

Kommunalrecht

Hans-Dieter Laser

Erlass einer Informationsfreiheits-satzung durch Kommunen

In Bayern wurden in zahlreichen Kommunen Anträge auf Erlass einer Informationsfreiheitsatzung gestellt mit dem Ziel, den Zugang zu Informationen der Kommune und das Akteneinsichtsrecht zu erleichtern. Die Aktion geht dabei auf das Muster einer Informationsfreiheitsatzung zurück, wie es der Verein Mehr Demokratie Bayern e. V. im Internet¹ veröffentlicht hat. Die Anträge werfen neben der Frage der Zulässigkeit auch Fragen nach der Notwendigkeit entsprechender Satzungen in den Kommunen auf.

1. Zulässigkeit des Erlasses einer Informationsfreiheitsatzung

Rechtsgrundlage für den Erlass einer Informationsfreiheitsatzung kann nur Art. 23 Satz 1 der Gemeindeordnung (GO), Art. 17 Satz 1 der Landkreisordnung (LKrO) bzw. Art. 17 Satz 1 der Bezirksordnung (BezO) sein, da spezialgesetzliche Ermächtigungsnormen nicht vorhanden sind. Der Erlass einer Informationsfreiheitsatzung im **eigenen Wirkungskreis** wäre danach rechtlich grundsätzlich möglich, denn die Gemeinden sind befugt, im Rahmen der Gesetze Satzungen zu erlassen und damit ihre eigenen Angelegenheiten zu regeln (Art. 23 Satz 1 GO²). Die allgemeine Satzungsbefugnis aus Art. 23 Satz 1 GO besteht aber nur insoweit, als nicht in Rechte Dritter eingegriffen wird.³ Dies muss durch entsprechende Ausschlussgründe verhindert werden.⁴ Ferner sind spezialgesetzliche Regelungen zu beachten.

2. Vereinbarkeit mit Art. 29 BayVwVfG

Art. 29 BayVwVfG regelt das Recht der Beteiligten im Verwaltungsverfahren auf Akteneinsicht. Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts⁵ verbietet Art. 29 BayVwVfG nämlich die Erteilung von Behördenauskünften an Dritte nicht, sofern ein Geheimhaltungsbedürfnis dem nicht entgegensteht. Art. 29 BayVwVfG schließt somit nicht aus, dass darüberhinaus Informationszugangsrechte gewährt werden.⁶

So besteht bereits nach geltender Rechtslage auch für Nicht-Beteiligte ein Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung im Hinblick auf ein Akteneinsichtsbegehren, wenn ein berechtigtes

Interesse geltend gemacht wird.⁷ Unter einem berechtigten Interesse ist dabei jedes verständige, durch die Sachlage gerechtfertigte schutzwürdige Interesse zu verstehen, das rechtlicher, aber auch wirtschaftlicher oder ideeller Natur sein kann.⁸ Der Begriff geht damit über den in Art. 13 Abs. 2 Satz 1 VwVfG verwendeten Begriff des rechtlichen Interesses hinaus, der nur Interessen erfasst, die durch eine Rechtsnorm (auch) im individuellen Interesse eingeräumt werden.⁹

3. Gesetzliche Verbote zur Auskunftserteilung

Zu beachten sind vor allem die gesetzlichen Verbote zur Auskunftserteilung, wie sie etwa in der GO, im BayBG, im BayDSG, im SGB X unter anderen Gesetzen niedergelegt sind. Entsprechende Ausschlussklauseln müssten vollständig sein und beispielsweise auch den notwendigen Schutz interner Willensbildung berücksichtigen.¹⁰ Auch hinsichtlich der Geheimnisse Dritter darf der Ausschlusskatalog nicht zu eng gefasst sein. Rechte Dritter, zum Beispiel aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung oder dem Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb, sind mehr als Geheimnisse Dritter.¹¹ Wie bereits oben dargelegt, bedarf aber schon der Eingriff in Rechte, nicht erst in Geheimnisse Dritter einer – hier nicht existenten – Ermächtigungsgrundlage.

Ein notwendigerweise umfangreicher Ausschlusskatalog führt aber andererseits dazu, dass die Anwendung der Vorschrift kompliziert wird. Das Risiko der Subsumtion einer Vielzahl einschränkender Vorschriften als Ausnahme von dem grundsätzlich bestehenden Informationsanspruch würde beim Erlass der entspre-

chenden Satzungsbestimmung der kommunalen Verwaltung aufgebürdet.

4. Notwendigkeit einer Informationsfreiheitsatzung

Ob bei Einhaltung des rechtlichen Rahmens der Erlass einer derartigen Satzung sinnvoll ist, muss die Kommune im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung selbst entscheiden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der mögliche Anwendungsbereich einer Informationsfreiheitsatzung wegen des Vorrangs spezieller Rechtsvorschriften¹² ganz erheblichen Einschränkungen unterliegt.

Zudem gewährt das geltende Recht dem Bürger bereits **weitreichende Zugangsrechte** zu Informationen der Behörden: So besteht zum Beispiel nach § 3 des Umweltinformationsgesetzes des Bundes (UIG)¹³ für jedermann ein Anspruch auf Zugang zu Informationen über die Umwelt, über die informationspflichtige Stellen des Bundes verfügen. Weitere Akteneinsichtsrechte, die in der Regel an besondere Voraussetzungen wie etwa das Vorliegen eines rechtlichen Interesses anknüpfen, sind in anderen gesetzlichen Regelungen vorgesehen

(z. B. § 19 BDSG, § 8 MRRG). Im Hinblick auf die Information und politische Meinungsbildung der Öffentlichkeit ist ferner das in Art. 4 des Bayerischen Pressegesetzes (BayPrG) geregelte Auskunftsrecht der Presse von Bedeutung.

Dadurch wird zum einen berechtigten (Individual-)Interessen hinreichend Rechnung getragen, zum anderen schützt die geltende Rechtslage mit dem Erfordernis eines berechtigten Interesses an der Akteneinsicht vor allem den an einem Verwaltungsverfahren Beteiligten vor unberechtigter Ausforschung durch Dritte. Wegen der umfangreichen notwendigen Ausnahmen zum Schutz privater und öffentlicher Belange könnte ein voraussetzungsloser Informationsanspruch den Zugang zu behördlichen Informationen gegenüber der geltenden Rechtslage daher nicht wesentlich erweitern, wäre aber wegen der schwierigen Auslegungsfragen im Vollzug und den notwendigen förmlichen Verfahrensabläufen mit einem nicht unerheblichen bürokratischen Mehraufwand und Auswirkungen auf die Verwaltungsorganisation verbunden.

Hans-Dieter Laser,
Oberregierungsrat,
Bayerisches Staatsministerium des Innern

Fußnoten:

1. www.informationsfreiheit.org.
2. Die Ausführungen beschränken sich im Folgenden auf die Regelungen der GO, gelten aber sinngemäß für die Landkreise und die Bezirke.
3. Prandl/Zimmermann/Büchner, *Kommunalrecht in Bayern*, Stand: November 2005, Erl. 2 zu Art. 23 GO; Bauer/Böhle/Massou/Samper, *Bayer. Kommunalgesetz*, Stand: Juli 2005, Rdnr. 24 zu Art. 23 GO; Widmann/Grasser, *Bayer. Gemeindeordnung*, Stand: Mai 2005, Rdnr. 7 zu Art. 23 GO; Hölzl/Hies/Huber, *Kommentar zur Gemeindeordnung*, Stand: Oktober 2005, Erl. 2 zu Art. 23 GO; Oehler in Schulz/Wachsmuth/Zwick, *Kommunalverfassungsrecht Bayern*, Stand: Juli 2005, Erl. 1.2 zu Art. 23 GO).
4. Vgl. dazu beispielsweise die umfassenden Abschlussstatbestände in §§ 3 bis 6 des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes vom 05.09.2005 (*Informationsfreiheitsgesetz - IFG*; BGBl I 2005, 2722).
5. BVerwG vom 21.03.1986, BVerwGE 74, 115/119.
6. Vgl. Kopp/Ramsauer, *VwVfG*, 9. Auflage 2005, Rdnr. 8 zu § 29.
7. Vgl. insoweit auch § 9 AGO.
8. Vgl. Wiedemann/Fritsch, *Kommentar zur AGO*, Rdnr. 8 zu § 9 AGO.
9. Stelkens/Bonk/Sachs, *VwVfG*, 6. Auflage 2001, Rdnr. 32 zu § 13.
10. Vgl. z. B. die Regelung in § 2 Nr. 1 IFG.
11. Vgl. z. B. den umfangreichen Katalog an Abschlussgründen nach §§ 3 bis 6 IFG.
12. Z. B. Art. 19 BayDSG, Art. 100ff BayBG, §§ 67 ff. SGB X, § 3 BauGB (nicht vollständige Aufzählung).
13. Mit dieser Vorschrift wurde die europäische Umweltinformationsrichtlinie vom 28. Januar 2003 (2003/4/EG) umgesetzt.

<Ar-261.0604-00003>