

Gericht: VGH
Aktenzeichen: 5 BV 07.2162
Sachgebietsschlüssel: 1730

Rechtsquellen:

§ 3 Nrn. 4 und 6 IFG
§ 3 Abs. 1 IWG
§ 91 VwGO
§§ 3, 4 HbgPrG

Hauptpunkte:

Informationszugang
Informationsweiterverwendung
Adressen
Mitgliederdaten
Sozialversicherung
Sozialgeheimnis
Presserechtlicher Auskunftsanspruch

Leitsätze:

Aus dem Informationsfreiheitsgesetz ergibt sich kein Anspruch gegen einen gesetzlichen Unfallversicherungsträger auf Herausgabe der Namen und Adressen sämtlicher bei ihm versicherten natürlichen und juristischen Personen.

Urteil des 5. Senats vom 7. Oktober 2008
(VG München, Entscheidung vom 21. Juni 2007, Az.: M 17 K 06.3145)

5 BV 07.2162
M 17 K 06.3145

*Großes Staats-
wappen*

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache

***** *

***** ** *****

- Klägerin -

bevollmächtigt:

Rechtsanwälte ***** *

***** ** *****

gegen

***** ** *****

***** ***** *

***** ***** ** *****

***** ***** ** *****

- Beklagte -

bevollmächtigt:

Rechtsanwälte *** **** ***** ** *****

***** ** *****

beteiligt:

Landesrechtsanwaltschaft Bayern als Vertreter des öffentlichen Interesses,

wegen

Auskunftsanspruch aus dem Informationsfreiheitsgesetz;

hier: Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 21. Juni 2007,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 5. Senat,
durch den Präsidenten des Verwaltungsgerichtshofs Hüffer,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Wagner,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Schmitz

aufgrund mündlicher Verhandlung vom 24. September 2008
am **7. Oktober 2008**

folgendes

Urteil:

- I. Die Berufung wird zurückgewiesen.
- II. Die Klägerin hat die Kosten des Berufungsverfahrens zu tragen.
- III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden sofern nicht die Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.
- IV. Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand:

- 1 Die Klägerin, ein Verlagsunternehmen, beantragte mit Schreiben vom 13. Januar 2006 bei der Beklagten, einem Leistungsträger der gesetzlichen Unfallversicherung, ihr die Adressen von Taxiunternehmen, Mietwagenunternehmen, gewerblichen Güterkraftverkehrsunternehmen, Omnibusunternehmen und Entsorgungsunternehmen aus dem Datenbestand der Beklagten in elektronischer Form zur Verfügung zu stellen. Dazu berief sie sich auf das am 1. Januar 2006 in Kraft getretene Informationsfreiheitsgesetz (IFG). Die Beklagte lehnte die Adressübermittlung im Schreiben vom

10. Februar 2006, das keine Rechtsbehelfsbelehrung enthielt, aus datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten ab.

- 2 Die Klägerin bat die Beklagte zunächst, ihren Standpunkt zu überdenken, und erhob schließlich Widerspruch. Die Daten seien bei der Beklagten bereits elektronisch gespeichert und würden von dieser an einen konkurrierenden Verlag überlassen, der das offizielle Mitteilungsorgan der Beklagten herstelle, so dass kein besonderer Verwaltungsaufwand entstehe. Dieser Verlag nutze die Auflage von 186.000 Exemplaren kommerziell für werbliche Angebote. Mangels Geheimhaltungsinteresses fielen die gewerblichen Firmenadressen, die sich ohnehin in öffentlichen Registern und den „Gelben Seiten“ befänden, nicht unter ein Geschäfts- oder Sozialgeheimnis. Das wirtschaftliche Interesse der Klägerin an Marktforschung, Wettbewerb und Information überwiege das Interesse der Betroffenen am Ausschluss des Informationszugangs.
- 3 Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit hat im Rahmen des Widerspruchsverfahrens mit Schreiben vom 29. Juni 2006 dahin Stellung genommen, dass das Sozialgeheimnis einer Auskunft ohne Einwilligung der Betroffenen nur bei von einer natürlichen Person betriebenen Unternehmen entgegenstehe, während über Name und Anschrift von Gesellschaftsunternehmen Auskunft zu geben sei.
- 4 Die Beklagte hat den Widerspruch mit Widerspruchsbescheid vom 1. August 2006 zurückgewiesen.
- 5 Die Klägerin hat am 22. August 2006 Verpflichtungsklage erhoben und den Anspruch auf Überlassung der Adressdaten auf das Informationsfreiheits- sowie das Informationsweiterverwendungsgesetz gestützt. Mit Schriftsatz vom 3. Mai 2007 hat sie des weiteren hilfsweise beantragt, die Beklagte zu verpflichten, ihr die amtlichen Bekanntmachungen und Nachrichten in gleichem Umfang und zu gleicher Zeit wie dem konkurrierenden Verlagsunternehmen unter Angabe der Namen und Anschriften der Mitglieder der Beklagten zum Zwecke des Versands an diese zur Verfügung zu stellen. Hierzu bezog sie sich auf das Bayerische Pressegesetz und den Gleichheitssatz.
- 6 Das Verwaltungsgericht hat die Klage auf Überlassung der Adressen mit Urteil vom 21. Juni 2007 abgewiesen.

- 7 Ein Anspruch der Klägerin auf Zugang zu den Daten von Einzelunternehmen bestehe wegen § 3 Nr. 4 IFG nicht. Der Schutz der Sozialgeheimnisse gemäß § 35 SGB I sei zu wahren. Eine Übermittlung komme daher ohne weitere Abwägungspflicht nicht in Betracht. Auch § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG stünde insoweit einem Auskunftsanspruch entgegen. Die Behörde habe die vorzunehmende Interessenabwägung zutreffend vorgenommen. In Anlehnung an die Stellungnahme des Bundesdatenschutzbeauftragten sei festgestellt worden, dass das rein wirtschaftliche Interesse des Klägers die Interessen der Betroffenen nicht überwiegen könne.
- 8 Namen und Anschrift von Gesellschaftsunternehmen seien zwar keine Sozialdaten und stellten auch kein Betriebsgeheimnis dar, einem diesbezüglichen Auskunftsanspruch stehe jedoch § 9 Abs. 3 i.V.m. § 8 IFG entgegen, da sich die Klägerin die Information in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen könne. Die Beklagte habe das Beteiligungsverfahren nach § 8 IFG bei allen Betroffenen durchzuführen. Es bestehe kein Zweifel, dass die Belange der Dritten durch die Weitergabe ihrer Daten berührt würden; ein Einverständnis mit der Datenweitergabe sei nicht aus der Tatsache ableitbar, dass Unternehmen am Wirtschaftsleben teilnähmen. Die Versendung von Zehntausenden von Anhörungsschreiben, das Bewerten der Rückantworten, die Bescheidserstellung und sich gegebenenfalls anschließende Widerspruchs- und Klageverfahren seien überaus zeit- und personalaufwändig und daher geeignet, die Behörde in der Erfüllung ihrer originären Aufgaben zu beeinträchtigen. Demgegenüber habe die Klägerin andere Möglichkeiten, an die gewünschten Informationen heranzukommen. Insbesondere müsse sie sich auf die Nutzung des Internets als allgemein zugängliche Quelle verweisen lassen. Zudem stehe es ihr frei, sich an professionelle Adressenhändler zu wenden. Auch der Rechtsgedanke des § 3 Nr. 6 IFG stehe einem Anspruch auf Informationszugang hier entgegen. Zwar dürfte das Bekanntwerden der Information das wirtschaftliche Interesse der Beklagten nicht beeinträchtigen, allerdings sei der Aufwand für die Weitergabe der Daten für die Beklagte ein wirtschaftlicher Faktor, der beachtet werden müsse. Im übrigen sei das Gericht der Meinung, dass der beanspruchte Informationszugang aus allein wirtschaftlichen Interessen mit der Zielsetzung des Informationsfreiheitsgesetzes, der demokratischen Meinungs- und Willensbildung zu dienen, nicht vereinbar sei.
- 9 Die Klägerin habe auch keinen Anspruch auf die von ihr gewünschten Daten aus dem Informationsweiterverwendungsgesetz (vgl. § 1 Abs. 2 Nr. 1, § 3 Abs. 1 Satz 2 IWG). Zwar würden die Daten einem Verlag für die Verbreitung der amtlichen Mitteilungen der Beklagten übergeben. Dies sei jedoch nicht als Weiterverwendung der

Adressdaten im Sinn des § 3 Abs. 1 Satz 1 IWG anzusehen, weil dieser Verlag die Adressen vertragsgemäß nicht für eigene Zwecke nutzen dürfe.

10 Der nachträglich gestellte Hilfsantrag sei unzulässig. Er stelle eine Klageänderung dar, in die die Beklagte nicht eingewilligt habe und die das Gericht für nicht sachdienlich erachte.

11 Mit der vom Verwaltungsgericht zugelassenen Berufung rügt die Klägerin, das Verwaltungsgericht habe die Besonderheiten im Taxigewerbe unberücksichtigt gelassen. § 3 Nr. 4 IFG stehe der Auskunftserteilung nicht entgegen. Taxifahrer seien verpflichtet, ein Schild im Wageninnern an einer für den Fahrgast gut sichtbaren Stelle mit Lichtbild, Ruf- und Familiennamen anzubringen. Die persönlichen Daten aller Taxiunternehmer seien mithin ohnehin öffentlich, unabhängig davon, ob sie ihre Adressdaten zum Zwecke der Werbung selbst in Branchenverzeichnissen oder im Internet veröffentlichten. Diese Einträge und Einträge in öffentlichen Registern belegten das fehlende Geheimhaltungsinteresse. Auch § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG stehe dem Anspruch der Klägerin auf Informationszugang nicht entgegen. Ihr Informationsinteresse überwiege etwaige schutzwürdige Interessen des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs. Bei der Abwägung stünden sich nicht nur das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und das Recht auf Informationsfreiheit, sondern auf Seiten der Klägerin auch das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb sowie die Pressefreiheit gegenüber. Letzteres sei nicht hinreichend berücksichtigt worden. § 41 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) nehme die Medien weitgehend von sonst einzuhaltenden Datenschutzbestimmungen aus. Den Betroffenen entstünde durch die Adressweitergabe kein Nachteil. Insbesondere könnten sie sich nach § 28 Abs. 4 BDSG gegen die Zusendung von Werbematerial wenden. Auch § 5 Abs. 3 IFG zeige, dass bloße Adressen weniger schutzwürdig seien. Die Voraussetzungen für ein zwingend durchzuführendes Anhörungsverfahren nach § 8 IFG lägen nicht vor, weil keine Anhaltspunkte dafür vorlägen, dass die Betroffenen ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss der Bekanntgabe ihrer Adressdaten haben könnten. Darüber hinaus sei davon auszugehen, dass die Mitglieder der Beklagten mit dem Zugang von Informationen der Klägerin mutmaßlich einverstanden seien. Die anderweitige Beschaffung der Adressen sei der Klägerin aus allgemein zugänglichen Quellen nicht zumutbar; Adresshändler seien keine allgemein zugänglichen Datenquellen im Sinn des § 9 Abs. 3 IFG. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts könne der Rechtsgedanke des § 3 Nr. 6 IFG schon deshalb nicht herangezogen werden, weil die Beklagte für die Amtshandlungen nach dem Informa-

tionsfreiheitsgesetzes gemäß § 10 Abs. 1 IFG Gebühren und Auslagen erheben könne. Der Anspruch der Klägerin sei mit der Zielsetzung des Informationsfreiheitsgesetzes durchaus vereinbar, da zum einen ein berechtigtes Interesse an der Auskunft nicht erforderlich sei, zum anderen die Klägerin als Presseunternehmen zur öffentlichen Meinungsbildung beitrage.

12 Auch ein Gleichbehandlungsanspruch nach § 3 Abs. 1 IWG sei gegeben. Bereits in der Weitergabe der Adressdaten an den Konkurrenzverlag liege eine Weiterverwendung vorhandener Informationen, so dass es letztlich nicht darauf ankomme, ob letztere die weitergeleiteten Adressdaten für eigene Zwecke nutze. Das Vertragsverhältnis zwischen der Beklagten und dem konkurrierenden Unternehmen verstoße als „Ausschließlichkeitsvereinbarung“ gegen § 3 Abs. 4 IWG.

13 Der Hilfsantrag sei zur endgültigen Streitbeilegung sachdienlich und enthalte nicht wesentlich neuen Prozessstoff, da es sowohl im Haupt- als auch im Hilfsantrag letztlich um die Zurverfügungstellung von Informationen aufgrund von Ausprägungen des Gleichheitssatzes gehe. Der Begründetheit des Anspruchs aus Art. 4 Abs. 1 BayPrG stehe die Verschwiegenheitspflicht aus Art. 4 Abs. 2 S. 2 BayPrG nicht entgegen, da diese den Datenschutz nach § 35 SGB I i.V.m. § 67 SGB X nicht umfasse.

14 Die Klägerin beantragt:

15 Unter Abänderung des Urteils des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 21. Juni 2007 wird die Beklagte unter Aufhebung ihres Bescheides vom 10. Februar 2006 in Form des Widerspruchsbescheides vom 1. August 2006 verpflichtet, der Klägerin die mit Schreiben vom 13. Januar 2006 beantragten

- 16 1. Adressen von Taxiunternehmen;
- 17 2. Adressen von Mietwagenunternehmen;
- 18 3. Adressen von gewerblichen Güterkraftverkehrsunternehmen;
- 19 4. Adressen von Omnibusunternehmen;
- 20 5. Adressen von Versorgungsunternehmen;
- 21 in elektronischer Form zur Verfügung zu stellen.

22 Hilfsweise wird beantragt,

23 unter Abänderung des Urteils des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 21. Juni 2007 die Beklagte unter Aufhebung des Bescheides

vom 10. Juli 2006 in der Form des Widerspruchsbescheides vom 1. August 2006 zu verpflichten, der Klägerin die amtlichen Bekanntmachungen und Nachrichten der Beklagten im gleichen Umfang und zur gleichen Zeit wie dem Verleger ihres amtlichen Mitteilungsblattes der Zeitschrift „Verkehrsrundschau“ bzw. der acht Mal jährlich erscheinenden Zeitschrift „Taxi“ unter Angabe der Namen und Adressen der Taxiunternehmen, Mietwagenunternehmen, gewerblichen Güterkraftverkehrsunternehmen, Omnibusunternehmen und Entsorgungsunternehmen zum Zwecke des Versandes der amtlichen Bekanntmachungen an die Mitglieder der Beklagten in elektronischer Form zur Verfügung zu stellen.

24 Weiter hilfsweise wird – wegen des Hinweises des Senats, die örtliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts München sei ursprünglich nicht gegeben gewesen – beantragt, den Hilfsantrag an das Verwaltungsgericht Hamburg zu verweisen.

25 Die Beklagte verteidigt das erstinstanzliche Urteil und beantragt,

26 die Berufung zurückzuweisen.

27 Bekanntmachungen der Beklagten würden für die Pflichtversicherten im amtlichen Mitteilungsblatt sowie im Internet öffentlich bekannt gemacht. Zum Zwecke der öffentlichen Bekanntmachung habe sich die Beklagte dazu entschlossen, kein eigenes Mitteilungsblatt herauszugeben, sondern die Zeitschrift „Verkehrsrundschau“ zu wählen. Die amtlichen Bekanntmachungen würden dem Verlagshaus seit 1949 zugeleitet. Durch die Vereinbarung über die Verarbeitung von Sozialdaten vom Juni 1996 sei dafür Sorge getragen, dass die Adressen der Mitglieder der Beklagten ausschließlich für den Versand der „Verkehrsrundschau“ einschließlich der Nebenausgabe „Taxi“ benutzt werden könnten. Verstöße gegen diese Vereinbarung seien nicht bekannt geworden. Die Verarbeitung der Adressdaten durch den Verlag, der insoweit als Verwaltungshelfer der Beklagten fungiere, sei von deren Beauftragten für den Datenschutz kontrolliert worden. Dieser habe festgestellt, dass alle vertraglich vereinbarten technischen und organisatorischen Maßnahmen zum Datenschutz vom Verlag eingehalten würden.

28 Der Adressdatenbestand sei keine „Information“ nach § 2 Nr. 1 IFG, da die Sammlung personenbezogener Daten in der Gesetzessprache als „automatisierte Datei“ definiert sei (§ 46 BDSG). Zu Recht habe das Gericht im Rahmen des Sozialdaten-

schutzes bezüglich der Einzelunternehmen keine Abwägung vorgenommen, da der Schutz nach §§ 35 SGB I, 67 SGB X absolut sei. Es sei zu berücksichtigen, dass die Betroffenen ihre Adressdaten der Beklagten im Rahmen der Pflichtmitgliedschaft hätten übermitteln müssen. Ihnen sei daher nicht zumutbar, nachträglich der Verwendung der Daten nach § 28 Abs. 4 BDSG widersprechen zu müssen. Auf das Presseprivileg könne sich die Klägerin nicht berufen: § 41 BDSG finde nur bei journalistisch-redaktionellen oder literarischen Zwecken Anwendung, die Klägerin wolle aber Werbung betreiben. Die wiederholt ins Blaue hinein aufgestellte Behauptung, der Verwaltungshelfer füge bei der Herausgabe der amtlichen Bekanntmachungen weitere werbliche Angebote hinzu, sei falsch. Im Rahmen des § 5 Abs. 1 IFG gingen die Interessen der Betroffenen vor: Es bestehe ein legitimes Geheimhaltungsinteresse der Unternehmen daran, in welcher Berufsgenossenschaft sie Mitglied seien. Auch bei der BG Bahnen seien Kraftfahrzeugbetriebe versichert, so dass Offenkundigkeit einer Mitgliedschaft nicht bestehe. § 5 Abs. 3 IFG betreffe nur den Sonderfall eines öffentlich-rechtlich beauftragten Sachverständigen.

- 29 Der Aufwand, der der Beklagten durch das Anschreiben und das Auswerten der Antworten der Mitglieder entstehe, würde ihre Verwaltungstätigkeit völlig lahmlegen; die Klägerin selbst müsse zur anderweitigen Informationserlangung nur etwas über hundert Anfragen starten. Daher stünden § 9 Abs. 3 IFG sowie § 3 Nr. 6 IFG einer Auskunftserteilung entgegen. Das Informationsfreiheitsgesetz gewähre überdies keinen Anspruch auf sortierte Informationen. Eine Sortierung der Daten würde auch nach § 7 Abs. 2 S. 1 IFG zu unverhältnismäßigem Verwaltungsaufwand führen.
- 30 Eine „Weiterverwendung“ von Informationen gem. § 2 Nr. 3 IWG liege nicht vor: Weiterverwendung sei eine Nutzung von Informationen, die über die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe hinausgehe. Die Beklagte erfülle jedoch mit der Veröffentlichung der amtlichen Bekanntmachungen eine öffentliche Aufgabe.
- 31 Der Hilfsantrag sei unzulässig, da es an einem Ausgangsbescheid und einem durchlaufenen Vorverfahren fehle. Überdies ginge der Sozialdatenschutz des Bundes dem bayerischen Presserecht vor.
- 32 Der Vertreter des öffentlichen Interesses hat keinen Antrag gestellt.
- 33 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird auf die Gerichtsakten beider Rechtszüge und die Niederschrift über die mündliche Verhandlung vom 24. September 2008 Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

- 34 Die zulässige Berufung ist nicht begründet.
- 35 1. Aus dem Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (vom 5. September 2005, BGBl. I S. 2722, Informationsfreiheitsgesetz – IFG) ergibt sich kein Anspruch der Klägerin auf Überlassung der bezeichneten Namen und Adressen der bei der Beklagten versicherten Unternehmen.
- 36 a) Nach § 1 Abs. 1 IFG hat jeder nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Die Beklagte zählt als bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts (vgl. § 1 Abs. 2 ihrer Satzung) zur mittelbaren Bundesverwaltung und ist daher grundsätzlich auskunftsverpflichtet (Berger/Roth/Scheel, Informationsfreiheitsgesetz, RdNrn. 39, 41 zu § 1). Bei der Datei mit den Namen und Anschriften von circa 186.000 Mitgliedern der Beklagten dürfte es sich nach dem Wortlaut des Gesetzes um eine amtliche Information handeln, die § 2 Nr. 1 IFG als „jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung“ definiert. Nur Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen, gehören nicht dazu.
- 37 Gleichwohl ist zweifelhaft, ob eine derartige Adressensammlung nach dem Sinn und Zweck des Informationsfreiheitsgesetzes Gegenstand eines Auskunftsanspruchs sein kann:
- 38 Denn zum einen wollte der Gesetzgeber mit dem Informationsfreiheitsgesetz nicht kommerziellen Interessen dienen, sondern das Verwaltungshandeln des Bundes durch erleichterten Informationszugang transparenter machen und dadurch die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürger stärken (BT-Drs. 15/4493 S. 1). Auch wenn für den Informationszugang grundsätzlich weder ein rechtliches, noch ein berechtigtes oder anders geartetes Interesse dargelegt werden muss (vgl. jedoch § 7 Abs. 1 Satz 3 IFG), legt es diese Zweckbestimmung nahe, die Definition des Begriffs „amtliche Information“ in § 2 Nr. 1 IFG dahingehend auszulegen, dass darunter nicht bloße Adressensammlungen zu verstehen sind, an denen die Klägerin als am Wirtschaftsleben teilnehmender Verlag Interesse hat.
- 39 Zum anderen ist zweifelhaft, ob der Klägerin ein schutzwürdiges Interesse an der Herausgabe der begehrten Adressdaten zur Seite steht, weil ihr die beabsichtigte Weiterverwendung dieser Daten untersagt sein könnte. Die amtliche Begründung

des Gesetzes über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen (Informationsweiterverwendungsgesetz – IWG vom 13. Dezember 2006, BGBl. I S. 2913) geht davon aus (vgl. BT-Drs. 16/2453 S. 11), dass die Informationszugangsbestimmungen nicht (ausdrücklich) regeln, „ob und unter welchen Bedingungen die zugänglich zu machenden Informationen durch einen Anspruchsinhaber weiterverwendet werden dürfen. (...). Das Recht auf Zugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz stellt jedoch noch keine Veröffentlichung zur allgemeinen Kenntnisnahme im Sinne von § 5 Abs. 2 UrhG dar, so dass allein der Zugang zu einem amtlichen Werk nach dem IFG noch kein Recht auf Weiterverwendung dieses amtlichen Werks begründet. Teilweise enthalten landesgesetzliche Regelungen des Informationszugangs auch ein ausdrückliches Verbot der Veröffentlichung, Speicherung oder Sammlung von erhaltenen Informationen zu gewerblichen Zwecken (vgl. § 13 Abs. 7 IFG Berlin).“ Der Normierung des Informationsweiterverwendungsgesetzes liegt mithin die Annahme zu Grunde, dass die gesetzlichen Informationszugangsrechte das Recht zur kommerziellen Weiterverwendung der Informationen nicht umfassen (Sydow, NVwZ 2008, 481/484, kritisch Schoch, NVwZ 2006, 872/874 f.).

40 Diese grundsätzlichen Bedenken gegen die Berechtigung einer allgemeinen gewerblichen Adressenabfrage im Gewand eines Antrags auf Informationszugang bedürfen jedoch keiner abschließenden Klärung. Denn der geltend gemachte Anspruch scheitert jedenfalls an einem gesetzlich ausdrücklich geregelten Ausschlussgrund für den Bereich der Sozialversicherungen, zu dem die beklagte Berufsgenossenschaft als Leistungsträger der gesetzlichen Unfallversicherung gehört (vgl. § 4 Abs. 2, § 22 Abs. 2 SGB I, § 114 Abs. 1 Nr. 1 SGB VII).

41 b) Dem geltend gemachten Informationsanspruch steht § 3 Nr. 6 Alt. 2 IFG entgegen. Danach besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn das Bekanntwerden der Informationen geeignet wäre, wirtschaftliche Interessen der Sozialversicherungen zu beeinträchtigen. Die dem Schutz von besonderen öffentlichen Belangen dienende Regelung geht auf Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses zum Gesetzentwurf zu einem Informationsfreiheitsgesetz zurück. Dort heißt es (BT-Drs. 15/5606 S. 6):

42 „Die weitere Änderung der Norm gewährleistet, dass auch die wirtschaftlichen Interessen der Sozialversicherungen geschützt sind. Geschützt werden so un-

ter anderem die bei den Sozialversicherungen wie z. B. der gesetzlichen Krankenversicherung und ihren Einrichtungen vorhandenen anonymisierten Leistungs- und Abrechnungsdaten sowie Mitglieder-, Vertrags- und Finanzdaten. So ist es etwa im Bereich der gesetzlichen Krankenkassen zur Sicherung des Wettbewerbs der Krankenkassen untereinander und zu den privaten Krankenversicherungsunternehmen erforderlich, dass Vertragspartner, Konkurrenten oder beispielsweise Leistungserbringer keine Kenntnis von wettbewerbserheblichen Daten (namentlich der Inhalt von Verträgen sowie Finanz-, Mitgliederstruktur- und Leistungsdaten) oder sonstigen Daten erlangen können, die geeignet sind, die wirtschaftliche Leistungserbringung der Krankenkassen zu beeinträchtigen. Neben § 3 Nr. 6 werden für die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung der Sozialversicherungen relevante Informationen auch durch § 6 Satz 2 geschützt, der auch Anwendung auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallenden Behörden des Bundes und sonstigen Bundesorgane- und Einrichtungen nach § 1 Abs. 1 findet.“

- 43 Bei den von der Klägerin angeforderten Daten - Namen und Adressen sämtlicher Mitglieder der Beklagten - handelt es sich um derart geschützte „Mitgliederdaten“. Der Anspruch auf Informationszugang ist nach dem ausdrücklichen Wortlaut des § 3 Nr. 6 Alt. 2 IFG bereits ausgeschlossen, wenn das Bekanntwerden der Informationen geeignet wäre, wirtschaftliche Interessen der Sozialversicherungen zu beeinträchtigen. Anregungen, für den Ausschlussstatbestand nur die tatsächlich absehbare Gefährdung des Schutzguts genügen zu lassen, nicht aber schon die nur „vage Möglichkeit“ eines Schadenseintritts (Dix, Stellungnahme zum Gesetzentwurf in der Sachverständigenanhörung am 14. März 2005, Innenausschuss A-Drs. 15(4) 196 S. 7, 9), haben sich nicht durchgesetzt.
- 44 Dieser Schutz vor möglichen Beeinträchtigungen (Ibler, Stellungnahme zum Gesetzentwurf in der Sachverständigenanhörung am 14. März 2005, Innenausschuss A-Drs. 15(4) 196d S. 6) greift hier ein, auch wenn die Regelungen über die Zuständigkeit der gewerblichen Berufsgenossenschaften (die verfassungsrechtlich unbedenklich sind, vgl. BVerfG vom 3.7.2007 GewArch 2007, 475) zu einer weitgehenden Monopolstellung der jeweiligen Berufsgenossenschaft in deren Kernbereich führen. Denn zum einen ist in Teilbereichen der Unfallversicherung wie der Zusatzversicherung bei der Pflichtversicherung der Unternehmer kraft Satzung (§ 41 der Satzung der Beklagten) sowie der freiwilligen Versicherung (§ 45 der Satzung der Beklagten)

bereits jetzt Wettbewerb möglich. Zum anderen zwingt das Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Unfallversicherung (Unfallversicherungsmodernisierungsgesetz – UMVG, vgl. BT-Drs. 16/9154, 9788 und BR-Drs. 607/08) die gewerblichen Berufsgenossenschaften zu Fusionen in eigener Verantwortung (§ 222 Abs. 1 SGB VII). Auch in diesem Kontext ist das Bekanntwerden kompletter Mitgliederdateien und damit sämtlicher Mitglieder geeignet, die Verhandlungsposition einer Berufsgenossenschaft zu beeinträchtigen. Ob sich für den Bestand und die Geschäftstätigkeit der gesetzlichen Unfallversicherer weitere Risiken aus dem Vorabentscheidungsersuchen des Sächsischen Landessozialgerichts an den Europäischen Gerichtshof (vom 24.7.2007 GewArch 2007, 420) ergeben, kann dahinstehen (das Bundessozialgericht hat die vorgelegten Rechtsfragen, ob es sich bei Berufsgenossenschaften um Unternehmen im Sinn der Art. 81 f. EG handelt und diesbezügliche Pflichtmitgliedschaften gegen gemeinschaftsrechtliche Vorschriften verstoßen, in ständiger Rechtsprechung - Entscheidungen vom 11.11.2003 BSGE 91, 263; vom 9.5.2006 Az. B 2 U 34/05 R und vom 20.3.2007 Az. B 2 U 9/06 R - verneint).

45 Der Gesetzgeber hat mit § 3 Nr. 6 IFG eine Regelung für den gesamten Bereich der Sozialversicherung getroffen, nicht nur für diejenigen Sozialversicherungszweige, in denen aufgrund von Wahlmöglichkeiten eine Konkurrenzsituation in Bezug auf die (potentiellen) Mitglieder zwischen Sozialversicherungsträgern besteht. Damit hat er zugleich dem Umstand Rechnung getragen, dass Sozialversicherungsträger durch § 6 IFG, der der Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zu dienen bestimmt ist, nicht ausreichend vor struktureller Ausforschung geschützt sind. Er hat in der Begründung des Unfallversicherungsmodernisierungsgesetzes des weiteren hervorgehoben, dass Probleme bei der Abgrenzung der Zuständigkeiten der Unfallversicherungsträger bestehen, da nicht durchgehend gewährleistet ist, dass gleichartige Unternehmen ein und derselben Berufsgenossenschaft zugeordnet sind und damit gleichen Wettbewerbsbedingungen unterliegen (BT-Drs. 16/9154 S. 23).

46 Aus alledem ergibt sich im Fall des Bekanntwerdens der vollständigen Mitgliederdatei die Möglichkeit wirtschaftlicher Beeinträchtigungen eines Unfallversicherungsträgers.

47 Zudem wird mit der zitierten Gesetzesbegründung die Ansicht der Klägerin, sie könne jedenfalls die Namen und Adressen von Gesellschaftsunternehmen, die bei der Beklagten Mitglied sind, ohne Durchführung eines Verfahrens nach § 8 IFG erhalten, widerlegt. Es ist nicht auszuschließen, dass die Übermittlung der genannten Daten Geschäftsgeheimnisse der pflichtversicherten Unternehmen berührt. Denn die Möglichkeit, Rückschlüsse auf die Kostenstruktur eines Unternehmens zu ziehen, stellt

jedenfalls in den beschriebenen Bereichen, in denen sich die Zuständigkeit verschiedener Unfallversicherungsträger überschneidet, ein Geschäftsgeheimnis dar.

- 48 c) Zugang zu Namen und Anschriften von Einzelunternehmen, die bei der Beklagten Mitglied sind, kann die Klägerin darüber hinaus auch wegen § 3 Nr. 4 IFG nicht verlangen. Denn diese Informationen unterliegen einem besonderen Amtsgeheimnis. Bei den von der Klägerin angeforderten Daten handelt es sich um Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse bestimmter natürlicher Personen, mithin um Sozialdaten im Sinn des § 67 Abs. 1 SGB X (BSG vom 28.11.2002 NJW 2003, 2932), die vom Sozialgeheimnis des § 35 Abs. 1 SGB I umfasst sind. Es gibt keine „belanglosen“ Daten im Sozialbereich (BSG a.a.O. juris RdNr. 32). Dementsprechend hat der Gesetzgeber das Sozialgeheimnis ausweislich der Gesetzesbegründung (BT-Drs. 15/4493 S. 11) zu den besonders wichtigen Geheimnistatbeständen gezählt und dem Anwendungsbereich des § 3 Nr. 4 IFG zugeordnet. Die Norm schließt einen Anspruch auf Informationszugang zwingend aus (Kugelmann, NJW 2005, 3609/3611). Für eine Abwägung ist dabei kein Raum.
- 49 Eine (ausnahmsweise) Übermittlungsbefugnis nach § 35 Abs. 2 SGB I in Verbindung mit dem Zweiten Kapitel des Zehnten Buchs (§§ 67 ff. SGB X) ist nicht ersichtlich. Der Verweis der Klägerin auf das Medienprivileg des § 41 BDSG geht fehl, weil es hier nicht darum geht, ob die Klägerin Datenschutzbestimmungen unterliegt, sondern ob diese für die Beklagte gelten.
- 50 2. Die Klägerin kann die begehrten Namen und Anschriften der Mitglieder der Beklagten auch nicht nach dem Informationsweiterverwendungsgesetz verlangen. Nach § 3 Abs. 1 Satz 1 IWG ist jede Person bei der Entscheidung über die Weiterverwendung vorhandener Informationen öffentlicher Stellen, die diese zur Weiterverwendung zur Verfügung gestellt haben, gleich zu behandeln. Die Vorschrift könnte allenfalls einen Anspruch der Klägerin darauf begründen, die Adressen in gleicher Weise wie das konkurrierende Verlagshaus zu erhalten und zu verwenden. Mit ihrem Hauptantrag, die Adressen zur freien Verfügung zu erhalten, geht die Klägerin indes darüber weit hinaus. In dem mit dem Hauptantrag verfolgten Begehren ist auch nicht das mit dem Hilfsantrag verfolgte Klageziel als minus enthalten, vielmehr liegt in der Nutzung der Adressen zur Verbreitung der Mitteilungen der Beklagten ein aliud.
- 51 Darüber hinaus gilt das Informationsweiterverwendungsgesetz nach seinem § 1 Abs. 2 Nr. 1 nicht für Informationen, an denen kein Zugangsrecht besteht. Damit sind

in anderen Gesetzen normierte Ausschlussgründe für den Informationszugang auch im Rahmen des Informationsweiterverwendungsgesetzes beachtlich. Das oben festgestellte Vorliegen von Ausschlussgründen nach § 3 IFG hindert somit die Anwendbarkeit des Informationsweiterverwendungsgesetzes (vgl. Begründung des Entwurfs des Informationsweiterverwendungsgesetzes, BT-Drs. 16/2453 S. 12). Dies bestätigt § 3 Abs. 1 Satz 2 IWG, wonach ein Anspruch auf Zugang zu Informationen durch das Informationsweiterverwendungsgesetz nicht begründet wird.

52 Im übrigen kann man in der jeweils vorübergehenden Herausgabe der Adressdaten zum Versand der Mitteilungen der Beklagten keine Weiterverwendung amtlicher Informationen sehen. Weiterverwendung ist nach § 2 Nr. 3 IWG jede Nutzung von Informationen, die über die Erfüllung öffentlicher Aufgaben hinausgeht und in der Regel auf die Erzielung von Entgelt gerichtet ist. Die Herausgabe eines Mitteilungsblatts hält sich im öffentlichen Aufgabenbereich der Beklagten. Der neben der Veröffentlichung amtlicher Bekanntmachungen enthaltene redaktionelle Teil lässt sich auf die allgemeine Präventionsverpflichtung der Unfallversicherungsträger (§ 14 SGB VII) zurückführen. Bedient sich die Beklagte des konkurrierenden Verlagsunternehmens mithin nur zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, liegt keine Weiterverwendung vor (vgl. BT-Drs. 16/2453 S. 16 f. Beispiel: Bundesanzeigerverlag). Unter dem rechtlichen Gesichtspunkt der Informationsweiterverwendung liegt darin, dass die Verbreitung des Mitteilungsblatts nach § 58 Abs. 1 der Satzung der Beklagten über die Zeitschrift „Verkehrsrundschau“ auch deren Anzeigen eine größere Verbreitung sichert, nur ein begünstigender Reflex. Der Frage, ob diese Satzungsbestimmung wettbewerbs- oder vergaberechtlichen Bedenken unterliegt (vgl. zu einem Nachprüfungsverfahren betreffend die Ausschreibung: Verlag, Druck und Vertrieb eines Amtsblatts, Vergabekammer des Freistaats Sachsen vom 7.4.2004 1/SVK/023-04 – juris), ist nicht Gegenstand des vom Senat zu entscheidenden Verfahrens.

53 3. Ein Anspruch auf Übermittlung der Adressdaten lässt sich auch nicht presserechtlich begründen. Die Beklagte als Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Sitz in Hamburg (§ 1 Abs. 1 ihrer Satzung) unterliegt – auch wenn die vom Verwaltungsgericht entgegen § 52 Nr. 2 VwGO angenommene örtliche Zuständigkeit für den Senat im Berufungsverfahren bindend ist (§ 83 VwGO i.V.m. § 17a Abs. 5 GVG) – nicht dem bayerischen, sondern dem am Sitz der Bundesbehörde geltenden hamburgischen Pressegesetz (OVG Berlin vom 25.7.1995 NVwZ-RR 1997, 32/33 f.). Nach § 4 Abs. 1 HbgPrG sind die Behörden verpflichtet, den Vertretern der Presse „die der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe dienenden Auskünfte zu erteilen“. Ihre öffentliche

Aufgabe erfüllt die Presse nach § 3 HbgPrG dadurch, „dass sie Nachrichten beschafft und verbreitet, Stellung nimmt, Kritik übt, in anderer Weise an der Meinungsbildung mitwirkt oder der Bildung dient“. Damit ist das Auskunftsrecht auf journalistisch-redaktionelle Zwecke beschränkt. Ein Auskunftsanspruch besteht nur für Informationen, die der publizistischen Auswertung zu dienen bestimmt sind. Demgegenüber hat das Auskunftsbegehren der Klägerin ausschließlich den Zweck, ihre Chancen im wirtschaftlichen Wettbewerb zu verbessern (ebenso OVG NRW vom 30.4.1996 NJW 1997, 144). Ein über die Normierung in den Landespressegesetzen hinausgehender Auskunftsanspruch ergibt sich auch nicht unmittelbar aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG (BVerwG vom 13.12.1984 BVerwGE 70, 310).

54 4. Die Klageerweiterung durch den in der ersten Instanz nachträglich eingeführten Hilfsantrag ist unzulässig. Die Beklagte hat in die nach den Grundsätzen der Klageänderung gemäß § 91 Abs. 1 VwGO zu behandelnde Klageerweiterung (als aliud wird der Hilfsantrag nicht von § 264 Nr. 2 ZPO erfasst) nicht eingewilligt. Die Klageerweiterung ist auch nicht sachdienlich. Der Hilfsantrag ist mangels eines vorher durchgeführten Verwaltungsverfahrens als Verpflichtungsklage unzulässig und schon deshalb nicht geeignet, der endgültigen Ausräumung des sachlichen Streitstoffs zwischen den Parteien im laufenden Verfahren zu dienen (vgl. BayVGH vom 12.11.1979 BayVBI 1980, 296/297; VGH Baden-Württemberg vom 16.11.1995 VBIBW 1996, 150/151; Ortloff, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner [Hrsg.], VwGO, § 91 Rn. 66; Redeker/von Oertzen, VwGO, 14. Aufl. 2004, § 91 Rn. 13). Der Streitstoff bleibt dabei auch nicht im wesentlichen derselbe. Mit dem Begehren, auch die amtlichen Bekanntmachungen zur Verfügung gestellt zu bekommen, kommt ein neuer Klageanspruch hinzu. Der Gleichbehandlungsanspruch bei amtlichen Bekanntmachungen wirft neue Sach- und Rechtsfragen auf (vgl. dazu Burkhardt in: Löffler, Presserecht, 5. Aufl. 2006, RdNr. 129 ff. insbesondere RdNr. 135 ff. zu § 4 LPG). Das Ergebnis der bisherigen Prozessführung ist dafür allenfalls insofern von Belang, als auch insoweit eine Adressübermittlung nicht zur freien Verfügung, sondern nur in einer der zwischen der Beklagten und dem konkurrierenden Verlagshaus abgeschlossenen Vereinbarung über die Verarbeitung von Sozialdaten entsprechenden Weise in Betracht kommen dürfte, weil die Geheimhaltungsverpflichtung des § 35 SGB I auch Behördenauskünfte nach presserechtlichen Grundsätzen ausschließt (Groß, Verwaltungsrechtsrundschau 2008, 192/197).

55 Der Begriff der Sachdienlichkeit wird weitgehend von Erwägungen der Prozessökonomie beherrscht. Vor diesem Hintergrund verbietet sich für den ursprünglich ört-

lich unzuständigen Bayerischen Verwaltungsgerichtshof eine Anwendung des hamburgischen Landesrechts (vgl. § 4 Abs. 4 HbgPrG) jedenfalls dann, wenn diese nicht unabweisbar geboten ist. Wegen des Prozessurteils des Verwaltungsgerichts zum Hilfsantrag ist zwar eine Verweisung desselben im Berufungsverfahren wegen § 83 VwGO i.V.m. § 17a Abs. 5 GVG ausgeschlossen (vgl. OVG NRW vom 6.8.1993 NVwZ 1994, 179; Rennert in Eyermann, Verwaltungsgerichtsordnung, 12. Aufl. 2006, Rdnr. 37 zu § 41). Es ist aber nichts ersichtlich, was einer (späteren) gerichtlichen Klärung dieses Anspruchs vor der zuständigen hamburgischen Verwaltungsgerichtsbarkeit entgegenstehen könnte.

- 56 5. Die Kostenentscheidung für das Berufungsverfahren folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Klägerin hat die Kosten ihrer erfolglos eingelegten Berufung zu tragen.
- 57 Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 VwGO i.V. mit § 708 Nr. 10 und § 711 ZPO.
- 58 Die Revision war wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache zuzulassen (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO).

Rechtsmittelbelehrung

- 59 Nach § 139 VwGO kann die Revision innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) schriftlich eingelegt werden. Die Revision muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. Sie ist spätestens innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist beim Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig (Postfachanschrift: Postfach 10 08 54, 04008 Leipzig), einzureichen. Die Revisionsbegründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.
- 60 Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch

für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und Rechtslehrern an einer deutschen Hochschule im Sinn des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt nur die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen.

61 Hüffer Dr. Wagner Schmitz

62 **Beschluss:**

63 Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird auf 18.000 Euro festgesetzt (§§ 47, 52 Abs. 1 GKG).

64 Hüffer Dr. Wagner Schmitz