



Gesetz zur Einführung der Informationsfreiheit

Kabinettsentwurf vom 28. Juli 2015

vgl. https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/IM/150727_IFG-Gesetzentwurf-und-Begrueendung.pdf

- Stellungnahme von Netzwerk Recherche e.V. -

Von Dr. Wilhelm Mecklenburg und Dr. Manfred Redelfs
28. August 2015

Vorbemerkung

Als Journalistenorganisation hat Netzwerk Recherche ein naheliegendes Interesse am Zugang zu Informationen sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene und dementsprechend hierzu vielfache Aktivitäten entfaltet. Hervorzuheben ist die Veröffentlichung eines Entwurfs für ein Informationsfreiheitsgesetz des Bundes im Jahre 2004 (gemeinsam mit dem DJV, der dju, Transparency International und der Humanistischen Union).

Im Jahre 2013 hat Netzwerk Recherche

<https://netzwerkrecherche.org/handwerk/informationsfreiheit-und-auskunftsrechte/ifg-guide/gesetzentwurf-baden-wuerttemberg/>

einen Entwurf für ein **Transparenzgesetz Baden-Württemberg** vorgelegt,

der als Anregung aus der Zivilgesellschaft für das von der grün-roten Koalition versprochene "umfassende Informationsfreiheitsgesetz" gemeint war.

Der jetzt vorgelegte und hier zu besprechende Gesetzentwurf zeigt bedauerlicherweise, dass die Landesregierung in keiner Weise gewillt ist, einem fortschrittlichen und bürgerfreundlichen Ansatz beim Informationsfreiheitsrecht zu folgen.

Zum Transparenzversprechen der Koalitionspartner

"Wir stehen für eine offene Gesellschaft und eine transparente Verwaltung. Die bisherigen Aktivitäten Baden-Württembergs im Bereich e-Government und digitaler Demokratie werden wir ausbauen. Dabei werden wir insbesondere auch auf die Barrierefreiheit aller öffentlichen Angebote achten, und darauf, dass Teilhabe am öffentlichen Leben auch ohne Netzzugang möglich bleibt. Zu den großen Chancen digitaler Netze gehört die Möglichkeit, die Grundlagen des Regierungshandelns transparent und zugänglich zu machen.

In einem umfassenden Informationsfreiheitsgesetz werden wir gesetzliche Regelungen treffen, damit Bürgerinnen und Bürger unter Beachtung des Datenschutzes grundsätzlich freien Zugang zu den bei den öffentlichen Verwaltungen vorhandenen Informationen haben. Wir werden unser Regierungshandeln daran orientieren, die zugrunde liegenden Daten und Dokumente weitestmöglich öffentlich zugänglich zu machen. Hier orientieren wir uns am Grundsatz „Open Data“.

aus: Koalitionsvertrag zwischen
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der SPD Baden-Württemberg
2011 - 2016, Seite 78, im Kapitel: "Weltoffenes Baden-Württemberg"

Im Januar 2014 legte die Landesregierung ein 10-Punkte-Papier ("Eckpunkte") für ein zukünftiges Informationsfreiheitsgesetz vor.

Damit stellte sie ungewollt klar, dass zur "Weltoffenheit" nach ihren Vorstellungen die Informationsfreiheit **nicht** gehört. Die Eckpunkte schlagen vor, das informationsfreiheitsrechtlich ohnehin ängstlich angelegte Informationsfreiheitsgesetz des Bundes zur Basis des baden-württembergischen Gesetzes zu machen - und dieses um einige weitere Einschränkungen der Informationsfreiheit zur Berücksichtigung der "spezifischen Bedürfnisse im Land Baden-Württemberg" zu "bereichern".

Nunmehr, rund ein halbes Jahr vor dem Ende der Legislaturperiode, liegt ein Gesetzentwurf vor, der die auf die Eckpunkte gegründeten Befürchtungen bestätigt und teilweise noch übertrifft. Das "Gesetz zur Einführung der Informationsfreiheit" gehört zum schlechtesten, was die Republik zu diesem Thema zu bieten hat. Nach diesem Entwurf wird Baden-Württemberg sich bei der Informationsfreiheit nur unwesentlich verbessern: Es wird ein

Sprung vom letzten Platz (gar kein Informationsfreiheitsgesetz) auf den vorletzten Platz sein (ein besonders schlechtes Informationsfreiheitsgesetz).

Der internationale Standard der Informationsfreiheit wird demgegenüber am ehesten durch das **Umweltinformationsgesetz des Bundes** beschrieben, das seinerseits auf der Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG der Europäischen Union beruht. Gegenüber diesem Standard fällt das IFG des Bundes - den der Vorschlag der Landesregierung als Arbeitsbasis heranzieht - schon deutlich ab. Umso bedauerlicher ist es, dass die "spezifischen Bedürfnisse" des Landes Baden-Württemberg es offenbar geboten erscheinen lassen, diese Standards noch deutlich weiter abzusenken. Soweit der Gesetzentwurf ausweislich seiner Begründung¹ das (fortschrittliche) hamburgische Transparenzgesetz ausdrücklich "berücksichtigt", ist dies - im Hinblick auf das Ziel eines umfassenden Informationszugangs - irreführend. Hingewiesen wird im Gesetzentwurf auf folgende Punkte: Evaluation², umfassender Geheimhaltungsbedarf des Landesverfassungsschutzes³, Auskunftspflicht Privater⁴ und die Übernahme einer Freigabeklausel bei personenbezogenen Daten⁵. Hervorzuhebende fortschrittliche Ansätze enthält keiner dieser Punkte.

Vorab sind demgegenüber vor allem folgende Punkte anzumerken:

Auskunftsverpflichtete

Es ist nicht einsichtig, warum z.B. die Hochschulen und Kammern komplett außen vor bleiben sollen. Bei den Hochschulen wäre es, wie in einigen anderen Bundesländern praktiziert, leicht möglich, nur den Schutz von Forschung und Lehre zu wahren, aber alle reinen Verwaltungsinformationen (z.B. Anzahl der Stellen, Studienplätze etc.) unter das IFG zu fassen.

Bereichsausnahmen

Die Herausnahme ganzer Behörden oder sonstiger an sich informationspflichtiger Stellen aus der Informationsverpflichtung ("Bereichsausnahmen") war im Gesetzgebungsverfahren des Bundes-IFG sehr umstritten. Gesetz geworden ist nur die Ausnahme für die Nachrichtendienste und Stellen des Bundes, soweit sie ähnlich sicherheitsempfindliche Aufgaben wahrnehmen. Der Gesetzentwurf fügt dem in § 2 Abs. 3 Nr. 3 einen umfangreichen Katalog hinzu (öffentliche Kreditinstitute, Selbstverwaltungsorganisationen der

¹ Begründung, A. Allgemeiner Teil, IV - Nachhaltigkeitscheck

² Begründung, A. Allgemeiner Teil, I - Zielsetzung

³ Begründung, zu § 2 Abs. 4, Nr. 1

⁴ Begründung, zu § 2 Abs. 4, unter deutlicher Zurücknahme gegenüber den Regelungen des HmbTG, siehe hierzu die nachfolgenden Ausführungen im Einzelnen

⁵ Begründung, zu § 5 Abs. 1, die Klausel entstammt dem allgemeinen Datenschutzrecht, in Baden-Württemberg § 15 Abs. 2 Nr. 5 LDSG-BW

Wirtschaft und der freien Berufe, Krankenversicherung). Dem ist entgegen zu halten, dass gerade die öffentlichen Kreditinstitute, namentlich die Landesbanken, wie die Finanzkrise gezeigt hat, einer öffentlichen informatorischen Kontrolle bedürften. Schulen und Hochschulen werden umfassende Ausnahmekataloge zur Verfügung gestellt - warum aber bspw. Statistiken zur Leistungsbeurteilung absolut geheim bleiben müssen, erschließt sich nicht.

Ausnahmeklauseln

Der Gesetzentwurf weicht im Übrigen vielfach vom Grundsatz der "eng begrenzten, genau bestimmten Ausnahmeregeln"⁶ ab. Ausnahmeklauseln wie "Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen auf die öffentliche Sicherheit" oder "Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen auf die Interessen der informationspflichtigen Stellen im Wirtschaftsverkehr" sind derart offen, dass teilweise nicht mehr erkennbar ist, auf welche Informationen ein durchsetzbarer Anspruch besteht. Die Begründungen verstärken diese Tendenz im Gesetzgebungstext noch, wenn es beispielsweise zum Ausschlussgrund "Vertraulichkeit der Beratungen..." (Zu § 4 Abs. 1 Nr. 5 GE) heißt:

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. Er fasst 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).

Hervorhebung: Verfasser.

Sich selbst aufhebendes Gesetz

Dieser umfassende informatorische Schutz laufender verwaltungsbehördlicher Verfahren ist in einem Informationsfreiheitsgesetz mit allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht zu vereinbaren und damit letztlich verfassungswidrig.

Es handelt sich nämlich um einen Fall sich selbst aufhebender (und damit in sich widersprüchlicher und daher mit dem Rechtsstaatsgebot nicht vereinbarer) Gesetzgebung ("das Handeln der Verwaltung ist öffentlich, es sei denn, die Verwaltung handelt"), wie schon der Generalanwalt beim Europäischen Gerichtshof, La Pergola, in seinen Schlussanträgen vom 18. Januar 1998 zur ersten Entscheidung des EuGH zur Umweltinformationsrichtlinie 90/313 (EuGH C-321/96) ausführte (dort: Rn 24):

⁶ Vgl. Erwägungsgrund 7 der Umweltinformationsrichtlinie 90/313/EWG

„24. Wollte man hingegen der Wendung, um die es im vorliegenden Verfahren geht, eine weitere Bedeutung geben, um allgemein alle Verfahren der Vorbereitung behördlicher Entscheidungen und sonstiger Maßnahmen der Behörden auszunehmen, so würden der Richtlinie im wesentlichen ihr Inhalt und ihre praktische Wirksamkeit genommen. Sollte jedoch der Gerichtshof der Ansicht des Beklagten folgen, daß alle Verwaltungsmaßnahmen, soweit sie gerichtlich angefochten werden könnten, von der streitigen Bestimmung erfaßt würden, so enthielte die Richtlinie einen unlogischen und widersprüchlichen Syllogismus, denn sie wäre im Ergebnis auf sämtliche Tätigkeiten der Behörden unanwendbar, die in einem Rechtsstaat irgendwie der gerichtlichen Kontrolle unterliegen. Eine solche Auslegung würde im übrigen gegen den allgemeinen Rechtsgrundsatz verstoßen, daß die vom Gesetzgeber erlassenen Normen so auszulegen sind, daß sie sinnvoll sind und nicht in der Praxis unlogisch oder unanwendbar werden.“

Es ist bemerkenswert, dass eine grün geführte Landesregierung eine derart bürgerfeindliche und letztlich mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbare Regelung wieder aus der rechtspolitischen Mottenkiste holt, um hiermit - natürlich nur scheinbar - ihr Versprechen auf einen "umfassenden Informationszugang" einzulösen.

Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse

Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sollen absolut geschützt werden, ohne Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an der Information. Eine solche Abwägung entspricht aber internationalem Standard und ist auch im Umweltinformationsgesetz (Bund und Länder) verankert. Der Gesetzentwurf beruft sich demgegenüber auf die ebenfalls kritikwürdige restriktive Formulierung im Bundes-IFG – und verschweigt, dass der Evaluierungsbericht zum Bundes-IFG empfiehlt, eine solche Abwägungsklausel einzuführen. Zudem wird argumentiert, es dürfe ja keine Verschlechterung für die Wirtschaft in Baden-Württemberg geben. Dabei haben nicht nur Berlin, Hamburg, Bremen solche Abwägungsklauseln, auch Schleswig-Holstein und das größte Bundesland, Nordrhein-Westfalen. Nachteile für die Wirtschaft sind dort nicht bekannt geworden.

Fristen

Dass eine feste Monatsfrist für die Auskunftserteilung vorgesehen ist, ist zu begrüßen. Aber es fehlt die Formulierung „unverzüglich“, die andere Landesgesetze haben. Eine Erweiterung bei der Verlängerung auf drei Monate wiederum ist abzulehnen und sonst nirgendwo in einem Bundesland zu finden (Standard⁷: bei Verlängerung zwei Monate).

⁷ Aarhus-Konvention, Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG, UIG.

Kosten

Die volle Kostendeckung in den Kommunen steht im Widerspruch zu den Bestimmungen in fast allen anderen Bundesländern. Die Formulierung, es könne in besonderen Einzelfällen ganz auf die Erhebung verzichtet werden, klingt wie ein Zugeständnis. Sie ergibt sich aber bereits aus dem allgemeinen Verwaltungskostenrecht und stellt deshalb nicht den Fortschritt dar, als der sie zunächst erscheint. Es ist zu befürchten, dass unwillige Ämter die Kostenandrohung nutzen werden, um unliebsame Anfragen abzuwehren. Die prohibitive Wirkung der Kostendeckung ist unbestritten, auch der Gesetzentwurf gesteht diese ein⁸. Die Kostenregelung konterkariert mithin den selbst gestellten Anspruch des "umfassenden Informationsanspruchs".

Aktive Information, Veröffentlichungspflichten

Die in den Eckpunkten skizzierten Veröffentlichungen kommen sehr unverbindlich daher und beziehen sich im Wesentlichen auf Selbstverständlichkeiten, wie Hinweisen zu den Rechten nach dem Informationsfreiheitsgesetz, statistischen Daten oder Presseerklärungen. Der hier weitgehend verfolgte Ansatz der Freiwilligkeit ist ungenügend und fällt weit hinter den Standard zurück, der in Hamburg seit einigen Jahren erreicht wurde und dem Rheinland-Pfalz nun folgen will.

Unvollständigkeit des Gesetzentwurfs: Einbindung von Landtag und Datenschutzbeauftragtem

Es ist völlig ungewöhnlich für ein Gesetzgebungsverfahren, dass der in das Gesetz eingebrachte Gesetzentwurf wesentliche Regelungen auslässt.

Selbstverständlich muss von vornherein darüber entschieden werden, in welcher Weise der **Landtag** auskunftsverpflichtet ist. Hier ist vorzuschlagen, dass ausdrücklich nur die eigentliche gesetzgeberische Tätigkeit ausgenommen wird, da für diese ein eigenes System der Öffentlichkeit besteht. Klargestellt werden muss in diesem Zusammenhang freilich, dass (anders als der Gesetzentwurf dies will⁹), dass sowohl "Regierungshandeln" als auch "Gesetzgebung", soweit sie innerhalb der Ministerialbürokratie stattfindet, dem informatorischen Zugriff der Öffentlichkeit unterliegen muss.

Ebenso sollte der Gesetzentwurf bereits einen Vorschlag enthalten, dass und wie der Landesbeauftragte für den Datenschutz in einer weiteren Rolle als **Informationsfreiheitsbeauftragter** einzubinden

⁸ Zu § 10 Abs 2: "Aufgrund der Informationen Satz 1 (= Mitteilung der zu erwartenden Kosten, Verfasser) kann die antragstellende Person darüber entscheiden, ob sie den Antrag angesichts der voraussichtlichen Kosten weiter verfolgt oder nicht.

⁹ Vgl Zu § 2, Zu Abs 1, dort: Absatz 4)

ist. Die Bestellung der Datenschutzbeauftragten als Informationsfreiheitsbeauftragter hat sich in den Bundesländern außerordentlich bewährt und sollte deshalb unbedingt aufgenommen werden.

Zu den einzelnen Vorschriften

Artikel 1

Zu § 1 - Grundsätze

Die Grundsätze in den Absätzen 1 und 2 dieser Vorschrift sind zu begrüßen. Anzumerken ist jedoch sogleich, dass der Begriff der amtlichen Informationen einschränkend wirkt. Letztlich sollte es nur drauf ankommen ob die Informationen bei den informationspflichtigen Stellen vorhanden sind und nicht darauf, welchen (ggf. umstrittenen) Zwecken diese dienen sollen.

Die Konkurrenzklausel des Absatzes 3, die im Wesentlichen den ausdrücklichen Vorrang von Spezialvorschriften anordnet, wird abgelehnt. Ein gutes Informationsfreiheitsgesetz muss einen Mindeststandard an Informationen zugänglich machen, Spezialregelungen sollen dies nur ergänzen dürfen.

Zu § 2 - Anwendungsbereich

Die Einschränkung auf öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben in **Absatz 1** ist abzulehnen, dies erst Recht im Hinblick darauf, dass diese bei der Einbindung Privater in **Absatz 3** wiederholt wird. Letzteres weicht im Übrigen zu Lasten der Anspruchsberechtigten vom Standard des Umweltinformationsrechts ab (dort: "öffentliche Aufgaben/ öffentliche Dienstleistungen").

Die Herausnahme der gesamten **Rechnungsprüfung** aus den freizugebenden Informationen (**Absatz 2 Nr. 1**) wird nachdrücklich abgelehnt. Das IFG des Bundes hatte nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts durchaus den Zugang zu Informationen aus dem "Hofbereich"¹⁰ des Bundesrechnungshof ermöglicht. Erst eine "klammheimliche" Novelle der Bundeshaushaltsordnung (§ 96 BHO) hat offenbar zum gewünschten Zustand (kein bzw. weitgehend

¹⁰ "Hofbereich" betrifft die Prüftätigkeit im engeren Sinne, Gegensatz: "Präsidialbereich", entsprechend der internen Verwaltung. Vgl. hierzu BVerwG 7 C 1.12 vom 15. November 2012.

eingeschränkter informatorischer Zugang zu Prüftätigkeiten beim Bundesrechnungshof) zurückgeführt. Die Rechnungsprüfung betrifft vitale Interessen des Staates gerade auch in Fürsorge für seine Bürger, nämlich haushaltsmäßige Angelegenheiten. Es liegt im wohlverstandenen Allgemeininteresse, wenn der Bürger erfahren kann, ob die Verwendung öffentlicher Mittel etwa kritikwürdig (gewesen) ist.

In **Absatz 2 Nr. 2** werden Gerichte und andere Einrichtungen von der Ausgangsrichtung befreit, soweit sie in **richterlicher Unabhängigkeit** tätig werden. Für die Gerichte selber mag dies angehen, zumal für die Gerichte eine eigene Öffentlichkeit existiert. Für andere Einrichtungen ist dies bereits unnötig (das Umweltinformationsgesetz des Bundes enthält eine entsprechende Klausel nicht) und es ist übrigens schwer vorstellbar, wie weit die genannten anderen Stellen, bspw. eine Disziplinarbehörde, in richterlicher Unabhängigkeit tätig werden. Dem Problem versucht der Gesetzentwurf abzuweichen, indem er auch noch eine "**sachliche Unabhängigkeit**" bemüht. Dies ist eine der vielen Öffnungen des Gesetzentwurfes mit denen ganz offensichtlich der Informationszugang entgegen der Zielsetzung in § 1 Abs. 1 des Gesetzes verhindert werden soll.

Soweit die **Hochschulforschung** betroffen ist, verweist die Einzelbegründung des Gesetzentwurfes auf § 41a Landeshochschulgesetz. Zwar enthält diese Vorschrift detaillierte Angaben zu einem Register bei der so genannten Drittmittelforschung, aber anders, als die Begründung suggeriert, konzipiert die Vorschrift gerade keinen allgemeinen Informationszugang. Gerade die Drittmittelforschung liegt jedoch an der Schnittstelle zwischen Forschungsfreiheit und Verwaltungstätigkeit, die auch verfassungsrechtlich einem informatorischen Zugang ohne Weiteres zugänglich wäre und nach Auffassung von Netzwerk Recherche auch informatorisch öffentlich zugänglich sein müsste - zumal die relevanten Informationen aufgrund von § 41a Landeshochschulgesetz ja bereit liegen.

Die Vorschrift in § 2 Abs. 2 Nr. 3 GE erlaubt nur scheinbar einen Informationszugang bei den öffentlich-rechtlichen **Rundfunkanstalten**: Es gibt die dort vorausgesetzten rundfunkstaatsvertraglichen Regelungen nämlich nicht. Der Vorschlag wäre glaubwürdiger, wenn Baden-Württemberg nachweisen könnte, es würde sich um eine solche staatsvertragliche Regelung derzeit bemühen.

Zu den Bereichsausnahmen in den Nummern 1 und 3 sowie der weitreichenden Ausnahme in Nr. 2 des **§ 1 Abs. 3** wurde einleitend bereits Stellung genommen: Die Vorschriften sind abzulehnen.

Die Einbindung Privater in § 2 Abs. 4 erfolgt gegenüber dem UIG oder dem HmbTG deutlich einschränkend, indem diese nur gilt, soweit öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben (statt: öffentliche Aufgaben) erfüllt werden. Die Begrifflichkeit der "öffentlich-rechtlichen Aufgaben" hat im Kontext des UIG-1994, des IFG-SH-2000 und des IFG-Bund-2006 zu Schwierigkeiten geführt, die bei Verwendung der Formulierung des UIG-Bund nicht entstehen.

Besonders bedenklich ist vorliegend aber die Tatsache, dass der Anspruch nicht direkt gegenüber dem Privaten, sondern gegenüber der Aufsicht führenden Stelle geltend zu machen ist, § 7 Abs. 1 Satz 2 GE. Hier hatte die Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG einen entscheidenden Fortschritt gebracht, indem der Private direkt Anspruchsgegner des Informationsanspruchs wurde; dies hat auch das UIG-Bund so durchgeführt. Es ist nicht bürgerfreundlich, auf die genannten Verbesserungen zu verzichten.

Zu § 3 - Begriffsbestimmungen

Die Vorschrift ist (vorbehaltlich der obigen Anmerkungen zum Begriff der amtlichen Informationen) unproblematisch.

Zu § 4 - Schutz von besonderen öffentlichen Belangen

Die Vorschrift ist weitgehend der auch im Gesetzgebungsverfahren als problematisch kritisierten Vorschrift des § 3 IFG-Bund nachempfunden, verändert diese jedoch zum Nachteil der anspruchsberechtigten Bürger:

Die "**öffentliche Sicherheit**" - als solche ein uferloser Begriff, wie auch die Einzelbegründung des Gesetzentwurfes ausweist - bedarf keiner Gefährdung mehr, es reicht vielmehr die Möglichkeit eines Nachteils. Der offene Tatbestand der "Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Landesregierung" wird, anders als im IFG-Bund, eingefügt. Der "**Schutz fiskalischer Interessen**" gemäß Bundesgesetz wird erweitert zum "**Schutz der Interessen der informationspflichtigen Stellen im Wirtschaftsverkehr**", so dass gerade Private hiernach absehbar jede Informationsfreigabe verweigern dürften.

Völlig neu ist der Schutz der "Vertraulichkeit von leistungsbezogenen Daten einzelner **öffentliche Schulen**" (Nr. 10). Schon die Formulierung dieser Vorschrift ist uneindeutig: Soll es um Leistungsbeurteilung der Schulen selber (also hinsichtlich der Leistungen der Schulen selber) gehen oder um Statistiken oder Zusammenstellungen betreffend die Leistungen

von Schülern? In beiden Fällen erscheint der doppelt (vgl. § 3 Abs. 3 Nr. 2) abgesicherte Geheimhaltungswille schwer verständlich; die Vorschrift wird jedenfalls abgelehnt.

Zu § 5 - Schutz personenbezogener Datenschutz

Die Vorschrift folgt weitestgehend dem Bundes-IFG und gehört dort zu den weniger problematischen Regelungen. Problematisch ist hier vor allem Absatz 3, wo es beispielsweise um Informationen über Zuwendungen privater Firmen an Abgeordnete oder Ähnliches gehen kann. Mindestens Klarstellungen wären hier wünschenswert.

Zu § 6 - Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen

Auch diese Vorschrift, die auf eine absolute Sperre von sogenannten Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen hinausläuft, war im Gesetzgebungsverfahren zum IFG des Bundes außerordentlich umstritten.

Eine solche Sperre von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ohne Abwägungsmöglichkeit stellt eine absolute Ausnahme im Informationsfreiheitsrecht dar. Wie schon in der Einleitung klargestellt, hat die Anwendung einer derartigen Abwägungsklausel im Umweltinformationsrecht auch in Baden-Württemberg nicht zu Schwierigkeiten geführt, auch die Begründung des Gesetzentwurfs macht Derartiges nicht geltend.

Eine Anpassung an die Formulierungen im Umweltformationsgesetz ist zu fordern. Dies ergibt sich auch aus den Empfehlungen des Evaluierungsberichts zum IFG des Bundes.

Zu § 7 - Antrag und Verfahrensregelungen

Das Antragsverfahren enthält gegenüber anderen Gesetzen (abzulehnende) Erschwernisse, insbesondere:

Bei Privaten muss, anders als im modernen Umweltinformationsrecht oder auch im HmbTG, die aufsichtsführende Stelle angegangen werden. Bei Drittbetroffenheiten ist der Antrag zwingend zu begründen. Soweit eine Begründung nicht gegeben wird, sollen Namen von natürlichen Personen geschwärzt werden, was einer automatischen Tei ablehnung des Antrages gleichkommt.

Kritisch zu sehen ist auch die Verlängerung der Auskunftfrist,

wenn die auskunftsverpflichtete Stelle den Antrag für nicht hinreichend präzise hält - die Vorschrift lädt zum Missbrauch geradezu ein.

Der Verlängerung der Auskunftsfrist in schwierigen Fällen auf drei Monate (gegenüber zwei Monaten bei Umweltinformationsrecht) wird entgegen getreten - Informationen können ein leicht verderbliches Gut sein. Außerdem ist durchaus zu bedenken, dass Bürger vielfach deutlich engeren Fristen ausgesetzt sind, bspw. bei Einwendungen in Großverfahren. Von einer modernen Verwaltung kann eine zügige Bearbeitung erwartet werden.

Zu § 8 - Verfahren bei Beteiligung einer betroffenen Person

Richtig ist, dass aus rechtsstaatlichen Gründen Drittbetroffenen Personen Gelegenheit zur Stellungnahme vor der Informationsfreigabe gegeben werden muss.

Begrüßenswert ist, dass die Anhörung nicht in jedem Fall erfolgen muss, sondern eine Prüfung vorzuschalten ist dahingehend, ob überhaupt schutzwürdige Interessen betroffen sind. Zuzustimmen ist auch der Klausel, dass bei offensichtlicher Nichterreichbarkeit der Betroffenen (die Begründung nennt als Beispiel Auslandshaft) die Drittbeteiligung überhaupt unterbleiben kann. Ebenfalls erfreulich ist schließlich, dass die Aufforderung zur Stellungnahme innerhalb einer beschränkten Frist zu erfolgen hat; dies beugt der Gefahr vor, dass bei Drittbeteiligung das Verfahren sich zu sehr in die Länge zieht.

Zu § 9 - Ablehnung des Antrags

Diese Vorschrift, die der Überschrift nach dem § 9 IFG-Bund nachgebildet ist, enthält überraschenderweise eine Reihe weiterer (formal begründeter) Ausnahmegründe.

Während den Verfahrensregelungen der Absätze 1 und 2 zuzustimmen ist, gilt für die zusätzlichen Ausnahmeregelungen in Absatz 3:

Der "offensichtliche Missbrauch" (Nr. 1) erschöpft sich letztlich in der Kategorie der Nr. 4 und hiermit den sogenannten querulatorischen Antrag. Es ist jedoch nicht bekannt, dass Informationszugangsgesetze ohne eine solche Missbrauchsklausel - die letztlich nur das Misstrauen der Verwaltung gegenüber dem Bürger widerspiegelt - zu Problem

geführt hätten.

Nr. 5 ist problematisch, als Streit darüber bestehen kann, was eine "zumutbare Beschaffung aus allgemein zugänglichen Quellen" ist. Ein Verweis auf eine Quelle im Internet kann bspw. nicht im Allgemeinen als zumutbar angesehen werden. Mindestens müsste eine Pflicht zur genauen Quellenangabe mit aufgenommen werden.

Die Ablehnung des Antrages aufgrund mangelnder Bestimmtheit (Nr. 2) ist kritisch zu beurteilen. Die Ausnahmeklausel steht nämlich in einem Spannungsverhältnis zur Pflicht der Verwaltung, dem Bürger Auskunft und Beratung im allgemeinen Verwaltungshandeln zu erteilen.

Die **Ablehnbarkeit eines Antrages** wegen "**unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwandes**" wird auf jeden Fall nachdrücklich abgelehnt. Zu Recht befindet sich eine ähnliche Vorschrift, die aber nur die **Art des Informationszugangs** betrifft, in § 7 Abs. 5 GE. Hierbei muss es bleiben. Wie die Erfahrungen gerade mit dem IFG des Bundes zeigen, ist es sonst sehr leicht möglich, dass eine Verwaltungsstelle unliebsame Anträge beliebig mit dem Hinweis auf einen unverhältnismäßigen Aufwand ablehnt.

Zu § 10 - Gebühren und Auslagen

Ein Landesgesetz über den Zugang zu Informationen wird auch und gerade für den kommunalen Bereich gelten. Es ist ein immenser Rückschritt im Informationsfreiheitsrecht, wenn der Gesetzgeber nunmehr für den kommunalen Bereich die - unstreitig prohibitive - volle Kostendeckung vorsieht.

Die Hinweise auf das allgemeine Verwaltungskostenrecht für Landesbehörden helfen demgegenüber überhaupt nicht.

Sowohl die Gebühren als auch die Auslagen sind in der Höhe zu begrenzen und jedenfalls für eine weit gefasste Kategorie "einfach gelagerter" Fälle ganz zu erlassen. Die wirtschaftliche Bedeutung von Kostenerstattungen im Informationszugangsrecht ist für die informationspflichtigen Stellen gering. Die Kostenerhebung dient effektiv einzig dem Zweck, Informationsanträge zu verhindern. Dies widerspricht der erklärten Zielsetzung des Gesetzes. Die klaren und bürgerfreundlichen Kostenregelungen im Umweltinformationsrecht haben sich dagegen bewährt. Sie werden im Übrigen seit zwanzig Jahren auch von den Kommunen in Baden-Württemberg problemlos angewandt.

Zu § 11 - Ausschluss eines Widerspruchsverfahrens

Es ist richtig, dass das klassische Widerspruchsverfahren des deutschen Verwaltungsrechtes, zumal wenn Ausgangs- und Widerspruchsbehörde identisch sind, sich als wenig effizient zur Rechtsdurchsetzung erwiesen hat.

Gleichwohl besteht vorliegend einerseits ein Bruch im Verhältnis zum Umweltinformationsrecht, wo ein Widerspruchsverfahren kraft europäischer Vorgabe vorgeschrieben ist.

Andererseits wäre im Informationszugangsrecht die Einführung eines eigenständigen Vorverfahrens mit einer zentralen Widerspruchsbehörde, beispielsweise beim Landesbeauftragten für Datenschutz, eine möglicherweise attraktive und die Gerichte entlastende Vorgehensweise und sollte in Erwägung gezogen werden.

Zu § 12 - Veröffentlichungspflichten und Informationsregister

Während Veröffentlichungspflichten und die Einführung von Informationsregistern von Netzwerk Recherche ausdrücklich begrüßt werden (als gutes Beispiel für eine Regelung für ein Informationsregister siehe den oben schon genannten § 41a Landeshochschulgesetz), betrifft Abs. 1 der Vorschrift lediglich Trivialitäten, indem Veröffentlichungen, die bereits jetzt erfolgen, mit einer gesetzlichen Pflicht unterlegt werden.

Ein ernsthaftes Bemühen um eine proaktive Informationspolitik ergibt sich hieraus nicht. Der magere Veröffentlichungskatalog spiegelt freilich den Unwillen des Gesetzgebers zu einer Freigabe von Informationen wider.

Im gleichen Sinne ist Abs. 2 der Vorschrift zu verstehen, die es dem freien Ermessen der Landesregierung überlässt, ob überhaupt Informationsregister eingerichtet werden. Inhaltliche Vorgaben fehlen völlig.

All dies ist völlig unzureichend und weit entfernt von den Standards, die in Hamburg bereits erfolgreich mit dem dortigen Informationsregister erreicht sind oder auch den Zielen, die sich parallel zum Gesetzgebungsverfahren in Baden-Württemberg das Land Rheinland-Pfalz gesetzt hat.

Zu § 13 - Landesbeauftragte oder Landesbeauftragte für die Informationsfreiheit

Wie schon einleitend gesagt, ist es unbefriedigend, dass der

Gesetzentwurf hierzu keine Vorgabe enthält. Es wird noch einmal betont, dass die Einführung eines Informationsfreiheitsbeauftragten, gegebenenfalls in Personalunion mit dem Landesbeauftragten für Datenschutz, positiv bewertet wird.

Artikel 2 - Änderung des Landesarchivgesetzes

Es ist zu begrüßen, dass der Gesetzentwurf eine Klärung des Verhältnisses zum Archivrecht versucht. Es sollte jedoch klargestellt werden, dass die spezifische 30-Jahre-Frist des Archivrechtes für die Öffnung von Archiven für solche Informationen, die dem Informationsfreiheitsgesetz (bzw. dem Umweltinformationsgesetz unterfallen, nicht gilt. Es kann jedenfalls nicht angehen, dass solche Informationen, die grundsätzlich nach Informationsfreiheitsrecht zugänglich sind, mit Übergabe an die Archive gesperrt werden.

Artikel 3 - Überprüfung der Auswirkungen des Gesetzes

Netzwerk Recherche befürwortet die Evaluierung von Informationszugangsgesetzen.

Artikel 4 - Inkrafttreten

Das verzögerte Inkrafttreten von Veröffentlichungspflichten ist grundsätzlich sinnvoll.

Schlussbemerkungen

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass der Gesetzentwurf weit hinter die erreichten Standards der Informationsfreiheitsgesetze zurückfällt. Ausgerechnet unter einer grün geführten Landesregierung soll offenbar bei diesem Reformprojekt der Rückwärtsgang eingelegt werden. Bei allen zentralen Kriterien weist der Gesetzentwurf erhebliche Defizite auf: Dies reicht vom eingeschränkten Kreis der zur Auskunft verpflichteten Stellen, über die Fülle der breiten Ausnahmeklauseln bis zu den langen Fristen und den zu erwartenden hohen Kosten für die Antragsteller.

Wie ein bürgerfreundliches Informationsfreiheitsgesetz für Baden-Württemberg aussehen könnte, hat Netzwerk Recherche durch die Vorlage eines eigenen Gesetzentwurfes aufgezeigt, der bereits vor zwei Jahren in der Landespressekonferenz in Stuttgart präsentiert worden ist (siehe schon die Vorbemerkung):

<http://www.netzwerkrecherche.de/Infofreiheitsgesetz-IFG/Transparenzgesetz-Baden-Wuerttemberg/>

Unverständlich ist vorliegend auch, dass die Öffentlichkeit an der Debatte über dieses Reformprojekt bisher nicht beteiligt wurde. Das Hamburger Transparenzgesetz, das derzeit im Bundesvergleich das beste Anspruchsniveau bietet, ist unter breiter Beteiligung der Zivilgesellschaft zustande gekommen. Gleiches gilt für das im Vergleich zu Stuttgart deutlich ambitioniertere Gesetzgebungsverfahren in Mainz, wobei die Bundesländer Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg identische Legislaturperioden aufweisen. In Baden-Württemberg hat man sich dagegen offenbar dafür entschieden, dieses Vorhaben unter Ausschluss der Öffentlichkeit anzugehen.

Die jetzt über das Beteiligungsportal des Landes Baden-Württemberg mögliche Öffentlichkeitsbeteiligung kommt leider zu einem derart späten Zeitpunkt, dass es schwierig wird, vor dem Ende der Legislaturperiode sehr grundlegende Überarbeitungen vorzunehmen, wie sie zwingend erforderlich sind. Netzwerk Recherche baut deshalb darauf, dass die überfälligen Korrekturen am Gesetzentwurf nun mit Priorität angegangen werden.