

Das folgende Rundschreiben der Regierung von Unterfranken macht Hoffnung, weil es aufklärt. Es vermittelt den Verantwortlichen in Kommunen und Behörden aus Sicht der Verwaltung, was einerseits Öffentlichkeit und andererseits Auskunftspflicht gegenüber Medien bedeuten. So kommt den amtlichen Zeilen große Bedeutung zu, gab es doch zuvor keine vergleichbare Erklärung aus einer verantwortlichen Verwaltung heraus. Vorausgegangen sind dem freilich Gespräche mit der Main-Post Chefredaktion und dem Rechtberater der Main-Post, Professor Johannes Weberling aus Berlin.

Hier das Schreiben der Regierung:

REGIERUNG VON UNTERFRANKEN

Regierung von Unterfranken • 97064 Würzburg

Öffentlichkeit von Sitzungen kommunaler Gremien; Auskunftsanspruch der Presse gegenüber den Kommunen

Sehr geehrte Frau Landrätin, sehr geehrte Herren Landräte,
sehr geehrte Herren Oberbürgermeister,

die Frage der Öffentlichkeit bzw. Nicht-Öffentlichkeit von Sitzungen kommunaler Gremien und der presserechtliche Auskunftsanspruch gegenüber Kommunen insbesondere auch zu nichtöffentlich behandelten Angelegenheiten bot in der Vergangenheit immer wieder Anlass für Diskussionen und auch gerichtlichen Entscheidungen.

Die folgende Übersicht stellt die Eckpunkte der bestehenden Rechtslage dar und soll den unterfränkischen Kommunen als Anhaltspunkt für die Handhabung von Öffentlichkeit bzw. Nicht-Öffentlichkeit der Sitzungen und Presseauskünften dienen.

1. Grundsatz der Öffentlichkeit

1.1 Als wesentliches und grundlegendes Verfahrensprinzip des Kommunalrechts, das unserem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip entspringt und erst die notwendige Transparenz schafft, um die Teilhabe des Bürgers am demokratischen Prozess zu ermöglichen, gilt der Grundsatz der Öffentlichkeit, d.h. die Sitzungen der kommunalen Gremien sind grundsätzlich öffentlich (Art. 52 Abs. 2 Satz 1 GO bzw. Art 46 Abs. 2 Satz 1 LKrO).

1.2 Lediglich in Ausnahmefällen darf bzw. muss die Öffentlichkeit gemäß Art. 52 Abs. 2 Satz 1 GO bzw. Art 46 Abs. 2 Satz 1 LKrO ausgeschlossen werden, nämlich dann, wenn „Rücksichten auf das Wohl der Allgemeinheit oder auf berechnete Ansprüche Einzelner entgegenstehen“.

Ein Ermessensspielraum bei der Handhabung dieser Regelung besteht für die Kommunen nicht. Unter dem Begriff „Wohl der Allgemeinheit“ sind wichtige Interessen des Staates, der Kommunen oder anderer öffentlicher Körperschaften zu verstehen, z.B. die öffentliche

Sicherheit und Ordnung, aber auch Verhandlungspositionen oder finanzielle Interessen. Ein Ausschluss der Öffentlichkeit kann jedoch in keiner Weise dadurch gerechtfertigt werden, dass man sich hierdurch einen einfacheren politischen Willensbildungsprozess verspricht. Gleiches gilt in Bezug auf Befürchtungen, eine öffentliche Behandlung könnte über die Medien Schwierigkeiten für die Kommune verursachen.

Berechtigte Ansprüche Einzelner sind private oder öffentliche Rechte, aber auch rechtlich geschützte oder anerkannte Interessen einzelner Personen oder Personengemeinschaften. Sie können z.B. darin bestehen, dass das Einkommen, die Vermögens- und Eigentumsverhältnisse, die wirtschaftlichen Belastungen oder die Geschäftsbeziehungen Einzelner nicht öffentlich bekannt werden. Insbesondere datenschutzrechtliche Vorschriften, v.a. Art. 19 Bayer. Datenschutzgesetz sind hier zu beachten. Schon die Möglichkeit einer Beeinträchtigung, z.B. einer Ruf- oder Geschäftsschädigung genügt; so kann es den anerkannten Interessen des Einzelnen bereits zuwiderlaufen, wenn Dritte von der Angelegenheit erfahren können. Entscheidend ist, ob eine solche Gefahr im objektiven Sinne, d.h. nicht dem subjektiven Empfinden der Betroffenen nach besteht (vgl. Prandl/Zimmermann/Büchner, Kommunalrecht in Bayern, 10.52 Rd.-Nr. 8). Bereiche, bei denen typischerweise berechtigte Ansprüche Einzelner einer öffentlichen Behandlung entgegen stehen, sind insbesondere Personalangelegenheiten, Grundstücksgeschäfte, Vergabeangelegenheiten, einzelfallbezogene Abgabeangelegenheiten oder Sparkassenangelegenheiten. Dabei muss ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass diese Aufzählung nicht abschließend ist und nicht bedeutet, dass bei allen Einzelfällen aus diesen Themenkreisen Ansprüche Einzelner betroffen sind. Grundsätzlich ist beim Ausschluss der Öffentlichkeit auch zu prüfen, ob ggfs. nur ein selbstständiger klar abgrenzbarer Teilaspekt einer Angelegenheit der Geheimhaltung unterliegt und ob es in praktikabler Weise möglich ist, ausschließlich diesen Teilbereich im Rahmen eines von der Gesamthematik losgelösten Willensbildungsprozesses nichtöffentlich zu behandeln.

1.3 Die Bedeutung und rechtliche Tragweite der Entscheidung, ob bestimmte Tagesordnungspunkte in öffentlicher oder nichtöffentlicher Sitzung zu behandeln sind, wurde durch das Urteil des BayVGh vom 26.01.2009 Nr. 2 N 08.124 (BayVBI 2009, S. 344 f., FSt 2009 Rd.-Nr. 141) wesentlich erweitert. Nach der bis dahin in der bayerischen Rechtsprechung überwiegend vertretenen Auffassung blieb ein Verstoß gegen den Öffentlichkeitsgrundsatz ohne Auswirkung auf die Gültigkeit eines in nichtöffentlicher Sitzung gefassten Beschlusses, da Art. 52 Abs. 2 Satz 1 GO bzw. Art. 46 Abs. 2 Satz 1 LKrO als bloße Ordnungsvorschriften betrachtet wurden. Entsprechend dem oben beschriebenen Stellenwert des Öffentlichkeitsgrundsatzes wurde durch das o.g. Urteil des BayVGh erstmals festgestellt, dass die Verletzung des Öffentlichkeitsgrundsatzes einen gravierenden Verstoß gegen tragende Verfahrensprinzipien der bayerischen Kommunalverfassung darstellt, der die Ungültigkeit des im betreffenden Fall gefassten Beschlusses über eine Satzung zur Folge hat. Es muss aufgrund der fundamentalen Bedeutung des Öffentlichkeitsgrundsatzes davon ausgegangen werden, dass diese Rechtsfolge nicht nur bei Satzungsbeschlüssen, sondern grundsätzlich bei allen Beschlüssen eintritt, die zu Unrecht im Rahmen nichtöffentlicher Sitzungen gefasst wurden. Diese Meinung wird seit längerem von der außerbayerischen Rechtsprechung und in Folge des o.g. Urteils des BayVGh überwiegend auch von der bayerischen Kommentarliteratur vertreten.

1.4 Der Grundsatz der Öffentlichkeit verlangt im Übrigen im Falle eines Ausschlusses der Öffentlichkeit über die Beschlussfassung hinaus eine ständige Überprüfung, ob die diesbezüglichen Gründe tatsächlich noch fortbestehen. Dementsprechend regelt Art. 52 Abs. 3 GO bzw. Art. 46 Abs. 3 LKrO, dass die in nichtöffentlicher Sitzung gefassten Beschlüsse der Öffentlichkeit bekannt zu geben sind, sobald die Gründe für die Geheimhaltung weggefallen sind. Die kommunalen Gremien müssen also in der Folgezeit auf eigene Initiative kritisch hinterfragen, ob eine Nichtinformation der Öffentlichkeit noch gerechtfertigt ist bzw. ob der Wortlaut eines Beschlusses, anders als die vorherige Beratung, überhaupt geheimhaltungsbedürftig ist.

1.5 Gemäß Art. 52 Abs. 1 GO /Art. 46 Abs. 1 LKrO sind Zeitpunkt und Ort der Sitzungen unter Angabe der Tagesordnung ortsüblich/öffentlich bekannt zu machen. Auch hier müssen jedoch die Ausnahmetatbestände des Art. 52 Abs. 2 Satz 1 GO bzw. Art. 46 Abs. 2 Satz 1 LKrO beachtet werden, d.h. die Umstände, die zu der Einschätzung des Vorsitzenden des betreffenden Gremiums geführt haben, dass eine Angelegenheit nichtöffentlich zu behandeln sei, lassen in der Regel auch eine ortsübliche/öffentliche Bekanntmachung der konkreten Tagesordnungspunkte nicht zu. Allgemeine Bezeichnungen der Tagesordnungspunkte sind unter diesem Gesichtspunkt zwar zulässig, entsprechen jedoch nicht dem für Tagesordnungen geltenden Konkretisierungsgebot. Insofern dürfen bzw. müssen die Tagesordnungen von nichtöffentlichen Sitzungen regelmäßig nicht ortsüblich/öffentlich bekannt gemacht werden.

Dies hat die Regierung von Unterfranken auch mit Schreiben vom 02.06.2010 gegenüber dem Landratsamt Würzburg dargelegt. Anlass dieses Schreibens war eine entsprechende Anfrage des Landkreises Würzburg; offensichtlich wurde unser Schreiben an andere Kommunen weitergereicht und in Folge dessen auch fehlinterpretiert. Zur Klarstellung weisen wir daher nochmals darauf hin, dass Gegenstand unserer rechtlichen Ausführungen unter Ziffer 1. allein die Frage der ortsüblichen/öffentlichen Bekanntmachung gemäß Art. 52 Abs. 1GO/Art. 46 Abs. 1 LKrO war. Die Weitergabe von Informationen zu nichtöffentlichen Sitzungen bei konkreten Anfragen der Presse war weder Inhalt der Anfrage des Landkreises noch Inhalt unseres Antwortschreibens.

2. Auskünfte bei Presseanfragen

2.1 Die Rechtslage bei Anfragen der Presse muss gegenüber der Thematik der Öffentlichkeit von Sitzungen differenzierter betrachtet werden. Gemäß Art. 4 BayPrG hat die Presse gegenüber Behörden ein Recht auf Auskunft. Die Auskunft darf nur verweigert werden, soweit auf Grund beamtenrechtlicher oder sonstiger gesetzlicher Vorschriften eine Verschwiegenheitspflicht besteht.

Zu diesem Auskunftsanspruch der Presse hat sich insbesondere der BayVGh in seinem Beschluss vom 13.08.2004 Nr. 7 CE 04.1601 (NJW 2004, S. 3358-3360, KommunalPraxis BY 2004, S. 394-396, BayVBl 2005, S. 21-23) geäußert.

Der BayVGh stellte zunächst fest, dass der Auskunftsanspruch der Presse auch gegenüber Gemeinden besteht.

Eine Verschwiegenheitspflicht der Gemeinden können laut BayVGh Geheimhaltungsvorschriften begründen, aber auch Regelungen, die private Geheimnisse, insbesondere das Persönlichkeitsrecht schützen. Soweit es sich um personenbezogene Daten handelt, ist das Auskunftersuchen an Art. 19 Abs. 1 Bayer. Datenschutzgesetz zu messen. Danach muss die Presse ein berechtigtes Interesse an der Kenntnis der zu übermittelnden Daten glaubhaft darlegen und es darf kein schutzwürdiges Interesse des Betroffenen beeinträchtigt werden.

Der BayVGh weist darauf hin, dass es sich bei Art. 52 Abs. 2 GO um eine Verfahrensvorschrift handelt, die keine Verschwiegenheitspflicht nach Art. 4 Abs. 2 Satz 2 BayPrG begründet, d.h. alleine die Tatsache, dass Angelegenheiten in nichtöffentlicher Sitzung zu behandeln sind, bedeutet nicht, dass von vornherein keine Informationen zur Tagesordnung, zu konkreten Detailfragen oder zu (noch) nicht öffentlich bekannt gemachten Beschlüssen an die Presse weitergegeben werden dürfen bzw. müssen. Der Behandlung einer Angelegenheit in nichtöffentlicher Sitzung kommt lediglich indizielle Wirkung dafür zu, dass die Sache einer Verschwiegenheitspflicht unterliegt.

Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang, dass sich eine Verschwiegenheitspflicht häufig nur auf einen Teilbereich eines nichtöffentlich behandelten Tagesordnungspunktes bezieht. Außerdem muss bedacht werden, dass Angelegenheiten schon wegen der Möglichkeit einer Interessensverletzung nichtöffentlich zu behandeln sind und sich möglicherweise im Nachhinein herausstellt, dass bei Beteiligung der Öffentlichkeit tatsächlich keine entsprechende Verletzung eingetreten wäre.

Wenn eine dementsprechende Prüfung schließlich ergeben sollte, dass hinsichtlich der von der Presse erbetenen Informationen tatsächlich eine Verschwiegenheitspflicht besteht, ist im Rahmen des eingeräumten Ermessensspielraums eine Güterabwägung zwischen der Notwendigkeit der öffentlichen Information und den entgegenstehenden Geheimhaltungsinteressen vorzunehmen. Sollte diese Abwägung ergeben, dass eine Auskunft verweigert oder nur in abstrakter Form erteilt wird, sind der Presse die Gründe hierfür darzulegen.

2.2 Im konkreten, der o.g. Entscheidung des BayVGH zu Grunde liegenden Sachverhalt, ging es um eine Anfrage zum Inhalt der Beschlüsse einer nichtöffentlichen Gemeinderatssitzung, zur Zahl der Neueinstellungen in einem bestimmten Zeitraum, zum Namen der neu eingestellten Mitarbeiter, zur Zahl der Bewerbungen bei den einzelnen Neueinstellungen und zu den Gründen für die getroffene Auswahl. Der BayVGH stellte fest, dass keine Geheimhaltungsvorschriften oder Persönlichkeitsrechte verletzt werden, wenn die Zahl der Neueinstellungen und Bewerbungen sowie die Namen und Funktionen der neuen Mitarbeiter veröffentlicht wird. Dagegen würde es sich bei Auskünften zu konkreten auf einzelne Auswahlentscheidungen bezogene Begründungen um die Bekanntgabe persönlicher Merkmale handeln, so dass das Persönlichkeitsrecht der Bewerber verletzt würde. Was den Inhalt der in der nichtöffentlichen Sitzung gefassten Beschlüsse betrifft, spricht - ohne Kenntnis des Wortlauts der Beschlüsse - nach Ansicht des Gerichts viel dafür, dass die Weigerung zur Erteilung von Auskünften rechtswidrig war.

2.3 Weitere Anhaltspunkte für die Grenzen des Auskunftsrechtes der Presse gegenüber Kommunen können dem aktuellen Beschluss des VG Würzburg vom 17.02.2011 Nr. W 7 E 11.88 entnommen werden. Hier wandte sich die Presse mit konkreten Fragen zum neuen Internetauftritt und diesbezüglichen Verzögerungen an die betreffende Stadt. Das VG Würzburg verpflichtete die Stadt im Wege einer einstweiligen Anordnung gemäß Art. 4 BayPrG Auskünfte darüber zu erteilen, welche durch die Fa. X zu erbringenden Leistungen der Auftrag zur Gestaltung des neuen Internetauftritts der Antragsgegnerin umfasst hat, nach welchem Verwaltungsverfahren und wann dieser Auftrag vergeben wurde, wie viele Bieter es gab, welche Kriterien für den Zuschlag an die Fa. X ausschlaggebend waren, binnen welchen Zeitraums die Fa. X den Internetauftritt fertig stellen sollte und wann die Abnahme erfolgte, wer (falls vorhanden) Projektbeauftragter bei der Stadt ist und wie sich die Auswahl des Providers gestaltete bzw. wie der aktuelle Sachstand hierzu ist. In der Begründung verneinte das Gericht ein Auskunftsverweigerungsrecht nach Art. 4 Abs. 2 Satz 2 BayPrG, da durch die genannten Informationen weder ein öffentliches noch ein privates Interesse beeinträchtigt werden kann.

Die Frage der Presse zu den Gründen für die Verzögerung des neuen Internetauftritts konnte vom Gericht ohne Kenntnis dieser Gründe nicht ausreichend beurteilt werden; insofern wurde die Stadt verpflichtet hierzu Auskunft zu erteilen bzw. eine Auskunftsverweigerung zu begründen. Dagegen sieht das VG Würzburg hinsichtlich der Fragen zur ordnungsgemäßen Leistungserbringung der Vertragspartner der Stadt keinen Auskunftsanspruch, da eine mögliche Ruf- und Geschäftsschädigung einen schweren Eingriff in das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb darstellen würde. Demgegenüber erscheint das öffentliche Interesse an den diesbezüglichen Fragen nachrangig, zumal keine haushaltsrechtlich relevanten Fragestellungen betroffen sind. Gegenwärtig keinen Auskunftsanspruch nimmt das VG Würzburg auch in Bezug auf die Frage an, ob etwaige Verzögerungen des Internetauftritts ungeplanten und zusätzlichen Arbeitsaufwand in der Stadtverwaltung und Mehrkosten verursacht haben. Als Grund hierfür wird gesehen, dass Erörterungen im Stadtrat zur Rechnungsprüfung 2010 durch eine Presseberichterstattung

ungünstig beeinflusst werden könnten und somit ein überwiegendes öffentliches Interesse der Stadt bis zur abschließenden Sachbehandlung gegeben ist. Aus dem gleichen Grund sah das Gericht bis zum Abschluss der Rechnungsprüfung auch keinen Informationsanspruch der Presse zur Frage der Kosten in Zusammenhang mit o.g. Providerfrage.

2.4 Dementsprechende Überprüfungen sind von den Kommunen nicht nur bei Anfragen der Presse zu konkreten Detailfragen oder zu gefassten Beschlüssen, sondern auch bezüglich von Auskunftersuchen der Presse zur Tagesordnung nichtöffentlicher Sitzungen vorzunehmen.

Das Auskunftsrecht der Presse geht aufgrund von Art. 20 Abs. 2 GO bzw. Art. 14 Abs. 2 LKrO oder datenschutzrechtlichen Regelungen in der Regel nicht soweit, dass die aufgrund des Konkretisierungsgebotes mit detaillierten Angaben versehene Tagesordnung zu nichtöffentlichen Sitzungen, die den Mitgliedern der Gremien zusammen mit der Ladung zugeht, auch der Presse zugänglich gemacht werden kann. Auf der anderen Seite führt die Tatsache, dass die Tagesordnungen nichtöffentlicher Sitzungen - wie oben ausgeführt - nicht ortsüblich bekannt zu machen sind, nicht zwangsläufig dazu, dass von einer Verschwiegenheitspflicht im Sinne des Art. 4 BayPrG auszugehen ist. Vielmehr muss auch hier jeder Tagesordnungspunkt im Rahmen einer abwägenden Ermessensentscheidung darauf hin überprüft werden, wie konkret er der Presse zur Kenntnis zu geben ist. In der Regel erfolgen die Presseauskünfte über Tagesordnungen zu nichtöffentlichen Sitzungen in verallgemeinerter Form. Nach den Maßstäben der o.g. Entscheidung des BayVGH muss hier jeweils dargelegt werden, was einer näheren Konkretisierung widerspricht.

Die Landratsämter werden gebeten, die kreisangehörigen Gemeinden über dieses Schreiben zu informieren und verstärkt auf eine entsprechende Handhabung der ihrer Rechtsaufsicht unterstehenden Kommunen hinzuwirken.

Das Bayerische Staatsministerium des Innern, der Bezirk Unterfranken sowie die Chefredaktion der Main-Post erhalten eine Kopie dieses Schreibens.

Mit freundlichen Grüßen
Rüth
Abteilungsleiter