand bezogene Gehälter gelte nicht das gleiche Schutzniveau wie für Gehaltszahlungen in der Privatwirtschaft.

6 Der Kläger beantragt,

das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 24. November 2016 aufzuheben und die Berufung des Beklagten gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 16. April 2015 zurückzuweisen,

hilfsweise mit der Maßgabe, dass sich die Verurteilung zur Gewährung von Auskünften auf die Zeit ab dem 1. Juli 2004 bezieht.

7 Der Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

8 Er verteidigt das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs.

## II

9 Die zulässige Revision des Klägers ist begründet. Das Berufungsurteil beruht auf einer Verletzung von Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Der Verwaltungsgerichtshof hat den geltend gemachten presserechtlichen Auskunftsanspruch unter Verstoß gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verneint (1.). Auf der Grundlage der

tatsächlichen Feststellung des Verwaltungsgerichtshofs kann der Senat in der Sache selbst entscheiden und die Berufung gegen das stattgebende Urteil des Verwaltungsgerichts zurückweisen (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwGO; 2.).

- 10 1. Die Auslegung und Anwendung des landesrechtlichen Presseauskunftsanspruchs durch den Verwaltungsgerichtshof ist einer revisionsgerichtlichen Prüfung zugänglich (a). Die Ablehnung des Anspruchs ist nicht mit Bundesrecht vereinbar (b).
- 11 a) Der Verwaltungsgerichtshof hat über den geltend gemachten Anspruch nach Art. 4 Bayerisches Pressegesetz (BayPrG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 2000 (GVBl 2000, 340) in Anwendung revisiblen Rechts entschieden.
- 12 Ein Instanzgericht wendet revisibles Recht auch insoweit an, als es sich bei der Auslegung und Anwendung irrevisiblen Rechts durch revisibles Recht gebunden sieht (stRspr; vgl. etwa BVerwG, Urteile vom 16. Januar 2003 - 4 CN 8.01 - BVerwGE 117, 313 <317> und vom 1. Oktober 2014 - 6 C 35.13 - Buchholz 11 Art. 5 Abs. 1 GG Nr. 3 Rn. 20). Der Kläger stützt seinen presserechtlichen Auskunftsanspruch auf Art. 4 Abs. 1 BayPrG, wonach die Presse gegenüber Behörden ein Auskunftsrecht hat, das sie unter anderem durch ihre Redakteure ausüben kann. Der Verwaltungsgerichtshof hat die Annahme einer dem Anspruch entgegenstehenden, aufgrund beamtenrechtlicher oder sonstiger gesetzlicher Vorschriften bestehenden Verschwiegenheitspflicht (Art. 4 Abs. 2 Satz 2 BayPrG) dahingehend begründet, dass die verfassungsrechtlich geschützten Persönlichkeitsrechte der Beigeladenen (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) das durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschützte Auskunftsinteresse des Klägers überwiegen. Insoweit beruht die Anwendung der irrevisiblen Vorschrift des Art. 4 BayPrG auf einer bestimmten Gewichtung und Abwägung nach Maßgabe revisiblen Rechts.
- 13 b) Die Auslegung und Anwendung von Art. 4 BayPrG durch den Verwaltungsgerichtshof ist nicht mit dem verfassungsrechtlichen Schutz der Presse aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar.

- 14 aa) Nach Art. 4 Abs. 2 Satz 2 BayPrG darf der Presseauskunftsanspruch nur verweigert werden, soweit aufgrund beamtenrechtlicher oder sonstiger gesetzlicher Vorschriften eine Verschwiegenheitspflicht besteht. Bundesrechtlich nicht zu beanstanden ist der Ansatz des Verwaltungsgerichtshofs, wonach sich Verschwiegenheitspflichten im Sinne von Art. 4 Abs. 2 Satz 2 BayPrG aus Grundrechten Dritter, hier dem Recht der Beigeladenen, auf informationelle Selbstbestimmung ergeben können und in diesem Fall eine Abwägung des verfassungsrechtlich geschützten Interesses der Presse mit dem Interesse der Beigeladenen vorzunehmen ist (UA S. 5). Dies entspricht dem für den in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verbürgten verfassungsunmittelbaren presserechtlichen Auskunftsanspruch geltenden Maßstab, wonach ein solcher Anspruch besteht, soweit ihm berechnigte schutzwürdige Interessen privater oder öffentlicher Stellen an der Vertraulichkeit der Information nicht entgegenstehen (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. März 2016 - 6 C 65.14 - BVerwGE 154, 222 Rn. 16 m.w.N.). Dabei sind die widerstreitenden Grundrechtspositionen in einen angemessenen Ausgleich zu bringen; im Wege praktischer Konkordanz ist jeweils abzuwägen, ob dem Informationsinteresse der Presse aufgrund der Pressefreiheit oder einem schützenswerten Interesse betroffener Dritter der Vorzug zu geben ist. (BVerfG, Kammerbeschluss vom 28. August 2000 - 1 BvR 1307/91 - NJW 2001, 503 <505>).
- 15 bb) Gleichfalls nicht zu beanstanden ist die Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs, dass eine Abwägung nur dann eröffnet ist, wenn der mit der Weitergabe personenbezogener Daten verbundene Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung sich auf eine bereichsspezifische Ermächtigungsgrundlage stützen kann, die insbesondere den Anforderungen an die Normenklarheit genügt (BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983 - 1 BvR 209/83 u.a. - BVerfGE 65, 1<44>; BVerwG, Urteil vom 15. Januar 2012 - 6 C 9.11 - BVerwGE 141, 329 Rn. 27).
- 16 Der Verwaltungsgerichtshof nimmt insoweit nur die Offenbarungspflichten nach dem Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Bayerischen Landtags (Bayerisches Abgeordnetengesetz - BayAbgG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. März 1996 (GVBl S. 82), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. April 2017, in den Blick. Die dem zugrunde liegende Rechtsauffassung,

dass damit die Offenlegung mandatsbezogener Informationen grundsätzlich abschließend geregelt werde, und der daraus folgende absolute Schutz der von diesen Vorschriften nicht erfassten Informationen verfehlt die Anforderungen des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.

- 17 (1) Nach Art. 4a Abs. 3 BayAbgG in Verbindung mit den vom Landtag erlassenen Verhaltensregeln ist der Abgeordnete zur Anzeige und Veröffentlichung bestimmter persönlicher Verhältnisse, etwa Art und Höhe bestimmter Einkünfte, verpflichtet. Der Verwaltungsgerichtshof weist zwar zutreffend darauf hin, dass die Regelungen über die Erstattung der Kosten für Arbeits-, Dienst- und Werkverträge zur Unterstützung der parlamentarischen Tätigkeit des Abgeordneten eine Offenlegung der Sachverhalte nicht vorsehen und durch die Festlegungen im Haushaltsgesetz lediglich die Erstattungshöchstbeträge öffentlich bekannt sind. Ob dies im Gegenschluss die Annahme rechtfertigt, insoweit scheide eine weitere mandatsbezogene Transparenz aus, erscheint zweifelhaft. Denn Art. 4a Abs. 3 BayAbgG zielt auf die Offenlegung von Umständen, die auf mögliche Interessenverflechtungen und wirtschaftliche Abhängigkeiten und damit auf eine Gefährdung der Unabhängigkeit des Abgeordneten durch Loyalitätskonflikte sowie eine Beeinträchtigung der Repräsentations- und Funktionsfähigkeit des Landtags schließen lassen (vgl. BVerfG, Urteil vom 4. Juli 2007 - 2 BvE 1-4/06 - BVerfGE 118, 277 <352 ff.>), während es vorliegend um die sachangemessene Verwendung öffentlicher Gelder geht. An die Auslegung des Landesrechts durch den Verwaltungsgerichtshof ist der Senat indessen nicht gebunden; ihr steht Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG entgegen.
- 18 Der verfassungsrechtlich gewährleistete Vermittlungs- und Kontrollauftrag der Presse gebietet, dass - von einzelnen behördlichen Funktionsbereichen besonderen Charakters abgesehen - die dem Auskunftsanspruch entgegenstehenden Ausschlussgründe einen punktuellen Zuschnitt aufweisen, mit dem konkret umrissenen gegenläufigen Schutzgütern Rechnung getragen wird, und zwar beschränkt auf das Maß, in dem bei materieller Betrachtung tatsächlich ein Schutzbedarf erkennbar ist. Ungeachtet seiner rechtlichen Verortung darf ein genereller, abwägungsfester Vorrang eines privaten oder öffentlichen Vertraulichkeitsinteresses vor dem Informationsinteresse der Presse nur dann normiert werden, wenn dies demjenigen Abwägungsergebnis entspricht, das in aller Re-

gel in Einzelfällen tatsächlich erzielt würde (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. März 2015 - 6 C 12.14 - BVerwGE 151, 348 Rn. 30). Angesichts des Doppelstatus des Abgeordneten als Mandatsträger und Privatperson darf das Abgeordnetengesetz zwar sowohl der Freiheit des Mandats als auch den persönlichen Belangen des Abgeordneten als Schutzgütern Rechnung tragen. Dass insbesondere bei den individuellen Interessen des Abgeordneten ein Schutzbedarf anzunehmen ist, der sich generalisierend gegenüber dem Informationsinteresse der Presse sollte durchsetzen können, ist aber weder dargetan noch sonst ersichtlich.

- 19 (2) Ausgehend von seiner Rechtsauffassung verschließt sich der Verwaltungsgerichtshof der Heranziehung weiterer Rechtsvorschriften, die den Anforderungen für einen Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht genügen und deswegen Grundlage einer umfassenden Abwägung sein können.
- 20 Eine solche Vorschrift findet sich zwar weder allein im presserechtlichen Normbestand, wovon der Verwaltungsgerichtshof zu Recht ausgeht, noch in Gestalt einer eigenständigen Rechtsgrundlage in den datenschutzrechtlichen Bestimmungen. Die presserechtliche Anspruchsgrundlage ist jedoch insoweit um datenschutzrechtliche Vorgaben zu ergänzen.
- 21 (2.1) Art. 4 Abs. 2 BayPrG ist insoweit unzureichend. Denn im Unterschied zu anderen in den Landespressegesetzen geregelten Auskunftsansprüchen werden die schutzwürdigen Interessen der betroffenen Dritten nicht einmal erwähnt; ein Bezug auf diese Schutzgüter wird allein über die dort benannten Verschwiegenheitspflichten hergestellt, ohne dies zu konkretisieren (vgl. Hornung, AfP 2017, 390 <393>; Wilde/Ehmann/Niese/Knoblauch, Datenschutz in Bayern, Stand September 2003, Art. 19 BayDSG Rn. 11a).
- 22 (2.2) Diese Lücke wird nicht (mehr) durch eine datenschutzrechtliche Rechtsgrundlage ausgefüllt.
- 23 Maßgeblich ist die Rechtslage nach Inkrafttreten der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Warenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Daten-

schutz-Grundverordnung - DS-GVO; ABl. L 119 S. 1) und der hierauf bezogenen Anpassung des nationalen Rechts durch die Neufassung des Bayerischen Datenschutzgesetzes (BayDSG) vom 15. Mai 2018 (GVBl S. 230). Diese Rechtsänderung ist im Revisionsverfahren zu beachten, denn das Berufungsgericht, entschiede es anstelle des Revisionsgerichts, hätte sie seinerseits zu berücksichtigen (BVerwG, Urteil vom 28. Juli 2016 - 7 C 7.14 - Buchholz 451.91 Europ. UmweltR Nr. 65 Rn. 14 m.w.N.). Für den im Wege der allgemeinen Leistungsklage geltend gemachten Auskunftsanspruch ist mangels abweichender Regelungen die Rechtslage im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung maßgeblich.

24 Nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BayDSG ist eine Übermittlung personenbezogener Daten zulässig, wenn der Empfänger eine nicht öffentliche Stelle ist, diese Stelle ein berechtigtes Interesse an ihrer Kenntnis glaubhaft darlegt und die betroffene Person kein schutzwürdiges Interesse an dem Ausschluss der Übermittlung hat; dies gilt auch, soweit die Daten zu anderen Zwecken als denjenigen, zu denen sie erhoben wurden, übermittelt werden. Diese Vorschrift, die nach Art. 1 Abs. 1 Satz 1 BayDSG insbesondere das behördliche Handeln regelt und nach Art. 2 BayDSG auch außerhalb des Anwendungsbereiches der Datenschutz-Grundverordnung - d.h. auch bei nicht automatisierter Verarbeitung der Daten und außerhalb einer Tätigkeit im Anwendungsbereich des Unionsrechts - an deren Vorgaben zu messen ist (siehe Bayerischer Landtag, Drs. 17/19628 S. 32), ist allerdings keine taugliche Rechtsgrundlage. Mit ihrem 1. Halbsatz tritt die Vorschrift zwar an die Stelle des im Wesentlichen gleichlautenden Art. 19 Abs. 1 Nr. 2 BayDSG a.F., der ebenso wie die vergleichbare Bestimmung des § 16 Abs. 1 Nr. 2 BDSG a.F. als Grundlage für Auskünfte an die Presse angesehen worden ist (vgl. Wilde/Ehmann/Niese/Knoblauch, a.a.O., Art. 19 BayDSG Rn. 11a, 14 f.; Gola/Klug/Körffer, in: Gola/Schomerus, BDSG, 12. Aufl. 2015, § 16 Rn. 10; siehe auch Dammann, in: Simitis, BDSG, 8. Aufl. 2014, § 16 Rn. 13, 15). Vor dem Hintergrund der Änderungen im Unionsrecht kann die bisherige Rechtslage jedoch nicht fortgeschrieben werden (so aber etwa auch die Begründung des Gesetzentwurfs zur Parallelvorschrift in § 25 Abs. 2 Nr. 2 BDSG, BT-Drs. 18/11352 S. 96).

25 Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BayDSG ist mit der Datenschutz-Grundverordnung nicht vereinbar. Die Datenschutz-Grundverordnung gilt gemäß Art. 288 Abs. 2

AEUV unmittelbar. Sie ist grundsätzlich weder auf eine Umsetzung angewiesen, noch ist dies überhaupt zulässig; selbst eine Normwiederholung im nationalen Recht ist dem Grunde nach ausgeschlossen. Nur im Rahmen ausdrücklicher Ermächtigungen können ihre Regelungen vom nationalen Gesetzgeber spezifiziert, präzisiert und konkretisiert werden (siehe Selmayr/Ehmann, in: Ehmann/Selmayr, Datenschutz-Grundverordnung, 2. Aufl. 2018, Einführung Rn. 80 ff. sowie die Erläuterungen in BT-Drs. 18/11325 S. 73 f.). Nach dem Hinweis in der amtlichen Überschrift findet Art. 5 BayDSG seine Rechtfertigung in Art. 6 Abs. 2 bis 4 DS-GVO, soweit dem nationalen Gesetzgeber darin Regelungsspielräume eingeräumt werden. Jedenfalls auf Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BayDSG trifft dies nicht zu.

- 26 Auf die Öffnungsklausel in Art. 6 Abs. 2 und 3 DS-GVO kann diese Norm schon deswegen nicht gestützt werden, weil danach nur eine Konkretisierung der Regelungen von Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. c und e DS-GVO erlaubt ist, während die landesrechtliche Bestimmung an Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. f DS-GVO anknüpft. Als Norm, die die Reichweite dieses Erlaubnistatbestands klarstellend verdeutlicht und deswegen nach Maßgabe von Erwägungsgrund 8 zur DS-GVO, d.h. wegen der Kohärenz und Verständlichkeit der Regelung, mit dem grundsätzlichen Normwiederholungsverbot ausnahmsweise vereinbar ist (so Wilde/Ehmann/Niese/Knoblauch, a.a.O., Art. 5 BayDSG Rn. 15 f.), kann die Vorschrift ebenso wenig Bestand haben. Denn im Unterschied zur Vorgängervorschrift des Art. 7 Buchst. f der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr - Datenschutz-Richtlinie - (ABl. L 281 S. 31) gilt Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. f DS-GVO nach Unterabs. 2 nicht für die von Behörden in Erfüllung ihrer Aufgaben vorgenommene Verarbeitung. Eine Unterscheidung nach "eigenen" und "fremdnützigen" Aufgaben ist nicht möglich. Erfasst sind vielmehr die durch Gesetz übertragenen Aufgaben im Rahmen der Eingriffs- und Leistungsverwaltung. Damit fällt jegliche Datenverarbeitung in Erfüllung hoheitlicher Funktionen, wozu auch die Beantwortung von Presseanfragen zählt, unter den Ausschlussbestand und ist den Erlaubnistatbeständen nach Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. c und e DS-GVO zuzuordnen. Denn die hoheitliche behördliche Tätigkeit ist ausweislich von Erwägungsgrund 47 Satz 5 immer auf

eine gesonderte Ermächtigungsgrundlage angewiesen. Dieses Erfordernis kann nicht durch einen umfassenden Auffangtatbestand überspielt werden. Demgegenüber ist der Erlaubnistatbestand des Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. f DS-GVO einschlägig, wenn die Behörde als Teilnehmer im Privatrechtsverkehr auftritt (Albers/Veit, in: Wolff/Brink, BeckOK Datenschutzrecht, Stand 1. Mai 2018, Art. 6 DS-GVO Rn. 46; Heberlein, in: Ehmann/Selmayr, Datenschutz-Grundverordnung, 2. Aufl. 2018, Art. 6 DS-GVO Rn. 51 f.; Schulz, in: Gola, Datenschutz-Grundverordnung, Art. 6 DS-GVO Rn. 56; Frenzel, in: Paal/Pauly, DS-GVO BDSG, 2. Aufl. 2018, Art. 6 Rn. 26).

- 27 Auch Art. 6 Abs. 4 DS-GVO ermöglicht dem nationalen Gesetzgeber nicht, den Erlaubnistatbestand des Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. f DS-GVO hinsichtlich seines persönlichen Geltungsbereichs zu erweitern. Es ist bereits nicht ersichtlich, dass der Landesgesetzgeber von einem solchen Verständnis des Art. 6 Abs. 4 DS-GVO ausgegangen ist. Die Begründung des Gesetzentwurfs verweist insofern auf eine Ergänzung der spezifischen Zweckänderungserlaubnisse in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Halbs. 2 BayDSG (Bayerischer Landtag, Drs. 17/19628 S. 34), die sich an Art. 6 Abs. 4 DS-GVO messen lassen müssen. Auch bei der bundesrechtlichen Parallelvorschrift des § 25 Abs. 2 Nr. 2 BDSG fehlt in der Begründung des Gesetzentwurfs - im Unterschied zu §§ 23 und 24 BDSG - ein entsprechender Hinweis (BT-Drs. 18/11325 S. 95 f.; anders die ausdrückliche Bezugnahme auf Art. 6 Abs. 4 DS-GVO in der Begründung des Gesetzentwurfs zur gleichlautenden Vorschrift des § 22 Abs. 2 Nr. 2 des Hessischen Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetzes vom 3. Mai 2018 <GVBl. S. 82>, LT-Drs. 19/5726 S. 127 f.). Jedenfalls ist Art. 6 Abs. 4 DS-GVO keine neben Art. 6 Abs. 2 und 3 DS-GVO stehende übergreifende Öffnungsklausel; er bezieht sich vielmehr allein auf die Zweckänderungsbefugnis im Rahmen der nach Art. 6 Abs. 1 DS-GVO nach Maßgabe von Art. 6 Abs. 2 und 3 DS-GVO zulässigen Datenverarbeitung (vgl. Albers/Veit, a.a.O., Art. 6 DS-GVO Rn. 71 f., 77; Heberlein, a.a.O., Art. 6 DS-GVO Rn. 48; Reimer, in: Sydow, Europäische Datenschutzgrundverordnung, 2. Aufl. 2018, Art. 6 DS-GVO Rn. 67; Buchner/Petri, in: Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 2. Aufl. 2018, Art. 6 DS-GVO Rn. 182 f., 199 f.; siehe aber auch Schulz, a.a.O., Art. 6 DS-GVO Rn. 216, 239 ff.).

- 28 (2.3) Scheiden hiernach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BayDSG und in gleicher Weise die vorrangige Bestimmung des Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. f DS-GVO als eigenständige Rechtsgrundlage für die Übermittlung personenbezogener Daten im Rahmen eines presserechtlichen Auskunftsanspruchs aus, kann letztere gleichwohl zur inhaltlichen Ausfüllung und Konkretisierung dieses Anspruchs herangezogen werden, der dann den Anforderungen des Gesetzesvorbehalts für einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung genügt. Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. f DS-GVO ist, wie dargelegt, auf behördliche Tätigkeiten nicht anwendbar, weil die Übermittlung von personenbezogenen Daten in den privaten und folglich weniger kontrollierten Bereich einer ausdrücklichen gesetzlichen Entscheidung bedarf. Ist diese Entscheidung allerdings dem Grunde nach durch den Gesetzgeber getroffen worden, steht einer Übertragung der dort formulierten materiellen Anforderungen zur gebotenen inhaltlichen Ausformung der Datenverarbeitung, die grundlegenden datenschutzrechtlichen Anforderungen genügt, nichts entgegen.
- 29 2. Die auf dieser Grundlage eröffnete umfassende Abwägung der widerstreitenden Interessen fällt zugunsten des Auskunftsanspruchs des Klägers aus, so dass das erstinstanzliche Urteil wiederherzustellen ist (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwGO).
- 30 a) Der Kläger hat unter Berufung auf seine Tätigkeit als Journalist und die Berichterstattung über die sogenannte Verwandtenaffäre im Zusammenhang mit der Beschäftigung von Familienangehörigen durch Landtagsabgeordnete ein berechtigtes Interesse an der Informationsübermittlung dargelegt. Mit Blick auf die Garantie der institutionellen Eigenständigkeit der Presse (BVerfG, Urteil vom 5. August 1966 - 1 BvR 586/62 u.a. - BVerfGE 20, 162 <175 f.>; BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 1984 - 7 C 139.81 - BVerwGE 70, 310 <311>) und das Verbot einer publizistischen Relevanzprüfung (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. März 2016 - 6 C 65.14 - BVerwGE 154, 222 Rn. 18) ist mehr nicht zu fordern. Insbesondere ist unbeachtlich, ob der Kläger bereits jetzt Anhaltspunkte für eine missbräuchliche Inanspruchnahme der Kostenerstattung durch den Beigeladenen zu 1 aufzeigen kann. Das ist der journalistischen Bewertung nach der begehrten Auskunftserteilung vorbehalten.

31 Nichts Abweichendes ergibt sich aus dem Hinweis des Beklagten auf das Urteil des Europäischen Gerichts vom 25. September 2018 - T-639/15 u.a. [ECLI:EU:T:2018:602], Psara/Parlament. Die dortigen Ausführungen zu den engen Voraussetzungen, unter denen eine Herausgabe personenbezogener Daten von Abgeordneten des Europäischen Parlaments in Betracht kommt (Rn. 52 ff., 71 ff.), beziehen sich auf eine andere Rechtslage. Das Erfordernis des Nachweises der Notwendigkeit der Übermittlung personenbezogener Daten ergibt sich ausdrücklich aus Art. 8 Buchst. b der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr - EU-DatenschutzVO - (ABl. 2001, L 8 S. 1), der bei der Prüfung eines Antrags auf Informationszugang auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission - TransparenzVO - (ABl. L 145 S. 43) bei dem absoluten Ablehnungsgrund nach deren Art. 4 Abs. 1 Buchst. b (Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen) heranzuziehen und in vollem Umfang anwendbar ist (EuGH, Urteile vom 29. Juni 2010 - C-28/08 P [ECLI:EU:C:2010:378], Bavarian Lager - Rn. 63 ff., 77 und vom 16. Juli 2015 - C-615/13 P [ECLI:EU:C:2015:489], Client Earth u.a. - Rn. 44 ff.). Ansatzpunkte für eine Übertragbarkeit der dortigen Erwägungen ergeben sich nicht daraus, dass das Erfordernis der Notwendigkeit als Ausdruck des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes verstanden wird (EuG, Urteil vom 25. September 2018 - T-639/15 u.a. - Rn. 72), der auch in anderen unionsrechtlich determinierten Regelungszusammenhängen zu beachten ist. Soweit die Verhältnismäßigkeitsprüfung nach der EU-DatenschutzVO auch eine Prüfung des mit der Datenübermittlung verfolgten Ziels umfasst und damit den Ansatz der TransparenzVO jedenfalls ergänzt, wird dem im Rahmen von Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. f DS-GVO durch das Erfordernis eines berechtigten Interesses Rechnung getragen. Im Übrigen findet der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. f DS-GVO seinen Niederschlag in der Regelung, dass die Datenübermittlung erforderlich sein muss. Danach müssen sich die Einschränkungen in Bezug auf den Schutz der personenbezogenen Daten auf das absolut Notwendige beschränken (EuGH, Urteil vom 4. Mai 2017 - C-13/16

[ECLI:EU:C:2017:336], Rigas satiksme - Rn. 30 m.w.N.; siehe auch Erwägungsgrund 39 zur DS-GVO). Dem ist hier Genüge getan; denn das journalistische Aufklärungsinteresse ist zwingend auf die begehrten Auskünfte zu den gezahlten und erstatteten Bruttogehältern angewiesen; ein milderer Mittel zur Interessenwahrung gibt es nicht.

- 32 b) Demgegenüber ist das schutzwürdige Interesse der Beigeladenen am Ausschluss der Datenübermittlung geringer zu bewerten.
- 33 Bei einem presserechtlichen Auskunftsanspruch ist - in gleicher Weise wie bei Unterlassungsansprüchen gegen Presseveröffentlichungen - bei der Schutzbedürftigkeit und Schutzwürdigkeit personenbezogener Daten danach zu unterscheiden, ob die Intim-, die Privat- oder die Sozialsphäre betroffen ist (vgl. etwa OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 28. Oktober 2011 - 10 S 33/11 - NVwZ-RR 2012, 107 Rn. 25; Hornung, AfP 2017, 390 <994 f.>; Gersdorf, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, Stand 1. Mai 2017, GG Art. 2 Rn. 42 ff.). In Konkretisierung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes dient diese Unterscheidung als Orientierungspunkt für die Beurteilung der Intensität der Grundrechtsbeeinträchtigung und für die Gewichtung der diese Beeinträchtigung rechtfertigenden Gründe (BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983 - 1 BvR 209/83 - BVerfGE 65, 1 <45>). Eingriffe in die Sozialsphäre sind unter erleichterten Voraussetzungen zulässig, so dass der Persönlichkeitsschutz weniger weit reicht als in den Fällen der Betroffenheit der Intim- und Privatsphäre (vgl. BVerfG, Kammerbeschlüsse vom 7. Mai 1997 - 1 BvR 1974/93, 1 BvR 1987/93 - NJW 1997, 2669 <2700> und vom 21. August 2006 - 1 BvR 2606/04 u.a. - NJW 2006, 3406 <3408>).
- 34 Die Angaben zu dem vom Beigeladenen zu 1 an die Beigeladene zu 2 für die Beschäftigung im häuslichen Abgeordnetenbüro gezahlten Bruttogehalt sind der Sozialsphäre zuzurechnen. Diese umfasst die gesamte Teilnahme am öffentlichen Leben, also die Gegebenheiten, in denen der Einzelne in Kontakt mit anderen tritt.
- 35 Auch wenn öffentliche Stellen am betreffenden Arbeitsverhältnis nicht beteiligt sind und es folglich nicht dem öffentlichen Dienst zuzuordnen ist, haben die

Angaben als Grundlage für eine Kostenerstattung aus Steuermitteln einen gesteigerten Öffentlichkeitsbezug. Die Schutzwürdigkeit personenbezogener Daten entfällt zwar nicht allein deswegen, weil Leistungen aus öffentlichen Kassen bezahlt und Aufwendungen daraus beglichen werden. Das Informationsinteresse überwiegt aber wegen der besonderen Umstände, die das Beschäftigungsverhältnis prägen. Die Vorgaben der Kostenerstattung an Abgeordnete für Arbeits-, Dienst- und Werkverträge in Art. 6 Abs. 7 BayAbG a.F., Art. 8 Abs. 1 BayAbG n.F. zeichnen sich durch eine gegenüber der sonstigen Spesenverwendung aus öffentlichen Mitteln vergleichsweise freie Verfügbarkeit aus. Zu diesem Vertrauensvorschuss hinzu trat - unmittelbar oder aufgrund der sogenannten Altfallregelung - die Möglichkeit einer sogenannten Verwandtenbeschäftigung im häuslichen Bereich, die durch die Möglichkeit einer besonders vorteilhaften Ausgestaltung des Arbeitsvertrages und insbesondere der Bezahlung ein gewisses abstraktes Missbrauchspotenzial in sich trägt. Diese Missbrauchsanfälligkeit rechtfertigt ein Aufklärungsinteresse der Presse, die aufgrund der begehrten Auskünfte überprüfen kann, ob sich die Vergütung im Rahmen des Angemessenen bewegt. Dabei ist die Höhe der im Haushalt für die Kostenerstattung bereitgestellten Mittel nach der verbindlichen Wirkung der Erläuterungen zum Haushalt ein Indiz für die Angemessenheit der Beschäftigungsvergütung. Danach waren die Mittel mit einer Vollzeitstelle nach TVL Entgeltgruppe 6 für eine Büroarbeitskraft und eine 2/3-Stelle nach TVL Entgeltgruppe 13 für einen wissenschaftlichen Mitarbeiter bemessen (vgl. Bericht des Bayerischen Obersten Rechnungshofes vom 12. August 2013, S. 17).

- 36 Die Schutzwürdigkeit der Belange der Beigeladenen zu 2 ist nicht abweichend zu bewerten. Sie steht zwar nicht wie der Mandatsträger im Lichte der Öffentlichkeit. Sie ist jedoch ein Beschäftigungsverhältnis eingegangen, das - wie ausgeführt - Besonderheiten aufweist und insoweit keine "reine Privatangelegenheit" darstellt, was die Schutzwürdigkeit darauf bezogener persönlicher Daten mindert. Die Finanzierung des Beschäftigungsverhältnisses aus öffentlichen Mitteln und der wegen der Orientierung der Erstattungsregelungen an den Kosten für eine Büroarbeitskraft und zusätzlich einen wissenschaftlichen Mitarbeiter bestehende Rechtfertigungsdruck führen auch bei ihr dazu, dass der Schutz ihres Persönlichkeitsrechts hinter der Pressefreiheit zurücktreten muss. Eine "Stigmatisierung" der Beigeladenen zu 2 ist mit der Offenlegung der Brut-

tobezüge nicht verbunden. Sollten sich aus der Bewertung der Angemessenheit der Vergütung kritische Nachfragen ergeben, muss sie sich dem als Folge einer selbst gewählten Vertragsgestaltung stellen. Schließlich ist das Steuergeheimnis nicht betroffen, denn das Bruttogehalt lässt Rückschlüsse auf persönliche Steuermerkmale nicht zu.

- 37 Durch die Offenlegung der Daten wird auch die Freiheit des Abgeordnetenmandats des Beigeladenen zu 1 nicht verletzt. Die Inanspruchnahme von Leistungen für die Amtsausstattung berührt zwar nicht die politische Willensbildung im parlamentarischen Raum, die den Kern der Mandatsausübung bildet; sie ermöglicht aber die Ausübung des Mandats (vgl. zur Inanspruchnahme der Sachleistungspauschale für die Amtsausstattung nach § 12 Abs. 1 Satz 1 AbgG im Rahmen der Mandatsfreiheit nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG: BVerwG, Urteil vom 16. März 2016 - 6 C 65.14 - BVerwGE 154, 222 Rn. 22 f. m.w.N.), die grundsätzlich nicht durch störende Einflüsse beeinträchtigt werden soll. Auf den Schutz der Freiheit des Mandats kann sich der Beigeladene zu 1 auch nach dem Ausscheiden aus dem Landtag berufen. Es kommt insoweit nicht auf konkrete Nachwirkungen aus dem Mandatsverhältnis im Zeitpunkt der Erfüllung des Auskunftsanspruchs an; entscheidend sind vielmehr die "Vorwirkungen" einer auch nachträglich drohenden Veröffentlichung bestimmter Angaben. Der Abgeordnete soll sein Mandat grundsätzlich ungestört ausüben können, ohne eine spätere Offenlegung befürchten zu müssen. Die oben dargestellte landesrechtliche Ausgestaltung der Erstattung von Auslagen für Beschäftigungsverhältnisse, schränkt die Schutzwürdigkeit der Freiheit des Mandats jedoch ein. Anders als in dem dem Urteil vom 16. März 2016 - 6 C 65.14 - (a.a.O.) zugrunde liegenden Fall der allgemeinen Amtsausstattung für Schreibgeräte und Digitalkameras im Wege einer Sachleistungspauschale, gibt es im vorliegenden Fall konkrete an die Qualifikation der Mitarbeiter anknüpfende Vorgaben für die Angemessenheit der Beschäftigungsverhältnisse, die wegen des dadurch möglichen Fremdvergleichs die Schutzwürdigkeit der Freiheit des Mandats geringer erscheinen lassen.

38 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 und § 162 Abs. 3 VwGO.

Prof. Dr. Korbmacher

Schipper

Brandt

Böhmman

Dr. Löffelbein

### B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren gemäß § 47 Abs. 1 und § 52 Abs. 2 GKG auf 5 000 € festgesetzt.

Prof. Dr. Korbmacher

Schipper

Brandt

Böhmman

Dr. Löffelbein