

VGH Baden-Württemberg Beschluß vom 6.8.2020, 10 S 1856/20

Anspruch auf Auskunft über die im Zusammenhang mit den Corona-Virus stehenden Todesfälle

Leitsätze

Es besteht kein Informationsfreiheitsanspruch nach § 1 Abs. 2 LIFG auf Erteilung einer anonymisierten Auskunft zu Gesundheitsangaben und Todesursachen, die sich aus den bei einem Landratsamt eingegangenen Todesbescheinigungen ergeben, die Verstorbene betreffen, bei denen ein Zusammenhang mit einer Covid-19-Infektion angenommen wird. § 22 Abs. 4 und 5 BestattG BW ist im Sinne des § 1 Abs. 3 LIFG eine Rechtsvorschrift, die den Zugang zu amtlichen Informationen vorrangig und abschließend regelt.

Tenor

Die Beschwerde des Antragstellers gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Freiburg vom 4. Juni 2020 - 5 K 1473/20 - wird zurückgewiesen.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Streitwert des Beschwerdeverfahrens wird auf 5.000,-- EUR festgesetzt.

Gründe

- 1 Die statthafte und fristgemäß eingelegte Beschwerde hat keinen Erfolg.
- 2 Auf der Grundlage der Gründe, die in der innerhalb der Frist des § 146 Abs. 4 Satz 1 VwGO eingegangenen Begründung angeführt sind und auf deren Prüfung der Senat nach § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO beschränkt ist, kommt eine Änderung der angegriffenen verwaltungsgerichtlichen Entscheidung nicht in Betracht.
- 3 In der Entscheidung vom 04.06.2020 hat das Verwaltungsgericht das Verfahren eingestellt, soweit die Beteiligten den Rechtsstreit in der Hauptsache für erledigt erklärt haben, und im Übrigen den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO abgelehnt. Mit seiner gegen den ablehnenden Teil der Entscheidung gerichteten Beschwerde verfolgt der Antragsteller im Rahmen einer einstweiligen Anordnung die Verpflichtung des Antragsgegners, ihm eine anonymisierte Auskunft zu den Gesundheitsangaben und Todesursachen zu erteilen, die dem Landratsamt als Informationen zu den seit dem 01.02.2020 in seinem Zuständigkeitsbereich Verstorbenen, bei denen ein Zusammenhang mit einer Covid-19-Infektion angenommen wird, vorliegen.
- 4 Trotz des Vorbringens im Beschwerdeverfahren teilt der Senat die vom Verwaltungsgericht vertretene Auffassung, dass der Antragsteller einen Anordnungsanspruch nicht glaubhaft gemacht hat (vgl. § 123 Abs. 3 VwGO i. V. m. § 920 Abs. 2 ZPO). Nach jetzigem Erkenntnisstand kann nicht festgestellt werden, dass dem Antragsteller der konkret geltend gemachte Informationsanspruch zusteht.
- 5 Nach der während des erstinstanzlichen Verfahrens an den Antragsteller erfolgten Übermittlung der anonymisierten Meldungen, die beim Landratsamt nach dem Infektionsschutzrecht über die im Zusammenhang mit dem Corona-Virus stehenden Todesfälle im Zuständigkeitsbereich der Stadt F. und des Landkreises B.-H. eingegangen sind, und der hierzu gemachten Erläuterungen (zu den ständig aktualisierten Covid-19-Fallzahlen in Deutschland siehe auch die ausführlichen Angaben auf der Homepage des

Robert Koch-Instituts) begehrt der Antragsteller jetzt noch eine anonymisierte Auskunft zu Gesundheitsangaben und Todesursachen, die sich hinsichtlich dieser Verstorbenen aus den beim Landratsamt eingegangenen Todesbescheinigungen im Sinne von § 22 BestattG BW ergeben (siehe auch § 50 Abs. 1 Nr. 5 BestattG BW i. V. m. den §§ 10, 11 und den Anlagen 1 bis 7 BestattVO BW).

- 6 Mit dem Verwaltungsgericht geht auch der Senat davon aus, dass der vom Antragsteller geltend gemachte Anspruch auf Zugang zu diesen Informationen nicht besteht, da § 1 Abs. 2 LIFG hier keinen entsprechenden Informationszugangsanspruch vermittelt, sondern nach § 1 Abs. 3 LIFG von der abschließenden Informationszugangsregelung in § 22 Abs. 4 und 5 BestattG BW verdrängt wird.
- 7 § 1 Abs. 3 LIFG setzt eine Normenkollision voraus und löst die dadurch bewirkte Normenkollision dergestalt auf, dass der Anspruch nach § 1 Abs. 2 LIFG zurücktritt, „soweit besondere Rechtsvorschriften den Zugang zu amtlichen Informationen abschließend regeln“ (so LT-Drs. 15/7720, S. 58; zum Ganzen ausführlich Senatsurteil vom 04.02.2020 - 10 S 1229/19 - juris Rn. 16 ff.; Beyerbach in BeckOK, Informations- und Medienrecht, LIFG § 1 Rn. 6 ff.; Sicko in Debus, Informationszugangsrecht Baden-Württemberg, LIFG § 1 Rn. 19 ff.; Schoch, IFG [Bund], 2. Aufl., § 1 Rn. 285 ff.). Bei § 22 Abs. 4 und 5 BestattG BW handelt es sich um eine „Rechtsvorschrift“, die den „Zugang zu amtlichen Informationen“ regelt und einen mit § 1 Abs. 2 LIFG abstrakt identischen sachlichen Regelungsgehalt aufweist. Der Vergleich zwischen § 22 Abs. 4 und 5 BestattG BW und § 1 Abs. 2 LIFG zeigt, dass § 22 Abs. 4 und 5 BestattG BW eine „Teilmenge“ des § 1 Abs. 2 LIFG darstellt. Für die Normenkollision ist insbesondere unerheblich, ob die „andere Rechtsvorschrift“ im Sinne des § 1 Abs. 3 LIFG eine Deckungsgleichheit mit dem nach § 1 Abs. 2 LIFG berechtigten Personenkreis aufweist; ist fachgesetzlich lediglich ein nach bestimmten Kriterien festgelegter engerer Personenkreis als nach dem allgemeinen Informationsfreiheitsgesetz berechtigt, so ist dies ein starkes Indiz dafür, dass eine spezielle Regelung des Fachrechts vorliegt, die das LIFG verdrängt (vgl. Senatsurteil vom 04.02.2020 a. a. O. Rn. 21). Die Normenkollision wird auch nicht dadurch in Frage gestellt, dass der Antragsteller nach § 1 Abs. 2 LIFG nur Auskunft zu anonymisierten Daten aus den Todesbescheinigungen wünscht. Während der Informationszugangsanspruch nach § 22 Abs. 5 BestattG BW von vornherein auf die Todesumstände eines bestimmten Individuums gerichtet ist, vermittelt auch der (nicht auf einzelne Verstorbene begrenzte) § 22 Abs. 4 BestattG BW, um schutzwürdige Belange der Verstorbenen oder der Hinterbliebenen nicht zu beeinträchtigen, Zugang nur zu anonymisierten Daten aus den Todesbescheinigungen, jedenfalls dann, wenn dies ausreichend ist, um das konkrete wissenschaftlich-medizinische Forschungsvorhaben durchführen zu können.
- 8 Ob und inwieweit ein spezialgesetzlicher Zugang zu amtlichen Informationen im Sinne von § 1 Abs. 3 LIFG „abschließend geregelt ist“, „ist eine Frage des Einzelfalles“ (so LT-Drs.15/7720, S. 58). Da das LIFG keinen Mindeststandard im Informationsfreiheitsrecht statuiert, kann es durch restriktiveres Fachrecht verdrängt werden, ohne dass es darauf ankommt, ob das Fachrecht älter oder jünger als das LIFG ist (vgl. Senatsurteil vom 04.02.2020 a. a. O. Rn. 27). Für die durchzuführende Einzelanalyse ist vielmehr entscheidend, ob ein Informationsanspruch nach dem LIFG dem Schutzzweck des Spezialgesetzes zuwiderlaufen würde (vgl. Sicko a. a. O. Rn. 28). Dies ist hier entgegen der Auffassung des Antragstellers und der ihm gegenüber per E-Mail geäußerten „ersten cursorischen juristischen Einschätzung“ des Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Baden-Württemberg zu bejahen.

- 9 Zunächst ist festzustellen, dass § 22 Abs. 4 und 5 BestattG BW ein umfassendes Regelwerk enthält (vgl. etwa auch § 14 Abs. 7 Satz 3 SächsBestG), welches - wie ausgeführt - auch für die Überlassung anonymisierter Daten aus den Todesbescheinigungen gilt. Damit tritt der nach § 22 Abs. 4 und 5 BestattG BW voraussetzungsgebundene Anspruch auf Verbescheidung nach pflichtgemäßem Ermessen an die Stelle des voraussetzungslos gewährten Zugangsanspruchs nach § 1 Abs. 2 LIFG.
- 10 Dass dieses Regelwerk den Zugang zu amtlichen Informationen im Sinne von § 1 Abs. 3 LIFG abschließend regelt, ergibt auch eine Auswertung der einschlägigen Gesetzesmaterialien, denen in diesem Zusammenhang eine erhebliche Bedeutung zukommt (vgl. BVerwG, Urteil vom 29.06.2017 - 7 C 24.15 - juris Rn. 23). In der Begründung des Gesetzentwurfs für ein Landeskrebsregistergesetz, mit dessen Artikel 2 im Jahr 1994 die Absätze 4 und 5 in § 22 BestattG BW eingefügt wurden (GBl. S. 86), heißt es unter anderem, dass es sich „beim Inhalt der Leichenschauschein ... um besonders sensible Daten“ handle, dass zwar einerseits „die Auswertung der Todesbescheinigungen für die Durchführung von wissenschaftlich-medizinischen Forschungsvorhaben von öffentlichen Einrichtungen mit der Aufgabe unabhängiger wissenschaftlicher Forschung unter den genannten Voraussetzungen“ ermöglicht werden solle, dass aber andererseits „durch die Beschränkung auf öffentliche Einrichtungen ... erreicht werden [soll], dass die Belange der Verstorbenen und der Hinterbliebenen gewahrt bleiben“ (vgl. LT-Drs. 11/2784, S. 39). Diese Ausführungen lassen nur den Schluss zu, dass der Gesetzgeber zum Schutz der „besonders sensiblen Daten“ die Möglichkeit, Auskünfte aus Todesbescheinigungen zu erlangen, auf die in § 22 Abs. 4 und 5 BestattG BW vorgesehenen Fälle beschränkt wissen wollte. Der Senat vermag auch dem 2015 in Kraft getretenen LIFG (insbesondere etwa dem § 5 LIFG) nichts zu entnehmen, was für ein Abrücken von diesem Standpunkt sprechen könnte. Im Gegenteil hat etwa der Gesetzgeber der Freien und Hansestadt Hamburg (bei einer mit Baden-Württemberg vergleichbaren Ausgangslage) die am 01.03.2020 in Kraft getretene Novelle des Bestattungsgesetzes zum Anlass genommen, in § 3 Abs. 5 BestattG HA, der die Einsicht in die Todesbescheinigungen oder die Auskünfte daraus regelt, eine ausdrückliche - jedoch lediglich klarstellende - Sperrregelung gegenüber einer Anwendung des Hamburgischen Transparenzgesetzes aufzunehmen (vgl. Bü-Drs. 21/18145, S. 17, unter anderem mit dem Hinweis, dass Todesbescheinigungen auch das persönliche Umfeld einer verstorbenen Person betreffende sensible Daten enthalten können, etwa über eventuelle Erb- oder Infektionskrankheiten).
- 11 Die Einstufung der Daten aus den Todesbescheinigungen als „besonders sensible Daten“ durch den Gesetzgeber wird auch dadurch bestätigt, dass Gesundheitsangaben einen wesentlichen Aspekt der Persönlichkeit betreffen und grundsätzlich der - nach § 203 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. Abs. 5 StGB strafbewehrten - ärztlichen Schweigepflicht unterliegen; dies gilt nach zutreffender Ansicht auch für die ärztlichen Feststellungen, die der die Leichenschau durchführende Arzt anlässlich des Todes trifft (vgl. Cierniak/Niehaus in Münchener Kommentar zum StGB, 3. Aufl., § 203 Rn. 160, 163; Dettmeyer/Madea, NStZ 1999, 605). Die Regelungen über den „vertraulichen Teil“ der Todesbescheinigung unterstreichen die Wertigkeit und Schutzwürdigkeit dieser Daten (vgl. § 22 Abs. 2 BestattG BW, §§ 10, 11 BestattVO BW; siehe insoweit auch § 4 Abs. 2 Satz 1 LIFG und hierzu Senatsurteil vom 04.02.2020 a. a. O. Rn. 35). Die Angaben des Arztes in der Todesbescheinigung sind unter anderem auch deshalb besonders sensibel, weil diese die Gesundheit und die Todesursache betreffenden Daten des Verstorbenen sozusagen gleichzeitig auch Gesundheitsdaten eines

nicht leicht zu überblickenden Kreises von noch lebenden Verwandten des Verstorbenen sein können (insoweit vgl. § 5 Abs. 2, § 7 Abs. 1 Satz 3 und 4, § 8 LIFG). Die besondere Sensibilität ist ferner darin begründet, dass auch eine Anonymisierung, die etwa Name, Geburtsdatum und Wohnort des Verstorbenen unkenntlich macht, nicht ausschließen kann, dass der Auskunftssuchende auf Grund von bestimmten Kenntnissen oder Interessen, die für die informationspflichtige Stelle nicht ohne weiteres zu erkennen sind, die anonymisierten Daten einem ganz bestimmten Verstorbenen zuordnen kann. Zu den auch von § 5 Abs. 1, 2 und 5 LIFG geschützten „personenbezogenen Daten“ gehören nach Artikel 4 Nr. 1 der Verordnung (EU) 2016/679 „alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person (im Folgenden „betroffene Person“) beziehen; als identifizierbar wird eine natürliche Person angesehen, die direkt oder indirekt, insbesondere mittels Zuordnung zu einer Kennung wie einem Namen, zu einer Kennnummer, zu Standortdaten, zu einer Online-Kennung oder zu einem oder mehreren besonderen Merkmalen, die Ausdruck der physischen, physiologischen, genetischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität dieser natürlichen Person sind, identifiziert werden kann“. Dabei sind bereits potentiell personenbezogene Daten als Daten über bestimmbare Personen zu behandeln, da das Datenschutzrecht kein „erlaubtes Risiko“ kennt (vgl. Ernst in Paal/Pauly, DS-GVO BDSG, 2. Aufl., DS-GVO Art. 4 Rn. 8 ff.). Ohne dass hier Anhaltspunkte erkennbar wären, die Anlass geben könnten, an der vom Antragsteller erklärten Motivation für sein Auskunftsbegehren zu zweifeln, so illustriert der vorliegende Fall doch die Schwierigkeit (insbesondere für die auskunftspflichtige Stelle) festzustellen, ob die begehrte Auskunft nur Angaben zum Gegenstand hat, die keinen individualisierbaren Bezug (mehr) aufweisen (zu diesem maßgeblichen Gesichtspunkt vgl. BVerwG, Beschluss vom 18.12.2019 - 10 B 14.19 - juris Rn. 17). So hat der Antragsteller Anfang April 2020 einen Antrag auf Informationszugang gestellt, der begrenzt war auf bestimmte amtliche Informationen zu Personen, die seit 2020 im eher engen örtlichen Zuständigkeitsbereich des Landratsamts B.-H. verstorben sind und bei denen ein Zusammenhang mit dem Corona-Virus angenommen worden ist. Angesichts einer jedenfalls zu diesem Zeitpunkt überschaubaren Zahl von Toten, die diese Auswahlkriterien erfüllten, kann nicht ausgeschlossen werden, dass auf Grund der durch eine anonymisierte Auskunft aus den Todesbescheinigungen gewonnenen weiteren (besonderen) Daten (wie etwa zum Todeszeitpunkt, der Todesart, der Todesursache oder den Gesundheitsangaben [ggf. dazugehörig auch das Alter]) der Bezug zu einer bestimmten Person hergestellt werden kann. Damit kann in der hier in Rede stehenden Konstellation nicht hinreichend gewährleistet werden, dass eine anonymisierte Auskunft nur Angaben zum Gegenstand hat, die keinen individualisierbaren Bezug (mehr) aufweisen.

- 12 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.
- 13 Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 63 Abs. 2, § 47 Abs. 1, § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 52 Abs. 2 VwGO, wobei der Senat wegen der begehrten Vorwegnahme der Hauptsache von einer Halbierung des Auffangwerts absieht.
- 14 Dieser Beschluss ist unanfechtbar.