

7 CE 04.1601
W 8 E 04.627

*Großes
Staatswappen*

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

In der Verwaltungsstreitsache

T**** F****,

c/o ***** Zeitungsverlagsges. mbH & Co KG,

***** ** * ***** ***** ,

- Antragsteller -

bevollmächtigt:

Rechtsanwalt Dr. J***** ***** ,

***** ** * ***** ***** ,

gegen

Markt Zell a. Main,

vertreten durch den Ersten Bürgermeister,

Rathausplatz 8, 97299 Zell a. Main,

- Antragsgegner -

wegen

Auskunftserteilung nach Art. 4 BayPrG

(Antrag nach § 123 VwGO);

hier: Beschwerde des Antragstellers gegen den Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichts Würzburg vom 03. Juni 2004,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 7. Senat,

durch den Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichtshofs Dr. Pongratz,

den Richter am Verwaltungsgerichtshof Kersten,

den Richter am Verwaltungsgerichtshof Bergmüller

ohne mündliche Verhandlung am **13. August 2004**

folgenden

Beschluss:

- I. Unter Abänderung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts vom 3. Juni 2004 wird der Antragsgegner durch einstweilige Anordnung verpflichtet, dem Antragsteller gemäß Art. 4 des Bayerischen Pressegesetzes Auskunft darüber zu erteilen,
 1. wie viele und welche Neueinstellungen in der Gemeindeverwaltung in der Zeit vom 1. Mai 2002 bis zum 30. April 2004 vorgenommen wurden,
 2. wie die Namen der in diesem Zeitraum neu eingestellten Mitarbeiter lauten,
 3. wie viele Bewerbungen bei den einzelnen Neueinstellungen eingegangen sind,
 4. welche Beschlüsse in der nichtöffentlichen Sitzung des Marktgemeinderats vom 30. März 2004 gefasst wurden oder - bei einer Verweigerung der Auskunft - dem Antragsteller mitzuteilen, welche Gründe einer Auskunftserteilung entgegenstehen.

Im Übrigen wird die Beschwerde zurückgewiesen.

- II. Von den Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen tragen der Antragsteller ein Sechstel und der Antragsgegner fünf Sechstel.
- III. Unter Abänderung des angegriffenen Beschlusses wird der Wert des Streitgegenstands in beiden Rechtszügen auf jeweils 4.000 € festgesetzt.

Gründe:

I.

Der Antragsteller, der nach seinen Angaben als "Pauschalist, fester freier Mitarbeiter" für die in Würzburg erscheinende Tageszeitung "****-****" tätig ist, bat mit Schreiben

vom 1. April 2004 den ersten Bürgermeister des Antragsgegners um die Beantwortung einer Reihe von Fragen, die sich auf die Einstellung von Personal und die daraus erwachsenen Kosten bezogen. Ferner bat er um Mitteilung der in der nicht-öffentlichen Sitzung des Marktgemeinderats vom 30. März 2004 gefassten Beschlüsse. Nachdem seine Fragen nur zu einem geringen Teil beantwortet worden waren, wiederholte er seine Anfrage.

Am 12. Mai 2004 beantragte er beim Verwaltungsgericht, den Antragsgegner im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, ihm Auskünfte zu den von ihm gestellten Fragen zu erteilen.

Das Verwaltungsgericht lehnte durch Beschluss vom 3. Juni 2004 den Antrag ab. Es bezweifelte, ob ein Anordnungsgrund gegeben sei. Jedenfalls sei ein Anordnungsanspruch nicht glaubhaft gemacht. Die Frage danach, wie viele und welche Neueinstellungen vorgenommen worden seien, habe der Antragsgegner beantwortet. Soweit der Antragsteller Auskunft über die in nichtöffentlicher Sitzung des Marktgemeinderates vom 30. März 2004 gefassten Beschlüsse begehre sowie nach den Begründungen für die Auswahl, den Namen der jeweiligen Mitarbeiter und der Zahl der Bewerbungen frage, stehe seinem Auskunftsbegehren eine Verschwiegenheitspflicht entgegen, die sich aus Art. 52 Abs. 2 Satz 1 GO ergebe.

Dagegen hat der Antragsteller Beschwerde eingelegt und beantragt,

den Beschluss des Verwaltungsgerichts vom 3. Juni 2004 aufzuheben und den Antragsgegner durch einstweilige Anordnung zu verpflichten, dem Antragsteller Auskunft darüber zu erteilen,

- a) welche Beschlüsse in der nichtöffentlichen Gemeinderatssitzung vom 30. März 2004 gefasst wurden,
- b) wie viele und welche Neueinstellungen in der Gemeindeverwaltung in der Zeit zwischen 1. Mai 2002 und 30. April 2004 vorgenommen wurden und welche Begründungen der Auswahl der neuen Mitarbeiter zu Grunde lagen,
- c) wie die Namen der zwischen 1. Mai 2002 und 30. April 2004 neu eingestellten Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung lauten,

d) wie viele Bewerbungen jeweils bei den einzelnen Neueinstellungen zwischen 1. Mai 2002 und 30. April 2004 eingegangen sind,

hilfsweise festzustellen, dass der Antragsgegner zur Erteilung der entsprechenden Auskünfte verpflichtet war.

Der Antragsgegner beantragt,

die Beschwerde zurückzuweisen.

Wegen der Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten in beiden Rechtszügen, insbesondere die gewechselten Schriftsätze Bezug genommen.

II.

Die Beschwerde ist überwiegend begründet. Dem Antragsteller steht in dem im Tenor bezeichneten Umfang ein durch einstweilige Anordnung nach § 123 Abs. 1 VwGO zu regelnder Anspruch auf Auskunft gemäß Art. 4 BayPrG zu.

1. Nach Art. 4 Abs. 1 Satz 1 BayPrG hat die Presse gegenüber Behörden ein Recht auf Auskunft. Dieser Anspruch besteht auch gegenüber Gemeinden.

Das Auskunftsrecht kann nach Art. 4 Abs. 1 Satz 2 BayPrG nur durch Redakteure oder andere von ihnen genügend ausgewiesene Mitarbeiter von Zeitungen oder Zeitschriften ausgeübt werden. Dazu zählen auch sogenannte "feste freie" Mitarbeiter, die ständig für eine Zeitung schreiben (vgl. Wenzel in Löffler, Presserecht, 4. Aufl. 1997, RdNr. 43 zu § 4 LPG), wie dies beim Antragsteller unstreitig der Fall ist.

Die Auskunft darf nach Art. 4 Abs. 2 Satz 2 BayPrG nur verweigert werden, soweit aufgrund beamtenrechtlicher oder sonstiger gesetzlicher Vorschriften eine Verschwiegenheitspflicht besteht. Die Formulierung ist als Einräumung eines Ermessensspielraums zu verstehen (vgl. Wenzel, a.a.O., RdNr. 90). Über die genannten Verschwiegenheitspflichten hinaus ist ein Auskunftsverweigerungsrecht im Bayerischen Pressegesetz nicht vorgesehen. Unter die Regelung fallen sowohl Geheimhaltungsvorschriften als auch Regelungen, die private Geheimnisse stützen. Schutzwürdig ist insbesondere das Persönlichkeitsrecht. Auf diesen Aspekt ist vor allem bei

der Erteilung von Auskünften zu personalpolitischen Entscheidungen Bedacht zu nehmen, die vorliegend primär inmitten stehen.

2. Nach diesen rechtlichen Vorgaben hat der Antragsteller ein Recht auf Auskunft auf die von ihm unter Buchst. b) bis d) formulierten Fragen mit Ausnahme der Frage nach den Begründungen für die Auswahl der neuen Mitarbeiter.

a) Die Zahl der Neueinstellungen und die besetzten Funktionen ("welche Neueinstellungen") unterliegen bei Gemeinden keinerlei Geheimhaltungsvorschriften. Ebenso wenig werden Persönlichkeitsrechte der Mitarbeiter der Gemeinde verletzt, wenn anlässlich ihrer Einstellung ihre Namen bekannt gegeben werden. Gemeinden bilden die Grundlagen des Staates und des demokratischen Lebens (Art. 1 Satz 2 GO). Im eigenen Wirkungskreis erledigen sie alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (Art. 83 Abs. 1 BV, Art. 7 Abs. 1 GO). Der übertragene Wirkungskreis der Gemeinden umfasst alle Angelegenheiten, die das Gesetz den Gemeinden zur Besorgung namens des Staates oder anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts zuweist (Art. 8 Abs. 1 GO). Es ist kein Grund ersichtlich, der Öffentlichkeit die Zahl der zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben neu eingestellten Personen, die von ihnen wahrgenommenen Funktionen und die Namen der neu eingestellten Mitarbeiter vorzuenthalten. Dieser Auffassung ist offenkundig auch der Antragsgegner, wenn er in seinem Mitteilungsblatt die neuen Mitarbeiter namentlich und mit der von ihnen wahrgenommenen Funktion vorstellt. Ebenso wenig gebieten es schutzwürdige Interessen der Gemeinde oder der Bewerber, geheimzuhalten, wie viele Bewerbungen jeweils bei den einzelnen Neueinstellungen eingegangen sind.

b) Der danach bestehende Auskunftsanspruch ist nicht deshalb erloschen, weil der Antragsgegner dem Antragsteller durch Schreiben vom 15. und 23. April 2004 mitgeteilt hat, dass ein Sozialpädagoge mit einer Arbeitszeit von 60 v.H., eine geringfügig Beschäftigte mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von fünf Stunden und ein Leiter des Bauamts eingestellt wurden. Der Inhalt der von der Behörde erteilten Auskunft muss sachgerecht und vollständig sein (vgl. Wenzel, a.a.O., RdNr. 82 m.w.N.). Die vom Antragsgegner erteilte Auskunft war derart unvollständig, dass der Auskunftsanspruch weitgehend unerfüllt blieb. Der Antragsgegner weigerte sich - wie ausgeführt - zu Unrecht, die Namen der neuen Mitarbeiter und die Zahl der Bewerber zu nennen. Der Antragsteller hat ferner unwidersprochen darauf hingewiesen, dass die Funktion der geringfügig Beschäftigten nicht benannt wurde. Nach dem vom Antragsteller vor-

gelegten Mitteilungsblatt ist die dort namentlich benannte PR-Referentin seit Mitte April bei der Gemeinde beschäftigt. Da die letzte Anfrage des Antragstellers bei der Gemeinde vom 20. April 2004 datiert, spricht vieles dafür, dass die Einstellung der PR-Referentin dem Antragsteller hätte mitgeteilt werden müssen. Da die noch offenen Auskünfte sinnvoll nur im Zusammenhang mit den bereits erteilten Auskünften erteilt werden können, ist der Antragsgegner zu einer einheitlichen Auskunftserteilung zu den genannten Punkten zu verpflichten.

c) Dagegen steht dem Antragsteller kein Auskunftsrecht darüber zu, "welche Begründungen der Auswahl der neuen Mitarbeiter zu Grunde lagen". Dem Auskunftsersuchen ist nicht hinreichend deutlich zu entnehmen, dass es lediglich auf die Mitteilung der abstrakten Auswahlkriterien abzielt, die der Marktgemeinderat seinen Personalentscheidungen allgemein zu Grunde legt. Konkrete, auf einzelne Auswahlentscheidungen bezogene Begründungen unterliegen jedoch der Verschwiegenheitspflicht. Derartige Begründungen können nur durch Wertung persönlicher Merkmale, wie Ausbildung, Fähigkeiten und Eignung gewonnen werden. Ihre Offenbarung würde in das schutzwürdige Persönlichkeitsrecht der Bewerber eingreifen, die sich als Konkurrenten im Auswahlverfahren gegenüberstehen. Eine Mitteilung über die Nichteinstellung kann für den Berufsweg des Betroffenen außerordentlich schädlich sein. Aber auch der erfolgreiche Bewerber kann durch die Bekanntgabe persönlicher Merkmale in seinem Persönlichkeitsrecht verletzt werden. Der Antragsteller hat kein öffentliches Interesse geltend gemacht, das eine Auskunftserteilung zu diesem Punkt unvermeidlich machen würde.

d) Der Auskunftserteilung über Zahl und Namen der Neueinstellungen, die besetzten Funktionen und die Zahl der Bewerber kann der Antragsgegner nicht unter Berufung auf Art. 52 Abs. 2 GO widersprechen. Danach sind Sitzungen des Gemeinderats nichtöffentlich, soweit Rücksichten auf das Wohl der Allgemeinheit oder auf berechnete Ansprüche Einzelner einer öffentlichen Sitzung entgegenstehen. Der Antragsteller hat im Beschwerdeverfahren zutreffend darauf hingewiesen, dass nicht dargetan ist, die begehrten Auskünfte seien Gegenstand nichtöffentlicher Sitzungen des Marktgemeinderats gewesen. Selbst wenn davon ausgegangen wird, dass sämtliche Personalangelegenheiten vom Marktgemeinderat in nichtöffentlicher Sitzung behandelt werden, könnte dies der begehrten Auskunftserteilung nicht entgegenstehen. Denn die genannten Anfragen beziehen sich nicht auf die Personalentscheidungen

des Gemeinderats, sondern auf allgemeine personalwirtschaftliche Aspekte, die keinerlei Geheimhaltung unterliegen.

3. Der Antragsteller kann auch eine Auskunft darüber beanspruchen, welche Beschlüsse in der nichtöffentlichen Sitzung des Marktgemeinderats vom 30. März 2004 gefasst wurden; bei einer Verweigerung der Auskunft sind ihm zumindest die Versagungsgründe mitzuteilen.

a) Es spricht viel dafür, die Vorschriften der Gemeindeordnung, die nichtöffentliche Sitzungen vorsehen, nicht als Vorschriften anzusehen, die eine Verschwiegenheitspflicht nach Art. 4 Abs. 2 Satz 2 BayPrG begründen. Der Antragsteller weist zutreffend darauf hin, dass es sich bei Art. 52 Abs. 2 GO um eine Verfahrensvorschrift handelt. Die Entscheidung des Gemeinderats, eine Angelegenheit in nichtöffentlicher Sitzung zu behandeln oder die in nichtöffentlicher Sitzung gefassten Beschlüsse der Öffentlichkeit nicht bekannt zu geben, ist nicht dafür maßgeblich, ob ein presserechtlicher Auskunftsanspruch besteht. Der Behandlung einer Angelegenheit in nichtöffentlicher Sitzung kommt lediglich indizielle Wirkung dafür zu, dass sie der Geheimhaltung im Sinn von Art. 20 Abs. 2 GO unterliegt (vgl. BayVGh vom 29.1.2004 BayVBI 2004, 402/403); für die Verschwiegenheitspflicht nach Art. 4 Abs. 2 Satz 2 BayPrG kann nichts anderes gelten. Die in den Schreiben vom 15. und 23. April 2004 enthaltene Begründung für die Verweigerung der Auskunft über die in der nichtöffentlichen Sitzung des Marktgemeinderats vom 30. März 2004 gefassten Beschlüsse, der Marktgemeinderat habe die Öffentlichkeit der Beschlüsse noch nicht festgestellt, reicht deshalb nicht aus, um den grundsätzlich bestehenden presserechtlichen Auskunftsanspruch des Antragstellers zu verneinen. Hinzu kommt, dass nach Art. 4 Abs. 2 Satz 2 BayPrG selbst bei Vorliegen einer Verschwiegenheitspflicht die Auskunft nicht zwingend zu verweigern ist; vielmehr ist darüber eine Ermessensentscheidung zu treffen. Dies erfordert aufseiten des Antragsgegners eine Güterabwägung zwischen der Notwendigkeit der öffentlichen Information und den entgegenstehenden Geheimhaltungsinteressen (vgl. Wenzel, a.a.O., RdNr. 90). Der vom Antragsgegner gegebenen Begründung ist nichts dafür zu entnehmen, dass eine derartige Abwägung stattgefunden hätte.

b) Aus den genannten Gründen spricht viel dafür, dass die Verweigerung der Auskunft über die in der nichtöffentlichen Sitzung des Marktgemeinderats gefassten Beschlüsse vom 30. März 2004 rechtswidrig ist. Freilich kann ohne Kenntnis des Inhalts der Beschlüsse durch das Gericht nicht mit hinreichender Sicherheit beurteilt werden, ob dem

Antragsteller ein Auskunftsanspruch nach Art. 4 BayPrG zusteht. Um dem Antragsteller angemessenen Rechtsschutz zu gewähren, ist der Antragsgegner zu verpflichten, dem Antragsteller bei einer Verweigerung der Auskunft die Gründe mitzuteilen, die einer Auskunftserteilung entgegenstehen. Dadurch wird dem Antragsteller ermöglicht, in einem zweiten gerichtlichen Verfahren die Tragfähigkeit dieser Gründe überprüfen zu lassen.

c) Der in dieser Weise beschränkte Auskunftsanspruch des Antragstellers ist nicht deshalb entfallen, weil der Antragsgegner in seinem Mitteilungsblatt vom Juli 2004 eine Reihe von Beschlüssen aus der Sitzung des Marktgemeinderats vom 30. März 2004 veröffentlicht hat. Die anderweitige Veröffentlichung ist nicht geeignet, ein schriftlich an die Gemeinde gerichtetes Auskunftersuchen eines Presseorgans zu erledigen. Dass der Antragsteller von der Veröffentlichung tatsächlich Kenntnis erlangt und sie dem Gericht vorgelegt hat, ist der Erfüllung des Auskunftsanspruchs durch den Antragsgegner nicht gleichzusetzen. Im Übrigen ist offen, ob sämtliche in nichtöffentlicher Sitzung gefassten Beschlüsse veröffentlicht worden sind. Der Antragsteller hat zumindest unwidersprochen vorgetragen, dass der Beschluss zum Tagesordnungspunkt 11 nicht mitgeteilt worden sei.

4. Soweit dem Antragsteller ein Anordnungsanspruch zusteht, ist der Erlass einer einstweiligen Anordnung notwendig, um wesentliche Nachteile abzuwenden. Der Antragsteller verweist zu Recht darauf, dass die von ihm beehrten Auskünfte einen starken Aktualitätsbezug aufweisen. Müsste er bis zur Klärung seines Informationsrechts in einem Hauptsacheverfahren zuwarten, wäre der Aktualitätsbezug möglicherweise verloren gegangen und ein effektiver Rechtsschutz nicht mehr möglich. Die Presse wäre dann nicht mehr in der Lage, ihrer für eine freiheitlich-demokratische Grundordnung unerlässlichen Aufgabe nachzukommen. Eine derartige Grundordnung bedingt ein Verhalten der Behörden, das in Angelegenheiten von öffentlichem Interesse von Offenheit geprägt ist. Dazu ist es notwendig, dem Bürger diese Angelegenheiten dadurch durchsichtig zu machen, dass der Presse durch die Erteilung von Auskünften eine genaue und gründliche Berichterstattung ermöglicht wird (vgl. dazu Wenzel, a.a.O., RdNr. 10). In einer derartigen Situation ist es auch zulässig, die teilweise Vorwegnahme der Hauptsache in Kauf zu nehmen.

5. Soweit der Antragsteller mit seinem Verpflichtungsbegehren nicht durchdringt, beruht dies darauf, dass ihm kein Anordnungsanspruch zusteht. Deshalb kann auch der auf Feststellung gerichtete Hilfsantrag nicht zum Erfolg führen. Im Übrigen könnte ein den

Erlass einer einstweiligen Anordnung rechtfertigendes Feststellungsinteresse nicht bejaht werden.

6. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1, § 155 Abs. 1 Satz 1 GKG. Die Streitwertfestsetzung ergibt sich aus § 13 Abs. 1, § 20 Abs. 3, § 25 GKG a.F.

Dr. Pongratz

Kersten

Bergmüller