

## Gesetzentwurf

der Abgeordneten **Franz Maget, Franz Schindler, Stefan Schuster, Helga Schmitt-Bussinger**, Horst Arnold, Inge Aures, Prof. Dr. Peter Paul Gantzer, Martin Güll, Reinhold Perlak, Markus Rinderspacher, Diana Stachowitz und **Fraktion (SPD)**

**zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Freistaates Bayern und zur Änderung weiterer Vorschriften  
(Bayerisches Informationsfreiheitsgesetz – BayIFG)**

### A) Problem

Die Bestrebungen nach mehr direkter Demokratie haben nicht nur zu einer veränderten Einstellung der Öffentlichkeit gegenüber der Legislative, sondern auch gegenüber der Verwaltung geführt. Das Bedürfnis der Bürger nach unmittelbarer Mitsprache, Transparenz und Kontrolle der Verwaltung ist in den letzten Jahren stetig gestiegen.

Bis heute haben die Bürger in Bayern aber kein allgemeines Recht auf voraussetzungslosen Zugang zu amtlichen Informationen der bayerischen Behörden. Lediglich die Beteiligten eines laufenden Verwaltungsverfahrens können einen Anspruch auf Akteneinsicht (Art. 29 BayVwVfG; § 25 SGB X) geltend machen. Selbst für die Beteiligten wird jedoch vom Gesetz ein rechtliches Interesse an der Kenntniserlangung gefordert. Der Zugang zu amtlichen Informationen besteht somit bereits für Beteiligte nur eingeschränkt, für den unbeteiligten Bürger überhaupt nicht.

Als probates Mittel zur Förderung der Transparenz und zur Erleichterung der effektiven Rechtsdurchsetzung wurden in den USA, in Kanada und in den meisten EU-Mitgliedstaaten sowie auf Landesebene gesetzliche Regelungen zur Informationsfreiheit geschaffen. In Kraft getreten sind Informationsfreiheitsgesetze bereits in den Bundesländern Brandenburg (zum 11. März 1998), Berlin (zum 16. Oktober 1999), Schleswig-Holstein (zum 10. Februar 2000), Nordrhein-Westfalen (zum 1. Januar 2002), Mecklenburg-Vorpommern (zum 29. Juli 2006), Hamburg (zum 1. August 2006), Bremen (zum 1. August 2006), Saarland (zum 15. September 2006), Thüringen (zum 29. Dezember 2007), Sachsen-Anhalt (zum 1. Oktober 2008) und Rheinland-Pfalz (zum 1. Januar 2009). Auch der Bundesgesetzgeber ist tätig geworden. Das Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz - IFG) vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722) ist am 1. Januar 2006 in Kraft getreten.

**B) Lösung**

Im Hinblick auf Transparenz und Kontrolle der Verwaltung darf der bayerische Gesetzgeber nicht untätig bleiben. In Bayern muss ebenfalls ein Informationsfreiheitsgesetz – BayIFG in Kraft treten. Dieses ermöglicht grundsätzlich den voraussetzungslosen Zugang zu amtlichen Informationen für jedermann. Der Bürger muss nicht Beteiligter eines Verwaltungsverfahrens sein und grundsätzlich kein rechtliches oder sonstiges Interesse für seinen Informationszugangsanspruch darlegen. Die ersuchte Behörde darf den Antrag auf Informationszugang nur in den engen gesetzlichen Grenzen des BayIFG ablehnen oder beschränken. Das BayIFG enthält jedoch auch klar umrissene Ausnahmetatbestände, die den Ausgleich zwischen den Interessen des Bürgers einerseits auf freien uneingeschränkten Zugang zu amtlichen Informationen und seinem auch weiterhin zu berücksichtigenden Bedürfnis nach Geheimnisschutz ermöglichen. Durch den ebenfalls gesetzlich verankerten Schutz des öffentlichen Interesses, werden die Belange der Allgemeinheit gegenüber den Individualinteressen durch das BayIFG ausgleichend und schonend gewährleistet.

**C) Alternativen**

Keine

**D) Kosten**

Es entstehen zusätzliche Personal- und Sachkosten für die öffentlichen Haushalte, die jedoch noch nicht beziffert werden können. Deren Höhe hängt vor allem von der Zahl der Antragsteller und dem organisatorischen Aufwand der Informationsaufbereitung und -veröffentlichung für die Behörde ab. Erfahrungen aus den Bundesländern, die bereits über Informationszugangsgesetze verfügen, zeigen jedoch eine nur geringe Zusatzbelastung. Inwieweit sich diese Erfahrungen auf Bayern übertragen lassen, lässt sich noch nicht abschätzen. Ein Teil der zusätzlichen Personal- und Sachkosten wird durch die Erhebung von Gebühren nach Art. 11 abgedeckt werden können.

Bei dem Landesbeauftragten für den Datenschutz entstehen zusätzliche Personalkosten, weil er zugleich die Aufgabe eines Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit erhält.

Für die Einrichtung von Informationsverzeichnissen können weitere Kosten entstehen. Diese sind noch zu ermitteln, aber voraussichtlich geringfügig. Zum einen lassen sich die Informationsverzeichnisse aus den bereits bestehenden Geschäftsverteilungs- und Aktenplänen ableiten.

## Gesetzentwurf

### Zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Freistaates Bayern und zur Änderung weiterer Vorschriften (Bayerisches Informationsfreiheitsgesetz – BayIFG)

#### § 1

#### Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Freistaates Bayern (Bayerisches Informationsfreiheitsgesetz – BayIFG)

#### Inhaltsverzeichnis

- Art. 1 Zweck des Gesetzes
- Art. 2 Grundsatz
- Art. 3 Begriffsbestimmungen
- Art. 4 Schutz besonderer öffentlicher Belange
- Art. 5 Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses
- Art. 6 Schutz personenbezogener Daten
- Art. 7 Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen
- Art. 8 Antrag und Verfahren
- Art. 9 Verfahren bei Beteiligung Dritter
- Art. 10 Ablehnung des Antrags; Rechtsweg
- Art. 11 Kosten
- Art. 12 Veröffentlichungspflichten
- Art. 13 Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit
- Art. 14 Bericht und Evaluierung
- Art. 15 Inkrafttreten, Außerkrafttreten

#### Art. 1 Zweck des Gesetzes

Zweck dieses Gesetzes ist es, den freien Zugang zu den bei den öffentlichen Stellen vorhandenen Informationen zu gewährleisten und die grundlegenden Voraussetzungen festzulegen, unter denen derartige Informationen zugänglich gemacht werden sollen.

#### Art. 2 Grundsatz

(1) <sup>1</sup>Jeder hat nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Freistaates Bayern, der Gemeinden, der Gemeindeverbände und der sonstigen der Aufsicht des Freistaates Bayern unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. <sup>2</sup>Für sonstige Organe und Einrichtungen des Freistaates Bayern, der Gemeinden, der Gemeindeverbände und der sonstigen der Aufsicht des Freistaates Bayern unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts gilt dieses Gesetz, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. <sup>3</sup>Einer Behörde im Sinne dieser Vorschrift steht eine natürliche oder juristische Person des Privatrechts gleich, soweit eine Behörde sich dieser Person zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient.

(2) <sup>1</sup>Die Behörde kann Auskunft erteilen, Akteneinsicht gewähren oder Informationen in sonstiger Weise zur Verfügung stellen. <sup>2</sup>Begehrt der Antragsteller eine bestimmte Art des Informationszugangs, so darf dieser nur aus wichtigem Grund auf andere Art gewährt werden. <sup>3</sup>Als wichtiger Grund gilt insbesondere ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand.

(3) Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen gehen mit Ausnahme des Art. 29 BayVwVfG und des § 25 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch vor.

#### Art. 3 Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Gesetzes ist

1. amtliche Information jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung; Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen, gehören nicht dazu;
2. Dritter jeder, über den personenbezogene Daten oder sonstige Informationen vorliegen.

#### Art. 4 Schutz besonderer öffentlicher Belange

<sup>1</sup>Der Antrag auf Informationszugang ist abzulehnen, soweit und solange

1. das Bekanntwerden der Information die Landesverteidigung, die internationalen Beziehungen, die Beziehungen zum Bund oder zu einem Land oder die öffentliche Sicherheit oder Ordnung, insbesondere die Tätigkeit der Polizei, des Verfassungsschutzes, der Staatsan-

- waltschaften oder der Behörden des Straf- und Maßregelvollzugs einschließlich ihrer Aufsichtsbehörden beeinträchtigen würde oder
2. durch die Bekanntgabe der Information die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens, der Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren, der Verfahrensablauf eines anhängigen Verwaltungsverfahrens, eines Strafverfahrens, eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens, eines Disziplinarverfahrens oder der Erfolg einer bevorstehenden behördlichen Maßnahme erheblich beeinträchtigt würde oder
  3. durch das Bekanntwerden der Information Angaben und Mitteilungen öffentlicher Stellen des Bundes oder anderer Länder ohne deren Zustimmung offenbart würden.

<sup>2</sup>Entsprechendes gilt, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Information zu einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung missbräuchlich verwendet werden soll.

#### Art. 5

##### Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses

- (1) <sup>1</sup>Der Antrag auf Informationszugang ist abzulehnen für Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung, soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen vereitelt würde. <sup>2</sup>Nicht der unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung nach Satz 1 dienen regelmäßig Ergebnisse der Beweiserhebung und Gutachten oder Stellungnahmen Dritter.
- (2) Der Antragsteller soll über den Abschluss des jeweiligen Verfahrens informiert werden.

#### Art. 6

##### Schutz personenbezogener Daten

- (1) <sup>1</sup>Zugang zu personenbezogenen Daten darf nur gewährt werden, soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt oder der Dritte eingewilligt hat. <sup>2</sup>Besondere Arten personenbezogener Daten im Sinne des Art. 15 Abs. 7 des Bayerischen Datenschutzgesetzes dürfen nur übermittelt werden, wenn der Dritte ausdrücklich eingewilligt hat.
- (2) Das Informationsinteresse des Antragstellers überwiegt nicht bei Informationen aus Unterlagen, soweit sie mit dem Dienst- oder dem Amtsverhältnis oder einem Mandat des Dritten in Zusammenhang stehen, insbesondere aus Personalakten, und bei Informationen, die einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegen.
- (3) Das Informationsinteresse des Antragstellers überwiegt das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs in der Regel dann, wenn sich die Angabe auf Name, Titel, akademischen Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und -telekommuni-

katonsnummer beschränkt und der Dritte als Gutachter, Sachverständiger oder in vergleichbarer Weise eine Stellungnahme in einem Verfahren abgegeben hat.

- (4) Name, Titel, akademischer Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und -telekommunikationsnummer von Bearbeitern sind vom Informationszugang nicht ausgeschlossen, soweit sie Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit sind und kein Ausnahmetatbestand erfüllt ist.

#### Art. 7

##### Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen

<sup>1</sup>Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht, soweit der Schutz geistigen Eigentums entgegensteht. <sup>2</sup>Zugang zu Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen darf nur gewährt werden, soweit der Betroffene eingewilligt hat.

#### Art. 8

##### Antrag und Verfahren

(1) <sup>1</sup>Über den Antrag auf Informationszugang entscheidet die Behörde, die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist. <sup>2</sup>Im Falle des Art. 2 Abs. 1 Satz 3 ist der Antrag an die Behörde zu richten, die sich der natürlichen oder juristischen Person des Privatrechts zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient. <sup>3</sup>Betrifft der Antrag Daten Dritter im Sinne von Art. 6 Abs. 1 und 2 oder Art. 7 muss er begründet werden. <sup>4</sup>Bei gleichförmigen Anträgen von mehr als 50 Personen gelten die Art. 17 bis 19 des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes entsprechend.

(2) <sup>1</sup>Besteht ein Anspruch auf Informationszugang zum Teil, ist dem Antrag in dem Umfang stattzugeben, in dem der Informationszugang ohne Preisgabe der geheimhaltungsbedürftigen Informationen oder ohne unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand möglich ist. <sup>2</sup>Entsprechendes gilt, wenn sich der Antragsteller in den Fällen, in denen Belange Dritter berührt sind, mit einer Unkenntlichmachung der diesbezüglichen Informationen einverstanden erklärt.

(3) <sup>1</sup>Auskünfte können mündlich, schriftlich oder elektronisch erteilt werden. <sup>2</sup>Die Behörde ist nicht verpflichtet, die inhaltliche Richtigkeit der Information zu prüfen.

(4) <sup>1</sup>Im Fall der Einsichtnahme in amtliche Informationen kann sich der Antragsteller Notizen machen oder Ablichtungen und Ausdrucke fertigen lassen. <sup>2</sup>Art. 7 Satz 1 bleibt unberührt.

(5) <sup>1</sup>Die Information ist dem Antragsteller unter Berücksichtigung seiner Belange unverzüglich zugänglich zu machen. <sup>2</sup>Der Informationszugang soll innerhalb eines Monats erfolgen. <sup>3</sup>Art. 9 bleibt unberührt.

**Art. 9****Verfahren bei Beteiligung Dritter**

(1) Die Behörde gibt einem Dritten, dessen Belange durch den Antrag auf Informationszugang berührt sind, schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb eines Monats, sofern Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass er ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben kann.

(2) <sup>1</sup>Die Entscheidung nach Art. 8 Abs. 1 Satz 1 ergeht schriftlich und ist auch dem Dritten bekannt zu geben. <sup>2</sup>Der Informationszugang darf erst erfolgen, wenn die Entscheidung dem Dritten gegenüber bestandskräftig ist oder die sofortige Vollziehung angeordnet worden ist und seit der Bekanntgabe der Anordnung an den Dritten zwei Wochen verstrichen sind. <sup>3</sup>Art. 10 Abs. 4 gilt entsprechend.

**Art. 10****Ablehnung des Antrags; Rechtsweg**

(1) Die Bekanntgabe einer Entscheidung, mit der der Antrag ganz oder teilweise abgelehnt wird, hat innerhalb der Frist nach Art. 8 Abs. 5 Satz 2 zu erfolgen.

(2) Soweit die Behörde den Antrag ganz oder teilweise ablehnt, hat sie mitzuteilen, ob und wann der Informationszugang ganz oder teilweise zu einem späteren Zeitpunkt voraussichtlich möglich ist.

(3) Der Antrag kann abgelehnt werden, wenn der Antragsteller bereits über die begehrten Informationen verfügt oder sich diese in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen kann.

(4) <sup>1</sup>Gegen die ablehnende Entscheidung sind Widerspruch und Verpflichtungsklage zulässig. <sup>2</sup>Ein Widerspruchsverfahren nach den Vorschriften des 8. Abschnitts der Verwaltungsgerichtsordnung ist auch dann durchzuführen, wenn die Entscheidung von einer obersten Landesbehörde getroffen wurde.

**Art. 11****Kosten**

(1) <sup>1</sup>Für Amtshandlungen nach diesem Gesetz werden Kosten erhoben. <sup>2</sup>Dies gilt nicht für die Erteilung einfacher Auskünfte, insbesondere für die Ablehnung eines Antrags auf Informationszugang.

(2) Die Kosten sind auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so zu bemessen, dass der Informationszugang nach Art. 2 wirksam in Anspruch genommen werden kann.

(3) <sup>1</sup>Das Staatsministerium der Finanzen wird ermächtigt, die Gebührentatbestände und die Gebühren in der Anlage 1 zu § 1 der Verordnung über den Erlass des Kostenverzeichnisses zum Kostengesetz unter Berücksichtigung der in Abs. 1 und 2 festgelegten Grundsätze zu bestimmen. <sup>2</sup>Die Vorschriften des Kostengesetzes bleiben im Übrigen unberührt.

**Art. 12****Veröffentlichungspflichten**

(1) Die Behörden sollen Verzeichnisse führen, aus denen sich die vorhandenen Informationssammlungen und -zwecke erkennen lassen.

(2) Organisations- und Aktenpläne ohne Angabe personenbezogener Daten sind nach Maßgabe dieses Gesetzes allgemein zugänglich zu machen.

(3) Die Behörden sollen die in den Abs. 1 und 2 genannten Pläne und Verzeichnisse sowie weitere geeignete Informationen in elektronischer Form allgemein zugänglich machen.

**Art. 13****Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit**

(1) Jeder kann den Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit anrufen, wenn er sein Recht auf Informationszugang nach diesem Gesetz als verletzt ansieht.

(2) Die Aufgabe des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit wird von dem Landesbeauftragten für den Datenschutz wahrgenommen.

(3) <sup>1</sup>Die Regelungen des Bayerischen Datenschutzgesetzes über die Aufgaben und die Befugnisse des Landesbeauftragten für den Datenschutz finden entsprechende Anwendung. <sup>2</sup>Die Vorschriften über den gerichtlichen Rechtsschutz bleiben unberührt.

**Art. 14****Bericht und Evaluierung**

<sup>1</sup>Die Staatsregierung unterrichtet den Landtag zwei Jahre vor Außerkrafttreten über die Anwendung dieses Gesetzes. <sup>2</sup>Der Landtag wird auf der Grundlage dieses Berichts das Gesetz ein Jahr vor Außerkrafttreten auf wissenschaftlicher Grundlage evaluieren.

**Art. 15****Inkrafttreten, Außerkrafttreten**

(1) Dieses Gesetz tritt am ..... in Kraft.

(2) Es tritt am ersten Tag des sechsten auf das Inkrafttreten folgenden Jahres außer Kraft.

**§ 2****Änderung des Bayerischen Datenschutzgesetzes**

Im Bayerischen Datenschutzgesetz vom 23. Juli 1993 (GVBl S. 498, BayRS 204-1-I), zuletzt geändert am 10. Juni 2008 (GVBl S. 315), werden in der Inhaltsübersicht in Art. 9, in der Überschrift des Art. 9 im Zweiten Abschnitt, in den Art. 9, 10 Abs. 6 Satz 3, Abs. 7 Sätze 1

und 2, 25 Abs. 3 Satz 3, 26 Abs. 3 Satz 3, 29 Abs. 1 Sätze 1 und 3, Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 Sätze 1 bis 4, 30 Abs. 1, Abs. 2 Sätze 1 und 3, Abs. 3, Abs. 4 Satz 1, Abs. 5 Satz 1, Abs. 6, 31 Abs. 1 Sätze 1 und 2, Abs. 2 Satz 1, Abs. 3, 32 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1, Abs. 3, Abs. 4 und 33 Abs. 3 Satz 1, Abs. 4 Satz 1, Abs. 7 die Worte „für den Datenschutz“ jeweils durch die Worte „für den Datenschutz und die Informationsfreiheit“ ersetzt.

### § 3

#### Änderung des Bayerischen Archivgesetzes

In Art. 10 Abs. 3 Satz 1 des Bayerischen Archivgesetzes vom 22. Dezember 1989 (GVBl S. 710, BayRS 2241-1-WFK), zuletzt geändert am 16. Dezember 1999 (GVBl S. 521), werden nach den Worten „zur Veröffentlichung bestimmter Unterlagen“ die Worte „oder wenn das Archivgut vor der Übernahme bereits einem Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz offen gestanden hat,“ eingefügt.

### § 4

#### Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung

Art. 15 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung (AGVwGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Juni 1992 (GVBl S. 162, BayRS 34-1-I), zuletzt geändert durch § 2 des Gesetzes vom 20. Dezember 2007 (GVBl S. 958), wird wie folgt geändert:

1. In der Nr. 6 wird nach dem Wort „Prüfungsentscheidungen“ ein Komma gesetzt.
2. Es wird folgende neue Nr. 7 angefügt:
  - „7. im Fall des Art. 10 Abs. 4 des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Freistaates Bayern (Bayerisches Informationsfreiheitsgesetz – BayIFG) vom ... (GVBl S. ..., BayRS ...).“

### § 5

#### Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt ..... in Kraft.

#### Begründung:

##### A. Allgemeines

1. Jeder soll gegenüber den Behörden und öffentlichen Einrichtungen im Freistaat einen Anspruch auf Zugang zu Informationen haben, ohne hierfür ein rechtliches oder berechtigtes Interesse geltend machen zu müssen. Erst durch den Zugang zu amtlichen Informationen, auch ohne selbst Beteiligter eines Verwaltungsverfahrens sein zu müssen, hat der Bürger nämlich die Möglichkeit Sachkenntnisse zu erlangen, die eine aktive und auch kritische Teilnahme an behördlichen Entscheidungsprozessen fördern. Das Informationsfreiheitsgesetz dient damit vor allem der demokratischen Meinungs- und Willensbildung. In unserer heutigen Informationsgesellschaft ist der Wert von Informationen nicht hoch genug einzuschätzen. Erst durch den Erhalt von Information ist der Bürger in der Lage, sich ein umfassendes eigenes Bild über ihn interessierende Vorgänge in der Verwaltung zu machen und aktiv auf politische Entscheidungsprozesse einzuwirken. Das Informationsfreiheitsgesetz ist daher notwendig, um die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger durch eine Verbesserung der Informationszugangsrechte zu stärken. In der modernen Informationsgesellschaft werden Informations-, Kommunikations- und Partizipationsanliegen der Bevölkerung immer wichtiger und verwaltungstechnisch immer leichter erfüllbar. Gleichzeitig hat sich das Verwaltungsverständnis gewandelt. Auch wenn das Verhältnis des Staates gegenüber dem Bürger im Bereich der Verwaltung grundsätzlich hoheitlichen Charakter besitzt, so hat doch auf beiden Seiten der Wunsch nach Kooperation und konsensorientierten Lösungen größeren Raum eingenommen. Die neuen Informationszugangsrechte verbessern aber auch die Kontrolle staatlichen Handelns und sind insofern auch ein Mittel zur Korruptionsbekämpfung. Das BayIFG stärkt zunächst die Beteiligungsrechte der Bürger. Es wird aber auch die Akzeptanz staatlichen Handelns fördern und zum Abbau von Misstrauen und Vorurteilen gegenüber der Verwaltung führen.
2. Auf Bundesebene ist das Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen (Informationsfreiheitsgesetz – IFG) am 1. Januar 2006 in Kraft getreten. In den Bundesländern sind Informationsfreiheitsgesetze in Brandenburg zum 11. März 1998, in Berlin zum 16. Oktober 1999, in Schleswig-Holstein zum 10. Februar 2000, in Nordrhein-Westfalen zum 1. Januar 2002, in Mecklenburg-Vorpommern zum 29. Juli 2006, in Hamburg zum 1. August 2006, in Bremen zum 1. August 2006, im Saarland zum 15. September 2006, in Thüringen zum 29. Dezember 2007, in Sachsen-Anhalt zum 1. Oktober 2008 und in Rheinland-Pfalz zum 1. Januar 2009 in Kraft getreten.

Auf europäischer Ebene enthält Artikel 255 EG-Vertrag ein allgemeines Zugangsrecht zu den Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, das konkretisiert wird durch die Transparenz-Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vom 30. Mai 2001 (ABl. EG Nr. L 145 S. 43). Auch in Artikel 42 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (ABl. EG Nr. C S. 364) sowie in Artikel 1-50 des Europäischen Verfassungsvertrages ist dieses Recht verbürgt. Der Zugang zur Information ist nicht nur demokratisch-rechtsstaatlich, sondern auch wirtschaftlich von europäischer Bedeutung. Teil der Lissabon-Strategie ist die europäische Wettbewerbsfähigkeit bei der kommerziellen Verwendung von Information. Am 17. November 2003 wurde die Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors erlassen (ABl. EG Nr. L 345 S. 90). Im Europarat hat das Ministerkomitee am

21. Februar 2002 eine Empfehlung zum Zugang zu amtlicher Information verabschiedet (Rec. (2002) 2). International spielt der Zugang zu Information vor allem im Umweltbereich eine wichtige Rolle.

Der Freistaat kann im Interesse seiner Bürger, seiner Verwaltung und auch der Wirtschaft nicht hinter diesen nationalen und europäischen gesetzlichen Standards zurückbleiben.

Das Informationsfreiheitsgesetz ermöglicht einen Informationszugang ohne Voraussetzungen. Zudem werden die demokratischen Beteiligungsrechte durch eine Umkehrung des Regel-/Ausnahme-Verhältnisses gestärkt: Die Behörde muss das Vorliegen von Ausnahmen zum Zugang darlegen.

3. Ein unzumutbarer Verwaltungsaufwand bei den betroffenen Behörden ist nicht zu erwarten. Dies belegen nicht nur der Umgang mit dem Umweltinformationsgesetz, sondern ebenso die Erfahrungen der Staaten, die bereits über Informationszugangsrechte verfügen (siehe Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der SPD-Fraktion vom 9. Oktober 1991, Bundestagsdrucksache 12/1273) sowie der Länder. Zwar mag mit zunehmender Kenntnis des Informationsfreiheitsgesetzes die Zahl der Anträge wachsen. Andererseits werden die Bürger verstärkt auf Internet-Angebote zurückgreifen, die individuelle Anfragen verringern.
4. Das Bayerische Informationsfreiheitsgesetz (BayIFG) regelt ausschließlich den Zugang zu amtlichen Informationen gegenüber Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen des Freistaates, den Gemeinden, Gemeindeverbänden und den sonstigen der Aufsicht des Freistaates unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Andere Ansprüche auf Zugang zu Informationen wie das Recht auf Auskunft der Presse nach Art. 4 Abs. 1 Satz 1 des Bayerischen Pressegesetzes (BayPrG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 2000 (GVBl S. 340, BayRS 2250-1-I), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. April 2007 (GVBl S. 281), der Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen nach § 4 Abs. 1 Satz 1 des Umweltinformationsgesetzes (UIG) vom 22. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3704) oder nach Art. 3 Abs. 1 Satz 1 des Bayerischen Umweltinformationsgesetzes (BayUIG) vom 8. Dezember 2006 (GVBl S. 933, BayRS 2129-1-4-UG) oder der Anspruch auf Informationen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation (Verbraucherinformationsgesetz – VIG) vom 5. November 2007 (BGBl. I S. 2558) bleiben neben dem BayIFG unberührt.
5. In Abhängigkeit vom Ausmaß der Inanspruchnahme des Gesetzes werden zusätzliche Personal- und Sachkosten für den Freistaat entstehen. Diese lassen sich zurzeit nicht quantifizieren. Die Erfahrungen mit den Informationszugangsgesetzen in Brandenburg, Berlin, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen haben gezeigt, dass Anträge auf Informationszugang bisher nur vereinzelt gestellt werden und die Verwaltung keinen übermäßigen Belastungen ausgesetzt ist. Inwieweit diese Erfahrungen übertragbar sind, bleibt zu beobachten. Ein Teil der zusätzlichen Personal- und Sachkosten wird überdies durch die Erhebung von Gebühren nach Art. 11 BayIFG abgedeckt werden können.

## B. Im Einzelnen

### Zu § 1: Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Freistaates Bayern (Bayerisches Informationsfreiheitsgesetz – BayIFG)

#### Zu Art. 1 (Zweck des Gesetzes)

Das Gesetz soll den Bürgern einen weitreichenden Anspruch auf freien Zugang zu behördlichen Informationen verschaffen, um die Verwaltung transparenter zu machen und dem Bürger zusätzliche Kontrollmöglichkeiten zu bieten. Dadurch wird gleichzeitig das Interesse der Bürger an der aktiven verantwortlichen Beteiligung am Gemeinwesen gesteigert.

#### Zu Art. 2 (Grundsatz)

Art. 2 Abs. 1 enthält die Anspruchsgrundlage für den Zugang zu amtlichen Informationen und nennt alle Stellen, gegen die sich der Informationszugangsanspruch richten kann. Da die Art der Auskunftserteilung Einfluss auf die Verwertbarkeit der Information haben kann, gibt Art. 2 Abs. 2 dem Bürger auch diesbezüglich ein Antragsrecht.

#### Zu Art. 3 (Begriffsbestimmungen)

Nr. 1 definiert den Begriff amtliche Information ohne Einlassung auf technische Speichermedien, um die Durchsetzbarkeit des Anspruchs nicht inhaltlichen und technischen Eingrenzungen zu unterwerfen. Private Informationen oder solche, die nicht mit amtlicher Tätigkeit zusammenhängen, werden nicht erfasst. Auch Entwürfe und Notizen, etwa handschriftliche Aufzeichnungen oder Gliederungen, sind – auch nach Abschluss des Verfahrens – ausgenommen (vgl. § 299 Abs. 4 ZPO, § 100 Abs. 3 VwGO, § 46 Abs. 2 Satz 2 BDSG sowie Art. 4 Abs. 4 Satz 2 BayDSG).

Dritter i. S. d. Nr. 2 ist jeder, dessen in Art. 6, 7 und 9 genannten Rechte durch den Informationszugang berührt werden können. Es werden insoweit die Datenschutzrechte, das geistige Eigentum und die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse erfasst.

#### Zu Art. 4 (Schutz besonderer öffentlicher Belange)

Art. 4 enthält im öffentlichen Interesse liegende Ausnahmetatbestände, bei deren Vorliegen der Antrag auf Informationszugang abgelehnt werden kann. Der Schutz besteht, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf das jeweilige Schutzgut haben kann.

#### Zu Art. 5 (Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses)

Art. 5 schützt interne Verwaltungsabläufe, soweit dies für die ordnungsgemäße Erfüllung der Verwaltungsaufgaben erforderlich ist.

**Zu Art. 6 (Schutz personenbezogener Daten)**

Um die Rechte Dritter auf informationelle Selbstbestimmung zu schützen, ohne das Recht auf Informationszugang völlig auszuschließen, schreibt Art. 6 Abs. 1 für den Fall der fehlenden Einwilligung desjenigen, über den personenbezogene Daten vorliegen, die Abwägung der widerstreitenden Interessen durch die Behörde vor. Absätze 2 und 3 enthalten Regelatbestände für den Abwägungsvorgang.

**Zu Art. 7 (Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen)**

Art. 7 Satz 1 schützt das geistige Eigentum, also insbesondere Urheber-, Marken-, Patent-, Gebrauchs- und Geschmacksmusterrechte vor einer Verletzung durch den Informationszugang.

Art. 7 Satz 2 wahrt das Interesse der Unternehmer am Schutz ihrer Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Es obliegt der Behörde, zu prüfen, ob ein berechtigtes und schutzwürdiges Interesse an der Geheimhaltung anzuerkennen ist.

**Zu Art. 8 (Antrag und Verfahren)**

Abs. 1 Satz 1 regelt die Zuständigkeit der Behörde. Erforderlich ist die Verfügungsbefugnis der Behörde über die Information. Die fälschlich angegangene Behörde muss nach Art. 25 BayVwVfG den Antragsteller hierauf hinweisen. Welche Stelle in der Behörde über den Antrag entscheidet, richtet sich nach den jeweiligen innerbehördlichen Organisationsstrukturen.

Wegen der Nichtförmlichkeit des Verwaltungsverfahrens (Art. 10 BayVwVfG, § 9 SGB X) kann der Antrag schriftlich, mündlich – auch telefonisch – oder durch schlüssiges Handeln gestellt werden. Die elektronische Form steht der schriftlichen Form grundsätzlich gleich (Art. 3a BayVwVfG). Im Einzelfall darf die öffentliche Stelle jedoch einen schriftlichen Antrag oder eine Konkretisierung des Antrags verlangen. Abs. 1 Satz 2 stellt klar, dass das Informationsfreiheitsgesetz keine Ansprüche gegen Private gewährt. Auch wenn sich eine Behörde zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben Privater bedient, bleibt sie selbst Anspruchsgegnerin für den Anspruch auf Informationszugang.

Werden gleichförmige Anträge von mehr als 50 Personen gestellt, gelten die Verfahrenserleichterungen der Art. 17 ff. BayVwVfG entsprechend. Der Verweis ist erforderlich, weil Art. 17 ff. BayVwVfG unmittelbar nur für ein Verwaltungsverfahren gelten, während Satz 4 eine Vielzahl von Verfahren betrifft.

Einen ablehnenden Bescheid muss die Behörde nach Art. 39 BayVwVfG begründen.

Da häufig nur Teile der Information geschützt sind, bestimmt Abs. 2, dass durch Abtrennung oder Unkenntlichmachung der geschützten Informationen der Informationszugang gewährleistet werden soll.

Abs. 3 bestimmt, dass die Behörde die Auskünfte mündlich oder schriftlich erteilen kann. Einfache Auskünfte können demnach unmittelbar telefonisch oder per E-Mail erteilt werden, wobei die elektronische Kommunikation in Art. 3a BayVwVfG geregelt ist. Eine Ausnahme vom Grundsatz der Formfreiheit besteht nach Art. 9 Abs. 2 bei der Beteiligung Dritter.

Abs. 4 ermöglicht es dem Antragsteller bei Einsichtnahme in Informationen, Aufzeichnungen als Gedächtnishilfe zu fertigen und mitzunehmen. Ablichtungen und Ausdrucke kann er sich – vorbehaltlich urheberrechtlicher Vorschriften – fertigen. Daraus folgt ein Anspruch auf Ausdruck gespeicherter oder verfilmter Texte.

Nach Abs. 5 ist die Behörde gehalten, das Verfahren zügig durchzuführen (Art. 10 Satz 2 BayVwVfG). Satz 2 stellt klar, dass die Regelfrist für die Zugänglichmachung der Information auf einen Monat festgelegt wird.

**Zu Art. 9 (Verfahren bei Beteiligung Dritter)**

Art. 9 ist eine Verfahrensvorschrift. Wer Dritter ist richtet sich nach Art. 3 Nr. 2. Art. 9 gilt danach für Personen, deren personenbezogene Daten, geistiges Eigentum, Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse betroffen sind. Die Beteiligung erfolgt von Amts wegen. Erklärt sich der Antragsteller von vornherein oder auf Nachfrage durch die Behörde einverstanden, die Daten des betroffenen Dritten unkenntlich zu machen, entfällt das Erfordernis der Beteiligung. Ebenso ist die Beteiligung unnötig, wenn sich der Dritte erkennbar nicht rechtzeitig äußern kann oder dessen erkennbare mutmaßliche Einwilligung vorliegt. Im Übrigen ist der Dritte auch dann zu beteiligen, wenn die Behörde im Einzelfall der Ansicht ist, dass sein Geheimhaltungsinteresse das Informationsinteresse des Antragstellers nicht überwiegt, da es durchaus möglich ist, dass die Behörde die Interessenlage des Dritten nicht umfassend kennt oder der Dritte selbst mit der Offenbarung der ihn betreffenden Information einverstanden ist.

Abweichend vom Grundsatz der Formfreiheit erlässt die Behörde einen schriftlichen Bescheid, wenn ein Dritter beteiligt ist, der neben dem Antragsteller zu bescheiden ist. Dies wird in Abs. 2 klargestellt. Damit soll zur erleichterten gerichtlichen Nachprüfbarkeit eine einheitliche Begründung sichergestellt werden.

**Zu Art. 10 (Ablehnung des Antrags; Rechtsweg)**

Nach Abs. 1 gilt für die gänzliche oder teilweise Ablehnung des Antrags eine Frist von einem Monat für die negative Bescheidung.

Die Regelung des Abs. 2 dient der Verfahrensvereinfachung. Eine Befristung der Verweigerung ist vor diesem Hintergrund nicht erforderlich; unnötiger Verwaltungsaufwand wird vermieden.

Die Vorschrift des Abs. 3 soll die Behörde entlasten. Bereits nach allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen des Rechtsmissbrauchs werden querulatorische Anträge weder entgegengenommen noch bearbeitet.

Das nach Abs. 4 Satz 2 abweichend von § 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO vorgesehene Vorverfahren soll die Selbstkontrolle der Verwaltung stärken und die Verwaltungsgerichte entlasten. Auch betroffene Dritte müssen zunächst Widerspruch einlegen.

**Zu Art. 11 (Kosten)**

Gebühren und Auslagen werden nach dem Verwaltungsaufwand, jedoch nicht notwendig kostendeckend erhoben. Näheres wird durch Rechtsverordnung geregelt. Die Gebühren dürfen nicht abschreckend wirken. Bei Ablehnung des Antrags dürfen keine Gebühren erhoben werden. Einfache Auskünfte sind kostenfrei; hierunter können insbesondere mündliche Auskünfte ohne Rechercheaufwand fallen.

**Zu Art. 12 (Veröffentlichungspflichten)**

Abs. 1 enthält einen Anspruch auf aktive Informationspolitik. Dies ermöglicht dem Bürger einen Überblick, welche Information es bei welchen Behörden gibt.

Durch Organisationspläne werden Aufbau, Zusammenarbeit, Weisungsbefugnisse, Zuständigkeiten und Aufgabenwahrnehmung innerhalb der Behörde erkennbar. Aktenpläne geben eine konkretisierte Übersicht über den Aufgabenbereich. Auch hinsichtlich dieser nach Abs. 2 allgemein, d. h. nicht nur auf Antrag zugänglich zu machenden Pläne, gelten allerdings die Ausnahmebestände des Gesetzes.

Abs. 3 ist eine Internetklausel: Die Behörden sollen das Internet nutzen, um Informationen ebenso wie vorhandene Pläne und Verzeichnisse allgemein zugänglich zu machen.

#### **Zu Art. 13 (Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit)**

Die Möglichkeit, den Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit anzurufen, entspricht dem Anrufungsrecht des Landesbeauftragten für den Datenschutz nach Art. 9 BayDSG. Das Anrufungsrecht nach Abs. 1 trägt zur außergerichtlichen Streitschlichtung bei, ist aber keine Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Klage nach Art. 10 Abs. 4. Vielmehr kann jedermann, sei es der Antragsteller, sei es der Dritte, den Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit anrufen, anstelle oder zusätzlich zu einer gerichtlichen Klage.

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz ist gleichzeitig auch der Landesbeauftragte für die Informationsfreiheit (Abs. 2). Erfahrungen im Ausland und in den Ländern, die bereits über Informationsfreiheitsgesetze verfügen, zeigen, dass ein Beauftragter bürgernah Informationsfreiheit und Datenschutz in Ausgleich bringen kann.

Abs. 3 stellt klar, dass bestimmte Aufgaben des Landesbeauftragten für den Datenschutz sich auch auf seine Funktion als Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit erstrecken, beispielsweise die Erstellung eines Tätigkeitsberichts.

#### **Zu Art. 14 (Bericht und Evaluierung)**

Der Freistaat Bayern erlässt erstmals ein Gesetz zum allgemeinen Zugang zu amtlichen Informationen der Behörden im Freistaat Bayern. Vor einer Entscheidung darüber, ob und inwieweit sich dieses Gesetz in seiner Anwendung bewährt hat, sind die praktischen Erfahrungen auszuwerten.

#### **Zu Art. 15 (Inkrafttreten, Außerkrafttreten)**

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten und die zunächst sechsjährige Geltungsdauer des Gesetzes. Die Befristung hängt mit der Bewertung nach Art. 14 zusammen.

#### **Zu § 2: Änderung des Bayerischen Datenschutzgesetzes**

Die Wahrnehmung der Aufgaben des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit durch den Landesbeauftragten für den Datenschutz nach Art. 13 Abs. 2 BayIFG macht eine Namensänderung des Landesbeauftragten für den Datenschutz erforderlich, um seine Doppelfunktion zu unterstreichen. Infolge der Namensänderung sind daher die Benennungsvorschriften des Landesbeauftragten im BayDSG anzupassen.

#### **Zu § 3: Änderung des Bayerischen Archivgesetzes**

Das BayIFG erfordert eine Änderung des BayArchivG im Hinblick auf die Ausschlussfrist der Benützung von Archivgut (Schaffung eines weiteren Ausnahmebestands), da ansonsten Archivgut, das vor seiner Archivübernahme einem Informationszugang nach dem BayIFG offen gestanden hat, nach dem BayArchivG dreißig Jahre von der Benützung ausgeschlossen ist.

#### **Zu § 4: Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung**

Die Ergänzung in Art. 15 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 AGVwGO ist im Hinblick auf die Gewährleistung der Durchführung des Widerspruchsverfahrens nach Art. 10 Abs. 4 BayIFG, § 68 VwGO gegen die Ablehnung des Informationszugangs durch die Behörde erforderlich.