

Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Informationsfreiheit

(Stand: 18. September 2015)

Der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) gehören folgende Mitglieder an:

Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, der Berliner Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit, die Landesbeauftragte für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg, die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit der Freien Hansestadt Bremen, der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit, der Landesbeauftragte für den Datenschutz und Informationsfreiheit Mecklenburg-Vorpommern, der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen, der Landesbeauftragte für den Datenschutz und Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz, das Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz Saarland, der Landesbeauftragte für den Datenschutz Sachsen-Anhalt, das Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein und der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Thüringen.

Schwerin, 18. September 2015

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten (IFK) in Deutschland begrüßt ausdrücklich das Vorhaben der Landesregierung, ein Landesinformationsfreiheitsgesetz (LIFG) zu schaffen und damit eine weitere Lücke in der Landschaft der Informationsfreiheit zu schließen (vgl. die Entschließung der 22. IFK vom 23. Mai 2011 in Bremen „Informationsfreiheit – Lücken schließen!“). Sie erkennt ebenso den Willen der Landesregierung an, auf die positiven Erfahrungen des Bundes und der Länder mit ihren Informationsfreiheitsgesetzen zurückgreifen und sich dabei auch an einem modernen Transparenzgesetz, wie z.B. dem Hamburger Transparenzgesetz, zu orientieren.

I.

Allerdings ist mit dem Entwurf des LIFG der Schritt zu einem modernen Informationsfreiheitsrecht noch nicht vollständig gelungen. Dies beruht im Wesentlichen darauf, dass sich der Gesetzesentwurf noch zu stark an den Regelungen des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes (IFG) anlehnt, obwohl die Evaluierung des IFG bereits festgestellt hat, dass das Bundesrecht in vielen Punkten optimierungsbedürftig ist. In dem Entwurf des LIFG scheint der Landesgesetzgeber die Vorschläge aus der Evaluierung vor allem dann aufgegriffen zu haben, wenn es um die Beschränkung des Informationszugangs ging. Die zentralen Vorschläge zur Fortentwicklung und Verbesserung des IFG haben nach dem ersten Augenschein dagegen kaum Berücksichtigung gefunden (siehe auch II.1.a). Gerade vor dem erklärten Ziel der Landesregierung, die Bevölkerung umfassend und frühzeitig zu informieren, ist es nicht plausibel, dass sich der Gesetzgeber bei der Aufnahme eines neuen Gesetzes in sein Landesrecht an einem Regelungswerk orientiert, das in der Fachwelt bereits jetzt als überarbeitungsbedürftig gilt.

Schon gar nicht nachvollziehbar ist es, dass der Landesgesetzgeber mit dem neuen Gesetz sogar in Teilen hinter einen bereits in Deutschland erreichten Informationsfreiheitsstandard zurückfällt. Aufgrund der in § 10 E-LIFG vorgesehenen Kostendeckung für die Gewährung des Informationszugangsrechts des Gesetzes im kommunalen Bereich wird Baden-Württemberg nicht nur zu dem Bundesland mit den höchsten Gebühren in ganz Deutschland. In Kombination mit dem Ausschluss des Widerspruchsverfahrens und der Verweisung der Bürgerinnen und Bürger auf den Klageweg in § 11 E-LIFG wird die Inanspruchnahme und die Durchsetzung des Informationszugangsrechts so teuer und unpraktikabel, dass das neue Gesetz für die

Bürgerinnen und Bürger in seiner Wirksamkeit stark gehemmt wird. Nach der geplanten Rechtslage trägt ein Antragsteller das volle Kosten- und Prozessrisiko und muss – da er den Akteninhalt ja nicht kennt – unter Umständen damit rechnen, dass er im Falle des Obsiegens doch nur Informationen erhält, die für ihn nutzlos sind. Unter diesen Bedingungen ist zu befürchten, dass Privatpersonen aufgrund der Risiken von der Geltendmachung ihrer Rechte absehen werden.

Aus Sicht der IFK besteht hier erheblicher Korrekturbedarf: Es ist eine Höchstgrenze für Gebühren in den Gesetzeswortlaut aufzunehmen. In § 11 E-LIFG sollte das Widerspruchsverfahren beibehalten und damit eine Anpassung an das Umweltinformationsrecht vorgenommen werden, vgl. § 32 Abs. 2 Umweltverwaltungsgesetz. Auch die Einführung eines Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit, der als außergerichtliche Streitschlichtungsstelle der Entlastung der Gerichte dient, kann zur Abmilderung des oben geschilderten Ungleichgewichts beitragen. Eine Hauptaufgabe der Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit besteht nämlich darin, zwischen Antragsteller und Behörde bei Streitfällen über die Anwendung des Informationsfreiheitsrechts zu vermitteln, damit Streitigkeiten erst gar nicht vor Gericht ausgetragen werden müssen. Ihre Tätigkeit ist für die Bürgerinnen und Bürger wie für Behörden gebührenfrei (vgl. auch unten II.1.).

In der Transparenzgesetzgebung bleibt Baden-Württemberg ebenfalls hinter anderen Bundesländern noch zurück. Informationsfreiheitsgesetze der neueren Generation haben nicht nur Hamburg, worauf die Gesetzesbegründung vor allem verweist, sondern auch Bremen, Schleswig-Holstein und in kleinen Ansätzen auch Thüringen. Rheinland-Pfalz zeigt gerade, was mit dem notwendigen politischen Willen in einem Flächenland möglich ist: Die Weiterentwicklung des Informationszugangsgesetzes zu einem modernen Transparenzgesetz, die Einführung eines Transparenzregisters und die Zusammenlegung des allgemeinen Informationsfreiheits- mit dem Umweltinformationsgesetz. Eine stärkere Orientierung an einem solchen Informationsfreiheitsgesetz der neueren Generation wäre wünschenswert. Die IFK sieht daher einen deutlichen Spielraum für Verbesserungen des Gesetzesentwurfs.

II.

Mit Blick darauf, dass der Gesetzesentwurf noch in dieser Legislaturperiode und damit kurzfristig verabschiedet werden soll, nimmt die IFK (die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit äußert sich gesondert im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens) nachfolgend zu denjenigen Gesichtspunkten und

Regelungen Stellung, zu denen am vordringlichsten Änderungs-, Ergänzungs- und Optimierungsbedarf besteht.

1. Vorbemerkung zum wesentlichen Inhalt des Gesetzes

a) Unzureichende Berücksichtigung der Ergebnisse der Evaluierung des IFG

Da sich das LIFG stark am IFG des Bundes orientiert, sollten auch die Vorschläge zur Verbesserung des IFG, die im Rahmen der Evaluierung auf Bundesebene gemacht wurden [vgl. Deutscher Bundestag, Ausschussdrucksache 17(4)522 A] in dem LIFG Berücksichtigung finden. Nach einer Durchsicht des Gesetzesentwurfs scheinen diese nämlich bisher vor allem dann in den Gesetzestext Eingang gefunden zu haben, wenn es um eine Eingrenzung des Informationsfreiheitsrechts ging (so z.B. bei der Beschränkung des Anwendungsbereichs des Gesetzes in § 2 E-LIFG, der Aufnahme neuer Ausschlussgründe in § 4 E-LIFG oder mit dem Ausschluss des Widerspruchsverfahrens in § 11 E-LIFG). Dagegen scheinen diejenigen Vorschläge aus der Evaluierung, die den Informationszugang für die Bürgerinnen und Bürger erheblich verbessern könnten, weitgehend unberücksichtigt geblieben zu sein. Als herausragende Beispiele für die Möglichkeiten, das Informationszugangsrecht maßgeblich zu verbessern, sind folgende Vorschläge zu nennen:

- die Einführung einer allgemeinen Abwägungsklausel zwischen dem Informationsinteresse und den zu schützenden öffentlichen Belangen,
- die Einführung einer Güterabwägungsklausel bei dem Ausschlussgrund des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen,
- die Zusammenführung von IFG und UIG in einem Gesetz bzw. zumindest eine Anpassung und Vereinheitlichung der Regelungen,
- die Kostenfreistellung von IFG-Anfragen bei gleichzeitiger Erhebung von Missbrauchsgebühren in Missbrauchsfällen nach dem Vorbild des § 34 BVerfGG,
- die verpflichtende Einrichtung eines behördlichen Informationsfreiheitsbeauftragten.

Nach Auffassung der IFK sollten diese Vorschläge so weit wie möglich übernommen werden.

Da allerdings das Ende der Legislaturperiode naht, dürfte eine Zusammenlegung des LIFG mit dem Umweltinformationsrecht schon aus Zeitgründen nicht mehr in Betracht kommen, zumal in Baden-Württemberg das Umweltinformationsrecht nicht in einem

eigenständigen UIG, sondern in einem Umweltverwaltungsgesetz geregelt ist. Realisierbar ist aber eine zumindest teilweise Harmonisierung der Regelungen. So könnten die Kostenregelungen für das Umweltinformationsrecht auch für das allgemeine Informationsfreiheitsrecht übernommen werden.

Die Ausschlussgründe des allgemeinen Informationsfreiheitsrechts könnten relativ einfach an die Ausschlussgründe des Umweltinformationsrechts angepasst werden, wenn in das LFIG eine allgemeine Abwägungsklausel zwischen dem Informationsinteresse und den zu schützenden öffentlichen Belangen aufgenommen würde.

Eine Übertragung der Regelung in § 17 des zukünftigen Transparenzgesetzes Rheinland-Pfalz auf Baden-Württemberg bietet sich an.

b) Einbeziehung des Landtags

Die Einbeziehung der Verwaltungen des Bundes- bzw. der Landtage in den Anwendungsbereich der Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder entspricht dem in Deutschland erreichten informationsfreiheitsrechtlichen Standard. Es wäre den Bürgerinnen und Bürgern daher nicht vermittelbar, wenn der Landtag vollständig aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes genommen würde. Der Schutz des freien Mandats der Abgeordneten ist durch § 5 Abs. 3 E-LIFG umfassend gewährleistet.

c) Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit

Da die Bundes- bzw. die Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit als zuständige Aufsichtsbehörden für die Einhaltung der Informationsfreiheitsgesetze in Deutschland zum informationsfreiheitsrechtlichen Standard gehören, ist es überraschend, dass die Landesregierung keinen eigenen Vorschlag für die Regelung dieses anerkannten und bewährten Rechtsinstituts vorgelegt hat. Nach der Gesetzesbegründung soll vielmehr der Landtag im Rahmen des weiteren Gesetzgebungsverfahrens über die Einführung eines Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit entscheiden.

In Deutschland haben alle Bundesländer, die ein Informationsfreiheitsgesetz geschaffen haben, dem Landesbeauftragten für den Datenschutz zugleich die Aufgaben eines Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit übertragen. Diese Entscheidung ist auch nachvollziehbar und überzeugend. Informationsfreiheit und Datenschutz stehen regelmäßig in einem Spannungsverhältnis, weil der Informationssuchende mit der Preisgabe amtlicher Informationen zumeist die

Preisgabe personenbezogener Daten Dritter – und damit auch einen hoheitlichen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung des Einzelnen – begehren wird. Die Verwirklichung von Informationsfreiheit und Datenschutz lässt sich daher nicht trennen, sondern bedingt einander. Es ist daher nur logisch, dem für die Kontrolle der datenschutzrechtlichen Vorschriften des LIFG ohnehin zuständigen Landesbeauftragten für den Datenschutz (vgl. § 28 Abs. 1 2. Alt. Landesdatenschutzgesetz Baden-Württemberg) auch die Kontrolle für die Einhaltung der übrigen Vorschriften des Informationsfreiheitsgesetzes zu übertragen. Andernfalls wären mit ein und demselben Vorgang zwingend mehrere Kontrollinstanzen befasst.

Das Rechtsinstitut des Informationsfreiheitsbeauftragten wurde auf Bundes- und Landesebene mehrfach evaluiert. Die Evaluierungen sind dabei zu dem Ergebnis gekommen, dass sich die Bundes- bzw. die Landesbeauftragten für Informationsfreiheit in ihrer Funktion als Kontrollinstanz bzw. als außergerichtlicher Streitschlichter bewährt haben (stellvertretend für andere, Evaluierung des IFG, Deutscher Bundestag, Ausschussdrucksache 17(4)522 A, S. 23).

In der Fachwelt wird daher nicht diskutiert, ob den Landesbeauftragten für den Datenschutz die Aufgabe des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit übertragen werden sollen. Gegenstand der Diskussion ist vielmehr die Frage, wie weit ihre Kontrollkompetenzen reichen sollen. Konkret geht es um die Frage, ob die Landesbeauftragten neben der Kontrolle für die Einhaltung des allgemeinen Informationsfreiheitsrechts auch für die Kontrolle der Einhaltung des besonderen Informationsfreiheitsrechts, insbesondere des Umweltinformationsfreiheitsrechts, zuständig sein sollen. Während die Landesbeauftragten für den Datenschutz eine entsprechende Kontrollkompetenz für den Bereich des Datenschutzes besitzen, ist dies für den Bereich der Informationsfreiheit aufgrund unklarer gesetzlicher Regelungen nicht eindeutig (vgl. hierzu die Entschließung der 29. IFK am 9. Dezember 2014 in Hamburg „Umfassende und effektive Informationsfreiheitsaufsicht unabdingbar!“). Die Bürgerinnen und Bürger erwarten jedenfalls, dass ihre Informationsanliegen umfassend geprüft werden, wenn sie sich an die Landesbeauftragten wenden. Eine entsprechende Empfehlung für die Übertragung der Kontrollkompetenzen für das besondere Informationszugangsrecht haben auch die wissenschaftlichen Evaluierungen ausgesprochen.

Die IFK empfiehlt daher dem Landtag, nicht nur das Institut des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit, sondern auch die dazugehörigen umfassende Kontrollkompetenzen, wie sie für den Datenschutz Standard sind, verbindlich zu regeln.

2. Zu Artikel 1 – Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen in Baden-Württemberg (Landesinformationsfreiheitsgesetz – LIFG)

zu § 1 E-LIFG

Ziel des Gesetzes ist die Gewährung eines umfassenden Informationszugangs bei den öffentlichen Stellen des Landes Baden-Württemberg. § 1 Abs. 3 E-LIFG regelt in diesem Zusammenhang das Konkurrenzverhältnis des LIFG mit anderen Informationszugangsregelungen. Nach dieser Vorschrift sollen Regelungen in anderen Rechtsvorschriften, sofern diese abschließend sind, dem LIFG vorgehen. Die Regelung scheint vordergründig unproblematisch zu sein, da ein spezielleres Gesetz ohnehin einem allgemeineren Gesetz vorgeht. In der Praxis bereitet diese Vorrangregelung dennoch Schwierigkeiten.

Die Frage, wann eine Regelung abschließend ist, ist in der Praxis meist strittig und nur schwer zu bestimmen. So musste z.B. das Konkurrenzverhältnis der Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder zur Abgabenordnung höchstrichterlich geklärt werden.

Auch geht die Gesetzesbegründung mit Blick auf die Kommunen davon aus, dass die von den Gemeinden bzw. von anderen informationspflichtigen Stellen erlassenen Regelungen dem LIFG vorgehen können. Danach läge es in der Hand der Kommunen, z.B. durch Informationsfreiheitssatzungen, den Anwendungsbereich des Gesetzes wieder einzuschränken.

Deshalb erscheint der Vorschlag der Evaluierung des Bundes, das Verhältnis der Informationsfreiheitsgesetze zu den Fachgesetzen in diesen spezialgesetzlich zu regeln, prinzipiell vorzugswürdig. Eine Regelung des Konkurrenzverhältnisses im Kommunalrecht Baden-Württembergs wie auch in anderen Fachgesetzen, dürfte jedoch mit Blick auf den Zeitdruck, in dem sich der Gesetzgeber befindet, nicht mehr möglich sein. Die Frage des Konkurrenzverhältnisses lässt sich aber auch dadurch zufriedenstellend lösen, dass eine informationszugangsfreundlichere Regelung, wie sie z.B. im Umweltinformationsrecht üblich ist, gewählt wird, vgl. § 24 Abs. 1 Satz 2 Umweltverwaltungsgesetz.

zu § 2 E- LIFG

Vor dem Hintergrund, dass die Gewährung eines umfassenden Informationszugangs Ziel des Gesetzes ist, sind die in § 2 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 und Abs. 3 Nr. 1 bis 3 E-LIFG normierten teilweisen oder vollständigen Ausnahmen bestimmter öffentlicher Stellen auf ein zwingend erforderliches Maß zu beschränken. Es müssen sachliche Gründe

erkennbar sein, warum die in § 2 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 und § 2 Abs. 3 Nr. 1 bis 3 E-LIFG genannten öffentlichen Stellen im Vergleich zu anderen öffentlichen Stellen vom Anwendungsbereich ausgenommen werden sollen. Ihr Schutz kann auch über die zahlreichen und umfangreichen Ausschlussgründe des Gesetzes erfolgen. Der Schutz der richterlichen Unabhängigkeit des Landesrechnungshofs erfolgt z.B. durch § 2 Abs. 2 Nr. 1 E-LIFG, der Schutz seiner Kontrolltätigkeit durch § 4 Abs. 1 Nr. 4 E-LIFG. Der Schutz der Sparkassen im Wettbewerb ist in § 4 Abs. 1 Nr. 3 und 8 E-LIFG umfassend geregelt, um nur einige Beispiele zu nennen. § 2 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 E-LIFG ist zudem überflüssig. Nach der Gesetzesbegründung soll die Vorschrift nämlich klarstellen, dass das Gesetz auf die in der Norm genannten öffentlichen Stellen nur Anwendung finden soll, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben ausüben. Das ergibt sich jedoch bereits aus § 2 Abs. 1 E-LIFG.

zu § 3 E-LIFG

In der Begriffsbestimmung fehlt die Legaldefinition eines Informationsregisters i.S.d. § 12 E-LIFG.

zu § 4 E-LIFG

zu § 4 Abs. 1 Nr. 6 E-LIFG

§ 4 Abs. 1 Nr. 6 E-LIFG sieht vor, dass der Anspruch auf Informationszugang nicht besteht, soweit und solange das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf die Vertraulichkeit von Beratungen und Entscheidungsprozessen haben kann. Die Norm unterscheidet sich von den Regelungen in Bund und Ländern dadurch dass der Schutz behördlicher Beratungen sowie der Schutz behördlicher Entscheidungsprozesse in einem einzigen Ausschlussgrund zusammengefasst wurden. Während der Entscheidungsprozess nach den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und einiger Länder voraussetzt, dass die Entscheidung unmittelbar bevorsteht und dass durch die vorzeitige Bekanntgabe der Erfolg der Maßnahme vereitelt würde, reicht nach § 3 Abs. 1 Nr. 6 E-LIFG schon die bloße Möglichkeit einer Beeinträchtigung der Vertraulichkeit von Entscheidungsprozessen für die Ablehnung eines Antrags aus. Die Entscheidung muss auch nicht unmittelbar bevorstehen. Der Wortlaut der Norm lässt es genügen, dass die Behörde einen Entscheidungsprozess in Gang gesetzt, auch wenn die eigentliche Entscheidung erst viel später getroffen wird. Im bundesweiten Vergleich setzt der Schutz behördlicher Entscheidungsprozesse daher deutlich früher ein.

Die Gesetzesbegründung rechtfertigt den wesentlich höheren Schutz wie folgt:

„Außerdem ist der Schutz interner Verwaltungsabläufe für die ordnungsgemäße Erfüllung der Verwaltungsaufgaben unerlässlich. Neben der ungestörten Entscheidungsfindung ist es auch Zweck des Gesetzes, eine vollständige und unbefangene behördliche Aktenführung zu gewährleisten, die den Gang des Entscheidungsprozesses chronologisch und vollständig nachvollziehbar dokumentiert.

Ein Anspruch auf Zugang zu Informationen, die Verwaltungshandeln vorbereiten, besteht in der Regel nicht. Damit werden laufende Verfahren in einem weiten, über § 9 LVwVfG und § 8 SGB X hinausgehenden Sinn geschützt, also auch Verfahren im schlicht-hoheitlichen oder fiskalischen Bereich sowie Gesetzgebungsverfahren. Erfasst sind solche Entwürfe, die nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Aktenführung Bestandteil eines Vorgangs und damit eine amtliche Information geworden sind (vgl. Begründung zu § 3 Nummer 3).“

Diese Argumentation ist jedoch weder überzeugend noch nachvollziehbar. Nach der Gesetzesbegründung scheint § 4 Abs. 1 Nr. 6 E-LIFG als Generalabwehrklausel gegen Informationszugangsansprüche sowohl für die Vorbereitung eines Verwaltungsverfahrens als auch während eines laufenden Verwaltungsverfahrens interpretiert werden zu sollen. Es macht jedoch keinen Sinn das LIFG nach § 1 Abs. 3 E-LIFG für das laufende Verwaltungsverfahren für anwendbar zu erklären, dann aber die Anwendbarkeit des Gesetzes faktisch durch einen weitreichenden Ausschlussgrund wie § 4 Abs. 1 Nr. 6 E-LIFG wieder auszuschließen. Die Gesetzesbegründung verweist selbst darauf, dass der Zugang zu Informationen der öffentlichen Hand die Voraussetzung für eine Partizipation der Bürgerinnen und Bürger ist. Dies erfordert eine frühzeitige Information gerade auch im laufenden Verwaltungsverfahren. Es ist zwar richtig, dass behördliche Beratungen und interne Verwaltungsabläufe während eines laufenden Verwaltungsverfahrens geschützt bleiben müssen. Die Praxis in Bund und Ländern zeigt jedoch, dass sich dies auch durch weniger weit reichende Ausschlussgründe erzielen lässt. Die baden-württembergische Regelung ist daher weder erforderlich noch geboten. Sinnvoll wäre es den Ausschlussgrund gesondert zu regeln. Der Informationszugang sollte nicht bei jeder, sondern erst bei einer erheblichen Beeinträchtigung der Beratungen bzw. des Entscheidungsprozesses ausgeschlossen werden. Zudem sollte verlangt werden, dass die behördliche Entscheidung unmittelbar bevorstehen muss.

zu § 4 Abs. 1 Nr. 8 E-LIFG

§ 4 Abs. 1 Nr. 8 E-LIFG schützt „die Interessen der informationspflichtigen Stellen im Wirtschaftsverkehr“. Der geplante Schutz erscheint deutlich zu weitgehend, da nach dem Wortlaut der Norm jegliches von der öffentlichen Stelle angeführtes Interesse geschützt wird und zwar unabhängig davon, ob das Interesse berechtigt oder schutzwürdig ist.

Nach § 5 Abs. 1 E-LIFG reicht nur das Überwiegen eines öffentlichen Interesses für die Überwindung des Datenschutzes. Das heißt, dass nicht einmal rechtliche Interessen genügen, wenn es private Interessen sind. Hier besteht Optimierungspotential.

zu § 6 E-LIFG

Der Zugang zu geistigem Eigentum und zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sollte von einer Abwägung des Geheimhaltungsinteresses mit dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit abhängig gemacht werden. Eine entsprechende Güterabwägung ist im besonderen Informationszugangsrecht, also im Verbraucherinformations- sowie im Umweltinformationsrecht, Standard. Es ist nicht nachvollziehbar, dass die Bürgerinnen und Bürger im allgemeinen Informationszugangsrecht schlechter gestellt werden.

Die in der Gesetzesbegründung aufgestellte These, dass Baden-Württemberg bei einer entsprechenden Regelung im LIFG im Vergleich zu anderen Bundesländern Standortnachteile erleiden könnte, ist nicht nachvollziehbar. Die überwiegende Mehrheit der Bundesländer macht den Zugang zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nämlich bereits heute von einer Güterabwägung abhängig. Echte Probleme für betroffene Unternehmen sind auch nach jahrelanger Praxis nicht bekannt.

Nach § 6 darf der Informationszugang gewährt werden, soweit und solange die betroffene Person eingewilligt hat. Nach dem Wortlaut der Norm darf der Informationszugang also nicht gewährt werden, wenn die betroffene Person ihre Einwilligung widerrufen hat. Die Behörde darf dann den Informationszugang nicht nur nicht mehr für die Zukunft gewähren, sie muss auch den bereits gewährten Informationszugang – sei es durch Antrag, sei es durch die Veröffentlichung der Information – und die mit verbundene Verbreitung rückgängig machen. Sofern ihr dies nicht gelingt, würde sich die Frage der Amtshaftung stellen. Die Regelung erscheint nicht praktikabel, da es einer Behörde in der Praxis kaum möglich sein dürfte, den einmal gewährten Informationszugang wieder komplett aufzuheben.

zu § 8 E-LIFG

Die Möglichkeit, über den Informationszugangsantrag elektronisch und nicht in elektronischer Form (vgl. § 3a VwVfG) entscheiden zu können wird, stellt eine erfreuliche Erleichterung des Informationszugangs dar.

zu § 9 E-LIFG

Es fehlt eine Regelung, nach der die Ablehnung des Antrags schriftlich zu begründen ist. § 9 Abs. 3 Nr. 1 E-LIFG stellt ein Einfallstor für alle möglichen Ablehnungen dar. Außerdem sind diesbezüglich bisher keine Probleme bekannt.

zu § 10 E-LIFG

Hauptanwendungsbereich der Informationsfreiheitsgesetze der Länder ist regelmäßig der kommunale Bereich. Hier kommen die Bürgerinnen und Bürger zu allererst mit der Verwaltung in Kontakt. Dementsprechend groß ist in diesem Bereich auch ihr Informationsbedarf. Dem trägt § 10 E-LIFG jedoch nicht Rechnung. Die Vorschrift gewährt, was für Deutschland nahezu einmalig ist, den Gemeinden und Gemeindeverbänden die Möglichkeit zur vollen Kostendeckung für die Gewährung des Informationszugangs. Damit wird Baden-Württemberg im bundesweiten Vergleich zum Bundesland mit den höchsten Gebühren werden. Die Gebührenregelung hat per se abschreckenden Charakter und wird voraussichtlich dazu führen, dass im kommunalen Bereich das Informationsfreiheitsrecht – ganz im Gegensatz zur Intention in § 1 LIFG – nur sehr zurückhaltend in Anspruch genommen werden wird.

Es dürfte zudem den Bürgerinnen und Bürgern nicht vermittelbar sein, warum im Verbraucherinformationsrecht Gebühren bis zu einem Verwaltungsaufwand von 250 Euro gebührenfrei sind und im Umweltinformationsrecht Gebühren nur bis zu 500 Euro entstehen (vgl. die Anlage 5 zu § 33 Abs. 4 bis 6 Umweltverwaltungsgesetz), während im Hauptanwendungsbereich des allgemeinen Informationsfreiheitsrechts eine volle Kostendeckungspflicht besteht.

Die angedachte Gebührenstruktur kommt noch der Rechtslage in Sachsen-Anhalt am nächsten, wo die Höchstgebührengrenze im allgemeinen Informationsfreiheitsrecht bei 1.000,- bzw. 2.000 Euro liegt. Weil sich die Gebührenunterschiede vom allgemeinen Informations- zum besonderen Informationsfreiheitsrecht materiell rechtlich nicht sinnvoll begründen lassen, hat sich die Landesregierung Sachsen-Anhalts im Rahmen der Evaluierung des IZG LSA jetzt für eine Anpassung des Gebühren an das Umweltinformationsrecht entschieden (LT-Drs. 6/4288, S. 119). Die Höchstgebühr für die Durchführung des allgemeinen Informationsfreiheitsrechts soll

auf 500,- Euro gesenkt werden.

Die IFK hält zumindest eine gesetzliche Regelung der Höchstgebühr für erforderlich. Zugleich sollte auch gesetzlich festgelegt werden, dass abgelehnte Anfragen gebührenfrei ergehen. Das Verbot, für einfache Anfragen keine Gebühren und Auslagen erheben zu dürfen, sollte auch für alle öffentlichen Stellen des Landes gelten. Dies ist auch in anderen Bundesländern bereits geltendes Recht.

zu § 11 E-LIFG

§ 11 E-LIFG, der abweichend von den meisten Informationsfreiheitsgesetzen in Bund und Ländern, die Durchführung eines Widerspruchsverfahrens ausschließt, stellt eine bürgerunfreundliche Regelung dar, die nicht Gesetz werden sollte.

Die Durchführung eines Widerspruchsverfahrens hat sich in der Praxis bewährt. Nach den Erfahrungen der Informationsfreiheitsbeauftragten, bei denen es sich um die zuständigen Aufsichtsbehörden handelt, sind die meisten Antragsteller bereit, ihr Begehren im Widerspruchsverfahren weiter zu verfolgen, während sie den Klageweg, insbesondere wegen des Prozess- und Kostenrisikos sowie der langen Verfahrensdauer vor Gericht scheuen. Es sind meistens Verbände oder Journalisten, die sich dieses Risiko leisten können. In der Praxis der Aufsichtsbehörden hat sich zudem gezeigt, dass unzutreffende behördliche Entscheidungen häufig ohne weiteres im Widerspruchsverfahren korrigiert werden können, so dass es einer Einschaltung der Gerichte nicht bedarf.

Es ist auch nicht nachvollziehbar, warum im Umweltinformationsrecht Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit des Widerspruchs eingeräumt wird, während sie im allgemeinen Informationsfreiheitsrecht sofort klagen müssen und daher schlechter gestellt werden sollen. Ist es zwischen Behörde und Antragsteller strittig, ob eine Information dem LIFG oder dem Umweltinformationsrecht nach dem Umweltverwaltungsgesetz unterfällt, besteht zudem die Gefahr, dass dem Antragsteller ein zulässiger Rechtsbehelf genommen wird, wenn die Behörde den Antrag unzutreffend dem Anwendungsbereich des LIFG zuordnet, es sich aber tatsächlich um eine Umweltinformation gehandelt hat. Ferner wäre bei einer fälschlich dem Umweltinformationsgesetz zugeordneten Information die Auskunftsklage mangels ordnungsgemäß durchgeführtem Vorverfahren unzulässig. § 11 E-LIFG sollte daher durch eine § 32 Abs. 2 Umweltverwaltungsgesetz entsprechende Regelung ersetzt werden.

Sollte der Landtag sich für die Schaffung des Amtes eines Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit entscheiden, so ist auf folgendes hinzuweisen:

Die Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit werden in den meisten Bundesländern hauptsächlich im Widerspruchsverfahren tätig, denn die Bürgerinnen und Bürger wenden sich regelmäßig an sie, wenn die Behörde ihren Informationszugangsantrag gerade abgelehnt hat und sie vor der Frage stehen, ob sie gegen den Ablehnungsbescheid Widerspruch einlegen sollen. Sollte das Widerspruchsverfahren abgeschafft werden, müsste der Antragsteller jedoch sofort klagen. Dadurch wird eine außergerichtliche Streitschlichtung durch die Landesbeauftragten erheblich erschwert, denn die Vermittlung durch den Landesbeauftragten würde dann in Konkurrenz zur Entscheidung des Gerichts treten. Damit die Rechtsauffassung des Landesbeauftragten wenigstens in den Prozess eingeführt werden kann, sollte ihm ein dem Vertreter des Bundesinteresses nach § 35 VwGO ähnliches Beteiligungsrecht im Rechtsbehelfsverfahren eingeräumt werden. Einen entsprechenden Vorschlag hatte auch der Gutachter im Rahmen der Evaluierung des IFG unterbreitet.

zu § 12 E-LIFG

§ 12 E-LIFG regelt nach seiner Überschrift die Veröffentlichungspflichten der öffentlichen Stellen des Landes Baden-Württemberg sowie ein Informationsregister. Die Norm scheint damit vordergründig dem Beispiel von Hamburg, Bremen, Thüringen und zukünftig auch von Rheinland-Pfalz zu folgen, die den Aufbau eines Informations- bzw. Transparenzregisters verbindlich gesetzlich geregelt haben. Man würde daher vermuten, dass Baden-Württemberg auch tatsächlich ein Informationsregister eingeführt hat. Hierunter würde man ein zentral zu führendes, elektronisches und allgemein zugängliches Register verstehen, das alle nach dem LIFG bzw. nach dem bereichsspezifischen Informationszugangsrecht zu veröffentlichenden Informationen enthält. Damit stünden den Bürgerinnen und Bürgern Baden-Württembergs alle wesentlichen amtlichen Informationen der öffentlichen Stellen des Landes auf einer zentralen Plattform zum Abruf zur Verfügung. Tatsächlich ist jedoch eine solche Regelung gar nicht erfolgt.

§ 12 Abs. 1 E-LIFG verpflichtet nämlich die öffentlichen Stellen des Landes Baden-Württemberg lediglich geeignete amtliche Informationen über öffentlich zugängliche Netze, also insbesondere auf ihrer Homepage im Internet, zur Verfügung zu stellen, wobei in den Nrn. 1 bis 7 beispielhaft bestimmte Datenkategorien besonders geeigneter Informationen genannt werden, die zwingend zu veröffentlichen sind. Eine

Pflicht, diese Informationen in ein zentral geführtes Informationsregister einzustellen, besteht dagegen nicht, da ein solches nicht kraft Gesetzes geschaffen wurde. Vielmehr kann nach § 12 Abs. 2 E-LIFG die Landesregierung durch Rechtsverordnung weitere zur Veröffentlichung geeignete amtliche Informationen bestimmen, ein Informationsregister einrichten sowie Einzelheiten in Bezug auf Betrieb und Nutzung des Registers festlegen. Nach dem Gesetzesentwurf werden daher das „ob und wie“ des Informationsregisters einseitig in die Entscheidungshoheit der Landesregierung gelegt. Diese kann von der Einrichtung eines Informationsregisters auch vollkommen absehen. Blicke es bei der jetzigen Regelung hätte es zudem jede Landesregierung in der Hand, den Inhalt eines einmal eingerichteten Informationsregisters frei zu ändern und die Veröffentlichung jedweder Datenkategorie zu beschränken. § 12 E-LIFG regelt daher die Rechtslage nur unbefriedigend und bleibt hinter dem Vorbild der anderen Bundesländer deutlich zurück.

Die IFK schlägt daher folgende wesentliche Verbesserungen vor: Die Entscheidung ein Informationsregister einzuführen, sollte jetzt unmittelbar durch den Landesgesetzgeber selbst durch eine verbindliche gesetzliche Regelung erfolgen und nicht in die Hände der Landesregierung gelegt werden. Eine Legaldefinition des Informationsregisters sollte in die Begriffsbestimmungen aufgenommen werden.

Auch der wesentliche Inhalt des Informationsregisters sollte jetzt durch den Landesgesetzgeber selbst festgelegt werden. Vergleicht man den Katalog der in § 12 Abs. 1 Nr. 1 bis 7 E-LIFG genannten Informationen mit den in anderen Bundesländern genannten Datenkategorien, so fällt z.B. sofort auf, dass wesentliche amtliche Informationen, an denen naturgemäß ein hohes öffentliches Interesse an der Veröffentlichung besteht, in dem Katalog des § 12 Abs. 1 E-LIFG fehlen. Das gilt z.B. für die Veröffentlichung von Kabinettsbeschlüssen, von Verträgen der öffentlichen Hand, von Zuwendungsbescheiden oder amtlichen Gutachten, um nur einige markante Beispiele zu nennen. Eine Orientierung an den Datenkategorien der Transparenz- bzw. Informationsfreiheitsgesetze in Hamburg, Rheinland-Pfalz und Bremen bietet sich dabei an.

zu § 13 E-LIFG

Siehe hierzu schon die Anmerkungen in der Einführung sowie unter II. 1 c.

zu Artikel 3 – Überprüfung der Auswirkungen des Gesetzes

Artikel 3 bestimmt, dass die Auswirkungen des Gesetzes nach einem Erfahrungszeitraum von fünf Jahren durch die Landesregierung evaluiert werden sollen. Statt einer Evaluierung durch die Landesregierung, sollte jedoch eine wissenschaftliche Evaluierung vorgesehen werden. Die Landesregierung sowie die Ministerien gehören nämlich zu den öffentlichen Stellen, die nach dem LIFG auskunftspflichtig sind. Es liegt damit ein erheblicher Interessenskonflikt vor. Da ein Evaluierungsbericht der Landesregierung von allen Ressorts mitgetragen werden muss, werden sich die Modernisierungsvorschläge erfahrungsgemäß eher auf dem kleinsten möglichen Nenner bewegen. Der Interessenskonflikt kann vermieden werden, wenn eine wissenschaftliche Evaluierung, die von einem unabhängigen Gutachter durchgeführt wird, gesetzlich festgeschrieben wird.