
Datum: 24.08.2007
Gericht: Verwaltungsgericht Düsseldorf
Spruchkörper: 26. Kammer
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 26 K 668/06
ECLI: ECLI:DE:VGD:2007:0824.26K668.06.00

Tenor:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung des Beklagten durch Sicherheitsleistung in Höhe von 50,00 Euro abwenden, wenn nicht der Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in derselben Höhe leistet.

Tatbestand: 1

Mit bei dem Beklagten am 5. April 2005 eingegangenem Schreiben vom 30. März 2005 beantragte die als Journalistin mit Büroanschrift in C tätige Klägerin im Einzelnen näher bezeichnete Informationen zur EU-Agrar-Förderung im Lande Nordrhein-Westfalen. U.a. bat sie um Übersendung der Jahresabrechnungen für die Jahre 2002 bis 2004, die der Beklagte an die Kommission weitergebe. Auch begehrte sie die Mitteilung von Namen und Adressen der Einzelempfänger, die jährlich insgesamt mehr als 50.000,00 Euro unter einem oder mehreren Förderprogrammen beziehen. Mit Schreiben vom 19. April 2005 teilte der Beklagte der Klägerin mit, dass die erbetenen Informationen gegen eine Verwaltungsgebühr i.H.v. voraussichtlich 150,00 Euro zur Verfügung gestellt werden könnten, jedoch hinsichtlich der Einzelempfänger aus datenschutzrechtlichen Gründen nur eine anonymisierte Aufstellung in Betracht komme. 2

Nachdem die Klägerin unter dem 16. Mai 2005 mitgeteilt hatte, dass nach ihrer Ansicht datenschutzrechtliche Gesichtspunkte der Übermittlung von Namen und Anschriften der Einzelempfänger nicht entgegenstehen, lehnte der Beklagte mit Bescheid vom 16. Januar 2006 den Antrag der Klägerin vom 30. März 2005 auf Zugang zu Informationen ab, soweit die Klägerin Auskunft über Namen, Adressen, Betriebsnummern oder sonstige personenbezogene Daten von Beihilfeempfängern (natürlichen Personen), die insgesamt jährlich aus den Agrar-Fördermitteln der EU eine Förderung von mehr als 50.000,00 Euro 3

erhalten haben, erbeten hatte. Zur Begründung führte er im Wesentlichen aus: Soweit sich der Antrag auf Namen, Adressen, Betriebsnummern oder sonstige personenbezogene Daten von Einzelempfängern (natürlichen Personen) beziehe, die eine Förderung von mehr als 50.000,00 Euro erhielten, sei der Antrag gemäß § 9 Abs. 1 IFG NRW abzulehnen. Die Rechtsgrundlagen über die Gewährung von Umweltinformationen seien vorliegend nicht einschlägig. Der Begriff „Umweltinformationen“ sei in Art. 2 Nr. 1 der Richtlinie 2003/4/EG definiert. Ausdrücklich seien dort Daten über gentechnisch veränderte Organismen, Faktoren wie Stoffe, Energie, Lärm, Strahlung, Abfälle u.ä. sowie wirtschaftliche Analysen und der Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit, soweit dieser durch Umweltfaktoren beeinflusst werden könne, erfasst. Die vorliegend erbetenen Daten ließen sich nicht unter den Begriff „Umweltinformationen“ subsumieren. Die Empfänger von EU-Fördergeldern von mehr als 50.000,00 Euro seien überwiegend natürliche Einzelpersonen. Gemäß § 3 DSGVO NRW seien personenbezogene Daten Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlicher Person. Bei den erbetenen Informationen über Namen, Adressen und Betriebsnummern der Einzelempfänger handele es sich zweifelsohne um derartige schützenswerte personenbezogene Daten. Anders als im Recht der Umweltinformationen kenne das IFG NRW eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe und dem Interesse des Betroffenen am Schutz seiner personenbezogenen Daten nicht. Auch sei nicht erforderlich, negative Auswirkungen auf die Privatsphäre des Betroffenen darzustellen. Ob und inwieweit es sich bei den Leistungsempfängern um juristische Personen handele, könne den ihm, dem Beklagten, vorliegenden Informationen nicht entnommen werden. Eine Aufklärung könne nur durch Rückfrage bei der meldenden Behörde erfolgen. Das IFG NRW gewähre allerdings keinen Anspruch auf Informationsbeschaffung.

Die Klägerin hat am 15. Februar 2006 die vorliegende Klage erhoben, zu deren Begründung sie im Wesentlichen geltend macht: Informationen über landwirtschaftliche Subventionen seien Umweltinformationen. Der Agrar-Sektor sei von der Natur der Sache her unmittelbar mit der Umwelt verbunden und grundsätzlich wirkten sich alle die Landwirtschaft betreffenden Maßnahmen auch auf die Umwelt aus. Zudem beträfen die in Rede stehenden Fördersummen in aller Regel flächenbezogene Maßnahmen und seien als solche immer und unmittelbar umweltrelevant. Was der Landwirt auf der Fläche tue, stelle immer einen unmittelbaren Eingriff in die Umwelt dar, und die Gewährung von Beihilfen habe einen steuernden Effekt hinsichtlich des Verhaltens des Landwirtes. Diese mittelbare Umweltrelevanz sei ausreichend, um die begehrte Information zu einer Umweltinformation zu machen. Jedenfalls für die Förderung solcher Maßnahmen, die ihrerseits einen Umweltbezug aufwiesen, stelle die Information über die Förderung eine Umweltinformation dar. Überdies habe die Gemeinschaft beginnend mit der Agrar-Reform 2003 festgelegt, dass verpflichtende Querverbindungen zwischen EU- Direktzahlungen einerseits und Verpflichtungen des Umweltschutzes, des Verbraucherschutzes und des Tierschutzes herzustellen seien („cross compliance“). Danach würden Zahlungen nicht mehr für bestimmte landwirtschaftliche Tätigkeiten ausgeworfen, sondern an die Erfüllung bestimmter überwiegend umweltrelevanter Maßnahmen gebunden. - Was die Frage der personenbezogenen Daten angehe, sei der Beklagte verpflichtet, seine „Liste“ von Einzelempfängern durchzugehen und zu ermitteln, ob er sich auf den Schutz personenbezogener Daten berufen könne. Dies ergebe sich zwangsläufig aus der Systematik der Richtlinie 2003/4/EG. Nur für solche Empfänger, die natürliche Personen seien, komme der Ausnahmegrund des Datenschutzes überhaupt in Betracht. Nach den in Art. 4 Abs. 2 S. 1 Buchst. f), S. 2, 3 der Richtlinie 2003/4/EG niedergelegten Grundsätzen könne der Beklagte sich zur Ablehnung ihres Informationsbegehrens aber nicht auf den Datenschutz berufen. Nach Sinn und Zweck des Datenschutzes könne der Schutz

personenbezogener Daten auch bei Ein-Mann-Unternehmen nur greifen, wenn die Preisgabe der Daten nicht nur das Unternehmen als Rechtssubjekt betreffe, sondern auch in die Privatsphäre des Unternehmers einwirke. Genau dieser Durchgriff in die Privatsphäre sei aber bei der vorliegenden Fallgestaltung nicht gegeben. Es stehe nicht der Schutz der Persönlichkeit, sondern allenfalls der Schutz geschäftlicher Interessen im Raum. Ein Wettbewerbselement sei bei der Subventionsvergabe schon vom Grundsatz her nicht erkennbar, weil bei Erfüllung der einschlägigen tatbestandlichen Voraussetzungen jede Person des Wirtschaftslebens Anspruch auf eine gleiche Subvention erheben könne. Daher könne die Verbreitung der Information, dass eine Person eine Subvention erhalte habe, keinen Schaden anrichten. Einen solchen habe der Beklagte auch nicht im Ansatz dargetan. Schließlich liefen auf EU-Ebene Bestrebungen mit dem Ziel, die Veröffentlichung der Begünstigten und der erhaltenen Finanzhilfen gesetzlich festzuschreiben. - Weiter bestehe auch ein öffentliches Interesse an der Offenlegung der begehrten Informationen, weil es bei der Subventionsvergabe um die Vergabe öffentlicher Mittel gehe, hinsichtlich derer die Öffentlichkeit ein originäres Kontrollrecht, das aber ohne Zugang zu den relevanten Informationen nicht ausgeübt werden könne, habe. - Hinsichtlich des vom Beklagten nicht herangezogenen Ausnahmegrundes des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses seien die Erwägungen zum Datenschutz übertragbar. Auch entstünde durch die Weitergabe der Informationen kein wirtschaftlicher Schaden. Nach alledem sei ihr Anspruch nach der Richtlinie 2003/4/EG begründet. Auch bei Anwendung des IFG NRW bestünden keine ihm entgegenstehenden Ausnahmegründe. Gehe man von der Weitergabe personenbezogener Daten aus, so sei der Anspruch nicht in § 9 Abs. 1 IFG NRW ausgeschlossen, da es eine gesetzliche Erlaubnis zur Weitergabe im Datenschutzrecht (§ 9 Abs. 1 Buchst. b IFG NRW, § 16 Abs. 1 Buchst. d DSG NRW) gebe.

Die Klägerin beantragt,

5

den Beklagten unter Aufhebung seines Bescheides vom 16. Januar 2006 zu verpflichten, ihr Auskunft zu erteilen über Namen, Betriebsnummern sowie Anschriften von Einzelempfängern als natürlichen Personen, die im Zeitraum 2002 bis 2004 pro EU-Haushaltsjahr Beihilfen in Höhe von 50.000,00 Euro oder mehr erhalten haben, einschließlich der Angabe der Höhe der Fördersumme und der Herkunft der Mittel („des Fördertopfes“).

6

Der Beklagte beantragt,

7

die Klage abzuweisen.

8

Zur Begründung führt er im Wesentlichen aus: Bei den fraglichen Informationen handele es sich nicht um Umweltinformationen i.S. des Art. 2 Nr. 1 Buchst. c) der Richtlinie 2003/4/EG. Die Agrar-Förderung im angefragten Umfange stelle keine Maßnahme oder Tätigkeit zum Schutz der Umweltbestandteile und -faktoren dar. Maßnahmen der EU-Agrarförderung zu den hier fraglichen Bereichen seien Stützungsregelungen zur Gewährleistung eines besseren Marktgleichgewichtes. Die Agrarbeihilfen dienten dem Ziel, die durch die Senkung institutioneller Preise entstehenden Einkommenseinbußen durch eine Ausgleichszahlung an die Erzeuger auszugleichen. Sie verfolgten daher weder unmittelbar noch mittelbar eine umweltschützende Zielsetzung i.S. der genannten Vorschrift. Es handele sich bei den Agrarsubventionen nicht um Maßnahmen, die sich i.S. der 1. Alternative des Art. 2 Nr. 1 Buchst. c) der Richtlinie 2003/4/EG auf die Umweltbestandteile und -faktoren auswirkten oder wahrscheinlich auswirkten. Bei Anwendung eines umfassenden Kausalitätsbegriffes wäre zwar jede die Landwirtschaft betreffende Maßnahme „umweltkausal“. Nach dem Sinn und Zweck der Vorschrift müsse aber zwischen der Maßnahme und der Auswirkung auf die

9

Umwelt eine vorhersehbare Beziehung bestehen, zumindest eine konkrete Umweltrelevanz erkennbar seien. Dies wäre der Fall, wenn aus der Maßnahme selbst auf bestimmte konkrete Umweltauswirkungen geschlossen werden könne, wie z.B. bei Maßnahmen, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung vorgeschrieben sei. Vorliegend könnten Umweltauswirkungen jedoch erst durch weitere Entscheidungen und Maßnahmen der geförderten Betriebe eintreten, die aus der Tatsache und Höhe der Agrar- Förderung jedoch weder intendiert noch vorhersehbar seien. Die von der Klägerin vorgetragene Erwägungen zur sog. cross-compliance im Rahmen der neuen gemeinsamen Agrarpolitik rechtfertigen schließlich ebenfalls keine andere Beurteilung. Denn diese Regelungen seien erst seit dem 1. Januar 2005 gültig und erfassten damit nicht den Zeitraum der von der Klägerin erbetenen Informationen. Zudem handele es sich bei der Verpflichtung zur Einhaltung von Vorgaben des Umwelt-, Verbraucher- und Tierschutzes nicht um Voraussetzungen für den Erhalt der EU-Direktzahlungen, sondern lediglich um ein Sanktionssystem. - Der geltend gemachte Anspruch könne aber auch nicht auf § 4 Abs. 1 IFG NRW gestützt werden, da § 9 Abs. 1 IFG NRW der Gewährung der erbetenen Informationen entgegenstehe. Die Klägerin habe ein rechtliches Interesse an der Kenntnis der begehrten Informationen i.S. des § 9 Abs. 1 Buchst. e) IFG NRW nicht geltend gemacht. Stattgegeben worden sei dem Antrag bei Schwärzung der personenbezogenen Daten, allerdings habe die Klägerin angesichts der dabei voraussichtlich anfallenden Gebühren die Übermittlung der Daten bisher nicht freigegeben.

Wegen des weiteren Vorbringens der Verfahrensbeteiligten und des Sachverhaltes im Übrigen wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und des beigezogenen Verwaltungsvorganges des Beklagten ergänzend Bezug genommen. 10

Entscheidungsgründe: 11

Die zulässige Klage ist nicht begründet. 12

Der Bescheid des Beklagten vom 16. Januar 2006 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten. Die Klägerin hat keinen Anspruch auf eine Informationserteilung in dem von ihr begehrten Umfang (§ 113 Abs. 5 S. 1 VwGO). 13

Der von der Klägerin geltend gemachte Anspruch ergibt sich zu ihren Gunsten zunächst nicht aus den Bestimmungen des UIG NRW vom 29. März 2007, das hinsichtlich der materiellen Voraussetzungen der Informationsgewährung in § 2 auf die Bestimmungen des UIG des Bundes vom 22. Dezember 2004 verweist und mit dem die Richtlinie 2003/4/EG nunmehr auch im Lande Nordrhein-Westfalen in nationales Recht umgesetzt ist. Zwar ist der Beklagte informationspflichtige Stelle i.S. des § 1 Abs. 2 Nr. 1. S. 1 UIG NRW. Bei den von der Klägerin begehrten Informationen über die Landwirtschaft betreffende Fördermaßnahmen handelt es sich aber - soweit man überhaupt die ohne weiteres abtrennbaren personenbezogenen Merkmale der Förderungsempfänger (Namen, Betriebsnummer und Anschrift) als Bestandteil der nach Auffassung der Klägerin umweltrelevanten Maßnahme ansieht - nicht um Umweltinformationen i.S. des § 2 S. 3 UIG NRW i.V.m. § 2 Abs. 3 UIG Bund. Die vorliegend in Rede stehenden Fördermaßnahmen sind jedoch keine Umweltinformationen i.S. der auch nach Auffassung der Klägerin allenfalls in Betracht zu ziehenden Regelung in § 2 Abs. 3 Nr. 3 UIG Bund. Nach dieser Vorschrift sind Umweltinformationen unabhängig von der Art ihrer Speicherung alle Daten über Maßnahmen oder Tätigkeiten, die a) sich auf die Umweltbestandteile im Sinne der Nr. 1 oder auf Faktoren im Sinne der Nr. 2 auswirken oder wahrscheinlich auswirken oder b) den Schutz von Umweltbestandteilen im Sinne der Nr. 1 bezwecken, wobei zu den Maßnahmen auch politische Konzepte, Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Abkommen, 14

Umweltvereinbarungen, Pläne und Programme gehören. Die vorliegend in Rede stehenden Fördermaßnahmen sind zunächst keine solchen, die den Schutz von Umweltbestandteilen im Sinne der Nr. 1 des § 2 Abs. 3 UIG Bund bezwecken. Denn wie der Beklagte unter Vorlage der einschlägigen EG-Verordnungen ausgeführt hat, handelt es sich bei den fraglichen Zahlungen um solche im Rahmen der Marktstützung, d. h. solche, die die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Erzeuger zum Ziel haben. In Übereinstimmung mit Art. 2 Nr. 1 Buchst. c) der Richtlinie 2003/4/EG, die von Maßnahmen oder Tätigkeiten „zum Schutz“ von Umweltbestandteilen und -faktoren spricht, werden von dieser Bestimmung nur von ihrer Zielsetzung her umweltbezogene Maßnahmen erfasst. Entsprechendes muss aber auch für die in § 2 Abs. 3 Nr. 3 Buchst. a) UIG Bund getroffene Regelung gelten. Dies folgt schon daraus, dass § 1 Abs. 1 Nr. 1 und 2 UIG NRW hinsichtlich der dort genannten juristischen Personen des Öffentlichen Rechts beziehungsweise natürlichen oder juristischen Personen des Privatrechts diese nur dann als informationspflichtige Stellen bezeichnet, soweit die von ihnen wahrgenommenen Aufgaben oder erbrachten Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Umwelt stehen. Mithin ist erforderlich, dass ein auf Rechtsvorschriften oder Anordnung einer vorgesetzten Stelle beruhender umweltbezogener Handlungsauftrag vorliegt. Nicht ausreichend ist es, wenn die jeweilige Stelle im Zuge ihrer Aufgabenerfüllung mit Umweltbelangen lediglich in Berührung kommt.

Vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 25. März 1999 - 7 C 21/98 -, NVWZ 1999. S. 1220 (1221); VGH München, Beschluss vom 22. November 2000 - 22 ZE 00. 2779 -, NVWZ 2001, S. 342 (343). 15

Die in Rede stehenden Agrarbeihilfen / Ausgleichszahlungen stellen aber nicht nur keine zielgerichteten Handlungen in Bezug auf die Umwelt dar; es ist vielmehr noch nicht einmal erkennbar, dass diese Maßnahmen zumindest als „Nebenwirkung“ Folgen für die Umwelt nach sich ziehen. Denn die Fördermaßnahmen zielen nicht auf die Erweiterung der Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Nach alledem kann offen bleiben, ob die von der Klägerin begehrten personenbezogenen Daten überhaupt Bestandteil der begehrten Umweltinformationen sind oder ob hinsichtlich des Begriffes der „Umweltinformation“ nicht ohnehin nur auf die einzelnen Fördermaßnahmen als solche abzustellen ist. 16

Der von der Klägerin geltend gemachte Anspruch ergibt sich schließlich auch nicht aus dem IFG NRW. Auch insoweit ist der Beklagte zwar auskunftspflichtige Stelle i.S. des § 2 Abs. 1 IFG NRW und die Klägerin erfüllt auch die Voraussetzungen des § 4 Abs. 1 IFG NRW. Jedoch steht § 9 dieses Gesetzes der Bekanntgabe von Namen, Betriebsnummer und Anschrift der Empfänger der Fördermittel entgegen. Bei den genannten Merkmalen handelt es sich um personenbezogene Daten i.S. des § 3 Abs. 1 DSGVO. Nach dieser Vorschrift sind personenbezogene Daten Einzelangaben über persönliche und sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlichen Person. Diese Voraussetzungen sind vorliegend bezogen auf Namen, Anschrift und Betriebsnummer geförderter Personen erfüllt. Einwilligungen in die Offenbarung der personenbezogenen Daten liegen seitens der Empfänger der Fördermittel nicht vor (§ 9 Abs. 1 Buchst. a) IFG NRW. Dies hat gemäß § 10 Abs. 1 S. 1 IFG NRW zur Folge, dass der Beklagte gehalten war zu prüfen, ob dem Antrag auf Informationszugang nach Abtrennung oder Schwärzung der personenbezogenen Daten stattgegeben werden kann. Da die Schwärzung der personenbezogenen Daten vorliegend ohne weiteres möglich ist, hat der Beklagte sich dem entsprechend auch bereit erklärt, so zu verfahren. Nur wenn eine Schwärzung der personenbezogenen Daten nicht durchführbar gewesen wäre, wäre der Beklagte nach § 10 Abs. 1 S. 2 IFG NRW gehalten gewesen, die Einwilligung der betroffenen Personen einzuholen. Schließlich liegen auch die 17

Voraussetzungen des § 9 Abs. 1 Buchst. b) oder e) IFG NRW nicht vor. Weder ist die Offenbarung der genannten Daten durch ein Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erlaubt, noch hat die Klägerin ein rechtliches oder berechtigtes (vgl. hierzu auch § 16 Abs. 1 Buchst. d) DSGVO NRW) Interesse an der Kenntnis der begehrten Informationen geltend gemacht. Insbesondere sind in diesem Zusammenhang nicht die Voraussetzungen des § 4 Abs. 1 Pressegesetz NRW erfüllt, wonach die Behörden verpflichtet sind, den Vertretern der Presse die zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe dienenden Auskünfte zu erteilen. Insoweit stehen - wie dargelegt - schutzwürdige Interessen der Offenbarung persönlicher Daten der Empfänger der Fördermittel entgegen und die Berichterstattung über Agrarsubventionen wird auch nicht im Geringsten beeinträchtigt, wenn die Daten der Fördermittelempfänger nicht mitgeteilt werden.

Im vorliegenden Fall unerheblich sind schließlich die Ausführungen der Klägerin zur sog. cross-compliance, weil diese Maßnahmen erst ab dem 1. Januar 2005 greifen. Soweit auf der Grundlage von EU-Recht ab diesem Zeitpunkt eine Verbindung zwischen Förderung einerseits und Umweltschutz andererseits bestehen sollte und darüber hinaus zukünftig auch die Namen und Anschriften der Subventionsempfänger offenbart werden sollen, so entfaltet dies jedenfalls keine Rückwirkung für bereits abgeschlossene Fördervorgänge. 18

Die Vorschrift des § 8 IFG NRW hat der Beklagte vorliegend zu Recht nicht zur Ablehnung des Antrages der Klägerin heran gezogen. Denn die Fördermaßnahme und damit das Geschäftsgeheimnis ist der Beklagte ja bereit zu offenbaren. 19

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO, die Entscheidung über die Vollstreckbarkeit aus §§ 167 VwGO, 708 Nr. 11, 711 ZPO. 20

21