

Gesetzentwurf

der Abgeordneten **Margarete Bause, Dr. Martin Runge, Ulrike Gote, Susanna Tausendfreund, Dr. Sepp Dürr, Reiner Erben, Christine Kamm, Christine Stahl, Simone Tolle** und **Fraktion (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)**

eines Gesetzes über die Öffentlichkeit und Transparenz der Verwaltung (Verwaltungsöffentlichkeitsgesetz – BayVwÖffG)

A) Problem

Im demokratischen Rechtsstaat muss das Handeln aller staatlichen Ebenen für die Öffentlichkeit nachvollziehbar und bewertbar sein. Die Verantwortungsträgerinnen und -träger von Staat, Kommunen und von deren Unternehmen handeln aus Verantwortung für die Gesamtheit der Bevölkerung. Diese hat schon darum einen Anspruch darauf, in Erfahrung bringen zu können, vor welchem Hintergrund Planungen erfolgen und Entscheidungen getroffen werden.

Die Kostenexplosionen bei öffentlichen Großprojekten wie etwa dem Bau der Elbphilharmonie in Hamburg, dem Abriss und Neubau des Hauptbahnhofes in Stuttgart („Stuttgart 21“), dem Flughafen ausbau Berlin-Brandenburg („Willy Brandt“) und bei vielen anderen Bauvorhaben und Projekten vergrößern Unklarheit über die Arbeitsweise und Misstrauen gegenüber den Motiven politisch Verantwortlicher. Dem kann durch umfassende Transparenz entgegengetreten werden. Auch zur Bekämpfung von Korruption ist Transparenz ein wirksames Mittel, gerade auch im Bereich der Prävention.

Nach bisheriger Rechtslage wird – von wenigen Spezialregelungen wie dem Umweltinformationsgesetz oder der Verbraucherinformationsgesetz abgesehen – über die Regelung des Art. 29 des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes ein Recht auf Informationszugang nur für unmittelbar Verfahrensbeteiligte sichergestellt. Darüber hinaus wird Akteneinsicht nur gewährt, wenn sie zur Verteidigung rechtlicher Interessen erforderlich ist.

Diese bisherigen Regelungen sind nicht weitreichend genug.

Vielmehr erfordert es das Demokratieprinzip, dass den mündigen Bürgerinnen und Bürgern ein transparenter Staat und transparente Kommunen gegenüber stehen. Denn durch einen freien Zugang zu amtlichen Unterlagen, Akten und Datenbeständen staatlicher und kommunaler Behörden kann die öffentliche Kontrolle gestärkt und eine damit einhergehende bessere Akzeptanz staatlichen und kommunalen Handelns erfolgen.

Auch in Anbetracht der Tatsache, dass auf bundesdeutscher Ebene, in elf Bundesländern und in den meisten europäischen und vielen nichteuropäischen Ländern ein umfassendes Informationszugangsrecht besteht, und im Hinblick auf die europäische Integration und die Konvention des Europarates über den Zugang zu amtlichen Dokumenten vom 27. November 2008, in der das Recht, amtliche Dokumente einzusehen geregelt und in der Mindeststandards für die Bearbeitung von Anträgen auf Information festgelegt sind, ist das Abschaffen des obrigkeitstaatlichen Relikts des Amtsgeheimnisses, das die Bürgerinnen und Bürger weitgehend von den Informationen der Verwaltung ausschließt, dringend erforderlich.

B) Lösung

Die Verabschiedung eines Gesetzes, das einen umfassenden Informationsanspruch begründet.

Mit diesem Informationsrecht wird das in Akten und auf anderen Datenträgern festgehaltene Wissen und Handeln öffentlicher Stellen der Allgemeinheit unmittelbar zugänglich gemacht und staatliches und kommunales Handeln transparenter. Gleichzeitig wird den Bürgerinnen und Bürgern eine weitere Möglichkeit über die bestehenden Informationsmöglichkeiten hinaus eröffnet, staatliches und kommunales Handeln zu kontrollieren.

Konkurrierende Rechte, insbesondere das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und das Betriebs- und Geschäftsgeheimnis, werden gleichzeitig gewahrt.

Über diesen Informationsfreiheits-Ansatz führt das vorliegende Gesetz über die Öffentlichkeit und Transparenz der Verwaltung eine Pflicht zur aktiven Veröffentlichung der Informationen von der Verwaltung aus ein, ohne dass ein konkreter Antrag erforderlich ist. Es gewährt also sowohl Informationsfreiheit als auch Transparenz.

C) Alternativen

Einführung umfassender Informationszugangsrechte und Transparenzverpflichtungen durch Änderung des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes. Allerdings könnte eine im Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetz „versteckte“ Regelung zur Folge haben, dass den Bürgerinnen und Bürgern die demokratischen Teilhaberechte dann nicht deutlich genug erkennbar sind und sie deshalb nur in geringem Ausmaße genutzt würden.

D) Kosten

Im Gesetz ist keine Kostendeckung vorgesehen. Die Kosten für den Informationszugang sollen lediglich verhältnismäßig erhoben werden, um einerseits den anfallenden Verwaltungskosten, andererseits aber auch dem Informationsinteresse des Einzelnen gerecht zu werden. Gleichwohl führt die Einführung eines allgemeinen Informationszugangsrechts und einer umfassenden Veröffentlichungspflicht im Freistaat Bayern zu zusätzlichen Kosten bei staatlichen und kommunalen Behörden, sowohl durch die Einführung wie durch den laufenden Betrieb. Gegenzurechnen sind jedoch Einsparungen, die sich aus der akzeptanzstiftenden Wirkung des Informationszugangsrechts ergeben. Angesichts der Erfahrungen mit dem Umweltinformationsgesetz sind die per Saldo zu erwartenden Gesamtbelastungen als sehr gering anzusetzen.

Beim Landesbeauftragten für den Datenschutz entstehen zusätzliche Personalkosten für die Wahrnehmung der Aufgaben zur Wahrung des Rechts auf Informationszugang durch die Funktionsübertragung einer bzw. eines Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit.

Die Kosten für die kommunale Ebene können nicht beziffert werden. Um dem Konnexitätsprinzip gerecht zu werden, sollten sie in einem Konsultationsverfahren mit den kommunalen Spitzenverbänden ermittelt werden.

Gesetzentwurf

eines Gesetzes über die Öffentlichkeit und Transparenz der Verwaltung (Verwaltungsöffentlichkeitsgesetz – BayVwÖffG)

Inhaltsübersicht

- Art. 1 Gesetzeszweck
- Art. 2 Begriffsbestimmungen
- Art. 3 Anwendungsbereich
- Art. 4 Ausnahmen von der Informationspflicht
- Art. 5 Altverträge
- Art. 6 Schutz personenbezogener Daten
- Art. 7 Schutz öffentlicher Belange
- Art. 8 Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse
- Art. 9 Ausgestaltung der Veröffentlichungspflicht
- Art. 10 Antragstellung
- Art. 11 Zugang zur Information
- Art. 12 Bearbeitung des Antrags
- Art. 13 Die oder der Beauftragte für die Informationsfreiheit
- Art. 14 Übergangsregelungen, Inkrafttreten

Art. 1 Gesetzeszweck

(1) Zweck dieses Gesetzes ist es, durch ein umfassendes Informationsrecht die bei den in Art. 2 bezeichneten informationspflichtigen Stellen vorhandenen Informationen unter Wahrung des Schutzes personenbezogener Daten unmittelbar der Allgemeinheit zugänglich zu machen und zu verbreiten, um über die bestehenden Informationsmöglichkeiten hinaus die demokratische Meinungs- und Willensbildung zu fördern und eine Kontrolle des staatlichen und kommunalen Handelns zu ermöglichen.

(2) Jede Person hat nach Maßgabe dieses Gesetzes Anspruch auf unverzüglichen Zugang zu allen Informationen der informationspflichtigen Stellen sowie auf Veröffentlichung der in Art. 3 Abs. 1 genannten Informationen.

(3) ¹Dieses Gesetz regelt den grundsätzlichen Gedanken der Transparenz allen Verwaltungshandelns und der Informationsfreiheit im Freistaat Bayern. ²Diese Grundsätze sind bei allen Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen. Weitergehende Transparenzverpflichtungen und weitergehende Informationsansprüche nach anderen Gesetzen bleiben von diesem Gesetz unberührt.

Art. 2 Begriffsbestimmungen

(1) Informationen sind alle Aufzeichnungen, unabhängig von der Art ihrer Speicherung.

(2) ¹Informationspflichtige Stellen im Sinne dieses Gesetzes sind alle Stellen des Freistaates Bayern, der Gemeinden und Gemeindeverbände und der sonstigen der Aufsicht des Freistaates Bayern unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen. ²Als informationspflichtige Stellen gelten auch natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, soweit sie öffentliche Aufgaben, insbesondere solche der Daseinsvorsorge, wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen und dabei der Kontrolle des Freistaates Bayern oder einer unter seiner Aufsicht stehenden juristischen Person des öffentlichen Rechts unterliegen. ³Darüberhinaus gelten als informationspflichtigen Stellen auch Körperschaften oder juristische Personen des Privatrechts, die durch einen Staatsvertrag geschaffen wurden, an dem der Freistaat Bayern beteiligt ist.

(3) Kontrolle im Sinne des Abs. 3 liegt vor, wenn

1. die Person des Privatrechts bei der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe oder bei der Erbringung der öffentlichen Dienstleistung gegenüber Dritten besonderen Pflichten unterliegt oder über besondere Rechte verfügt, insbesondere ein Kontrahierungszwang oder ein Anschluss- und Benutzungszwang besteht, oder
2. eine oder mehrere der in Abs. 2 und Abs. 3 genannten juristischen Personen des öffentlichen Rechts allein oder zusammen, unmittelbar oder mittelbar
 - a) die Mehrheit des gezeichneten Kapitals des Unternehmens besitzt oder besitzen oder
 - b) über die Mehrheit der mit den Anteilen des Unternehmens verbundenen Stimmrechte verfügt oder verfügen oder
 - c) mehr als die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans des Unternehmens stellen kann oder können.

(4) ¹Informationspflichtige Stellen sind die in Abs. 2 und Abs. 3 bezeichneten Behörden des Freistaates Bayern sowie die der Aufsicht des Freistaates Bayern unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, auch soweit diese Bundesrecht oder Recht der Europäischen Gemeinschaft ausführen. ²Als informationspflichtige Stellen gelten unter der Maßgabe des Abs. 3 Nr. 2 auch natürliche oder juristische Personen des Privatrechts.

(5) Auskunftspflicht ist die Pflicht der informationspflichtigen Stellen, Informationen auf Antrag nach Maßgabe dieses Gesetzes zugänglich zu machen.

(6) Veröffentlichungspflicht ist die Pflicht der informationspflichtigen Stellen, aktiv Informationen im Internet nach Maßgabe dieses Gesetzes zu veröffentlichen.

(7) Informationspflicht umfasst die Auskunfts- und die Veröffentlichungspflicht.

Art. 3 Anwendungsbereich

(1) Der Veröffentlichungspflicht unterliegen vorbehaltlich der Art. 4 bis 8 folgende Dokumente und die ihnen zu Grunde liegenden Daten:

1. Beschlüsse der Staatsregierung,
2. Vorlagen der Staatsregierung an den Landtag, Stellungnahmen der Staatsregierung zu Volksbegehren, Stellungnahme der Staatsregierung zu den Vorlagen für die Vollversammlung des Bundesrates, Verwaltungsabkommen mit den Regierungen anderer Länder und mit dem Bund, die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, für deren Erlass die Staatsregierung zuständig ist,
3. Tagesordnungen öffentlicher und nichtöffentlicher Sitzungen, sowie deren Anlagen und die sitzungsvorbereitenden Unterlagen, in öffentlicher Sitzung gefasste und mitgeteilte Beschlüsse mit den zugehörigen Verlaufsprotokollen und Anlagen,
4. Satzungen und Geschäftsordnungen,
5. Haushalts-, Stellen-, Bewirtschaftungs-, Organisations-, Geschäftsverteilungs- und Aktenpläne,
6. Globalrichtlinien, Fachanweisungen, Durchführungsverordnungen, Rechts- und Verwaltungsvorschriften,
7. amtliche Statistiken und Tätigkeitsberichte,
8. Berichte des Obersten Rechnungshofes und der Rechnungsprüfungsämter und des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbandes,
9. Gutachten und Studien, soweit sie von informationspflichtigen Stellen in Auftrag gegeben wurden, in die Entscheidung der informationspflichtigen Stelle einfließen oder ihrer Vorbereitung dienen,
10. Gerichtsentscheidungen, die in Verfahren ergangen sind, an denen die Informationspflichtigen Stellen beteiligt sind oder waren,
11. öffentliche Pläne auf Landesebene (Landesplanung), regionaler Ebene (Regionalplanung) und kommunaler Ebene (Bauleitplanung: Landschaftspläne, Raumordnungspläne, Flächennutzungspläne, Bebauungspläne)
12. die wesentlichen Regelungen erteilter Baugenehmigungen und -vorbescheide,
13. Subventions- und Zuwendungsvergaben,
14. Spendentätigkeit, aktives und passives Sponsoring sowie Kosten für Werbemaßnahmen von informationspflichtigen Stellen
15. Ausschreibungen und Vergabeentscheidungen öffentlicher Aufträge

16. die wesentlichen Unternehmensdaten öffentlicher Beteiligungen einschließlich einer Darstellung der jährlichen Vergütungen und Nebenleistungen für die Leitungsebene.

(2) Die informationspflichtigen Stellen sollen vorbehaltlich der Art. 4 bis 8 darüber hinaus veröffentlichen

1. Verträge, an deren Veröffentlichung ein öffentliches Interesse besteht, soweit dadurch nicht wirtschaftliche Interessen der in Art. 2 Abs. 3 genannten juristischen Personen des öffentlichen Rechts erheblich beeinträchtigt werden,
2. Dienstanweisungen, sowie alle weiteren, den in Abs. 1 und 2 genannten Gegenständen vergleichbaren Informationen von öffentlichem Interesse.

Art. 4 Ausnahmen von der Informationspflicht

(1) Keine Informationspflicht nach diesem Gesetz besteht

1. für Gerichte, Strafverfolgungs- und Strafvollstreckungsbehörden.
2. für Vorgänge der Steuerfestsetzung und Steuererhebung sowie der Innenrevisionen,
3. für Prognosen, Bewertungen, Empfehlungen oder Anweisungen in Zusammenhang mit der gerichtlichen oder außergerichtlichen Geltendmachung oder Abwehr von Ansprüchen,
4. für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten in Bezug auf journalistisch-redaktionelle Informationen,
5. für Grundlagenforschung oder anwendungsbezogene Forschung; Art. 3 Absatz 1 Nr. 9 bleibt unberührt,
6. soweit der Schutz geistigen Eigentums entgegensteht.

Art. 5 Altverträge

(1) Soweit in Verträgen, die vor dem Inkrafttreten des Gesetzes abgeschlossen worden sind (Altverträge), ihre Veröffentlichung ausgeschlossen worden ist, unterliegen sie nicht der Veröffentlichungspflicht.

(2) ¹Wird ein Antrag auf Information hinsichtlich eines Altvertrags gestellt und stehen der Gewährung von Informationen Bestimmungen des Vertrages entgegen, so hat die vertragschließende informationspflichtige Stelle den Vertragspartner zu Nachverhandlungen mit dem Ziel aufzufordern, die Informationen freizugeben. ²Kann innerhalb eines Zeitraums von sechs Monaten keine Einigung erzielt werden, so werden die Informationen gewährt, soweit das Informationsinteresse das Geheimhaltungsinteresse erheblich überwiegt.

(3) Für Änderungen oder Ergänzungen von Altverträgen gelten die Bestimmungen dieses Gesetzes.

Art. 6**Schutz personenbezogener Daten**

(1) Personenbezogene Daten sind bei der Veröffentlichung im Informationsregister unkenntlich zu machen. Dies gilt nicht für

1. Verträge nach Art. 3 Abs. 2 Nr. 1 hinsichtlich des Namens der Vertragspartnerin oder des Vertragspartners,
2. Gutachten und Studien nach Art. 3 Abs. 1 Nr. 9 hinsichtlich der Namen der Verfasserinnen oder Verfasser,
3. personenbezogene Daten im Zusammenhang mit Subventions- und Zuwendungsvergaben nach Art. 3 Abs. 1 Nr. 13, soweit es sich um die Empfängerinnen und Empfänger von Einzelförderungen handelt; personenbezogene Daten in der Zweckbestimmung sind nicht zu veröffentlichen.

(2) Name, Titel, akademischer Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und Telekommunikationsnummer von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern unterliegen nicht der Veröffentlichungspflicht; sie werden auf Antrag zugänglich gemacht, soweit sie Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit sind, kein Ausnahmetatbestand erfüllt ist und schutzwürdige Sicherheitsbelange nicht entgegenstehen.

(3) Auf Antrag ist Zugang zu personenbezogenen Daten zu gewähren, wenn

1. er durch Rechtsvorschrift erlaubt ist,
2. er zur Abwehr erheblicher Nachteile für das Allgemeinwohl oder von Gefahren für Leben, Gesundheit, persönliche Freiheit oder sonstiger schwerwiegender Beeinträchtigungen der Rechte Einzelner geboten ist,
3. die oder der Betroffene in die Übermittlung eingewilligt hat oder
4. ein schutzwürdiges Interesse an der Information besteht und überwiegende schutzwürdige Belange nicht entgegenstehen.

(4) Personenbezogene Daten über Bewerberinnen, Bewerber, Beschäftigte (Beamtinnen und Beamte, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer) und ehemalige Beschäftigte bei auskunftspflichtigen Stellen sind von der Informationspflicht ausgenommen. Abs. 2 und Art. 3 Abs. 1 Nr. 15 bleiben unberührt.

(5) ¹Soll auf Antrag Zugang zu personenbezogenen Informationen gewährt werden, so ist die oder der Betroffene über die Freigabe von Informationen zu unterrichten, falls dies nicht mit einem unvermeidbaren Aufwand verbunden ist. ²Können durch den Zugang zu Informationen schutzwürdige Belange der oder des Betroffenen beeinträchtigt werden, so hat die auskunftspflichtige Stelle dieser oder diesem vorher Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

Art. 7**Schutz öffentlicher Belange**

(1) Von der Informationspflicht ausgenommen sind die unmittelbare Willensbildung der Staatsregierung, Entwürfe, vorbereitende Notizen und vorbereitende Vermerke.

(2) Ebenfalls von der Informationspflicht sollen ausgenommen werden

1. ¹Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung, soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidungen oder bevorstehender Maßnahmen vereitelt würde. ²Nicht der unmittelbaren Entscheidungsfindung nach Satz 1 dienen Statistiken, Datensammlungen, Geodaten, regelmäßige Ergebnisse der Beweiserhebung, Auskünfte, Gutachten oder Stellungnahmen Dritter,
2. Protokolle und Unterlagen von Beratungen, die durch spezialgesetzliche Vertraulichkeitsvorschriften geschützt sind, sowie Unterlagen, die durch die Verschlussanweisung für die informationspflichtige Stelle geschützt sind,

(3) Dasselbe betrifft auch andere Informationen soweit und solange

1. deren Bekanntmachung die internationalen Beziehungen, die Beziehungen zum Bund oder zu einem Land, die Landesverteidigung, die innere Sicherheit nicht unerheblich gefährden würde,
2. durch deren Bekanntgabe ein Gerichtsverfahren, ein Ermittlungsverfahren, ein Ordnungswidrigkeitsverfahren oder ein Disziplinarverfahren beeinträchtigt würde.

Art. 8**Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse**

(1) ¹Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind alle auf ein Unternehmen bezogene Tatsachen, Umstände und Vorgänge, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat. ²Ein berechtigtes Interesse liegt vor, wenn das Bekanntwerden einer Tatsache geeignet ist, die Wettbewerbsposition eines Konkurrenten zu fördern oder die Stellung des eigenen Betriebs im Wettbewerb zu schmälern oder wenn es geeignet ist, dem Geheimnisträger wirtschaftlichen Schaden zuzufügen. ³Dies gilt nicht für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse im Sinne von Art. 35 Abs. 4 SGB I.

(2) Informationen und Vertragsbestandteile, die Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse enthalten, unterliegen der Informationspflicht nur, soweit das Informationsinteresse das Geheimhaltungsinteresse überwiegt.

(3) ¹Bei Angaben gegenüber den informationspflichtigen Stellen sind Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zu kennzeichnen und getrennt vorzulegen. ²Das Geheimhaltungsinteresse ist darzulegen. ³Bei der Veröffentlichung oder der Information auf Antrag sind die geheimhaltungsbedürftigen Teile der Angaben unkenntlich zu machen oder abzutrennen. ⁴Dies kann auch durch Ablichtung der nicht geheimhaltungsbedürftigen Teile erfolgen. ⁵Der Umfang der abgetrennten oder unkenntlich gemachten Teile ist unter Hinweis auf das Vorliegen eines Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses zu vermerken.

(4) Soll auf Antrag Zugang zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gewährt werden, so hat die auskunftspflichtige Behörde der oder dem Betroffenen vorher Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

Art. 9

Ausgestaltung der Veröffentlichungspflicht

(1) ¹Informationen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 sind nach Vorliegen der technischen Voraussetzungen unverzüglich im Internet im Volltext, in elektronischer Form zu veröffentlichen. ²Alle Informationen müssen leicht auffindbar, maschinell durchsuchbar und druckbar sein.

(2) Soweit die Weitergabe einer Information durch höherrangiges Recht oder spezialgesetzliche Regelungen verboten ist, ist eine Darstellung ihres Gegenstandes und ihres Titels im zulässigen Umfang nach Maßgabe des Gesetzes zu veröffentlichen oder zugänglich zu machen.

(3) ¹Die informationspflichtigen Stellen sollen geeignete organisatorische Vorkehrungen treffen, damit Informationen, die dem Anwendungsbereich der Art. 4 bis 8 unterfallen, ohne unverhältnismäßigen Aufwand abgetrennt werden können. ²Soweit und solange Teile von Informationen aufgrund der Art. 4 bis 8 weder veröffentlicht noch auf Antrag zugänglich gemacht werden dürfen, sind die anderen Teile zu veröffentlichen oder auf Antrag zugänglich zu machen.

(4) ¹Verträge, die nach Maßgabe dieses Gesetzes bei Vertragsabschluss zu veröffentlichen sind, sind so zu schließen, dass sie frühestens einen Monat nach Veröffentlichung wirksam werden und die informationspflichtige Stelle innerhalb dieser Frist vom Vertrag zurücktreten kann. ²Bei Gefahr im Verzug oder drohendem schweren Schaden kann davon abgewichen werden.

(5) ¹Die Nutzung, Weiterverwendung und Verbreitung der Informationen ist frei, sofern höherrangiges Recht oder spezialgesetzliche Regelungen nichts anderes bestimmen. ²Das gilt auch für Gutachten, Studien und andere Dokumente, die in die Entscheidungen der informationspflichtigen Stellen einfließen oder ihrer Vorbereitung dienen. ³Nutzungsrechte nach Satz 2 sind bei der Beschaffung von Informationen abzubedingen, soweit sie einer freien Nutzung, Weiterverwendung und Verbreitung entgegenstehen können.

(6) Die Staatsregierung richtet ein zentrales Informationsregister ein, um den Zugang zu Veröffentlichungen aller informationspflichtigen Stellen in Bayern zu erleichtern.

Art. 10

Antragstellung

(1) Ist die begehrte Information nicht im Internet veröffentlicht, besteht das Recht auf Informationszugang durch individuelle Antragstellung.

(2) ¹Der Antrag auf Zugang zu Informationen soll schriftlich gestellt werden. ²Eine elektronische oder mündliche Antragstellung ist zulässig.

(3) ¹Im Antrag sind die beanspruchten Informationen zu bezeichnen. ²Dabei wird die antragstellende Person von der angerufenen Stelle beraten. ³Ist die angerufene Stelle selbst nicht auskunftspflichtig, so hat sie die auskunftspflichtige Stelle zu ermitteln und der antragstellenden Person zu benennen.

Art. 11

Zugang zur Information

(1) Die auskunftspflichtigen Stellen haben entsprechend der Wahl der antragstellenden Person Auskunft zu erteilen oder die Informationsträger zugänglich zu machen, die die begehrten Informationen enthalten.

(2) Handelt es sich um vorübergehend beigezogene Akten anderer informationspflichtigen Stellen, die nicht Bestandteil der eigenen Aufzeichnungen werden sollen, so weist die auskunftspflichtige Stelle auf diese Tatsache hin und nennt die für die Entscheidung über die Akteneinsicht zuständige Stelle.

(3) ¹Die auskunftspflichtigen Stellen stellen ausreichende zeitliche, sachliche und räumliche Möglichkeiten für den Informationszugang zur Verfügung. ²Die Anfertigung von Notizen ist gestattet. ³Kann die auskunftspflichtige Stelle die Anforderungen von Abs. 1 nicht erfüllen, stellt sie Kopien zur Verfügung. ⁴Die Art. 17 und Art. 19 des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes gelten entsprechend.

(4) ¹Die auskunftspflichtige Stelle stellt auf Antrag Kopien der Informationen, auch durch Versendung, zur Verfügung. ²Hat die antragstellende Person keine Auswahl zum Übermittlungsweg getroffen, ist regelmäßig die kostengünstigste Form der Übermittlung zu wählen.

(5) Soweit Informationsträger nur mit Hilfe von Maschinen lesbar sind, stellt die auskunftspflichtige Stelle auf Verlangen der antragstellenden Person die erforderlichen Lesegeräte einschließlich der erforderlichen Leseanweisungen oder lesbare Ausdrücke zur Verfügung.

(6) Die auskunftspflichtige Stelle kann auf eine über öffentliche Kommunikationsnetze zugängliche Veröffentlichung verweisen, wenn sie der antragstellenden Person die Fundstelle angibt.

(7) Soweit Informationsansprüche aus den in Art. 6 (personenbezogene Daten) und 8 (Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse) genannten Gründen nicht erfüllt werden können, ersucht die auskunftspflichtige Stelle auf Verlangen der antragstellenden Person den oder die Betroffenen um ihre Einwilligung.

Art. 12

Bearbeitung des Antrags

(1) Die auskunftspflichtigen Stellen machen die begehrten Informationen unverzüglich, spätestens aber innerhalb eines Monats nach Eingang des Antrags bei der Behörde, in der gewünschten Form zugänglich.

(2) Die Ablehnung eines Antrags oder die Beschränkung des begehrten Zugangs erfolgt innerhalb der in Abs. 1 genannten Frist durch schriftlichen Bescheid mit einer Rechtsmittelbelehrung. Mündliche Anfragen brauchen nur mündlich beantwortet zu werden.

(3) ¹Können die gewünschten Informationen nicht oder nicht vollständig innerhalb eines Monats zugänglich gemacht werden oder erfordern Umfang oder Komplexität eine intensive Prüfung, so kann die auskunftspflichtige Stelle die Frist auf zwei Monate verlängern. ²Die antragstellende Person ist darüber schriftlich zu unterrichten.

(4) ¹Für Amtshandlungen nach diesem Gesetz können Gebühren und Auslagen erhoben werden. ²Dies gilt nicht für die Erteilung einfacher Auskünfte. ³Die Gebühren sind auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so zu bemessen, dass der Informationszugang wirksam in Anspruch genommen werden kann. ⁴Über die voraussichtliche Höhe der Gebühren ist die antragstellende Person vorab zu informieren. ⁵Die Bereitstellung von Informationen darf nicht an im Voraus zu zahlende Gebühren gebunden sein. ⁶Gebühren dürfen nicht erhoben werden, wenn der Antrag auf Zugang abgelehnt worden ist.

Art. 13

Die oder der Beauftragte für die Informationsfreiheit

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

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

(3) Die Bestimmungen des Bayerischen Datenschutzgesetzes über seine Aufgaben, Beanstandungen und Unterstützung durch die öffentlichen Stellen (Art. 30 bis 32 Bay-DSG) gelten entsprechend.

(4) ¹Die oder der Beauftragte für Informationsfreiheit erstattet dem Landtag und der Staatsregierung alle zwei Jahre einen Bericht über seine Tätigkeit. ²Sie oder er regt dabei auch Verbesserungen der Öffentlichkeit und Transparenz der Verwaltung an.

Art. 14

Übergangsregelungen, Inkrafttreten

(1) Die Veröffentlichungspflicht gilt für Informationen, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes aufgezeichnet worden sind, nur, soweit sie in veröffentlichungsfähiger elektronischer Form vorliegen.

(2) ¹Die technischen Voraussetzungen für die Umsetzung dieses Gesetzes sind innerhalb von zwei Jahren nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes herzustellen. ²Über den Fortschritt bei der Umsetzung im Sinne von Satz 1 hat die Staatsregierung dem Landtag nach dem Inkrafttreten jährlich öffentlich zu berichten. ³Spätestens vier Jahre nach dem Inkrafttreten überprüft die Staatsregierung das Gesetz im Hinblick auf seine Anwendung und Auswirkungen, be-

rücksichtigt dabei die Berichte der oder des Bayerischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit und berichtet dem Landtag über das Ergebnis.

(3) Dieses Gesetz tritt am in Kraft.

Begründung:

A) Allgemein

Dieses Gesetz begründet, dass in der modernen Demokratie Informationen der Verwaltung kein exklusives Herrschaftswissen darstellen, sondern dass vielmehr die Informationen der Verwaltung den Bürgerinnen und Bürgern gehören, die insofern einen Rechtsanspruch auf sie haben.

Das Demokratieprinzip erfordert es, dass den mündigen Bürgerinnen und Bürgern ein transparenter Staat gegenübersteht. Denn durch einen freien Zugang zu amtlichen Unterlagen, Akten und Datenbeständen staatlicher und kommunaler Behörden kann die öffentliche Kontrolle gestärkt und eine damit einhergehende bessere Akzeptanz staatlichen und kommunalen Handelns erfolgen.

Im demokratischen Rechtsstaat muss das Handeln aller staatlichen Ebenen für die Öffentlichkeit nachvollziehbar und bewertbar sein. Die Verantwortungsträgerinnen und -träger von Staat, Kommunen und von deren Unternehmen handeln aus Verantwortung für die Gesamtheit der Bevölkerung. Diese hat schon deshalb einen Anspruch darauf, erfahren zu können, ob, was, warum und wie etwas geplant und entschieden wird.

Die Kostenexplosionen bei öffentlichen Großprojekten wie etwa dem Bau der Elbphilharmonie in Hamburg, dem Abriss und Neubau des Hauptbahnhofes in Stuttgart („Stuttgart 21“), dem Flughafenbau Berlin-Brandenburg („Willy Brandt“) und bei vielen anderen Bauvorhaben und Projekten vergrößern Unklarheit und Misstrauen der Bürgerinnen und Bürger gegenüber den gewählten Politikerinnen und Politikern hinsichtlich ihrer Arbeitsweise, ihrer Handlungsmotive und ihrem verantwortlichem Umgang mit Steuergeldern. Der zunehmende Informationsbedarf spiegelt das wachsende Bedürfnis der Bürgerinnen und Bürger, am Zustandekommen von Entscheidungen selbst unmittelbar beteiligt zu werden.

Die in diesem Gesetz festgeschriebenen Informationsrechte bilden insofern die Grundlage für die zunehmend wichtigen direktdemokratischen Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger: Informationen sind die Voraussetzung für die Fähigkeit, Planungsvorhaben umfassend beurteilen und kompetent darüber zu entscheiden zu können.

Auch zur Verhinderung und Bekämpfung von Korruption ist Transparenz notwendig. Verwaltungen in Ländern mit einer starken Informationsfreiheitstradition und ausgeprägter Verwaltungstransparenz sind erkennbar weniger von Korruption belastet.

Nach bisheriger Rechtslage wird – von wenigen Spezialregelungen abgesehen – über die Regelung des Art. 29 des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes ein Recht auf Informationszugang nur für unmittelbare Verfahrensbeteiligte sichergestellt. Darüber hinaus wird Akteneinsicht nur gewährt, wenn es zur Verteidigung rechtlicher Interessen erforderlich ist. Diese Regelungen sind nicht weitreichend genug.

Auch in Anbetracht der Tatsache, dass auf bundesdeutscher Ebene, in elf Bundesländern und in den meisten europäischen und vielen nichteuropäischen Ländern ein umfassendes Informationszugangrecht besteht, und im Hinblick auf die europäische Integration und die Konvention des Europarates über den Zugang zu amtlichen Dokumenten vom 27. November 2008, in der das Recht, amtliche Dokumente einzusehen geregelt und in der Mindeststandards für die Bearbeitung von Anträgen auf Information festgelegt sind, ist das Abschaffen dieses obrigkeitstaatlichen Relikts des Amtsgeheimnisses, das die Bürgerinnen und Bürger weitgehend von den Informationen der Verwaltung ausschließt, dringend erforderlich.

Der vorliegende Gesetzentwurf wurde nach dem Vorbild bereits in Kraft getretener Gesetze in Bremen und Hamburg und unter Mitwirkung interessierter Bürgerinnen und Bürger mit Hilfe der Internetplattform Bayerntransparent entwickelt.

Im Landtag wurden schon wiederholt Informationsfreiheitsgesetze beantragt und in zahlreichen bayerischen Kommunen sind Informationsfreiheitsatzungen in Kraft. Besonders hieran zeigt sich nicht nur der Bedarf nach Offenlegung behördlicher Informationen, sondern auch die Bereitschaft der politisch Verantwortlichen auf kommunaler Ebene, Transparenz walten zu lassen. Das vorliegende Gesetz regelt die Öffentlichkeit und Transparenz der Verwaltung auf Landes- wie auf kommunaler Ebene, wodurch sich individuelle Regelungen in Form kommunaler Informationsfreiheitsatzungen erübrigen.

Mit dem vorliegenden Verwaltungsöffentlichkeitsgesetz wird das in Akten und auf anderen Datenträgern festgehaltene Wissen und Handeln öffentlicher Stellen der Allgemeinheit unmittelbar zugänglich gemacht und staatliches Handeln transparenter. Gleichzeitig wird den Bürgerinnen und Bürgern eine weitere Möglichkeit über die bestehenden Informationsmöglichkeiten hinaus eröffnet, staatliches Handeln zu kontrollieren. Konkurrierende Rechte, insbesondere das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und das Betriebs- und Geschäftsgeheimnis, werden gleichzeitig gewahrt. Über diesen Informationsfreiheits-Ansatz führt das vorliegende Gesetz über die Öffentlichkeit und Transparenz der Verwaltung eine Pflicht zur aktiven Veröffentlichung der Informationen von der Verwaltung aus auch ohne konkreten Antrag ein. Es gewährt also sowohl Informationsfreiheit als auch Transparenz.

B) Zu den einzelnen Vorschriften

Der Name des Gesetzes verbindet Informationsfreiheit und Transparenz mit dem einfach verständlichen Begriff der Verwaltungsöffentlichkeit und lehnt sich insoweit sprachlich damit an Schweizer Vorbilder wie das „Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ, vom 17. Dezember 2004)“ an.

Zu Art. 1:

Weitergehende Transparenzverpflichtungen und weitergehende Informationsansprüche nach anderen Gesetzen, wie beispielsweise nach dem Bayerischen Umweltinformationsgesetz, nach dem Bayerischen Geodateninfrastrukturgesetz und nach Gesetzen, die die Veröffentlichung von Hygienevorschriften und Prüfberichten vor allem im Hinblick auf Krankenhäuser und Einrichtungen des Gesundheits- und Pflegewesens regeln, bleiben unberührt.

Zu Art. 3:

Abs. 1 Nr. 2 normiert nun auf gesetzlicher Ebene die bereits in der Geschäftsordnung der Staatsregierung enthaltenen Veröffentlichungsvorschriften. Diese sind bislang dort lediglich untergesetzlich und nur als Soll-Vorschrift enthalten.

Abs. 1 Nr. 10 verpflichtet die von diesem Gesetz angesprochenen informationspflichtigen Stellen Gerichtsentscheidungen zu veröffentlichen. Dies bezieht sich auf alle Arten von Gerichtsentscheidungen, nicht nur auf abschließende Urteile. Da sich dieses Gesetz an die Verwaltung im weiteren Sinne, aber nicht an die Justiz, also an die Gerichte richtet, bleiben Vorschriften oder Vereinbarungen zu darüberhinaus gehenden Veröffentlichungspflichten, etwa zu Datenbanken mit Urteilssammlungen, von diesem Gesetz unberührt. Ziel ist es, den Bürgerinnen und Bürgern weitere Informationen zu ermöglichen, indem die informationspflichtigen Stellen, die Gerichtsentscheidungen, die sie als Verfahrensbeteiligte erhalten haben, veröffentlichen.

Zu Art. 4:

Bei aller Notwendigkeit für den Zugang zu Informationen der Verwaltung für die Bürgerinnen und Bürger müssen personenbezogene Daten geschützt werden. Darüber hinaus sollen Gerichte, Strafverfolgungs- und Strafvollstreckungsbehörden von der Informationspflicht ausgenommen werden. Hier soll sich eine unabhängige Justiz eigene Regelungen geben. Auch öffentliche Belange sollen ausgenommen werden um den grundgesetzlich geschützten Kernbereich der exekutiven Eigenständigkeit zu schützen, die innere Sicherheit oder laufende Gerichts- oder Ermittlungsverfahren nicht zu gefährden. Genauso sollen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse ausgenommen werden, um wirtschaftlichen Schaden für die Beteiligten zu verhindern.

Zu Art. 9:

Abs. 1

Um einen größtmöglichen Mehrwert für die Bürgerinnen und Bürger zu erreichen, müssen alle Informationen unverzüglich in elektronischer Form und maschinell durchsuchbar im Internet veröffentlicht werden.

Abs. 2

Wenn höherrangiges Recht, etwa der Schutz von Grundrechten betroffener Dritter, eine umfassende Information der Allgemeinheit, insbesondere durch eine Veröffentlichung vollständiger Dokumente verhindert, dann sollen die informationspflichtigen Stellen wenigstens so viel veröffentlichen, wie dennoch möglich ist. Abs. 2 enthält darum die Pflicht, das Dokument, das nicht veröffentlicht werden kann, wenigstens zu beschreiben.

Abs. 3

Abs. 3 verpflichtet die informationspflichtigen Stellen dazu, die Informationen, die veröffentlicht werden können von den anderen Teilen der Dokumente abzutrennen. Damit dies möglichst oft und möglichst weitgehend erfolgen kann, sind grundsätzlich geeignete organisatorische Maßnahmen zu treffen.

Abs. 4

Die Bürgerinnen und Bürger müssen bei Verträgen der öffentlichen Hand vor Inkrafttreten über den Inhalt der Verträge informiert werden. daher sind Verträge nach Maßgabe dieses Gesetzes so zu schließen, dass sie frühestens einen Monat nach der Veröffentlichung wirksam werden und während dieser Frist ein Recht auf Rücktritt vom Vertrag besteht.

Abs. 5

Damit die Nutzung, Weiterverwendung und Verbreitung der Informationen für alle frei möglich ist, sind Nutzungsrechte bei der Beschaffung von Informationen abzubedingen, falls sie einer freien Nutzung, Weiterverwendung und Verbreitung entgegenstehen.

Zu Art. 10:

Um das Zugangsrecht zu Informationen möglichst ohne große Hürden in Anspruch nehmen zu können, ist es möglich, den Antrag auf Informationen auch mündlich zu stellen. Die Antragstellerin oder der Antragsteller wird von der Stelle, die sie oder er deswegen anruft beraten. Wenn die angerufene Stelle nicht auskunftspflichtig ist, so muss sie der Antragstellerin oder dem Antragsteller die auskunftspflichtige Stelle nennen.

Zu Art. 12:

Bei der Bearbeitung eines Antrages auf Informationserteilung sind die Grundsätze dieses Gesetzes über die Verwaltungsöffentlichkeit zu berücksichtigen. Im Vordergrund muss das Ziel stehen, die Öff-

fentlichkeit umfassend zu informieren. Die Erhebung von Gebühren darf keinen abschreckenden Effekt entfalten. Sie sind darum so niedrig zu bemessen, dass die Informationsrechte der Bevölkerung durch sie nicht eingeschränkt werden. Die Antragstellerinnen und Antragsteller sind vorab über die voraussichtliche Höhe zu informieren, damit es vor allem bei hohen Gebühren nicht zu Überraschungen kommt.

Zu Art. 14:

Der Zeitpunkt des Inkrafttretens gemäß Abs. 3 soll so gewählt werden, dass die Veröffentlichung im Gesetzblatt drei Monate zuvor erfolgen kann, damit die technische Umsetzung vollzogen werden kann.