

**Gericht:** VGH  
**Aktenzeichen:** 4 B 18.1515  
**Sachgebietsschlüssel:** 140

**Rechtsquellen:**

Art. 5, 39 BayDSG;  
Art. 2, 3, 17, 23, 25 BayStatG;  
Art. 4 BayPrG;  
Informationsfreiheitssatzung der Landeshauptstadt München

**Hauptpunkte:**

Auskunftsrecht;  
personenbezogene Daten;  
Statistikgeheimnis;  
personenbeziehbare Einzelangaben;  
presserechtlicher Auskunftsanspruch

**Leitsätze:**

1. Ein auf Art. 39 BayDSG gestütztes Auskunftsbegehren ist mit der Verpflichtungsklage geltend zu machen.
2. Der gesetzlichen Auskunftspflicht unterliegt eine öffentliche Stelle auch dann, wenn sie sich eines Verwaltungshelfers in Gestalt eines privaten Dienstleisters bedient hat, bei dem die Daten gespeichert sind.
3. Art. 39 Abs. 1 BayDSG gewährt einen Anspruch auf Übermittlung von Datei- und Akteninhalten in einer für Außenstehende verständlichen Form. Ist mit der dafür notwendigen datentechnischen Aufbereitung ein unverhältnismäßiger Aufwand verbunden, kann die Auskunft verweigert werden.
4. Bei den nach Art. 39 Abs. 3 BayDSG von der Auskunft ausgenommenen Datei- und Akteninhalten ist für eine einzelfallbezogene Abwägung zwischen Offenbarungs- und Geheimhaltungsinteressen kein Raum. Dies gilt auch für die dem absoluten Schutz des Statistikgeheimnisses unterliegenden personenbeziehbaren Einzelangaben.

---

**Urteil des 4. Senats vom 13. Mai 2019**

(VG München, Entscheidung vom 6. Dezember 2017, Az.: M 7 K 17.5186)



4 B 18.1515  
M 7 K 17.5186

*Großes Staats-  
wappen*

## **Bayerischer Verwaltungsgerichtshof**

**Im Namen des Volkes**

In der Verwaltungsstreitsache

\*\*\*\*\_ \*\*\* \*\*\*\*\*

\*\*\* \*\*\*\*\* \* \*,

\*\*\*\*\* \*\*\*\*\* \*\* \*\*\*\*\* ,

\*\*\*\*\* \*\* \*\* , \*\*\*\*\* ,

- \*\*\*\*\* -

\*\*\*\*\*.

\*\*\*\*\* \*\* \*\* \*\*\*\*\* ,

\*\*\*\*\* \*\* , \*\*\*\*\* ,

gegen

**Landeshauptstadt München,**  
Sozialreferat Amt für Wohnen und Migration  
Franziskanerstr. 6-8, 81669 München,

- Beklagte -

wegen

Auskünften zum Mietspiegel 2017;

hier: Berufung des Klägers gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 6. Dezember 2017,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 4. Senat,  
durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Zöllner,  
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Stadlöder,  
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Dr. Schübel-Pfister

aufgrund mündlicher Verhandlung vom 8. Mai 2019 am **13. Mai 2019**  
folgendes

**Urteil:**

- I. Das Urteil des Verwaltungsgerichts München vom 6. Dezember 2017 (M 7 K 17.5186) wird abgeändert.

Die Beklagte wird verpflichtet, dem Kläger den Datensatz zugänglich zu machen, der die bei den telefonischen Screeninginterviews angefallenen Daten zu den 30.779 nicht mietspiegelrelevanten Wohnungen enthält. Die Daten müssen in einer für Dritte lesbaren Form dargestellt sein.

Die Beklagte wird des Weiteren verpflichtet, dem Kläger den erweiterten Datensatz betreffend die für den Mietspiegel ausgewerteten insgesamt 3.154 Hauptinterviews (1.079 Neuvertragsmieten und 2.075 Bestandsmieten) in gekürzter Form mit folgenden Daten zugänglich zu machen: Nettokaltmiete pro Quadratmeter und Stadtbezirksteil, in dem sich die jeweilige Wohnung befindet.

Im Übrigen wird die Berufung zurückgewiesen.

- II. Von den Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen trägt der Kläger zwei Drittel, die Beklagte ein Drittel.
- III. Das Urteil ist hinsichtlich der Kostenentscheidung vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.
- IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

### **Tatbestand:**

- 1 Der Kläger, ein Verein zur Interessenvertretung der Haus- und Grundbesitzer der Landeshauptstadt München und Umgebung, begehrt von der beklagten Landeshauptstadt die Zugänglichmachung von Daten, die der Erstellung des Mietspiegels für München 2017 zugrunde liegen.
  
- 2 Die Beklagte hatte die Firma T. GmbH mit der Erstellung des Mietspiegels 2017 beauftragt. Diese führte die Datenerhebung durch und bediente sich für die Datenanalyse des Instituts für Statistik der Ludwig-Maximilians-Universität München. Rechtsgrundlage für die statistische Erhebung ist die Haushaltsbefragungssatzung der Beklagten („Satzung zur Durchführung einer repräsentativen Befragung zur Erstellung eines aktuellen Mietspiegels für München vom 16. Dezember 2015 – HaushaltsbefragungsS Mietspiegel 2017“, MüABl. S. 482; im Folgenden: HHBS), die sich auf Art. 23 Satz 1 GO und Art. 23 Abs. 1 Satz 1 BayStatG stützt. § 1 HHBS ordnet eine statistische Erhebung in Form einer freiwilligen telefonisch/mündlichen Befragung von Mieterinnen und Mietern an. Gemäß § 2 der Satzung werden Angaben zur Art, Ausstattung, Beschaffenheit und Größe der Wohnung sowie zur Lage der Wohnung erfasst. Nach § 6 Satz 1 HHBS dürfen die erhobenen Daten nur (1.) vom Auftragnehmer zur wissenschaftlichen Auswertung im Rahmen des erteilten Auftrages zur Mietspiegelerstellung und in anonymisierter Form für Forschungszwecke genutzt, (2.) in anonymisierter Form an die Beklagte zur Mitwirkung bei der Erstellung des Mietspiegels weitergegeben sowie (3.) in anonymisierter Form an das für Mietsachen zuständige Amts- oder Landgericht sowie an gerichtlich bestellte Sachverständige im Rahmen einer gerichtlichen Überprüfung des Mietspiegels weitergegeben werden. Eine sonstige Verwendung oder Weitergabe der zur Erstellung des Mietspiegels ermittelten Daten ist für alle Beteiligten unzulässig (§ 6 Satz 3 HHBS).
  
- 3 Der Stadtrat der Beklagten erkannte mit Beschluss vom 15. März 2017 den auf dieser Grundlage erstellten Mietspiegel als qualifizierten Mietspiegel im Sinn von § 558d Abs. 1 BGB an. Bereits am 3. Februar 2017 hatte der Kläger unter Berufung auf die Informationsfreiheitsatzung (IFS) der Beklagten, das Bayerische Pressegesetz (BayPrG) und das Bayerische Datenschutzgesetz (BayDSG) die Erteilung verschiedener Informationen zur Datenerhebung für den Mietspiegel beantragt. Die Beklagte teilte dem Kläger mit Schreiben vom 3. März 2017 mit, dass in den Mietspiegel 1.079

Neuvertrags- und 2.075 geänderte Bestandsmieten eingeflossen seien. Die Neuvertragsmieten hätten dabei im Durchschnitt bei 12,51 Euro, die Bestandsmieten bei durchschnittlich 10,57 Euro gelegen. Eine Auflistung der zur Auswertung gegebenen 3.154 Einzelmieten unter Angabe von Straße und Hausnummer sei nicht mehr möglich, da die Adressdaten aus datenschutzrechtlichen Gründen bereits gelöscht worden und die Informationen daher nicht mehr vorhanden seien. Informationen über die nicht mietspiegelrelevanten Mieten unter Angabe der Gründe für die nicht vorgenommene Berücksichtigung könnten ebenfalls nicht herausgegeben werden. Bei den nicht mietspiegelrelevanten Wohnungen würden keine Angaben zur Höhe der Miete erhoben, so dass keine Auflistung der Mieten vorgenommen werden könne. Die Gründe für die Nichtberücksichtigung der Wohnungen bei der Mietspiegelerstellung müssten erst durch eine äußerst aufwändige Auswertung und Verarbeitung aufbereitet werden, so dass es sich nicht um vorhandene Informationen handele.

- 4 Der Kläger beantragte am 13. März 2017 den Erlass einer einstweiligen Anordnung auf Zugangsgewährung zu den dem Mietspiegel zugrundeliegenden Daten bzw. auf Verpflichtung der Beklagten, keine Löschung der Daten vorzunehmen bzw. vornehmen zu lassen und gegebenenfalls bereits vernichtete Daten wiederzubeschaffen. Nachdem die Beklagte mitgeteilt hatte, dass eine Löschung der Daten für den Mietspiegel 2017 bei der datenverarbeitenden Firma T. GmbH ausgesetzt wurde, erklärte der Kläger das Eilverfahren teilweise für erledigt. Im Übrigen lehnte das Verwaltungsgericht den Eilantrag mit Beschluss vom 27. Juli 2017 (M 7 E 17.1045) ab, weil es angesichts der Erklärung der Beklagten, es erfolge keine Löschung der bei der Firma T. GmbH vorhandenen Daten, an der Dringlichkeit des klägerischen Begehrens fehle.
- 5 Am 2. November 2017 erhob der Kläger Klage mit dem Ziel, die Beklagte zur Auskunftserteilung zu verpflichten. Das Verwaltungsgericht wies die Klage mit Urteil vom 6. Dezember 2017 ab. Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, bei der Erhebung und Analyse der Daten zum Mietspiegel 2017 handele es sich um eine kommunale Statistik gemäß dem Bayerischen Statistikgesetz (BayStatG), das als spezielles Datenschutzrecht die Anwendung der allgemeinen datenschutzrechtlichen Bestimmungen ausschließe. Einem Anspruch auf Auskunft bzw. Herausgabe der begehrten Daten aus der Informationsfreiheitsgesetz der Beklagten stehe der Auschlussbestand des § 6 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1 IFS in Verbindung mit dem Bayerischen Statistikgesetz und der Haushaltsbefragungssatzung entgegen, weil hieraus

gesetzliche Geheimhaltungspflichten für Einzelangaben folgten. Im Sinn eines jedenfalls materiellen Gesetzes schließe darüber hinaus § 6 Satz 3 HHBS eine Weitergabe der zur Erstellung des Mietspiegels erhobenen Daten an Dritte insgesamt aus. Das berechtigte Interesse des Klägers an der Herausgabe der Daten im Hinblick auf die Rechtsprechung der Zivilgerichte zu Mietspiegeln ändere daran nichts. Im Übrigen seien die geforderten Daten bei der Beklagten nicht im Sinn von § 2 Nr. 1 IFS vorhanden; ein Beschaffungsanspruch bestehe nicht. Der Kläger könne die Herausgabe der Daten auch nicht auf der Grundlage von Art. 4 BayPrG verlangen, weil – ungeachtet der Frage, ob sich der Kläger überhaupt auf das Presseauskunftsrecht berufen könne – jedenfalls die Verschwiegenheitspflicht und das fehlende Vorhandensein der Daten einer Auskunft entgegenstehe.

- 6 Mit der vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zugelassenen Berufung verfolgt der Kläger sein Verpflichtungsbegehren weiter. Er trägt vor, die Firma T. GmbH habe der Beklagten wohl detailliertere Informationen über die Ermittlung der Tatsachenbasis für den Mietspiegel und die zugrundeliegenden Methoden zukommen lassen, als sie im Mietspiegel samt den zugehörigen Statistiken, Dokumentationen und Analysen veröffentlicht seien. Mit Blick auf die Beschlussfassung des Stadtrats über den Mietspiegel sei nicht nachvollziehbar, dass die geforderten Daten bei der Beklagten nicht vorhanden seien; zudem treffe die Beklagte gegebenenfalls eine Wiederbeschaffungspflicht. Die Auftragsvergabe an einen externen Dienstleister ändere nichts daran, dass ein städtischer Mietspiegel in Rede stehe, für den die Stadt rechtlich zuständig sei. Die Firma T. GmbH und das Institut für Statistik seien insoweit bloße Verwaltungshelfer. Die Beklagte könne diesen Dritten nicht exklusiv die Datenhoheit überlassen, sondern müsse über vertragliche Einwirkungsrechte gewährleisten, dass sie ihren öffentlich-rechtlichen Auskunftspflichten nachkommen könne. Andernfalls könnten mittels eines schlichten Privatisierungsvorgangs jegliche Informationsansprüche unabhängig von der Rechtsgrundlage unterlaufen werden. Dass die Beklagte zur Einwirkung auf die Dienstleister in der Lage sei, habe sie mit dem „Löschungsmoratorium“ im Eilverfahren bewiesen. Die Einstufung der begehrten Angaben über Straße und Hausnummer sowie der Datensätze aus den Hauptfragebögen als geheimhaltungspflichtige Einzelangaben sei nicht haltbar. Die kommunale Haushaltsbefragungssatzung könne die gesetzlichen Geheimhaltungspflichten nicht ausdehnen. Durch die in § 6 Satz 1 Nr. 2 HHBS vorgesehene Anonymisierung der Daten werde gerade die Erfüllung von Informationsansprüchen Dritter ermöglicht. Das Gericht hätte deshalb genauer diffe-

renzieren müssen, welche Informationen in welcher Form bei der Beklagten vorlägen bzw. von ihr zu beschaffen seien. Bei verfassungskonformer Auslegung stehe § 6 Satz 3 HHBS dem Informationsanspruch nicht entgegen. Ungeachtet der Rechtsansicht des Gerichts, dass es sich beim Statistikrecht um besonderes Datenschutzrecht handele, sei die besondere Beweisfunktion des Mietspiegels im Zivilprozess nach § 558d Abs. 3 BGB zu berücksichtigen. Da die zivilgerichtliche Inzidentprüfung ein substantiiertes Bestreiten des Mietspiegels durch eine Partei voraussetze, müssten Antworten zur Datenbasis und zu den wissenschaftlichen Methoden durch die Geltendmachung von Informationsansprüchen gewonnen werden können. Im Übrigen ergebe sich aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ein verfassungsunmittelbarer Auskunftsanspruch für Pressevertreter, wenn landesrechtliche Regelungen hinter dem verfassungsrechtlichen Mindeststandard zurückblieben.

7 Der Kläger hat schriftsätzlich beantragt,

8 die Beklagte im Wege der Verpflichtungsklage zu verpflichten, dem Antrag des Klägers vom 3. Februar 2017 auf Auskunftserteilung stattzugeben und Zugang zu nachfolgenden Informationen zu gewähren:

9 a. Auflistung der als Neuvertragsmieten der letzten vier Jahre im Mietspiegel für München 2017 ausgewerteten 1.079 Einzelmieten,

1 b. Auflistung der für den Mietspiegel für München 2017 relevanten, in den letzten vier Jahren geänderten 2.075 Bestandsmieten,

1 c. Auflistung der für den Mietspiegel für München 2017 nicht relevanten Mieten unter jeweiliger Angabe der in Nr. 1.2. der Dokumentation genannten Gründe für die unterlassene Berücksichtigung bei der Mietspiegelerstellung,

1 wobei unter „Mieten“ jeweils die Angabe der monatlichen Nettokaltmiete pro Quadratmeter sowie die dazugehörige Straße und Hausnummer der Wohnung, nicht aber die Angabe des Stockwerks oder des Mieternamens zu verstehen ist,

1 d. Erstellung von Kopien sämtlicher von den Mietern bzw. Mieterinnen ausgefüllter Fragebögen sowie sonstiger Unterlagen, die o.g. Auskünften zugrunde liegen, insbesondere auch des aus den Interviews resultierenden Datensatzes,



1 e. hilfsweise,  
1 nur die Adressdaten der für die Mietspiegelerstellung berücksichtigten  
Anwesen mitzuteilen,  
1 und äußerst hilfsweise,  
1 die in den vorstehenden Klageanträgen benannten Informationen ei-  
nem gerichtlich bestellten Sachverständigen weiterzugeben.

18 Die Beklagte beantragt,

19 die Berufung zurückzuweisen.

20 Sie verweist auf das erstinstanzliche Urteil und führt ergänzend aus, der Informati-  
onsanspruch nach § 1 IFS sei auf die bei der Stadtverwaltung vorhandenen amtli-  
chen Informationen begrenzt. Die vom Kläger begehrten Informationen seien zu kei-  
nem Zeitpunkt bei der Beklagten vorhanden gewesen; vielmehr hätten sich die Daten  
für die einzelnen Mieten, die Fragebögen und die Datensätze ausschließlich bei der  
Firma T. GmbH und dem Institut für Statistik (in anonymisierter Form) befunden. Die  
Beklagte entziehe sich nicht durch eine Privatisierung der Datenerhebung ihrer ho-  
heitlichen Zuständigkeit zur Informationsgewährung. Eine Verpflichtung der Kommu-  
ne, die Datenerhebung zur Erstellung eines Mietspiegels selbst in eigener Zustän-  
digkeit durchzuführen, bestehe nicht. Die Funktion des qualifizierten Mietspiegels  
könne keinen Nachrang der Anforderungen des informationellen Selbstbestimmungs-  
rechts und des Statistikgeheimnisses begründen. Bei den Adressdaten handele es  
sich um geheimhaltungsbedürftige Einzelangaben, weil aus ihnen Rückschlüsse auf  
den jeweiligen Wohnungsmieter gezogen werden könnten. Auch aus den Hauptfra-  
gebögen bzw. dem hierzu erstellten Datensatz sei zusammen mit den anderen im  
Datensatz vorhandenen Informationen in Einzelfällen die Rückführung auf einen  
konkreten Haushalt möglich.

21 Der Vertreter des öffentlichen Interesses hat sich nicht zum Verfahren geäußert.

22 In der mündlichen Verhandlung am 8. Mai 2019 hat die Klägerseite ihre Anträge in  
der aus dem Protokoll ersichtlichen Art und Weise präzisiert.

23 Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichts- und Behör-  
denakten sowie auf das Sitzungsprotokoll verwiesen.

## Entscheidungsgründe:

- 24 I. Die Berufung des Klägers gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts München vom 6. Dezember 2017 hat teilweise Erfolg. Ausgehend vom klägerischen Begehren in der zuletzt gestellten Form (nachfolgend 1.) hat der Kläger im tenorierten Umfang einen Auskunftsanspruch auf der Grundlage von Art. 39 BayDSG (nachfolgend 2.). Die weiteren in Bezug genommenen Anspruchsgrundlagen greifen nicht durch bzw. verschaffen dem Kläger keine weitergehenden Auskunftsansprüche (nachfolgend 3.).
- 25 1. Maßgebend für die gerichtliche Beurteilung ist das klägerischen Begehren, wie es sich nach der Klarstellung in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgerichtshof darstellt, sowie die zu diesem Zeitpunkt geltende Sach- und Rechtslage (vgl. BVerwG, U.v. 27.9.2018 – 7 C 5.17 – NVwZ 2019, 473 Rn. 23). Dies bedeutet insbesondere, dass die Vorschriften in der Fassung nach dem Inkrafttreten der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) zugrunde zu legen sind, die hierauf bezogene Anpassung des nationalen Rechts durch die Neufassung des Bayerischen Datenschutzgesetzes (BayDSG v. 15.5.2018, GVBl S. 230) und weiterer Gesetze also zu berücksichtigen ist. Der Kläger hat sein Begehren in der mündlichen Verhandlung in der aus dem Protokoll vom 8. Mai 2019 ersichtlichen Weise konkretisiert. Insbesondere hat er klargestellt, dass er die Zugänglichmachung von Daten sowohl hinsichtlich der mietspiegelrelevanten als auch hinsichtlich der nicht mietspiegelrelevanten Wohnungen begehrt. Auch eine etwaige datenschutzbedingte Reduzierung des Umfangs bzw. des Detaillierungsgrads der zu übermittelnden Daten ist vom Rechtschutzbegehren umfasst.
- 26 2. Der Kläger macht ein mit der Verpflichtungsklage zu verfolgendes Auskunftsrecht nach Art. 39 BayDSG geltend (dazu a). Diese Norm findet entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts im Streitfall uneingeschränkte Anwendung (dazu b). Als Inhaber des Anspruchs hat der Kläger ein berechtigtes Interesse im Sinn des Art. 39 Abs. 1 Satz 1 BayDSG glaubhaft dargelegt (dazu c). Das Auskunftsbegehren richtet sich zutreffend gegen die Beklagte als Anspruchsverpflichtete (dazu d). Der Anspruch umfasst zunächst die bei den Screeninginterviews angefallenen nicht mietspiegelrelevanten Daten gemäß Buchst. c. der klägerischen Anträge (dazu e). Bezüglich der mietspiegelrelevanten Daten haben die klägerischen Anträge a. und b. nur Erfolg, soweit die begehrten Einzelangaben nicht dem Statistikgeheimnis nach

Art. 39 Abs. 3 Nr. 2 BayDSG unterliegen (dazu f). Darüber hinausgehende Ansprüche können auf Art. 39 BayDSG nicht gestützt werden (dazu g).

- 27 a) Der Kläger hat sein auf Art. 39 BayDSG gestütztes Auskunftsbegehren zutreffend mit der Verpflichtungsklage nach § 42 Abs. 1 Var. 2 VwGO geltend gemacht. Bei der behördlichen Entscheidung über die Informationsgewährung nach dieser Vorschrift handelt es sich um einen Verwaltungsakt im Sinn des Art. 35 Satz 1 BayVwVfG (vgl. Engelbrecht, Das allgemeine Recht auf Auskunft im Bayerischen Datenschutzgesetz, 2017, Rn. 190). Hierfür spricht, dass es sowohl auf der Tatbestandsseite – insbesondere bei der Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs des berechtigten Interesses – als auch auf der Rechtsfolgenseite, etwa bei der ermessensgebundenen Versagungsbefugnis nach Art. 39 Abs. 1 Satz 2 BayDSG, eines erheblichen Maßes an behördlicher Normkonkretisierung bedarf, so dass Ablehnungen begründet werden müssen (Art. 39 BayVwVfG). Dementsprechend ist auch nach bundesrechtlichem Verständnis über einen Anspruch auf Informationszugang durch antragsgebundenen Verwaltungsakt zu entscheiden (§ 7 Abs. 1 Satz 1 IFG) und Rechtsschutz gegen die Ablehnung im Wege der Verpflichtungsklage zu gewähren (§ 9 Abs. 4 Satz 1 IFG). Eine solche Entscheidung hat die Beklagte mit ihrem Schreiben vom 3. März 2017 zum Antrag des Klägers vom 3. Februar 2017 getroffen. Dass nicht ausdrücklich von einer (Teil-)Ablehnung des Antrags die Rede ist und der Bescheid keine Rechtsbehelfsbelehrung enthält, steht dieser Wertung nicht entgegen (vgl. BVerwG, U.v. 28.2.2019 – 7 C 23.17 – juris Rn. 10).
- 28 b) Das allgemeine Auskunftsrecht nach Art. 39 BayDSG kommt im Streitfall uneingeschränkt zur Anwendung. Insbesondere stehen seiner Anwendbarkeit weder gemäß Art. 39 Abs. 2 BayDSG der presserechtliche Auskunftsanspruch (dazu unten 3. b) noch die Vorschriften des Bayerischen Statistikgesetzes als spezielle Datenschutzbestimmungen entgegen. Zwar sah Art. 3 Abs. 1 BayStatG in der bis zum 24. Mai 2018 gültigen Fassung vor, dass bei der Verarbeitung von Einzelangaben für die von einer öffentlichen Stelle durchgeführte Statistik nur bestimmte Vorschriften des Bayerischen Datenschutzgesetzes gelten. Zu Statistiken in diesem Sinn zählt auch der Mietspiegel nach § 558c BGB als eine kommunale Statistik gemäß Art. 2 Abs. 2 BayStatG. Schon nach der Rechtslage vor Inkrafttreten der Datenschutz-Grundverordnung konnte jedoch aus dem Umstand, dass (der damalige) Art. 36 BayDSG nicht in der Aufzählung des Art. 3 BayStatG enthalten war, nicht auf seine Unanwendbarkeit geschlossen werden. Denn Art. 36 BayDSG wurde als ein Bau-

stein des Gesetzes über die elektronische Verwaltung in Bayern mit Wirkung vom 30. Dezember 2015 eingeführt und stellt damit die nach allgemeinen Grundsätzen vorrangige lex posterior gegenüber der – insoweit seit Inkrafttreten des Bayerischen Statistikgesetzes vom 10. August 1990 unverändert gebliebenen – Vorschrift des Art. 3 BayStatG dar. Zudem ist der Auskunftsanspruch nach Art. 36 (jetzt Art. 39) BayDSG im Bayerischen Datenschutzgesetz insofern systemfremd platziert, als er nicht an das Vorliegen personenbezogener Daten im Sinn des Datenschutzrechts anknüpft bzw. nicht darauf beschränkt ist (vgl. Engelbrecht, a.a.O., Rn. 75 m.w.N.). Er kann daher von der Konkurrenz- bzw. Subsidiaritätsregelung des (alten) Art. 3 BayStatG aus systematischen Gründen nicht erfasst sein. Erst recht gilt dies seit der Neuregelung des Art. 3 BayStatG im Zuge der Anpassung an die Datenschutz-Grundverordnung. Seither enthält Art. 3 BayStatG kein der früheren Rechtslage vergleichbares Rangverhältnis mehr. Art. 39 BayDSG ist seinerseits von der Öffnungsklausel des Art. 86 DSGVO gedeckt, die eine Regelungsbefugnis des nationalen (Bundes- oder Landes-)Gesetzgebers für den Zugang der Öffentlichkeit zu amtlichen Dokumenten vorsieht.

- 29 c) Der Kläger, eine örtliche Haus- und Grundbesitzervereinigung in der Rechtsform eines eingetragenen Vereins, ist als juristische Person Inhaber des Anspruchs nach Art. 39 BayDSG. Er hat grundsätzlich ein berechtigtes Interesse im Sinn des Art. 39 Abs. 1 Satz 1 BayDSG glaubhaft dargelegt (vgl. zum zweiten Hilfsantrag allerdings unten 2. g bb). Nach § 2 seiner Vereinssatzung bezweckt der Kläger die gemeinschaftliche Wahrung der örtlichen Belange des Haus- und Grundbesitzes; seine Aufgabe liegt in der Belehrung, Beratung und Unterstützung seiner Mitglieder. Im hiesigen Verfahren hat der Kläger plausibel auf die besonderen Rechtswirkungen eines qualifizierten Mietspiegels im Zivilprozess nach §§ 558d Abs. 3, 556d, 556g BGB hingewiesen und den Zusammenhang zu seinem Auskunftsbegehren hergestellt. Gemäß § 558d Abs. 3 BGB wird von einem (aktuellen) qualifizierten Mietspiegel vermutet, dass die in ihm bezeichneten Entgelte die ortsübliche Vergleichsmiete wiedergeben. Hierbei handelt es sich um eine gesetzliche Tatsachenvermutung im Sinn des § 292 ZPO mit der Folge, dass die Partei, die sich gegen die Vermutung wendet, die volle Beweislast trägt (vgl. Emmerich in Staudinger, BGB, Neubearbeitung 2018, § 558d Rn. 15, 19 m.w.N.). Insbesondere muss die Partei, die das Vorliegen eines qualifizierten Mietspiegels in Abrede stellt, im Rahmen des Möglichen substantiierte Angriffe gegen den Mietspiegel vorbringen, sofern die Erstellung des Mietspiegels in allgemein zugänglichen Quellen dokumentiert ist (BGH, U.v. 21.11.2012 – VIII ZR

46/12 – NJW 2013, 775 Rn. 22; vgl. auch LG München I, U.v. 26.2.2014 – 14 S 20377/13 – ZMR 2014, 364 Rn. 15 ff.). Dass für ein substantiiertes Bestreiten der Richtigkeit und Repräsentativität des Datenmaterials die Kenntnis der Datengrundlagen auch über die Dokumentation hinaus von Bedeutung sein kann, hat der Kläger zur Untermauerung seines Auskunftsbegehrens nachvollziehbar dargelegt.

- 30 d) Das Auskunftsbegehren richtet sich zu Recht gegen die Beklagte als Anspruchsverpflichtete. Ihr Einwand, die gewünschten Informationen befänden sich tatsächlich ausschließlich bei der Firma T. GmbH bzw. (in anonymisierter Form) beim Institut für Statistik, steht dem nicht entgegen.
- 31 aa) Die Beklagte ist als öffentliche Stelle im Sinn des Art. 39 Abs. 1 Satz 1 BayDSG anspruchspflichtig. Gegen sie ist im Außenverhältnis der Auskunftsanspruch zu richten. Der Umstand, dass die begehrten Informationen derzeit nur auf Datenträgern der von der Beklagten mit der Erstellung des Mietspiegels beauftragten Firma T. GmbH gespeichert sind, führt entgegen der Ansicht der Beklagten nicht dazu, dass diese Informationen ihr nicht mehr zuzurechnen und damit als nicht von der Auskunftspflicht des Art. 39 Abs. 1 Satz 1 BayDSG umfasst anzusehen wären. Dem Gesetzeswortlaut lässt sich kein Anhaltspunkt dafür entnehmen, dass das Bestehen des Auskunftsanspruchs davon abhängen soll, ob und in welchem Ausmaß sich die öffentliche Stelle bei der Erfüllung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung privater Hilfspersonen bedient. Vielmehr knüpft der Begriff der öffentlichen Stelle an Art. 1 BayDSG an, der auch mit Verwaltungsaufgaben betraute Vereinigungen des privaten Rechts sowie nicht öffentliche Stellen, die hoheitliche Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen, in den Anwendungsbereich des Gesetzes einbezieht (Art. 1 Abs. 2 und 4 BayDSG). Erst recht muss dies gelten, wenn eine öffentliche Stelle – wie hier die Beklagte – einen privaten Dienstleister lediglich als Verwaltungshelfer heranzieht, der mangels eigenständiger Ausführung öffentlicher Aufgaben keine Behörde bzw. öffentliche Stelle darstellt (dazu Wilde/Ehmann/Niese/Knoblauch, Datenschutz in Bayern, Stand 30. Aktualisierung November 2018, Art. 1 BayDSG Rn. 71; Debus in Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, Stand 23. Aufl. 2019, § 1 IFG Rn. 145). Der – materiell informationspflichtige – private Verwaltungshelfer ist organisationsrechtlich als Teil der öffentlichen Stelle einzustufen, die formell anspruchspflichtig bleibt.

- 32 Dieses Auslegungsergebnis entspricht im Übrigen der Regelung in § 1 Abs. 1 Satz 3 IFG, wonach einer Behörde im Sinn des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG natürliche oder juristische Personen des Privatrechts gleichstehen, derer sich die Behörde zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient (vgl. BT-Drs. 15/4493 S. 8). Diese Regelung erstreckt die materielle Informationspflicht auf Privatpersonen bzw. Unternehmen, die sich im Besitz amtlicher Dokumente befinden (vgl. Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 1 Rn. 214); sie ordnet damit selbst an, dass auch den Behörden nicht unmittelbar vorliegende Informationen einbezogen werden (BVerfG, B.v. 20.6.2017 – 1 BvR 1978/13 – BVerfGE 145, 365 Rn. 26). § 1 Abs. 1 Satz 3 IFG stellt insoweit einen auch im Rahmen des Art. 39 BayDSG geltenden allgemeinen Grundsatz des Informationsfreiheitsrechts dar. Dass in solchen Fällen der Antrag auf Informationszugang an die Behörde zu richten ist, wird in § 7 Abs. 1 Satz 2 IFG ausdrücklich klar gestellt (vgl. Schoch, a.a.O., § 1 Rn. 38). Die Beklagte trifft insoweit die Pflicht, für die Rückholung bzw. Bereitstellung der Akten zu sorgen (vgl. BVerfG, B.v. 20.6.2017 – 1 BvR 1978/13 – BVerfGE 145, 365 Rn. 20; Debus in Gersdorf/Paal, a.a.O., § 1 IFG Rn. 156 ff.). Unionsrecht steht, wie der Wortlaut des Art. 86 DSGVO zeigt, der Einbeziehung Privater in die Auskunftsverpflichtung nicht entgegen.
- 33 bb) Nach der Ausgestaltung des Innenverhältnisses zur Firma T. GmbH kann die Beklagte den Auskunftsanspruch rechtlich wie faktisch erfüllen. Da die gewünschten Daten als eigene Daten der öffentlichen Stelle und nicht als solche der privaten Hilfsperson anzusehen sind, darf sich die Behörde nicht durch zivilrechtliche Abreden ihrer Sachherrschaft über die ausschließlich der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienenden Informationen begeben. Eine derartige vertragliche Gestaltung verstieße – ebenso wie eine entsprechende Satzungsbestimmung – gegen Art. 39 BayDSG und damit gegen zwingendes Recht (§ 134 BGB). Diesen Vorgaben hat die Beklagte bei der Ausgestaltung des Auftragsverhältnisses mit der Firma T. GmbH (vgl. Nr. 7 der Leistungsbeschreibung zur Ausschreibung, Behördenakte zum Hauptsacheverfahren M 7 K 17.5186) und in ihrer flankierenden satzungsrechtlichen Regelung Rechnung getragen. Nach § 6 Abs. 1 Satz 2 HHBS dürfen die von der Firma T. GmbH als Auftragnehmerin erhobenen Daten in anonymisierter Form an die Beklagte zur Mitwirkung bei der Erstellung des Mietspiegels weitergegeben werden. Damit kann dem Auskunftsbegehren des Klägers Rechnung getragen werden. Im Übrigen spricht nach dem schriftsätzlichen Vortrag der Beteiligten sowie ihren Äußerungen in der mündlichen Verhandlung nichts dafür, dass der Beklagten angesichts der Ausgestaltung ihres Innenverhältnisses zur Firma T. GmbH die Erfüllung des Auskunftsan-

spruchs nicht (mehr) möglich wäre. Im Gegenteil hat sie gerade durch das von ihr veranlasste „Löschungsmoratorium“ im Eilverfahren (M 7 E 17.1045) gezeigt, dass sie von ihren rechtlich gebotenen Einwirkungsmöglichkeiten auch faktisch Gebrauch machen kann.

- 34 e) Die Beklagte muss dem Kläger zunächst den Datensatz zugänglich machen, der die bei den telefonischen Screeninginterviews angefallenen Daten zu den 30.779 nicht mietspiegelrelevanten Wohnungen enthält. Da diesem Anspruchsinhalt weder datenschutzrechtliche noch beachtliche verwaltungstechnische Hindernisse entgegenstehen, hat der klägerische Antrag c. in der zuletzt gestellten Fassung Erfolg.
- 35 aa) Wie sich aus der Dokumentation der Beklagten zum Mietspiegel 2017 (Nr. 1.3.4 der Dokumentation, S. 14) sowie aus den Erläuterungen der Beteiligten in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgerichtshof ergibt, fand im ersten Schritt der Datenerhebung ein telefonisches Screeninginterview statt, um die Mietspiegelrelevanz der Wohnung sowie gegebenenfalls die Bereitschaft zur Teilnahme an der Hauptbefragung zu ermitteln. Bei den auf der Grundlage von 112.175 Festnetznummern durchgeführten 41.289 Kontaktinterviews stellten sich ausweislich des Dokumentationsergebnisses letztlich 30.779 Haushalte als nicht mietspiegelrelevant heraus. Hierzu existiert nach Angaben der Beklagtenseite ein Datensatz in Form einer Datei, der weder Adressinformationen noch die Telefonnummern enthält. Wie die Klägerseite in der mündlichen Verhandlung klargestellt hat, möchte sie den anonymisierten Datensatz zu den 30.779 Wohnungen erhalten, um deren fehlende Mietspiegelrelevanz nachprüfen zu können. Zwischen den Beteiligten ist unstreitig, dass diese nur in anonymisierter Form vorliegenden, nicht deanonymisierbaren Daten keine personenbezogenen Daten im Sinn des Art. 39 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BayDSG darstellen und daher ohne datenschutzrechtliche Bedenken zugänglich gemacht werden können. Auf die einschränkende Anspruchsvoraussetzung der Zulässigkeit der Übermittlung an nicht-öffentliche Stellen nach Art. 5 Abs. 1 Nr. 2 BayDSG sowie dessen Vereinbarkeit mit der Datenschutz-Grundverordnung (verneinend BVerwG, U.v. 27.9.2018 – 7 C 5.17 – NVwZ 2019, 473 Rn. 25 ff.) kommt es daher nicht an.
- 36 bb) Die Beklagte ist verpflichtet, den Datensatz in einer für Dritte lesbar dargestellten Form zur Verfügung zu stellen, um die gesetzliche Auskunftspflicht zu erfüllen. Dass die bei der Firma T. GmbH auf einem Server gespeicherten Daten erst datentech-

nisch aufbereitet werden müssen, um für Externe lesbar zu werden, steht dem Anspruch nicht entgegen.

- 37 Art. 39 Abs. 1 Satz 1 BayDSG gewährt ein Recht auf „Auskunft über den Inhalt“ von Dateien und Akten öffentlicher Stellen und lässt damit schon im Wortlaut erkennen, dass dem Auskunftssuchenden nicht lediglich der Zugang zu den genannten Datenträgern eröffnet, sondern inhaltliche Kenntnis über die gespeicherten Informationen verschafft werden soll. Die Auskunft kann zwar nach Art. 39 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BayDSG verweigert werden, wenn sich das Informationsbegehren auf „noch nicht aufbereitete“ (Roh-)Daten bezieht, für die weitere Verarbeitungsschritte geplant sind. Dieser Ausschlussgrund erfasst aber nicht solche Daten, die in ihrer vorliegenden Form, z. B. aufgrund eines besonderen Dateiformats, für Außenstehende nicht ohne weiteres verständlich sind. Auch über den Inhalt solcher verwaltungsinterner Dateien muss nach dem Willen des Gesetzgebers Auskunft erteilt werden. Der damit verbundenen Verpflichtung, gespeicherte Einzeldaten in geordneter Form zusammenzustellen und auf eine für Externe verständliche Weise zu übermitteln, kann sich eine auskunftspflichtige Stelle erst dann entziehen, wenn daraus ein unverhältnismäßiger Aufwand entsteht (Art. 39 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BayDSG). Hierfür ist im vorliegenden Fall nichts ersichtlich.
- 38 Dass das Auskunftsrecht nach Art. 39 BayDSG – ähnlich dem Informationszugangsanspruch nach § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG – auf bereits vorhandene Informationen beschränkt ist (vgl. Engelbrecht, a.a.O., Rn. 150; Schmieder in Gersdorf/Paal, a.a.O., Art. 39 BayDSG Rn. 12; zu § 1 IFG BVerfG, B.v. 20.6.2017 – 1 BvR 1978/13 – BVerfGE 145, 365 Rn. 23 m.w.N.), führt zu keinem anderen Ergebnis. Auch vom Anspruch nach § 1 IFG werden anerkanntermaßen diejenigen Informationen als „vorhanden“ erfasst, die erst noch identifiziert und zusammengestellt werden müssen (vgl. BVerwG, U.v. 27.11.2014 – 7 C 20.12 – BVerwGE 151, 1 = NVwZ 2015, 669 Rn. 37; BayVGh, U.v. 5.8.2015 – 5 BV 15.160 – juris Rn. 25; Schoch, NVwZ 2019, 257/260). Für Art. 39 BayDSG kann nichts anderes gelten.
- 39 cc) Weitergehende Auskünfte zu den nicht mietspiegelrelevanten Wohnungen sind nicht geschuldet und werden nach der Konkretisierung des Klageantrags in der mündlichen Verhandlung auch nicht (mehr) begehrt. So hat der Kläger klargestellt, dass sich der Zusatz „wobei unter ‚Mieten‘ jeweils die Angabe der monatlichen Nettokaltmiete pro Quadratmeter sowie die dazugehörige Straße und Hausnummer der



Wohnung, nicht aber die Angabe des Stockwerks oder des Mieternamens zu verstehen ist“ nur auf die Klageanträge zu a. und b., nicht aber auf den Klageantrag zu c. bezieht (vgl. Protokoll über die mündliche Verhandlung S. 2). Dass bei den nicht mietspiegelrelevanten Wohnungen keine Angaben zur Miethöhe erhoben wurden, ergibt sich aus der Darstellung des Verfahrensablaufs in der Dokumentation zum Mietspiegel 2017 sowie aus dem in den verwaltungsgerichtlichen Akten (Bl. 123 der Akte M 7 E 17.1045) befindlichen Muster eines Kontaktfragebogens für das telefonische Screeninginterview, der keine Frage nach der Miethöhe vorsieht. Das ursprüngliche Begehren des Klägers, die Gründe für die unterlassene Berücksichtigung der nicht mietspiegelrelevanten Wohnungen bei der Mietspiegelerstellung in aufgeschlüsselter Form zu erhalten, ist ebenfalls nicht mehr von den zuletzt gestellten Anträgen umfasst.

- 40 f) Hinsichtlich der mietspiegelrelevanten Wohnungen, die im zweiten Schritt der Datenerhebung die Grundlage für das persönlich-mündliche Hauptinterview bildeten (vgl. Nr. 1.3.4 der Dokumentation, S. 15), hat das Anspruchsbegehren des Klägers bezüglich des dabei erstellten Datensatzes (nur) im tenorierten Umfang Erfolg. Die dem absoluten Schutz des Statistikgeheimnisses unterliegenden Einzelangaben sind vom Auskunftsanspruch ausgeschlossen.
- 41 aa) Das Auskunftsbegehren bezieht sich laut Klageantrag zu d. auf den „aus den Interviews resultierenden Datensatz“. Hierzu hat die Beklagte in der mündlichen Verhandlung ausgeführt, dass aus den eingescannten Originalfragebögen zunächst ein Rohdatensatz erstellt wurde. Dieser wurde anschließend mit zusätzlichen Informationen angereichert und bearbeitet, so dass daraus ein erweiterter Datensatz entstand. Dieser ist Gegenstand des Auskunftsbegehrens, und zwar bezogen auf die für den Mietspiegel ausgewerteten insgesamt 3.154 Hauptinterviews (1.079 Neuvertragsmieten und 2.075 Bestandsmieten). Diese Zahlen stammen aus der Mitteilung der Beklagten vom 3. März 2017, wonach 1.079 Neuvertrags- und 2.075 geänderte Bestandsmieten in den Mietspiegel eingeflossen, mithin insgesamt 3.154 Einzelmieten zur Auswertung gegeben worden seien. Die im damaligen Schreiben genannten und von der Klägerseite später aufgegriffenen Zahlen sind allerdings nicht identisch mit den Angaben in der Dokumentation zum Mietspiegel 2017, wo von 3.322 durchgeführten bzw. 3.222 zur Auswertung gegebenen Hauptinterviews die Rede ist (Nr. 1.3.4 der Dokumentation, S. 16). Insoweit hat der Klägervertreter in der mündlichen Verhandlung klargestellt, dass kein Auskunftsinteresse bezüglich der Gründe

für den Unterschied zwischen der zunächst angenommenen Zahl verfügbarer miet-spiegelrelevanter Adressen und der letztlich für den Mietspiegel ausgewerteten Zahl besteht.

42 bb) Die Beklagte ist grundsätzlich verpflichtet, dem Kläger den erweiterten Datensatz betreffend die Hauptinterviews zugänglich zu machen. Soweit die darin enthaltenen Daten allerdings als individualisierbare Einzelangaben vom Statistikgeheimnis geschützt sind, unterliegen sie dem absoluten Ausschlussstatbestand des Art. 39 Abs. 3 BayDSG, ohne dass insoweit Raum für eine Abwägung mit dem Auskunftsinteresse der Klägerseite bestünde.

43 (1) Von der Auskunft nach Art. 39 Abs. 1 BayDSG sind unter anderem die einem besonderen Amtsgeheimnis unterliegenden Datei- und Akteninhalte ausgenommen (Art. 39 Abs. 3 Nr. 2 Var. 2 BayDSG). Zu den besonderen Amtsgeheimnissen im Sinn dieser Vorschrift zählt – ebenso wie bei der Parallelnorm des § 3 Nr. 4 Var. 4 IFG – das bundes- und landesrechtlich geschützte Statistikgeheimnis nach § 16 Abs. 1 Satz 1 BStatG bzw. Art. 17 Abs. 1 Satz 1 BayStatG (vgl. Engelbrecht, a.a.O., Rn. 79 m.w.N.; zu § 3 Nr. 4 IFG s. BVerwG, U.v. 29.6.2017 – 7 C 22.15 – NVwZ 2018, 179 Rn. 13; Schoch, a.a.O., § 3 Rn. 247; BT-Drs. 15/4493 S. 11). Letzteres gilt gemäß Art. 25 BayStatG auch für kommunale Statistiken. Nach Art. 17 Abs. 1 Satz 1 BayStatG sind Einzelangaben im Sinn des Art. 2 Abs. 5 BayStatG von den mit der Durchführung der Statistik betrauten Stellen geheimzuhalten, es sei denn, die Einzelangaben sind keiner betroffenen Person zuzuordnen, insbesondere, wenn sie mit den Einzelangaben anderer zusammengefasst und in statistischen Ergebnissen dargestellt sind (Art. 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 BayStatG). Für den Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ist die strikte Geheimhaltung der zu statistischen Zwecken erhobenen Einzelangaben unverzichtbar, solange ein Personenbezug noch besteht oder herstellbar ist. Dies dient der Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der amtlichen Statistik, die auf die Mitwirkungsbereitschaft der befragten Personen sowie auf die Verlässlichkeit und Korrektheit ihrer Angaben angewiesen ist (vgl. BVerfG, U.v. 19.9.2018 – 2 BvF 1/15 u.a. – NVwZ 2018, 1703 Rn. 224 m.w.N.; vgl. auch BT-Drs. 10/5345 S. 20 zu § 16 BStatG). Dieser Schutzzweck gebietet eine weite Auslegung des Begriffs der Einzelangaben, so dass nur solche Einzelangaben vom Auskunftsanspruch umfasst sind, die keinen Rückschluss auf einzelne Befragte bzw. (Wohn-)Einheiten zulassen (vgl. BVerwG, U.v. 29.6.2017 – 7 C 22.15 – NVwZ 2018, 179 Rn. 14 ff. m.w.N.). Der statistikrechtliche Begriff der personenbeziehbaren Ein-

zelangabe hat hiernach grundsätzlich den gleichen Inhalt wie der datenschutzrechtliche Begriff des personenbezogenen Datums.

- 44 (2) Soweit der Ausschlussgrund des Art. 39 Abs. 3 BayDSG reicht, kommt entgegen der Rechtsauffassung des Klägerbevollmächtigten eine Abwägung zwischen dem Grad der Gefährdung individueller Interessen und dem möglichen Missbrauchspotential auf Seiten des Datenempfängers nicht in Betracht. Dies ergibt sich bereits aus dem Gesetzeswortlaut, der für die in Art. 39 Abs. 3 BayDSG genannten Informationsinhalte den Auskunftsanspruch nach Absatz 1 ausschließt und die in den Nummern 1 bis 3 geschützten Vertraulichkeitsinteressen somit nicht unter einen Abwägungsvorbehalt stellt (vgl. Engelbrecht, a.a.O., Rn. 76). Auch nach der Systematik des Art. 39 BayDSG ist zwischen abwägungsfesten und im Einzelfall abwägungsfähigen Ausschlussstatbeständen zu differenzieren (vgl. zu Art. 36 BayDSG a.F. LT-Drs. 17/7537 S. 48). Die von Art. 39 Abs. 3 BayDSG in Verbindung mit den fachgesetzlichen Geheimhaltungsvorschriften strikt ausgeschlossenen Inhalte konkretisieren als negative Tatbestandsmerkmale den Gegenstand des Anspruchs nach Art. 39 Abs. 1 Satz 1 BayDSG; damit wird klargestellt, dass das allgemeine Auskunftsrecht keine Befugnis zur Offenbarung besonders geschützter Geheimnisse vermittelt (vgl. LT-Drs. 17/7537 S. 51). Nur wenn danach ein Auskunftsanspruch bestehen kann und sich dieser (auch) auf personenbezogene Daten bezieht, kommt es in einem weiteren Schritt gemäß Art. 39 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BayDSG auf das Vorliegen der datenschutzrechtlichen Übermittlungsvoraussetzungen an. Erst dann wird eine Abwägung zwischen den berechtigten bzw. schutzwürdigen Interessen der Beteiligten vorgenommen (vgl. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BayDSG).
- 45 cc) Hieran gemessen muss die Beklagte dem Kläger den erweiterten Datensatz betreffend die für den Mietspiegel ausgewerteten insgesamt 3.154 Hauptinterviews in gekürzter Form mit folgenden Daten zugänglich machen: Nettokaltmiete pro Quadratmeter und Stadtbezirksteil, in dem sich die jeweilige Wohnung befindet. Insoweit handelt es sich nicht (mehr) um individualisierbare Einzelangaben, so dass das Statistikgeheimnis dem Auskunftsanspruch nicht entgegensteht.
- 46 (1) Die vom Kläger mit seinen Anträgen zu a. und b. primär begehrte Mitteilung von Einzelmieten mit Straße und Hausnummer scheidet allerdings – ebenso wie die hilfsweise beantragte Angabe nur der Straße – wegen der Personenbeziehbarkeit der Einzelangaben aus. Einer bestimmbaren Person kann eine Angabe zugeordnet

werden, wenn der Personenbezug zwar nicht aus dem konkreten Datensatz ersichtlich ist, aber mithilfe ansonsten bekannter Angaben und damit von sogenanntem Zusatzwissen hergestellt werden kann (BVerwG, U.v. 27.11.2014 – 7 C 20.12 – BVerwGE 151, 1 Rn. 41). Wie die Beklagtenseite zutreffend dargelegt hat, ermöglicht die Lokalisierung durch Straße und Hausnummer in zahlreichen Fällen eine Identifizierbarkeit des Wohnungsinhabers, etwa wenn in einem Objekt nur eine einzige Mietwohnung vorhanden ist. Die genaue Lage des Objekts stellt daher eine personenbeziehbare Einzelangabe dar (vgl. auch BVerwG, U.v. 6.10.1989 – 4 C 11.86 – NJW 1990, 849, und BGH, U.v. 27.9.1990 – III ZR 97/89 – NVwZ 1991, 404 zur Frage des Einsichtsrechts in die Kaufpreissammlung). Gleiches gilt, wenn auch in deutlich selteneren Fällen, bei der vom Kläger in der mündlichen Verhandlung hilfsweise begehrten Angabe der Miete nur in Kombination mit dem Straßennamen. Hierzu hat die Beklagtenseite nachvollziehbar ausgeführt, dass sich – auch bei Weglassen der Hausnummer – die konkrete Wohnung anhand der Straßenangabe bestimmen lasse, weil in den Datensätzen weitere Angaben, etwa über das Bau- oder Erstbezugsjahr, die Ausrichtung der Fenster und die Lage der Balkone, enthalten seien (sogenannte zugespielte Informationen, vgl. Nr. 1.3.6 der Dokumentation, S. 17). Zudem gebe es in einzelnen Wohnlagen kleinere Bereiche, die hinsichtlich der Wohnqualität so aus dem Rahmen fielen, dass konkrete Wohnungen allein anhand des Straßennamens bestimmt werden könnten. Danach ist zumindest in Einzelfällen eine Verknüpfung mit der Person des Befragten möglich.

- 47 (2) Diese Risiken einer Deanonymisierung lassen sich dadurch vermeiden, dass als relevante örtliche Bezugsgröße anstelle der Straßenangabe der jeweilige Stadtbezirksteil angegeben wird. Wie die Beklagte in der mündlichen Verhandlung erklärt hat, erfolgte bei der Datenerhebung bzw. -auswertung eine räumliche Zuordnung der Wohnungsstandorte nicht nur in die 25 Stadtbezirke (vgl. Nr. 1.3.3 der Dokumentation, S. 13), sondern auch in deren weitere verwaltungstechnische Untergliederungseinheiten, die insgesamt 108 Stadtbezirksteile (vgl. Sitzungsprotokoll S. 5 sowie den in der mündlichen Verhandlung übergebenen Auszug aus wikipedia). Dass die Erstellung eines diesbezüglichen Datensatzes zur räumlichen Verteilung der 3154 mietspiegelrelevanten Wohnungen mit geringem Aufwand möglich ist, hat die Beklagte in der mündlichen Verhandlung bestätigt. Da der Klägervertreter in diesem Zusammenhang klargestellt hat, dass auch etwaige datenschutzbedingte Einschränkungen der zu erteilenden Auskünfte von seinem Rechtsschutzbegehren mitumfasst sind, war den Anträgen a. und b. in diesem reduzierten Umfang stattzugeben.

- 48 (3) Die Auskunftspflichtung der Beklagten bezieht sich auf die vom Kläger begehrte Angabe der Nettokaltmiete pro Quadratmeter, nicht auf andere denkbare Bezugsgrößen. Soweit in der mündlichen Verhandlung und im Nachgang dazu vorgeschlagen wurde, die zu übermittelnden Zahlen jeweils auf volle zehn Euro auf- bzw. abzurunden, besteht dazu keine zwingende rechtliche Verpflichtung. Zwar hat die Beklagtenseite zu bedenken gegeben, dass auch bei einer gekürzten Datei grundsätzlich die Gefahr eines Abgleichens („Matchens“) mit bereits anderweitig erstellten Dateien bestehe, wie sie z.B. Studierende zu Forschungszwecken erhalten hätten (vgl. Sitzungsprotokoll S. 5 sowie den nachgereichten Schriftsatz vom 9.5.2019). Dieser Einwand greift jedoch schon deshalb nicht durch, weil ein hierdurch bedingtes etwaiges Deanonymisierungsrisiko nicht zu Lasten der Klägerseite gehen darf mit der Folge, dass ihr Auskunftsanspruch zunichte gemacht würde. Nach § 6 Satz 1 Nr. 1 HHBS dürfen die erhobenen Daten vom Auftragnehmer zur wissenschaftlichen Auswertung im Rahmen des erteilten Auftrags zur Mietspiegelerstellung und in anonymisierter Form für Forschungszwecke genutzt werden. Es obliegt in diesem Zusammenhang der Beklagten und den von ihr herangezogenen (Unter-)Auftragnehmern, dafür Sorge zu tragen, dass eine (Wieder-)Herstellung des Personenbezugs ausgeschlossen ist. Hierzu gehört auch die Verpflichtung sicherzustellen, dass zu Forschungszwecken überlassene Daten nicht für anderweitige Zwecke genutzt werden. Im Übrigen dürfte bei der nur für statistische Zwecke errechneten Angabe der Quadratmeterbezogenen Nettokaltmiete, die in Mietverträgen üblicherweise nicht ausgewiesen wird, nur ein sehr geringes und daher zu vernachlässigendes Deanonymisierungsrisiko bestehen.
- 49 g) Die weitergehenden Anträge der Klägerseite lassen sich aus dem Auskunftsanspruch nach Art. 39 BayDSG nicht herleiten.
- 50 aa) Dies betrifft zunächst die vom Kläger mit dem Antrag zu d. begehrten Mieterfragebögen, aus denen der erweiterte Datensatz generiert worden ist. Deren Vorlage kann weder im Original noch in Kopie verlangt werden. Die Übermittlung der Originale scheitert bereits daran, dass – wie die Beklagtenseite in der mündlichen Verhandlung erläutert hat – die Bögen zum persönlich-mündlichen Hauptinterview zwar zunächst in Papierform geführt, dann aber eingescannt und vernichtet worden sind. Auch die Überlassung von Kopien bzw. Scanausdrucken kann nicht beansprucht werden. Hierzu hat die Beklagtenseite plausibel und unwidersprochen dargelegt,

dass auf den Fragebögen mitunter handschriftliche Anmerkungen oder Telefonnummern eingetragen gewesen seien, die auf den eingescannten Bögen noch erkennbar seien. Da insoweit wieder ein Personenbezug herstellbar ist, sind die Bögen vom Ausschlussgrund des Statistikgeheimnisses nach Art. 39 Abs. 3 Nr. 2 Var. 2 BayDSG i.V.m. Art. 17 BayStatG erfasst.

51 bb) Gleiches gilt für die mit dem Antrag zu e. geltend gemachten Hilfsanträge, die nach der Klarstellung in der mündlichen Verhandlung so zu verstehen sind, dass sie auch bei einer bloßen Tei ablehnung der Hauptanträge als gestellt anzusehen sind. Soweit der Kläger beantragt, hilfsweise nur die Adressdaten der für die Mietspiegelerstellung berücksichtigten Anwesen mitzuteilen, scheidet der Anspruch – wie bereits oben dargelegt – ebenfalls am Vorliegen personenbezogener bzw. personenbeziehbarer Einzelangaben, weil sich daraus indirekt Rückschlüsse auf den Inhaber der Wohnung bzw. das Vorliegen von Neuvermietungen oder Bestandsmietenveränderungen ergeben. Der „äußerst hilfsweise“ gestellte Antrag, die benannten Informationen einem gerichtlich bestellten Sachverständigen weiterzugeben, kommt schon deswegen nicht in Betracht, weil der Kläger insoweit kein berechtigtes Interesse im Sinn von Art. 39 Abs. 1 Satz 1 BayDSG glaubhaft dargelegt hat. Die Übergabe von Daten an einen gerichtlich bestellten Sachverständigen kann allenfalls in einem Mietprozess eines konkreten (Ver-)Mieters – auf einen entsprechenden zivilgerichtlichen Beweisbeschluss hin – relevant werden. Für einen solchen Fall sieht § 6 Satz 1 Nr. 3 HHBS die Weitergabe der erhobenen Daten in anonymisierter Form an das für Mietsachen zuständige Amts- oder Landgericht sowie an gerichtlich bestellte Sachverständige im Rahmen einer gerichtlichen Überprüfung des Mietspiegels vor. Die vorliegende Auskunftsklage ist demgegenüber auf Übermittlung der Datengrundlagen für den Mietspiegel gerichtet und betrifft damit einen anderen Streitgegenstand. Eine verwaltungsgerichtliche Überprüfung des Mietspiegels, etwa im Rahmen einer Normenkontrolle nach § 47 VwGO, ist unzulässig (BVerwG, U.v. 26.1.1996 – 8 C 19.94 – BVerwGE 100, 262; OVG NW, B.v. 22.8.2006 – 14 A 428/04 – NVwZ-RR 2007, 78; vgl. auch Brüning, WuM 2003, 303 ff.).

52 3. Soweit sich die Anträge der Klägerseite auf andere Anspruchsgrundlagen stützen, verschaffen diese dem Kläger keine oder zumindest keine über den Gehalt von Art. 39 BayDSG hinausgehenden Auskunftsansprüche. Dies gilt sowohl für den Informationsanspruch auf der Grundlage der Informationsfreiheitssatzung der Beklagten (dazu a) als auch für den presserechtlichen Auskunftsanspruch (dazu b). Ob die

verschiedenen Ansprüche überhaupt in einer einheitlichen Klage verfolgt werden können, welche Klageart einschlägig ist und ob insoweit verschiedene Streitgegenstände vorliegen, kann daher offen bleiben (s. dazu einerseits BVerwG, B.v. 3.5.2016 – 7 C 7.15 – AfP 2016, 564; andererseits BVerwG, U.v. 24.1.2018 – 6 A 8.16 – NVwZ 2018, 590 Rn. 14; vgl. auch VGH BW, U.v. 16.5.2017 – 10 S 1478/16 – NVwZ 2018, 750 Rn. 41 ff., sowie bereits BayVGH, U.v. 7.10.2008 – 5 BV 07.2162 – DVBl 2009, 323).

- 53 a) Die Informationsfreiheitssatzung der Beklagten, auf die der Kläger sein Auskunftsbegehren in erster Linie gestützt hat, eröffnet keine über Art. 39 BayDSG hinausreichenden Informationsansprüche. Der Senat kann weiterhin offen lassen, ob das allgemeine Auskunftsrecht des Art. 39 BayDSG als abschließende Regelung unter dem Gesichtspunkt des rechtsstaatlichen Gesetzesvorrangs Sperrwirkung für kommunale Informationsfreiheitssatzungen entfalten kann (dazu BayVGH, B.v. 27.2.2017 – 4 N 16.461 – BayVBl 2017, 482 Rn. 39) oder ob die (Neu-)Regelung des Art. 39 BayDSG insoweit Spielräume belässt (so Wilde/Ehmann/Niese/Knoblauch, a.a.O., Art. 39 BayDSG Rn. 1, 76 ff.; vgl. auch die Begründung zum Entwurf des Bayerischen Datenschutzgesetzes v. 12.12.2017, LT-Drs. 17/19628 S. 53). Diese Konkurrenzfrage dürfte sich allenfalls bei der unterschiedlichen Reichweite der Antragsberechtigung stellen. Unabhängig vom grundsätzlichen Verhältnis der beiden Normebenen zueinander kann eine kommunale Satzung wegen des Gesetzesvorbehalts jedenfalls keine weitergehenden Eingriffsermächtigungen beinhalten, als sie von Art. 39 BayDSG eröffnet sind. Beim Erlass einer Informationsfreiheitssatzung ist der kommunale Normgeber sowohl an das durch formelles Gesetz geschützte Statistikgeheimnis als auch an die allgemeinen datenschutzrechtlichen Bestimmungen gebunden (vgl. Engelbrecht, a.a.O., Rn. 172 f.). Die Anspruchsausschlüsse nach § 6 Abs. 1 und Abs. 2 IFS sind daher so auszulegen, dass sie diesen Vorgaben des höherrangigen Rechts genügen.
- 54 b) Der Kläger kann auch aus dem presserechtlichen Auskunftsanspruch des Art. 4 BayPrG nichts für sein Begehren herleiten. Dabei bedarf es keiner abschließenden Entscheidung, ob – wofür vieles spricht – das Statistikgeheimnis gegenüber dem presserechtlichen Auskunftsanspruch ebenso wie gegenüber dem allgemeinen Auskunftsrecht einen absoluten, abwägungsfesten Schutz genießt und damit ein Auskunftsverweigerungsrecht nach Art. 4 Abs. 2 Satz 2 BayPrG begründet. Jedenfalls ist der Kläger nicht Inhaber bzw. Ausübungsberechtigter des Anspruchs.

- 55 aa) Nach Art. 4 Abs. 1 BayPrG hat die Presse gegenüber Behörden ein Recht auf Auskunft, das nur durch Redakteure oder andere von ihnen genügend ausgewiesene Mitarbeiter von Zeitungen oder Zeitschriften ausgeübt werden kann. Der Begriff der „Presse“ im Sinn des Art. 4 Abs. 1 Satz 1 BayPrG ist – ebenso wie derjenige des „Vertreters der Presse“ z. B. nach § 4 Abs. 1 LPresseG BW – im Lichte der verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG dahingehend auszulegen, dass er einen Funktionsbezug zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe der Presse gemäß Art. 3 BayPrG voraussetzt (vgl. BVerwG, U.v. 21.3.2019 – 7 C 26.17 – juris Rn. 24). Deren Funktion liegt vornehmlich in der Information der Bevölkerung als Grundlage für die öffentliche Meinungsbildung (vgl. BVerfG, B.v. 8.10.1996 – 1 BvR 1183/90 – BVerfGE 95, 28/35). Der erforderliche Funktionsbezug ist nicht schon deshalb anzunehmen, weil der Betreffende ein Druckerzeugnis herausgibt. Die Annahme, die Publikation eines Druckerzeugnisses diene der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe der Presse, ist ohne Weiteres regelmäßig nur bei Presseunternehmen wie etwa Zeitungs- oder Zeitschriftenverlagen sowie bei Journalisten und Redakteuren gerechtfertigt. Bei anderen Unternehmen kommt es darauf an, welche Tätigkeit das Unternehmen prägt und wofür die begehrten Auskünfte verwendet werden sollen. Wer mithilfe der begehrten Auskünfte nicht oder nicht vorrangig die Funktion der Presse wahrnimmt, ist daher auf andere Möglichkeiten der Informationsbeschaffung – etwa die gebührenpflichtigen informationsfreiheitsrechtlichen Ansprüche – verwiesen (vgl. BVerwG, U.v. 21.3.2019 – 7 C 26.17 – juris Rn. 26).
- 56 bb) Hieran gemessen ist der Kläger nicht Träger des Grundrechts der Pressefreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 GG und gehört daher nicht zum Kreis der Anspruchsberechtigten nach Art. 4 Abs. 1 BayPrG. Er bezweckt nach § 2 seiner Vereinssatzung die gemeinschaftliche Wahrung der örtlichen Belange des Haus- und Grundbesitzes, etwa durch Belehrung, Beratung und Unterstützung seiner Mitglieder. Nach dieser Aufgabenbeschreibung sind Bezüge des Vereinszwecks zum Pressewesen nicht erkennbar. Zwar beruft sich der Kläger auf § 13 der Satzung, wonach Vereinsorgan die Bayerische Hausbesitzer-Zeitung ist, die von allen Vereinsmitgliedern bezogen wird. Herausgeber dieser Zeitung ist aber laut Impressum nicht der (örtlich auf München und Umgebung beschränkte) Kläger selbst, sondern die Haus und Grund Bayern Verlag und Service GmbH. Dass der Kläger Mitgesellschafter der GmbH ist, genügt insoweit ebenso wenig wie der Umstand, dass der Vorstandsvorsitzende des Klägers (vgl. §§ 7 und 8 der Vereinssatzung) nach eigenen Angaben gelegentlich Beiträge für



das Vereinsorgan verfasst. Damit wird er – ungeachtet der inhaltlichen Ausrichtung der Beiträge – nicht zum Ausübungsberechtigten im Sinn des Art. 4 Abs. 1 Satz 2 BayPrG. Angesichts der einfachrechtlichen Normierung in Art. 4 BayPrG ist für den von der Klägerseite angesprochenen verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch der Presse von vornherein kein Raum (vgl. etwa BVerwG, U.v. 25.10.2018 – 7 C 6.17 – NVwZ 2019, 479 Rn. 11 m.w.N.). Auch aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu Art. 10 EMRK ergibt sich diesbezüglich nichts anderes (vgl. BayVGh, B.v. 14.2.2014 – 5 ZB 13.1559 – NJW 2014, 1687 Rn. 8, 11 f.).

- 57 II. Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Die verhältnismäßige Teilung der Kosten entspricht dem – nicht exakt quantifizierbaren – Anteil des Obsiegens und Unterliegens der Beteiligten bezüglich der gestellten Haupt- und Hilfsanträge. Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.
- 58 III. Die Revision ist nicht zuzulassen, weil keine der Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

### **Rechtsmittelbelehrung**

- 59 Nach § 133 VwGO kann die Nichtzulassung der Revision durch Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht in Leipzig angefochten werden. Die Beschwerde ist beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung schriftlich einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Beschwerde muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. In der Beschwerdebegründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.
- 60 Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Pro-

zesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und Rechtslehrern an den in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt nur die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen. Für die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Angelegenheiten (u. a. Verfahren mit Bezügen zu Dienst- und Arbeitsverhältnissen) sind auch die dort bezeichneten Organisationen und juristischen Personen als Bevollmächtigte zugelassen. Sie müssen in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

61 Dr. Zöllner Stadlöder Dr. Schübel-Pfister

62 **Beschluss:**

63 Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird auf 5.000 Euro festgesetzt (§§ 47 Abs. 1, 52 Abs. 2 GKG).

64 Dr. Zöllner Stadlöder Dr. Schübel-Pfister