



Informationsfreiheitsgesetz für Baden-Württemberg

Eckpunkte der Regierungsfractionen

- beschlossen von den Fraktionen Grüne und SPD am 25. 11. 2014 –

Veröffentlicht: http://www.gruene-landtag-bw.de/fileadmin/media/LTF/bawue_gruenefraktion_de/bawue_gruenefraktion_de/themen/demokratie_recht/Eckpunkte_IFG_Gruene_SPD_2014-11-25.pdf

- Kurzzustellungnahme von Netzwerk Recherche -

Von Dr. Wilhelm Mecklenburg und Dr. Manfred Redelfs
Kontakt: redelfs@netzwerkrecherche.de

Transparenz des Regierungshandelns im Netz

"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"

In ihrem 2011 geschlossenen Koalitionsvertrag haben die Grünen und die SPD im Kapitel "Weltoffenes Baden-Württemberg" angekündigt, seitens der grün geführten Regierung ein "umfassendes Informationsfreiheitsgesetz" zu verabschieden, in dem unter Beachtung des Datenschutzes grundsätzlich freier Zugang zu den bei den öffentlichen Verwaltungen vorhandenen Informationen gewährleistet werden sollte.

Weniger als ein Jahr vor dem Ende der Legislaturperiode liegt immer noch kein Gesetzentwurf vor. Es ist damit zu befürchten, dass ausgerechnet bei einem auf Bürgerbeteiligung und Transparenz zielenden Gesetz eine breite öffentliche Debatte schon aus Zeitgründen entfällt – sollte es denn überhaupt noch zur Verabschiedung kommen.

In ihrem 10-Punkte-Papier macht Landesregierung klar, dass zur "Weltoffenheit" nach ihren Vorstellungen die Informationsfreiheit **nicht** gehört. Die Eckpunkte schlagen vor, das freiheitsrechtlich 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".

Die Vorlage einer derartigen Gesetzeskizze durch eine grün geführte Landesregierung ist unverständlich und rechtspolitisch unerträglich. Ein Kernanliegen grüner Reformpolitik, nämlich mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung zu schaffen, wird durch dieses Papier ad absurdum geführt.

Im Einzelnen, wobei eine Orientierung an dem Katalog der Regierungsfaktionen erfolgt:

1. Orientierung des LIFGs an der Struktur des IFGs Bund und Aufgreifen bisheriger Erfahrungen auf Bundes- und Landesebene

Der internationale Standard der Informationsfreiheit wird 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 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.

2. Festlegung des Kreises der Anspruchsberechtigten

Alle Informationszugangsgesetze gewähren grundsätzlich allen Bürgern und Vereinigungen privater Rechtsnatur den Zugang zu Informationen. Insofern referieren die Eckpunkte an dieser Stelle lediglich Selbstverständlichkeiten.

3. Festlegung des Kreises der Anspruchsverpflichteten

Private sollen nur auskunftsverpflichtet werden, soweit sie Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen. Dies dürfte selten der Fall sein. Private müssen wie im Umweltinformationsrecht zur Auskunft verpflichtet werden, soweit sie sich überwiegend im öffentlichen Eigentum befinden oder soweit sie öffentliche Aufgaben (nicht: Verwaltungsaufgaben) wahrnehmen. Vieles hängt hier an der richtigen Wahl des Aufgabenbegriffes. Offenbar auf Druck der Grünen ist die Formulierung aufgenommen worden, die Regelung des Hamburgischen Transparenzgesetzes zum Kreis der Anspruchsverpflichteten solle übernommen werden. Dies steht dann allerdings im Widerspruch zum ersten Teil der Ausführungen über die Anspruchsverpflichteten und gibt damit keine klare Leitlinie für die Gesetzesformulierung vor.

Warum der Landtag nicht von vornherein auskunftsverpflichtet sein soll, ist nicht zu verstehen. Zumindest soweit er nicht legislativ tätig wird, sondern Verwaltungsaufgaben berührt sind, sollte er unter die Transparenzregel fallen. Ausnahmegründe sollten grundsätzlich inhaltlich begründet sein, nicht formal. Diese Kritik gilt erst recht, soweit auch Schulen, Hochschulen, Forschungseinrichtungen, Banken und die Selbstverwaltungsorganisationen der Wirtschaft (IHKs) oder der freien Berufe ebenso wie die öffentlich-rechtlich Rundfunkanstalten von jeder Informationsverpflichtung freigesprochen werden. Immerhin ist bei den Hochschulen und Forschungseinrichtungen im Vergleich zum Stand der Eckpunkte vom Januar 2014 der Passus hinzu gekommen, dass nur der Bereich zum Schutz von Forschung und Lehre ausgeklammert bleibt, nicht die Verwaltungstätigkeit an sich. Ähnliche Präzisierungen fehlen aber nach wie vor bei den anderen aufgezählten Einrichtungen. Im Falle des Landesamtes für Verfassungsschutz gibt es nun einen Prüfauftrag an das Innenministerium, inwieweit hier eine Einbeziehung beim IFG möglich ist. Warum harmlose Einrichtungen wie Handwerkskammern nach den Eckpunkten einen absoluten Schutz genießen sollen, beim Landesamt für Verfassungsschutz aber eine vage Prüfklausel aufgenommen wird, bleibt unverständlich. Man könnte argwöhnen, dass das Innenministerium sich hier schon eine Meinung gebildet hat, sie aber noch nicht herausbringen möchte.

4. Schutz öffentlicher Interessen

In Bezug auf den Schutz öffentlicher Interessen soll im Verhältnis zum IFG des Bundes eine regulatorische Straffung erfolgen. Dies gelingt, indem der zwar umfängliche, aber vergleichsweise präzise ("enge und genau bestimmte Ausnahmegründe") Katalog des § 3 IFG-Bund durch einige Generalklauseln ergänzt wird, die genau bestimmte Ausnahmegründe in der Tat überflüssig machen.

So muss die öffentliche Sicherheit nicht mehr gefährdet werden, es reicht, wenn Nachteile für Belange der öffentlichen Sicherheit entstehen könnten. Die Möglichkeit solcher Nachteile reicht auch, um, weitergehend als beim Bund, alle Beratungen und Entscheidungsprozesse geheim zu halten.

Neu gegenüber dem IFG des Bundes sind der Schutz von Aufsichtsaufgaben der Sparkassen- und Versicherungsbehörden, der Funktionsfähigkeit und der Eigenverantwortung der Landesregierung und namentlich der Schutz wirtschaftlicher Interessen informationspflichtiger Stellen, soweit sie mit nicht informationspflichtigen Stellen konkurrieren.

Ist schon nicht erkennbar, worin hier die Straffung gegenüber § 3 IFG-Bund bestehen soll, so ist andererseits deutlich, dass die Reichweite der Ausnahmegründe gegenüber dem IFG des Bundes ganz erheblich erweitert werden soll: Das grüne-rote Gesetz in Baden-Württemberg soll die Informationsfreiheit wesentlich schlechter verwirklichen als seine rot-grüne Vorlage, und zwar insbesondere gerade dann, wenn es um den originären Schutz von Interessen der Verwaltung selber geht.

5. Schutz privater Interessen

Beim Schutz privater Interessen will Baden-Württemberg die mit dem IFG des Bundes erstmals eingeführte Verweigerung des Zugangs zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ohne Abwägung übernehmen.

Dass auch Baden-Württemberg ein Umweltinformationsgesetz hat, dass (selbstverständlich!) auch hier eine Abwägung vorsieht, scheint die Landesregierung nicht anzufechten. Die Begründung, es sei keine Abwägungsklausel vorgesehen, um „eine Verschlechterung der Standortbedingungen für Wirtschaftsunternehmen in Baden-Württemberg“ zu vermeiden, ist insofern originell, als dass z.B. nicht nur die Landesgesetze der Stadtstaaten Hamburg, Berlin und Bremen eine solche Abwägungsklausel haben, sondern auch die Flächenländer Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen. In keinem dieser Bundesländer haben sich irgendwelche Nachteile aus der Regelung ergeben. Die Evaluierung des Bundesgesetzes, die angeblich abgewartet werden sollte, um daraus Lehren für das IFG-Baden-Württemberg zu ziehen, kommt übrigens zu dem Schluss, dass eine Abwägungsklausel auf Bundesebene eingeführt werden sollte. Bei der Lektüre der Eckpunkte

stellt sich somit der Eindruck ein, dass die Erfahrungen, die andere Länder gesammelt haben, ganz bewusst in Baden-Württemberg ignoriert werden sollen, um im Sinne der Verwaltung möglichst restriktive Informationszugangsregelungen durchzusetzen.

6. Überarbeitung Fristenregelung

Dass die Verwirklichung der Eckpunkte wirklich zu einer Verbesserung der Fristenregelung des Bundes führt, ist derzeit noch zu bestreiten. Immerhin müssen im Bund Information unverzüglich und nicht erst binnen eines Monats freigegeben werden. Ein echter Fortschritt wäre dagegen eine Regelung, die – wie in anderen Bundesländern – die Frist klar als „unverzüglich, spätestens innerhalb eines Monats“ fasst. Leider stellt die Verlängerungsmöglichkeit auf drei Monate statt der sonst in den Bundesländern üblichen zwei eine Verschlechterung dar. Hier ist zu vermuten, dass die Landesregierung auf den Druck der kommunalen Spitzenverbände reagiert, die seit langem die Dreimonatsregel fordern.

Im Übrigen ist gerade hier auf die strengen Verfahrensregelungen des Umweltinformationsrechts hinzuweisen, die einen angemessenen Ausgleich zwischen Bürger- und Verwaltungsinteressen darstellen.

7. Verzicht auf Widerspruchsverfahren

Auch der Verzicht auf ein Widerspruchsverfahren ist nicht unbedingt eine Verbesserung, da der Gang zum Gericht mit erheblich höheren Kostenrisiken belegt ist.

Bürgerfreundlich wäre es, anstelle des herkömmlichen Widerspruchsverfahrens, bei dem insbesondere auf kommunaler Ebene die Ausgangsbehörde auch über den Widerspruch entscheidet, ein Verfahren vorzusehen, bei dem eine andere, möglichst unabhängige Behörde die Zuständigkeit für das Widerspruchsverfahren erhält.

8. Kostenregelung

Es ist Standard im Informations- wie im Umweltinformationsrecht, dass klare Gebührenobergrenzen festgesetzt werden, um eine Abschre-

ckung von Antragstellern durch prohibitive Kosten auszuschließen. In anderen Bundesländern gilt dies auch für die Kommunen. Die Landesregierung in Baden-Württemberg hat offenbar auch hier auf den Druck der kommunalen Spitzenverbände reagiert und will in den Kommunen kostendeckende Gebühren ermöglichen – obwohl gerade dort besonders viele Anträge zu erwarten sind, weil die Kommunen am dichtesten an den Bürgerbelangen dran sind.

Die moderierende Formulierung, die Verwaltung könne von der Forderung von Gebühren in besonderen Einzelfällen ganz absehen, ist wohl auf Bestreben der Grünen aufgenommen worden. Was sich gut liest, ist jedoch bereits ein Grundsatz des allgemeinen Verwaltungskostenrechts und kein besonderes Entgegenkommen der Regierung.

9. Landesbeauftragter für Informationsfreiheit

Es ist richtig, dass über die Befassung des Landes Datenschutzbeauftragten mit der Durchführung des Gesetzes, ebenso wie über das Gesetz selber, vom Landtag entschieden wird.

Dies rechtfertigt nicht, in einem Gesetzentwurf hier eine Leerstelle vorzusehen.

Die Landesdatenschutzbeauftragten in Bund und Ländern haben wertvolle Beiträge zur Entwicklung der Informationsfreiheit geliefert.

10. Ausgestaltung der proaktiven Informationspolitik

Zwar ist es richtig, dass die sogenannte proaktive Informationspolitik gestärkt werden muss. Wichtige Anregungen dazu, wie dies konkret gesetzgeberisch umgesetzt werden kann, finden sich vor allem im Hamburger Transparenzgesetz. Die unter diesem Stichwort bei den Eckpunkten angesprochenen Beispiele zur Erweiterung dieser proaktiven Information sind jedoch dürftig und jedenfalls keinesfalls geeignet, die insgesamt eindeutig negative Bewertung der Eckpunkte zu modifizieren.

Schlussbemerkung:

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Eckpunkte weit hinter die erreichten Standards der Informationsfreiheitsgesetze zurückfallen. Aus-

gerechnet unter einer grün-geführten Landesregierung soll offenbar bei diesem Reformprojekt der Rückwärtsgang eingelegt werden. Bei allen zentralen Kriterien weisen die Eckpunkte 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.

Sofern die Landesregierung diesen Eckpunkten folgt, 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).

Wie ein bürgerfreundliches Informationsfreiheitsgesetz für Baden-Württemberg aussehen könnte, hat Netzwerk Recherche durch die Vorlage eines eigenen Gesetzentwurfes aufgezeigt, der bereits vor einem Jahr in der Landespressekonferenz in Stuttgart präsentiert worden ist; vgl.:

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

Unverständlich ist auch, dass die Öffentlichkeit an der Debatte über dieses Reformprojekt nicht beteiligt wird. Das Hamburger Transparenzgesetz, das derzeit im Bundesvergleich das beste Anspruchsniveau bietet, ist unter breiter Beteiligung der Zivilgesellschaft zustande gekommen. In Baden-Württemberg hat man sich dagegen offenbar dafür entschieden, dieses Vorhaben unter Ausschluss der Öffentlichkeit anzugehen. Dieses Vorgehen erhöht das Risiko, dass eine Ministerialbürokratie, die bisher mit der Abschottung gut gelebt hat, einen schwachen Gesetzentwurf präsentiert, der nur scheinbar mehr Transparenz bringt und lediglich der Symbolpolitik dient. Die Erkenntnis, dass ein Transparenzgesetz, das diesen Namen verdient, auch in seinem Entstehungsprozess transparent sein und zivilgesellschaftliche Anregungen aufgreifen sollte, ist offenbar noch nicht in Stuttgart angekommen.