

Ausweitung der Informationsfreiheitsatzung

Antrag Nr. 08-14 / A 04900 der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen - rosa Liste vom 11.12.2013

Sitzungsvorlage Nr. 08-14 / V 14107

1 Anlage

Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates vom 19.02.2014 Öffentliche Sitzung

I. Vortrag des Referenten

Der Stadtrat hat mit Beschluss der Vollversammlung vom 18.12.2013 auf Antrag der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen - rosa Liste das Direktorium beauftragt, sich bis Ende Februar 2014 gutachterlich mit zwei Prüfungspunkten zur Ausweitungsmöglichkeit der bestehenden Informationsfreiheitsatzung auseinander zu setzen. Wegen des Wortlauts des Antrages siehe die Anlage.

Die Vorlage wird unmittelbar in die Vollversammlung eingebracht, da der Stadtrat vor einer entsprechenden Satzungsänderung, die ohnehin im Benehmen mit mehreren Referaten zu erfolgen hat, zunächst eine kurzfristige rechtliche Einschätzung wünschte.

Erster Prüfungspunkt des Antrags von Bündnis 90 / Die Grünen - rosa Liste: Das Direktorium prüft, ob die Informationsfreiheitsatzung in der Form erweitert werden kann, dass auch jede Person (nicht nur Münchner und Münchnerinnen) Zugang zu Informationen ermöglicht wird.

Der Begriff „Person“ ist eine Grundkategorie der deutschen Rechtsordnung und steht als Ausdruck für die Rechtsfähigkeit, d.h. die von der Rechtsordnung ausdrücklich anerkannte oder geschaffene Fähigkeit, als Subjekt Träger von Rechten und Pflichten sein zu können. Dies gilt für natürliche Personen (§ 1 BGB) ebenso wie für juristische Personen des Privatrechts (vgl. Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 1. Auflage 2009, § 1 Rn. 41).

Die Informationsfreiheitsatzung der Stadt Passau sieht bereits gegenwärtig einen Informationsanspruch „jeder natürlichen und juristischen Person“ vor (vgl. § 3 Satzung der Stadt Passau).

Es bestehen deshalb aus rechtlicher Sicht keine Bedenken gegen die Ausweitung des Anspruchs über die Einwohnerschaft hinaus auf natürliche Personen und auf juristische Personen.

Zweiter Prüfungspunkt des Antrages von Bündnis 90 / Die Grünen - rosa Liste: Das Direktorium prüft, ob die Informationsfreiheitssatzung in der Form erweitert werden kann, dass der Bereich der Informationsfreiheitssatzung auch Informationen aus Beteiligungsunternehmen, die zu 100 % der Landeshauptstadt München gehören, umfasst.

Da es sich bei den zu 100 % der Stadt gehörenden Beteiligungsunternehmen ausschließlich um GmbHs handelt, richtet sich die Zulässigkeit des Antrags sowohl nach kommunalrechtlichen Bestimmungen als auch nach solchen des GmbH-Gesetzes.

1. Keine unmittelbare Verpflichtung der Gesellschaften durch Satzung

Aus Sicht der Rechtsabteilung des Direktoriums wäre eine unmittelbare Verpflichtung der Gesellschaften aufgrund einer satzungsmäßigen Regelung nicht zulässig, da Art. 23 Bayer.Gemeindeordnung, wonach die Gemeinden „ihre Angelegenheiten“ durch Satzung regeln können, keine Rechtsgrundlage für einen Auskunftsanspruch gegen eine juristische Person des Privatrechts, wie es eine städtischen GmbH darstellt, bieten kann.

In vergleichbarer Weise bezieht z. B. das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes zwar auch natürliche oder juristische Personen in den Behördenbegriff ein, so dass auch die dort vorliegenden amtlichen Informationen erfasst werden, soweit sich eine Behörde dieser Person zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient (§ 1 Abs. 1 Satz 3 Bundes-Informationsfreiheitsgesetz, IFG). Nach § 7 Abs. 1 Satz 2 IFG ist der Antrag aber an die Behörde zu richten, die sich der Person zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedient. Mithin handelt es sich auch hier um eine Informationsverschaffungspflicht der Behörde. Das Hamburgische Informationsfreiheitsgesetz verwendet in § 2 Nr. 3 und § 6 Abs. 4 ebenfalls diese Konstruktion eines Informationsbeschaffungsanspruchs und enthält keinen eigenen Anspruch des Auskunftssuchenden gegen die Gesellschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit.

2. Verpflichtung der Stadt sich die Information von der Gesellschaft zu beschaffen

Nachdem ein auf eine kommunale Satzung gestützter Anspruch des Auskunftssuchenden gegen die Gesellschaft nicht zulässig ist, wäre es deshalb nur möglich, in der Satzung einen Anspruchs der Antragstellers gegen die Stadt aufzunehmen, wonach sie sich die Information von der Gesellschaft zu verschaffen hat. Dabei trifft diese aber keine Pflicht, sich die Informationen erst zu beschaffen, sondern nur die bei ihr vorhandenen verkörperten Informationen an die Stadt herauszugeben. Insoweit liegt ein Beschaffungsverhältnis nur zwischen Stadt und Gesellschaften vor.

Fraglich ist, ob ein solcher Anspruch auf Informationsbeschaffung, der im vorliegenden Fall nicht auf einer gesetzlichen Regelung beruht, aufgrund einer kommunalen Satzungsbestimmung gewährt werden kann.

Grundsätzlich dürfte eine solche Beschaffungspflicht der Gemeinde durch Satzungsregelung angeordnet werden können. Einwirkungs- und Beschaffungspflichten einer Behörde bei einer Aufgabenverlagerung auf Dritte sind dem Verwaltungsrecht auch sonst nicht fremd. So richtet sich z. B. der Zulassungsanspruch zu einer öffentlichen Einrichtung, die von einem Privaten betrieben wird, auch dann gegen die Gemeinde, wenn diese auf den Privaten entsprechenden Einfluss ausüben kann (vgl. BayVGh in BayVBl. 1989 S. 148; Schoch, a.a.O., § 1 Rn 31). Ferner kann sich nach OVG Lüneburg vom 03.06.2009, DVBl. S. 920 der Auskunftsanspruch eines Ratsmitglieds auch auf diejenigen Angelegenheiten beziehen, über die die Gemeinde gemäß § 51a GmbH-Gesetz von der Gesellschaft Auskunft verlangen kann.

Dieser Anspruch des Antragstellers gegen die Gemeinde, dass diese sich die Information bei ihren Beteiligungsunternehmen beschafft, besteht jedoch nur im Rahmen der gesellschaftsrechtlichen Vorschriften, die das Verhältnis zwischen der Stadt als Gesellschafterin und der Gesellschaft regeln.

Im vorliegenden Fall ergeben sich Umfang und Grenzen des Auskunftsanspruchs der Gesellschafterin Stadt gegenüber den Geschäftsführungen ihrer Gesellschaften aus § 51a GmbH-Gesetz.

§ 51a GmbH-Gesetz hat folgenden Wortlaut:

Auskunfts- und Einsichtsrecht

(1) Die Geschäftsführer haben jedem Gesellschafter auf Verlangen unverzüglich Auskunft über die Angelegenheiten der Gesellschaft zu geben und die Einsicht der Bücher und Schriften zu gestatten.

(2) Die Geschäftsführer dürfen die Auskunft und die Einsicht verweigern, wenn zu besorgen ist, dass der Gesellschafter sie zu gesellschaftsfremden Zwecken verwenden und dadurch der Gesellschaft oder einem verbundenen Unternehmen einen nicht unerheblichen Nachteil zufügen wird. Die Verweigerung bedarf eines Beschlusses der Gesellschafter.

(3) Von diesen Vorschriften kann im Gesellschaftsvertrag nicht abgewichen werden.

a) Vorliegen eines Auskunftsanspruchs nach § 51a Abs. 1 GmbH-Gesetz

§ 51 a Abs. 1 GmbH-Gesetz gibt den Gesellschaftern einen umfassenden Auskunftsanspruch. Da jedoch das Informationsinteresse des Gesellschafters im

Hinblick auf seine Mitgliedschaft und die sich daraus ergebenden Interessen (Kontroll-, Gewinn-, Vermögensinteresse) besteht, werden aus dieser Funktionsbezogenheit des Auskunftsanspruchs in der gesellschaftsrechtlichen Literatur Ausübungsschranken hinsichtlich der Geltendmachung von Auskunftsverlangen des Gesellschafters abgeleitet. Ferner werden Beschränkungen des Auskunftsrecht aus Gründen der Verhältnismäßigkeit und des Grundsatzes der schonendsten Rechtsausübung diskutiert, weil ein hinsichtlich Inhalt und Anzahl grenzenloses Auskunftsverlangen die Gesellschaft handlungsunfähig machen würde (vgl. Lutter/Hommelhoff, GmbH-Gesetz, 17. Auflage 2009, § 51a Rn. 8; Michalski, GmbH-Gesetz, 2. Auflage 2010, § 51a Rn. 120 ff., Baumbach/Hueck, GmbH-Gesetz, 20. Auflage 2013, § 51a Rn. 27 ff., jeweils mit weiteren Nachweisen).

Unter diesem Gesichtspunkt könnten gegen die Einräumung eines Informationsanspruches durch kommunale Satzung gesellschaftsrechtliche Bedenken dann bestehen, wenn der Informationsanspruch des außenstehenden Dritten nicht auch zugleich mit einem eigenen Auskunftsinteresse der Stadt als Gesellschafterin gerechtfertigt werden kann. Dass nach der Satzung eine zahlenmäßige Beschränkung der Auskunftsansprüche nicht stattfindet, dürfte dagegen unbedenklich sein, da aufgrund der bisherigen Erfahrungen nicht zu erwarten ist, dass die Gesellschaften wegen der Vielzahl von Auskunftsverlangen handlungsunfähig werden könnten.

b) Beschränkung des Auskunftsverlangens nach § 51a Abs. 2 GmbH-Gesetz

Für die Geltendmachung des Auskunftsverlangens ist das in § 51a Abs. 2 GmbH-Gesetz geregelte Verfahren einzuhalten. Danach darf unter den dort beschriebenen Voraussetzungen das Informationsbegehren eines Gesellschafters von den Geschäftsführern abgelehnt werden. Die Letztentscheidung über die Verweigerung der Informationsherausgabe liegt jedoch nicht bei den Geschäftsführern, sondern bei den Gesellschaftern, die darüber durch Beschluss zu entscheiden haben. Dieser Beschluss der Gesellschafter gemäß § 51a Abs. 2 Satz 2 GmbH-Gesetz stellt rechtlich eine Weisung gegenüber den Geschäftsführern dar (vgl. Münchener Kommentar, GmbH-Gesetz, 1. Auflage 2010, § 51a Rn. 73).

Nach der gesetzlichen Regelung ist somit bei jedem Auskunftsverlangen eines Gesellschafters den Geschäftsführern Gelegenheit zur Prüfung zu geben, ob die Gewährung der Auskunft nach § 51a Abs. 2 Satz 1 GmbH-Gesetz zu verweigern ist. Verweigern die Geschäftsführer die Auskunft, so bedarf es einer Beschlussfassung der Gesellschafter. Ein Vorratsbeschluss der Gesellschafter für eine unbestimmte Vielzahl zukünftiger Informationsbegehren ist unzulässig (Roth/Altmeppen, GmbH-Gesetz, 7. Auflage 2012, § 51a Rn. 36a).

c) **Beschränkung des Auskunftsverlangens durch allgemeine gesellschaftsrechtliche Grundsätze**

Dem Anspruch der Gesellschafterin Stadt auf Auskunft gegenüber ihren Gesellschaften könnten schließlich auch allgemeine gesellschaftsrechtliche Grundsätze entgegenstehen. Beschränkungen könnten sich insbesondere aus dem Verbot des Rechtsmissbrauchs (§ 242 BGB) und dem Gebot der Ausübung in schonendster Form ergeben (Rücksichtspflicht der Gesellschafter als Teil der Treuepflicht gegenüber der Gesellschaft) (Lutter/Hommelhoff, a.a.O., § 51a Rn. 2).

Problematisch könnte hier vor allem die Treuepflicht sein. Die Treuepflicht verpflichtet jeden Gesellschafter zur sorgfältigen Behandlung der gewonnenen Daten. Deren Weitergabe ist im Zweifel unzulässig. Insbesondere da die Gesellschafterin Stadt die Informationen nur zur Weiterleitung an die Bürger will und selber kein eigenes Interesse an den Informationen hat, könnte dies dem Grunde nach problematisch sein.

Allerdings ist im vorliegenden Fall zu berücksichtigen, dass die Gesellschaft die Stadt als alleinige Gesellschafterin hat. Der Geltungsgrund der Treuepflicht ist die mitgliedschaftlich vermittelte Einwirkungsmöglichkeit auf die Interessen der anderen Gesellschafter in einer Gesellschaft (Lutter/Hommelhoff, a.a.O., § 14 Rn. 20). Da im vorliegenden Fall nur die GmbHs betroffen sind, die zu 100% der Stadt gehören, kann die Treuepflicht mit Rücksicht auf etwaige andere Gesellschafter kein Hindernis für die Gewährung der Information sein.

Zu einer abweichenden rechtlichen Einschätzung käme man nur dann, wenn man eine Treuepflicht nicht nur im Verhältnis zwischen den Gesellschaftern untereinander, sondern auch gegenüber der Gesellschaft als solcher annimmt. Unter diesem Aspekt wird in der gesellschaftsrechtlichen Literatur verschiedentlich auch die Begrenzung der Eigentümerbefugnisse des Alleingeschafters in Hinblick auf die bestehenden Eigeninteressen der Gesellschaft diskutiert (Baumbach/Hueck, a.a.O. § 13 Rn. 20; Lutter/Hommelhoff, a.a.O., § 14 Rn. 29). Da jedoch § 6 der Informationsfreiheitsgesetz eine Auskunft ausschließt, wenn Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse betroffen sind, können sich unter diesem Gesichtspunkt keine Einschränkungen der Auskunftsverlangen ergeben.

3. Ergebnis und weiteres Verfahren

Nach Ansicht der Rechtsabteilung des Direktoriums können aufgrund der Ausführungen unter 2. a) bei bestimmten Auskunftsersuchen gesellschaftsrechtliche Bedenken bestehen. Die grundsätzliche Zulässigkeit der Ausweitung der Informationsfreiheits-

satzung auf GmbHs, die zu 100% der Stadt gehören, dürfte dadurch jedoch nicht in Frage gestellt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass auch das Hamburgische Informationsfreiheitsgesetz die Gesellschaften der Stadt Hamburg einbezieht, obwohl Hamburg als Bundesland ebenfalls den bundesrechtlich geregelten § 51a GmbH-Gesetz zu beachten hat. Ferner stellt sich die Frage, ob eine Beschränkung des Auskunftsrechts auch dann gerechtfertigt ist, wenn die Gesellschaft nur einen einzigen Gesellschafter hat. Speziell aus kommunalrechtlicher Sicht werden die Befugnisse einer Gemeinde als Alleingesellschafterin einer GmbH als sehr weitreichend angesehen und es wird die Ansicht vertreten, dass im Verhältnis zur Alleingesellschafterin Gemeinde bei der GmbH keine gesellschaftsrechtlichen Grenzen bestehen (vgl. Altmeppen, NJW 2003, S. 2561/ 2566; Hoppe/Uetrichtz/Reck, Handbuch kommunale Unternehmen, § 9 Rn. 36).

Dennoch sollte vor einer entsprechenden Satzungsänderung auch den betroffenen Gesellschaften die Möglichkeit gegeben werden, zu dem Stadtratsantrag aus gesellschaftsrechtlicher Sicht Stellung zu nehmen.

Eine Stellungnahme der betroffenen Gesellschaften erscheint auch deshalb angezeigt, weil für den Fall einer Satzungsänderung noch zahlreiche Verfahrensfragen zu klären sind:

- a) Die Informationssatzung der Landeshauptstadt München enthält in § 4 und § 6 Beschränkungen und Ausschlussgründe für einen Informationsanspruch. Von praktischer Bedeutung dürften insbesondere die in § 6 Abs. 2 der Satzung genannten Ausschlussgründe sein. Danach besteht ein Anspruch auf Information dann nicht,
 1. *„wenn die Informationen gesetzlich oder vertraglich geheim zu halten sind,*
 2. *wenn es sich bei den Informationen um Geheimnisse Dritter, insbesondere nach den jeweils gültigen datenschutzrechtlichen Bestimmungen um personenbezogene Daten handelt,*
 3. *wenn es sich um Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse handelt,*
 4. *wenn es sich um Entwürfe, Notizen, vorbereitende Stellungnahmen, Protokolle vertraulicher Beratungen u. ä. handelt,*
 5. *wenn die Preisgabe der Informationen gerichtliche oder behördliche Verfahrensabläufe oder den behördlichen Entscheidungsbildungsprozess gefährden könnte oder*
 6. *wenn der Schutz geistigen Eigentums entgegensteht.“*

Soll die Informationsfreiheitssatzung auf städtische Beteiligungsgesellschaften erweitert werden, dann gelten diese Ausschlussgründe für die Informationsgewährung entsprechend. Es ist deshalb zu prüfen, ob die verbindliche Feststellung dieser Ausschlussgründe von der betroffenen Gesellschaft oder von der Stadt-

verwaltung (Betreuungsreferat) vorgenommen werden soll. Da es sich bei der Informationsfreiheitssatzung um einen Anspruch im Verhältnis zwischen dem Auskunftssuchenden und der Stadt handelt, müsste die Prüfung, ob ein Anspruch auf Information im Einzelfall ausgeschlossen ist, eigentlich durch die Stadt erfolgen. Eine solche Prüfung dürfte der Verwaltung aber oftmals nicht zumutbar sein, da sie keinen Einblick in die Gesellschaftsinterna hat.

- b) Ferner müsste überlegt werden, wie viel Zeit für eine solche Prüfung und die Übermittlung der Informationen notwendig wäre. Die in der Satzung gegenwärtig geregelte Frist von einem Monat dürfte zu kurz sein, wenn man berücksichtigt, dass die Stadt hinsichtlich der Gewährung der Information vollständig auf die Aussagen und auf die Kooperation der Gesellschaft angewiesen ist.
- c) Schließlich wäre auch zu bedenken, welchen Einfluss es auf die Zusammenarbeit zwischen Stadtverwaltung und Beteiligungsgesellschaft und insbesondere auf das Selbstverständnis einer eigenverantwortlich handelnden Geschäftsführung haben wird, wenn die Stadt im Vollzug der Informationsfreiheitssatzung in vielen Fällen gezwungen sein sollte, das ihr gesellschaftsrechtlich zustehende Auskunftsrecht mit einer Gesellschafterweisung gegen die Geschäftsführung der Gesellschaft durchzusetzen, ohne dass es sich dabei um aus der Sicht der Stadt wichtige Angelegenheiten handelt.

Anhörung des Bezirksausschusses

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung des Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

Dem Verwaltungsbeirat der Rechtsabteilung des Direktoriums, Herrn Stadtrat Christian Amlong, ist ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet worden.

II. Antrag des Referenten

1. Von den Ausführungen im Vortrag des Referenten wird Kenntnis genommen.
2. Die Verwaltung wird beauftragt, vor einer Satzungsänderung den betroffenen Gesellschaften und ihren Betreuungsreferaten Gelegenheit zur Stellungnahme zur rechtlichen Zulässigkeit und zur Umsetzung des Antrags von Bündnis 90/ Die Grünen - rosa Liste zu geben.
3. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss
nach Antrag.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der / Die Vorsitzende

Der Referent

Bürgermeister/-in
ea. Stadtrat / ea. Stadträtin

Christian Ude
Oberbürgermeister

IV. Abdruck von I. mit III.
über den Stenografischen Sitzungsdienst

an das Direktorium - Dokumentationsstelle
an die Stadtkämmerei
an das Revisionsamt
z. K.

V. Wv. Direktorium - Rechtsabteilung

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.
2. **An Kommunalreferat**
An Kreisverwaltungsreferat
An Kulturreferat
An Referat für Arbeit und Wirtschaft
An Referat für Gesundheit und Umwelt
An Referat für Stadtplanung und Bauordnung
An Sozialreferat
An Stadtkämmerei

z. K.