

## **Vorschlag für ein Transparenzgesetz Baden-Württemberg: zum Hintergrund der Initiative**

### Anlass für den Gesetzesvorschlag:

Anlass für die Vorlage des Gesetzentwurfes ist der Koalitionsvertrag von Grünen und SPD in Baden-Württemberg vom Mai 2011, in dem unter den Stichworten "Transparenz des Regierungshandelns" und "e-Government" die Vorlage eines "umfassenden Informationsfreiheitsgesetzes" versprochen worden war. Wie alle Bundesländer verfügt Baden-Württemberg zwar über ein - durch europarechtliche Vorgaben erzwungenes - Umweltinformationsgesetz, gehört aber mit Bayern, Sachsen, Hessen und Niedersachsen zu den fünf letzten Bundesländern, die einen umfassenden freien Zugang zu Informationen nicht vorsehen. Auch nach zwei Jahren Regierungstätigkeit haben weder die Landesregierung noch die Regierungsfractionen in Baden-Württemberg das im Koalitionsvertrag versprochene Gesetz eingebracht. Andererseits sind in Berlin und Hamburg die bestehenden Informationsfreiheitsgesetze aufgrund von Anstößen aus der Zivilgesellschaft durch die Aufnahme qualifizierter Veröffentlichungspflichten erweitert worden. Namentlich besteht dort eine Pflicht zur Veröffentlichung von Verträgen, mit denen etwa Infrastruktureinrichtungen der Daseinsvorsorge privatisiert werden sollen. In Nordrhein-Westfalen hat sich jüngst eine entsprechende Initiative gebildet.

### Erfordernis eines umfassenden Gesetzes:

Wie die Erfahrung seit Inkrafttreten des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) des Bundes (2006) zeigt, gibt es trotz des weitreichenden Begriffs der Umweltinformation einen erheblichen Anwendungsbereich für ein allgemeines Informationsfreiheitsgesetz. Zugleich hat sich deutlich erwiesen, dass das international verankerte UIG mehr Informationsfreiheit gewährt als die beiden ausschließlich im deutschen Kontext entstandenen Gesetze, das IFG und das Verbraucherinformationengesetz (VIG). Zudem wirkt allein die Zersplitterung der Materie dem Grundsatz der Informationsfreiheit entgegen. Die Bundesländer, die nach 2005 Informationsfreiheitsgesetze verabschiedet haben, sind meist dem IFG des Bundes gefolgt, das insoweit einen Standard gesetzt hat, der freilich im Verhältnis zu internationalen Standards deutlich abfällt. In einer grün geführten Regierung, die sich dem Grundsatz der Transparenz in besonderer Weise verpflichtet weiß, sollte der beste verfügbare Standard angesetzt werden.

### Integriertes Gesetz, Umweltinformationsgesetz als Grundlage:

Ein auf der Regelungsstruktur des UIG aufbauendes Gesetz kann nicht nur zur Vereinheitlichung des Informationszugangsrechts beitragen, sondern der Informationsfreiheit zu einem besseren Standard verhelfen. Ein Teil der bestehenden und letztlich schon im Ansatz den Bürger benachteiligenden Rechtszersplitterung beruht darauf, dass die Kompetenzen für die Regelung der Materie teils beim Bund, teils bei den Ländern liegen. Diese Zersplitterung kann zwar ohne vorherige Verfassungsänderung nicht beseitigt werden. Gleichwohl ist gerade in den Ländern eine Zusammenführung von Umweltinformationsgesetzen und Informationsfreiheitsgesetzen möglich, wobei sich eine Vereinheitlichung in einem Gesetz geradezu aufdrängt. Das UIG beruht auf der Umweltinformationsrichtlinie der EU, bietet sich also auch im internationalen Kontext als Minimalstandard an.

### Aufnahme von Veröffentlichungspflichten wie im Transparenzgesetz Hamburg:

Zugleich werden die Veröffentlichungsregeln nach dem Hamburger Transparenzgesetz aufgegriffen und umgesetzt. So wird die Informationsfreiheit von einer Holschuld der Bürger zu einer Bringschuld der Behörden. Die Hürde der Antragstellung wird für klar definierte Informationen von öffentlicher Relevanz aufgehoben (s. unter „Veröffentlichungspflichten“). Auch die europäische Kommission hat sich jüngst bei Ihrer Bewertung der Umweltinformationsrichtlinie von 2003 dahingehend geäußert, dass maßgebliche Regulierungsfortschritte am ehesten durch eine Erweiterung von Veröffentlichungspflichten bei gleichzeitiger Nutzung des Internet zu erwarten seien.

### Umfassender Anspruch:

Der Entwurf ist auf einen möglichst umfassenden Zugang zu Informationen angelegt. Dazu werden der Bestand an zugänglichen Informationen sowie der Kreis der informationsverpflichteten Stellen weit, die erforderlichen Ausnahmen vom Recht auf Informationszugang eng gefasst.

### Auch Private erfasst:

Anspruch auf Informationen besteht nicht nur gegenüber öffentlichen Stellen, sondern auch gegenüber bestimmten Unternehmen der Privatwirtschaft.

### Abwägungsklausel (*Public Interest Test*):

Ausnahmen dürfen zudem nicht geltend gemacht werden, wenn ein öffentliches Interesse an der Bekanntgabe von Informationen besteht und dieses die entgegenstehenden, durch die Ausnahmeregeln beschriebenen Geheimhaltungsinteressen überwiegt. In keinem Fall kann der Zugang durch Informationen dadurch verhindert werden, dass der Inhaber der Informationen schlicht seine Zustimmung zur Bekanntgabe verweigert.

### Im Zweifel für die Informationsfreiheit:

Da die Anordnung, Ausnahmeregeln eng auszulegen, gesetzlich angeordnet wird, ist gesichert, dass Beurteilungsspielräume des Gesetzes zu Gunsten der Informationsfreiheit auszulegen sind.

### Rückausnahmen zur Klarstellung, was immer zugänglich ist:

Um diesen Grundsatz weiter abzusichern und die Anwendung des Gesetzes zu erleichtern, werden Rückausnahmen als Regelbeispiele formuliert. In diesen Fällen schreibt der Gesetzgeber die Freigabe bestimmter Informationen grundsätzlich vor, ohne dass es noch auf die Prüfung der Ausnahmeregeln ankommt.

### Gesetz garantiert Mindeststandard:

Das Gesetz konstituiert ausdrücklich ein Minimum an Informationszugangsrechten. Spezialregelungen gehen nur insoweit vor, als sie einen weitergehenden Zugang zu Informationen ermöglichen.

### Bürgerfreundliche Verfahrensregeln:

Die notwendigen Verfahrensregelungen werden bürgerfreundlich gestaltet. Kosten für den Bürger werden gering gehalten und die Fristen eng gesetzt. Dies bedeutet eine Stärkung der Informations-

freiheit, auch im Vergleich zum Umweltinformationsgesetz.

#### Veröffentlichungspflichten:

Die Vorschriften über den Informationszugang auf Antrag ("passiver Informationszugang") werden durch Berichtspflichten und Veröffentlichungspflichten ("aktiver Informationszugang, proaktive Information") ergänzt. Beide Pflichten werden sparsam gehalten und zielgerichtet eingesetzt, um zusätzliche Bürokratie zu vermeiden. Die Berichtspflichten beschränken sich auf solche nach Umweltinformationsrecht, damit das Gesetz als Umsetzung der Umweltinformationsrichtlinie fungieren kann. Die zusätzlichen Veröffentlichungspflichten betreffen einmal die Unterlagen politischer Gremien, hier vorrangig des Kabinetts. Die derzeitige Regelung der Geschäftsordnung der Landesregierung, die hier vollständige Geheimhaltung anordnet, ist ohnehin mit Umweltinformationsrecht nicht vereinbar und im Übrigen eines demokratisch verfassten Gemeinwesens unwürdig. Ebenfalls angeordnet werden die Veröffentlichung von Gutachten, von Subventionen und Gehältern der Leitungsebene informationspflichtiger Stellen (zu denen auch Unternehmen der Daseinsvorsorge gehören). Da auch diese Veröffentlichungspflichten unter dem Vorbehalt der Ausnahmeregelungen des Gesetzes stehen, wird gleichzeitig die Führung und Veröffentlichung von Registern angeordnet, aus denen sich Umfang und Art der nicht veröffentlichten Dokumente ergeben. Ebenfalls ergänzend wird angeordnet, dass bestimmte Metainformationen wie Organisations- und Aktenpläne veröffentlicht werden.

#### Kosten:

Das Gesetz verfolgt zwar keinen Grundsatz der vollständigen Kostenfreiheit für den Bürger, der Informationen sucht. Es schließt jedoch das Ziel allgemeiner Kostendeckung aus, um die Hürde für die Antragsteller möglichst niedrig zu halten. Zudem haben die informationspflichtigen Stellen besondere Umstände zu berücksichtigen (öffentliches Interesse an der Information, Bedürftigkeit).

#### Ombudsmann:

In Ergänzung zum verwaltungsrechtlichen Rechtsschutz wird die schon bestehende Kompetenz des Landesbeauftragten für Datenschutz auf das Recht des Zugangs zu Informationen ausgedehnt. Diese Vorgehensweise hat sich in anderen Bundesländern sowie im Bund selber bewährt. Für die Bürger bedeutet dies, dass sie bei Konflikten mit einer Behörde nicht gleich einen Rechtsanwalt zu Rate ziehen müssen, sondern einen kostenfreien Weg der Konfliktlösung in Anspruch nehmen können.

#### Weiterentwicklung des Gesetzes:

Wie die Erfahrungen insbesondere mit der ersten Umweltinformationsrichtlinie von 1990 sowie mit dem IFG des Bundes von 2006 gezeigt haben, ist Informationszugangsrecht dynamisches Recht. Deshalb enthalten eine Reihe von Regelwerken zum Informationsfreiheitsrecht Evaluationsklauseln. Der hier vorgelegte Gesetzentwurf sieht die Einrichtung einer ständigen begleitenden Evaluationskommission vor, die von Gesetzes wegen ausdrücklich beauftragt ist, Vorschläge zur Verbesserung des Zugangs zu Informationen zu entwickeln. Die Kommission wird beim Landtag angesiedelt und vom Datenschutzbeauftragten beraten, der "geborenes Mitglied" der Kommission ist.

#### Parallele Initiativen in Baden-Württemberg und Vorbilder in anderen Bundesländern:

Derzeit existieren für Baden-Württemberg zwei gesetzgeberische Initiativen zur Entwicklung der Informationsfreiheit: Ein außerparlamentarischer Entwurf der Piraten und ein im Landtag eingebrachter Entwurf der FDP/DVP. Der erste Entwurf, der von keinen Begründungen begleitet ist, erscheint leider als "mit heißer Nadel gestrickt", in sich nicht stimmig und zudem in den Regelungen

wenig fortschrittlich. Der Entwurf von FDP/DVP verweist im Wesentlichen auf das IFG des Bundes und fügt einige Einschränkungen hinzu. In Nordrhein-Westfalen ist der Entwurf einer Initiative "NRW blickt durch" veröffentlicht worden, der im Wesentlichen dem Hamburgischen Transparenzgesetz folgt. Das Hamburgische Gesetz ebenso wie der NRW-Entwurf weisen jedoch bestimmte handwerkliche Schwächen auf. In Hamburg wird zudem eine Integration des Zugangs zu Umweltinformationen gar nicht versucht.

Netzwerk Recherche hat gemeinsam mit anderen Organisationen Ende 2010 im Kontext der seinerzeit anstehenden Novellierung des Verbraucherinformationsgesetzes (VIG) einen Entwurf für ein integriertes Bürgerinformationsgesetz für die Bundesebene veröffentlicht, das gegenüber IFG, UIG und VIG durch eine Einschränkung der Ausnahmen zu einer Verbesserung der Informationsfreiheit führen sollte. Der Entwurf wurde in Schleswig-Holstein vom SSW aufgegriffen, dieser konnte sich damit aber im Parlament nicht durchsetzen. Der vorliegende Entwurf geht, was den Informationszugang auf Antrag angeht, auf die beiden letztgenannten Entwürfe zurück, während das Kapitel über Veröffentlichungen namentlich auf der Basis des Hamburgischen Transparenzgesetzes eigenständig und neu formuliert wurde. Insofern greift der vorliegende Entwurf zwar insgesamt den Stand der aktuellen Diskussion auf, hebt sich aber deutlich von den anderweitig vorhandenen Initiativen ab.

Weitere Informationen zu diesem Thema erhalten Sie bei:

Dr. Manfred Redelfs, Tel.: 040/30 618-356, mobil: 0151/180 533 85  
Mail: [redelfs@netzwerkrecherche.de](mailto:redelfs@netzwerkrecherche.de)

Den Gesetzentwurf finden Sie im Internet unter: <http://ifg-bw.netzwerkrecherche.de>

Allgemeine Informationen zu Netzwerk Recherche:

netzwerk recherche e.V. (nr) ist der Verein zur Förderung der Recherche im deutschen Journalismus und hat rund 600 Mitglieder aus allen Bereichen der Medien. Seit seiner Gründung 2001 macht sich nr für den Qualitätsjournalismus stark, vor allem durch Tagungen, Weiterbildungsangebote für Journalisten, Publikationen und die Vergabe von Recherche-Stipendien. Der gemeinnützige Verein mit Sitz in Berlin wird geleitet von Oliver Schröm ("stern"), Markus Grill ("Spiegel") und David Schraven (WAZ).

Geschäftsstelle:  
netzwerk recherche e.V.  
Postanschrift:  
Postfach 580507  
10414 Berlin

Tel. 030 49854012  
Mobil 0163 3736139  
Fax 032 224126035

[info@netzwerkrecherche.de](mailto:info@netzwerkrecherche.de)