



Schriftliche Anfrage

des Abgeordneten **Toni Schuberl BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**
vom 31.08.2020

Weitergabe von Unterlagen aus öffentlichen Sitzungen kommunaler Gremien

Information und Transparenz über öffentliche Vorgänge sind zentrale Grundlagen einer Demokratie. Dennoch versuchen Behörden häufig immer noch, Informationen, auch wenn sie öffentlicher Natur sind, geheimzuhalten oder den Zugang für Bürgerinnen und Bürger zu erschweren. Im Landkreis Passau versuchte beispielsweise ein Bürger, Unterlagen aus einer öffentlichen Sitzung des Kreis Ausschusses digital zu erhalten. Dies wurde ihm verwehrt mit Hinweis auf die Möglichkeit, im Landratsamt Einsicht zu nehmen (Passauer Neue Presse vom 25.07.2020).

Inwieweit Kreisrätinnen und Kreisräte befugt sind, interessierten Bürgerinnen und Bürgern Unterlagen einer öffentlichen Sitzung zur Verfügung zu stellen oder von sich aus allgemein im Internet auch schon vor der Sitzung zu veröffentlichen, wird unterschiedlich gesehen. Eine Klärung durch die kommunale Rechtsaufsicht erscheint hier sinnvoll.

Ich frage die Staatsregierung:

- 1.1 Haben Bürgerinnen und Bürger einen Anspruch auf Information, beispielsweise aus Art. 39 Bayerisches Datenschutzgesetz (BayDSG), über den Inhalt öffentlicher Sitzungen kommunaler Gremien? 2
- 1.2 Haben Bürgerinnen und Bürger einen Anspruch auf Herausgabe von Unterlagen aus öffentlichen Sitzungen kommunaler Gremien? 2

- 2.1 Dürfen kommunale Gremien allgemein und von sich aus Informationen und Unterlagen aus öffentlichen Sitzungen kommunaler Gremien veröffentlichen? 3
- 2.2 Dürfen gewählte Mitglieder eines kommunalen Gremiums generell Informationen und Unterlagen aus öffentlichen Sitzungen kommunaler Gremien veröffentlichen? 3
- 2.3 Dürfen gewählte Mitglieder eines kommunalen Gremiums Informationen und Unterlagen aus öffentlichen Sitzungen kommunaler Gremien auf Anfrage oder von sich aus an einzelne Personen weitergeben, z. B. an Fachpersonen oder Ortskundige, um sich besser auf die Sitzung vorbereiten zu können?..... 3

- 3.1 Inwieweit kann eine Kommune einem weisungsunabhängigen gewählten Mitglied eines kommunalen Gremiums die Veröffentlichung von Informationen und Unterlagen aus öffentlichen Sitzungen kommunaler Gremien allgemein oder im Einzelfall beschränken? 4
- 3.2 Welche rechtlichen Konsequenzen können gewählte Mitglieder eines kommunalen Gremiums treffen, wenn diese Unterlagen einer öffentlichen Sitzung vorab im Internet veröffentlichen? 4

- 4.1 Haben gewählte Mitglieder eines kommunalen Gremiums das Recht, bereits vor einer Sitzung Unterlagen einer öffentlichen Sitzung zu veröffentlichen?..... 4
- 4.2 Gibt es Einschränkungen für Veröffentlichungen im Internet?..... 4
- 4.3 Gibt es datenschutzrechtliche Beschränkungen für die Dauer der Veröffentlichung im Internet? 4

Hinweis des Landtagsamts: Zitate werden weder inhaltlich noch formal überprüft. Die korrekte Zitierweise liegt in der Verantwortung der Fragestellerin bzw. des Fragestellers sowie der Staatsregierung.

Antwort

des Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration
vom 14.09.2020

1.1 Haben Bürgerinnen und Bürger einen Anspruch auf Information, beispielsweise aus Art. 39 Bayerisches Datenschutzgesetz (BayDSG), über den Inhalt öffentlicher Sitzungen kommunaler Gremien?

Dem Informationsinteresse/-bedürfnis der Bürgerinnen und Bürger hinsichtlich des Inhalts öffentlicher Sitzungen von Gemeinderat, Kreistag und Bezirkstag wird durch den Öffentlichkeitsgrundsatz und dessen einfachgesetzliche Ausprägungen in den Kommunalgesetzen angemessen Rechnung getragen. So sind im Vorfeld einer Sitzung des Gemeinderats, Kreistags oder Bezirkstags jeweils Zeitpunkt und Ort der Sitzung unter Angabe der Tagesordnung bekannt zu machen (vgl. Art. 52 Abs. 1 Satz 1 Gemeindeordnung – GO, Art. 46 Abs. 1 Landkreisordnung – LKrO, Art. 43 Abs. 1 Bezirksordnung – BezO). Insbesondere durch die vorherige Bekanntgabe der Tagesordnung soll den Bürgerinnen und Bürgern sowie den Medien die Möglichkeit gegeben werden, sie besonders interessierende Beratungsgegenstände in der Sitzung zu verfolgen. Des Weiteren gebietet es der Öffentlichkeitsgrundsatz, die Sitzungen grundsätzlich öffentlich abzuhalten, sofern nicht im Einzelfall Rücksichten auf das Wohl der Allgemeinheit oder auf berechnete Ansprüche Einzelner entgegenstehen (vgl. Art. 52 Abs. 1 Satz 1 GO bzw. Art. 46 Abs. 2 Satz 1 LKrO, Art. 43 Abs. 2 Satz 1 BezO). Den Bürgerinnen und Bürgern ist es dadurch möglich, den Sitzungen als Zuhörer beizuwohnen und sich dadurch unmittelbar über deren Inhalt zu informieren. Schließlich steht es allen Gemeinde-, Kreis- bzw. Bezirksbürgerinnen und -bürgern frei, im Nachgang einer öffentlichen Sitzung Einsicht in die Niederschrift zu nehmen und sich dadurch noch nachträglich über den Sitzungsinhalt zu informieren (Art. 54 Abs. 3 Satz 2 GO bzw. Art. 48 Abs. 2 Satz 2 LKrO, Art. 45 Abs. 2 Satz 2 BezO).

Ein über diese Regelungen hinausgehendes (voraussetzungsloses) Zugangsrecht zu staatlichen oder gemeindlichen Informationen aus allgemeinen Erwägungen der Transparenz oder des Demokratieprinzips gibt es hingegen nicht (vgl. Jung in BeckOK, Kommunalrecht Bayern, Stand: 6. Ed. 01.06.2020, GO, Art. 54 Rn. 14). Insbesondere folgt ein darüber hinausgehender Informationsanspruch der Bürgerinnen und Bürger nicht aus Art. 39 BayDSG. Denn die Regelungen in Art. 54 Abs. 3 Satz 2 GO, Art. 48 Abs. 2 Satz 2 LKrO und Art. 45 Abs. 2 Satz 2 BezO sind in Bezug auf den von ihnen erfassten Sachbereich (Zugang zu den Niederschriften der Sitzungen von Gemeinderat, Kreistag und Bezirkstag) abschließend und sperren den Rückgriff auf das subsidiäre, allgemeine Recht auf Auskunft nach Art. 39 BayDSG (Antwort des Staatsministeriums des Innern und für Integration auf die Anfrage zum Plenum des Abgeordneten Harry Scheuenstuhl [SPD] anlässlich der Plenarsitzungen des Landtags in der 28. KW 2018 auf der Drs. 17/23287 vom 12.07.2018, S. 17 ff.).

1.2 Haben Bürgerinnen und Bürger einen Anspruch auf Herausgabe von Unterlagen aus öffentlichen Sitzungen kommunaler Gremien?

Die Bürgerinnen und Bürger haben keinen Anspruch auf Herausgabe von Unterlagen aus den öffentlichen Sitzungen von Gemeinderat, Kreistag und Bezirkstag. Insbesondere verlangt der Öffentlichkeitsgrundsatz nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs über die o. g. Informationsmöglichkeiten hinaus nicht, dass den Bürgerinnen und Bürgern im Vorfeld der Sitzung sowie während der Sitzung alle Unterlagen und Beschlussvorlagen im Einzelnen zur Kenntnis gebracht werden, um ihnen zu ermöglichen, dem Ablauf der Beratungen zu folgen (vgl. BayVGH, U. v. 24.07.2001 – 1 N 00.1574 – NVwZ-RR 2002, 260).

2.1 Dürfen kommunale Gremien allgemein und von sich aus Informationen und Unterlagen aus öffentlichen Sitzungen kommunaler Gremien veröffentlichen?

Die Veröffentlichung von Informationen aus öffentlichen Sitzungen ist im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung grundsätzlich zulässig. Allerdings ist – insbesondere im Hinblick auf den Schutz personenbezogener Daten sowie von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen – die Veröffentlichung von Informationen sowohl im Vorfeld von öffentlichen Sitzungen als auch in deren Nachgang davon abhängig zu machen, ob in diesen nur Tatsachen enthalten sind, die entweder offenkundig sind oder ihrer Bedeutung nach keiner Geheimhaltung bedürfen. In diesem Zusammenhang ist insbesondere zu beachten, dass Sitzungsunterlagen, die den Mandatsträgern im Vorfeld einer Sitzung vorab zur Vorbereitung der Beratungsgegenstände übermittelt werden, ausschließlich zur internen Information der Mandatsträger bestimmt sind. Diese dienen, auch wenn sie für eine öffentliche Sitzung von Gemeinderat, Kreistag oder Bezirkstag gefertigt werden, nur der Unterrichtung der Mitglieder sowie der Vorbereitung einer Abstimmung über einen Beratungspunkt, nicht aber der Information der Öffentlichkeit. Dementsprechend sieht u. a. § 4 Abs. 2 der Mustergeschäftsordnung des Bayerischen Gemeindetages vor, dass eine Veröffentlichung der Vorlagen durch Gemeinderatsmitglieder nur zulässig ist, wenn der erste Bürgermeister und der Gemeinderat unter Berücksichtigung des Datenschutzes zugestimmt haben und die Unterlagen nur Tatsachen enthalten, die offenkundig sind oder ihrer Bedeutung nach keiner Geheimhaltung bedürfen.

Diese Grundsätze gelten entsprechend, wenn Anträge und Anfragen als Beratungspunkte in die öffentlich bekannt zu machende Tagesordnung aufgenommen werden sollen. Falls es üblich ist, den Wortlaut aller Anfragen und Anträge der Presse oder der Öffentlichkeit amtlich mitzuteilen, muss vom ersten Bürgermeister, dem Landrat bzw. dem Bezirkstagspräsidenten bzw. der für die Öffentlichkeitsarbeit zuständigen Dienstkraft sehr sorgfältig darauf geachtet werden, ob sich die Anfrage oder der Antrag auf eine in öffentlicher oder in nichtöffentlicher Sitzung zu beratende Angelegenheit bezieht. Handelt es sich um eine geheimzuhaltende Angelegenheit, kann im Einzelfall bereits eine Veröffentlichung der Anfrage unzulässig sein, wenn dadurch schützenswerte Belange der Gemeinde, des Landkreises oder des Bezirks und des Staates oder aber Rechte Dritter beeinträchtigt werden. Aber auch im Fall, dass die Öffentlichkeit grundsätzlich zu bejahen ist, kann es u. U. geboten sein, eine Anfrage oder einen Antrag nicht von Amts wegen zu veröffentlichen, wenn durch die gewählte Formulierung bereits Rechte Dritter (Ansehens-, Ruf-, Kreditschädigung, beleidigende Äußerungen) verletzt werden.

2.2 Dürfen gewählte Mitglieder eines kommunalen Gremiums generell Informationen und Unterlagen aus öffentlichen Sitzungen kommunaler Gremien veröffentlichen?

2.3 Dürfen gewählte Mitglieder eines kommunalen Gremiums Informationen und Unterlagen aus öffentlichen Sitzungen kommunaler Gremien auf Anfrage oder von sich aus an einzelne Personen weitergeben, z. B. an Fachpersonen oder Ortskundige, um sich besser auf die Sitzung vorbereiten zu können?

Ob Mitglieder eines kommunalen Gremiums generell sowie auf Anfrage oder von sich aus Informationen und Unterlagen aus öffentlichen Sitzungen veröffentlichen und weiterreichen dürfen, ist eine Frage des konkreten Einzelfalls. Insbesondere ist dies vom jeweiligen Inhalt der Information/Unterlage sowie der Art und Weise der Veröffentlichung/Weitergabe abhängig.

Grundsätzlich sind die ehrenamtlichen Mitglieder von Gemeinderat, Kreistag und Bezirkstag verpflichtet, über alle ihnen bei ihrer ehrenamtlichen Tätigkeit bekannt gewordenen Angelegenheiten Verschwiegenheit zu bewahren (vgl. Art. 20 Abs. 2 GO, Art. 14 Abs. 2 LKrO, Art. 14 Abs. 2 BezO). Die Verschwiegenheitspflicht gilt dabei – sofern keine Offenbarungsbefugnis besteht – grundsätzlich gegenüber jedermann, einschließlich des engsten persönlichen Umfeldes.

Die Verschwiegenheitspflicht greift hingegen nicht für Tatsachen, die offenkundig sind oder ihrer Bedeutung nach keiner Geheimhaltung bedürfen (vgl. Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GO bzw. Art. 14 Abs. 2 Satz 1 LKrO, Art. 14 Abs. 2 Satz 1 BezO), was für viele, wenn nicht die meisten Themen, die der Gemeinderat, Kreistag bzw. Bezirkstag in öffentlicher Sitzung behandeln will, anzunehmen sein wird. Zudem ist das einzelne Mit-

glied im Übrigen grundsätzlich nicht gehindert, den öffentlichen Diskurs über die „Inhalte“ von Sitzungsunterlagen zu führen und dadurch sowohl die öffentliche als auch die eigene Meinungsbildung zu befördern, soweit es damit nicht gegen die Verschwiegenheitspflicht nach Art. 20 Abs. 2 GO, Art. 14 Abs. 2 LKrO, Art. 14 Abs. 2 BezO verstößt. In diesem Rahmen ist es den Mitgliedern von Gemeinderat, Kreistag und Bezirkstag nicht verwehrt, mit den Bürgerinnen und Bürgern vor dem jeweiligen Sitzungstermin über die Angelegenheiten der öffentlichen Sitzung ins Gespräch zu kommen, zu denen sie eine Vorlage erhalten haben. Im Hinblick auf Anträge und Anfragen bleibt es dem einzelnen Mitglied oder ggf. auch seiner Fraktion unbenommen, selbst den genauen Wortlaut der Anfrage oder des Antrags der Presse zu übergeben. Sie haben dann jedoch alleinig die zivil- und strafrechtliche Verantwortung für ihr Verhalten (vgl. Glaser in Widtmann/Grasser/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung, Stand: 30. EL Februar 2020, Art. 52 Rn. 4).

Für den Umgang mit Sitzungsunterlagen als solchen wird auf die Antwort zu Frage 2.1 verwiesen.

3.1 Inwieweit kann eine Kommune einem weisungsunabhängigen gewählten Mitglied eines kommunalen Gremiums die Veröffentlichung von Informationen und Unterlagen aus öffentlichen Sitzungen kommunaler Gremien allgemein oder im Einzelfall beschränken?

Die ehrenamtlichen Mitglieder von Gemeinderat, Kreistag und Bezirkstag unterliegen kraft Gesetzes der Verschwiegenheit über alle ihnen bei ihrer ehrenamtlichen Tätigkeit bekannt gewordenen Angelegenheiten (vgl. Art. 20 Abs. 2 GO, Art. 14 Abs. 2 LKrO, Art. 14 Abs. 2 BezO), soweit nicht die zu Fragen 2.1 bis 2.3 angesprochenen Ausnahmen greifen. Hinweise auf diesen Rechtsrahmen sind nicht nur unschädlich, sondern können, insbesondere wenn es zu Verstößen kam, sinnvoll und geboten sein.

3.2 Welche rechtlichen Konsequenzen können gewählte Mitglieder eines kommunalen Gremiums treffen, wenn diese Unterlagen einer öffentlichen Sitzung vorab im Internet veröffentlichen?

Auf Ebene des Kommunalrechts kommt im Falle einer schuldhaften Zuwiderhandlung gegen die Sorgfalts- und Verschwiegenheitspflicht sowie bei unbefugter Offenbarung personenbezogener Daten grundsätzlich die Verhängung eines Ordnungsgeldes in Betracht (vgl. Art. 20 Abs. 4 Satz 1 GO, Art. 14 Abs. 4 Satz 1 LKrO, Art. 14 Abs. 4 Satz 1 BezO). Je nach den Umständen des Einzelfalles kann der Verstoß auch nach Art. 23 Abs. 1 BayDSG ordnungswidrig oder z. B. nach Art. 23 Abs. 2 BayDSG oder § 203 Abs. 2 Strafgesetzbuch (StGB) strafbar sein. Ebenfalls können im Einzelfall etwaige zivilrechtliche Ansprüche der betroffenen Personen bestehen.

4.1 Haben gewählte Mitglieder eines kommunalen Gremiums das Recht, bereits vor einer Sitzung Unterlagen einer öffentlichen Sitzung zu veröffentlichen?

Siehe dazu die Antwort zu den Fragen 2.1, 2.2 und 2.3.

4.2 Gibt es Einschränkungen für Veröffentlichungen im Internet?

4.3 Gibt es datenschutzrechtliche Beschränkungen für die Dauer der Veröffentlichung im Internet?

Ob und inwieweit eine Kommune Informationen zur Arbeit von Gemeinderat, Kreistag und Bezirkstag über das Internet zur Verfügung stellt, ist grundsätzlich Sache des kommunalen Selbstverwaltungsrechts. Dabei werden von den Kommunen elektronische Ratsinformationssysteme in unterschiedlichen Ausprägungen eingesetzt und genutzt. Zu unterscheiden sind ratsinterne Systeme, die nur den Mandatsträgern zur Verfügung stehen, und Informationssysteme für die Öffentlichkeit.

Bei der Veröffentlichung der Informationen sind einerseits inhaltliche, andererseits technische Vorgaben zu berücksichtigen. Welche Daten inhaltlich zur Verfügung gestellt werden können, ist an den bestehenden rechtlichen Vorschriften, insbesondere

der datenschutzrechtlichen Bestimmungen zu messen. Hierbei ist jedes Dokument individuell zu bewerten. Zu den Grenzen der Veröffentlichungsfähigkeit wird zunächst auf die Antwort zu Fragen 2.1 bis 2.3 verwiesen. Enthält ein Dokument geheimhaltungsbedürftige Daten, ist die Möglichkeit der unbefugten Kenntnisnahme auszuschließen. In technischer Hinsicht bedarf es einer Identifizierung und Authentisierung der Benutzer. Im Zuge der Datenübermittlung muss sichergestellt sein, dass auch am Endgerät des Benutzers nur der Berechtigte Zugriff nehmen kann. Je nach Vertraulichkeit sind Verschlüsselungsanforderungen zu stellen.

Die nötigen Regelungen hierzu sind von jeder Kommune im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts – entsprechend den Verhältnissen vor Ort – zu treffen. Dafür eignet sich die Geschäftsordnung, die sich jeder Gemeinderat nach Art. 45 Abs. 1 GO, jeder Kreistag nach Art. 40 Abs.1 LKrO und jeder Bezirkstag nach Art. 37 Abs.1 BezO geben muss. Hierbei kann er auf Geschäftsordnungsmuster – beispielsweise auf die des Bayerischen Gemeindetags – zurückgreifen.

Entsprechendes gilt für die Landkreise und Bezirke.