

Verwaltungsgericht Köln, 27 K 10296/02

Datum: 03.06.2005
Gericht: Verwaltungsgericht Köln
Spruchkörper: 27. Kammer
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 27 K 10296/02

Tenor: Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen, die diese selber tragen.

Tatbestand	1
Der Kläger wandte sich im Januar 2002 an den Beklagten und beantragte, ihm nach dem Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen Zugang zu dem Vertrag zwischen der Stadt Q. und den Architekten zu gewähren, die mit der Planung und Betreuung des Bauvorhabens "Kultur- und Medienzentrum" beauftragt werden sollten und deren Namen bereits in Presseveröffentlichungen genannt worden waren.	2
Zunächst verweigerte der Beklagte dem Kläger die Einsichtnahme. Nachdem der Kläger hiergegen Widerspruch eingelegt und die von ihm angerufene Landesbeauftragte für den Datenschutz sich zu dem Begehren geäußert hatte, übersandte der Beklagte nach Abschluss des Vertrages dem Kläger eine Kopie, in der die Angaben unter Ziffer 3.1.4 (Honorarzone), Ziffer 4 (Stundensätze bei Abrechnung nach Zeit) sowie Ziffer 6.3 (Tage-/ Abwesenheitsgeld) geschwärzt worden waren.	3
Daraufhin legte der Kläger erneut Widerspruch ein und beantragte, ihm den Vertrag ohne die Schwärzungen zugänglich zu machen. Datenschutzgründe stünden der Veröffentlichung nicht entgegen, da es sich um administrierte Preise handle. Auch § 7 Abs. 2 der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) lasse es zu, dass im Haushaltsplan die Baukosten getrennt von den Baunebenkosten und diese wiederum aufgeschlüsselt nach den Gruppen 94, 95 und 96 des Gruppierungsplans der Zuordnungs-Verordnung getrennt aufgeschlüsselt werden dürften. Werde so verfahren, ließe sich auch aus dem Haushaltsplan die Höhe der Architektenvergütung ablesen. Im Übrigen könne man auch nach der HOAI ermitteln, welches Honorar dem Architekten zugesprochen worden sei, wenn die Teilleistungen, -sätze und Honorarzonen bekannt seien.	4

Auf Nachfrage teilte einer der beigeladenen Architekten dem Beklagten mit, dass

er eine Weitergabe der Honorardaten verweigere.	5
Daraufhin lehnte der Beklagte mit Widerspruchsbescheid vom 12. November 2002 die uneingeschränkte Informationserteilung über den geschlossenen Architektenvertrag ab. Zur Begründung führte er unter anderem aus, dass die HOAI nur Rahmen für die Honorarvereinbarung vorgebe und unterschiedliche Honorarzonen vorsehe, sodass aus ihr nicht ohne weiteres das vereinbarte Honorar gefolgert werden könne. Auch aus § 7 Abs. 2 GemHVO ergäbe sich kein Informationsrecht. Im Haushaltsplan würden aus Gründen des Datenschutzes die Daten so zusammengefasst, dass sie nicht bestimmten Zahlungsempfängern zugeordnet werden könnten. Weitere als die in der Kopie des Vertrages enthaltenen Vereinbarungen seien mit den beauftragten Architekten nicht getroffen worden.	6
Am 04. Dezember 2002 hat der Kläger Klage erhoben und begehrt weiterhin die uneingeschränkte Informationserteilung über den geschlossenen Vertrag. Zur Begründung führt er aus, dass es sich bei den getroffenen Honorarvereinbarungen nicht um personenbezogene Daten handle. Durch ihre Mitteilung würden weder Informationen zur Person noch zum Geschäftsbetrieb der beauftragten Architekten bekannt. Wer Verträge mit dem Land oder mit Kommunen schließe, habe einerseits einen besonders seriösen und solventen Vertragspartner, er schließe den Vertrag aber auch mit einer Institution, bei der solche Verträge weit umfangreicher Kontrollen unterlägen als bei einem privaten Auftraggeber. Im Übrigen könnten nach dem Informationsfreiheitsgesetz selbst persönliche Daten nicht vom Informationsanspruch ausgenommen werden, wenn - wie hier - ein rechtliches Interesse vorliege. Der Kläger gehe aufgrund der im Haushaltsplan ausgewiesenen Beträge davon aus, dass die getroffenen Honorarvereinbarungen für die Stadt Q. nachteilig seien und wolle überprüfen, ob die geschlossenen Vereinbarungen der Gemeindehaushaltsordnung entsprächen, um gegebenenfalls rechtliche Schritte gegen den Beklagten einzuleiten.	7
Der Kläger beantragt,	8
den Beklagten zu verpflichten, ihm Einsicht in den vollständigen Architektenvertrag mit der N. und X. GbR nebst sämtlichen Anlagen und ohne Auslassung und Schwärzungen zu gewähren.	9
Der Beklagte beantragt,	10
die Klage abzuweisen.	11
Er verteidigt die angegriffenen Bescheide und führt ergänzend aus, dass die hierfür nach der Gemeindeordnung berufenen Gremien - Rechnungsprüfungsamt, Rat und Ratsausschüsse - beteiligt gewesen und ihren Prüfungsaufgaben nachgekommen seien. Hierdurch sei dem Aspekt der Finanzkontrolle ausreichend Rechnung getragen worden.	12
Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und des beigezogenen Verwaltungsvorganges des Beklagten (1 Heft) ergänzend Bezug genommen.	13
E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e	14

Die zulässige Verpflichtungsklage ist unbegründet.	15
Die Ablehnung des vom Kläger begehrten Informationszugangs ist rechtmäßig und verletzt ihn nicht in seinen Rechten. Der Kläger hat keinen Anspruch auf den von ihm begehrten uneingeschränkten Informationszugang (§ 113 Abs. 5 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO -).	16
Anspruchsgrundlage für das Begehren des Klägers kann allein § 4 Abs. 1 des Gesetzes über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen vom 27. November 2001 (Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen - IFG NRW -; im Folgenden: IFG) (GV. NRW 2001 S. 2010) sein.	17
Danach hat jede natürliche Person nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den in § 2 IFG genannten Stellen Anspruch auf Zugang zu den bei dieser Stelle vorhandenen amtlichen Informationen.	18
Zwischen den Parteien unstreitig unterfällt die begehrte Information dem in § 2 geregelten allgemeinen Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes. Es sind auch keine bereichsspezifischen Regelungen erkennbar, die gemäß der Subsidiaritätsklausel des § 4 Abs. 2 Satz 1 IFG dem Informationsfreiheitsgesetz vorgehen.	19
Jedoch steht dem Informationsbegehren der gesetzliche Verweigerungsgrund in § 9 Abs. 1 IFG entgegen; die Informationserteilung ist auch nicht ausnahmsweise nach dem 2. Halbsatz dieser Regelung zulässig.	20
Nach § 9 Abs. 1 IFG ist der Antrag auf Informationszugang abzulehnen, soweit durch das Bekanntwerden der Information personenbezogene Daten offenbart werden.	21
Der Kläger begehrt, ihm den Architektenvertrag ohne Schwärzungen zugänglich zu machen. Geschwärzt sind ausschließlich vertragliche Regelungen, die unmittelbar oder mittelbar Rückschlüsse auf die Vergütung der beauftragten Architekten zulassen.	22
Entgegen der Ansicht des Klägers handelt es sich dabei um Daten, die als personenbezogene Daten anzusehen sind und daher dem Schutzbereich des § 9 IFG unterfallen.	23
Der Begriff der personenbezogenen Daten ist nicht im Informationsfreiheitsgesetz selbst definiert. Vielmehr nimmt das Informationsfreiheitsgesetz durch die Verwendung dieses Begriffes Bezug auf die Regelungen im Gesetz zum Schutz personenbezogener Daten (Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen - DSG NRW -) in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Juni 2000 (GV. NRW 2000 S. 542), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. April 2003 (GV. NRW S.252).	24
Vgl. Begründung des unverändert gebliebenen Gesetzentwurfes, LT-Drs. 13/1311, S. 13 f.	25
Nach § 3 Abs. 1 DSG NRW sind personenbezogene Daten Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person (betroffene Person). Diese Definition, die wortgleich mit der in § 3 Abs. 1 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) enthaltenen Definition ist, umfasst alle	26

Angaben über den Betroffenen selbst, seine Identifizierung und Charakterisierung oder einen auf ihn beziehbaren Sachverhalt; dazu gehören innerhalb eines sehr weiten Begriffsverständnisses auch die rechtlichen, sozialen, wirtschaftlichen und sonstigen Beziehungen des Betroffenen zur Umwelt. So werden Angaben über Vermögensverhältnisse, über wirtschaftliche und berufliche Betätigung und über privat- und öffentlich-rechtliche Beziehungen und Verhältnisse wie u.a. auch Vertragspartner und Inhalt und Abwicklung von Verträgen hiervon erfasst.

Vgl. Gola/ Schomerus, Bundesdatenschutzgesetz, 8. Aufl. 2005, § 3 RNr. 4 ff. ; 27
Dammann in: Simitis <Hrsg.>, Kommentar zum Bundesdatenschutzgesetz, 5. Aufl. 2003, § 3 RNrn. 7, 11.

Entsprechend diesem weiten Begriffsverständnis sind auch die im Vertrag 28
geschwärzten Daten über die Honorarvereinbarungen Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse der betroffenen Architekten in Sinn des Datenschutzgesetzes.

Es handelt sich dabei auch um Daten einer "natürlichen Person", obwohl der 29
Vertrag mit zwei in einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts zusammengefassten Personen und damit einer Personenmehrheit geschlossen wurde. Zwar unterfallen Einzelangaben über die Verhältnisse von juristischen Personen oder Personenmehrheiten, wie einer Handelsgesellschaft, nicht unmittelbar dem Anwendungsbereich der datenschutzrechtlichen Regelungen. Dies ist eine vom Gesetzgeber bewusst getroffene Entscheidung, die in Übereinstimmung mit Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Buchst. a 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 --RL 95/46-- (ABIEG Nr. L 281/31) steht.

So zu § 3 Abs. 1 BDSG Gola/ Schomerus, a.a.O., § 3 RNr. 11; Dammann, a.a.O., 30
§ 3 RNrn. 17 ff m.w.N. aus der Rechtsprechung.

Jedoch ist anerkannt, dass der Schutz von Einzelangaben der natürlichen 31
Personen auch auf Personengruppen anwendbar ist, wenn die zu einer Personenmehrheit gespeicherten Daten zugleich etwas über die Verhältnisse der einzelnen Mitglieder aussagen und diese bestimmbar sind, die Offenbarung also auf die Einzelperson "durchschlägt".

So zu § 3 Abs. 1 BDSG Gola/ Schomerus, a.a.O., § 3 RNr. 11; Dammann,a.a.O. § 32
3 RNrn. 17 ff..

Da die Gesellschaft bürgerlichen Rechts der Beigeladenen nur aus zwei Personen 33
besteht und die Aussage über die Höhe der Vergütung gleichzeitig jedenfalls auch Rückschlüsse auf die Vergütung eines ihrer Mitglieder zulässt, schlägt die Offenbarung der Vergütungshöhe auf die einzelne Person durch.

Handelt es sich mithin bei den geschwärzten Daten um personenbezogene Daten 34
einer natürlichen Person, sind diese grundsätzlich schutzwürdig und der Informationsantrag abzulehnen. Sie dürfen nur im Fall der einzelnen, in § 9 Abs. 1 2. Halbsatz IFG benannten Ausnahmen zugänglich gemacht werden.

Vgl. LT-Drs. 13/1311 S. 14 35

- Einer der genannten Ausnahmefälle liegt jedoch nicht vor. 36
- Eine Einwilligung wurde von der betroffenen Person nicht erteilt (§ 9 Abs. 1 2. Halbsatz Buchstabe a IFG); vielmehr hat einer der beiden betroffenen Architekten ausdrücklich verweigert, dass die Daten dem Kläger zugänglich gemacht werden. 37
- Die Offenbarung der Honorarvereinbarung ist auch nicht durch Gesetz oder aufgrund Gesetzes erlaubt (§ 9 Abs. 1 2. Halbsatz Buchstabe b IFG). Entgegen der Ansicht des Klägers enthält insbesondere § 7 Abs. 2 GemHVO, wonach Eingaben und Ausgaben im Haushaltsplan in voller Höhe und getrennt voneinander zu veranschlagen sind, keine solche Erlaubnis zur Nutzung personenbezogener Daten. 38
- Dieser Ausnahmetatbestand in § 9 IFG ist Regelungen im Datenschutzgesetz des Bundes und des Landes Nordrhein-Westfalen nachgebildet. Eine vergleichbare Regelung enthält § 4 Abs. 1 Satz 1 DSG NRW, wonach die Verarbeitung personenbezogener Daten nur zulässig ist, wenn dieses Gesetz oder eine andere Rechtsvorschrift sie erlaubt. Zur Verarbeitung gehört gem. § 3 Abs. 2 Nr. 7 DSG NRW die Nutzung personenbezogener Daten, d.h. jede Form der Verwendung. Eine inhaltsgleiche Regelung enthält auch § 4 Abs. 1 BDSG, wonach u.a. die Nutzung personenbezogener Daten nur zulässig ist, wenn das Datenschutzgesetz oder eine andere Rechtsvorschrift dies erlaubt oder anordnet. 39
- Alle diese Regelungen dienen dem zentralen Schutz des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung, wie es vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) im "Volkszählungsurteil" entwickelt und formuliert wurde. Das Grundrecht gewährleistet die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. Dieses Recht ist allerdings nicht schrankenlos gewährleistet. Grundsätzlich müssen Einschränkungen dieses Rechts im überwiegenden Allgemeininteresse hingenommen werden. Diese Beschränkungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung bedürfen aber einer gesetzlichen Grundlage, aus der sich ihre Voraussetzungen und ihr Umfang klar ergeben muss. 40
- BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983 - 1 BvR 209/83 -, BVerfGE 65, 1, 42 ff. (= NJW 1984, 419 ff.). 41
- Zur Legitimation eines Eingriffs in dieses Grundrecht erkennt der Gesetzgeber daher als einzige Alternative zum individuellen Verfügungsrecht über die Verwendung der eigenen Daten die Regelung durch eine Rechtsvorschrift an. In erster Linie sind solche Rechtsvorschriften in den Datenschutzgesetzen selbst formuliert. Ob und inwieweit eine Rechtsvorschrift außerhalb dieser speziell den Datenschutz regelnden Gesetze den Umgang mit personenbezogenen Daten anordnet oder erlaubt, ist anhand der Anforderungen des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts an die Verarbeitung bzw. Nutzung personenbezogener Daten zu prüfen. Eine "andere Rechtsvorschrift" vermag einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nur dann zu rechtfertigen, wenn sie zur Wahrung eines überwiegenden Allgemeininteresses erforderlich ist, dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung trägt und u.a. normenklar formuliert ist. Im Sinn der Normenklarheit und der Verhältnismäßigkeit muss die entsprechende Regelung daher zumindest die zu verarbeitenden Datenarten und den Zweck der Verarbeitung benennen, damit sie als Erlaubnisnorm i.S. der datenschutzrechtlichen Bestimmungen angesehen werden kann. Es reicht daher 42

grundsätzlich auch nicht aus, wenn durch eine Rechtsnorm einer Verwaltungsbehörde gesetzlich Aufgaben zugewiesen werden, ohne den dafür notwendigen Umgang mit personenbezogenen Angaben in Art und Umfang näher zu beschreiben.

So zum Bundesdatenschutzgesetz Simitis in Simitis, BDSG, § 1 Rn. 100 ff.; Sokol in Simitis, a.a.O., § 4 Rn. 14; Gola/ Schomerus, BDSG, zu § 4 Rz. 8. 43

Diesen Anforderungen genügt § 7 Abs. 2 GemHVO nicht, denn diese Regelung hat den Umgang und die Nutzung personenbezogener Daten überhaupt nicht im Blick und benennt daher weder Datenarten noch den Umgang damit. Selbst wenn die zur Gemeindehaushaltsverordnung erlassenen Verwaltungsvorschriften es also zulassen würden, die Vergütungen für Vertragsarchitekten im Haushaltsplan gesondert auszuweisen, könnten sie nach dem gerade Dargelegten mit Blick auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nur dann ausgewiesen werden, wenn der/die betroffenen Architekten in die Offenlegung in diesem Bereich einwilligen. 44

Letztendlich kann der Kläger auch kein rechtliches Interesse an der Kenntnis der begehrten Daten geltend machen, bei dessen Vorliegen und fehlenden überwiegenden schutzwürdigen Belangen der betroffenen Person die Daten offenbart werden könnten (§ 9 Abs. 1 2. Halbsatz Buchstabe e IFG). 45

Vor dem Hintergrund des oben dargelegten Spannungsfeldes zwischen dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung und der Informationsfreiheit kann nicht jedes allgemeine Informationsinteresse einen Eingriff in das Grundrecht rechtfertigen, sondern nur ein "rechtliches", d.h. ein solches, das dem Antragsteller eine qualifizierte Rechtsposition verschafft. Er muss daher ein gerade ihm zustehendes subjektives Recht geltend machen können, in deren Zusammenhang er die Informationserteilung begehrt, z.B. ein Vorkaufsrecht oder ein sonstiges dingliches Recht an einem Grundstück als rechtliches Interesse für die Informationserteilung über den Inhalt eines von einer Gemeinde abgeschlossenen Grundstückskaufvertrages bezüglich dieses Grundstücks. 46

Vgl. auch Landesbeauftragte für den Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen, Datenschutz und Informationsfreiheit - Bericht 2005 -, Ziffer 23.3.3, S. 167. 47

Ein solches subjektives Recht, das der Kläger im Zusammenhang mit dem geschlossenen Architektenvertrag für sich geltend machen könnte, ist weder vorgetragen noch ersichtlich. Allein der Wunsch zu überprüfen, ob die geschlossenen Vereinbarungen den Vorgaben der Gemeindehaushaltsverordnung entsprechen, um ggfs. rechtliche Schritte gegen den Beklagten einzuleiten, genügt hierfür offensichtlich nicht. Dies um so mehr, als nach der Gemeindeordnung zur Finanzkontrolle rechtlich der Rat, die Ausschüsse und das Rechnungsprüfungsamt berufen sind, nicht aber ganz allgemein der Bürger. Gleiches gilt für die Regelungen der §§ 24, 79 Abs. 3 Gemeindeordnung zum Informations- und Anregungsrecht des Bürgers. 48

Hat nach alledem der Beklagte dem Kläger zu Recht den Informationszugang unter Berufung auf § 9 Abs. 1 IFG verweigert, ist die Klage mit der Folge abzuweisen, dass nach § 154 Abs. 1 VwGO der Kläger die Kosten des Verfahrens trägt. Es entspricht der Billigkeit (§ 162 Abs. 3 VwGO), die außergerichtlichen 49

Kosten der Beigeladenen waren nach § 162 Abs. 3 VwGO dem Kläger nicht aufzuerlegen, da die Beigeladenen keinen Antrag gestellt und sich damit auch keinem Prozessrisiko ausgesetzt haben.