

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 1 BVR 2087/03 -

- 1 BVR 2111/03 -

**In den Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerden**

der D e u t s c h e T e l e k o m AG,
vertreten durch den Vorstand,

- Bevollmächtigte: 1. 1. Rechtsanwälte Prof. Dr. Konrad Redeker und Koll., **I.**
Mozartstraße 4-10, 53115 Bonn,
2. Professor Dr. Joachim Wieland,
Gregor-Mendel-Straße 13, 53115 Bonn -

I. unmittelbar gegen

1. den Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 15. August 2003
- BVerwG 20 F 7.03 -,
2. den Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 15. August 2003 - BVerwG
20 F 9.03 -,

II. mittelbar gegen

§ 99 Abs. 2, § 100 Abs. 1, § 108 Abs. 2 VwGO

hier: Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

- 1 BVR 2087/03 -,

II.

I. unmittelbar gegen

1. a) den Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 14. August 2003
- BVerwG 20 F 1.03 -,
b) den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-
Westfalen vom 9. Juli 2002 - 13a D 53/02 -,
2. a) den Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 15. August 2003
- BVerwG 20 F 8.03 -,
b) den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-
Westfalen vom 2. Oktober 2002 - 13a D 80/02 -,
3. die Entscheidung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie
vom 13. Februar 2002 - VII A 3-160803/5 -,

4. die Entscheidung der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post vom 11. Juni 2002 - 03d B 1961 -

II. mittelbar gegen

§ 99 Abs. 2, § 100 Abs. 1, § 108 Abs. 2 VwGO

hier: Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

- 1 BVR 2111/03 -

hat die 1. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

den Präsidenten Papier,
die Richterin Haas
und den Richter Hoffmann-Riem

gemäß § 32 Abs. 1 in Verbindung mit § 93 d Abs. 2 BVerfGG in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473) am 5. Februar 2004 einstimmig beschlossen:

1. Die Vollziehung der Beschlüsse des Bundesverwaltungsgerichts vom August 2003 - BVerwG 20 F 7.03 - und - BVerwG 20 F 9.03 - wird einstweilen außer Kraft gesetzt. Im Übrigen wird der weitere Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abgelehnt.
2. Die Bundesrepublik Deutschland hat der Beschwerdeführerin die Hälfte der notwendigen Auslagen zu erstatten.

Gründe:

Die im Zusammenhang mit den Verfassungsbeschwerden gestellten Anträge auf Erlass von einstweiligen Anordnungen betreffen einen behaupteten Anspruch auf Sicherung der Geheimhaltung von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen im verwaltungsgerichtlichen Verfahren. 1

I.

1. Die Beschwerdeführerin ist ein Telekommunikationsunternehmen, das unter anderem ein bundesweites flächendeckendes Telekommunikationsnetz betreibt. 2

Mit den Verfassungsbeschwerden greift sie gerichtliche Entscheidungen an, die in Zwischenverfahren gemäß § 99 VwGO ergangen sind. Gegenstand des Hauptsacheverfahrens ist die Festsetzung der Entgelte für den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung durch Bescheide der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post vom 8. und 10. Februar 1999. Die Genehmigung der Entgelte wird in zwei getrennten Verfahren von insgesamt sieben Wettbewerbern der Beschwerdeführerin im Wege verwaltungsgerichtlicher Drittanfechtungsklagen angegriffen. 3

2. In den verwaltungsgerichtlichen Verfahren beehrten die Kläger Einsicht in die Verwaltungsvorgänge der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post. 4

Die Verwaltungsvorgänge umfassen insgesamt 5.490 Seiten.

Nachdem das Verwaltungsgericht Köln die Akten angefordert hatte, entschied das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie in dem einen der Verfahren (1 K 1823/99) mit Bescheiden vom 29. Dezember 1999 und vom 13. Februar 2002 sowie die nunmehr zuständige Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post in dem anderen Verfahren (1 K 1749/99) mit Bescheid vom 11. Juni 2002, dass zahlreiche Seiten aus den Verwaltungsvorgängen nicht und weitere Seiten nur in teilweise geschwärzter Fassung offen gelegt werden dürften. Andererseits entschieden das Bundesministerium und die Regulierungsbehörde, dass die Bescheide über die Teilgenehmigung von Entgelten und Aktenstücke der Verwaltungsvorgänge, die insbesondere Gutachten von Sachverständigen enthalten, ungeschwärzt offen gelegt werden dürften. Dagegen hat die Beschwerdeführerin einen Antrag auf Feststellung der Rechtswidrigkeit der Entscheidungen beim Oberverwaltungsgericht gestellt. 5

a) Verfahren 1 BvR 2087/03 6

Dem Antrag der Kläger auf Feststellung der Rechtswidrigkeit der ablehnenden Entscheidungen gab das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen teilweise statt. 7

Das Bundesverwaltungsgericht hob die Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts auf, soweit der Antrag zurückgewiesen worden war, und stellte fest, dass die Verweigerung der Offenlegung und der Offenlegung ohne Schwärzungen aller im Bescheid des Bundesministeriums und im Bescheid der Regulierungsbehörde genannten Seiten aus den Verwaltungsakten rechtswidrig sei. Die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes schließe ein, dass das Gericht das Rechtsschutzbegehren in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht umfassend prüfen könne und genügend Entscheidungsbefugnis besitze, um eine Rechtsverletzung abzuwenden oder geschehene Rechtsverletzungen zu beheben. Nachhaltige oder existenzbedrohende Nachteile seien bei einer Offenlegung nicht zu erwarten. 8

b) Verfahren 1 BvR 2111/03 9

Der bei dem Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen gestellte Antrag der Beschwerdeführerin auf Feststellung der Rechtswidrigkeit der Entscheidungen, den betreffenden Teil der Verwaltungsvorgänge offen zu legen, wurde als unstatthaft zurückgewiesen. 10

Das Bundesverwaltungsgericht wies die Beschwerden dagegen ebenfalls zurück. Die Anträge seien zwar statthaft. § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO beschränke das Antragsrecht nicht auf die Verweigerung der Vorlage von Urkunden oder Akten durch die zuständige Behörde im Verwaltungsstreitverfahren. Sinnzusammenhang, Zweck und Entstehungsgeschichte geböten eine erweiternde Auslegung. Die Anträge seien aber unbegründet. Die Verwaltungsvorgänge, die der Teilgenehmigung zu Grunde lägen, müssten dem Gericht der Hauptsache vorgelegt werden. Im Übrigen verweist das Bundesverwaltungsgericht auf die dem Verfahren 1 BvR 2087/03 zu Grunde liegenden 11

den Beschlüsse und wiederholt die Gründe.

3. Mit ihren Verfassungsbeschwerden rügt die Beschwerdeführerin einen Verstoß gegen Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1, Art. 19 Abs. 4 und Art. 103 Abs. 1 GG. Zugleich begehrt sie im Wege der einstweiligen Anordnung nach § 32 Abs. 1 BVerfGG die Aussetzung des Vollzugs der angegriffenen Beschlüsse des Bundesverwaltungsgerichts bis zur Entscheidung über die Verfassungsbeschwerden. Zur Begründung trägt sie im Wesentlichen vor:

Das Bundesverwaltungsgericht habe nicht Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG zugunsten der Beschwerdeführerin geprüft. Aus Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG erwachse ein Anspruch auf Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Im Rahmen der grundrechtlichen Spannungslage komme dem Anspruch auf Geheimnisschutz kein genereller Nachrang zu. Die Offenbarung von geheimhaltungsbedürftigen Teilen der Verwaltungsvorgänge sei verfassungswidrig, wenn die betreffenden Angaben nicht entscheidungserheblich seien. Dies habe das Bundesverwaltungsgericht nicht geprüft. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verpflichte dazu, vor einer Offenbarung der Geheimnisse alle Möglichkeiten alternativer Sachaufklärung auszuschöpfen. Das Gericht hätte sowohl die Durchführung eines "in-camera"-Verfahrens in der Hauptsache als auch eine Beweisführung durch einen neutralen, zur Verschwiegenheit verpflichteten Sachverständigen (Wirtschaftsprüfer) und schließlich auch die Beweisführung auf der Grundlage einer Inhaltsauskunft des Ministers in Betracht ziehen müssen.

Schließlich seien die hier maßgeblichen einfachrechtlichen Bestimmungen des § 99 Abs. 2 und § 108 Abs. 2 VwGO verfassungswidrig, wenn sie nicht einer verfassungskonformen Auslegung zugänglich seien.

4. Mit dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung macht die Beschwerdeführerin geltend: Im Rahmen der gebotenen Abwägung sei zu berücksichtigen, dass die mit der Preisgabe der geheimhaltungsbedürftigen Teile der Verwaltungsakten verbundenen Nachteile für sie wesentlich schwer wiegender seien als die nachteiligen Auswirkungen, die für die Kläger im Falle ihres Unterliegens in der Hauptsache infolge der einstweiligen Anordnung entständen. Die sie treffenden Nachteile könnten auch bei Erfolg der Verfassungsbeschwerde nicht mehr rückgängig gemacht werden. Eine einstweilige Anordnung würde nur bewirken, dass das verwaltungsgerichtliche Verfahren in der Hauptsache zunächst nicht fortgeführt werden könnte. Diesem Interesse komme jedoch angesichts des Umstands, dass die Akteneinsicht nach einer Nichtannahme der Verfassungsbeschwerde jederzeit nachgeholt werden könne, kein besonderes Gewicht zu. Die für das verwaltungsgerichtliche Verfahren in der Hauptsache eintretende weitere Verzögerung sei kein Umstand von besonderem Gewicht. Diese Verfahren seien bereits seit geraumer Zeit beim Verwaltungsgericht Köln anhängig, ohne dass dies zu einer hinreichend substantiiert vorgetragenen Beeinträchtigung der Kläger in ihren Wettbewerbsmöglichkeiten geführt hätte.

5. Zu dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung haben die Kläger, für die

Bundesregierung das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, der Präsident des Bundesverwaltungsgerichts und die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post Stellung genommen.

II.

Die Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung sind zulässig. Nur im Verfahren 1 BvR 2087/03 ist der Antrag begründet. 17

Nach § 32 Abs. 1 BVerfGG kann das Bundesverfassungsgericht im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Dabei haben die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit des angegriffenen Hoheitsakts vorgetragen werden, grundsätzlich außer Betracht zu bleiben, es sei denn, die Verfassungsbeschwerde wäre unzulässig oder offensichtlich unbegründet. Bei offenem Ausgang muss das Bundesverfassungsgericht die Folgen, die eintreten, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, die Verfassungsbeschwerde aber Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen abwägen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, der Verfassungsbeschwerde aber der Erfolg zu versagen wäre (vgl. BVerfGE 88, 169 <172>; 91, 328 <332>; 104, 51 <55>; stRspr). 18

1. Die Verfassungsbeschwerden sind weder unzulässig noch offensichtlich unbegründet. Sie werfen insbesondere die Frage auf, ob die Fachgerichte bei der Auslegung und Anwendung von § 99 Abs. 2 und § 108 Abs. 2 VwGO dem Recht der Beschwerdeführerin auf Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gemäß Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 GG hinreichend Rechnung getragen haben und ob § 99 Abs. 2 und § 108 Abs. 2 VwGO verfassungsgemäß sind. 19

2. Die sonach gebotene Folgenabwägung ergibt, dass die für den Erlass einer einstweiligen Anordnung sprechenden Gründe nur in dem Verfahren 1 BvR 2087/03 (I 2 a), nicht aber in dem Verfahren 1 BvR 2111/03 überwiegen (I 2 b). 20

a) Hätte die Verfassungsbeschwerde in dem Verfahren 1 BvR 2087/03 Erfolg, würde die begehrte einstweilige Anordnung aber nicht erlassen, wären die Verwaltungsakten in vollem Umfang offen gelegt. Sowohl das Ministerium für Wirtschaft und Technologie als auch die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post sowie die Fachgerichte gehen davon aus, dass die hier in Rede stehenden Verwaltungsvorgänge auch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Beschwerdeführerin enthalten. Diese seien - anders als im Verfahren 1 BvR 2111/03 - zum Teil auf spezifische Anschlussbereiche bezogen und ihre Offenlegung könnte daher durchaus wettbewerbserheblich sein. Dass hier eine offensichtliche Fehleinschätzung vorliegt, ist nicht erkennbar. Die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Beschwerdeführerin wären bei der Gewährung von Akteneinsicht gemäß § 100 Abs. 1 VwGO den Klägern zugänglich. Die daraus entstehenden Nachteile könnten nach Offenlegung der Verwaltungsvorgänge nicht mehr rückgängig gemacht werden. 21

Erst im Verfassungsbeschwerdeverfahren wird zu prüfen sein, ob Teile der Verwaltungsvorgänge eine solche Qualität als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse haben, dass sie ungeachtet des Anspruchs der Kläger auf effektiven Rechtsschutz grundrechtlich geschützt sind. In diesem Verfahren wird die Reichweite des Schutzes der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse auch im Hinblick darauf zu klären sein, dass es sich bei der Entgeltbestimmung für den Netzzugang um einen nach Telekommunikationsrecht regulierten Bereich handelt und dabei ein in der Zeit eines staatlichen Monopols entstandenes Betätigungsfeld betroffen ist, auf dem Wettbewerb gegenwärtig nur beschränkt besteht.

22

Erginge eine einstweilige Anordnung und wäre die Verfassungsbeschwerde unbegründet, wäre für die Dauer der Geltung der einstweiligen Anordnung, während der die Verwaltungsvorgänge nicht offen gelegt werden dürften, eine Verzögerung der Entscheidung im Hauptsacheverfahren zu erwarten. Denn das Verwaltungsgericht würde bei Zugrundelegung der bisher von ihm vertretenen Rechtsauffassung voraussichtlich nicht eher in der Hauptsache entscheiden, als bis eine Entscheidung über die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin ergangen ist.

23

Bei einer Gegenüberstellung und Abwägung der Folgen sprechen überwiegende Gesichtspunkte für den Erlass der einstweiligen Anordnung. Eine nachhaltige Beeinträchtigung der Interessen der Kläger der Ausgangsverfahren allein durch die zeitliche Verzögerung in dem Hauptsacheverfahren vor dem Verwaltungsgericht ist nicht zu erkennen. Die bei ihnen möglicherweise eintretenden Nachteile sind allein finanzieller Natur. Es ist weder vorgetragen noch ersichtlich, dass die Wettbewerbsfähigkeit nachhaltig betroffen wäre. Etwaige Zuvielzahlungen könnten im Übrigen nach Durchführung des verwaltungsgerichtlichen Hauptsacheverfahrens im Wege der Erstattung ausgeglichen werden.

24

Das vorliegende Verfahren betrifft eine mögliche Grundrechtsbeeinträchtigung im Zwischenverfahren vor dem Verwaltungsgericht Köln. Sein Ausgang kann aber mittelbar Folgen für den Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Beschwerdeführerin in einer Vielzahl vergleichbarer Verfahren haben. Denn das Problem der Schutzwürdigkeit von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen stellt sich täglich in der Praxis der Regulierungsbehörde, so dass die Frage ihres Umgangs mit Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen grundsätzlich aufgeworfen ist. Seit Bekanntgabe der angegriffenen Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts stellen klagende Wettbewerber in einer Vielzahl von Fällen Akteneinsichtsansprüche. Das zeigt, dass über den Einzelfall hinaus in zahlreichen telekommunikationsrechtlichen Verfahren die Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse der Beschwerdeführerin auf dem Spiel stehen. Der Nichterlass einer einstweiligen Anordnung würde daher voraussichtlich Auswirkungen auf die Behandlung von Anträgen auf Einsichtnahme in den anderen Verfahren haben und bewirken können, dass vollendete Tatsachen zu Lasten der Beschwerdeführerin in großem Umfang geschaffen werden.

25

b) Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung in dem Verfahren 1 BvR

26

2111/03 bleibt ohne Erfolg. Er bezieht sich auf die gerichtlichen Entscheidungen zur Vorlage von Verwaltungsvorgängen, die Daten in den von den Klägern der Ausgangsverfahren angefochtenen Festsetzungsbescheiden enthalten. Ferner umfassen sie Angaben aus Gutachten von Sachverständigen.

Nach übereinstimmender Auffassung der Beschwerdeführerin, der beteiligten Behörden und der Fachgerichte enthalten zwar auch diese Unterlagen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Beschwerdeführerin. Das Bundesministerium und die Regulierungsbehörde haben dargelegt, dass davon jedoch keine Detailinformationen über einzelne Teilnehmeranschlussleitungen und deren Realisierung sowie zur tatsächlichen Kostensituation erfasst werden. Die betroffenen Angaben stammten aus dem Jahre 1998 und früheren Jahren und seien daher im Wesentlichen veraltet und für mögliche wirtschaftliche Dispositionen von Konkurrenten der Beschwerdeführerin - hier die Kläger der Ausgangsverfahren - ohne besonderen Wert. Diesen Einschätzungen ist die Beschwerdeführerin nicht mit konkreten Angaben entgegengetreten. Soweit sie die Auffassung vertritt, dass die Daten in Verbindung mit anderen für Wettbewerber von Bedeutung seien, bleiben die Ausführungen dazu allgemein und sind deshalb nicht geeignet, die Plausibilität der Annahmen der Behörden zu erschüttern.

27

Dem Interesse der Beschwerdeführerin an der Nichtoffenlegung dieser Unterlagen kann daher kein hohes Gewicht beigemessen werden. In der Abwägung geht das Interesse der Kläger im Ausgangsverfahren vor. Die Vorlage der angegriffenen Festsetzungsbescheide kann ihnen möglicherweise eine verbesserte Einschätzung erlauben, ob und wie das Hauptsacheverfahren weiter betrieben werden soll und in welcher Hinsicht Rechtsverletzungen geltend gemacht können. Die überwiegenden Gründe sprechen daher gegen den Erlass einer einstweiligen Anordnung in diesem Verfahren. Dem steht nicht entgegen, dass in dem Verfahren 1 BvR 2087/03 dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung stattgegeben wird, so dass Teile derselben Verwaltungsvorgänge weiterhin nicht eingesehen werden können.

28

3. Die Entscheidung über die Erstattung der Auslagen beruht auf § 34 a Abs. 3 BVerfGG.

29

Diese Entscheidung ist unanfechtbar.

30

Papier

Haas

Hoffmann-Riem

Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 5. Februar 2004 - 1 BvR 2087/03

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 5. Februar 2004 - 1 BvR 2087/03 - Rn. (1 - 30), http://www.bverfg.de/e/rk20040205_1bvr208703.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2004:rk20040205.1bvr208703