



# Informationsfreiheit in Bayern. Akteneinsicht, ein Bürgerrecht.

Eine Information vom Bündnis Informationsfreiheit für Bayern  
Neuausgabe 2011

**MEHR DEMOKRATIE** !

 **TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL**  
Deutschland e.V.

**Humanistische  
Union**

## KONTAKT

Gerd Hoffmann  
Wolfgang Killinger  
Dr. Heike Mayer

Bündnis Informationsfreiheit für Bayern  
Sedanstraße 15, 81667 München  
Telefon: 08071-5975120  
[www.informationsfreiheit.org](http://www.informationsfreiheit.org)  
[ifg-bayern@mehr-demokratie.de](mailto:ifg-bayern@mehr-demokratie.de)

## IMPRESSUM

### **Herausgeber**

Wolfgang Killinger  
Dr. Heike Mayer

Bündnis Informationsfreiheit für Bayern  
Sedanstraße 15, 81667 München  
Telefon: 08071-5975120  
[www.informationsfreiheit.org](http://www.informationsfreiheit.org)  
[ifg-bayern@mehr-demokratie.de](mailto:ifg-bayern@mehr-demokratie.de)

### **Gestaltung**

Sailer Grafische Gestaltung  
[www.barbarasailer.de](http://www.barbarasailer.de)

# Inhalt

- 2 Mehr Transparenz in Bayern!  
Das Bündnis »Informationsfreiheit für Bayern« informiert
- 3 Was bedeutet Informationsfreiheit?
- 4 Wem nützt ein Informationsfreiheitsgesetz?
- 5 In Bayern gehen die Uhren anders ... sie gehen nach
- 6 Kein Grund an Geheimhaltungspolitik festzuhalten
- 8 In zehn Schritten vom Vertrauen in die bürgernahe Verwaltung  
zur Politikverdrossenheit. Ein bayerisches Lehrstück.
- 12 Die Salzachbrücke ist kein Einzelfall Informationsdefizite der  
Bürger sind oft strukturell bedingt: Beispiel Moosburg
- 14 Eine transparente Verwaltung schafft Vertrauen in die Politik
- 16 Unsere Idee: Informationsfreiheit in bayerischen Kommunen –  
Vertrauen schaffen durch eine Informationsfreiheits-Satzung
- 18 Was Bürger, Bürgermeister, Kreis-, Stadt- und Gemeinderäte tun können
- 19 Bürgerbegehren für Informationsfreiheit: So funktioniert's
- 20 Satzung zur Regelung des Zugangs zu Informationen des eigenen  
Wirkungskreises der Stadt/Gemeinde (Informationsfreiheits-Satzung)
- 24 Was ist der eigene Wirkungskreis der Gemeinde?
- 25 Auch Landkreise können eine Informationsfreiheits-Satzung erlassen
- 26 Kein Zweifel: Informationsfreiheits-Satzungen sind rechtlich zulässig!
- 27 Groß im Kommen: Bayerische Kommunen mit Informationsfreiheit

# Mehr Transparenz in Bayern!

## Das Bündnis »Informationsfreiheit für Bayern« informiert

Seit 1. Januar 2006 gibt es ein Bundes-Informationsfreiheitsgesetz, das Bürgerinnen und Bürgern Einsicht in die Akten der öffentlichen Verwaltung ermöglicht. Es ist an der Zeit, auch in Bayern ein Recht auf Informationsfreiheit einzuführen. Dafür setzen wir uns ein. Über die praktische Bedeutung von Informations- und Akteneinsichtsrechten, über die Notwendigkeit eines entsprechenden Gesetzes auf Landesebene sowie über die Möglichkeit, dieses Recht in einer Kommune eigenständig zu verankern, informiert diese Broschüre.

### Diese Organisationen haben 2004 die Initiative ins Leben gerufen:

**Mehr Demokratie e.V.** ist ein deutschlandweit arbeitender Verein, der – streng überparteilich – für eine fair geregelte direkte Demokratie auf allen politischen Ebenen eintritt. Jägerwirtstraße 3, 81373 München, Telefon 089 / 821 17 74  
[www.mehr-demokratie.de](http://www.mehr-demokratie.de) / [bayernbuero@mehr-demokratie.de](mailto:bayernbuero@mehr-demokratie.de)

**Transparency International (TI), Deutschland e.V.** ist eine gemeinnützige, parteipolitisch unabhängige internationale Bewegung von Menschen aus aller Welt, die sich dem globalen Kampf gegen Korruption verschrieben hat. Alte Schönhauser Straße 44, 10119 Berlin, Tel. 030 / 54898-0  
[www.transparency.de](http://www.transparency.de) / [office@transparency.de](mailto:office@transparency.de)

**Humanistische Union e.V. Landesverband Bayern**  
Bürgerrechtsorganisation – emanzipatorisch – radikaldemokratisch – unabhängig  
Paul-Hey-Straße 18, 82131 Gauting, Tel. 089 / 850 33 63  
[www.humanistische-union.de/suedbayern](http://www.humanistische-union.de/suedbayern) / [humanistische-union@link-m.de](mailto:humanistische-union@link-m.de)

---

Inzwischen haben sich zahlreiche Organisationen und Parteien dem Bündnis angeschlossen. Zu den Unterstützern gehören: **Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (ASU) | Bayerischer Journalisten-Verband (BJV) | Bündnis 90/DIE GRÜNEN (LV Bayern) | FDP (LV Bayern) | Bund Naturschutz Bayern (BUND)**

---

# Was bedeutet Informationsfreiheit?

Informationsfreiheit ist ein demokratisches **Kontroll- und Mitgestaltungsrecht** für alle Bürger. Wo Transparenz und Bürgernähe in der Verwaltung fehlen, besteht ein Demokratiedefizit. Dieses gilt es zu beseitigen.

**Informationen, die in öffentlichen Stellen vorhanden sind, gehören der Allgemeinheit**, nicht der Behörde. Sie sollten deshalb auch öffentlich zugänglich sein. Die Forderung nach Informationsfreiheit lässt sich auch von der finanziellen Seite her begründen: Das Geld, das öffentliche Stellen verwalten und investieren, gehört den Bürgern. Deshalb sollten öffentliche Stellen dazu verpflichtet sein, ihren verantwortungsvollen Umgang mit öffentlichen Geldern jederzeit unter Beweis zu stellen und gewünschte Informationen offenzulegen.

Wo Informationsfreiheit besteht, hat jedermann das **Recht auf einen voraussetzungslosen Zugang zu den Informationen**, die in der öffentlichen Verwaltung vorhanden sind. »Voraussetzungslos« heißt: Der Antragsteller muss nicht nachweisen, dass er an der Akteneinsicht ein »rechtliches Interesse« hat (an diese Voraussetzung ist das geltende Akteneinsichtsrecht nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz geknüpft). Der Antrag auf Akteneinsicht muss überhaupt nicht begründet werden; jedermann hat das Recht dazu.

»Voraussetzungslos« bedeutet allerdings nicht »bedingungslos«. **Ein Informationsfreiheitsgesetz steht im Einklang mit den Schutzbestimmungen anderer Gesetze**, wie etwa dem Bundesdatenschutzgesetz. Es definiert außerdem genau und in engen Grenzen Ausnahmeregelungen, etwa zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, der Strafverfolgung oder der öffentlichen Sicherheit.

---

**Deutsche Gesellschaft f. Informationsfreiheit e.V. | Deutsche Journalistinnen- und Journalistenunion (DJU) in Bayern | Förderkreis IT- und Medienwirtschaft e.V. | Netzwerk Recherche, Ökologisch-Demokratische Partei ÖDP (LV Bayern) Omnibus gGmbH | Piratenpartei (LV Bayern).** *Stand Juli 2011*

---

# Wem nützt ein Informationsfreiheitsgesetz?

**Jeder Bürger** kann sich über öffentliche Angelegenheiten in seiner Kommune informieren – auch über Fragen, die in öffentlichen Sitzungen des Stadt- oder Gemeinderates vielleicht nicht ausreichend geklärt wurden. Jeder kann Entscheidungshintergründe, Planungsberichte, Protokolle, Gutachten, Kostenkalkulationen usw. nachlesen.

**Bürgerinitiativen** können für ihre Arbeit auf Informationen zurückgreifen, die ihnen von betroffener Seite womöglich absichtlich vorenthalten werden. Sie würden einen rechtlich abgesicherten Zugang zum »Herrschaftswissen« erhalten.

Informationsfreiheit ist ein Erfordernis der Pressefreiheit. **Journalisten** können zuverlässiges Datenmaterial beziehen statt auf die offiziellen Pressemitteilungen der Behörden oder die Auskunftswilligkeit von Insidern angewiesen zu sein. Die Recherche von Journalisten – unverzichtbar als Mittel der Kontrolle – wird so erleichtert. Erst durch Informationsfreiheit wissen Journalisten, wonach sie fragen können. Dann erst greift die Pressefreiheit.

Für **Wirtschaftsunternehmen** können Informationen aus der öffentlichen Verwaltung eine wertvolle Entscheidungsgrundlage etwa für Standortausbau, Produktentwicklung, Personalpolitik usw. sein. Die Angst, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse könnten durch ein Informationsfreiheitsgesetz publik werden, ist unbegründet. Ein Blick in die USA zeigt, dass Anträge auf Akteneinsicht dort zu 80 Prozent von Privatunternehmen gestellt werden.

**Behörden-Mitarbeiter** haben persönlich nichts zu verbergen. Einen Antragsteller mit Informationen zu versorgen, ist ein heute vielfach schon selbstverständlicher Service. Eine bürgerfreundliche Behörde zeigt, dass sie sich bewusst ist: Eine Verwaltung ist für die Bürger da – nicht umgekehrt.

**Politiker**, die sich für ein Akteneinsichtsrecht stark machen, zeigen, dass sie modern denken, bürgernah handeln und unsere Demokratie zu stärken bereit sind. Der ehemalige EU-Kommissionspräsident Romano Prodi stellte seinen amtlichen Briefwechsel ins Internet. Diesem guten Beispiel sollten Politiker in Deutschland folgen.

Schließlich hat die **Gesellschaft** überhaupt einen Nutzen: Informationsfreiheit kann dazu beitragen, Verschwendung von Steuergeldern einzudämmen und Betrug und Korruption zu erschweren.

# In Bayern gehen die Uhren anders ... sie gehen nach

In 90 Ländern weltweit gibt es Informationsfreiheitsgesetze und damit ein gesetzlich garantiertes Recht auf Akteneinsicht. Schweden blickt auf die längste Tradition zurück; hier gibt es das Akteneinsichtsrecht schon seit dem 18. Jahrhundert. Im 20. Jahrhundert war Finnland Vorreiter, hier gilt ein entsprechendes Gesetz seit 1951. Wegweisend wurde der 1967 in den USA Kraft getretene »Freedom of Information Act«. Auf ihn geht der sperrige Begriff »Informationsfreiheits-Gesetz« zurück. Zahlreiche Länder der Welt folgen dem Beispiel – zuletzt unter anderem auch China (2008), Bangladesh und Uruguay (2009) und Russland (2010).

Fast alle europäischen Länder haben Informationsfreiheitsgesetze (mit Ausnahme von Weißrussland, Zypern, Luxemburg und Malta). Auf EU-Ebene gilt seit 2001 die Verordnung (EG) 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlamentes, des Rates und der Kommission.

Seit dem 1. Januar 2006 gibt es auch in Deutschland ein solches Gesetz – allerdings nur auf Bundesebene. Das heißt: Das Akteneinsichtsrecht bezieht sich nur auf die Verwaltungsstellen des Bundes. Deshalb haben die Bundesländer eigene Landes-Informationsfreiheitsgesetze erlassen. Vorreiter war 1998 Brandenburg; dort hat Informationsfreiheit sogar Verfassungsrang. Alle anderen Länder sind nachgefolgt – fast alle: Fünf Bundesländer haben noch kein Informationsfreiheitsgesetz. Eines davon ist Bayern.

In Bayern hat es bereits sieben parlamentarische Initiativen für ein Gesetz gegeben. Die vorerst letzte – ein Gesetzentwurf der Freien Wähler – ist (Sommer 2010) wie schon zuvor am Widerstand der CSU gescheitert. Der Regierungspartner FDP, Mitglied im Bündnis Informationsfreiheit für Bayern, musste sich nach eigenen Angaben entgegen der eigenen Überzeugung dem Negativ-Votum beugen.

*»Ich appelliere ausdrücklich an Sie: Verweigern Sie den bayerischen Bürgerinnen und Bürgern nicht länger ein Informationsrecht, das jedes Jahr mehr Länder ihren Bürgerinnen und Bürgern einräumen. Ich appelliere an Sie: Sehen Sie sich die Situation in anderen Ländern an. Wir haben auf Ebene der Europäischen Union ein allgemeines Zugangsrecht zu den Dokumenten des Europäischen Parlamentes, des Rates und der Kommission. Wir haben in elf Bundesländern Informationsfreiheit. Sie sehen, es geht doch, es tut nicht weh. Ich verweise auf die Situation in anderen Staaten. Warum soll in Bayern nicht möglich sein, was in Malawi, auf den Fidschi-Inseln und in Aserbaidschan funktioniert?«*

**Dr. Andreas Fischer**, MdL, FDP-Fraktion, bei der Ersten Lesung des Gesetzentwurfs der Freien Wähler für ein Bayerisches Informationsfreiheitsgesetz am 11.3.2010 im Bayerischen Landtag.

# Kein Grund an Geheimhaltungspolitik festzuhalten

Von Gegnern der Informationsfreiheit werden verschiedene Bedenken und Gegenargumente formuliert – doch diese erweisen sich bei näherem Hinsehen als wenig stichhaltig:

*Ein umfassendes Informationsrecht für Bürger sei überhaupt nicht notwendig; beim Nachweis eines berechtigten Interesses gibt es bereits jetzt ein Auskunftsrecht, gemäß Verwaltungsverfahrensgesetz § 29.*

Richtig ist, dass mit dieser Gesetzesnorm Einsicht genommen werden kann in Bereiche, die einen Bürger persönlich und unmittelbar betreffen. Wir wollen jedoch, dass sich Bürger auch gemeinwohlorientiert engagieren können, wir wollen eine »Aktive Bürgergesellschaft«. Die Grundvoraussetzung dazu ist Zugang zu Information. Wo Bürgerinnen und Bürger an allen Informationen und Entscheidungen von öffentlichem Interesse demokratisch teilhaben, gibt es keine Politikverdrossenheit.

*Wenn ein Bürger seinen Antrag auf Akteneinsicht nicht zu begründen braucht, liege darin eine erhebliche Missbrauchsgefahr. Persönliche Daten würden unkontrolliert offengelegt.*

Das Gegenteil ist der Fall: Mit einem Informationsfreiheitsgesetz kann Missbrauch (zum Beispiel Verschwendung von Steuergeldern, Korruption) aufgedeckt, verhindert und insgesamt vermindert werden. Berechtigte Datenschutzinteressen sind gesetzlich abgesichert; daran ändert das Informationsfreiheitsgesetz nichts.

»Der Schutz personenbezogener Daten bereitet in der Praxis bislang keine größeren Schwierigkeiten. Die vorgenommene Zuordnung und Abstimmung von Datenschutz und Informationsfreiheit ist gelungen; die gesetzliche Entscheidung für den relativen Vorrang des Datenschutzes findet allgemein Akzeptanz.« (Prof. Dr. Friedrich Schoch über das Informationsfreiheitsrecht in der gerichtlichen Praxis auf dem 16. Deutschen Verwaltungstag, Freiburg 2010)

*Ein Akteneinsichtsrecht für Bürgerinnen und Bürger verursache einen enormen Vollzugsmehraufwand und drohe die Verwaltung lahmzulegen.*

Ein Blick auf die Erfahrungen, die andere Bundesländer mit dem Informationsfreiheitsgesetz gemacht haben, zeigt: Diese Behauptung lässt sich empirisch nicht belegen. Die Zahl der Anträge hält sich überall in Grenzen, in keinem Land ist die Verwaltung in einer Flut von Anträgen untergegangen, nirgendwo musste zusätzliches Personal eingesetzt werden.

*Die Bürger interessierten sich doch gar nicht für die Akten der öffentlichen Verwaltung.* Diese These steht in direktem Widerspruch zu der Behauptung, die Verwaltung würde durch das Gesetz zu sehr belastet. Wie die Erfahrung zeigt, ist aber weder das eine noch das andere der Fall. Eins aber steht fest: Transparenz steigert die Qualität der Verwaltung.

*Die bestehenden Gesetze seien ausreichend. Ein Informationsfreiheitsgesetz würde gar keinen Mehrwert an Informationen bringen.*

Seit 2006 gibt es in Bayern ein Umweltinformationsgesetz. Bürgerinnen und Bürger haben demnach beispielsweise Anspruch auf Einsicht in ein Lärmgutachten, das eine Stadt in Auftrag gegeben hat. Es ist nicht einzusehen, warum dieses Recht nicht für ein Gutachten gilt, in dem es nicht um Umweltinformationen geht. Dies ist nur ein Beispiel, wo ein Mehrwert durch ein allgemeines Informationsfreiheitsgesetz vorhanden ist.

*Bayern brauche kein Informationsfreiheitsgesetz, weil die Transparenz des Verwaltungshandelns auch ohne dies in umfassender Weise gewährt sei.*

Diese Aussage trifft leider nicht zu, wie zahlreiche Fälle immer wieder deutlich machen. Wie es Bürgern häufig ergeht, wenn sie sich mit der Bitte um Information an eine öffentliche Stelle wenden, zeigt die folgende Darstellung – es ist nur ein Beispiel von vielen:

# In zehn Schritten vom Vertrauen in die bürger-nahe Verwaltung zur Politikverdrossenheit. Ein bayerisches Lehrstück.

Die Ausgangssituation: Über die Salzach – den Fluss, der Deutschland (Freistaat Bayern) und Österreich (Bundesland Oberösterreich) trennt – soll nach dem Willen des örtlichen Landrats auf bayerischer Seite eine neue Brücke gebaut werden. Im März 2008 gibt der stellvertretende Landeshauptmann von Oberösterreich Franz Hiesl dazu eine Pressemitteilung folgenden Inhalts heraus: Das Land Oberösterreich habe zum Zweck des grenzüberschreitenden Brückenbaus eine Vereinbarung mit dem Freistaat Bayern, vertreten durch Ministerpräsident Günther Beckstein, getroffen. Die Gesamtkosten des Projekts würden sich auf knapp 30 Millionen Euro belaufen. Oberösterreich werde davon rund 30 Prozent übernehmen, den Rest inklusive der Bauabwicklung trage Bayern. Die Fertigstellung der Brücke sei für das Jahr 2012 geplant.

## **I. Ein Bürger möchte Genaueres über den Sachverhalt wissen und bittet die österreichische Landesregierung und den Freistaat Bayern um Übersendung der Vereinbarung**

Der geplante Brückenneubau ist in der Region nicht unumstritten: Sinn und Nutzen des Millionenprojekts werden angezweifelt, Gerüchte über Kosten und Kostenaufteilung machen die Runde. Um Aufschluss über den wahren Sachverhalt zu bekommen, wendet sich der im bayerischen Landkreis ansässige Bürger H. am 7.8.2009 mit einem Brief an den stellvertretenden Landeshauptmann von Oberösterreich Franz Hiesl: »Sie geben an, dass die Vereinbarung eine Kostenaufteilung von 30 % Land Oberösterreich und 70 % Freistaat Bayern vorsieht. Bei uns wird aber dauernd behauptet, dass die Kostenaufteilung 50 % zu 50 % sei. Um Klarheit zu bekommen, bitte ich Sie herzlich, mir den Text der Vereinbarung zu schicken.«

## **II. Die österreichische Verwaltungsstelle verweigert dem Bürger aus Bayern die gewünschte Information und verweist auf die Auskunftsbereitschaft der bayerischen Verwaltungsstelle**

Am 17.8.2009 erhält H. einen Antwortbrief vom stellvertretenden Landeshauptmann Hiesl persönlich: »Ich ersuche um Verständnis, dass von meiner Seite eine bilaterale, Landesgrenzen überschreitende Vereinbarung nicht übermittelt wird. Ich bin mir allerdings sicher, dass der Landkreis Traunstein für Sie subjektiv Inhalte bekannt gibt.«

### **III. Die Bayerische Staatsregierung lässt das Informationsgesuch des Bürgers zunächst unbeantwortet**

Am 4.8.09 hatte H. auch bei der Bayerischen Staatsregierung nachgefragt. Dabei machte er auf die fehlende öffentliche Berichterstattung von bayerischer Seite aufmerksam. »Bei uns gibt es erhebliche Zweifel, ob die von Hiesl angegebene Kostenaufteilung, nämlich 70 % Bayern und 30 % Oberösterreich, tatsächlich zutreffend ist. Leider gibt es von bayerischer Seite zu der Vereinbarung, ich vermute dass es ein Staatsvertrag ist, keine Pressemitteilung. Um Klarheit zu bekommen, bitte ich Sie, mir den Text der Vereinbarung zu schicken.«

Vier Wochen lang wartet H. vergeblich auf Antwort aus München. Am 8.9.2009 schreibt er erneut an die Staatskanzlei: »Sehr geehrter Herr Staatsminister Schneider! Ich habe mich am 04.08.2009 an die Bayerische Staatskanzlei [...] mit der Bitte um eine Information gewandt. Ich habe leider bis heute keine Antwort bekommen und wende mich daher jetzt an Sie, als dem zuständigen Minister. Ich setze voraus, dass Ihre Mitarbeiter die Allgemeine Geschäftsordnung kennen. Ich habe als Bürger Anrecht auf eine Antwort. Ich bitte um schnellstmögliche Antwort [...]«

### **IV. Auf Nachfrage verweist die Staatsregierung den um Auskunft bittenden Bürger an die zuständige lokale Behörde**

Die Oberste Baubehörde im Bayerischen Innenministerium antwortet H. am 25.9.09 im Auftrag von Staatsminister Schneider. Man habe beim Landkreis Traunstein nachgefragt und erfahren, dass H. eine gleichlautende Anfrage auch dort gestellt habe. Er werde in Kürze vom Landkreis, als dem am Projekt beteiligten Bau- lastträger, eine Antwort erhalten.

### **V. Der Bürger fragt nach Informationen, die zuständige Behörde antwortet nicht**

H. erkundigt sich beim Landratsamt Traunstein, was »in Kürze« konkret bedeutet, erhält aber keine Antwort. Nach annähernd zwei Monaten vergeblichem Warten auf die gewünschte Information schreibt H. erneut an das Landratsamt Traunstein.

## **VI. Als der Bürger nochmals nachfragt, verweigert die Behörde explizit die Aus-händigung der gewünschten Informationen**

Am 2.12.09 bekommt H. ein Antwortschreiben vom Landratsamt Traunstein. Der Leiter der Abteilung Tiefbauverwaltung teilt mit: »Zu Ihrer Anfrage zur Übersendung des Textes der Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Land Oberösterreich und dem Landkreis Traunstein bitten wir um Verständnis dafür, dass aus grundsätzlichen Erwägungen Verträge nicht an Dritte weitergegeben werden dürfen.«

## **VII. Der Bürger bittet um Einsichtnahme in die Unterlagen, die Behörde verweigert dies**

H. schreibt am 2.1.2010 an das Landratsamt: »Da Sie den Text der Verwaltungsvereinbarung nicht an mich weitergeben dürfen, bitte ich Sie um einen Termin, wann ich den Text bei Ihnen einsehen kann. Da Gründe des Datenschutzes dem nicht entgegenstehen können und der Text keinerlei Geheimhaltung unterliegen kann, sehe ich mit Vertrauen in eine bürgernahe Verwaltung Ihrer Terminbenennung entgegen. Da ich als Steuerzahler Betroffener von der geplanten Baumaßnahme bin, ist die Begründung für die Einsichtnahme gegeben.«

Am 20.1.2010 antwortet der Sachbearbeiter: »Zu Ihrer Anfrage ... teile ich Ihnen mit, dass wie bereits in unserem Schreiben vom 2.12.2009 aufgeführt, Verträge an Dritte nicht weitergegeben werden dürfen. Somit ist auch eine von Ihnen gewünschte Einsichtnahme im Landratsamt leider nicht möglich.«

## **VIII. Der Bürger fragt nach der gesetzlichen Grundlage für die behördliche Weigerung, die Behörde antwortet mit einer Gegenfrage**

H. fragt am 26.1.2010 beim Landratsamt nach: »Ich bitte mir mitzuteilen, auf welcher gesetzlichen Grundlage es beruht, dass ich die Verwaltungsvereinbarung nicht einsehen darf.«

Worauf ein Mitarbeiter der Behörde am 28.1.10, H. antwortet: »Auf Ihre Anfrage hin dürfen wir Ihnen mitteilen, dass Verwaltungsvereinbarungen intern sind und deshalb nicht weitergegeben werden. Über den Inhalt können wir Ihnen natürlich gerne Auskunft geben. Wir bitten Sie, uns mitzuteilen, aufgrund welcher gesetzlichen Grundlagen Sie eine Einsichtnahme in die Verwaltungsvereinbarung begründen.«

### **IX. Der Bürger verlangt einen offiziellen Ablehnungsbescheid, um gegen die Weigerung der Behörde Rechtsmittel einlegen zu können, die Behörde verweigert dies**

Am 5.3.2010 insistiert H. bei der Behörde: »Ich habe einen Antrag auf Einsichtnahme gestellt. Sie schreiben, dass ich den Text der Verwaltungsvereinbarung nicht einsehen darf. Damit lehnen Sie meinen Antrag ab. Ihre Ablehnung muss auf Grund von Gesetzen erfolgt sein. Daher bitte ich mir einen rechtsmittelfähigen Bescheid zukommen zu lassen.«

Die Behörde antwortet H. am 10.3.2010: »Zu ihrem Schreiben vom 5.3.2010 teilen wir Ihnen mit, dass aus Sicht des Landkreises Traunstein keine Veranlassung besteht, einen Bescheid zu erlassen.«

### **X. Der Bürger beruft sich auf den Rechtsstaat und äußert Zweifel an der Verwaltung**

H. schreibt am 10.4. an den Sachbearbeiter:

»Sie lehnen es ab, einen rechtsmittelfähigen Bescheid zu erlassen. Die Bayerische Verfassung vom 1946, auf die Sie vereidigt wurden, definiert den Freistaat erstmals als »Rechtsstaat«. Er garantiert die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und eröffnet jedem, der durch die öffentlichen Gewalten in seinen Rechten verletzt wird, den Rechtsweg. Durch Ihre Weigerung entsteht für mich der Eindruck, dass Sie nicht bereit sind, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung zu garantieren. Ich ziehe daraus meine Schlussfolgerungen.«

Auch eine Petition von H. An den bayerischen Landtag blieb schließlich ohne Ergebnis. Eine Überprüfung durch das bayerische Innenministerium kam zu dem Ergebnis, dass die Sachbehandlung durch den Landkreis Traunstein der Sach- und Rechtslage entspreche und nicht zu beanstanden sei.

*Durch die Geheimhaltung der Verwaltungsvereinbarung drängt sich der Verdacht auf, dass hier Dinge vereinbart wurden, die verschleiert werden sollen.*

# Die Salzachbrücke ist kein Einzelfall

## Informationsdefizite der Bürger sind oft strukturell bedingt: Beispiel Moosburg

Die Bürgerinitiative UMB – Unabhängige Moosbürger Bürger e.V. fordert Informationsfreiheit für Moosburg und begründet dies auf ihrer Webseite wie folgt:

### **DIE SITUATION IN MOOSBURG**

»Auch in Moosburg gibt es Themen, bei denen ein Zugang zu allen Informationen nicht nur wünschenswert wäre, sondern zwingend notwendig ist. Es geht nicht darum, Schweinereien aufzudecken, sondern das Vertrauen der Bürger in das Rathaus zu stärken. Woher sollen die Moosburger denn wissen, dass alles mit rechten Dingen zugeht, wenn sie es nicht überprüfen können? Bisher müssen sie einfach alles glauben, was in der Zeitung steht. Überprüfen können sie es nicht. Transparenz schafft Vertrauen und Demokratie ist ohne Transparenz nicht möglich.

**Kläranlagen GmbH:** Die Abwassergebühren wurden erhöht. Aber wie sieht die Kalkulation dazu im Detail aus? Wie wird die Kläranlagen GmbH geführt, ist das wirtschaftlich? Dann könnte vielleicht auch der ewige Streitpunkt über die Betriebsform endlich beigelegt werden.

**Stadtmarketing eG:** So begrüßenswert die Bündelung der Aktivitäten zur Vermarktung von Moosburg sind, auch hier werden städtische Gelder verwendet, auch hier gibt es eine Geschäftsführung, deren Handlungen zum Wohle der Moosburger Bürger kontrolliert werden müssen. Schließlich sollen die Moosburger als Ganzes und nicht nur einige Wenige davon profitieren.

**Kanalisation:** Hat schon mal jemand versucht, den Plan für das städtische Kanalsystem einzusehen? Darauf gibt es bisher keinen Anspruch. Und hier stehen enorme Investitionen zur Sanierung an.

**Wasserwerk:** Die Leistungen, die dort erbracht werden, haben noch nie Grund zur Bemängelung gegeben. Aber warum dies so ist, weiß auch niemand. Hier könnte man vielleicht der Betriebsleitung durch Transparenz die verdiente Anerkennung zu Teil werden lassen. Man darf aber auch fragen, ob Investitionen auf die Bürger zukommen.

**Rechnungsprüfungsausschuss:** Der Ausschuss macht seine Arbeit von der Öffentlichkeit recht unbeachtet. Aber dort findet wohl eher eine Belegprüfung statt. Eine Prüfung der Ausgaben auf deren Rechtmäßigkeit oder Deckung durch den Haushaltsplan scheint nicht statt zu finden. Aber gerade diese wäre von höchster Wichtigkeit. Denn gerade in knappen Zeiten fragt sich der Bürger, was mit seinem Geld gemacht wird.

**Städtischer Haushalt:** Dieser wird nach der Drucklegung für kurze Zeit ausgelegt. Der interessierte Bürger darf ihn in dieser Zeit einsehen und Notizen machen, Kopien sind untersagt und auch den Rest des Jahres erhält man keine Einsicht. Aber gerade dieses Dokument ist die Grundlage städtischen Handelns. Ohne öffentlich zugänglichen Haushaltsplan ist nichts, aber auch gar nicht überprüfbar. Ohne öffentliche Zugänglichkeit könnten die Stadträte auf seine Erstellung verzichten, die so viel Zeit in Anspruch nimmt, weil die Bürger die unterjährigen Stadtratsbeschlüsse nicht mehr mit dem Haushaltsplan vergleichen können. Der Haushaltsplan gehört auf die Internetseite der Stadt Moosburg.

**Städtische Immobiliengeschäfte:** Ob es sich um Baugebiete handelt oder um ausgeübte Vorkaufsrechte, Verkauf von Grundstücken an andere öffentliche Träger oder den Kauf von Privatleuten, dies sind Geschäfte, bei denen große Summen bewegt werden und die in anderen Gemeinden schon die Staatsanwaltschaft beschäftigen. Um hier Allen das Gefühl der Sicherheit zu geben, ist Informationsfreiheit das oberste Gebot. [...]

Informationsfreiheit ist keine Last, sondern zum Wohle der Bürger. Und deshalb sollte auch Moosburg eine Satzung zur Informationsfreiheit haben. Die UMB fordern daher eine Informationsfreiheits-Satzung für Moosburg und appellieren an alle Stadträte, die es mit der Demokratie ernst nehmen, diese Forderung in den Stadtrat zu tragen.«

Quelle: <http://www.umb-moosburg.de/index.php?tc=artikel091209&fb=890&PHPSESSID=6da5b22030doff54edb868edod968ec9>

# Eine transparente Verwaltung schafft Vertrauen in die Politik

Die folgenden Beispiele für Anfragen an die Verwaltung stammen aus Bundesländern, in denen es ein Recht auf Akteneinsicht gibt. Sie machen den Nutzen deutlich, den ein solches Recht für die Bürger hat und zeigen, wie Informationsfreiheit funktioniert. Und wie wichtig es ist, hartnäckig zu bleiben.

## **Stadtwerke gewähren Einsicht in Prüfungsunterlagen (Schleswig-Holstein)**

Eine Stadt prüfte für den Bau einer Abfallverbrennungsanlage mehrere Standorte. Als sie sich auf einen Standort festlegte, regte sich in der Bevölkerung Widerstand dagegen und es bildete sich eine Bürgerinitiative. Die Bürger wandten sich an die Stadtwerke, die die alternativen Standortprüfungen durchgeführt hatten, und baten um Einsicht in die entsprechenden Unterlagen. Dies wurde zunächst verweigert. Auch nachdem die Ratsversammlung die Stadtwerke aufforderte, die Untersuchung zu veröffentlichen, waren die Stadtwerke nicht dazu bereit. Die Bürgerinitiative wandte sich daraufhin an den Informationsbeauftragten des Landes Schleswig-Holstein. Durch sein Eingreifen wurde erreicht, dass die gewünschten Unterlagen im Internet veröffentlicht wurden. (*Tätigkeitsbericht des schleswig-holsteinischen Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit 2004*)

## **Eltern erhalten Einsicht in Notenvergleich (Saarland)**

Eltern im Saarland wollten unter Berufung auf das Informationsfreiheitsgesetz Einsicht nehmen in eine vom Bildungsministerium in Auftrag gegebene vergleichende Untersuchung, die Aufschluss darüber gibt, wie sich die Verkürzung der gymnasialen Schulzeit von neun auf acht Jahre auf die Noten der Schüler ausgewirkt hat. Unter Hinweis auf den Datenschutz wurde die Einsicht in den Notenvergleich zunächst verweigert. Der mit der 2009 neu gewählten Landesregierung ins Amt gekommene Bildungsminister machte dem Streit ein Ende und gewährte der Landeselterninitiative für Bildung im März 2010 die gewünschte vollständige Einsicht in den Vergleich des G8/G9-Notendurchschnitts am Ende des Schuljahres 2007/2008. (*Saarbrücker Zeitung vom 19.3.2010*)

## **Einsicht in Unterlagen über Amtspflegschaft (Berlin)**

Ein Bürger begehrte Einsicht in neun Ordner mit Bankbelegen der Betreuungsstelle über die Amtspflegschaft seiner Mutter. Dies wurde zunächst verwehrt,

dann aber gemäß Informationsfreiheitsgesetz zugebilligt. Die in Aussicht gestellte Gebühr von rund 100 Euro musste der Antragsteller nicht zahlen, nachdem der Berliner Informationsbeauftragten die Behörde darauf hingewiesen hatte, dass dies nicht sein durfte. (*Jahresbericht des Berliner Informationsfreiheitsbeauftragten 2009*)

### **Auch Protokolle nichtöffentlicher Beratungen sind unter Umständen zugänglich (Schleswig-Holstein)**

Ein Bürger beehrte Informationszugang zum Beratungsprotokoll einer Gemeindevertretersitzung. Die Behörde lehnte den Antrag mit Verweis auf die Nichtöffentlichkeit der Sitzung ab; Protokolle vertraulicher Beratungen seien geheim zu halten. Daraufhin schaltete sich der schleswig-holsteinische Informationsfreiheitsbeauftragte ein und wies die Behörde darauf hin, dass Protokolle vertraulicher Beratungen nicht pauschal geheim zu halten sind, sondern dass in jedem Einzelfall zu prüfen ist, ob Beratungsgegenstand und Schutzinteressen Dritter die Einsicht wirklich ausschließen. Nach Beratung durch den Informationsfreiheitsbeauftragten machte die Behörde in diesem Fall dem Antragsteller das Protokoll in Kopie zugänglich. (*Tätigkeitsbericht des schleswig-holsteinischen Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit 2010*)

### **Nicht alles, was ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis zu sein scheint, ist wirklich eines (Mecklenburg-Vorpommern)**

Ein Bürger beehrte Einsicht in einen Prüfbericht zu einer Sanierungsmaßnahme. Die Behörde lehnte seinen Antrag unter anderem deshalb ab, weil in den beehrten Informationen Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse enthalten seien und der Betroffene nicht einverstanden sei. Der Informationsfreiheitsbeauftragte von Mecklenburg-Vorpommern hat den Prüfbericht daraufhin durchgesehen und kam zu dem Schluss, dass dieser gemäß der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes (Leitsatz zum Urteil BVerwG 7 C 18.08 vom 28.05.2009) keine Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse enthalte. Nachdem einige als geheimhaltungsbedürftiggeltende Informationen unkenntlich gemacht worden waren, übersandte das Amt dem Antragsteller daraufhin eine Kopie des Prüfberichtes. (*Zweiter Tätigkeitsbericht des Informationsbeauftragten von Mecklenburg-Vorpommern 2010*)

## **Verträge zur Privatisierung öffentlicher Aufgaben sind unterliegen dem Informationsrecht (Berlin, Bremen)**

Einige Informationsfreiheitsgesetze wurden kürzlich novelliert (Berlin, Juli 2010; Bremen, Februar 2011) und schreiben nun fest, dass Geschäfte und Verträge zwischen Öffentlicher Hand und Privaten, soweit sie die Daseinsvorsorge/Grundversorgung betreffen - also beispielsweise Nahverkehr, Müllabfuhr, Strom-, Gas-, Wasserversorgung) prinzipiell öffentlich zugänglich zu machen sind. Bei sogenannten PPP-Verträgen (public private partnerships) können sich private Investoren zukünftig nicht auf eine Geheimhaltung wegen Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen berufen.

## **Eine Vertraulichkeitsvereinbarung rechtfertigt keine Geheimhaltung (Nordrhein-Westfalen)**

Ein Journalist hatte Zugang zu Informationen über einen Cross-Border-Leasing-Vertrag über eine kommunale Anlage gefordert und war damit zunächst auf Ablehnung gestoßen, weil Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Vertragspartner offengelegt würden. Der zuständige Fachsenat des Oberverwaltungsgerichts NRW hat dagegen in einem Beschluss festgehalten, dass eine entsprechende Erklärung des Innenministeriums rechtswidrig und dem Antrag des Journalisten stattzugeben sei. Ein Vertragswerk sei nicht wegen seines privatrechtlichen Charakters vom Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetz ausgenommen, heißt es in der Begründung des OVG. Auch eine Vertraulichkeitsvereinbarung der Vertragspartner könne eine Verweigerung der Aktenvorlage nicht rechtfertigen. (OVG NRW Beschluss vom 3.5.2010 – 13 a F 31/09)

# **Unsere Idee: Informationsfreiheit in bayerischen Kommunen – Vertrauen schaffen durch eine Informationsfreiheits-Satzung**

Noch kann die bayerische Staatsregierung sich nicht entschließen, ein Informationsfreiheitsgesetz für Bayern einzuführen. Deshalb unser Vorschlag an die Bürgermeister, Stadträte oder Gemeinderäte der bayerischen Kommunen: Schaffen Sie vor Ort ein Gläsernes Rathaus! Deshalb unser Appell an die Bürgerinnen und Bürger: Machen Sie sich stark für Informationsfreiheit in Ihrer Gemeinde!

Gerade auf kommunaler Ebene sind die für Bürger interessanten und wichtigen Informationen zu finden. Denn natürlich möchte jeder gerne wissen: Was passiert bei uns vor Ort? Gemeinderatssitzungen sind laut Gemeindeordnung grundsätzlich öffentlich, ebenso wie die Protokolle der Sitzungen allgemein zugänglich zu machen sind. Als Informationsquelle reichen sie jedoch oftmals nicht aus. Laut Gemeindeordnung ist nur die Behandlung bestimmter Fragen aus den öffentlichen in die anschließenden nichtöffentlichen Sitzungen zu verlegen. Jedoch: In den letzten Jahren ist die Tendenz zu beobachten, dass in der Gemeinde auch umstrittene Tagesordnungspunkte zunehmend im nichtöffentlichen Teil behandelt werden. Ein weiteres Problem ist die zunehmende Privatisierung öffentlicher Aufgaben, etwa durch Gründung einer kommunalen GmbH. Auf diese Weise werden viele Beschlüsse der öffentlichen Kontrolle entzogen. Akteneinsicht ist nicht möglich.

Die Folge: Ein starker Vertrauensverlust der Bürger in die Politiker und die Redlichkeit ihrer Entscheidungen.

### **Vertrauensverlust führt zu Politikerverdrossenheit: »Das Vertrauen der Bundesbürger in ihre Politiker schwindet laut einer Umfrage weiter.**

Derzeit vertrauten nur noch 9 Prozent der Menschen Parlamentariern und Regierungsmitgliedern. Im vergangenen Jahr habe der Anteil noch bei 14 Prozent gelegen, geht aus einer am Freitag [den 17.6.2011] veröffentlichten repräsentativen Umfrage der Gesellschaft für Konsumforschung (GfK) hervor.« (dpa-Meldung vom 17.6.2011)

Aber: Politikerverdrossenheit ist nicht gleich Politikverdrossenheit! 81 Prozent der Bundesbürger würden sich gerne stärker politisch engagieren – wenn sie mitbestimmen könnten. Gewünscht werden mehr direktdemokratische Beteiligungsmöglichkeiten. Dies ist das Ergebnis einer repräsentativen Umfrage des Meinungsforschungsinstituts TNS-Emnid im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung im Juni 2011.

Wer mitbestimmen will, muss gut informiert sein! An Informationsfreiheit führt deshalb kein Weg vorbei.

# Was Bürger, Bürgermeister, Kreis-, Stadt- und Gemeinderäte tun können

Um dem Vertrauen, das die Bürger bei der Wahl in ihre Bürgermeister setzen, gerecht zu werden, gibt es kein besseres Mittel als Bereitschaft zu Kommunikation und eine offene und transparente Rathauspolitik.

## **Daher unser Appell an Bürgermeister und Gemeinderäte:**

Beschließen Sie eine Informationsfreiheits-Satzung für Ihre Gemeinde und geben Sie den Bürgern auf diese Weise Gelegenheit, Vorgänge und Entscheidungen in der Gemeinde nachzuvollziehen und zu akzeptieren. Sie können so an internationale demokratische Standards anschließen und Ihre Politik in Bayern fortschrittlich gestalten und zu Recht als bahnbrechend darstellen. Das Gebot der Zukunft lautet: Mehr Eigenverantwortung für Bürger in einer »aktiven Bürgergesellschaft«. Die Fähigkeit Verantwortung zu übernehmen, setzt Teilhabe an Informationen voraus.

Auch ein Urteil des Verwaltungsgerichts Regensburg weist in diese Richtung. Es befand das Ansinnen von Bürgern für rechtmäßig, über die Vorgänge in der Gemeinde auch dort informiert zu werden, wo kommunale GmbHs Verschwiegenheitspflichten für sich in Anspruch nehmen. In der Urteilsbegründung heißt es:

*»Das übertriebene Abschotten der Aufsichtsratsstätigkeit kann bei den Bürgern der Kommune zu Mutmaßungen, Verdächtigungen und Argwohn führen. Bürger wollen beispielsweise wissen, wie die Gas-, Strom-, Bus- und Badpreise zustande kommen, warum eine Buslinie eingestellt wird, wie eine Freifläche entwickelt wird, ob und wie hoch eine kommunale GmbH verschuldet ist. Geheimniskrämerei erzeugt Misstrauen. Demokratie erfordert Transparenz der Entscheidungen. [...] Entscheiden sollen in einer repräsentativen Demokratie die gewählten Bürgervertreter. Aber interessierte Bürger wollen rechtzeitig vor der Entscheidung gehört werden, zu Wort kommen und zumindest die Chance haben, auf die Entscheidungsfindung Einfluss zu nehmen. Sie wollen nicht durch eine bloße Bekanntgabe bereits getroffener Entscheidungen vor vollendete Tatsachen gestellt werden.«*

(VG Regensburg, Entscheidung vom 2. Februar 2005, Az.: RN 3 K 04.1408)

Auch wenn Sie kein Mandatsträger sind: **Als Bürger oder Bürgerin, können Sie dafür sorgen, dass die Idee einer kommunalen Informationsfreiheit in Ihrer Ge-**

**meinde Zugkraft gewinnt.** Denn grundsätzlich gibt es zwei Optionen, Informationsfreiheit auf kommunaler Ebene einzuführen:

- **Bürgermeister/Gemeinderäte bringen eine Beschlussvorlage in den Gemeinderat ein und beschließen eine Informationsfreiheits-Satzung.**
- **Bürger starten ein Bürgerbegehren, um über eine Informationsfreiheits-Satzung in der Gemeinde abzustimmen.**

Wichtig: Die Einführung einer kommunalen Informationsfreiheits-Satzung ist rechtmäßig. In zehn Städten und Gemeinden ist eine Informationsfreiheits-Satzung bereits eingeführt (Stand Juni 2011), und ständig werden es mehr. Ihre Kommune könnte die nächste sein! Wie Sie bei der Beantragung formal korrekt vorgehen und welchen Wortlaut die Satzung haben kann, erfahren Sie im Folgenden.

## **Bürgerbegehren für Informationsfreiheit: So funktioniert's**

Je mehr Gemeinden und Bürger sich anschließen, umso größer die Erfolgchancen. Denn eine bayernweit koordinierte Aktion hat einen größeren Aufmerksamkeitswert und wird einen wichtigen Impuls für die bayerische Landesebene erzeugen.

### **Vorschlag für eine Informationsfreiheits-Satzung**

#### **Variante 1: Gemeinderatsbeschluss**

Gemeinderäte bringen folgenden Beschlussantrag ein:

*Aufgrund des Art. 23 S. 1 der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern erlässt die Gemeinde ... folgende Satzung:*

#### **Variante 2: Bürgerbegehren**

Bürger initiieren ein Bürgerbegehren mit folgender Fragestellung:

*Sind Sie dafür, dass die Gemeinde ... eine Satzung mit folgendem Inhalt erlässt:*

# **Satzung zur Regelung des Zugangs zu Informationen des eigenen Wirkungskreises der Stadt/Gemeinde (Informationsfreiheits-Satzung)**

## **§ 1 Zweck der Satzung**

- (1) Zweck dieser Satzung ist es, den freien Zugang zu den bei der Stadt/Gemeinde, den von ihr verwalteten Stiftungen und den ganz oder teilweise in städtischen/gemeindlichen Besitz befindlichen Unternehmungen vorhandenen Informationen zu gewährleisten und die grundlegenden Voraussetzungen festzulegen, unter denen derartige Informationen zugänglich gemacht werden sollen.
- (2) Von der Satzung betroffen sind ausschließlich Informationen in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Stadt/Gemeinde.
- (3) Das Recht auf Einsicht in oder Auskunft über den Inhalt der von der Stadt/Gemeinde geführten Akten kann nicht durch Rechtsgeschäft ausgeschlossen oder beschränkt werden.

## **§ 2 Informationsfreiheit**

Jeder hat Anspruch auf Zugang zu den von dieser Satzung erfassten Informationen.

## **§ 3 Ausgestaltung des Informationszugangs**

- (1) Die Stadt/Gemeinde hat nach Wahl der Antragstellerin oder des Antragstellers Auskunft zu erteilen, Akteneinsicht zu gewähren oder die Informationsträger zugänglich zu machen, die die begehrten Informationen enthalten.
- (2) Informationen im Sinne dieser Satzung sind alle in Schrift-, Bild-, Ton- oder DV-Form oder auf sonstigen Informationsträgern bei der Stadt/Gemeinde vorhandenen Informationen in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises.
- (3) Die Stadt/Gemeinde stellt ausreichende zeitliche, sachliche und räumliche Möglichkeiten für den Informationszugang zur Verfügung. Die Anfertigung von Notizen ist gestattet.
- (4) Die Stadt/Gemeinde stellt auf Antrag Kopien der Informationsträger, die die begehrten Informationen enthalten, auch durch Versendung zur Verfügung.
- (5) Die Stadt/Gemeinde kann auf eine Veröffentlichung insbesondere im Internet verweisen, wenn sie der Antragstellerin oder dem Antragsteller die Fundstelle angibt.

(6) Im Sinne nachvollziehbarer Entscheidungsgrundlagen und transparenter Entscheidungsabläufe und um den Aufwand individueller Antragstellung und Antrags erledigung möglichst gering zu halten, veröffentlicht die Stadt/Gemeinde so weit wie möglich alle Informationen von allgemeinem und öffentlichen Interesse auf ihren offiziellen Internetseiten, insbesondere ihren Haushalt sowie Termine, Tagesordnungen und Ergebnis-Protokolle von Sitzungen des Stadt-/Gemeinderates sowie von Stiftungen und Unternehmen gemäß § 1 (1).

#### **§ 4 Antragstellung**

(1) Der Zugang zu Informationen wird auf Antrag gewährt. Der Antrag kann schriftlich, mündlich, zur Niederschrift oder in elektronischer Form gestellt werden.

(2) Der Darlegung eines rechtlichen Interesses oder einer Begründung des Antrages bedarf es nicht.

(3) Im Antrag sind die begehrten Informationen zu benennen. Sofern der Antragstellerin oder dem Antragsteller Angaben zur Umschreibung der begehrten Informationen fehlen, hat die Stadt/Gemeinde der Antragstellerin oder dem Antragsteller Hilfe zu leisten.

(4) Der Antrag soll bei der zuständigen Stelle gestellt werden. Zuständige Stelle ist die Dienststelle der Stadt/Gemeinde, bei der die begehrten Informationen vorhanden sind. § 3 Abs. 3 bleibt unberührt. Ist die Stelle, bei der ein Antrag gestellt wird, nicht zuständig, so hat sie die zuständige Stelle zu ermitteln und der Antragstellerin oder dem Antragsteller zu benennen.

#### **§ 5 Erledigung des Antrages**

(1) Die Stadt/Gemeinde macht die begehrten Informationen unverzüglich, spätestens aber innerhalb von zwei Wochen zugänglich.

(2) Die Ablehnung eines Antrags oder die Beschränkung des begehrten Zugangs zu Informationen ist innerhalb der in Absatz 1 genannten Frist schriftlich zu erteilen und zu begründen. Wurde der Antrag mündlich gestellt, gilt Satz 1 nur auf ausdrückliches Verlangen der Antragstellerin oder des Antragstellers.

(3) Soweit Umfang und Komplexität der begehrten Informationen dies rechtfertigen, kann die Frist des Absatzes 1 auf einen Monat verlängert werden. Die Antragstellerin oder der Antragsteller ist über die Fristverlängerung und deren Gründe schriftlich zu informieren.

#### **§ 6 Schutz öffentlicher Belange und der Rechtsdurchsetzung**

Der Antrag auf Zugang zu Informationen ist insbesondere abzulehnen, soweit und solange

1. die Preisgabe der Informationen dem Wohl des Bundes, des Landes oder der Stadt/Gemeinde Nachteile bereiten würde.
2. die begehrten Informationen nach einem Gesetz geheim gehalten werden müssen,
3. durch die Bekanntgabe der Informationen der Verfahrensablauf eines anhängigen Gerichtsverfahrens, eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens oder Disziplinarverfahrens erheblich beeinträchtigt würde, oder
4. die Bekanntgabe der Informationen den Erfolg eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens gefährden würde.

### **§ 7 Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses**

- (1) Der Antrag auf den Zugang zu Informationen ist abzulehnen für Entwürfe zu Entscheidungen, soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidung vereitelt würde.
- (2) Geheimzuhalten sind Protokolle vertraulicher Beratungen.
- (3) Informationen, die nach Absatz 1 und 2 vorenthalten worden sind, sind jedoch spätestens und unverzüglich nach Abschluss des jeweiligen Verfahrens zugänglich zu machen. Dies gilt hinsichtlich Absatz 2 nur für Ergebnisprotokolle.

### **§ 8 Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen**

- (1) Der Antrag auf Zugang zu Informationen kann abgelehnt werden, soweit durch die Übermittlung der Informationen ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis offenbart wird und die schutzwürdigen Belange der oder des Betroffenen das Offenbarungsinteresse der Allgemeinheit erheblich überwiegen.
- (2) Soll Zugang zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gewährt werden, so hat die Stadt/Gemeinde der oder dem Betroffenen vorher Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Die Stadt/Kommune ist bei ihrer Entscheidung über den Informationszugang an diese nicht gebunden.

### **§ 9 Schutz personenbezogener Daten**

- (1) Der Antrag ist abzulehnen, soweit durch das Bekanntwerden der Information personenbezogene Informationen offenbart werden, es sei denn,
  1. der Betroffene willigt ein;
  2. die Offenbarung ist durch Rechtsvorschrift erlaubt;
  3. die Offenbarung ist zur Abwehr erheblicher Nachteile für das Allgemeinwohl oder von Gefahren für Leben, Gesundheit, persönliche Freiheit oder sonstiger schwerwiegender Beeinträchtigungen der Rechte Einzelner geboten;
  4. die Einholung der Einwilligung der betroffenen Person ist nicht oder nur mit

unverhältnismäßigem Aufwand möglich und es offensichtlich ist, dass die Offenbarung im Interesse der Person liegt;

5. der Antragsteller macht ein rechtliches Interesse an der Kenntnis der begehrten Information geltend und überwiegend schutzwürdige Belange des Betroffenen/Dritten stehen der Offenbarung nicht entgegen.

(2) Dem Antrag soll in der Regel stattgegeben werden, soweit sich die Angaben auf Namen, Titel, akademischen Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und Büro- rufnummer beschränken und

1. die betroffene Person in amtlicher Funktion an dem jeweiligen Vorgang mitgewirkt hat oder
2. die betroffene Person als Gutachter, Sachverständiger oder in vergleichbarer Weise eine Stellungnahme in einem Verfahren abgegeben hat, es sei denn, der Offenbarung stehen im Einzelfall schutzwürdige Belange der betreffenden Person entgegenstehen.

### **§ 10 Trennungsprinzip**

(1) Die Stadt/Gemeinde trifft geeignete organisatorische Vorkehrungen, damit Informationen, die aufgrund der §§ 6 bis 9 nicht zugänglich gemacht werden dürfen, möglichst ohne unverhältnismäßigen Aufwand abgetrennt werden können.

(2) Wenn nur Teile des angeforderten Dokuments der Schutzbestimmung der §§ 6 bis 9 unterliegen, werden die übrigen Teile des Dokuments dem Antragsteller zugänglich gemacht.

### **§ 11 Verhältnis zu anderen Informationszugangsrechten**

Rechtsvorschriften, die einen weitergehenden Zugang zu Informationen ermöglichen oder ihre Grundlage in besonderen Rechtsverhältnissen haben, bleiben unberührt.

### **§ 12 Kosten**

Mündlich oder telefonisch erteilte sowie einfache schriftliche Auskünfte sind kostenfrei. Für weitergehende Auskünfte sind die Gebühren so zu bemessen, dass zwischen Verwaltungsaufwand einerseits und dem Recht auf Akteneinsicht andererseits ein angemessenes Verhältnis besteht. Die Gebührensätze richten sich nach dem bestehenden Kostenverzeichnis.

### **§ 13 Inkrafttreten**

Diese Satzung tritt am ... für zunächst ein Jahr in Kraft. Sie wird unbefristet gültig, falls der Stadt-/Gemeinderat bis zum ... nichts Gegenteiliges beschließt.

# Was ist der eigene Wirkungskreis der Gemeinde?

Das Grundgesetz und die bayerische Verfassung garantieren den Gemeinden das Recht auf kommunale Selbstverwaltung. Im eigenen Wirkungskreis erledigen die Gemeinden Selbstverwaltungsangelegenheiten im engeren Sinn. Zu diesem Kernbereich gehören u.a. die:

**Planungshoheit:** Die Gemeinde bestimmt den Rahmen, die Art und das Maß der Bebaubarkeit ihres Ortsgebietes, indem sie Flächennutzungs- und Bebauungspläne aufstellt.

**Finanzhoheit:** Die Gemeinde kann ihr Finanzwesen im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen selbst regeln.

**Organisationshoheit:** Die Gemeinde kann frei über die innere Organisation ihrer Verwaltung bestimmen.

**Rechtssetzungsbefugnis:** Die Gemeinde kann Satzungen erlassen.

---

## Eigener Wirkungskreis

- Abwasserbeseitigung
- Aufstellung des Haushaltsplans
- Bau, Unterhalt der Gemeindestraßen
- Bürgerversammlung
- Einstellung des notwendigen Personals
- Erlass der Geschäftsordnung
- Feuerwehrwesen
- Friedhofswesen
- Obdachlosenunterbringung
- Sachaufwandsträger für die Volksschulen
- Schuldenverwaltung
- Schülerbeförderung
- Wasserversorgung
- Bücherei (freiwillig)
- Herausgabe eines Amtsblattes (freiwillig)
- Jugendzentrum (freiwillig)

---

## Übertragener Wirkungskreis

- Hilfe bei Verwaltungsverfahren
- Mitwirkung bei allen Wahlen (Bundestags-, Landtags-, Kommunalwahlen)
- Standesamtswesen
- Vollzug des Melderechts
- Ausstellung von Pässen, Personalausweisen
- Mitwirkung bei statistischen Erhebungen
- Erlass von Verordnungen
- Sperrzeitregelungen
- Erfassung der Wehrpflichtigen
- Ausstellung von Leichenpässen
- Vorbehandlung der Bauanträge
- Erteilung von Fischereischeinen
- Entscheidung über Gastschuldanträge
- Ausstellung von Lohnsteuerkarten

# Auch Landkreise können eine Informationsfreiheits-Satzung erlassen

In diesem Fall handelt es sich nicht um ein Gläsernes Rathaus, sondern um ein Gläsernes Landratsamt. »Wir empfehlen auch dafür unseren Text-Vorschlag einer Informationsfreiheits-Satzung (Seite 20 ff), in dem nur das Begriffspaar »Stadt/Gemeinde« durch »Landkreis« ersetzt werden muss.«

## Was ist der eigene Wirkungskreis eines Landkreises?

Das Landratsamt ist eine »Doppelbehörde«, die Kreis- und zugleich Staatsaufgaben erledigt und damit staatliche Verwaltung und kommunale Selbstverwaltung zugleich verkörpert.

---

### Laut Landkreisordnung sind die Landkreise im eigenen Wirkungskreis zuständig für

- Abfallwirtschaft
- Feuersicherheit
- Gesundheitswesen (Krankenhäuser)
- Schulwesen (Weiterführende Schulen)
- Sozial- und Jugendhilfe
- Straßenverwaltung (Kreisstraßen)
- Trinkwasserversorgung

### Als untere staatliche Verwaltungsbehörde (Staatliches Landratsamt) bezieht sich die Zuständigkeit unter anderem auf

- Ausländerwesen
- Bauaufsicht
- Denkmalschutz
- Führerscheine und Kraftfahrzeug-Zulassung
- Gaststätten- und Gewerberecht
- Immissionsschutz
- Heimaufsicht
- Kindergartenaufsicht
- Lebensmittelüberwachung
- Rechtsaufsicht über Gemeinden
- Straßenverkehrswesen
- Verbraucherschutz
- Wasserrecht
- Wohnungsbauförderung

# Kein Zweifel: Informationsfreiheits-Satzungen sind rechtlich zulässig!

Das geltende Verwaltungsverfahrenrecht steht dem Erlass einer Informationsfreiheits-Satzung nicht entgegen. Die Vorschrift des Art. 29 BayVwVfG normiert ein Akteneinsichtsrecht von Beteiligten im Verwaltungsverfahren. Es ist jedoch allgemein anerkannt, dass über das Akteneinsichtsrecht des Art. 29 BayVwVfG hinaus Behörden jedem (d.h. nicht nur Beteiligten des Verwaltungsverfahrens) im Rahmen ihres pflichtgemäßen Ermessens Akteneinsicht gewähren können (vgl. nur Kopp/Ramsauer, VwVfG, 8. Auflage, § 29 Rn. 8 m. w. N.).

Ebenso ist anerkannt, dass es den Gemeinden unbenommen ist, »aus ihren Akten Auskunft zu erteilen, wenn weder ein öffentliches noch ein von der Rechtsordnung geschütztes privates Interesse an der Geheimhaltung des Akteninhalts besteht« (vgl. Widtmann/Grasser, Bayerische Gemeindeordnung, Stand Mai 2005, Exkurs Art. 56 Rn. 18).

Von Seiten der kommunalen Spitzenverbände in Bayern ist die Rechtmäßigkeit einer kommunalen Informationsfreiheits-Satzung in der Vergangenheit angezweifelt worden. Doch diese Zweifel sind nicht begründet. Die gemeindliche Befugnis zum Erlass der Informationsfreiheits-Satzung resultiert direkt aus Art. 23 S. 1 BayGO. Danach können die Gemeinden zur Regelung ihrer Angelegenheiten Satzungen erlassen. Die Informationsfreiheits-Satzung umfasst ausdrücklich nur Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde. Letztendlich basiert die Kompetenz zum Erlass der Informationsfreiheits-Satzung somit auf dem verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltungsrecht gem. Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 10 BV.

Mit Schreiben vom 10.2.2006, AZ 12-1428.237-4 (abgedruckt in: Fundestelle 2006 Rdnr.227) hat die **Regierung von Niederbayern** klargestellt, dass der Erlass einer Informationsfreiheits-Satzung durch eine Kommune grundsätzlich möglich ist.

Auch der Oberregierungsrat im **Bayerischen Innenministerium** Hans-Dieter Laser hat in einem Aufsatz bestätigt, dass der Erlass einer Informationsfreiheits-Satzung im eigenen Wirkungskreis grundsätzlich möglich ist (KommunalPraxis BY Nr. 4 / 2006, Seite 126-127).

# Groß im Kommen: Bayerische Kommunen mit Informationsfreiheit

Eine Reihe von Kommunen in Bayern haben seit 2009 eine Informationsfreiheits-Satzung erlassen. Dies sind die mutigen Vorreiter:

- 1.) Die Marktgemeinde **Prien am Chiemsee** (Oberbayern, rund 10.000 Einwohner) hat bayernweit die erste Informationsfreiheits-Satzung beschlossen. Sie ist am 1.1.2009 zunächst für ein Jahr befristet in Kraft getreten. Nach guten Erfahrungen mit der Anwendung ist die Satzung inzwischen seit 1.1.2010 unbefristet gültig.
- 2.) In der Gemeinde **Pullach im Isartal** (Oberbayern, knapp 9.000 Einwohner) wurde eine Informationsfreiheits-Satzung zum 1.3.2009 einstimmig in Kraft gesetzt. Nachdem es keine Probleme gab, wurde die Satzung zum 1.1.2010 unbefristet beschlossen.
- 3.) Die Gemeinde **Grasbrunn** (Oberbayern, rund 6.000 Einwohner) bei München hat eine Informationsfreiheits-Satzung zum 1.6.2009 beschlossen. Seit 1.6.2010 gilt sie unbefristet. In einem Zeitungsbericht erläutert der Bürgermeister Klaus Konedner: *»Weil die CSU unzulässige Eingriffe in die Persönlichkeitsrechte befürchtete, wurde die Satzung zunächst auf ein Jahr befristet. In der Zeit hat sich herausgestellt, dass alle Bedenken unnötig waren. »Die Erfahrungen sind durchweg positiv«.*
- 4.) Die Große Kreisstadt **Kitzingen** (Unterfranken, rd. 21.000 Einwohner) hat eine Informationsfreiheits-Satzung beschlossen, die am 1.9.2009 in Kraft getreten ist.
- 5.) Die Stadt **Bad Aibling** (Oberbayern, rund 18.000 Einwohner) hat eine Informationsfreiheits-Satzung beschlossen, die am 1.3.2010, zunächst für zwei Jahre befristet, in Kraft getreten ist.
- 6.) Die Gemeinde **Kahl am Main** (Unterfranken, rd. 7.000 Einwohner) hat eine Informationsfreiheits-Satzung beschlossen, die am 1.4.2010 unbefristet in Kraft getreten ist.

7.) Die Stadt **Schwandorf** in der Oberpfalz (knapp 28.000 Einwohner) hat einstimmig eine Informationsfreiheits-Satzung beschlossen, die zum 1.5.2010 in Kraft getreten ist, zunächst befristet bis Ende 2012.

8.) Die Gemeinde **Sinzing** (Oberpfalz, knapp 7.000 Einwohner) hat eine Informationsfreiheits-Satzung beschlossen, die zum 1.6.2010 in Kraft getreten ist.

9.) Die Stadt **Coburg** (Oberfranken, rd. 41.000 Einwohner) hat eine Informationsfreiheits-Satzung beschlossen, die zum 1.9.2010, befristet für ein Jahr, in Kraft tritt.

10.) Die kreisfreie Stadt **Passau** (Niederbayern, fast 51.000 Einwohner) hat am 26.7.2010 eine Informationsfreiheits-Satzung beschlossen. Sie ist am 14.10.2010 unbefristet in Kraft getreten.

Und inzwischen haben auch fünf bayerische Großstädte eine Informationsfreiheits-Satzung:

- Stadt Würzburg (seit dem 1. Januar 2011)
- Stadt Ingolstadt (seit dem 1. März 2011)
- Landeshauptstadt München (seit dem 1. April 2011)
- Stadt Regensburg (seit dem 1. Mai 2011)
- Nürnberg (ab dem 1. September 2011)

Den aktuellen Stand aller Städte und Gemeinden mit einer Informationsfreiheits-Satzung finden Sie auf [www.informationsfreiheit.org/5640.html](http://www.informationsfreiheit.org/5640.html).

*Und wann ist es in Ihrer Kommune oder in Ihrem Landkreis soweit? Besuchen Sie unsere Webseite: **[www.informationsfreiheit.org](http://www.informationsfreiheit.org)**, dort finden Sie Hintergrundinformationen und aktuelle Meldungen. Gerne können Sie uns auch kontaktieren unter [ifg-Bayern@mehr-demokratie.de](mailto:ifg-Bayern@mehr-demokratie.de).*



**»Alle auf das Recht anderer Menschen bezogenen Handlungen, deren Maxime sich nicht mit der Publizität verträgt, sind unecht«**

*Immanuel Kant, »Zum ewigen Frieden« (1795)*