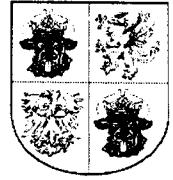


Der Landesbeauftragte für den Datenschutz Mecklenburg-Vorpommern



Der Landesbeauftragte für den Datenschutz M-V, Schloss Schwerin, 19053 Schwerin

Hansestadt Rostock
Der Oberbürgermeister
Herrn Roland Methling
18050 Rostock

Aktenzeichen: 2.4.8.021/010/023

Ihr Zeichen: 20.032.001 Par-lz
Ihre Nachricht vom: 16. August 2005

Auskunft erteilt: Dr. Manfred Oberbeck
Telefon: (03 85) 5 94 94-34

Datum: 7. Dezember 2005

Offenlegung von Gehaltsstrukturen der Beschäftigten kommunaler Unternehmen

Sehr geehrter Herr Oberbürgermeister,

mit Schreiben vom 16. August 2005 teilten Sie mir Ihre Rechtsauffassung zur Offenlegung der Gehaltsstrukturen in den Eigen- und Beteiligungsgesellschaften sowie die Auffassung der Geschäftsführer mit, dass individualisierte Angaben von Bezügen, wie sie durch Mitglieder der Rostocker Bürgerschaft im Rahmen von Kleinen Anfragen gewünscht werden, einen Verstoß gegen § 1 Abs. 1 Bundesdatenschutzgesetz darstellen würden und baten mich in diesem Zusammenhang zu prüfen, ob die Hansestadt Rostock sich juristisch korrekt verhält, wenn sie den Argumentationen der Geschäftsführer in dieser Frage folgt. Im Weiteren übergaben Sie mir mit Schreiben vom 29. August 2005 die entsprechenden Kleinen Anfragen sowie die bisherigen Stellungnahmen der Verwaltung.

Hieraus wird deutlich, dass insbesondere detaillierter Aufschluss über die Eingruppierung der Geschäftsführer in Unternehmen, deren Gesellschafter die Hansestadt Rostock ist, als auch in Tochterunternehmen solcher Gesellschaften erbeten werden. Besonderer Wert wird auf eine Konkretisierung der Bezüge der außertariflich eingestufenen Stellen von Geschäftsführern und Vorstandsmitgliedern gelegt, wobei nach Gehältern, Gewinnbeteiligungen, Aufwandsentschädigungen, Versicherungsentgelten, Provisionen und Nebenleistungen jeder Art gefragt wurde.

Mein Schreiben vom 6. September 2005 habe ich Ihnen, dem Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern, dem Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern sowie den Landesbeauftragten der anderen Bundesländer zur Kenntnis gegeben und um Hinweise und Stellungnahmen gebeten.

Im Ergebnis der Erörterung des Sachverhaltes empfehle ich Ihnen, in Beantwortung der Kleinen Anfragen den Stadtvertretern Stellenpläne zur Verfügung zu stellen, die die jeweiligen Gehaltsgruppen ausweisen, auch wenn dies im Einzelfall dazu führen kann, dass auf diesem Wege das Bruttoeinkommen einzelner Personen ableitbar ist.

Ich begründe meine Auffassung wie folgt:

Postanschrift
Schloss Schwerin
19053 Schwerin

Hausanschrift
Johannes-Stelling-Str. 21
19053 Schwerin

Kommunikation
Telefon (03 85) 5 94 94-0
Telefax (03 85) 5 94 94-58
E-Mail datenschutz@mvnet.de
Internet <http://www.lfd.m-v.de>

PGP-Fingerprint
ADB5 030A C111
388C A8FD
92B7 EF40 56E6
71DA 3ABA

Aufgrund Ihrer Fragestellung ist generell abstrakt zu prüfen, ob die Übermittlung personenbezogener Daten über leitende Angestellte privatrechtlicher Firmen, deren Gesellschafter die Stadt Rostock ist oder deren Gesellschafter mehrheitlich von der Stadt Rostock beherrscht werden, durch Sie im Rahmen einer Information an die Mitglieder der Rostocker Bürgerschaft datenschutzrechtlich zulässig wäre.

Dabei ist es unstrittig, dass Angaben über das Einkommen bestimmter oder bestimmbarer Personen personenbezogene Daten im Sinne des Datenschutzrechtes sind. Hier lässt sich der Personenbezug aufgrund der öffentlichen Stellung der Geschäftsführer bzw. der leitenden Angestellten der entsprechenden Unternehmen ohne weiteres für jedermann herstellen, womit der Anwendungsbereich entsprechender Datenschutzvorschriften eröffnet ist.

Auf der Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes (sog. Volkszählungsurteil) vom 15. Dezember 1983 – gewährleistet das Grundrecht des Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz insoweit die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. Dieses Recht auf „informationelle Selbstbestimmung“ ist jedoch nicht schrankenlos gewährleistet – Zitat: „Der Einzelne hat nicht ein Recht im Sinne einer absoluten, uneingeschränkten Herrschaft über „seine“ Daten; er ist vielmehr eine sich innerhalb der sozialen Gemeinschaft entfaltende, auf Kommunikation angewiesene Persönlichkeit. Information, auch soweit sie personenbezogen ist, stellt ein Abbild sozialer Realität dar, dass nicht ausschließlich dem Betroffenen allein zugeordnet werden kann.“ Hieraus schlussfolgerte das Bundesverfassungsgericht, dass der Einzelne grundsätzlich Einschränkungen seines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung im überwiegenden Allgemeininteresse hinnehmen muss. Diese bedürfen einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage. Grundvoraussetzung jeder Datenübermittlung ist somit eine gesetzliche Erlaubnisnorm. Die von Ihnen angeführte Regelung in § 1 Abs. 1 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) ist im Übrigen auch deshalb nicht anwendbar, weil dieses Gesetz gem. § 1 Abs. 2 auf die hier zu prüfende Nutzung personenbezogener Daten durch eine öffentliche Stelle des Landes nicht anwendbar ist, da insoweit der Oberbürgermeister der Hansestadt Rostock weder Bundesrecht ausführt noch als Organ der Rechtspflege tätig wird.

Öffentliche Stellen des Landes Mecklenburg-Vorpommern dürfen personenbezogene Daten nur verarbeiten, soweit dies nach dem Landesdatenschutzgesetz (DSG M-V) oder einer anderen Rechtsvorschrift zulässig ist oder wenn die betroffene Person eingewilligt hat – § 7 Abs. 1 DSG M-V. Wenn eine Einwilligung der betroffenen Person nicht vorliegt, ist gem. § 7 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. § 14 Abs. 1 DSG M-V zu prüfen, ob eine Rechtsvorschrift eine Übermittlung von Daten über das Gehalt eines Geschäftsführers an Stadtvertreter zur Wahrnehmung ihrer Kontroll- und Prüfungsrechte zulässt.

Die Kontroll- und Prüfungsrechte der Stadtvertreter ergeben sich aus den §§ 34 Abs. 3, 43, 48 Abs. 1, 71 Abs. 4, 73 Kommunalverfassung (KV M-V). Hiernach wird der Gemeindevertretung, als Vertretung der Bürger, die Funktion als oberstes Willensbildungs- und Beschlussorgan der Gemeinde gesetzlich zugewiesen und umfangreiche Rechte zur Überwachung der Durchführung ihrer Entscheidungen übertragen. Damit wird das Zuständigkeitsverhältnis der beiden Organe einer Gemeinde, nämlich der Gemeindevertretung und des Bürgermeisters gem. § 21 KV M-V näher konkretisiert und die Zuständigkeiten der Gemeindevertretung als in erster Linie Verwaltungsorgan der Gemeinde ausgestaltet.

Korrespondierend zur Zuständigkeit der Gemeindevertretung in allen wichtigen Gemeindeangelegenheiten und zu ihrer Aufgabe, die Durchführung ihrer Entscheidung zu überwachen (§ 22 Absatz 2 Satz 1) ist der Bürgermeister verpflichtet, die Gemeindevertretung über alle wesentlichen Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung zu unterrichten. Diese Unterrichtungspflicht kann sich auch auf die Übermittlung personenbezogener Daten beziehen, wenn eine Rechtsvorschrift dies vorsieht. Unabhängig davon, ob ein einzelner Gemeindevertreter oder eine Fraktion einen entsprechenden Antrag gestellt hat, hat jeder Gemeindevertreter gem. § 34 Abs. 3 einen Anspruch auf die zutreffende und

sachlich ausreichende Beantwortung von Anfragen. Voraussetzung ist selbstverständlich, dass sich die Frage auf eine Angelegenheit der Gemeinde bezieht.

Im vorliegenden Fall dürfte sich das Auskunftsverlangen insbesondere auf § 71 Abs. 4 KV M-V stützen. Danach haben die Vertreter der Gemeinde in Unternehmen und Einrichtungen den Hauptausschuss oder die Gemeindevertretung über alle Angelegenheiten von besonderer Bedeutung zu unterrichten. Der Hauptausschuss oder die Gemeindevertretung kann von den Vertretern der Gemeinde jederzeit Auskunft verlangen. Die Unterrichtungspflicht und das Auskunftsrecht bestehen nur, soweit durch Gesetz nicht anderes bestimmt ist.

In einer Kommentierung zu § 71 Abs. 4 KV M-V werden Beispiele für Angelegenheiten von besonderer Bedeutung aufgeführt, über die der Hauptausschuss oder die Gemeindevertretung von den Vertretern der Gemeinde in Unternehmen und Einrichtungen zu unterrichten ist (Darsow und andere, Schweriner Kommentierung der KV M-V, § 71, Rd.-Nr. 10). Zu diesen Angelegenheiten von besonderer Bedeutung zählen demnach unter anderem die Festsetzung oder Änderung der Lohngestaltung oder die Einführung oder erhebliche Änderung von Lohnersatzleistungen. Das sind auch die Angelegenheiten, auf die sich die Fragen von Stadtvertretern der Hansestadt Rostock beziehen.

Ob und in welcher Weise die Unterrichtungspflicht oder das Auskunftsrecht aufgrund von Datenschutzbestimmungen oder Verschwiegenheitspflichten begrenzt ist, muss aufgrund von § 73 KV M-V geprüft werden. § 73 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 lit. a KV M-V bestimmt, dass in sinngemäßer Anwendung der für Eigenbetriebe geltenden Vorschriften unter anderem für jedes Wirtschaftsjahr ein Wirtschaftsplan aufzustellen und der Gemeindevertretung zur Kenntnis zu geben ist. Die Struktur des Wirtschaftsplanes ergibt sich aus der Eigenbetriebsverordnung (EigVO). Der Wirtschaftsplan besteht danach aus dem Erfolgs- und Vermögensplan, einer Stellenübersicht und einer Zusammenstellung genehmigungspflichtiger Kreditaufnahmen und Verpflichtungsermächtigungen. Die Stellenübersicht ist in sinngemäßer Anwendung des § 15 EigVO zu erstellen (Darsow, ebenda, § 73, Rd.-Nr. 6). Diese regelt ihrerseits, dass die Stellenplanverordnung vom 10. Dezember 1991 (StPIV) sinngemäß anzuwenden ist, die in § 3 Abs. 1 Satz 2 vorschreibt, dass die Stellen nach Besoldungs-, Vergütungs- und Lohngruppen zu gliedern sind. Der Stellenplan selbst ist nach § 2 Abs. 1 StPIV nach der organisatorischen Gliederung der Verwaltung, respektive des Betriebes etc., unter Beachtung der haushaltsmäßigen Reihenfolge aufzustellen. Diese rechtliche Bindung der Gemeinde an wesentliche Vorgaben der EigVO, auch bei einer privatrechtlich organisierten Wirtschaftsführung, soll eine von der Rechtsform des Unternehmens unabhängige Vergleichbarkeit in der Wirtschaftsführung kommunaler Unternehmen gewährleisten, als auch den Gemeindevertretern die Durchschaubarkeit des wirtschaftlichen Handelns und eine angemessene Risikoeinschätzung ermöglichen (Darsow, ebenda, § 73, Rd.-Nr. 5). Durch den Wegfall der früheren Verweisung auf das Haushaltsgrundsätze-Gesetz und durch den neuen Abs. 1 Satz 3 ist jede Kommune unabhängig von der Höhe ihrer Beteiligung verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass den Anforderungen des Absatzes 1 Satz 1 genügt wird, sofern allein oder zusammen mit anderen Kommunen eine Mehrheitsbeteiligung erreicht wird. Dafür „Sorge zu tragen“ löst eine Umsetzungspflicht auf Seiten der Kommune aus (ebenda, Rd.-Nr. 1). Ebenso wird hieraus deutlich, dass eine mittelbare Anteilseignerschaft ausreichend ist, um die entsprechende Pflicht, Informations- und Prüfungsrechte einzuräumen, auszulösen. Eine mittelbare Anteilseignerschaft liegt vor, wenn sich eine Gesellschaft, die mehrheitlich kommunal beherrscht wird, an einer anderen Gesellschaft oder Vereinigung des privaten Rechts mit entsprechender Gewichtung beteiligt. Damit soll erreicht werden, dass auch im Falle gesellschaftsrechtlicher Schachtelstrukturen, also mehrstufiger mittelbarer Beteiligungen, die Zielsetzung des § 73 nicht umgangen werden kann (ebenda, § 73, Rd.-Nr. 3). Somit lässt sich die rechtliche Verpflichtung zur organisatorischen Gliederung der Stellen nach Besoldungs-, Vergütungs- und Lohngruppen unabhängig davon konstatieren, ob die Unternehmen direkt oder indirekt mehrheitlich von der Gemeinde gehalten werden.

Die Bildung einer solchen Gruppe muss an vergleichbare Kriterien anknüpfen, was regelmäßig – jedenfalls im Fall einer alleinigen Geschäftsführung – das Problem aufwirft, dass hier eine Gruppe nur aus einer oder zwei Personen besteht, mithin diese Angaben personenbeziehbar sein können, wenn

allgemein bekannt ist, welche Personen diese Stellen besetzen. Im Rahmen der gebotenen Abwägung der widerstreitenden Interessen ist auf der einen Seite das Recht der Gemeindevertretung auf Kontrolle einer sparsamen Haushaltsführung zu sehen. Dieses Interesse erfordert die Kenntnis der Kosten, die dem Unternehmen nach den ausgewiesenen Stellen insgesamt entstehen, also die Bruttoaufwendungen in ihrer Gesamtsumme. Eine Kenntnisnahme von Nettolöhnen oder weiteren Gehaltsbestandteilen, die ihrerseits geeignet sind, Auskunft über persönliche Verhältnisse der Stelleninhaber zu geben, ist hingegen prinzipiell im Rahmen dieser Zuständigkeit nicht erforderlich, mithin ist eine Übermittlung dieser personenbezogenen Daten nicht zulässig. Eine solche detaillierte Kenntnisnahme könnte sich allenfalls aus internen Prüfrechten der Aufsichtsgremien gem. § 71 KV ergeben, wenn Unregelmäßigkeiten bekannt geworden sind oder sonst Anlass zur Sorge besteht, dass im Einzelfall in rechtswidriger Weise Zahlungen getätigt worden seien. Im Rahmen der allgemeinen Prüfständigkeit nach der KV M-V dürfte es regelmäßig ausreichend sein, wenn die Bruttobezüge beispielsweise im Vergleich zu Besoldungsgruppen des öffentlichen Dienstes angegeben werden. Damit würde die mögliche Kenntnisnahme personenbezogener Daten auf das für die Ausübung des allgemeinen Kontrollrechtes der Gemeindevertretung erforderliche Maß reduziert und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Stelleninhaber in ausreichendem Maße geschützt werden.

Auch die folgenden Erwägungen sprechen dafür, dass unter bestimmten Voraussetzungen das Auskunftsrecht des Parlamentes bzw. der Öffentlichkeit (auch wenn diese nicht identisch sind mit den Auskunftsrechten nach KV) höher gewichtet werden kann, als das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen:

Das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern hat in seiner Entscheidung vom 19. Dezember 2002 (siehe LVerfG 5/02 in NJW 2003 S. 815 ff) das Auskunftsrecht eines Abgeordneten höher bewertet als das Recht auf informationelle Selbstbestimmung von Anwälten hinsichtlich der vom Land an sie gezahlten Honorare. So ist unter den Entscheidungsgründen (II Nr. 4 f) hierzu Folgendes ausgeführt: „Im Übrigen ist auch insoweit zu berücksichtigen, daß die betroffenen Rechtsanwälte mit einem öffentlichen Auftraggeber Verträge abgeschlossen haben und deshalb damit rechnen mußten, daß die Landesregierung wegen der Höhe des Honorars einer Kontrolle unterzogen werden konnte.“ Legt man diese höchstrichterliche Entscheidung hier zu Grunde und berücksichtigt man dabei noch, dass die Besoldungsstufe eines Bürgermeisters oder Beigeordneten aus der Kommunalbesoldungsordnung bzw. eines leitenden Beamten des Landes aus dem Landesbesoldungsgesetz abzulesen ist, gibt es aus meiner Sicht keine Gründe, weshalb die Vergütungsgruppe des Stelleninhabers „Geschäftsführer“ oder „Vorstand einer kommunalen Eigen- oder Beteiligungsgesellschaft“, die von der öffentlichen Hand dominiert wird, geheim zu halten ist.

Der Bundesgerichtshof (BGH) hatte Anfang dieses Jahres unter anderem zu entscheiden, ob ein Betrieb der kommunalen Daseinsvorsorge nach einem landesrechtlichen Pressegesetz Auskunft über die Höhe der bislang gezahlten Sitzungsgelder für die Mitglieder des Aufsichtsrates geben muss (Urt. vom 10.2.2005 – III ZR 294/04, NJW 2005, S. 1720 ff., dazu Köhler in NJW 2005, S. 2337 ff.). Dabei hat er in den Entscheidungsgründen ausgeführt, dass die Feststellung des Berufungsgerichts, dass die Offenlegung der Sitzungsgelder nicht in schützenswerte Interessen der Aufsichtsratsmitglieder des beklagten Unternehmens eingreift, von der Revision nicht angegriffen wird. Diese Rechtsprechung stützt die Position, dass Einkommenseingruppierungen nicht nur Gemeinde-/Stadtvertretern mitzuteilen sind, sondern sogar veröffentlicht werden dürfen.

Darüber hinaus liegt mir eine noch nicht rechtskräftige Entscheidung des Amtsgerichtes Neustrelitz vom 19. Mai 2005 vor (Aktenzeichen 4 C 96/05). In diesem Rechtsstreit begehrte eine Zeitung von einem kommunalen Unternehmen nach § 4 Abs. 1 Landespressegesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern (LPrG M-V) unter anderem Auskunft darüber, in welcher Höhe die jeweils beiden Geschäftsführer einer kommunalen Gesellschaft eine Aufwandsentschädigung erhalten und welche weiteren geldwerte Vorteile und Vergünstigungen ihnen zustehen. Das Gericht hat diesen Auskunftsanspruch bejaht und unter anderem Folgendes dazu ausgeführt:

„Die Aufgabenwahrnehmung für die öffentliche Hand erfolgt durch die betroffenen Personen in dem Wissen um die Öffentlichkeit ihres Amtes und damit die mit der Tätigkeit zusammenhängenden Umstände. Es ist nicht erkennbar, inwieweit die betroffenen Personen ein Interesse daran haben könnten, dass die im Zusammenhang mit diesen öffentlichen Tätigkeiten wahrgenommenen Aufgaben und erzielten Einnahmen nicht der demokratischen Entscheidungsbildung zugänglich gemacht werden könnten und sollten.“

Sehr geehrter Herr Oberbürgermeister, im Ergebnis dieser Erwägungen halte ich es für zulässig, in Beantwortung der Kleinen Anfragen den Abgeordneten Stellenpläne der mehrheitlich direkt oder indirekt von der Stadt beherrschten Unternehmen unter Ausweisung der organisatorischen Gliederung der Besoldungs-, Vergütungs- und Lohngruppen zur Verfügung zu stellen, auch wenn daraus im Einzelfall abgeleitet werden kann, welches ungefähre Einkommen die den Stadtvertretern bekannten Personen in herausgehobener Einzelverantwortung haben. Diese sollten sich jedoch bei Anfragen in Ausübung des allgemeinen Kontrollrechtes auf die Angaben von Gesamtsummen beschränken, um den damit notwendigerweise verbundenen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung auf das erforderliche Maß zu begrenzen. Dies könnte beispielsweise in Anlehnung an die Stellenpläne der öffentlichen Verwaltung in einer Form geschehen, die die nächstliegende Besoldungsstufe mit einer zusätzlichen Prozentangabe versieht, z. B. B 10 + 100%.

Der Vollständigkeit halber mache ich darauf aufmerksam, dass Anfragen, welche namentlich benannten Mitarbeiter eines kommunalen Betriebes in welche Gehaltsgruppe eingeordnet sind, in einer anderen Weise unzulässig in schützenswerten Interessen der Betroffenen eingreifen würde und deshalb nicht der allgemeinen Auskunftspflicht unterliegen. Solche Angaben könnten allenfalls dem speziellen Kontrollrecht der Vertreter der Gemeinde im Vorstand, im Aufsichtsrat oder in einem sonstigen Organ der Gesellschaft gem. § 71 KV M-V unterfallen.

Sehr geehrter Herr Oberbürgermeister, bitte wenden Sie sich wieder an mich, wenn Sie hierzu weitere Fragen haben. Aufgrund der Grundsätzlichkeit Ihrer Fragestellung wäre ich Ihnen dankbar, wenn Sie mich auch über den Fortgang des Verfahrens in Kenntnis setzen würden.

Mit freundlichen Grüßen



Karsten Neumann