



# Baden-Württemberg


DER LANDESBEAUFTRAGTE FÜR DEN DATENSCHUTZ UND DIE INFORMATIONSFREIHEIT

LfdI Baden-Württemberg · Postfach 10 29 32 · 70025 Stuttgart

## **Per E-Mail:**

Herrn  
Arne Semsrott

Datum 28. November 2019  
Name LfdI BW  
Durchwahl 0711/615541-0  
Aktenzeichen D 9400/333  
(Bitte bei Antwort angeben)

 Informationsfreiheit: LIFG-Antrag vom 13. Juni 2019  
an das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration  
Ihre E-Mail vom 15. Juli 2019 („FragDenStaat.de #150381“)

Sehr geehrter Herr Semsrott,

Sie haben sich bei uns darüber beschwert, dass Ihr Informationsfreiheitsantrag vom 13. Juni 2019 an das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration nicht entsprechend den gesetzlichen Vorgaben des Landesinformationsfreiheitsgesetzes (LIFG) bearbeitet worden wäre. Sie hatten Zugang beantragt zu sämtlichen Informationen, die dem Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration in Bezug auf eine anstehende Änderung des Polizeigesetzes vorliegen, insbesondere Entwürfe, Eckpunkte und Vermerke.

Der LIFG-Antrag wurde mit E-Mail vom 15. Juli 2019 abgelehnt, da die Aufzeichnungen zur Änderung des Polizeigesetzes keine amtlichen Informationen darstellen würden.

Das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration hat uns auf unsere Bitte um Stellungnahme geantwortet. Wir geben das Schreiben in Auszügen wieder. Im Detail:

Königstraße 10 a · 70173 Stuttgart · Telefon 0711 615541-0 · Telefax 0711 615541-15 · [poststelle@lfdi.bwl.de](mailto:poststelle@lfdi.bwl.de) · [poststelle@lfdi.bwl.de-mail.de](mailto:poststelle@lfdi.bwl.de-mail.de)  
[www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de](http://www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de) · PGP Fingerprint: E4FA 428C B315 2248 83BB F6FB 0FC3 48A6 4A32 5962

Die Informationen bei Erhebung von personenbezogenen Daten nach Artikel 13 DS-GVO können unserer Homepage entnommen werden  
(<https://www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de/datenschutz/>).

- 1) Das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration hält weiter an der Ablehnung fest, da Aufzeichnungen, „*soweit diese überhaupt vorliegen*“, keine amtlichen Informationen darstellen würden (§ 3 Nr. 3 LIFG), weil das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf die Vertraulichkeit von Beratungen und Entscheidungsprozesse haben könne (§ 4 Abs. 1 Nr. 6 LIFG) und weil das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit und die Eigenverantwortung der Landesregierung haben könne (§ 4 Abs. 1 Nr. 7 LIFG).
  
- 2) amtliche Informationen (§ 3 Nr. 3 LIFG)
  - a) Wir hatten dem Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration mitgeteilt, dass aus unserer Sicht Entwürfe und Notizen nicht bereits ausgenommen sind, wenn sie „*internen Abstimmungsprozessen dienen*“, mithin hierfür geeignet sind. Nach unserer Ansicht als Aufzeichnungen nur dann ausgenommen, wenn sie nicht „*Bestandteil des Vorgangs werden sollen*“ (§ 3 Nr. 3 LIFG), was nach dem „*objektivierten Willen der Verwaltung*“ und den „*Regeln der ordnungsgemäßen Aktenführung*“ (vgl. Sicko in Debus, Handkommentar Informationszugangsrecht Baden-Württemberg, § 3 LIFG, Rn. 13) festzustellen ist. Wir hatten das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration gebeten hierzu mitzuteilen, welche Aufzeichnungen bei dem Gesetzesentwurf zur Änderung des Polizeigesetzes entsprechend des LIFG-Antrags „*Bestandteil des Vorgangs*“ wurden.

Das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration hat uns geantwortet, dass aus ihrer Sicht maßgeblich sei, „*ab wann sich die Landesregierung an einem Gesetzesentwurf festhalten lassen will und muss*“. Dies sei mit Freigabe des Gesetzesentwurfs durch das Kabinett der Fall. Nach Ziffer 5 der VwV Regelungen (Verwaltungsvorschrift der Landesregierung und der Ministerien zur Erarbeitung von Regelungen) seien Gesetzesentwürfe neben der Anhörung auch im Beteiligungsportal des Landes Baden-Württemberg zu veröffentlichen. Vor diesem Zeitpunkt seien die Vorentwürfe durch „*fachliche, rechtliche und politische Entscheidungsprozesse geprägt und rein vorläufiger Natur*“.

Unserer Ansicht kommt es jedoch darauf an, wie sich der Willen der Behörde niedergeschlagen hat, d.h. was tatsächlich zu den Akten genommen worden ist. Leider haben wir keine Antwort auf unsere o.g. Frage erhalten, was tat-

sächlich zu den Akten genommen wurde.

- b) Wir hatten dem Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration am 28. August 2019 geschrieben, dass nach der Gesetzesbegründung zum LIFG, LReg LT-Drs. 15/7220, Seite 64 – abrufbar unter: [https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP15/Drucksa-chen/7000/15\\_7720\\_D.pdf#page=64](https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP15/Drucksa-chen/7000/15_7720_D.pdf#page=64)) die „Ausklammerung von Entwürfen und Notizen [...] den Schutz des innerbehördlichen Entscheidungsprozesses“ bezweckt. Unter die Definition „amtliche Informationen“ fallen nach § 3 Nr. 3 LIFG aus unserer Sicht somit auch Aufzeichnungen, die Entwürfe und Notizen darstellen, aber außerbehördlich abgestimmt wurden. Wie hatten hierzu das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration gefragt, ob eine außerbehördliche Abstimmung stattgefunden hat.

Das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration hat uns geantwortet, dass die Ausnahme in der Definition zu § 3 Nr. 3 LIFG („außer Entwürfen und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen“) und die oben zitierte Gesetzesbegründung („Schutz der innerbehördlichen Entscheidung“) nach Sinn und Zweck so im vorliegenden Fall auszulegen sei, dass bei „innerbehördlich“ dies nicht auf eine Behörde im engeren Sinne bezogen sei, sondern als „Gesetzesverfasser“ zu verstehen sei. Dieser müsse auch mit weiteren behördlichen Stellen in vertikaler und horizontaler Fachebene unbefangen kommunizieren können.

Aus unserer Sicht kann nicht nachvollzogen werden, weshalb - entgegen der Gesetzesbegründung - der Schutz nicht nur die innerbehördlichen Entscheidungsprozesse umfassen soll. Leider haben wir keine Antwort auf unsere o.g. Frage erhalten, ob Abstimmungen außerbehördlich erfolgt sind.

- 3) nachteilige Auswirkungen auf die Vertraulichkeit von Beratungen und Entscheidungsprozesse (§ 4 Abs. 1 Nr. 6 LIFG)

- a) Wir hatten dem Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration mitgeteilt, dass nach § 4 Abs. 1 Nr. 6 LIFG der Anspruch auf Informationszugang nicht besteht „soweit und solange“ das Bekanntwerden der Informationen nachteilige Auswirkungen haben kann auf „die Vertraulichkeit von Beratungen und Entscheidungsprozessen, wovon die Ergebnisse der Beweiserhebung, Gutachten und Stellungnahme Dritter regelmäßig ausgenommen sind“. Die

Ausnahmeregelungen des § 4 Abs. 1 LIFG sind nur dann anzuwenden, „so weit und solange“ das Bekanntwerden nachteilige Auswirkungen haben „kann“. Die informationspflichtige Stelle hat zu begründen, weshalb das Bekanntwerden der Information die spezifischen nachteiligen Auswirkungen haben kann (vgl. Debus in Debus, Handkommentar Informationszugangsrecht Baden-Württemberg, § 4 LIFG, Rn. 16f).

Aus unserer Sicht wurde in der E-Mail vom 15. Juli 2019 vom Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration o.g. Norm zitiert, jedoch nicht Tatsachen dargelegt, aus der sich im vorliegenden Fall eine Beeinträchtigung des geschützten Belanges ergeben kann. Wie hatten hierzu das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration um Darlegung gebeten, welche Tatsachen vorliegen, aus denen sich nachteilige Auswirkungen im vorliegenden Fall ergeben können.

Nach unserer Ansicht ist nach § 4 Abs. 1 Nr. 6 LIFG ausschließlich die „*Vertraulichkeit von Beratungen und Entscheidungsprozessen*“ geschützt, deshalb ist ausschlaggebend, ob die amtlichen Informationen eine besondere Vertraulichkeit genießen - wozu die allgemeine Nicht-Öffentlichkeit von Verwaltungsverfahren nicht genügt, sondern besondere Schutzinteressen (z.B. Ver schlusssachen, Informantenschutz).

Des Weiteren gilt die Ablehnung nach § 4 Abs. 1 Nr. 6 LIFG nur „so weit und solange“ ein besonderer öffentlicher Belang vorliegt. Wir hatten hierzu das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration um Stellungnahme gebeten, weshalb entsprechend der E-Mail vom 15. Juli 2019 vom Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration auch zu einem „*späteren Zeitpunkt*“ (a) Tatsachen vorliegen, aus denen sich nachteilige Auswirkungen im vorliegenden Fall ergeben können bzw. (b) eine besondere Vertraulichkeit vorliegt.

Das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration hat auf die Gesetzesbegründung zum LIFG, LReg LT-Drs. 15/7220, Seite 66 – abrufbar unter: [https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP15/Drucksachen/7000/15\\_7720\\_D.pdf#page=66](https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP15/Drucksachen/7000/15_7720_D.pdf#page=66)) hingewiesen:

*„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. Erfasst sind solche Entwürfe, die*

*nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Aktenführung Bestandteil eines Vorgangs und damit eine amtliche Information geworden sind“*

Die Entscheidungsfindung in der Regierungskoalition unterläge „*innerhalb der Erstellung eines Gesetzesentwurfs*“ einer besonderen Vertraulichkeit. Ein unbefangener Meinungsaustausch sei nur möglich, wenn die beteiligten Akteure davon ausgehen könnten, dass ihre Verhandlungsposition nicht offengelegt werden würden. Bei einer Herausgabe von Vorentwürfen sei das Risiko der Verbreitung von Fehlinformationen erheblich erhöht, „*da mehrere unterschiedliche, nicht konsolidierte und teilweise längst überholte Versionen eines Gesetzesentwurfs, die nie zur tatsächlichen Kabinettsreife gelangen, der Öffentlichkeit bekannt und durch die Medien verbreitet werden könnten*“. Aus falschen Tatsachengrundlagen könnten Vorurteile oder Stimmungen und damit Verunsicherung in der Bevölkerung erzeugt werden. Es sei der Öffentlichkeit zuzumuten, dass sie erst mit Einleitung des Anhörungsverfahrens Zugang zu einem Gesetzesentwurf erhalte.

- 4) nachteilige Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit und die Eigenverantwortung der Landesregierung (§ 4 Abs. 1 Nr. 7 LIFG)

Das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration hat zusätzlich im Schreiben an uns eine Ablehnung wegen nachteiliger Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit und die Eigenverantwortung der Landesregierung gestützt. So sei die Freiheit und Offenheit der Willensbildung innerhalb der Regierung eine Grundvoraussetzung für ihre Funktionsfähigkeit. Es müsse „*der Regierung und den jeweiligen Spitzen der Ministerien als Teil der Exekutive möglich sein, frei und ohne einengende Wirkung drohender Veröffentlichung zu kommunizieren*“. Die Vertraulichkeit des regierungsinternen Willensbildungsprozess dauere auch über den eigentlichen Gesetzgebungsprozess hinaus an. So könne der führende Abstimmungsprozess nicht offengelegt werden, da die Veröffentlichung der fachlichen Positionen und politischen Meinungsbildungen zu einem späteren Zeitpunkt den Meinungsbildungsprozess gleichermaßen zu einer sofortigen Veröffentlichung hemmen und befangen machen würde. Ein Zugang sei deshalb auch nicht zu einem späteren Zeitpunkt möglich.

Aus unserer Sicht hat das Ministerium formal nun eine Begründung für § 4 Abs. 1 Nr. 6 LIFG und § 4 Abs. 1 Nr. 7 LIFG dargelegt

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

des Landesbeauftragten für den Datenschutz und  
die Informationsfreiheit Baden-Württemberg