

**MINISTERIUM FÜR INNERES, DIGITALISIERUNG UND MIGRATION  
B A D E N - W Ü R T T E M B E R G**

Postfach 10 34 65 • 70029 Stuttgart  
E-Mail: poststelle@im.bwl.de  
FAX: 0711/231-5000

**Per E-Mail**

An den Landesbeauftragten für den  
Datenschutz und die Informationsfreiheit  
Baden-Württemberg  
Königstraße 10 a  
70173 Stuttgart

Datum 15.10.2019  
Name [REDACTED]  
Durchwahl 0711- 231 [REDACTED]  
Aktenzeichen 3-0221/2/63  
(Bitte bei Antwort angeben)

—  
Informationsfreiheit: Antrag vom 13. Juni 2019 ("Änderung des Polizeigesetzes")  
Beschwerde [REDACTED]  
Ihr Schreiben vom 28. August 2019, Az. D 9400/333

—  
Sehr geehrte Damen und Herren,  
sehr [REDACTED]

mit o.g. Schreiben haben Sie uns über die Beschwerde [REDACTED] informiert, in der er vorträgt, dass sein Informationsfreiheitsantrag vom 13. Juni 2019 nicht gemäß den Vorgaben des Landesinformationsfreiheitsgesetzes (LIFG) bearbeitet worden sei. [REDACTED] hat Zugang zu sämtlichen Informationen beantragt, die dem Innenministerium in Bezug auf eine anstehende Änderung des Polizeigesetzes vorliegen, insbesondere Entwürfe, Eckpunkte und Vermerke.

Das Innenministerium hat diesen Antrag abgelehnt und hält an der Ablehnung weiter fest.

Wir sind weiterhin der Auffassung, dass es sich bei den geforderten Aufzeichnungen zur Änderung des Polizeigesetzes, soweit sie überhaupt vorliegen, nicht um amtliche Informationen im Sinne des § 3 Nr. 3 LIFG handelt.

Mit dem in § 3 Nr. 3 LIFG ausdrücklich verankerten Ausschluss von Entwürfen und Notizen soll der innerbehördliche Entscheidungsprozess geschützt werden. Denn Entwürfe charakterisieren sich durch ihre Vorläufigkeit und sollen gerade noch keine endgültige, die Behörde bindende Entscheidung darstellen (vgl. Sicko in Debus, Informationszugangsrecht Baden-Württemberg, § 3 LIFG, Rn. 12, m.w.N.).

Im hier vorliegenden Fall eines Gesetzgebungsverfahrens ist maßgeblich, ab wann sich die Landesregierung an einem Gesetzentwurf festhalten lassen will und muss. Das ist dann der Fall, wenn das Kabinett den Gesetzentwurf zur Anhörung freigibt. Ziffer 5 der Verwaltungsvorschrift zur Erarbeitung von Regelungen (VwV Regelungen) legt die im Rahmen des Anhörungsverfahrens zu beteiligenden Stellen fest. Unter anderem wird dort ausdrücklich bestimmt, dass Gesetzentwürfe im Beteiligungsportal des Landes Baden-Württemberg veröffentlicht werden. Somit gibt die VwV Regelungen den Zeitpunkt vor, zu dem ein Gesetzentwurf bekannt zu machen ist. Vor diesem Zeitpunkt liegt gerade noch kein endgültiger Gesetzentwurf vor, der der Öffentlichkeit zu präsentieren ist. Die bis dahin erarbeiteten Vorentwürfe sind durch fachliche, rechtliche und politische Entscheidungsprozesse geprägt und rein vorläufiger Natur. Sie stellen mithin keine amtlichen Informationen im Sinne des § 3 Nr. 3 LIFG dar.

In der Folge werden Aufzeichnungen nur dann „Bestandteil eines Vorgangs“ im Sinne des § 3 Nr. 3 LIFG, wenn sie Außenwirkung entfalten sollen. Entgegen Ihrer Auffassung sind daher Entwürfe und Notizen, auch wenn sie außerbehördlich abgestimmt würden, nicht zwangsläufig amtliche Informationen. Dies gilt insbesondere im Fall eines Gesetzentwurfes, bei dem erst mit der Freigabe zur Anhörung der interne Entscheidungsprozess abgeschlossen ist. Denn hier kann nicht auf den Begriff der Behörde im engeren Sinne abgestellt werden, sondern muss es nach Sinn und Zweck der Regelung auf den Gesetzesverfasser ankommen. Dieser muss sowohl innerbehördlich als auch mit weiteren behördlichen Stellen in vertikaler wie horizontaler Fachebene zunächst unbefangen kommunizieren können, bevor ein Gesetzentwurf der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird.

Auch aus der von Ihnen angeführten AnO Schriftgut ergibt sich nichts Gegenteiliges, sondern lediglich die Pflicht, die wesentlichen Schritte des Verwaltungshandelns zu dokumentieren. Ein wesentlicher Schritt des Verwaltungshandelns liegt aber erst dann vor, wenn das Handeln Außenwirkung entfalten soll, also bei gesetzgeberischer Tätigkeit ein Entwurf vorliegt, der im Rahmen der Anhörung veröffentlicht und schließlich in den

Landtag eingebracht werden soll. Welche internen Überlegungen, Abstimmungen und Vorentwürfe zu diesem Gesetzentwurf geführt haben, gehört nicht zu den wesentlichen Schritten des Verwaltungshandelns.

Unabhängig davon, dass bereits keine amtliche Information vorliegt, halten wir ebenfalls an der Auffassung fest, dass der Anspruch auf Informationszugang auch deshalb nicht besteht, weil das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf die Vertraulichkeit von Beratungen und Entscheidungsprozessen haben kann, § 4 Abs. 1 Nr. 6 LIFG.

Der Ablehnungsgrund soll es ermöglichen, Verhandlungen ergebnisoffen zu führen, ohne die zu Grunde liegenden Überlegungen und Positionen offenlegen zu müssen. Ansonsten könnten geschützte Beratungen wegen des Wissens um eine Offenlegung etwa der einzelnen Beiträge und Meinungsbekundungen im Beratungsprozess beeinträchtigt werden (vgl. Debus, Informationszugangsrecht Baden-Württemberg, § 4 LIFG, Rn. 68, m.w.N.).

Beratungen sind auf eine offene Meinungsbildung und einen freien Meinungs austausch bei inner- und zwischenbehördlichen Vorgängen, zwischen Exekutive und Legislative sowie zwischen Behörden und externen Akteuren angelegt. Der Schutz eines unbefangenen und freien Meinungs austauschs soll eine effektive, funktionsfähige und neutrale Entscheidungsfindung gewährleisten. Beispiele für vertrauliche Beratungen sind etwa interne Abstimmungen zwischen Ressorts im Vorfeld eines Gesetzentwurfs bis hin zum Kabinettsbeschluss (vgl. Debus, a.a.O., § 4 Rn. 72ff., m.w.N.).

In der Gesetzesbegründung zu § 4 Abs. 1 Nr. 6 LIFG heißt es deshalb sogar ausdrücklich, dass Gesetzgebungsverfahren als laufende Verfahren vor einem Anspruch auf Zugang zu Informationen geschützt sind (LT-Drs. 15/7720, S. 66).

Die Entscheidungsfindung im Rahmen der Erstellung eines Gesetzentwurfes unterliegt dem politischen Willensbildungsprozess innerhalb der Regierungskoalition und daher einer besonderen Vertraulichkeit. Deshalb genießen auch etwaige Unterlagen, die diesen Willensbildungsprozess für interne Zwecke dokumentieren, diese besondere Vertraulichkeit. Ein unbefangener Meinungs austausch sowie erfolgreiche politische Verhandlungen können nur stattfinden, wenn die beteiligten Akteure davon ausgehen können, dass ihre Verhandlungspositionen nicht offengelegt werden. Durch eine

Herausgabe von Vorentwürfen und Vermerken würde zudem das Risiko der Verbreitung von Fehlinformationen erheblich erhöht, da mehrere unterschiedliche, nicht konsolidierte und teilweise längst überholte Versionen eines Gesetzentwurfs, die nie zur tatsächlichen Kabinettsreife gelangen, der Öffentlichkeit bekannt und durch die Medien verbreitet werden könnten. Dabei wäre zu befürchten, dass auf falscher Tatsachengrundlage Vorurteile oder Stimmungen und damit Verunsicherung in der Bevölkerung erzeugt würden. Vor dem Hintergrund dieser nachteiligen Folgen ist es der Öffentlichkeit zuzumuten, dass sie erst mit Einleitung des Anhörungsverfahrens und Veröffentlichung im Beteiligungsportal Zugang zu einem Gesetzentwurf erhält.

Letztlich greift auch § 4 Abs. 1 Nr. 7 LIFG, wonach der Anspruch auf Informationszugang nicht besteht, soweit und solange das Bekanntwerden der Informationen nachteilige Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit und die Eigenverantwortung der Landesregierung haben kann.

Diese Ausnahme dient dem Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung, der einen grundsätzlich nicht ausforschbaren Handlungsbereich der Regierung umfasst, der den Bürgern verschlossen ist. Zu diesem Kernbereich gehört insbesondere die Willensbildung der Regierung selbst, auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich in ressortübergreifenden und –internen Abstimmungsprozessen vollzieht (LT-Drs. 15/7720, S. 67).

Die Freiheit und Offenheit der Willensbildung innerhalb der Regierung ist eine Grundvoraussetzung für ihre Funktionsfähigkeit. Es muss der Regierung und den jeweiligen Spitzen der Ministerien als Teil der Exekutive möglich sein, frei und ohne einengende Wirkung drohender Veröffentlichungen zu kommunizieren.

Solange ein Gesetzentwurf nicht vom Kabinett zur Anhörung freigegeben wurde, ist er folglich keine nach dem LIFG zugängliche Information. Dies gilt gleichermaßen für sämtliche Vorentwürfe und interne Unterlagen wie Vermerke, Eckpunkte und dergleichen.

Die Vertraulichkeit des regierungsinternen Willensbildungsprozesses dauert aber auch über den eigentlichen Gesetzgebungsprozess hinaus an. Auch nach Veröffentlichung eines Gesetzentwurfs kann der dazu führende Abstimmungsprozess nicht offengelegt werden. Müssten die Beteiligten damit rechnen, dass ihre fachlichen Positionen und politischen Meinungsbekundungen zu einem späteren Zeitpunkt veröffentlicht werden,

wäre der Meinungsbildungsprozess gleichermaßen gehemmt und befangen wie bei einer möglichen unmittelbaren Veröffentlichung.

Deshalb ist der Zugang zu den gewünschten internen Informationen bezüglich einer anstehenden Änderung des Polizeigesetzes auch zu einem späteren Zeitpunkt nicht möglich.

Gemäß den Bestimmungen der VwV Regelungen wird der Gesetzentwurf zum Zeitpunkt der Einleitung des Anhörungsverfahrens im Beteiligungsportal des Landes veröffentlicht und kann dort von jeder Person eingesehen werden. Ab diesem Zeitpunkt steht der Entwurf der Öffentlichkeit für eine umfassende Diskussion im weiteren Gesetzgebungsverfahren zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

