

**Gericht:** VGH  
**Aktenzeichen:** 4 N 16.461  
**Sachgebietsschlüssel:** 141

**Rechtsquellen:**

§ 47 VwGO  
Art. 23 Satz 1 GO  
Art. 36 BayDSG

**Hauptpunkte:**

Normenkontrollantrag gegen Informationsfreiheitssatzung;  
Gemeindliche Satzungsautonomie;  
Ausschlussgründe;  
Anspruchsberechtigung;  
Gemeindeeinwohner

**Leitsätze:**

Informationsfreiheitssatzungen können sich nur dann auf die satzungsrechtliche Generalklausel als Rechtsgrundlage stützen, wenn Eingriffe in Grundrechte Dritter von vornherein durch eine entsprechende Ausgestaltung der Ausnahmetatbestände ausgeschlossen werden.

---

**Beschluss des 4. Senats vom 27. Februar 2017**



## **Bayerischer Verwaltungsgerichtshof**

In der Normenkontrollsache

\*\* . \*\*\*\*\* \*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\* . \*\* , \*\*\*\*\* \*\*\*\*\* ,

- \*\*\*\*\* -

\*\*\*\*\*.  
\*\*\*\*\* \*\*\*\*\* \*\* \*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\* . \*\* , \*\*\*\*\* \*\*\*\*\* ,

gegen

**Gemeinde Inzell,**  
vertreten durch den ersten Bürgermeister,  
Rathausplatz 5, 83334 Inzell,

- Antragsgegnerin -

bevollmächtigt:

\*\*\*\*\* \* \*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\* \*\* \*\*\*\*\*

wegen

Gültigkeit einer Informationsfreiheitssatzung;

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 4. Senat,  
durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Zöllner,  
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Peitek,  
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Dr. Schübel-Pfister

ohne mündliche Verhandlung am **27. Februar 2017**  
folgenden

### **Beschluss:**

- I. Die Informationsfreiheitssatzung der Antragsgegnerin vom 24. März 2015 wird für unwirksam erklärt.
- II. Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.
- III. Der Beschluss ist hinsichtlich der Kostenentscheidung vorläufig vollstreckbar. Die Antragsgegnerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht der Antragsteller zuvor Sicherheit in gleicher Höhe leistet.
- IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

### **Gründe:**

#### **I.**

- 1 Der Antragsteller wendet sich im Wege der Normenkontrolle gegen die Informationsfreiheitssatzung der Antragsgegnerin vom 24. März 2015. Die „Satzung zur Regelung des Zugangs zu Informationen des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde I. (Informationsfreiheitssatzung)“ – im Folgenden Informationsfreiheitssatzung bzw. IFS – wurde am 27. März 2015 im Amtsblatt der Antragsgegnerin bekannt gemacht und trat am 1. April 2015 in Kraft. Die Antragsgegnerin ist eine kreisangehörige Gemeinde im Landkreis T. Der in München wohnhafte Antragsteller hat ein Gewerbe im Gemeindegebiet der Antragsgegnerin angemeldet. Die Satzung lautet auszugsweise:

2

#### **§ 1 Zweck der Satzung**

3

Zweck dieser Satzung ist es, den freien Zugang zu den bei der Gemeinde, den von ihr verwalteten Stiftungen und den ganz oder teilweise in Gemeindebesitz befindlichen Unternehmungen vorhandenen Informationen zu gewährleisten und die grundlegenden Voraussetzungen festzulegen, unter denen derartige Informationen zugänglich gemacht werden sollen. Von der

Satzung betroffen sind ausschließlich Informationen in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises.

4

### **§ 3 Informationsfreiheit**

5

Einwohner der Gemeinde I. und juristische Personen des Privatrechts mit Sitz in der Gemeinde I. haben Anspruch auf Zugang zu den von dieser Satzung erfassten Informationen.

6

### **§ 5 Antragstellung**

7

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

8

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

(3) ...

9

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

10

(1) Der Antrag auf Zugang zu Informationen ist abzulehnen, soweit durch die Übermittlung der Informationen ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis offenbart wird und die schutzwürdigen Belange der oder des Betroffenen das Offenbarungsinteresse der Allgemeinheit überwiegen.

11

(2) Soll Zugang zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gewährt werden, so hat die Gemeinde der oder dem Betroffenen vorher Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Auf Verlangen der Antragstellerin oder des Antragstellers ersucht die Gemeinde die oder den Betroffenen auch um Zustimmung zur Freigabe der begehrten Informationen.

12

### **§ 10 Schutz personenbezogener Daten**

13

(1) Der Antrag auf Zugang zu Informationen ist abzulehnen, soweit durch die Bekanntgabe der Informationen personenbezogene Informationen offenbart werden, es sei denn,

14

1. die oder der Betroffene willigt ein,

15

2. die Offenbarung ist durch Rechtsvorschrift erlaubt,

16

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,

17 4. die Einholung der Einwilligung der oder des Betroffenen ist nicht oder nur  
mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich und es ist offensichtlich, dass  
die Offenbarung im Interesse der oder des Betroffenen liegt,

18 5. die Antragstellerin oder der Antragsteller machen ein rechtliches Inter-  
esse an der Kenntnis der begehrten Informationen geltend und überwie-  
gende schutzwürdige Belange der oder des Betroffenen oder Dritter stehen  
der Offenbarung nicht entgegen.

(2) ...

19 **§ 13 Verhältnis zu anderen Informationszugangsrechten**

20 Rechtsvorschriften, die einen weitergehenden Zugang zu Informationen  
ermöglichen oder ihre Grundlage in besonderen Rechtsverhältnissen ha-  
ben, bleiben unberührt.

21 Am 7. März 2016 stellte der Antragsteller einen Normenkontrollantrag gegen die In-  
formationsfreiheitssatzung. Er beantragt,

22 die Informationsfreiheitssatzung der Gemeinde I. vom 24. März  
2015 für unwirksam zu erklären.

23 Zur Begründung lässt der Antragsteller ausführen, er sei unmittelbar in seinen Rech-  
ten verletzt. Da er nicht im Gemeindegebiet ansässig sei und daher nicht unter den  
Einwohnerbegriff des § 3 IFS falle, werde er vom Informationszugang ausgeschlos-  
sen und sei insofern gegenüber den Gemeindegewohnern nach Art. 3 Abs. 1 GG  
benachteiligt. Ihm werde das Informationsrecht vorenthalten, obwohl er als Gewerbe-  
treibender nach Art. 21 Abs. 3 GO die gleichen Lasten wie ein Ortsansässiger trage.  
Ein sachlicher Grund für die Ungleichbehandlung sei nicht ersichtlich und liege ins-  
besondere nicht im Zweck der Satzung nach § 1 IFS. Auf die Gründe für die Be-  
schränkung auf Gemeindegewohner gehe die Satzung nicht weiter ein. Außerdem  
sei das Transparenzgebot verletzt, das dem Antragsteller einen verfassungsunmit-  
telbaren Anspruch auf Zugang zu Verwaltungsinformationen vermittele. Die Verwal-  
tung sei im Rahmen der Verwaltungsöffentlichkeit dazu verpflichtet, dem Bürger un-  
mittelbaren Zugang zu ihren Informationsbeständen zu verschaffen.

24 Die Antragsgegnerin beantragt,

25 den Antrag abzulehnen.

- 26 Zur Begründung wird vorgetragen, es bestünden Zweifel an der Zulässigkeit des Normenkontrollantrags, weil es an einem substantiierten Sachvortrag fehle, welche Informationen der Antragsteller begehre oder welche entsprechenden Anträge er stellen wolle. Jedenfalls sei der Normenkontrollantrag unbegründet. Der Gleichheitssatz sei nicht verletzt, weil der Antragsteller nicht dargelegt habe, warum bzw. inwieweit er einem Gemeindegewohner gleichzustellen sei. Zudem sei nicht ausgeschlossen, dass abweichend von § 3 IFS Informationen auch an andere Personen erteilt werden könnten. Es liege auch kein Verstoß gegen das „Transparenzgebot“ vor. In Akteneinsicht stehe dem Antragsteller unter den dort geregelten Voraussetzungen Akteneinsicht zu.
- 27 Der Antragsteller erwiderte, dass er ein Gewerbe im Gemeindegebiet der Antragsgegnerin angemeldet habe und neben Gewerbesteuer auch Grundsteuer zahle. Informationen über die wirtschaftliche Entwicklung in der Gemeinde, die in die Hebesatzgestaltung einfließen, müssten für jeden Steuerzahler ersichtlich sein. Außerdem habe er in der Gemeinde sein Elternhaus, das in vielfältiger Weise von Rechtsakten der Gemeinde betroffen sei. Der Normenkontrollantrag sei zulässig, weil es ihm nicht zuzumuten sei, zur Klärung seines Informationszugangsrechts zunächst einen kostenpflichtigen Ablehnungsbescheid zu erwirken. Soweit die Antragsgegnerin auf den gewohnheitsrechtlich tradierten Anspruch auf Informationszugang nach Ermessen hinweise, sei dieser nicht vergleichbar mit einem gebundenen Anspruch nach § 3 IFS. Die Satzung erlaube unter Umständen Grundrechtseingriffe, etwa bei der Offenbarung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, obwohl sie kein förmliches Gesetz darstelle. Der Normenkontrollantrag werde damit auch mangels formeller Rechtfertigung der durch die Satzung ermöglichten Grundrechtseingriffe Erfolg haben.
- 28 Der Vertreter des öffentlichen Interesses hat sich nicht zum Verfahren geäußert. Mit Schreiben vom 22. August 2016, 24. August 2016 und 30. August 2016 haben die Beteiligten auf Durchführung einer mündlichen Verhandlung verzichtet und sich mit einer Entscheidung durch Beschluss einverstanden erklärt.
- 29 Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten und die Akten zum Normaufstellungsverfahren verwiesen.

## II.

- 30 Der Normenkontrollantrag gegen die Informationsfreiheitssatzung der Antragsgegnerin vom 24. März 2015, über den der Senat im Einverständnis mit den Beteiligten ohne mündliche Verhandlung durch Beschluss nach § 47 Abs. 5 Satz 1 VwGO entscheidet, ist zulässig (dazu 1.). Er hat auch in der Sache Erfolg. Wegen Art. 36 BayDSG bestehen bereits Bedenken, ob die kommunale Satzung mit Blick auf den Gesetzesvorrang Bestand haben kann (dazu 2.). Letztlich bedarf dies jedoch keiner Entscheidung, weil der als Rechtsgrundlage herangezogene Art. 23 Satz 1 GO nicht zu Grundrechtseingriffen ermächtigt und daher ein Verstoß gegen den Gesetzesvorbehalt vorliegt (dazu 3.). Die mit dem Informationszugangsanspruch verbundenen Eingriffe in Rechte Dritter machen die Satzung insgesamt unwirksam (dazu 4.). Auf die vom Antragsteller in den Vordergrund gerückte Frage der Anspruchsberechtigung kommt es daher nicht mehr entscheidungserheblich an (dazu 5.).
- 31 1. Der Normenkontrollantrag ist zulässig. Für den gegen die gesamte Satzung gerichteten Normenkontrollantrag (dazu a) ist der Antragsteller antragsbefugt (dazu b).
- 32 a) Der innerhalb der Jahresfrist (§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO) gestellte Normenkontrollantrag gegen die Informationsfreiheitssatzung der Antragsgegnerin ist statthaft (§ 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. Art. 5 Satz 1 AGVwGO). Er ist nach dem Antrag vom 4. März 2016 darauf gerichtet, die gemeindliche Satzung, eine im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift, für unwirksam erklären zu lassen. Antragsgegenstand ist damit die gesamte Informationsfreiheitssatzung und nicht lediglich § 3 IFS, auch wenn der Antragsteller sein Vorbringen maßgeblich damit begründet, dass er als Nicht-Gemeindeeinwohner zu Unrecht nicht in den Geltungsbereich der Satzung einbezogen sei. In einem späteren Schriftsatz rügt der Antragsteller weitere Verstöße gegen höherrangiges Recht, welche die Satzung als Ganzes betreffen. Erklärt der Senat die Satzung – aus welchem Rechtsgrund auch immer – für unwirksam, ist aus der Perspektive des Antragstellers nicht ausgeschlossen, dass der Ortsgesetzgeber in der Folge eine neue Satzung erlässt, die seinem Einbeziehungswunsch Rechnung trägt.
- 33 b) Für den Normenkontrollantrag ist der Antragsteller antragsbefugt. Nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO kann einen Normenkontrollantrag jede natürliche oder juristische Person stellen, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift in ihren Rechten



verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Der Antragsteller rügt, dass ihm das Informationszugangsrecht verwehrt bleibe, obwohl er ein Gewerbe im Gemeindegebiet der Antragsgegnerin angemeldet habe, Steuern zahle und in der Gemeinde sein Elternhaus habe. Dieses Vorbringen ist für die Begründung der Antragsbefugnis im Normenkontrollverfahren ausreichend. Insbesondere kann nicht – wie die Antragsgegnerin meint – gefordert werden, dass der Antragsteller vorab die aus seiner Sicht in Betracht kommenden Informationsansprüche präzisiert, diese formell gegenüber der Antragsgegnerin geltend macht und einen (kostenpflichtigen) Ablehnungsbescheid erwirkt. Auch kann die Antragsbefugnis nicht deswegen verneint werden, weil der Antragsteller für das von ihm im Gemeindegebiet angemeldete Gewerbe, eine juristische Person des Privatrechts, einen eigenen Informationsanspruch auf der Basis des § 3 Var. 2 IFS geltend machen könnte (vgl. BayVGh, U.v. 22.4.2016 – 5 BV 15.799 – NVwZ 2016, 1107/1109 m.w.N.). Der Antragsteller will – im Wege einer Erweiterung des § 3 Var. 1 IFS – auch und gerade als Privatperson, also letztlich als „jedermann“, ein Informationszugangsrecht gegenüber der Antragsgegnerin durchsetzen.

- 34 2. An der Rechtmäßigkeit der zum 1. April 2015 in Kraft getretenen Satzung bestehen schon deshalb Zweifel, weil der bayerische Gesetzgeber mit Wirkung vom 30. Dezember 2015 in Art. 36 BayDSG einen allgemeinen Auskunftsanspruch normiert hat (dazu a). Dieser könnte unter dem Gesichtspunkt des rechtsstaatlichen Gesetzesvorrangs zur Unwirksamkeit der ortsrechtlichen Regelung führen (dazu b).
- 35 a) Da es keinen direkten, verfassungsunmittelbaren Anspruch auf Informationszugang gibt (aa), gewähren die einfachrechtlichen Bestimmungen zusätzliche Informationsansprüche, wobei die kommunale Informationsfreiheitssatzung der Antragsgegnerin (bb) und die landesrechtliche Norm des Art. 36 BayDSG (cc) unterschiedlichen Regelungsmodellen folgen.
- 36 aa) Entgegen dem Vorbringen des Antragstellers ergibt sich aus der Informationsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG kein direkter, verfassungsunmittelbarer Anspruch auf Informationszugang im eigenen Wirkungskreis der Antragsgegnerin. Nach ständiger Rechtsprechung (vgl. BVerfG, U.v. 24.1.2001 – 1 BvR 2623/95 – BVerfGE 103, 44/59 ff.; BVerwG, B.v. 27.5.2013 – 7 B 43.12 – NJW 2013, 2538/2539; BayVGh, B.v. 14.2.2014 – 5 ZB 13.1559 – NJW 2014, 1687/1688 f. m.w.N.) und überwiegender Auffassung im Schrifttum (vgl. statt vieler Schemmer in Ep-

ping/Hillgruber, BeckOK GG, Stand 1.12.2016, Art. 5 Rn. 32 ff.; Grzeszick in Maunz/Dürig, GG, 78. EL September 2016, Art. 20 Rn. 33; a. A. etwa Wegener, Der geheime Staat, 2006, S. 390 ff.) ist ein unmittelbar aus der Verfassung folgender Anspruch auf Verschaffung von Informationen oder Eröffnung einer Informationsquelle grundsätzlich zu verneinen. Die Rechtsprechung zum verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch der Presse (vgl. BVerwG, B.v. 22.9.2015 – 6 VR 2.15 – NVwZ 2016, 945) beruht auf der spezifischen Ausgestaltung des Grundrechts der Pressefreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG und ist auf die hiesige Fragestellung nicht übertragbar. Angesichts dieser verfassungsrechtlichen Ausgangslage gewähren sowohl das kommunale als auch das landesrechtliche Regelungsmodell – im Ausgangspunkt verfassungsrechtlich zulässig – „überobligatorische“ Informationszugangsrechte auf freiwilliger Basis.

- 37 bb) In Ländern ohne allgemeine Gesetze zur Informationsfreiheit ist grundsätzlich Raum für kommunale Informationsfreiheitssatzungen (vgl. Schrader, BayVBI 2012, 289/291). Mangels entsprechender bayerischer Landesgesetzgebung hat die Antragsgegnerin die streitgegenständliche Satzung vom 24. März 2015 erlassen. Diese normiert in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises (§ 1 Satz 2 IFS) einen materiell voraussetzungslos ausgestalteten, also nicht von der Darlegung eines rechtlichen Interesses oder einer Antragsbegründung abhängigen (§ 5 Abs. 2 IFS) Informationszugangsanspruch, den sie ihren Gemeindefinwohnern und juristischen Personen des Privatrechts mit Sitz im Gemeindegebiet vorbehält (§ 3 IFS) und vom Nichteingreifen bestimmter Versagungsgründe (§§ 7 bis 10 IFS) abhängig macht. Die Inanspruchnahme des Informationszugangsrechts ist kostenpflichtig (§ 14 IFS). Rechtsvorschriften, die einen weitergehenden Zugang zu Informationen ermöglichen oder ihre Grundlage in besonderen Rechtsverhältnissen haben, bleiben nach § 13 IFS unberührt.
- 38 cc) Der bayerische Landesgesetzgeber hat formal kein allgemeines Gesetz zur Informationsfreiheit erlassen. Allerdings hat er durch das Gesetz über die elektronische Verwaltung in Bayern (GVBI 2015, 458 ff.) mit Art. 36 BayDSG eine Regelung geschaffen, die einen allgemeinen Informationszugangsanspruch gegenüber öffentlichen Stellen im bayerischen Landesrecht kodifiziert (vgl. Will, BayVBI 2016, 613 ff.). Der Anspruch, der nach seiner systematischen Stellung eigentlich auf personenbezogene Daten beschränkt sein müsste (vgl. Art. 2 Abs. 1 BayDSG), ist nach Art. 36 Abs. 1 BayDSG auf allgemeine Auskunft über den Inhalt von Akten öffentlicher Stellen

len gerichtet. Auf der ersten Stufe hat „jeder“ ein Auskunftsrecht, der ein berechtigtes, nicht auf entgeltliche Weiterverwendung gerichtetes Interesse glaubhaft darlegt. Unbeschadet näher beschriebener Anspruchsausnahmen eröffnet der Gesetzgeber auf der zweiten Stufe durch eine ermessensgebundene Versagungsbefugnis Spielräume, um im Einzelfall einen sachgerechten Ausgleich zwischen Informationszugangsinteressen und gegenläufigen öffentlichen oder privaten Schutzinteressen zu ermöglichen (vgl. Will, BayVBl 2016, 613/614). Der Auskunftsanspruch gilt gemäß Art. 2 Abs. 1 BayDSG für staatliche und kommunale Behörden, so dass auch die Antragsgegnerin zum Kreis der anspruchspflichtigen öffentlichen Stellen gehört.

- 39 b) Angesichts der Überschneidung von landes- und ortsrechtlicher Normierung könnte der Auskunftsanspruch nach Art. 36 BayDSG als abschließende Regelung Sperrwirkung sowohl für zukünftige als auch für bereits existierende Satzungsregelungen der Kommunen entfalten und damit unter dem Gesichtspunkt des rechtsstaatlichen Gesetzesvorrangs zur Unwirksamkeit der Informationsfreiheitssatzung der Antragsgegnerin führen. Grundsätzlich wird das Informationsfreiheitsrecht durch die Informationsfreiheitsgesetze der Länder abschließend geregelt, so dass kein Raum für eigenständige kommunale Regelungen verbleibt (vgl. Schrader, BayVBl 2012, 289/291). Es spricht einiges dafür, dass dies auch für Art. 36 BayDSG gilt, der zwar nach der gesetzgeberischen Konzeption und Systematik kein den Regelungen von Bund und anderen Ländern vergleichbares Informationsfreiheitsgesetz, gleichwohl aber eine Norm mit landesweitem Geltungsanspruch darstellt. Art. 36 BayDSG regelt die Voraussetzungen und Grenzen eines Jedermannsrechts auf Auskunft, das lediglich einzelne bereichs- bzw. sachbezogene Ausnahmetatbestände enthält. Insofern könnten die in Art. 36 Abs. 1 BayDSG normierten Erfordernisse des berechtigten Auskunftsinteresses und der mangelnden entgeltlichen Weiterverwendung Sperrwirkung entfalten mit der Folge, dass für ortsrechtliche Regelungen über voraussetzungslos ausgestaltete Informationszugangsrechte kein Raum (mehr) ist (so Brodmerkel, BayVBl 2016, 621/624 f.; a. A. Will, BayVBl 2016, 613/620). Eine Kollisionsregel bzw. Öffnungsklausel, die weitergehende satzungsrechtliche Vorschriften unberührt lässt, enthält Art. 36 BayDSG gerade nicht (vgl. Schrader, BayVBl 2012, 289/291); Art. 36 Abs. 2 BayDSG regelt lediglich das Konkurrenzverhältnis zu den bereichsspezifischen Informationszugangsrechten (vgl. Denkhaus/Geiger, Bayerisches E-Government-Gesetz, 2016, S. 58). In der Begründung zum Gesetzentwurf (LT-Drs. 17/7537 S. 48) werden kommunale Informationsfreiheitssatzungen als bestehend erwähnt, ihr zukünftiges Schicksal aber nicht thematisiert. Ob aus der kom-

munalen Organisationshoheit weiterhin die Befugnis zur Vermittlung erleichterter Informationszugangsrechte folgt (so Will, BayVBI 2016, 613/620), erscheint zweifelhaft.

- 40 3. Letztlich bedarf die Frage des Gesetzesvorrangs bzw. des vollumfänglich zwingenden Charakters des Prüfprogramms nach Art. 36 BayDSG jedoch keiner abschließenden Entscheidung, weil jedenfalls ein Verstoß gegen den grundrechtlichen und rechtsstaatlichen Gesetzesvorbehalt vorliegt. Der als Rechtsgrundlage für die Satzung herangezogene Art. 23 Satz 1 GO ermächtigt nicht zu Grundrechtseingriffen (dazu a). Dessen ungeachtet greifen mehrere Bestimmungen der Satzung in Rechte Dritter ein (dazu b). Diese Grundrechtseingriffe sind nicht deshalb gerechtfertigt, weil sie lediglich deklaratorisch die Vorgaben höherrangigen Rechts wiederholen würden (dazu c).
- 41 a) Nach ihrem ausdrücklichen Wortlaut und mangels spezialgesetzlicher Ermächtigungsnorm wurde die Informationsfreiheitssatzung auf der Basis von Art. 23 Satz 1 GO erlassen. Nach dieser Vorschrift können die Gemeinden zur Regelung ihrer Angelegenheiten, also für den eigenen Wirkungskreis nach Art. 7 GO, Satzungen erlassen. Die Satzungskompetenz für die weisungsfreien Selbstverwaltungsangelegenheiten ist Ausfluss des verfassungsrechtlich durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG garantierten gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts. Art. 23 Satz 1 GO kommt damit grundsätzlich als Rechtsgrundlage für die Regelung des auf Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises beschränkten Informationszugangs in Betracht (vgl. Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, Einl. Rn. 248 ff. m.w.N.). Allerdings ermächtigt die allgemeine Satzungsbefugnis aus Art. 23 Satz 1 GO nur zu Regelungen, die nicht in Rechte Dritter eingreifen. Für Grundrechtseingriffe bedarf es einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung in Form eines Parlamentsgesetzes (vgl. BVerwG, U.v. 16.10.2013 – 8 CN 1.12 – BVerwGE 148, 133 Rn. 28 m.w.N.). Dementsprechend können Grundrechtskonflikte im Informationsfreiheitsrecht nicht durch eine auf die Generalklausel gestützte Satzung gelöst werden (vgl. Schoch, a.a.O., Einl. Rn. 249; Schrader, BayVBI 2012, 289/291; Brodmerkel, BayVBI 2016, 621/622). Die Satzung kann sich nur dann auf Art. 23 Satz 1 GO stützen, wenn Grundrechtseingriffe durch eine entsprechende Gestaltung der Ausschlussgründe verhindert werden (vgl. Laser, KommPrax 2006, 126).

- 42 b) Hieran gemessen stellt Art. 23 Satz 1 GO keine hinreichende Rechtsgrundlage für die Informationsfreiheitssatzung der Antragsgegnerin dar. Diese beinhaltet in mehrfacher Hinsicht Eingriffe in Rechtspositionen Dritter (aa), die nicht durch eine entsprechende Ausgestaltung der Ablehnungsgründe gelöst worden sind (bb).
- 43 aa) Sowohl bei personenbezogenen Daten, die vom Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG geschützt sind, als auch bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 GG) stellt die behördliche Gestattung des Informationszugangs gegen den Willen des Grundrechtsträgers einen Grundrechtseingriff dar, der allein aufgrund der kommunalrechtlichen Generalklausel zum Satzungserlass nicht gerechtfertigt werden kann (vgl. Schoch, a.a.O., Einl. Rn. 252). Kommunale Informationsfreiheitssatzungen müssen daher personenbezogene Daten ebenso wie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse umfassend vor einer behördlichen Offenlegung schützen (Art. 30 BayVwVfG; vgl. Schrader, BayVBl 2012, 289/295). So ist bei personenbezogenen Auskunftsbegehren zu beachten, dass ortrechtliche Regelungen die gesetzlichen Grenzen wie z.B. die vorrangigen datenschutzrechtlichen Anforderungen des Art. 19 BayDSG nicht modifizieren können (vgl. Will, BayVBl 2016, 613/614; Petri/Haag, BayVBl 2014, 161/164 f.). Insofern verbleibt es bei der allgemeinen Regelung des Art. 15 Abs. 1 BayDSG, wonach die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten nur zulässig sind, wenn dies gesetzlich erlaubt oder angeordnet wird (Nr. 1) oder wenn der Betroffene eingewilligt hat (Nr. 2).
- 44 bb) Diesen Vorgaben werden die Ausschlussstatbestände in der Satzung der Antragsgegnerin nicht gerecht. Nach § 9 Abs. 1 IFS ist der Antrag auf Zugang zu Information abzulehnen, soweit durch die Übermittlung der Information ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis offenbart wird und die schutzwürdigen Belange des Betroffenen das Offenbarungsinteresse der Allgemeinheit überwiegen. Diese „Abwägungslösung“ ist mit dem absoluten, abwägungsfest geltenden Einwilligungsvorbehalt unvereinbar. Weder das in § 9 Abs. 2 Satz 1 IFS normierte Anhörungserfordernis noch das in § 9 Abs. 2 Satz 2 IFS vorgesehene, nur auf Verlangen des Antragstellers geltende Zustimmungserfordernis sind geeignet, diesen Mangel zu kompensieren. Gleiches gilt für den Schutz personenbezogener Daten nach § 10 IFS. Während § 10 Abs. 1 Nr. 1 IFS (Einwilligungserfordernis) und § 10 Abs. 1 Nr. 2 IFS (durch Rechtsvorschrift erlaubte Offenbarung) nicht zu beanstanden sein dürften, sind die in den weiteren Nummern vorgesehenen Rückausnahmen nicht von der gemeindlichen Satzungs-

kompetenz nach Art. 23 Satz 1 GO gedeckt. Zu Grundrechtseingriffen bei Abwehr erheblicher Nachteile für das Allgemeinwohl (Nr. 3), bei unverhältnismäßigem Aufwand für die Einholung der Einwilligung des Betroffenen (Nr. 4) oder bei einem überwiegendem rechtlichen Interesse an der Kenntnis der begehrten Informationen (Nr. 5) ist der Ortsgesetzgeber nicht ermächtigt.

45 c) Diese mit der Informationsfreiheitsgesetz einhergehenden Grundrechtseingriffe könnten allenfalls dann gerechtfertigt sein, wenn die Satzung das Schutzniveau höherrangigen Rechts erreichen würde, d.h. wenn sie sowohl die Anforderungen des Bayerischen Datenschutzgesetzes als auch weitere spezialgesetzliche Vorgaben erfüllen oder zumindest darauf verweisen würde. Deckungsgleiche Satzungsbestimmungen ließen sich möglicherweise als deklaratorische Regelungen verstehen, die einer gesetzes- bzw. verfassungskonformen Auslegung zugänglich wären. Der Schutzstandard des höherrangigen Rechts wird jedoch von der Satzung weder hinsichtlich der datenschutzrechtlichen Übermittlungsvoraussetzungen nach Art. 36 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 i.V.m. Art. 19 BayDSG noch hinsichtlich der Anforderungen des besonderen Geheimnisschutzes nach Art. 36 Abs. 3 Nr. 3 BayDSG gewahrt (dazu Will, BayVBl 2016, 613/620). Bei personenbezogenen Daten (vgl. § 10 IFS) macht Art. 19 Abs. 1 Nr. 2 BayDSG die Datenübermittlung von der glaubhaften Darlegung eines berechtigten Interesses der nicht-öffentlichen Stelle an der Kenntnis der zu übermittelnden Daten abhängig. Damit wählt der Landesgesetzgeber schon tatbestandlich einen anderen Anknüpfungspunkt als die Satzung, die in § 3 i.V.m. § 5 Abs. 2 IFS einen grundsätzlich voraussetzungslosen Informationszugangsanspruch vorsieht. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse dürften zudem häufig dem Steuergeheimnis nach Art. 13 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. c KAG i.V.m. § 30 AO unterliegen und auch unter diesem Gesichtspunkt weitergehend geschützt sein als dies nach § 9 IFS der Fall ist. Nur ergänzend sei darauf hingewiesen, dass auch auf Bundesebene der Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen durch ein vorbehaltloses Einwilligungserfordernis sichergestellt wird (vgl. § 6 Satz 2 IFG; § 30 VwVfG).

46 4. Die dargelegten Mängel bei der Ausgestaltung der Ablehnungsgründe führen zur Gesamtnichtigkeit der Satzung. Unabhängig von der Frage, ob die Ausschlussgründe nach §§ 9 und 10 IFS aus gemeindlicher Sicht zum zentralen Teil des Satzungsgefüges gehören, folgt dies bereits daraus, dass dem Senat eine eigenständige, mit höherrangigem Recht vereinbare Formulierung des § 9 IFS verwehrt ist. Eine solche Neuregelung ist der gemeindlichen Gestaltungsfreiheit vorbehalten. Würde der Senat

den Versagungsgrund des § 9 IFS ersatzlos streichen, führte dies dazu, dass Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse dem Informationszugangsanspruch nach § 3 IFS überhaupt nicht mehr entgegengehalten werden könnten. Dieser Zustand würde die Anforderungen des Verfassungsrechts und sonstigen höherrangigen Rechts erst recht verfehlen. Die Frage, ob § 10 IFS durch eine gerichtliche Reduktion der Rückausnahmen in § 10 Abs. 1 Nr. 1 bis 5 IFS verfassungskonform ausgestaltet werden kann, bedarf somit keiner Klärung. Dem Normenkontrollantrag ist vielmehr mit der Kostenfolge des § 154 Abs. 1 VwGO vollumfänglich stattzugeben.

- 47 5. Angesichts der Gesamtnichtigkeit der Satzung kommt es auf die – das ursprüngliche Kernanliegen des Antragstellers bildende – Frage der Anspruchsberechtigung nicht mehr entscheidungserheblich an. Mit Blick auf etwaige weitere bzw. zukünftige Verfahren merkt der Senat an, dass entgegen der Ansicht des Antragstellers die Anknüpfung des Kreises der Anspruchsberechtigten an den Status des Gemeindegewohners nicht zu beanstanden sein dürfte. Die Orientierung an der Begrifflichkeit und dem Konzept der Gemeindeordnung (dazu a) dürfte weder gegen Art. 3 GG (dazu b) noch gegen unionsrechtliche Anforderungen (dazu c) verstoßen.
- 48 a) Nach Art. 15 Abs. 1 Satz 1 GO sind Gemeindeangehörige alle Gemeindegewohner. Sie haben gegenüber der Gemeinde die gleichen Rechte und Pflichten (Art. 15 Abs. 1 Satz 2 GO). Gemeindegewohner ist, wer in der Gemeinde eine Wohnung unter Umständen innehat, die darauf schließen lassen, dass er die Wohnung beibehalten und nutzen wird (vgl. BayVGH, U.v. 23.3.1983 – 4 B 81 A.2272 – BayVBl 1983, 374; Lange, Kommunalrecht, 2013, Kap. 2 Rn. 9; jeweils m.w.N.). Erforderlich ist ein nicht nur vorübergehender Aufenthalt, mithin eine gewisse Verfestigung der Beziehungen zu Gemeinde (vgl. Lange, a.a.O., Kap. 2 Rn. 13). Die Gemeindeordnung knüpft an verschiedenen Stellen an die Eigenschaft als Gemeindegewohner an (vgl. den Überblick bei Bauer u.a., Praxis der Kommunalverwaltung, Art. 15 GO Erl. 2.1 und 3.1). So sollen die Gemeinden gemäß Art. 57 Abs. 1 Satz 1 GO im eigenen Wirkungskreis die öffentlichen Einrichtungen schaffen und unterhalten, die nach den örtlichen Verhältnissen für das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl und die Förderung des Gemeinschaftslebens ihrer Einwohner erforderlich sind. Diese sind zur Benutzung der öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde berechtigt (Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GO) und spiegelbildlich zur Tragung der Gemeindelasten verpflichtet (Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GO). Keine Gemeindegewohner sind die sogenannten Forensen, die nur hinsichtlich ihres Grundbesitzes bzw. ihrer gewerblichen

Niederlassungen die gleichen Rechte und Pflichten gegenüber der Gemeinde wie die Gemeindeeinwohner haben (Art. 21 Abs. 3 GO). Indem Art. 22 Abs. 1 GO die Gemeindehoheit auf das Gemeindegebiet und seine gesamte Bevölkerung erstreckt, wird die Gemeinde als Einwohnergemeinde, nicht als Bürgergemeinde definiert (vgl. Bauer u.a., Praxis der Kommunalverwaltung, Art. 15 GO Erl. 1.). Die Gemeindeeinwohner bilden als „Mitglieder“ der Gebietskörperschaft Gemeinde gewissermaßen deren Essenz (vgl. Lange, a.a.O., Kap. 2 Rn. 15).

49 b) Es dürfte verfassungsrechtlich zulässig sein, dass das kommunale Informationsfreiheitsrecht das terminologische und inhaltliche Konzept des Gemeindeeinwohners aufgreift. Die darin liegende Ungleichbehandlung aufgrund des Wohnsitzes (aa) hat vor der Verfassung Bestand (bb).

50 aa) Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG-K, B.v. 19.7.2016 – 2 BvR 470/08 – NJW 2016, 3153/3155 m.w.N.) ist es Gemeinden nicht von vornherein verwehrt, ihre Einwohner bevorzugt zu behandeln. Die darin liegende Ungleichbehandlung muss sich jedoch am Maßstab des Art. 3 Abs. 1 GG messen lassen und daher durch Sachgründe gerechtfertigt sein. Der Wohnsitz allein darf kein eine Bevorzugung legitimierender Grund sein. Hingegen ist es nicht ausgeschlossen, eine Ungleichbehandlung an Sachgründe zu knüpfen, die mit dem Wohnort untrennbar zusammenhängen. Ein solches legitimes Ziel kann etwa die Versorgung mit wohnortnahen Bildungsangeboten, die Verursachung eines höheren Aufwands durch Auswärtige, die Konzentration von Haushaltsmitteln auf die Aufgabenerfüllung gegenüber den Gemeindeeinwohnern oder ein Lenkungszweck sein, der vor der Verfassung Bestand hat. Verfolgt eine Gemeinde durch die Privilegierung Einheimischer das Ziel, knappe Ressourcen auf den eigenen Aufgabenbereich zu beschränken (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG), Gemeindeangehörigen einen Ausgleich für besondere Belastungen zu gewähren oder Auswärtige für einen erhöhten Aufwand in Anspruch zu nehmen, oder sollen die kulturellen und sozialen Belange der örtlichen Gemeinschaft dadurch gefördert und der kommunale Zusammenhalt dadurch gestärkt werden, dass Einheimischen besondere Vorteile gewährt werden, kann dies daher mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar sein.

51 bb) Hieran gemessen dürfte die Anknüpfung an den Begriff des Gemeindeeinwohners mit Blick auf die kommunale Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gerechtfertigt sein (kritisch Schrader, BayVBl 2012, 289/293; Troidl,



SächsVBI 2015, 233/239). Zweck der Satzung ist es nach ihrem § 1 Satz 1, den freien Zugang zu den bei der Gemeinde vorhandenen Informationen zu gewährleisten und die grundlegenden Voraussetzungen festzulegen, unter denen derartige Informationen zugänglich gemacht werden sollen. Dies steht im Einklang mit der allgemeinen informationsfreiheitsrechtlichen Zielsetzung, eine stärkere Einbindung der Bürger in Vorgänge der öffentlichen Verwaltung zu ermöglichen (vgl. zu Art. 36 BayDSG LT-Drs. 17/7537 S. 18) und hierdurch – im Interesse der demokratischen Meinungs- und Willensbildung – Bürgernähe, Transparenz und Partizipationsmöglichkeiten zu stärken (vgl. zum Informationsfreiheitsgesetz des Bundes BT-Drs. 15/4493 S. 6). Zur Erreichung dieser Zwecke ist es sachgerecht, die Anspruchsberechtigung an den spezifischen Ortsbezug zu knüpfen, der durch den Status des Gemeindeeinwohners vermittelt wird. Wie sich aus der oben dargelegten Systematik der Gemeindeordnung ergibt, sind Gemeindeeinwohner in vielfältiger tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht von der gemeindlichen Hoheitsgewalt betroffen, und zwar in einer besonderen Weise, die sie aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebt. Es ist daher nicht zu beanstanden, wenn eine Gemeinde ihren Einwohnern typisierend ein spezifisches Informationsinteresse an den Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises zuerkennt. Eine Beschränkung des Informationszugangs auf Gemeindebürger, also auf Gemeindeangehörige mit aktivem Wahlrecht (vgl. Art. 15 Abs. 2 GO), ist verfassungsrechtlich nicht geboten. Der auf die demokratische Willensbildung bezogene Wirkungszusammenhang wird durch eine in personeller Hinsicht überschießende Regelung nicht beeinträchtigt (vgl. Schoch, VBIBW 2017, 45/46 m.w.N.).

- 52 c) Aus den gleichen Erwägungen heraus dürfte ein etwaiger Eingriff in die unionsrechtlichen Grundfreiheiten bzw. in das allgemeine Diskriminierungsverbot aus Art. 18 AEUV gerechtfertigt sein. Auch wenn die Anknüpfung an den Status als Gemeindeeinwohner – also nicht an das Vorliegen eines Wohnsitzes im Ausland, sondern an das (Nicht-)Innehaben eines Wohnsitzes im Gemeindegebiet – eine mittelbare Diskriminierung bzw. eine Beschränkungsmaßnahme darstellen sollte (vgl. Geuer, BayVBI 2011, 752/754), wäre ein möglicher Eingriff aus zwingenden Gründen des Allgemeinwohls gerechtfertigt. Das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht ist durch Art. 4 Abs. 2 Satz 1 EUV als wichtiger Teil der nationalen Identität auf europäischer Ebene anerkannt. Im Übrigen ist auch im Eigenverwaltungsrecht der Europäischen Union (vgl. Art. 15 AEUV und Art. 2 der „Transparenzverordnung“ [EG] Nr. 1049/2001, ABI EG Nr. L 145 S. 43) der gebundene Informationsanspruch auf

Unionsbürger (vgl. Art. 20, 21 AEUV) sowie auf natürliche und juristische Personen mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat beschränkt; bei sonstigen Antragstellern entscheiden die Unionsorgane nach Ermessen. Diese Differenzierung spiegelt sich auf kommunaler Ebene in der Eröffnung eines gebundenen Informationszugangsanspruchs (nur) für Gemeindeglieder und juristische Personen des Privatrechts mit Sitz in der Gemeinde wider. Schließlich basiert das Informationsfreiheitsrecht nicht auf dem Gedanken einer weltweiten „gläsernen Verwaltung“, sondern auf dem Konzept der limitierten Transparenz (vgl. Schoch, VBIBW 2017, 45/49).

- 53 6. Die Antragsgegnerin hat die Entscheidungsformel ebenso zu veröffentlichen wie die Rechtsvorschrift bekannt zu machen wäre (§ 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO). Die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.
- 54 7. Die Revision ist nicht zuzulassen, weil kein Zulassungsgrund nach § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

### **Rechtsmittelbelehrung**

- 55 Nach § 133 VwGO kann die Nichtzulassung der Revision durch Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht in Leipzig angefochten werden. Die Beschwerde ist beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Beschwerde muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. In der Beschwerdebegründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.
- 56 Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten

und Rechtslehrern an den in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt nur die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen. Für die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Angelegenheiten (u.a. Verfahren mit Bezügen zu Dienst- und Arbeitsverhältnissen) sind auch die dort bezeichneten Organisationen und juristischen Personen als Bevollmächtigte zugelassen. Sie müssen in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

57 Dr. Zöllner Dr. Peitek Dr. Schübel-Pfister

58 **Beschluss:**

59 Der Streitwert wird auf 10.000 Euro festgesetzt (§ 52 Abs. 1 GKG).

60 Dr. Zöllner Dr. Peitek Dr. Schübel-Pfister