

Nach vorne statt zurück: Transparenz durch Technik wagen.



Impressum

Herausgegeben von

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

Prof. Dr. Tobias Keber

Heilbronner Straße 35, 70191 Stuttgart

Telefon: 0711/615541-0

www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de

E-Mail: poststelle@lfdi.bwl.de

Mastodon: bawu.social/@lfdi

PeerTube: tube.bawu.social

PGP Fingerprint: E4FA 428C B315 2248 83BB F6FB 0FC3 48A6 4A32 5962

Gestaltung, Reinzeichnung, Barrierefreiheit: kwasibanane (Reinhardt Jacoby)

Umschlag Bild vorne: Jamillah Knowles & Digit / [betterimagesofai.org / creativecommons.org/licenses/by/4.0](https://betterimagesofai.org/licenses/by/4.0)

Bild hinten: [Hd-design-stock.adobe.com](https://hd-design-stock.adobe.com)

April 2026

Nach vorne statt zurück: Transparenz durch Technik wagen.

**5. Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit
des Landesbeauftragten für den Datenschutz und
die Informationsfreiheit Baden-Württemberg 2024/2025**



Baden-Württemberg

Inhalt

Vorwort	5
Informationsfreiheit im Überblick	8
Zahlen, Daten, Fakten	8
Thematische Vielfalt bei Vermittlungsanfragen	9
Informationsfreiheit by Design & Praxishandreichung Transparenzportale	10
10 Jahre Informationsfreiheit in Baden-Württemberg	10
Austausch und Zusammenarbeit	14
Informationsfreiheit by Design	14
Praxishandreichung zur Ausgestaltung von öffentlichen Transparenzportalen	16
ICIC: Informationsfreiheit International	18
Stellungnahmen zu Gesetzesänderungen	20
Änderung der Gemeindeordnung Baden-Württemberg	20
Gesetzentwurf zur Änderung des Landesdatenschutzgesetzes und anderer Gesetze	22
Veranstaltungen, Vernetzungen und Veröffentlichungen	28
Einmal im Jahr: Die IFG Days	28
Kommunale Champions	32
Informationsfreiheit geht zur Schule	33
Online-Learning mit der LpB: „Wer sieht mich?“	34
Informationsfreiheit und demokratische Willensbildung	34
Einsatz von KI in der Informationsfreiheit	35
Handreichung: Zugangsrechte	36

Von Fall zu Fall	40
Mehr Informationen zur Marketing-Kampagne	40
Proaktiv kann mehr: Abiturklausuren sind ab 2024/2025 auch in Baden-Württemberg online	41
Zu viele Anträge durch eine Person? Keine Adresse für die Behörde	42
Zugang zu Pestizidausbringungen in BW	44
Bearbeitung unmöglich? Umgang mit Globalanträgen	46
Entwürfe als amtliche Informationen	49
Rechtsprechung	52
Baden-Württemberg	52
Bund	59
Europa	61



Der Landesbeauftragte für
Datenschutz und
Informationsfreiheit
Baden-Württemberg



Prof. Dr. Tobias Keber © LfDI BW

Vorwort

Im Jahr 2026 feiert das Landesinformationsfreiheitsgesetz (LIFG) sein zehnjähriges Jubiläum. Es trägt zu einer neuen Offenheit der Verwaltungen bei und war ein wichtiger Türöffner für die Wissensschätze unserer Behörden. Jetzt muss dieser Weg weiter beschritten werden: Eine zukunftsorientierte, digitale Verwaltung benötigt verbindliche und effektive Standards und einheitliche (zentrale) Lösungen und Infrastrukturen. Die Situation ist dem LIFG entwachsen und zahlreiche – teils auch in den vergangenen Jahren neu eingeführte – Bereichsausnahmen schwächen die Zugangsrechte für Bürger_innen weiter ab, obwohl es eigentlich staatliche Aufgabe wäre, Digitalisierung als nachhaltigen und zugänglichen Prozess zu gestalten, welcher der Gesellschaft nützt. Dazu zählt auch ein einfacher, unkomplizierter Zugang zu amtlichen Informationen.

Gerade durch Künstliche Intelligenz bieten sich neue Wege, die Informationsfreiheit sicherzustellen und zugleich Kommunen und Behörden bei der Beauskunftung zu entlasten: durch ein zentrales Transparenzportal und die proaktive Bereitstellung regelmäßig angefragter Informationen. Das wäre innovativ: Zugang zu Informationen und Transparenz by design und by default.

Umso erstaunlicher wirken manche politischen Rufe, den neu gewonnenen Zugang zu den Informationsschätzen nun wieder einzuschränken, sei es durch Abschaffung oder durch Abschwächung von Transparenz- bzw. Informationsfreiheitsgesetzen auf unterschiedlichen Ebenen. Die Informationsfreiheit befindet sich im Rückwärtsgang und steht zugleich in einem Spannungsfeld: Zugang zu amtlichen Informationen als

unverzichtbare Grundlage demokratischer Kontrolle und Transparenz auf der einen, zurückhaltende Stimmen aus der Verwaltungspraxis wegen zunehmender Belastung in der täglichen Umsetzung auf der anderen Seite.

Damit wird die Frage nach dem richtigen Gleichgewicht zentral: Wie kann ein Staat transparent bleiben, ohne Handlungsfähigkeit zu verlieren? Und wie ist zu verhindern, dass das „Recht auf Wissen“ durch Bürokratieargumente langfristig schleichend wieder eingeschränkt wird? Die aktuelle Diskussion zeigt, dass dieser fortlaufende Aushandlungsprozess zwischen Transparenz und dadurch möglicherweise leidender Verwaltungseffizienz noch nicht abgeschlossen ist. Schon lange liegen Vorschläge für ein Transparenzgesetz in Baden-Württemberg vor, auch Ideen zur Umsetzung eines

Transparenzportals sind längst bekannt. Eine neue Landesregierung sollte sich an diesen Vorschlägen orientieren.

Es gilt heute umso mehr: Es ist Zeit für mehr Transparenz **und** es ist Zeit für die notwendige Unterstützung für die Kommunen. Es ist Zeit, das LIFG endlich weiterzuentwickeln: hin zu einem Transparenzgesetz mit der konkreten Ausgestaltung eines zentralen Transparenzportals. Zur Entlastung von Kommunen, zur weiteren Öffnung unserer Behörden und zur Sicherung von demokratischer Kontrolle und Teilhabe.

In meinem 5. Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit 2024/2025 finden Sie zahlreiche Praxisbeispiele, u.a. unsere „Kommunalen Champions“, die Informationsfreiheit in besonders eindrucksvoller Weise umsetzen, Praxishandreichungen und Checklisten für den richtigen und unkomplizierten Umgang mit LIFG-Anträgen sowie Einzelfälle unserer Vermittlungspraxis und die Einordnung neuer Rechtsprechungen aus Land, Bund und Europa. Zudem zeigt der Bericht die Vielfalt der Themenfelder bei unseren Schulungen zum LIFG, bei Veranstaltungen und Kooperationen.

Ich bedanke mich bei den Abgeordneten des Landtags sowie der Landesregierung, gemeinsam die Informationsfreiheit in Baden-Württemberg zu stärken und weiterzuentwickeln, sowie bei der Landesverwaltung und den Kommunen, die Informationsfreiheit ernst zu nehmen und gemeinsam ein transparentes Verwaltungshandeln zu leben.

Ihr



Prof. Dr. Tobias Keber

Kapitel 1

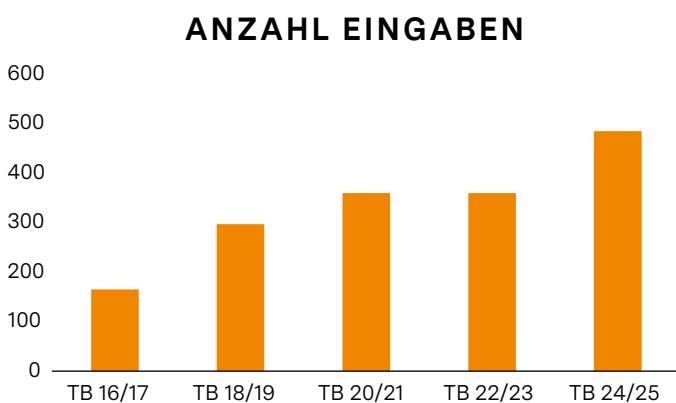
Informationsfreiheit im Überblick

Informationsfreiheit im Überblick

Im Fokus unserer Tätigkeit steht die Beratung und Unterstützung von Bürger_innen sowie informationspflichtigen Stellen. Dabei ist auch die Vermittlung zwischen antragstellenden Personen und den auskunftserteilenden Behörden ein wichtiger Schwerpunkt unserer Arbeit. Wir unterstützen bei der praxisnahen Umsetzung der Rechtsvorschriften und helfen dabei, dass in den meisten Fällen auf zusätzliche Rechtsberatung und Gerichtsverfahren verzichtet werden kann. Informationen und Handreichungen rund um das Landesinformationsfreiheitsgesetz stellen wir niederschwellig bereit. Die Abteilung Informationsfreiheit nimmt seit 2020 mit drei Teilzeitkräften und einer Vollzeitkraft (3 FTE) vielfältige Aufgaben wahr.

Zahlen, Daten, Fakten

Die Zahl der Vermittlungsverfahren und Beratungsanfragen ist in den Jahren 2024 und 2025 gestiegen. Insgesamt wurden 485 (+34,7 Prozent, vgl. dazu den Tätigkeitsbericht 2022/2023) Eingaben erfasst und der Abteilung Informationsfreiheit zugeordnet. Dazu kamen zahlreiche, nicht erfasste, telefonische Anfragen und Einzelberatungen. Ein überwiegender Teil der Anfragen (ca. 60 Prozent) geht über die Plattform FragDenStaat bei uns ein.



Viele der Eingaben, der auch die meiste Zeit bei der Bearbeitung beanspruchte, betrifft die Vermittlung zwischen informationspflichtigen Stellen und Antragsstellenden. Wie in den Jahren zuvor betreffen die meisten Vermittlungen Kommunen. Aufgrund der langjährigen Erfahrung haben sich mit vielen Kommunen die Kommunikationswege sehr gut eingespielt. Insbesondere bei Stellen, bei denen es klar benannte zuständige Personen gibt, kann Beratung und Vermittlung sehr effizient erfolgen. Wir treten nach wie vor auch mit Kommunen in Kontakt, die bislang noch keine oder nur sehr wenig Anträge nach dem LIFG hatten. Zudem treffen wir immer wieder auf einzelne Fallkonstellationen, die besonders beratungsintensiv sind, entweder weil die betroffenen Stellen die Vermittlung nicht annehmen, die antragstellenden Personen eine hohe Anzahl von Anträgen stellen oder weil die Rechtslage beispielsweise durch das Vorliegen von Urheberrechten Dritter oder eines Geschäftsgeheimnisses kompliziert ist.

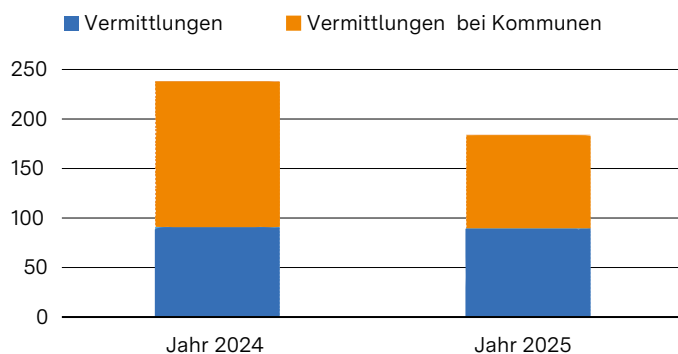
Gerade für kleinere Kommunen, die aufgrund der Personalsituation keine klar zuständige Person benennen können, bleibt die Schulung der Grundlagen zum LIFG und von uns erstellten, unterstützenden Materialien weiterhin wichtig und werden regelmäßig aktualisiert.

Bei ungefähr einem Zehntel der Eingaben handelte es sich um Beratungen, bei denen Bürgerinnen und Bürger oder informationspflichtige Stellen um eine Einschätzung der rechtlichen Situation baten. Dabei stehen beispielsweise folgende Fragen im Mittelpunkt der Beratungen:

- Sind Unterlagen des Personalsrats zugänglich?
- Kann der Elternbeirat LIFG-Anträge stellen?
- Wie führen wir das Drittbeteiligungsverfahren rechtssicher durch?



ANZAHL VERMITTLUNGEN



Thematische Vielfalt bei Vermittlungsanfragen

Die bei uns angefragten Themen waren gerade im kommunalen Umfeld sehr breit gefächert: Es geht beispielsweise um Daten von Langzeitverkehrsmessungen, angefallene Veranstaltungskosten, Redemanuskripte bei öffentlichen Veranstaltungen oder auch die Häufigkeit von Babynamen in einer Kommune.

Mehrfach wurde auch Zugang zu Unterlagen im Zusammenhang mit Windenergie gefordert. Die antragstellenden Personen wenden sich häufig an uns, da entweder keine Antwort oder nur ein Teilzugang zu den Informationen erfolgte. Häufig begehrten die Bürger_innen auch Einsicht in Beratungsunterlagen und nicht-öffentliche Sitzungsprotokolle bzw. Niederschriften des Gemeinderats. Dies ist aber auf Grundlage des LIFG nicht möglich, da im Jahr 2025 für den Zugang zu Unterlagen aus nichtöffentlichen Gemeinderatssitzungen in die Gemeindeordnung § 35 Abs. 2 Satz 2 neu eingeführt wurde. Darin werden Informationsansprüche nach anderen Gesetzen hinsichtlich der Beratungsunterlagen für nicht-öffentliche Sitzungen ab dem 1. September 2025 ausgeschlossen. Bis dahin konnten die Unterlagen nichtöffentlicher

Gemeinderatssitzungen den Bürger_innen nach dem LIFG unter Beachtung etwaiger einschlägiger Schutzgründe zugänglich gemacht werden.

Auch die Erhebung von (zu hohen) Gebühren durch die Behörde war mehrfach der Grund für eine Vermittlungsbitte an uns.

Ver mehrt haben wir im Berichtszeitraum bei Polizeipräsidien vermittelt. So wurden Vortragsunterlagen, Informationen zum Einsatz von Spürhunden, Lageberichte und Einschätzungen sowie auch gezielt Einsatzberichte angefragt. Ein Zugang zu Unterlagen bei diesen Fragestellungen ist grundsätzlich möglich, allerdings dürfen durch die Herausgabe der Unterlagen keine Nachteile für die innere Sicherheit entstehen, dies hat der Gesetzgeber klar geregelt. Hier sind Vermittlungen ein sehr gutes Mittel um auszugleichen, denn so kann die rechtliche Auslegung mit der Sichtweise von außerhalb der Verwaltung stehenden Bürger_innen zusammengebracht werden. Sowohl unsere Beratungsangebote als auch die Vermittlungen wurden von Seiten der Polizei ebenfalls gut angenommen. Bei anderen Stellen wurden Alarm- und Einsatzpläne, Ergebnisberichte der Waldbrandübung oder Unterlagen zum Hochwasserschutz angefragt.

Darüber hinaus gab es im Berichtszeitraum einige Vermittlungsbitten bezüglich Fragen rund um den Bereich Gesundheit. Da sowohl Krankenkassen als auch die Landesärztekammer nicht unter den Anwendungsbereich des LIFG fallen, können wir bei diesen Fragestellungen nicht unterstützen.

Mehrere Anträge löste auch die Digitalisierung des öffentlichen Gesundheitsdienstes aus, die beim Sozialministerium angesiedelt ist. Viele sehr umfangreiche Anträge zu Coronamaßnahmen erreichten die Landratsämter. Hier konnte, in einer vom Städtetag kurzfristig anberaumten Online-Besprechung, direkt und unkompliziert unterstützt werden. Anschließend konnten in Einzelberatungen Detailfragen geklärt werden.

Wiederkehrend interessierten sich Bürger_innen für den Bereich Bildung. So wurden erneut die Abiturklausuren, aber auch Testaufgaben und Statistiken zu anderen Vergleichsarbeiten in der Schule wie der Kompass test, der seit 2024 in die Grundschulempfehlung einfließt, abgefragt. Durch eine Bereichsausnahme im LIFG sind die Aufgaben nicht über das LIFG zugänglich. Eine proaktive Veröffentlichung durch die informationspflichtige Stelle ist aber durchaus möglich.

Eine weitere Einschränkung von Zugangsmöglichkeiten nach dem LIFG verbarg sich auch im „Gesetzesentwurf zur Änderung des Landesdatenschutzgesetzes (LDSG) und anderer Gesetze“, der im April 2025 übermittelt wurde. Als Grund wurde „die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg“ (VGH) genannt, die es erforderlich mache, „die Bereichsaus-

nahmen entsprechend verfassungsrechtliche[r] Anforderungen“ zu ändern. Tatsächlich sah der VGH nur eine Regelungslücke für den Bereich der Religionsgemeinschaften (www.landesrecht-bw.de/bsbw/document/NJRE001567869), nicht jedoch für „Informationen, die Kunst, Wissenschaft, Forschung oder Lehre betreffen“, die seit Inkrafttreten der Novellierung am 2. März 2026 ebenfalls vom Zugang pauschal ausgenommen sind (siehe Kap. 3, S. 22ff.). Die Änderungen und das Urteil des VGH erläutern wir im Kapitel „Rechtsprechung“ ausführlich (siehe Kap. 6, S. 52f.).

Konkrete Beispiele für Beratungen und Vermittlungen beschreiben wir im Kapitel „Von Fall zu Fall“. Darin thematisieren wir auch hohe Belastungen für informationspflichtige Stellen, die dadurch entstehen, dass eine antragstellende Person sehr viele Anträge stellt. Hierbei weisen wir darauf hin, dass eine rechtssichere Einschränkung der Anzahl der Anträge einer Person kaum zu erreichen ist, auch wenn dieser Wunsch regelmäßig von informationspflichtigen Stellen rückgemeldet wird.

Als Teil der Landesverwaltung versteht sich selbstverständlich auch der LfDI als auskunftspflichtige Stelle. Im Jahr 2024 erreichten unsere Dienststelle 30 LIFG-Anträge, 2025 waren es 18 Anträge. Die Anträge werden in unserer Dienststelle meist dezentral, also direkt von den betroffenen Fachabteilungen, bearbeitet. Insbesondere neue Mitarbeitende nehmen daher an unseren Schulungen teil, um einen Überblick über die Grundlagen der Informationsfreiheit zu erhalten.

Informationsfreiheit by Design & Praxishandreichung Transparenzportale

In der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten (IFK) hat sich Baden-Württemberg inhaltlich intensiv bei der Erarbeitung von Gestaltungs- und Handlungshinweisen zur „Informationsfreiheit by Design“ eingebracht. Mit der Praxishandreichung zur Ausgestaltung von öffentlichen Transparenzportalen hat die IFK 2024 ebenfalls unter intensiver Einbringung Baden-Württembergs konkrete Vorschläge unterbreitet, wie ein Transparenzportal sowohl technisch als auch inhaltlich ausgestaltet werden kann. Einige Bundesländer sind hier bereits vorangeschritten und betreiben mittlerweile ein solches Portal.

Dass dies mit politischem Willen sowohl wirtschaftlich als auch technisch auch in Baden-Württemberg umsetzbar wäre, zeigt die Vielzahl von in Baden-Württemberg existierenden Portalen (siehe Kap. 2). Auch künftig werden wir uns daher in der IFK intensiv dafür einsetzen, Transparenzportale zu fördern, um Informationen zentral und proaktiv zur Verfügung stellen zu können.

10 Jahre Informationsfreiheit in Baden-Württemberg

Seit 10 Jahren können von jeder Person Informationen und Auskünfte bei öffentlichen Stellen eingeholt werden, unabhängig davon, ob ein berechtigtes Interesse vorliegt. Diese Errungenschaft würdigen wir mit unserer Jubiläumsschrift „10 Jahre Informationsfreiheit in Baden-Württemberg – Seit 10 Jahren eine stützende Säule der politischen Teilhabe“. Darin lassen wir die Entstehung, die Entwicklungen und Ereignisse rund um das Landesinformationsfreiheitsgesetz Revue passieren. Wegbereiter_innen, Wegbegleiter_innen und Gäste der IFG Days luden wir ein, uns ihre Sicht, Erfahrungen und Erkenntnisse sowie Verbesserungsvorschläge mitzuteilen und in unserem Jubiläumsband zu dokumentieren. Auch unsere diesjährigen IFG-Days am 5. und 6. Mai 2026 in Stuttgart stehen unter dem Jubiläumsmotto: „10 Jahre Informationsfreiheit in Baden-Württemberg: Gemeinsam Transparenz voranbringen!“.

Die IFG Days sind als Veranstaltungsformat für Anregung und Austausch für mehr Transparenz und zur Weiterbildung seit 2019 etabliert und finden jährlich in hybrider Form statt.

Im Jahr 2024 fanden die 5. IFG Days unter dem Motto „Spotlight Informationsfreiheit“ am 11. und 12. Juni 2024 in Stuttgart statt. Getreu dem Motto gab es eine Filmdiskussion und anschließende Konferenz, die das Für und Wider von Transparenz und die neuen Möglichkeiten mithilfe von KI beleuchtete. Die 6. IFG Days unter dem Motto „Papier von gestern – Dateien für morgen: Mit KI und Portalen zu frei zugänglichen Informationen“ fanden am 2. und 3. Juni 2025 in Esslingen am Neckar statt und stellten die Möglichkeiten der Künstlichen Intelligenz und die Bereitstellung von Portalen in den Mittelpunkt.

Des Weiteren entwickeln wir eigene Veranstaltungsformate und gehen Kooperationen mit anderen Bildungsträger_innen ein. So führen wir nun schon zum 4. Mal in Kooperation mit den Landeszentralen für Politische Bildung Baden-Württemberg und Sachsen den entwickelten E-Learning-Kurs „Wer sieht mich?“ durch, der interaktiv und tutoriell begleitet die Grundsätze der Informationsfreiheit thematisiert.

Beim „Blick hinter die Kulissen des LfDI“ für die VHS Stuttgart im März 2025 beteiligten wir uns bei einem kurzweiligen Austausch für jedermann in unserer Dienststelle zu Themen und Aufgaben des LfDI und

präsentierten die Informationsfreiheit auch im Jahr 2024 erneut bei der „Langen Nacht der Museen“, u.a. mit einem LIFG-Quiz.

Besondere Projekte mit Vorbildcharakter – erstmalig auch aus der Informationsfreiheit – zeichneten wir am 5. November 2024 als „Kommunale Champions“ aus. Die innovativen Projekte der Kommunen dienen als Impuls, Ideen aufzunehmen und für die eigene Arbeit fruchtbar zu machen. Die ausgezeichneten Städte Offenburg und Freiburg waren zu den 6. IFG Days nach Esslingen eingeladen, wo deren Projekte in Workshops vorgestellt und diskutiert wurden.

10 Jahre Informationsfreiheit in Baden-Württemberg

Seit 10 Jahren eine stützende Säule
der politischen Teilhabe



<https://lfdi-bw.de/10-Jahre-IF>



Der Landesbeauftragte für
Datenschutz und
Informationsfreiheit
Baden-Württemberg



Der Landesbeauftragte für
Datenschutz und
Informationsfreiheit
Baden-Württemberg

**Informiert
bleiben.
Abonnieren
Sie den
LfDI-Newsletter. 👉**



<https://lfdi-bw.de/newsletter>

Austausch und Zusammenarbeit

Austausch und Zusammenarbeit

Die Informationsfreiheitsbeauftragten aus Bund und Ländern arbeiten im Rahmen der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) zusammen. Wir diskutieren in dem Gremium bund- und länderübergreifende rechtliche Fragestellungen und wirken zu mehr Informationszugang zu amtlichen Dokumenten bei öffentlichen Stellen hin. Der Arbeitskreis Informationsfreiheit bereitet die Entschlüsseungen der IFK vor. Diese Arbeit wird von unseren Kolleginnen im Haus hochengagiert wahrgenommen, auch einige der Handreichungen, die aus diesen Entschlüsseungen hervorgegangen sind, wurden von uns intensiv begleitet.

Informationsfreiheit by Design

In den Entschlüsseungen der Informationsfreiheitsbeauftragten wurden im Berichtszeitraum spezifische Fragestellungen in den Blick genommen, wie etwa der Zugang zu Informationen zu privat finanzierter Forschung an Hochschulen, die Transparenzpflichten von Wahlleitungen und Zugangsmöglichkeiten zur Verwaltung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten.

Immer wieder setzte die Konferenz Impulse, um deutschlandweit ein Mindestmaß an Transparenz zu etablieren. So gibt es Länder, die in herausragender Weise Transparenz in den Verwaltungen etabliert haben, zugleich gibt es Länder, in denen Kommunen keine Anträge beantworten müssen oder Sitzungsprotokolle öffentlicher Gemeinderatssitzungen nicht allgemein zugänglich sind. In Baden-Württemberg sind Niederschriften nicht über das LIFG, sondern nur aus den gesetzlichen Regelungen der Gemeindeordnung zugänglich, was im Vergleich zu den anderen Bundesländern eine Ausnahme darstellt.

Die Weiterentwicklung von Informationszugangsgesetzen hin zu Transparenzgesetzen mit entsprechenden

Portalen stand ebenfalls wiederholt im Fokus. Bei einigen Ländern ist die Informationsfreiheit lange etabliert und Transparenzportale bereits erprobt. Für andere wurden die Handreichungen „Transparenzportale“ und „IF by Design“ als praxisorientierte Hilfestellungen erarbeitet, damit eine passgenaue Weiterentwicklung in jedem Bundesland gelingen kann.



Wissenswertes

Alle Entschlüsseungen, Protokolle der Sitzungen seit der Einführung des LIFG in Baden-Württemberg im Jahr 2016 sowie die Geschäftsordnung sind auf unserer Homepage zugänglich:



www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de/dokumente-der-konferenz-der-informationsfreiheitsbeauftragten-ifk

Prinzipien der Informationsfreiheit und Umsetzungshinweise zur „Informationsfreiheit by Design“:



www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de/informationsfreiheit-by-design

Nachdem im Jahr 2021 die Informationsfreiheit noch gestärkt wurde, indem Bürger_innen in Form des Bundesbeauftragten auch eine Ombudsstelle für Umwelteinformationen erhalten haben, schien während der Koalitionsverhandlungen im Frühjahr 2025 sogar eine Abschaffung der Informationsfreiheit für Bundesbe-



LfDI Tobias Keber (links) zusammen mit den weiteren Mitglieder_innen der IFK © LfDI BW

hörden möglich. Nach heftiger Kritik von unter anderem zivilgesellschaftlichen Organisationen wurde die Abschaffung des Gesetzes vorerst abgewendet; auch die IFK hatte sich eindeutig für mehr und nicht weniger Transparenz positioniert. Im aktuellen Koalitionsvertrag der die Bundesregierung tragenden Parteien ist nun von einer Reform mit Mehrwert für Bürger_innen sowie für die Verwaltung die Rede. Eine konkrete Ausgestaltung liegt bislang nicht vor. Als IFK werden wir weiterhin für bürger_innenfreundliche Transparenz arbeiten.

Häufig hören wir von informationspflichtigen Stellen, dass das Auffinden und Zusammenstellen von Informationen, die von Bürger_innen angefragt werden, in der Praxis sehr aufwendig ist. Das Prinzip „Informationsfreiheit by Design“ – kurz „IF by Design“ – kann einfach und wirksam Vereinfachungen für die Beschäftigten der Verwaltung bringen, weil die Veröffentlichung von Informationen systematisch und von Anfang an bei Verwaltungsprozessen mitgedacht wird. Mit einer präzisen Vorbereitung und der Nutzung digitaler Techniken sinkt der Aufwand für die Verwaltung erheblich, wenn es um die Veröffentlichung von Dokumenten geht. Besonders mit einem gut organisierten E-Aktenverfahren kann ein Informationszugang schneller mit weniger Verwal-

tungsaufwand und schließlich auch kostengünstiger erfolgen. Bei „IF by Design“ spielt die digitale Aktenführung eine zentrale Rolle, da vollständig dokumentierte, nachvollziehbare und strukturiert abgelegte Informationen die Grundlage für einen effektiven Informationszugang bilden. Durch klare Aktenpläne, einheitliche Dokumentationsstandards, die Pflege von Metadaten sowie eindeutig definierte Zuständigkeiten können die Informationen strukturiert bereitgestellt werden und standardisierte Prozesse greifen. Die Digitalisierung der Verwaltung bietet daher die besten Voraussetzungen Zugangsrechte in neue, vereinfachte Prozesse zu integrieren und damit die Bürger_innenrechte zu stärken.

Die IFK hat genau dazu eine Handreichung formuliert, an der wir maßgeblich mitgeschrieben haben. Darin werden die wesentlichen Punkte erläutert, auf die geachtet werden sollte, um Informationen schnellstmöglich oder in absehbarer Zeit auch auf Knopfdruck herausgegeben werden können. Dabei wird immer auch der Bezug zur E-Akte hergestellt, sodass die Handreichung auch Hinweise auf die konkrete Umsetzung durch die digitalisierte Verwaltung gibt. Eine ausführliche sowie eine kurze Checkliste runden die Hilfestellung ab und sind auf unserer Homepage verfügbar.

Praxishandreichung zur Ausgestaltung von öffentlichen Transparenzportalen

Wir leben in einer Informationsgesellschaft, weltweit werden Informationen bereitgestellt, die online im Grundsatz zunächst sehr leicht abrufbar sind. Auch Behörden stellen oftmals sehr viele Informationen bereit, was wir ausdrücklich unterstützen. Eine Schwierigkeit ist es häufig, innerhalb aller bereitgestellten Informationen genau die Informationen zu finden, die jeweils benötigt werden. Eine Lösung dafür gibt es dem Grunde nach dafür aber auch: In einem Transparenzportal könnten Informationen aus allen Behörden zusammengebracht werden. Ob Aufgaben für die Kompetenztests zum Übergang in die weiterführende Schule, die Entscheider_innen über die Krankenwageninfrastruktur oder Informationen zur Genehmigung von Windrädern, das und vieles mehr wäre dann direkt unter einer Adresse zu finden. Für Baden-Württemberg wäre ein einheitliches Portal, welches zudem gut strukturiert wird, ein echter Gewinn für die Bürger_innen. Proaktiv von Behörden bereitgestellte Informationen oder einmal bereits beschiedene LIFG Anträge könnten hier bereitgestellt werden. Bürger_innen wüssten: Auf dem Transparenzportal können sie amtliche Informationen von allen auskunftspflichtigen Stellen einfach finden.

Aber auch Verwaltungen ziehen einen Mehrwert aus einer proaktiven Bereitstellung von Informationen durch eine erhöhte Planbarkeit, konsequent strukturiertes Wissensmanagement und eine gute Basis für die eigene Öffentlichkeitsarbeit. Das Vertrauen in unsere Verwaltung profitiert davon, wenn öffentliche Stellen nachvollziehbar, einheitlich, rechtssicher und bürger_innenfreundlich handeln.

Wir haben im Jahr 2024 im Rahmen der IFK eine Handreichung zu Transparenzportalen miterarbeitet, um Entscheidungsträger_innen mit einer praxisnahen Hilfestellung zu unterstützen und zu zeigen, wie ein Transparenzportal auch in Baden-Württemberg ausgestellt werden kann.



Wissenswertes

Praxishandreichung zur Ausgestaltung von öffentlichen Transparenzportalen:



www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de/wp-content/uploads/2024/04/20240428_IFK_Praxishandreichung_Transparenzportale.pdf

Baden-Württemberg: Auf Bestehendes aufbauen, Portale nutzen

In Sachen Transparenzplattformen ist der Norden Deutschlands führend. Beispiele sind die umfassenden Transparenzportale Hamburgs und Schleswig-Holsteins. Baden-Württemberg hat noch kein Transparenzportal, verfügt jedoch über eine Vielzahl von öffentlichen Informationszugangsquellen, wie das Landesdatenportal daten-bw.de, das Metadaten der öffentlichen Verwaltung bereitstellt. In einzelnen Bereichen wie z.B. der Denkmalpflege werden für den Themenbereich Kulturdenkmale der Bau- und Kunstdenkmalpflege sowie der Archäologie in der Denkmalkarte (denkmalfpflege-bw.de/denkmale/karte-kulturdenkmale-auf-geoportal-bw) öffentlich zugänglich gemacht. Ebenfalls in der Denkmalkarte enthalten sind raumwirksame Kulturdenkmale für die Windenergie sowie die Weltkulturerbestätten in Baden-Württemberg.

Neu in den Reihen der Portale in Baden-Württemberg ist seit Anfang des Jahres 2026 die landesweite Plattform mitfahren-bw.de zum Mobilitätsangebot in Baden-Württemberg.

Was fehlt ist ein Transparenzportal für Baden-Württemberg zur Bereitstellung amtlicher Informationen aus allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung. Unter Bezugnahme auf bereits bestehende Landesportale und mithilfe der IFK-Handreichung zu Transparenzportalen könnte ein solches Portal zentral eingerichtet und gehostet werden, um so den kostenfreien Zugang zu erleichtern und gleichzeitig Bürokratieaufwand abzubauen.



Exemplarische Übersicht von Plattformen des Landes

Daten der Verwaltung

Open Data Baden-Württemberg mit
www.daten-bw.de/web/guest/hilfe
zu offenen Daten der Verwaltung

Informationen zur aktiven Bürger_innenbeteiligung mit dem Beteiligungsportal Baden-Württemberg
beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/startseite

Verwaltungsdienstleistungen und Infos Serviceportal Baden-Württemberg
www.service-bw.de/zufi

Landtag

Interessensgruppen/Lobbytätigkeit mit
www.landtag-bw.de/de/der-landtag/transparenzregister

GeoDaten für Denkmalpflege und Umweltinformationen

Verschiedene Dienste für den Geodatenbezug Open GeoData
www.lgl-bw.de/Produkte/Open-Data

Informationen zu Geodaten aus der Denkmalpflege Denkmalpflege Baden-Württemberg:
Karte Kulturdenkmale auf Geoportal BW
www.denkmalpflege-bw.de/denkmale/karte-kulturdenkmale-auf-geoportal-bw

Umweltinformationen – Umweltportal Baden-Württemberg
umweltportal.baden-wuerttemberg.de

Klima

Daten zur Klimaveränderung und zum Klimawandel
klimaatlas-bw.de/klimaatlasbw

Landwirtschaft

Digitale Fachanwendungen der Agrarverwaltung
portal.landwirtschaft-bw.de

Mobilität

Informationen zum gemeinsamen Pendeln mit Mitfahrgelegenheiten
und Fahrgemeinschaften in BW finden | Mitfahren-BW
mitfahren-bw.de

ICIC: Informations- freiheit International

Wir sind seit 2025 Mitglied der „International Conference of Information Commissioners“, kurz ICIC. Das Netzwerk von Informationsfreiheitsbeauftragten und Ombudspersonen für den Informationszugang auf nationaler und internationaler Ebene setzt sich seit 2003 dafür ein, den geschützten Zugang zu öffentlicher Information als fundamentale Säule zur sozialen, ökonomischen und demokratischen Regierungsführung zu etablieren.

Besonders fokussiert hat sie sich auf die nachfolgenden Punkte:

1. Förderung des Zugangs zu amtlichen Informationen
2. Förderung und Unterstützung des Dialogs und der Zusammenarbeit
3. Informations- und Erfahrungsaustausch
4. Etablierung und Unterstützung von Forschungsarbeiten zur Informationsfreiheit
5. Fortentwicklung der ICIC
6. Wachstum der ICIC in punkto Mitgliedsländer
7. Lernen aus Fallstudien und systematischen Problemstellungen
8. Auftritt als einheitliche Stimme in der internationalen Gemeinschaft, um ein Bewusstsein für das Informationsfreiheitsrecht zu schaffen
9. Weltweite Förderung und Fortentwicklung von internationalen Standards im Informationsfreiheitsrecht

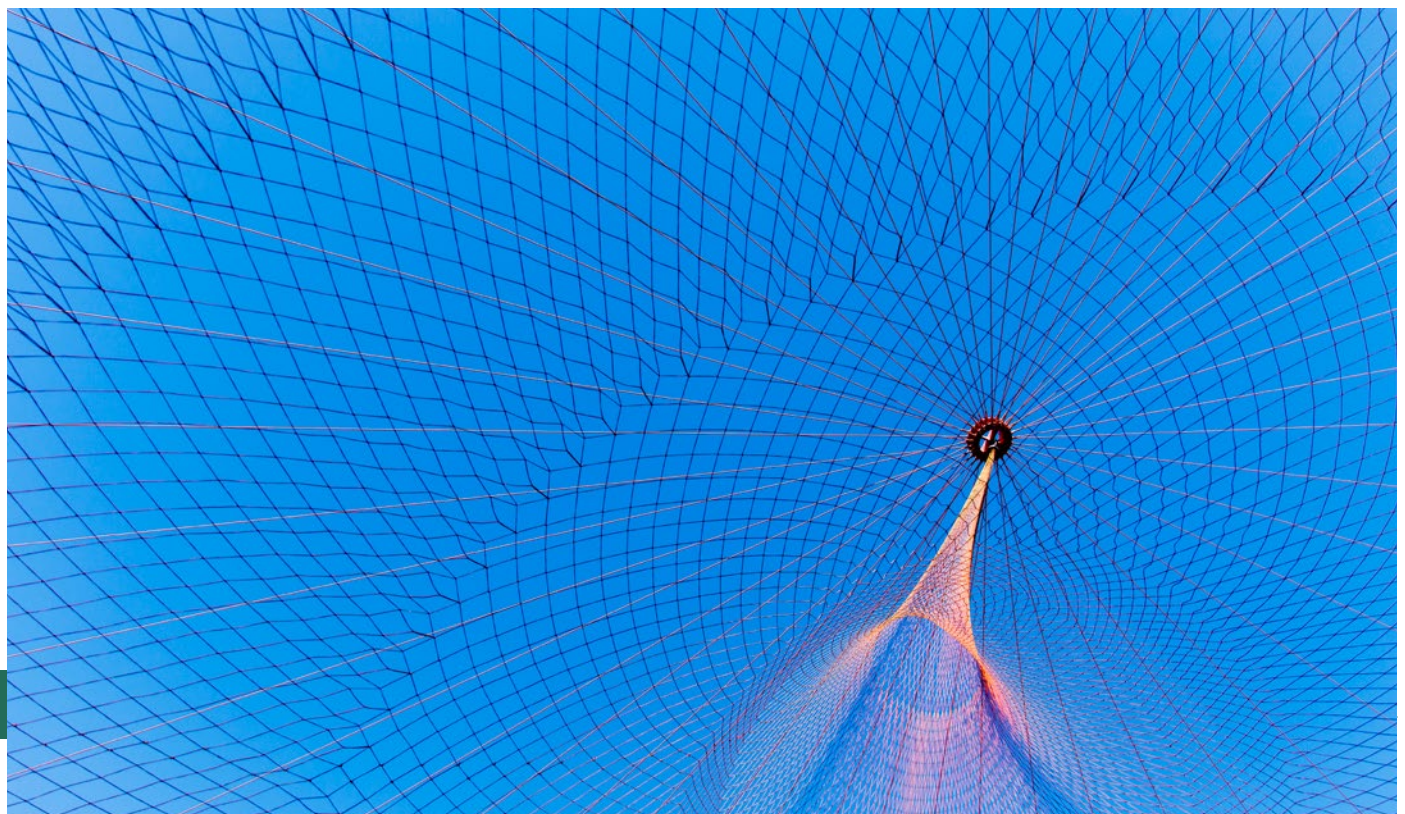
Im Wechsel ausgerichtet findet ein jährlicher Austausch unter den Mitgliedsländern statt.

Im Frühjahr 2025 nahmen wir erstmals als Neumitglied an der Konferenz unter der Leitung der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit in Berlin teil. An drei Konferenztagen tauschten sich Vertreter_innen der Informationsfreiheitsbeauftragten der Länder und Regionen, der Medien und der Zivilgesellschaft über rechtliche Fragen aus. Der diesjährige Schwerpunkt lag dabei auf dem Bereich der Umweltinformationen und deren Zugänglichkeit.

In diesem Rahmen wurde vom europäischen Teil der Mitglieder der ICIC das „Europäische Transparenznetzwerk – Netzwerk für Transparenz und Informationsfreiheit“ – kurz ENTRI gegründet. Ziel dieses neuen Gremiums ist der verstärkte Austausch innerhalb Europas zu Fragen der Informationsfreiheit. Den Vorsitz dieses neuen Netzwerkes hat für die kommenden drei Jahre die Bundesbeauftragte für die Informationsfreiheit übernommen.

Das Thema Informationsfreiheit und der Wunsch nach mehr Transparenz endet nicht an den Landesgrenzen, sondern beschäftigt national wie international die Bevölkerungen und Regierungen. Mit der Mitgliedschaft möchten wir unseren Beitrag für mehr Transparenz staatlicher Stellen im Interesse der Bürger_innen leisten.

Transparenzportale: Alle Informationen laufen an einem Ort zusammen © kwasibanane



Stellungnahmen zu Gesetzes- änderungen

Stellungnahmen zu Gesetzesänderungen

Im Berichtszeitraum ist die Informationsfreiheit unter Druck geraten, bundesweit, aber auch in Baden-Württemberg. Eine Übersicht und unsere Stellungnahmen fassen wir hier zusammen.

Änderung der Gemeindeordnung Baden-Württemberg

Im Jahr 2025 wurde für den Zugang zu Unterlagen aus nicht-öffentlichen Gemeinderatssitzungen in die Gemeindeordnung §35 Abs.2 Satz 2 neu eingeführt, der Informationsansprüche nach anderen Gesetzen hinsichtlich der Beratungsunterlagen für nichtöffentliche Sitzungen ab dem 1. September 2025 ausschloss. Bis dahin konnten die Unterlagen nichtöffentlicher Gemeinderatssitzungen den Bürger_innen nach dem LIFG unter Beachtung etwaiger einschlägiger Schutzgründe zugänglich gemacht werden. Die Erforderlichkeit der formulierten Regelung hatten wir nicht gesehen, da die umfangreichen Schutztatbestände ohnehin nur einen sehr begrenzten Zugang ermöglichten.

Zu dieser Gesetzesänderung haben wir wie folgt Stellung genommen: Entsprechend der geltenden Gesetzessystematik regelt die GemO in §38 Abs.2 die Einsichtsrechte von Einwohner_innen der entsprechenden Kommune in Niederschriften lediglich von öffentlichen Gemeinderatssitzungen. §38 Abs.2 Satz 4 ist eine Rechtsvorschrift im Sinne des §1 Abs.3 LIFG, die den Zugang zu amtlichen Informationen vorrangig und abschließend regelt, und so §1 Abs.2 LIFG verdrängt (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 20.12.2022 - 10 S195/22). Ein Informationsanspruch nach dem LIFG besteht daneben nicht.

Eine abschließende Spezialregelung für den Zugang zu Unterlagen aus nichtöffentlichen Gemeinderats-

sitzungen ist dahingegen bislang nicht normiert. Im oben genannten Urteil hat der VGH Mannheim klargestellt, dass der „Zugang zu Unterlagen (Beratungsunterlagen) einer nichtöffentlichen Gemeinderatssitzung [...] nicht Regelungsgegenstand des §38 Abs.2 Satz 4 GemO“ ist und auch eine analoge Anwendung hier nicht in Betracht kommt.

Der Regelungsgegenstand der GemO geht vom Öffentlichkeitsgrundsatz der Gemeinderatssitzungen aus. Die nichtöffentliche Sitzung stellt einen Ausnahmefall dar und ist nur unter den in Abs.1 Satz 2 des §35 GemO bestimmten Voraussetzungen zulässig. Für Sachverhalte, die zum Verhandlungsgegenstand einer nichtöffentlichen Gemeinderatssitzung werden, ist ein Rückgriff auf die Schutzgründe im LIFG bereits eröffnet. So sei beispielhaft genannt, dass für den Schutz der Vertraulichkeit des Beratungsvorgangs §4 Abs.1 Nr. 6 LIFG einen solchen Schutzgrund normiert. Für etwaige Interessen der informationspflichtigen Stelle im Wirtschaftsverkehr sieht §4 Abs.1 Nr. 9 LIFG einen Schutzgrund vor.

Aus unserer Sicht ist eine weitere Spezialregelung nicht notwendig. Wir erachten die niedergeschriebenen Schutzgründe des LIFG als ausreichend, um die besonderen Belange der Verwaltung sowie Dritter zu gewährleisten.

In der Gesetzesbegründung des vorgelegten Entwurfes, auf die sich diese Ausführungen hier beziehen, wird auf Seite 21 weiterhin ausgeführt, dass die Unterlagen aus den der Beratung und Beschlussfassung nachfolgenden Verfahrensschritten von der Sperrwirkung des neuen §35 Abs.2 Satz 2 GemO nicht erfasst werden sollen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Zielsetzung mittels der nun avisierten Sperrwirkung verfolgt wird. Wenn Unterlagen Gegenstand von nichtöffentlichen Rats- oder Ausschusssitzungen sind, unterliegen sie bis zum Abschluss der Beratungen bereits dem Schutzgrund nach §4 Abs.1 Nr. 6 LIFG BW.

Daneben oder auch zeitlich versetzt können andere Schutzgründe einschlägig sein, welche wiederum eine Zugänglichmachung einzelner Unterlagen verbieten.

Diese Wertung und Vorgehensweise entspricht exakt dem Beispiel in der Gesetzesbegründung, widerspricht jedoch dem allumfassenden Informationszugangsausschluss, wie er in Satz 2 nunmehr normiert werden soll. Dieser ist, jedenfalls ausgehend von der derzeitigen Formulierung, grundsätzlich als abschließende Regelung ohne zeitliche Einschränkung zu lesen: „Informationsansprüche nach anderen Gesetzen hinsichtlich der Beratungsunterlagen für nichtöffentliche Sitzungen sind ausgeschlossen.“

Die Wertung, dass Unterlagen in folgenden Verfahrensschritten im Nachhinein dann doch „nach den allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen“ zugänglich gemacht werden können, müsste hier zwingend wörtlich in der Vorschrift – und nicht wie bislang lediglich in der Gesetzesbegründung – angelegt werden.

In der Konsequenz wäre die avisierte Sperrwirkung aber überflüssig, da diese zeitlichen Einschränkungen mit den Regelungen der Schutzgründe des LIFG BW bereits vollumfassend abgebildet sind (vgl. zeitliche Begrenzung „soweit und solange“, § 4 Abs. 1 LIFG). Insoweit sei auf die Divergenz zwischen dem Gesetzeswortlaut und der Begründung zur GemO neue Fassung hingewiesen.

Letztlich stellt sich die Frage, wie die in Frage stehende gesetzliche Änderung zur genannten Zielsetzung, die Rahmenbedingungen für das kommunale Ehrenamt weiter zu verbessern, die Kommunalverfassung zu modernisieren oder dem sich verstärkenden Bedürfnis in der Gesellschaft nach digitalen Informationsangeboten Rechnung zu tragen, beiträgt. In unseren Vermittlungen wird deutlich, dass Bürger_innen insbesondere auch Informationen zu den nichtöffentlichen Sitzungen wünschen, da dort für sie relevante Entscheidungen getroffen und begründet werden. In den folgenden öffentlichen Sitzungen findet zu vielen Themen häufig kein konkreter inhaltlicher Austausch mehr statt. Den Zugang zu den für die Bürger_innen wichtigen Informationen mit einer neuen Regelung außerhalb der LIFG komplett zu sperren, scheint daher ein Rückschritt und ist wenig Transparenz- und bürger_innenfreundlich.

Lediglich hilfsweise wiesen wir darauf hin:

Die Begrifflichkeit „Beratungsunterlagen“ ist zu unbestimmt und sehr weitgehend. Um Auslegungsschwie-

rigkeiten von vornherein zu begegnen, wird eine Präzisierung angeregt. Unklar ist auch hier wiederum, ob Dokumente, die jemals in einer nicht-öffentlichen Sitzung besprochen wurden, unzugänglich bleiben sollten. Ebenfalls sollte eine Dokumentation geregelt werden. Der Zugang zu Sitzungsunterlagen des Gemeinderats stellt eine wesentliche Stellschraube für die unmittelbare Information der Bürger_innen dar, die eine wichtige Bestrebung des Gesetzgebers bleiben soll. In diesem Zusammenhang sollten insbesondere Argumente wie die „Reduzierung des Verwaltungsaufwands“ nicht tragend sein. Ob die angestrebte Reduzierung mit der genannten Regelung überhaupt erreicht werden kann, ist ohnehin fraglich.

§ 35 Abs. 2 Satz 2 neu fügt sich außerdem systematisch nicht in die Norm der GemO ein. Bezogen auf Satz 1 wird dort die Vertraulichkeitsverpflichtung der einzelnen Gemeinderatsmitglieder geregelt. Dieser persönlichen Verpflichtungsnorm direkt eine Vorgabe anzuschließen, welche den Zugang der Allgemeinheit zu Unterlagen des Gremiums regelt, ist nicht ohne weiteres verständlich. Es könnten sich aufgrund der Vermischung mit den persönlichen Vertraulichkeitsvorschriften der einzelnen Mitglieder außerdem Auslegungsproblematiken ergeben.

Wir empfehlen daher in jedem Fall, für eine leichtere Verständlichkeit und Auffindbarkeit einen neuen Absatz zu formulieren oder ggf. die Aufnahme der Regelung in den § 38 GemO zu erwägen. Derzeit gilt gemäß § 38 Abs. 2 GemO: „Die Einsichtnahme in die Niederschriften über die öffentlichen Sitzungen ist den Einwohnern gestattet.“ Wir empfehlen stattdessen, den Begriff „Einwohner“ durch „allen“ zu ersetzen und so für eine vollständig konsistente Regelungssystematik und Reduzierung des Verwaltungsaufwands im Sinne einer Entlastung vom Prüfaufwand für die Kommunen zu sorgen.

Diese Ausführungen gelten ebenfalls für den gleichlautenden neu einzufügenden Abs. 2 in § 30 der LKrO.

Unsere Empfehlung, den Zugang zu Niederschriften über die öffentlichen Sitzungen für Einwohner_innen durch eine Vorschrift zum Zugang auf öffentlich zugänglichen Portalen zu ersetzen, erachten wir als notwendig für die Reduzierung des Aufwands bei informationspflichtigen Stellen. Dies würde der postulierten Zielsetzung, das Kommunalverfassungsrecht zu modernisieren, entsprechen.

Gesetzentwurf zur Änderung des Landes- datenschutzgesetzes und anderer Gesetze

Als Artikelgesetz verband sich die weitere Einschränkung von Zugangsmöglichkeiten im „Gesetzentwurf zur Änderung des Landesdatenschutzgesetzes (LDSG) und anderer Gesetze“. Als Grund wurde „die Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg“ genannt, die es erforderlich mache, „die Bereichsausnahmen entsprechend verfassungsrechtlichen Anforderungen“ zu ändern.

Der Entwurf sah vor: Artikel 4 – Änderung des §2 Abs.3 LIFG

§2 Abs.3 des LIFG soll wie folgt gefasst werden:

„Keine Informationspflicht nach diesem Gesetz besteht für [...]“

Außerdem soll unter Ziff. 5 neu eingefügt werden:

„Informationen, die die Freiheit der Kunst, Wissenschaft, Forschung oder Lehre betreffen sowie [...]“

Unter Ziff. 6 neu soll eingefügt werden:

„Angelegenheiten der Kirchen, der Religionsgesellschaften und der Weltanschauungsgemeinschaften sowie ihrer Verbände und Einrichtungen, soweit diese dem religiösen Selbstbestimmungsrecht unterfallen“.

Hierzu nahmen wir aus Sicht der Informationsfreiheit wie folgt Stellung:

I. Allgemeines

„Keine Informationspflicht nach diesem Gesetz besteht für [...]“

Entsprechend der geltenden Gesetzessystematik formuliert §2 Abs.3 des LIFG derzeit echte Bereichsausnahmen, welche sich auf die jeweiligen Stellen beziehen. Dies sollte nach der ursprünglichen Gesetzesbegründung gerade nicht dazu führen, dass In-

formationen bei anderen Stellen nicht zugänglich gemacht werden müssen vgl. LT Drs. 15/7720 S.61.

Die nun avisierte Änderung von stellenbezogenen Bereichsausnahmen auf informationsbezogene Bereichsausnahmen wird für systemwidrig erachtet. Zusätzlich führen die Verwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen und der weite Anwendungsbereich zu Schwierigkeiten bei der Rechtsanwendung. Ein erhöhter bürokratischer Aufwand aufgrund der zusätzlichen Prüfverfahren und der nicht definierten Tatbestandsmerkmale ist zu erwarten.

Im Sinne eines klaren Gesetzesaufbaus wäre es erstrebenswert, den Charakter einer rein stellenbezogenen Bereichsausnahmegesetzgebung beizubehalten. Diese Systematik hat ursprünglich auch der Gesetzgeber unterstrichen. In der Gesetzesbegründung hierzu heißt es, dass ein informationsbezogener Schutz über §§4 bis 6 LIFG gewährleistet wird (LT-Drs. 15/7720 S.61). Die Kombination von informationsbezogenen und stellenbezogenen Ausnahmen in einer Norm führt jedenfalls zu einer Prüfung mit gesteigerter Komplexität für die informationspflichtigen Stellen, anstatt mehr Klarheit zu schaffen.

Die Aufnahme der informationsbezogenen Ausnahmen ist aus unserer Sicht nicht, jedenfalls nicht in dem avisierten Umfang, erforderlich. Bereits im Zuge der Evaluation zum LIFG hatten wir darauf hingewiesen, dass die Bereichsausnahmen unter §2 Abs.3 LIFG zu weitgehend formuliert sind und auf ein Minimum reduziert werden sollten. In vielen Bereichen ist den öffentlichen Belangen mit den Ausnahmegesetzen des §4 LIFG hinreichend Rechnung getragen. Mit den nun neu hinzukommenden Ausnahmen, wird der Zugang von amtlichen Informationen für die Öffentlichkeit noch weiter beschränkt. Vor dem Hintergrund, dass einige Gesetze der anderen Länder mittlerweile zu Transparenzgesetzen mit Veröffentlichungspflichten weiterentwickelt wurden, entspricht das weitere Ausweiten der Bereichsausnahmen in §2 Abs.3 LIFG jedenfalls nicht mehr dem heutigen rechtlichen Standard von Informationsfreiheitsgesetzen.

Begründung im Einzelnen:

II. Zu Nr. 5 neu – Forschung

Es soll eine neue informationsbezogene Ausnahmegesetzgebung in §2 Abs.3 Nr. 5 eingeführt werden. Diese lautet wie folgt: „Keine Informationspflicht besteht für [...]“

Informationen, die die Freiheit der Kunst, Wissenschaft, Forschung oder Lehre betreffen“.

Die stellenbezogene Bereichsausnahme für die Schulen nach §2 des SchulG BW soll beibehalten werden.

Bislang wurde die Bereichsausnahme zugunsten der Kunst- und Wissenschaftsfreiheit formuliert für Einrichtungen mit der Aufgabe unabhängiger wissenschaftlicher Forschung und Hochschulen nach §1 des Landeshochschulgesetzes soweit die Forschung, Kunst oder Lehre betroffen sind. Mit der neu formulierten Ausnahme wird diese bisherige einrichtungsbezogene Bereichsausnahme nach §2 Abs.3 Nummer 2 isoliert und als neue informationsbezogene Ausnahme definiert.

Dass grundsätzliche Bedenken aufgrund des Systembruchs des LIFG bestehen, wurde bereits unter I. Allgemeines angemerkt.

In den Gesetzen der anderen Bundesländer findet sich entweder keine explizite Bereichsausnahmeregelung für die Forschung oder aber sie ist einrichtungsbezogen formuliert. Soweit eine einrichtungsbezogene Formulierung in den anderen Gesetzen nicht gegeben ist, handelt es sich jedenfalls um eine begriffliche Einschränkung dahingehend, dass die „Grundlagenforschung“ und die „anwendungsbezogene“ Forschung benannt sind. Lediglich in Hessen findet sich eine Regelung, die zu einem informationsbezogenen Verständnis führt. Hier ist in §81 Abs.1 Nr. 6 HDSIG zunächst eine einrichtungsbezogene Ausnahme formuliert. Der dortige Abs.3 normiert jedoch wie folgt: Soweit ein Informationszugang nach Abs.1 oder 2 ausgeschlossen ist, gilt dies auch für Datei- und Aktenbestandteile, die sich in Dateien oder Akten anderer öffentlicher Stellen befinden.

Das Einfügen einer informationsbezogenen Ausnahme ist nicht erforderlich. Insbesondere hat auch der VGH in der in der Gesetzgebung genannten Entscheidung (VGH BW Urteil vom 25.10.2023 – 10 S 125/22) eine Regelungslücke nicht gesehen, die geschlossen werden müsste – im Gegensatz zu vorhandenen Informationen im Bereich der Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften, in welchem eine planwidrige Regelungslücke explizit aufgezeigt wurde.

Der Gesetzgeber ging bei der bisherigen Formulierung als stellenbezogene Bereichsausnahme ebenfalls davon aus, dass die derzeitige Regelung die Wissenschafts- und Kunstfreiheit wahrt (LT Drs 15/7720 S.61).

Im Bereich der Drittmittelforschung ist mit §41a LGH ebenfalls bereits eine hinreichende Regelung zum Zugang getroffen.

Als Anlass für die Gesetzänderung wird die Entscheidung des VGH BW vom 25.10.2023, namentlich VGH BW Urteil vom 25.10.2023 – 10 S 125/22, aufgeführt. Hier nach mussten Informationen über bei der Tierschutzbehörde beantragte bzw. angezeigte Tierversuche im Rahmen von Aus-, Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen im Bereich Humanmedizin zugänglich gemacht werden.

Der VGH BW hat in seiner Entscheidung jedoch ausgeführt, dass die Nichtanwendbarkeit des §2 Abs.3 Nr. 2 LIFG auf die bei der informationspflichtigen Stelle vorhandenen Informationen unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten mit Blick auf den Schutz der Wissenschaftsfreiheit gerade unbedenklich sei. Aus diesem Grund wurde auch eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht oder den Verfassungsgerichtshof nicht für erforderlich erachtet. Insbesondere wurde aufgezeigt, dass auch die Freiheit der Forschung und Lehre verfassungsimmanenten Schranken unterliegt, welche vorliegend beispielsweise durch ein auf Artikel 20 aGG gestütztes öffentliches Informationsinteresse definiert sein können (vgl. VGH a.a.O. Rn. 58).

Nicht entscheidungserheblich war im Übrigen eine etwaige Offenlegung des Forschungsgeheimnisses, die eine solche gesetzliche Anpassung rechtfertigen würde. Der VGH BW sah die Forschung vorliegend überhaupt nicht betroffen und den Bereich der Lehre nur punktuell.

Darüber hinaus ist die derzeitige Formulierung zu unbestimmt.

Die Formulierung, „Informationen, die die Freiheit der Kunst, Wissenschaft, Forschung oder Lehre betreffen“, geht weit über den von der Verfassung vorgegebenen Schutz hinaus.

Die Ausnahme ist hierdurch denkbar weit formuliert und dürfte in der Praxis zu erheblichen Auslegungsschwierigkeiten führen. Die informationspflichtigen Stellen werden durch eine solche weitgehende Prüfung unbestimmter Tatbestandsmerkmale zusätzlich belastet.

Weiterhin dürfte es, um den verfassungsrechtlichen Schutz der Kunst- und Wissenschaftsfreiheit zu gewährleisten, ausreichend sein, eine Ausnahme erst bei

einer „Beeinträchtigung“ anstatt bei einer „Betroffenheit“ zu formulieren.

Bereits der derzeit im Gesetz genannte Begriff der Forschungseinrichtung ist denkbar weit zu verstehen (HK-IZR BW/Corinna Sicko, 1. Aufl. 2017, LIFG §2 Rn. 55-57, beck-online) und demnach bereits weitgehend genug, um die Freiheit der Wissenschaft zu schützen. Aber auch dieser Begriff ist nicht rechtlich geschützt und demnach nicht unumstritten. Jedenfalls können die entsprechenden Einrichtungen sich aber auf im Hintergrund stehende Forschungsaufträge und die Definition des §1 LHG berufen. Wenn nun aber die Ausnahme, wie angedacht, auf „Informationen, die die Forschung betreffen“ formuliert wird, wird dies zu weit größeren Abgrenzungs- und Auslegungsschwierigkeiten als bisher führen sowie umfangreiche Prüfverfahren bei den informationspflichtigen Stellen verursachen, da ein einrichtungsbezogenes Indiz ja gerade nicht mehr relevant ist. Mit dieser Ausnahme werden zusätzlich auch informationspflichtige Stellen den Forschungsbegriff prüfen und bewerten müssen, die in der Regel keine Berührungspunkte hiermit haben.

Weiterhin kann es sich bei den hier gegenständlichen Informationen insbesondere um Unterlagen anderer Forschungseinrichtungen ggf. auch privater Einrichtungen handeln. Es stellt sich daher die Frage, ob eine etwaige Unsicherheit bei den informationspflichtigen Stellen, ob denn die Forschung im Sinne der Ausnahmenvorschrift betroffen ist, ein Drittbeteiligungsverfahren auslösen müsste.

Hierzu ist im aktuellen Entwurf keinerlei Regelung vorgesehen. Da Drittbeteiligungsverfahren ein erheblicher Zeit- und Kostenfaktor sind, die insbesondere auch für antragstellende Personen schwer nachvollziehbar sind, sollte dies unbedingt gesetzlich klargestellt werden. Auch für die informationspflichtigen Stellen gehen Drittbeteiligungsverfahren regelmäßig mit einem erheblichen Mehraufwand einher. Zusammenfassend lässt sich vor diesem Hintergrund Folgendes festhalten: Die Erforderlichkeit der Durchführung einer Drittbeteiligung sowie der Zeit- und Kostenfaktor im Rahmen des Verfahrens führen in der Praxis häufig zu Unsicherheiten und Divergenzen, weshalb wir eine klare Regelung hierzu für wichtig erachten.

III. Zu Nr. 6 neu – Kirchen und Religionsgemeinschaften

Unter §2 Abs.3 Nr. 6 LIFG BW soll folgende informationsbezogene Ausnahme neu eingefügt werden: „Keine Informationspflicht besteht für [...] Angelegenheiten

der Kirchen, der Religionsgesellschaften und der Weltanschauungsgemeinschaften sowie ihrer Verbände und Einrichtungen, soweit diese dem religiösen Selbstbestimmungsrecht unterfallen“.

Diese Ausnahme wird nach der Gesetzgebungsbegründung aufgenommen zum „Schutz des religionsgemeinschaftlichen Selbstbestimmungsrechts aus Artikel 140 GG in Verbindung mit Artikel 137 Abs.3 der deutschen Verfassung vom 11. August 1919 (Weimarer Reichsverfassung, WRV).

Die in dieser Bereichsausnahme genannten Stellen sind keine informationspflichtigen Stellen im Sinne des LIFG und demnach derzeit nicht zur Zugänglichmachung von Informationen verpflichtet. Begründet wird die Einführung dieser Ausnahme mit der Entscheidung des VGH BW vom 08.11.2023 (Az.: 10 S 916/22), in welcher in Bezug auf Informationen einer Religionsgemeinschaft, die bei einer auskunftspflichtigen Stelle vorlagen, eine planwidrige Regelungslücke aufgezeigt wurde.

Derzeit ist im LIFG keine Regelung enthalten, die das von Artikel 140 GG in Verbindung mit Artikel 137 Abs.3 Satz 1 WRV geschützte Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften hinreichend berücksichtigt. Ein normativer Anknüpfungspunkt für eine verfassungskonforme Auslegung wurde vom VGH BW in seiner oben zitierten Entscheidung nicht gesehen.

Der VGH führt hierzu wie folgt aus:

„Die Religionsgemeinschaften haben das verfassungsrechtlich garantierte Recht, alle eigenen Angelegenheiten gemäß den spezifisch religionsgesellschaftlichen Ordnungsgesichtspunkten, d. h. auf der Grundlage ihres religiösen Selbstverständnisses, rechtlich gestalten zu können (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 08.05.2009 - 1 S 2859/06 - juris Rn. 49 m. w. N.). Dabei obliegt die Definitionsmacht hinsichtlich der Frage, was zu dem hiernach geschützten inneren Bereich gehört, in den Grenzen der Plausibilität in erster Linie den Religionsgemeinschaften selbst nach Maßgabe ihres eigenen religiösen Selbstverständnisses (vgl. Koriath in Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 137 WRV Rn. 26 ff. m. w. N.).“

Vor diesem Hintergrund ist die Bestrebung, diese Regelungslücke zu schließen nachvollziehbar. Jedoch ist aus unserer Sicht durch das Einfügen dieser informationsbezogenen Ausnahme in §2 Abs.3 LIFG neu wiederum ein Systembruch zu sehen und auch hier der Formulierung zu unbestimmt.

Die Bereichsausnahmegesetz nach § 2 Abs. 3 LIFG betrifft bislang Stellen, die grundsätzlich als öffentlich-rechtliche Stelle informationspflichtig wären, jedoch aus bestimmten Gründen hiervon ausgeschlossen werden. Bei den Religionsgemeinschaften selbst handelt es sich nach § 3 Nr. 2, i.V. m. § 2 Abs. 1 LIFG nicht um informationspflichtige Stellen. Vor diesem Hintergrund ist auch keine Bereichsausnahme zu formulieren.

Vielmehr ist die zu regelnde Konstellation so geartet, dass hier Informationen Dritter (der Kirchen, Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaften) bei einer informationspflichtigen Stelle vorliegen könnten und deshalb als vorliegende amtliche Information herausgegeben werden müssten.

Die Interessenlage entspricht also vorliegend vielmehr derjenigen des § 6 Satz 2 LIFG. Indem der VGH BW die Analogie zu den Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen hergestellt hat, wurde diese vergleichbare Interessenlage ebenfalls gesehen. Der VGH BW hat explizit erwähnt, dass die Gewährung des Schutzes verfassungsrechtlicher Güter zentrales Regelungsziel des § 6 Satz 2 LIFG ist. (VGH BW a.a.O. Rn. 63). § 6 LIFG ist gerade für Fälle normiert, in welchen der Informationszugang aufgrund einer Drittbetroffenheit nicht oder nicht vollständig gewährleistet werden kann.

Gerade auch deshalb, weil die „Definitionsmacht“ (VGH BW a.a.O. Rn. 62) über die Beeinträchtigung der Selbst-

verwaltungsgarantie – genau wie bei den Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen – bei den jeweiligen Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaft selbst liegt, ist ein Gleichlauf mit der bereits definierten Ausnahme in § 6 LIFG zu sehen.

Wir empfehlen daher, die angestrebte informationsbezogene Ausnahme in § 6 LIFG aufzunehmen, um hier die gesetzliche Systematik nicht zu durchbrechen.

Weiterhin ist die neu einzufügende Nr. 6 zu unbestimmt formuliert. „Angelegenheiten“ ist kein normenklarer Begriff und wird zu Auslegungsschwierigkeiten führen. Die Begrifflichkeit „Angelegenheiten“ ist außerdem sehr weitgehend und geht weit über den verfassungsrechtlich geforderten Schutz hinaus. Es obliegt dem Gesetzgeber Normierungen hinreichend bestimmbar zu formulieren sowie der Wesentlichkeitstheorie umfassend Rechnung zu tragen. Um Auslegungsschwierigkeiten von vornherein zu begegnen, wird eine Präzisierung angeregt.

Aus Sicht des LfDI BW sollte weiterhin mit der derzeitigen Terminologie des LIFG gearbeitet werden. Auch in diesem Zusammenhang sollte eine Klarstellung zur Erforderlichkeit eines Drittbeteiligungsverfahrens gesetzlich erfolgen. Insoweit verweisen wir auf die Ausführungen unter II.

Unsere Empfehlungen wurden nicht aufgegriffen. Das novellierte Gesetz ist seit 28. Februar 2026 gültig.

Folgen Sie uns auf Mastodon und PeerTube

Aktuelles vom Datenschutz
und der Informationsfreiheit gibt es auf
den Social Media Kanälen des LfDI



bawue.social/@lfdi
bawue.social/@lfdi_pressestelle



tube.bawue.social/a/lfdi_pressestelle



Der Landesbeauftragte für
Datenschutz und
Informationsfreiheit
Baden-Württemberg

Veranstaltungen, Vernetzungen und Veröffentlichungen

Veranstaltungen, Vernetzungen und Veröffentlichungen

Um mit Bürger_innen ins Gespräch zu kommen und uns mit Behörden sowie weiteren auskunftspflichtigen Stellen auszutauschen organisieren wir Fachtagungen wie die IFG Days, kooperieren beispielsweise mit der Landeszentrale für politische Bildung und nehmen an Veranstaltungen teil, die sich mit der Informationsfreiheit befassen. Um verantwortliche Stellen zu schulen, laden wir zu uns in die Dienststelle ein, sind aber auch zu Gast bei ihnen, um vor Ort und praxisnah zu beraten. Zudem veröffentlichen wir Handreichungen, Praxishilfen und praktische Checklisten für Bürger_innen und auskunftspflichtige Stellen.

Wir stellen fest, dass der Einsatz von Künstlicher Intelligenz (KI) immer bedeutsamer wird – aus unserer Sicht völlig zu Recht: KI kann dabei helfen, schnell und ressourcenschonend Informationsfreiheit zu stärken.

Einmal im Jahr: Die IFG Days

2024: Spotlight Informationsfreiheit

Die 5. IFG Days fanden am 11. und 12. Juni 2024 unter dem Motto „Spotlight Informationsfreiheit“ statt. Mit einem Dokumentarfilm „Hinter den Kulissen“ und einer anschließenden Podiumsdiskussion am 11. Juni 2024 im Kino „Atelier am Bollwerk“ begannen die IFG Days. Im Kino haben wir den Dokumentarfilm „Hinter den Kulissen“ von Daniel Sager und Marc Bauder zum Anlass genommen, um über die Bedeutung von Presse- und Informationsfreiheit, den Zugang zu und die Nutzung von



LfDI BW: Die Podiumsgäste der 5. IFG Days 2024 im Kino „Atelier am Bollwerk“ bei der Fragerunde mit dem Publikum © LfDI BW

Informationen für unsere Demokratie und den gesellschaftlichen Diskurs zu sprechen. Die Direktorin des Landesmuseums Württemberg Prof. Dr. Christina Haak, die Journalistin und Autorin Esther Menhard, der Direktor des wissenschaftlichen Instituts wida in Berlin Dr. Stefan Brink sowie der Staats- und Verwaltungsrechtler Prof. Dr. Matthias Rossi von der Universität Augsburg gaben uns dabei ihre Perspektiven auf das Thema.

Im Rahmen des folgenden Fachtags zur Informationsfreiheit am 12. Juni sprachen wir über den Zugang zu amtlichen Informationen auf EU-Ebene und wie man an diese kommen kann. Wir diskutierten, wie auf EU-Ebene für den freien Zugang zu Informationen gearbeitet wird, aber auch, welche Institutionen weniger offen für die europäischen Bürger_innen sein wollen – teilweise auch mit guten Gründen. Der Referent der Europäischen Ombudsfrau Emily O'Reilly gab uns diese außerordentlich spannende europäische Perspektive, bevor wir darauf aufbauend die nationale und baden-württembergische Sicht auf die Informationsfreiheit erörterten.

Der Nachmittag stand ganz im Zeichen der KI. Eröffnet von Esther Menhard, die als Journalistin kritisch den Einsatz von KI beobachtet, diskutierten wir im Anschluss das Verhältnis von Künstlicher Intelligenz und Informationsfreiheit und loteten aus, wo große Potenziale von KI-Anwendungen stecken könnten, aber auch, welche (neuen) Probleme durch den KI-Einsatz entstehen können.

Unter reger Beteiligung des Publikums diskutierten wir schließlich mit den Landtagsfraktionsvertretern zum Abschluss der Konferenz darüber, welchen Beitrag Transparenz für den demokratischen Diskurs leistet und formulierten einen Ausblick, wie es in Sachen Transparenz in Baden-Württemberg weitergehen kann.

 **Hier finden Sie mehr**

IFG Days: Anregung und Austausch für mehr Transparenz:

 www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de/ifg-days

2025: Papier von gestern – Dateien für morgen: Mit KI und Portalen zu frei zugänglichen Informationen

Der Themenschwerpunkt der 6. IFG Days am 2. und 3. Juni 2025 lag auf den Möglichkeiten der Künstlichen Intelligenz und der Bereitstellung von Portalen. So lautete unser Motto im Jahr 2025: „Papier von gestern –



Markus Spörer, Referent der EU-Ombudsfrau © LfDI BW



Journalistin Esther Menhard © LfDI BW



LfDI Tobias Keber begrüßt die Gäste zur Stadtführung im Rahmen der IFG Days © LfDI BW

Dateien für morgen: Mit KI und Portalen zu frei zugänglichen Informationen“. Mittels Künstlicher Intelligenz und digitaler Portale können amtliche Informationen gebündelt und ressourcenschonend bereitgestellt werden – diesem Gedanken sind wir in den Vorträgen, Impulsen und Workshops gefolgt. Wir kooperierten für die 6. IFG Days mit dem Landesamt für Denkmalpflege beim Regierungspräsidium Stuttgart, das als Behörde selbst amtliche Informationen zu den Kulturdenkmälern in Baden-Württemberg zur Verfügung stellt.

Am 2. Juni führte uns Dr. Michael Hascher, Referent für Industrie- und Technikenkmalpflege im Landesamt für Denkmalpflege des RP Stuttgart, bei einer spannenden Entdeckungstour durch Esslingen zu den Zeitzeugnissen technologischer Stadtentwicklung.

Wir sprachen am nachfolgenden Konferenztag mit Expert_innen über Künstliche Intelligenz und digitale Portale – dabei zunächst über KI-Modelle für die (öffentliche) Verwaltung. Anschließend zeigte Prof. Dr. Dominik Schoop, Projektleiter und Datenschutzbeauftragter der Hochschule Esslingen a. N., anhand des Forschungsprojekts „AnoMoB: Anonymisierte Erfassung und Nutzung von Mobilitäts- und Bewegungsdaten“, wie mit technischen Mitteln der Personenbezug von Bewegungsdaten eliminiert werden kann. Ein herausragend wichtiges Thema, gerade für das Autoland Baden-Württemberg,

welches Datenschutz und Informationsfreiheit erfolgsversprechend in Einklang bringt.

Konkrete Anwendungsbeispiele für Generative KI präsentierte Sabine Keitel von der Landeszentrale für politische Bildung BW und Thomas Staehelin von +zone, indem sie die „smarten“ Tools einem Praxis-Check für den Einsatz für eine transparente Demokratie unterzogen.

Welche Portale gibt es und wie funktionieren sie? Diese Fragen beantworteten unsere Kollegin Dr. Juliane Hundert, Sächsische Datenschutz- und Transparenzbeauftragte (SDTB), und unser Kollege Tino Melzer, Thüringer Landesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (TLfDI). Beide Bundesländer sind bereits aktiv dabei, Transparenzportale zu realisieren. Wir sprachen über Vor- und Nachteile der Portale und wie eine erfolgreiche praktische Umsetzung von solchen Portalen aussieht beziehungsweise aussehen kann.

Das neue Format „Auf einen Kaffee mit IF“ führten wir erstmals bei den 6. IFG Days ein. Das Publikum konnte sich an den angebotenen Themenworkshops beteiligen und so nicht nur Fachwissen mitnehmen, sondern auch im Austausch mit den Referierenden eigene Fragen und Ideen einbringen. Eingeladen hatten wir die Preisträgerin und den Preisträger der „Kommunale[n] Champions – So geht IF in der Praxis!“ Lara Karcher, Fachbereich



Prof. Dr. Dominik Schoop beim Vortrag in Esslingen © LfDI BW

Zentrale Steuerung und Recht der Stadt Offenburg, und Ivan Acimovic, Gesamtprojektleitung – Modellprojekt Smart City DATEN:RAUM:FREIBURG. Zum Thema „IF und KI: Wie geht das zusammen?“ diskutierten wir gemeinsam und gaben Auskunft zur „Aktuellen Rechtsprechung“ und lieferten Tipps zur IF“, Rebecca Fleißner, stellvertretende Abteilungsleitung bei uns.

Zum Thema „IF-Anträge stellen: Wie geht das?“ sprach unsere Referentin Christiane Denne. Ausgeleitet aus den IFG Days und den Gesprächen haben wir einen One-Pager zu den Prüfkriterien für informationspflichtige Stellen bei LIFG-Anfragen formuliert – ein Angebot für schnelle Leser_innen. Da das Format sehr gut ankam, werden wir es bei den kommenden 7. IFG Days am

V.l.n.r.: Dr. Juliane Hundert, SDTB, Prof. Tobias Keber, LfDI BW, Tino Melzer, TLfDI, Sabine Grullini, Abteilungsleiterin Informationsfreiheit beim LfDI BW © LfDI BW



5. und 6. Mai 2026 in unserer neuen Dienststelle wieder anbieten.

frei zugänglich und findet überwiegend hybrid mit einer Online-Teilnahmemöglichkeit statt. Wir kooperieren in diesem Jahr mit der Stadtbibliothek am Mailänder Platz in Stuttgart.



Weitere Bilder und alle Vorträge

Programm 6. IfG-Days:



www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de/pm-6-ifg-days/#programm

One-Pager „Prüfungsschema“ für informationspflichtige Stellen:



www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de/lifg-pruefschema-auskunft

Am 5. Mai ab 17.30 Uhr eröffnen wir das Vorabendprogramm mit Podiumsdiskussion im Max-Bense-Forum und Führungen durch das vielfältige Kultur- und Wissensangebot in der Stadtbibliothek. Am 6. Mai geht es ab 9 Uhr in unserer neuen Dienststelle in der Heilbronner Straße 35 in Stuttgart, unweit der Stadtbibliothek, mit einem informativen und unterhaltsamen Mix aus Diskussionen, Vorträgen und Workshops weiter.

Kommunale Champions

Informationsfreiheit wirkt nachhaltig, wenn sie integraler Bestandteil des „Mindsets“ öffentlicher Stellen ist. Aber kann das auch in der Praxis funktionieren? Beim Wettbewerb „Kommunale Champions“ suchten wir im Jahr 2024 nicht wie zuvor kreative und innovative Ideen, wie Datenschutz in der Praxis gelebt und umgesetzt werden kann, sondern der Wettbewerb schloss erstmals in dem Jahr auch die Informationsfreiheit mit ein.

Die Jury, bestehend aus Vertreter_innen des Gemeinde- und Städtetags sowie des Landkreistages, hatte es

Ausblick 2026 in Stuttgart: „10 Jahre Informationsfreiheit in BW: Gemeinsam Transparenz voranbringen“

Unter diesem Motto laden wir alle Interessierten nach Stuttgart zu den 7. IFG Days von 5. bis 6. Mai 2026 ein. Die Veranstaltung ist wieder öffentlich für alle kosten-



Die Kommunalen Champions Datenschutz und Informationsfreiheit beim LfDI BW © LfDI BW



Erklärvideo im Rahmen von „Informationsfreiheit geht zur Schule“ © LfDI BW

nicht leicht aus den verschiedenen Einreichungen die Gewinner_innen zu ermitteln: Eingereicht wurden herausragende Projekte wie ein selbst konzipiertes Wiki, praktische Arbeits- und Hilfsmittel wie Checklisten, Anleitungen und Vorlagen, Erklärvideos, einem Leitfaden zur Schulsozialarbeit und gemeinsame Nutzung von Daten für eine Daten-Exzellenz-Strategie.

Im Bereich der Informationsfreiheit erhielt die Stadt Offenburg mit ihrem neu aufgesetzten, gesamtstädtischen Konzept der abgestimmten Prozesse und Standards sowie Schulungsmaterialien, Präsentationen und Mustertexten den Titel „Kommunaler Champion“. „Die Freiheitsstadt“ Offenburg zeigte auf, wie auch im Öffentlichen Dienst orientiert an die Nutzenden solche Dienstleistungen umgesetzt werden können. Kürzere Bearbeitungszeiten bei einer transparenten Bereitstellung von amtlichen Informationen sind für Bürger_innen und die Verwaltung immer ein Gewinn.

Der Sonderpreis im Bereich Informationsfreiheit ging an die Stadt Freiburg für ihr Projekt der „Daten-Exzellenz-Strategie“ zur Nutzung von Daten für die ganze Gesellschaft. Was kompliziert klingt, kann doch machbar sein: eine gewinnbringende Verknüpfung von Datenschutz und Informationsfreiheit. So können mit Hilfe

der Daten-Exzellenz-Strategie die Anforderungen an die Informationsfreiheit erfüllt werden, zugleich wird Datenschutz mitgedacht.

Die Preise wurden im Rahmen des Fachtages am 5. November 2024 in unseren Räumlichkeiten verliehen und die einzelnen Projekte persönlich von den jeweiligen Preisträger_innen vorgestellt.

Informationsfreiheit geht zur Schule

Die Kampagne „Datenschutz/Informationsfreiheit geht zur Schule“ sensibilisiert bundesweit Schüler_innen im Umgang mit persönlichen Daten und seit 2024 weist sie auch auf die Möglichkeiten des Landesinformationsfreiheitsgesetzes hin. In Kooperation mit dem BvD e.V. und im Rahmen der EU-Initiative [klicksafe.de](https://www.klicksafe.de) wurden zahlreiche Videos zum Datenschutz sowie Erklär-Videos und weiteres Unterrichtsmaterial erstellt. Mit neuen Videos zur Informationsfreiheit wurde das Angebot erweitert. Besonders gefreut hat uns, dass wir zwei Schülerinnen als Botschafterinnen und Sprecherinnen für die Erklär-Videos gewin-

nen konnten. Sie hatten sich im Vorfeld intensiv mit Thema und Text auseinandergesetzt. Aufgrund ihres Engagements konnten die Videos verständlich und an der Lebenswelt von Jugendlichen orientiert mit Bild und Text erstellt werden. Die Videos wurden im Februar 2024 veröffentlicht (vgl. auch unseren Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit 2022/2023) und werden seither im Unterricht und für Kampagnen eingesetzt.



Weitere Informationen

Kommunale Champions: Vorbildliche Projekte zum Nachmachen:



www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de/kommunale-champions-vorbildliche-projekte-zum-nachmachen

»Informationsfreiheit geht zur Schule«:



www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de/daten-schutz-leicht-erklart

14. Speyerer Forum „Digitale Zukunft von Justiz und Verwaltung“:



www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de/14-speyerer-forum-digitale-zukunft

Wer sieht mich? E-Learning-Kurs mit der Landeszentrale für politische Bildung:



www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de/wer-sieht-mich-2026

Web-Talk: Informationsfreiheit in der digitalen Welt:



www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de/web-talk-if-lpb

Online-Learning mit der LpB: „Wer sieht mich?“

Um über den Umgang mit personenbezogenen Daten und dem Zugang zu freien Daten zu sprechen, kooperieren wir mit der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg und Sachsen für eine E-Learning Veranstaltungsreihe, die wir seit mehreren Jahren erfolgreich und fortlaufend durchführen. In vier Modulen wird dabei ein inhaltlicher Überblick über die Bedeutung digitaler Daten für die Demokratie angeboten. Die Online-Kurse richten sich an alle Interessierten, die Grundlagen zu Informationsfreiheit erhalten möchten.

Informationsfreiheit und demokratische Willensbildung

Vom 10. bis 14. November 2025 fanden die 8. bundesweiten Aktionstage „Netzpolitik & Demokratie“ der Bundes- und Landeszentralen für politische Bildung statt. Wir unterstützten die Reihe mit einem Online-Gespräch zum Thema „Was Informationsfreiheit in der digitalen Welt zum demokratischen Miteinander beitragen kann“. Ich diskutierte mit meinem Vorgänger und heutigen Direktor von wida in Berlin Stefan Brink über die Wissens- und Informationsgesellschaft und wie öffentliche Stellen mit validen Informationen dabei helfen können, die Meinungsbildung der Bürgerschaft und die Generierung von Wissen unterstützt durch amtliche Informationen zu stärken.





LfdI Tobias Keber (rechts) und Stefan Brink im Gespräch © LfdI BW

Einsatz von KI in der Informationsfreiheit

Der Einsatz von KI in allen Bereichen erfreut sich größter Beliebtheit und wird zunehmend als wichtiger Teil der Verwaltungsmodernisierung gesehen. Das Speyerer Forum zur digitalen Lebenswelt wird jährlich von der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften unter der Leitung von Prof. Dr. David Roth-Isigkeit gemeinsam mit dem Ministerium für Arbeit, Soziales, Transformation und Digitalisierung Rheinland-Pfalz sowie dem Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz Prof. Dr. Dieter Kugelmann und

unserer Dienststelle veranstaltet. Für die Konferenz „14. Speyerer Forum zur digitalen Lebenswelt: Digitale Zukunft von Justiz und Verwaltung“ am 28. und 29. April 2025 an der Deutschen Verwaltungsuniversität Speyer waren in diesem Jahr Beispiele für den vielfältigen und praktischen Einsatz von KI gesucht, welche für die Informationsfreiheit relevant sein können.

Hierfür konnten wir aus der Sicht der Informationsfreiheit Praxisprojekte aus Baden-Württemberg gewinnen: Das Landesarchiv Baden-Württemberg mit einem Vortrag zum Aufbau eines bundesweiten Digitalportals zur „Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts“ – in diesem erklärt Nastasja Pilz, Referentin beim Landesarchiv Baden-Württemberg, wie aus Archivgut unter

Das Greifen nach amtlichen Informationen sollte so einfach wie möglich sein © kwasibanane



Bezugnahme einer KI-gestützten Software der Informationsgewinn stark gesteigert werden kann. Dorothee Huff, die Leiterin der Abteilung Handschriften und Historische Drucke und Fachreferentin für Geschichte, Osteuropäische Geschichte und Buchwesen an der Universitätsbibliothek Tübingen zeigte in ihrem Vortrag den Vorteil der KI zur automatischen Texterkennung von Handschriften im Projekt OCR-BW auf.

Der Einsatz von KI im Bereich der Aufbewahrung von Archivgut und der Texterkennung von historischen Dokumenten und Quellen gewinnt stark an Bedeutung und ermöglicht es, bestehende Datensätze als Kulturgüter mit historischem, rechtlichem und kulturellem Wert so zu digitalisieren, dass sie für die Gesellschaft neu eingesetzt und genutzt werden können.

Handreichung: Zugangsrechte

Es gibt eine Reihe von Möglichkeiten bei öffentlichen Stellen Zugang zu bestimmten Informationen oder Dokumenten zu erhalten. Es ist im Grundsatz gut, dass sich öffentliche Stellen öffnen. Es führt aber auch im Rahmen unserer Vermittlungsverfahren häufiger zu Abgrenzungsschwierigkeiten.

Bürger_innen können oftmals schwer einschätzen, welche Anträge im Kontext welcher Rechtskreise für sie grundsätzlich in Betracht kommen und wie sich das Verhältnis zu Anträgen nach dem LIFG darstellt. Aber auch bei informationspflichtigen Stellen stellt sich oftmals die Frage, welche Rechtsgrundlage bei eingehenden Anträgen angewandt werden kann oder muss.

Wir haben uns aufgrund der Häufigkeit der Anfragen diesem Thema gewidmet und eine Handreichung veröffentlicht, die die Zugangsrechte, die neben dem LIFG BW anwendbar sind, in den Blick nimmt. Das Papier wurde erstmals im Rahmen der IFG Days 2025 in Esslingen vorgestellt und mit den informationspflichtigen Stellen sowie Bürger_innen direkt diskutiert.

Wir haben die vielfältigen praktischen Herausforderungen außerdem zum Anlass genommen, im Rahmen des Behördentags der BvD-Herbstkonferenz im Oktober 2025 in München einen entsprechenden Vortrag einzubringen. Unter dem Titel „Zugang gewähren, Daten-

schutz wahren: Rechtliche Fragestellungen bei Informationsfreiheit, Akteneinsicht & Co“ lag der Schwerpunkt ebenfalls auf den unterschiedlichen Zugangsrechten.

Die Handreichung zum Thema Zugangsrechte bettet diese in den jeweiligen gesetzlichen Rahmen ein, benennt Umfang, Voraussetzungen und Grenzen der jeweiligen Rechte.



Wissenswertes

Neben den aufgeführten Zugangsrechten gibt es eine Reihe von weiteren Informationszugangsregelungen. Diese sind spezialgesetzlich auf EU-, bundes- und landesrechtlicher Ebene geregelt. Hierzu gehören beispielsweise die Zugangsrechte für Archivgut nach dem LArchivG sowie die Registerrechte im Einwohnermeldegesetz. Weiterführende Informationen hierzu gibt's in unserem Praxisratgeber Landesinformationsfreiheitsgesetz:



www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de/wp-content/uploads/2024/02/IF_Praxisratgeber_Update_Feb_24.pdf

Handreichung „Übersicht: Zugangsrechte neben dem Landesinformationsfreiheitsgesetz BW (LIFG)“:



www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de/zugangsrechte-neben-lifg

Im Zentrum der Handreichung stehen die Steckbriefe zu fünf unterschiedlichen Zugangsrechten, die wir in unserer Beratungs- und Vermittlungstätigkeit als besonders zentral identifiziert haben.

Allen Zugangsrechten ist zunächst gemeinsam, dass diese nicht grenzenlos gewährleistet werden. Sie finden ihre Grenzen dort, wo Rechte Dritter, öffentliche Interessen oder sonstige Schutzgüter betroffen sind.

Der Zugang zu Umweltinformationen nach §24 Abs.1 des Umweltverwaltungsgesetzes BW (UVwG BW), stellt einen eigenständigen Anspruch auf umweltbezogene Informationen dar und eröffnet aufgrund der europarechtlichen Prägung einen besonders bürger_innenfreundlichen Zugang zu Informationen.

Ebenfalls beschrieben wird das Akteneinsichtsrecht nach §29 Verwaltungsverfahrensgesetz BW (VwVfG) sowie das entsprechend ausgestaltete Einsichtsrecht im Sozialverwaltungsrecht nach §25 10. Buch Sozialgesetzbuch (SGB X). Die Akteneinsichtsrechte hängen naturgemäß mit verfahrensrechtlichen Voraussetzungen zusammen. So muss beispielsweise eine Beteiligung in einem aktuell laufenden Verwaltungsverfahren gegeben sein. Wenn die Voraussetzungen vorliegen, kann oftmals eine umfassendere Einsichtnahme gewährleistet werden, als über das LIFG BW. Außerdem kann die grundsätzliche Kostenfreiheit der Einsichtnahme dazu ermutigen, über diesen Weg Einsicht in amtliche Informationen zu erlangen.

Daneben wird auch der datenschutzrechtliche Anspruch nach Artikel 15 Abs.3 DS-GVO, der betroffenen Personen das Recht gibt, Kopien ihrer personenbezogenen Daten bei datenschutzrechtlich Verantwortlichen anzufordern, um die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung zu prüfen und ihre Betroffenenrechte wahrzunehmen, thematisiert. Wenn es sich bei datenschutzrechtlich Verantwortlichen

um öffentliche Stellen handelt, die auch informationspflichtig nach dem LIFG BW sind, kommt es oft zu Überschneidungen und Unklarheiten. Das Recht auf Kopie nach Artikel 15 Abs.3 DS-GVO ist ein sehr umfassendes Recht und kann in bestimmten Fällen einer Akteneinsicht gleichkommen. Der EuGH hat in seiner Entscheidung vom 26. Oktober 2023 (Rs. 307/22) festgestellt, dass die erste Kopie kostenlos erteilt werden muss. Dies kann ein wesentlicher Faktor sein, etwaige Rechte nach Artikel 15 Abs.3 DS-GVO überhaupt geltend zu machen.

Aus der datenschutzrechtlichen Perspektive spielt vor allem der Ausgleich zwischen Transparenz und dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung eine wesentliche Rolle. Letztlich lassen sich die Konstellationen nur über eine Abwägung im Einzelfall lösen. Die rechtlich komplexe Sonderfrage der Abwägung bei Drittbetroffenheit im Rahmen des LIFG, sowie in Abgrenzung hierzu im Rahmen des Artikel 15 Abs.4 DS-GVO, haben wir ebenfalls in der Handreichung aufgegriffen.

Fazit: Für Bürger_innen ist es sehr sinnvoll, vor der Antragstellung die verschiedenen Zugangsrechte zu vergleichen und diese wahlweise einzeln oder parallel geltend zu machen. Ein solcher Vergleich lohnt sich insbesondere auch mit Blick auf die entstehenden Kosten. Hierfür können sie sich anhand unserer Handreichung einen ersten Überblick schaffen und sich bei konkreten Fragen jederzeit zur Beratung an uns wenden.

Schulungen und Fortbildungen in unserem hauseigenen Bildungszentrum BIDIB.



QR-Code scannen
und die passende
Schulung finden!

<https://www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de/bidib-veranstaltungen/>



Der Landesbeauftragte für
Datenschutz und
Informationsfreiheit
Baden-Württemberg

Kapitel 5

Von Fall zu Fall

Von Fall zu Fall

Mehr Informationen zur Marketing-Kampagne

Private Unternehmen können informationspflichtige Stellen sein. LIFG-Anträge werden an die öffentliche Stelle gestellt, für die eine öffentliche Aufgabe erbracht wird.

Im Jahr 2024 wandte sich eine antragstellende Person zur Vermittlung an uns. Sie hatte einen Antrag an eine Stadtmarketing Gesellschaft gestellt und Zugang zu Unterlagen einer Marketing-Kampagne beantragt. Konkret forderte sie die Offenlegung der beteiligten Werbeagenturen, Übermittlung der Vergabeprotokolle und Entscheidungsgrundlagen sowie eine vollständige Kostenaufstellung. Die verantwortliche GmbH hatte der antragstellenden Person daraufhin die Durchschnittskosten je Einwohner sowie die durchführende Werbeagentur mitgeteilt, ein Zugang zu den Vergabeprotokollen wurde unter Hinweis auf die Vertraulichkeit der Unterlagen jedoch abgelehnt.

Nach dem wir der GmbH mitteilten, dass grundsätzlich auch ein Zugang zu Vergabeprotokollen rechtlich geboten sein kann, wurde klar, dass dort Zweifel darüber bestanden, ob die GmbH überhaupt informationspflichtig ist.

Informationspflicht bei natürlichen oder juristischen Personen des Privatrechts

Auch juristische Personen des Privatrechts wie Unternehmen können informationspflichtig sein (§2 Abs.4 LIFG). Hintergrund für die Regelung ist, dass öffentliche Verwaltungen regelmäßig Unternehmen mit der Übernahme öffentlicher Aufgaben beauftragen. Erfasst werden sollen mit dieser Vorschrift insbesondere (aber nicht nur) kommunale Unternehmen der Daseinsvorsorge.

Personen des Privatrechts können informationspflichtige Stellen sein, wenn diese öffentlich-rechtliche Verwal-

tungsaufgaben wahrnehmen oder öffentlich-rechtliche Dienstleistungen erbringen und dabei der Kontrolle einer informationspflichtigen Stelle unterliegen. Eine Kontrolle liegt vor, wenn die Person des Privatrechts besonderen Pflichten unterliegt oder über besondere Rechte verfügt (Kontrahierungszwang) oder wenn die öffentlichen Stellen die Mehrheit des Kapitals oder der Stimmen besitzen.

Nach dem Beteiligungsbericht der Kommune war diese zu 2/3 an der GmbH beteiligt und auch die Besetzung des Aufsichtsrates legte eine Kontrolle durch die Kommune nahe. Darüber hinaus war im Bericht vermerkt, dass die GmbH ausschließlich öffentliche Zwecke i.S.d. Gemeindeordnung Baden-Württemberg verfolgt. Eine solche Ausrichtung ist notwendig, damit eine Beteiligung durch eine Kommune überhaupt erfolgen darf. Daher sahen wir das Merkmal „öffentliche Aufgabe“ als erfüllt an. Bei der Stadtmarketing GmbH war demnach §2 Abs.4 Nr. 2 LIFG einschlägig und eine Informationspflicht lag vor.

Anträge werden an die öffentliche Stelle gerichtet

Zwar hatte sich die antragstellende Person direkt an die GmbH gewandt und diese hatte auch geantwortet. Formal ist aber vorgesehen, dass der Antrag an die Stelle gerichtet wird, für die die öffentliche Aufgabe übernommen wird (§7 Abs.1 LIFG). Dies ist dann notwendig, wenn eine (Teil-)Ablehnung bzw. eine Kostenerhebung einen Verwaltungsakt nach sich ziehen. Wir hatten daher bei der Vermittlung die Kommune miteinbezogen, die dann die weitere Bearbeitung des Antrags übernahm.

Fazit

Natürliche oder juristische Personen des Privatrechts können informationspflichtig sein, wenn öffentliche Aufgaben übernommen werden oder die Stelle unter der Kontrolle einer öffentlichen informationspflichtigen

Stelle steht. Insbesondere, wenn es über einfache Fragestellungen hinausgeht, sollte allerdings der vom Gesetzgeber eröffnete Verwaltungsweg genutzt und der Antrag direkt an die öffentliche Stelle gestellt werden, für die die Aufgabe übernommen wird. Hinweise zur zuständigen öffentlichen Stelle finden sich beispielweise im Impressum der Homepage.

Im Sinne der Bürger_innenfreundlichkeit und ggf. zur Kundenbindung können, wann immer möglich, allgemeine Informationen herausgegeben oder direkt veröffentlicht werden. Sind allerdings möglicherweise personenbezogene Daten, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, kritische Infrastruktur oder andere Schutzgründe betroffen, muss eine fachkundige Prüfung erfolgen. Einen ablehnenden Bescheid kann nur die öffentliche Stelle erlassen. Für öffentliche Stellen ist es sinnvoll, Zuständigkeiten für Anträge nach dem LIFG an juristische Personen des Privatrechts im Vorfeld zu klären.

Proaktiv kann mehr: Abiturklausuren sind ab 2024/2025 auch in Baden-Württemberg online

**Prüfungsaufgaben sind nicht auf Antrag zugänglich,
Stellen können sie proaktiv veröffentlichen**

Immer wieder erreichen uns Vermittlungsbitten oder Beratungsanfragen bezüglich des Zugangs zu Prüfungsaufgaben, Lösungen sowie statistischen Auswertungen im Schulbereich. Für eine Vermittlung gibt es in den meisten Konstellationen leider kaum eine rechtliche Grundlage, trotzdem haben wir die angefragte Stel-

Statt Datafication von Schüler_innen können ihnen Informationen zum Lernen zur Verfügung gestellt werden – wie etwa vergangene Prüfungsaufgaben © Kathryn Conrad / betterimagesofai.org / creativecommons.org/licenses/by/4.0



le auf das Interesse an den Unterlagen sowie die Möglichkeit der proaktiven Veröffentlichung hingewiesen.

Informationen nach dem LIFG erhält man im Schulbereich nur eingeschränkt. Der Gesetzgeber hat explizit ausgeschlossen, dass Informationen herausgegeben werden dürfen, die Nachteile für die Vertraulichkeit von leistungsbezogenen Daten einzelner öffentlicher Schulen mit sich bringen (§4 Abs.1 Nr. 11 LIFG). Durchschnittnoten von Abschlussklausuren, Unterrichtsversorgung oder durchgeführte Qualifizierungsmaßnahmen sind damit nicht schulgenau zugänglich.

Bereichsausnahme Prüfungsunterlagen

Der Zugang zu Prüfungsaufgaben ist ohne weitere Abwägung ausgeschlossen. Nach §2 Abs.3 Nr.2 LIFG müssen Schulen keinen Zugang gewähren, soweit Leistungsbeurteilungen und Prüfungen betroffen sind. Damit soll die Ausforschung von Prüfungsunterlagen und Prüfungsergebnissen verhindert werden. Ein Anspruch auf Herausgabe von Prüfungsaufgaben besteht nach dem LIFG damit nicht.

Da insbesondere die Abiturklausuren häufig nachgefragt werden, wurde von Behördenseite darauf hingewiesen, dass die begehrten Informationen in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschafft werden können (§9 Abs.3 Nr. 5 LIFG). Behördliche Publikationen gelten laut Gesetzesbegründung als allgemein zugänglich, auch wenn sie nur kostenpflichtig erhältlich sind. Dies ist der Fall, wenn die Behörde die Aufgaben in Lizenz an private Verlage vergibt. Die Prüfungsaufgaben sind damit in Form kostenpflichtiger Veröffentlichungen eine allgemein zugängliche Quelle.

Begründet wurde die Ablehnung des Zugangs aber des Weiteren damit, dass bei einer Herausgabe von Prüfungsunterlagen die Aufgaben regelmäßig Teile enthielten, die von Dritten erstellt wurden. Diese Prüfungsteile könnten aus urheberrechtlichen Gründen zwar im Rahmen der Prüfung eingesetzt, aber nicht veröffentlicht werden, da Nutzungsrechte Dritter entgegenstünden.

Dennoch stellt das Institut die Abiturprüfungen der Gymnasien ab dem Schuljahr 2024/2025 online: [ibw-bw.de/Lde/Startseite/Pruefungen+_Lernstandserhebungen/Abschlusspruefungen+_allgemein+bildend_](https://www.ibw-bw.de/Lde/Startseite/Pruefungen+_Lernstandserhebungen/Abschlusspruefungen+_allgemein+bildend_)). Das ist ein wichtiger Schritt zu mehr Transparenz: Aus öffentlichen Geldern erstellte Aufgaben werden direkt

und kostenfrei zugänglich. Vielleicht wird künftig nun auch die Bereitstellung der Lösungen oder Auswertungsanleitungen möglich.

Zu viele Anträge durch eine Person? Keine Adresse für die Behörde

Eine Ablehnung als offensichtlich missbräuchlicher Antrag kann nur in den seltensten Fällen begründet werden. Entstehen durch den Antrag Gebühren, ist die Angabe einer zustellfähigen Adresse zwingend notwendig.

Im Jahr 2024 erreichte uns eine Vermittlungsbitte einer antragstellenden Person. Die Anfrage sei von der Stadt zu Unrecht nicht bearbeitet worden, wurde über die Vermittlungsfunktion von FragDenStaat mitgeteilt. Diese E-Mail war die erste von rund 50 Vermittlungsbitten, die daraufhin fast zeitgleich bei uns eingingen. Bei allen Anträgen hatte sich die antragstellende Person an ein und dieselbe Kommune gewandt und unterschiedliche Informationen beantragt. Von Interesse waren beispielsweise die Kosten für die Entfernung von Graffiti sowie Rechnungen diesbezüglich, Spesenabrechnungen des Gemeinderats, Ausgaben der Stadt für Veröffentlichungen in einem Magazin, das Jahresgehalt des Oberbürgermeisters, Übersicht der im Jahr 2021 gefälltten städtischen Bäume oder die Summe der eingekommenen Bußgelder, aufgeschlüsselt nach Bereichen.

Die Rückfrage bei der entsprechenden Stelle ergab, dass bereits einige der über hundert Anträge, die dort eingingen, bearbeitet worden waren. Zum Teil waren Informationen ohne Erhebung von Gebühren herausgegeben worden, wie eine Übersicht über die meldepflichtigen Datenschutzverletzungen, die Auflistung aller Geschenke an die Stadt oder die Rechnung für Berliner beim Faschingsumzug. Andere Anträge waren mit Verweis auf vorliegende Schutzgründe abgelehnt worden oder weil die Informationen nicht in der angefragten Form vorgelegen hatten. Nach weiteren Anträgen hatte die Kommune darauf hingewiesen, dass einige der Anträge Kostenbescheide zur Folge haben würden und hatte daher um die Zusendung einer korrekten Adresse gebeten. Die antragstellende Person war darauf allerdings nicht eingegangen. Nach der Bearbeitung von

über zwanzig Anträgen hatte die Kommune unter Verweis auf missbräuchliche Antragstellung die weitere Bearbeitung abgelehnt.

Ablehnungsgrund offensichtlich missbräuchlich gestellter Anträge

Die Hürden für eine Ablehnung nach §9 Abs.3 Nr.1 LIFG wegen offensichtlich missbräuchlich gestellter Anträge sind sehr hoch. Ist für die Behörde nicht ersichtlich, welchen Nutzen die antragstellende Person aus den Informationen ziehen kann, ist der Antrag auf Informationszugang allein deswegen keineswegs als missbräuchlich anzusehen. Denn die antragstellende Person muss kein rechtliches oder berechtigtes Interesse für ihr Informationsbegehren darlegen, sodass auch Informationsbegehren, die für die öffentliche Stelle keinen erkennbaren Wert haben, keine missbräuchlichen Informationsbegehren sind. Die hohe Zahl der Anträge auf Zugänglichmachung von Informationen, die eine Person insgesamt gestellt hat, und der dadurch verursachte besondere Verwaltungsaufwand allein rechtfertigen die Ablehnung weiterer Anträge als missbräuchlich ebenfalls nicht. Aus einer Gesamtschau der Umstände des Falles muss vielmehr darauf geschlossen werden können, dass das Handeln der die Informationen Begehrenden allein durch Motive geleitet ist, die nicht die Ziele des Gesetzes zum Inhalt haben (vgl. BVerwG, Urteil vom 15.12.2020, Az. 10 C 24/19 – siehe auch Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs vom 09.01.2025 (C 416–23)). Ein Rechtsmissbrauch wird angenommen, wenn positiv festgestellt wird, dass es der antragstellenden Person nicht um den Zugang zur Information geht (subjektives Element). Das ist z. B. der Fall, wenn die Anträge gestellt werden, um die Verwaltung lahmzulegen – es der Person also gar nicht darum geht, diese Informationen zu erhalten. Dies konnten wir trotz der Vielzahl der gestellten Anträge im vorliegenden Sachverhalt nicht erkennen. Denn die Anträge waren gezielt und auf konkrete Sachverhalte bezogen gestellt und wiesen keine rein pauschalen Formulierungen oder Wiederholungen auf.

Angabe einer zustellfähigen Adresse kann notwendig sein

Grundsätzlich vertreten wir die Auffassung, dass anonym gestellte Anträge auf Informationszugang möglich sind und auch bearbeitet werden müssen, da es sich um einen voraussetzungslosen Anspruch auf Informationszugang handelt und ein Formerfordernis bei Anträgen

nach LIFG nicht besteht. Es gilt hierbei der Grundsatz der Nichtförmlichkeit des Verwaltungsverfahrens (§10 LVwVfG). Bei einer Beantragung über das Portal FragDenStaat in anonymer oder pseudonymer Form autorisieren sich die antragstellenden Personen mit einer gültigen E-Mail-Adresse. Mit der Antragstellung nach dem LIFG BW bei der informationspflichtigen Stelle beginnt das allgemeine Verwaltungsverfahren. Bei voller Zugangsgewährung ohne Kostenerhebung können amtliche Informationen formlos herausgegeben werden, z. B. als Datei per E-Mail.

Im Falle einer (teilweisen) Ablehnung oder für die Erhebung von Kosten, bedarf es eines Verwaltungsakts, für dessen Bekanntgabe eine zustellfähige Adresse erforderlich ist. Das VG Augsburg hat zur zustellfähigen Adresse betreffend einer Informationsgewährung nach dem VIG ausgeführt, dass eine c/o Anschrift für eine förmliche Adressierung des Verwaltungsakts ausreichend ist (VG Augsburg, Urteil vom 22.1.2021 – Au 9 K 21.667 Rn. 33 zu Art. 41 Abs.1 Bay VwVfG).

Ob für die Zustellung des Bescheids sowie für die Zahlung die Erhebung der Meldeadresse erforderlich ist, ist eine Entscheidung des Einzelfalles. Wenn es Anhaltspunkte dafür gibt, dass ohne die Kenntnis der Meldeadresse eine eventuell entstehende Gebührenpflicht nicht durchsetzbar ist und demnach das Haushaltsinteresse gefährdet ist (vgl. zur Gefährdung des Haushaltssinteresses OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 26. Mai 2014 – OVG 12 B 22.12), kann dies ein Indiz für die Erforderlichkeit sein. Sollte das der Fall sein, könnte die informationspflichtige Stelle ihrem berechtigten Interesse an der Kostenerstattung über den Weg der Vorkasse bzw. des Vorschusses nachkommen.

Bei vielen der noch offen Anträgen waren im Vermittlungsverfahren bereits die Notwendigkeit von Drittbeteiligungsverfahren absehbar, die eine Gebührenerhebung mit sich bringen würde. Bei anderen wollte die Kommune wegen entgegenstehender Schutzgründe (Teil-)Ablehnungsbescheide erteilen. Daher war im konkreten Fall eine zustellfähige Adresse notwendig. Im Rahmen der Vermittlung erläuterten wir beiden Seiten die vorliegende Rechtslage ausführlich. Da im Anschluss weiterhin keine zustellfähige Adresse mitgeteilt wurde, teilten wir der antragstellenden Person mit, dass sie keinen Anspruch auf weitere Bearbeitung habe, bis sie den gesetzlichen Anforderungen nachkomme. Auch daraufhin erfolgte keine Reaktion, auch nicht gegenüber der informationspflichtigen Stelle oder im Nachgang.

Zugang zu Pestizid- ausbringungen in BW

Der Zugang zu Aufzeichnungen über die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln ist auch dann zu gewährleisten, wenn durch das Bekanntgeben der Informationen personenbezogene Daten offenbart werden.

Die Zugänglichmachung von Aufzeichnungen über die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln stößt seit geraumer Zeit auf großes Interesse. Im Januar 2024 wurden bundesweit die aktuellsten Aufzeichnungen über die berufliche Anwendung von Pflanzenschutzmittel im Sinne des §11 Abs.1 Pflanzenschutzgesetz bzw. der Art. 67 Abs.1 Unterabsatz 1 Satz 2 der EU-Pflanzenschutz-Verordnung bei den jeweiligen Aufsichtsbehörden über die Plattform FragDenStaat angefragt. Zu den (umwelt-)informationspflichtigen Stellen zählen unter anderem auch die Landratsämter in Baden-Württemberg. Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg hatte bereits im Mai 2021 mit fünf Urteilen entschieden, dass das Land Baden-Württemberg grundsätzlich Zugang zu Informationen über die von den Landwirten geführten Aufzeichnungen gewähren muss (VGH 10. Senat vom 4. Mai 2021 - 10 S 1348/20).

Sowohl Landtagsabgeordnete als auch die von diesen neueren Anfragen insbesondere drittbetroffenen Landwirte, deren Aufzeichnungen zugänglich gemacht werden sollten, wandten sich mit der Sorge an uns, der Schutz ihrer personenbezogenen Daten werde in diesen Zugangsverfahren nicht hinreichend gewährleistet. Hierbei spielt insbesondere auch eine Rolle, dass die landwirtschaftlichen Betriebe oft als Einzelunternehmen geführt werden (Quelle: aktueller Situationsbericht des Deutschen Bauernverbands [situationsbericht.de/3/33-betriebs-und-rechtsformen](https://www.dnbv.de/3/33-betriebs-und-rechtsformen)), bei welchem der Vor- und Zunahme des Betroffenen als Einzelkaufmann nicht vom landwirtschaftlichen Betrieb abtrennbar ist.

Beim Zugang zu Daten, insbesondere von personenbezogenen Daten, stellt sich die Frage, auf Basis welcher Rechtsgrundlage dieser erfolgen kann oder nicht erfolgen darf. Hierbei sind sowohl europäische als auch nationale Regelungen zu beachten.

Der Data Governance Act (DGA) (EU 2022/868) ist Teil der EU-Datenstrategie 2020, die zum Ziel hat, einen Binnenmarkt für Daten in der EU zu schaffen und den Aus-

tausch von Daten gesetzeskonform zu ermöglichen und zu erleichtern. Geschützte Datensätze, die von öffentlichen Stellen im Rahmen ihrer Tätigkeit erhoben werden, sollen rechtssicher und ortsunabhängig verfügbar gemacht werden können. Die zugrundeliegende Vision sieht einen zukünftigen Datenzugang für alle und einen Abbau der digitalen Zugangskluft vor. Die von datenaltruistischen Organisationen zur Verfügung gestellten Daten sollen vertrauenswürdig und sicher geteilt und weiterverwendet werden können. Besonders in ausgesuchten Forschungsgebieten kann die einwilligungsbasierte, gemeinsame Nutzung von Daten die Gewinnung neuer Erkenntnisse und die Entwicklung neuer Verfahren vorantreiben. Der DGA schafft keine (neue) Rechtsgrundlage für den Austausch personenbezogener Daten. Sämtliche Rechtsakte sind neben dem DGA anwendbar oder gehen ihm vor, wie z. B. die DS-GVO. Auf Basis des DGA kommt daher ein Zugang nicht in Betracht, da die Daten zwar von öffentlichen Stellen erhoben werden, jedoch nicht von datenaltruistischen Organisationen gemäß DS-GVO einwilligungsbasiert zur Verfügung gestellt werden.

Der Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen in Form von Aufzeichnungen über Pflanzenschutzmittel ist im Ergebnis aber dennoch ohne Rücksicht darauf zu erteilen, ob die begehrten Informationen personenbezogene Daten der aufzeichnenden Person umfassen. Dies ergibt sich aus nachfolgenden Erwägungen:

Das LIFG regelt den Zugang zu allgemeinen amtlichen Informationen, das Umweltverwaltungsgesetz (UVwG) bietet einen spezielleren Zugang zu Umweltinformationen. Der Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen ist umfassender, und die gegenüber diesem Anspruch einwendbaren Schutzgründe sind sehr viel eingeschränkter als beim Anspruch auf Informationszugang aus dem Landesinformationsfreiheitsgesetz.

Soweit Aufzeichnungen zur beruflichen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln bei einer Verwaltungsbehörde zu dienstlichen Zwecken vorhanden sind, handelt es sich um amtliche Informationen im Sinne des §3 Nr.2 LIFG, zu denen nach den Vorgaben des LIFG auf Antrag der Zugang zu gewähren ist. Der Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen ist auch dann an sich nicht ausgeschlossen, wenn es sich bei den amtlichen Informationen zugleich um Umweltinformationen im Sinne des UVwG (s. §23 Abs.3 UVwG) handelt. Denn das UVwG regelt den Zugang zu Umweltinformationen ausdrücklich nicht abschließend (s. §24 Abs.1 Satz 2 UVwG), sodass der Anspruch aus dem LIFG daneben besteht (vgl.

§1 Abs.3 LIFG). Der Anspruch auf amtliche Informationen nach dem LIFG ist jedoch durch ein Abwägungserfordernis begrenzt, soweit die amtlichen Informationen zugleich personenbezogene Daten darstellen (hier: soweit die Informationen über die Aufzeichnungen zur beruflichen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln sich auf eine natürliche Person beziehen lassen, die die Pflanzenschutzmittel beruflich angewendet hat): Willigt die betroffene Person in dieser Konstellation nicht in die Gewährung des Zugangs ein, darf die Behörde, die auf Zugang zu den bei ihr vorhandenen amtlichen Informationen in Anspruch genommen wird, den Zugang nur gewähren, soweit im konkreten Fall das Informationsinteresse an der Bekanntgabe das schutzwürdige Interesse der betroffenen Person am Ausschluss der Information überwiegt (§7 Abs.1 LIFG).

Dieser Abwägung ist die Behörde allerdings in bestimmten Fällen enthoben, soweit sich der Anspruch auf Informationszugang auf das UVwG stützen lässt: Wenn Aufzeichnungen über die berufliche Anwendung von Pflanzenschutzmitteln nach Artikel 67 Abs.1 Satz 2 der EU-Pflanzenschutz-Verordnung verlangt werden, stellen die Informationen, zu denen der Zugang gewährt werden soll, nicht nur allgemein amtliche Informationen dar, in Bezug auf die das Zugangsrecht sich aus dem LIFG ergibt, sondern zugleich Umweltinformationen, deren Zugang in Baden-Württemberg in §24 UVwG geregelt ist. Umweltinformationen sind nämlich in §23 Abs.3 UVwG definiert. Umweltinformationen sind danach insbesondere Daten über Maßnahmen oder Tätigkeiten, die sich auf Umweltbestandteile (z.B. Luft, Wasser, Boden, Artenvielfalt) mindestens wahrscheinlich auswirken (s. §23 Abs.3 Nummer 3 Buchstabe a UVwG). Hierbei genügt die Möglichkeit einer Beeinträchtigung von Umweltbestandteilen. Davon ist bei der beruflichen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln auszugehen.

Gemäß §24 Abs.1 Satz 1 UVwG hat jede Person nach Maßgabe dieses Gesetzes Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen, über die eine informationspflichtige Stelle im Sinne von §23 Abs.1 UVwG verfügt, ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen. Der durch §24 Abs.1 Satz 1 UVwG demnach an sich voraussetzungslos gewährleistete Zugang zu Umweltinformationen ist allerdings (vergleichbar mit der Regelung im LIFG) im Allgemeinen zum Zwecke des Schutzes personenbezogener Daten nach §29 UVwG beschränkt: Nach §29 Abs.1 Satz Nummer 1 UVwG ist der Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen grundsätzlich abzulehnen, soweit durch das Bekanntgeben der Informationen personenbezogene Daten offenbart und dadurch Interessen der betroffenen

Person erheblich beeinträchtigt würden, es sei denn, die betroffenen Personen haben eingewilligt oder das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt.

In Satz 2 der Norm des §29 Abs.1 UVwG ist jedoch abweichend hiervon geregelt, dass der Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen nicht unter Berufung auf die in Satz 1 Nummer 1 genannten Gründe (also insbesondere nicht mit Blick auf den Schutz personenbezogener Daten) abgelehnt werden kann. Das heißt, dass im Falle des Zugangs auf Informationen über Emissionen keine einzelfallbezogene Abwägung zwischen dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung und dem öffentlichen Interesse auf Zugang stattfindet. Der Gesetzgeber hat hier eine Vorrangentscheidung zugunsten der Bekanntgabe der personenbezogenen Daten bereits selbst getroffen (HK-IZR BW/Anja Hentschel, 1. Aufl. 2017, UVwG §28 Rn. 36, beck-online, so auch VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 04.05.2021 - 10 S 2422/20).

Der EuGH hat im Vorabentscheidungsersuchen vom 23.11.2016 (EuGH, 23.11.2016, C-442/14) festgestellt, dass das Freisetzen von Produkten oder Stoffen wie Pflanzenschutzmittel oder Biozid-Produkten und in diesen Produkten enthaltenen Stoffen in die Umwelt dem Begriff „Emissionen in die Umwelt“ unterfällt (so auch der VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 04.05.2021 - 10 S 2422/20). Demnach handelt es sich bei solchen Aufzeichnungen um Umweltinformationen über Emissionen.

Dem Ergebnis, dass der Zugang zu den Umweltinformationen über Emissionen gemäß §29 Abs.1 Satz 2 UVwG auch dann zu gewähren ist, wenn durch das Bekanntgeben der Informationen personenbezogene Daten offenbart und dadurch Interessen der betroffenen Personen erheblich beeinträchtigt werden, steht auch nicht der Umstand entgegen, dass nach §11 Abs.3 des Pflanzenschutzgesetzes (PflSchG) die Behörde nur bei Vorliegen eines berechtigten Interesses und unter Wahrung der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse des Aufzeichnenden im Einzelfall Auskunft über die von der Europäischen Pflanzenschutzmittelverordnung vorgeschriebenen Aufzeichnungen gewähren soll. Denn es würde nach den Ausführungen des VGH Baden-Württemberg in der angeführten Entscheidung den Vorgaben der Europäischen Vorgaben der Umweltinformationsrichtlinie widersprechen, wenn man §11 Abs.3 PflSchG als abschließende Regelung des Informationszugangs ansehen würde. Deswegen bleibe der Anspruch aus §24 Abs.1 Satz 1 UVwG neben §11 Abs.3 PflSchG anwendbar.

Der Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen in Form von Aufzeichnungen über Pflanzenschutzmittel ist daher ohne Rücksicht darauf zu erteilen, ob die begehrten Informationen personenbezogene Daten der aufzeichnenden Person umfassen. Da sich dieses Ergebnis schon aus dem speziellen Anspruch aus §24 Abs.1 Satz 1 UVwG ergibt, kann dahinstehen, ob die Behörde auch in Bezug auf den Anspruch aus §1 Abs.2 LIFG bei ihrer Ermessensausübung nach §5 Abs.1 LIFG die gesetzliche Wertung aus §29 Abs.1 Satz 2 UVwG berücksichtigen müsste.

Bearbeitung unmöglich? Umgang mit Globalanträgen

Globalanträge verursachen meist einen hohen Verwaltungsaufwand, sind aber mit den Instrumenten des LIFG BW und proaktiver Öffentlichkeitsarbeit beherrschbar.

Hoher Verwaltungsaufwand durch Globalanträge

Im Jahr 2025 erreichten uns eine Vielzahl sowohl an Bitten um Vermittlung als auch an Beratungsanfragen zur Zugänglichmachung von Unterlagen, die im Zuge der Coronapandemie bei den Behörden angelegt wurden. Hintergrund ist, dass in vielen Kommunen und Landkreisen sehr weitreichende Anträge gestellt wurden auf alle „Informationen, die mit Corona zusammenhängen“ oder ähnliche. Solche sog. „Globalanträge“ verlangen typischerweise alle Dokumente zu einem breit gefassten Thema, wobei die begehrten Informationen über verschiedenen Stellen oder Abteilungen innerhalb der Behörde verteilt sein können.

Dies wirft in der Praxis erhebliche tatsächliche und rechtliche Herausforderungen auf.

Globalanträge können einen hohen Recherche-, Prüfungs- und Koordinationsaufwand bei den informationspflichtigen Stellen verursachen. Dies gilt insbesondere dann, wenn mehrere Stellen oder Abteilungen betroffen sind, die Informationen sowohl in Papierform als auch elektronisch vorliegen und unterschiedliche Ablagesysteme oder Aktenführungen bestehen. Allein die Identifikation der potenziell einschlägigen Informa-

tionen kann hier faktisch einer umfassenden Bestandsaufnahme gleichkommen.

Dies führt zu einer erheblichen personellen und zeitlichen Ressourcenbindung, was insbesondere auch bei kleineren Behörden zu Verzögerungen und -beeinträchtigungen führen kann. Auch die gesetzlich vorgesehene Bearbeitungsfrist von grundsätzlich einem Monat ab Eingang (§7 Abs.5 LIFG BW) lässt sich in diesen Fällen nur schwer einhalten.

Je nach Verwaltungseinheit wurden im Zusammenhang mit der Coronapandemie Coronakrisenstäbe direkt bei der jeweiligen Hausspitze installiert. Teilweise war federführend aber auch eine Fachabteilung wie z. B. eine Katastrophenschutzeinheit zuständig. Dies führt dazu, dass je nach angefragter Behörde auch unterschiedliche Ansprechpartner_innen zur Verfügung stehen.

Auch die inhaltliche Prüfung insbesondere im Hinblick auf das Vorliegen von Schutzgründen, wie der Schutz personenbezogener Daten oder sicherheitsrelevante Informationen, kann bei einem großen und unbestimmten Informationsbestand erschwerend ausfallen.

Vor dem Hintergrund der genannten Herausforderungen wurden wir auch vom Städtetag eingeladen, die betroffenen Kommunen und Landkreise im Umgang mit den umfangreichen Anträgen zu beraten. Wir haben dies zum Anlass genommen, nochmals grundsätzliche Ideen und Tipps zum Umgang mit umfangreichen Anträgen oder auch exzessiven antragstellenden Personen zu geben.

Ablehnungsgrund des unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands in der Regel nicht einschlägig

Das Bestreben mancher Stellen, die sich im Falle dieser Anträge mit einem riesigen Berg Arbeit konfrontiert sehen, die Informationsanträge wegen des drohenden Verwaltungsaufwands abzulehnen, ist natürlich zunächst nachvollziehbar. Die Rechtsprechung ist in diesem Zusammenhang aber sehr restriktiv. Auf die infrage stehenden Ablehnungsgründe der missbräuchlichen Antragstellung nach §9 Abs.3 Nr. 1 LIFG sowie des unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands nach §9 Abs.3 Nr. 3 LIFG können sich die angefragten Stellen nur in eng umgrenzten Ausnahmefällen berufen.

So hat etwa das BVerwG ausgeführt, dass der Einwand der unzulässigen Rechtsausübung einem Antrag nach

dem Informationsfreiheitsgesetz zwar grundsätzlich entgegengehalten werden kann. Ein Missbrauch kann aber nur dann angenommen werden, wenn mit der Antragstellung Ziele verfolgt werden, die von der Rechtsordnung missbilligt werden. (BVerwG, Urteil vom 24. November 2020 – 10 C 12.19; Urteil vom 15. Dezember 2020 – 10 C 24/19). Es muss hierbei positiv festgestellt werden, dass es der antragstellenden Person gerade nicht um den Zugang zu Informationen, sondern ausschließlich um andere, von der Rechtsordnung missbilligte Zwecke geht. Dem schließt sich auch der VGH Baden-Württemberg in seiner Entscheidung im Bereich des UVwG BW vom 4. Mai 2021 (10 S 2422/20) an und stellt klar, dass umfangreiche oder sehr breit gefasste Begehren nicht bereits wegen ihres Umfangs als unzulässig qualifiziert oder mit der Begründung abgelehnt werden dürfen, sie führten zu einer Überlastung der Verwaltung. Die unionsrechtliche Perspektive unterstreicht die Bedeutung eines weit verstandenen Informationsanspruchs. In seiner Entscheidung vom 9. Januar 2025 (Rs. C-416/23) hat auch der EuGH hervorgehoben, dass die bloße Anzahl an Beschwerden nicht zur Ablehnung führen kann, sondern vielmehr eine aktive missbräuchliche Zielsetzung der antragstellenden Person gegeben sein muss (s. Kap. 6, S. 62f).

Möglichkeiten des Umgangs mit Globalanträgen

Dennoch sieht das LIFG BW einige Steuerungselemente vor, die den Umgang mit dieser Art von Anträgen erleichtern.

Grundsätzlich kann bei einem politisch brisanten oder aktuellen Thema immer eine proaktive Veröffentlichung entsprechender Informationen auf der eigenen Homepage hilfreich sein. Wenn das Thema wiederholt angefragt wird, hilft sich die Behörde selbst damit, entsprechende Informationen zeitnah zu veröffentlichen und somit weiteren Einzelanträgen im Voraus zu begegnen.

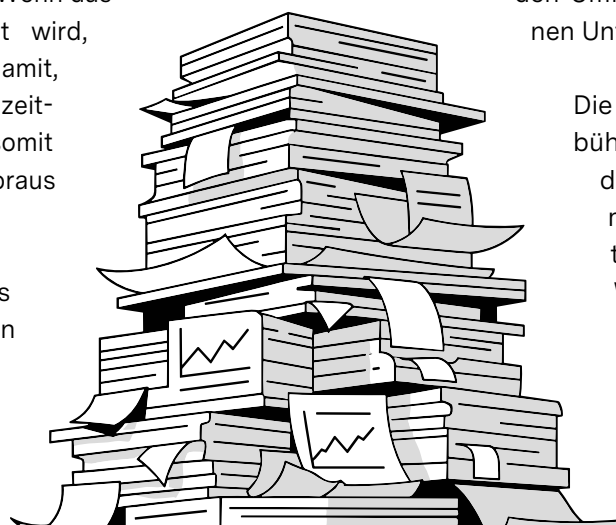
Auch im Verfahren stellt das LIFG BW einige Möglichkeiten bereit, um als informationspflichtige Stelle einen besonders umfangreichen Antrag gut bewältigen zu können. So sollte

bei Unklarheiten über den Antrag zunächst der Kontakt mit der antragstellenden Person gesucht werden verbunden mit dem Ziel, auf eine etwaige Konkretisierung nach §7 Abs.2 LIFG hinzuwirken. Eine informationspflichtige Stelle muss keinen Antrag bearbeiten, bei welchem nicht erkennbar ist, welche Informationen begehrt werden. Die Möglichkeit der Fristverlängerung gestattet es außerdem, umfangreiche und schwierige Anträge in einem angemessenen Zeithorizont zu bearbeiten.

Eine offene und detaillierte Darstellung des voraussichtlichen Bearbeitungsaufwands bereits vorab ist bei möglichen Kosten über 200 Euro nicht nur gesetzlich vorgesehen, sondern kann auch grundsätzlich dazu beitragen, unrealistische Erwartungen zu korrigieren und den Antrag einvernehmlich anzupassen.

Hierzu kann auch gehören, die vorhandenen Dokumente oder aber auch Auflistungen aufzuzeigen und ein Gegenangebot an die antragstellende Person zu unterbreiten. Geht es letztlich tatsächlich um alle angefragten Dokumente oder kann die eigentlich interessante Information ggf. aus einzelnen Dokumenten oder Akten herausgenommen werden?

In unserer Vermittlungspraxis stellen wir fest, dass vielen antragstellenden Personen die Verwaltung als wenig transparent und in ihren Abläufen kaum nachvollziehbar erleben. Häufig besteht zudem Unklarheit darüber, welcher konkrete Aktenumfang tatsächlich betroffen ist. Vielen Bürger_innen ist darüber hinaus nicht bewusst, dass die Verwaltungsdigitalisierung bislang nicht alle Stellen erreicht hat, sodass nicht selten noch umfangreiche Papierakten manuell gesichtet und geschwärzt werden müssen. Hier hilft eine frühzeitige und transparente Kommunikation über die Zustände sowie den Umfang der in der Behörde vorhandenen Unterlagen.



© Aru/AdobeStock

Die Möglichkeit der Erhebung von Gebühren nach §10 LIFG bildet letztlich den notwendigen rechtlichen Rahmen, um einen besonderen Verwaltungsaufwand in angemessener Weise abzubilden, ohne aber den Zugang zu den Informationen unzulässig zu erschweren. Ohne die Erklärung zur Kostenübernahme seitens der antragstellenden Person besteht dann für die informations-

pflichtige Stelle keine Verpflichtung, den Antrag weiter zu bearbeiten. Auch bei einer Einschränkung des Antrags können Bearbeitungskosten entstehen.

Absehbare Kosten dürfen im Einzelfall auch im Wege einer Abschlagszahlung oder durch Abgabe einer Sicherungsleistung vorab eingefordert werden. Dies gilt insbesondere bei sehr hohen Kostenschätzungen, wie sie bei den hier genannten Anträgen durchaus vorkommen können. Die Behörde kann eine öffentliche Leistung, die auf Antrag erbracht wird, von der Zahlung eines Vorschusses oder von der Leistung einer Sicherheit bis zur Höhe der voraussichtlich entstehenden Gebühren und Auslagen abhängig machen (§19 LGebG).

Fazit

Globalanträge sind meist Ausdruck eines gesteigerten öffentlichen Informationsinteresses, weshalb diesen im besten Fall mit proaktiven Veröffentlichungen entgegengetreten werden kann. Dem sich zunächst ankündigenden erheblichen Verwaltungsaufwand kann durch eine gute Kommunikation begegnet werden. Nicht selten führt dies zu einer drastischen Antragseingrenzung auf die tatsächlich relevanten Informationen. Die sonstigen im LIFG angelegten Instrumente können außerdem helfen, diese Art von Anträgen effizient oder letztlich jedenfalls kostendeckend zu bearbeiten.



Checkliste bei umfangreichen Anträgen

Vorab

- Proaktive Veröffentlichung bei brisanten oder sich wiederholenden Anfragen: PM oder Homepage nutzen
- Verweis auf öffentlich zugängliche Quelle.

Im Verfahren

- Um Konkretisierung / Einschränkung bitten
- Zeitliche Eingrenzung möglich?
- Hohen Verwaltungsaufwand und Umfang aufzeigen
- Fristverlängerung nach § 7 Abs. 7 möglich
- „Gegenangebote“ machen, z. B. Übersichten, einzelne Dokumente, die ohne aufwendige Zusammenstellung vorhanden sind
- Bei Aufrechterhaltung: Kostendeckung über Gebühren



Entwürfe als amtliche Informationen

Allein die Kennzeichnung eines amtlichen Dokuments als Entwurf führt nicht dazu, dass dieses dem Anwendungsbereich des LIFG nicht unterliegt. Maßgeblich ist stattdessen unter anderem die Zweckbestimmung. In der Beratungs- und Vermittlungspraxis stellte sich im Berichtszeitraum wiederholt die Frage, unter welchen Voraussetzungen Dokumente im Entwurfsstadium dem Informationszugang unterliegen.

In einem Fall begehrte eine antragstellende Person Einsicht in die Vorversion eines Plans, der später im Rahmen einer Gemeinderatssitzung überarbeitet wurde. Die frühere Fassung war bei der informationspflichtigen Stelle aktenkundig vorhanden.

Bei Antragseingang lehnte die informationspflichtige Stelle den Antrag mit der Begründung ab, es handele sich nur um einen Entwurf und man könnte nur die später im Gemeinderat abgeänderte und aktuelle Fassung zur Verfügung stellen.

In einem anderen Fall beschwerte sich eine antragstellende Person bei uns darüber, dass ein Dokument im „Entwurfsstadium“ nicht zugänglich gemacht wurde. Die informationspflichtige Stelle führte aus, eine abschließende und beschlussfähige Vorlage liege noch nicht vor; daher sei der Anwendungsbereich des LIFG gemäß § 3 Nr. 3 nicht eröffnet.

Die genannten Fallkonstellationen verdeutlichen hierbei das weit verbreitete Missverständnis, der Zugang zu einem als „Entwurf“ bezeichneten Dokument sei grundsätzlich nicht gegeben.

Nach dem LIFG BW besteht ein Anspruch auf Zugang zu den bei der informationspflichtigen Stelle vorhandenen amtlichen Informationen. Nicht erfasst sind gemäß § 3 Nr. 3 LIFG Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen.

Bereits der Wortlaut zeigt, dass nicht jeder Entwurf automatisch vom Informationszugang ausgenommen ist. Maßgeblich ist vielmehr die negative Abgrenzung dergestalt, dass nur solche Entwürfe ausgenommen sind, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen.

Der Gesetzgeber nennt in der Begründung beispielhaft Notizen, handschriftliche Aufzeichnungen und Gliederungen (LT-Drs. 15/7720, 63). Entscheidend ist jedoch stets, ob diese Unterlagen nach ihrer Zweckbestimmung lediglich vorbereitenden Charakter haben oder in den behördlichen Vorgang einbezogen werden.

Was Bestandteil eines Vorgangs werden soll, richtet sich wiederum nach den Regeln der ordnungsgemäßen Aktenführung. Für die obersten Landesbehörden und die Landratsämter, soweit sie nicht in ihrer Rolle als untere Verwaltungsbehörde tätig werden, gilt außerdem die VwV E-Akte. Aber auch die Ablagepraxis vor Ort sowie eigene Spielräume des jeweiligen Sachbearbeiters oder der jeweiligen Sachbearbeiterin sind hier relevant.

Spätestens mit der Aufnahme in die Akte wird ein Dokument regelmäßig Bestandteil des Vorgangs und somit amtliche Information im Sinne des § 3 Nr. 3 LIFG. Gleiches gilt jedoch bereits dann, wenn es als Anlage verwendet, mit einem Aktenzeichen versehen oder zu einem bestehenden Aktenzeichen genommen wird. Auch die Versendung an Dritte kann ein wichtiges Indiz dafür sein, dass sich der behördliche Wille (bereits) manifestiert hat und das Dokument nicht mehr den lediglich internen Überlegungscharakter trägt.

Wird ein Dokument nach Abschluss des Verfahrens mangels Relevanz nicht zu den Akten genommen und bleibt es bei rein internen Vorüberlegungen ohne weitere Verwendung, spricht dahingegen viel dafür, dies als Entwurf im Sinne der Norm einzuordnen und nicht zugänglich zu machen. Hier bleibt der Schutz des internen Entscheidungsprozesses vorrangig.

Die spätere Überarbeitung oder Änderung einer Version führt aber gerade nicht dazu, dass rückwirkend der Charakter der Vorversion als vorhandene amtliche Information entfällt.

Von besonderer Relevanz in zeitlicher Hinsicht ist außerdem, dass ein erst später vorgesehenes Ablegen des Dokuments in der Akte unschädlich ist und dennoch der Zugang grundsätzlich eröffnet ist. Insofern kann sich eine Aktenrelevanz auch im Laufe eines Verfahrens ergeben.

Kapitel 6

Rechtsprechung

Rechtsprechung

Baden-Württemberg

Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 25.10.2023 (10 S 125/22): Zugang zu Informationen angezeigter Tierversuche im Rahmen der universitären Aus-, Fort und Weiterbildungsveranstaltungen

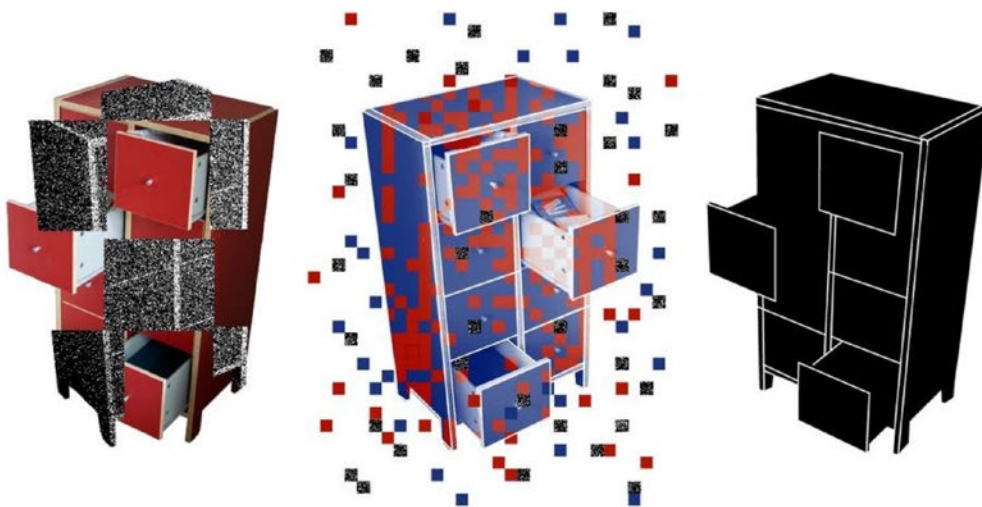
Die tierschutzrechtliche Aufsichtsbehörde kann sich nicht auf die Bereichsausnahme der Freiheit der Forschung und Lehre stützen. Die hier vorhandenen Informationen über die Anzeige von Tierversuchen im Rahmen universitärer Aus-, Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen müssen zugänglich gemacht werden.

Eine Tierschutzorganisation beehrte bei der zuständigen Behörde Informationen über dort beantragte bzw. angezeigt Tierversuche (nach § 8a Tierschutzgesetz) im Rahmen von Aus- Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen im Bereich Humanmedizin. Die Stelle lehnte das Informationsbegehren ab und berief sich hierbei auf die Bereichsausnahme nach § 2 Abs. 3 Nr. 2 LIFG (Forschung und Lehre). Hierbei stützte sich die Stelle

darauf, dass es sich bei den betroffenen Einrichtungen um Hochschulen handle und die begehrten Informationen im Zusammenhang mit den Lehrveranstaltungen stünden.

Die von der Tierschutzorganisation gegen diese Ablehnung erhobene Klage wurde zunächst vom VG Sigmaringen abgewiesen. Der VGH stellte dahingegen in seiner Entscheidung fest, dass der Anspruch auf die begehrten Informationen nach LIFG besteht.

Der VGH führt aus, dass § 41 der Tierschutz-Versuchstierverordnung (TierSchVersV), welcher in diesem Zusammenhang eine Übermittlungspflicht genehmigter Versuche der zuständigen Behörden und anschließend eine Veröffentlichungspflicht durch das Bundesinstitut für Risikobewertung normiert, den Zugang zu den Informationen im Sinne von § 1 Abs. 3 LIFG vorliegend nicht abschließend regelt. Der VGH zweifelt zunächst am generellen Charakter einer abschließenden Sonderregelung, insbesondere deshalb, weil die Norm Unionsrecht umsetze und viel dafür spreche, dass lediglich ein einheitliches Mindestmaß an Transparenz festgelegt werde. Auf den vorliegenden Fall war § 41 TierSchVersV unabhängig hiervon tatbestandlich nicht anwendbar, weil die streitgegen-



Welche Informationen müssen herausgegeben werden? Welche nicht?
©Anton Grabolle / betterimagesofai.org / creativecommons.org/licenses/by/4.0

ständlichen Tierversuche gar nicht nach § 8 Abs. 1 Satz 1 TierSchG genehmigungspflichtig waren.

Außerdem besteht kein Ausschluss des Zugangs wegen Vorliegen einer Bereichsausnahme nach § 2 Abs. 3 Nr. 2 LIFG.

Die direkte Anwendung der Vorschrift auf den vorliegenden Sachverhalt scheidet aus: Die beklagte Behörde stellt selbst keine Einrichtung unabhängiger wissenschaftlicher Forschung dar. Eine etwaige analoge Anwendung der Bereichsausnahme würde allenfalls in Betracht kommen, wenn eine enge Nähebeziehung zwischen den Universitäten und der in Frage stehenden Behörde bestehen würde. Hier besteht zwischen der Behörde in der Funktion als Tierschutzbehörde jedoch lediglich mittelbar und punktuell eine Auswirkung auf das Lehrangebot der Universitäten. Die Funktion als Aufsichtsbehörde spricht explizit sogar gegen eine entsprechende Nähebeziehung zu den Universitäten.

Die Verfügungsberechtigung nach § 7 Abs. 1 Satz 1 LIFG liegt ebenfalls vor, da die Beklagte die Informationen selbst zur Erfüllung seiner tierschutzrechtlichen Aufgaben erhoben hat. In der Ausgangsinstanz wurde noch entschieden, dass sich die Beklagte auf die Bereichsausnahme berufen könnte. Zwar sei nicht der Bereich Forschung betroffen, aber der Bereich der Lehre.

Hierzu führt der VGH jedoch aus, dass auch im Bereich der Lehre nur eine punktuelle Betroffenheit vorliegt, soweit Eingriffe an Tieren zu Lehrzwecken vorgenommen werden. Diese geht nicht über die Grenzen hinaus, denen die universitäre Lehre nach Recht und Gesetz auch sonst unterliegt. Soweit die Hochschule bei einem Bekanntwerden der von der Klägerin begehrten Informationen Anfeindungen bzw. öffentlichen Druck mit Blick auf die Gestaltung ihres Lehrprogramms fürchtet, handelte es sich hierbei um rein mittelbare faktische Auswirkungen des Informationszugangs. Von einer dem Staat zurechenbaren etwaigen „Prangerwirkung“ kann demgegenüber nicht ausgegangen werden.

Was sagt der LfDI dazu?

Die Entscheidung des VGH wurde seitens des Gesetzgebers ausweislich der Gesetzgebung zum Anlass genommen, eine informationsbezogene Ausnahmeregelung in das LIFG aufzunehmen. Demnach wurde mit dem Gesetz zur Änderung des Landesdatenschutzgesetzes und anderer Gesetze vom 10. Februar 2026 in § 2 Abs. 3 Nr. 5 LIFG aufgenommen: „Keine Informationspflicht besteht für [...] Informationen, die die Freiheit der Kunst, Wissenschaft, Forschung oder Lehre betreffen“.

Bislang wurde die Bereichsausnahme zugunsten der Kunst- und Wissenschaftsfreiheit formuliert für Einrichtungen mit der Aufgabe unabhängiger wissenschaftlicher Forschung und Hochschulen nach § 1 des Landeshochschulgesetzes soweit die Forschung, Kunst oder Lehre betroffen sind. Hierdurch wurde dem Grundrechtsschutz auch bislang ausreichend Rechnung getragen.

Wir haben bereits in der frühen Beteiligung darauf hingewiesen, dass das Einfügen einer informationsbezogenen Ausnahme nicht erforderlich ist. Insbesondere hat der VGH in dieser Entscheidung auch nicht etwa eine Regelungslücke aufgezeigt, die geschlossen werden musste.

Vielmehr sah der Gerichtshof die Forschung in der zugrundeliegenden Konstellation überhaupt nicht betroffen und den Bereich der Lehre nur punktuell. Auch haben wir darauf hingewiesen, dass die Einführung einer informationsbezogenen Ausnahme nicht nur systemwidrig ist, sondern auch die Formulierung „Informationen, die die Freiheit der Kunst, Wissenschaft, Forschung oder Lehre betreffen“ weit über den von der Verfassung vorgegebenen Schutz hinausgeht.

Die Ausnahme ist hierdurch denkbar weit formuliert und dürfte in der Praxis zu erheblichen Auslegungsschwierigkeiten führen. Die informationspflichtigen Stellen werden durch eine solche weitgehende Prüfung unbestimmter Tatbestandsmerkmal zusätzlich belastet.

Die Entscheidung des VGH hat aus unserer Sicht keinen Anlass für eine Änderung, und in keinem Fall Anlass für eine so weitreichende Änderung des LIFG BW gegeben.

Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 8.11.2023 (VGH 10 S916/22): Kein Zugang auf Unterlagen von Religionsgemeinschaft ohne Einwilligung

Das Landesinformationsfreiheitsgesetz enthält im Hinblick auf die Informationen von Religionsgemeinschaften eine planwidrige Regelungslücke, die durch analoge Anwendung des Ausnahmetatbestands zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zu schließen ist. Eine ungeschwärzte Auskunft darf nur mit Einwilligung der Religionsgemeinschaft gegeben werden.

Der Kläger wurde in Zusammenhang mit Untreuevorwürfen seiner Position in einer Religionsgemeinschaft abberufen. Die Religionsgemeinschaft selbst erhielt jährliche Zuschüsse vom Ministerium für Kultus, Jugend und Sport Baden-Württemberg (KM). Daraufhin wurden Wirtschaftsprüfungen durchgeführt unter anderem zur ordnungsgemäßen Verwendung finanzieller Zuwendungen des Landes. In diesem Zusammenhang begehrte der Kläger Zugang zu beim KM vorliegenden amtlichen Informationen über ihn selbst in seiner ehemaligen Rolle in der Gemeinde.

Die betroffene Religionsgemeinschaft wurde daraufhin beteiligt und hat einen „Sperrvermerk“ erklärt. Zur Begründung wurde ausgeführt, es würde sich insgesamt um interne Angelegenheiten nach Art. 140 GG i.V. mit Art. 137 WRV handeln, da sich die Dokumente auf das verfassungsrechtlich garantierte Selbstbestimmungsrecht der beigeladenen Religionsgemeinschaft beziehen. Mit Bescheid vom 14.12.2018 wurde dem Antrag teilweise stattgegeben, die Daten der Religionsgemeinschaft wurden aber unkenntlich gemacht. Die auf vollständigen Zugang eingereichte Klage beim Verwaltungsgericht wurde abgewiesen. Dies wurde im Ergebnis, aber nicht in der Begründung, vom VGH bestätigt.

Der VGH hat entschieden, dass der Kläger keinen Anspruch auf die Zugänglichmachung der nicht geschwärzten Informationen hat.

Das KM ist in diesem Zusammenhang eine informationspflichtige Stelle im Sinne des LIFG. Es kann sich selbst nicht auf eine Bereichsausnahme nach § 2 Abs. 2 und 3 berufen.

Das Gericht stellt zunächst fest, dass der Ausschlussgrund nach § 4 Abs. 1 Nummer 10 LIFG im vorliegenden Fall nicht erfüllt ist. Diese Vorschrift dient vor allem dem

Zweck, das Vertrauen in die Verwaltung zu bewahren, indem Informationen geschützt werden, die der Behörde vertraulich übermittelt worden sind. Der Schutz erstreckt sich dabei in zwei Richtungen: Zum einen soll die ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung der Verwaltung gesichert werden, zum anderen sollen Informanten davor bewahrt werden, durch die Offenlegung der von ihnen übermittelten Informationen Nachteile zu erleiden.

Im konkreten Fall erfolgte die Übermittlung der Informationen seitens der Religionsgemeinschaft an das Kultusministerium. Das Gericht hat die Voraussetzungen des § 4 Abs. 1 Nummer 10 LIFG im Einzelnen geprüft. Danach setzt Vertraulichkeit voraus, dass zwischen dem jeweiligen Informanten und der Behörde eine ausdrückliche oder konkludente Vertraulichkeitsabrede besteht und zudem ein materiell objektiv schutzwürdiges Geheimhaltungsinteresse gegeben ist. Eine solche Schutzwürdigkeit ist jedenfalls dann anzunehmen, wenn dem Informanten bei Offenlegung Nachteile drohen oder wenn andernfalls die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung der Verwaltung gefährdet wäre. Vorliegend konnte jedoch weder eine ausdrückliche noch eine konkludente Vertraulichkeitsabrede festgestellt werden. Nach den Feststellungen des Gerichts hatte man sich über die Vertraulichkeit der übermittelten Informationen „keine Gedanken gemacht“. Der Verwaltungsgerichtshof hat insoweit klargestellt, dass die bloße objektive Brisanz der Informationen für sich genommen nicht ausreicht, um das Bestehen einer Vertraulichkeitsabrede anzunehmen.

Weiterhin wurde geprüft, ob das Kultusministerium nach § 7 Abs. 1 Satz 1 LIFG verfügungsberechtigt über die begehrten Informationen war, und dies bejaht. Zwar stand im Raum, dass das Kultusministerium die entsprechenden Informationen angefordert hatte, wobei das Bestehen einer tragfähigen Rechtsgrundlage hierfür nicht abschließend geklärt war. Unabhängig davon wurden die übermittelten Informationen jedenfalls im Zusammenhang mit der Gewährung von Zuwendungen sowie mit dem Abschluss eines Vertrages und dessen Prüfung gespeichert. Vor diesem Hintergrund wird letztlich eine Verfügungsberechtigung des Kultusministeriums bejaht.

Der VGH führt darüber hinaus aus, dass ergänzend zu den im LIFG ausdrücklich normierten Ausschlussgründen nicht auf ungeschriebene Versagungsgründe zurückgegriffen werden kann. Das LIFG enthält nach seiner Systematik ein abgeschlossenes Regelungssystem von Bereichsausnahmen und Ausschlussgründen. Eine

darüberhinausgehende Einschränkung des Informationszugangs ist daher unzulässig.

Schließlich wird klargestellt, dass auch § 1 Abs. 1 LIFG nicht dahin ausgelegt werden kann, dass hierdurch der freie Informationszugang eingeschränkt wird. Bei dieser Vorschrift handelt es sich lediglich um eine Zweckbestimmung, die keine eigenständige Grundlage für eine Versagung des Informationszugangs bietet.

Weiterhin führt der VGH aus, dass keinerlei Anhaltspunkte dafür ersichtlich sind, der Gesetzgeber habe über die im LIFG ausdrücklich geregelten Bereichsausnahmen und Ausschlussgründe hinaus weitere, ungeschriebene Ausnahmen zulassen wollen. Weder dem Gesetzestext noch den Gesetzesmaterialien lässt sich ein entsprechender Regelungswille entnehmen. Vielmehr spricht alles dafür, dass mit dem LIFG eine abschließende Vollregelung geschaffen werden sollte, sodass kein Raum für ungeschriebene Versagungsgründe verbleibt.

Gleichwohl wird der allgemeine Informationsanspruch im konkreten Fall nach § 6 Satz 2 LIFG analog als ausgeschlossen angesehen. Die Voraussetzungen für eine analoge Anwendung dieser Vorschrift wurden als erfüllt bewertet. Zunächst hat das Gericht das Vorliegen einer planwidrigen Regelungslücke bejaht. Zwar zielte der ge-

setzgeberische Wille auf eine umfassende und abschließende Regelung des Informationszugangs ab. Das LIFG enthält jedoch keine ausdrückliche Norm, die dem verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltungsrecht der Religionsgemeinschaften Rechnung trägt. Ein solcher Schutz ist jedoch verfassungsrechtlich zwingend geboten und folgt aus Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 3 WRV. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, insbesondere dem Beschluss vom 9.12.2008 (2 BvR 717/08), erstreckt sich diese Garantie nicht nur auf Verfassung und Organisation der Religionsgemeinschaften, sondern auch auf deren Haushaltsführung, Vermögensverwaltung und wirtschaftliche Tätigkeit.

Ferner wird eine vergleichbare Sach- und Interessenlage angenommen. § 6 Satz 2 LIFG dient dem Schutz verfassungsrechtlich verbürgter Positionen, namentlich der Berufsfreiheit aus Art. 12 GG und des Eigentumsschutzes aus Art. 14 GG, indem Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse vom Informationszugang ausgeschlossen werden. Die religiöse Selbstverwaltungsgarantie kann dabei als funktional vergleichbar mit dem Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb eingeordnet werden. Daraus folgt, dass ein Informationszugang nur insoweit und solange eröffnet ist, wie die betroffene Religionsgemeinschaft hierin einwilligt. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass

Besuchen Sie unsere Schulungsreihe Das Landesinformationsfreiheitsgesetz (LIFG) verstehen & anwenden

Mehr Informationen finden Sie in unserem Bildungszentrum BIDIB



www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de/bidib-veranstaltungen

Religionsgemeinschaften – ähnlich wie Wirtschaftsunternehmen – selbst am besten beurteilen können, welche Informationen ihrem inneren Selbstverwaltungsbereich zuzurechnen sind.

Bei der analogen Heranziehung von § 6 Satz 2 LIFG verneint das Gericht letztlich den Zugang zu den begehrten Unterlagen. Ausschlaggebend war insbesondere der von der beigeladenen Religionsgemeinschaft angebrachte Sperrvermerk. Die unkenntlich gemachten Passagen betreffen wesentliche Bereiche der religiösen Selbstverwaltung, darunter Fragen der inneren Organisation sowie der Haushaltsführung, der Vermögens- und Finanzverwaltung. Hierzu zählen insbesondere Angaben zu finanziellen Transfers, zur Verwendung staatlicher Beiträge sowie Berichte über Personalkosten.

§ 6 LIFG ist demnach als absoluter Ablehnungsgrund zu sehen. Die informationspflichtige Stelle ist daher gehalten, den Informationszugang zu verweigern, sofern der betroffene Dritte – hier die Religionsgemeinschaft – seine Einwilligung nicht erteilt. Eine Durchbrechung dieses Ausschlussgrundes aufgrund eines überwiegenden öffentlichen Informationsinteresses wurde ausdrücklich ausgeschlossen.

Schließlich stellt der VGH klar, dass das Fehlen einer Abwägungsmöglichkeit nicht im Widerspruch zum Verfassungsrecht steht. Zwar gewährleistet Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG die Informationsfreiheit. Diese vermittelt jedoch lediglich einen Anspruch auf Zugang zu allgemein zugänglichen Informationsquellen. Ein weitergehender verfassungsunmittelbarer Anspruch auf Informationszugang zu behördlichen Unterlagen lässt sich daraus nicht ableiten. Hierdurch sind weder das allgemeine Persönlichkeitsrecht noch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung des Klägers berührt.

Was sagt der LfDI dazu?

Mit dem Gesetz zur Änderung des Landesdatenschutzgesetzes und anderer Gesetze vom 10. Februar 2026 wurde seitens des Gesetzgebers die aufgezeigte Gesetzeslücke geschlossen. Aufgrund der Rechtsprechung des VGH wurde § 2 Abs. 3 des LIFG geändert und lautet unter Ziff. 6 nun wie folgt: „Keine Informationspflicht nach diesem Gesetz besteht für [...] Angelegenheiten der Kirchen, der Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften sowie ihrer Untergliederung und Einrichtungen, soweit diese dem religiösen Selbstbestimmungsrecht unterfallen.“

Wir haben im Rahmen der frühzeitigen Beteiligung die Bestrebungen, die vom VGH aufgezeigte Regelungslücke zu schließen, zwar grundsätzlich anerkannt, jedoch die vorgenommene Normierung als systemwidrige Bereichsausnahme kritisiert. Denn die ursprünglich regelungsbedürftige Konstellation ist so geartet, dass die Informationen Dritter (der Kirchen, Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaften) bei einer informationspflichtigen Stelle vorliegen könnten und deshalb als vorliegende amtliche Information herausgegeben werden müssten.

Der VGH BW hat explizit erwähnt, dass die Gewährung des Schutzes verfassungsrechtlicher Güter zentrales Regelungsziel des § 6 Satz 2 LIFG ist (VGH BW a.a.O. Rn. 63). § 6 LIFG ist gerade für Fälle normiert, in welchen der Informationszugang aufgrund einer Drittbetroffenheit nicht oder nicht vollständig gewährleistet werden kann.

Gerade auch deshalb, weil die „Definitionsmacht“ (VGH BW a.a.O. Rn. 62) über die Beeinträchtigung der Selbstverwaltungsgarantie – genau wie bei den Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen – bei den jeweiligen Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaft selbst liegt, ist ein Gleichlauf mit der bereits definierten Ausnahme in § 6 LIFG zu sehen.

Wir haben neben weiteren Anmerkungen zum Erfordernis normenklarer Regelungen daher insbesondere empfohlen, die angestrebte informationsbezogene Ausnahme in § 6 LIFG aufzunehmen, um hier die gesetzliche Systematik nicht zu durchbrechen. Diese Empfehlung wurde nicht umgesetzt.

Kein anderes LIFG oder Transparenzgesetz der Länder weist im Übrigen eine derartig weitgehende Bereichsausnahme auf.

Urteil des Verwaltungsgerichts Sigmaringen vom 22.1.2024 (8 K 2488/21): Gebührenfreiheit in einfachen Fällen

Die Gebührenfreiheit in einfachen Fällen nach §10 Abs.3 LIFG orientiert sich am Verwaltungsaufwand. Der tatsächliche Umfang der Auskunft ist hierfür nicht relevant.

Im Rahmen eines Antrags nach dem LIFG BW wurden der antragstellenden Person Gebühren in Höhe von 167,40 Euro auferlegt.

Rechtsgrundlage für die Festsetzung der Gebühr ist vorliegend §10 Abs.1 LIFG BW iVm §1 Satz 1 der Gebührenverordnung LIFG FM sowie der entsprechenden Gebührenverzeichnisse samt Anlage.

§10 Abs.3 Satz 1 LIFG sieht vor, dass informationspflichtige Stellen im Sinne des §2 Abs.1 Nr. 1 LIFG, also Stellen des Landes, in einfachen Fällen keine Gebühren und Auslagen erheben. Das VG stellt hierzu fest, dass die festgesetzte Gebühr den gesetzlichen Vorgaben des §10 LIFG entspricht.

Grundsätzlich bewegt sich die Gebührenbemessung auch im Rahmen des LIFG. Nach der Rechtsprechung des BVerwG lassen sich zwei Gebührenzwecke ableiten: Einerseits soll der Verwaltungsaufwand bei der Gebührenbemessung berücksichtigt werden. Andererseits darf dies nur in einer Weise geschehen, die gewährleistet, dass der Informationszugang nach dem LIFG wirksam in Anspruch genommen werden kann.

Hierbei betont das Gericht, dass die Gebührenfestsetzung lediglich „auch“ unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwands zu erfolgen hat, jedoch nicht ausschließlich.

Bei dem zweiten Gebührenzweck, dem sogenannten Verbot prohibitiver Gebühren, ist zentral, dass die Gebühren nicht abschreckend wirken. Hier bewegt sich die angefragte Stelle unterhalb der Obergrenze von 500 Euro. Damit ist dem Verbot prohibitiver Wirkung grundsätzlich Genüge getan.

Gebühren und Auslagen, die insgesamt den Betrag von 200 Euro nicht übersteigen und deshalb keine Vorabinformationspflicht auslösen, sind unter dem Blickwinkel des Verbots sogenannter „prohibitiver Gebühren“ gemäß §10 Abs.3 Satz 2 LIFG grundsätzlich unbedenklich.

Urteil des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 04.03.2024 (10 K 1934/22)

Das LIFG ist nach §1 Abs.3 Nr. 3 auf Baden-Württembergische Versorgungsanstalt für Ärzte, Zahnärzte und Tierärzte als Selbstverwaltungsorganisation der Freien Berufe nicht anwendbar.

Beantragt war durch den Kläger, ein pensionierter Arzt und Pflichtmitglied der beklagten Versorgungsanstalt, der Zugang zu Unterlagen einer Vertreterversammlung sowie der dort beschlossenen Nachhaltigkeitsstrategie. Die Übersendung wurde unter Hinweis auf die Nichtöffentlichkeit der Sitzungen zunächst von der Ärztekammer abgelehnt. Das Gericht stellt hierzu fest, dass das LIFG auf die beklagte Ärztekammer als Selbstverwaltungsorganisation der Freien Berufe nach §1 Abs.3 Nr. 3 LIFG nicht anwendbar ist.

Was sagt der LfDI dazu?

Die Ausnahme mitgliederschaftlich verfasster Selbstverwaltungsorganisationen wurde ausweislich der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 15/7720) geschaffen, da sie vorrangig mitgliederbezogene Aufgaben erledigen und i. d. R. nicht gegenüber Bürger_innen durch Verwaltungshandeln in Erscheinung treten. In der Praxis ist jedenfalls eine mittelbare Auswirkung der Tätigkeit bestimmter Kammern etwa durch erforderliche Zertifizierungen o.ä. für die Bürger_innen spürbar. Aus diesem Grund erreichen uns immer wieder Vermittlungsanfragen bezüglich angefragter Informationen bei den Selbstverwaltungsorganisationen. Dass der Anwendungsbereich des LIFG für diese nicht eröffnet ist, trifft bei den antragstellenden Personen oft auf Unverständnis. Auch kennen Gesetze anderer Länder diese Ausnahmen nicht. Wir haben uns deshalb wiederholt dafür ausgesprochen, dass zumindest der Teil vom Anwendungsbereich des LIFG erfasst sein sollte, der mit der Erfüllung öffentlich-rechtlicher Verwaltungsaufgaben zusammenhängt, z. B. die Notarkammern. Aus unserer Erfahrung erkennen viele Kammern den Bedarf, ihr eigenes Handeln transparent zu machen, und geben den Antragstellenden auch dann Auskunft, wenn der Anwendungsbereich des LIFG BW nicht eröffnet ist.

Urteil des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 8.5.2024 (6 K 800/22): Lehrdeputate betreffen Bereichsausnahme nach §2 Abs.3 Nr. 2 LIFG

Informationen über Lehrdeputate an einer Hochschule fallen unter die Wissenschaftsfreiheit. Die Verpflichtungen der Lehrenden berühren unmittelbar den wissenschaftsrelevanten Bereich, welcher durch Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG geschützt ist.

Beantragt war der Zugang zu allen geltenden Regelungen über Lehrdeputate sowie zu den damit verbundenen Verpflichtungen der Lehrenden bei der Hochschule der Bundesagentur für Arbeit. Das Lehrdeputat bezeichnet den Umfang der Lehrverpflichtung eines Professors oder eines wissenschaftlichen Mitarbeiters. Als Maßeinheit dient die Lehrveranstaltungsstunde (LVS). Eine LVS umfasst eine Lehrstunde pro Woche während eines Semesters und entspricht einer Lehrzeit von mindestens 45 Minuten.

Die Hochschule ist nach §70 des Landeshochschulgesetzes (LHG) aufgrund eines förmlichen Anerkennungsverfahrens anerkannt und damit jedenfalls teilrechtsfähig. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass die Bundesagentur für Arbeit als rechtfähige, bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung organisiert ist. Für die Hochschule gelten eigenständige Rechte und Pflichten, insbesondere auch das Recht der Selbstverwaltung gemäß §8 Abs.1 Satz 1 des Landeshochschulgesetzes. Die Hochschule lehnte den Antrag ab und legte dar, der Anwendungsbereich des LIFG sei nicht eröffnet. Darüber hinaus wurde von der Hochschule die Einschlägigkeit der Bereichsausnahme nach §2 Abs.3 Nummer 2 LIFG geltend gemacht sowie der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen angeführt.

Das Gericht hat zunächst geprüft, ob ein Anspruch auf Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) besteht, und dies im Ergebnis verneint. Der begehrte Informationsgegenstand ist dem Hochschulbereich zuzuordnen und steht in keinem sachlichen Zusammenhang mit der konkreten Aufgabe der Bundesagentur für Arbeit als Trägerin der Sozialversicherung im Sinne des Art. 87 Abs.2 Satz 1 GG. Auch ein Anspruch nach dem LIFG besteht nach dem VG Karlsruhe nicht. Zwar handelt es sich bei der Hochschule um eine Hochschule im Sinne des §1 des LHG, sodass sie grundsätzlich in den Anwendungsbereich des LIFG fällt. Die Voraussetzungen der Bereichsausnahme nach §2 Abs.3 Nummer 2 LIFG sind aber erfüllt. Die streitgegenständlichen Regelungen betreffen unmittelbar den Bereich von Forschung und Lehre.

Zur Begründung wird ausgeführt, dass der Zweck der Bereichsausnahme darin liegt, wissenschaftliche Entscheidungen abzusichern und den Bereich von Forschung und Lehre vor einer „Ausforschung“ durch Informationszugangsansprüche freizuhalten. Die verfassungsrechtlich garantierte Wissenschaftsfreiheit nach Art. 5 Abs.3 Satz1 GG umfasst insbesondere die Selbstbestimmung über Inhalt, Ablauf und methodische Ansätze der Lehrveranstaltungen. Hierzu zählt nach Auffassung des Gerichts auch die Entscheidung über die Form der Lehre sowie über die organisatorische Sicherstellung der Lehrveranstaltungen.

Weiterhin wird klargestellt, dass sogenannte wissenschaftsrelevante Angelegenheiten durch den Schutzbereich des Art. 5 Abs.3 Satz1 GG erfasst sind. Dazu gehören insbesondere die Aufstellung, Abstimmung und Planung von Lehrprogrammen, die Gestaltung des Lehrangebots sowie die organisatorische Betreuung und Sicherung der Durchführung von Lehrveranstaltungen. Vor diesem Hintergrund war der geltend gemachte Anspruch auf Informationszugang nach dem LIFG ausgeschlossen. Die Berufung wurde nicht zugelassen.

Was sagt der LfDI dazu?

Wir waren vorab in eine Beratung eingebunden und haben uns rechtlich so positioniert, dass die Forschung eine geistige Tätigkeit darstellt, mit dem Ziel, in methodischer, systematischer und nachprüfbarer Weise neue Erkenntnisse zu gewinnen. Durch die Regelungen zu den Lehrdeputaten wird aber vielmehr der quantitative Umfang festgestellt, in welchem Forschung und Lehre betrieben werden (vgl. §1 Abs.1 Lehrerverpflichtungsverordnung).

Auch haben wir die Einschlägigkeit eines Betriebs-/Geschäftsgeheimnisses nicht gesehen. Dies würde bei öffentlichen Stellen nur insoweit geltend, als sie wie Dritte am Markt agieren und im direkten Wettbewerb stehen. Für die Forschungslandschaft ist diese Voraussetzung aber gerade nicht erfüllt. Andere Hochschulen veröffentlichen die in Frage stehenden Informationen proaktiv auf ihrer Webseite.

Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart Urteil vom 04.07.2024 (14 K 5274/22): Gebühren bei Antragsablehnung

Auch für die Ablehnung eines Antrags auf Informationszugang nach dem LIFG kann eine Verwaltungsgebühr festgesetzt werden. Das verwaltungsverfahrensrechtliche Risiko, dass ein Antrag abgelehnt wird, trägt grundsätzlich die antragstellende Person.

Der Kläger begehrte die Zusendung sämtlicher Unterlagen zu baden-württembergischen Polizeibeamten, die Mitglied des deutschen Ablegers des Ku-Klux-Klans gewesen sein sollen.

Die Behörde informierte den Antragsteller zunächst gemäß § 7 Abs. 7 Satz 3 LIFG darüber, dass die gesetzliche Monatsfrist für die Entscheidung über den Antrag nicht eingehalten werden könne. Außerdem wurden Kosten in Höhe von bis zu 500 Euro in Aussicht gestellt. Nach einer umfassenden Prüfung wurde der Antrag letztlich abgelehnt und zugleich eine Gebühr in Höhe von 500 Euro festgesetzt. Der Bearbeitungsaufwand belief sich dabei auf insgesamt 188 Arbeitsstunden bei der angefragten Behörde sowie auf weitere 9,5 Stunden bei einer anderen öffentlichen Stelle. Gegen den ablehnenden Bescheid erhob die antragstellende Person Klage.

Das Verwaltungsgericht Stuttgart hält sowohl die Ablehnung des Antrags als auch die Gebührenerhebung für rechtmäßig. Zur Begründung wird ausgeführt, dass der Hinweis auf die voraussichtliche Höhe der Kosten grundsätzlich dem Zweck dient, dem Antragsteller eine informierte Entscheidung darüber zu ermöglichen, ob er den Antrag trotz des bestehenden Kostenrisikos weiterverfolgen möchte. Das Risiko, dass der Antrag letztlich abgelehnt wird, verbleibt dabei beim Antragsteller. Eine Verpflichtung der informationspflichtigen Stelle, hierüber vorab ausdrücklich aufzuklären, besteht nicht.

Weiter wird ausgeführt, dass nach § 2 Abs. 1 und Abs. 3 des Landesgebührengesetzes BW jedes behördliche Handeln einer Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt und im Interesse des Einzelnen tätig wird, eine individuelle öffentliche Leistung darstellt. Auch die Ablehnung eines Informationszugangsantrags fällt unter diesen Begriff. Ein Verwaltungsakt muss hierfür nicht vorteilhaft sein; auch belastende Entscheidungen können eine gebührenpflichtige individuelle öffentliche Leistung darstellen.

Angeichts des Umfangs der zu prüfenden Unterlagen – rund 200 Gigabyte digitaler Akten sowie etwa 17 laufende Meter Papierakten – und des erheblichen Prüfaufwands im Hinblick auf mögliche Ausschlussgründe wurde der Fall als besonders aufwendig eingeordnet. Das informationsfreiheitsrechtliche Verbot einer abschreckenden Wirkung von Gebühren sei bereits dadurch berücksichtigt, dass der Höchstgebührensatz nach der einschlägigen Mantelverordnung der Ministerien auf 500 Euro begrenzt ist.

Ein schutzwürdiger Vertrauenstatbestand ergibt sich nach Auffassung des Gerichts auch nicht daraus, dass sich die behördliche Mitteilung zunächst lediglich auf die Ankündigung der Gebühr und nicht auf eine mögliche Ablehnung des Antrags bezog. Nach dem objektiven Empfängerhorizont konnte diese Erklärung nicht als Vorwegnahme oder Zusicherung eines bestimmten Verfahrensausgangs verstanden werden.

Die Berufung wurde nicht zugelassen.

Bund

Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. März 2024 (6 C 8.22): Anonyme Antragstellung

Entscheidung

Eine anonyme Antragstellung auf Zugang zu Informationen nach dem Informationsfreiheitsgesetz (hier Bund) ist nicht zulässig. Das IFG des Bundes setzt voraus, dass die Behörde Kenntnis von der Identität des Antragstellers hat.

Ausgangspunkt war ein per E-Mail über die Plattform FragDenStaat eingereicherter Antrag auf Zugang zu Informationen über die Anzahl und die Entsorgung von Plastikmüllsäcken beim Bundesministerium des Innern (BMI). Das BMI forderte daraufhin die Mitteilung einer postalischen Anschrift des Antragstellers, da es die Beantwortung des Antrags als Verwaltungsakt ansah. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) bewertete dieses Vorgehen als datenschutzrechtlich unzulässig und sprach gegenüber dem BMI eine Verwarnung nach Art. 58 Abs. 2 Buchst. b) DS-GVO aus. Zur Begründung führte der BfDI aus, dass das BMI ohne eine rechtliche Grundla-

ge die Übermittlung einer postalischen Erreichbarkeit verlangt und die entsprechenden personenbezogenen Daten damit rechtswidrig verarbeitet habe.

Das BVerwG stellte hierzu fest, dass die von der Verwarnung erfasste Datenverarbeitung gemäß den Regelungen des IFG sowie § 3 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) zulässig ist. Die Abfrage der Anschrift zur ordnungsgemäßen Antragsbearbeitung ist erforderlich im Sinne des Art. 6 Abs. 1 Buchst. e) DS-GVO. Sowohl die Erhebung des Namens und der Anschrift, als auch die Speicherung und letztlich die Übersendung des ablehnenden Bescheides per Post waren erforderlich im Sinne der Norm. Dass der Antragsteller auch einen elektronischen Zugang nach § 3a Abs. 1 VwVfG eröffnet hat, ist unerheblich.

Kommentar

Das Urteil des BVerwG bezieht sich zunächst nur auf das IFG des Bundes und kann demnach nicht unmittelbar auf die Rechtslage in Baden-Württemberg übertragen werden. Das Urteil ist für das IFG des Bundes ergangen und geprägt durch die Bezugnahme auf dessen Gesetzesbegründung. Nach unserer Rechtsauffassung ist es daher nicht direkt auf das LIFG übertragbar.

Wir vertreten weiterhin die Ansicht, dass anonym und pseudonym gestellte Anträge auf Informationszugang möglich sind und auch bearbeitet werden müssen, da es sich grundsätzlich um einen voraussetzungslosen Anspruch handelt und ein Formerfordernis bei Anträgen nach LIFG nicht besteht. Der Antrag muss somit auch nicht die antragstellende Person erkennen lassen. Im Gegensatz zum VIG ist im LIFG nicht geregelt, dass der Name und/oder die Anschrift der antragstellenden Person für die Bearbeitung erkennbar sein müssen.

Die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten im Verwaltungsverfahren ist grundsätzlich nur dann zulässig, wenn sie für den jeweiligen konkreten Verwaltungsvorgang unbedingt erforderlich ist. Maßgeblich hierfür sind Art. 6 Abs. 1 Buchst. e) DS-GVO sowie § 4 Landesdatenschutzgesetz Baden-Württemberg i.V.m. dem jeweiligen Fachrecht. Eine darüberhinausgehende, pauschale Datenerhebung lässt sich hieraus nicht rechtfertigen.

Im Einzelfall kann die Erhebung der postalischen Anschrift der Antrag stellenden Person gerade auch für das Verwaltungsverfahren erforderlich sein. Eine solche Erforderlichkeit kann sich etwa im Rahmen einer Inte-

ressenabwägung ergeben, insbesondere wenn Drittbetroffene sachgerecht anzuhören sind. Ebenso kann die Kenntnis notwendig werden, wenn eine ablehnende Entscheidung zuzustellen ist. Auch im Zusammenhang mit einem möglichen Kostenrisiko kann die Erhebung personenbezogener Daten gerechtfertigt sein, etwa wenn ein Kostenvorschuss in Betracht kommt, weil konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass eine Zahlungswilligkeit nicht vorliegt. Gleiches gilt für die Überprüfung der Geschäftsfähigkeit, wobei diese und andere Voraussetzungen für ein etwaiges Verwaltungsverfahren regelmäßig nur dann überprüft werden, wenn begründete Zweifel an deren Vorliegen bestehen.

Eine Erforderlichkeit der Erhebung personenbezogener Daten für eine erste Antragsbearbeitung ist aber gerade nicht gegeben. Denn liegen die beantragten amtlichen Informationen bei der Behörde vor, können diese unkompliziert auf jedem Wege zugänglich gemacht werden. Da bei Vorliegen der Voraussetzungen nach dem LIFG die Informationen auch der Öffentlichkeit zugänglich wären, spricht auch nichts dagegen, diese per E-Mail oder über eine Plattform zu veröffentlichen. In diesen Fällen kann das Verfahren abgeschlossen und die Informationen zugänglich gemacht werden, ohne dass es für die Behörde von Relevanz ist, wer die Informationen beantragt hat. Auch ist es ja gerade nicht erforderlich, dass ein rechtliches oder anderes Interesse an den Informationen geltend gemacht werden muss, so dass für die Behörde strenggenommen unerheblich sein sollte, wer Interesse an den amtlichen Informationen hat und warum.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus der Begrifflichkeit: Nach § 3 Nr. 1 LIFG sind antragsberechtigt alle natürlichen Personen, ohne dass weitere Voraussetzungen hieran geknüpft wären.

Auch der EuGH führt in seiner jüngsten Entscheidung vom 15.01.2026 (Rs. C-129/24) zur Auslegung des Begriffs „Antragsteller“ im Sinne des Art. 2 Nr. 5 der Richtlinie 2003/4/EG aus, dass eine Identifizierungspflicht nicht gegeben ist. Die Begrifflichkeit verlangt auch im Lichte des Aarhus Übereinkommens nicht, dass sich eine antragstellende Person mit ihrem tatsächlichen Namen und/oder der aktuellen physischen Adresse identifizieren muss.

Vor diesem Hintergrund ist festzuhalten, dass die Anforderung einer postalischen Anschrift nur in begründeten Einzelfällen zulässig ist und nicht als generelle Voraussetzung für die Bearbeitung eines Antrags auf Informationszugang nach dem LIFG erhoben werden darf.

Im Einzelfall kann die Erhebung personenbezogener Daten insbesondere in folgenden Fällen erforderlich sein:

- für die Interessenabwägung bei der Betroffenheit personenbezogener Daten
- sachgerechte Stellungnahme Drittbetroffener
- Zustellung einer ablehnenden Entscheidung/ Gebührenbescheid
- Kostenvorschuss wegen mangelnder Zahlungswilligkeit
- konkrete Anhaltspunkte für Geschäftsunfähigkeit

Europa

Urteil des Europäischen Gerichts vom 14.05.2025 (Rs. T-36/23): Zugang zu Textnachrichten

Der Zugang zu Dokumenten kann nicht mit der bloßen Behauptung abgelehnt werden, das angefragte Dokumente würde nicht existieren. Das gilt ebenso für SMS.

Entscheidungsinhalt

Beantragt war der Zugang zu sämtlichen Textnachrichten, die zwischen der Kommissionspräsidentin und einem großen Pharmaunternehmen im Zuge der sogenannten „Impfstoffdeals“ ausgetauscht wurden. Die Kommission lehnte den Antrag zunächst ab und begründete, die angefragten Informationen würden nicht vorliegen.

Gegen den Beschluss der Kommission klagte der Antragsteller vor dem EuG. Dieses hat der Klage stattgegeben und die Entscheidung der Kommission für nichtig erklärt.

Es wurde ein Verstoß gegen den Grundsatz der guten Verwaltung nach Artikel 41 der Grundrechtecharta (GrCh) festgestellt. Hierbei handelt es sich um einen allgemeinen verfahrensrechtlichen Gewährleistungartikel, der aber vorliegend vom Gericht in das Recht auf gute Dokumentation umgedeutet wurde.

Es gibt zwar eine grundsätzliche Vermutung der Richtigkeit einer Aussage einer Institution zur Nicht-Existenz oder zum Nicht-Besitz von angefragten Dokumenten. Vorliegend wurde aber durch die Aussagen des CEO u.a. in zuvor geführten Interviews hinreichend dargelegt, dass die Textnachrichten tatsächlich existierten.

Hierdurch wird die Vermutung der Richtigkeit der Aussage der Kommission entkräftet und sie wiederum muss mit aller möglichen Sorgfalt den Sachverhalt aufklären. So hätte die Kommission insbesondere plausible Klären müssen, warum die Dokumente nicht mehr existieren, etwa weil sie gelöscht wurden, zerstört wurden oder verloren gegangen sind.

Eine solche Aufklärung war der Kommission letztlich nicht möglich, sodass ein Verstoß gegen den in Artikel 41 GrCh normierten Grundsatz der guten Verwaltung vorliegt.

Die Kommission wurde verpflichtet, erneut über den Zugangsantrag zu entscheiden. Diese Entscheidung liegt nach aktuellem Kenntnisstand nicht vor.

Kommentar

LIFG-Pflicht zur ordnungsgemäßen Aktenführung?

Das LIFG selbst normiert keine Pflicht zur rechtmäßigen Aktenführung, weshalb die informationspflichtigen Stellen nicht im Rahmen des LIFG BW hierauf verwiesen werden können.

Jedoch ergibt sich aus den allgemeinen verwaltungs- und verfahrensrechtlichen Grundsätzen wie der Bindung der Verwaltung an Gesetz und Recht, Artikel 20 Abs.3GG sowie dem Rechtsstaatsprinzip nach Artikel 19 Abs.4GG eine Dokumentationspflicht sowie die Pflicht einer ausreichenden Aktenführung. Durch den in §29 LVwVfG normierten Anspruch auf Akteneinsicht wird außerdem bewirkt, dass Aktenteile nicht entfernt werden dürfen und sich jederzeit eine vollständige Aktenführung, die die wesentlichen für die Entscheidungsfindung relevanten Umstände dokumentiert, vorfinden muss.

In Baden-Württemberg richtet sich die Frage, was Bestandteil eines Vorgangs werden soll, insbesondere nach den Regeln der ordnungsgemäßen Aktenführung. Regelungen finden sich mittlerweile in der Verwaltungsvorschrift der Ministerien, des Rechnungshofs und des Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit über die elektronische Aktenführung und Bearbeitung von Geschäftsvorfällen (VwV E-Akte). Hier ist in 3.2.1. unter anderem normiert, dass eine Aktenrelevanz jedenfalls dann gegeben ist, soweit das Dokument oder sonstiges Schriftgut zum späteren Nachweis der Vollständigkeit, zur Nachvollziehbarkeit und für die interne oder externe Kontrolle erforderlich sein kann.

Die Verwaltungsvorschrift gilt aber nicht für die Kommunen und Landratsämter als untere Verwaltungsbehörden. Hier sind daher vor allem innerbehördliche Vorgaben relevant. Die Gemeinsame Anordnung der Ministerien über die Verwaltung des Schriftguts der Behörde, Dienststellen und sonstigen Einrichtungen des Landes (AnO Schriftgut) ist außer Kraft.

Spätestens wenn Entwürfe, Notizen oder sonstige Aufzeichnungen, wie z. B. auch SMS, zu den Akten genommen werden, handelt es sich um amtliche Informationen nach dem LIFG, die dem Informationszugang grundsätzlich unterliegen.

... und bei Nichtexistenz eines Dokuments?

Das LIFG selbst sieht grundsätzlich „nur“ einen Anspruch auf vorhandene amtliche Informationen vor. Explizite Regelungen zur Beweislast bei der Nichtexistenz von Dokumenten sind nicht enthalten.

Der allgemeine verwaltungsverfahrensrechtliche Grundsatz der Amtsermittlung (§24 LVwVfG BW) verpflichtet jedoch die Behörden dazu, Sachverhalte von Amts wegen vollständig und sorgfältig zu ermitteln. Hieraus ergibt sich in jedem Fall eine substantiierte Nachforschungspflicht, sollte eine amtliche Informationen nicht auffindbar sein. Dies ist insbesondere für Fälle relevant, in welchen seitens der antragstellenden Person substantiiert vorgetragen wird, dass das entsprechende Dokument existieren müsse. In der Praxis hatten wir den Fall, dass auf das infrage stehende und bei der Behörde scheinbar nicht existente Dokument im Rahmen eines anderen Schreibens Bezug genommen wurde. Dies ist für uns in jedem Fall ein ausreichender Anhaltspunkt, die Behörde zu weiteren Nachforschungen aufzufordern.

Bestreitet eine Behörde im gerichtlichen Verfahren das Vorhandensein eines bestimmten Dokuments, ist das Gericht hieran nicht gebunden. Es kann im Wege der Amtsermittlung (§86 Abs.1 VwGO) den Sachverhalt eingeständig aufklären und prüfen, ob die betreffenden Dokumente tatsächlich nicht existieren oder ob es sich um eine Schutzbehauptung handelt. Zur Klärung kommen dabei die üblichen Beweismittel des Verwaltungsprozesses in Betracht; insbesondere kann das Gericht die Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung durch Behördenmitarbeitende verlangen.

Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 09.01.2025 (C 416-23): Zur exzessiven Antragstellung

Allein die Vielzahl von Anfragen oder Beschwerden begründet für sich genommen keine missbräuchliche Antragstellung. Maßgeblich ist vielmehr eine aktive missbräuchliche Zielsetzung, wobei organisatorische Belastungen der Behörde grundsätzlich unbeachtlich sind (siehe Kap. 5, S.42ff.).

Das Urteil des EuGH betrifft einen Rechtsstreit zwischen einer betroffenen Person und der Österreichischen Datenschutzbehörde. Diese lehnte eine Beschwerde des Betroffenen wegen eines angeblichen Verstoßes gegen Art.15 DS-GVO mit Verweis auf Art. 57 Abs. 4 DS-GVO (exzessive Antragstellung) ab. Zur Begründung führte sie aus, dass der Betroffene innerhalb eines Zeitraums von 20 Monaten insgesamt 77 inhaltlich ähnliche Beschwerden gegen unterschiedliche Verantwortliche eingebracht habe. Darüber hinaus habe regelmäßiger telefonischer Kontakt bestanden, in dessen Rahmen der Betroffene weitere Sachverhalte geschildert und zusätzliche Anfragen gestellt habe.

Gegen den ablehnenden Bescheid ging der Betroffene erfolgreich vor dem österreichischen Bundesverwaltungsgericht vor. Das Gericht stellte fest, dass eine Anfrage nicht allein aufgrund ihrer häufigen Wiederholung als exzessiv qualifiziert werden könne, sondern zusätzlich schikanös oder missbräuchlich sein müsse. Eine solche missbräuchliche Zielrichtung habe die Datenschutzbehörde nicht hinreichend dargelegt. Gegen diese Entscheidung erhob die Datenschutzbehörde Revision. Das mit der Revision befasste Gericht rief den Gerichtshof der Europäischen Union im Wege eines Vorabentscheidungsverfahrens an, um die Auslegung des Begriffs der „exzessiven Anfrage“ in Art. 57 Abs.4 DS-GVO sowie dessen Bedeutung im Zusammenhang mit Beschwerdeverfahren nach Art. 77 Abs.1 DS-GVO zu klären. Konkret wurde dem EuGH die Frage vorgelegt, ob bereits die große Anzahl von Anfragen ausreicht, um diese als exzessiv einzustufen, oder ob darüber hinaus eine Missbrauchsabsicht der anfragenden Person erforderlich ist.

Nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofs können Anfragen nicht allein aufgrund ihrer Anzahl innerhalb eines bestimmten Zeitraums als „exzessiv“ im Sinne des Art.57 Abs.4 DS-GVO qualifiziert werden. Maßgeblich ist vielmehr, ob der anfragenden Person eine Missbrauchsabsicht nachgewiesen werden kann.

Die Feststellung eines solchen Missbrauchs erfordert eine umfassende Würdigung aller relevanten Umstände des jeweiligen Einzelfalls.

Ein rechtsmissbräuchliches Verhalten liegt nach dem EuGH insbesondere dann vor, wenn Beschwerden ohne objektive Notwendigkeit eingereicht werden und nicht dem Schutz der durch die DS-GVO gewährleisteten Rechte dienen. Dies kann etwa der Fall sein, wenn eine Vielzahl von Beschwerden inhaltlich substanzlos ist und der Gesamteindruck entsteht, dass die anfragende Person darauf abzielt, die zuständige Aufsichtsbehörde durch eine Überflutung mit Anfragen in ihrer Funktionsfähigkeit zu beeinträchtigen. Die bloße Anzahl der Beschwerden stellt dabei jedoch lediglich ein Indiz dafür dar und genügt für sich genommen nicht zur Annahme eines Missbrauchs.

Darüber hinaus hebt der EuGH hervor, dass es in der Verantwortung der Mitgliedstaaten liegt, sicherzustellen, dass ihre Aufsichtsbehörden über angemessene personelle und sachliche Ressourcen verfügen, um ihre gesetzlichen Aufgaben effektiv wahrnehmen zu können. Eine Aufsichtsbehörde kann sich daher nicht allein auf eine erhöhte Arbeitsbelastung oder eine Überschreitung des durchschnittlichen Anfragevolumens berufen, um die Bearbeitung von Anfragen abzulehnen.

Kommen Sie zu den IFG-Days

Anregung und Austausch
für mehr Transparenz



www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de

Was sagt der LfDI dazu?

Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ergänzt und bestätigt zugleich die bislang von den deutschen Gerichten verfolgte restriktive Linie bei der Annahme einer missbräuchlichen Antragstellung. Auch nach der nationalen Rechtsprechung werden an das Vorliegen eines Rechtsmissbrauchs hohe Anforderungen gestellt. So hat etwa das Bundesverwaltungsgericht ausgeführt, dass ein Missbrauch nur dann angenommen werden kann, wenn mit der Antragstellung Ziele verfolgt werden, die von der Rechtsordnung missbilligt werden. Allein eine intensive oder wiederholte Inanspruchnahme bestehender Rechte genügt demnach nicht, um ein rechtsmissbräuchliches Verhalten zu begründen (BVerwG, Urteil vom 15. Dezember 2020 – 10 C 24/19).

Darüber hinaus wird im Zusammenhang mit der Geltendmachung eines unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands der Einwand einer unzureichenden personellen oder sachlichen Ausstattung von den Gerichten regelmäßig nicht als Rechtfertigung anerkannt. Strukturelle oder organisatorische Defizite der Verwaltung dürfen grundsätzlich nicht zulasten der effektiven Wahrnehmung gesetzlich eingeräumter Rechte gehen. Ein erhöhter Verwaltungsaufwand kann daher für sich genommen die Ablehnung von Anträgen regelmäßig nicht rechtfertigen, sondern fällt in den Verantwortungsbereich der informationspflichtigen Stelle. Vor einer Antragsablehnung als ultima ratio sollte immer eine Kompensation des Aufwands durch die Erhebung von Gebühren und Auslagen gemäß § 10 LIFG geprüft und mit der antragstellenden Person erörtert werden.



Der Landesbeauftragte für
Datenschutz und
Informationsfreiheit
Baden-Württemberg



Der Landesbeauftragte für
Datenschutz und
Informationsfreiheit
Baden-Württemberg