

### **III. Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit**

Der Tätigkeitsbericht ist in der  
Landtagsdrucksache 6/4048 veröffentlicht.

Landesbeauftragter für den Datenschutz Sachsen-Anhalt,  
zugleich Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit

Anschrift: Postfach 1947, 39009 Magdeburg

Telefon 0391 81803 0

Fax: 0391 81803 33

Bürgertelefon: 0800 91531 90

Internet: <http://www.informationsfreiheit.sachsen-anhalt.de/>

E-Mail: [poststelle@lfd.sachsen-anhalt.de](mailto:poststelle@lfd.sachsen-anhalt.de)

Dienstgebäude: Leiterstraße 9, 39104 Magdeburg



## Vorwort

Das Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt (IZG LSA) und die mit ihm verbundene Abkehr vom Prinzip des Aktengeheimnisses hat sich bewährt. Der Erfolg des IZG LSA, aber auch bereichsspezifischer Informationszugangsgesetze, bemisst sich dabei nicht allein nach der Zahl der Anträge auf Informationszugang. Der Erfolg des Gesetzes liegt vielmehr darin, „dass das Vorhalten amtlicher Informationen, die jedermann unaufgefordert oder auf Antrag zugänglich gemacht werden, als originäre und selbstverständliche Serviceleistung einer modernen Verwaltung verstanden wird“, sagt die Landesregierung in ihrer Stellungnahme zu meinem II. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (LT-Drs. 6/2522, S. 41). Dem kann ich nur beipflichten.

Dementsprechend konnte es im Rahmen der am 1. Oktober 2013 begonnenen Evaluierung des IZG LSA nur darum gehen, das, was gut ist, noch besser zu machen, denn den schönen Worten müssen auch Taten folgen. Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, dass die Landesregierung – wenn auch erst nach einigem Zögern – beschlossen hat, das Landesportal zu einem Informationsregister bzw. Open-Data-Portal auszubauen. Hierbei kann es sich jedoch nur um einen ersten Schritt in die richtige Richtung handeln.

Rheinland-Pfalz zeigt gerade, was mit dem notwendigen politischen Willen in einem Flächenland möglich ist: Die Weiterentwicklung des Informationszugangsgesetzes zu einem modernen Transparenzgesetz, Einführung eines Transparenzregisters und Zusammenlegung des allgemeinen Informationsfreiheits- mit dem Umweltinformationsgesetz. Begleitet wird die Reform des Informationsfreiheitsrechts durch die Einführung der elektronischen Akte, die im Zuge der Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs für die Justiz ohnehin eine notwendige Voraussetzung für eine Landesverwaltung ist. Näheres soll in einem eigenen E-Government-Gesetz des Landes geregelt werden.

In die Evaluierung des IZG LSA, die entsprechende Richtungsentscheidungen mit sich bringen könnte, habe ich entsprechende Vorschläge eingebracht. Es bleibt die Erwartung, dass die Landespolitik tatkräftig und zügig eine Modernisierung des Informationsfreiheitsrechts in Angriff nimmt.

Mein III. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit umfasst den Zeitraum vom 1. Oktober 2012 bis zum 30. September 2014. Bei einzelnen Beiträgen konnten bis Redaktionsschluss am 15. April 2015 noch weitere aktuelle Sachstände einbezogen werden. Der aktuelle Bericht zeigt die Entwicklungen des Informationsfreiheitsrechts in Sachsen-Anhalt und soll wie schon meine beiden ersten Tätigkeitsberichte mit seinen Hinweisen und Empfehlungen den Bürgerinnen und Bürgern und zugleich auch den Behörden als Leitfaden für den Umgang mit dem IZG LSA dienen.

Dieser Tätigkeitsbericht ist zwar in der „Ich-Form“ geschrieben. Dennoch wurde die in ihm dargestellte Arbeit nicht von mir allein geleistet. An dieser Stelle möchte ich meinem für die Informationsfreiheit zuständigen Referat, insbesondere meinem Referenten, der den Aufgabenbereich primär betreut hat, für die geleistete Arbeit danken.

Magdeburg, den 7. Mai 2015

Dr. Harald von Bose  
Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit  
Sachsen-Anhalt



## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einführung</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Informationsfreiheit in Europa und international</b>	<b>3</b>
2.1	Die neue Public-Sector-Information-Richtlinie	3
2.2	Die G8-Open-Data-Charta	4
2.3	TTIP	5
2.4	Wesentliche Entscheidungen des EuGH und des EGMR	6
2.5	8. Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Berlin	7
<b>3</b>	<b>Informationsfreiheit in Deutschland – Bundesrecht</b>	<b>8</b>
3.1	Evaluierung des Informationsfreiheitsgesetzes – Teil II	8
3.2	Das neue Informationsweiterverwendungsrecht	9
3.3	Digitale Agenda 2014 bis 2017	10
3.4	Digitale Verwaltung 2020 und der Nationale Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der G8-Open-Data-Charta	11
3.5	Online-Plattform GOV-DATA	11
3.6	Normenkontrollverfahren zu § 40 Abs.1a LFGB	12
3.7	Die Hygiene-Ampel – Teil II	15
<b>4</b>	<b>Informationsfreiheit in Deutschland – Landesrecht</b>	<b>15</b>
4.1	Überblick	15
4.2	Die Weiterentwicklung des Informationszugangsrechts	16
4.2.1	Thüringen: Rechtsgrundlagen für Informationsregister geschaffen	16
4.2.2	Hamburg: Transparenzregister gestartet	16
4.2.3	Der Entwurf eines Transparenzgesetzes Rheinland-Pfalz	18
4.2.4	Schleswig-Holstein: Transparenz und digitale Privatsphäre in der Landesverfassung	19
<b>5</b>	<b>Aufgaben und Tätigkeitsfeld des Landesbeauftragten</b>	<b>19</b>
5.1	Geschäftsstelle	19
5.2	Außergerichtliche Streitschlichtung – Statistik	20
5.3	Reaktionen auf den II. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit	20
5.4	Die Beratung des Gesetzgebers und der Ministerien	23
5.4.1	Das neue Kommunalverfassungsrecht	23
5.4.2	Die Novellierung des Archivgesetzes	24
5.4.3	Das Landesorganisationsgesetz	25
5.4.4	Justizvollzugsgesetzbuch – Problem der Bereichsausnahme	26
5.4.5	Die Presserichtlinie der Polizei	28
5.5	Beratung der Enquete-Kommission	28
5.6	Transparenz im Parlament	31
5.7	Zusammenarbeit mit anderen Informationsfreiheitsbeauftragten	33
5.7.1	Transparenz bei Sicherheitsbehörden	33
5.7.2	Forderungen für die neue Legislaturperiode des Bundes	34
5.7.3	Open Data muss in Deutschland Standard werden!	35

5.7.4	Umfassende und effektive Informationsfreiheitsaufsicht unabdingbar!	36
5.8	CrossMedia Konferenz 2014 in Magdeburg – Vortrag „Open Data – Chancen und Grenzen“	37
<b>6</b>	<b>E- und Open-Government</b>	<b>37</b>
6.1	Positionspapier Open Data	37
6.2	Der Masterplan Landesportal 2014 bis 2016 – Informationsregister	38
6.3	Das (Haushalts-)Informationssystem Sachsen-Anhalt	41
6.4	Workshops der Ministerien	42
6.5	IKT-Strategie Sachsen-Anhalt – Kritik	46
<b>7</b>	<b>Evaluierung des IZG LSA</b>	<b>47</b>
7.1	Grundsatzkritik an der Evaluierung durch die Landesregierung	47
7.2	Zeitplan, Arbeitsgruppe mit dem MI LSA und Rahmenbedingungen aus der Politik	48
7.3	Empfehlungen für den Reformprozess	51
<b>8</b>	<b>Häufige Fragestellungen</b>	<b>57</b>
8.1	Auskunftsrechte des Abgeordneten – Teil II	57
8.2	Einsicht in Gutachten und Stellungnahmen der wissenschaftlichen Dienste des Bundestages bzw. der Landtage – Teil II	59
8.3	Einsicht in Gutachten – Urheberrechte des Gutachters	59
8.4	Informantenschutz	60
8.5	Keine Entbehrlichkeit des Drittbeteiligungsverfahrens	61
8.6	Behördliche Beratungen – Teil II	61
8.7	Zugang zu Telefonlisten	62
8.8	Unwirksamkeit von Vertraulichkeitsvereinbarungen	62
8.9	Verhältnis von § 29 VwVfG zum IZG LSA	63
8.10	Konkurrenzen	64
<b>9</b>	<b>Einzelfälle</b>	<b>65</b>
9.1	Einsicht in einen Erbbaupachtvertrag, den eine Gemeinde mit dem Bruder des Bürgermeisters geschlossen hat – Teil II	65
9.2	Misstände in der JVA Burg – Bestimmtheit von Anträgen – Teil II	67
9.3	Bestimmtheit von Anträgen und Verwaltungsaufwand	67
9.4	Zugang zu Unterlagen der Handwerkskammern	68
9.5	Einsicht in Vergütungsrichtlinien einer Industrie- und Handelskammer	70
9.6	Nichtanwendungserlasse der Finanzverwaltung	70
9.7	Einsicht in die Verträge des Landes Sachsen-Anhalt zu den Kosten für die Anschaffung von Grippemitteln	73
9.8	Auskunft über Hygienepläne eines Krankenhauses	75
9.9	Einsicht in Unterlagen zum Flughafen Magdeburg – UIG oder IZG	76
9.10	Wann darf nach dem UIG der Informationszugang erfolgen?	77
<b>10</b>	<b>Anlassunabhängige Kontrolltätigkeit</b>	<b>78</b>
10.1	Allgemeines	78
10.2	Kontrolle eines Landkreises	78

<b>11 Schlussbemerkung</b>	<b>79</b>
<b>Anlagen</b>	<b>81</b>
<b>Stichwortverzeichnis</b>	<b>111</b>



## Anlagenverzeichnis

<b>Anlage 1</b>	<b>Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt (IZG LSA)</b> Gesetz vom 19. Juni 2008 (GVBl. LSA 2008, S. 242 – 245)	<b>81</b>
<b>Anlage 2</b>	<b>Verordnung über die Kosten nach dem Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt (IZG LSA KostVO)</b> Verordnung vom 21. August 2008 (GVBl. LSA 2008, S. 302)	<b>87</b>
<b>Anlage 3</b>	Anhörung vor der Enquete-Kommission des Landtages von Sachsen-Anhalt zum Thema: „Öffentliche Verwaltung konsequent voranbringen – bürgernah und zukunftsfähig gestalten“ vom 7. November 2014 <b>Kernempfehlungen des Landesbeauftragten zum Schwerpunkt 3 des Einsetzungsbeschlusses „E-Government-Strategie“ unter den Gesichtspunkten des Datenschutzes und der Informationsfreiheit</b>	<b>90</b>
<b>Anlage 4</b>	Entschließung der 26. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 27. Juni 2013 in Erfurt <b>Open Data stärkt die Informationsfreiheit – sie ist eine Investition in die Zukunft!</b>	<b>92</b>
<b>Anlage 5</b>	Positionspapier der 26. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 27. Juni 2013 in Erfurt <b>Informationsfreiheit und Open Data</b>	<b>93</b>
<b>Anlage 6</b>	Entschließung der 26. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 27. Juni 2013 in Erfurt <b>Verbraucher durch mehr Transparenz im Lebensmittelbereich schützen – Veröffentlichungspflichten für Hygieneverstöße jetzt nachbessern!</b>	<b>96</b>
<b>Anlage 7</b>	Entschließung der 26. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 27. Juni 2013 in Erfurt <b>Für einen effektiven presserechtlichen Auskunftsanspruch gegenüber allen Behörden – auch des Bundes</b>	<b>97</b>

<b>Anlage 8</b>	Entschließung der 26. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 27. Juni 2013 in Erfurt <b>Transparenz bei Sicherheitsbehörden</b>	<b>98</b>
<b>Anlage 9</b>	Entschließung der 27. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 28. November 2013 in Erfurt <b>Forderungen für die neue Legislaturperiode: Informationsrechte der Bürgerinnen und Bürger stärken!</b>	<b>99</b>
<b>Anlage 10</b>	Entschließung der 28. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 27. Juni 2014 in Hamburg <b>Das Urheberrecht dient nicht der Geheimhaltung!</b>	<b>101</b>
<b>Anlage 11</b>	Entschließung der 28. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 27. Juni 2014 in Hamburg <b>Keine Flucht vor der Informationsfreiheit ins Privatrecht!</b>	<b>102</b>
<b>Anlage 12</b>	Entschließung der 28. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 27. Juni 2014 in Hamburg <b>Informationsfreiheit nicht Privaten überlassen!</b>	<b>103</b>
<b>Anlage 13</b>	Entschließung der 29. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 9. Dezember 2014 in Hamburg <b>Open Data muss in Deutschland Standard werden!</b>	<b>104</b>
<b>Anlage 14</b>	Entschließung der 29. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 9. Dezember 2014 in Hamburg <b>Umfassende und effektive Informationsfreiheitsaufsicht unabdingbar!</b>	<b>105</b>
<b>Anlage 15</b>	Entschließung der 29. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 9. Dezember 2014 in Hamburg <b>Mehr Transparenz bei technischen Ermittlungsmethoden – Vertrauen in den Rechtsstaat stärken!</b>	<b>106</b>

**Anlage 16**

Entschließung der 8. Internationalen Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten vom 18. bis 20. September 2013 in Berlin

**Berliner Erklärung zur Stärkung der Transparenz auf nationaler und internationaler Ebene: „Transparenz – der Treibstoff der Demokratie“**

**108**



**Abkürzungsverzeichnis****A**

AIG	Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz
ArchG-LSA	Landesarchivgesetz
Az.	Aktenzeichen

**B**

Bbg	Brandenburg
BFH	Bundesfinanzhof
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Bundesgerichtshof in Strafsachen
BIP	Bruttoinlandprodukt
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht

**C**

CETA	Comprehensive Economic and Trade Agreement
CIO	Chief Information Officer (Leiter Informationstechnik)

**D**

DMS/VBS	Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssystem
DSG LSA	Gesetz zum Schutz personenbezogener Daten der Bürger des Landes Sachsen-Anhalt
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt

**E**

EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
E-OrgG LSA	Entwurf eines Gesetzes über die Organisation der Landesverwaltung Sachsen-Anhalt
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof

**F**

FIS	Führungsinformationssystem
-----	----------------------------

**G**

GenTG	Gentechnikgesetz
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt

**H**

h. M.	herrschende Meinung
HambTG	Hamburgisches Transparenzgesetz
HmbGVBl	Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt

**I**

IFG	Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes
-----	---

IFK	Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland
IHK	Industrie- und Handelskammer
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik
ISA	Informationssystem Sachsen-Anhalt
IWG	Informationsweiterverwendungsgesetz
<b>J</b>	
JVollzGB LSA	Justizvollzugsgesetzbuch Sachsen-Anhalt
<b>L</b>	
LFGB	Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch
LOrgG	Landesorganisationsgesetz
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
LV	Landesverfassung
<b>M</b>	
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
MRSA	Methicillin-resistenter Staphylococcus aureus
<b>N</b>	
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVerfGH	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
<b>O</b>	
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVG LSA	Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt
<b>P</b>	
PSI	Public-Sector-Information
<b>R</b>	
Rn.	Randnummer
<b>S</b>	
StVollzG	Strafvollzugsgesetz
<b>T</b>	
ThürInfoRegVO	Thüringer Informationsregisterverordnung
TISA	Trade in Service Agreement
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership
<b>U</b>	
UIG	Umweltinformationsgesetz
UIG LSA	Umweltinformationsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
<b>V</b>	
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VIG	Verbraucherinformationsgesetz

VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG LSA	Verwaltungsverfahrensgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
<b>Z</b>	
ZD	Zeitschrift für Datenschutz
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht



## 1 Einführung

Die Rechte auf gute Verwaltung und Zugang zu amtlichen Informationen sind so elementar, dass sie die EU in die 2009 in Kraft getretene EU-Grundrechte-Charta als eigenständige, nebeneinander bestehende Grundrechte aufgenommen hat (Art. 41 und 42). Man würde vermuten, dass sie sich auch in der Landesverfassung Sachsen-Anhalts wiederfinden müssten. Doch vergleichbare Regelungen fehlen. Haben die Sachsen-Anhalter daher kein verfassungsrechtlich verbürgtes Anrecht auf eine gute Verwaltung und freien Informationszugang? Sicherlich kann man die beiden Rechte auch als Ausprägungen des Rechtsstaats-, des Demokratieprinzips oder einzelner Grundrechte interpretieren. Wäre es aber nicht zeitgemäß und zudem ein viel überzeugenderes Signal an die Menschen, nach dem Vorbild der EU ein verfassungsrechtlich verbrieftes Grundrecht auf gute Verwaltung und Transparenz in die Landesverfassung aufzunehmen?

Mit dem Inkrafttreten des Informationszugangsgesetzes Sachsen-Anhalt (IZG LSA) am 1. Oktober 2008 wurde ein **Kulturwandel** zu einer offenen, transparenten Landesverwaltung eingeleitet. In meinen beiden ersten Tätigkeitsberichten hatte ich bereits darauf verwiesen, dass die **Verwaltung** damit **transparent**, aber **nicht gläsern** wird. Denn Transparenz ist kein Selbstzweck. Sie soll vielmehr das Verwaltungshandeln nachvollziehbar machen, eine bürgerschaftliche Kontrolle der Verwaltung ermöglichen, die Bekämpfung der Korruption unterstützen sowie die Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger am demokratischen Meinungsbildungsprozess fördern, um nur einige wesentliche Aspekte zu nennen. Dass sensible Informationen, wie personenbezogene Daten oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse oder staatliche Sicherheitsbelange, geschützt bleiben und es somit nur um eine limitierte, d. h. begrenzte Transparenz gehen kann, ist eine Selbstverständlichkeit, die nicht besonders erwähnt werden muss.

Dabei ist es eine Aufgabe des Gesetzgebers, einen angemessenen Ausgleich zwischen dem Spannungsfeld der Informationsfreiheit und den vom Geheimhaltungsinteresse umfassten schützenswerten Gütern zu schaffen. Dies ist dem Landesgesetzgeber, der sich insoweit am Bundesrecht orientiert hat, jedoch nur bedingt gelungen. Bisher sind in Sachsen-Anhalt wie im korrespondierenden Bundesrecht die Ausschlussgründe überwiegend starr und unflexibel geregelt. Teile der Verwaltung, wie z. B. die Steuerverwaltung oder der Verfassungsschutz, werden privilegiert, indem sie vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen werden. Eine Güterabwägung zwischen dem Informationsinteresse der Allgemeinheit und dem Interesse an der Geheimhaltung schützenswerter Belange findet nicht statt, da dies in den meisten Ausschlussgründen nicht vorgesehen ist.

Das führt in der Praxis zu absurden oder unlogischen Ergebnissen. Drei ausgewählte Beispiele möchte ich hier nennen. Erstens: Gegenüber der Steuerverwaltung besteht nach dem IZG LSA nicht einmal ein Anspruch auf Herausgabe von Gesetzestexten oder Verwaltungsvorschriften. Auch darf der Steuerpflichtige nicht in seine eigene Akte schauen. Zweitens: Der Verfassungsschutz ist wiederum vom Anwendungsbereich vollkommen ausgenommen, obwohl z. B. sein Jahresbericht, sein Organigramm oder seine Haushaltsdaten zum Teil öffentlich sind. 80% seiner Informationen gewinnt der Verfassungsschutz Sachsen-Anhalt nach eigenen Angaben aus öffentlichen, allgemein zugänglichen Informationen, die folglich auch nicht geheim sind. Nach dem IZG LSA bekommt ein Antragsteller jedoch nichts. Drittens: Generell nicht nachvollziehbar ist es, dass der Zugang zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im Umwelt- und Verbraucherinformationsrecht von einer Güterabwägung abhängig ist, während im allgemeinen

Informationsfreiheitsrecht auf diese verzichtet und damit das Geheimhaltungsinteresse des Unternehmers ohne sachlichen Grund dem Informationsinteresse der Allgemeinheit vorgezogen wird.

Deshalb halte ich es auch für außerordentlich wichtig, dass im IZG LSA, besser noch in einem ihm nachfolgenden modernen Transparenzgesetz, diese Privilegien und Ausnahmen aufgehoben werden. Im Sinne einer limitierten Transparenz bleiben sensible Informationen weiterhin geschützt. Wichtiger ist m. E. die Verankerung eines gesetzlichen Abwägungsgebots zwischen dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit und dem entgegenstehenden Belang. Damit wird kein Vorrang des Informationsinteresses festgelegt, vielmehr wird die Behörde zu einer **Güterabwägung** im Einzelfall verpflichtet. Anzumerken ist übrigens, dass auch beim Akteneinsichtsanspruch nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz oder dem Auskunftsanspruch nach dem Presserecht bereits heute – nicht bei allen Ausschlussgründen, aber doch dem Grundsatz nach – eine Güterabwägung vorgesehen ist. Es sind im Wesentlichen also die Bürgerinnen und Bürger, die ausgerechnet im allgemeinen Informationsfreiheitsrecht schlechter gestellt werden.

Der von mir eingangs genannte Kulturwandel bedeutet nicht nur, dass der individuelle Zugang zu Informationen verbessert wird, sondern zwingt die Behörden auch dazu, ihre Akten ordnungsgemäß zu führen und ihre Entscheidungen nachvollziehbar zu begründen. Teil des Kulturwandels ist vor allem, dass die öffentlichen Stellen die bei ihnen vorhandenen öffentlichen Informationen von sich aus der Bevölkerung unentgeltlich und anonym, gebündelt an einer Stelle im Internet, z. B. auf einer Transparenzplattform, zur Verfügung stellen. Es handelt sich – wie die Landesregierung zutreffend feststellt – um eine Serviceleistung einer modernen Verwaltung. Der Ausbau des Landesportals zu einem **Informationsregister**, den die Landesregierung im Masterplan 2014 bis 2016 beschlossen hat, ist ein erster Schritt in die richtige Richtung. Er reicht aber nicht aus, da hier die Landesregierung nur die aus ihrer Sicht relevanten, von ihr interpretierten Informationen und keine Rohdaten, wie es das IZG LSA verlangt, zur Verfügung stellt.

Open Data und Open Government sind Ausfluss des Demokratieprinzips, denn die Teilhabe am demokratischen Meinungsbildungsprozess setzt voraus, dass der Staat seine Entscheidungsgrundlagen seinen Bürgerinnen und Bürgern umfassend und rechtzeitig zur Verfügung stellt, damit diese als Vertretene auf den Entscheidungsprozess ihrer Volksvertreter noch Einfluss nehmen können. Der Staat und letztendlich auch die Politik haben insofern eine Bringschuld.

Auch wenn der digitale Wandel der Verwaltung etwas Prozesshaftes hat: Das E-Government-Gesetz des Bundes, die Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs in der Justiz, das neue Informationsweiterverwendungsrecht nebst den Regierungsprogrammen der Bundesregierung „Digitale Agenda 2014 bis 2017“, „Digitale Verwaltung 2020“ sowie der nationale Aktionsplan zur Umsetzung der G8-Open-Data-Charta zwingen auch die Länder zum Handeln. Rechtliche und politische Vorentscheidungen sind in Sachsen-Anhalt schon gefallen, denn die Einführung eines Landes-E-Government-Gesetzes sowie der elektronischen Akte sind in den Umsetzungsplan zur IT-Strategie des Landes „Sachsen-Anhalt digital 2020“ aufgenommen worden. Die Behörden müssen sich daher – unabhängig von einer Reform des Informationsfreiheitsrechts – darauf einstellen, dass Auskunft und Akteneinsicht in elektronischer Form erfolgen werden. Informationen werden nicht mehr in Papierform, sondern medienbruchfrei in offenen maschinenlesbaren Formaten entweder auf individuellen Antrag oder proaktiv der Allgemeinheit auf einer Online-Plattform zur Verfügung gestellt werden.

Nach § 12 Abs. 3 IZG LSA i. V. m. § 22 Abs. 4a Satz 1 bis 3 des Gesetzes zum Schutz personenbezogener Daten der Bürger (DSG LSA) erstattet der Landesbeauftragte für die Informationsfreiheit dem Landtag alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht, zu dem die Landesregierung Stellung nimmt. Er dient der Unterrichtung des Landtages und enthält Materialien und Empfehlungen für die Novellierung des Informationsfreiheitsrechts in Sachsen-Anhalt unter Einbeziehung des Zwischenstands der Evaluierung des IZG LSA. Darüber hinaus bezweckt er die Information der Behörden und Bürgerinnen und Bürger.

## **2 Informationsfreiheit in Europa und international**

### **2.1 Die neue Public-Sector-Information-Richtlinie**

In meinem II. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (Nr. 2.3) hatte ich bereits darauf hingewiesen, dass die EU eine auch für Sachsen-Anhalt bedeutsame Änderung des Rechts auf Weiterverwendung von Informationen im öffentlichen Sektor plant. Dieses war bisher in Deutschland im Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG) geregelt (vgl. Nr. 3.2).

Die wichtigste Änderung der neuen Public-Sector-Information-Richtlinie (PSI-Richtlinie) in ihrer Fassung vom 26. Juni 2013 liegt nach einer Presseerklärung des Bundeswirtschaftsministeriums vom 26. Mai 2014 darin, „dass es die Änderungsrichtlinie nunmehr den Mitgliedstaaten bzw. den öffentlichen Stellen nicht mehr überlässt, ob Informationen des öffentlichen Sektors zur Weiterverwendung zur Verfügung gestellt werden. Vielmehr wird den Mitgliedstaaten die eindeutige Verpflichtung auferlegt, alle Informationen, die nach den nationalen Bestimmungen zugänglich sind und unter den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, auch für die Weiterverwendung bereitzustellen“ (Presseerklärung vom 26. Mai 2014, Open Data: Informationen des öffentlichen Sektors für die digitale Wirtschaft nutzen).

Diese Aussage findet sich ausdrücklich in Erwägungsgrund 8 der Richtlinie. Ein Kernpunkt der Richtlinie ist Art. 5, der die öffentlichen Stellen seinem Wortlaut nach grundsätzlich verpflichtet, alle bei ihnen vorhandenen Informationen medienbruchfrei in offenen, maschinenlesbaren Formaten zur Verfügung zu stellen, sofern dies sinnvoll und möglich ist. Insofern bemerkenswert ist hierzu folgende Aussage des Bundeswirtschaftsministeriums: „Idealerweise ermöglichen die öffentlichen Stellen die Weiterverwendung ohne nennenswerten Verwaltungsaufwand aus eigener Veranlassung, indem sie die vom IWG erfassten Informationen etwa auf einem Internetportal bereitstellen.“ (Presseerklärung vom 26. Mai 2014, s. o.).

Ziel der PSI-Richtlinie ist es, durch die – vornehmlich digitale – Nutzung von Inhalten neue Arbeitsplätze und Werte zu schaffen. Eine europaweite Studie hält bis zum Jahr 2020 ein BIP-Wachstum innerhalb der EU in Höhe von 206 Milliarden Euro für möglich. Diese Summe entspricht dem EU-Wirtschaftswachstum eines kompletten Jahres.

Vor diesem Hintergrund würde es eigentlich nahe liegen, Sachsen-Anhalt von dieser Entwicklung profitieren zu lassen. Insbesondere der im Masterplan Landesportal von der Landesregierung beschlossene Ausbau des Portals zu einem Informationsregister müsste konsequent vorangetrieben werden. Doch die dafür zuständigen Ministerien, insbesondere das Finanz- und das Innenministerium, bremsten gewaltig (vgl. Nr. 6.4).

Da die Public-Sector-Information-Richtlinie für alle öffentliche Stellen gilt, werden von ihr insbesondere auch die Kommunen erfasst. Ob auf die Kommunen tatsächlich Mehrbe-

lastungen zukommen, wenn sie, wie von der Richtlinie idealerweise vorgesehen, für die Bürgerinnen und Bürger Informationen im Internet zur Verfügung stellen, lässt sich noch nicht absehen.

Im Rahmen der Gespräche zur Evaluierung des IZG LSA (vgl. Nr. 7.2) haben die kommunalen Spitzenverbände auf Arbeitsebene darauf hingewiesen, dass nach ihrer Auffassung das Konnexitätsprinzip greife, sodass für Mehrbelastungen der Träger der kommunalen Selbstverwaltung ein finanzieller Ausgleich zu schaffen sei. Dass das Konnexitätsprinzip einschlägig ist, darf jedoch bezweifelt werden. Der sächsische Gesetzgeber hat auch mit Blick auf die Open-Data-Regelungen im sächsischen E-Government-Gesetz darauf hingewiesen, dass das Konnexitätsprinzip nämlich dann nicht greift, wenn Maßnahmen durch Europa- oder Bundesrecht vorgeprägt werden (Drucksache des Sächsischen Landtags Nr. 5/13651, S. 27). Auch löse das Konnexitätsprinzip Ausgleichspflichten nur für wesentliche Änderungen von den den Vollzug prägenden Anforderungen an die Aufgabenerfüllung bzw. von Anforderungen mit einem spezifischen Bezug zu der betreffenden kommunalen Aufgabenerfüllung aus. Nicht hiervon erfasst werden danach solche Verpflichtungen, die allgemein, insbesondere auch für andere staatliche Organisationseinheiten, gelten. Da es sich inhaltlich um vorgegebene europäische Regelungen handelt, die für alle Organisationseinheiten und nicht nur für die Kommunen gelten, dürfte das Konnexitätsprinzip folglich nicht tangiert sein. Mit dieser Argumentation hat zuletzt auch der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof eine kommunale Musterklage abgewiesen. Danach ist eine Veränderung bestehender Aufgaben nur dann konnexitätsrelevant, wenn sie durch ein Landesgesetz oder eine Landesrechtsverordnung verursacht worden ist. Das ist bei einer Aufgabenveränderung durch Bundesrecht nicht der Fall (NWVerfGH, Urteil vom 9. Dezember 2014, NVwZ 2015, 368).

Die Mitgliedstaaten der EU sind verpflichtet, bis spätestens zum 18. Juli 2015 die erforderlichen Regelungen und Verwaltungsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie zu erlassen und diese der EU zu melden.

In Deutschland soll die Umsetzung der PSI-Richtlinie auf Bundesebene durch eine Änderung des IWG erfolgen (vgl. den gesonderten Beitrag unter Nr. 3.2). Soweit die technischen Voraussetzungen für die Zurverfügungstellung von Informationen in offenen maschinenlesbaren Formaten zu schaffen sind, sind die Länder in die Pflicht genommen.

## 2.2 Die G8-Open-Data-Charta

Am 19. Juni 2013 haben die G8-Staaten, zu denen auch Deutschland gehört, eine Open-Data-Charta unterzeichnet, die folgende fünf Kernprinzipien enthält. *Erstens*: Open Data by Default. Danach sollen Regierungsdaten standardmäßig bereitgestellt werden. *Zweitens*: Qualität und Quantität. Danach sollen die veröffentlichten Daten so genau, aktuell und umfangreich wie möglich sein. *Drittens*: Nutzbar von allen. Die Daten sollen in offenen Formaten zur Verfügung gestellt werden, damit sie von jedermann weiterverwendet werden können. *Viertens*: Veröffentlichung von Daten für besseres Regierungshandeln. Die G8-Staaten verpflichten sich insbesondere zu einem Austausch der Regierungsdaten. *Fünftens*: Veröffentlichung von Daten für Innovation. Die Daten werden nicht nur zur privaten, sondern insbesondere auch zur kommerziellen Nutzung durch die Wirtschaft freigegeben.

Durch nationale Aktionspläne soll die Implementierung der Open-Data-Prinzipien möglichst bis zum Jahr 2015 abgeschlossen werden. Die Bundesregierung ist ihrer Verpflichtung nachgekommen, indem sie in ihrem Regierungsprogramm „Digitale Verwaltung 2020“ vom 30. Oktober 2014 (BT-Drs. 18/3074) den Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der G8-Open-Data-Charta erlassen hat (vgl. Nr. 3.4).

### 2.3 TTIP

Die Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), das Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) sowie das Trade in Service Agreement (TISA) haben eines gemeinsam: Es handelt sich vereinfacht gesagt um geplante internationale Abkommen der EU zum Freihandel bzw. zu Dienstleistungen mit Nicht-EU-Mitgliedstaaten (wie z. B. den USA und Kanada), die als Rechtsquellen der EU Anwendungsvorrang vor dem nationalen Recht genießen. Ob die Abschlusskompetenz für die Verträge allein bei der EU oder auch bei den Mitgliedstaaten liegt, hängt von der Natur der Verträge ab. Die Kompetenz für den Abschluss sog. EU-reiner Verträge mit ungeteilten EU-Zuständigkeiten liegt grundsätzlich bei der EU; bei sog. gemischten Abkommen mit geteilten Zuständigkeiten ist eine Ratifizierung der Teile des Abkommens, die in nationaler Zuständigkeit liegen, durch alle Mitgliedstaaten erforderlich. Die Bedeutung entsprechender Abkommen ist natürlich immens, weil sie die EU und die nationalen Mitgliedstaaten binden. Für die Bundesrepublik Deutschland bedeutet das z. B., dass es nach dem Inkrafttreten der Abkommen grundsätzlich weder dem Bund noch den Ländern möglich ist, vom Vertragswerk abweichende Regelungen zu erlassen, sofern sich dies die Vertragsparteien im Vertrag nicht ausdrücklich vorbehalten haben. Solche Abkommen können daher zu einem erheblichen Bedeutungsverlust der nationalen Parlamente und damit auch der gewählten Volksvertretungen führen. Informationszugangsrechtlich sind die Abkommen ein Thema, denn die Verhandlungen sind bisher weitgehend geheim. Weder die Bürgerinnen und Bürger noch die nationalen Parlamente wurden ausreichend informiert.

Hinter den o. g. Freihandelsabkommen steht die Idee, durch den Abbau von Handelshemmnissen, die Anerkennung gegenseitiger Standards oder die Harmonisierung industrieller Normen Wirtschaftswachstum zu generieren und neue Arbeitsplätze zu schaffen. Rechtsstreitigkeiten zwischen Investoren und dem Staat sollen in gesonderten Schiedsverfahren geklärt werden. Die EU und die USA planen laut Medienberichten zudem die Einführung eines Rates zur regulatorischen Kooperation, in dem Gesetzesvorhaben eng mit Lobbygruppen abgestimmt werden sollen, ohne dass zuvor die nationalen Parlamente einbezogen werden sollen. Die Abkommen als solche betreffen keineswegs nur den Handel, sondern die Bürgerinnen und Bürger in ihrem Berufs- wie Alltagsleben, wenn es um die Anerkennung von Standards, insbesondere auch im Umwelt-, Arbeits-, Arbeitnehmer- und Verbraucherschutz geht. Da Europa und vor allem die Bundesrepublik Deutschland hohe Standards aufzuweisen haben, stehen die Abkommen hier in der Kritik, da z. B. ein sinkender Arbeitnehmerschutz oder die Einführung gentechnisch veränderter oder schlechterer Lebensmittel (das sog. „Chlorhühnchen“) befürchtet wurden, um nur einige markante Beispiele zu nennen. TISA soll nach Medienberichten mit dem Datenschutz kollidieren, weil Firmen erlaubt werden soll, Informationen aller Art außer Landes zu schaffen. In der EU gibt es gerade ernsthafte Anstrengungen, den Datenschutz durch eine neue Datenschutz-Grundverordnung zu regeln. Geplant ist damit, amerikanische Unternehmen den strengeren europäischen Datenschutzerfordernissen zu unterwerfen. Die Ziele der Datenschutz-Grundverordnung könnten über ein solches Abkommen also konterkariert werden. Wegen dieser weitreichenden Bedeutung dieser Abkommen sollte man eigentlich annehmen, dass die

Bevölkerung und ihre Volksvertreter Kenntnis vom Gegenstand der Verhandlungen sowie der eventuell vorliegenden Vertragstexte erhalten müssten, um auf die von der EU „in ihrem Namen“ geführten Verhandlungen Einfluss nehmen zu können. Fakt ist jedoch, dass die Verhandlungen der EU mit ihren potentiellen Vertragspartnern weitgehend geheim und intransparent waren. Die Bundesregierung musste in einer Kleinen Anfrage einräumen, dass die Verhandlungen so geheim waren, dass ihr die Dokumente der US-amerikanischen Verhandlungsseite zu TTIP nicht bekannt waren (BT-Drs. 18/1118).

Der Landtag von Sachsen-Anhalt hat die entsprechenden Chancen eines Freihandelsabkommens gesehen und daher die Aufnahme von Verhandlungen im Rahmen von TTIP in einem Beschluss grundsätzlich befürwortet (LT-Drs. 6/2976). Er hat die Landesregierung gebeten, sich im Bund dafür einzusetzen, dass die geltenden Standards insbesondere in den o. g. Bereichen die notwendige Berücksichtigung erfahren. Der Landtag ist ferner der Auffassung, dass spezielle Investitionsschutzvorschriften aufgrund des hinreichenden Rechtsschutzes vor nationalen Gerichten nicht erforderlich sind. Bemerkenswert ist folgende Feststellung: „Der Landtag sieht die Notwendigkeit größtmöglicher Transparenz in den Verhandlungen für eine lebendige öffentliche Debatte, in der die Bürger vollständig über die Auswirkungen auf ihr tägliches Leben informiert werden.“

Nachdem zunächst das Abkommen zu CETA geleakt worden war, hat die EU-Kommission auch wegen des großen öffentlichen Drucks verschiedene Dokumente zu TTIP, zu denen „Fact Sheets“ und „kurze Positionspapiere“ gehören, veröffentlicht. Konkrete Vertragstexte zu TTIP sollen dagegen erst veröffentlicht werden, wenn die Verhandlungen abgeschlossen sind. Dann kommt aber eine Veröffentlichung schlichtweg zu spät, weil die Bürgerinnen und Bürger als die eigentlich Betroffenen keinen Einfluss mehr auf die Vertragsgestaltung nehmen können.

Dokumente zu TISA, das erhebliche Auswirkungen auf den Datenschutz haben könnte, wurden nach wie vor nicht veröffentlicht. Die Medien berichten, dass entsprechende Unterlagen erst 5 Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens veröffentlicht werden sollen. Unter Transparenzgesichtspunkten bestehen daher nach wie vor erhebliche Defizite.

Es ist geboten, dass sich das Land beim Bund dafür einsetzt, dass der begonnene Schritt zu mehr Transparenz fortgesetzt und zukünftig auch auf andere Vorhaben und Abkommen erweitert wird.

## 2.4 Wesentliche Entscheidungen des EuGH und des EGMR

Mit Urteil vom 17. Oktober 2013 hat der Europäische Gerichtshof entschieden, dass der Rat der Europäischen Union im Rahmen der Gesetzgebung darüber Auskunft geben muss, von welchen Mitgliedstaaten Änderungswünsche kommen (EuGH, Az.: C-280/11 P). Die Bürgerrechtsorganisation Access Info Europe hatte vom Ministerrat die Herausgabe eines Dokuments aus den Beratungen der Rats-Arbeitsgruppe begehrt, die sich mit der Novellierung der EU-Transparenzverordnung befasste. Sowohl das Europäische Gericht (in erster Instanz) als auch der EuGH haben die Weigerung des Rates, offenzulegen, welche Regierung(en) hinter bestimmten Änderungsvorschlägen standen oder sich gegen sie ausgesprochen hatten, für nichtig erklärt.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat in einer Entscheidung vom 28. November 2013 das Informationsrecht gegenüber staatlichen Institutionen erheblich gestärkt (Application no. 39534/07). Ein österreichischer Verband wollte hunder-

te von Entscheidungen einer staatlichen Kommission einsehen, die die Genehmigung land- und forstwirtschaftlicher Immobilienverkäufen zum Gegenstand hatte. Das Begehren wurde von allen Gerichtsinstanzen bis hin zum österreichischen Verfassungsgerichtshof abgelehnt, weil der Staat die beantragten Entscheidungen erst sammeln, aufbereiten und um persönliche Daten hätte bereinigen müssen.

Der EGMR hat dagegen einen Informationszugangsanspruch unmittelbar aus Art. 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention mit dem Argument bejaht, dass, wären die Daten gleich veröffentlicht worden, es jetzt keine Mühe machen würde, sie zusammenzustellen. Die Entscheidung des EGMR ist im Februar 2014 rechtskräftig geworden. Sie ist bemerkenswert, weil nach der deutschen Rechtsprechung aus Art. 10 der Menschenrechtskonvention bisher kein unmittelbarer Informationszugangsanspruch hergeleitet wurde. Gleiches gilt für die Auslegung von Art. 5 GG.

Insofern stellt sich durchaus die Frage, ob die Auslegung von Art. 5 GG überdacht und ein Zugang zu Informationen nicht doch unmittelbar aus diesem Grundrecht abgeleitet werden kann, was vom Bundesverfassungsgericht bislang für Art. 5 Abs. 1 GG abgelehnt wird (vgl. Nr. 3.1 des II. Tätigkeitsberichts).

## 2.5 8. Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Berlin

Vom 18. bis 20. September 2013 haben sich die Informationsfreiheitsbeauftragten aus 35 Staaten auf der 8. Internationalen Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Berlin getroffen, um mit über 150 Teilnehmenden aus Politik, Wissenschaft, Verwaltung und Nichtregierungsorganisationen aktuelle Fragen zu Transparenz und Offenheit staatlichen Handelns zu diskutieren. Ich nahm an dieser Tagung teil.

Im Mittelpunkt der Konferenz standen u. a. Beratungen zu den Themen Transparenz und staatliches Handeln, Open Data und Open Government, Medien und Netzpolitik sowie Transparenz bei Sicherheitsbehörden.

In der "Berliner Erklärung" (**Anlage 16**) haben die Informationsfreiheitsbeauftragten die Anerkennung der Informationsfreiheit als internationales Grundrecht unterstützt und die Bedeutung von Artikel 19 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 hervorgehoben. Zudem haben sie empfohlen, dass alle Staaten der Konvention des Europarats über den Zugang zu amtlichen Dokumenten vom 18. Juni 2009 (Tromsø-Konvention) beitreten sollten. Die Bundesrepublik Deutschland gehört zu den Staaten, die der Konvention bisher nicht beigetreten sind (vgl. Nr. 2.3.2. des I. und Nr. 2.4 des II. Tätigkeitsberichts).

Die Informationsfreiheitsbeauftragten haben es begrüßt, dass in vielen Staaten und internationalen Einrichtungen bereits heute eine Reihe von Informationen aus dem Umweltbereich, der Tätigkeit von Parlamenten und aus vielen anderen Bereichen bekannt gemacht werden. Diese Form der Transparenz stärkt das Vertrauen der Bürger in deren Arbeit. Nach wie vor bestehen aber im Bereich von Open Data und Open Government große Lücken, die endlich geschlossen werden müssen.

Die Konferenz hat zudem darauf hingewiesen, dass sich auch die Geheimdienste dem Anspruch auf Transparenz nicht prinzipiell verweigern können. Gerade weil ihre Tätigkeit tief in Grundrechtspositionen der Bürgerinnen und Bürger eingreift, ist auch hier eine öffentlich nachvollziehbare rechtsstaatliche Kontrolle erforderlich. Damit ist es nicht zu vereinbaren, diesen Bereich gänzlich vom Recht auf Zugang auf Informationen aus-

zunehmen. Die Konferenz verweist insofern auf die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 25. Juni 2013 (Youth Initiative for Human Rights versus Serbia, Application no. 48135/06), mit der die Geltung der in der Europäischen Menschenrechtskonvention garantierten Informationsfreiheit auch für Geheimdienste prinzipiell anerkannt wird (siehe auch Nr. 5.7.1).

### **3 Informationsfreiheit in Deutschland – Bundesrecht**

#### **3.1 Evaluierung des Informationsfreiheitsgesetzes – Teil II**

In meinem II. Tätigkeitsbericht hatte ich unter Nr. 3.2 über die wesentlichen Feststellungen der Evaluierung des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes berichtet und dargestellt, dass diese Ergebnisse wegen des vergleichbaren Landesrechts in Sachsen-Anhalt durchaus übertragbar sind.

Zum Thema „Evaluation des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes“ fand am 24. September 2012 im Bundestag eine Anhörung statt, in der auch ein Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes der Fraktion der Grünen zur Aufnahme eines Informationszugangsgrundrechts in das Grundgesetz behandelt wurde (BT-Drs. 17/9724). Obwohl das Gutachten zur Evaluierung des Bundes doch erheblichen Verbesserungsbedarf bei verschiedenen Regelungen im IFG sieht, ist es noch nicht zu einer Reform des Bundesrechts gekommen.

Die SPD, damals noch Oppositionspartei, hat in einem Gesetzentwurf für ein Transparenzgesetz des Bundes versucht, die Ergebnisse der Evaluierung aufzugreifen. Mit dem von ihr vorgelegten Gesetzentwurf sollte ein einheitliches Informationszugangsgesetz durch Zusammenfassung von IFG, UIG und VIG geschaffen werden (BT-Drs. 17/13467). Der Gesetzentwurf orientierte sich bei der Zusammenführung der Regelungsbereiche jeweils an der Regelung mit dem höheren Transparenzniveau. Daneben war eine Verpflichtung zur aktiven Veröffentlichung im Gesetz bezeichneter wesentlicher Informationen der Verwaltung vorgesehen. Diese Veröffentlichungspflicht war auch als einklagbares Recht ausgestaltet. Die Behörden sollten dadurch angehalten werden, Informationen von allgemeinem Interesse von sich aus zu veröffentlichen und sie so den Bürgerinnen und Bürgern einfach und kostenfrei in öffentlich zugänglichen Datenbanken zur Verfügung zu stellen. Der Gesetzentwurf fand im Parlament jedoch keine Mehrheit.

Nachdem die SPD Regierungspartei wurde, war die Zusammenlegung der Informationsfreiheitsgesetze zwischenzeitlich in den der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellten Entwürfen für einen Koalitionsvertrag mit der CDU/CSU-Fraktion enthalten, wurde dann aber – sozusagen im letzten Moment – wieder gestrichen.

Die Reform des IFG auf Bundesebene dürfte damit aber nur verschoben worden sein. Die Bundesregierung hat im Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der G8-Open-Data-Charta (siehe Nrn. 2.2 und 3.4) bereits angekündigt, eine gesetzliche Open-Data-Regelung schaffen zu wollen, mit der die Veröffentlichung von Verwaltungsdaten mit einheitlichen Beschreibungen, in maschinenlesbaren Formaten und unter Verwendung offener Lizenzen oder anderer einschlägiger Instrumente zum Grundsatz erklärt wird. Standort dieser Regelung wird voraussichtlich das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes sein. Es ist daher davon auszugehen, dass in diesem Zusammenhang auch die notwendige Reform des Informationsfreiheitsrechts auf Bundesebene erneut zum Thema wird.

### 3.2 Das neue Informationsweiterverwendungsrecht

Mit dem Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Informationsweiterverwendungsgesetzes (IWG) vom 13. Februar 2015 (BT-Drs. 18/4614) beabsichtigt die Bundesregierung, die geänderte Public-Sector-Richtlinie (2013/37/EG) möglichst fristgemäß (zum 18. Juli 2015) umzusetzen. Das Recht der Weiterverwendung soll an die europarechtlichen Anforderungen angepasst werden (vgl. hierzu Nr. 2.1).

Der Bund nimmt dabei für sich eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz aus dem Recht der Wirtschaft gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG in Anspruch und hält eine bundesgesetzliche Regelung gem. Art. 72 Abs. 2 GG zur Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse für erforderlich. Ohne eine solche könnte es durch unterschiedliche oder fehlende Landesregelungen zu Wettbewerbsverzerrungen kommen, neue Wirtschaftsmodelle gefährdet und Innovationen verhindert werden. Soweit der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat, tritt damit eine Sperrwirkung für die Länder ein. Mit dem Inkrafttreten des neuen IWG wird das Recht der Weiterverwendung von Informationen für alle Bundesländer einheitlich geregelt sein und für alle öffentlichen Stellen des Landes Sachsen-Anhalt, insbesondere auch für die Landkreise und Kommunen gelten.

Informationsfreiheitsrechtlich ist das neue IWG unter verschiedenen Gesichtspunkten von elementarer Bedeutung.

Das neue IWG überlässt es den öffentlichen Stellen nicht mehr, ob Informationen des öffentlichen Sektors zur Weiterverwendung zur Verfügung gestellt werden. Vielmehr wird den Stellen die eindeutige Verpflichtung auferlegt, alle Informationen, die nach den nationalen Bestimmungen zugänglich sind und unter den Anwendungsbereich des IWG fallen, auch für die Weiterverwendung bereitzustellen. Dazu wird in einem neuen § 2a IWG der Grundsatz der Weiterverwendung eingeführt. Zukünftig darf jede Information, die einem Informationszugangsanspruch nach den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes oder der Länder unterliegt, weiterverwendet werden. Es wird eine automatische **Verknüpfung zwischen dem Recht auf Informationszugang und dem Recht auf Weiterverwendung** geschaffen (BT-Drs. 18/4614, S. 13). Neu ist auch, dass zukünftig kein Antrag auf Genehmigung der Weiterverwendung mehr gestellt werden muss. Dementsprechend lässt der Gesetzesentwurf das bisher notwendige Antragsverfahren ersatzlos entfallen.

§ 3 Abs. 2 des Gesetzesentwurfs sieht mit Blick auf Art. 5 der PSI-Richtlinie vor, dass die Informationen vollständig oder in Auszügen elektronisch sowie in offenem und maschinenlesbarem Format zusammen mit den zugehörigen Metadaten zu übermitteln sind, soweit dies möglich und für die öffentliche Stelle mit keinem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden ist. Sowohl die Formate als auch die Metadaten sollten so weit wie möglich anerkannten offenen Standards entsprechen. Das hat natürlich auch Auswirkungen auf die Art des Informationszugangs nach den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder. Rein faktisch bedeutet das nämlich, dass es keinen Sinn macht, einem Antragsteller die begehrten Informationen in Papier zukommen zu lassen, wenn er nach dem IWG verlangen kann, dass ihm diese in offenen maschinenlesbaren Formaten zur Verfügung gestellt werden. Faktisch bedeutet das im Übrigen auch, dass der Informationszugang, wenn möglich über das Internet erfolgen soll, da nur so vernünftigerweise Informationen in offenen maschinenlesbaren Formaten zur Verfügung gestellt werden können.

In diesem Zusammenhang ist besonders § 8 des Gesetzesentwurfs bemerkenswert, der das von Bund und Ländern gemeinsam betriebene Open-Data-Portal GOV-DATA stärken soll (vgl. Nr. 3.5). Hat eine Behörde nämlich Daten i. S. d. § 12 Abs. 1 EGovG veröffentlicht, dann sollen diese Daten auch in dem nationalen Datenportal verlinkt werden. Damit hat der Bundesgesetzgeber sozusagen über die Hintertür eine Pflicht der Länder zur Teilnahme an GOV-DATA geschaffen (vgl. Nr. 3.5).

In kostenrechtlicher Hinsicht bestimmt das IWG, dass die öffentlichen Stellen grundsätzlich Entgelte für die Weiterverwendung von Informationen erheben dürfen, diese aber auf die Kosten beschränkt sind, die durch die Reproduktion, Bereitstellung und Weiterverbreitung verursacht werden. Ausnahmen sind möglich. Da die öffentlichen Stellen nach der PSI-Richtlinie bzw. nach dem IWG verpflichtet sind, ihre Informationen in offenen maschinenlesbaren Formaten im Internet zur Verfügung zu stellen, bedeutet dies, dass zukünftig ein Großteil der Verwaltungsdaten im Internet unentgeltlich zum Abruf zur Verfügung stehen wird. Antragsteller, die Informationen über einen Individualantrag nach den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder begehren und erhalten, werden daher benachteiligt, da sie mitunter nicht unerhebliche Gebühren entrichten müssen. Auch aus diesem Grund halte ich eine Reform des Gebührenrechts für das IZG LSA nach wie vor für dringend erforderlich.

### 3.3 Digitale Agenda 2014 bis 2017

Bei der „Digitalen Agenda 2014 bis 2017“ handelt es sich um ein von der Bundesregierung am 20. August 2014 beschlossenes Regierungsprogramm, das auf drei Kernziele ausgerichtet ist.

*Erstens:* Es soll eine stärkere Erschließung des Innovationspotenzials Deutschlands für weiteres Wachstum und Beschäftigung gewährleisten. *Zweitens:* Es bezweckt die Unterstützung beim Aufbau flächendeckender Hochgeschwindigkeitsnetze und die Förderung digitaler Medienkompetenz für alle Generationen, zur Verbesserung des Zugangs und der Teilhabe. *Drittens:* Ferner hat es die Verbesserung der Sicherheit und den Schutz der IT-Systeme und Dienste zum Ziel, um Vertrauen und Sicherheit im Netz für Gesellschaft und Wirtschaft stärker zu gewährleisten. Insbesondere soll Deutschland mit Blick auf den NSA-Skandal zum Verschlüsselungsstandort Nr. 1 werden.

Unter informationszugangsrechtlichen Gesichtspunkten ist die Digitale Agenda 2014 bis 2017 vor allem deshalb relevant, weil die Bundesregierung sich uneingeschränkt zu Open Data bekennt. Die Bundesregierung trifft dabei folgende Kernaussagen:

„Durch Open Data, d. h. die maschinenlesbare Öffnung staatlicher Daten im Netz, werden wir für mehr Transparenz sorgen und neue digitale Dienste befördern.“

„Die Digitalisierung innovativer öffentlicher Dienstleistungen und Prozesse erleichtert und erfordert die weitere Öffnung staatlicher Geo-, Statistik- und anderer Datenbestände (Open Data). Mit Open Data fördern wir zugleich das Wachstum innovativer kleinerer und mittlerer Unternehmen. Wir machen die Bundesbehörden zu Vorreitern bei der Bereitstellung offener Daten in Deutschland. Dazu legen wir einen „Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der G8-Open-Data-Charta vor.“

Die Digitale Agenda 2014 bis 2017 ist damit unter informationszugangsrechtlichen Voraussetzungen die Grundlage für das Regierungsprogramm „Digitale Verwaltung 2020“, dessen Bestandteil der Nationale Aktionsplan ist (vgl. auch Nr. 3.4).

### 3.4 Digitale Verwaltung 2020 und der Nationale Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der G8-Open-Data-Charta

In Umsetzung der Digitalen Agenda 2014-2017 hat die Bundesregierung das Programm "Digitale Verwaltung 2020", den in ihr integrierten nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der Open-Data-Charta der G8 sowie ein Eckpunktepapier beschlossen (siehe BT-Drs. 18/3074 (neu)).

Das Programm "Digitale Verwaltung 2020" zielt darauf ab, das E-Government-Gesetz im Bund koordiniert umzusetzen. Unter informationszugangsrechtlichen Gesichtspunkten ist das Regierungsprogramm vor allem deshalb bemerkenswert, weil es weitreichende Ziele enthält. Es sieht u. a. die Einführung einer gesetzlichen Open-Data-Regelung, die Schaffung von Open-Data-Ansprechpartnern in den Behörden, die Einführung der elektronischen Verwaltungsakte sowie eine verstärkte Zusammenarbeit mit den Ländern vor.

Ich habe sowohl in der Anhörung der Enquete-Kommission des Landtages von Sachsen-Anhalt „Öffentliche Verwaltung konsequent voranbringen – bürgernah und zukunftsfähig gestalten“ am 7. November 2014 sowie gegenüber dem Innen- und dem Finanzministerium im Rahmen der Evaluierung des IZG LSA darauf hingewiesen, dass sich Sachsen-Anhalt diesen Entwicklungen schon wegen der Wahrung der Rechtseinheitlichkeit nicht wird entziehen können.

### 3.5 Online-Plattform GOV-DATA

Bei „GOV-DATA – das Datenportal Deutschland“ handelt es sich um eine Bund-Länder-Online-Plattform, über die der Bund, die Länder und die Kommunen ihre Daten der Allgemeinheit zugänglich machen können. Zentraler Bestandteil von GOV-DATA ist ein Metadatenkatalog, über den die Daten einfach auffindbar und zugänglich sind. Die Daten selbst werden von den öffentlichen Stellen dezentral vorgehalten und gepflegt. Der Testbetrieb für das Portal startete im Februar 2013 (vgl. Nr. 9.1. des II. Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit). Mittlerweile hat der IT-Planungsrat das Projekt unter seine Fittiche genommen. Ab dem 1. Januar 2015 ist GOV-DATA offiziell eine Anwendung des IT-Planungsrats, die in den Regelbetrieb gegangen ist.

An dem Regelbetrieb des Portals beteiligen sich zur Zeit der Bund sowie die Länder Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen. Bremen unterstützt das Portal nur finanziell. Grundlage der Zusammenarbeit sind die Beschlüsse des IT-Planungsrats sowie eine Verwaltungsvereinbarung, der andere Länder jederzeit beitreten können. Die Geschäfts- und Koordinierungsstelle für GOV-DATA hat ihren Sitz in Hamburg. Diese soll das Portal betreuen und weiterentwickeln.

Die Bedeutung von GOV-DATA ist auch mit Blick auf die Wirtschaft immens. Sollen der Bund-Länder-Online-Plattform staatliche Daten zur Entwicklung neuer Geschäftsmodelle zur Verfügung gestellt werden, dann setzt dies voraus, dass die Daten vollständig und möglichst ohne großen Recherche- und Suchaufwand zugänglich gemacht werden. Mit einem neuen § 8 des Informationsweiterverwendungsgesetzes sollen zudem diejenigen Behörden, die bereits Daten mit Metadaten veröffentlicht haben, verpflichtet werden, ihre Daten auch GOV-DATA zur Verfügung zu stellen. Das würde zukünftig für alle öffentlichen Stellen, also auch für alle Behörden des Landes Sachsen-Anhalt gelten (vgl. Nr. 3.2). Sachsen-Anhalt hat sich bisher nicht zu einer Teilnahme an GOV-DATA

entscheiden können. Angesichts der neuen Rechtslage, die die Länder rein faktisch zu einer Teilnahme an dem Bund-Länder-Online-Portal verpflichtet, sollte diese Haltung überdacht werden.

### 3.6 Normenkontrollverfahren zu § 40 Abs.1a LFGB

Mit der Reform des Verbraucherinformationsrechts zum 1. September 2012 hat der Gesetzgeber als Reaktion auf die Lebensmittelskandale der letzten Jahre mit § 40 Abs. 1a Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) eine Rechtsgrundlage für die Veröffentlichung von Hygieneverstößen durch die zuständigen Behörden geschaffen.

Nachdem zahlreiche Bundesländer begonnen hatten, Verbraucherinnen und Verbraucher auf eigens dafür geschaffenen Internetplattformen über entsprechende Hygieneverstöße zu informieren, sind die Veröffentlichungen durch eine Reihe von verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen in Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz gestoppt worden. Nach Auffassung der Gerichte greift § 40 Abs. 1a LFGB unter anderem deshalb unverhältnismäßig in die Rechte der betroffenen Unternehmen ein, weil die Vorschrift schon bei geringen Verstößen eine Veröffentlichung zulasse und keine Grenzen für die Dauer der Veröffentlichung vorsehe.

Die niedersächsische Landesregierung hat daraufhin ein abstraktes Normenkontrollverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht in die Wege geleitet und beantragt, § 40 Abs. 1a LFGB für nichtig zu erklären (Az.: 1 BvF 1/13). Das Bundesverfassungsgericht hat mich in dem Verfahren um Stellungnahme gebeten. In meiner Stellungnahme habe ich darauf hingewiesen, dass in der rechtlichen Diskussion um die Prangerwirkung solcher Veröffentlichungspflichten die informationsfreiheitsrechtlichen Aspekte bisher zu kurz gekommen sind:

§ 40 Abs. 1a LFGB wurde im Zuge der Reform des Verbraucherinformationsrechts in das LFGB aufgenommen. Die Einführung der Vorschrift ist daher explizit auch unter informationszugangsrechtlichen Gesichtspunkten zu betrachten. Im Gegensatz zu der in weiten Teilen der Rechtsprechung und Lehre vertretenen Auffassung, dass mit der Einführung der Norm im Besonderen eine Sanktion für Gesetzesverstöße durch die mit der Veröffentlichung verfolgte Prangerwirkung beabsichtigt sei, hat der Gesetzgeber in der Gesetzesbegründung die Verbraucherinformation in den Vordergrund gestellt. Die Stichworte „Sanktion oder Prangerwirkung“ fallen in der Gesetzesbegründung jedoch nicht. Vielmehr verweist der Gesetzgeber – vereinfacht gesagt – darauf, dass der Verbraucher bei der Überschreitung gesetzlich festgelegter Grenzwerte, bei Täuschungs- oder Hygieneverstößen ein besonderes Interesse habe, zu erfahren, welche Lebensmittel betroffen seien und wer sie in Verkehr gebracht habe. „Damit werde auch dem Interesse der Verbraucher an verlässlichen behördlichen Informationen über das Marktumfeld Rechnung getragen“ (BT-Drs. 17/7374, S. 20.). Der Zweck der Norm liegt daher in der Information des Verbrauchers, damit dieser das Marktumfeld bewerten und eine eigenverantwortliche Entscheidung treffen kann, ob er z. B. Kunde eines Unternehmens bleibt, dessen Lebensmittel unter Täuschung, Verstoß gegen Hygienevorschriften oder Grenzwerte in den Handel gebracht wurden oder ob er zu einem anderen Unternehmen wechselt. Neu ist im Wesentlichen die behördliche Verpflichtung zur Veröffentlichung, die der Gesetzgeber vor allem deshalb geschaffen haben dürfte, weil die bisherige Veröffentlichungspraxis doch als sehr zurückhaltend aufgefasst wurde (vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 18. Januar 2013, Az.: 13 ME 267/12, das darauf hinweist, dass im Vergleich zur alten Rechtslage nach dem Willen des Gesetzgebers diese Verschärfung der Rechtslage explizit gewollt war).

Die vor allem in der Literatur zu bemerkende einseitige Hervorhebung der Prangerwirkung der Veröffentlichung der Information verstellt zudem den Blick darauf, dass die Information des Verbrauchers der einzige Weg sein dürfte, wie dieser von einem Verstoß erfahren, diesen beurteilen und als Betroffener sein zukünftiges Verhalten danach ausrichten kann. Ohne Transparenz und Information würde der Schutz unredlicher Unternehmen von vornherein höher gewichtet werden als der Schutz des Verbrauchers, der im ungewissen gelassen würde. Die Information ist zudem das einzige Mittel zum Schutz des Verbrauchers, da in der Praxis die betroffenen Lebensmittel zumeist in den Handel gelangt und dann oftmals verzehrt sind. Der Verbraucher kann also nur für die Zukunft reagieren. Dann aber dürfen dem Verbraucher keine entscheidungsrelevanten Informationen vorenthalten werden. Hinzuweisen ist auch darauf, dass im Verbraucherinformationsrecht Verstöße gegen Rechtsvorschriften gerade keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse begründen (vgl. § 3 Satz 3 und 4 VIG, wohl auch h. M. im Informationsfreiheitsrecht, vgl. Schoch, IFG, 2009, § 6 Rn. 57), also ein unredliches Unternehmen mit Blick auf eine Weitergabe der maßgeblichen Informationen insofern nicht schutzwürdig ist. Wieso soll der Verbraucher die Informationen dann nicht erhalten und von einem Unternehmen, das wiederholt gegen Gesetzesvorschriften verstößt, nicht zu einem gesetzestreuen Unternehmen wechseln dürfen? Information der Öffentlichkeit und Transparenz sind daher herausragend wichtige Güter.

Soweit die Veröffentlichung der Informationen i. S. d. § 40 Abs. 1a LFGB im Internet als unverhältnismäßig kritisiert wird, ist darauf hinzuweisen, dass das BVerfG in seinem Urteil zur Veröffentlichung von Informationen im Standortregister nach § 16a Gentechnikgesetz (GenTG) festgestellt hat, dass die Schaffung von Transparenz grundsätzlich einen Beitrag zur öffentlichen Meinungsbildung zu leisten vermag und daher einen eigenständigen legitimen Zweck der Gesetzgebung darstellt (BVerfG, Urteil vom 24. November 2010, Az.: 1 BvF 2/05). Es hat in diesem Zusammenhang entschieden, dass eine Veröffentlichung auch personenbezogener Daten im Internet zur Herstellung von Transparenz der allgemeinen Öffentlichkeit auch ohne weitere Zweckbindung verfassungsrechtlich nicht von vornherein zu beanstanden ist. Allerdings könnten Aufklärungs-, Auskunfts- und Löschungspflichten von Bedeutung sein (vgl. BVerfGE 65, 1, 46).

Die Veröffentlichung der in § 40 Abs. 1a LFGB genannten Informationen gerade über das Internet dürfte daher vom Grundsatz her ebenfalls angemessen sein, da Lebensmittel nicht nur regional, sondern landes- bzw. sogar weltweit in den Handel gebracht werden. Auf andere Art und Weise dürfte eine sinnvolle Weitergabe der relevanten mit Lebensmitteln zusammenhängenden Informationen an den Verbraucher kaum möglich sein. Ausschlaggebend für die Verfassungsmäßigkeit des § 40 Abs. 1a LFGB dürfte daher die Frage sein, ob der mit der Veröffentlichung der in § 40 Abs. 1a LFGB genannten Daten verbundene Eingriff in das Recht auf Ausübung der Berufsfreiheit nach Art. 12 GG und in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 2 Abs. 1 GG verhältnismäßig ist. Auch die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten hatte in ihrer Entschliessung vom 27. Juni 2013 „Verbraucher durch mehr Transparenz im Lebensmittelbereich schützen – Veröffentlichungspflichten für Hygieneverstöße jetzt nachbessern!“ bereits Zweifel an der Verhältnismäßigkeit des § 40 Abs. 1a LFGB geäußert und den Gesetzgeber zu einer Neuregelung der Norm aufgefordert (siehe **Anlage 6**).

Die von der niedersächsischen Landesregierung in ihrem Normenkontrollantrag vertretene Auffassung, dass § 40 Abs. 1a LFGB den verfassungsrechtlichen Anforderungen gegenwärtig nicht genüge, weil die Norm die vorgesehene Information der Öffentlich-

keit zeitlich nicht eingrenze, insbesondere keine Lösungsfristen vorsehe und auch keine verfassungskonforme Auslegung zulasse, halte ich jedoch nicht für zwingend. Zeitliche Grenzen für die Speicherung und Veröffentlichung der in § 40 Abs. 1a LFGB genannten Daten ergeben sich prinzipiell daraus, dass die Daten nur solange gespeichert und veröffentlicht werden dürfen, wie dies zur Erfüllung der behördlichen Aufgabe erforderlich ist. So hat das BVerfG in der oben erwähnten Entscheidung zum Standortregister nach dem GenTG darauf verwiesen, dass eine Löschung der in das Register eingestellten Daten dann geboten ist, wenn diese nicht oder nicht mehr zur Erreichung des gesetzlich vorgegebenen Zwecks erforderlich sind (BVerfG, Urteil vom 24. November 2010, Az.: 1 BvF 2/05, Rn. 199). Es ließe sich also durchaus argumentieren, dass die Veröffentlichung der in § 40 Abs. 1a LFGB genannten Daten nicht mehr erforderlich ist, wenn die Verstöße beseitigt und der mit der Information des Verbrauchers eingetretene Schutzzweck erreicht wurde. Starre gesetzliche Fristen könnten für ein Unternehmen, das Verstöße schon vor Ablauf einer solchen Frist beseitigt hat, sogar nachteilig sein.

Das OVG Lüneburg verweist m. E. nicht ganz zu Unrecht darauf, dass der Gesetzgeber mit der Neuregelung des § 40 Abs. 1a LFGB bewusst auch eine Information des Verbrauchers bezweckt hat, wenn in der Zwischenzeit ein Verstoß durch das Unternehmen beseitigt wurde. Dem Gesetzgeber sei es erkennbar auch auf die nachträgliche Information der Verbraucher angekommen, um Verbraucher und redliche Unternehmen zu schützen (OVG Lüneburg, Beschluss vom 18. Januar 2013, Az.: 13 ME 267/12). Hinweis- und Aufklärungspflichten könne daher auch mit dem Hinweis Genüge getan werden, dass das Unternehmen entsprechende Mängel bereits beseitigt hat (OVG Lüneburg, a. a. O.).

Aus informationszugangrechtlicher Sicht bestehen gegen die Verfassungsmäßigkeit des § 40 Abs. 1 a LFGB jedenfalls durchgreifende Bedenken, weil eine Veröffentlichungspflicht nach § 40 Abs. 1a Nr. 2 LFGB schon bei Bagatellverstößen einsetzt (stellvertretend für andere BayVGH, Beschluss vom 18. März 2013, 9 CE 13.80) und damit die Eingriffsschwelle für die Veröffentlichung zu niedrig liegt.

Sieht man in der Verbraucherinformation einen maßgeblichen Zweck des § 40 Abs. 1a LFGB, dann dürfte die Veröffentlichung der dort genannten Informationen zur Erreichung des gesetzlichen Zwecks durchaus geeignet und erforderlich sein. Der Eingriff in das Recht auf Ausübung der Berufsfreiheit i. S. d. Art. 12 GG und in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dürfte aber in keinem angemessenen Verhältnis zu den mit der Norm geschützten Gemeinwohlbelangen des Verbraucherschutzes, der Informationsfreiheit und der Transparenz stehen.

Zwar findet eine pauschale Veröffentlichung ohne nähere Differenzierungen, wie sie der EuGH bei der Veröffentlichung der Empfänger von Agrarsubventionen für unverhältnismäßig gehalten hat, nicht statt (EuGH, Urteile vom 9. November 2010, Az.: C-92-09 und C-93-09). Die Veröffentlichungspflicht knüpft nämlich an das Vorliegen eines hinreichend begründeten Verdachts an und differenziert auch nach der Schwere des Rechtsverstoßes bzw. nach der Wiederholung des gesetzeswidrigen Verhaltens („...in nicht nur unerheblichem Ausmaß oder wiederholt verstoßen worden ist...“). Ob diese Differenzierungen den Anforderungen der Rechtsprechung des EuGH, sofern diese übertragbar wäre, hier genügen würden, mag dabei dahinstehen. Jedenfalls erscheint mit Blick darauf, dass für Verstöße gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften u. U. ein Bußgeld von bis zu 100.000 Euro verhängt werden kann (vgl. § 60 Abs. 5 LFGB), ein Schwellenwert für die Pflicht zur Veröffentlichung von nur 350 Euro für das prognosti-

zierte Bußgeld völlig unverhältnismäßig (stellvertretend für andere BayVGH, Beschluss vom 18. März 2013, 9 CE 13.80). Vor allem ist die Norm in sich widersprüchlich, denn wenn die Veröffentlichung i. S. d. § 40 Abs. 1a LFGB an einen Verstoß nicht unerheblichen Ausmaßes anknüpft, kann die Schwelle für die Veröffentlichung nicht gleichzeitig bei einem (zu erwartenden) Bußgeld für eine Bagatelle ansetzen.

### 3.7 Die Hygiene-Ampel – Teil II

In meinem II. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (Nr. 3.4) hatte ich berichtet, dass der Bund die rechtlichen Rahmenbedingungen im Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch für die Einführung der Hygiene-Ampel schaffen wollte, nach der die Ergebnisse der Lebensmittelkontrollen – insbesondere auch in der Gastronomie – mit Hilfe eines Farbsystems (Grün für Sauberkeit, Gelb und Rot für Beanstandungen) angezeigt werden sollten. In Sachsen-Anhalt sollte daraufhin die Hygiene-Ampel auf freiwilliger Basis eingeführt werden.

Der Bund hat bisher die rechtlichen Rahmenbedingungen nicht geschaffen. Auch die für Sachsen-Anhalt angekündigte freiwillige Einführung der Hygiene-Ampel ist unterblieben, obwohl sie mangels Eingriffs in die Grundrechte der betroffenen Unternehmen durchaus möglich gewesen wäre. Ich habe mittlerweile signalisiert bekommen, dass das Vorhaben nicht weiter verfolgt wird, also sang- und klanglos eingeschlafen ist.

## 4 Informationsfreiheit in Deutschland – Landesrecht

### 4.1 Überblick

Im II. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit hatte ich unter Nr. 4.1. darauf hingewiesen, dass mit Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Sachsen derzeit noch fünf Bundesländer kein Informationsfreiheitsgesetz besitzen.

Mit Baden-Württemberg und Niedersachsen haben zumindest zwei der o. g. Bundesländer die Einführung eines Informationsfreiheits- bzw. Transparenzgesetzes angekündigt. Die Landesregierung in Hessen hat in ihrem Koalitionsvertrag für die Legislaturperiode 2014 – 2019 ihren Willen bekundet, die Erfahrungen anderer Länder und des Bundes mit den jeweiligen Informationsfreiheitsgesetzen auszuwerten und zur Grundlage einer eigenen Regelung zu machen.

Das Niedersächsische Justizministerium hat im Juni 2013 einen Fahrplan zur Erarbeitung eines modernen Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzes vorgestellt, demzufolge im Frühjahr 2014 ein Referentenentwurf für ein entsprechendes Gesetz vorliegen sollte. Die Arbeiten haben sich verzögert, das Gesetz lag auch Anfang 2015 noch nicht vor.

In Baden-Württemberg hatte die Landesregierung in ihrem Koalitionsvertrag die Einführung eines Informationsfreiheitsgesetzes mit „weitest-möglicher Transparenz“ versprochen. Bislang gibt es keinen Gesetzentwurf, im November 2014 hat die Landesregierung lediglich ein Eckpunktepapier beschlossen, demzufolge sich Baden-Württemberg an den veralteten Regelungen des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes orientieren werde. Damit würde auf eine Zusammenlegung der Informationsfreiheitsgesetze (IFG, UIG) und eine gesetzliche Open-Data-Regelung verzichtet. Die in der Evaluierung zum Bundesrecht aufgezeigten Mängel des Bundesgesetzes, insbesondere auch im

Hinblick auf die zu umfangreichen und zu weitgehenden Ausschlussgründe, würden übernommen.

Vor diesem Hintergrund ist auch die Evaluierung des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes Brandenburg (AIG Bbg), die die Weiterentwicklung des Informationsfreiheitsrechts weitgehend ausblendete und nur zu einer rudimentären Reform des AIG Bbg (GVBl. Bbg, 2013, Nr. 30) führte, fachlich zu kritisieren.

Wie man dagegen kontinuierlich sein Landesrecht verbessern kann, zeigt das Beispiel Bremens. Nachdem das Bundesland bereits 2011 sein Gesetz modernisiert hatte, ist für 2015 eine weitere Reform beabsichtigt, mit der das Land in einigen ausgewählten Punkten, wie z. B. der Veröffentlichung von Verträgen im Internet, dem Vorbild des Hamburger Transparenzgesetzes folgen würde (Antrag der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen und der SPD zur Novellierung des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes, Bremische Bürgerschaft, Drs. 18/1677).

Mit Blick auf die Evaluierung des IZG LSA sind insbesondere im Bereich von Open Data als durchaus positive Beispiele für die Weiterentwicklung des Informationsfreiheitsrechts Thüringen, Hamburg und Rheinland-Pfalz zu nennen. Die Entwicklung soll in den nachfolgenden Beiträgen gesondert dargestellt werden.

## 4.2 Die Weiterentwicklung des Informationszugangsrechts

### 4.2.1 Thüringen: Rechtsgrundlagen für Informationsregister geschaffen

Dass nicht nur die Stadtstaaten wie Hamburg und Bremen, sondern auch ein Flächenstaat ein Informationsregister schaffen kann, zeigt das Beispiel Thüringens. Nach § 11 Abs. 3 Thüringer Informationsfreiheitsgesetz sind Informationen der Landesbehörden in ein öffentlich zugängliches zentrales Informationsregister aufzunehmen, das die Landesregierung nach den technischen und organisatorischen Möglichkeiten einrichtet. Einzelheiten in Bezug auf Betrieb und Nutzung des Registers werden durch eine Rechtsverordnung der Landesregierung festgelegt. Hierbei kann die Landesregierung auch festlegen, welche weiteren Informationen als zur Einstellung geeignet gelten.

Am 29. August 2014 ist die Thüringer Informationsregisterverordnung (ThürInfoRegVO; Thür. GVBl. 2014, 582) in Kraft getreten. Nach § 1 ThürInfoRegVO stellt die Landesregierung als Internetanwendung ein zentrales Informationsregister auf dem Serviceportal des Freistaates Thüringen bereit. Darüber hinaus benennt die Verordnung den Kreis der einstellungspflichtigen Stellen, Themenbereiche sowie beispielhaft bestimmte Informationen (z. B. Geschäftsverteilungs- oder Aktenpläne), die in das Register eingestellt werden. Das Land trägt die Kosten für die Erstellung, Redaktion, Wartung und Pflege des Informationsregisters.

Thüringen ist damit schon weiter als Sachsen-Anhalt. Dennoch kann das Thüringer Informationsregister nicht mit dem Hamburger Transparenzregister mithalten, das eine wesentlich umfassendere proaktive Veröffentlichung von Informationen vorsieht (vgl. Nr. 4.2.2).

### 4.2.2 Hamburg: Transparenzregister gestartet

Am 6. Oktober 2012 ist das Hamburgische Transparenzgesetz (HmbGVBl 2012, 271) in Kraft getreten, das die Einrichtung eines zentralen Transparenzregisters für die Verwaltung der Stadt Hamburg zur Verpflichtung gemacht hatte (vgl. Nr. 4.2.2 II. Tätigkeitsbe-

richt). Das Transparenzportal, das bisher in einer Beta-Version genutzt werden konnte, ist am 1. Oktober 2014 online gegangen.

In dem Transparenzregister lassen sich unter der Adresse [transparenz.hamburg.de](http://transparenz.hamburg.de) insbesondere staatliche Gutachten, Vermessungs- oder Luftmessdaten, Senatsentscheidungen oder die Empfänger von Subventionen einsehen, ebenso wie ein Baumkataster, das sämtliche Straßenbäume ver- und bezeichnet – und fast alle Verträge, die Hamburg mit Unternehmen schließt.

Kritische Stimmen, die vorab ins Feld führten, dass die Bürgerinnen und Bürger sich für ein solches Transparenzportal nicht interessieren würden, dürften schon am ersten Tag durch die Zugriffszahlen auf das Portal widerlegt worden sein. Bereits in den ersten Tagen gab es 190.000 Seitenaufrufe.

Ausschlaggebend für das große Interesse der Öffentlichkeit dürfte sein, dass sich in dem Transparenzregister auch tatsächlich Informationen befinden, die die Menschen interessieren. Das Portal dient gerade nicht nur der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung. Dass in das Register Informationen aufgenommen werden, die die Menschen wirklich sehen wollen, ist im Ergebnis einer Volksinitiative – und damit der Bevölkerung selbst – zu verdanken. Ihre Wünsche haben letztendlich Eingang in das Hamburger Transparenzgesetz gefunden.

Es bleibt zu hoffen, dass sich Sachsen-Anhalt bei der Weiterentwicklung des Landesportals zu einem Informationsregister an dem Vorbild Hamburgs orientiert. In diesem Zusammenhang erscheint es mir wichtig, bei der Weiterentwicklung des Landesportals auf folgende Gesichtspunkte hinzuweisen:

Das Landesportal Sachsen-Anhalt, so wie es die Bürgerinnen und Bürger kennen, ist mit einem Informationsregister keineswegs identisch; es bestehen vielmehr gravierende Unterschiede. Derzeit entscheidet die Landesregierung, ob und welche Informationen den Bürgerinnen und Bürgern zur Verfügung gestellt werden. Im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit werden die Informationen zudem nicht als Rohdaten, sondern in aufbereiteter und ausgewerteter Form veröffentlicht. Eine elektronische Fassung des Originals, z. B. eines behördlichen Schreibens, eines Gutachtens oder eines Vertrags, wird im Landesportal bisher nicht eingestellt.

Die Praxis im Landesportal entspricht damit nicht den Veröffentlichungspflichten, die nach § 11 Abs. 3 IZG LSA an ein Informationsregister schon jetzt zu stellen sind. Nach dieser Vorschrift sollen nämlich die dem Anwendungsbereich des Gesetzes unterfallenden öffentlichen Stellen des Landes Sachsen-Anhalt geeignete Informationen in elektronischer Form allgemein zugänglich machen. Nach h. M. in der Literatur führt die Sollvorschrift bereits heute dazu, dass die öffentlichen Stellen verpflichtet sind, die bei ihnen vorhandenen amtliche Informationen im Internet zu veröffentlichen (Schoch, IFG, § 11 Rn. 45). Nur in atypischen Sonderkonstellationen darf von einer Veröffentlichung ausnahmsweise abgesehen werden. Nicht nur das Entschließungs-, sondern auch das Auswahlermessen der Behörde wird durch die Vorschrift begrenzt. Ist eine Information zur Veröffentlichung geeignet, muss sie im Regelfall auch veröffentlicht werden (Schoch, IFG, § 11 Rn. 46). Veröffentlicht werden zudem Rohdaten, d. h. die amtlichen Informationen – so wie sie vorhanden sind –, natürlich unter Unkenntlichmachung solcher Daten, die einem Ausschlussgrund unterliegen. Dass die Informationen von der herausgebenden Stelle interpretiert werden, ist nicht zwingend vorgesehen. Das Gesetz

überlässt die Entscheidung, ob der Bürger die ihm zur Verfügung gestellten Informationen selbst auswerten oder sich eines Dritten bedienen will, dem mündigen Bürger.

Diese Unterschiede werden besonders deutlich, wenn man das Landesportal mit dem Hamburger Transparenzregister vergleicht. Hier greifen die Bürgerinnen und Bürger in einer Datenbank mit Volltextsuche auf die als Rohdaten eingestellten amtlichen Informationen zu. Der Gesetzgeber hat zudem das Informationsregister legal definiert und mit Hilfe von Datenkategorien gesetzlich festgelegt, welche Informationen vorrangig in das Register einzustellen sind. Hierzu gehören z. B. Mitteilungen des Senats an die Bürgerschaft, Verträge der Daseinsvorsorge, Gutachten oder Subventions- und Zuwendungsvergaben, um nur einige Beispiele zu nennen. Damit die Veröffentlichungspflichten von den öffentlichen Stellen auch eingehalten werden, hat der Gesetzgeber ein subjektives Recht auf Veröffentlichung der Information geschaffen.

Von einem echten Informationsregister ist das Landesportal daher noch weit entfernt.

#### 4.2.3 Der Entwurf eines Transparenzgesetzes Rheinland-Pfalz

Im Dezember 2014 hat die Landesregierung Rheinland-Pfalz einen hochmodernen Gesetzentwurf für ein Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz vorgelegt, mit dem das Land Vorreiter in Deutschland werden will.

Der Gesetzentwurf führt das Landesinformationsfreiheitsgesetz und das Landesumweltinformationsgesetz zusammen. Er erweitert den voraussetzungslosen Anspruch auf Zugang zu bei der Verwaltung vorhandenen Informationen um eine aktive Veröffentlichung im Gesetz näher bezeichneter wesentlicher Informationen der Verwaltung, wozu eine elektronische Plattform (Transparenz-Plattform) geschaffen wird. Um die Prozesse zum Befüllen der Transparenz-Plattform zu automatisieren, soll in Rheinland-Pfalz die elektronische Akte eingeführt werden. Diese soll in einem E-Government-Gesetz des Landes geregelt werden.

Der rheinland-pfälzische Gesetzentwurf ist aus verschiedenen Gründen von erheblicher Bedeutung.

Er zeigt, dass Informationsfreiheit, E- und Open-Government zusammengehören und nicht isoliert betrachtet werden können. Die Verwirklichung von Open Data setzt nun einmal die Einführung der elektronischen Akte voraus. Der Entwurf zeigt insbesondere, dass die Kernforderungen der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten nach Einführung eines Transparenzregisters mit Datenkategorien in einem Gesetz realisiert werden können. Dies ist umso bemerkenswerter, da es sich bei Rheinland-Pfalz um einen Flächenstaat handelt.

Der Entwurf belegt aber auch, dass die Zusammenlegung des Informationsfreiheitsgesetzes mit dem Umweltinformationsgesetz grundsätzlich möglich und machbar ist.

Die Weiterentwicklung moderner Bürgerrechte ist daher auch eine Frage des politischen Willens. Ich kann nur hoffen, dass die Landesregierung Sachsen-Anhalt bei der Evaluierung des IZG LSA sich ihrer politischen Verantwortung bewusst ist und den Entwurf des Transparenzgesetzes Rheinland-Pfalz ebenfalls berücksichtigt (vgl. Nr. 7.3). Noch wesentlicher ist die tatsächliche Fortentwicklung des IZG LSA zu einem modernen Transparenzgesetz.

#### 4.2.4 Schleswig-Holstein: Transparenz und digitale Privatsphäre in der Landesverfassung

In ihrer Entschließung „Informationsfreiheit ins Grundgesetz und in die Landesverfassungen“ vom 28. November 2011 hatte sich die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten dafür ausgesprochen, den freien Zugang zu amtlichen Informationen in den Landesverfassungen zu verankern (vgl. meinen II. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit, Nr. 3.1).

Während die Landesregierung Sachsen-Anhalts sich bisher gegen einen entsprechenden Schritt ausgesprochen hat, haben Abgeordnete aus verschiedenen Fraktionen im Rahmen der Beratung des II. Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit im Landtag die Erwartung geäußert, dass das Thema im Rahmen der Evaluierung des IZG LSA erneut erörtert wird (Plenarprotokoll 6/72, S. 6029 ff.).

Im Vergleich zu Sachsen-Anhalt ist Schleswig-Holstein bereits einen Schritt weiter. Das Land hat das Recht auf Transparenz in die Landesverfassung aufgenommen. Der Zugang zu amtlichen Informationen hat nunmehr Verfassungsrang. Nach Art. 53 der Landesverfassung stellen die Behörden des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände amtliche Informationen zur Verfügung, soweit nicht entgegenstehende öffentliche oder schutzwürdige private Interessen überwiegen. Das Nähere regelt ein Gesetz. Es bleibt daher dabei, dass die einzelnen Ausprägungen des Informationszugangsrechts gesetzlich geregelt werden müssen. Der schleswig-holsteinische Verfassungsgeber hat aber damit gezeigt, dass er sich des Stellenwerts des Rechts auf Informationszugang als einem der modernsten Bürgerrechte bewusst ist (vgl. auch Nr. 2.4).

## 5 Aufgaben und Tätigkeitsfeld des Landesbeauftragten

### 5.1 Geschäftsstelle

Nach § 12 Abs. 3 IZG LSA i. V. m. §§ 22 bis 24 DSGVO LSA gehören zu meinen Aufgaben als Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit die Kontrolle der Anwendung des IZG LSA, die Beratung des Gesetzgebers und der Verwaltung, die außergerichtliche Streitschlichtung sowie die Unterrichtung der Öffentlichkeit in Fragen der Informationsfreiheit. Alle zwei Jahre erstatte ich dem Landtag einen Tätigkeitsbericht und informiere mit ihm zugleich die Öffentlichkeit.

In meinem II. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit hatte ich darauf hingewiesen, dass mir zur Erfüllung meiner Aufgaben bisher nur eine Stelle des höheren Dienstes zugewiesen ist, sodass meine Behörde bei der Erfüllung der o. g. Aufgaben schon jetzt kapazitätsmäßig an ihre Grenzen stößt. Wegen der sonst nicht mehr zur bewältigenden Aufgabenfülle kam im Berichtszeitraum bei der Bearbeitung von Fällen zusätzlich eine Sachbearbeiterin aus dem Datenschutzbereich zum Einsatz.

Sollen die Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder ihren Kontroll- und Beratungsaufgaben jedoch weiterhin nachkommen können, benötigen sie eine entsprechende Personalausstattung. Allein in diesem Berichtszeitraum hat der Beratungsbedarf des Gesetzgebers, der Ministerien und anderer Organe, wie z. B. der Enquete-Kommission, erheblich zugenommen. Es geht hier um Projekte wie die Begleitung der Evaluierung des IZG LSA durch das Innenministerium, die Beratung der Enquete-Kommission in Fragen von E-Government, Open-Government sowie der Informationsfreiheit, Workshops mit den Ministerien zur Weiterentwicklung des Informationsfreiheits-

rechts in Sachsen-Anhalt sowie zum Erlass eines E-Government-Gesetzes nebst der Begleitung informationszugangrechtlich relevanter Gesetzgebungsverfahren wie dem Landesorganisationsgesetz und dem Archivgesetz. Diese Beratung ist, insbesondere weil es um größere zukunftsweisende Themenbereiche geht, zeitaufwendig und arbeitsintensiv. Nationale und internationale Entwicklungen im Bereich von Open Data werden diese Tendenz noch weiter verstärken.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder hat daher die Gesetzgeber in ihrer Entschließung vom 9. Dezember 2013 „Umfassende und effektive Informationsfreiheitsaufsicht unabdingbar!“ aufgefordert, die Informationsfreiheitsbeauftragten mit ausreichenden personellen und sachlichen Mitteln auszustatten, damit sie ihren gesetzlichen Kontroll- und Beratungsaufgaben nachkommen können (**Anlage 14**, vgl. Nr. 5.7.4).

## 5.2 Außergerichtliche Streitschlichtung – Statistik

In meinem II. Tätigkeitsbericht hatte ich dargestellt, dass ich nach dem IZG LSA die Funktion eines außergerichtlichen Streitschlichters habe (vgl. Nr. 5.2 des II. Tätigkeitsberichts). Nach § 12 IZG LSA kann sich jeder an mich wenden, wenn er sich in seinen Rechten nach dem IZG LSA verletzt sieht. In meiner Funktion als Streitschlichter kann ich Akten einsehen, die Behörden zu einer Stellungnahme auffordern, vermitteln, bei Verstößen auf ein ordnungsgemäßes Verfahren hinwirken und im Fall der Nichtabhilfe Verstöße beanstanden. Wie es für das Institut des Streitschlichters typisch ist, kann ich die von einer Behörde erlassenen Verwaltungsakte weder aufheben noch kann ich die Preisgabe von Informationen anordnen. Das ist für viele Bürgerinnen und Bürger nicht nachvollziehbar, da ich als Aufsichtsbehörde für den Datenschutz im nicht-öffentlichen Bereich zum Erlass von Verwaltungsakten befugt bin.

In der Statistik habe ich zwischen Eingaben, also konkreten Streitfällen, in denen ich als Streitschlichter tätig werden musste, und allgemeinen Anfragen, in denen sich Antragsteller und Behörden an mich wenden, ohne dass (schon) ein Streit zwischen den Beteiligten im Raum steht, unterschieden. Die Bearbeitung von Anfragen darf nicht unterschätzt werden, da sie mitunter umfangreicher und aufwendiger als die Prüfung von Eingaben sein kann. Das gilt insbesondere dann, wenn für Behörden oder sonstige Organe des Landes, wie den Petitionsausschuss des Landtages, Gutachten zur Rechtslage zu erstellen sind.

Im Berichtszeitraum habe ich **46 Eingaben** und **47 Anfragen** gezählt. Damit ist die Zahl der Eingaben gleich hoch geblieben, während die Zahl der Anfragen gesunken ist, was darauf zurückzuführen sein dürfte, dass sechs Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes der allgemeine Beratungsbedarf zurückgegangen ist. Meine Prognose, dass die Eingaben zunehmend komplexer und umfangreicher werden, ist eingetreten. Damit wird auch die Bearbeitung zeitintensiver. Allerdings spricht auch das Ergebnis für sich: In knapp 3/4 der mir vorgelegten Fälle konnte ich feststellen, dass Fehler bei der Behandlung der Informationszugangsanträge gemacht worden waren, und für die Petenten einen vollständigen oder zumindest teilweisen Informationszugang erreichen.

## 5.3 Reaktionen auf den II. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit

In ihrer Stellungnahme (LT-Drs. 6/2522) hat die Landesregierung festgestellt, dass sie meinen „besonderen Sachverstand“ insbesondere bei der praktischen Ausgestaltung

des Informationszugangsrechts nutzen will. Ich soll daher aktiv in die ab 1. Oktober 2013 anstehende Evaluierung eingebunden werden. Dies ist geschehen (siehe Nr. 7.2).

Die Landesregierung hält den Aufbau eines landesweiten Informationsregisters auch ohne Schaffung einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung bereits jetzt für möglich. Als Rechtsgrundlage reicht nach ihrer Auffassung die allgemeine Internetklausel des § 11 Abs. 3 IZG LSA aus. Die Einführung eines Transparenzgesetzes nebst eines Transparenzregisters nach dem Vorbild Hamburgs soll nach ihrer Auffassung wegen der damit einhergehenden Veröffentlichungspflichten für die mittelbare Landesverwaltung zunächst eine Konnexitätsprüfung nach Art. 87 Abs. 3 LV erfordern. Sie weist darauf hin, dass die Informationsfreiheitsgesetze der neuen Generation in Hamburg und Schleswig-Holstein neue rechtliche Fragen aufwerfen. Ob und inwieweit Sachsen-Anhalt dieser Entwicklung folgt, soll im Rahmen der Evaluierung entschieden werden.

Die Stellungnahme ist in diesen Punkten zum Teil schon überholt. Mit dem Masterplan Landesportal 2014-2016 Sachsen-Anhalt hat die Landesregierung nämlich beschlossen, das Landesportal Sachsen-Anhalt zu einem Informationsregister weiter zu entwickeln (vgl. Nr. 6.2).

Im Zusammenhang mit der Open-Data-Diskussion und der Einführung eines E-Government-Gesetzes des Bundes teilt die Landesregierung mit, dass die Einführung eines Landes-E-Government-Gesetzes geprüft werde. Die für die Realisierung von Open Data im Land erforderlichen gesetzlichen Regelungen sollen möglichst in einem Gesamtpaket getroffen werden.

Die Landesregierung bekräftigt, dass die Zusammenlegung der Informationsfreiheitsgesetze in einem Gesetz im Rahmen der Evaluierung geprüft werden soll. Sie weist aber darauf hin, dass dem Landesgesetzgeber aus kompetenzrechtlichen Gründen bei einer Rechtsangleichung mit UIG und VIG Grenzen gesetzt sind. Die Notwendigkeit bereichsspezifischer Informationszugangsrechte soll überprüft werden.

Bemerkenswert ist auch, dass der Landesbeauftragte für Informationsfreiheit vor dem Erlass von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die ein Informationszugangsrecht gewähren oder ausschließen, zukünftig in entsprechender Anwendung des § 14 Abs. 3 DSG LSA gehört werden soll. Erfreulich ist die Ankündigung der Landesregierung, dass – unabhängig von einer Zusammenlegung der Informationsfreiheitsgesetze – die Kontrollkompetenz des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit auf andere Vorschriften über den Informationszugang erweitert werden soll. Die Bürgerinnen und Bürger sollen ein entsprechendes Anrufungsrecht erhalten.

In meinem II. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit hatte ich dem Landtag von Sachsen-Anhalt ausdrücklich dafür gedankt, dass er meinen I. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit nicht nur zur Kenntnis genommen, sondern auch mit einer EntschlieÙung begleitet hat, um der Sache der Informationsfreiheit mehr Gewicht zu verleihen (siehe LT-Drs. 6/977). Vor diesem Hintergrund habe ich im Parlament dafür geworben, auch diesmal mit einer EntschlieÙung des Landtags dem Informationsfreiheitsrecht in Sachsen-Anhalt neue Impulse zu verleihen. Damit könnte der Landtag zeigen, dass er das moderne Bürgerrecht auf Informationsfreiheit weiter fördern will.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat meinen Vorschlag aufgegriffen und folgenden Antrag in den Landtag eingebracht (LT-Drs. 6/3281):

„Der Landtag wolle beschließen:

1. Der Landtag nimmt den Zweiten Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit für die Zeit vom 1. Oktober 2010 bis 30. September 2012 und die Stellungnahme der Landesregierung zum Zweiten Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit des Landesbeauftragten für den Datenschutz für die Zeit vom 1. Oktober 2010 bis 30. September 2012 zur Kenntnis.
2. Der Landtag stellt fest, dass das Vorhalten amtlicher Informationen, die jedermann unaufgefordert oder auf Antrag zugänglich gemacht werden, eine grundlegende Aufgabe und selbstverständliche Serviceleistung einer modernen Verwaltung ist.
3. Die Landesregierung wird aufgefordert, bei der Evaluierung des Landesrechts auch die Ergebnisse der Evaluierung des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes sowie die Erfahrungen des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit und seine Tätigkeitsberichte einzubeziehen. Im Rahmen der Evaluierung ist insbesondere die Verbesserung des Informationszugangs im Kommunalbereich, die gesetzliche Regelung eines Informationsregisters und die Zusammenlegung der Informationsfreiheitsgesetze in einem einheitlichen Gesetz zu prüfen.
4. Die Landesregierung wird aufgefordert, den Informationszugang bereits vor Abschluss der Evaluierung durch Halbierung der bislang gültigen Gebührengrenze deutlich zu verbessern.
5. Der Landtag fordert die Landesregierung auf, einen Gesetzentwurf vorzulegen, mit dem die Public-Sector-Information-Richtlinie über die Weiterverwendung von Informationen (Richtlinie 2013/37/EU) fristgemäß zum 18. Juli 2015 umgesetzt wird.
6. Die Landesregierung wird beauftragt, die IKT-Strategie des Landes Sachsen-Anhalt um eine Open-Government-Strategie zu erweitern.
7. Der Landtag hält eine Verstärkung einer aktiven Informationspolitik der Behörden für geboten. Die Landesregierung wird gebeten, die Beteiligung Sachsen-Anhalts am Regelbetrieb der bundesweiten Open-Data-Plattform mittels einer Weiterentwicklung des Landesportals zu einem Informationsfreiheitsregister umzusetzen. Den Ausschüssen für Inneres und Sport sowie für Finanzen ist erstmals im I. Quartal 2015 und dann fortlaufend halbjährlich über die getroffenen Maßnahmen zu berichten.“

Dass die Entschließung letztendlich nicht zustande kam, beruht darauf, dass im Landtag keine Einigung über die Gebührenfrage erzielt werden konnte (vgl. Plenarprotokoll 6/72, S. 6029 ff).

Die Abgeordneten aller Fraktionen haben jedoch einhellig festgestellt, dass nach ihrer Auffassung sich das Informationszugangsgesetz endgültig bewährt hat und es somit im Rahmen der Evaluierung nur noch darum gehen kann, das Gesetz besser zu machen (vgl. Plenarprotokoll, a. a. O.).

Sie haben die Erwartung zum Ausdruck gebracht, dass die Landesregierung u. a. folgende Punkte im Rahmen der Evaluierung prüfen und im Evaluierungsbericht näher darstellen wird:

- Aufnahme des Rechts auf freien Zugang zu amtlichen Informationen in die Landesverfassung
- Schaffung eines einheitlichen Informationsfreiheitsrechts; Zusammenlegung der Informationsfreiheitsgesetze (IFG/UIG/VIG)
- Überprüfung der Gebührenhöhe
- Überprüfung der umfangreichen Ausschlussgründe
- die Vereinfachung und Harmonisierung des Landesrechts

- die Einbeziehung der Ergebnisse der Evaluierung des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes
- die Prüfung der Auswirkungen der Public-Sector-Information-Richtlinie
- die Beteiligung Sachsen-Anhalts am Regelbetrieb der bundesweiten Open-Data-Plattform mittels einer Weiterentwicklung des Landesportals zu einem Informationsregister
- die Erweiterung der IKT-Strategie des Landes Sachsen-Anhalts um eine Open-Government-Strategie.
- die Orientierung Sachsen-Anhalts an Ländern mit Informationsfreiheitsgesetzen der neuen Generation.

Diese Aufzählung tritt damit zu den einzelnen in meinen beiden Tätigkeitsberichten genannten Punkten hinzu, die die Landesregierung schon von sich aus evaluieren will (wie z. B. die Erweiterung meiner Kontrollkompetenzen). Zu berücksichtigen ist ferner, dass der Landtagsbeschluss in LT-Drs. 6/977, der Evaluierungsaufträge enthält, noch fortgilt. Die Landesregierung hat daher einen Auftrag zu einer umfassenden Evaluierung erhalten.

#### 5.4 Die Beratung des Gesetzgebers und der Ministerien

##### 5.4.1 Das neue Kommunalverfassungsrecht

Am 1. Juli 2014 ist das neue Kommunalverfassungsgesetz Sachsen-Anhalt (GVBl. LSA 2014, 288) in Kraft getreten, mit dem der Gesetzgeber das Kommunalrecht transparenter und praktisch handhabbarer gestalten sowie die bürgerschaftliche Teilhabe und Mitwirkung am kommunalpolitische Geschehen explizit stärken will.

Im Gesetzgebungsverfahren habe ich darauf hingewiesen, dass diese Ziele allerdings noch besser verwirklicht werden könnten, wenn im Rahmen der Novellierung des Gesetzes auch die individualrechtlichen Informationszugangsansprüche der Bürgerinnen und Bürger verbessert würden.

In meinem II. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit hatte ich bereits darauf aufmerksam gemacht, dass das geltende Kommunalrecht hier erhebliche Defizite aufweist, weil es den Bürger, der sich aktiv informieren und mitgestalten möchte, so nicht vorsieht. Ich hatte darauf hingewiesen, dass die Bürgerinnen und Bürger deshalb auf den Informationszugangsanspruch nach dem IZG LSA angewiesen sind und in diesem Zusammenhang dargestellt, dass das Verhältnis der Gemeindeordnung zum IZG LSA in Teilbereichen, z. B. beim Recht auf Einsicht in die Niederschriften von Protokollen öffentlicher und nicht-öffentlicher Sitzungen, nicht eindeutig geregelt ist (vgl. Nr. 6.8.2 des II. Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit). Während ich das IZG LSA hier für anwendbar halte, sieht z. B. das Ministerium für Inneres und Sport in § 52 Abs. 3 KVG LSA eine abschließende Regelung, die nur den Einwohnern der Gemeinde, nicht aber Dritten, einen Anspruch auf Einsicht in Protokolle öffentlicher Sitzungen gewährt. Ob jeder, der Einsicht begehrt, Kopien erhält, soll im Ermessen der Gemeinde stehen. Ich hatte darauf hingewiesen, dass durch eine solche restriktive Auslegung die Ziele des IZG LSA konterkariert würden und dringend Regelungsbedarf gesehen (vgl. Nr. 6.8.5 des II. Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit).

Der in diesem Tätigkeitsbericht erneut geschilderte Fall des Einsichtsbegehrens in einen Erbbaupachtvertrag, den eine Gemeinde mit dem Bruder des Bürgermeisters geschlossen hat (vgl. Nr. 9.1) zeigt, dass eine Stärkung des Informationszugangsrechts im

Kommunalrecht dringend erforderlich ist, insbesondere wenn die kommunalrechtlichen Aufsichtsmaßnahmen ins Leere laufen.

Ich habe daher in der Anhörung zu dem Gesetzesentwurf vorgeschlagen, in das Kommunalverfassungsrecht eine klarstellende Vorschrift aufzunehmen, nach der Ansprüche nach dem IZG LSA von den Vorschriften des Kommunalverfassungsrechts nicht beschränkt werden, um auf Anwendungsebene für Rechtssicherheit zu sorgen.

Mein Vorschlag wurde in dem Gesetzgebungsverfahren jedoch nicht berücksichtigt. Das Thema soll im Rahmen der Evaluierung des IZG LSA erörtert werden. Mir wurde jedoch signalisiert, dass keine Änderungen erwünscht sind. Es ist daher eher eine Verschlechterung der Rechtslage zu befürchten. Das Ministerium für Inneres und Sport möchte im Kommunalverfassungsrecht die Anwendung des IZG LSA eher zurückdrängen und zahlreiche kommunalrechtliche Vorschriften als Regelung mit Sperrwirkung begreifen. Nach der Rechtsprechung setzt das Vorliegen einer vorrangigen Norm mit Sperrwirkung jedoch voraus, dass sie nach ihrem Tatbestand, ihrer Rechtsfolge und ihrem Zweck in spezieller Weise den Zugang zu amtlichen Informationen für ihre Spezialmaterie regelt (VG Berlin, Urteil vom 11. April 2014, Az.: 2 K 145.11). Die vom Ministerium genannten Normen betreffen die Hilfe bei Verwaltungsangelegenheiten, die Hinzuziehung von sachkundigen Einwohnern, die Öffentlichkeit von Sitzungen der Vertretungen und ihrer Ausschüsse, die Bild- und Tonübertragung von öffentlichen Sitzungen oder die Einberufung von Sitzungen. Diese Normen regeln jedoch nach Tatbestand, Rechtsfolge und Zweck weder eine Akteneinsicht noch eine Auskunft. Sie können daher schon bei objektiver Betrachtung keine dem IZG LSA vorgehenden Normen sein und somit auch keine Sperrwirkung entfalten (vgl. auch Nr. 8.10).

Vor dem Hintergrund, dass es sich bei dem Informationsfreiheitsrecht um ein modernes Bürgerrecht handelt, das den Bürgerinnen und Bürgern dient, handelt es sich bei der Lesart des Ministeriums um einen deutlichen Rückschritt. Es ist daher erforderlich, dass sich an dieser Stelle die Politik für die Rechte der Bürgerinnen und Bürger einsetzt.

#### 5.4.2 Die Novellierung des Archivgesetzes

Die Novellierung des Archivgesetzes durch den Gesetzesentwurf der Landesregierung vom 7. Oktober 2014 (LT-Drs. 6/3482) hat auch informationsfreiheitsrechtliche Gesichtspunkte. Mit ihm sollen die Bestimmungen des Zugangs zu den in den Archiven aufbewahrten Unterlagen denjenigen des Informationszugangsrechts des Bundes und des Landes angeglichen werden.

Der Gesetzentwurf beschreibt als Ziel der vorgesehenen Regelung, den bisher bestehenden Wertungswiderspruch zwischen dem Landesarchivgesetz (ArchG-LSA) und den durch Gesetz geregelten Informationszugängen (beispielsweise Informationsfreiheitsgesetz des Bundes – IFG – und des Landes Sachsen-Anhalt – IZG LSA –) zu beseitigen. Nach dem bisher geltenden Archivrecht des Landes unterliegt die Nutzung des öffentlichen Archivguts mehrfachen Beschränkungen: So muss ein berechtigtes Interesse glaubhaft gemacht werden; auch sind etwa die Schutzfristen zu beachten. Demgegenüber hat jede Person nach gesetzlich geregelten Informationszugangsrechten einen – grundsätzlich voraussetzungslosen – Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen gegenüber den Landes- und Bundesbehörden sowie gegenüber sonstigen Organen von Land und Bund, soweit diese öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen.

Die gegenwärtige Regelung hat zur Folge, dass Bürgerinnen und Bürger Unterlagen, solange sie sich noch in Bearbeitung bei den Behörden und Dienststellen befinden und es sich um amtliches Schriftgut handelt, einsehen können. Sobald diese Unterlagen jedoch einem Archiv angeboten und von diesem als archivwürdig eingestuft worden sind, unterliegen sie den Einschränkungen des (älteren) Archivrechts. Dies bedeutet, dass archivierte Unterlagen gemäß § 10 Absatz 3 Satz 1 ArchG-LSA erst 30 Jahre nach der letzten inhaltlichen Bearbeitung genutzt werden dürfen, sofern von der Möglichkeit der Verkürzung der Schutzfristen nach § 10 Abs. 4 ArchG-LSA nicht Gebrauch gemacht werden kann.

Mit der Novellierung hat sich der Gesetzgeber einer Problematik angenommen, die auch Gegenstand meines I. Tätigkeitsberichts (Nr. 4.7.2) und der korrespondierenden Stellungnahme der Landesregierung (LT-Drs. 6/131) gewesen war. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens habe ich vor allem festgestellt, dass der Wertungswiderspruch nicht nur für das allgemeine, sondern auch für das besondere Informationszugangsrecht, wie das Umwelt- oder Verbraucherinformationsrecht, beseitigt werden muss. Ich habe zudem darauf aufmerksam gemacht, dass über den Antrag zukünftig das Archiv in alleiniger Verantwortung entscheiden muss. Beiden Anliegen wurde vom Innenministerium Rechnung getragen.

Der Gesetzentwurf befand sich nach der erfolgten Anhörung zum Ende des 1. Quartals 2015 noch in der Beratung der Ausschüsse.

#### 5.4.3 Das Landesorganisationsgesetz

Am 11. März 2014 wurde der Entwurf eines Gesetzes über die Organisation der Landesverwaltung Sachsen-Anhalt (Organisationsgesetz Sachsen-Anhalt – E-OrgG LSA) durch das Kabinett beschlossen und zur Anhörung freigegeben.

Mit dem Gesetzentwurf soll nach der Gesetzesbegründung die Fortschreibung des Verwaltungsmodernisierungsgrundsätzegesetzes erfolgen. Der Gesetzgeber ist sich in diesem Zusammenhang bewusst, dass die kontinuierliche Modernisierung der öffentlichen Verwaltung eine wichtige Aufgabe darstellt, um die Bürgerorientierung und die Position Sachsen-Anhalts im internationalen Standortwettbewerb zu festigen und weiter auszubauen.

Vor diesem Hintergrund habe ich es ausdrücklich begrüßt, dass der Gesetzgeber im Rahmen der Fortschreibung „erstmalig Grundsätze zur elektronischen Verwaltung in gesetzlicher Form“ aufstellen will. Diese Grundsätze beschränken sich jedoch nach der Gesetzesbegründung im Wesentlichen auf Fragen des E-Governments, also auf den Bereich der Kommunikation des Bürgers mit der Verwaltung mit Hilfe elektronischer Kommunikationsmittel.

Zu einer echten Verwaltungsmodernisierung gehört jedoch auch die Einführung und Regelung von Open Government (Transparenz, Partizipation und Kooperation), worauf auch die Landesregierung in ihrer Strategie Sachsen-Anhalt digital 2020 im Grundsatz hingewiesen hatte (vgl. S. 7 und 30 der Strategie). Entsprechende Aspekte zur Transparenz, Bürgerbeteiligung und Demokratie im Internet fehlten in dieser Gesetzesnovelle vollkommen. Auf das in der Strategie dargestellte Ziel, Verwaltungsdaten für jedermann grundsätzlich frei zugänglich bereitzustellen, wird ebenfalls nicht eingegangen. Mit den Grundsätzen einer elektronischen Verwaltung werden folglich die technischen Voraussetzungen, aber keine Regelungen für Open Government geschaffen. Die Novelle be-

ließ Open Government rechtlich in einer Grauzone und blieb damit auf halbem Wege stehen. Dies war umso misslicher, da sich die Landesregierung in ihrem Masterplan Landesportal 2014-2016 verstärkt den Zielen von Open Government verschreiben will.

Ich habe daher vorgeschlagen, in § 3 E-OrgG LSA eine Open-Government-Klausel aufzunehmen. Näheres könnte in einem gesonderten Gesetz – z. B. einem E- und Open-Government-Gesetz des Landes Sachsen-Anhalt – geregelt werden.

Das zuständige Ministerium ist meinem Vorschlag gefolgt (LT-Drs. 6/3155). § 3 des Gesetzentwurfs wurde um eine Regelung, nach der die Open-Government-Prinzipien der Transparenz, Partizipation und Kooperation zu berücksichtigen sind, ergänzt; das Nähere regelt ein Gesetz. Mit dem zukünftigen Landesorganisationsgesetz verpflichtet sich daher der Gesetzgeber, E- und Open-Government gesetzlich zu regeln. In den Umsetzungsplan zur IT-Strategie des Landes Sachsen-Anhalt ist die Einführung eines Landes-E-Government-Gesetzes bereits aufgenommen worden. Es ist geplant, dass das Landes-E-Government-Gesetz im Jahr 2016 in Kraft treten soll. Daher ist es umso dringender, dass das Land auch eine Open-Government-Strategie entwickelt. Das federführend zuständige Ministerium der Finanzen sieht hierfür bisher keine Notwendigkeit.

#### 5.4.4 Justizvollzugsgesetzbuch – Problem der Bereichsausnahme

In meinem II. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit hatte ich bereits berichtet, dass das Ministerium für Justiz und Gleichstellung einen Antrag auf Zugang zu Informationen über Missstände in der JVA mit unzutreffender Argumentation abgelehnt und außerdem den Referentenentwurf eines Erwachsenenstrafvollzugsgesetzes auf den Weg gebracht hatte, in dem die Justizvollzugsbehörden durch die Schaffung einer sog. Bereichsausnahme vom Anwendungsbereich des IZG LSA komplett ausgenommen werden sollten (vgl. Nr. 5.5.2 und Nr. 7.5).

Ich hatte dieses Gesetzesvorhaben, mit dem die Informationsfreiheit wieder zurückgedrängt werden sollte, als kontraproduktiv kritisiert und die Landesregierung gebeten, auf eine solche unzeitgemäße Regelung zu verzichten (vgl. Nr. 5.5.2 des II. Tätigkeitsberichts).

Obwohl sich nach Auffassung der Landesregierung das IZG LSA bewährt hat und damit nach ihrer eigenen Auffassung gar keine Gefahr besteht, dass bei einer Anwendung des IZG LSA sensible Informationen herausgegeben werden, will sie trotz allem mit dem Gesetzentwurf zur Weiterentwicklung des Justizvollzuges in Sachsen-Anhalt (LT-Drs. 6/3799) den Anwendungsbereich des IZG LSA für den Erwachsenenstrafvollzug, den Jugendstrafvollzug, die Untersuchungshaft und sogar für die Sicherungsverwahrung ausschließen.

Worum geht es? Will ein Gefangener oder ein Angehöriger Auskunft über seine eigenen personenbezogenen Daten, so besitzt er nach § 185 StVollzG einen besonderen, spezialgesetzlich geregelten Auskunftsanspruch. Der Rückgriff auf das IZG LSA ist gesperrt, weil es nach § 1 Abs. 3 IZG LSA einen anderen, vorrangigen Informationszugangsanspruch gibt. Die Einsicht eines Gefangenen in seine Gefangenenpersonalakte beurteilt sich nach der Rechtsprechung daher nach § 185 StVollzG (OLG Naumburg, Beschluss vom 26. Juni 2012, 2 Ws 79/12; OVG NRW, Beschluss vom 7. September 2011, Az.: 8 E 879/11). Dies gilt im o. g. Fall der Gefangenenpersonalakte folglich auch dann, wenn das IZG LSA eine für den Gefangenen günstigere Regelung beinhalten sollte.

Sperrwirkung kann § 185 StVollzG jedoch nur für seinen Anwendungsbereich entfalten. § 185 StVollzG regelt allein den Informationszugang des Betroffenen zu seinen personenbezogenen Daten. Auskunftsbegehren zu Sachdaten werden von § 185 StVollzG nicht erfasst. Sofern ein Betroffener keine Auskunft zu personenbezogenen Daten, sondern zu reinen Sachdaten begehrt, ist das IZG LSA mangels Anwendbarkeit des § 185 StVollzG – und damit auch unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des OLG Naumburg – anwendbar. Ein Gefangener oder ein Angehöriger darf sich daher nach dem IZG LSA generell über die Umstände und Verhältnisse in einer Justizvollzugsanstalt erkundigen. Ob ein Informationszugangsanspruch besteht, hängt dann vom Vorliegen eines Ausschlussgrundes ab. Da das IZG LSA mannigfache Ausschlussgründe aufweist und insbesondere auch die für Justizvollzugsbehörden wesentliche (öffentliche) Sicherheit schützt, bleiben sensible Informationen – z. B. über die Sicherheit einer Justizvollzugsanstalt – nach dem IZG LSA naturgemäß geheim. Ist kein Ausschlussgrund vorhanden, sind die Justizvollzugsbehörden, wie jede andere Behörde in Sachsen-Anhalt auch, zur Gewährung von Auskunft und Akteneinsicht verpflichtet.

Dieses Frage- und Informationszugangsrecht scheint die Landesregierung jetzt in einem neuen Justizvollzugsgesetzbuch Sachsen-Anhalt (JVollzGB LSA) generell unterbinden zu wollen. Ein Betroffener soll zwar nach § 155 Abs. 2 JVollzGB LSA entsprechend der bisherigen Rechtslage Auskunft über seine eigenen personenbezogenen Daten erhalten. Ein neuer § 155 Abs. 10 JVollzGB LSA sieht aber vor, dass **weitergehende Auskunftsrechte** nach allgemeinen Gesetzen **für den Bereich** des Justizvollzugs **keine Anwendung** finden sollen. Weitergehende Auskunftsbegehren von Betroffenen – also solche, die keinen Personenbezug aufweisen, sondern sich auf Sachfragen beschränken – sollen damit zukünftig nicht mehr beantwortet werden müssen. Diese Bereichsausnahme würde dann für alle Justizvollzugsbehörden, also nicht nur für die Justizvollzugsanstalten, sondern auch für das Ministerium für Justiz und Gleichstellung selbst gelten.

Die Landesregierung begründet ihre Auffassung im Wesentlichen damit, dass dieser rigorose Schritt erforderlich sei, um sensible Informationen, die keinen Personenbezug aufweisen, wie z. B. den Inhalt von Alarmplänen oder Verhaltensanweisungen bei Geiselnahmen geheim zu halten. Diese Begründung für eine Privilegierung des Justizvollzugs gegenüber anderen Behörden, wie z. B. der Polizei, ist ersichtlich unzutreffend. Nach dem IZG LSA besteht nämlich kein Informationszugangsanspruch zu Alarmplänen oder ähnlich sensiblen Informationen, da diese vom Schutz der öffentlichen Sicherheit nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 IZG LSA erfasst werden. Der vom Ministerium für Justiz und Gleichstellung für eine Privilegierung genannte Grund existiert also nicht.

Angesichts von Anfragen zu Missständen in der JVA Burg drängt sich der Gedanke auf, dass das Ministerium unliebsame Fragen für den Bereich des Justizvollzugs von vornherein verhindern möchte. Da die in § 155 Abs. 10 JVollzGB LSA geplante Bereichsausnahme zudem auch für die Untersuchungshaft, den Jugendstrafvollzug und die Sicherungsverwahrung gelten soll, wären auch diese Bereiche zukünftig vom Anwendungsbereich des IZG LSA ausgenommen.

Da die geplante Privilegierung der Justizvollzugsbehörden sachlich nicht gerechtfertigt ist, empfehle ich, § 155 Abs. 10 JVollzGB LSA aus dem Gesetzentwurf zur Weiterentwicklung des Justizvollzugs in Sachsen-Anhalt wieder zu streichen.

#### 5.4.5 Die Presserichtlinie der Polizei

Im Juli 2014 hat mir das Innenministerium den Entwurf von „Richtlinien für die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Polizei des Landes Sachsen-Anhalt“ mit der Bitte um Prüfung übersandt.

Ich habe erheblichen Überarbeitungsbedarf gesehen. Die Richtlinien stützen sich auf das Presserecht als Anspruchsgrundlage für Informationsbegehren von Pressevertretern bzw. die Veröffentlichung von Informationen durch die Polizei. Sie lassen dabei außer Acht, dass Pressevertretern neben Ansprüchen nach dem Landespressegesetz auch Informationszugangsansprüche nach dem IZG LSA und bereichsspezifischem Sonderrecht – z. B. dem Umwelt- oder dem Verbraucherinformationsrecht – zustehen können. Ausschlaggebend für eine gemeinsame Behandlung ist, dass diese Ansprüche nach der geltenden Rechtslage ohne Weiteres mit dem presserechtlichen Auskunftsanspruch flexibel kombiniert werden können. Presse- und Informationsfreiheitsrecht sollten daher sinnvollerweise zusammen geprüft werden, zumal die Informationsfreiheitsansprüche wegen ihrer vom presserechtlichen Auskunftsanspruch abweichenden Tatbestandsvoraussetzungen zu anderen als den in den Richtlinien beschriebenen Ergebnissen führen können.

Ein wesentlicher Unterschied besteht z. B. darin, dass nach den Informationsfreiheitsgesetzen nicht nur ein Anspruch auf Auskunft, sondern auch auf Akteneinsicht in Betracht kommen kann. Zudem hängt das Bestehen eines Auskunftsanspruchs regelmäßig vom Nichtvorliegen eines Ausschlussgrundes ab. Auch nach den Informationsfreiheitsgesetzen bleibt die polizeiliche Arbeit durch die zahlreichen und äußerst umfangreichen Ausschlussgründe der Gesetze zwar hinreichend geschützt. Es ergeben sich aber Abweichungen, weil die im Presserecht vorgesehene Güterabwägung im Informationsfreiheitsrecht nicht bzw. nicht uneingeschränkt zur Anwendung kommt. Sofern ein Anspruch besteht, sind die Informationen durch die Behörde herauszugeben. Ein Beispiel für ein solches abweichendes Ergebnis können z. B. behördliche Statistiken sein. Im Gegensatz zum Presserecht wird z. B. nach dem IZG LSA regelmäßig ein vollumfänglicher Anspruch auf Herausgabe von Statistiken bestehen.

Die Presserichtlinie war Anfang 2015 noch in Bearbeitung und ist daher noch nicht in Kraft getreten.

#### 5.5 Beratung der Enquete-Kommission

Zielstellung der Enquete-Kommission „Öffentliche Verwaltung konsequent voranbringen – bürgernah und zukunftsfähig gestalten“ ist es nach dem LT-Beschluss in Drs. 6/968 vom 22. März 2012, die Entwicklung der Landes- und Kommunalverwaltung in Sachsen-Anhalt spürbar voranzubringen. Nach dem Einsetzungsbeschluss „muss es mehr Transparenz im Verwaltungshandeln und eine stärkere Einbeziehung der Einwohnerinnen und Einwohner in öffentliche Entscheidungsprozesse geben“. Die Enquete-Kommission befasst sich auch mit der Frage, welche Voraussetzungen geschaffen werden müssen, um die Erarbeitung und Umsetzung einer Open-Government-Strategie zu realisieren. Sie will prüfen, auf welche Weise mittel- und langfristig Open-Government-Elemente als Teil der Alltagspolitik etabliert werden können. Die Aufgabe der Enquete-Kommission besteht darin, dem Landtag Vorschläge zu unterbreiten, wie mehr Bürgernähe sowie Bürgerorientierung im Verwaltungshandeln erzielt werden kann. Die Verbesserung der bürgerschaftlichen Mitwirkungs- und Teilhabemöglichkeiten sind zentrale Arbeitskriterien der Enquete-Kommission. Sie soll weiterhin prüfen, wie die

Bürgerinnen und Bürger durch internetgestützte Verfahren (E-Partizipation) in ihrer Rolle als Partner der Verwaltung bei der politischen Entscheidungsfindung gestärkt werden.

In einer Anhörung am 19. April 2013 habe ich darauf hingewiesen, dass sich damit die Ziele und Aufgaben der Enquete-Kommission in einem wesentlichen Bereich mit denen des IZG LSA decken. Dieses gewährt einen voraussetzungslosen Informationszugangsanspruch zu allen amtlichen Informationen der öffentlichen Stellen des Landes Sachsen-Anhalt, um den Wünschen der Menschen nach mehr Mitsprache beim Handeln der Verwaltung, nach mehr Transparenz und nach mehr bürgerschaftlicher Kontrolle Rechnung zu tragen (vgl. die Begründung des Gesetzentwurf zum IZG LSA, LT-Drs. 5/748). Damit die Bürgerinnen und Bürger in öffentliche Entscheidungen stärker einbezogen werden, gewährt das IZG LSA ihnen nicht nur einen individualrechtlichen Informationszugangsanspruch, sondern regelt proaktive Veröffentlichungspflichten der Behörden, die von sich aus geeignete Informationen ins Internet einstellen sollen. Insbesondere durch eine Fortentwicklung des IZG LSA lassen sich die Information und damit auch die Einbeziehung der Bevölkerung in Entscheidungen erheblich verbessern.

Ich habe daher die Enquete-Kommission auf meine Vorschläge zur Verbesserung des IZG LSA hingewiesen. Hierzu zählen beispielsweise die Einführung eines Informationsfreiheitsgesetzbuches sowie die Aufnahme eines Informationsregisters in das Landesrecht. Ich habe empfohlen, dass sich Sachsen-Anhalt an der Gemeinsamen Open-Data-Plattform von Bund und Ländern (GOV-DATA) beteiligen sollte und ein eigenes Landes-E-Government-Gesetz sowie eine Open-Data-Strategie benötigt.

Nachdem die Enquete-Kommission nunmehr zwei Zwischenberichte verfasst hat, sind die Vorschläge der von ihr angehörten Sachverständigen in einem Bewertungsraster zusammengefasst worden. Sie werden von den Fraktionen bewertet und der Landesregierung zur Stellungnahme vorgelegt.

In diesem Zusammenhang hatte ich am 7. November 2014 erneut Gelegenheit, zu den für die Enquete-Kommission relevanten datenschutz- und informationsfreiheitsrechtlichen Themen vorzutragen:

Ich habe der Enquete-Kommission berichtet, dass auf Arbeitsebene zwar Workshops mit den zuständigen Ressorts stattgefunden haben, die inhaltlich auch eine Diskussion zur Erforderlichkeit der Überarbeitung der IT-Strategie sowie die Notwendigkeit der Entwicklung einer E- und Open-Government-Strategie betrafen (vgl. Nr. 6.4). Auf Seiten der zuständigen Ressorts bestehen allerdings Vorbehalte, insbesondere auch unter finanziellen Gesichtspunkten; vorgetragen wurde, dass der politische Wille zur Umsetzung dieser Ziele deutlicher zum Ausdruck kommen müsse. Eine aktuelle offizielle Position der Landesregierung für eine E- und Open-Government-Strategie liegt mir aber nicht vor, obwohl der Umsetzungsplan zur IT-Strategie um das Vorhaben eines E-Government-Gesetzes ergänzt wurde (Stand Mai 2014).

Hindernisse werden u. a. auch bei der Einführung der sog. „E-Akte“ gesehen, obwohl die elektronische Aktenführung in Form eines Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssystems (DMS/VBS) in jeder Behörde eine Grundvoraussetzung für eine effiziente digitale Verwaltung bildet und zugleich Grundlage für eine erfolgreiche Umsetzung der E- oder Open-Government-Strategie ist. Im Umsetzungsplan zur IT-Strategie ist die flächendeckende Einführung eines DMS/VBS für das Land Sachsen-Anhalt bis zum Jahr 2020 vorgesehen. In der 1. Sitzung des Strategiegremiums zum

Projekt „Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs in der Justiz“ am 18. Juni 2014 hat das Finanzministerium die Pilotierung des Projektes „Elektronische Akte“ angekündigt. Nähere Informationen zu Start und Umsetzung zu diesem Projekt liegen mir nicht vor. Nach dem aktualisierten Umsetzungsplan ist hier eine intensive Kooperation und Abstimmung mit dem IT-Dienstleister Dataport und seinen Trägerländern beabsichtigt; es bestehe auch dringender Handlungsbedarf, um eine für diesen Bereich notwendige Softwarestandardisierung für das Land Sachsen-Anhalt nicht zu gefährden.

Da die Landesregierung in dem Masterplan Landesportal 2014-2016 die Einführung eines Landesinformationsregisters beschlossen hat, müsste eigentlich mit dem Aufbau und der Inbetriebnahme des Landesinformationsregisters spätestens Anfang des Jahres 2015 begonnen werden. Inwieweit die Betreuung des Landesinformationsregisters durch den IT-Dienstleister des Landes Sachsen-Anhalt Dataport in Betracht käme, ist bisher ungeklärt. Es ist nicht nachvollziehbar, dass das im Masterplan Landesportal 2014-2016 beschlossene Informationsregister noch nicht Bestandteil des aktualisierten Umsetzungsplanes zur Umsetzung der IKT-Strategie des Landes Sachsen-Anhalt wurde. Die angedachte Teilnahme des Landes Sachsen-Anhalt am bundesweiten Open-Data-Portal GOV-DATA findet sich ebenfalls nicht im Umsetzungsplan wieder.

Ich habe die Enquete-Kommission ferner darauf aufmerksam gemacht, dass nach meinem Kenntnisstand die Landesregierung nicht beabsichtigt, die IT-Strategie Sachsen-Anhalt digital 2020 zu überarbeiten und an die neuen Programme auf Bundesebene – Digitale Agenda 2014-2017, Digitale Verwaltung 2020, Nationaler Aktionsplan zur Umsetzung der Open-Data-Charta der G8 – anzupassen. Diesen Umstand halte ich schon deshalb für problematisch, weil nach den Eckpunkten zum Programm „Digitale Verwaltung 2020“ der Bundesregierung die Zusammenarbeit mit den Ländern ausgebaut werden soll. Der Nationale Aktionsplan zur Umsetzung der Open-Data-Charta der G8 sieht wiederum die Schaffung einer gesetzlichen Open-Data-Regelung vor, mit der die Veröffentlichung von Verwaltungsdaten mit einheitlichen Beschreibungen in maschinenlesbaren Formaten und unter Verwendung offener Lizenzen zum Grundsatz erklärt wird.

Ich habe daher der Enquete-Kommission in der Sitzung ein Papier übergeben, in dem ich aus datenschutz- und informationsfreiheitsrechtlicher Sicht **Kernempfehlungen** formuliert habe, die in den Vorschlagskatalog der Kommission aufgenommen worden sind (siehe **Anlage 3**).

Zu den Kernempfehlungen gehören aus informationsfreiheitsrechtlicher Sicht u. a.

- der planmäßige Beginn des Aufbaus des von der Landesregierung im Masterplan Landesportal 2014-2016 beschlossenen Informationsregisters zum 1. Januar 2015
- die Aufnahme des Informationsregisters in den Umsetzungsplan der Strategie Sachsen-Anhalt 2020 digital
- die gesetzliche Regelung des Informationsregisters
- die zügige Verabschiedung des Landesorganisationsgesetzes
- die Aufnahme eines E-Government-Gesetzes in das Landesrecht
- die Entwicklung einer E- und Open-Government-Strategie für Sachsen-Anhalt
- der Ausbau der Zusammenarbeit mit dem Bund im Bereich von E- und Open Government, da dies in den Regierungsprogrammen der Bundesregierung ausdrücklich vorgesehen ist

- die Einführung der elektronischen Akte als Grundvoraussetzung für E- und Open Government.

Diese Empfehlungen sind auch in meine Reformvorschläge für das IZG LSA eingeflossen (Nr. 7.3).

## 5.6 Transparenz im Parlament

### *Informationszugang zu Sachleistungspauschalen der Abgeordneten*

Das IZG LSA ist auf den Zugang zu amtlichen Informationen bei den Behörden des Landes Sachsen-Anhalt ausgerichtet. Auf sonstige Organe und Einrichtungen findet das Gesetz gem. § 1 Abs. 1 Nr. 1c nur Anwendung, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Die Aufgaben des Landtags sind überwiegend verfassungsrechtlicher Natur, sodass hier das IZG LSA nicht anwendbar ist. Es gibt jedoch Fälle, in denen das Parlament – i. d. R. durch die Landtagsverwaltung – Verwaltungsaufgaben wahrnimmt, sodass die Anwendbarkeit des IZG LSA durchaus in Betracht kommt. Das Bestehen eines Informationszugangsanspruchs hängt dann vom Nichtvorliegen eines Ausschlussgrundes ab. Die Abgrenzung zwischen parlamentarischer und verwaltender Tätigkeit ist in der Praxis nicht immer einfach zu treffen (vgl. hierzu Schoch, Informationszugang im parlamentarischen Bereich, NVwZ 2015, 1 ff). Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten hatte daher in ihrer Entschliessung „Parlamente sollen in eigener Sache für mehr Transparenz sorgen!“ vom 27. November 2012 die Parlamente aufgefordert, von sich aus zu mehr Transparenz beizutragen (siehe II. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit, Anlage 13).

In einem für das Bundesrecht entschiedenen Fall hat das Bundesverwaltungsgericht die Anwendbarkeit des IFG des Bundes auf Auskunftsansprüche zur Verwendung von Sachmittelpauschalen durch Abgeordnete bejaht (BVerwG, Urteil vom 27. November 2014, Az.: 7 C 20.12). Es hat entschieden, dass die Bundestagsverwaltung Auskunft zur Nutzung des sog. Sachleistungsleistungskontos der Abgeordneten des Deutschen Bundestags erteilen muss, soweit sich die Angaben nicht auf einzelne Abgeordnete unter Namensnennung, sondern auf die Gesamtheit der Abgeordneten beziehen. Sofern der Antragsteller Auskünfte zu den Anschaffungen von Abgeordneten unter Namensnennung begehrt hat, wurde ein Anspruch von dem Gericht abgelehnt, da es sich bei diesen Auskünften um personenbezogene Daten aus Unterlagen handele, die im Zusammenhang mit dem Mandat stünden und durch das Informationsfreiheitsgesetz besonders geschützt seien (vgl. § 5 Abs. 2 IFG). Falls Auskünfte zu den Anschaffungen der Gesamtheit der Abgeordneten begehrt werden, hat das Bundesverwaltungsgericht den Anspruch jedoch bejaht, weil es nicht um die Herausgabe personenbezogener Daten gehe. Es sei nicht ersichtlich, wie aus solchen Angaben auch bei Nutzung zusätzlichen Wissens auf die Anschaffungen individualisierter Abgeordneter geschlossen werden könne.

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang allerdings auch darauf, dass Informationsfreiheits- und Presserecht auseinanderfallen können. Da die Ausschlussgründe des Landespressegesetzes nicht mit denen des IZG LSA überstimmen, sind unterschiedliche Ergebnisse hinsichtlich des Bestehens oder Nichtbestehens eines Informationszugangsanspruchs denkbar.

Überträgt man z. B. die Rechtsprechung des VG Berlin zu Auskunftsansprüchen der Presse zur Verwendung der Sachleistungspauschalen von Bundestagsabgeordneten

auf die Länder, dann dürfte die Presse bezüglich der Landtagsabgeordneten einen über die Informationsfreiheitsgesetze hinausgehenden Anspruch auf Namensnennung nach den Landespressegesetzen besitzen. In einem presserechtlichen Verfahren zur Verwendung der Sachleistungspauschale hatte ein Antragsteller Auskunft begehrt, welche Bundestagsabgeordneten im Jahr 2013 mehr als fünf Tablet-Computer oder ein Smartphone erworben hatten. Die Bundestagsverwaltung hatte die Auskunft mit dem Hinweis auf das Vorliegen mandatsbezogener Daten verweigert. Das Verwaltungsgericht ist dieser Argumentation nicht gefolgt, sondern hat einen Auskunftsanspruch bejaht. Gerade weil die Ausübung und Ausgestaltung des Abgeordnetenmandats frei und keiner verwaltungs- oder justizförmigen Kontrolle unterworfen sei, müsse der Öffentlichkeit die Verwendung dieser Mittel durch den einzelnen Bundestagsabgeordneten transparent gemacht werden (VG Berlin, Beschluss vom 22. August 2013, Az.: 27 L 185.13).

Die Entscheidung des VG Berlin hatte zwar vor dem OVG Berlin-Brandenburg keinen Bestand. Dies beruht jedoch ganz wesentlich auf dem Umstand, dass der Bund einen presserechtlichen Auskunftsanspruch gegenüber Bundesbehörden bisher nicht geregelt hat, weshalb die Presse nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts im Bund derzeit nur einen rudimentären aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG abgeleiteten Auskunftsanspruch besitzt, der die Behörden nur zu einem „Minimalstandard von Auskunftspflichten“ verpflichtet. Das OVG Berlin-Brandenburg verweist darauf, dass der auf das Grundrecht aus Art. 5 Abs. 1 Satz GG gestützte Auskunftsanspruch dort ende, wo berechnete schutzwürdige Interessen oder öffentlicher Stellen an der Vertraulichkeit von Informationen entgegen stünden. Weil es sich nur um einen Minimalstandard handele, finde eine Güterabwägung zwischen dem Informationsinteresse der Presse und den schutzwürdigen Interessen der Betroffenen nicht statt. Die Gewichtung, Austarierung und Abwägung der Interessen sei Sache des Gesetzgebers (OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 12. September 2013, Az.: OVG 6 S 46.13). In der Literatur wird die Entscheidung des VG Berlin inhaltlich für zutreffend gehalten (Schoch, a. a. O.).

Angesichts der für die Informationsgewinnung im Bund unbefriedigenden Lage der Presse hat sich die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder in einer am 27. Juni 2013 in Erfurt gefassten Entschließung für die Schaffung eines effektiven presserechtlichen Auskunftsanspruchs gegenüber den Behörden, insbesondere den Bundesbehörden, ausgesprochen (**Anlage 7**).

### *Parlamentsreform 2014*

Am 13. November 2014 hat der Landtag Sachsen-Anhalts eine Parlamentsreform beschlossen. Unter informationszugangsrechtlichen Gesichtspunkten ist das Parlamentsreformgesetz (GVBl. LSA 2014, 494) insofern von Bedeutung, als mehr Transparenz bei den Nebeneinkünften der Abgeordneten geschaffen wird.

Ab Januar 2015 sollen die Nebeneinkünfte der Abgeordneten nach dem Vorbild eines Stufenmodells für die Veröffentlichung der Nebeneinkünfte der Bundestagsabgeordneten stärker offengelegt werden (vgl. Art. 11 des Gesetzes). Damit kommt der Landtag einer der Forderungen der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten nach Transparenz im parlamentarischen Bereich nach (siehe II. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit, Anlage 13). Außerdem soll das Mandat künftig im Mittelpunkt der Tätigkeit der Landtagsmitglieder stehen. Nebentätigkeiten sind aber weiterhin möglich.

Im Zuge der Parlamentsreform hat der Landtag ferner eine Ergänzung der Geschäftsordnung vorgenommen und die Einführung eines Lobbyregisters beschlossen. Nach

Art. 10 des Gesetzes zur Parlamentsreform ist in die Geschäftsordnung des Landtags (LT-Drs. 6/3720) ein neuer § 86b aufgenommen, demzufolge die Anhörung von Lobby-Organisationen nur stattfindet, wenn sich diese in ein Lobbyregister eingetragen haben. Durch die Registrierung wird, so der Landtag, die Möglichkeit eingeräumt, die Institution und deren Tätigkeitsfelder gegenüber den politischen Akteuren, aber auch gegenüber der breiten Öffentlichkeit darzustellen und damit das Zustandekommen demokratischer Entscheidungen in der öffentlichen Wahrnehmung transparenter mitzugestalten. Die Liste wird vom Landtagspräsidenten auf der Internetseite des Landtages veröffentlicht.

## 5.7 Zusammenarbeit mit anderen Informationsfreiheitsbeauftragten

In meinen beiden vorherigen Tätigkeitsberichten zur Informationsfreiheit hatte ich dargestellt, dass der Landesbeauftragte gem. § 12 Abs. 3 IZG LSA i. V. m. § 22 Abs. 7 DSG LSA mit den Stellen, die für die Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften über die Informationsfreiheit in Bund und Ländern zuständig sind, zusammenarbeitet. Die Informationsfreiheitsbeauftragten haben hierzu eine zweimal jährlich zusammentretende Konferenz geschaffen, die durch einen in gleichem Turnus tagenden Arbeitskreis vorbereitet wird. Die Konferenz erörtert aktuelle Themen der Informationsfreiheit, die für den Bund und die Länder von Bedeutung sind, wie Open Data und Open Government. Über wesentliche Entschlüsse im Berichtszeitraum wie zum Verbraucherschutz (Nr. 3.6) habe ich bereits berichtet. Darüber hinaus hat sich die Konferenz gegen eine Flucht öffentlicher Stellen ins Privatrecht (**Anlage 11**) und für einen effektiven presserechtlichen Auskunftsanspruch gegenüber allen Behörden – auch des Bundes – ausgesprochen (**Anlage 7**). Sie betrachtet es zunehmend mit Sorge, dass staatliche Stellen unter dem Vorwand des Urheberrechts versuchen, staatliche Informationen zurückzuhalten (**Anlage 10**). Die im Berichtszeitraum gefassten Entschlüsse sind im Anhang des Tätigkeitsberichts aufgeführt und stehen auch auf meiner Homepage zur Verfügung. Weitere besondere Entschlüsse möchte ich im Folgenden gesondert erörtern.

### 5.7.1 Transparenz bei Sicherheitsbehörden

Im Zusammenhang mit den Enthüllungen der umfassenden und anlasslosen Überwachungsmaßnahmen des US-amerikanischen und des britischen Geheimdienstes wurde seit Juni 2013 bekannt, dass auch ein großer Teil des Kommunikationsverhaltens der Bürgerinnen und Bürger in Deutschland ohne ihr Wissen von diesen Geheimdiensten überwacht worden ist.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten forderte die Verantwortlichen in Deutschland und Europa sofort auf, für Transparenz auf nationaler und internationaler Ebene zu sorgen (**Anlage 8**). Das Vertrauen der Bevölkerung kann nur zurückgewonnen werden, wenn die Aufgaben und Befugnisse der Sicherheitsbehörden völkerrechtlich festgelegt und deren tatsächliche Arbeitsweisen nachvollziehbar sind.

Zweifellos verfügen die Nachrichtendienste über Informationen, die nicht offengelegt werden dürfen. Gleichwohl hält die Konferenz die pauschale Ausnahme der Nachrichtendienste des Bundes und der Länder vom Anwendungsbereich der Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze für nicht hinnehmbar und erwartet von den Gesetzgebern entsprechende Verbesserungen.

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch auf eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 25. Juni 2013 (Youth Initiative for Human Rights versus Serbia, Application no. 48135/06), in der die Geltung der in der Europäi-

schen Menschenrechtskonvention garantierten Informationsfreiheit auch für Geheimdienste prinzipiell anerkannt wird. Der nationale Gesetzgeber ist wiederum verpflichtet, der Europäischen Menschenrechtskonvention als völkerrechtlichem Vertrag, der in Bundesrecht umgesetzt wurde, Geltung zu verschaffen. Damit dürfte sich die Aufrechterhaltung einer Bereichsausnahme für den Verfassungsschutz – wie sie sich in den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder wiederfindet – dogmatisch nur schwer rechtfertigen lassen. Schließlich würde die Ausklammerung des Verfassungsschutzes aus dem Anwendungsbereich der Informationsfreiheitsgesetze der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zuwiderlaufen. Ein gangbarer Weg wäre es, die Bereichsausnahme abzuschaffen und den Verfassungsschutz zukünftig im Rahmen einer Einzelfallprüfung vergleichbar zu § 3 Abs. 1 Nr. 1 a bis e IZG LSA entscheiden zu lassen, ob eine Information sensibel ist oder nicht. Vereinfacht gesagt würde dadurch mehr Transparenz gewonnen, der Verfassungsschutz bliebe gleichermaßen geschützt, hätte aber dadurch einen höheren Verwaltungsaufwand, den aber jede andere Behörde sonst auch aufzuweisen hat.

Darüber hinaus unterstützen die Informationsfreiheitsbeauftragten in einer Entschließung vom Dezember 2014 (**Anlage 15**) die Verbesserung der Transparenz der nachrichtendienstlichen Aktivitäten gegenüber den Parlamenten, insbesondere den parlamentarischen Kontrollgremien, und den Datenschutzbeauftragten.

#### 5.7.2 Forderungen für die neue Legislaturperiode des Bundes

Anlässlich der 18. Legislaturperiode im Bund hat die Konferenz festgestellt, dass der freie Zugang der Bürgerinnen und Bürger der Bundesrepublik Deutschland zu den Informationen der öffentlichen Stellen auch in Deutschland ein fester Bestandteil der verfassungsrechtlich garantierten Rechte werden muss. Transparenz ist eine wesentliche Grundlage für eine funktionierende freiheitlich demokratische Gesellschaft. Sie ist der Nährboden für gegenseitiges Vertrauen zwischen staatlichen Stellen und den Bürgerinnen und Bürgern.

Es reicht nicht aus, dass Informationen nur auf konkreten Antrag hin herauszugeben sind. In Zukunft sollten öffentliche und private Stellen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, verpflichtet sein, Informationen von sich aus zur Verfügung zu stellen. Auf diese Weise wird der Zugang zu Informationen für alle erleichtert und der Aufwand der Informationserteilung reduziert.

Die Bundesrepublik Deutschland muss jetzt die nötigen gesetzlichen Regelungen für ein modernes Transparenzrecht schaffen, um mit den internationalen Entwicklungen Schritt zu halten und die Chancen der Transparenz wahrzunehmen.

Die 27. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 28. November 2013 fordert daher alle Beteiligten in Bund und in den Ländern auf, sich für die Stärkung der Transparenz auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene einzusetzen (**Anlage 9**).

Sie verlangt insbesondere:

- den Anspruch auf freien Zugang zu amtlichen Informationen endlich in alle Verfassungen aufzunehmen,
- einen gesetzlich geregelten effektiven Schutz von Whistleblowern, die über Rechtsverstöße im öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich berichten,

- ein einheitliches Informationsrecht zu schaffen, das die Regelungen des Informationsfreiheitsgesetzes, des Umweltinformationsgesetzes und des Verbraucherinformationsgesetzes in einem Gesetz zusammenfasst,
- dass das Informationsfreiheitsrecht im Sinne eines Transparenzgesetzes mit umfassenden Veröffentlichungspflichten nach den Open-Data-Grundsätzen weiterentwickelt wird,
- aus der vom Bundestag in Auftrag gegebenen Evaluation des Bundesinformationsfreiheitsgesetzes die notwendigen Konsequenzen zu ziehen und die Ausnahmeregelungen auf das verfassungsrechtlich zwingend gebotene Maß zu beschränken,
- die Bereichsausnahme für die Nachrichtendienste abzuschaffen, die entsprechende Ausnahmeregelung auf konkrete Sicherheitsbelange zu beschränken und den Umgang mit Verschluss-Sachen gesetzlich in der Weise zu regeln, dass die Klassifizierung von Unterlagen als geheimhaltungsbedürftig regelmäßig von einer unabhängigen Instanz überprüft, beschränkt und aufgehoben werden kann,
- Transparenz der Kooperationen auch zwischen privaten und wissenschaftlichen Einrichtungen sicherzustellen, die im Rahmen der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben für staatliche Stellen tätig sind. Dies gilt auch und insbesondere für Sicherheitsbehörden.
- die Berliner Erklärung der 8. Internationalen Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten zur Stärkung der Transparenz auf nationaler und internationaler Ebene vom 20. September 2013, insbesondere die Anerkennung eines Menschenrechts auf Informationszugang im Rahmen der Vereinten Nationen, den Beitritt der Bundesrepublik zur Open Government Partnership und zur Tromsø-Konvention des Europarats (Konvention des Europarates über den Zugang zu amtlichen Dokumenten) umzusetzen [vgl. **Anlage 16**].

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland bietet ihre Unterstützung an.

Die Entschließung hat einen Landtagsabgeordneten veranlasst, sich in einer Kleinen Anfrage zu erkundigen, wie die Landesregierung die Entschließung der IFK bewertet und wie sie sich zu den acht Spiegelstrichen positioniert (KA 6/8158). Die Landesregierung hat in Beantwortung der Kleinen Anfrage angekündigt, die in den acht Spiegelstrichen genannten Forderungen weitgehend im Rahmen der Evaluierung zu prüfen (LT-Drs. 6/2761).

### 5.7.3 Open Data muss in Deutschland Standard werden!

Die Bundesregierung hat mit der Digitalen Agenda 2014-2017, der Digitalen Verwaltung 2020 und dem nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der G8-Open-Data-Charta wesentliche Regierungsprogramme zur Etablierung von E- und Open-Government sowie zur Digitalisierung der Verwaltung auf den Weg gebracht. Die Regierungsprogramme sehen aus informationsfreiheitsrechtlicher Sicht u. a. die Einführung einer gesetzlichen Open-Data-Regelung, die Schaffung von Open-Data-Ansprechpartnern in den Behörden, die Einführung der elektronischen Verwaltungsakte und eine verstärkte Zusammenarbeit mit den Ländern vor.

Die 29. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten betont in diesem Zusammenhang das Erfordernis weitgehender gesetzlicher Veröffentlichungspflichten und die Übertragung der Aufgabe des Open-Data-Ansprechpartners auf behördliche Informationsfreiheitsbeauftragte (**Anlage 13**).

Insbesondere bei Planung und Einführung der eAkte sind Aspekte der Informationsfreiheit und des Datenschutzes frühestmöglich im Anforderungskatalog abzubilden. Schon bei Anlage einer Akte sollten personenbezogene Daten, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und sonstige Beschränkungen vor einer weiteren Verwendung markiert werden, sodass sie automatisiert ersetzt oder hervorgehoben werden können. Dies erleichtert eine nachfolgende Weitergabe und Weiterverwendung erheblich und unterstützt die aktenführenden Stellen bei der effizienten Bearbeitung von IFG-Anträgen.

Es gilt jetzt, die Regierungsprogramme zügig in die Tat umzusetzen, damit Open Data in Deutschland zum Standard werden kann. Die Konferenz fordert die Länder und den Bund auf, soweit noch nicht geschehen, mit dieser Zielsetzung E- und Open-Government-Strategien gemeinsam zu entwickeln.

#### 5.7.4 Umfassende und effektive Informationsfreiheitsaufsicht unabdingbar!

Mit den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder wurde der Bundes- bzw. den Landesbeauftragten für Informationsfreiheit die Aufgabe eines „außergerichtlichen Streitschlichters“ im Bereich des allgemeinen Informationsfreiheitsrechts übertragen. Sie kontrollieren die Anwendung der Informationsfreiheitsgesetze, vermitteln in Streitfällen und wirken auf die Einhaltung des geltenden Rechts hin. Im Bund sowie in den meisten Bundesländern verfügen die Informationsfreiheitsbeauftragten jedoch nur über eine eingeschränkte Kontroll- und Beratungskompetenz. Sie überwachen nur die Einhaltung des allgemeinen Informationsfreiheitsrechts, nicht jedoch der besonderen Informationszugangsrechte, wie z. B. nach dem Umwelt- oder dem Verbraucherinformationsrecht.

Diese Situation ist unbefriedigend. Bürgerinnen und Bürger erwarten, dass ihr Informationsanliegen von den Informationsfreiheitsbeauftragten umfassend geprüft wird. Mangels umfassender Kontroll- und Beratungszuständigkeit ist dies jedoch zu häufig nicht der Fall, sodass es im Umwelt- und im Verbraucherinformationsrecht an einer unabhängigen Aufsichtsbehörde fehlt.

Auch die wissenschaftlichen Evaluierungsberichte zum Informationsfreiheitsgesetz des Bundes und einiger Länder haben sich dafür ausgesprochen, den Informationsfreiheitsbeauftragten zusätzlich die Kontrollkompetenzen für das besondere Informationsfreiheitsrecht zu übertragen. Im Bereich des Datenschutzes sind die Beauftragten bereits für das besondere Datenschutzrecht zuständig. Dieser Standard muss auch in der Informationsfreiheit hergestellt werden.

Die 29. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten fordert daher die Gesetzgeber in Bund und Ländern auf, die Kontroll- und Beratungskompetenzen der Informationsfreiheitsbeauftragten um das Umwelt- und das Verbraucherinformationsrecht – wo dies noch nicht geschehen ist – zu erweitern und die Informationsfreiheitsbeauftragten mit ausreichenden personellen und sachlichen Mitteln auszustatten, damit sie ihren gesetzlichen Kontroll- und Beratungsaufgaben nachkommen können (**Anlage 14**). Nur so ist gesichert, dass Bürgerinnen und Bürger bei der Ausübung ihrer Informationsrechte umfassend beraten werden und die Einhaltung der verschiedenen Informationsgesetze unabhängig kontrolliert wird.

## 5.8 CrossMedia Konferenz 2014 in Magdeburg – Vortrag „Open Data – Chancen und Grenzen“

Vom 20. bis 22. März 2014 fand die interdisziplinäre CrossMedia-Konferenz der Hochschule Magdeburg-Stendal mit den Themenschwerpunkten "Datenjournalismus" sowie „Partizipation und Demokratie im Netz" statt.

In meinem Vortrag "Open Data - Chancen und Grenzen" (Think Cross – Change Media, Hrsg. Wuschig/Goutriè/Falk-Bartz, 2014, S. 28 ff.) habe ich auch die Vorteile der Informationsfreiheitsgesetze für Journalisten dargestellt. Ein ganz wesentlicher Vorteil der Informationsfreiheitsgesetze gegenüber dem Presserecht besteht darin, dass der Journalist neben Auskunft auch Akteneinsicht verlangen kann. Er ist also nicht mehr auf die Angaben des Pressesprechers einer Behörde angewiesen, sondern kann diese im Wege der Akteneinsicht auch überprüfen. Die Kombination aus presserechtlichem Auskunfts- und informationszugangsrechtlichem Akteneinsichtsanspruch kann daher zu einem außerordentlich starken Instrument werden. Leider machen noch immer viel zu wenig Journalisten von den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder Gebrauch.

Ich habe auf erst wenige zentral geführte Informations- oder Transparenzregister, also landesweite Open-Data-Portale wie in Hamburg, Bremen und Thüringen, hingewiesen. In meinem Vortrag habe ich aber auch die wirtschaftliche Bedeutung von Open Data hervorgehoben, die sich durch eine gezielte Verwertung von Daten, z. B. durch eine Hochwasservorhersage-App, ergeben könnte.

Der Vortrag steht auf der Homepage des Landesbeauftragten zur Verfügung.

## 6 E- und Open-Government

### 6.1 Positionspapier Open Data

In den Beiträgen zur Public-Sector-Information-Richtlinie (PSI-Richtlinie, vgl. Nr. 2.1) sowie zur G8-Open-Data-Charta (Nr. 2.2) habe ich darauf hingewiesen, dass es sich bei der aktiven Bereitstellung amtlicher Informationen im Internet durch den Staat um eine internationale bzw. europäische Weiterentwicklung des Informationsfreiheitsrechts handelt, der sich weder die Bundesrepublik Deutschland noch Sachsen-Anhalt entziehen können. Ein Kernargument – insbesondere der EU – für Open Data ist dabei das gewaltige wirtschaftliche Potential staatlicher Daten, das derzeit nicht zum Wohle der Bürgerinnen und Bürger genutzt wird (vgl. meinen Aufsatz: „Open Data – Chancen und Grenzen“ in: Think Cross – Change Media, Hrsg. Wuschig/Goutriè/Falk-Bartz, 2014, S. 28 ff.).

Der Bund hat mit seinen Regierungsprogrammen Digitale Agenda 2014 bis 2017, Digitale Verwaltung 2020 sowie dem nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der G8-Open-Data-Charta erste politische Initiativen in der richtigen Richtung ergriffen (vgl. Nrn. 3.3 und 3.4). Die Umsetzung der PSI-Richtlinie wird durch die Neuregelung des Informationsweiterverwendungsgesetzes erfolgen (Nr. 3.2). Mit seinem E-Government-Gesetz (BGBl. I, 2013, S. 2749) hat der Bund zudem die technischen Voraussetzungen für die elektronische Kommunikation und die Einführung der elektronischen Akte geschaffen. Dies ist eine Notwendigkeit, um Open Data und Open Government sinnvoll gestalten zu können. Die Schaffung eines Transparenzgesetzes oder eines Informationsfreiheitsge-

setzbuchs, in dem die Open-Government-Programme auch in rechtliche Regelungen gegossen würden, steht allerdings auf Bundesebene noch aus.

Dem Bund schon einen Schritt voraus sind damit diejenigen Bundesländer, die bereits ein Transparenz- oder Informationsregister geschaffen haben oder noch schaffen werden (vgl. Nrn. 4.1 und 4.2). Sachsen-Anhalt hat hier – wie die nachfolgenden Beiträge zeigen werden – noch erheblichen Nachholbedarf.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland hat in ihrer EntschlieÙung „Open Data stärkt die Informationsfreiheit – sie ist eine Investition in die Zukunft“ (**Anlage 4**) die Entwicklungen zu mehr Open Data ausdrücklich begrüÙt und formuliert in einem Positionspapier wesentliche Anforderungen an eine moderne Transparenzgesetzgebung (**Anlage 5**).

Die Konferenz hält Regelungen in den Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzen u. a. zu den auf Open-Data-Plattformen zu veröffentlichenden Kategorien von Dokumenten für erforderlich. Diese müssen um geeignete Instrumente zur Veröffentlichung von Informationen ergänzt werden. Datenbestände öffentlicher Stellen dürfen grundsätzlich nicht durch Urheberrecht oder Nutzungsbeschränkungen blockiert werden. Um Urheberrechten Dritter Rechnung zu tragen, sollten öffentliche Stellen mit diesen die Einräumung der Nutzungsrechte vertraglich vereinbaren.

Open Data muss als wesentlicher Bestandteil der Informationsfreiheit verstanden werden. Allerdings wird der Anspruch auf Informationszugang im herkömmlichen Antragsverfahren auch in Zukunft unverzichtbar sein. Eine Weiterentwicklung der bestehenden Informationsfreiheitsrechte um möglichst umfassende Veröffentlichungspflichten halten die Informationsfreiheitsbeauftragten für unerlässlich.

Mit der EntschlieÙung „Open Data muss in Deutschland Standard werden!“ (**Anlage 13**) fordern sie nicht nur die Umsetzung der o. g. Regierungsprogramme, sondern halten auch eine gemeinsame Entwicklung von E- und Open-Government-Strategien in Bund und Ländern für erforderlich (vgl. Nr. 5.7.3).

## 6.2 Der Masterplan Landesportal 2014 bis 2016 – Informationsregister

Die Landesregierung hat in ihrer Kabinettsitzung am 15. April 2014 mit dem Masterplan Landesportal 2014-2016 beschlossen, das Landesportal zu einem Informationsregister weiterzuentwickeln. Ab dem Jahr 2015 soll mit dem Landesportal ein Informationsregister aufgebaut werden, in dem amtliche Informationen nach Maßgabe des IZG LSA bzw. des bereichsspezifischen Informationszugangsrechts veröffentlicht werden.

Das Landesportal soll damit eine Bündelungsfunktion für alle wichtigen und vertrauenswürdigen Informationen und Dienstleistungen für Bürgerinnen und Bürger sowie der Wirtschaft bekommen. Es soll folgerichtig auch seinen Beitrag zum Aufbau einer bundesweiten Open Data Plattform leisten und dabei Daten und Dienste mobil bereitstellen, um eine zu entwickelnde Open-Government-Strategie des Landes abbilden zu können. Hierbei werden auch die Anforderungen des Informationszugangsgesetzes berücksichtigt. Federführend zuständig ist das Finanzministerium, neben der Staatskanzlei und dem Ministerium für Inneres und Sport.

Nachdem sich Sachsen-Anhalt entschieden hat, IT-Dienstleistungen grundsätzlich von dem zentralen IT-Dienstleister Dataport erbringen zu lassen, stellt sich ferner die Frage,

ob es schon konkrete Überlegungen gibt, das Informationsregister von diesem betreuen zu lassen.

In meinem II. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit hatte ich empfohlen, ein Informationsregister gesetzlich zu regeln (vgl. Nr. 9.4 des II. Tätigkeitsberichts), auch da öffentliche Stellen des Landes Sachsen-Anhalt bereits jetzt nach § 11 Abs. 3 IZG LSA verpflichtet sind, geeignete Informationen im Internet zu veröffentlichen. Dies erfolgt derzeit jedoch dezentral auf den Homepages der jeweiligen öffentlichen Stellen, sodass die Bürgerinnen und Bürger mühsam die von ihnen begehrten Informationen bei den verschiedenen Stellen ausfindig machen müssen. Es lässt sich kein vernünftiger Grund erkennen, warum diese Daten – die nach der geltenden Rechtslage ohnehin veröffentlicht werden müssen – den Bürgerinnen und Bürgern nicht auch zentral in einem Informationsregister zur Verfügung gestellt werden können.

In ihrer Stellungnahme vom 18. Oktober 2013 zu meinem II. Tätigkeitsbericht hat die Landesregierung die Auffassung vertreten, dass eine gesetzliche Regelung des Informationsregisters nicht zwingend erforderlich sei. § 11 Abs. 3 IZG LSA reiche als Rechtsgrundlage prinzipiell aus (LT-Drs. 6/2522, zu 4.2.2, S. 14). Nach der in § 11 Abs. 3 IZG LSA geregelten Open-Data-Klausel sollen die in § 1 Abs. 1 IZG LSA informationszugangspflichtige Stellen nicht nur Organigramme, Akten- und Geschäftsverteilungspläne, sondern auch „andere geeignete Informationen in elektronischer Form allgemein zugänglich machen.“

Die bisher geltende Open-Data-Regelung des § 11 Abs. 3 IZG LSA dürfte allerdings als Rechtsgrundlage für ein Informationsregister nicht vollständig ausreichend sein. Mit ihr wird nämlich kein Register geregelt. Die Norm geht vielmehr davon aus, dass die Behörden die Informationen dezentral auf ihrer eigenen Homepage veröffentlichen können. Es ist zudem nicht verbindlich geregelt, welche Informationen veröffentlicht werden müssen. Dementsprechend ist die in Sachsen-Anhalt bisher ohnehin restriktiv gehandhabte Veröffentlichungspraxis uneinheitlich. Es sind also durchaus Konstellationen denkbar, in denen ein Bürger bei einer Behörde eine Information über das Internet erhält, während er bei einer anderen Behörde für den Zugang zu derselben Information einen mit Kosten verbundenen Antrag stellen muss.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder hat daher in ihrem Positionspapier zu Open Data vom 27. November 2013 vorgeschlagen, die Informationsregister ausdrücklich gesetzlich zu regeln und die Kategorien von Dokumenten, die zu veröffentlichen sind, in den Informationsfreiheitsgesetzen zu benennen (siehe **Anlage 5**). Soweit einer Veröffentlichung keine Ausschlussgründe entgegenstehen, könnte man z. B. an die Veröffentlichung von Kabinettsbeschlüssen, Verträge der öffentlichen Hand insbesondere auch zur Daseinsvorsorge, amtliche Gutachten z. B. von Sachverständigen, Stellungnahmen des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes, Prüfungen von Aufsichtsbehörden, Prüfberichte des Landesrechnungshofs, amtliche Statistiken, Verwaltungsvorschriften, Unterlagen, Protokolle und Beschlüsse öffentlicher Sitzungen sowie andere Informationen von öffentlichem Interesse denken, um nur einige Beispiele zu nennen.

Die Forderungen der Konferenz scheinen zumindest auf Bundesebene Gehör zu finden. Die Bundesregierung hat im Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der G8-Open-Data-Charta angekündigt, eine Open-Data-Regelung schaffen zu wollen, „mit der die Veröffentlichung von Verwaltungsdaten mit einheitlichen Beschreibungen, in maschinenles-

baren Formaten und unter Verwendung offener Lizenzen oder anderer einschlägiger Instrumente zum Grundsatz erklärt wird.“

Auf Bundesebene wird also eine gesetzliche Open-Data-Regelung kommen. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang übrigens auch darauf, dass mit Thüringen und zukünftig auch Rheinland-Pfalz sog. Flächenländer ein Informations- bzw. Transparenzregister besitzen werden. Das Argument, dass nur in Stadtstaaten ein Informationsregister realisierbar ist, dürfte damit nicht mehr aufrecht zu erhalten sein.

Mit dem im April 2014, also 6 Monate nach ihrer Stellungnahme zu meinem II. Tätigkeitsbericht beschlossenen Masterplan hat die Landesregierung nun einen allerersten Schritt in die richtige Richtung gemacht. Der Masterplan Landesportal enthält nämlich für Sachsen-Anhalt eine Definition des Informationsregisters, die inhaltlich weitgehend der Definition des Hamburger Transparenzregisters entspricht. Während der Masterplan unter einem Informationsregister

„ein zentral geführtes, elektronisches, allgemein zugängliches Register, in dem amtliche Informationen nach Maßgabe des IZG LSA bzw. des bereichsspezifischen Informationszugangsrechts veröffentlicht werden“

versteht, definiert das Hamburger Transparenzgesetz in § 3 Absatz 6 das Informationsregister als

„ein zentral zu führendes, elektronisches und allgemein zugängliches Register, das alle nach diesem Gesetz veröffentlichten Informationen enthält“.

Allerdings ersetzt ein Kabinettsbeschluss nicht eine fehlende gesetzliche Regelung. Im Vergleich zur Rechtslage in Hamburg oder im Bund fehlt nicht nur die Festlegung von zu veröffentlichenden Datenkategorien, sondern auch Pflicht, die Informationen europarechtskonform in öffentlichen maschinenlesbaren Formaten zur Weiterverwendung zur Verfügung zu stellen. Der anonyme und kostenlose Zugang zu dem Informationsregister ist ebenfalls nicht geregelt.

Klar sollte damit aber auch sein, dass ein Informations- oder Transparenzregister eine Datenbank sein muss, mit der den Bürgerinnen und Bürger sowie der Wirtschaft Zugriff auf die Rohdaten gewährt wird. Das ergibt sich im Grunde schon aus dem Open-Data-Begriff. So definiert der Nationale Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der G8-Open-Data-Charta Open Data als „bestehende Datenbestände, die in der Regel in Form von Rohdaten zur Nutzung, insbesondere zur Weiterverwendung und Weiterverbreitung, öffentlich bereitgestellt werden“. Das bedeutet auch, dass in diese Datenbank die nach dem IZG LSA zugänglichen Informationen gehören, an deren Informationszugang die Öffentlichkeit ein Interesse hat, auch wenn ihre Veröffentlichung für die Landesregierung oder die Ministerialverwaltung möglicherweise unangenehm sein sollte. Bereits auf der jetzigen Rechtsgrundlage des § 11 Abs. 3 IZG LSA hat es die veröffentlichungspflichtige Stelle nicht in der Hand, der Öffentlichkeit vermeintlich unangenehme Informationen vorzuenthalten. Ein Informationsregister darf daher seinem Sinn und Zweck nach nicht von der jeweiligen Landesregierung zur Presse- und Öffentlichkeitsarbeit zweckentfremdet werden. Im Rahmen der Evaluierung des IZG LSA sehe ich derzeit die Gefahr, dass der Aspekt der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit übergewichtet wird, während der eigentliche Sinn und Zweck, nämlich die eigenbestimmte Informationsgewinnung der Bürgerinnen und Bürger ohne Notwendigkeit eines individuellen Antrags, in den Hintergrund tritt.

Erforderlich wird auch sein, dass die Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft mit Hilfe einer erweiterten Index- und Volltextsuche die sie interessierenden amtlichen Dokumente finden und maschinell auswerten können. Der von der EU kommende Ansatz, der Wirtschaft die Datenbestände der Verwaltung zur Entwicklung neuer Wirtschaftsmodelle zu öffnen, basiert gerade auf dem Umstand, dass die Daten maschinell ausgewertet werden können. Ein Landesportal, in dem Daten über Link-Listen zum Abruf bereitgehalten werden – wie es derzeit auch angedacht ist – würde dieses Ziel daher nicht erreichen. Mit Blick auf die bezweckte Förderung von Innovationen in der Wirtschaft bedeutet das auch, dass der Wirtschaft über ein Landesportal möglichst alle Informationen, die keinem Ausschlussgrund i. S. d. IZG LSA unterliegen, zur Verfügung gestellt werden müssen. Das gilt insbesondere auch für Informationen, die sich bei den Kommunen befinden.

In ihrer Stellungnahme zu meinem II. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit hat die Landesregierung mit Blick auf das Konnexitätsprinzip Zweifel geäußert, ob sich dies ohne Weiteres realisieren ließe (LT-Drs. 6/2522 zu 4.2.2.).

Ob das Konnexitätsprinzip eingreift, ist jedoch fraglich. Die Veröffentlichungspflicht aus § 11 Abs. 3 IZG LSA erfasst nämlich nicht nur alle Behörden des Landes, sondern ausdrücklich auch die Kommunen und Gemeindeverbände, da diese in § 1 Abs. 1 IZG LSA ausdrücklich als Adressaten des Gesetzes genannt werden. Mit einem Informationsregister werden daher für sie keine neuen Aufgaben i. S. d. Art. 87 LV geschaffen, sondern lediglich bereits bestehende Aufgaben konkretisiert. Da sich zudem aus der Public-Sector-Richtlinie der EU sowie aus dem E-Government-Gesetz des Bundes für die Kommunen und Gemeindeverbände auch ganz allgemein die Verpflichtung ergibt, wie für jede andere Behörde auch, Informationen über das Internet in offenen maschinenlesbaren Formaten zur Verfügung zu stellen, dürfte das Konnexitätsprinzip auch mangels einer besonderen Übertragung von Aufgaben auf die Kommunen nicht zur Anwendung kommen (vgl. auch Nr. 2.1).

### 6.3 Das (Haushalts-)Informationssystem Sachsen-Anhalt

Im Juli 2014 hat mir das Ministerium der Finanzen eine Kabinettsvorlage „Aufbau und Einführung eines Informationssystems Sachsen-Anhalt“ (ISA) übersandt. In dem Informationssystem sollen den Ressorts und den Abgeordneten, auch den Bürgerinnen und Bürgern bzw. den Unternehmen Sachsen-Anhalts zukünftig – wenn auch eingeschränkt – finanzpolitisch relevante Daten zur Verfügung gestellt werden.

Ich habe mehrfach das hohe Wirtschaftspotential von Open Data betont und in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass Sachsen-Anhalt dieses Potential derzeit nicht nutzt, da die Landesregierung bisher von dem Aufbau eines landesweiten Informationsregisters/Open-Data-Portals abgesehen und auch keine ausdrücklich gesetzliche Regelung für ein Informationsregister/landeseigenes Open-Data-Portal im IZG LSA geschaffen hat. Mit ISA wird also durchaus eine im Ansatz richtige Idee verfolgt.

Ich sehe den eingeschlagenen Weg jedoch als unglücklich an, da die Landesregierung in ihrer Kabinettsitzung am 15. April 2014 mit dem Masterplan Landesportal 2014-2016 beschlossen hat, das Landesportal zu einem Informationsregister weiterzuentwickeln (vgl. Nr. 6.2) Ich halte es daher für misslich, dass die Datenbank von ISA eine Konkurrenz zu dem Ausbau des Landesportals zu einem landesweiten Informationsregister entstehen lässt.

Auch ist die Bezeichnung „Informationssystem Sachsen-Anhalt“ allenfalls für das zukünftige Landesportal, nicht jedoch für „ISA“ zutreffend. Unter einem Informationssystem eines Landes würde man nämlich herkömmlicherweise eine Datenbank verstehen, in der den Bürgerinnen und Bürgern alle nach dem Informationsfreiheitsrecht des Landes zugänglichen Informationen zum Abruf zur Verfügung gestellt werden. Das ist aber bei ISA nicht der Fall, da die Datenbank im Wesentlichen finanzpolitisch relevante Daten enthält, die darüber hinaus nicht jedermann zugänglich gemacht werden sollen, weil sie weitgehend für den internen Gebrauch der Ressorts gedacht sind. Insofern kann also nicht von einem Landes- oder Bürgerinformationssystem gesprochen werden. Es handelt sich vielmehr um ein Haushaltsinformationssystem. Konsequenterweise müssten die finanzpolitischen Daten, die nach dem IZG LSA zugänglich sind, in das allgemeine Informationsregister – also in das Landesportal – eingestellt werden.

Darüber hinaus ist die für „ISA“ vorgesehene Einteilung in Subsysteme, die nur den Ressorts als Führungsinformationssystem (FIS) bzw. unter Einschränkungen den Abgeordneten (AIS) und unter weiteren Eingrenzungen den Bürgerinnen und Bürgern (BIS) zugänglich gemacht werden, schon aus rechtlichen Gründen nur sehr schwer durchzuhalten:

Nach dem IZG LSA sind grundsätzlich alle Informationen veröffentlichungs- bzw. zugangsfähig, wenn der Veröffentlichung bzw. der Preisgabe der Information kein Ausschlussgrund entgegensteht. Aus der Beschreibung der Subsysteme von ISA lässt sich ohne Weiteres entnehmen, dass die Subsysteme FIS bzw. AIS zumindest auch Informationen enthalten werden, bei denen keine Ausschlussgründe i. S. d. IZG LSA erkennbar sind. So gehören z. B. generell Unterlagen zum Regierungshandeln (vgl. 6.3 meines II. Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit sowie BVerwG, Urteil vom 3. November 2011, DVBl. 2012, 176), aber auch politische Konzepte, Gutachten und Analysen grundsätzlich zu den zugangsfähigen Informationen. Das bedeutet, dass die in FIS und AIS enthaltenen Daten (spätestens) auf Antrag nach dem IZG LSA zugänglich sein können. Auch Teilinformationzugangsansprüche können bestehen.

Ich habe daher dem Finanzministerium geraten, das Konzept noch einmal zu überdenken. Mir wurde zugesichert, dass ISA in das Landesportal integriert werden und dem Informationsregister keine Konkurrenz machen soll.

#### 6.4 Workshops der Ministerien

##### *Workshop des Finanzministeriums zur Weiterentwicklung des Informationsfreiheitsrechts in Sachsen-Anhalt*

Am 3. Mai 2011 hat die Landesregierung beschlossen, die Zuständigkeiten für die IKT-Strategie, den operativen IKT-Betrieb und E-Government unter der Verantwortung eines Beauftragten der Landesregierung für Informationstechnik CIO zu bündeln. Mit Kabinettsbeschluss vom 21. Juni 2011 hat die Landesregierung Sachsen-Anhalts erstmals einen „CIO“ eingesetzt. Seitdem sind im Finanzministerium unter Federführung eines Finanzstaatssekretärs als CIO die ehemaligen Aufgaben der Landesleitstelle IT-Strategie aus der Staatskanzlei sowie die Zuständigkeiten für E- und Open-Government aus dem Ministerium für Inneres und Sport angesiedelt. Informationszugangsrechtlich unterfallen damit zwei Kernbereiche in die Zuständigkeit des Finanzministeriums, die sich vereinfacht wie folgt beschreiben lassen:

E-Government erfasst die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien. Die Aufgabe von E-Government besteht darin, die elektronische Kommunikation unter Einhaltung der Datenschutzgesetze des Bundes und der Länder zu ermöglichen.

Bei Open Government macht der Staat dagegen seine Daten der Allgemeinheit zugänglich. Es muss folglich zuvor eine Prüfung stattgefunden haben, ob die Daten veröffentlichungsfähig sind oder Ausschlussgründe einer Preisgabe der Information entgegenstehen. Rechtsgrundlage für die Veröffentlichung sind dabei im Wesentlichen die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder (allgemeine Informationsfreiheitsgesetze, Umweltinformationsgesetz, Verbraucherinformationsgesetz). Zentrale Rechtsvorschrift für die Veröffentlichung von Informationen durch die öffentlichen Stellen des Landes Sachsen-Anhalt ist § 11 IZG LSA, demzufolge die öffentlichen Stellen von sich aus zur Veröffentlichung geeignete Informationen in das Internet einstellen sollen. Die Prüfung, ob Daten schutzwürdig sind, erfolgt hier also im Rahmen der Informationsfreiheitsgesetze und nicht nach den Datenschutzgesetzen. Die Aufgabe von E-Government besteht hier darin, die technischen Voraussetzungen zu schaffen, damit die Daten der öffentlichen Hand über elektronische Medien offen und maschinenlesbar zur Verfügung gestellt werden können. E-Government bildet daher die Grundlage zur Verwirklichung von Open Government bzw. des Open-Data-Gedankens. Transparenz und Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger werden erst durch die Veröffentlichung der Informationen ermöglicht.

Ob die Informationsfreiheit als eines der modernsten Bürgerrechte von den Bürgerinnen und Bürgern effektiv in Anspruch genommen werden kann, ist daher ein Stück weit auch vom Ministerium der Finanzen abhängig. Dieses hatte aber diese Zukunftsthemen bisher vernachlässigt (vgl. auch meine Kritik im II. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit, Nr. 9.4). Da das Ministerium aufgrund seiner Zuständigkeit für E- und Open Government einschließlich Open Data auch in die Evaluierung des IZG LSA einzubeziehen ist, diente ein Workshop am 16. April 2014 dem Meinungsaustausch. Ich habe insbesondere die Möglichkeit wahrgenommen, die aus meiner Sicht notwendigen Rahmenbedingungen für die Verbesserung der Informationsfreiheit darzustellen, und darauf hingewiesen, dass durch die Public-Sector-Information-Richtlinie (vgl. Nr. 2.1) und die G8-Open-Data-Charta (vgl. Nr. 2.2) auf europäischer und internationaler Ebene bereits eine Entwicklung zu mehr Open Data angestoßen wurde, die sich nicht aufhalten lässt und der sich die Bundesrepublik Deutschland aufgrund ihrer europa- bzw. völkerrechtlichen Verpflichtungen auch nicht entziehen kann. Dies gilt natürlich erst recht für die Länder. Ich habe das Ministerium darauf aufmerksam gemacht, dass Sachsen-Anhalt bisher weder ein eigenes Informationsregister noch eine eigene Open-Data-Plattform besitzt und sich dementsprechend auch nicht an dem gemeinsamen Open-Data-Portal von Bund und Ländern „GOV-DATA“ beteiligen kann. Auf der vom Bundesministerium des Innern ins Leben gerufenen „Open-Government-Landkarte“ sei Sachsen-Anhalt derzeit ein weißer Fleck. Mittlerweile würden selbst Bundesländer ohne Informationsfreiheitsgesetz – wie z. B. Sachsen – Sachsen-Anhalt in puncto E- und Open Government überholen. Ich habe daher empfohlen, den im Masterplan Landesportal beschlossenen Ausbau des Landesportals zu einem Informationsregister zügig umzusetzen und auch eine klarere Rechtsgrundlage für Register im IZG LSA zu schaffen. Erforderlich sei m. E. auch eine Reform des Gebührenrechts. Denn Bürger, die sich ihre Informationen noch über einen individuellen Antrag beschaffen müssten, würden im Vergleich zu denjenigen Bürgern benachteiligt, die sich die Information im Internet abrufen würden. Vor dem Hintergrund, dass die Landesregierung in dem geplanten Landesor-

ganisationsgesetz ohnehin eine gesetzliche Regelung für E-Government verlange, habe ich für die Einführung eines Landes-E-Government- bzw. eines E- und Open-Government-Gesetzes geworben.

Auf Seiten des Ministeriums bestehen allerdings Vorbehalte, insbesondere auch unter finanziellen Gesichtspunkten. Vorgetragen wurde auch, dass der politische Wille zur Umsetzung dieser Ziele deutlicher zum Ausdruck kommen müsse. Ich halte allerdings die vom Ministerium angeführten finanziellen Bedenken nicht für nachvollziehbar. Zum einen handelt es sich um Kosten, die sich nicht vermeiden lassen, weil sie letztendlich durch die Umsetzung von Europarecht entstehen. Zum anderen sind offene Daten, worauf gerade die EU verweist, ein großer Wirtschaftsfaktor. Eine internationale Studie prognostiziert bis zum Jahr 2020 ein BIP-Wachstum der 28 EU- Länder um 206 Milliarden Euro. Diese Summe entspricht dem EU-Wirtschaftswachstum eines Jahres (*Big and Open Data in Europe: A growth engine or a missed opportunity?*, <http://www.microsoft.eu/2014/01/29/big-and-open-data-in-europe-a-growth-engine-or-a-missed-opportunity/>). Der Aspekt, dass durch Open-Data die Wirtschaft gefördert wird, neue Wirtschaftsmodelle entstehen und damit auch Rückflüsse und mehr Steuern erzielt werden können, wurde bisher von dem Ministerium nicht entsprechend berücksichtigt.

Es ist erfreulich, dass sich das Ministerium für Finanzen auch als Ergebnis des Workshops aktiv an der Evaluierung des IZG LSA beteiligte.

#### *Workshop der Ministerien des Innern und der Finanzen zur Einführung eines Landes-E-Government-Gesetzes*

Am 1. August 2013 ist das E-Government-Gesetz des Bundes in Kraft getreten, das in weiten Teilen auch für Landesbehörden gilt, soweit sie Bundesrecht ausführen (BGBl. I S. 2749).

Nach § 2 Abs. 1 EGovG ist jede Behörde ab dem 1. Juli 2014 verpflichtet, einen Zugang für die Übermittlung elektronischer Dokumente zu eröffnen, auch soweit sie mit einer *qualifizierten elektronischen Signatur* versehen sind. Dies gilt also auch für Landes- und Kommunalbehörden, die Bundesrecht ausführen. Bundesbehörden werden darüber hinaus verpflichtet, auch einen De-Mail-Zugang und zur Identifizierung einer Person den elektronischen Identitätsnachweis nach § 18 des Personalausweisgesetzes oder nach § 78 Absatz 5 des Aufenthaltsgesetzes anzubieten. Für Landes- und Kommunalbehörden besteht diese Verpflichtung bisher nicht.

Weiterhin sollen die Behörden des Bundes gemäß § 6 EGovG ab 2020 die Akten elektronisch führen. Der Bundesgesetzgeber veranschlagt damit eine Vorlaufzeit bis zur elektronischen Aktenführung von sechs Jahren. Insbesondere die Einführung der elektronischen Akte ist eine wesentliche Grundvoraussetzung für Open Government und Open Data. Deshalb verlangt auch § 12 EGovG die Verwendung maschinenlesbarer Formate, damit eine automatisierte Weiterverarbeitung mittels Software ermöglicht wird und dadurch Medienbrüche vermieden werden.

Bereits in meiner Stellungnahme vom 12. April 2013 vor der Enquete-Kommission „Öffentliche Verwaltung konsequent voranbringen – bürgernah und zukunftsfähig gestalten“ habe ich darauf verwiesen, dass Sachsen-Anhalt über die Notwendigkeit eines Landes-E-Government-Gesetzes nachdenken muss, da das E-Government-Gesetz des Bundes die Landesbehörden nur betrifft, wenn sie Bundesrecht ausführen und somit

eine Lücke für die Tätigkeit der Landesbehörden sowie für die Kommunalbehörden bei der Ausführung von Landesrecht besteht. Da mit einem E-Government-Gesetz zugleich die Voraussetzungen für Open Data und Open Government sowie die technischen Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass amtliche Informationen - wie von der PSI-Richtlinie verlangt - in offenen maschinenlesbaren Formaten zur Verfügung gestellt werden können, handelt es sich auch um eine informationsfreiheitsrechtliche Thematik.

Über ein Jahr nach Einführung des E-Government-Gesetzes des Bundes hat das Ministerium für Inneres und Sport in Kooperation mit dem Ministerium der Finanzen am 19. September 2014 einen Workshop durchgeführt, der die Erörterung der Notwendigkeit eines Landes-E-Government-Gesetzes zum Ziel hatte. An dem Workshop nahmen die Vertreter fast aller Ressorts sowie der kommunalen Spitzenverbände teil.

Ich sehe zur Einführung eines Landes-E-Government-Gesetzes keine vernünftige Alternative. Dies hatte ich auch zuvor dem CDU-Wirtschaftsrat in einem Vortrag, der auf meiner Homepage zum Abruf zur Verfügung steht, ausführlich erläutert. Für die Landesverwaltung gibt es bisher *keine* dem EGovG entsprechenden Regelungen, wenn Landesrecht ausgeführt wird und damit das EGovG nicht gilt. Diese Lücke ist zu schließen. In diesem Zusammenhang ist, wie in § 6 EGovG, auch eine Regelung zur Einführung der elektronischen Akte notwendig. Sie ist nicht nur eine Grundvoraussetzung für Open Government und Open Data und eine medienbruchfreie Kommunikation, sondern auch erforderlich für die Zurverfügungstellung offener maschinenlesbarer Daten im Sinne der Public-Sector-Information-Richtlinie, zu deren Umsetzung die Mitgliedstaaten der EU bis zum 18. Juli 2015 verpflichtet sind. Die Einführung der elektronischen Akte lässt sich auch schon deshalb nicht vermeiden, weil sie Teil des elektronischen Rechtsverkehrs in der Justiz ist. Die Behörden werden daher den Gerichten zwangsläufig eine elektronische Akte vorlegen müssen.

Auch wird kein Weg an einer gesetzlichen Regelung der verschlüsselten Kommunikation vorbeiführen. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs kann ein Unternehmen von einer Behörde nicht verpflichtet werden, über eine ungesicherte E-Mail-Verbindung unternehmensinterne Daten zu übermitteln (BGH ZD 2013, 273; Schmitz in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Aufl. 2014, § 3a Rn 14). Da seit dem 1. Juli 2014 gemäß § 2 Abs. 1 EGovG von Landesbehörden, die Bundesrecht ausführen, ein Zugang für die Übermittlung elektronischer Dokumente eröffnet werden muss, dürfte seitdem auch ein Anspruch auf eine verschlüsselte elektronische Kommunikation bestehen.

Das Innenministerium hat die Ergebnisse des Workshops in einem Eckpunktepapier mit Stand vom Dezember 2014 zusammengefasst. Danach haben sich die Vertreter der Ressorts ganz überwiegend für die Einführung eines Landes-E-Government-Gesetzes ausgesprochen und die Einführung der elektronischen Akte befürwortet. Vorbehalte gab es ausschließlich von Seiten des Ministeriums der Finanzen. Das Eckpunktepapier gibt allerdings nicht den aktuellen Sachstand wieder. In der 1. Aktualisierung des Umsetzungsplans zur „Strategie Sachsen-Anhalt digital 2020“ (Stand: 20. Mai 2014) sind bereits unter Nr. 1 das Vorhaben eines Landes-E-Government-Gesetzes sowie unter Nr. 14 die Planung und Einführung eines Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssystem (DMS/VBS), also die Einführung der elektronischen Akte, neu aufgenommen worden. Hinzuweisen ist auch auf den Beschluss des Landtags „Vertrauliche Kommunikation fördern“, in der der Landtag die Entschließung der 87. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder zur „Gewährleistung der Menschenrechte bei der elektronischen Kommunikation“ begrüßt hat (LT-Drs. 6/3532) sowie auf die Beschlussrealisierung der Landesregierung (LT-Drs. 6/3734). Der Landtag hat

sich also ausdrücklich für eine Förderung der verschlüsselten elektronischen Kommunikation ausgesprochen. Da das Eckpunktepapier offensichtlich eine Diskussionsgrundlage auch im politischen Raum darstellen soll, habe ich eine Aktualisierung empfohlen.

## 6.5 IKT-Strategie Sachsen-Anhalt – Kritik

Das Ministerium der Finanzen hat mir wiederholt mitgeteilt, dass die Landesregierung nicht beabsichtigt, die IT-Strategie Sachsen-Anhalt digital 2020 zu überarbeiten. Es soll lediglich zu Anpassungen des Umsetzungsplans der Strategie kommen. Diese Position hat das Ministerium in der Anhörung vor der Enquete-Kommission am 7. November 2014 noch einmal bekräftigt.

Ich halte dies für problematisch: Spätestens mit Inkrafttreten des neuen Landesorganisationsgesetzes (LT-Drs. 6/3155) verpflichtet sich das Land selbst, E- und Open Government gesetzlich zu regeln (vgl. § 3 des E-LOrgG). Sachsen-Anhalt braucht daher dringend eine E- und Open-Government-Strategie. Hinzukommt, dass das E-Government-Gesetz des Bundes für Landesbehörden bereits jetzt gilt, wenn sie Bundesrecht ausführen. Für Landesbehörden besteht, wenn sie Landesrecht ausführen, damit eine Regelungslücke, die es zu schließen gilt (vgl. Nr. 6.4).

Auch muss Sachsen-Anhalt seine Strategie an die neuen Programme auf Bundesebene – Digitale Agenda 2014-2017, Digitale Verwaltung 2020, Nationaler Aktionsplan zur Umsetzung der G8-Open-Data-Charta –, in denen E- und Open Government sowie Open Data in Deutschland massiv vorangetrieben werden, anpassen. Diesen Entwicklungen kann sich Sachsen-Anhalt schon deshalb nicht entziehen, weil nach den Eckpunkten zum Programm „Digitale Verwaltung 2020“ der Bundesregierung die Zusammenarbeit mit den Ländern ausbauen will (vgl. Nr. 3.4).

Dementsprechend hat die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder mit ihrer EntschlieÙung vom 9. Dezember 2014 „Open Data muss in Deutschland Standard werden!“ die Landesgesetzgeber aufgefordert, soweit noch nicht geschehen, eine E- und Open-Government-Strategie zu entwickeln (vgl. Nr. 5.7.3). Davon ist Sachsen-Anhalt jedoch noch weit entfernt.

Ende September 2014 wurde mir vom Ministerium der Finanzen ein aktualisierter Umsetzungsplan zur Strategie Sachsen-Anhalt digital 2020 (Stand Mai 2014) übergeben. Dieser nimmt das Vorhaben eines Landes-E-Government-Gesetzes neu auf (vgl. Nr. 1 Umsetzungsplan), das aufgrund der im Entwurf des Landesorganisationsgesetzes vorgesehenen E- und Open-Government-Regelung (vgl. Entwurf zu § 3 LOrgG LSA) ohnehin auf der Agenda steht.

Bisher wurden auch erhebliche Hindernisse bei der Einführung der sog. elektronischen Akte („E-Akte“) gesehen, obwohl die elektronische Aktenführung in Form eines Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssystems (DMS/VBS) in jeder Behörde eine Grundvoraussetzung für eine effiziente digitale Verwaltung bildet und zugleich Grundlage für eine erfolgreiche Umsetzung der E- oder Open-Government-Strategie ist. Im Umsetzungsplan zur IT-Strategie ist nunmehr die flächendeckende Einführung eines DMS/VBS für das Land Sachsen-Anhalt bis zum Jahr 2020 vorgesehen. In der 1. Sitzung des Strategieremiums zum Projekt „Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs in der Justiz“ am 18. Juni 2014 wurde vom Ministerium der Finanzen die Pilotierung des Projektes „Elektronische Akte“ angekündigt. Nähere Informationen zu Start und Umsetzung zu diesem Projekt liegen mir allerdings nicht vor. Nach dem aktualisier-

ten Umsetzungsplan ist hier eine intensive Kooperation und Abstimmung mit Dataport und den Trägerländern beabsichtigt; es bestehe auch dringender Handlungsbedarf, um eine für diesen Bereich notwendige Softwarestandardisierung für das Land Sachsen-Anhalt nicht zu gefährden (vgl. Nr. 14 Umsetzungsplan).

Aus informationsfreiheitsrechtlicher Sicht ist es zudem nicht nachvollziehbar, dass das im Masterplan Landesportal 2014-2016 beschlossene Informationsregister, mit dessen Aufbau an dem 1. Januar 2015 nach dem Kabinettsbeschluss der Landesregierung vom 14. April 2014 begonnen werden muss, noch nicht Bestandteil des aktualisierten Umsetzungsplanes wurde. Es handelt sich hier schließlich um ein Zukunftsprojekt der Landesregierung. Eine angedachte Teilnahme des Landes Sachsen-Anhalt am bundesweiten Open-Data-Portal GOV-DATA findet sich ohnehin nicht im Umsetzungsplan wieder.

## **7 Evaluierung des IZG LSA**

### **7.1 Grundsatzkritik an der Evaluierung durch die Landesregierung**

Das IZG LSA ist am 1. Oktober 2008 in Kraft getreten. Gemäß § 15 IZG LSA werden die Auswirkungen des Gesetzes nach einem Erfahrungszeitraum von fünf Jahren durch die Landesregierung unter Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände und gegebenenfalls weiterer Sachverständigen überprüft. Die Landesregierung berichtet dem Landtag über das Ergebnis der Evaluierung; eine Frist für die Vorlage des Berichts sieht das Gesetz jedoch nicht vor.

Mit dem 1. Oktober 2013 begann der gesetzlich festgelegte Evaluierungsauftrag zu laufen. Während der Bund und die meisten Bundesländer mit der Evaluierung einen unabhängigen externen Sachverständigen beauftragt haben, hat die Landesregierung beschlossen, die Evaluierung selbst durchzuführen. Diese erfolgt federführend durch das Ministerium für Inneres und Sport unter Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände. Ich wurde als Sachverständiger hinzugezogen. Dies darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Feststellung der Ergebnisse der Evaluierung sowie die Deutungshoheit nach wie vor bei der Landesregierung liegen. Dies ist nicht unproblematisch. Die Landesregierung gehört nämlich grundsätzlich zu den öffentlichen Stellen, die nach dem IZG LSA auskunftspflichtig sind. Es liegt damit ein erheblicher Interessenskonflikt vor.

Die Evaluierungsergebnisse aus dem Bund und den Ländern zeigen zudem gleichermaßen, dass die Verwaltung in der Praxis grundsätzlich nur ein geringes Interesse an der Modernisierung des Informationsfreiheitsrechts hat, da dadurch ihre Auskunft- und Veröffentlichungspflichten zugunsten der Bürgerinnen und Bürger erweitert würden. Die entscheidenden Impulse für die Weiterentwicklung der Informationsfreiheitsgesetze zu Transparenzgesetzen kamen regelmäßig aus der Zivilgesellschaft und der Politik. Dass ausgerechnet von der Verwaltung tiefgreifende Reformvorschläge kommen, ist daher nicht zu erwarten. Da es sich um einen Evaluierungsbericht der Landesregierung handelt, der von allen Ressorts mitgetragen werden muss, werden sich die Modernisierungsvorschläge erfahrungsgemäß eher auf dem kleinsten möglichen Nenner bewegen. Konkrete Handlungsvorschläge werden weitgehend fehlen. Mögliche Verbesserungen werden auf die nächste Legislaturperiode verschoben oder von einem Signal des Landtags abhängig gemacht werden.

Auch wenn zu befürchten ist, dass dem Landtag von der Landesregierung ein Evaluierungsbericht vorgelegt wird, der nur ein Minimum an Reformen vorsieht, hege ich die

Hoffnung, dass das Parlament ein Maximum an Reformen einleiten und das IZG LSA zu einem modernen Transparenzgesetz weiterentwickeln wird.

## 7.2 Zeitplan, Arbeitsgruppe mit dem MI LSA und Rahmenbedingungen aus der Politik

### *Zeitplan*

Auch wenn das IZG LSA keine konkrete Frist für den Abschluss der Evaluierung und der Vorlage des Evaluierungsberichts vorgibt, hatte die Landesregierung in den Ausschüssen zur Beratung des II. Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit Ende 2013 bzw. Anfang 2014 angekündigt, den Evaluierungsbericht im Spätsommer 2014 vorlegen zu wollen. Da die Landesregierung in ihrer Stellungnahme zu meinem II. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit erklärt hatte, mich aktiv in die Evaluierung des IZG LSA einzubeziehen, wurde die Einsetzung einer temporären Arbeitsgruppe mit dem Innenministerium vereinbart, die seit dem 30. Januar 2014 in regelmäßigen Abständen tagte. Themenbezogen haben an den Sitzungen der Arbeitsgruppe auch Vertreter des mitbeteiligten Fachressorts – wie dem Ministerium der Finanzen – und die kommunalen Spitzenverbände teilgenommen. Die vom Ministerium selbst gesetzte Frist für den Abschluss der Evaluierung ist mittlerweile verstrichen. Es deutet sich jedoch an, dass ein fertiger Bericht im 2. Quartal des Jahres 2015 dem Landtag übergeben werden könnte.

### *Gegenstand des Evaluierungsberichts*

Ursprünglich wollte das Innenministerium nur einen kurzen Evaluierungsbericht verfassen, der insbesondere auch auf der Auswertung der Evaluierungsbögen basieren sollte. Hierzu hatte das Ministerium für Inneres und Sport alle öffentlichen Stellen des Landes Sachsen-Anhalt gebeten, zur Auswertung des Gesetzes für jeden Informationszugangsantrag einen im Einvernehmen mit mir entwickelten Evaluierungsbogen auszufüllen und diesen dem Ministerium zuzusenden (vgl. Nr. 7.1 und 7.2 des I. Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit). Wäre es dabei geblieben, hätte das Ministerium Vorgaben aus der Politik (vgl. Nrn. 5.3 und 5.7.2) und die neuere Rechtsentwicklung zu Transparenzgesetzen, Open Data und der Weiterverwendung von Informationen nach der PSI-Richtlinie (vgl. Nrn. 2.1, 2.2. und 3.2) komplett ausgeblendet. Auf die politischen Vorentscheidungen für ein Landesorganisations- (vgl. Nr. 5.4.3) und ein Landes-E-Government-Gesetz (vgl. Nr. 6.4) sowie die geltende Beschlusslage zum Ausbau des Landesportals zu einem Informationsregister (vgl. Nr. 6.2) wäre nicht eingegangen worden. Dies wäre insbesondere auch für die Fachwelt, die eine Auseinandersetzung mit diesen Themen erwartet, nicht nachvollziehbar gewesen. Es ist daher erfreulich, dass sich die Landesregierung, zumal aufgrund meiner intensiven Beratung, doch entschlossen hat, diese Themen im Rahmen der Evaluierung anzusprechen.

Hinzuweisen ist im Übrigen auch darauf, dass die Auswertung der Evaluierungsbögen nur bedingt zu aussagekräftigen Ergebnissen führen wird. Hierfür gibt es zum einen rechtliche, zum anderen aber auch ganz einfache praktische Gründe.

Unter rechtlichen Gesichtspunkten ist darauf hinzuweisen, dass der Evaluierungsbogen keine Angaben zu den behördlichen Veröffentlichungspflichten verlangt und damit das Thema „Open Data“ bewusst ausklammert. Als der Evaluierungsbogen für die Landesverwaltung entwickelt wurde, konnten weder die neuen Transparenzgesetze noch die G8-Open-Data-Charta und die neue Public-Sector-Information-Richtlinie, die den Weg für Open Data in den EU-Mitgliedstaaten ebnet, berücksichtigt werden. Heute würde in

einem Evaluierungsbogen angesichts der herausragenden Bedeutung von Open Data auf eine entsprechende Befragung dagegen nicht mehr verzichtet werden.

Unter praktischen Gesichtspunkten kann schon jetzt – ohne Vorgriff auf die Evaluierungsergebnisse – festgestellt werden, dass die vom Ministerium für Inneres und Sport erhobenen Daten nur bedingt verlässlich sein dürften. Einige öffentliche Stellen haben es mit der Bitte des Ministeriums für Inneres und Sport, den Evaluierungsbogen auszufüllen, offensichtlich nicht so genau genommen. Während z. B. das Jugendamt eines Landkreises akribisch Buch geführt und über 100 Informationszugangsanträge nach dem IZG LSA zu verzeichnen hat, wollen andere Stellen, insbesondere einige Großstädte, nur wenige, zum Teil sogar gar keine Anträge nach dem IZG LSA erhalten haben. Merkwürdig ist nur, dass mir aus diesen Städten konkrete Anträge nach dem IZG LSA als Eingaben vorgelegen haben. Es spricht also vieles dafür, dass es wesentlich mehr Anträge nach dem IZG LSA gegeben hat, die lediglich statistisch nicht erfasst und dem Ministerium somit auch nicht gemeldet wurden. Zusätzlich dürfte es eine hohe Dunkelzahl an Anträgen geben, die in Unkenntnis des Gesetzes in den Behörden nicht als IZG LSA-Anträge erkannt und daher auch nicht registriert wurden. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass ein Landkreis, der dem Ministerium keine Daten gemeldet hat, seinen Bürgerinnen und Bürgern die Existenz des IZG LSA weitgehend verschwiegen hat; dies musste der Landesbeauftragte im Rahmen einer anlassunabhängigen Kontrolle feststellen (vgl. Nr. 10.2).

#### *Gesetzgeberische und politische Vorentscheidungen mit Auswirkung auf die Evaluierung*

Es kann ferner nicht außer Acht gelassen werden, dass bereits gesetzgeberische und auch politische Vorentscheidungen gefallen sind, die im Rahmen der Evaluierung berücksichtigt werden müssen, weil sie auch das Informationsfreiheitsrecht betreffen. Auf sie muss daher im Evaluierungsbericht besonders eingegangen werden. Hier ist insbesondere auf folgende Entwicklungen hinzuweisen:

Mit dem **Entwurf des Landesorganisationsgesetzes** verpflichtet sich der Gesetzgeber in § 3 selbst, gesetzliche Regelungen für E- und Open-Government zu schaffen (vgl. Nr. 5.4.3). Hinreichende E-Government-Regelungen, insbesondere die Einführung der elektronischen Akte, sind eine notwendige Voraussetzung für Open Government, Open Data und den Aufbau eines Informationsregisters. Die Einführung eines Landes-E-Government-Gesetzes wurde in den aktualisierten **Umsetzungsplan zur IT-Strategie Sachsen-Anhalt 2020 digital** mit Stand Mai 2014 zwar aufgenommen. Die zuständigen Ministerien argumentieren jedoch, dass es sich bei dem Umsetzungsplan nur um ein internes Papier handle, das unverbindlichen Charakter habe und von ihnen jederzeit wieder einseitig geändert werden könne. Dagegen spricht, dass der Umsetzungsplan bisher Teil der IT-Strategie des Landes war und vom Kabinett mitbeschlossen wurde. Könnte der Umsetzungsplan tatsächlich einseitig geändert werden, wäre die Forderung nach einer Neuausrichtung der IT-Strategie des Landes umso wichtiger, da nur mit einer vom Kabinett beschlossenen neuen Strategie die entsprechende Verbindlichkeit gewährleistet wäre.

Es ist auch bereits eine Vorentscheidung für die Einführung der **elektronischen Akte** in der gesamten Landesverwaltung gefallen. Das Justizministerium hat Anfang 2015 angekündigt, bei der durch das Bundesrecht vorgegebenen Umstellung der Justiz auf den elektronischen Rechtsverkehr auch die elektronische Akte einführen zu wollen. Da die Justiz zukünftig nicht mehr mit der Papier-, sondern nur noch mit der elektronischen

Akte arbeiten wird, muss die Landesverwaltung der Justiz notwendigerweise ihre Akten ebenfalls in elektronischer Form, also als elektronische Akte, vorlegen. Es macht keinen Sinn, die Landesverwaltung einen Teil ihrer Akten in Papierform und einen Teil in elektronischer Form führen zu lassen, da prinzipiell jeder Vorgang Gegenstand eines Gerichtsverfahrens werden kann. Die Einführung der elektronischen Akte für die gesamte Landesverwaltung wurde daher ebenfalls in den aktualisierten Umsetzungsplan zur IT-Strategie Sachsen-Anhalt 2020 aufgenommen.

Ebenfalls von der Landesregierung bereits beschlossen ist die Einführung eines Landesinformationsregisters auf der Rechtsgrundlage des § 11 Abs. 3 IZG LSA. Im Masterplan Landesportal 2014-2016 hat die Landesregierung entschieden, dass das Landesportal ab dem 1. Januar 2015 zu einem **Informationsregister** ausgebaut wird. Der Masterplan definiert das Informationsregister als „ein zentral geführtes, elektronisches, allgemein zugängliches Register, in dem amtliche Informationen nach Maßgabe des IZG LSA bzw. des bereichsspezifischen Informationszugangsrechts veröffentlicht werden.“ Es entspricht damit inhaltlich der Definition des Hamburger Transparenzregisters, ohne dass der sachsen-anhaltische Landesgesetzgeber hier Datenkategorien für die Veröffentlichung von Informationen festgelegt hätte. Das Informationsangebot des Landesportals erfüllt die Anforderungen an ein Register bisher allerdings nicht. § 11 Abs. 3 IZG LSA verlangt die Einstellung von Rohdaten, also der ungefilterten und ausgewerteten Dokumente. Das ist beim Landesportal bisher nicht der Fall. Obwohl das Landesinformationsregister bereits beschlossen wurde, wurde es von den zuständigen Ministerien bisher noch nicht in den Umsetzungsplan zur IT-Strategie Sachsen-Anhalt 2020 aufgenommen. Die Beschlusslage wurde bisher also ignoriert.

Die zukünftige Ausgestaltung des Landesinformationsregisters ist derzeit Gegenstand der Evaluierung des IZG LSA. Eine Weiterentwicklung erscheint möglich, es bestehen aber auf ministerieller Seite vor allem aus zwei Gründen Bedenken, die auch in der politischen Diskussion bereits genannt wurden: Ein Transparenzregister nach dem Vorbild Hamburgs sei bei einem Flächenland wie Sachsen-Anhalt nicht ohne Weiteres möglich. Wegen der zu erwartenden hohen Kosten für die Weiterentwicklung des Informationszu einem Transparenzregister sei eine Willensbekundung des Parlaments gefragt. Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass mit Rheinland-Pfalz und Thüringen auch weitere Flächenländer Transparenzgesetze mit Transparenzregistern nach dem Vorbild Hamburgs und Bremens bekommen werden.

Bei der Frage nach den Kosten des Aufbaus eines Landesinformationsregisters ist zu berücksichtigen, dass die Einführung der elektronischen Akte in der Landesverwaltung unabhängig von dem Aufbau des Registers erfolgen wird. Liegen aber die Dokumente in Sachsen-Anhalt zukünftig in elektronischer Form vor, werden sich auch die Kosten für den Aufbau und die Wartung eines Informationsregisters deutlich reduzieren. Zu berücksichtigen ist außerdem, dass die Einführung eines Informationsregisters ein erhebliches Wertschöpfungspotential mit sich bringt. Dies hat zuletzt die Landesregierung von Rheinland-Pfalz bei der Veröffentlichung ihres Entwurfs eines Transparenzregisters Rheinland-Pfalz ausdrücklich anerkannt. Dieses Wertschöpfungspotential, das in Sachsen-Anhalt zu einem größeren Wirtschaftswachstum führen kann – das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft des Landes Sachsen-Anhalt spricht von einem enormen Potential der IT-Wirtschaft – wird bisher nicht hinreichend berücksichtigt.

Zudem werden zwingend die Vorgaben des neuen Informationsweiterverwendungsgesetzes, das der Bund kraft seiner Gesetzgebungskompetenz aus dem Recht der Wirtschaft für die Länder und Kommunen mit regelt, beachtet werden müssen (vgl. Nr. 3.2).

Das neue Informationsweiterverwendungsgesetz, mit dem die Public-Sector-Information-Richtlinie durch den Bund für alle öffentlichen Stellen in der BRD (also auch für die Landesverwaltung Sachsen-Anhalts) fristgemäß zum Juli 2015 umgesetzt werden soll, bestimmt, dass grundsätzlich jede Information, die dem Informationszugang offen steht, weiterverwendet werden darf. Ein gesondertes Antragsverfahren zur Informationsweiterverwendung entfällt. Es besteht zukünftig eine untrennbare Verknüpfung von Informationszugang und Informationsweiterverwendung. Die Informationen sind, soweit dies ohne unverhältnismäßigen Aufwand möglich ist, in offenen, maschinenlesbaren Formaten zur Verfügung zu stellen. Für die Weiterverwendung dürfen grundsätzlich nur noch die Gebühren, die für die Bereitstellung der Informationen entstehen, erhoben werden.

Die Landesregierung wird die notwendigen Maßnahmen ergreifen müssen, damit sich die Landesverwaltung mit dem Inkrafttreten des neuen IWG auf die neue Rechtslage einstellen kann. Sie wird sich mit dem zu einem Informationsregister ausgebauten Landesportal an der Bund-Länder-Online-Plattform GOV-DATA, die am 1. Januar 2015 als Anwendung des IT-Planungsrats in den Regelbetrieb gegangen ist, beteiligen müssen. Diese Beteiligung ist notwendig geworden, weil das neue Informationsweiterverwendungsgesetz alle öffentlichen Stellen – also auch die Stellen des Landes Sachsen-Anhalt – verpflichtet, veröffentlichungspflichtige Daten i. S. d. § 12 E-Government-Gesetz des Bundes in GOV-DATA einzustellen.

Die Bundesregierung hat in der Digitalen Verwaltung 2020 und dem Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der G8-Open-Data-Charta u. a. die Einführung einer gesetzlichen Open-Data-Regelung, die Schaffung von Open-Data-Ansprechpartnern in den Behörden, die Einführung der elektronischen Verwaltungsakte angekündigt und eine verstärkte Zusammenarbeit mit den Ländern vorgesehen. Sachsen-Anhalt wird sich diesen auch informationszugangsrechtlich relevanten Entwicklungen auf Bundesebene nicht entziehen können. Sie müssen daher im Rahmen der Evaluierung mit erörtert werden. Es stellt sich verstärkt die Frage nach einer E- und Open-Government-Strategie.

Trotz aller Grundsatzkritik und unabhängig von dem abschließenden Inhalt und der konkreten Ausgestaltung des Evaluierungsberichts gebührt dem Innenministerium schon jetzt ein Lob für die Erstellung eines umfangreichen und aktuellen Evaluierungsberichts. Ohne ein entsprechendes persönliches Engagement wäre dies sicherlich nicht möglich gewesen. Es ist zu hoffen, dass dieser Bericht eine geeignete Diskussionsgrundlage für die Weiterentwicklung des Informationsfreiheitsrechts in Sachsen-Anhalt sein wird.

### 7.3 Empfehlungen für den Reformprozess

Ursprünglich hatte ich beabsichtigt, den für den Spätsommer 2014 angekündigten Evaluierungsbericht der Landesregierung noch in diesem Tätigkeitsbericht vorzustellen und zu kommentieren. Das wäre ohne Weiteres möglich gewesen, wenn die Landesregierung ihren Zeitplan eingehalten hätte. Dann wäre die Veröffentlichung des Evaluierungsberichts noch in den Berichtszeitraum gefallen. Zum Redaktionsschluss dieses Tätigkeitsberichts war der Entwurf des Evaluierungsberichts soweit gereift, dass er vom Ministerium für Inneres und Sport in die Abstimmung mit den Ressorts gegeben und mir zur Stellungnahme vorgelegt werden konnte.

In der Einleitung des Entwurfs des Evaluierungsberichts weist die Landesregierung darauf hin, dass der Bericht unter meiner Mitwirkung erstellt wurde. Sie erweckt damit beim Leser den Eindruck, dass ich diejenigen Aussagen der Landesregierung, bei denen ich nicht gesondert genannt werde, teilen würde. Im Rahmen der Evaluierung habe ich die Landesregierung gem. § 15 IZG LSA als Sachverständiger zwar gern beraten. Die in dem Evaluierungsbericht getroffenen Aussagen und Wertungen sind aber grundsätzlich solche der Landesregierung. Ich habe daher die Landesregierung in meiner Stellungnahme gebeten, die von mir vertretenen Auffassungen und Standpunkte in den Evaluierungsbericht aufzunehmen und als solche kenntlich zu machen. Das gilt insbesondere für gegenteilige oder über die Feststellungen der Landesregierung hinausgehende Positionen.

Inhaltlich wird der Evaluierungsbericht voraussichtlich die Rechtslage in Bund und Ländern schildern, ausgewählte Normen erörtern, Bezüge zu anderen Rechtsvorschriften herstellen und auf Open Data und E-Government eingehen. Von einer näheren Darstellung des Inhalts habe ich abgesehen, da sich dieser im Rahmen der Ressortabstimmung noch ändern kann. Andernfalls hätte die Gefahr bestanden, dass ich mich zu Punkten äußere, die sich später in dem Bericht so oder gar nicht mehr wiederfinden. Insbesondere liegen verbindliche Evaluierungsergebnisse, die ich hätte kommentieren können, noch nicht vor. Es zeichnet sich aber schon jetzt ab, dass die Landesregierung in ihrem Evaluierungsbericht von der Unterbreitung konkreter Handlungsvorschläge weitgehend absehen wird. Notwendige Reformen werden damit in die nächste Legislaturperiode verschoben.

Zur Unterstützung des Reformprozesses ergeben sich unter Berücksichtigung der Erwartungen aus der Politik, der gesetzgeberisch und politisch getroffenen Vorentscheidungen, der Feststellungen meiner beiden ersten Tätigkeitsberichte zur Informationsfreiheit und meiner Kernempfehlungen für die Enquete-Kommission des Landtages Sachsen-Anhalt „Öffentliche Verwaltung konsequent voranbringen – bürgernah und zukunftsfähig gestalten“ aus meiner Sicht folgende wesentliche

### **Schlussfolgerungen und Empfehlungen für eine notwendige Weiterentwicklung des Informationsfreiheitsrechts in Sachsen-Anhalt:**

- 1) Das IZG LSA hat sich bewährt. Der Erfolg des Gesetzes bemisst sich nicht allein nach der Anzahl der Anträge, sondern liegt darin, dass das Vorhalten amtlicher Informationen, die jedermann unaufgefordert oder auf Antrag zugänglich gemacht werden, als originäre Aufgabe und selbstverständliche Serviceleistung einer modernen Verwaltung verstanden wird. Im Hinblick auf die Nutznießer ist das hohe Wirtschaftspotential der Informationen zu berücksichtigen. Auch deswegen bedarf es einer Weiterentwicklung des IZG LSA.
- 2) Das Recht auf gute Verwaltung, Transparenz und Informationszugang sollte in die Landesverfassung aufgenommen werden.
- 3) Transparenz und Informationsfreiheit sind als Grundprinzipien der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung zu verstehen. Sie gehören zu einer modernen Verwaltung und ermöglichen den Menschen eine Teilhabe am demokratischen Gemeinwesen sowie eine lebendige Demokratie. Der damit einhergehende **Wandel der Verwaltungskultur** ist ein längerer Prozess, der der Förderung und Unterstützung aller bedarf. Das Bewusstsein, dass Transparenz notwendig und sinnvoll ist, muss bei allen Verwaltungsbediensteten weiter gestärkt werden.

4) Das IZG LSA sollte zu einem **modernen Transparenzgesetz** weiterentwickelt werden.

- a) Kernelement eines modernen Transparenzgesetzes ist die **gesetzliche Regelung eines Transparenzregisters bzw. -portals**. Der Inhalt des Registers sollte nach den Vorbildern aus Hamburg, Bremen, Rheinland-Pfalz und Thüringen durch Datenkategorien vorgegeben werden, die vorrangig zu veröffentlichen sind.
- b) Ein modernes Transparenzgesetz setzt ferner die **Zusammenlegung der Informationsfreiheitsgesetze** voraus. Das IZG LSA, das UIG LSA und das AG VIG LSA sollten daher im Rahmen der Gesetzgebungskompetenz des Landes in einem Transparenzgesetz Sachsen-Anhalt zusammengeführt werden.
- c) Die Vorrangregelung aus § 1 Abs. 3 IZG LSA sollte durch die informationszugangsfreundlichere Konkurrenzregelung des UIG ersetzt werden. Dadurch wird sichergestellt, dass das IZG LSA neben anderen Informationszugangsrechten zur Anwendung kommt.
- d) Erforderlich ist ferner die Einführung eines sog. public interest test, d. h. es sollte ein generelles **Abwägungsgebot** zwischen dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit und entgegenstehenden Belangen gesetzlich verankert werden. Damit wird kein Vorrang des Informationsinteresses festgelegt, vielmehr wird die Behörde zu einer Güterabwägung im Einzelfall verpflichtet.

5) Das geplante **Landesorganisationsgesetz**, das eine E- und Open-Government-Regelung für die Landesverwaltung verlangt, sollte zügig verabschiedet werden. Die insofern überholte IT-Strategie Sachsen-Anhalt 2020 digital muss grundlegend überarbeitet werden.

6) Im Zusammenhang mit der Einführung eines Transparenzgesetzes Sachsen-Anhalt sollte ein **Landes-E-Government-Gesetz** auf den Weg gebracht werden, mit dem zugleich die für den digitalen Wandel benötigte elektronische Akte eingeführt wird.

- a) Der Umsetzungsplan zur IT-Strategie Sachsen-Anhalt 2020 digital, in dem seit Mai 2014 die Einführung eines Landes-E-Government-Gesetzes bis zum Jahr 2016 sowie der elektronischen Akte bis zum Jahr 2020 aufgenommen worden sind, ist konsequent umzusetzen.
- b) Die Notwendigkeit der Einführung der **elektronischen Akte** ergibt sich aus der Anpassung des Landesrechts an das E-Government-Gesetz des Bundes und der Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs in der Justiz; sie ist daher unabhängig von der Weiterentwicklung des IZG LSA zu einem Transparenzgesetz geboten.

7) Der von der Landesregierung im Masterplan Landesportal 2014 bis 2016 auf der Rechtsgrundlage des § 11 Abs. 3 IZG LSA beschlossene Ausbau des Landesportals zu einem **Informationsregister** ab dem 1. Januar 2015 muss zügig umgesetzt werden.

- a) Dazu ist das Informationsregister in den Umsetzungsplan zur IT-Strategie Sachsen-Anhalt 2020 digital aufzunehmen.

- b) Die zu veröffentlichenden Informationen müssen in dem Landesportal an zentraler Stelle gebündelt werden. Neben dem Informationsregister bestehende und mit ihm konkurrierende Programme wie das (Haushalts-)Informationssystem Sachsen-Anhalt sind in das Informationsregister zu integrieren.
  - c) Den Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaft sind amtliche Informationen grundsätzlich als Rohdaten, also so wie sie vorhanden sind, zur Verfügung zu stellen. Eine entsprechende Pflicht besteht gem. § 11 Abs. 3 IZG LSA schon jetzt.
- 8) § 11 Abs. 3 IZG LSA lässt eine Veröffentlichung kommunaler Informationen im Landesportal zu.
- a) Die Kommunen sind bereits jetzt nach § 11 Abs. 3 IZG LSA verpflichtet, amtliche Informationen im Internet zu veröffentlichen.
  - b) Mit der Verpflichtung der Kommunen, ihre Daten auch über das Landesportal zum Abruf zur Verfügung zu stellen, würde lediglich eine zusätzliche Abrufmöglichkeit geschaffen. Die Daten werden nämlich nicht in eine Datenbank des Landes eingespeist, sondern verbleiben bei den Kommunen. Der Nutzer greift über einen Link auf das Datenangebot der Kommune zurück. Der Betrieb des Landesportals erfolgt durch das Land. Eine neue Aufgabe, die zu einer Mehrbelastung führen könnte, liegt nicht vor; das Konnexitätsprinzip ist folglich schon im Ansatz nicht berührt.
- 9) Das Landesportal genügt derzeit nicht den Anforderungen an ein Informations- bzw. Transparenzregister.
- a) Das Landesportal stellt den Bürgerinnen und Bürgern amtliche Informationen weder als Rohdaten zur Verfügung, wie es § 11 Abs. 3 IZG LSA verlangt, noch gibt es verbindliche Kategorien von Daten, die im Landesportal veröffentlicht werden müssen. Die Veröffentlichungspraxis erfolgt willkürlich. Open-Data-Modelle, die darauf aufbauen, dass der Wirtschaft staatliche Informationen zur Entwicklung neuer Geschäftsmodelle umfassend und möglichst richtig zur Verfügung gestellt werden, lassen sich derzeit nicht realisieren. Mangels einer erweiterten Such- und Indexfunktion (z. B. nach Volltext, Datentyp, Format und Lizenz), wie sie z. B. die Informationsregister in Bremen und Hamburg anbieten, lassen sich die Daten nicht einmal richtig recherchieren.
  - b) Das Landesportal muss an die Anforderungen eines modernen Transparenzregisters im o. g. Sinne angepasst werden. Dabei sollte geprüft werden, ob der zentrale IT-Dienstleister des Landes Sachsen-Anhalt „Dataport“, der bereits Erfahrungen mit dem Hamburger Transparenzregister besitzt, auch mit dem Betrieb eines Informationsregisters / Transparenzportals des Landes Sachsen-Anhalt betraut werden sollte.
- 10) Im Zuge der Einführung eines Transparenzgesetzes sowie der Zusammenlegung der Informationsfreiheitsgesetze muss § 11 Abs. 3 IZG LSA als Rechtsgrundlage für den Aufbau des Informationsregisters neu geregelt werden.
- a) § 11 Abs. 3 IZG LSA regelt die Veröffentlichungspflichten der öffentlichen Stellen bisher generalklauselartig. Eine **Differenzierung nach Datenkategorien**, insbe-

sondere nach dem Interesse der Öffentlichkeit an ihrer Veröffentlichung oder einem wirtschaftlichen Bedürfnis enthält die Regelung nicht. Viele öffentliche Stellen kommen daher ihren Veröffentlichungspflichten nicht oder nur rudimentär nach. Es sollten daher Datenkategorien aus allen Bereichen des Informationsfreiheitsrechts festgelegt werden, die schon wegen ihrer Bedeutung und Wichtigkeit von allen Behörden verbindlich zu veröffentlichen sind. Hierzu gehören u. a. Kabinettsbeschlüsse, Verträge der öffentlichen Hand oder amtliche Gutachten, z. B. von Sachverständigen, Prüfungen von Aufsichtsbehörden, Prüfberichte des Landesrechnungshofs sowie andere Informationen von öffentlichem Interesse, um nur einige Beispiele zu nennen.

- b) Die Veröffentlichung privatrechtlicher Verträge im Internet sollte zusätzlich eine eigenständige spezialgesetzliche Regelung erhalten.
- c) Unabhängig davon muss z. B. durch eine Generalklausel sichergestellt sein, dass Daten, bei denen im Einzelfall ein öffentliches Informationsinteresse bestehen kann, von den öffentlichen Stellen unaufgefordert veröffentlicht werden.
- d) Auch sollte eine Rückmeldefunktion geschaffen werden, die es allen Bürgerinnen und Bürgern ermöglicht, vorhandene Informationen zu bewerten und auf Informationsdefizite und Informationswünsche aufmerksam zu machen.

11) Sachsen-Anhalt sollte sich – auch mit Blick auf das neue Informationsweiterverwendungsrecht (vgl. § 8 E-IWG) – mit dem zu einem Informationsregister ausgebauten Landesportal an der Bund-Länder-Online-Plattform GOV-DATA, die am 1. Januar 2015 als Anwendung des IT-Planungsrats in den Regelbetrieb gegangen ist, beteiligen.

12) Zur Umsetzung von Open Data hat der Bund einen nationalen Aktionsplan erlassen. Sachsen-Anhalt könnte dem Beispiel des Bundes folgen und in einem entsprechenden Aktionsplan für das Land Sachsen-Anhalt die Landesverwaltung auf die neue Praxis für Open Data vorzubereiten.

- a) Nach der PSI-Richtlinie, die durch das zukünftige Informationsweiterverwendungsgesetz fristgemäß zum Juli 2015 umgesetzt werden soll, besteht zukünftig eine **untrennbare Verknüpfung von Informationszugang und Informationsweiterverwendung**. Grundsätzlich darf jede Information, die dem Informationszugang offen steht, auch weiterverwendet werden.
- b) Es ist eine Umstellung der Behörden bei der Herausgabe von Informationen erforderlich, denn nach dem neuen IWG reicht es aus, dass die Information nach dem IZG LSA oder einem anderen Informationszugangsrecht zugänglich ist; ein gesondertes Antragsverfahren zur Informationsweiterverwendung entfällt.
- c) Behörden müssen zukünftig Informationen, soweit dies ohne unverhältnismäßigen Aufwand möglich ist, in offenen, maschinenlesbaren Formaten zur Verfügung stellen. Wer einen Antrag nach dem IZG LSA stellt, kann daher zukünftig verlangen, dass ihm die Information nicht in Papierform, sondern zwecks Weiterverwendung gleich in elektronischer Form zugänglich gemacht wird. Dieser Anspruch sollte gesetzlich verankert werden.
- d) Sachsen-Anhalt sollte dem Vorbild des Bundes folgen und Open-Data-Ansprechpartner in den Behörden des Landes schaffen; dieser Ansprechpartner

sollte möglichst identisch mit dem behördlichen Beauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit sein.

- e) Für die Weiterverwendung dürfen grundsätzlich nur noch die Gebühren, die für die Bereitstellung der Informationen entstehen, erhoben werden.

13) Im Rahmen einer **Reform des Kostenrechts** müssen die Gebühren bürgerfreundlich gesenkt werden.

- a) Die Landesregierung sollte in einem ersten Schritt kurzfristig eine Änderung der IZG LSA KostVO in die Wege leiten. Zukünftig sollten Auslagen bis zu einer Höhe von 10 Euro nicht mehr erhoben werden müssen. Der Höchststrahmen der Gebühr für die Durchführung des IZG LSA sollte auf höchstens 500 Euro gesenkt werden. Abgelehnte Anträge sollten kostenfrei sein.
- b) Aufgrund der neuen Regelungen zur Weiterverwendung von Informationen nach dem IWG werden Antragsteller, die einen gebührenpflichtigen Individualantrag auf Zugang zu Informationen bei der Behörde stellen, im Vergleich zu denjenigen Bürgerinnen und Bürgern, die die Informationen grundsätzlich unentgeltlich aus dem Internet abrufen können, benachteiligt. Individuelle Informationszugangsanträge sollten daher in einem zweiten Schritt grundsätzlich kostenfrei gestellt werden, nur besonders aufwändige Anfragen sollten kostenpflichtig sein.

14) Die Ausschlussgründe des IZG LSA bedürfen einer grundlegenden Überarbeitung, zumal einige Ausschlussgründe überflüssig sind oder sich überschneiden. Eine Harmonisierung mit den Ausschlussgründen des besonderen Informationsfreiheitsrechts ist geboten.

15) Die Bereichsausnahmen im IZG LSA, insbesondere für den Verfassungsschutz und die Finanzverwaltung, gehen zu weit und sollten durch Einzelfallprüfungen ersetzt werden.

16) Der Ausschlussgrund der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse im IZG LSA sollte – unabhängig davon, dass es sich um ein verfassungsrechtliches Erfordernis handeln dürfte – an das besondere Informationszugangsrecht angepasst (UIG und VIG) und um eine Güterabwägungsklausel ergänzt werden.

17) Das Verfahrensrecht muss überarbeitet werden. Der Informationszugang muss schneller erfolgen. Es sollten Sanktionsmöglichkeiten bei überlanger Verfahrensdauer geschaffen werden. Da bei länger andauernden Verfahren die Information für einen Antragsteller u. U. an Wert verliert, wäre an eine Reduzierung der Gebühren zu denken.

18) Die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder sind nach wie vor in der Bevölkerung, aber auch in vielen Behörden nicht hinreichend bekannt. Die Maßnahmen zur Erhöhung des Bekanntheitsgrades sind weiter zu intensivieren.

19) Die Kontrollkompetenzen des Landesbeauftragten sollten – dem Vorschlag der Evaluierung zum korrespondierenden Bundesrecht folgend – in Anlehnung an § 4g BDSG um die Kontrolle der Vorschriften des besonderen Informationszugangsrechts erweitert werden.

- a) Nach dem IZG LSA besitzt der Landesbeauftragte für die Informationsfreiheit nur eine Kontrollkompetenz für das IZG LSA. Die Landesregierung hat ihn jedoch

generell gebeten, neben dem IZG LSA auch das besondere Informationszugangsrecht zu prüfen. Mangels Kontrollkompetenz besitzt der Landesbeauftragte jedoch keine Eingriffsbefugnisse gegenüber der kontrollierten Stelle.

- b) Diese Situation ist unbefriedigend. Bürgerinnen und Bürger erwarten, dass ihr Informationsanliegen vom Landesbeauftragten umfassend geprüft werden kann. Im Bereich des Datenschutzes sind die Beauftragten bereits für das besondere Datenschutzrecht zuständig. Dieser Standard muss auch in der Informationsfreiheit hergestellt werden.
- c) In Gerichtsverfahren sollte der Landesbeauftragte – dem Vorschlag der Evaluierung zum korrespondierenden Bundesrecht folgend – die Stellung eines Vertreters des öffentlichen Interesses i. S. d. § 35 VwGO erhalten, damit er einen von ihm geprüften Vorgang auch im Prozess begleiten und seine Sachkunde einbringen kann.

20) Die Aktenordnung des Landes Sachsen-Anhalt sollte an die Anforderungen des Informationsfreiheits- und des Informationsweiterverwendungsrechts angepasst werden (Einführung der elektronischen Akte, Weitergabe von Informationen in offenen maschinenlesbaren Formaten, Aktenergänzungspflicht, Sanktionsmöglichkeiten bei groben Pflichtverstößen), damit Behörden einen Informationszugangs- bzw. Informationsweiterverwendungsanspruch nicht durch Verstöße gegen die Aktenordnung unterlaufen können.

## **8 Häufige Fragestellungen**

### **8.1 Auskunftsrechte des Abgeordneten – Teil II**

In meinem II. Tätigkeitsbericht (Nr. 6.4) hatte ich über das Verhältnis des IZG LSA zu den Auskunftsrechten der Abgeordneten berichtet. In einer Entscheidung vom 17. September 2013 hat das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt die durch die Verfassung garantierten Frage- und Informationsrechte der Abgeordneten noch einmal gestärkt (LVerfG, Urteil vom 17. September 2013, Az.: LVG 14/12).

Es hat festgestellt, dass die lediglich teilweise Beantwortung zweier Kleiner Anfragen, die die Vergabe von Nahverkehrsverträgen des Landes betrafen, durch die Landesregierung den Antragsteller in seinem durch die Verfassung garantierten Frage- und Informationsrecht verletzt hat. Die in den beiden Kleinen Anfragen enthaltenen Fragen hätten sich auf den sachlichen Geltungsbereich des Informationsanspruchs bezogen. Eine Informationsverweigerung hätte im vorliegenden Fall auch nicht durch eine Berufung auf die verfassungsrechtlichen Schranken des Informationsanspruchs nach Art. 53 Abs. 4 LV gerechtfertigt werden können, da dem die Möglichkeit der Anwendung der Geheimschutzordnung des Landtags entgegen gestanden hätte.

Das Landesverfassungsgericht hat in diesem Zusammenhang dargelegt, dass das parlamentarische Regierungssystem grundlegend durch die auch den einzelnen Abgeordneten zugewiesene, unverzichtbare Kontrollfunktion des Parlaments gegenüber der Regierung geprägt ist. Der Informationsanspruch des Abgeordneten bezieht sich danach auf den Bereich des Regierungshandelns und ist dabei nicht von vornherein auf Fragen beschränkt, die sich aus der Perspektive der Landesregierung als „zweckmäßig“ für die Wahrnehmung der parlamentarischen Kontrolle der Regierung erweisen. Es besteht insoweit auch keine Begründungs- oder Darlegungspflicht. Gegenstand der par-

lamentarischen Kontrolle ist nämlich gerade die Zweckmäßigkeit des Regierungshandelns, die auch die Kenntnis von „Umfeldinformationen“ erfordert. Der Auskunftsanspruch ist zur Sicherung einer wirksamen Mandatsausübung grundsätzlich auf die Erteilung öffentlich verwendbarer Informationen gerichtet, d. h. der Abgeordnete hat gegenüber der Landesregierung grundsätzlich einen Anspruch darauf, Informationen zu erhalten, die frei verwendbar sind.

Soweit die Landesregierung eine Informationsweitergabe mit der Begründung verweigert hatte, es handele sich bei den begehrten Informationen um geheimhaltungsbedürftige Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse bzw. Vertragsgeheimnisse, hat das Gericht darauf hingewiesen, dass diese durch das Verfahren nach der Geheimschutzordnung des Landtages von Sachsen-Anhalt in ausreichender und angemessener Form geschützt werden. Diese stelle nämlich eine interne Verfahrensregelung dar, die gerade dem Schutz berechtigter staatlicher und privater Geheimhaltungsinteressen gegen eine unbefugte und unbewusste Offenbarung diene. Allerdings müsse sich der Abgeordnete nicht – gewissermaßen pauschal – auf die Anwendung der Geheimschutzordnung verweisen lassen, wenn die Landesregierung bestimmte Informationen als geheimhaltungsbedürftig einstufe. Gerade weil sein Informationsanspruch grundsätzlich auf eine öffentlich verwendbare Information gerichtet sei, unterliege auch die Gewährung des Informationszugangs unter Nutzung des Verfahrens der Geheimschutzordnung als solcher einer Rechtfertigungspflicht. Die Landesregierung hat ihre Antwortpraxis an die Vorgaben der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts angepasst (vgl. LT-Drs. 6/3869).

Das Bundesverfassungsgericht hat in einer Entscheidung vom 21. Oktober 2014 zum Informationsrecht der Abgeordneten über Rüstungsexporte (NVwZ 2014, 1652) erklärt, dass eine Geheimschutzordnung grundsätzlich ein taugliches Instrument des Ausgleichs zwischen exekutivem Geheimhaltungsinteresse und parlamentarischem Informationsinteresse sei. Interessant ist aber auch der Hinweis des Gerichts, dass das von der Geheimschutzordnung vorgesehene Verfahren den Konflikt zwischen Informations- und Geheimhaltungsinteresse nicht vollständig lösen könne, weil die Parlamentarier die unter Einhaltung des Verfahrens nach der Geheimschutzordnung erlangten Informationen nicht in den öffentlichen Meinungsprozess überspielen könnten. Da die Informationen nicht an das Volk und damit nicht an den Souverän weitergegeben werden könnten, wird nach Auffassung des Gerichts auch der demokratische Verantwortungszusammenhang ein Stück weit unterbrochen. Da das Öffentlichkeitselement als das maßgebliche Kontrollinstrument der Opposition gegenüber der Regierung wegfalle, scheide in der Praxis auch eine sanktionierende Kontrolle faktisch aus.

Diese Rechtsfolge erscheint nicht ganz nachvollziehbar. Schließlich kennt auch das deutsche Recht durchaus Fälle, in denen sensible Informationen im überwiegenden Informationsinteresse veröffentlicht werden können. Das ist im Umweltinformationsrecht sogar der Standardfall und gilt sogar für so sensible Rechtsgüter wie den Schutz der internationalen Beziehungen, die Verteidigung oder für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse (vgl. §§ 8 Abs. 1 und 9 Abs. 1 Nr. 3 UIG). Es stellt sich daher die Frage, ob hier nicht doch Handlungsbedarf durch den Gesetzgeber besteht.

Bemerkenswert ist das Urteil des Bundesverfassungsgerichts in diesem Zusammenhang auch, weil das Gericht ausdrücklich festgestellt hat, dass die Pflicht einer Regierung, parlamentarische Fragen zu beantworten, auch im Normalfall nicht durch den Verweis auf einen vorliegenden Bericht der Regierung zu einem bestimmten Thema – hier dem jährlich veröffentlichten Rüstungsexportbericht – beantwortet werden kann.

Ein Regierungsbericht unterscheidet sich nämlich systematisch von der Frage- und Antwortstruktur des Informationsrechts des Abgeordneten. Sowohl die Struktur und der Gehalt der Information als ihr Zeitpunkt werden bei einem Regierungsbericht nämlich durch die Regierung und nicht durch den Abgeordneten bestimmt. Bereits deshalb ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein allgemeiner Bericht dem parlamentarischen Fragerecht grundsätzlich nicht gleichwertig.

## 8.2 Einsicht in Gutachten und Stellungnahmen der wissenschaftlichen Dienste des Bundestages bzw. der Landtage – Teil II

In meinem II. Tätigkeitsbericht (Nr. 5.6.3) hatte ich berichtet, dass das Verwaltungsgericht Berlin einen Anspruch auf Einsicht in die Gutachten und Stellungnahmen der wissenschaftlichen Dienste des Bundestages bzw. der Landtage bejaht hat.

Das OVG Berlin-Brandenburg hat sich der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts nicht angeschlossen. Nach Auffassung des Oberverwaltungsgerichts nehmen die wissenschaftlichen Dienste und der Sprachendienst des Deutschen Bundestages bei der Erstellung von Dokumentationen und Ausarbeitungen oder der Anfertigung von Übersetzungen für Abgeordnete keine Verwaltungsaufgabe im materiellen Sinne wahr. Unabhängig von der formellen Einordnung der Dienste in die Verwaltung des Bundestages sei ihre Tätigkeit der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten zuzuordnen, die vom Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes ausgenommen sei (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 13. November 2013, Az.: OVG 12 B 21.12; ZUM 2014, 346). Die Entscheidung ist nicht überzeugend, denn die Wissenschaftlichen Dienste sind Teil der Bundestagsverwaltung und betreiben weder Gesetzgebung noch Rechtsprechung, sondern Politikberatung; bei der dazu erforderlichen Faktenaufbereitung, Wissensgenerierung und -vermittlung handelt es sich um typische Verwaltungsaufgaben (Schoch, Informationszugang im parlamentarischen Bereich, NVwZ 2015, 1 m. w. N.).

Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts ist nicht rechtskräftig, letztendlich wird das Bundesverwaltungsgericht entscheiden müssen.

## 8.3 Einsicht in Gutachten – Urheberrechte des Gutachters

In der Verwaltungspraxis ist es nicht unüblich, externen Sachverstand hinzuziehen. Liegt das Gutachten vor und entspricht es den Erwartungen der Behörde, die das Gutachten in Auftrag gegeben hat, ist seine Veröffentlichung unproblematisch. Kritisch sind in der Praxis vielmehr die Fälle, in denen sich die (Rechts-)Auffassung der Verwaltung und die des Gutachters nicht decken. In diesen Konstellationen neigt die Verwaltung mitunter dazu, die Herausgabe eines Gutachtens unter Berufung auf entgegenstehende Urheberrechte des Gutachters zu verweigern. Eine entsprechende Vorgehensweise ist regelmäßig aus zwei Gründen rechtlich bedenklich:

Das Urheberrecht schützt grundsätzlich „Werke“. Werke i. S. d. Gesetzes sind nur persönliche, geistige Schöpfungen. Es ist daher in der Praxis zunächst eine Prüfung der Werkseigenschaft vorzunehmen. Bei Gutachten oder Schriftsätzen bemisst sich die Frage des hinreichenden schöpferischen Eigentümlichkeitsgrads nach der konkreten Gestaltung im Gesamtvergleich gegenüber anderen Gestaltungen. Erforderlich ist ein deutliches Übertreten des Alltäglichen, des Handwerksmäßigen. Anwaltliche Schriftsätze oder herkömmliche Gutachten sind daher im Normalfall schon nicht als Werk zu qualifizieren (vgl. BGH, Urteil vom 17. April 1986, Az.: I ZR 213/83).

Sollte ein Gutachten abweichend vom Regelfall Werksqualität besitzen, dann steht nach der Rechtsprechung das Urheberrecht im Normalfall einem Informationszugangsanspruch dennoch nicht entgegen. Bei Gutachten, die im Auftrag einer Behörde durch Private gegen Entgelt erstellt werden, erfasst das der Behörde als Auftraggeber eingeräumte Nutzungsrecht zur Aufgabenerfüllung nämlich auch das Recht zur Informationserteilung nach dem IFG (VG Köln, Urteil vom 22. November 2013, Az.: 13 K 5281/11; VG Berlin Urteil vom 21. Oktober 2010, Az.: 2 K 89.09). Das Urheberrecht des Gutachters kann daher einem Informationszugangsanspruch im Regelfall nicht entgegengehalten werden.

Darauf hat auch die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder in ihrer Entschließung „Das Urheberrecht dient nicht der Geheimhaltung!“ vom 17. Juni 2014 hingewiesen (**Anlage 10**). Wer mit der Verwaltung Verträge schließt, muss wissen, dass diese an gesetzliche Transparenzpflichten gebunden ist, die sich nicht abbedingen lassen. Um Konfliktfälle von vornherein zu vermeiden, empfiehlt die Konferenz staatlichen Stellen, sich von vornherein das Recht an einer Herausgabe und Veröffentlichung vertraglich einräumen zu lassen.

#### 8.4 Informantenschutz

In meinem X. Tätigkeitsbericht für den Datenschutz (Nr. 10.5) sowie in meinem II. Tätigkeitsbericht für die Informationsfreiheit (Nr. 7.13) hatte ich mich bereits zu Fragen des Informantenschutzes geäußert. Mittlerweile ist eine Weiterentwicklung in der Rechtsprechung erfolgt, durch die ein Informant noch stärker geschützt wird:

Nach der Rechtsprechung gilt wie bisher, dass der Informantenschutz es in der Regel nur erfordert, die Identität des Informanten geheim zu halten und daher Einsicht in die insoweit anonymisierten Vorgänge zu gewähren ist (BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2003, NJW 2003, 2317; VGH München, Urteil vom 5. September 1989, NVwZ 1990, 775).

Sollten sich auch aus anonymisierten Aktenteilen Rückschlüsse auf die Person des Informanten ergeben, so wurde in der Rechtsprechung bisher die Auffassung vertreten, dass dies dann hinzunehmen und die Information herauszugeben sei (VGH München, Urteil vom 5. September 1989, NVwZ 1990, 775). Nach der neueren Rechtsprechung ist jedoch in Abwägung mit den Interessen des Einsichtsbegehrenden festzustellen, ob ein berechtigtes Interesse an der Geheimhaltung besteht (BVerwG, Beschluss vom 22. Juli 2010, Az.: 20 F 11/10; Grünwald in: Obermayer/Funke-Kaiser, VwVfG, 4. Aufl. 2014, § 29 Rn. 44). Die Interessen des Informanten stehen z. B. dann entgegen, wenn ernsthaft zu befürchten ist, dass der Einsichtsbegehrende in unerlaubter Weise – etwa tötlich – gegen den Informanten vorgehen würde oder die Preisgabe der Identität des Dritten gewichtige öffentliche Belange gefährden könnte.

In diesem Zusammenhang sind aber mehrere Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg zu § 3 Abs. 1 Nr. 7 IFG des Bundes, der der hiesigen landesrechtlichen Regelung des Informantenschutzes entspricht, zu sehen. Das Gericht hat darauf hingewiesen, dass nicht jede vertraulich übermittelte Information für sich genommen ohne Hinzutreten auch eines objektiv anzuerkennenden Schutzbedürfnisses zum Ausschluss des Informationszugangs führen könne (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 8. Mai 2014, Az.: 12 B 4.12 sowie Urteil vom 28. Juni 2013, Az.: 12 B 9.12). Es reicht also nicht aus, dass eine Behörde sich darauf beruft, dass ihr eine Information vertraulich übermittelt worden sei. Sie muss vielmehr auch konkret darlegen können,

dass der Informant bei einer Herausgabe der Information Nachteile zu erleiden hätte. Das war in dem von dem Gericht zu entscheidenden Fall der Behörde jedoch nicht möglich, da ihre Informationen teilweise aus vertraulich übermittelten oder erhobenen, aber auch teilweise aus öffentlich zugänglichen Quellen stammten und damit schon eine Zuordnung der Daten zu einem Informanten nicht möglich war.

### 8.5 Keine Entbehrlichkeit des Drittbeteiligungsverfahrens

Gemäß § 8 Abs.1 IZG LSA hat eine Behörde einem Dritten, dessen Belange durch den Antrag auf Informationszugang berührt sind, schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, sofern Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass er ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben kann. Das Beteiligungsverfahren dient nicht nur dem Rechtsschutz des betroffenen Dritten, sondern auch der Feststellung, ob der betroffene Dritte in die Preisgabe seiner Daten einwilligt. In der behördlichen Praxis ist jedoch festzustellen, dass einige Behörden, insbesondere Bauamtsbehörden, auf die Durchführung des Drittbeteiligungsverfahrens komplett verzichten und den Antrag des Antragstellers gleich ablehnen. In meinem I. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit hatte ich bereits dargelegt, dass ein solches Vorgehen sich nicht mit den Vorschriften des IZG LSA vereinbaren lässt und daher rechtswidrig ist (vgl. Nr. 4.4). Meine Rechtsauffassung ist mittlerweile durch die Obergerichte zum korrespondierenden Bundesrecht bestätigt worden. So hat z. B. das OVG Berlin-Brandenburg in mehreren Entscheidungen festgestellt, dass eine Behörde ohne Durchführung eines Drittbeteiligungsverfahrens einen Antrag nicht wegen des angeblich entgegenstehenden Schutzes personenbezogener Daten ablehnen kann. Da der Informationszugang nämlich von der Einwilligung des Betroffenen abhängen kann, ist sie verpflichtet, vor der abschließenden Entscheidung über den Antrag des Betroffenen den Dritten anzuhören. Ist die Beteiligung unterblieben, so hat sie diese zwingend nachzuholen (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 8. Mai 2014, Az.: OVG 12 B 4.12; Urteil vom 7. Juni 2012, Az.: OVG 12 B 69.07).

### 8.6 Behördliche Beratungen – Teil II

In meinem II. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit hatte ich unter Nr. 6.10 darauf hingewiesen, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts die innerbehördlichen Beratungen, die auf eine offene, aber interne Meinungsbildung und freien Meinungs austausch abzielen, geschützt sind, während das Beratungsergebnis dem Informationszugang offen steht (BVerwG, Beschluss vom 18. Juli 2011, NVwZ 2011, 1072). Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hat jetzt das Verwaltungsgericht Berlin noch einmal präzisiert. Danach kann der Schutz der behördlichen Beratungen nur dann eingreifen, wenn in dem Dokument überhaupt ein Vorgang der Entscheidungsfindung bzw. des Überlegens enthalten ist. Hierfür trägt die Behörde eine substantiierte Pflicht zur Darlegung, pauschale Erwägungen losgelöst vom jeweiligen Beratungsgegenstand genügen nicht (VG Berlin, Urteil vom 7. August 2013, Az.: 2 K 273.12).

Für die Frage der Beeinträchtigung bedarf es einer Prognose, ob das Bekanntwerden der Information sich auf die Beratungen einer Behörde hindernd oder hemmend auswirken kann. An die Wahrscheinlichkeit der Behinderung oder Hemmung sind hierbei umso geringere Anforderungen zu stellen, je größer und folgenschwerer die möglicherweise eintretende Beeinträchtigung wäre. Dies wiederum bemisst sich insbesondere nach dem Gewicht des Interesses an einem ungestörten Verlauf des in Frage stehenden behördlichen Willensbildungsprozesses (vgl. VG Berlin, Urteil vom 25. August 2011

– VG 2 K 50.11 – m. w. N.). Die befürchteten negativen Auswirkungen müssen anhand der jeweiligen Umstände des Einzelfalles nachvollziehbar belegt werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 3. November 2011 – 7 C 3.11 – Juris Rn. 31). Die Befürchtung, eine Veröffentlichung würde den offenen Diskussionsprozess abbrechen lassen und einzelne Beratungsteilnehmer könnten ihre Aufgaben nicht in gewohnter Weise weiterführen, muss nachvollziehbar dargelegt werden (VG Berlin, Urteil vom 7. August 2013, Az: 2 K 273.12).

## 8.7 Zugang zu Telefonlisten

Die Rechtsprechung hat bisher ganz überwiegend einen Informationszugangsanspruch zu den Telefonlisten der Mitarbeiter einer Behörde unter Berufung auf § 5 Abs. 4 IFG des Bundes bejaht (VG Leipzig, Urteil vom 10. Januar 2013 – 5 K 981/11 –, juris; VG Arnsberg, Urteil vom 31. März 2014 – 7 K 1755/13 –, juris; VG Gießen, Urteil vom 24. Februar 2014 – 4 K 2911/13.GI –, juris, VG Düsseldorf, Urteil vom 5. August 2014 – 26 K 4682/13 –, juris, die einen konkreten Bezug zu einem bestimmten Mitarbeiter nicht für erforderlich halten).

Mittlerweile ist in der Rechtsprechung eine gegenläufige Tendenz zu erkennen. Ein Anspruch wird abgelehnt, weil Mitarbeiterdaten i. S. d. § 5 Abs. 4 IFG nur solche Daten meinen, die im Zusammenhang mit einem konkreten Vorgang stehen (VG Ansbach, Urteil vom 27. Mai 2014 – AN 4 K 13.01194 –, juris; VG Berlin, Urteil vom 5. Juni 2014 – VG 2 K 54.14 –, VG Braunschweig, Urteil vom 26. Juni 2013 – 5 A 239/10 –, juris; vgl. auch Schoch, a. a. O., § 5 Rn. 70). Dies folge aus einer Auslegung des § 5 Abs. 4 IFG nach Wortlaut, Systematik und Sinn und Zweck.

Vollkommen unstrittig ist, dass Daten der Mitarbeiter, die mit dem konkreten Vorgang befasst sind, herauszugeben sind. Darauf wird es dem Betroffenen ankommen, da er sich an den oder die maßgeblichen Sachbearbeiter wenden möchte. Dadurch dürfte der Streit in der Praxis doch erheblich an Gewicht verlieren.

## 8.8 Unwirksamkeit von Vertraulichkeitsvereinbarungen

Gerade wenn die Verwaltung Verträge mit Unternehmen schließt, stellt sich die Frage, ob das IZG LSA durch sog. Vertraulichkeitsvereinbarungen abbedungen werden kann (vgl. auch Nr. 9.7). Diese Frage ist äußerst relevant, da es dann die Vertragsparteien in der Hand hätten, die Anwendbarkeit des Gesetzes auszuschließen.

Nach der Rechtsprechung und der h. M. in der Literatur können die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder nicht durch entsprechende Vertraulichkeitsvereinbarungen abbedungen werden (VGH Hessen, Urteil vom 31. Oktober 2013, Az.: 1734/13.Z; ähnlich OVG NRW, Beschluss vom 2. Mai 2010, Az.: 13a F 32/09, später bestätigt durch das BVerwG, Beschluss vom 8. Februar 2011, Az.: 20 F 14/10; VG Berlin, Urteil vom 19. Juni 2014, Az.: 2 K 221.13; VG Stuttgart, Urteil vom 13. November 2014, Az.: 4 K 5228/ 13; für die Literatur Schoch, IFG, 2009, § 6 Rn. 64; Berger/Partsch/Roth/Scheel, IFG 2. Aufl. 2013 Rn. 3 und Rn. 147). Solche Abreden sind nach § 134 BGB ggf. i. V. m. § 59 VwVfG nichtig (Verstoß gegen gesetzliche Ge- und Verbote). Ausschlaggebend ist allein, ob nach den Vorschriften der Informationsfreiheitsgesetze ein Ausschlussgrund vorliegt.

## 8.9 Verhältnis von § 29 VwVfG zum IZG LSA

In der Praxis scheinen einige Behörden das für einen im Verwaltungsverfahren Beteiligten geltende Akteneinsichtsrecht nach § 1 Verwaltungsverfahrensgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (VwVfG LSA) i. V. m. § 29 VwVfG nicht konsequent anzuwenden und stattdessen den Antragsteller auf das IZG LSA zu verweisen. Der Unterschied ist nicht nur wegen der unterschiedlichen Ausschlussgründe relevant, im Gegensatz zum Akteneinsichtsrecht nach § 29 VwVfG ist die Akteneinsicht nach dem IZG LSA regelmäßig gebührenpflichtig.

Dem Landesbeauftragten ist dazu folgende Konstellation bekannt geworden: Die Behörde befindet sich in einem Stadium, in dem sie den Erlass oder Nicht-Erlass eines Verwaltungsakts prüft. Erst wenn sie sich sicher ist, dass sie einen Verwaltungsakt erlassen will, ist sie bereit, dem Betroffenen Akteneinsicht nach § 1 VwVfG LSA i. V. m. § 29 VwVfG zu gewähren, vorher verweist sie ihn auf das IZG LSA.

Der Landesbeauftragte weist darauf hin, dass sich diese Rechtsauffassung nach h. M. nicht mit dem geltenden Recht, insbesondere nicht mit Grundgedanken des § 29 VwVfG sowie § 9 VwVfG vereinbaren lässt. § 29 VwVfG entfaltet zwar grundsätzlich keine Sperrwirkung gegenüber dem Akteneinsichtsbegehren nach § 1 IZG LSA. Die Vorschrift stellt jedoch für die Akteneinsicht eines Beteiligten in die das jeweilige Verwaltungsverfahren betreffenden Akten während eines laufenden Verfahrens eine Sonderregelung dar, die Ausfluss der rechtsstaatlichen Grundsätze des rechtlichen Gehörs und des fairen Verfahrens ist (vgl. VG Saarland, Urteil vom 11. November 2014, Az.: 1 K 1000/13). Wer Beteiligter eines Verwaltungsverfahrens ist, wird daher – von Ausnahmekonstellationen abgesehen (vgl. Nr. 2.4.2 des I. Tätigkeitsberichts) – auch grundsätzlich besser gestellt als der Jedermann i. S. d. IZG LSA. Das Akteneinsichtsrecht nach § 29 VwVfG unterliegt zum einen nicht den zahlreichen Einschränkungen der §§ 3-6, 9 Abs. 2 IZG LSA. Zum anderen ist eine Verwaltungsgebühr für die Akteneinsicht nach dem Verwaltungskostengesetz Sachsen-Anhalt i. V. m. der Allgemeinen Gebührenordnung nicht vorgesehen. Der Beteiligte hat daher grundsätzlich ein Wahlrecht zwischen einem Akteneinsichtsrecht nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz und dem IZG LSA.

Damit der Akteneinsichtsanspruch nach § 1 VwVfG LSA i. V. m. § 29 VwVfG zur Anwendung kommen kann, muss ein Verwaltungsverfahren i. S. v. § 9 VwVfG vorliegen. Nach dieser Vorschrift ist ein Verwaltungsverfahren die nach außen wirkende Tätigkeit der Behörden, die auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsaktes oder auf den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags gerichtet ist; es schließt den Erlass des Verwaltungsaktes oder den Abschluss des Vertrags mit ein. Entscheidend für den Beginn des Verwaltungsverfahrens i. S. d. § 9 VwVfG ist die Aufnahme der nach außen wirkenden Tätigkeit der Behörde. Maßgeblich ist dabei die Entscheidung der Behörde, tatsächlich mit dem Verfahren zu beginnen; einer förmlichen Einleitungsentscheidung bedarf es nicht; die Entscheidung kann auch konkludent erfolgen, indem die Behörde Maßnahmen ergreift, die auf die in § 9 VwVfG genannten Ziele gerichtet ist (vgl. VG Saarland, Urteil vom 11. November 2014, Az.: 1 K 1000/13). Die Entscheidung muss auch nicht nach außen erkennbar sein; es reicht, dass die Tätigkeit der Behörde die Sachentscheidung beeinflussen kann (vgl. VG Saarland, a. a. O.).

Das bedeutet auch, dass ein Verwaltungsverfahren von Amts wegen eingeleitet ist, wenn die Behörde in die Prüfung des Erlasses oder Nichterlasses eines Verwaltungs-

akts eingetreten ist, was z. B. dadurch zum Ausdruck kommen kann, dass sie eine Kontrolle eingeleitet oder den Betroffenen um Stellungnahme gebeten hat. Es besteht dann folglich ein Akteneinsichtsrecht nach § 29 VwVfG. Der Antragsteller muss sich also nicht auf das IZG LSA verweisen lassen.

## 8.10 Konkurrenzen

In meinen beiden ersten Tätigkeitsberichten zur Informationsfreiheit hatte ich bereits über die schwierige Frage der Konkurrenzen berichtet (vgl. Nr. 4.7 des I. und Nr. 6.7. des II. Tätigkeitsberichts). Es ist daher nicht weiter verwunderlich, dass es zu diesem Thema neuere Rechtsprechung zum korrespondierenden Bundesrecht, aber auch zum IZG LSA selbst, gibt.

Gemäß § 1 Abs. 3 IFG bzw. § 1 Abs. 3 IZG LSA gehen Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen dem IFG bzw. dem IZG LSA vor. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum korrespondierenden Bundesrecht wird das IFG des Bundes nur durch Normen verdrängt und ist diesen gegenüber subsidiär, die einen mit § 1 Abs. 1 IZG LSA identischen sachlichen Regelungsgegenstand aufweisen (vgl. BVerwG, Urteil vom 3. November 2011, Az.: 7 C 4.11). Eine in diesem Sinne speziellere Norm liegt dann vor, wenn zwei Normen denselben Sachverhalt regeln und eine Norm alle Tatbestandsmerkmale einer anderen sowie mindestens ein weiteres Tatbestandsmerkmal enthält, sodass alle Anwendungsfälle der spezielleren Norm unter den Tatbestand der allgemeineren fallen, nicht aber umgekehrt. Das Verwaltungsgericht Berlin hat die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in einem Fall, der den Zugang zu Fallpauschalen zur Abrechnung von Krankenhausleistungen betraf, für die Verwaltungspraxis griffig und nachvollziehbar konkretisiert (VG Berlin, Urteil vom 11. April 2014, Az.: 2 K 145.11). Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts setzt das Vorliegen einer vorrangigen Norm voraus, dass sie nach ihrem Tatbestand, ihrer Rechtsfolge und ihrem Zweck in spezieller Weise den Zugang zu amtlichen Informationen für ihre Spezialmaterie regelt. Dementsprechend hat das Gericht in den von ihm zu prüfenden datenschutzrechtlichen Bestimmungen über die Verarbeitung und Übermittlung personenbezogener Daten sowie in bestimmten Veröffentlichungspflichten keine vorrangigen Regelungen gesehen, denn sie regeln nach Tatbestand, Rechtsfolge und Zweck weder eine Akteneinsicht noch eine Auskunft.

Folgt man der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Berlin, dann dürfte auch klar sein, dass im Gegensatz zu der von Ministerium für Inneres und Sport in seiner Stellungnahme zu meinem II. Tätigkeitsbericht vertretenen Auffassung die meisten kommunalverfassungsrechtlichen Regelungen keine dem IZG LSA vorgehenden Regelungen sein können (LT-Drs. 6/2522, zu 6.8.1 bis 6.8.5). Die von dem Ministerium genannten Normen betreffen die Hilfe bei Verwaltungsangelegenheiten, die Hinzuziehung von sachkundigen Einwohnern, die Öffentlichkeit von Sitzungen der Vertretungen und ihrer Ausschüsse, die Bild- und Tonübertragung von öffentlichen Sitzungen oder die Einberufung von Sitzungen. Diese Normen regeln jedoch nach Tatbestand, Rechtsfolge und Zweck weder eine Akteneinsicht noch eine Auskunft. Sie können daher schon rein sachlich keine dem IZG LSA vorgehenden Normen sein und somit auch keine Sperrwirkung haben (siehe auch Nr. 5.4.1).

Ein Dissens bestand bisher auch zwischen der Landesregierung und mir, ob es sich bei der Abgabenordnung um eine dem IZG LSA vorgehende abschließende Regelung handelt. Obwohl das Bundesverwaltungsgericht (Beschluss vom 14. Mai 2012, DVBl. 2012, 970 f.) und mit ihm verschiedene Oberverwaltungsgerichte bereits entschieden hatten,

dass der Abgabenordnung keine Sperrwirkung für die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder zukommt (vgl. 6.7.3 des II. Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit), hatte die Landesregierung in ihrer Stellungnahme zu meinem Zweiten Tätigkeitsbericht nach wie vor die gegenteilige Auffassung vertreten (LT-Drs. 6/2522, zu 6.7.3). Diese Streitfrage dürfte nunmehr durch die Rechtsprechung des OVG Magdeburg auch für Sachsen-Anhalt abschließend geklärt worden sein. Das OVG hat unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts entschieden, dass die Abgabenordnung keine Sperrwirkung entfaltet (OVG LSA, Urteil vom 24. April 2014, Az.: 3 L 319/13). Das IZG LSA findet daher grundsätzlich Anwendung.

Die Entscheidung des OVG LSA dürfte von enormer Bedeutung sein. Bisher hatte nämlich die Landesregierung mit derselben Argumentation auch die Ansicht vertreten, dass die Abgabenordnung gegenüber dem Auskunftsanspruch des Steuerpflichtigen nach dem Datenschutzgesetz Sachsen-Anhalt Sperrwirkung entfalte (vgl. 8.1 des X. Tätigkeitsberichts des Landesbeauftragten für den Datenschutz; LT-Drs. 6/997 zu 8.1). Die Auffassung dürfte nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts ebenfalls nicht mehr haltbar sein.

Während der Steuerpflichtige nach dem DSG LSA aufgrund der Rechtsprechung des OVG LSA nunmehr einen Auskunftsanspruch besitzen dürfte, läuft der Informationszugangsanspruch nach dem IZG LSA letztendlich jedoch ins Leere, da Sachsen-Anhalt im Gegensatz zum Bund und den meisten anderen Bundesländern in das IZG LSA einen Ausschlussgrund aufgenommen hat, der die Steuerverwaltung besonders schützt. Nach § 3 Abs. 1 Nr. 11 IZG LSA besteht gegenüber Finanzbehörden i. S. d. § 2 Finanzverwaltungsgesetzes kein Informationszugangsanspruch, soweit sie in Steuersachen tätig werden. Dieser Ausschlussgrund soll nach der nicht unumstrittenen Rechtsprechung des OVG LSA generell die Steuerverwaltung erfassen und daher unabhängig davon gelten, ob es sich um ein laufendes oder abgeschlossenes Steuerverfahren handelt (vgl. hierzu Nr. 9.6).

Festzuhalten ist demgegenüber, dass im DSG LSA ein dem § 3 Abs. 1 Nr. 11 IZG LSA geregelter Ausschlussgrund für den Informationszugang fehlt. Mit Blick auf die neue Rechtsprechung des OVG LSA dürfte daher ein Auskunftsanspruch des Steuerpflichtigen in die eigenen Steuerunterlagen folglich zu bejahen sein. Meines Erachtens sollte der Gesetzgeber noch einmal darüber nachdenken, ob die Bereichsausnahme in § 3 Abs. 1 Nr. 11 IZG LSA weiterhin sinnvoll ist.

## **9 Einzelfälle**

### **9.1 Einsicht in einen Erbbaupachtvertrag, den eine Gemeinde mit dem Bruder des Bürgermeisters geschlossen hat – Teil II**

In meinem II. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit hatte ich über einen Antrag auf Einsicht in einen Erbbaupachtvertrag, den eine Gemeinde mit dem Bruder des Bürgermeisters geschlossen hat, berichtet (vgl. Nr. 7.1). Ich hatte erläutert, das Verfahren weiter zu beobachten und über den Ausgang des Verfahrens zu informieren.

#### *Informationszugangsrechtliche Seite*

Unter Berücksichtigung meiner Rechtsauffassung, der sich auch die zuständige Kommunalaufsicht angeschlossen hat, hat die Gemeinde dem Antrag auf Einsicht in den Erbbaupachtvertrag stattgegeben. Der daraufhin vom Bruder des Bürgermeisters einge-

legte Widerspruch wurde abgelehnt. Eine Klage ist beim Verwaltungsgericht Magdeburg anhängig; sie dürfte kaum Erfolgschancen besitzen.

### *Kommunalrechtliche Seite*

Das Ergebnis der kommunalrechtlichen Prüfung des Vorgangs, die zum Zeitpunkt der Stellungnahme der Landesregierung zu meinem II. Tätigkeitsbericht noch nicht abgeschlossen war, liegt mittlerweile vor. Das Ministerium für Inneres und Sport hat mir folgende Ergebnisse mitgeteilt:

#### Verstöße gegen Mitwirkungsverbote

Es wurde festgestellt, dass der Bürgermeister und sein damaliger Stellvertreter nicht an dem Beschluss des Gemeinderats über den Abschluss des Erbbaupachtvertrages beteiligt waren. Sie haben allerdings an vorbereitenden Entscheidungen beratend und entscheidend mitgewirkt. Dies war allerdings nach § 31 Abs. 6 Satz 2 der Gemeindeordnung des Landes Sachsen-Anhalt (GO LSA) wegen des Ablaufs der dort genannten Jahresfrist, innerhalb der eine Verletzung von Verfahrens- und Formvorschriften der Gemeindeordnung hätte geltend gemacht werden können, unbeachtlich. Der Beschluss über den Abschluss des Erbbaupachtvertrags war, so das Ergebnis der Prüfung, zwar rechtswidrig zustande gekommen, jedoch wirksam. Eine Beanstandung des Beschlusses wegen des (unbeachtlichen) Verstoßes gegen das Mitwirkungsverbot sei nicht geboten gewesen, zumal der Beschluss selbst längst vollzogen gewesen sei.

#### Zur Rechtmäßigkeit des Erbbaupachtvertrags und des Erbbauzinses

Das Ministerium für Inneres und Sport hat mir mitgeteilt, dass es hinsichtlich des Vorhabens zwei Varianten gegeben habe. Aus den mir mitgeteilten Daten, die ich nicht näher darlegen kann, da sie auch Gegenstand der informationszugangsrechtlichen Klage sind, ergibt sich jedoch, dass die ursprünglich geplante Variante wohl doch deutlich günstiger gewesen wäre. Es drängt sich daher die Frage nach der Prüfung der Wirtschaftlichkeit durch die Kommunalaufsicht geradezu auf. Hierzu hat mir das Ministerium für Inneres und Sport folgendes mitgeteilt:

„Eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung wurde seinerzeit nicht angestellt. Die vom Gemeinderat (...) getroffene Entscheidung ist eine Entscheidung im Rahmen des verfassungsrechtlich geschützten Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden (Art. 28 Abs. 2 GG). Danach haben die Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Hiervon ausgehend hat die Aufsicht in den Selbstverwaltungsangelegenheiten nicht weniger aber auch nicht mehr sicher zu stellen, dass die Verwaltung im Einklang mit den Gesetzen erfolgt und die Rechte der Verwaltungsorgane und deren Teilen geschützt werden (§ 133 Abs. 2 GO LSA). Soweit die Ergebnisse kommunaler Entscheidungen rechtswidrig sind, ist im Rahmen der Ausübung der Kommunalaufsicht, die als reine Rechtsaufsicht des Staates ausgestaltet ist, zu prüfen, ob der Einsatz kommunalaufsichtlicher Mittel nach Maßgabe des § 133 Abs. 1 GO LSA opportun ist. Die Beweggründe kommunaler Entscheidungen für oder gegen eine Entscheidung sind insoweit jedoch nicht von Relevanz.“

#### Fazit

Die sich aus dem Kommunalrecht ergebende Rechtslage muss den Bürgerinnen und Bürgern im vorliegenden Fall doch ernüchternd vorkommen. Rechtsverstöße gegen die

Mitwirkungsverbote an kommunalrechtlichen Beschlüssen können wegen Fristablaufs nicht geahndet werden. Folgt man der Rechtsauffassung der Kommunalaufsicht, dann ist eine Gemeinde auch prinzipiell nicht zu einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung verpflichtet. Die einzigen Mittel, die den Bürgerinnen und Bürgern bleiben, um Einfluss zu nehmen, sind Transparenz und Information. Vergegenwärtigt man sich, dass der ganze Vorgang erst durch einen Antrag auf Informationszugang eine kommunalrechtliche Überprüfung ausgelöst hat, erkennt man, wie wichtig die Anwendbarkeit des IZG LSA auch im kommunalen Bereich ist.

## 9.2 Missstände in der JVA Burg – Bestimmtheit von Anträgen – Teil II

In meinem II. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (Nr. 7.5) hatte ich über einen Antrag auf Zugang zu Unterlagen über Missstände in der JVA Burg berichtet, der auch die Aufmerksamkeit der Presse auf sich gezogen hatte, da das Ministerium der Justiz trotz der erfolgten Berichterstattung hartnäckig die Auffassung vertreten hatte, dass es in der JVA Burg keine Missstände gebe (Nr. 7.5). Darüber hinaus hat das Ministerium auch bei der Behandlung des Tätigkeitsberichts im Landtag auf seiner Rechtsposition beharrt, es reiche für die Bestimmtheit eines Informationszugangsantrags nicht aus, wenn ein Antragsteller pauschal Zugang zu einem ganzen Bereich begehre. Er sei vielmehr verpflichtet, seinen Antrag zu präzisieren.

Mittlerweile hat die Rechtsprechung für das Verbraucher- wie das allgemeine Informationsfreiheitsrecht im Gegensatz zur Auffassung des Ministeriums entschieden, dass es für die Bestimmtheit eines Informationszugangsantrags genügt, wenn der Antragsteller Zugang zu einem bestimmten Bereich begehrt (OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 1. April 2014, Az.: 8 A 654/12). Eine Benennung bestimmter Dokumente, in die Einsicht verlangt wird, ist dem Antragsteller mangels Kenntnis des Akteninhalts, über den er sich informieren möchte, regelmäßig nicht möglich und kann daher von ihm auch nicht verlangt werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. März 1999, Az.: 7 C 21.98).

So hat z. B. ein Journalist beim Bundesministerium des Innern Zugang zu Informationen zum Thema „Überwachungstechnologien“ begehrt. Das VG Berlin hat das Begehren für konkret genug formuliert gehalten (VG Berlin, Urteil vom 19. Juni 2014, Az.: 2 K 212.13).

## 9.3 Bestimmtheit von Anträgen und Verwaltungsaufwand

Wie das Erfordernis der Bestimmtheit des Antrags verwendet werden kann, um Anträge nach dem IZG LSA zu unterlaufen, zeigt auch eine Eingabe, die die Stadt Dessau-Roßlau betraf. Der Antragsteller hatte Informationen in Zusammenhang mit einem Sanierungsgebiet erbeten. Die Stadt hatte ihm dabei ausgewählte Informationen zukommen lassen bzw. hierzu auch eine Akteneinsicht angeboten. Der Antragsteller fühlte sich jedoch nicht hinreichend informiert, zudem wollte er wissen, welche Informationen überhaupt bei der Stadt vorhanden waren, um dann seinen Antrag präzisieren zu können. Vor diesem Hintergrund hatte ich dem Antragsteller empfohlen, sich zumindest in groben Zügen eine Auskunft über den Akteninhalt geben zu lassen. Die Stadt hätte also dem Antragsteller nur mitteilen müssen, wie viele Akten es zu dem Vorgang gab und ihm einen groben Überblick über deren Inhalt geben müssen. Dieser Bitte wollte die Stadt partout nicht nachkommen. Sie vertrat im Wesentlichen die Auffassung, dass der Antrag zu unbestimmt und der Verwaltungsaufwand für sie zu hoch sei. Der Antragsteller solle daher seinen Antrag präzisieren. Es versteht sich von selbst, dass eine solche Präzisierung ohne rudimentäre Kenntnis des Akteninhalts nicht möglich ist. Die Aus-

übung des Informationszugangsrechts wird unmöglich gemacht. Nach der Rechtsprechung ist diese Vorgehensweise rechtswidrig (vgl. oben Nr. 9.2). Im vorliegenden Fall hatte die Behörde mit dieser Taktik allerdings Erfolg, da der Antragsteller sein Begehren nicht weiter verfolgte.

In aller Regel kann sich eine Behörde nicht auf die Behauptung unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands (siehe §§ 3 Abs. 2, 7 Abs. 2 IZG LSA) zurückziehen (vgl. II. Tätigkeitsbericht, Nr. 7.3; anschaulich auch VG Berlin, Urteil vom 19. Juni 2014, Az.: 2 K 212.13 m. w. N.).

#### 9.4 Zugang zu Unterlagen der Handwerkskammern

Ein Antragsteller wandte sich gleich mit mehreren Beschwerden an mich. So hatte er diverse Handwerkskammern um verschiedene Auskünfte gebeten, z. B. um Auskunft über die Höhe der Zahlungen an die Bundesverbände, um Übersendung des Wirtschafts- oder Haushaltsplans oder um Angaben zur Höhe verschiedener Ausbildungsgebühren sowie die aufgrund der Aus- und Weiterbildung entstandenen Sach- und Personalaufwendungen.

Die von den Handwerkskammern vorgebrachten Gründe, den Informationszugang zu verweigern, waren sehr vielfältig. So führte eine Handwerkskammer an, bei den Zahlungen handele es sich um Informationen, die der Geheimhaltung unterliegen. Bei der Mitgliedschaft im Bundesverband seien Drittbelange von juristischen Personen betroffen, die nicht dem Anwendungsbereich des IZG LSA unterliegen. Die freie Mitgliedschaft sei nicht dem Informationsanspruch nach dem IZG LSA unterworfen.

Ich habe der Handwerkskammer mitgeteilt, dass die Handwerkskammer eine öffentliche Stelle des Landes Sachsen-Anhalt ist, die dem Anwendungsbereich des IZG LSA unterfällt. Der Umstand, dass die Handwerkskammer eine Zahlung an Dritte vorgenommen hat, ist eine amtliche Information i. S. d. § 2 Abs. 1 Nr. 1 IZG LSA. Der Anwendungsbereich des Gesetzes ist daher grundsätzlich eröffnet. Dass gegen den Dritten kein unmittelbarer Informationszugangsanspruch besteht, weil er u. U. nicht zu den auskunftspflichtigen Stellen i. S. d. IZG LSA zählt, ändert nichts daran, dass gegenüber der öffentlichen Stelle der Anwendungsbereich eröffnet bleibt (vgl. auch Nr. 4.2.1, I. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit). Der Schutz sensibler Daten des Dritten erfolgt vielmehr über die Ausschlussgründe des Gesetzes. Diese hatte die Handwerkskammer aber gar nicht geprüft.

Eine weitere Handwerkskammer gab zur Ablehnung des gleichen Auskunftersuchens an, den Antrag unter Berufung auf § 3 Abs. 1 Ziffer 7 und Abs. 2 und § 6 IZG LSA abgelehnt zu haben, da es sich um hier nicht mitteilungspflichtige Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse handeln würde.

Die Handwerkskammer wies ich auf Folgendes hin: § 3 Abs. 1 Nr. 7 IZG LSA schützt vertraulich erhobene bzw. vertraulich übermittelte Informationen. Er soll das Vertrauen in die Verschwiegenheit der Verwaltung stärken, um die Bereitschaft von Hinweisgebern und Informanten insbesondere im Bereich der Polizei und Sicherheitsbehörden zur anonymen Zusammenarbeit zu stärken. Er dient insofern primär dem „Informantenschutz“. Eine öffentliche Stelle kann sich auch nicht in genereller Weise den gesetzlichen Pflichten zur Erteilung von Auskünften dadurch entziehen, dass sie im Verhältnis zu den betroffenen Dritten jenen vertraglich oder auf andere Weise Vertraulichkeit zusichert. Die gesetzliche Pflicht zur Gewährung von Akteneinsicht oder Auskunft kann

durch zivilrechtliche Vereinbarungen nicht umgangen werden (Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 31. Oktober 2013, Az.: 6 A 1734/13.Z, vgl. Nr. 8.8). Das Vorliegen der genannten Ausschlussgründe für den Informationszugang war hier nicht auf Anhieb erkennbar und hätte von der Handwerkskammer explizit vorgetragen werden müssen.

§ 3 Abs. 2 IZG LSA setzt voraus, dass durch den Informationszugang die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben der öffentlichen Stelle erheblich beeinträchtigt wird. Eine erhebliche Beeinträchtigung könnte vorliegen, wenn durch die Preisgabe der Information die öffentliche Stelle ihren gesetzlichen Aufgaben nicht mehr nachkommen könnte oder der Informationszugang mit einer erheblichen Personalbindung verbunden ist und die öffentliche Stelle dadurch für eine nicht unerhebliche Zeit oder kaum in der Lage ist, ihre gesetzlichen Aufgaben wahrzunehmen. Auch hier war das Vorliegen des genannten Ausschlussgrundes nicht sofort erkennbar.

§ 6 IZG LSA schützt Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Unter Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind Tatsachen zu verstehen, die sich auf einen bestimmten Gewerbebetrieb beziehen, nur einem begrenzten Personenkreis bekannt und damit nicht offenkundig sind, nach dem erkennbaren Willen des Betriebsinhabers geheim gehalten werden sollen und hinsichtlich derer der Betriebsinhaber ein berechtigtes wirtschaftliches Geheimhaltungsinteresse hat (BGHSt 41, S. 140/142). Maßgeblich für ein objektiv berechtigtes wirtschaftliches Interesse ist vor allem die wettbewerbsrechtliche Relevanz der Information. Dafür ist entscheidend, inwieweit die Offenbarung der Information geeignet ist, Konkurrentinnen und Konkurrenten wirtschaftliche Vorteile zu verschaffen oder die eigene Wettbewerbsfähigkeit zu schwächen. Hierzu ist festzustellen, dass es um Interessensverbände ging, zu deren Mitgliedern die Handwerkskammern gehören. Sie sind als eingetragene Vereine mit eigener Rechtspersönlichkeit organisiert. Als Interessensverbände nehmen sie die Interessenvertretung der Handwerkskammern in den Ländern, im Bund und sogar gegenüber der EU wahr. Es war nicht ohne Weiteres ersichtlich, dass die Vereine im Wirtschaftsverkehr tätig sind.

In beiden Fällen erteilten die Handwerkskammern nach meinen Hinweisen die gewünschten Auskünfte.

Auch den angeforderten Haushaltsplan stellte die Handwerkskammer zur Verfügung, nachdem ich auf die Notwendigkeit hingewiesen habe, das Vorliegen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen – auf die jeweilige Information bezogen – explizit zu begründen.

Bei den erbetenen Auskünften über Aus- und Weiterbildungsgebühren sowie die Personal- und Sachaufwendungen ergab sich eine differenziertere Bewertung. Während die Informationen zu den Aus- und Weiterbildungsgebühren durch die Handwerkskammern erteilt wurden, legten die Handwerkskammern mir in ergänzenden Stellungnahmen umfassend die Gründe für die Ablehnung des Informationszugangsantrags bezüglich der Aufwendungen dar. Die Handwerkskammern wiesen zu Recht darauf hin, dass Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gemäß § 6 Satz 2 IZG LSA vorliegen. Ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis betrifft Tatsachen, die mit einem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb zusammenhängen, nur einem begrenzten Personenkreis bekannt sind und nach dem Willen des Inhabers und nach dessen berechtigten und schutzwürdigen Interessen geheim gehalten werden sollen. Das berechnete Interesse an der Geheimhaltung ist eine Frage der Schutzwürdigkeit und wird maßgeblich durch die Wettbewerbsrelevanz der Information bestimmt. Wettbewerbsrelevant können Daten sein, die

z. B. auf die Kostenkalkulation und Entgeltgestaltung Rückschlüsse erlauben, die den Betriebs- und Geschäftsbereich betreffen. Die Handwerkskammern legten dar, auf dem Gebiet der Aus- und Weiterbildung wirtschaftlich durch Betriebe gewerblicher Art tätig zu sein. Diese befänden sich in unmittelbarer Konkurrenz mit anderen Bildungsträgern. Die Offenlegung der Personal- und Sachkosten könnte deshalb geeignet sein, die Wettbewerbsposition der Handwerkskammern nachteilig zu beeinflussen.

Der Antragsteller hat sich mit gleichen oder ähnlichen Anträgen nicht nur an die Handwerkskammern, sondern auch an andere Kammern gewandt. Während die meisten Kammern die Anträge positiv beschieden haben, besteht bei einigen wenigen Kammern, wie z. B. der Ärzte, der Apotheker- oder der Steuerberaterkammer, noch Klärungsbedarf. Ich werde über die Entwicklung weiter berichten.

#### 9.5 Einsicht in Vergütungsrichtlinien einer Industrie- und Handelskammer

Eine Industrie- und Handelskammer (IHK) hatte mich um Rat gebeten, ob sie ihre Vergütungsrichtlinien nach dem IZG LSA offenlegen muss. Es ging ihr insbesondere auch um die Frage, ob der Datenschutz einer Preisgabe der Information hätte entgegenstehen können. Ferner hatte der Antragsteller Auskunft über den Namen der Mitarbeiter erbeten, die die Richtlinie beschlossen hatten.

Der Schutz personenbezogener Daten richtet sich nach § 5 IZG LSA. Nach dieser Vorschrift darf Zugang zu personenbezogenen Daten nur gewährt werden, soweit das Informationsinteresse des Einzelnen das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt oder der Dritte in die Preisgabe eingewilligt hat.

Soweit der Antragsteller Zugang zur Vergütungsrichtlinie für Mitarbeiter der IHK begehrt, stellt sich die Frage, ob überhaupt Zugang zu personenbezogenen Daten begehrt wird. Richtlinien, die eine öffentlich-rechtliche Körperschaft erlässt, stellen im Normalfall Verwaltungsvorschriften, also abstrakt generelle Regelungen, dar. Dass von diesen Regelungen Rückschlüsse auf ein exaktes Gehalt einer ganz bestimmten Person gezogen werden können, erscheint fraglich und müsste zumindest gut begründet werden. Dass hier der Schutz personenbezogener Daten zum Tragen kommt, ist daher nicht auf Anhieb erkennbar.

Hinsichtlich des Antrags, auch diejenigen Personen zu nennen, die die Richtlinie beschlossen haben, habe ich auf eine bejahende Entscheidung des Verwaltungsgerichts Berlin zur entsprechenden Rechtslage im Bund zu § 5 Abs. 4 IFG hingewiesen. Danach sind Entscheidungsträger und beratende Mitarbeiter Bearbeiter im Sinne von § 5 Abs. 4 IZG LSA, da sie mit dem konkreten Vorgang befasst waren (VG Berlin, Urteil vom 23. Oktober 2013, Az. 2 K 294.12, Rn. 50). Auch nach § 5 Abs. 4 IZG LSA sind die Namen der Bearbeiter grundsätzlich nicht vom Informationszugang ausgeschlossen.

Nach meinen Informationen hat die Industrie und Handelskammer die erbetenen Informationen herausgegeben.

#### 9.6 Nichtanwendungserlasse der Finanzverwaltung

Die Rechtmäßigkeit der im Bereich der Finanzverwaltung nicht unüblichen Nichtanwendungserlasse ist nicht unumstritten. In diesen wird nämlich die Finanzverwaltung vom Bundes- oder dem jeweiligen Landesfinanzministerium angewiesen, die Grundsätze

eines Urteils des Bundesfinanzhofes (BFH) nur in dem konkret entschiedenen Sachverhalt zu berücksichtigen und nicht auf vergleichbare Fälle zu übertragen. Da rund 80% der Urteile des BFH für den Steuerzahler günstig sind, führen die Nichtanwendungserlasse dazu, dass eine für die Bürgerinnen und Bürger günstige Rechtsprechung nicht zur Anwendung kommt. Da der Steuerzahler nicht wissen kann, ob die Finanzverwaltung zu seinen Ungunsten von der höchstrichterlichen Rechtsprechung abgewichen ist, ist der Zugang zu den sog. Nichtanwendungserlassen naturgemäß von immenser Bedeutung. Schließlich könnte er in Kenntnis des Sachverhalts seine Rechtsposition mit großer Wahrscheinlichkeit erfolgreich durchsetzen. Es ist daher nicht verwunderlich, dass die Finanzverwaltung den Zugang zu den Nichtanwendungserlassen möglichst verhindern will.

Im vorliegenden Fall hatte ein Antragsteller beim Ministerium der Finanzen Zugang zu verschiedenen Nichtanwendungserlassen nach dem IZG LSA begehrt. Nach Ablehnung seines Antrags hatte er sich zunächst an den Petitionsausschuss gewandt, der ihn an mich weiter verwiesen hatte.

Auf meine Bitte um Stellungnahme hin hat mir das Ministerium gleich eine Vielzahl von Ausschluss- oder Hinderungsgründen genannt.

Eine Bescheidung des Antrags sei nicht erforderlich gewesen, da kein Antrag nach dem IZG LSA, sondern eine Sachaufsichtsbeschwerde vorgelegen habe. Diese stelle rechtlich eine Petition i. S. d. Art. 17 GG dar, deren Beantwortung im Ermessen der Behörde gestanden habe. Auch habe das Ministerium für die begehrten Informationen keine rechtliche Verfügungsbefugnis besessen, da es sich bei den Nichtanwendungserlassen um Verwaltungsvorschriften gehandelt habe, die die Oberfinanzdirektion erlassen habe. Es bestehe auch deshalb kein Informationszugangsanspruch, weil die Nichtanwendungserlasse als „Verschlussache – nur für den Dienstgebrauch“ eingestuft worden seien. Schließlich nehme § 3 Abs. 1 Nr. 11 IZG LSA die Finanzbehörden generell vom Anwendungsbereich des IZG LSA aus.

Die Stellungnahme einer immerhin obersten Landesbehörde, die mit einer Vielzahl auch ersichtlich unzutreffender Erwägungen gespickt ist, ist natürlich wenig hilfreich.

Liegt ein Antrag nach dem IZG LSA vor, muss die um Informationszugang ersuchte Behörde über diesen unter Einhaltung der gesetzlichen Informationszugangs- bzw. Bescheidungsfristen entscheiden, vgl. §§ 7 Abs. 2, 9 Abs. 1 IZG LSA. Beruft sich eine Behörde auf die nach Ihrer Auffassung fehlende rechtliche Verfügungsbefugnis, stellt dies rechtlich nichts anderes als die Ablehnung des Informationszugangsantrags dar. Eine Ablehnung des Informationszugangsantrags ist nach § 9 Abs. 1 IZG LSA fristgemäß und schriftlich zu bescheiden. Eine Behandlung des Antrags als Sachaufsichtsbeschwerde scheidet damit ersichtlich aus.

Auch das Argument der fehlenden Verfügungsbefugnis greift ersichtlich nicht. Die rechtliche Verfügungsbefugnis kann sich zwar aus der Urheberschaft eines Dokuments ergeben. Die Urheberschaft, auf die das Ministerium abstellt, ist jedoch kein alleiniges Kriterium für die rechtliche Verfügungsbefugnis. Verwendet nämlich eine Behörde Informationen einer anderen Behörde für eigene Zwecke, ist auch sie grundsätzlich verfügungsbefugt (vgl. BVerwG, Urteil vom 3. November 2011, NVwZ 2012, 251 f.). Liegt eine Information bei mehreren informationspflichtigen Stellen vor, sind grundsätzlich beide Stellen zur Verfügung berechtigt (VG Berlin, Urteil vom 30. Mai 2013, Az.: VG 2 K 57.12).

Auch der Hinweis auf die Einstufung der Erlasse als Verschlussachen ist nicht tragfähig. Nach § 3 Abs. 1 Nr. 4 IZG LSA besteht der Anspruch auf Informationszugang zwar nicht, wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift oder durch die Verschlussachenanweisung für das Land Sachsen-Anhalt geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht unterliegt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum korrespondierenden Bundesrecht reicht aber die bloße Einstufung einer Information als Verschlussache für die Ablehnung eines Informationszugangsantrags nicht aus. Die nur formale Einstufung als Verschlussache ist nämlich losgelöst von den eventuell hinter ihr stehenden materiellen Geheimhaltungsbedürfnissen nicht schutzwürdig. Daher kommt es auf die materielle Richtigkeit der Einstufung als Verschlussache an (BVerwG, Urteil vom 29. Oktober 2009, NVwZ 2010, 326 f.). Diese hatte das Ministerium nicht dargelegt.

Es bleibt somit der Ausschlussgrund des § 3 Abs. 1 Nr. 11 IZG LSA. Die Vorschrift nimmt Finanzbehörden i. S. d. § 2 des Finanzverwaltungsgesetzes, wie das Ministerium es vertritt, jedoch nicht generell vom Anwendungsbereich des Gesetzes aus. Die Vorschrift greift nur, soweit diese in Verfahren in Steuersachen tätig werden. Strittig war, ob der Ausschluss nur für laufende Steuerverfahren oder generell für Steuersachen gelten sollte. Da der Gesetzeswortlaut nicht generell von Steuersachen, sondern von einem „tätig werden“ spricht und damit ein aktives Handeln verlangt, liegt es eigentlich nahe, dass die Bereichsausnahme nur für laufende und nicht auch für abgeschlossene Steuerverfahren gelten soll. Auch findet sich in der Gesetzesbegründung ein Hinweis, dass mit dem Ausschlussgrund des § 3 Abs. 1 Nr. 11 IZG LSA das Akteneinsichtsrecht des Steuerpflichtigen im konkreten steuerlichen Verwaltungsverfahren ausgeschlossen werden sollte (vgl. LT-Drs. 5/748, S. 16 und S. 23). Der Wortlaut der Norm ist insofern nicht eindeutig, die Gesetzesbegründung lässt m. E. beide Auslegungen zu. Da nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes Ausschlussgründe generell eng auszulegen sind (BVerwG, Beschluss vom 9. November 2010, Az.: 7 B 43/10; OVG NRW, Urteil vom 19. März 2013, Az.: 8 A 1172/11) und dies erst recht für die hier vorliegende Bereichsausnahme gelten müsste, hätte hier mit guten Gründen die Auffassung vertreten werden können, dass § 3 Abs. 1 Nr. 11 IZG LSA nur den Zugang zu Informationen für laufende Steuerverfahren ausschließt.

Diese von mir für vorzugswürdig gehaltene Auffassung hat auch das Verwaltungsgericht Halle für den Anspruch eines Insolvenzverwalters auf Zugang zu Steuerunterlagen vertreten (VG Halle, Urteil vom 11. September 2013, Az.: 1 A 197/12). Demgegenüber vertritt das OVG Sachsen-Anhalt unter Berufung auf den objektivierten Willen des Gesetzgebers die Auffassung, dass es sich bei § 3 Abs. 1 Nr. 11 IZG LSA um eine Bereichsausnahme handele, die Finanzbehörden generell in Steuersachen vom Anwendungsbereich ausnehme (OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 23. April 2014, Az.: 3 L 319/13). Durch die Regelung habe klargestellt werden sollen, dass nicht nur die Auskunftsbegehren Dritter, sondern auch die des Steuerpflichtigen selbst ausgenommen werden sollten.

Die Rechtsprechung des OVG Sachsen-Anhalt ist schon deshalb angreifbar, weil nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts der Steuerpflichtige nach den jeweiligen Datenschutzgesetzen der Länder sehr wohl einen Auskunftsanspruch im Steuerverfahren besitzt. Wenn man auf den objektivierten Willen des Gesetzgebers bei der Auslegung des Gesetzeswortlauts abstellt, stellt sich die Frage, ob der Gesetzgeber in Kenntnis der Rechtsprechung der bei Erlass des IZG LSA noch nicht existierenden Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts tatsächlich die vom Gericht erkannte

einschränkende Auffassung vertreten hätte. Ich halte daher eine Überprüfung der Bereichsausnahme des § 3 Abs. 1 Nr. 11 IZG LSA für dringend erforderlich.

Mit Blick auf die hier noch nicht informationszugangsfreundliche Rechtsprechung des OVG Sachsen-Anhalt dürfte daher ein Anspruch auf Informationszugang nach dem IZG LSA nicht bestehen. Dennoch ist der Fall noch nicht abgeschlossen. Nach einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, die in der Praxis regelmäßig übersehen wird, ist nämlich die Verwaltung – unabhängig vom IZG LSA – verpflichtet, Verwaltungsvorschriften mit unmittelbarer Auswirkung gegenüber Dritten bekannt zu machen (BVerwG, Urteil vom 25. November 2004, Az.: 5 CN 2/03). Dass Nichtanwendungserlasse unmittelbare Auswirkungen gegenüber Dritten haben können, erscheint zumindest nicht unwahrscheinlich.

Die Stellungnahme des Ministeriums für Finanzen steht seit Ende 2013 aus. Mehrere Nachfragen sind bisher ergebnislos geblieben.

#### 9.7 Einsicht in die Verträge des Landes Sachsen-Anhalt zu den Kosten für die Anschaffung von Grippemitteln

Die Petenten hatten beim Ministerium für Arbeit und Soziales einen Antrag auf Informationszugang betreffend die Bevorratung des Grippemedikaments Tamiflu gestellt. Dem Antrag wurde vom Ministerium zunächst teilweise stattgegeben. Der Antrag auf Auskunft, wo die gekauften Dosen gelagert wurden, sowie der Antrag auf Zugang zu dem Inhalt der vertraglichen Regelungen mit den Pharmafirmen unter Übersendung von Kopien wurden jedoch abgelehnt. Die teilweise Ablehnung der Anträge wurde vom Ministerium im Wesentlichen damit begründet, dass die in den Verträgen enthaltenen Klauseln zum Lagerungsort einer vertraglich vereinbarten Geheimhaltungspflicht unterlägen. Diese schließe auch die Konditionen und die Details betreffend der Einlagerung der Arzneimittel ein. Eine Übersendung von Vertragskopien wurde mit der Begründung abgelehnt, dass es sich in Teilen der Vertragsinhalte um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse des Vertragspartners handele. Das Unternehmen habe auch durch den Hinweis auf die vertragliche Geheimhaltungsklausel implizit erklärt, dass es in den beantragten Informationszugang nicht einwillinge. Darüber hinaus könne die Bekanntgabe des Lagerortes die öffentliche Sicherheit gefährden (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 IZG LSA).

In der Rechtsbehelfsbelehrung wurde den Petenten mitgeteilt, dass gegen diesen Bescheid innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Klage beim Verwaltungsgericht Magdeburg schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten erhoben werden könne.

Die Petenten legten gegen die Ablehnung ihrer Anträge nicht Klage, sondern Widerspruch ein und trugen vor, dass dieser fristgemäß erfolgt sei, da wegen der unrichtigen Rechtsbehelfsbelehrung des Ablehnungsbescheids die Ein-Jahres-Frist aus § 58 Abs. 2 VwGO gelte. Die Petenten trugen ferner vor, dass die in dem Bescheid genannten Ausschlussgründe weggefallen seien, da die Herstellerfirma in einem anderen Fall die Weitergabe der Kaufverträge inzwischen gestattet habe.

Nachdem sich in der o. g. Angelegenheit monatelang nichts getan hatten, wandten sich die Petenten, die ich schon im Vorfeld beraten hatte, erneut an mich. Im Rahmen meiner Prüfung bin ich zu folgendem Ergebnis gekommen:

Die teilweise Ablehnung der Informationszugangsanträge unter Berufung auf eine entgegenstehende vertraglich vereinbarte Geheimhaltungspflicht ist rechtswidrig. Nach der

Rechtsprechung sowie der h. M. in der Literatur sind entsprechende Vertraulichkeitsvereinbarungen nach § 134 BGB ggf. i. V. m. § 59 VwVfG nichtig (für die Rechtsprechung: Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 31. Oktober 2013, Az.: 1734/13.Z; ähnlich OVG NRW, Beschluss vom 2. Mai 2010, Az.: 13a F 32/09, Entscheidung später bestätigt durch das BVerwG, Beschluss vom 8. Februar 2011, Az.: 20 F 14/10; für die Literatur: Schoch, IFG, 2009, § 6 Rn. 64); Berger/Partsch/Roth/Scheel, IFG, 2. Aufl. 2013, § 3 Rn. 147).

Die Ablehnung der Übersendung des Kaufvertrags in Kopie unter der pauschalen Berufung auf entgegenstehende Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse war schon aus formalen Gründen rechtswidrig.

Die Rechtsprechung hat entschieden, dass jeder angeführte Ausschlussgrund einzelfallbezogen, hinreichend substantiiert und konkret dargelegt werden muss (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 5. Oktober 2010, Az.: 12 B 6.10, bestätigt durch BVerwG, Urteil vom 3. November 2011, DVBl. 2012, 176, vgl. auch BVerwG, Beschluss vom 6. April 2011, NVwZ 2011, 880). Die in der Ablehnung zum Ausdruck kommende Vorstellung, dass aufgrund der Vertraulichkeitsvereinbarung auch automatisch vom Vorliegen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen auszugehen sei, genügt den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Prüfung des Tatbestandsmerkmals nicht, zumal das Ministerium in seinem Ablehnungsbescheid selbst eingeräumt hatte, dass nur für einen Teil des Vertragswerks Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse überhaupt in Betracht kommen könnten.

Fraglich war im Übrigen auch, ob es sich bei den begehrten Informationen tatsächlich um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse handelt. Unter solchen versteht man Tatsachen, die sich auf einen bestimmten Gewerbebetrieb beziehen, nur einem eng begrenzten Personenkreis bekannt und damit nicht offenkundig sind, nach dem erkennbaren Willen des Betriebsinhabers geheim werden sollen und hinsichtlich derer der Betriebsinhaber ein berechtigtes wirtschaftliches Geheimhaltungsinteresse hat. Nachdem der Hersteller sich jedenfalls mit der Herausgabe eines ähnlichen Vertrags durch das Bundesministerium für Gesundheit einverstanden erklärt hatte, war es zumindest fraglich, ob noch ein berechtigtes wirtschaftliches Interesse an der Geheimhaltung bestand. In diesem Zusammenhang müsste auch das nach dem IZG LSA vorgesehene Beteiligungsverfahren nach § 8 IZG LSA durchgeführt werden, auf das zuvor verzichtet wurde.

Die teilweise Ablehnung des Antrags unter der pauschalen Berufung auf den Ausschlussgrund der öffentlichen Sicherheit genügte den zuvor dargestellten Anforderungen der Rechtsprechung an die Darlegung von Ausschlussgründen ebenfalls nicht.

Auch war der Widerspruch fristgemäß eingelegt worden. Es lief die Ein-Jahres-Frist aus § 58 Abs. 2 VwGO, weil die Rechtsbehelfsbelehrung unrichtig erteilt wurde. Nach § 9 Abs. 3 Satz 1 IZG LSA sind gegen die ablehnende Entscheidung Widerspruch und Verpflichtungsklage zulässig. Ein Widerspruchsverfahren nach den Vorschriften der VwGO ist nach § 9 Abs. 3 Satz 2 IZG LSA auch dann durchzuführen, wenn die Entscheidung von einer obersten Landesbehörde getroffen wurde. § 8a des Ausführungsgesetzes zur VwGO findet keine Anwendung. Die Rechtsbehelfsbelehrung des Ministeriums für Arbeit und Soziales, die die Antragsteller auf den Klageweg verwies, war demnach offensichtlich unrichtig.

Auf meine Bitte um Stellungnahme hin hat mir das Ministerium für Arbeit und Soziales mitgeteilt, dass den Petenten die gewünschten Informationen erteilt worden sind.

## 9.8 Auskunft über Hygienepläne eines Krankenhauses

In meinem II. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit hatte ich unter Nr. 5.6.4 dargestellt, dass sich die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten für mehr Transparenz bei Krankenhaushygienedaten einsetzt. Ich hatte auch darüber berichtet, dass das Land Sachsen-Anhalt sich im Rahmen des Netzwerks Hygiene-Sachsen-Anhalt für eine Verbesserung des Hygienemanagements einsetzt. In diesem Zusammenhang ist folgender Fall interessant, in dem mich ein Landkreis um Rat gebeten hatte.

Danach hatte ein Rechtsanwalt, der einen Mandanten vertrat, der sich während eines Krankenhausaufenthalts mit MRSA infiziert hatte, beim Gesundheitsamt des Landkreises um Auskunft gebeten, ob Hygienepläne für den fraglichen Zeitraum vorliegen. Er hatte ferner um Auskunft ersucht, ob während des Zeitraums, in der sein Mandant in der Klinik war, weitere MRSA-Infektionen gemeldet wurden.

Bei den Meldungen zu Infektionen und den Hygieneplänen nach dem Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen handelt es sich um amtliche Informationen, die nach § 1 Abs. 1 IZG LSA i. V. m. den nachfolgenden Regelungen des Gesetzes dem Informationszugang unterliegen. Die Tatsache, dass ein Hygieneplan existiert, dürfte keine sensible Information sein, denn Krankenhäuser sind nach dem Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen zum Führen entsprechender Pläne verpflichtet. Ein Ausschlussgrund ist nicht ohne Weiteres erkennbar.

Die Frage, ob der Landkreis Auskunft über weitere gemeldete Infektionen erteilen kann, hängt im Ergebnis vom Einzelfall ab, wobei ich auch darauf hinweisen möchte, dass eine Beratung von der Genauigkeit des dargestellten Sachverhalts abhängt. So war dem geschilderten Sachverhalt nicht zu entnehmen, ob hier als Ausschlussgrund der Schutz personenbezogener Daten greifen könnte. Personenbezogene Daten sind Einzelangaben über persönliche und sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer Person. Bestimmt ist eine Person, wenn sich aus den Angaben ergibt, dass sie sich allein auf diese Person beziehen; bestimmbar ist eine Person, wenn sie zwar nicht aus den fraglichen Daten allein, jedoch mit Hilfe anderer Informationen identifiziert werden kann (Rossi, IFG, 2006, § 5 RdNr. 9). Die Bestimmbarkeit ist eine Frage des Einzelfalls, da sie davon abhängig sein kann, ob und wie viele weitere Fälle es gibt und ob (evtl. mit Zusatzwissen) Rückschlüsse auf eine bestimmte Person möglich sind. Dementsprechend war hier eine eigenverantwortliche Einzelfallprüfung durch den Landkreis erforderlich.

Ebenso müsste das Vorliegen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen des betroffenen Krankenhauses geprüft werden. Solche können vorliegen, wenn die Information, dass weitere Infektionen gemeldet wurden, nur einem begrenzten Personenkreis bekannt ist, geheim gehalten werden soll und ein berechtigtes wirtschaftliches Geheimhaltungsinteresse besteht (BGHSt 41, S. 140/142). Dabei sind sowohl das Geheimhaltungsinteresse als auch das Interesse der Allgemeinheit an Transparenz, das mittelbar durch das Informationsinteresse des Einzelnen konkretisiert wird, zu berücksichtigen und zu werten. Gegen das Vorliegen eines Geschäftsgeheimnisses könnten z. B. bestehende Veröffentlichungsvorschriften zu den Infektionen sprechen. Nach h. M. in der Literatur vermögen Verstöße gegen die objektive Rechtsordnung ebenfalls kein berechtigtes Interesse an der Geheimhaltung einer Information zu begründen (Schoch, IFG, 2006, § 6 Rn. 57). Auch hier war eine eigenverantwortliche Prüfung durch den Landkreis durchzuführen.

## 9.9 Einsicht in Unterlagen zum Flughafen Magdeburg – UIG oder IZG

In meinem II. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit hatte ich bereits darauf hingewiesen, dass die Bürgerinnen und Bürger von mir natürlich auch Hilfe erwarten, wenn sie sich mit bereichsspezifischen Informationszugangsbegehren, z. B. mit Akteneinsichtsanträgen nach dem UIG, an mich wenden (vgl. Nr. 9.4). Es ist einem Petenten schlichtweg nicht vermittelbar, dass ich seinen Antrag nur unter dem Gesichtspunkt des IZG LSA, nicht aber im Hinblick auf andere, möglicherweise ihn sogar besser stellende Rechtsgrundlagen prüfen darf. Die Landesregierung hat mich zwar gebeten, auch solche Eingaben zu prüfen, die bereichsspezifisches Informationszugangsrecht – also z. B. das Umweltinformationsgesetz – betreffen (vgl. die Stellungnahme der Landesregierung zum I. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit, LT-Drs. 6/131, S. 9f.). Dieser Bitte bin ich zwar auch gefolgt. Fakt ist jedoch, dass ich gegenüber der öffentlichen Stelle keinerlei Eingriffsbefugnisse besitze und bei Rechtsverstößen auch keine Beanstandung aussprechen kann.

Der relativ einfache Fall eines Antrags auf Einsicht bei der Landeshauptstadt Magdeburg in Unterlagen zum Flughafen verdeutlicht noch einmal die Problematik:

Ein Petent hatte bei der Landeshauptstadt Magdeburg Einsicht in alle bei ihr zum Flugplatz Magdeburg geführten Akten begehrt. Die Landeshauptstadt hatte den Antrag mit der Begründung abgelehnt, dass sie keine informationspflichtige Stelle im Sinne des Umweltinformationsgesetzes nach § 3 UIG sei.

Die Rechtsauffassung der Landeshauptstadt Magdeburg ist ersichtlich unzutreffend. Nach § 2 Abs. 1 UIG zählen zu den informationspflichtigen Stellen i. S. d. Gesetzes die Regierung und andere öffentliche Stellen. Nicht vom UIG erfasst werden die Gerichte, soweit sie nicht Aufgaben der öffentlichen Verwaltung ausführen sowie Bundesbehörden, soweit sie im Rahmen der Gesetzgebung tätig werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bestätigen die Ausnahmen, dass „der Begriff der öffentlichen Verwaltung umfassend und nur in Abgrenzung zu Rechtsprechung und Rechtsetzung verstanden wird“ (BVerwG, Urteil vom 18. Oktober 2005, NVwZ 2006, 343). Informationspflichtig sind somit alle Stellen, soweit sie nicht im Zusammenhang mit materieller Gesetzgebung oder Rechtsprechung tätig werden. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts betraf zudem einen Flughafenfall. Ich hatte daher die Stadt Magdeburg gebeten, den Antrag des Petenten einer erneuten Prüfung zu unterziehen und darauf hingewiesen, dass der Zugang zu den erbetenen Informationen richtigerweise vom Vorliegen von Ausschlussgründen abhängig sei.

Die Landeshauptstadt hat mir in ihrer Stellungnahme mitgeteilt, dass der Petent die von ihm erbetenen Informationen über eine Akteneinsicht bei einer anderen öffentlichen Stelle erhalten werde. Im Übrigen bleibe sie aber bei ihrer Rechtsauffassung, grundsätzlich keine informationspflichtige Stelle i. S. d. UIG zu sein.

Wenn eine öffentliche Stelle die Auffassung vertritt, sich nicht an die höchstrichterliche Rechtsprechung halten zu müssen, kommt durchaus eine Beanstandung in Betracht. Nach der geltenden Rechtslage habe ich derzeit jedoch keine Möglichkeit, gegen eine unzutreffende Auslegung des Umweltinformationsgesetzes Sachsen-Anhalt durch eine öffentliche Stelle des Landes Sachsen-Anhalt vorzugehen. Ich habe daher den Vorgang an das zuständige Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt mit der Bitte abgegeben, die Landeshauptstadt Magdeburg zu einem rechtskonformen Verhalten anzuhalten. Ich

habe das Ministerium gebeten, mich über das Ergebnis seiner Prüfung und die eingeleiteten Schritte zu unterrichten. Eine Stellungnahme des Ministeriums steht noch aus.

Der Fall zeigt m. E. deutlich, dass eine Erweiterung der Prüfungs- und Kontrollkompetenzen der Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit dringend erforderlich ist. Eine entsprechende Erweiterung hatten auch die Experten im Rahmen der Evaluierung des IFG des Bundes gefordert. Es sollten daher gegen eine solche Erweiterung eigentlich keine Bedenken bestehen.

#### 9.10 Wann darf nach dem UIG der Informationszugang erfolgen?

Ein Beispiel für die Notwendigkeit der Harmonisierung von UIG und IZG ist folgender Fall aus der Praxis, der auch deshalb von besonderer Bedeutung ist, weil sich diesmal nicht ein Antragsteller, sondern Dritte, deren personenbezogene Daten durch den Antrag betroffen waren, an mich gewandt haben.

Die Petenten hatten mich um Prüfung eines Falls gebeten, in dem das Umweltamt eines Landkreises einen Antrag auf Akteneinsicht zu Genehmigungen für ihr Grundstück als Antrag nach dem Umweltinformationsgesetz (UIG) behandelt und sie mit Blick auf mögliche Ausschlussgründe angehört hatte. In ihrer Stellungnahme hatten die Petenten in die Preisgabe ihrer in der Akte enthaltenen personenbezogenen Daten nicht eingewilligt. Bei einem Termin mit dem Umweltamt hatten sie dann erfahren, dass dem Antragsteller Akteneinsicht gewährt worden sei. Sie hatten explizit gerügt, dass ihnen keine Möglichkeit für die Einlegung von Rechtsmittel gegeben worden sei.

Während in § 8 Abs. 2 IZG LSA ausdrücklich geregelt ist, dass der Informationszugang erst erfolgen darf, wenn die Entscheidung gegenüber dem Dritten bestandskräftig geworden ist, fehlt im UIG eine entsprechende Regelung. Dennoch dürfen auch im Umweltinformationsrecht die begehrten Informationen erst nach der Bestandskraft der Entscheidung herausgegeben werden. Nach der Rechtsprechung und h. M. stellt die Entscheidung, Zugang zu Informationen zu gewähren, nämlich einen Verwaltungsakt dar, der drittbelastende Doppelwirkung haben kann, weshalb ein Dritter in diesem Fall gegen ihn Widerspruch und Anfechtungsklage erheben kann. Die Rechtsbehelfe entfalten grundsätzlich aufschiebende Wirkung, sodass die Erteilung der Information bis zur Bestandskraft des Verwaltungsakts unzulässig ist (vgl. für das UIG Ziekow/Debus in: Fluck/Theuer, UIG, § 6 RdNr. 49 bzw. § 8 Abs. 2 Satz 2 und 3 IZG LSA i. V. m. § 9 Abs. 3 IZG LSA für das Informationszugangsgesetz).

In seiner Stellungnahme hat mir der Landkreis mitgeteilt, dass er sich aufgrund der unterschiedlichen gesetzlichen Regelungen dieses Umstandes nicht bewusst gewesen sei. Inhaltlich sei aber die Gewährung der Akteneinsicht nicht zu beanstanden, denn der Inhalt der Genehmigung sei dem Antragsteller in einem anderen Verfahren schon zugänglich und damit bekannt gewesen. Ausgehend von der Stellungnahme, die ich insofern für nachvollziehbar halte, hätte der Landkreis den Petenten zwar die Gelegenheit zum Einlegen von Rechtsmitteln geben müssen; diese hätten aber auch nach meinem Dafürhalten keine Aussicht auf Erfolg gehabt. Da der Landkreis nunmehr sensibilisiert ist, gehe davon aus, dass sich entsprechende Vorgänge nicht wiederholen.

## 10 Anlassunabhängige Kontrolltätigkeit

### 10.1 Allgemeines

In meinen beiden ersten Tätigkeitsberichten zur Informationsfreiheit hatte ich bereits dargelegt, dass es auch zu meinen Aufgaben gehört, die Einhaltung der Vorschriften des IZG LSA im Wege von anlassunabhängigen Kontrollen bei den öffentlichen Stellen des Landes vor Ort zu kontrollieren, § 12 Abs. 3 IZG LSA i. V. m. §§ 22, 24 DSGVO. Einer konkreten Eingabe bedarf es daher für die Kontrolle nicht, vielmehr bin ich befugt, die Stellen unabhängig von einem konkreten Anlass zu kontrollieren. Solche routinemäßigen Kontrollen sind jedoch personal- und zeitintensiv, da sie eine entsprechende Vorbereitung und Durchführung erfordern. Die Auswertung der Evaluierungsbögen zeigt, dass es viele öffentliche Stellen gibt, die immer noch nicht erkennen, dass das IZG LSA überhaupt anwendbar ist. Zudem wird das Informationszugangsrecht auch von obersten Landesbehörden nicht immer sicher angewandt. Anlassunabhängige Kontrollen sind daher durchaus notwendig.

Die Kontrolle erfolgte auch diesmal im Wesentlichen unter vier Aspekten. Ich prüfte die organisatorischen Vorkehrungen, die die Behörde zur Umsetzung des IZG LSA getroffen hatte, die Bearbeitung der Anträge, die Einhaltung der gesetzlichen Veröffentlichungspflichten sowie stichprobenartig die konkrete Behandlung von Informationszugangsanträgen. Die Rechtsprechung verweist darauf, dass das Informationsfreiheitsrecht ein modernes Bürgerrecht ist, dessen Verwirklichung zu den Aufgaben der Verwaltung gehört. Dass der Zugangsanspruch der Informationsfreiheitsgesetze den Behörden „einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand aufbürdet und sie vor organisatorische Herausforderungen stellen kann, ist diesem modernen Bürgerrecht immanent, vom Gesetzgeber erkannt, geregelt und auch hingenommen worden“ (VG Gießen, Urteil vom 24. Februar 2014, Az.: 4 K 2911/13.GI). Ich mache in diesem Zusammenhang explizit darauf aufmerksam, dass eine öffentlichen Stelle daher nicht argumentieren kann, dass sie das Informationsfreiheitsrecht zugunsten anderer aus ihrer Sicht vorrangiger Aufgaben zurückgestellt habe, da sie dann eine der ihr obliegenden Aufgaben bewusst nicht erfüllt und eine Pflichtverletzung begangen hätte. Eine entsprechende Argumentation ist i. S. d. Rechtsprechung von vornherein nicht akzeptabel (vgl. auch Nr. 7.3 des I. Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit).

### 10.2 Kontrolle eines Landkreises

Hatten die von mir zuvor geprüften Landkreise ein erfreulich hohes Niveau bei der Umsetzung des IZG LSA erreicht, so zeigte die jetzige Kontrolle erhebliche Defizite im Umgang mit dem Gesetz. Der Landkreis hatte sich, obwohl er typischerweise auch mit umfangreicheren und inhaltlich schwierigeren Informationszugangsanträgen rechnen musste, organisatorisch und personell auf die Bewältigung des IZG LSA noch nicht eingestellt. Er hatte es insbesondere versäumt, seine eigenen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen mit der Materie vertraut zu machen. In der Fallbearbeitung wurden daher in der Vergangenheit auch gravierende Fehler gemacht. Der Landkreis hatte bisher auch eine äußerst restriktive Informationspolitik gewählt, indem er die Bürgerinnen und Bürger über die Existenz des Gesetzes nicht proaktiv informiert hatte. Insbesondere war er auch nicht der Bitte der Landesregierung nachgekommen, das IZG LSA bekannter zu machen, die im Gesetz festgeschriebenen Veröffentlichungspflichten umzusetzen und Möglichkeiten einer aktiven Informationspolitik voranzutreiben. Faktisch wurde daher den Bürgerinnen und Bürger die Existenz des Gesetzes verschwiegen.

Der Landkreis hat im Beratungs- und Kontrolltermin zur Rechtfertigung des fehlenden Engagements bei der Umsetzung des IZG LSA vorgetragen, dass die Informationsfreiheit für ihn keine Hauptaufgabe darstelle. Er sei daher bestrebt, den mit dem neuen Gesetz einhergehenden Verwaltungsaufwand möglichst gering zu halten. Die Aufgabe der Informationsfreiheit sollte daher auch nicht im Organigramm erscheinen.

Das Recht auf voraussetzungslosen Informationszugang ist ein modernes Bürgerrecht, das anderen Rechten im Range nicht nachsteht. Sein Vollzug gehört zu den Aufgaben der öffentlichen Stellen. Dass mit der Verwirklichung des Informationszugangsrechts im Einzelfall ein gewisser Verwaltungsaufwand verbunden sein kann, ist dem neuen Bürgerrecht immanent und entspricht dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers (vgl. VG Leipzig, Urteil vom 10. Januar 2013, Az.: 5 K 981/11; VG Gießen, Urteil vom 24. Februar 2014, Az.: 4 K 2911/13.GI; vgl. im Übrigen auch die Stellungnahme der Landesregierung zum II. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit zu Nr. 10.1, LT-Drs. 6/2522: „Originäre Aufgabe und selbstverständliche Serviceleistung einer modernen Verwaltung“).

Ich habe daher den Landkreis darauf hingewiesen, dass im Bereich des Informationsfreiheitsrechts ein Umdenken und eine neue Verwaltungskultur erforderlich seien. Die Verwaltung müsse sich mit dem Gesetz vertraut machen und die Bürgerinnen und Bürger hinreichend informieren. Der Landkreis ist sich der Defizite bewusst und hat Besserung gelobt. Jedenfalls wird die Öffentlichkeit nunmehr auf der Homepage des Landkreises sofort auf das IZG LSA aufmerksam gemacht.

## 11 Schlussbemerkung

Während der Bund und die Mehrheit der Länder den für moderne Transparenzgesetze notwendigen digitalen Wandel der Verwaltung jetzt anpacken und konkrete gesetzliche Regelungen schaffen, zögert Sachsen-Anhalt noch. Bisher hat das Land nur ein Landesorganisationsgesetz auf den Weg gebracht, das E- und Open-Government lediglich als Programmsätze für die Landesverwaltung enthält; das Nähere soll später durch ein Gesetz geregelt werden. Dabei sind rechtliche und politische Vorentscheidungen schon gefallen, denn die Einführung eines Landes-E-Government-Gesetzes sowie der elektronischen Akte sind in den Umsetzungsplan zur IT-Strategie des Landes „Sachsen-Anhalt digital 2020“ aufgenommen worden. Die Einführung der elektronischen Akte lässt sich im Zuge der Umstellung der Justiz auf den elektronischen Rechtsverkehr – die durch Bundesrecht zwingend vorgegeben ist – ohnehin nicht vermeiden. Wenn nämlich die Justiz nicht mehr mit der Papier-, sondern nur mit der elektronischen Akte arbeitet, bedeutet dies zwingend, dass die Landesverwaltung der Justiz zukünftig ihre Akten in elektronischer Form, also als elektronische Akte, vorlegen muss. Der für die Informationsfreiheit wegweisende digitale Wandel der Landesverwaltung sollte – unter Entwicklung einer ganzheitlichen, nachhaltigen, verbindlichen, vernetzten und auch die Datensicherheit einbeziehenden Strategie – jetzt auf den Weg gebracht werden.

Ich halte die Weiterentwicklung des IZG LSA zu einem modernen **Transparenzgesetz** nebst der Einführung eines Transparenzregisters sowie der Zusammenlegung des allgemeinen Informationsfreiheits- mit dem Umweltinformationsfreiheitsgesetz für unumgänglich. „Mischen Sie sich ein“, fordert die Landesregierung die Bevölkerung auf den Seiten ihres Webangebots zur Beteiligung an Gesetzen und politischen Vorhaben auf. Hierzu bedarf es gut und vor allem umfassend informierter Bürgerinnen und Bürger, denen die Behörden im Wege von Open Data in einem zentralen Register von sich aus die notwendigen Informationen als Rohdaten unentgeltlich und medienbruchfrei zur Ver-

fügung stellen. Mit dem Beschluss, das Landesportal zu einem Informationsregister auszubauen, hat die Landesregierung einen ersten Schritt in die richtige Richtung gemacht. Dieser reicht jedoch noch nicht aus. Es sind konkrete Regelungen erforderlich.

Transparenz muss vor allem im kommunalen Bereich, dem Hauptanwendungsbereich der Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze, geschaffen werden. Die im Rahmen von Open Data zur Verfügung gestellten Daten besitzen zudem ein hohes Wirtschaftspotential und dienen daher auch der Wirtschaft. Angesichts der Vorbilder in anderen Ländern, die zeigen, wie das moderne Bürgerrecht der Informationsfreiheit schlagkräftig ausgestaltet werden kann, ließe sich den Menschen in Sachsen-Anhalt nicht nachvollziehbar erklären, warum sie sich im Zweifel mit weniger bzw. schlechteren Informationsrechten zufrieden geben sollten.

Ob Sachsen-Anhalt tatsächlich ein moderneres Informationsfreiheitsrecht bekommen wird, ist jedoch offen. Nach der Evaluierung des IZG LSA durch die Landesregierung beginnt erst der politische Entscheidungsprozess. Entscheidende Impulse für die Weiterentwicklung der Informationsfreiheitsgesetze zu Transparenzgesetzen kamen regelmäßig aus der Zivilgesellschaft und der Politik, die die Wünsche der Bevölkerung nach mehr Transparenz aufgegriffen haben. Einen besonderen Impetus verspreche ich mir in diesem Zusammenhang auch von der Enquete-Kommission „Öffentliche Verwaltung konsequent voranbringen – bürgernah und zukunftsfähig gestalten“. Die bürgerschaftlichen Mitwirkungs- und Teilhabemöglichkeiten müssen zentral verbessert und dazu mehr Transparenz im Verwaltungshandeln und eine stärkere Einbeziehung der Bevölkerung in öffentliche Entscheidungsprozesse erreicht werden. Die Zeit für ein Transparenzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt ist reif.

**Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt (IZG LSA)**

Gesetz vom 19. Juni 2008 (GVBl. LSA 2008, S. 242 – 245)

(nicht amtlicher Text)

**§ 1****Grundsatz**

(1) Jeder hat nach Maßgabe dieses Gesetzes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen gegenüber

1. den Behörden

a) des Landes,

b) der Kommunen und Gemeindeverbände sowie

c) der der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts und

2. den sonstigen Organen und Einrichtungen des Landes, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen.

Einer Behörde im Sinne dieser Vorschrift steht eine natürliche Person oder juristische Person des Privatrechts gleich, soweit eine Behörde sich dieser Person zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient.

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

(3) Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen gehen vor. Dies gilt nicht in den Fällen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Sachsen-Anhalt in Verbindung mit § 29 des Verwaltungsverfahrensgesetzes.

**§ 2****Begriffsbestimmungen**

Im Sinne dieses Gesetzes ist

1. amtliche Information: jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung. Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen, gehören nicht dazu;

2. Dritter: jeder, über den personenbezogene Daten oder sonstige Informationsvorliegen.

### § 3

#### Schutz von besonderen öffentlichen Belangen

- (1) Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht,
  1. wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen haben kann auf
    - a) internationale Beziehungen, Beziehungen zum Bund oder einem Land
    - b) Belange der inneren oder äußeren Sicherheit,
    - c) Kontroll- oder Aufsichtsaufgaben der Finanz-, Versicherungsaufsichts-, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden,
    - d) Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle,
    - e) die Durchführung eines anhängigen Gerichtsverfahrens, den Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren oder die Durchführung strafrechtlicher, ordnungswidrigkeits-rechtlicher oder disziplinarischer Ermittlungen,
  2. wenn das Bekanntwerden der Information die öffentliche Sicherheit gefährden kann,
  3. wenn und solange die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden,
  4. wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift oder durch die Verschlussanweisung für das Land Sachsen-Anhalt geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt,
  5. hinsichtlich vorübergehend beigezogener Information einer anderen öffentlichen Stelle, die nicht Bestandteil der eigenen Vorgänge werden soll,
  6. wenn das Bekanntwerden der Information geeignet wäre, fiskalische Interessen der in § 1 Abs. 1 Satz 1 genannten Stellen im Wirtschaftsverkehr oder wirtschaftliche Interessen der Sozialversicherungen zu beeinträchtigen,
  7. bei vertraulich erhobener oder übermittelter Information, soweit das Interesse des Dritten an einer vertraulichen Behandlung im Zeitpunkt des Antrags auf Informationszugang noch fortbesteht,
  8. gegenüber der Verfassungsschutzbehörde sowie anderen in § 1 Abs. 1 Satz 1 genannten Stellen, soweit sie sicherheitsempfindliche Aufgaben im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 3 und Abs. 2 des Sicherheitsüberprüfungs- und Geheimschutzgesetzes vom 26. Januar 2006 (GVBl. LSA S. 12, 14) wahrnehmen,
  9. gegenüber Hochschulen, Universitätskliniken und Forschungseinrichtungen, einschließlich solcher Einrichtungen, die zum Transfer von Forschungsergebnissen gegründet wurden, soweit sie wissenschaftlich tätig sind,

10. gegenüber der Medienanstalt Sachsen-Anhalt, soweit es die Aufsicht über die Rundfunkveranstalter betrifft, und gegenüber den öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern in Bezug auf journalistisch-redaktionelle Informationen sowie
11. gegenüber Finanzbehörden im Sinne des § 2 des Finanzverwaltungsgesetzes, soweit sie in Verfahren in Steuersachen tätig werden.

(2) Der Antrag auf Informationszugang soll abgelehnt werden, wenn in anderen als in Absatz 1 oder § 4 geregelten Fällen die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben der öffentlichen Stellen erheblich beeinträchtigt würde, es sei denn, dass das Interesse an der Einsichtnahme das entgegenstehende öffentliche Interesse im Einzelfall überwiegt.

#### § 4

##### Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses

(1) Der Antrag auf Informationszugang soll für Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung abgelehnt werden, soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen vereitelt würde. Nicht der unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung nach Satz 1 dienen in der Regel Ergebnisse der Beweiserhebung und Gutachten oder Stellungnahmen Dritter.

(2) Der Antragsteller soll über den Abschluss des jeweiligen Verfahrens informiert werden.

#### § 5

##### Schutz personenbezogener Daten

(1) Zugang zu personenbezogenen Daten darf nur gewährt werden, soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt oder der Dritte eingewilligt hat. Personenbezogene Daten besonderer Art im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes zum Schutz personenbezogener Daten der Bürger dürfen nur übermittelt werden, wenn der Dritte ausdrücklich eingewilligt hat.

(2) Das Informationsinteresse des Antragstellers überwiegt nicht bei Informationen aus Unterlagen, soweit sie mit dem Dienst- oder Amtsverhältnis oder einem Mandat des Dritten in Zusammenhang stehen, und bei Informationen, die einem Berufs- oder Amtsgeheimnis unterliegen.

(3) Das Informationsinteresse des Antragstellers überwiegt das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs in der Regel dann, wenn sich die Angabe auf Name, Titel, akademischen Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und -telekommunikationsnummer beschränkt und der Dritte als Gutachter, Sachverständiger oder in vergleichbarer Weise eine Stellungnahme in einem Verfahren abgegeben hat oder abgeben soll.

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

## § 6

Schutz des geistigen Eigentums  
und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen

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

## § 7

## Antrag und Verfahren

(1) Über den Antrag auf Informationszugang entscheidet die Stelle nach § 1 Abs. 1 Satz 1, die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist. Im Falle des § 1 Abs. 1 Satz 2 ist der Antrag an die Stelle nach § 1 Abs. 1 Satz 1 zu richten, die sich der natürlichen oder juristischen Person des Privatrechts zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient. Betrifft der Antrag Daten Dritter im Sinne von § 5 Abs. 1 und 2 oder § 6, muss er begründet werden. Bei gleichförmigen Anträgen von mehr als 50 Personen gilt § 1 Abs. 1 Satz 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Sachsen-Anhalt in Verbindung mit den §§ 17 bis 19 des Verwaltungsverfahrensgesetzes entsprechend.

(2) Besteht ein Anspruch auf Informationszugang zum Teil, ist dem Antrag in dem Umfang stattzugeben, in dem der Informationszugang ohne Preisgabe der nach den §§ 3 bis 6 nicht zugänglich zu machenden Informationen oder ohne unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand möglich ist. Entsprechendes gilt, wenn sich der Antragsteller in den Fällen, in denen Belange Dritter berührt sind, mit einer Unkenntlichmachung der diesbezüglichen Informationen einverstanden erklärt.

(3) Auskünfte können mündlich, schriftlich oder elektronisch erteilt werden. Die Stelle nach § 1 Abs. 1 Satz 1 ist nicht verpflichtet, die inhaltliche Richtigkeit der Information zu prüfen.

(4) Im Fall der Einsichtnahme in amtliche Informationen kann sich der Antragsteller Notizen machen oder Ablichtungen und Ausdrucke fertigen lassen. § 6 Satz 1 bleibt unberührt.

(5) Die Information ist dem Antragsteller unter Berücksichtigung seiner Belange unverzüglich zugänglich zu machen. Der Informationszugang soll innerhalb eines Monats erfolgen. § 8 bleibt unberührt.

## § 8

## Verfahren bei Beteiligung Dritter

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

(2) Die Entscheidung nach § 7 Abs. 1 Satz 1 ergeht schriftlich und ist auch dem Dritten bekannt zu geben. Der Informationszugang darf erst erfolgen, wenn die Entscheidung

dem Dritten gegenüber bestandskräftig ist oder die sofortige Vollziehung angeordnet worden ist und seit der Bekanntgabe der Anordnung an den Dritten zwei Wochen verstrichen sind. § 9 Abs. 3 gilt entsprechend.

## § 9

### Ablehnung des Antrags; Rechtsweg

(1) Die Bekanntgabe einer Entscheidung, mit der der Antrag ganz oder teilweise abgelehnt wird, hat innerhalb der Frist nach § 7 Abs. 5 Satz 2 und 3 schriftlich zu erfolgen.

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

(3) Gegen die ablehnende Entscheidung sind Widerspruch und Verpflichtungsklage zulässig. Ein Widerspruchsverfahren nach den Vorschriften des 8. Abschnitts der Verwaltungsgerichtsordnung ist auch dann durchzuführen, wenn die Entscheidung von einer obersten Landesbehörde getroffen wurde. § 8a des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung und des Bundesdisziplingesetzes findet keine Anwendung.

## § 10

### Verwaltungskosten

(1) Für die Durchführung dieses Gesetzes werden Verwaltungskosten (Gebühren und Auslagen) erhoben. § 1 Abs. 1 Satz 2, § 3 Abs. 2, die §§ 4 bis 10 sowie die §§ 12 bis 14 des Verwaltungskostengesetzes des Landes Sachsen-Anhalt gelten entsprechend, soweit nachstehend nichts Abweichendes bestimmt ist.

(2) Die Gebühr schließt Verwaltungskosten oder Entgelte, die für eine Weiterverwendung im Sinne des § 2 Nr. 3 des Informationsweiterverwendungsgesetzes vom 13. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2913) in der jeweils geltenden Fassung erhoben werden können, nicht ein.

(3) Das Ministerium des Innern wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen für Amtshandlungen nach diesem Gesetz die Gebührentatbestände und Gebührensätze sowie die Pauschalbeträge für Auslagen im Sinne des § 14 Abs. 2 Nr. 8 des Verwaltungskostengesetzes des Landes Sachsen-Anhalt durch Verordnung zu bestimmen.

## § 11

### Veröffentlichungspflichten

(1) Die Stellen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 sollen Verzeichnisse führen, aus denen sich die vorhandenen Informationssammlungen und -zwecke erkennen lassen.

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

(3) Die Stellen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 sollen die in den Absätzen 1 und 2 genannten Pläne und Verzeichnisse sowie andere geeignete Informationen in elektronischer Form allgemein zugänglich machen.

## § 12

### Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit

(1) Jeder kann den Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit anrufen, wenn er sich in seinen Rechten nach diesem Gesetz verletzt sieht.

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

(3) § 21 Abs. 3 und die §§ 22 bis 24 des Gesetzes zum Schutz personenbezogener Daten der Bürger gelten entsprechend.

## § 13

### Sprachliche Gleichstellung

Personen- und Funktionsbezeichnungen gelten jeweils in weiblicher und männlicher Form.

## § 14

### Einschränkung von Grundrechten

Durch dieses Gesetz wird das Recht auf Schutz personenbezogener Daten im Sinne des Artikels 6 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt eingeschränkt.

## § 15

### Überprüfung der Auswirkungen des Gesetzes

Die Auswirkungen dieses Gesetzes werden nach einem Erfahrungszeitraum von fünf Jahren durch die Landesregierung unter Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände und gegebenenfalls weiterer Sachverständiger geprüft. Die Landesregierung berichtet dem Landtag über das Ergebnis der Evaluierung.

## § 16

### Inkrafttreten

(1) Dieses Gesetz tritt vorbehaltlich des Absatzes 2 am ersten Tage des vierten auf die Verkündung folgenden Kalendermonats in Kraft.

(2) § 10 Abs. 3 tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

**Verordnung über die Kosten nach dem Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt (IZG LSA KostVO)**

Verordnung vom 21. August 2008 (GVBl. LSA 2008, S. 302)

(nicht amtlicher Text)

Aufgrund des § 10 Abs. 3 des Informationszugangsgesetzes Sachsen-Anhalt vom 19. Juni 2008 (GVBl. LSA S. 242) und in entsprechender Anwendung des § 3 Abs. 3 Satz 2 und des § 14 Abs. 2 Nr. 8 des Verwaltungskostengesetzes des Landes Sachsen-Anhalt vom 27. Juni 1991 (GVBl. LSA S. 154), zuletzt geändert durch § 7 des Gesetzes vom 22. Dezember 2004 (GVBl. LSA S. 866, 868), wird im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen verordnet:

**§ 1****Gebühren und Auslagen**

Die Gebühren und die Pauschbeträge für Auslagen im Sinne des § 14 Abs. 2 Nr. 8 des Verwaltungskostengesetzes des Landes Sachsen-Anhalt bestimmen sich nach dem anliegenden Gebühren- und Auslagenverzeichnis (**Anlage**).

**§ 2****Inkrafttreten**

Diese Verordnung tritt am 1. Oktober 2008 in Kraft.

## Anlage (zu § 1)

### Teil A – Gebühren

Nr.	Gebührentatbestand	Gebühren in Euro
1	Erteilung von Auskünften nach § 1 Abs. 2 in Verbindung mit § 7 Abs. 3 des Informationszugangsgesetzes Sachsen-Anhalt	0 bis 1 000*
2	Gewährung von Einsichtnahme auch in maschinenlesbare oder verfilmte Unterlagen nach § 1 Abs. 2 in Verbindung mit § 7 Abs. 4 des Informationszugangsgesetzes Sachsen-Anhalt	0 bis 1 000*
3	Zur-Verfügung-Stellung von Informationen in sonstiger Weise nach § 1 Abs. 2 des Informationszugangsgesetzes Sachsen-Anhalt	0 bis 2 000*

- \* Bemessung nach dem jeweils angefallenen Zeitaufwand, soweit nicht im Einzelfall von einer Gebührensatzung wegen Geringfügigkeit des Aufwands abgesehen wird. § 3 der Allgemeinen Gebührenordnung des Landes Sachsen-Anhalt findet entsprechend Anwendung.

### Teil B – Auslagen

Nr.	Auslagentatbestand	Auslagen in Euro
1	Fotokopien, Lichtpausen und Drucke	
1.1	Fotokopien und Lichtpausen, schwarz-weiß	
1.1.1	bis zum Format DIN A 4 je Seite	0,65
	ab 10 Seiten je Seite	0,31
	ab 50 Seiten je Seite	0,15
	ab 100 Seiten je Seite	0,06
1.1.2	bis zum Format DIN A 3 je Seite	1,55
	ab 10 Seiten je Seite	0,80
	ab 50 Seiten je Seite	0,38
	ab 100 Seiten je Seite	0,15
1.1.3	in größeren Formaten je Seite bis zu	12,80
	ab 10 Seiten je Seite	6,20
	ab 50 Seiten je Seite	3,10
	ab 100 Seiten je Seite	1,55
1.2	Fotokopien farbig, bis zum Format DIN A 3 je Seite	3,10
	ab 10 Seiten je Seite	1,55

	ab 50 Seiten je Seite	0,80
	ab 100 Seiten je Seite	0,38
1.3	Kopieren auf elektronische Speichermedien	in tatsächlicher Höhe
1.4	Kopieren von verfilmten Unterlagen je Seite	entsprechend Nr. 1.1
1.5	Vervielfältigungen mit Bürodruckgeräten bis zum Format DIN A 4 bei einer Auflage	
1.5.1	bis zu 10 Stück je Seite	0,13 bis 0,33
1.5.2	bis zu 50 Stück je Seite	0,06 bis 0,20
1.5.3	bis zu 100 Stück je Seite	0,06 bis 0,13
1.5.4	über 100 Stück je Seite	0,03 bis 0,15
2	Abschriften	
2.1	Abschrift im Format DIN A 5 je angefangene Seite	2,05
2.2	Abschrift im Format DIN A 4 je angefangene Seite	3,10

Anhörung vor der Enquete-Kommission des Landtages von Sachsen-Anhalt zum Thema: „Öffentliche Verwaltung konsequent voranbringen – bürgernah und zukunftsfähig gestalten“ vom 7. November 2014

### **Kernempfehlungen des Landesbeauftragten zum Schwerpunkt 3 des Einsetzungsbeschlusses „E-Government-Strategie“ unter den Gesichtspunkten des Datenschutzes und der Informationsfreiheit**

Diese Empfehlungen finden sich auch in der Ausschuss-Drs. 6/E07/7 vom 07.11.2014 wieder.

1. Das geplante Landesorganisationsgesetz, das eine E- und Open-Government-Regelung für die Landesverwaltung verlangt, sollte zügig verabschiedet werden.
2. Ein Landes-E-Government-Gesetz – als Ausdruck einer modernen Verwaltung – sollte noch in der sechsten Legislaturperiode verabschiedet werden.
3. Mit der Einführung der elektronischen Akte sollte zügig begonnen werden, denn sie ist eine Grundvoraussetzung für E- und Open-Government.
4. Mit dem Aufbau des von der Landesregierung im Masterplan Landesportal 2014-2016 beschlossenen Informationsregisters sollte planmäßig zum 1. Januar 2015 begonnen werden.
  - a) Das Informationsregister ist als Kernprojekt in den Umsetzungsplan der „Strategie Sachsen-Anhalt digital 2020“ aufzunehmen.
  - b) Das Informationsregister bedarf einer gesetzlichen Regelung.
5. Sachsen-Anhalt braucht mit Blick auf die PSI-Richtlinie und das Informationsweiterverwendungsgesetz sowohl eine Open-Data- als auch eine Open-Government-Strategie. Die „Strategie Sachsen-Anhalt digital 2020“ ist im Bereich des E-Governments fortzuschreiben und um eine Open-Government-Strategie zu erweitern. Dazu ist die Strategie selbst und nicht nur der Umsetzungsplan anzupassen.
6. Die einzelnen IKT-Strategien der mittlerweile vier Dataport-Kern-Trägerländer sollten unter Einbeziehung des zentralen IT-Dienstleisters Dataport untereinander abgestimmt werden.
7. Die Zusammenarbeit mit dem Bund im Bereich von E- und Open-Government sollte hinsichtlich der Programme der Bundesregierung ausgebaut werden.
8. In diesem Zusammenhang sollte die Rahmenvereinbarung des Landes mit den kommunalen Spitzenverbänden zum E-Government um konkrete Maßnahmen ergänzt werden.
9. Die verschlüsselte elektronische Kommunikation zwischen der Wirtschaft, den Bürgern und der Verwaltung, aber auch innerhalb der Verwaltung darf nicht aus

finanziellen Gründen scheitern. Eine verpflichtende Regelung gehört ins Landes-E-Government-Gesetz.

10. Die Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs in der Justiz und der elektronische Rechtsverkehr in der Verwaltung des Landes müssen aufeinander abgestimmt werden.
11. Die Landesleitlinie zur Informationssicherheit muss zügig verabschiedet werden. Sie bildet eine der Grundvoraussetzungen zum Anschluss des Landes Sachsen-Anhalt an das Verbindungsnetz ab dem 1. Januar 2015 gemäß § 3 des IT-NetzG.
12. Der vollumfängliche Betrieb des neuen Landesnetzes ITN-XT verzögert sich nach dem aktualisierten Umsetzungsplan der „Strategie Sachsen-Anhalt digital 2020“ von 2015 auf Ende 2017. Die Anforderungen des Datenschutzes und der Datensicherheit sollten im Vergabeverfahren Berücksichtigung finden.

Entschließung der 26. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 27. Juni 2013 in Erfurt

### **Open Data stärkt die Informationsfreiheit – sie ist eine Investition in die Zukunft!**

Die gesellschaftlichen Erwartungen an einen transparenten Staat gehen inzwischen weit über das bisherige Recht der Bürgerinnen und Bürger, einen Antrag auf Informationszugang zu stellen, hinaus. Open Data – also die aktive Bereitstellung öffentlicher Informationen im Internet - wird auf den ersten Portalen bereits praktiziert. Zahlreiche Projekte befinden sich im Aufbau. Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland begrüßt diese Entwicklungen ausdrücklich und formuliert in einem Positionspapier wesentliche Anforderungen an eine moderne Transparenzgesetzgebung.

Die Konferenz hält Regelungen in den Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzen für erforderlich. Diese müssen um geeignete Instrumente zur Veröffentlichung von Informationen ergänzt werden. Datenbestände öffentlicher Stellen dürfen grundsätzlich nicht durch Urheberrecht oder Nutzungsbeschränkungen blockiert werden. Um Urheberrechten Dritter Rechnung zu tragen, sollten öffentliche Stellen mit diesen die Einräumung der Nutzungsrechte vertraglich vereinbaren.

Open Data muss als wesentlicher Bestandteil der Informationsfreiheit verstanden werden. Allerdings wird der Anspruch auf Informationszugang im herkömmlichen Antragsverfahren auch in Zukunft unverzichtbar sein. Eine Weiterentwicklung der bestehenden Informationsfreiheitsrechte um möglichst umfassende Veröffentlichungspflichten halten die Informationsfreiheitsbeauftragten für unerlässlich. Mit dem Positionspapier unterstützen sie die begonnenen Open-Data-Projekte und empfehlen den Gesetzgebern eine enge Verzahnung von Informationsfreiheit und Open Data.

Positionspapier der 26. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 27. Juni 2013 in Erfurt

## **Informationsfreiheit und Open Data**

Informationsfreiheit und Open Data sind wesentliche Voraussetzungen für Transparenz und Kontrollierbarkeit der Verwaltung und fördern die demokratische Partizipation.

Die Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze der Länder sowie des Bundes (im Folgenden: Informationsfreiheitsgesetze) erfahren große Akzeptanz und werden intensiv genutzt. Ihnen ist zumeist eines gemeinsam: Wer Informationen von öffentlichen Stellen begehrt, muss einen Antrag stellen, ein Verwaltungsverfahren durchlaufen und dafür unter Umständen auch Gebühren entrichten. Die gesellschaftlichen Erwartungen an einen transparenten Staat gehen inzwischen jedoch darüber hinaus. Dem in seiner Durchsetzung oft aufwändigen Antragsrecht der Bürgerinnen und Bürger sollte deshalb die Pflicht öffentlicher Stellen stärker als bisher zur Seite gestellt werden, Informationen von sich aus zu veröffentlichen. Open Data – also die aktive Bereitstellung öffentlicher Informationen im Internet – wird auf den ersten Portalen im Internet bereits praktiziert. Zahlreiche Projekte befinden sich im Aufbau.

Open Data beinhaltet begrifflich bereits die Forderung nach Offenheit. Daten des öffentlichen Sektors sind in diesem Sinne offen, wenn sie maschinenlesbar sind (maschinell interpretiert werden können), das Format der Datensätze offen und frei nutzbar ist (offene Standards), sie grundsätzlich keiner beschränkenden Lizenz unterliegen und ohne Kosten zugänglich sind sowie beliebig genutzt und weiterverwendet werden können. Damit dies zum Standard für den Umgang mit Informationen öffentlicher Stellen in Deutschland werden kann, müssen neben informationstechnischen auch rechtliche Voraussetzungen geschaffen werden. Die Informationsfreiheitsbeauftragten halten zur Umsetzung von Open Data klare gesetzliche Grundlagen für erforderlich und empfehlen die Berücksichtigung der folgenden Eckpunkte:

### **1. Open Data braucht starke Informationsfreiheitsgesetze**

- a) Open Data muss als wesentlicher Bestandteil der Informationsfreiheit verstanden werden. Der Anspruch auf Informationszugang im herkömmlichen Antragsverfahren wird auch in Zukunft unverzichtbar sein.
- b) Länder, in denen noch keine entsprechenden gesetzlichen Regelungen existieren, sollten unverzüglich Informationsfreiheitsgesetze mit einem starken Anspruch auf Informationszugang und effektiver Verpflichtung zur proaktiven Veröffentlichung von Daten öffentlicher Stellen sowie zur Einrichtung von Informationsregistern bzw. Open-Data-Portalen beschließen.
- c) Die Informationsfreiheitsgesetze sind, soweit erforderlich, so anzupassen, dass Informationen, die auf ihrer Grundlage herausgegeben werden, in der Regel auch veröffentlicht werden können. Die Pflichten zur Veröffentlichung sind in den Informationsfreiheitsgesetzen zu regeln und müssen für alle öffentlichen Stellen gelten, die bereits einem Zugangsanspruch nach den jeweiligen Informationsfreiheitsgesetzen unterliegen. Wenn Informationen auf dem Antragswege herausgegeben sind, sollte auch deren Ver-

öffentlichung so wenig wie möglich beschränkt werden. Hierfür kann die Anonymisierung von Daten förderlich sein.

d) Die Gefahr der weiteren Rechtszersplitterung durch neue Open-Data-Regelungen außerhalb der Informationsfreiheitsgesetze bestätigt die Forderung der Informationsfreiheitsbeauftragten nach einer möglichst einheitlichen Rechtsgrundlage für den Informationszugang.

## **2. Klarere Regelungen zur Veröffentlichung als Voraussetzung für Open Data**

a) Open Data ist weit mehr als Öffentlichkeitsarbeit: Bestehende Ansätze von Veröffentlichungspflichten in den Informationsfreiheitsgesetzen sind auszubauen und um effektive Instrumente zu ergänzen, die eine Veröffentlichung gewährleisten.

b) Kategorien von Dokumenten, die zu veröffentlichen sind, sollten in den Informationsfreiheitsgesetzen umfassend und konkret beschrieben werden. Die Informationsfreiheitsbeauftragten beraten bei der Konzeption und Umsetzung.

c) In den Informationsfreiheitsgesetzen sollte für alle Informationen, auf deren Zugang ein voraussetzungsloser Anspruch besteht, auf Verwendungsbeschränkungen verzichtet werden.

d) Der Ort der Veröffentlichung ist ausdrücklich zu regeln. Denkbar ist die Veröffentlichung in einem Informationsregister bzw. Open-Data-Portal. Auch kann die Einrichtung entsprechender Seiten auf den Homepages der informationspflichtigen Stellen sinnvoll sein.

e) Ein Informationsregister bzw. eine Open-Data-Plattform sollte ausschließlich in öffentlicher Regie errichtet werden. Durch die Verantwortlichkeit öffentlicher Betreiberinnen und Betreiber können nicht zuletzt die Richtigkeit und Aktualität der angebotenen Informationen am ehesten gewährleistet werden.

f) Die Ausgestaltung einer Open-Data-Plattform sollte sich bereits von der technischen Konstruktion bis hin zu den Voreinstellungen auf Funktionen beschränken, die für die Bereitstellung der Informationen für die Bürgerinnen und Bürger von Bedeutung sind, ihnen die Preisgabe nicht erforderlicher personenbezogener Daten aber nicht abverlangen (privacy by design).

## **3. Es bedarf eines subjektiven, durchsetzbaren Anspruchs auf Veröffentlichung**

a) Ein wichtiges Instrument zur Durchsetzung von Open Data ist die Gewährleistung eines subjektiven Rechtsanspruches auf die aktive Veröffentlichung von Informationen in den Informationsfreiheitsgesetzen von Bund und Ländern. Zwar ist die Verwaltung an Recht und Gesetz gebunden, jedoch hätten Bürgerinnen und Bürger ohne einen derartigen Anspruch keine Möglichkeit, eine öffentliche Stelle, die vorhandene Daten entgegen der Veröffentlichungspflicht rechtswidrig zurückhält, zur Veröffentlichung zu verpflichten.

b) Dieser Anspruch sollte dem bisherigen Informationszugangsanspruch im Hinblick auf Einklagbarkeit und Unterstützung durch die Informationsfreiheitsbeauftragten gleichgestellt werden.

#### **4. Keine Verwendungseinschränkung für öffentlich bereitgestellte Daten**

a) Datenbestände öffentlicher Stellen dürfen nicht durch Urheber- oder Nutzungsbeschränkungen der öffentlichen Stellen blockiert werden. Um Urheberrechten Dritter Rechnung zu tragen, sollten öffentliche Stellen mit diesen die Einräumung der Nutzungsrechte vertraglich vereinbaren.

b) Sowohl bei der Veröffentlichung als auch bei der Verwendung darf es nicht darauf ankommen, welche Absichten die Nutzerinnen und Nutzer verfolgen.

#### **5. Open Data ist eine Investition in die Zukunft**

a) Sowohl die Schaffung der Infrastruktur als auch die erstmalige Aufarbeitung und Bereitstellung der Daten können kostenintensiv sein. Auch die regelmäßige Veröffentlichung aktueller Informationen kann zusätzliche Sach- und Personalkosten binden. Es bedarf sowohl einer technischen Aufbereitung der Daten selbst (Maschinenlesbarkeit) als auch der Strukturierung einer nutzbaren, übersichtlichen Plattform.

b) Aus Praktikabilitätsgründen wird eine Beschränkung des Umfangs der tatsächlich zu veröffentlichenden Daten zunächst unumgänglich sein. Auch ein zeitlich gestaffeltes Inkraft-Treten von Veröffentlichungspflichten kann dem Praktikabilitätsgedanken Rechnung tragen.

c) Angemessene Übergangsfristen sind auch für die Schaffung der technischen Voraussetzungen sowie für die etwaige Aufbereitung von Informationen, die vor dem Inkraft-Treten einer entsprechenden Regelung angefallen sind, vertretbar.

d) Um die Bereitstellung von Informationen zu erleichtern, sollten Regelungen getroffen werden, damit neue Daten bereits von vornherein in den entsprechend verwertbaren Formaten geführt werden oder zumindest problemlos aufbereitet werden können.

e) Die Kosten der Verwaltung können durch Open Data langfristig reduziert werden. Insbesondere erspart die proaktive Bereitstellung von Informationen den öffentlichen Stellen die Bearbeitung individueller Informationszugangsanträge.

f) Durch innovative Geschäftsmodelle zur kommerziellen Weiterverwendung öffentlicher Daten kann Open Data zu positiven gesamtwirtschaftlichen Effekten beitragen.

g) Die Kostenerhebung für den antragsgebundenen Informationszugang steht in einem Spannungsverhältnis zur Kostenfreiheit im Rahmen von Open Data. Ein stimmiges Gesamtkonzept sollte durch einen grundsätzlichen Verzicht auf die Erhebung von Gebühren erreicht werden.

h) Open Data bedeutet einen Aufgabenzuwachs bei den Informationsfreiheitsbeauftragten. Auch nach der Begleitung im Anfangsstadium (Gesetzgebung, Projekte für Plattformen etc.) bedürfen die öffentlichen Stellen einer permanenten Beratung zur Umsetzung der Veröffentlichungspflichten. Außerdem müssen die Kapazitäten der Informationsfreiheitsbeauftragten erweitert werden.

Entschließung der 26. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 27. Juni 2013 in Erfurt

### **Verbraucher durch mehr Transparenz im Lebensmittelbereich schützen – Veröffentlichungspflichten für Hygieneverstöße jetzt nachbessern!**

Mit der Reform des Verbraucherinformationsrechts zum 1. September 2012 hat der Gesetzgeber als Reaktion auf die Lebensmittelskandale der letzten Jahre mit § 40 Abs. 1a Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) eine Rechtsgrundlage für die Veröffentlichung von Hygieneverstößen durch die zuständigen Behörden geschaffen. Schon im damaligen Gesetzgebungsverfahren hatte die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten darauf hingewiesen, dass die Vorschrift zu undifferenziert sei.

Nachdem zahlreiche Bundesländer begonnen hatten, Verbraucherinnen und Verbraucher auf eigens dafür geschaffenen Internetplattformen über entsprechende Hygieneverstöße zu informieren, sind die Veröffentlichungen durch eine Reihe von verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen in Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz gestoppt worden. Nach Auffassung der Gerichte greift § 40 Abs. 1a LFGB unter anderem deshalb unverhältnismäßig in die Rechte der betroffenen Unternehmen ein, weil die Vorschrift schon bei geringen Verstößen eine Veröffentlichung zulasse und keine Grenzen für die Dauer der Veröffentlichung vorsehe.

Die Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder appellieren daher an die Bundesregierung, dringend die lebensmittelrechtlichen Vorschriften über die Information der Öffentlichkeit zu überarbeiten und wie vom Bundesrat angeregt im Fachdialog mit den Ländern ein Transparenzsystem zu schaffen, das in eine rechtskonforme und effektive Gesamtkonzeption eingebunden wird. Nach der Rechtsprechung sind als Kriterien für eine Neuregelung der Veröffentlichungspflicht im Sinne des § 40 Abs. 1a LFGB insbesondere die Schwere des Rechtsverstoßes, eine behördliche Hinweispflicht auf die Tatsache und den Zeitpunkt der Mängelbeseitigung, Löschungspflichten sowie Ermessens- und Härtefallregelungen in Erwägung zu ziehen.

Umfassende Transparenz bei der Lebensmittelsicherheit darf nicht als Belastung für die Betriebe verstanden werden. Vielmehr ist dies der einzige Weg, das Vertrauen von Verbraucherinnen und Verbrauchern in die Qualität der Lebensmittel langfristig herzustellen und zu wahren.

Entschließung der 26. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 27. Juni 2013 in Erfurt

### **Für einen effektiven presserechtlichen Auskunftsanspruch gegenüber allen Behörden – auch des Bundes**

Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 20. Februar 2013 entschieden, dass die Pressegesetze der Länder keine Verpflichtung von Bundesbehörden zur Auskunftserteilung an Journalistinnen und Journalisten begründen. Die Gesetzgebungskompetenz für den presserechtlichen Auskunftsanspruch gegenüber Bundesbehörden liege danach beim Bund. Eine entsprechende Auskunftsverpflichtung existiert bislang nicht. Das Bundesverwaltungsgericht sieht einen unmittelbar aus der Garantie der Pressefreiheit abgeleiteten „Minimalstandard von Auskunftspflichten“ und einen einklagbaren, ebenfalls unmittelbar aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG abgeleiteten Rechtsanspruch auf Auskunft, soweit dem nicht berechnete schutzwürdige Vertraulichkeitsinteressen von Privatpersonen oder öffentlichen Stellen entgegenstehen. Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland begrüßt die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes insofern, als damit der Auskunftsanspruch von Journalistinnen und Journalisten grundrechtlich abgeleitet und abgesichert wird.

Aus Sicht der Konferenz gilt es – unabhängig von der kontrovers diskutierten Regelungszuständigkeit – die notwendigen gesetzlichen Grundlagen für eine effektive journalistische Recherche herzustellen, die eine zeitnahe, aktuelle und profunde Berichterstattung ohne abschreckende Kostenhürden möglich machen. Das Urteil, das einen unscharfen, beliebig interpretierbaren Minimalstandard mit unklaren Grenzen und Beschränkungsmöglichkeiten zugesteht, darf hier jedenfalls nicht das letzte Wort sein! Bundesbehörden müssen denselben Auskunftspflichten unterliegen wie Landesbehörden.

Entschließung der 26. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 27. Juni 2013 in Erfurt

### **Transparenz bei Sicherheitsbehörden**

Im Zusammenhang mit den Enthüllungen der umfassenden und anlasslosen Überwachungsmaßnahmen des US-amerikanischen und des britischen Geheimdienstes wurde bekannt, dass auch ein großer Teil des Kommunikationsverhaltens der Bürgerinnen und Bürger in Deutschland ohne ihr Wissen von diesen Geheimdiensten überwacht worden ist.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten fordert die Verantwortlichen in Deutschland und Europa auf, für Transparenz auf nationaler und internationaler Ebene zu sorgen. Das Vertrauen der Bevölkerung kann nur zurückgewonnen werden, wenn die Aufgaben und Befugnisse der Sicherheitsbehörden völkerrechtlich festgelegt und deren tatsächliche Arbeitsweisen nachvollziehbar sind.

Zweifellos verfügen die Nachrichtendienste über Informationen, die nicht offengelegt werden dürfen. Gleichwohl hält die Konferenz die pauschale Ausnahme der Nachrichtendienste des Bundes und der Länder vom Anwendungsbereich der Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze für nicht hinnehmbar und erwartet von den Gesetzgebern entsprechende Verbesserungen.

Darüber hinaus bedürfen die weit gefassten Ausnahmeregelungen für Sicherheitsbelange in den Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzen einer Überprüfung und Einschränkung.

Die Informationsfreiheitsbeauftragten unterstützen die Verbesserung der Transparenz der nachrichtendienstlichen Aktivitäten gegenüber den Parlamenten und schließlich die Stärkung der parlamentarischen Kontrollgremien.

Entschließung der 27. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 28. November 2013 in Erfurt

### **Forderungen für die neue Legislaturperiode: Informationsrechte der Bürgerinnen und Bürger stärken!**

Der freie Zugang der Bürgerinnen und Bürger der Bundesrepublik Deutschland zu den Informationen der öffentlichen Stellen muss auch in Deutschland ein fester Bestandteil der verfassungsrechtlich garantierten Rechte werden. Transparenz ist eine wesentliche Grundlage für eine funktionierende freiheitlich demokratische Gesellschaft. Sie ist der Nährboden für gegenseitiges Vertrauen zwischen staatlichen Stellen und den Bürgerinnen und Bürgern.

Es reicht nicht aus, dass Informationen nur auf konkreten Antrag hin herauszugeben sind. In Zukunft sollten öffentliche und private Stellen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, verpflichtet sein, Informationen von sich aus zur Verfügung zu stellen. Auf diese Weise wird der Zugang zu Informationen für alle erleichtert und der Aufwand der Informationserteilung reduziert.

Die Bundesrepublik Deutschland muss jetzt die nötigen gesetzlichen Regelungen für ein modernes Transparenzrecht schaffen, um mit den internationalen Entwicklungen Schritt zu halten und die Chancen der Transparenz wahrzunehmen.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland fordert daher alle Beteiligten in Bund und in den Ländern auf, sich für die Stärkung der Transparenz auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene einzusetzen.

Sie fordert insbesondere:

- den Anspruch auf freien Zugang zu amtlichen Informationen endlich in alle Verfassungen aufzunehmen,
- einen gesetzlich geregelten effektiven Schutz von Whistleblowern, die über Rechtsverstöße im öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich berichten,
- ein einheitliches Informationsrecht zu schaffen, das die Regelungen des Informationsfreiheitsgesetzes, des Umweltinformationsgesetzes und des Verbraucherinformationsgesetzes in einem Gesetz zusammenfasst,
- dass das Informationsfreiheitsrecht im Sinne eines Transparenzgesetzes mit umfassenden Veröffentlichungspflichten nach den Open-Data-Grundsätzen weiterentwickelt wird,
- aus der vom Bundestag in Auftrag gegebenen Evaluation des Bundesinformationsfreiheitsgesetzes die notwendigen Konsequenzen zu ziehen und die Ausnahmeregelungen auf das verfassungsrechtlich zwingend gebotene Maß zu beschränken,
- die Bereichsausnahme für die Nachrichtendienste abzuschaffen, die entsprechende Ausnahmeregelung auf konkrete Sicherheitsbelange zu beschränken

und den Umgang mit Verschluss-Sachen gesetzlich in der Weise zu regeln, dass die Klassifizierung von Unterlagen als geheimhaltungsbedürftig regelmäßig von einer unabhängigen Instanz überprüft, beschränkt und aufgehoben werden kann,

- Transparenz der Kooperationen auch zwischen privaten und wissenschaftlichen Einrichtungen sicherzustellen, die im Rahmen der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben für staatliche Stellen tätig sind. Dies gilt auch und insbesondere für Sicherheitsbehörden.
- die Berliner Erklärung der 8. Internationalen Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten zur Stärkung der Transparenz auf nationaler und internationaler Ebene vom 20. September 2013, insbesondere die Anerkennung eines Menschenrechts auf Informationszugang im Rahmen der Vereinten Nationen, den Beitritt der Bundesrepublik zur Open Government Partnership und zur Tromsø-Konvention des Europarats (Konvention des Europarates über den Zugang zu amtlichen Dokumenten) umzusetzen.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland bietet ihre Unterstützung an.

Entschließung der 28. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 27. Juni 2014 in Hamburg

### **Das Urheberrecht dient nicht der Geheimhaltung!**

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland betrachtet mit Sorge die Entwicklung, dass sich auskunftspflichtige Stellen zur Ablehnung von Anfragen auf das Urheberrecht oder andere Rechte des „Geistigen Eigentums“ berufen. Das Urheberrecht darf nicht dazu eingesetzt werden, staatliche Informationen zurück zu halten.

Amtliche Vermerke sind in aller Regel nicht urheberrechtlich geschützt. Gedankliche Inhalte können in ihrer politischen, wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Aussage nicht über das Urheberrecht monopolisiert werden, sondern müssen vielmehr Gegenstand der freien geistigen Auseinandersetzung bleiben. Mit Steuermitteln finanzierte und für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe erstellte Vermerke dürfen nicht unter Berufung auf Rechte des „Geistigen Eigentums“ zurückgehalten werden. Hintergrund insbesondere des urheberrechtlichen Schutzes ist die Garantie einer angemessenen Vergütung der Urheber. Diese ist aber nicht bedroht, wenn Werke betroffen sind, die in Erfüllung dienstlicher Pflichten erstellt wurden.

Nur in Ausnahmefällen kann es sein, dass von Dritten für staatliche Stellen erstellte Gutachten tatsächlich dem Urheberrecht unterfallen und die Dritten schutzbedürftig sind. Wer mit der Verwaltung Verträge schließt, muss wissen, dass diese an gesetzliche Transparenzpflichten gebunden ist, die sich nicht abbedingen lassen. Wo dies nicht bereits gesetzlich vorgeschrieben ist, sollen sich die staatlichen Stellen in solchen Fällen das Recht an einer Herausgabe einräumen lassen. Soweit diese Stellen einem Informationsfreiheitsgesetz unterliegen, ist es ihre Pflicht, dafür Sorge zu tragen, dass Rechte Dritter nicht einem gesetzlichen Informationszugang entgegenstehen. Was mit staatlichen Mitteln für die Verwaltung von staatlichen Stellen oder Dritten hergestellt wird, muss grundsätzlich zugänglich sein.

Entschließung der 28. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 27. Juni 2014 in Hamburg

### **Keine Flucht vor der Informationsfreiheit ins Privatrecht!**

Es ist für weite Bereiche der Rechtsordnung anerkannt, dass der Staat sich nicht durch Wahl einer privaten Rechtsform seiner verfassungsrechtlichen Bindungen entledigen kann. Für das Recht aller Bürgerinnen und Bürger, sich voraussetzungslos über staatliches oder kommunales Handeln zu informieren, gilt dies leider nicht in gleichem Maße. Entscheidet sich der Staat für eine formale Privatisierung und erledigt eine öffentliche Aufgabe durch eine juristische Person des Privatrechts, so ist diese nach vielen Informationsfreiheitsgesetzen nicht direkt auskunftsverpflichtet. Informationszugang muss für alle Unterlagen gelten, die im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehen. Dabei darf es nicht darauf ankommen, ob die Aufgaben durch Behörden oder durch Private, an denen die öffentliche Hand mehrheitlich beteiligt ist, wahrgenommen werden. Ebenso wenig kommt es auf die Rechtsform an, in der jeweils gehandelt wird.

Da häufig gerade die Bereiche privatisiert werden, die über große Finanzvolumina verfügen, ist hier die Herstellung von Transparenz hinsichtlich der Verwendung öffentlicher Steuermittel besonders wichtig. Bereits 2003 hatten die Informationsfreiheitsbeauftragten die Gesetzgeber im Bund und in den Ländern dazu aufgerufen, die Herstellung von Transparenz nicht davon abhängig zu machen, in welcher Form die öffentliche Aufgabe erledigt wird. Leider ist diese Forderung längst nicht überall umgesetzt worden. Es gilt weiterhin: Für die Auskunftspflichtung sollte allein entscheidend sein, ob es sich um eine staatliche oder kommunale Aufgabe, insbesondere eine der Grundversorgung handelt. Bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben müssen Ansprüche auf Auskunft auch direkt gegenüber den Unternehmen geschaffen werden.

Die Anwendung der Informationsfreiheitsgesetze darf nicht von der Rechtsform abhängen, in der öffentliche Aufgaben erledigt werden. Eine Flucht vor der Informationsfreiheit in das Privatrecht ist mit einem modernen Staatsverständnis nicht zu vereinbaren.

Entschließung der 28. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 27. Juni 2014 in Hamburg

### **Informationsfreiheit nicht Privaten überlassen!**

Öffentliche Stellen vertreten vielfach die Auffassung, staatliche Transparenz könne durch die Bereitstellung amtlicher Informationen auf von Privaten nach deren Regularien betriebenen Plattformen wie Facebook, Twitter etc. hergestellt werden. Auch wenn derartige Internetdiensteanbieter einen großen Nutzerkreis erreichen, stehen kommerzielle Interessen der Betreiber vielfach einem bedingungslosen und freien Informationszugang entgegen.

Öffentlichkeit ist gekennzeichnet durch voraussetzungslose, für ausnahmslos alle Menschen bestehende Zugangsmöglichkeiten. Sie kann deshalb nicht durch die Bereitstellung von Inhalten auf Internetseiten und -diensten hergestellt werden, die zum Beispiel ausschließlich durch allgemeine Geschäftsbedingungen Privater geregelt sind, nur Mitgliedern offen stehen oder keinen unbeobachteten Zugang gewähren. Staatliche Transparenz darf nicht durch die Offenbarung personenbezogener Daten erkaufte werden.

Nur die Veröffentlichung auf von öffentlichen Stellen steuerbaren und der Allgemeinheit kostenfrei und anonym zugänglichen Kanälen genügt den Anforderungen der Herstellung staatlicher Transparenz. Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten fordert, die Veröffentlichung amtlicher Informationen auf ausschließlich von den öffentlichen Stellen selbst gesteuerten Veröffentlichungsmedien vorzunehmen. Eine Steuerung und Kontrolle in diesem Sinne kann beispielsweise auch durch Einzelverträge mit Privaten geschehen. Der im Hamburger Transparenzgesetz formulierte Grundsatz, wonach der Zugang zum Informationsregister kostenlos und anonym ist, sollte in alle Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze aufgenommen werden.

Entschließung der 29. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 9. Dezember 2014 in Hamburg

### **Open Data muss in Deutschland Standard werden!**

Die Bundesregierung hat mit der Digitalen Agenda 2014 - 2017, der Digitalen Verwaltung 2020 und dem nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der G8-Open-Data-Charta wesentliche Regierungsprogramme zur Etablierung von E- und Open-Government sowie zur Digitalisierung der Verwaltung auf den Weg gebracht. Die Regierungsprogramme sehen aus informationsfreiheitsrechtlicher Sicht u. a. die Einführung einer gesetzlichen Open-Data-Regelung, die Schaffung von Open-Data-Ansprechpartnern in den Behörden, die Einführung der elektronischen Verwaltungsakte und eine verstärkte Zusammenarbeit mit den Ländern vor.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten betont in diesem Zusammenhang das Erfordernis weitgehender gesetzlicher Veröffentlichungspflichten und die Übertragung der Aufgabe des Open-Data-Ansprechpartners auf behördliche Informationsfreiheitsbeauftragte.

Insbesondere bei Planung und Einführung der eAkte sind Aspekte der Informationsfreiheit und des Datenschutzes frühestmöglich im Anforderungskatalog abzubilden. Schon bei Anlage einer Akte sollten personenbezogene Daten, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und sonstige Beschränkungen vor einer weiteren Verwendung markiert werden, so dass sie automatisiert ersetzt oder hervorgehoben werden können. Dies erleichtert eine nachfolgende Weitergabe und Weiterverwendung erheblich und unterstützt die aktenführenden Stellen bei der effizienten Bearbeitung von IFG-Anträgen.

Es gilt jetzt, die Regierungsprogramme zügig in die Tat umzusetzen, damit Open Data in Deutschland zum Standard werden kann. Die Konferenz fordert die Länder und den Bund auf, soweit noch nicht geschehen, mit dieser Zielsetzung E- und Open-Government-Strategien gemeinsam zu entwickeln.

Entschließung der 29. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 9. Dezember 2014 in Hamburg

### **Umfassende und effektive Informationsfreiheitsaufsicht unabdingbar!**

Mit den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder wurde der Bundes- bzw. den Landesbeauftragten für Informationsfreiheit die Aufgabe eines „außergerichtlichen Streitschlichters“ im Bereich des allgemeinen Informationsfreiheitsrechts übertragen. Sie kontrollieren die Anwendung der Informationsfreiheitsgesetze, vermitteln in Streitfällen und wirken auf die Einhaltung des geltenden Rechts hin. Im Bund sowie in den meisten Bundesländern verfügen die Informationsfreiheitsbeauftragten jedoch nur über eine eingeschränkte Kontroll- und Beratungskompetenz. Sie überwachen nur die Einhaltung des allgemeinen Informationsfreiheitsrechts, nicht jedoch der besonderen Informationszugangsrechte, wie z. B. nach dem Umwelt- oder dem Verbraucherinformationsrecht.

Diese Situation ist unbefriedigend. Bürgerinnen und Bürger erwarten, dass ihr Informationsanliegen von den Informationsfreiheitsbeauftragten umfassend geprüft wird. Mangels umfassender Kontroll- und Beratungszuständigkeit ist dies jedoch zu häufig nicht der Fall, sodass es im Umwelt- und im Verbraucherinformationsrecht an einer unabhängigen Aufsichtsbehörde fehlt.

Auch die wissenschaftlichen Evaluierungsberichte zum Informationsfreiheitsgesetz des Bundes und einiger Länder haben sich dafür ausgesprochen, den Informationsfreiheitsbeauftragten zusätzlich die Kontrollkompetenzen für das besondere Informationsfreiheitsrecht zu übertragen. Im Bereich des Datenschutzes sind die Beauftragten bereits für das besondere Datenschutzrecht zuständig. Dieser Standard muss auch in der Informationsfreiheit hergestellt werden.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten fordert daher die Gesetzgeber in Bund und Ländern auf, die Kontroll- und Beratungskompetenzen der Informationsfreiheitsbeauftragten um das Umwelt- und das Verbraucherinformationsrecht – wo dies noch nicht geschehen ist – zu erweitern und die Informationsfreiheitsbeauftragten mit ausreichenden personellen und sachlichen Mitteln auszustatten, damit sie ihren gesetzlichen Kontroll- und Beratungsaufgaben nachkommen können. Nur so ist gesichert, dass Bürgerinnen und Bürger bei der Ausübung ihrer Informationsrechte umfassend beraten werden und die Einhaltung der verschiedenen Informationsgesetze unabhängig kontrolliert wird.

Entschließung der 29. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 9. Dezember 2014 in Hamburg

### **Mehr Transparenz bei technischen Ermittlungsmethoden – Vertrauen in den Rechtsstaat stärken!**

In den vergangenen Jahren wurden die Ermittlungsbefugnisse für Polizeien, Strafverfolgungsbehörden und Nachrichtendienste kontinuierlich ausgeweitet. Ihnen steht ein beträchtliches Instrumentarium unterschiedlich eingriffsintensiver technischer Maßnahmen zur Verfügung, wie zum Beispiel Funkzellenabfragen, Einsatz von IMSI-Catchern, Telekommunikationsüberwachung und Verkehrsdatenerhebung. Im Rahmen der Erweiterung wurden in die Landespolizeigesetze und die Strafprozessordnung Berichterstattungspflichten aufgenommen. Dadurch sollte garantiert werden, dass die Gesellschaft sich der Auswirkungen dieser neuen Maßnahmen bewusst ist.

Eine kritische Überprüfung der Berichtspflichten zeigt, dass eine Transparenz der Auswirkungen solcher Ermittlungsmaßnahmen nicht erreicht wird. Die Berichterstattungspflichten sind nicht nur uneinheitlich geregelt: Zum Teil fehlen für einige Maßnahmen wie zum Beispiel die Bestandsdatenabfrage Berichtspflichten vollständig, zum Teil lassen die bestehenden Berichtspflichten keine hinlänglichen Erkenntnisse über das Ausmaß der Überwachung und insbesondere die Zahl der Betroffenen zu. Die Berichte über Funkzellenabfragen zu Strafverfolgungszwecken lassen etwa nicht erkennen, dass von einer einzelnen gerichtlichen Anordnung tausende Bürgerinnen und Bürger betroffen sein können, die keinen Anlass für die Erhebung ihrer Daten gegeben haben. Das Bundesverfassungsgericht verlangt in seinem Urteil zur Vorratsdatenspeicherung aber gerade, dass der Gesetzgeber eine „Überwachungsgesamtrechnung“ betreibt und beim Erlass neuer Überwachungsregelungen berücksichtigt. Nur so könne verhindert werden, dass die Freiheitswahrnehmung der Bürger total erfasst und registriert wird, denn dies verstieße gegen die verfassungsrechtliche Identität Deutschlands. Deshalb ist es jedenfalls erforderlich, nicht nur die theoretisch bestehenden, vom Gesetz erlaubten Überwachungsmöglichkeiten in den Blick zu nehmen, sondern gerade auch das konkrete Ausmaß ihres Einsatzes sichtbar zu machen.

Auf der Grundlage der gegenwärtig veröffentlichten Statistiken und zum Teil schmalen Berichtspflichten ist es nicht möglich, die gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen aller Maßnahmen differenziert zu erfassen. Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten fordert die Gesetzgeber in Bund und Ländern daher auf, die bestehenden Verpflichtungen zur Erstellung und Veröffentlichung von Statistiken auf alle Maßnahmen im Rahmen verdeckter Ermittlungsmethoden auszudehnen und sie durch die Angabe der Anzahl der Betroffenen so aussagekräftig zu gestalten, dass sich der Effekt auf die Bevölkerung klar erkennen lässt.

Darüber hinaus muss eine gesetzliche Veröffentlichungspflicht für die Berichte der Bundesnetzagentur zur Bestandsdatenabfrage festgeschrieben werden.

Eine besondere Bedeutung kommt der Transparenz der Nachrichtendienste zu. Erforderlich ist die Verschärfung bestehender bzw. Schaffung neuer Berichtspflichten gegenüber parlamentarischen Kontrollgremien und Datenschutzbeauftragten und die Verpflichtung zur Aufnahme aussagekräftiger statistischer Angaben zu Überwachungs-

maßnahmen in die Verfassungsschutzberichte von Bund und Ländern. Geboten ist insbesondere eine Berichterstattung für den gesamten Bereich der strategischen Auslands- Telekommunikationsüberwachung.

Die Transparenz beim Einsatz staatlicher, insbesondere geheimer Ermittlungsmethoden ist neben den datenschutzrechtlichen Anforderungen eine wesentliche Voraussetzung für eine effiziente demokratische Kontrolle sowie die Beurteilung der Angemessenheit des staatlichen Eingriffshandelns und damit eine unabdingbare Wissensgrundlage für das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in ihren Rechtsstaat.

Entschließung der 8. Internationalen Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten vom 18. bis 20. September 2013 in Berlin

**Berliner Erklärung zur Stärkung der Transparenz auf nationaler und internationaler Ebene: „Transparenz – der Treibstoff der Demokratie“**

In dem Bewusstsein, dass

- die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger, ihre Grundrechte wahrzunehmen und sich aktiv in den politischen Prozess einzubringen, von entscheidender Bedeutung für die Demokratie ist,
- Information eine unverzichtbare Voraussetzung politischer Meinungsbildung, Teilhabe und Partizipation bildet,
- die Beachtung rechtsstaatlicher Vorgaben (Rule of law), die Transparenz staatlichen Handelns und eine starke richterliche Kontrolle staatliches Handeln legitimieren,
- Rechtsstaatlichkeit und Transparenz das Vertrauen in die Rechtstreue und Lernfähigkeit staatlicher, regionaler und kommunaler Funktionsträger und Organe stärken,

erklären die in Berlin zu ihrer 8. Internationalen Konferenz versammelten Informationsfreiheitsbeauftragten:

Transparenz ist ohne rechtlich verbürgten Informationszugang nicht möglich. Deshalb bedarf es verbindlicher rechtlicher Ansprüche auf Informationszugang auf der staatlichen und überstaatlichen Ebene.

Völkerrechtlich garantierte Informationsrechte begründen individuelle Ansprüche auf Informationszugang gegen supranationale Stellen und verpflichten die Staaten, ihr Wissen mit den Bürgerinnen und Bürgern zu teilen. Das Handeln der Staaten und der Staatengemeinschaften muss sich stärker als bisher auf Diskurs und Beteiligung gründen. Sie müssen sich mehr als bisher um das Vertrauen der Menschen bemühen, wollen sie ihre Ziele erreichen.

Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und der Kampf gegen das Übel der Korruption können sich nur dort entwickeln, wo nationale Behörden und internationale Organisationen bereit sind, über ihr Handeln Rechenschaft abzulegen und ihre Informationen mit den Bürgerinnen und Bürgern zu teilen. Transparenz ist eine wichtige Waffe im Kampf gegen die weltweite Korruption. Diese kann nur in einem Klima der Heimlichkeit und der Abschottung von Entscheidungsprozessen gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern gedeihen.

In vielen Staaten und internationalen Einrichtungen werden bereits heute eine Reihe von Informationen aus der Umwelt, der Tätigkeit von Parlamenten und aus vielen anderen Bereichen bekannt gemacht. Diese Form der Transparenz stärkt das Vertrauen der Bürger in deren Arbeit. Es gibt aber nach wie vor große Lücken, die endlich geschlossen werden müssen.

Dem Anspruch auf Transparenz können sich auch Geheimdienste nicht prinzipiell verweigern. Gerade weil ihre Tätigkeit tief in Grundrechtspositionen der Bürgerinnen und Bürger eingreift, ist auch hier eine öffentlich nachvollziehbare rechtsstaatliche Kontrolle erforderlich. Damit ist es nicht zu vereinbaren, diesen Bereich gänzlich vom Recht auf Zugang auf Informationen auszunehmen. Die Konferenz verweist insofern auf die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 25. Juni 2013 (Youth Initiative for Human Rights v. Serbia), mit dem die Geltung der in der Europäischen Menschenrechtskonvention garantierten Informationsfreiheit auch für Geheimdienste prinzipiell anerkannt wird.

Transparenz ist auch dort geboten, wo Wirtschaftsunternehmen staatenübergreifend Einfluss auf politische und administrative Entscheidungen nehmen. Gerade hier sind völkerrechtlich verbindliche Garantien der Transparenz und eine verstärkte internationale öffentliche Kontrolle unverzichtbare Voraussetzungen, um wirtschaftliche Macht besser als bisher im Zaum zu halten. Transparenz ist zugleich auch ein wichtiges Instrument gegen die Korruption innerhalb von und durch Unternehmen.

#### Die Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten

- spricht sich dafür aus, auf nationaler und supranationaler Ebene umfassende und wirksame rechtliche Verpflichtungen für den Informationszugang auf Antrag und für eine effektive aktive Bereitstellung von Informationen zu schaffen, die alle Möglichkeiten der Kommunikation, insbesondere diejenigen der Informationstechnologie, nutzt;
- unterstützt die Anerkennung eines internationalen Grundrechts auf freien Informationszugang und weist auf Artikel 19 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt, ICCPR) vom 16. Dezember 1966 hin, der als internationale Vereinbarung festlegt, dass alle Menschen ungehinderte Meinungsfreiheit genießen sollen, einschließlich der Freiheit, sich über Staatsgrenzen hinweg Informationen zu beschaffen, zu empfangen und weiterzugeben;
- bekräftigt ihre in Ottawa 2011 beschlossene Forderung, dass alle in Betracht kommenden Staaten der Open Government Partnership beitreten und sie aktiv unterstützen sollten;
- stellt fest, dass die Konvention des Europarats über den Zugang zu amtlichen Dokumenten vom 18. Juni 2009 (Tromsö-Konvention), welche das erste internationale Rechtsinstrument ist, in dem Regelungen für das Recht auf Informationszugang bei staatlichen Stellen völkerrechtlich detailliert getroffen werden, allen Staaten der Erde zum Beitritt offen steht, und empfiehlt, dass alle Staaten in Erwägung ziehen sollten, die Konvention zu ratifizieren.



## Stichwortverzeichnis

### A

Abwägungsgebot.....	2
Akteineinsicht nach § 29 VwVfG	
Beginn des Verwaltungsverfahrens .....	63
Anrufung des Landesbeauftragten durch Dritte .....	77
Archivgesetz .....	24
Außergerichtliche Streitschlichtung .....	19, 20, 36

### B

Behördliche Beratungen .....	61
Bekanntmachung von Verwaltungsvorschriften.....	71
Bestimmtheit des Antrags.....	67
Zugang zu Themenbereich .....	67

### C

CETA.....	5
CrossMedia-Konferenz.....	37

### D

Digitale Agenda 2014 bis 2017 .....	10
Digitale Verwaltung 2020.....	10, 35
Nationaler Aktionsplan zur Umsetzung der G8-Open-Data-Charta.....	11
Digitaler Wandel .....	2, 79
Drittbeteiligungsverfahren.....	61

### E

E- und Open-Government-Gesetz.....	44
E- und Open-Government-Strategie.....	38
Elektronische Akte.....	18
Enquete-Kommission	
E- und Open-Government-Strategie .....	28
Elektronische Akte .....	29
Informationsregister .....	29
Landes-E-Government-Gesetz .....	29
Landesorganisationsgesetz .....	30
Masterplan Landesportal.....	30
Umsetzungsplan zur IT-Strategie.....	29
Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte	
unmittelbarer Informationszugangsanspruch aus Art. 10 EMRK.....	6
Evaluierung.....	35
Grundsatzkritik .....	47
Interessenskonflikt .....	47
Politische Vorentscheidungen.....	48
Zeitplan .....	48
Evaluierung des IFG des Bundes	
Nationaler Aktionsplan zur Umsetzung der G8-Open-Data-Charta.....	8

Evaluierungsbogen .....	48
<b>G</b>	
G8-Open-Data-Charta .....	5, 37
GOV-DATA .....	11
Grundrecht auf Transparenz Landesverfassung Schleswig-Holstein.....	19
<b>H</b>	
Handwerkskammer.....	68
Hygiene-Ampel .....	15
Hygienepläne.....	75
<b>I</b>	
IKT-Strategie Sachsen-Anhalt	
Elektronische Akte .....	46
GOV-DATA .....	47
Landes-E-Government-Gesetz .....	46
Masterplan Landesportal.....	47
Umsetzungsplan .....	46
Informantenschutz	
Schutzbedürfnis des Informanten .....	60
Informationsrechte des Abgeordneten	
Geheimhaltungsordnung .....	57
Öffentlich verwendbarer Informationen .....	58
Regierungsberichte .....	57
Informationsregister	
Rohdaten .....	17
Veröffentlichungspflicht .....	17
Informationssystem Sachsen-Anhalt	
Finanzpolitisch relevante Daten .....	41
Integration in das Landesportal.....	41
Informationsweiterverwendungsgesetz .....	
Grundsatz der Weiterverwendung .....	9
PSI-Richtlinie .....	9
Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten	
Transparenz bei Geheimdiensten .....	7
<b>J</b>	
Justizvollzugsgesetzbuch	
Bereichsausnahme .....	26
<b>K</b>	
Kommunale Verträge	
Mitwirkungsverbot .....	66
Kommunalverfassungsrecht .....	24
Konkurrenzen	
Abgabenordnung .....	64
Kommunalverfassungsrecht.....	64
Konnexitätsprinzip .....	4

Kontrolle durch den Landesbeauftragten.....	78
Kontrollkompetenz der Informationsfreiheitsbeauftragten .....	36
Kulturwandel.....	1

**L**

Landes-E-Government-Gesetz	
Elektronische Akte .....	45
Elektronischer Rechtsverkehr in der Justiz .....	45
Verschlüsselte Kommunikation .....	45
Landesorganisationsgesetz .....	25
Landesportal Sachsen-Anhalt.....	17
Limitierte Transparenz.....	1

**M**

Masterplan Landesportal	
E-Government-Gesetz .....	41
Index- und Volltextsuche.....	41
Konnexitätsprinzip.....	41
PSI-Richtlinie .....	41
Rohdaten .....	40
Mitarbeiterdaten.....	70

**N**

Nationaler Aktionsplan zur Umsetzung der G8-Open-Data-Charta .....	5, 10, 35
--	-----------

**O**

Open Data	
Positionspapier Open Data .....	38
Wirtschaftliches Potential .....	37
Open-Data-Ansprechpartner .....	35
Open-Data-Regelung .....	35
Open-Government-Landkarte.....	43
Open-Government-Strategie .....	25

**P**

Parlament	
Lobbyregister .....	32
Presserechtlicher Auskunftsanspruch .....	32
Sachleistungspauschale von Abgeordneten .....	31
Personalausstattung des Landesbeauftragten .....	19
Presserecht .....	37
Presserichtlinie der Polizei	
Informationszugangsanspruch nach dem IZG LSA.....	28
Public-Sector-Information-Richtlinie .....	3

**R**

Reform des Informationsfreiheitsrechts	
Empfehlungen des Landesbeauftragten .....	52

**S**

Statistik	
Eingaben und Anfragen .....	20

**T**

Telefonliste der Sachbearbeiter .....	62
Thüringer Informationsregisterverordnung .....	16
TISA .....	5
Transparenzgesetz	
Abwägungsgebot .....	53
Elektronische Akte .....	53
Transparenzregister .....	53
Zusammenlegung Informationsfreiheitsgesetze .....	53
Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz	
E-Government-Gesetz .....	18
Transparenzplattform .....	2
TTIP .....	5

**U**

UIG	
Informationspflichtige Stelle .....	76
Urheberrechte	
Nutzungsrechte der Behörden .....	60
Werksqualität .....	60

**V**

Verfassungsschutz	
Bereichsausnahme .....	34
Stärkung der parlamentarischen Kontrollgremien .....	34
Verfügbungsbefugnis über Informationen .....	71
Veröffentlichung von Hygieneverstößen im Internet	
Normenkontrollverfahren .....	12
Verhältnismäßigkeit .....	13
Vertraulichkeitsvereinbarungen	
Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse .....	73
Unwirksamkeit .....	62, 74
Verwaltungsaufwand .....	68
Vorrangige Regelungen .....	24
Vorwort .....	III

**W**

Wirtschaftsfaktor offene Daten .....	44
Wissenschaftliche Dienste .....	59

**Z**

Zweiter Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit	
Auftrag zur Evaluierung .....	21
Beratung im Landtag .....	21
Konnexitätsprinzip .....	21

Landes-E-Government-Gesetz .....	21
Masterplan Landesportal.....	21