

**V. Tätigkeitsbericht
des
Landesbeauftragten
für die Informationsfreiheit**

Dieser Text entspricht der Landtagsdrucksache 7/5177

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

Anschrift: Postfach 1947, 39009 Magdeburg

Telefon 0391 81803 0

Fax: 0391 81803 33

Internet: <https://informationsfreiheit.sachsen-anhalt.de/>

E-Mail: poststelle@lfd.sachsen-anhalt.de

Dienstgebäude: Leiterstraße 9, 39104 Magdeburg

Vorwort

Der V. Tätigkeitsbericht ist ein besonderer Bericht. Das Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt (IZG LSA) aus dem Jahre 2008 ist im Berichtszeitraum 10 Jahre alt geworden. Das Gesetz hat seine ersten zaghaften Reformen erfahren: Im Jahre 2018 wurden die Gebühren gesenkt und sodann im Jahre 2019 ein rudimentäres Informationsregister eingeführt.

Die von mir seit langem geforderte Modernisierung des Informationsfreiheitsrechts soll im Jahr 2020 mit einem Informationsfreiheits- bzw. Transparenzgesetz erfolgen, das das alte IZG LSA ablösen soll. Der Landtag hat die Landesregierung gebeten, meine Vorschläge aus dem IV. Tätigkeitsbericht in den Gesetzentwurf mit einzubeziehen. Diese hat bereits zugesagt, dieser Bitte nachkommen zu wollen. Es besteht also eine realistische Chance, dass Sachsen-Anhalt ein modernes Informationsfreiheitsrecht bekommen könnte.

Dieses wird auch dringend benötigt. Informationsfreiheit erfordert aber darüber hinaus auch die Entwicklung von Open-Data- und Open-Government-Strategien, Open-Data- und Open-Government-Aktionsplänen und Konzepten für die Umsetzung in der Praxis. Während der Bund und andere Bundesländer diese schon längst besitzen oder zumindest hieran arbeiten, herrscht in Sachsen-Anhalt weitgehend Fehlanzeige.

Mein V. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit umfasst den Zeitraum vom 1. Oktober 2016 bis zum 30. September 2018. Bei einzelnen Beiträgen wurden bis zum Redaktionsschluss am 30. September 2019 noch weitere aktuelle Sachstände einbezogen; dies betrifft insbesondere die Reaktion des Landtages auf den IV. Tätigkeitsbericht.

Der Bericht beschreibt die Entwicklungen des Informationsfreiheitsrechts in Sachsen-Anhalt und soll wie die bisherigen vier Tätigkeitsberichte mit seinen Hinweisen und Empfehlungen den Bürgerinnen und Bürgern und zugleich auch den Behörden als Grundlage und Orientierung für den Umgang mit dem IZG LSA dienen. Besondere Schwerpunkte des aktuellen Berichts sind die Gesetzesnovellen zu Änderungen des IZG LSA sowie meine Ratschläge für die von der Landesregierung geplante Ablösung des IZG LSA durch ein Transparenzgesetz.

Dieser Tätigkeitsbericht ist zwar in der „Ich-Form“ geschrieben. Dennoch wurde die in ihm dargestellte Arbeit wiederum nicht nur von mir allein geleistet. Daher möchte ich erneut meinem für die Informationsfreiheit zuständigen Referenten, der den Aufgabenbereich umfassend und intensiv wahrnimmt, für die geleistete große Arbeit danken.

Magdeburg, den 25. Oktober 2019

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

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Einführung und Zusammenfassung | 1 |
| 2 | Aufgaben und Tätigkeitsfeld des Landesbeauftragten | 4 |
| 2.1 | Außergerichtliche Streitschlichtung, Kontrolle | 4 |
| 2.2 | Beratung des Gesetzgebers | 5 |
| 2.3 | Statistik | 5 |
| 3 | Informationsfreiheit in Europa und international | 7 |
| 3.1 | Auswirkungen der DS-GVO auf das IZG LSA – Teil II | 7 |
| 3.2 | Die neue Richtlinie über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors | 8 |
| 3.3 | Die Whistleblower-Richtlinie | 9 |
| 3.4 | Das Gericht der Europäischen Union zum Zugang zu Glyphosat-Gutachten | 9 |
| 3.5 | Europäischer Gerichtshof: Verfallsdatum für Berufsgeheimnisse | 10 |
| 4 | Informationsfreiheit in Deutschland – Bundesrecht | 11 |
| 4.1 | Das Open-Data-Gesetz des Bundes – Teil II | 11 |
| 4.2 | Open Government Partnership – 1. und 2. Nationaler Aktionsplan | 12 |
| 4.3 | Neuregelung des § 40 Abs. 1a LFGB – Teil II | 13 |
| 4.4 | Das neue Geschäftsgeheimnisgesetz | 15 |
| 4.5 | Evaluierung des Umweltinformationsgesetzes des Bundes | 16 |
| 5 | Informationsfreiheit in Deutschland – Entwicklungen in den Ländern | 17 |
| 6 | Reaktionen auf den IV. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit | 19 |
| 7 | Novellierungen des IZG LSA und der IZG LSA KostVO | 23 |
| 7.1 | Kostenregelungen im IZG LSA | 23 |
| 7.2 | Die Novellierung der IZG LSA KostVO | 23 |
| 7.3 | Regelungen der Befugnisse des Landesbeauftragten | 24 |
| 7.4 | Das Gesetz zur Änderung des IZG LSA von 2019 – ein Zwischenschritt auf dem Weg zu einem Transparenzgesetz | 25 |
| 8 | Open Data, E- und Open Government | 29 |
| 8.1 | Vollzugsdefizite bei Veröffentlichungspflichten | 29 |
| 8.2 | Die Digitale Agenda des Landes Sachsen-Anhalt – Teil II | 31 |
| 8.3 | Open Data / Fehlende Open-Data-Strategie des Landes | 32 |
| 8.4 | Das nachgebesserte E-Government-Gesetz Sachsen-Anhalt | 32 |
| 8.5 | Smart City / Smart Region | 33 |
| 8.6 | Open Government auf der Hederslebener Runde | 34 |
| 8.7 | Modellkommune Open Government | 35 |
| 9 | Empfehlungen für ein modernes Transparenzgesetz und dessen Umsetzung in der Rechtspraxis | 36 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 10 | Zusammenarbeit mit anderen Informationsfreiheitsbeauftragten | 41 |
| 10.1 | Entschließung: „Soziale Teilhabe braucht konsequente Veröffentlichung von Verwaltungsvorschriften“ | 42 |
| 10.2 | Positionspapier: „Transparenz der Verwaltung beim Einsatz von Algorithmen für gelebten Grundrechtsschutz unabdingbar“ | 42 |
| 10.3 | Positionspapier: „Informationszugang in den Behörden erleichtern durch ‚Informationsfreiheit by Design‘ “ | 44 |
| 11 | Mehr Transparenz im Landtag | 44 |
| 11.1 | Die Parlamentsreformkommission | 44 |
| 11.2 | Transparenz im Rahmen politischer Entscheidungsprozesse – Verpflichtendes Lobbyregister einführen | 45 |
| 11.3 | Zugang zu Gutachten des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes des Landtages – Teil II | 46 |
| 12 | Häufige Fragestellungen | 47 |
| 12.1 | Unterfällt der Mitteldeutsche Rundfunk dem IZG LSA? | 47 |
| 12.2 | Zugang zu Teilnehmerlisten von Kabinettsitzungen | 47 |
| 12.3 | „Topf Secret“ – Veröffentlichung von Hygieneberichten | 48 |
| 12.4 | Neuregelung des Verhältnisses der Abgabenordnung zu den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder | 50 |
| 12.5 | Verfügungsbefugnis, wenn die Information bei zwei Behörden liegt | 50 |
| 13 | Einzelfälle | 51 |
| 13.1 | Zugang zu den Geschäftsverteilungsplänen der Gerichte – Teil II | 51 |
| 13.2 | Pauschalpreise in Verträgen eines Landkreises hinsichtlich der Unterbringung von Asylbewerbern – Teil II | 52 |
| 13.3 | Einsicht in ein Gutachten zur Evaluierung der JVA Burg als PPP-Projekt in der Betriebsphase – Teil II | 53 |
| 13.4 | Rechtmäßigkeit eines Gebührenbescheids nach dem neuen Kostenrecht | 54 |
| 13.5 | Zugang zu Abituraufgaben | 56 |
| 13.6 | Verweigerung eines Kostenvoranschlags – die bürgerunfreundliche Landeshauptstadt | 59 |
| 13.7 | Zugang zu Vogelschutz-Gutachten | 61 |
| 13.8 | Absage des Konzerts von Feine Sahne Fischfilet durch die Stiftung Bauhaus Dessau | 61 |
| 13.9 | Zugang zu den Zahlungsforderungslisten einer Partei | 62 |
| 13.10 | Müssen schlüssige Konzepte der gemäß SGB II zu ermittelnden Kosten der Unterkunft veröffentlicht werden? | 62 |
| 13.11 | Einsicht im Schulverwaltungsverfahren – Vertretungsbefugnisse eines Rechtsanwalts | 64 |
| 13.12 | Bestimmtheitserfordernisse an Anträge | 65 |
| 14 | Schlussbemerkung | 66 |
| | Anlagen | 67 |
| | Stichwortverzeichnis | 93 |

Anlagenverzeichnis

| | | |
|-----------------|---|-----------|
| Anlage 1 | | 67 |
| | Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt (IZG LSA) | |
| Anlage 2 | | 75 |
| | Verordnung über die Kosten nach dem Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt (IZG LSA KostVO) | |
| Anlage 3 | | 78 |
| | Beschluss des Landtages vom 22. Mai 2019 zum Vierten Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit für die Zeit vom 1. Oktober 2014 bis 30. September 2016 – Drs. 7/4429 | |
| Anlage 4 | | 80 |
| | Beschlussrealisierung der Landesregierung vom 25. Juli 2019 zum Vierten Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit für die Zeit vom 1. Oktober 2014 bis 30. September 2016 (Drs. 7/4658) | |
| Anlage 5 | | 82 |
| | Stellungnahme der 34. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 14. November 2017 in Mainz Evaluation des Umweltinformationsgesetzes (UIG) – Analyse der Anwendung der Regelungen des UIG und Erschließung von Optimierungspotentialen | |
| Anlage 6 | | 85 |
| | Entschließung der 36. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 16. Oktober 2018 in Ulm Soziale Teilhabe braucht konsequente Veröffentlichung von Verwaltungsvorschriften! | |
| Anlage 7 | | 86 |
| | Positionspapier im Rahmen der 36. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 16. Oktober 2018 in Ulm Transparenz der Verwaltung beim Einsatz von Algorithmen für gelebten Grundrechtsschutz unabdingbar | |
| Anlage 8 | | 89 |
| | Positionspapier der 37. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 12. Juni 2019 in Saarbrücken Informationszugang in den Behörden erleichtern durch „Informationsfreiheit by Design“ | |
| Anlage 9 | | 91 |
| | Entschließung der 37. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 12. Juni 2019 in Saarbrücken Transparenz im Rahmen politischer Entscheidungsprozesse – Verpflichtendes Lobbyregister einführen | |

Abkürzungsverzeichnis

A

| | |
|------|---|
| AKIF | Arbeitskreis Informationsfreiheit der IFK |
| AO | Abgabenordnung |
| Az. | Aktenzeichen |

B

| | |
|---------|---|
| BaFin | Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht |
| Bbg | Brandenburg |
| BGBI. | Bundesgesetzblatt |
| BGH | Bundesgerichtshof |
| BRAO | Bundesrechtsanwaltsordnung |
| BT-Drs. | Bundestagsdrucksache |
| BVerfG | Bundesverfassungsgericht |
| BVerwG | Bundesverwaltungsgericht |

D

| | |
|---------------|--|
| DSAnpG EU LSA | Gesetz zur Anpassung des Datenschutzrechts in Sachsen-Anhalt an das Recht der Europäischen Union |
| DSAG LSA | Datenschutzausfüllungsgesetz Sachsen-Anhalt |
| DSG LSA | Gesetz zum Schutz personenbezogener Daten der Bürger des Landes Sachsen-Anhalt |

E

| | |
|--------|--------------------------------|
| EGovG | E-Government-Gesetz des Bundes |
| EU | Europäische Union |
| EuG | Gericht der Europäischen Union |
| EuGH | Europäischer Gerichtshof |
| DS-GVO | Datenschutz-Grundverordnung |

G

| | |
|-----------|--|
| GeschGehG | Gesetz zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen |
| GG | Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland |
| GOBReg | Geschäftsordnung der Bundesregierung |
| GVBl. LSA | Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt |

H

| | |
|-------|---------------------------------|
| HmbTG | Hamburgisches Transparenzgesetz |
| h. M. | herrschende Meinung |

I

| | |
|----------------|--|
| IFG | Informationsfreiheitsgesetz |
| IFK | Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland |
| IZG LSA | Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt |
| IZG LSA KostVO | Verordnung über die Kosten nach dem Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt |

K

| | |
|-----|-------------------|
| KWG | Kreditwesengesetz |
|-----|-------------------|

| | |
|------------|--|
| L | |
| LFGB | Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch |
| LT-Drs. | Landtagsdrucksache |
| M | |
| MDR | Mitteldeutscher Rundfunk |
| m. w. N. | mit weiteren Nachweisen |
| O | |
| OGP | Open Government Partnership |
| OrgG LSA | Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung Sachsen-Anhalt |
| OVG | Oberverwaltungsgericht |
| OZG | Onlinezugangsgesetz |
| P | |
| PPP | Public Private Partnership |
| R | |
| Rn. | Randnummer |
| S | |
| SGB | Sozialgesetzbuch |
| U | |
| UIG | Umweltinformationsgesetz |
| UIG LSA | Umweltinformationsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt |
| V | |
| VG | Verwaltungsgericht |
| VGH | Verwaltungsgerichtshof |
| VIG | Verbraucherinformationsgesetz |
| VIG AG LSA | Ausführungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt zum Verbraucherin- formationsgesetz |
| VwVfG | Verwaltungsverfahrensgesetz |
| VwVfG LSA | Verwaltungsverfahrensgesetz Sachsen-Anhalt |
| Z | |
| z. B. | zum Beispiel |

1 Einführung und Zusammenfassung

Zur Berichtspflicht

Meinem V. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit liegt eine durchaus kuriose Situation zugrunde. Aufgrund eines Versehens des Gesetzgebers ist meine Pflicht zur Erstellung eines Tätigkeitsberichts formal-juristisch gesehen vorübergehend entfallen. Was ist passiert?

Das IZG LSA räumte in der Vergangenheit dem Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit durch eine Verweisung in § 12 Abs. 3 IZG LSA auf die §§ 22 bis 24 des Datenschutzgesetzes Sachsen-Anhalt (DSG LSA) dieselbe Rechtsstellung und dieselben Aufgaben und Befugnisse wie dem Landesbeauftragten für den Datenschutz ein. Infolge der EU-Datenschutz-Grundverordnung haben sich die Aufgaben und Befugnisse des Landesbeauftragten für den Datenschutz jedoch erheblich erweitert. Der Gesetzgeber hat das DSG LSA mit dem Gesetz zur Organisationsfortentwicklung des Landesbeauftragten für den Datenschutz (LT-Drs. 7/1736) im Mai 2018 an die DS-GVO angepasst und die Aufgaben und Befugnisse des Landesbeauftragten für den Datenschutz neu geregelt (vgl. Nr. 7.3). Infolgedessen passen die Verweisungen des IZG LSA auf die Regelungen des DSG LSA nicht mehr. § 22 Abs. 4a DSG LSA, der die Pflicht zur Erstellung eines Tätigkeitsberichts regelte, wurde ersatzlos gestrichen, da für die Tätigkeitsberichte des Landesbeauftragten für den Datenschutz unmittelbar die DS-GVO gilt. Dabei wurde jedoch übersehen, dass § 22 Abs. 4a DSG LSA über die Verweisung des § 12 Abs. 3 IZG LSA zugleich die Rechtsgrundlage für die Berichtspflicht des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit war.

Der Wegfall der Berichtspflicht war nicht geplant und ist auch nur vorübergehender Natur. Meine Aufgaben und Befugnisse und damit auch die Vorschrift über den Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit sollen in das IZG LSA überführt werden. Das ist unstrittig. Da der Landesregierung der Handlungsbedarf schon seit längerem bekannt ist und auch nicht überraschend kommt (vgl. Nr. 3.1 des IV. Tätigkeitsberichts), hatte ich vorgeschlagen, das Versehen mit dem Gesetz zur Änderung des IZG LSA, mit dem ein Informationsregister in das Landesrecht eingeführt wurde, zu korrigieren (vgl. Nr. 7.4). Das Ministerium für Inneres und Sport ist meinem Vorschlag nicht gefolgt. Die dringend erforderlichen Regelungen meiner Befugnisse sollen im Rahmen der Anpassung des Datenschutzrechts an das Recht der EU in das IZG LSA integriert werden. Da dieses Gesetzespaket frühestens Ende des Jahres 2019 in Kraft treten wird, habe ich mich entschlossen, nicht länger auf das Inkrafttreten einer neuen Regelung zu warten.

Ausschlaggebend für die Veröffentlichung zum jetzigen Zeitpunkt war insbesondere, dass der Landtag meinen im September 2017 vorgelegten IV. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit zusammen mit dem Gesetz zur Änderung des IZG LSA erst im Mai 2019 beraten hat. Der Landtag hat zu meinem Tätigkeitsbericht einen weitreichenden Beschluss zur Fortentwicklung des Informationsfreiheitsrechts gefasst, die Landesregierung hat in ihrer Beschlussrealisierung angekündigt, die Bitten des Landtages umsetzen zu wollen (vgl. Kap. 6). Es wäre nicht sinnvoll gewesen, dem Landtag den V. Tätigkeitsbericht vorzulegen, ohne dass der vorhergehende Bericht erörtert worden wäre. Für die Leserinnen und Leser wäre es wiederum nicht nachvollziehbar, wenn der Bericht nicht auch auf das geänderte IZG LSA, das am 29. Juni 2019 in Kraft getreten ist, eingehen würde.

Der Tätigkeitsbericht dient der Unterrichtung des Landtages sowie der Information der Bürgerinnen und Bürger sowie der Behörden. Er enthält Materialien und Empfehlungen für das von der Landesregierung geplante neue Transparenzgesetz. Auch berichte ich aus der Praxis für die Praxis, unter Einbeziehung der Rechtsprechung, mittels Darstellung anschaulicher Einzelfälle (Kapitel 12 und 13). Die Zahl der Eingaben ist im Vergleich zum IV. Tätigkeitsbericht um fast 80 Prozent gestiegen und hat mittlerweile einen Höchststand erreicht. Mit dem geplanten Transparenzgesetz kommen auf mich neue, zusätzliche Aufgaben zu, die im Bereich der Informationsfreiheit eine personelle Verstärkung bedingen werden (vgl. Nr. 2.3).

10 Jahre IZG LSA

„10 Jahre Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt – ein Grund zum Feiern?“ Diese Frage habe ich in einem gleichlautenden Beitrag für das Jahrbuch „Informationsfreiheit und Informationsrecht 2018“ vor dem Hintergrund gestellt, dass das IZG LSA am 1. Oktober 2018 schon 10 Jahre alt geworden ist. Prinzipiell lässt sich die Frage bejahen, denn der Paradigmenwandel vom Amtsgeheimnis zur Aktenöffentlichkeit hat in Sachsen-Anhalt stattgefunden und das Gesetz hat sich grundsätzlich bewährt. Doch in einem Transparenz-Ranking aller Informationsfreiheitsgesetze in Deutschland liegt das IZG LSA eher abgeschlagen auf dem drittletzten Platz.

Grund dafür ist, dass es sich bei dem IZG LSA um ein Informationsfreiheitsgesetz der älteren Generation handelt, bei dem sich die Bürgerinnen und Bürger per Antrag die Informationen – zumeist gegen Entgelt – holen müssen. Moderne Transparenzgesetze stellen dagegen die Informationen über ein Register im Internet anonym und kostenlos zur Verfügung. Das erspart den Antrag, das anschließende Verwaltungsverfahren mit Erlass eines Verwaltungsaktes, die Kosten und den Gang zur Behörde zwecks Akteneinsicht vor Ort. Die Informationen können vielmehr von jedermann zu jeder Tageszeit von zu Hause abgerufen werden. Wer dann noch Fragen hat, kann immer noch einen individuellen Informationszugangsantrag stellen.

Die Landesregierung hat mit dem Gesetz zur Änderung des IZG LSA erste zaghafte Reformschritte vorgenommen (vgl. Nr. 7.4). Mit diesem Gesetz wurde ein Informationsregister in das IZG LSA aufgenommen, das jedoch nicht einmal annähernd die Anforderungen an ein modernes Transparenzregister erfüllt. Das beruht im Wesentlichen auf dem Umstand, dass der Katalog der zu veröffentlichenden Informationen im Vergleich zu den Transparenzregistern anderer Bundesländer auf ein Minimum beschränkt ist. Hinzu kommt, dass in ihm ganz überwiegend nur solche Informationen zu finden sind, die bereits öffentlich sind.

Als Open-Data-Portal müsste das Informationsregister auch ein hohes Potential für die Wirtschaft von Sachsen-Anhalt entfalten können, weshalb die Landesregierung es auch in die Digitale Agenda des Landes aufgenommen hat. Man denke an den boomenden Markt der Apps. Die Bundesregierung ging vor diesem Hintergrund im Jahre 2017 von einem Wirtschaftspotential von mindestens 10 Milliarden Euro für die nächsten 10 Jahre in Deutschland aus. Die Wirtschaft braucht jedoch Rohdaten in offenen maschinenlesbaren Formaten, die sie weiterverwenden und miteinander kombinieren kann. Gerade diese Daten sind in dem Register jedoch nur rudimentär enthalten.

Der entscheidende weitergehende Input zur Modernisierung des Informationsfreiheitsrechts kommt wieder einmal nicht von der Verwaltung, sondern aus dem Landtag. Dieser hat die Landesregierung gebeten, einen Gesetzentwurf vorzulegen, mit dem das

IZG LSA unter Einbeziehung meiner Vorschläge aus dem IV. Tätigkeitsbericht zu einem Informationsfreiheits- bzw. Transparenzgesetz fortentwickelt werden soll. Die Landesregierung hat angekündigt, das geforderte Gesetz im Jahr 2020 in den Landtag einzubringen.

Im Kapitel 9 dieses Berichts habe ich bisherige und weitergehende aktuelle Empfehlungen für ein modernes Transparenzgesetz zusammengefasst.

Das neue Informationsregister

Im Juni 2019 wurde das Informationsregister im Landesportal unter der Seite <https://izg.sachsen-anhalt.de/> freigeschaltet. Es gab ganz untypisch für die Staatskanzlei keine Pressemitteilung. Die Bürgerinnen und Bürger, die Presse und die Wirtschaft wurden nicht von der Existenz des Informationsregisters informiert.

Das Informationsregister wirkt eilig zusammengestellt und ungeordnet. Man kann die Informationen nicht mit einem Schlagwortregister suchen. Auch eine Suche nach Kategorien, wie z. B. nach Wirtschaft, Gesundheit oder Sozialem, ist nicht möglich.

Die Suche nach Datenkategorien entspricht dem allgemeinen Standard in den Informationsregistern bei Bund und Ländern (vgl. Nr. 7.4). Man braucht hierzu nur einen Blick in das Bund-Länder-Online-Portal GovData oder in die Open-Data-Portale von Schleswig-Holstein oder Hamburg zu werfen. Auch das Open-Data-Portal der Stadt Halle lässt eine Suche nach bestimmten Kategorien zu und ist damit dem Landesportal, das das nicht ermöglicht, insofern überlegen.

Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise können entgegen der gesetzlichen Regelung aus § 11a Abs. 4 IZG LSA derzeit keine Informationen im Informationsregister veröffentlichen.

Im Rahmen der Anhörung zur Einführung des Informationsregisters hatte ich gerügt, dass mit dem Register nicht die Information der Bürgerinnen und Bürger, sondern die Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung im Vordergrund stehe. Diese Kritik hat sich jetzt bewahrheitet. In dem Informationsregister erfolgt nämlich nicht eine Verlinkung auf eine bestimmte Information. Vielmehr wird gleich auf ganze Seiten, insbesondere auf solche, die der Öffentlichkeitsarbeit der Ministerien dienen, verlinkt. Das ist nicht Sinn und Zweck eines Informationsregisters.

Das Einstellen und Löschen von Informationen aus dem Informationsregister ist jeglicher Kontrolle entzogen und damit willkürlich möglich. Ein Nutzer kann nicht nachvollziehen, ob eine einmal eingestellte Information am nächsten Tag noch Inhalt des Informationsregisters ist.

Es besteht hier noch erheblicher Verbesserungsbedarf. Ich werde mich deshalb an die Staatskanzlei wenden.

Open Data und Open Government

Der Wandel zu einer transparenten Verwaltung ist ein Prozess, der einer kontinuierlichen Förderung bedarf. Mit einem transparenten Staat, der seine Bürgerinnen und Bürger im Sinne von Open Data und Open Government informiert, sie partizipieren lässt und mit ihnen, da wo es geboten ist, auch zusammenarbeitet, wird das Gemeinwohl gestärkt. Um den von mir seit langem geforderten „Informationsfreiheitsruck“ zu meis-

tern, bedarf es einer ganzheitlichen, nachhaltigen, verbindlichen und vernetzten Open-Data- und Open-Government-Strategie. Das hatte auch die Enquete-Kommission des Landtages zur Verwaltungsmodernisierung so gesehen und die Landesregierung bereits im Jahr 2015 gebeten, eine Open-Data- und Open-Government-Strategie auf den Weg zu bringen. Jetzt haben wir 2019 und das zuständige Ministerium der Finanzen hat immer noch nicht geliefert (vgl. Nr. 8.3).

Doch wie will man Transparenz und Teilhabe fördern, wenn man keine Konzepte hat, an welchen Projekten die Bürgerinnen und Bürger, die Zivilgesellschaft und die Wirtschaft beteiligt werden müssen und welche Informationen man ihnen zur Verfügung stellen muss? Wie soll die Wirtschaft aus offenen Daten neue Geschäftsmodelle entwickeln, wenn man sie nicht fragt, welche Daten sie benötigt? Statt qualitativ hochwertiger Daten, z. B. von Rohdaten aus den Bereichen Umwelt, Verkehr und Energie, finden sich im Informationsregister des Landes Tätigkeitsberichte, Flyer und Broschüren, mit denen die Wirtschaft nichts anfangen kann. Es ist doch leicht, einfach eine Arbeitsgruppe der Ministerien zu bilden, die gemeinsam mit der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft ermittelt, welche Informationen in das Informationsregister primär eingestellt werden sollen. Schließlich ist dies dem Bund für seinen 1. Nationalen Aktionsplan zur Open-Government-Partnership auch gelungen.

Wenn man regionale Digitalisierungszentren fördert, warum fördert man dann Open Data nicht gleich mit? Alle Smart-City- oder Smart-Region-Projekte setzen den Zugang zu offenen Daten des Staates voraus (vgl. Nr. 8.5). Intelligente Lösungen sind ohne offene Daten nicht möglich.

Seit Jahren fordere ich nicht nur Bekenntnisse, sondern auch informationsfreiheitsrechtliche Taten. Es wird Zeit, dass die Landesregierung handelt und ein modernes Transparenzgesetz vorlegt und zugleich eine Open-Data- und eine Open-Government-Strategie entwickelt und die Konzepte in die Praxis umsetzt.

2 Aufgaben und Tätigkeitsfeld des Landesbeauftragten

2.1 Außergerichtliche Streitschlichtung, Kontrolle

Nach dem IZG LSA habe ich die Funktion eines außergerichtlichen Streitschlichters. Gemäß § 12 IZG LSA kann sich jeder an mich wenden, wenn er sich in seinen Rechten nach dem IZG LSA verletzt sieht (vgl. zu eingeschränkten Beratungs- und Kontrollbefugnissen außerhalb des IZG LSA unter Nr. 7.3; vgl. auch Kapitel 6). In meiner Funktion als Streitschlichter kann ich nicht nur vermitteln, sondern auch Kontrollmaßnahmen wahrnehmen, nämlich Akten einsehen, die Behörden zu einer Stellungnahme auffordern, 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 die Preisgabe von Informationen anordnen. Im Zweifel müsste daher ein Antragsteller den Informationszugang einklagen. Dennoch ist das Modell der Streitschlichtung in der Praxis durchaus erfolgreich, da die Behörden zumeist meiner Rechtsauffassung folgen. Im aktuellen Berichtszeitraum hat es allerdings auch zwei Fälle gegeben, in denen öffentliche Stellen meiner Rechtsposition nicht gefolgt waren, sich verklagen ließen und die Prozesse im Ergebnis verloren (vgl. Nrn. 13.2 und 13.3).

2.2 Beratung des Gesetzgebers

Zu meinen Aufgaben als Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit gehören neben der außergerichtlichen Streitschlichtung und der Kontrolle der Anwendung des IZG LSA sowie der Unterrichtung der Öffentlichkeit in Fragen der Informationsfreiheit auch die Beratung des Gesetzgebers (Landtag und Landesregierung) und der Verwaltung.

In den Kapiteln 6, 7 und 8 sind Bereiche beschrieben, in denen ich Landtag und Ministerien bei Gesetzesvorhaben und Modernisierungsüberlegungen beraten habe.

Besonderer Beratungsbedarf bestand und besteht beim IZG LSA selbst. Das Gesetz wurde zunächst mit dem Gesetz zur Organisationsfortentwicklung des Landesbeauftragten im Jahre 2018 hinsichtlich des Kostenrechts geändert (vgl. Nr. 7.1). Meine Kontrollbefugnisse sollen erst mit dem Gesetz zur Anpassung des Datenschutzrechts in Sachsen-Anhalt an das Recht der Europäischen Union (DSAnpG EU LSA) voraussichtlich nicht vor Ende des Jahres 2019 modifiziert werden (vgl. Nr. 7.3). Mit dem Gesetz zur Änderung des IZG LSA vom Juni 2019 wurde zunächst der Beschluss des Landtages vom 4. Mai 2017 umgesetzt, der die Einführung eines Informationsregisters bis zum 31. Dezember 2018 vorsah (vgl. Nr. 7.4).

Eine umfassende Reform des Informationsfreiheitsrechts soll schließlich – nach dem am 31. Juli 2019 in Kraft getretenen E-Government-Gesetz (GVBl. LSA 2019, 200; vgl. Nr. 8.4) – mit dem Erlass eines modernen Transparenzgesetzes erfolgen. Der Landtag hat die Landesregierung gebeten, in den Gesetzentwurf meine Vorschläge aus dem IV. Tätigkeitsbericht einzubeziehen (LT-Drs. 7/4429).

Nach jetzigem Stand wird Sachsen-Anhalt also vier Gesetze benötigen, bis es hoffentlich ein modernes Informationsfreiheitsrecht erhalten wird. Dieses nur schrittweise Vorgehen anstelle eines großen Wurfs führt zu unnötigen Verzögerungen.

Dass Sachsen-Anhalt auch ein modernes E-Government-Gesetz benötigt, habe ich auch im Zeitraum dieses Tätigkeitsberichts angemahnt (siehe Nr. 8.4). E-Government ist die Voraussetzung für Open Data und Open Government. Das im Vergleich zum Gesetzentwurf überarbeitete und an einigen Stellen deutlich verbesserte E-Government-Gesetz Sachsen-Anhalt vom Sommer 2019 bedarf nun der Umsetzung in der Verwaltung. Ob und wie die Regelungen von den Bürgerinnen und Bürgern, der Verwaltung und der Wirtschaft akzeptiert werden, bleibt abzuwarten. Dies ist nämlich eine Grundvoraussetzung sowohl für die Umsetzung der Digitalisierung der Verwaltung als auch für die Inanspruchnahme elektronischer Verwaltungsleistungen.

2.3 Statistik

Vom 1. Oktober 2016 bis zum Redaktionsschluss wandten sich in insgesamt **186** Fällen (Stand: September 2019) Petenten sowie Behörden an mich.

Im Vergleich zu den Zahlen aus dem IV. Tätigkeitsbericht fällt auf, dass die Fälle, in denen mich Bürgerinnen und Bürger um Unterstützung baten, erheblich gestiegen sind. In insgesamt **146** Fällen wurde ich von Bürgerinnen und Bürgern um Hilfe ersucht; hierbei handelte es sich um **93 Eingaben**, also konkrete Streitfälle zwischen einem Antragsteller und einer Behörde. Das ist eine Steigerung von fast 80 % im Vergleich zum IV. Tätigkeitsbericht.

Darüber hinaus wandten sich Bürgerinnen und Bürger mit **53 allgemeinen Anfragen** rund um die Informationsfreiheit an mich. In diesen Konstellationen hat der Petent regelmäßig einen konkreten Sachverhalt vor Augen und möchte wissen, ob er die von ihm begehrte Informationen voraussichtlich erhalten wird, wie er seinen Antrag formulieren muss oder welche Kosten entstehen werden. In diesen Konstellationen muss ich die Erfolgsaussichten eines Antrags beurteilen, um den Bürgerinnen und Bürgern weiter zu helfen und potentielle Streitfälle mit Behörden zu vermeiden. Der entstehende Arbeitsaufwand unterscheidet sich in beiden Varianten nicht per se, da ich auch hier die Sachlage umfassend beurteilen und damit die Ausschlussgründe des Gesetzes prüfen muss. Die Antworten auf komplexere Fragenstellungen entsprechen inhaltlich der Erstellung eines Gutachtens.

Während die Zahl der Eingaben und Anfragen deutlich gestiegen ist, war die Zahl der um Rat suchenden Behörden leicht rückläufig (**40** gegenüber 45). Eine Ursache für den Rückgang der Behördenanfragen dürfte vor allem darin zu sehen sein, dass sie sich im Berichtszeitraum auf das neue Datenschutzrecht, also auf die DS-GVO, einstellen mussten.

Die steigenden Eingaben und Anfragen von Bürgerinnen und Bürger dürften im Wesentlichen auf zwei Faktoren zurückzuführen sein:

Zum einen hat sich mittlerweile auch in Sachsen-Anhalt die Internet-Plattform „FragDenStaat“ etabliert, über die mit Hilfe eines Musterantrags unkompliziert Informationszugangsanträge an jede öffentliche Stelle in Deutschland gestellt werden können. FragDenStaat weist für Sachsen-Anhalt insgesamt 880 Anfragen auf, von denen weit über 470 Anfragen, allerdings auch zum UIG und VIG, allein in diesem Berichtszeitraum gestellt wurden. Reagiert eine Behörde auf einen Informationszugangsantrag nicht oder lehnt sie ihn ab, kann der Antragsteller sich über FragDenStaat sofort per E-Mail an mich wenden.

Zum anderen scheint auch allmählich die Reform des Gebührenrechts zu greifen. Die Begrenzung des Höchstrahmens der Gebühren auf 500 Euro sowie die Einführung der Geringwertigkeitsgrenze in Höhe von 50 Euro, bis zu der die öffentlichen Stellen auf die Erhebung von Gebühren verzichten können, dürften mit dazu beigetragen haben, dass sich immer mehr Menschen des IZG LSA bedienen. Allerdings würden die Zahlen sicherlich noch weiter steigen, wenn – wie in vielen anderen Bundesländern auch – abgelehnte Informationszugangsanträge prinzipiell von einer Gebührenpflicht ausgenommen würden.

Auffallend ist auch die steigende Zahl von Fällen, die dem UIG zugeordnet werden müssen; dies hängt insbesondere mit dem von der Rechtsprechung geprägten weiten Umweltinformationsbegriff zusammen (BVerwG, Urteil vom 23. Februar 2017, Az.: 7 C 31.15, vgl. auch Nrn. 6 und 13.7 dieses Berichts). Ich habe für diesen Berichtszeitraum insgesamt 28 Fälle gezählt, in denen der Bezug zum UIG so stark war, dass ein Tätigwerden in Ermangelung einer Kontrollkompetenz nur begrenzt bzw. gar nicht mehr möglich war. Insbesondere häufen sich die Fälle, in denen sowohl der Antragsteller als auch die Behörde unzutreffend davon ausgehen, dass das IZG LSA zur Anwendung kommt, obwohl das UIG LSA die richtige Rechtsgrundlage ist. Dass ich in diesen Konstellationen zwar auf die fehlerhafte Anwendung des IZG LSA hinweisen kann, dann aber das hier anwendbare UIG nicht prüfen darf, leuchtet niemandem ein. Hier besteht Handlungsbedarf für den Gesetzgeber.

In der Mehrzahl der Fälle, in denen mich Petenten hinzugezogen haben, konnte ich erreichen, dass Ihnen ein Informationszugang ganz oder teilweise gewährt wurde. Es gab aber auch Konstellationen, in denen ein Informationszugangsanspruch nicht bestand. Eine Auswahl wird in der Rubrik Einzelfälle dargestellt (vgl. Nr. 13).

An dieser Stelle ist noch der Hinweis geboten, dass Statistiken im Informationsfreiheitsrecht nur eine sehr begrenzte Aussagekraft hinsichtlich des entstehenden Arbeits- bzw. Kontrollaufwandes haben. Viele Begehren bedeuten nicht automatisch einen hohen und wenige Begehren einen geringeren Arbeitsaufwand. Schon ein Antrag, der auf Zugang zu allen bei einer Behörde zu einem Vorgang vorhandenen Informationen gerichtet ist, kann die Prüfung mehrerer Aktenordner mit mehreren 1000 Seiten bedeuten. Bedenkt man, dass dann noch eine Vielzahl von Ausschlussgründen zu prüfen ist, wird deutlich, dass mit einem einzigen Antrag bereits ein großer Kontrollaufwand ausgelöst werden kann.

Die Landesregierung hat mit ihrem Gesetzentwurf zur Änderung des IZG LSA bereits angekündigt, dass Sachsen-Anhalt ein echtes Transparenzgesetz bekommen soll (LT-Drs. 7/3382, S. 8, vgl. auch Nr. 7.4 dieses Berichts). Ein echtes Transparenzgesetz mit der Regelung eines Transparenzregisters bedeutet in der Praxis, dass die Behörden wesentlich mehr Informationen als bisher im Wege von Open Data zur Verfügung stellen müssen. Da Transparenzgesetze darüber hinaus nicht mehr so viele Ausschlussgründe enthalten, bekommen die Bürgerinnen und Bürger auch auf Antrag mehr Informationen.

Die Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit in Bundesländern, die Transparenzgesetze besitzen, wie z. B. Hamburg und Rheinland-Pfalz, haben eigene Referate für die Informationsfreiheit geschaffen. Im Rahmen der Haushaltsberatungen für die Jahre 2017 bis 2019 erfuhr meine Geschäftsstelle aber noch keine Verstärkung für den Bereich der Informationsfreiheit.

3 Informationsfreiheit in Europa und international

3.1 Auswirkungen der DS-GVO auf das IZG LSA – Teil II

In meinem IV. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit hatte ich bereits dargestellt, dass das IZG LSA dem Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit bisher durch Verweisungen auf das Datenschutzgesetz Sachsen-Anhalt (DSG LSA) dieselbe Rechtsstellung, dieselben Aufgaben und Befugnisse wie dem Landesbeauftragten für den Datenschutz einräumte (vgl. Nr. 3.1 des IV. Tätigkeitsberichts). Infolge der DS-GVO haben sich die Aufgaben und Befugnisse des Landesbeauftragten für den Datenschutz jedoch erheblich erweitert. Der Gesetzgeber hat das DSG LSA mit dem Gesetz zur Organisationsfortentwicklung des Landesbeauftragten für den Datenschutz mit Wirkung vom Mai 2018 insofern bereits an die DS-GVO angepasst (GVBl. LSA 2018, S. 10). Die Verweisungen des § 12 Abs. 3 IZG LSA auf die Vorschriften der §§ 22 bis 24 DSG LSA passen seither nicht mehr so recht.

Ich hatte daher angemahnt, meine Befugnisse rechtzeitig im IZG LSA selbst zu regeln. Das federführende Ministerium für Inneres und Sport hat diese Empfehlung mit einiger Verspätung aufgegriffen. Dem Landtag liegt seit Januar 2019 der Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Datenschutzrechts in Sachsen-Anhalt an das Recht der Europäischen Union vor, der in Artikel 4 eine Anpassung des IZG LSA an die DS-GVO vorsieht (LT-Drs. 7/3826). In einem neuen § 12 IZG LSA sollen meine Aufgaben und Be-

fugnisse in Form einer Vollregelung im IZG LSA selbst geregelt werden (vgl. Nr. 7.3). Sachsen-Anhalt wird damit zu den letzten Bundesländern gehören, die auf die geänderte Rechtslage reagieren.

3.2 Die neue Richtlinie über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors

Im Juli 2019 ist die Richtlinie der EU über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (Richtlinie (EU) 2019/1024, L 172/56) in Kraft getreten, mit der die Verfügbarkeit und Weiterverwendung der Daten des öffentlichen Sektors erleichtert werden soll. Sie löst die alte Public-Sector-Information-Richtlinie ab (vgl. auch Nr. 3.2 des III. Tätigkeitsberichts).

In der neuen Richtlinie bekennt sich die EU zum Konzept „offene Daten“ (Open Data) und ermutigt die Mitgliedstaaten, die Erzeugung von Daten nach dem Grundsatz „konzeptionell und standardmäßig offen“ (open by design and by default) für alle Dokumente, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, zu fördern.

Alle Informationen des öffentlichen Sektors, die im Rahmen nationaler Vorschriften über den Zugang zu Dokumenten zugänglich sind, sollen grundsätzlich auch für eine kostenlose Weiterverwendung zur Verfügung stehen. Öffentliche Stellen dürfen – mit wenigen begrenzten Ausnahmen – dafür nicht mehr als die ihnen durch die Weiterverwendung ihrer Daten entstehenden Mehrkosten in Rechnung stellen.

Eine grundsätzlich neue Herangehensweise ist es, den Nutzern viel stärker als zuvor hochwertige Datensätze zur Verfügung zu stellen (Art. 13 der Richtlinie). Zu den Kategorien hochwertiger Datensätze zählen insbesondere die Umwelt, Geodaten, Unternehmen und die Mobilität (vgl. Anhang 1 der Richtlinie). Neu ist auch, dass die hochwertigen Daten gegebenenfalls als Massen-Download zur Verfügung gestellt werden sollen.

Die EU-Kommission verwies in diesem Zusammenhang darauf, dass der Steuerzahler die Informationen des öffentlichen Sektors bereits bezahlt habe. Eine weitere Öffnung dieser Informationen zur Weiterverwendung komme der europäischen Datenwirtschaft zugute, denn diese könne damit neue innovative Produkte und Dienstleistungen anbieten, beispielsweise auch gestützt auf künstliche Intelligenz. Über die Wirtschaft hinaus seien offene Daten des öffentlichen Sektors aber auch für Demokratie und Gesellschaft wichtig, denn sie erhöhten die Transparenz und förderten eine auf Fakten gestützte öffentliche Diskussion.

Die Richtlinie muss bis zum 17. Juli 2021 umgesetzt sein, d. h. der Bund wird das Informationsweiterverwendungsgesetz erneut ändern müssen.

Sachsen-Anhalt sollte die neue Richtlinie zum Anlass nehmen, um eine eigene Open-Data-Strategie zu entwickeln. Die von der Richtlinie genannten hochwertigen Datensätze sollten in das Informationsregister des Landes aufgenommen und zum Massen-Download zur Verfügung gestellt werden.

3.3 Die Whistleblower-Richtlinie

Im März 2019 haben sich Unterhändler des Europäischen Parlaments und des Rats auf Regeln zum Schutz von Hinweisgebern (sog. Whistleblowern) geeinigt. Der Schutz von Hinweisgebern ist bisher in den Mitgliedstaaten nur fragmentiert oder nur teilweise vorhanden. Die EU will daher sichere Wege für das Melden von Verstößen schaffen und Vergeltungsmaßnahmen gegen Whistleblower erschweren. Deshalb soll es ein neues System zum Schutz und zur Förderung der Meldung von Verstößen gegen das EU-Recht geben.

Um die Sicherheit potenzieller Hinweisgeber und die Vertraulichkeit der offenbarten Informationen zu gewährleisten, dürfen Hinweisgeber in Zukunft Verstöße über interne und externe Kanäle melden. Je nach den Umständen des Falles können sich Hinweisgeber dann auch außerhalb ihrer Organisation direkt an die zuständige nationale Behörde sowie an die zuständigen Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der EU wenden. Hinweisgeber, die ihre Kritik öffentlich machen, sollen nicht bestraft werden, wenn auf ihren ursprünglichen internen Hinweis keine Reaktion erfolgte. Ohne vorhergehende interne Meldung sind öffentliche Hinweise straffrei möglich, wenn eine unmittelbare Gefahr für die Öffentlichkeit oder Vergeltungsmaßnahmen gegen die Hinweisgeber drohen. Der vereinbarte Text verbietet ausdrücklich Repressalien und führt Schutzmaßnahmen ein, damit ein Hinweisgeber nicht entlassen, degradiert oder eingeschüchtert wird. Wer Hinweisgeber unterstützt, soll ebenfalls geschützt werden.

Bereits im April 2019 haben die Abgeordneten des Europarlaments die Einigung vom März bestätigt. Die neue Richtlinie (2018/0106 COD) muss noch von den EU-Ministern verabschiedet werden. Für die Umsetzung haben die Mitgliedstaaten dann zwei Jahre Zeit, sodass mit einer nationalen Gesetzgebung bis Mitte 2021 zu rechnen ist.

Die Whistleblower-Richtlinie soll einen EU-weiten Mindeststandard zum Schutz von Informanten festlegen, sie gilt allerdings nur für Rechtsverstöße, die das EU-Recht betreffen, z. B. für Geldwäsche, Unternehmensbesteuerung, große Teile des Gesundheits- und Verbraucherschutzes, Umweltfragen oder auch bei öffentlichen Aufträgen, die mit europäischen Fördergeldern unterstützt werden.

Die Mitgliedstaaten können die neuen Regelungen auch auf ihre nationale Gesetzgebung übertragen, müssen es aber nicht.

3.4 Das Gericht der Europäischen Union zum Zugang zu Glyphosat-Gutachten

In zwei bemerkenswerten Urteilen hat das dem Europäischen Gerichtshof nachgeordnete Gericht der Europäischen Union (EuG) Entscheidungen der EU-Lebensmittelbehörde, mit denen der Zugang zu Studien über die Toxizität und die krebserregende Wirkung des Wirkstoffs Glyphosat verweigert wurde, für nichtig erklärt. Die Studien müssen nun herausgegeben werden.

In beiden Verfahren hatten die Antragsteller bei der Behörde nach der sog. EU-Transparenzverordnung sowie nach der sog. Aarhus-Verordnung (Verordnung EG Nr. 1367/2006) einen Antrag auf Zugang zu den Schlüsselstudien über die Toxizität von Glyphosat gestellt. Die europäische Lebensmittelbehörde hatte beide Anträge mit der Begründung abgelehnt, dass die Veröffentlichung der Studien die Geschäfts- und Finanzinteressen der Hersteller gefährden würden. Dieser Rechtsauffassung ist das Ge-

richt jedoch nicht gefolgt. Es ist vielmehr zu dem Ergebnis gekommen, dass das Interesse der Öffentlichkeit am Zugang zu Informationen über Emissionen in die Umwelt gerade darin bestehe, nicht nur zu wissen, was in die Umwelt freigesetzt oder absehbar freigesetzt werden wird, sondern auch zu verstehen, in welcher Weise die Umwelt durch die fraglichen Emissionen beeinträchtigt werde (EuG, Urteile vom 7. März 2019, Az.: T-716/14 und T-329/17). Für die Verbreitung der Studien gelte daher die Vermutung eines überwiegenden öffentlichen Interesses.

3.5 Europäischer Gerichtshof: Verfallsdatum für Berufsgeheimnisse

Wenig bekannt ist, dass der Europäische Gerichtshof (EuGH) ein Verfallsdatum für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse eingeführt hat (EuGH, Urteil vom 19. Juni 2018, Az.: C-15/16).

Nachdem ein Anleger betrügerischen Machenschaften einer Wertpapierhandelsbank zum Opfer gefallen war, beantragte er bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) – gestützt auf § 1 Abs. 1 IFG des Bundes – Einsicht in bestimmte, die Bank betreffende Informationen.

Die BaFin lehnte den Antrag ab und argumentierte, die gewünschten Informationen seien vertraulich und fielen unter das Berufsgeheimnis i. S. d. Art. 54 Abs. 1 der EU-Richtlinie 2004/39/EG über Märkte für Finanzinstrumente. Nach dieser Vorschrift unterliegen die Behörden und ihre Wirtschaftsprüfer in ihrer Überwachungstätigkeit dem Berufsgeheimnis. Sie dürfen deshalb vertrauliche Informationen, die sie durch ihre Arbeit erhalten, an keine Person oder Behörde weitergeben, sofern sich daraus die Identität des Unternehmens ermitteln ließe. Das Berufsgeheimnis wiederum unterfällt dem Ausschlussgrund des § 3 Nr. 4 IFG in Verbindung mit § 9 Abs. 1 Kreditwesengesetz.

Das Bundesverwaltungsgericht, das den Fall zu entscheiden hatte, setzte die Verhandlung aus und legte dem EuGH Fragen zur Auslegung des Berufsgeheimnisses i. S. d. Art. 54 der o. g. Richtlinie vor.

Der EuGH hat nun den Begriff des Berufsgeheimnisses konkretisiert und entschieden, dass

1. weder alle Informationen, die das überwachte Unternehmen betreffen und von ihm an die zuständige Behörde übermittelt wurden, noch alle in der Überwachungsakte enthaltenen Äußerungen dieser Behörde, einschließlich ihrer Korrespondenz mit anderen Stellen, ohne weitere Voraussetzungen vertrauliche Informationen darstellen, die infolgedessen von der in dieser Vorschrift aufgestellten Pflicht zur Wahrung des Berufsgeheimnisses gedeckt sind.

Dagegen sind die den Behörden vorliegenden Informationen als vertraulich einzustufen, die erstens nicht öffentlich zugänglich sind und bei deren Weitergabe zweitens die Gefahr einer Beeinträchtigung der Interessen der natürlichen oder juristischen Person, die sie geliefert hat, oder der Interessen Dritter oder des ordnungsgemäßen Funktionierens des vom Unionsgesetzgeber durch den Erlass der Richtlinie 2004/39/EG geschaffenen Systems zur Überwachung der Tätigkeit von Wertpapierfirmen bestünde.

2. Art. 54 Abs. 1 der Richtlinie 2004/39 dahin auszulegen ist, dass die Vertraulichkeit von Informationen, die das überwachte Unternehmen betreffen und den von den Mitgliedstaaten zur Erfüllung der in der Richtlinie vorgesehenen Aufgaben benannten Be-

hörden übermittelt wurden, zu dem Zeitpunkt zu beurteilen ist, zu dem diese Behörden ihre Prüfung im Rahmen der Entscheidung über den Antrag auf Zugang zu den betreffenden Informationen vornehmen müssen, unabhängig davon, wie sie bei ihrer Übermittlung an diese Behörden einzustufen waren.

3. Art. 54 Abs. 1 der Richtlinie 2004/39 dahin auszulegen ist, dass die den Behörden, die von den Mitgliedstaaten zur Erfüllung der in der Richtlinie vorgesehenen Aufgaben benannt wurden, vorliegenden Informationen, die möglicherweise **Geschäftsgeheimnisse** waren, aber **mindestens fünf Jahre alt** sind, aufgrund des Zeitablaufs grundsätzlich als nicht mehr aktuell und deshalb als **nicht mehr vertraulich** anzusehen sind. Es sei denn, die Partei, die sich auf die Vertraulichkeit beruft, weist ausnahmsweise nach, dass die Informationen trotz ihres Alters immer noch wesentliche Bestandteile ihrer eigenen wirtschaftlichen Stellung oder der von betroffenen Dritten sind. Diese Erwägungen gelten nicht für die diesen Behörden vorliegenden Informationen, deren Vertraulichkeit aus anderen Gründen als ihrer Bedeutung für die wirtschaftliche Stellung der fraglichen Unternehmen gerechtfertigt sein könnte.

Das Bundesverwaltungsgericht hat im April 2019 entschieden, dass die der BaFin übermittelten Geschäftsgeheimnisse der beaufsichtigten Unternehmen nach Ablauf von fünf Jahren typischerweise nicht mehr aktuell sind und daher nicht mehr dem Berufsgeheimnis unterliegen (BVerwG, Urteil vom 10. April 2019, Az.: 7 C 22/18). Da in der Sache kein Grund für eine unterschiedliche Behandlung von Berufs- sowie von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zu erkennen ist, spricht vieles dafür, dass die Rechtsprechung des EuGH und des Bundesverwaltungsgerichts auf das Merkmal des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses übertragen werden können. Diese hätten zukünftig ein Verfallsdatum, mit dessen Erreichen im Normalfall das berechtigte Interesse an der Geheimhaltung entfallen würde (vgl. Nr. 4.4).

4 Informationsfreiheit in Deutschland – Bundesrecht

4.1 Das Open-Data-Gesetz des Bundes – Teil II

In meinem IV. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (Nr. 4.1) hatte ich berichtet, dass am 13. Juli 2017 das Open-Data-Gesetz des Bundes in Kraft getreten ist. Gemeint ist damit die Regelung des **§ 12a E-Government-Gesetz (EGovG) des Bundes**, nach der die Bundesbehörden verpflichtet sind, Rohdaten auf dem Bund-Länder-Online-Portal GovData in offenen maschinenlesbaren Formaten zum Abruf zur Verfügung zu stellen. Die Daten dürfen allerdings nach § 12a Abs. 3 EGovG nur dann bereitgestellt werden, wenn keine Ausschlussgründe nach §§ 3 bis 6 IFG des Bundes einer Veröffentlichung entgegenstehen. § 12a Abs. 9 EGovG verpflichtet die Bundesregierung außerdem, eine zentrale Stelle einzurichten, die die Behörden der Bundesverwaltung zu Fragen der Bereitstellung von Daten als offene Daten berät. Sie ist zugleich Ansprechpartner für entsprechende Stellen der Länder.

Ich hatte in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass dafür eigentlich nur der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit in Betracht kommen könne, da dieser für die Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften des IFG des Bundes und damit auch für Open Data zuständig ist. Das Bundesinnenministerium hat allerdings wenig nachvollziehbar das Bundesverwaltungsamt zum Ratgeber für die Bundesbehörden gemacht. Diese Behörde will sich für mehr Open Data in der Bundesverwaltung einsetzen und auch auf die Länder zugehen.

Gerade weil das Open-Data-Gesetz einiger Kritik ausgesetzt war (vgl. hierzu auch Nr. 4.1 des IV. Tätigkeitsberichts), haben die Regierungsparteien in ihrem Koalitionsvertrag auf Bundesebene für die 19. Wahlperiode ein Gesetzesvorhaben für ein zweites Open-Data-Gesetz angekündigt. Als Antwort auf eine Kleine Anfrage zum zeitlichen Planungshorizont hat die Bundesregierung mitgeteilt, dass das zweite Open-Data-Gesetz erst nach der Evaluierung des EGovG des Bundes kommen sollte (BT-Drs. 19/4026). Im Mai 2019 hat die Bundesregierung den Bericht zur Evaluierung des EGovG des Bundes vorgelegt (BT-Drs. 19/10310) und bestätigt, dass ein zweites Open-Data-Gesetz kommen soll, ohne einen konkreten Zeitrahmen zu nennen.

Trotzdem hat die Open-Data-Regelung eine gewisse Vorbildfunktion für die Länder entfaltet. Die Bundesregierung hat in ihrem Zwischenbericht zum Stand der Umsetzung des 1. Nationalen Aktionsplans zur Open Government Partnership mitgeteilt, dass Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen Open-Data-Regelungen nach dem Vorbild des Bundes erarbeiten würden (vgl. den Zwischenbericht der Bundesregierung zur Umsetzung des Ersten Nationalen Aktionsplans 2017-2019 im Rahmen der Teilnahme Deutschlands an der Open Government Partnership, S. 8 f.).

Ich habe Landesregierung und Landtag bei der Gesetzesnovelle zur Änderung des IZG LSA (siehe Nr. 7.4) empfohlen, eine Open-Data-Regelung nach dem Vorbild des Bundes unmittelbar in das IZG LSA aufzunehmen, da eine solche Regelung der Systematik nach nicht in das E-Government-, sondern in das Informationsfreiheitsgesetz gehört. Bislang kam es jedoch zu gar keiner Regelung. Es bleibt abzuwarten, ob eine Bestimmung nach dem Vorbild des § 12a EGovG des Bundes in das geplante Transparenzgesetz aufgenommen werden wird.

4.2 Open Government Partnership – 1. und 2. Nationaler Aktionsplan

Die Open Government Partnership (OGP) ist eine Initiative von über 70 Teilnehmer-Staaten, die sich für ein offenes und modernes Regierungs- und Verwaltungshandeln (Open Government) im Wege der Selbstverpflichtung einsetzen. Seit Dezember 2016 nimmt Deutschland an der OGP teil. Am 16. August 2017 hat die Bundesregierung den **1. Nationalen Aktionsplan 2017 – 2019** im Rahmen der Teilnahme an der Open Government Partnership verabschiedet. Dieser beinhaltet 15 Verpflichtungen zu mehr Open Government. Nahezu die Hälfte der Vorschläge betreffen die Förderung von Open Data, Transparenz und Bürgerbeteiligung in den Bereichen allgemeine Verwaltung, Verkehr, Finanzen, Entwicklung und Wissenschaft.

In ihrem Zwischenbericht zur Umsetzung des 1. Nationalen Aktionsplans 2017 – 2019 im Rahmen der Teilnahme Deutschlands an der OGP vom November 2018 hat die Bundesregierung einen Überblick über den Umsetzungsstand gegeben. Im Bereich von Open Data und Bürgerbeteiligung hat sie auf allen genannten Ebenen mit der Umsetzung begonnen.

Die Bundesregierung hat zudem Maßnahmen für ein offenes und transparentes Regierungshandeln beschlossen. Konkret sollen Gesetz- und Verordnungsentwürfe bereits in einem frühen Stadium veröffentlicht werden. Gleiches gilt für Stellungnahmen, die zukünftig ebenfalls veröffentlicht werden sollen.

Im September 2019 hat die Bundesregierung ihren **2. Nationalen Aktionsplan 2019 – 2021** veröffentlicht. Dieser enthält im Wesentlichen neun große Verpflichtungen, zu denen u. a. die Einrichtungen regionaler Open-Government-Labore, die Weiterentwicklung

und Förderung des Open-Data-Umfelds, die bessere Rechtsetzung durch Beteiligung und Erprobung sowie die Modellvorhaben Smarte LandRegion gehören. Die Einbeziehung der Landes- und Kommunalverwaltung in den OGP-Prozess erfolgt dabei über die Förderung der Modellvorhaben durch den Bund. Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Schleswig-Holstein sind im Rahmen des Aktionsplans Selbstverpflichtungen zu mehr Open Government eingegangen.

In Sachsen-Anhalt findet Open Government bisher nur rudimentär statt. Ich habe daher auch auf der sog. Hederslebener Runde vor Kommunalvertretern für mehr Open Government geworben (vgl. auch Nr. 8.6 dieses Berichts). Die Einbeziehung der Bevölkerung in Entscheidungsprozesse mit Hilfe von modernen Kommunikationsmitteln ist nicht nur kostengünstiger, sie bedeutet auch einen Wissensgewinn und höhere Zufriedenheit, sofern die Vorschläge der Bürgerinnen und Bürger auch Eingang in die Entscheidungen der Verwaltungen finden.

Bei den Beratungen meines IV. Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit in den Ausschüssen des Landtages habe ich dafür geworben, dass **Sachsen-Anhalt** einen **eigenen Open-Government-Aktionsplan** aufstellt oder sich zumindest aktiv an dem 2. Nationalen Aktionsplan zur Open Government Partnership beteiligt (vgl. auch Nr. 6 dieses Berichts). Die Landesregierung (Ministerium der Finanzen) und der Landtag folgten dem Vorschlag aber nicht. Ein solcher Impuls wird dadurch aber nicht entbehrlich.

Dies gilt im Übrigen auch für die Erarbeitung eines Open-Government-Gesetzes gemäß der Vorgabe aus § 3 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 3 des Landesorganisationsgesetzes.

4.3 Neuregelung des § 40 Abs. 1a LFGB – Teil II

Im September 2012 hatte der Bundesgesetzgeber als Reaktion auf die Lebensmittel-skandale der letzten Jahre mit § 40 Abs. 1a Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) eine Rechtsgrundlage für die Information der Öffentlichkeit über Verstöße einzelner Unternehmen gegen lebensmittel- oder futtermittelrechtliche Vorschriften, insbesondere auch über Hygieneverstöße, geschaffen.

Zahlreiche Bundesländer (nicht jedoch Sachsen-Anhalt) hatten zunächst begonnen, ihre Verbraucherinnen und Verbraucher auf eigens dafür geschaffenen Internetplattformen über entsprechende Verstöße zu informieren. Die Veröffentlichungen wurden dann aber durch eine Reihe von verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen gestoppt, da § 40 Abs. 1a LFGB unverhältnismäßig in die Rechte der betroffenen Unternehmen eingriffe, da die Vorschrift schon bei geringen Verstößen eine Veröffentlichung zulasse und auch keine Grenzen für die Dauer der Veröffentlichung vorsehe. Auch die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten hatte in ihrer EntschlieÙung vom 27. Juni 2013 „Verbraucher durch mehr Transparenz im Lebensmittelbereich schützen – Veröffentlichungspflichten für Hygieneverstöße jetzt nachbessern!“ Zweifel an der Verhältnismäßigkeit des § 40 Abs. 1a LFGB geäußert und den Gesetzgeber zu einer Neuregelung aufgefordert (siehe Anlage 6 zum III. Tätigkeitsbericht).

Die niedersächsische Landesregierung hatte daraufhin ein abstraktes Normenkontrollverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht in die Wege geleitet und beantragt, § 40 Abs. 1a LFGB für nichtig zu erklären. Das Bundesverfassungsgericht hatte in dem Verfahren auch die Landesbeauftragten für den Datenschutz und Informationsfreiheit, darunter auch mich, um Stellungnahme gebeten. In meinem III. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit hatte ich ausführlich berichtet, warum ich in meiner Stellungnahme zu

dem Ergebnis gekommen bin, dass entsprechende Veröffentlichungspflichten grundsätzlich zulässig sind und auch verfassungskonform ausgestaltet werden können (vgl. Nr. 3.6 des III. Tätigkeitsberichts).

Das Bundesverfassungsgericht hat im Jahre 2018 entschieden, dass die Informationspflicht nach § 40 Abs. 1a LFGB lediglich aufgrund fehlender zeitlicher Begrenzung der Veröffentlichungsdauer mit Art. 12 Abs. 1 GG unvereinbar ist, einer sofortigen Veröffentlichung der Ergebnisse aber dennoch nichts im Wege steht (BVerfG, Beschluss vom 21. März 2018, Az.: 1 BvF 1/13). Grundsätzlich sind Behörden bei festgestellten Verstößen gegen lebensmittel- und futtermittelrechtliche Vorschriften verpflichtet und befugt, die Öffentlichkeit zu informieren und dabei auch Namen zu nennen.

In dem Beschluss finden sich viele Argumente wieder, auf die ich in meiner Stellungnahme schon hingewiesen hatte (vgl. Nr. 3.6 des III. Tätigkeitsberichts). So verweist das Gericht zu Recht darauf, dass die betroffenen Unternehmen nicht schutzwürdig sind, da sie die Information der Verbraucherinnen und Verbraucher durch rechtswidriges Verhalten selbst veranlassen. Das Gericht betont auch, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher schutzwürdig sind, da die Veröffentlichung der Informationen durch ihre abschreckende Wirkung geeignet ist, die Unternehmen zur Einhaltung der einschlägigen Vorschriften anzuhalten.

Zur Abwendung der Nichtigkeit der Regelung oblag es dem Gesetzgeber, bis zum 30. April 2019 eine Regelung zur Dauer der Veröffentlichung zu treffen. Bis zu einer solchen Neuregelung, längstens aber bis zum 30. April 2019, durfte die angegriffene Vorschrift nach Maßgabe der Gründe weiter angewandt werden.

Die Bundesregierung legte im Oktober 2018 einen Gesetzentwurf zur Ersten Änderung des LFGB vor, mit dem die Dauer der Veröffentlichung auf **sechs Monate** festgelegt werden sollte (BT-Drs. 19/4726). Der Gesetzentwurf wurde im Bundestagsausschuss für Ernährung und Landwirtschaft kontrovers diskutiert und hat noch Änderungen erfahren. So soll die Information zukünftig unverzüglich erfolgen. Die Verbraucherinnen und Verbraucher sollen ferner darüber informiert werden, ob in dem Lebensmittel nicht zugelassene oder verbotene Stoffe enthalten sind. Darüber hinaus wurde die Bundesregierung aufgefordert, schnellstmöglich mit den Ländern im Rahmen der gemeinsamen Bund-Länder-Arbeitsgruppe einen bundesweit einheitlichen Bußgeldkatalog zu schaffen, damit die Verstöße zukünftig einheitlich geahndet werden können und so eine Vergleichbarkeit der Verstöße geschaffen wird (BT-Drs. 19/8349).

Forderungen der Oppositionsparteien nach einer gesetzlichen Regelung der Hygiene-Ampel oder eines Hygiene-Smileys fanden dagegen keine Mehrheit.

Der neue § 40 Abs. 1a LFGB ist am 30. April 2019 in Kraft getreten (BGBl. I 2019, S. 498).

Die Veröffentlichungspflichten nach § 40 Abs. 1a LFGB werden in den Bundesländern auf verschiedene Weise umgesetzt. Einige Länder veröffentlichen die Informationen auf einer zentralen Plattform im Internet. In Sachsen-Anhalt hat das zuständige Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration einen Leitfaden für die einheitliche Rechtsanwendung entwickelt. Es ist vorgesehen, dass die Landkreise und kreisfreien Städte die in § 40 Abs. 1a LFGB genannten Informationen dezentral veröffentlichen.

4.4 Das neue Geschäftsgeheimnisgesetz

Die Richtlinie (EU) 2016/943 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2016 über den Schutz vertraulichen Know-hows und vertraulicher Geschäftsinformationen (Geschäftsgeheimnisse) vor rechtswidrigem Erwerb sowie rechtswidriger Nutzung und Offenlegung (ABl. L 157 vom 15. Juni 2016, S. 1) verpflichtet die Mitgliedstaaten zum zivilrechtlichen Schutz von Geschäftsgeheimnissen. Dem liegt die Auffassung zugrunde, dass der Zugang zu Geschäftsgeheimnissen und deren Verwertung einen erheblichen wirtschaftlichen Wert darstellen können (vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung in BT-Drs. 19/4724).

Generell besteht im Falle von Geschäftsgeheimnissen nur ein eingeschränkter Informationszugang. Der Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses war in Deutschland bisher richterrechtlich geprägt:

Nach der ständigen Rechtsprechung waren unter Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen alle auf ein Unternehmen bezogenen Tatsachen, Umstände und Vorgänge zu verstehen, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat (BVerfG, Beschluss vom 14. März 2006, Az.: 1 BvR 2087/03; BVerwG, Beschluss vom 21. Januar 2014, Az.: 6 B 43/13; BGH, Urteil vom 4. September 2013, Az.: 5 StR 152/13 jeweils m. w. N. – vgl. IV. Tätigkeitsbericht, Nr. 14.7).

Mit der Richtlinie gibt es nun eine Legaldefinition des Begriffs des Geschäftsgeheimnisses. Nach Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie sind unter einem „Geschäftsgeheimnis“ alle Informationen zu verstehen, die folgende Kriterien erfüllen:

- a) Sie sind in dem Sinne geheim, dass sie weder in ihrer Gesamtheit noch in der genauen Anordnung und Zusammensetzung ihrer Bestandteile den Personen in den Kreisen, die üblicherweise mit dieser Art von Informationen umgehen, allgemein bekannt oder ohne weiteres zugänglich sind;
- b) sie sind von kommerziellem Wert, weil sie geheim sind;
- c) sie sind Gegenstand von den Umständen entsprechenden angemessenen Geheimhaltungsmaßnahmen durch die Person, die die rechtmäßige Kontrolle über die Informationen besitzt.

Wer diese Definition des Geschäftsgeheimnisses aufmerksam liest, stellt fest, dass in ihr eine für das deutsche Recht wesentliche Komponente zu fehlen scheint, nämlich das berechnete Geheimhaltungsinteresse des Inhabers des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses. Erst aus Erwägungsgrund 14 der Richtlinie ergibt sich, dass der Begriff so verstanden werden muss, dass er Know-how, Geschäftsinformationen und technologische Informationen abdeckt, bei denen sowohl ein legitimes Interesse an ihrer Geheimhaltung besteht als auch die legitime Erwartung, dass diese Vertraulichkeit gewahrt wird.

In ihrem Gesetzentwurf zur Umsetzung der Richtlinie hatte die Bundesregierung die Definition des Geschäftsgeheimnisses aus Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie eins zu eins in § 2 Nr. 1 E-GeschGehG übernommen (BT-Drs. 19/4724). Danach wären also völlig belanglose, nicht schutzwürdige oder sogar Informationen über Rechtsverstöße als Geschäftsgeheimnisse einzustufen gewesen, sofern der Inhaber nur angemessene

Schutzmaßnahmen ergriffen hätte. Der Gesetzentwurf erfuhr daher in der Anhörung im Rechtsausschuss des Bundestags heftige Kritik durch einen großen Teil der Sachverständigen, darunter Informationsfreiheitsexperten und Journalistenverbände. Als Ergebnis der Anhörung wurde § 2 Nr. 1 GeschGehG unter Verweis auf Erwägungsgrund 14 um das Erfordernis eines berechtigten Interesses ergänzt. Das Gesetz ist am 25. April 2019 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht worden (BGBl. I 2019, S. 466 ff.).

Die rechtspolitischen Herausforderungen dieser Regelungsmaterie sind damit noch nicht beendet:

Nach § 1 Abs. 2 GeschGehG gehen zwar öffentlich-rechtliche Vorschriften zur Geheimhaltung, Erlangung, Nutzung oder Offenlegung von Geschäftsgeheimnissen dem GeschGehG vor. Die Informationsfreiheitsgesetze, wie etwa auch das IZG LSA, kennen den Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses, sie enthalten aber regelmäßig keine Legaldefinition. In der Literatur ist es bisher strittig, ob der alte Begriff des Geschäftsgeheimnisses noch verwendet werden darf oder ob ab sofort der neue Begriff aus dem Geschäftsgeheimnisgesetz zur Anwendung kommen muss. Letztere Auffassung überzeugt, da Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse in der Rechtsordnung einheitlich geschützt werden müssen und dies auch der Intention des Gesetzentwurfs entspricht. So liegt es nahe, dass die neue Begriffsbestimmung aus § 2 Nr. 1 GeschGehG zukünftig auch im Informationsfreiheitsrecht gelten muss.

Dies würde aber bedeuten, dass derjenige, der sich auf das Vorliegen eines Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses beruft, zukünftig zusätzlich nachweisen müsste, dass er angemessene Schutzmaßnahmen für die in Frage kommenden Informationen, z. B. in Form von Schutzkonzepten, getroffen hat. Diese können z. B. im Schutz der Informationen vor unbefugtem Zugriff wie der Verwahrung der Daten in einem Tresor etc. oder in arbeitsvertraglichen Regelungen von Verschwiegenheitspflichten der Mitarbeiter bestehen.

Klarheit zur Anwendbarkeit des Begriffes wird wohl erst durch die Rechtsprechung geschaffen werden.

Für Sachsen-Anhalt bietet es sich an, im Entwurf des Transparenzgesetzes eine ausdrückliche Regelung zur Anwendbarkeit des Begriffes zu schaffen.

Im Übrigen enthält das neue Geschäftsgeheimnisgesetz in § 5 Nr. 2 eine Regelung zum Schutz von Whistleblowern (vgl. auch Nr. 3.3).

4.5 Evaluierung des Umweltinformationsgesetzes des Bundes

In meinem IV. Tätigkeitsbericht (Nr. 4.4) hatte ich berichtet, dass das Umweltinformationsgesetz des Bundes (UIG Bund) im Auftrag des Umweltbundesamtes durch das Unabhängige Institut für Umweltfragen e. V. seit 2016 evaluiert wird.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten hat im November 2017 dem Unabhängigen Institut für Umweltfragen e.V. eine Stellungnahme zur Evaluierung des UIG zugeleitet, wonach die Informationsfreiheitsbeauftragten eine Kompetenz zur Kontrolle des UIG benötigen, wenn sie Eingaben nach dem UIG nachgehen sollen (**Anlage 5**).

Im Februar 2018 fand im Rahmen der Evaluierung eine Tagung zu aktuellen Fragen des Umweltinformationsrechts sowie im Dezember 2018 ein internationales Symposium

zum Zugang zu Umweltinformationen statt. Im Mai 2019 sollte die Evaluierung abgeschlossen sein. Der Bericht liegt noch nicht vor.

Der Landtag von Sachsen-Anhalt hat die Landesregierung gebeten, bei der Fortentwicklung des IZG LSA die Ergebnisse der Evaluierung des UIG des Bundes zu berücksichtigen und kontinuierlich auf die Vereinheitlichung der Informationsfreiheitsgesetze des Landes hinzuarbeiten. Ein entsprechender Gesetzentwurf muss unverzüglich nach Vorliegen der Ergebnisse der Evaluation des Umweltinformationsgesetzes des Bundes erarbeitet und vorgelegt werden (LT-Drs. 7/4429).

Die Landesregierung will bis zum Ende des Jahres 2019 einen Gesetzentwurf für ein modernes Informationsfreiheitsrecht erarbeiten und diesen dem Landtag im Jahr 2020 zur Beschlussfassung vorlegen. Sie will in diesem Entwurf auch die Ergebnisse der Evaluierung des UIG des Bundes berücksichtigen. Sie geht allerdings davon aus, dass die Bundesregierung die Ergebnisse der Evaluierung vor einer Freigabe des Evaluierungsberichts zunächst einer eigenen Überprüfung und Bewertung unterziehen wird, so dass ein freigegebener Evaluierungsbericht voraussichtlich erst gegen Ende des Jahres 2019 vorliegen werde (LT-Drs. 7/4658). Ungeachtet dessen werde die Landesregierung mit dem Transparenzgesetz auf eine Vereinheitlichung der Regelungen in IZG LSA, UIG LSA und VIG LSA hinarbeiten.

5 Informationsfreiheit in Deutschland – Entwicklungen in den Ländern

Im Bund und in den Ländern (soweit sie diese Rechtsmaterie geregelt haben) wird die Aufgabe des Beauftragten für die Informationsfreiheit in Personalunion vom Beauftragten für den Datenschutz ausgeübt. Beide hatten in der Vergangenheit vergleichbare Kontrollaufgaben und Befugnisse. Dies wurde durch eine Verweisung im Informationsfreiheitsrecht auf die Regelungen in den Datenschutzgesetzen sichergestellt. Infolge der DS-GVO sind die Beauftragten für den Datenschutz zu europäischen Aufsichtsbehörden mit erweiterten Eingriffsbefugnissen geworden. Da die Landesgesetzgeber den Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit keine entsprechend weitgehenden Befugnisse wie den Datenschutz-Aufsichtsbehörden geben wollten, haben die Bundesländer die bisherigen Aufgaben und Befugnisse nunmehr überwiegend in den Informationsfreiheitsgesetzen selbst geregelt (vgl. zu Sachsen-Anhalt Nrn. 3.1 und 7.3 dieses Berichts).

Bremen hat die Änderung auch zu einer Erweiterung der Kontrollkompetenzen der Landesbeauftragten genutzt. Diese darf zukünftig auch die Einhaltung von anderen Informationsfreiheitsvorschriften kontrollieren. Dies umfasst sowohl das UIG wie auch das VIG.

Darüber hinaus wird mit Bayern, Niedersachsen, Hessen und Sachsen die Riege derjenigen Bundesländer, die noch kein Informationsfreiheitsgesetz erlassen haben, immer kleiner. In Niedersachsen, Hessen und Sachsen haben die Regierungsparteien aber jeweils vereinbart, ein solches Gesetz zu schaffen:

Im Mai 2017 legte die Landesregierung Niedersachsens den Entwurf für ein Transparenzgesetz vor, zu dem auch ich Stellung nehmen sollte. Nachdem die Regierungskoalition kurz vor den Wahlen jedoch auseinanderbrach, konnte das Vorhaben nicht umgesetzt werden. Die neue Koalition hat im November 2017 in ihrem Koalitionsvertrag angekündigt, die Erfahrungen anderer Bundesländer mit einem Informationsfreiheits- und

Transparenzgesetz evaluieren und dann über die Einführung eines eigenen Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzes entscheiden zu wollen.

In Hessen haben die Regierungsparteien die Vereinbarung aus ihrem Koalitionsvertrag formal erfüllt; denn der Landtag hat ein Informationsfreiheitsgesetz erlassen. Dieses findet sich in dem neuen Hessischen Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz wieder (GVBl. für das Land Hessen 2018, S. 82 ff.). Das neue Gesetz unterschreitet in Sachen Informationsfreiheit den bundesweiten Standard jedoch stark. Das ergibt sich schon daraus, dass das Gesetz für die Kommunen nur gilt, wenn diese das Gesetz durch Satzung ausdrücklich für sich für anwendbar erklären; dies ist bisher nur vereinzelt geschehen. Zahlreiche im Vergleich zum bundesweiten Standard verschärfte Ausschlussgründe sorgen dafür, dass das Gesetz nahezu unanwendbar ist. Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes im Mai 2018 hat es nach Angaben des hessischen Innenministeriums bis zum Januar 2019 insgesamt nur 19 Anträge gegeben. Wer in Hessen Informationen erhalten will, dürfte mit den anderen Informationsfreiheitsgesetzen, wie dem UIG oder dem VIG, mehr Erfolg haben. Für diese besitzt der dortige Landesbeauftragte jedoch keine Kontrollkompetenz.

In Sachsen stand die Einführung eines Informationsfreiheitsgesetzes zwar im Koalitionsvertrag. Das Vorhaben wurde jedoch vor der Landtagswahl im September 2019 nicht mehr realisiert. Wie die neue Landesregierung sich positionieren wird, ist offen.

Besser macht es Thüringen. Das bisherige Thüringische Informationsfreiheitsgesetz sollte zu einem echten Transparenzgesetz mit einem Transparenzregister weiterentwickelt werden (LT-Drs. Thüringen 6/6684). Positiv ist auch hervorzuheben, dass sich im Gesetzgebungsverfahren jedermann zu geplanten Regelungen auf einer eigens dafür vorgesehen Plattform äußern konnte. Der Thüringische Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit sollte zudem die Kontrollkompetenz für das Umweltinformationsrecht erhalten. Das neue Thüringische Transparenzgesetz wurde mit diesen Inhalten am 11. September 2019 vom Landtag von Thüringen angenommen.

In Hamburg hat die Landesregierung im Juli 2019 den Entwurf für eine Reform des Hamburgischen Transparenzgesetzes (HmbTG) vorgelegt (Drs. 21/17907). In der Gesetzesbegründung verweist die Landesregierung darauf, dass nach der Evaluierung des HmbTG, die im Juli 2017 abgeschlossen war, das Informationsregister im Internet (Transparenzportal) als wesentliche gesetzliche Neuerung des HmbTG mit rund 66.000 Veröffentlichungen und über 22,7 Millionen Zugriffen von Nutzern im untersuchten Zeitraum sowohl von den Behörden als auch von den Bürgerinnen und Bürgern aktiv gestaltet und genutzt werde. Ziel des Gesetzentwurfs ist eine Erweiterung des Informationsregisters um die mittelbare Staatsverwaltung, die ihre Informationen bisher nicht im Register veröffentlichen musste. Der Hamburgische Beauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit soll die Kontrollkompetenzen für das Umwelt- und das Verbraucherinformationsgesetz erhalten. Möglicherweise kommt es zu einer Erweiterung der Ausschlussgründe bei Informationszugangsanträgen.

In Berlin ist im Juni 2019 eine Volksinitiative gestartet, mit der das Berliner Informationsfreiheitsgesetz zu einem modernen Transparenzgesetz weiterentwickelt werden soll.

Im Juni 2019 hat Schleswig-Holstein sein Open-Data-Portal in Betrieb genommen. Es handelt sich nach den Angaben des zuständigen Ministeriums für Energiewende, Landwirtschaft, Natur und Digitalisierung Schleswig-Holstein um das größte Portal aller Bundesländer. Den Nutzern standen zum Zeitpunkt seiner Freischaltung über 7.000

Daten-sätze u. a. aus den Bereichen Regierung, Bildung, Wirtschaft, Finanzen, Gesundheit, Verkehr und Umwelt zur Verfügung. Die Daten stammen nicht nur aus der unmittelbaren Landesverwaltung, sondern auch von Kommunen wie z. B. der Landeshauptstadt Kiel. Die Daten können sowohl beim Datenherausgeber als auch auf den Servern des Open-Data-Portals liegen. Für kleine Gemeinden ist die Möglichkeit der Datenabgabe an das Open-Data-Portal des Landes eine große Erleichterung. Die Kosten für den Aufbau des Portals betragen 670.000 Euro; hinzu kommen jährliche Betriebskosten.

6 Reaktionen auf den IV. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit

Im September 2017 habe ich meinen IV. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit vorgestellt (LT-Drs. 7/1836).

Die Stellungnahme der Landesregierung

Die Stellungnahme der Landesregierung zum IV. Tätigkeitsbericht wurde erst im Juni 2018 abgegeben (LT-Drs. 7/3067), sie kam damit spät, und war schmal und inhaltlich enttäuschend. Von 54 Beiträgen waren lediglich 16 Beiträge, also weniger als ein Drittel kommentiert, wobei sich die Kommentierung auf weniger wichtige Beiträge mit eher darstellendem Charakter beschränkte. Im IV. Tätigkeitsbericht hatte ich außerdem erstmals zu konkreten Beiträgen Empfehlungen ausgesprochen. Von den insgesamt 13 Empfehlungen ist die Landesregierung lediglich auf zwei eingegangen. Meine 40 Empfehlungen zur Rechtspolitik und Rechtspraxis in Kapitel 10 wurden überhaupt nicht kommentiert.

Eigentlich wäre eine Analyse gerade dieser auf die Zukunft gerichteten Empfehlungen erforderlich gewesen, zumal ich überwiegend Vorschläge unterbreitet habe, die im Bund oder in anderen Bundesländern bereits praktiziert werden. Das gilt z. B. für die Einführung eines echten Transparenzgesetzes mit einem Transparenzregister, die Regelung eines Open-Data-Gesetzes oder die Entwicklung von Open-Data- sowie von Open-Government-Aktionsplänen. Dass die Landesregierung sogar zur Forderung der Enquete-Kommission des Landtages, eine E- und Open-Government-Strategie einzuführen, schweigt, statt diese umzusetzen, stimmt bedenklich.

Damit setzt sich eine Tendenz der Landesregierung fort, der Beantwortung wichtiger Zukunftsfragen teilweise aus dem Weg zu gehen. Ich habe dies in den Ausschüssen des Landtags deutlich kritisiert.

Die Ausschussberatungen im Landtag

Der IV. Tätigkeitsbericht wurde in den Ausschüssen für Inneres und Sport (federführend), für Finanzen, für Landesentwicklung und Verkehr, für Umwelt und Energie, für Recht, Verfassung und Gleichstellung sowie für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung beraten.

Ich bin insbesondere dem Umweltausschuss dafür dankbar, dass er das Problem meiner fehlenden Kontrollkompetenz für das UIG LSA erkannt und sich für eine Vereinheitlichung von IZG LSA und UIG LSA eingesetzt hat. Positiv ist auch, dass der zuständige Staatssekretär des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft und Energie es für möglich hält, das Umweltinformationssystem Sachsen-Anhalt in das Informationsregister des Landes zu integrieren.

Der Ausschuss für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung hat sich für Open Data aufgeschlossen gezeigt. Der Wirtschaftsminister hat meine Ausführungen zur Digitalen Agenda des Landes begrüßt und erklärt, eine Entwicklung zu mehr Open Data unterstützen zu wollen.

Im federführenden Ausschuss für Inneres und Sport habe ich für eine breite Einbeziehung meiner Vorschläge für ein modernes Transparenzgesetz geworben.

Der Beschluss des Landtages

Als Ergebnis der Beratungen meines IV. Tätigkeitsberichts hat der Landtag sich in einem Beschluss vom Mai 2019 zur Stärkung von Transparenz und Open Government bekannt und eine Fortentwicklung des IZG LSA angestoßen (LT-Drs. 7/4429, **Anlage 3**). Der Landtag hat die Landesregierung in diesem Beschluss um die Verwirklichung der nachfolgenden Punkte gebeten:

Dem Landtag ist nach Inkrafttreten des EGovG LSA ein Gesetzentwurf zur Fortentwicklung des IZG LSA zu einem Informationsfreiheitsgesetz „**unter Einbeziehung der Vorschläge des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit im Vierten Tätigkeitsbericht**“ vorzulegen (Nr. 1 des Beschlusses).

Bei der Fortentwicklung des IZG LSA sind die Ergebnisse der Evaluierung des Umweltinformationsgesetzes des Bundes zu berücksichtigen und es ist kontinuierlich auf die Vereinheitlichung der Informationszugangsgesetze des Landes hinzuarbeiten. Ein entsprechender Gesetzesentwurf muss unverzüglich nach Vorliegen der Ergebnisse der Evaluation des Umweltinformationsgesetzes des Bundes erarbeitet und vorgelegt werden (Nr. 2 des Beschlusses).

Die Ausschlussgründe in den Informationszugangsgesetzen und die Kontrollkompetenzen des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit sind zu überprüfen und soweit wie möglich zu harmonisieren. Um den Bürgerinnen und Bürgern einen möglichst weitgehenden Informationszugang zu ermöglichen, sind die Ausschlussgründe unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Evaluierung des IZG LSA (LT-Drs. 6/4288) soweit wie möglich zu begrenzen (Nr. 3 des Beschlusses).

Der mittelbaren Landesverwaltung, insbesondere den Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreisen ist Gelegenheit zu geben, Informationen in das innerhalb des Landesportals vorgesehene Informationsregister einzustellen, die den dort von der unmittelbaren Landesverwaltung eingestellten Informationen entsprechen. Soweit dadurch für das Land zusätzliche Kosten entstehen können, ist dafür Haushaltsvorsorge zu treffen (Nr. 4 des Beschlusses).

Der Landtagsbeschluss ist im Ergebnis erfreulich, da die Landesregierung nun in der Pflicht steht, nach dem Inkrafttreten des EGovG LSA am 1. August 2019 einen Gesetzentwurf für ein echtes Informationsfreiheits- bzw. Transparenzgesetz vorzulegen, denn dies war eine zentrale Forderung aus meinem IV. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit.

Dass in den Gesetzentwurf meine Vorschläge aus dem IV. Tätigkeitsbericht einzubeziehen sind, dürfte auch ein Ergebnis der Beratungen des Gesetzentwurfs zur Änderung des IZG LSA (LT-Drs. 7/3382) im Landtag sein, mit dem hauptsächlich ein Informationsregister im Landesportal geschaffen wurde; der Entwurf blieb dann doch zu

deutlich hinter den Erwartungen an ein modernes Transparenzgesetz zurück (vgl. Nr. 7.4).

Die Beschlussrealisierung der Landesregierung

In ihrer Beschlussrealisierung (LT-Drs. 7/4658, **Anlage 4**) hat die Landesregierung im Juli 2019 Folgendes erklärt:

Sie wird bis zum Ende des Jahres 2019 einen Gesetzentwurf zur Fortentwicklung des IZG LSA zu einem Informationsfreiheitsgesetz erarbeiten und diesen dem Landtag im Jahr 2020 zur Beschlussfassung vorlegen. Meine Vorschläge aus meinem IV. Tätigkeitsbericht wird sie nach Maßgabe der Nrn. 2 bis 4 des o. g. Landtagsbeschlusses berücksichtigen.

Die Landesregierung wird bei der Erarbeitung eines Gesetzentwurfs zur Fortentwicklung des IZG LSA zu einem Informationsfreiheitsgesetz die Ergebnisse der Evaluierung des Umweltinformationsgesetzes des Bundes (UIG) berücksichtigen, wenn dies im dargestellten Zeitfenster möglich ist.

Dem mit der Evaluierung des UIG beauftragten Unabhängigen Institutes für Umweltfragen war nach Kenntnis der Landesregierung vom Bund für die Evaluierung eine Frist bis zum 30. Juni 2019 gesetzt worden. Vor dem Hintergrund, dass die Bundesregierung die Ergebnisse vor einer Freigabe zunächst einer eigenen Überprüfung und Bewertung unterziehen wird, geht die Landesregierung davon aus, dass ein freigegebener Evaluierungsbericht erst gegen Jahresende vorliegen wird (siehe Nr. 4.5). Ungeachtet dessen wird die Landesregierung auf eine Vereinheitlichung der Regelungen im IZG LSA, im UIG LSA und im Ausführungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt zum Verbraucherinformationsgesetz (VIG AG LSA) hinarbeiten.

Die Landesregierung wird darüber hinaus im Rahmen der Erarbeitung des Gesetzentwurfs zur Fortentwicklung des IZG LSA zu einem Informationsfreiheitsgesetz die Ausschlussgründe im IZG LSA, im UIG LSA und im VIG AG LSA überprüfen und soweit wie möglich harmonisieren. Dabei wird die Landesregierung auch die Kontrollkompetenzen des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit einer Prüfung unterziehen und auch diese soweit wie möglich harmonisieren. Des Weiteren wird die Landesregierung die Ausschlussgründe unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Evaluierung des IZG LSA (LT-Drs. 6/4288) im Gesetzentwurf soweit wie möglich begrenzen.

Mit dem Gesetz zur Änderung des Informationszugangsgesetzes vom 19. Juni 2019 (Anmerkung: siehe Nr. 7.4 dieses Berichts) sei unter anderem ein Informationsregister eingerichtet. Der neu eingefügte § 11a Abs. 1 Satz 4 IZG LSA regelt, dass die Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise und die der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts jeweils ein Portal bestimmen, über das sie die Informationen anbieten können, die denjenigen entsprechen, die von der unmittelbaren Landesverwaltung in das Informationsregister einzustellen sind. Dazu können sie auch das Informationsregister innerhalb des Landesportals nutzen. Damit sei der Landtagsbeschluss zu Nr. 4 bereits umgesetzt.

Ausblick

Ich gehe davon aus, dass entsprechend meinen Vorschlägen beispielsweise in dem neuen Transparenzgesetz das IZG LSA und das UIG LSA zusammengelegt und har-

monisiert werden; meine Kontrollkompetenzen müssen auf das bereichsspezifische Informationsfreiheitsrecht erweitert werden. Der Umfang des Informationsregisters muss nicht nur erheblich vergrößert, sondern auch mit Rohdaten nach dem Vorbild des § 12a EGovG des Bundes bestückt und zudem mit einem offenen Katalog ausgestaltet werden. Die Kommunen müssen in das Informationsregister verbindlich mit einbezogen werden.

Die Ankündigungen der Landesregierung in der Beschlussrealisierung klingen auf den ersten Blick vielversprechend, es ist jedoch Vorsicht geboten. So hatte der Landtag die Landesregierung gebeten, in den Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des IZG LSA zu einem Informationsfreiheitsgesetz meine Vorschläge aus meinem IV. Tätigkeitsbericht zu berücksichtigen. In ihrer Beschlussrealisierung hat die Landesregierung diese Bitte nicht vollständig aufgegriffen, denn sie will meine Vorschläge nur nach Maßgabe der Beschlüsse der Nrn. 2 bis 4 des Landtagsbeschlusses berücksichtigen. Ich denke hier insbesondere an die dringend reformbedürftigen Ausschlussgründe des IZG LSA, die nach dem Willen des Landtags unter Berücksichtigung der Evaluierung des IZG LSA soweit wie möglich zu begrenzen sind. Ich hatte im Rahmen der Evaluierung eine umfassende Reform der Ausschlussgründe empfohlen, während die Landesregierung zu dem Ergebnis gekommen war, dass eine solche nicht notwendig sei und der status quo beibehalten werden solle. Der Landtagsbeschluss macht daher von vornherein nur Sinn, wenn die Evaluierungsergebnisse der Landesregierung keine Berücksichtigung finden. Genau darauf scheint die Landesregierung jedoch abstellen zu wollen. Das ist zu eng und damit eine Verkürzung des Landtagsbeschlusses, zumal in der Beratung des Ausschusses für Inneres und Sport weitere Themen wie Open Data angesprochen wurden. Insofern muss Kapitel 10 meines IV. Tätigkeitsberichts in Gänze beachtet werden (siehe auch die Fortschreibung in Kapitel. 9 dieses Berichts).

Aber auch an anderer Stelle ist die Beschlussrealisierung der Landesregierung nicht zufriedenstellend. So ist z. B. der Beschluss des Landtages, auch den Kommunen Gelegenheit zu geben, Informationen in das Informationsregister im Landesportal einzustellen, entgegen der in der Beschlussrealisierung vertretenen Auffassung noch nicht umgesetzt. Wenn eine Kommune Informationen im Informationsregister veröffentlichen will, braucht sie den Zugang zum Redaktionssystem des Landesportals, da nur Redakteure, die auf das Redaktionssystem Zugriff haben, eine Veröffentlichung veranlassen können. Diese Zugriffsmöglichkeit gab es zum Zeitpunkt der Beschlussrealisierung Ende Juli 2019 noch nicht. Die Verpflichtung aus § 11a Abs. 1 Satz 4 IZG LSA ist daher noch nicht erfüllt. Kommunen sind entgegen dem Willen des Landtages in das Informationsregister noch nicht einbezogen. Außerdem hatte der Landtag die Landesregierung verpflichtet, Haushaltsvorsorge zu treffen für den Fall, dass dem Land dadurch zusätzliche Kosten entstehen. Eine solche Haushaltsvorsorge hat die Landesregierung beim Erlass des § 11a IZG LSA jedoch nicht getroffen, da sie nicht nachvollziehbar davon ausging, dass durch die Einführung eines Informationsregisters keine Kosten entstehen würden. In der Beschlussrealisierung fehlen jegliche Angaben zur Haushaltsvorsorge. Auch hier ist der Beschluss des Landtages noch nicht umgesetzt.

Die Landesregierung hat sich für eine Neuregelung des Informationsfreiheitsrechts darüber hinaus noch einige andere Hintertüren offengehalten. So hat der Landtag z. B. eine größtmögliche Begrenzung der Ausschlussgründe des Gesetzes gefordert. Dies hatte die Landesregierung in ihrer Evaluierung jedoch abgelehnt. Die vom Landtag geforderte Eingrenzung der Ausschlussgründe wird daher nur möglich sein, wenn die Landesregierung die Ergebnisse ihrer Evaluierung in diesem Punkt noch einmal überprüft.

7 Novellierungen des IZG LSA und der IZG LSA KostVO

7.1 Kostenregelungen im IZG LSA

Mit dem Gesetz zur Organisationsfortentwicklung des Landesbeauftragten für den Datenschutz (GVBl. LSA 2018, S. 10) wurde zunächst die neue Aufsichtsbehörde für den Datenschutz nach europäischem Recht geschaffen. Der Gesetzgeber nutzte aber zugleich die Gelegenheit, einen Beschluss des Landtages zum IZG LSA umzusetzen, in dem dieser die Einführung einer Geringwertigkeitsgrenze in Höhe von 50 Euro für die Erhebung von Gebühren gefordert hatte (LT-Drs. 7/1363).

In § 10 Abs. 1 IZG LSA wurde zunächst ein Verweis auf § 2 Abs. 2 Verwaltungskostengesetz des Landes Sachsen-Anhalt (VwKostG LSA) aufgenommen, demzufolge von der Erhebung einer Gebühr ganz oder teilweise abgesehen werden kann, wenn daran ein öffentliches Interesse besteht. Das bedeutet, dass jede öffentliche Stelle zukünftig auch ganz auf die Erhebung von Gebühren verzichten kann, wenn die Voraussetzungen des § 2 Abs. 2 VwKostG LSA gegeben sind.

Darüber hinaus wurde ein neuer § 10 Abs. 2a IZG LSA geschaffen. Nach dieser Vorschrift können die Kommunen auf die Erhebung einer Gebühr verzichten, wenn die Gebühr nicht mehr als 50 Euro beträgt. Die dadurch entstehende Mehrbelastung der Kommunen wird vom Land über eine pauschale Finanzaufweisung an jede Kommune in Höhe von 200 Euro je Haushaltsjahr ausgeglichen. Darüber hinausgehende Mehrbelastungen werden auf Einzelnachweis vom Land ausgeglichen.

Allerdings hat der Gesetzgeber übersehen, dass nach dem Landtagsbeschluss den Kommunen kein Ermessen hinsichtlich des Gebührenverzichts eingeräumt werden sollte. Im Gesetz zur Änderung des IZG LSA (GVBl. 2019, 124) wurde das Ermessen der Kommunen hinsichtlich des Verzichts auf die Gebührenerhebung daher wieder gestrichen. Die Geringwertigkeitsgrenze gilt jetzt außerdem für alle dem Anwendungsbereich des IZG LSA unterfallenden Stellen (vgl. Nr. 7.4 dieses Berichts).

7.2 Die Novellierung der IZG LSA KostVO

Mit Beschluss vom 4. Mai 2017 hatte der Landtag die Landesregierung auch gebeten, bis zum 31. Dezember 2017 die Gebührenobergrenze für den Informationszugang in Sachsen-Anhalt zu senken (LT-Drs. 7/1363).

Dieser Bitte ist die Landesregierung mit einiger Verspätung nachgekommen. Am 13. Juni 2018 ist die neue IZG LSA KostVO (**Anlage 2**) in Kraft getreten (GVBl. LSA 2018, S. 159), mit der der normale Gebührenoberrahmen von 1.000 Euro auf 500 Euro gesenkt wurde. Diese Regelung habe ich seit langem unterstützt, bin aber darüber hinaus weiterhin der Auffassung, dass im Informationszugangsrecht ein genereller Gebührenverzicht sinnvoll ist. Ohnehin sollte die Ablehnung von Informationszugangsanträgen gebührenfrei sein.

Zugleich hat die Landesregierung eine vom Landtag nicht gewollte Verschlechterung des Gebührenrechts vorgenommen. Nach der bisherigen Rechtslage berechneten sich die Gebühren nach den Personalkosten pro Zeit. Dabei konnte im Einzelfall von einer Gebührenerhebung wegen Geringfügigkeit des Aufwands abgesehen werden. Die IZG LSA KostVO ließ hierbei die Frage, ab welchem Zeitaufwand ein einfacher gebühren-

freier Antrag vorlag, offen, so dass hier ein gewisser Spielraum für den Verzicht auf die Erhebung von Gebühren bestand. In der Literatur und Praxis bestand daher weitgehend Einigkeit, dass bis zu einem Zeitaufwand von einer halben Stunde auf die Erhebung von Gebühren verzichtet werden konnte. Mit der neuen IZG LSA KostVO wurde jedoch der Zeitrahmen für einen gebührenfreien Antrag auf 15 Minuten festgelegt.

Diese Regelung lässt sich mit der Geringwertigkeitsgrenze in Höhe von 50 Euro aus § 10 Abs. 2a IZG LSA nicht vereinbaren. Nach § 3 der ALLGO LSA bestimmt sich die Gebühr nach dem Zeitaufwand, wobei für die eingesetzten Beamten je nach Laufbahn Stundensätze von 34 Euro bis 71 Euro zugrunde zu legen sind. Das würde bei dem Höchst-Stundensatz einem Verwaltungsaufwand in Höhe von knapp 18 Euro für 15 Minuten entsprechen. Ein darüber hinausgehender Verwaltungsaufwand wäre damit gebührenpflichtig. Das lässt aber die Geringwertigkeitsgrenze aus § 10 Abs. 2a IZG LSA nicht zu, da bis zu einer Höhe von 50 Euro Gebührenfreiheit besteht. Die IZG LSA KostVO verstößt demnach gegen höherrangiges Recht. Sie ist also nicht anwendbar.

Da sich die Geringwertigkeitsgrenze in Höhe von 50 Euro ohnehin nicht auf den Verwaltungsaufwand für alle Beamten umrechnen lässt, habe ich vorgeschlagen, auf eine Bestimmung des geringfügigen Verwaltungsaufwands durch eine konkrete Zeitangabe in der IZG LSA KostVO zu verzichten.

Die Landesregierung will jedoch an der Regelung in der IZG LSA KostVO festhalten, ohne dies sachlich begründen zu können. Vor diesem Hintergrund sollte der Landtag, der die Verordnungsermächtigung geschaffen hat, darüber nachdenken, ob er nicht durch eine weitere gesetzliche Regelung korrigierend eingreift. Mit dem geplanten Transparenzgesetz wäre eine Gelegenheit gegeben, eine solche Regelung zu treffen.

7.3 Regelungen der Befugnisse des Landesbeauftragten

Im Januar 2019 hat die Landesregierung den Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Datenschutzrechts in Sachsen-Anhalt an das Recht der Europäischen Union (DSAnpG EU LSA) auf den Weg gebracht (LT-Drs. 7/3826). Es handelt sich um ein Mantelgesetz, das in seinem Artikel 4 Anpassungen des IZG LSA enthält, die infolge der DS-GVO erforderlich geworden sind (vgl. auch Nr. 3.1 dieses Berichts).

Der Gesetzentwurf regelt meine Aufgaben und Befugnisse als Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit nicht mehr durch pauschale Verweise auf die Vorschriften des Datenschutzrechts. Stattdessen soll es im IZG LSA eine Vollregelung geben, die nur noch da, wo es absolut notwendig ist, Verweise auf das neue Landesdatenschutzgesetz unter der Bezeichnung „Datenschutzausfüllungsgesetz Sachsen-Anhalt (DSAG LSA)“ enthält. Das entspricht einer bürgerfreundlichen und modernen Gesetzgebung.

Positiv fällt an dem Gesetzentwurf ferner auf, dass für den Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit dieselben Organisationsregelungen wie für den Landesbeauftragten für den Datenschutz gelten sollen (vgl. § 12 Abs. 3 IZG LSA i. V. m. § 22 Abs. 2 bis 6 DSAG LSA). Dem Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit ist daher ebenfalls die für die Erfüllung seiner Aufgaben notwendige Personal- und Sachausstattung zur Verfügung zu stellen.

Erfreulich ist auch, dass ich vor dem Erlass von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die das Recht auf Akteneinsicht und Informationszugang betreffen, zukünftig angehört werden soll.

Hinsichtlich der Erweiterung meiner Kontrollkompetenzen auf das besondere Informationsfreiheitsrecht (z. B. UIG und VIG) soll es nach dem Willen der Landesregierung zunächst aber keine Weiterentwicklung geben, da dies keine notwendige Folge der Anpassung des IZG LSA an die DS-GVO darstelle. Damit versäumt die Landesregierung erneut die Möglichkeit, ein dringendes Praxisproblem aus der Welt zu schaffen (vgl. Kap. 6). Das ist jedoch nicht der einzige Mangel des Gesetzentwurfs:

Die Landesregierung legt in der Gesetzesbegründung dar, dass sie meine Kontrollkompetenzen eins zu eins übertragen habe. In diesem Zusammenhang habe sie meine bisher über § 12 Abs. 3 IZG LSA a. F. in Verbindung mit § 23 Abs. 1 Nr. 1 DSG LSA stattfindenden anlassunabhängigen Kontrollen durch eine entsprechende Formulierung des § 12 Abs. 5 IZG LSA sichergestellt.

Das klingt gut. Denn nach der bisher geltenden Rechtslage kann ich die öffentlichen Stellen nicht nur dann kontrollieren, wenn sich ein Bürger durch diese in seinen Rechten verletzt sieht. Ich bin auch ohne das Vorliegen einer konkreten Beschwerde befugt, die Einhaltung der Vorschriften des IZG LSA bei den öffentlichen Stellen des Landes anlassunabhängig zu überprüfen. Ich kann dabei sowohl die Bearbeitung individueller Informationszugangsanträge als auch die Einhaltung der gesetzlich vorgeschriebenen Veröffentlichungsvorschriften durch die Behörden kontrollieren. Das ist unstrittig.

§ 12 Abs. 3 IZG LSA a. F. in Verbindung mit § 23 Abs. 1 Nr. 1 DSG LSA verpflichtete daher die öffentlichen Stellen, mich und meine Beauftragten zur Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Ihnen war dabei insbesondere Auskunft zu ihren Fragen sowie Einsicht in alle Unterlagen und Akten zu gewähren. Um meine anlassunabhängigen Kontrollen sicherzustellen, hätte somit nur der bisherige Wortlaut des § 23 Abs. 1 Nr. 1 DSG LSA übernommen werden müssen.

Nach der von der Landesregierung gewählten neuen Formulierung in § 12 Abs. 5 Satz 2 Nr. 1 IZG LSA soll mir und meinen Beauftragten zukünftig unter anderem Auskunft zu Fragen sowie Einsicht in alle Unterlagen und Akten gewährt werden, die **in Zusammenhang mit Ansprüchen auf einen Informationszugang** stehen. Die Formulierung ist im Vergleich zum alten Wortlaut viel zu eng, da die Bürgerinnen und Bürger gerade keinen einklagbaren Anspruch auf Einhaltung der Veröffentlichungspflichten aus § 11 Abs. 3 IZG LSA gegenüber den Behörden besitzen. Im Ergebnis sollte die bisherige Regelung einer offenen Kontrollbefugnis beibehalten werden.

Ein Beispiel: Veröffentlicht eine Behörde, z. B. ein Ministerium, eine Information im Informationsregister trotz Veröffentlichungspflicht nicht, so kann diese Pflicht von den Bürgerinnen und Bürgern nicht gerichtlich durchgesetzt werden. Sie können sich also nur an mich als Kontrollinstanz wenden. Dass ich die Einhaltung der Veröffentlichungspflichten im Informationsregister des Landes anlassunabhängig kontrollieren darf, könnte nun zukünftig einen zusätzlichen Begründungsaufwand mit sich bringen.

7.4 Das Gesetz zur Änderung des IZG LSA von 2019 – ein Zwischenschritt auf dem Weg zu einem Transparenzgesetz

Ich habe seit Jahren den Handlungsbedarf für die Einführung eines Landesinformationsregisters betont (vgl. auch Kap. 8 des IV. Tätigkeitsberichts). Der Landtag hatte in seinem Beschluss vom 4. Mai 2017 zu meinem III. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit die Landesregierung gebeten, die vom Land Sachsen-Anhalt auf verschiedene

Weise digital bereitgestellten Informationen bis zum 31. Dezember 2018 im Landesportal an einer zentralen Stelle als Landesinformationsregister öffentlich zugänglich zu machen (LT-Drs. 7/1363). Als Kernbereiche für ein zukünftig aufzubauendes Informationsregister wurden beispielhaft verschiedene Informationen, wie Gesetze, amtliche Statistiken oder Gutachten und Studien genannt. Das Register sollte also offen sein und um zusätzliche Datenkategorien erweitert werden können.

In ihrer Beschlussrealisierung vom 19. Juli 2017 hatte die Landesregierung angekündigt, das Informationsregister in einem Gesetz zur Fortentwicklung des IZG LSA regeln zu wollen (LT-Drs. 7/1671), und mitgeteilt, dass sie beabsichtige, die Daten bis zum 31. Dezember 2018 zugänglich zu machen. Die Verantwortung für den technischen Aufbau des Informationsregisters trage das Ministerium der Finanzen, die rechtlichen Grundlagen erarbeite das Ministerium für Inneres und Sport, die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur koordiniere im Rahmen der Portalleitung die redaktionelle Umsetzung.

Gesetzesentwurf

Lange passierte nichts, so dass bereits absehbar war, dass der Stichtag für die Inbetriebnahme des Informationsregisters zum 31. Dezember 2018 nicht zu halten sein würde. Erst im August 2018 hat mir das Ministerium für Inneres und Sport einen Referentenentwurf zur Änderung des IZG LSA zur Stellungnahme übersandt, mit dem der o. a. Landtagesbeschluss umgesetzt und ein Informationsregister in das Landesrecht aufgenommen werden sollte. Der Entwurf beschränkte sich allerdings auf minimale Überarbeitungen des derzeit geltenden Rechts und sah nur ein schmales Informationsregister vor. Die im Landtagsbeschluss genannten Datenkategorien wurden zwar in den Katalog der veröffentlichungspflichtigen Informationen des Registers übernommen. Dieser war aber im Gegensatz zur Maßgabe im Landtagsbeschluss als abschließende Auflistung vorgesehen. Von der Veröffentlichungspflicht war auch nur die unmittelbare Landesverwaltung erfasst. Für weitere relevante öffentliche Stellen, wie z. B. die Gemeinden und Landkreise oder die Landtagsverwaltung, galt die Veröffentlichungspflicht im Register nicht. Ein kleiner Lichtblick des Entwurfs war lediglich, dass die Gemeinden und Landkreise keine Kosten festsetzen dürfen, wenn diese bei Informationszugangsanträgen unter einen Verwaltungsaufwand von 50 Euro liegen. Ich hatte insgesamt keine echte Reform des IZG LSA erkennen können und schon im Vorfeld ganz erheblichen Verbesserungsbedarf geltend macht.

Am 19. September 2018 hat die Landesregierung den Gesetzesentwurf zur Änderung des IZG LSA in den Landtag eingebracht (LT-Drs. 7/3382), der nahezu unverändert dem Referentenentwurf entsprach. Auf meine Kritik hat die Landesregierung nicht mit einer Verbesserung des Entwurfs reagiert, sondern erklärt, dass dieser lediglich einen Zwischenschritt auf dem Weg zu einem Transparenzgesetz darstelle. Nach dem Inkrafttreten des EGovG LSA solle das IZG LSA zu einem Transparenzgesetz weiterentwickelt werden, das dann auch Regelungen zu einem erweiterten Informationsregister enthalten werde (vgl. Vorblatt zum Gesetzesentwurf, S. 8).

Anhörung

Der Ausschuss für Inneres und Sport beschloss, am 6. Dezember 2018 eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen zum Gesetzesentwurf durchzuführen. Allerdings wurde den Bürgerinnen und Bürgern selbst keine Gelegenheit gegeben, sich zu dem Gesetzesentwurf zu äußern. Hier hätte durchaus die Möglichkeit bestanden, den Referentenent-

wurf oder spätestens den Gesetzentwurf im Internet zur Kommentierung durch jedermann freizugeben. Man hätte sich also durchaus am Vorbild anderer Bundesländer, wie z. B. Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Thüringen, die ihre Bürgerinnen und Bürger beteiligt haben, orientieren können. Ich hoffe, dass dies bei dem geplanten Transparenzgesetz nachgeholt wird, zumal nach dem EGovG LSA die Rechtsgrundlagen für eine Bürgerbeteiligung ausdrücklich geschaffen wurden.

Auch ist es wenig verständlich, dass keine Sachverständigen aus den in dem Transparenz-Ranking der Open Knowledge Foundation Deutschland und des Vereins Mehr Demokratie e.V. führenden Bundesländern (vgl. Nr. 5.2 des IV. Tätigkeitsberichts) mit echten Transparenzgesetzen, also aus Hamburg, Bremen, Schleswig-Holstein oder Rheinland-Pfalz, angehört wurden. Ebenso kam die Anhörung von Vertretern der Zivilgesellschaft zu kurz. Man hätte also z. B. auch FragDenStaat, die Deutsche Gesellschaft für Informationsfreiheit, Transparency International oder Journalistenverbände hinzuziehen können, um Informationen über die Praxistauglichkeit des Gesetzes aus Sicht der Nutzer zu erhalten. Auch dies haben andere Länder bei der Einführung von Transparenzgesetzen in ihr Landesrecht erfolgreich praktiziert. In Sachsen-Anhalt wurde das IZG LSA dagegen bisher vornehmlich aus Sicht der Verwaltung beurteilt; so gibt die von mir deutlich kritisierte Evaluierung des IZG LSA durch die Landesregierung (LT-Drs. 6/4288) im Wesentlichen die Einstellung der Ministerialverwaltung zum Gesetz wieder (siehe Kapitel 7 des IV. Tätigkeitsberichts). Was die Nutzer von dem Gesetz halten, wurde durch die Landesregierung damals nicht evaluiert.

Meine Kritik

Ich habe in der öffentlichen Anhörung darauf hingewiesen (die vollständige Stellungnahme findet sich auf meiner Homepage), dass das geplante Informationsregister den o. g. Landtagesbeschluss nicht richtig umsetzt, da der Datenkatalog des Informationsregisters abschließend und nicht offen ausgestaltet ist (vgl. die Textdokumentation zur Veröffentlichung im Internet über die öffentliche Anhörung in der 30. Sitzung des Ausschusses für Inneres und Sport am 6. Dezember 2018; Textdokumentation 7/INN/30). Die in dem Register zu veröffentlichen Informationen dienen ersichtlich primär der Pressearbeit der Landesregierung. Informationen, die der Landesregierung unangenehm sein könnten, aber von öffentlichem Interesse sind, werden in dem Register bisher nicht veröffentlicht. So werden z. B. vor Inkrafttreten des Gesetzes geschlossene Beraterverträge nicht in dem Informationsregister zum Abruf zur Verfügung gestellt. Das ist vor allem deswegen nicht nachvollziehbar, da gemäß der Rechtsprechung des VG Magdeburg nach Maßgabe des IZG LSA ein individueller Anspruch auf Zugang zu solchen Verträgen besteht (VG Magdeburg, Urteil vom 23. Januar 2018, Az.: 6 A 343/16 MD). Nur die neuen Beraterverträge sollen veröffentlicht werden. Transparenz sieht anders aus.

Der Katalog der im Informationsregister zu veröffentlichenden Informationen kann auch dem Vergleich mit anderen Bundesländern nicht standhalten, er ist mit insgesamt sechs für die Veröffentlichung bestimmten Datenkategorien extrem schmal. Ich habe dem Innenausschuss eine nicht abschließende Übersicht mit dreimal so vielen Datenkategorien zur Verfügung gestellt, die in anderen Bundesländern bereits veröffentlicht werden. Hierzu zählen z. B. die Veröffentlichung von Kabinettsvorlagen und Kabinettsbeschlüssen, Verträgen, Subventionsvergaben, wesentlichen Unternehmensdaten bei staatlichen Beteiligungen, Dienstanweisungen oder von politischen Konzepten mit Bezug zur Umwelt, um nur einige Beispiele zu nennen.

Ich habe insbesondere darauf hingewiesen, dass auch Umweltinformationen in das Informationsregister gehören, zumal das Land bereits 220.000 Euro in den Aufbau eines Umweltinformationssystems investiert hat. Der zuständige Staatssekretär des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft und Energie hat anlässlich der Beratungen meines IV. Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit im Umweltausschuss bereits erklärt, dass das Ministerium keine Bedenken gegen die Aufnahme von Umweltinformationen in das Informationsregister habe.

Als nicht nachvollziehbar habe ich auch kritisiert, dass in dem Informationsregister keine Rohdaten nach dem Vorbild des EGovG des Bundes (§ 12a EGovG) veröffentlicht werden sollten. Diese braucht die Wirtschaft, um neue Geschäftsmodelle zu entwickeln, indem sie die Daten auswertet, mit anderen verknüpft und neue Anwendungen schafft. Die Veröffentlichung von Rohdaten in einem Informationsregister sollte außerdem zum Pflichtprogramm gehören, denn Sachsen-Anhalt hatte sich auf der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern am 14. Oktober 2016 zur Veröffentlichung von Rohdaten nach dem Vorbild des Bundes verpflichtet. Richtiger Standort für eine entsprechende Open-Data-Regelung wäre das IZG LSA.

Überhaupt nicht nachvollziehbar ist auch, dass für den Betrieb und die Wartung des Informationsregisters keinerlei Kosten angesetzt waren. In Thüringen, wurden für den Betrieb des Transparenzregisters Kosten in Höhe von 140.000 Euro für zwei Haushaltsjahre veranschlagt. Für den Aufbau eines sachsen-anhaltischen Informationsregisters müssen daher realistische Kosten eingeplant werden.

Kritisiert habe ich auch, dass der Gesetzentwurf keine weitergehenden Modernisierungs- oder Reformaspekte aufweist. So sind eine Reduzierung der Ausschlussgründe bei Informationszugangsanträgen, eine Einführung einer allgemeinen Güterabwägungsklausel, die Zusammenlegung des IZG LSA mit dem Umweltinformationsgesetz Sachsen-Anhalt und die Anpassung der Gesetze (UIG LSA) sowie eine Einführung eines behördlichen Informationsfreiheits- bzw. Open-Data-Beauftragten nicht vorgesehen, um nur einige Beispiele zu nennen.

Ergebnis

Nach der Anhörung hat der Gesetzentwurf keine entscheidenden Änderungen mehr erfahren. Die Regelungen zum Informationsregister wurden redaktionell überarbeitet, aber inhaltlich nicht ergänzt. Es bleibt also dabei, dass die Gemeinden und die Landkreise, aber auch der Landtag nicht verpflichtet sind, Informationen über das Informationsregister zu veröffentlichen. Ebenso wurde der Datenkatalog nicht erweitert.

Von den Ausschlussgründen des Gesetzes wurde lediglich die Bereichsausnahme für den Verfassungsschutz gelockert. Dem vom Landesrechnungshof vorgetragene Wunsch, vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen zu werden, wurde nicht gefolgt. Der Landesrechnungshof konnte nicht überzeugend darlegen, warum das Gesetz ihn in seiner Tätigkeit beeinträchtigen würde. Vielmehr hätte bei der Regelung einer solchen Ausnahme befürchtet werden müssen, dass Prüfberichte des Landesrechnungshofes dann vollständig einem Informationszugang entzogen wären (vgl. hierzu auch den Beitrag unter Nr. 12.5).

Dass der Gesetzentwurf keine entscheidenden Änderungen mehr erfahren hat, dürfte im Wesentlichen darauf beruhen, dass das Gesetz doch nur und lediglich ein Zwischenschritt auf dem Weg zu einem Transparenzgesetz sein soll. Meine oben darge-

stellte Kritik wurde insofern berücksichtigt, als dass meine Vorschläge aus dem IV. Tätigkeitsbericht in das neue Transparenz- bzw. Informationsfreiheitsgesetz einbezogen werden müssen (vgl. den Landtagsbeschluss vom 22. Mai 2019 zu meinem IV. Tätigkeitsbericht, LT-Drs. 7/4429).

Das geänderte IZG LSA ist am 29. Juni 2019 in Kraft getreten (GVBl. LSA 2019, 124). Das Informationsregister hat seinen Betrieb Anfang Juli 2019 aufgenommen (vgl. zu handwerklichen Mängeln die Hinweise in der Einführung zu diesem Bericht).

Das E-Government-Gesetz ist am 31. Juli 2019 in Kraft getreten (GVBl. LSA 2019, 200). Die Landesregierung wird der Bitte des Landtages nachkommen (siehe Kap. 6) und einen Gesetzentwurf vorlegen, in dem meine Vorschläge aus dem IV. Tätigkeitsbericht (insbesondere Kap. 10) einzubeziehen sind (vgl. zu weitergehenden aktuellen Empfehlungen auch Kap. 9 dieses Berichts).

8 Open Data, E- und Open Government

8.1 Vollzugsdefizite bei Veröffentlichungspflichten

Ein Dauerthema in meinen Tätigkeitsberichten sind die Vollzugsdefizite bei den Veröffentlichungspflichten der öffentlichen Stellen.

Gem. § 11 Abs. 3 IZG LSA sollen die in § 1 Abs. 1 Satz 1 IZG LSA genannten Stellen, also vor allem die Behörden des Landes, der Gemeinden, Verbandsgemeinden und der Landkreise, geeignete amtliche Informationen in elektronischer Form allgemein zugänglich machen. Es handelt sich bei § 11 Abs. 3 IZG LSA um eine Open-Data-Klausel, die die Veröffentlichung amtlicher Informationen im Internet auf der Homepage der jeweiligen Stelle und nicht im Informationsregister des Landes meint.

Voraussetzung für die Veröffentlichung ist, dass die Information nach Maßgabe des IZG LSA veröffentlichungsfähig ist. Einer Veröffentlichung dürfen also keine Ausschlussgründe des Gesetzes entgegenstehen. Die Verfahrensakte eines Betroffenen wird also wegen des regelmäßig entgegenstehenden Schutzes personenbezogener Daten nicht veröffentlicht werden können.

Für die Veröffentlichung geeignet ist eine Information regelmäßig dann, wenn von einem Informationsinteresse der Bürgerinnen und Bürger auszugehen ist. Hierbei wird den Behörden eine gewisse Einschätzungsprärogative zugestanden. Ist allerdings eine Behörde zu dem Ergebnis gekommen, dass eine Information für die Veröffentlichung geeignet ist, dann soll sie die Information auch veröffentlichen. Sie hat also hinsichtlich der Veröffentlichung kein Ermessen, sondern ist im Regelfall zur Veröffentlichung verpflichtet und kann nur in Ausnahmefällen von einer solchen absehen (Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 11 Rn. 62 zum korrespondierenden Bundesrecht). Veröffentlicht werden kann damit alles, was Gegenstand öffentlichen Interesses ist. Das kann vom Kabinettsbeschluss der Landesregierung, den Prüfberichten des Landesrechnungshofs bis hin zu Unterlagen auf kommunaler Ebene, wie z. B. der Bewerbung zur Kulturhauptstadt Europas, gehen, um nur einige Beispiele zu nennen.

Die Open-Data-Klausel in § 11 Abs. 3 IZG LSA gilt seit dem Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Oktober 2008. Der Gesetzgeber hat also von Anfang an die rechtlichen Grundlagen dafür geschaffen, dass die öffentlichen Stellen möglichst viele Informationen, die

von öffentlichem Interesse sind, auf ihrer Homepage zum Abruf zur Verfügung stellen können und müssen.

In der Praxis zeigt sich jedoch, dass die öffentlichen Stellen ihren Veröffentlichungspflichten weitgehend nicht nachkommen. Ausnahmen gibt es im Bereich der Geodaten (allerdings über spezifische Portale) und der Ratsinformationen. Viele Behörden machen aber Öffentlichkeitsarbeit in Form von Pressemitteilungen, Flyern und Broschüren, veröffentlichen aber eben keine Informationen als Quelldokumente oder Rohdaten. Die Bürgerinnen und Bürger können die Pressemitteilung zu einem Vertrag oder einem Gutachten lesen, nicht aber den Vertrag oder das Gutachten selbst. Ich habe dies in meinen vorhergehenden vier Tätigkeitsberichten schon bei meinen anlassunabhängigen Routinekontrollen festgestellt und gerügt (vgl. Nr. 15.2 des IV., Nr. 10.2 des III., Nr. 8.2 des II. und Nr. 6.2 des I. Tätigkeitsberichts). Auch in diesem Tätigkeitsbericht finden sich wieder Beispiele, in denen die öffentlichen Stellen die in Frage stehenden Informationen auch von sich aus hätten veröffentlichen können, dies aber nicht getan haben (vgl. Nrn. 13.8 und 13.10). In der Praxis bestehen daher erhebliche Vollzugsdefizite.

Diese Erkenntnis ist vor allem deswegen wichtig, weil bei der Einführung des Informationsregisters eine besondere Rücksicht auf die mittelbare Landesverwaltung genommen wurde (vgl. auch Nr. 7.4). Dies gilt insbesondere für die Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise, die ihre Informationen im Informationsregister veröffentlichen dürfen, dazu aber nicht verpflichtet sind, vgl. § 11a Abs. 1 Satz 4 IZG LSA. Sie hatten damit argumentiert, dass ihnen für das Einstellen ihrer Informationen in das Informationsregister Mehrkosten entstehen.

Diese Argumentation ist aber nur bedingt richtig, wie das folgende Beispiel zeigt: Die Veröffentlichung von Informationen im Informationsregister im Landesportal setzt zunächst einen Zugang zum Redaktionsportal voraus. Die Veröffentlichung einer Information erfolgt durch den zuständigen Redakteur. Dieser kann eine Information, die auf der Homepage seiner Stelle bereits veröffentlicht ist, durch die Betätigung eines Buttons „IZG-geeignet“ zur Veröffentlichung im Informationsregister freigeben. Die Information liegt also weiterhin auf der Homepage der öffentlichen Stellen. Der Nutzer des Informationsregisters im Landesportal öffnet lediglich einen Link auf die Homepage, der es ihm erlaubt, die Information einzusehen. Wären also die öffentlichen Stellen in den letzten 11 Jahren ihren gesetzlichen Veröffentlichungspflichten aus § 11 Abs. 3 IZG LSA bereits regelmäßig nachgekommen, würden sich alle möglichen veröffentlichungsfähigen Informationen bereits auf ihrer Homepage befinden. Der echte Mehraufwand, der für sie entsteht, würde lediglich in der Betätigung eines Buttons „IZG-geeignet“ zur Verlinkung der Informationen in das Informationsregister bestehen.

Wenn Kommunen beklagen, dass sie durch die Einführung des Informationsregisters erstmals prüfen müssten, ob eine Information veröffentlicht werden könne und ihr durch diese Prüfung ein Mehraufwand entstehe, so zeigt dies eigentlich nur, dass § 11 Abs. 3 IZG LSA in der Praxis bisher nicht zutreffend angewandt wurde.

Interessanterweise wurde diese Debatte auch kürzlich in Thüringen im Zusammenhang mit der Einführung eines Transparenzregisters geführt. Auch hier haben Stellen der mittelbaren Landesverwaltung im Rahmen der Anhörung wegen des mit der Veröffentlichung vermeintlich für sie entstehenden Mehraufwandes Ausnahmen für sich reklamiert. Bei der sich anschließenden Befragung mussten sie jedoch einräumen, dass die Veröffentlichung von Informationen im Transparenzregister in Wahrheit keinen Mehr-

aufwand begründet und sie lediglich ihren bereits bestehenden Veröffentlichungspflichten nicht nachgekommen waren (Ergebnisprotokoll der öffentlichen Anhörung des Innen- und Kommunalausschusses des Landtages von Thüringen der 21. Sitzung am 2. Mai 2019, InnKA Ausschussprotokoll 06/71).

Die Vollzugsdefizite sind m. E. auch nur ein weiterer Beleg dafür, wie wichtig die Schaffung einer Open-Data-Strategie (einschließlich eines Open-Data-Aktionsplans) für Sachsen-Anhalt wäre.

8.2 Die Digitale Agenda des Landes Sachsen-Anhalt – Teil II

Im Zeitraum meines IV. Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit befand sich die Digitale Agenda des Landes Sachsen-Anhalt noch in der Entstehungsphase (vgl. Nr. 9.1 des IV. Tätigkeitsberichts). Im März 2018 wurden die Arbeiten abgeschlossen und die Agenda der Öffentlichkeit vorgestellt. Aus informationsfreiheitsrechtlicher Sicht ist zunächst einmal positiv hervorzuheben, dass der Aufbau eines Informationsregisters in die Digitale Agenda aufgenommen wurde. Außerdem will das Land die Bestrebungen der Kommunen zur Öffnung hin zu einer Open-Data-Community fördern und weitere Open-Data-Quellen generieren.

Daneben sieht die Agenda die Förderung sog. regionaler Digitalisierungszentren vor, in denen neue Ideen aus Wirtschaft und Wissenschaft in einer Region gezielt zusammengebracht werden sollen, um innovative und digitale Entwicklungskonzepte wie Smart City bzw. Smart Region zu erstellen und umzusetzen.

Nicht nachvollziehbar ist jedoch, dass die Digitale Agenda mit keinem Wort auf eine Open-Data-Strategie eingeht, deren Einführung die Enquete-Kommission des Landtages zur Verwaltungsmodernisierung bereits im Jahr 2015 gefordert hatte (siehe Nr. 8.3).

Das Ziel der Agenda, weitere Open-Data-Quellen zu generieren, wird in der Praxis deutlich verfehlt. Ich möchte dies an einem Beispiel erläutern: Die Initiative Intelligente Vernetzung des Bundeswirtschaftsministeriums unterstützt die „smarte“ Entwicklung in der Altmark. Am 30. August 2018 führte sie gemeinsam mit dem Altmarkkreis Salzwedel und dem Wirtschaftsministeriums des Landes Sachsen-Anhalt einen Regionen-Workshop „Smart-Cities“ und „Smart Regions“ durch (vgl. Nr. 8.5). Ein Ergebnis des Workshops war, dass der – bislang fehlende – Zugang zu amtlichen Daten und Geodaten für Betriebe geschaffen werden soll. Das ist nichts anderes als eine Forderung nach Open Data. Fördergelder für regionale Digitalisierungszentren werden teilweise nutzlos vergeben, wenn die Daten, die man für die Umsetzung der digitalen Projekte benötigt, für die Regionen in Datenbanken nicht vorhanden sind. Der Erfolg solcher Projekte hängt also auch vom Umsetzungsstand von Open Data ab. Die Förderung regionaler Digitalisierungszentren (z. B. Fördermittel von EU und Land) sollte also mit der Entwicklung von Open-Data-Konzepten einhergehen.

Es passt ins Bild, dass im 1. Umsetzungsbericht des Wirtschaftsministeriums des Landes zur Digitalen Agenda keine konkreten Maßnahmen zur Generierung neuer Open-Data-Quellen sowie zur Förderung einer Open-Data-Community in den Kommunen genannt werden.

Das Ministerium hat im Ausschuss für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung bei der Beratung des IV. Tätigkeitsberichts vorgetragen, dass es wesentlich mehr Open Data in die Praxis umsetzen möchte, aber darauf warte, dass hierfür die Rechtsgrund-

lagen geschaffen würden. Mit § 11 Abs. 3 IZG LSA gibt es jedoch bereits eine Rechtsgrundlage, die es erlaubt, der Wirtschaft amtliche Informationen im Wege von Open Data zur Verfügung zu stellen. Auf das Informationsregister muss man nicht warten.

Insgesamt wird bei diesen Themenkomplexen zugleich das Problem deutlich, dass mit dem Innen-, dem Finanz- und dem Wirtschaftsministerium drei Ministerien für Teilbereiche von Open Data zuständig sind; wichtiger Datenlieferant für Open Data ist das Landesentwicklungs- und Verkehrsministerium. Daher drängt sich der Gedanke auf, die Zuständigkeiten bei einem Ministerium, z. B. einem neu zu schaffenden Digitalministerium, zu bündeln. Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung, das zwar die Digitale Agenda für den Bereich der Wirtschaft verantwortet, ist nicht für E-Government und Open Government zuständig.

8.3 Open Data / Fehlende Open-Data-Strategie des Landes

Im August 2015 hatte die Enquete-Kommission „Öffentliche Verwaltung konsequent voranbringen – bürgernah und zukunftsfähig gestalten“ ihren Abschlussbericht vorgelegt (LT-Drs. 6/4331, vgl. auch Nr. 6.2 des IV. Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit). In diesem hatte die Kommission festgestellt, dass Sachsen-Anhalt sowohl eine eigene Open-Data-, als auch eine Open-Government-Strategie brauche (LT-Drs. 6/4331, S. 63). Die Empfehlung war damals von allen im Landtag vertretenen Fraktionen mitgetragen worden. Seitdem sind vier Jahre vergangen. Das zuständige Ministerium für Finanzen hat bis dato die von der Landtagskommission beschriebenen Aufträge nicht erfüllt und die Strategien nicht vorgelegt. Geplant ist die Vorlage einer E-Government-Strategie, die wahrscheinlich aber keine Open-Data- bzw. Open-Government-Elemente enthalten wird.

Der Bund und andere Bundesländer haben bereits eigene Open-Data-Strategien, Open-Data-Aktionspläne oder Open-Data-Konzepte entwickelt und betreiben schon länger Open-Data-Plattformen bzw. Informationsregister. Sachsen-Anhalt hat hier erheblichen Nachholbedarf.

8.4 Das nachgebesserte E-Government-Gesetz Sachsen-Anhalt

In meinem IV. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit hatte ich den Gesetzentwurf für ein E-Government-Gesetz des Landes Sachsen-Anhalt (EGovG LSA) vom 19. September 2017 (LT-Drs. 7/1877) u. a. deswegen kritisiert, weil sich die weitgehende Herausnahme der Kommunen aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes mit den verbindlichen Anforderungen des Onlinezugangsgesetzes nicht vereinbaren lasse. Nach diesem sind die Kommunen nämlich verpflichtet, ihre Verwaltungsleistungen über einen Bundesländer-Portalverbund anzubieten (vgl. Nr. 9.2 des IV. Tätigkeitsberichts).

In ihrer Stellungnahme zu meinem IV. Tätigkeitsbericht hat die Landesregierung das geplante Gesetz verteidigt und keinen Handlungsbedarf gesehen (LT-Drs. 7/3067). Dabei war der geplante Gesetzentwurf bereits in der öffentlichen Anhörung vom 21. März 2018 von den meisten Sachverständigen in den von mir genannten Punkten gleichermaßen kritisiert worden (vgl. XIII./XIV. Tätigkeitsbericht zum Datenschutz, LT-Drs. 7/3361, Nr. 4.4).

Infolgedessen hat der Gesetzentwurf eine Reihe von Ergänzungen erfahren (vgl. die Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres und Sport, LT-Drs. 7/4504 vom 13. Juni 2019).

Das EGovG LSA wurde im Juni vom Landtag beschlossen (GVBl. LSA 2019, 200). Es ist am 31. Juli 2019 in Kraft getreten.

Positiv fällt die (überfällige) neue Regelung des Online-Portal-Verbunds auf. Die Gemeinden, Gemeindeverbände und Landkreise bestimmen zwar nach wie vor ein Portal, über das sie nach Maßgabe des Onlinezugangsgesetzes elektronische Verwaltungsleistungen anbieten; dies betrifft auch die Bescheidung von Informationszugangsanträgen. Das kann ein eigenes Portal, aber auch das Landesportal sein. Neu ist in diesem Zusammenhang jedoch, dass das Land verpflichtet ist, ihnen die Nutzung des Landesportals einschließlich bestimmter Basisdienste unentgeltlich zu ermöglichen. Daneben wird die Option für die Kommunen, E-Akten und elektronische Vorgangsbearbeitung vorzusehen, durch finanzielle Anreize gefördert.

Eine Open-Data-Regelung nach dem Vorbild des § 12a EGovG des Bundes, der die öffentlichen Stellen des Landes verpflichten würde, Rohdaten in einem Landesinformationsregister zur Verfügung zu stellen, fehlt. Es bleibt zu hoffen, dass eine entsprechende Regelung in das geplante Transparenzgesetz aufgenommen werden wird (vgl. Kap. 6 und Nr. 7.4).

8.5 Smart City / Smart Region

„Smart City“ bzw. „Smart Region“ ist ein auch in Sachsen-Anhalt allmählich bekannt werdendes Thema. Dies gilt spätestens, seit die Staatssekretärin im Ministerium für Inneres und Sport vorgeschlagen hat, nach dem Ausstieg aus der Kohlestromversorgung den großen Wurf zu wagen und aus der betroffenen Region um Zeitz eine Smart Region zu machen.

Interessanterweise verbirgt sich hinter dem aufgeworfenen Vorschlag auch ein informationsfreiheitsrechtliches Thema. Voraussetzung dafür, dass eine Stadt oder eine Region „smart“, d. h. intelligent wird, ist nämlich, dass durch Digitalisierung und Vernetzung mannigfache Daten aus den verschiedensten Bereichen, wie z. B. Umwelt, Energie, Verkehr und Sicherheit, gesammelt, miteinander verknüpft und ausgewertet werden. Dadurch entsteht neues, bisher nicht vorhandenes Wissen, das für neue Projekte oder die Entwicklung neuer Geschäftsmodelle verwendet werden kann. Alle Smart-City- oder Smart-Region-Konzepte beruhen daher im Wesentlichen darauf, dass der Staat seine Daten den Bürgerinnen und Bürgern und der Zivilgesellschaft sowie den Wirtschaftsunternehmen im Wege von Open Data zur Verfügung stellt. Die Kernargumentation lautet: Die Daten gehören dem Staat und damit allen.

Geeignet für Open Data sind dabei nur solche Informationen, die keinem Ausschlussgrund nach den Informationsfreiheitsgesetzen unterliegen. Es besteht daher auch von vornherein kein Konflikt mit dem Datenschutz, da personenbezogene Daten nicht im Wege von Open Data zur Verfügung gestellt werden dürfen. Ebenso bleiben Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse oder sicherheitsrelevante Informationen, um nur einige Beispiele zu nennen, prinzipiell von einer Veröffentlichung ausgenommen und geschützt. Open Data erfasst daher dem Grundsatz nach alle Informationen, die zugänglich und damit auch veröffentlichungsfähig sind.

Mit diesen Informationen kann gerade die Wirtschaft neue Geschäftsmodelle entwickeln, indem sie die Daten auswertet, mit anderen verknüpft, veredelt und dadurch neue Anwendungen entwickelt. Der Mehrwert besteht also nicht schon in der Zurverfügung-Stellung der Daten. Vielmehr muss die Wirtschaft Software entwickeln, um

die Daten auswerten, verknüpfen und neue Apps schaffen zu können. Erst das schafft Mehrwerte. Hier geht es um die z. B. um Software und Anwendungen für die intelligentere und damit effektivere Steuerung des Energieverbrauchs einer Stadt, den automatisierten Bauernhof oder die intelligente Verkehrslenkung von der Autobahn bis zum Parkplatz ohne Staus und Wartezeiten an Baustellen. Der Markt solcher Apps boomt. Die renommierte Konrad-Adenauer-Stiftung geht in einer Studie aus dem Jahr 2016 für einen Zeitraum von 10 Jahren von einem Wirtschaftspotential von 12,1 Milliarden im konservativen Fall und bis zu 131 Milliarden Euro im optimistischen Bereich für Deutschland aus.

Der Bundesgesetzgeber hat das Wirtschaftspotential erkannt und mit § 12a EGovG eine Open-Data-Regelung getroffen, mit der die Bundesbehörden verpflichtet werden, amtliche Informationen in Form von Rohdaten maschinenlesbar zur Verfügung zu stellen. Dies ist erforderlich, damit die Daten automatisiert ausgewertet und verknüpft werden können. Das ist eine Voraussetzung, damit Anwendungen in Echtzeit nutzbar sind. Die App muss einem Parkplatzsuchenden nämlich sagen, ob ein Parkplatz zum Zeitpunkt seiner Suche frei ist. Es nützt ihm nichts, wenn die App einen vermeintlichen freien Parkplatz mit 30-minütiger Verspätung anzeigt, er hinfährt und der Parkplatz dann längst besetzt ist.

Die Nutzung von Open Data ist in der Digitalen Agenda bereits angelegt. Die Digitale Agenda spricht davon, dass das Land neue Open-Data-Quellen generieren soll.

Offene Daten sind in Sachsen-Anhalt jedoch bisher kaum vorhanden. Das liegt insbesondere auch daran, dass das geplante Informationsregister viel zu wenige Daten, insbesondere keine Rohdaten enthält, und die Kommunen bislang auch nicht verbindlich in das Register einbezogen sind (vgl. Nr. 7.4). Wenn Sachsen-Anhalt die Entwicklung von „Smart Cities“ oder „Smart Regions“ unterstützen will, muss es wesentlich mehr für Open Data tun. Das fängt bei der Digitalen Agenda an (vgl. Nr. 8.2). Auch bedarf es einer Open-Data-Strategie (vgl. Nr. 8.3) und eines modernen Transparenzgesetzes mit einem Transparenzregister, in dem insbesondere der Wirtschaft auch Rohdaten zur Verfügung gestellt werden.

8.6 Open Government auf der Hederslebener Runde

Die „Hederslebener Runde“ ist ein regelmäßig stattfindender Austausch zwischen Vertretern der Kommunen, der Ministerien, anderer Landesbehörden und der Wirtschaft aus ganz Sachsen-Anhalt zu aktuellen Themen, wie z. B. zu Open Government.

Open Government, also Transparenz, Partizipation i. S. einer Bürgerbeteiligung und Zusammenarbeit der Verwaltung mit der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft, ist in Sachsen-Anhalt bisher nur rudimentär verwirklicht. Daher war an meine Behörde die Bitte herangetragen worden, auf der „Hederslebener Runde“ eine Standortbestimmung zu Open Government in Sachsen-Anhalt vorzunehmen. Im November 2017 bestand die Gelegenheit, vor allem den Kommunen einen Überblick über die Definition und die Anwendungsmöglichkeiten von Open Government zu geben. Ziel des Vortrags war es, auch mit Beispielen aus der Praxis den Kommunen zu zeigen, welche Chancen sich ihnen durch Open Data und Open Government bieten. Die Akzeptanz jeglicher Projekte steigt enorm, wenn die Bürgerinnen und Bürger sehen, dass sie sich erstens mit Vorschlägen beteiligen dürfen und zweitens ihre Anregungen von der Verwaltung aufgegriffen werden. Ein markantes Beispiel ist z. B. der offene Haushalt, bei dem die

Bürgerinnen und Bürger aktive Vorschläge machen dürfen, wofür eine Kommune in ihrem Haushalt Geld zur Verfügung stellen oder wo sie sparen soll.

Andere Länder in Europa, aber auch der Bund und andere Bundesländer sind erheblich weiter als Sachsen-Anhalt. Nur in wenigen Kommunen Sachsens lassen sich überhaupt Anwendungsbeispiele für Open Government finden. Dies dürfte auch daran liegen, dass das geplante Open-Government-Gesetz sowie eine Open-Government-Strategie in Sachsen-Anhalt bisher Fehlanzeige sind. Ebenso wenig gibt es einen landeseigenen Open-Government-Aktionsplan, vergleichbar zum Bund.

8.7 Modellkommune Open Government

Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, der Deutsche Städtetag, der Deutsche Städte- und Gemeindebund und der Deutsche Landkreistag haben als Projektpartner einen Wettbewerb „Modellkommune Open Government“ ausgeschrieben. Ziel des zweijährigen Pilotprojekts war es, die Praktikabilität und Effektivität von Open Government auf kommunaler Ebene aufzuzeigen. **Open Government** bedeutet eine grundlegende Änderung der Verwaltungskultur: Transparenz des Verwaltungshandelns, Bürgerbeteiligung und Partizipation sowie Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft. Mit Hilfe moderner Informationstechnologie können Kommunalverwaltungen – verglichen mit einer papierbasierten Verwaltung – weit mehr Bürgerinnen und Bürger erreichen. Die Projektpartner wollten mit dem Modellvorhaben die Umsetzung von Open Government über die Projektdauer in ausgewählten Kommunen begleiten. Aus den Erfahrungen der Modellkommunen soll ein praktischer Leitfaden erarbeitet werden als Hilfestellung für Kommunen, die sich der Herausforderung von Open Government stellen wollen. Im Mai 2017 wurden von einer Jury neun Modellkommunen ausgewählt, zu denen der Landkreis Saalekreis / die Stadt Merseburg gehören.

Ich habe in meiner Funktion als Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit die Vorhaben dieser Modellkommune begleitet. Das Projekt „Kulturschatz Merseburg“, bei dem unter Beteiligung von Bürgerinnen und Bürger die Kulturschätze der Stadt Merseburg visualisiert und touristisch aufbereitet wurden, ist ein erstes Beispiel dafür, wie Open Government auf der kommunalen Ebene umgesetzt werden kann. Andere Projekte waren eher dem E-Government-Bereich zuzuordnen, weniger den Bereichen von Open Data und Bürgerbeteiligung.

Das Modellprojekt wurde mittlerweile im September 2019 abgeschlossen. Der Projektbericht des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat beschreibt in seiner Gesamtbilanz viele Stärken und Chancen von Open Government, die u. a. auch in der positiven Resonanz der Bevölkerung und den verschiedenen Partizipationsmöglichkeiten liegen. Allerdings muss die Verwaltung mitgenommen werden, damit Open Government eine breite Akzeptanz erlangt. Auch lässt die Bürgerbeteiligung nach, wenn keine echte Mitgestaltung in der Kommune angeboten wird. Ein Fazit war insofern, dass sich Open Government besonders in solchen Kommunen sehr gut umsetzen lässt, die Bürgersprechstunden, Bürgerdialog oder kommunale Open-Data-Plattformen anbieten. Der Bericht sieht aber auch Risiken, die mitunter darin liegen können, dass ohne eine Open-Government-Förderung bereits begonnene oder angedachte Projekte nicht mehr fortgesetzt werden können.

Als weiteres Ergebnis des Projekts wurde eine Gebrauchsanleitung für eine Modellkommune Open Government entwickelt, die die „Kommune von morgen“ vor Augen hat. Ziel des Leitfadens ist es, Offenheit und Transparenz in der Kommune zu etablieren

und zu etwas Selbstverständlichem zu machen. Der Leitfaden wurde zur Kommentierung freigegeben.

Es wäre wünschenswert, wenn das Land Sachsen-Anhalt die Empfehlung, einen **Open-Government-Leitfaden für die Kommunen** zu entwickeln, aktiv aufgreifen würde.

Der Landkreis Saalekreis ist in seinem Abschlussbericht zu dem Ergebnis gekommen, dass man innerhalb einer öffentlichen Verwaltung Digitalisierung als Chance begreifen muss. Er hält Fortbildungskonzepte für Open Government im Rahmen der Personalentwicklung für erforderlich und empfiehlt insbesondere die Schaffung einer Stabsstelle für einen Open-Government-Beauftragten zu prüfen.

Im Anschluss an das Projekt Modellkommune Open Government hat der Bund im Rahmen des 2. Nationalen Aktionsplans zur Open-Government-Partnership ein neues Open-Government-Projekt gestartet. Mit sog. **regionalen Open-Government-Laboren** soll in einem regionalen Kontext offenes Verwaltungshandeln praktiziert und erlebbar werden. Dazu sollen deutschlandweit 16 regionale Open-Government-Labore gefördert werden, die den Nachweis erbringen sollen, dass mit einer neuen Qualität der Kooperation von Verwaltung, Politik, Bürgerschaft und gesellschaftlichen Interessengruppen regionale Herausforderungen besser bewältigt werden können und der soziale Zusammenhalt in der Region gestärkt wird. Der Landkreis Saalekreis möchte ein solches Open-Government-Labor aufbauen und hat sich dazu beim Bund beworben.

9 Empfehlungen für ein modernes Transparenzgesetz und dessen Umsetzung in der Rechtspraxis

In meinem IV. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit hatte ich 40 Empfehlungen für Rechtspolitik und Rechtspraxis ausgesprochen (vgl. Kapitel 10), die sich am Informationsfreiheitsrechtlichen Standard im Bund und in den Ländern orientierten. Bedauerlicherweise hat die Landesregierung bisher nur einen rudimentären Teil meiner Empfehlungen aufgegriffen. Hierzu zählt z. B. die Aufnahme eines schmalen, nicht wirklich praxistauglichen Informationsregisters in das Landesrecht mit dem Gesetz zur Änderung des IZG LSA (vgl. Nr. 7.4). Dass dieses Gesetz keine große Reform, sondern lediglich ein Zwischenschritt auf dem Weg zu einem Transparenzgesetz sein sollte, hat die Landesregierung selbst eingestanden.

Dabei scheut sie sich, den Begriff des Transparenzgesetzes allzu häufig zu verwenden. Stattdessen spricht sie lieber von einem Informationsfreiheitsgesetz, das das IZG LSA ersetzen soll. Der Begriff des Informationsfreiheitsgesetzes steht in der Fachwelt jedenfalls für ein Gesetz der älteren Generation, das auf einem mittleren Informationsfreiheits-Level stehen geblieben ist. Demgegenüber versteht man unter einem Transparenzgesetz ein Informationsfreiheitsgesetz der neueren Generation, mit dem ein deutlich höherer Informationsfreiheitsstandard erreicht werden soll. Entscheidend für die Qualität eines Gesetzes ist letztendlich aber nicht der Name, sondern der Inhalt.

Der Entwurf des neuen Gesetzes soll nach den Plänen der Landesregierung bis zum Ende des Jahres 2019 entwickelt sein und im Jahr 2020 dem Landtag vorgelegt werden (LT-Drs. 7/4658, vgl. auch Kap. 6). Der Landtag hat die Landesregierung gebeten, meine Vorschläge aus dem IV. Tätigkeitsbericht in den Gesetzentwurf einzubeziehen (LT-Drs. 7/4429).

Meine Empfehlungen aus dem IV. Tätigkeitsbericht sind auch noch aktuell, gerade weil die Landesregierung mit dem Gesetz zur Änderung des IZG LSA meine Anregungen nicht aufgegriffen und kein modernes Transparenzgesetz geschaffen, sondern den Status quo lediglich minimal verbessert hat. Die neuen Regelungen zum Informationsregister sind, worauf ich im Gesetzgebungsverfahren bereits hingewiesen hatte, schon jetzt optimierungsbedürftig. Das im Juli 2019 in Betrieb gegangene Informationsregister kann die an ein modernes Register gestellten Erwartungen nicht erfüllen. Vor diesem Hintergrund habe ich meine bisherigen Vorschläge um zusätzliche, nicht abschließend gedachte Empfehlungen für ein neues Transparenzgesetz ergänzt. Ich biete der Landesregierung dabei erneut meine Unterstützung an:

Zum Transparenzgesetz

1. Das IZG LSA muss zu einem echten Transparenzgesetz mit einem gesetzlich geregelten Transparenzregister weiterentwickelt werden.

Das Register muss auch Umweltinformationen und Informationen zum Verbraucherschutz enthalten. Daher müssen das UIG LSA sowie das Ausführungsgesetz Sachsen-Anhalt zum Verbraucherinformationsgesetz mit dem IZG LSA in einem Gesetz zusammengelegt und harmonisiert werden.

2. Die Vorrangregelung des § 1 Abs. 3 IZG LSA sollte durch die informationszugangsfreundlichere Regelung des UIG des Bundes ersetzt werden. Dadurch wird sichergestellt, dass das neue Transparenzgesetz neben anderen Informationszugangsregelungen zur Anwendung kommt.
3. Es muss zudem gesetzlich klargestellt werden, dass öffentliche Stellen die Anwendbarkeit des Transparenzgesetzes nicht durch untergesetzliche Regelungen, wie z. B. Satzungen, ausschließen können. § 1 Abs. 3 und § 3 Abs. 1 Nr. 4 IZG LSA sind dahingehend zu überarbeiten.

Zum Transparenzregister

4. Das im Juni 2019 geschaffene Informationsregister erfüllt die Kriterien eines echten Transparenzregisters nicht.

Es muss nach dem Vorbild anderer Bundesländer um zusätzliche verbindlich zu veröffentlichende Informationen erweitert werden. Aus dem abschließend ausgestalteten Katalog veröffentlichungspflichtiger Informationen muss außerdem ein offener Katalog werden, der darüber hinaus die Veröffentlichung jeglicher anderer geeigneter Informationen im Informationsregister zulässt (vgl. hierzu Nr. 7.4). Zu den Informationen, die in das Informationsregister aufgenommen werden sollten, gehören z. B. Kabinettdokumente und Kabinettsbeschlüsse, Verträge jeglicher Art, insbes. Verträge zur Daseinsvorsorge, Subventions- und Zuwendungsvergaben, wesentliche Unternehmensdaten staatlicher Beteiligungen, Dienstanweisungen, veröffentlichungswürdige Gerichtsentscheidungen, Umwelt- und Verbraucherinformationen (vgl. die Hinweise zu meiner Stellungnahme zum Gesetz zur Änderung des IZG LSA, Nr. 7.4. mit weiteren Beispielen).

5. Die neue Open-Data-Richtlinie der EU muss bis zum 17. Juli 2021 umgesetzt sein, d. h. der Bund wird das Informationsweiterverwendungsgesetz erneut ändern müssen. Die von der Richtlinie genannten hochwertigen Datensätze sollten in das In-

formationsregister des Landes aufgenommen und zum Massen-Download zur Verfügung gestellt werden.

6. In das Transparenzgesetz ist eine Regelung nach dem Vorbild des § 12a EGovG des Bundes aufzunehmen, nach der im Transparenzregister neben aufbereiteten Informationen auch Rohdaten veröffentlicht werden müssen. Auf der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern am 14. Oktober 2016 in Berlin hat sich Sachsen-Anhalt verpflichtet, dem Vorbild des Bundes zu folgen und eine entsprechende „Open-Data-Regelung“ zu schaffen. Ausnahmen für die Nicht-Zur-Verfügung-Stellung müssen begründet werden („Open Data by Default“).
7. In das Gesetz sollte eine Regelung aufgenommen werden, nach der Informationen, die auf individuellen Antrag hin zugänglich gemacht wurden, auch im Informationsregister veröffentlicht werden (Access for one = access for all).
8. Mit der Veröffentlichungspflicht der Behörden sollte ein Rechtsanspruch der Bürgerinnen und Bürger sowie der Wirtschaft auf die Veröffentlichung amtlicher Informationen einhergehen.
9. Im Sinne des Open-Data- und Open-Government-Gedankens ist eine Bedarfsermittlung der in das Register einzustellenden Informationen durch Abfrage bei Wirtschaft und Zivilgesellschaft vorzunehmen.
10. Die amtlichen Informationen sind den Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaft zur freien Weiterverwendung zur Verfügung zu stellen.
11. Aus dem Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung sollten insbesondere auch die Kommunen in das Transparenzregister verbindlich mit einbezogen werden. Im Zweifel ist gesetzlich vorzusehen, dass ihnen dadurch entstehende Mehrbelastungen ausgeglichen werden. (Die freiwillige Nutzung des Transparenzregisters durch die Kommunen würde zu einem informationsfreiheitsrechtlichen Fleckenteppich führen.)
12. Da die Landtagsverwaltung dem Anwendungsbereich des IZG LSA unterfällt, sollte auch sie ihre Informationen im Transparenzregister veröffentlichen müssen. Das gilt insbesondere für die Gutachten des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes, die derzeit nur auf der Homepage des Landtages veröffentlicht werden.

Das bereits öffentlich zugängliche Parlamentsdokumentationssystem des Landtages sollte in das Transparenzregister eingebunden werden.

13. Es müssen klare Zuständigkeiten für die Veröffentlichung von Informationen im Transparenzregister geschaffen werden, um zu verhindern, dass aus Kompetenzstreitigkeiten gar keine Informationen, Informationen nur teilweise oder Informationen doppelt eingestellt werden.
14. Im Transparenzregister ist eine Gliederung der Datenbestände nach Bereichen mit Schlagwortregister vorzunehmen. Bei Änderungen veröffentlichter Informationen muss eine Änderungshistorie vorgehalten werden, aus der sich neben jeder Änderung die jeweils vor und nach der Änderung geltende Fassung ergibt. In das Transparenzgesetz müssen Regelungen zur Löschung von Informationen aus dem Transparenzregister aufgenommen werden; entsprechende Regelungen fehlen bisher, Informationen können willkürlich eingestellt und auch wieder entfernt werden.

15. Es muss im Transparenzgesetz selbst geregelt werden, dass die Informationen in offenen maschinenlesbaren Formaten zur Verfügung gestellt werden müssen. Dies ist eine Voraussetzung dafür, dass die Informationen mit anderen Informationen kombiniert werden und Mehrwerte erzeugt werden können. Daher müssen einheitliche Schnittstellen geschaffen werden.
16. Informationen, die nach anderen Rechtsvorschriften als dem Transparenzgesetz zu veröffentlichen sind, sollten ebenfalls im Transparenzregister veröffentlicht werden.
17. Es sollte eine Rückmeldefunktion geschaffen werden, die es allen Bürgerinnen und Bürgern ermöglicht, vorhandene Informationen zu bewerten und auf Informationsdefizite und -wünsche aufmerksam zu machen.
18. Der Aufbau des Transparenzregisters sollte in gesetzlich festgelegten Stufen erfolgen. Die Erfahrungen aus anderen Bundesländern zeigen, dass ein Transparenzregister schrittweise aufgebaut werden sollte, damit die Behörden nicht überfordert werden. Der Gesetzgeber sollte daher über ein Stufensystem festlegen, welche Datensätze in welchem Umfang bis zu einem bestimmten Stichtag im Transparenzregister veröffentlicht sein müssen.
19. Für das Transparenzregister sind die notwendigen finanziellen Mittel durch das Land zur Verfügung zu stellen.
20. Das Land sollte sich mit seinem Transparenzregister am Bund-Länder-Online-Portal GovData beteiligen.

Zu den Ausschlussgründen

21. Nach der Zusammenlegung der Gesetze (IZG LSA, UIG LSA, AG VIG LSA) sollten sich die Ausschlussgründe an dem für die Bürgerinnen und Bürger im Regelfall günstigeren Umweltinformationsrecht orientieren.
22. Die Ausschlussgründe des IZG LSA bedürfen einer grundlegenden Überarbeitung, zumal einige Ausschlussgründe überflüssig sind oder sich überschneiden. Beispielsweise ist die unterschiedlich formulierte Ausgestaltung des Schutzniveaus besonderer öffentlicher Belange inkonsequent, da sich aus ihr nicht ergibt, warum ein öffentlicher Belang besser oder abweichend geschützt werden muss als ein anderer (z. B. innere Sicherheit, § 3 Abs. 1 Nr. 1 b IZG LSA, und öffentliche Sicherheit, § 3 Abs. 1 Nr. 2 IZG LSA).
23. Eine allgemeine Güterabwägung zwischen Informations- und Geheimhaltungsinteresse (public interest test) ist zusätzlich als Korrektiv erforderlich.
24. Der Ausschlussgrund der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sollte an das besondere Informationszugangsrecht angepasst (UIG und VIG) und um eine Güterabwägungsklausel ergänzt werden.

Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob eine ausdrückliche Regelung zur Anwendbarkeit des Geschäftsgeheimnisbegriffs aus dem neuen Geschäftsgeheimnisgesetz des Bundes vorzusehen ist.

Es sollte eine Regelung aufgenommen werden, nach der Dritte Informationen, die nach ihrer Auffassung Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse darstellen, kennzeichnen müssen (vgl. § 71 EnWG).

25. Bei dem Ausschlussgrund des Schutzes des geistigen Eigentums sollte klargestellt werden, dass die öffentlichen Stellen des Landes Sachsen-Anhalt verpflichtet sind, sich an Werken, die in ihrem Auftrag erstellt werden, die vollständigen Nutzungsrechte an dem Werk übertragen zu lassen. Entgegenstehende Nutzungsrechte müssen abbedungen werden. Die Regelung in § 11a Abs. 3 IZG LSA ist unzureichend, da sie nur für die Landesregierung und die Ministerien, nicht aber für die übrige unmittelbare und mittelbare Staatsverwaltung gilt.
26. Die Bereichsausnahmen im IZG LSA, insbesondere für den Verfassungsschutz und die Finanzverwaltung, gehen zu weit und sollten in einem neuen Transparenzgesetz durch Abwägungsklauseln für Einzelfallprüfungen ersetzt werden.
27. In das Gesetz sollte eine Regelung aufgenommen werden, nach der Staatsverträge so zu formulieren sind, dass die Bestimmungen dieses Gesetzes Anwendung finden, insbesondere auch auf juristische Personen unter Beteiligung des Landes Sachsen-Anhalt; dies sollte auch dann gelten, wenn die juristische Person ihren Sitz nicht im Land Sachsen-Anhalt hat.

Sonstiges

28. Die Ablehnung von Anträgen muss nach dem Vorbild des UIG zukünftig gebührenfrei erfolgen. Im Transparenzgesetz sollte die Pflicht zur Erstellung von Kostenvoranschlägen verbindlich geregelt werden.
29. Die Anforderungen an die Informationsfreiheit sind i. S. v. „Informationsfreiheit by Design“ bereits von Anfang an in die Gestaltung der IT-Systeme und organisatorischen Prozesse einzubeziehen (vgl. **Anlage 8**).
30. In dem neuen Transparenzgesetz sollte die Möglichkeit der Schaffung eines behördlichen Informationsfreiheits- bzw. Open-Data-Beauftragten geregelt werden.
31. In dem Transparenzgesetz sollten die öffentlichen Stellen verpflichtet werden, auf ihrer Homepage bei ihrem Serviceangebot auf das neue Transparenzgesetz hinzuweisen.
32. In das neue Transparenzgesetz sollte eine Regelung aufgenommen werden, nach der das neue Gesetz durch einen unabhängigen Gutachter wissenschaftlich evaluiert werden muss.

Zum Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit

33. Die Aufgaben und Befugnisse des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit sollten in einer Vollregelung im Transparenzgesetz selbst geregelt werden. Dem Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit sollte eine Kontrollkompetenz für das bereichsspezifische Informationsfreiheitsrecht und damit insbesondere auch für das Umweltinformationsrecht gegeben werden. Dem Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit sind die entsprechenden personellen Mittel zur Verfügung zu stellen.

34. Der Landesbeauftragte für die Informationsfreiheit sollte eine Anordnungsbefugnis bekommen, um die Veröffentlichung von Informationen mit Verwaltungsakt durchsetzen zu können. Die Vorschrift ist erforderlich, um die rechtswidrige Nicht-Veröffentlichung von Informationen verhindern zu können.
35. In Gerichtsverfahren sollte der Landesbeauftragte die Stellung eines Vertreters des öffentlichen Interesses erhalten, damit er die Gerichte entlasten und einen von ihm geprüften Vorgang auch im Prozess begleiten und seine Sachkunde einbringen kann.

Rechtspolitik und Rechtspraxis

36. Transparenz ist Ausdruck einer modernen, serviceorientierten Verwaltung. Jede Behörde sollte sich für ihr Selbstverständnis und zur Schaffung einer neuen Verwaltungskultur ein Transparenz-Leitbild geben. Die Erfahrungen in anderen Bundesländern zeigen, dass die Verwaltungen Schulungen zu einem neuen Transparenzgesetz und dessen Anwendungen benötigen.
37. Die Strategie Sachsen-Anhalt digital 2020 sollte zu einer umfassenden E-Government-Strategie und Open-Government-Strategie fortentwickelt werden. Für Informationsfreiheit und Open Data bedarf es eines ganzheitlichen, nachhaltigen und verbindlichen strategischen Ansatzes und entsprechenden Vorgehens.
38. Sollte das für Open Data zuständige Ministerium nicht bald einen Open-Data- und einen Open-Government-Aktionsplan für das Land Sachsen-Anhalt vorlegen, wäre eine solche Verpflichtung gesetzlich zu regeln.
39. Sachsen-Anhalt braucht Modellkommunen für Open Government. Die regionalen Digitalisierungszentren sollten nicht nur Zentren für E-Government, sondern auch Zentren für Open Data und Open Government werden. Außerdem sollten regionale Open-Government-Labore geschaffen werden.
40. Das Land sollte Smart-City- und Smart-Region-Projekte fördern. Voraussetzung für die Förderung sollten überzeugende Open-Data-Konzepte unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft sein.

10 Zusammenarbeit mit anderen Informationsfreiheitsbeauftragten

In meinen Tätigkeitsberichten habe ich kontinuierlich beschrieben, dass ich mit den Stellen, die für die Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften über die Informationsfreiheit in Bund und Ländern zuständig sind, zusammenarbeite. Dies sind in Deutschland die Informationsfreiheitsbeauftragten, die sich für die Zusammenarbeit zusätzlich zum ständigen Informationsaustausch über aktuelle Entwicklungen eine in der Regel zweimal jährlich tagende Konferenz (IFK) geschaffen haben, die durch einen in gleichem Turnus zusammenkommenden Arbeitskreis (AKIF) vorbereitet wird.

Die IFK erörtert aktuelle Themen der Informationsfreiheit, die für den Bund und die Länder von Bedeutung sind. Auch in diesem Tätigkeitsbericht möchte ich ausgewählte Entschlüsse und Positionspapiere der IFK, deren Inhalte auch für Sachsen-Anhalt relevant sind, vorstellen.

10.1 Entschließung: „Soziale Teilhabe braucht konsequente Veröffentlichung von Verwaltungsvorschriften“

Eine offene und transparente Verwaltungskultur ist eine Voraussetzung dafür, dass sich Bürgerinnen und Bürger und Staat auf Augenhöhe begegnen. Auf ihrer 36. Sitzung am 16. Oktober 2018 in Ulm hat die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland daher die Sozialleistungsträger aufgefordert, Verwaltungsvorschriften antragsunabhängig, zeitnah und benutzerfreundlich zu veröffentlichen, soweit sie dazu nicht bereits gesetzlich verpflichtet sind (**Anlage 6**).

Soziale Teilhabe aller Menschen in unserer Gesellschaft folgt aus dem im Grundgesetz verankerten Sozialstaatsprinzip. Ausdruck dieses Prinzips ist ein soziales Sicherungssystem, das durch Sozialleistungen auf Grundlage der Sozialgesetzbücher einen Grundstandard an sozialer Sicherheit gewährleisten soll. Nur informierte Bürgerinnen und Bürger können sie betreffende Entscheidungen von Sozialleistungsträgern verstehen, Ansprüche geltend machen, aber auch Pflichten erfüllen.

Alle Sozialleistungsträger bedienen sich Verwaltungsvorschriften, um innerhalb ihrer Behörde eine einheitliche Bearbeitungs- bzw. Entscheidungspraxis sicherzustellen. Verwaltungsvorschriften sind interne Weisungen, die regeln, wie Gesetze auszulegen und anzuwenden sind. Zwar binden Verwaltungsvorschriften unmittelbar nur die Verwaltung selbst; die auf ihrer Grundlage getroffenen Entscheidungen wirken aber nach außen. Verwaltungsvorschriften sind daher bekannt zu geben, damit der Betroffene sich des Inhalts der durch sie für ihn begründeten Rechte und Pflichten vergewissern kann (Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 25. November 2004, Az.: 5 CN 1/03). So agieren in diesem Bereich etwa die Bundesagentur für Arbeit sowie die Deutsche Rentenversicherung, die aktuelle Weisungen veröffentlichen. Viele andere Sozialleistungsträger geben die Informationen hingegen allenfalls auf Antrag heraus (vgl. auch Nr. 13.10).

Ich habe die Entschließung auch dem Ausschuss des Landtages für Arbeit, Soziales und Integration mit der Bitte übersandt, sich dafür einzusetzen, dass Sozialleistungsträger in Sachsen-Anhalt ihre Verwaltungsvorschriften im Internet veröffentlichen. In diesem Zusammenhang habe ich insbesondere darauf hingewiesen, dass das neue Informationsregister ein geeigneter Standort für die Veröffentlichung dieser Verwaltungsvorschriften wäre.

10.2 Positionspapier: „Transparenz der Verwaltung beim Einsatz von Algorithmen für gelebten Grundrechtsschutz unabdingbar“

In Wirtschaft und Gesellschaft läuft seit einiger Zeit eine intensive Debatte über den Einsatz von Künstlicher Intelligenz (KI). Erste Anwendungen finden nicht nur im Bereich der Wirtschaft, sondern auch der Verwaltung statt. Wissenschaft und Politik – auf EU- und Bundesebene – diskutieren rechtliche und ethische Rahmenbedingungen.

Gemeinsam mit anderen Informationsfreiheitsbeauftragten habe ich im Rahmen der 36. Informationsfreiheitskonferenz am 16. Oktober 2018 in Ulm das Positionspapier „Transparenz der Verwaltung beim Einsatz von Algorithmen für gelebten Grundrechtsschutz unabdingbar“ beschlossen (**Anlage 7**).

Der Einsatz von Algorithmen und KI kann zwar Effizienzsteigerungen bewirken und Auswertungen großer Datenmengen erleichtern bzw. überhaupt erst ermöglichen. Die Verwaltung trägt jedoch eine hohe Verantwortung, den Einsatz von Algorithmen und KI-Verfahren insbesondere im Zusammenhang mit behördlicher Entscheidungsfindung rechtmäßig zu gestalten.

Elementar sind in diesem Zusammenhang die Beachtung der Menschenwürde und des Diskriminierungsverbots. Je höher das Risiko und je einschneidender die möglicherweise nachteiligen Auswirkungen für die betroffenen Menschen sein können, desto strenger muss geprüft werden, ob Algorithmen oder KI-Verfahren überhaupt grundrechtskonform eingesetzt werden können.

Nach den Grundsätzen der Informationsfreiheit und der Verwaltungstransparenz müssen die für die Verwaltung essentiellen Informationen über die von ihr eingesetzten Algorithmen sowie KI-Verfahren auch der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden.

Die unterstützenden Informationsfreiheitsbeauftragten fordern daher den Bundes- sowie die Landesgesetzgeber auf, öffentliche Stellen noch konsequenter als bislang zu einem transparenten, verantwortungsvollen Einsatz von Algorithmen und KI-Verfahren zu verpflichten. Es bietet sich an, entsprechende Transparenzvorschriften in den jeweiligen Informationsfreiheits- bzw. Transparenzgesetzen oder in den einschlägigen Fachgesetzen zu verankern. Im Einzelnen sind daher dringend folgende Anforderungen umzusetzen:

Öffentliche Stellen müssen für ausreichende **Transparenz** der eingesetzten Algorithmen sorgen. Für einen beherrschbaren Einsatz der Technik müssen sie über aussagekräftige, umfassende und allgemein verständliche Informationen bezüglich der eigenen Datenverarbeitungen verfügen. Dazu gehören vor allem die Datenkategorien der Ein- und Ausgabedaten des Verfahrens, die darin enthaltene Logik, insbesondere die verwendeten Berechnungsformeln einschließlich der Gewichtung der Eingabedaten, Informationen über das zugrundeliegende Fachwissen und die individuelle Konfiguration durch die Anwendenden und die Tragweite der darauf basierenden Entscheidungen sowie die möglichen Auswirkungen der Verfahren. Um der Verwaltung die Erfüllung dieser Pflichten zu ermöglichen, müssen die Transparenzanforderungen i. S. v. „**Transparency by Design**“ schon bei der Programmierung beachtet werden.

Die öffentlichen Stellen müssen ferner die Abläufe manipulationssicher gestalten und die jeweils erforderlichen risikoadäquaten Sicherheitsmaßnahmen treffen.

Die Verarbeitung darf unter keinen Umständen eine diskriminierende Wirkung entfalten. Vor diesem Hintergrund sind hohe Anforderungen an Auswahl und Entwicklung von Algorithmen und KI-Verfahren zu stellen, beispielsweise bei der Auswahl von Trainingsdaten für selbstlernende Systeme oder für in solchen Systemen eingesetzte Bewertungsfunktionen.

Jedenfalls beim Vorliegen von hohen Risiken für Bürgerinnen und Bürger muss vor der Entscheidung über einen Einsatz von Algorithmen und KI-Verfahren eine Folgenabschätzung durchgeführt werden. Bei wesentlichen Veränderungen, die insbesondere bei selbstlernenden Systemen kontinuierlich erfolgen, muss diese Folgenabschätzung regelmäßig erneut durchgeführt werden. Bei besonders sensiblen Anwendungsbereichen sollte die Zulassung der Algorithmen und KI-Verfahren zudem erst nach Überprüfung und Abnahme durch eine Art „Algorithmen-TÜV“ möglich sein.

Korrespondierend zu dem Positionspapier aus dem Kreis der IFK hat die 97. Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder am 17. April 2019 in ihrer „Hambacher Erklärung zur Künstlichen Intelligenz“, die auf meiner Homepage zum Abruf zur Verfügung steht, insgesamt sieben Anforderungen an KI aus datenschutzrechtlicher Sicht formuliert.

Diese Papiere sollen ein Anstoß dazu sein, klare Normen für den Einsatz von Algorithmen und KI zu schaffen.

10.3 Positionspapier: „Informationszugang in den Behörden erleichtern durch ‚Informationsfreiheit by Design‘“

Der digitale Wandel ist eine der großen Herausforderungen, vor denen die öffentliche Verwaltung heute steht. Gegenwärtig müssen E-Government-Gesetze sowie die Regelungen im Onlinezugangsgesetz umgesetzt werden. Zugleich ist in Bund und Ländern ein gestiegenes Interesse an der Transparenz des Verwaltungshandelns festzustellen. In Sachsen-Anhalt zeigt sich dies auch darin, dass in das IZG LSA eine Regelung für ein Informationsregister aufgenommen wurde. Zudem soll das IZG LSA zu einem Informationsfreiheits- bzw. Transparenzgesetz weiterentwickelt werden (vgl. LT-Drs. 7/4429). Dann soll auch der Umfang des Informationsregisters erweitert werden (vgl. Nr. 7.4). Die Verwaltung Sachsen-Anhalts wird sich auf diese Veränderungen einstellen müssen. Dies betrifft nicht nur den Kulturwandel, der mit mehr Transparenz einhergeht, sondern spezifisch auch die Organisation der Verwaltung.

Die IFK empfiehlt den öffentlichen Stellen des Bundes und der Länder, die Anforderungen an die Informationsfreiheit bereits von Anfang an in die Gestaltung ihrer IT-Systeme und organisatorischen Prozesse einfließen zu lassen: **„Informationsfreiheit by Design“**.

In ihrem Positionspapier von der 37. Konferenz am 12. Juni 2019 in Saarbrücken ruft die IFK die Gesetzgeber in Bund und Ländern auf, die gesetzlichen Rahmenbedingungen für Informationsfreiheit by Design zu schaffen und hierfür die notwendigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen, sofern dies noch nicht geschehen ist (**Anlage 8**). Dies gilt auch für das geplante Transparenzgesetz in Sachsen-Anhalt.

Die IFK gibt den öffentlichen Stellen mit dem Positionspapier ferner Hinweise, wie durch geeignete technische und organisatorische Maßnahmen standardisierte Lösungen entwickelt werden können, damit die Behörden ihre Pflichten aus den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder effizient erfüllen und zugleich ihren Verwaltungsaufwand erheblich reduzieren können. Dies gilt sowohl für den Zugang aufgrund eines individuellen Informationszugangsantrags als auch für die Umsetzung von Veröffentlichungspflichten.

11 Mehr Transparenz im Landtag

11.1 Die Parlamentsreformkommission

CDU, SPD und Grüne haben sich in ihrem Koalitionsvertrag für die 7. Wahlperiode des Landtages von Sachsen-Anhalt ab 2016 darauf verständigt, eine Parlamentsreform anzustoßen, die für lebendigere Plenardebatten, mehr Transparenz und ein bürgernäheres Landesparlament sorgen soll. Der Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern soll ge-

stärkt und die Transparenz demokratischer Entscheidungen erhöht werden. Darüber hinaus soll insgesamt geprüft werden, wie die Arbeit des Landtages und der Landesregierung noch besser in der Öffentlichkeit dargestellt und Beteiligungsmöglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger in Entscheidungsprozessen ausgebaut werden können.

Die Parlamentsreformkommission wird sich auch mit der Frage befassen, ob die Ausschüsse des Landtages zukünftig öffentlich tagen können. Nach der Geschäftsordnung des Landtages tagen die Ausschüsse bisher im Regelfall nicht öffentlich. Das ist nicht überzeugend. Ein Hauptteil der parlamentarischen Arbeit erfolgt in den Ausschüssen. Im Landtag wird im Normalfall nur noch das beschlossen, was die Ausschüsse zuvor erarbeitet haben. Umso wichtiger wäre es, dass die Bürgerinnen und Bürger die Arbeit ihrer Vertreter in den Ausschüssen auch persönlich mitverfolgen können. Geradezu paradox ist es, dass mein Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit, der für die Öffentlichkeit bestimmt ist, und die korrespondierende Stellungnahme der Landesregierung nicht öffentlich beraten werden. Hier wäre daher ein Transparenzsignal durchaus sinnvoll.

Der Landtag Sachsen-Anhalts sollte sich außerdem der Initiative des Bundestages anschließen und zukünftig die Stellungnahmen von Verbänden und Sachverständigen zu den Gesetzentwürfen veröffentlichen (vgl. auch Nr. 11.2). Diese bleiben, sofern keine öffentliche Anhörung durchgeführt wurde, nämlich bisher geheim. Es sind aber gerade die Stellungnahmen, die Aufschluss geben, ob und an welcher Stelle ein Gesetzesvorhaben noch verbessert werden kann. Die Veröffentlichung der Stellungnahmen ist umso wichtiger, da der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst des Landtages im Regelfall nur prüft, ob sich ein Gesetzentwurf mit dem Verfassungsrecht, Völkerrecht, Europarecht und Bundesrecht vereinbaren lässt. Er nimmt dagegen selten eine Prüfung vor, ob rechtspolitische Änderungs- und Ergänzungsvorschläge der Experten aufgenommen werden sollen.

11.2 Transparenz im Rahmen politischer Entscheidungsprozesse – Verpflichtendes Lobbyregister einführen

Bei den Stellungnahmen der Experten geht es nicht nur um deren Inhalte, sondern auch darum, wer auf ein Vorhaben Einfluss nehmen will bzw. nahm. Die Bürgerinnen und Bürger sollten aber wissen, wer im Laufe des Entstehungsprozesses an der Formulierung eines Gesetzentwurfs beteiligt war und wer in wessen Auftrag und mit welchen Mitteln auf politische Entscheidungen einzuwirken versucht.

Die parlamentarische Demokratie lebt von der offenen und deshalb öffentlichen Diskussion verschiedener, oftmals unterschiedlicher Interessen, die im Rahmen der Gesetzgebung von den Parlamentsmitgliedern gegeneinander abgewogen werden müssen. Angesichts der Komplexität der sozialen und wirtschaftlichen Realität und der Regelungsmaterien kann es im demokratischen Willensbildungsprozess oftmals hilfreich sein, auf die Expertise von unterschiedlichen Personen, Gruppierungen und Beteiligten aus Gesellschaft und Wirtschaft zurückgreifen zu können. Die Art und Weise einer solchen Einflussnahme muss jedoch transparent sein.

Aus Sicht der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland ist es daher geboten, verpflichtend Register einzuführen, in die Informationen über Interessenvertretungen und deren Aktivitäten einzutragen sind. Darin sind mindestens die Namen der natürlichen und juristischen Personen unter Angabe ihrer Organisationsform, der Schwerpunkt der inhaltlichen oder beruflichen Tätigkeit und zumindest die wesentlichen Inhalte

des Beitrags zum jeweiligen Gesetzgebungsverfahren zu veröffentlichen. Die damit hergestellte Transparenz stärkt das Vertrauen der Menschen in die Politik, ermöglicht demokratische Kontrolle und erhöht die Akzeptanz politischer – insbesondere gesetzgeberischer – Entscheidungen.

In ihrer Entschließung „Transparenz im Rahmen politischer Entscheidungsprozesse – Verpflichtendes Lobbyregister einführen“ vom 12. Juni 2019 in Saarbrücken (**Anlage 9**) fordert die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten den Bundes- und die Landesgesetzgeber deshalb dazu auf, gesetzliche Rahmenbedingungen zur Einführung eines verpflichtenden Lobbyregisters zu verabschieden. Dies kann beispielsweise in Anlehnung an das Thüringer Beteiligtentransparenzdokumentationsgesetz (GVBl. Thüringen 2019, Nr. 1, S. 1 ff.) erfolgen.

In Sachsen-Anhalt ist ein **Lobbyregister** zwar in § 86b der Geschäftsordnung des Landtages von Sachsen-Anhalt sowie der dazugehörigen Anlage geregelt. Eine klare gesetzliche Verankerung fehlt jedoch. Das Lobbyregister gibt außerdem nur Aufschluss darüber, welcher Verband vom Landtag im Rahmen einer Anhörung beteiligt werden könnte. Hierzu enthält es u. a. Angaben über den Bereich, in dem der Verband tätig ist, sowie Kommunikations- und Funktionsträgerdaten. Die Bürgerinnen und Bürger können dem Register also nur entnehmen, welcher Verband beteiligungsfähig ist und mit welchen Kommunikationsmitteln er zu erreichen ist. Es liegt nahe, dass sie auch wissen möchten, für wen der Verband in welcher Angelegenheit konkret Einfluss genommen und welche Positionen er in einem Gesetzgebungsverfahren vertreten hat. Diese wesentlich relevanteren Informationen enthält das Register jedoch nicht.

Vor diesem Hintergrund halte ich eine Verbesserung des Landesrechts für überlegenswert. Ich habe daher angeregt, die Vorschläge der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in die Beratungen der Parlamentsreformkommission mit einzubeziehen.

11.3 Zugang zu Gutachten des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes des Landtages – Teil II

In meinem IV. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (Nr. 12.4) hatte ich berichtet, dass die Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages sowie der Wissenschaftlichen Dienste der Landtage den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder unterfallen.

Das Bundesverwaltungsgericht hatte dies zunächst für den Wissenschaftlichen Dienst des Bundestages entschieden (BVerwG, Urteil vom 25. Juni 2015, Az.: 7 C 1/14). Allerdings haben einige Wissenschaftliche Dienste der Landesparlamente die Übertragbarkeit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auf sie in Frage gestellt. Im Sommer 2018 hat das OVG Rheinland-Pfalz klargestellt, dass die höchstrichterliche Rechtsprechung ohne weiteres auf die Wissenschaftlichen Dienste der Landtage übertragbar ist (OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 27. Juni 2018, Az.: 10 A 10053/18).

Bereits im Juni 2017 habe ich mich erneut bei der Präsidentin des Landtages von Sachsen-Anhalt erkundigt, wann die ersten Gutachten des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes veröffentlicht werden. Die Landtagspräsidentin hatte mir damals mitgeteilt, dass die Gutachten nach einer Entscheidung des Ältestenrats veröffentlicht werden sollten. Der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst arbeite allerdings noch an den Regularien.

Die Arbeiten wurden mit erheblicher Verzögerung abgeschlossen. Auf der Homepage des Landtages werden seit dem zweiten Halbjahr 2018 die Gutachten des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes veröffentlicht. Es erschließt sich zwar nicht, warum nicht auch die älteren Gutachten eingestellt wurden, da auch diese grundsätzlich einem Informationszugang nach dem IZG LSA unterliegen. Dennoch handelt es sich um einen Fortschritt in Sachen Transparenz.

12 Häufige Fragestellungen

12.1 Unterfällt der Mitteldeutsche Rundfunk dem IZG LSA?

In der Praxis hatte ich immer wieder mit Anfragen zu tun, ob der Mitteldeutsche Rundfunk (MDR) dem IZG LSA unterfällt. In diesen Fällen muss ich von einem Tätigwerden absehen, da das IZG LSA keine Anwendung findet.

In der Literatur wird dies daraus abgeleitet, dass für den MDR (mit Sitz in Leipzig) das Sitzlandprinzip gilt, so dass das IZG LSA als sachsen-anhaltisches Landesrecht nicht zur Anwendung kommt. Da Sachsen wiederum kein Informationsfreiheitsgesetz besitzt, besteht nach dem sächsischen Landesrecht kein Informationszugangsanspruch. Nach einer Entscheidung des Sächsischen Obergerichtes soll es sich bei den Regelungen des MDR-Staatsvertrags um abschließende Regelungen handeln, die einen Rückgriff auf das IZG LSA nicht vorsehen (Sächsisches OVG, Beschluss vom 2. Februar 2018, Az.: 3 A 755/17).

Rechtspolitisch betrachtet stellt sich die Frage, ob die fehlende Transparenz hinsichtlich des MDR noch zeitgemäß ist. Schließlich haben Sachsen-Anhalt und Thüringen Informationsfreiheitsgesetze. Sachsen hatte die Aufnahme eines Informationsfreiheitsgesetzes in das Landesrecht geplant. Die drei Länder könnten also durchaus dem Vorbild anderer Bundesländer folgen und sich im MDR-Staatsvertrag auf die Anwendbarkeit zumindest eines der vorhandenen Informationsfreiheitsgesetze verständigen. So hat z. B. Nordrhein-Westfalen im WDR-Gesetz klargestellt, dass das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen auf den WDR Anwendung findet, es sei denn, dass journalistisch-redaktionelle Informationen oder Ergebnisse der Prüfung des Landesrechnungshofs betroffen sind. Die IFK hatte im Übrigen schon im Juni 2010 die Schaffung ausdrücklicher Rechtsvorschriften gefordert, mit denen die Informationsfreiheitsgesetze auch auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten außerhalb des Bereichs der Rundfunkfreiheit anzuwenden seien (siehe Anlage 10 zum I. Tätigkeitsbericht).

12.2 Zugang zu Teilnehmerlisten von Kabinettsitzungen

Das Bundesverwaltungsgericht hat entschieden, dass die Teilnehmerlisten von Kabinettsitzungen der Bundesregierung einem Informationszugangsanspruch unterliegen (BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2018, Az.: 7 C 19/17). § 22 Abs. 3 der Geschäftsordnung der Bundesregierung (GOBReg), nach der die Sitzungen der Bundesregierung vertraulich sind, steht einem Informationszugang nicht entgegen. Die Entscheidung dürfte auf die Rechtslage in den Ländern übertragbar sein.

Ein Journalist hatte Informationszugang zum Kurzprotokoll eines Tagesordnungspunkts einer Kabinettsitzung, zum Verlaufsprotokoll und zur Teilnehmerliste beim Bundeskanzleramt nach dem IFG des Bundes beantragt. Dieses hatte ihm Zugang zu dem Kurzprotokoll, das die Ergebnisse der Sitzung enthält, gewährt, den Antrag im Übrigen aber abgelehnt.

Das Bundesverwaltungsgericht hat zunächst festgestellt, dass der Antrag hinsichtlich des Verlaufsprotokolls gem. § 3 Nr. 3 b IFG des Bundes zu Recht abgelehnt wurde, da bei einem Zugang zu diesem eine ernsthafte Gefährdung des Beratungsprozesses und damit der Funktionsfähigkeit der Bundesregierung wahrscheinlich seien. Würde nämlich das Verlaufsprotokoll herausgegeben, wäre ein unbefangener und freier Meinungsaustausch und eine daraus folgende Willensbildung der Kabinettsmitglieder nicht mehr möglich. Die Mitglieder würden vorläufige oder unausgereifte oder pointierte Argumente eventuell nicht mehr in die Entscheidungsfindung einbringen.

Dagegen hat das Bundesverwaltungsgericht einen Anspruch auf Zugang zu der Teilnehmerliste bejaht. Es hat entschieden, dass es sich bei der in § 22 Abs. 3 GOBReg geregelten Vertraulichkeit der Sitzungen nicht um eine gesetzlich geregelte Geheimhaltungs- und Vertraulichkeitspflicht i. S. d. § 3 Nr. 4 IFG des Bundes handelt. Die GOBReg stelle nämlich keine Rechtsvorschrift i. S. d. § 3 Nr. 4 IFG des Bundes dar, da sie keine Außenwirkung entfalte (vgl. Nr. 16.7 des IV. Tätigkeitsberichts).

Dem Zugang zu der Teilnehmerliste steht nach der Rechtsprechung des Gerichts auch nicht der Schutz personenbezogener Daten nach § 5 Abs. 1 IFG des Bundes entgegen. Bei der gebotenen Güterabwägung zwischen dem Informationsinteresse des Antragstellers und dem Geheimhaltungsinteresse der Teilnehmer erweist sich das Interesse der Teilnehmer an einer Geheimhaltung ihrer Namen und Funktionsbezeichnungen als nicht schutzwürdig. Das gilt sowohl für die Kabinettsmitglieder als auch hochrangige Amts- und Funktionsträger. Wenn nämlich nach der Wertung des § 5 Abs. 4 IFG schon jeder Sachbearbeiter kein schutzwürdiges Interesse daran hat, dass personenbezogene Daten, die mit seiner dienstlichen Tätigkeit in einem Sachzusammenhang stehen, vertraulich bleiben, muss dies erst Recht für die ranghohen Teilnehmer der Kabinettsitzungen gelten. Außerdem handelt es sich nur um Daten, die die Sozialsphäre der Person betreffen, die also per se eine geringe Schutzwürdigkeit aufweisen. Aus diesem Grund sind auch die Namen derjenigen Teilnehmer offen zu legen, die ohne politische Ämter bzw. Funktionen sind.

12.3 „Topf Secret“ – Veröffentlichung von Hygieneberichten

Die Verbraucherorganisation Foodwatch und FragDenStaat haben Anfang des Jahres 2018 die Plattform „Topf Secret“ ins Leben gerufen, über die Ergebnisse von Hygienekontrollen von Gaststätten und lebensmittelverarbeitenden Betrieben angefragt werden können. Dabei können mit Hilfe einer Web-Anwendung bei den Behörden Anträge auf Zugang zu den Ergebnissen von Hygienekontrollen nach dem Verbraucherinformationsgesetz gestellt werden. In einem ersten Schritt wird regelmäßig gefragt, ob es eine Kontrolle gegeben hat. Für den Fall, dass es Beanstandungen gegeben hat, wird in einem zweiten Schritt die Herausgabe des Kontrollberichts begehrt.

Hintergrund für die Aktion ist der Umstand, dass die Bundesregierung im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern, wie z. B. Dänemark, bisher weder ein Smiley-System noch eine Hygieneampel für Gaststätten eingeführt hat. Mit „Topf Secret“ soll Druck auf die Bundesregierung ausgeübt werden.

Bei den Bürgerinnen und Bürgern sowie in der Presse hat die Plattform überwiegend eine positive Resonanz erfahren, da man sich mit ihrer Hilfe einen Überblick über die Sauberkeit von Restaurants, Bäckereien und anderen lebensmittelverarbeitenden Betrieben verschaffen kann. Innerhalb der ersten Monate wurden über das Portal mehr als

10.000 Anträge gestellt. Auch in Sachsen-Anhalt wurden die Landkreise und kreisfreien Städte mit vielen Anfragen befasst.

Ob die Veröffentlichung der Kontrollergebnisse auf einer eigens dafür geschaffenen Internet-Plattform rechtlich zulässig ist, wird derzeit vor den Gerichten geklärt:

Die Rechtsprechung hatte für Anfragen nach dem VIG zu entsprechenden Kontrollberichten in der Vergangenheit grundsätzlich einen Informationszugangsanspruch bejaht (vgl. OVG Bln Bbg, Urteil vom 28. Mai 2014, Az.: OVG 5 S 21.14; BayVGH, Urteil vom 6. Juli 2015, Az.: 20 ZB 14.978; BayVGH, Urteil vom 16. Februar 2017, Az.: 20 BV 15.2208; VG Würzburg Urteil vom 8. Januar 2018, Az.: W 8 S 17.1396). Auch der Deutsche Hotel- und Gaststättenverband e. V. hält einen Anspruch für gegeben. Diese VIG-Fälle betrafen allerdings die Herausgabe der Information an einen einzelnen Antragsteller, nicht die Veröffentlichung der Informationen auf einer Internetplattform.

Einzelne Betriebe haben sich gegen die Herausgabe und Veröffentlichung der Berichte auf der Internet-Plattform im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes gewandt. Ein Kernargument der Klagen ist, dass die Veröffentlichung der Hygieneberichte auf der Plattform eines privaten Betreibers eine unzulässige Umgehung des § 40 Abs. 1a LFGB darstelle. Nach dieser Vorschrift sei lediglich der Staat berechtigt und verpflichtet, Hygienemängel unter den in § 40 Abs. 1a LFGB genannten Voraussetzungen zu veröffentlichen (vgl. Nr. 4.3).

FragDenStaat verweist auf seiner Homepage darauf, dass die Verwaltungsgerichte mehrheitlich Klagen gegen die Veröffentlichung abgelehnt hätten (Eine obergerichtliche Entscheidung steht noch aus). Das VG Düsseldorf ist in einem Eilverfahren zu dem Ergebnis gekommen, dass ein Landkreis Informationen über Lebensmittelkontrollen für eine Veröffentlichung auf der Plattform „Topf Secret“ herausgeben darf. Es verweist darauf, dass das Interesse der Öffentlichkeit an einer zeitnahen Information über Rechtsverstöße gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften das Interesse des Unternehmens an der Geheimhaltung der Kontrollberichte überwiege. Dass bei Bekanntwerden der Kontrollberichte der Unternehmer einen Imageschaden erleiden könnte oder eine Verschiebung der Marktchancen mit Umsatzeinbußen droht, sei in der vom VIG bezweckten Förderung der Markttransparenz angelegt (VG Düsseldorf, Beschluss vom 7. Juni 2019, Az.: 29 L 1226/19). Mit dieser Argumentation hatte im Übrigen das Bundesverfassungsgericht die Veröffentlichung der Namen von Unternehmen nach § 40 Abs. 1a LFGB, die gegen Hygienevorschriften verstoßen haben, für zulässig gehalten (vgl. Nr. 4.3).

Andere Verwaltungsgerichte haben den Anträgen auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Anfechtungsklagen im einstweiligen Rechtsschutz stattgegeben, nicht allerdings, weil sie die Herausgabe der Kontrollberichte und deren Veröffentlichung für rechtswidrig hielten. Die Gerichte haben vielmehr betont, dass sie die Erfolgsaussichten der Klage als offen bewerten (beispielhaft VG Regensburg, Beschluss vom 15. März 2019, Az.: RN 5 S 19.189; VG Würzburg, Beschluss vom 4. April 2019, Az.: W 8 S 19.289; VG Koblenz, Beschlüsse vom 7. Mai 2019, Az.: 1 L 287/19.KO, 1 L 403/19.KO; VG Hamburg, Beschluss vom 27. Mai 2019, Az.: 20 E 934/19). Im Rahmen der dann vorzunehmenden Güterabwägung sind die Gerichte zu dem Ergebnis gekommen, dass das Interesse der Unternehmen an der Geheimhaltung ihrer Daten bis zu einer endgültigen Klärung der Hauptsache überwiege, da die Herausgabe und Veröffentlichung der Informationen irreversibel sei. Demgegenüber sei ein besonderer Eilbedarf an der zügigen Herausgabe und Veröffentlichung der Information nicht zu erkennen.

Schleswig-Holstein will als Reaktion auf „Topf Secret“ ein Gesetz zu Hygienekontrollen vorlegen, nach dem Verbraucherinnen und Verbraucher das Recht erhalten sollen, die Kontrollberichte von Restaurants, Cafés oder Supermärkten vor Ort, aber nicht im Internet einzusehen.

Auffällig ist gerade im Bereich des Verbraucherinformationsrechts, dass viele Fälle gerichtlich ausgetragen werden müssen. Die Beauftragten für die Informationsfreiheit können einem betroffenen Antragsteller nicht helfen und auch nicht von sich aus tätig werden, da sie für die Einhaltung und Kontrolle der Vorschriften des VIG nach der derzeit geltenden Rechtslage regelmäßig nicht zuständig sind. Die Enquete-Kommission des Landtages zur Verwaltungsmodernisierung hatte zwar schon im Jahr 2015 vorgeschlagen, mir die Kontrollkompetenzen für das VIG einzuräumen (LT-Drs. 6/4331). Dieser Vorschlag wurde jedoch bisher nicht umgesetzt.

12.4 Neuregelung des Verhältnisses der Abgabenordnung zu den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder

In meinem III. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit hatte ich kritisch kommentiert, dass ein Steuerpflichtiger mit dem IZG LSA seine eigenen Steuerunterlagen nicht einsehen kann, da nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Sachsen-Anhalt gem. § 3 Abs. 1 Nr. 11 IZG LSA gegenüber Behörden der Finanzverwaltung in Steuerverfahren kein Anspruch auf Informationszugang besteht (vgl. Nrn. 8.10 und 9.6 des III. Tätigkeitsberichts). Ich hatte aber darauf hingewiesen, dass Steuerpflichtige einen datenschutzrechtlichen Auskunftsanspruch nach § 15 DSGVO geltend machen können (vgl. Nr. 8.10 des III. Tätigkeitsberichts).

An die Stelle des Auskunftsanspruchs nach § 15 DSGVO tritt nunmehr der Auskunftsanspruch aus Art. 15 der DS-GVO. Der Bundesgesetzgeber hat in § 32c der Abgabenordnung (AO) präzisiert, unter welchen Voraussetzungen der Auskunftsanspruch besteht. Problematisch ist dabei § 32c Abs. 1 Nr. 2 AO. Nach dieser Vorschrift unterbleibt die Auskunftserteilung, wenn sie den Rechtsträger der Finanzbehörde in der Geltendmachung, Ausübung oder Verteidigung zivilrechtlicher Ansprüche beeinträchtigen würde.

Mit dem ebenfalls neu aufgenommenen § 32e AO hat der Bundesgesetzgeber das Verhältnis der AO zu den Informationsfreiheitsgesetzen geregelt. Soweit die betroffene Person oder ein Dritter nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes oder nach entsprechenden Gesetzen der Länder gegenüber der Finanzbehörde einen Anspruch auf Informationszugang hat, gelten nach § 32e AO die Artikel 12 bis 15 der DS-GVO in Verbindung mit den §§ 32a bis 32d AO entsprechend. Weitergehende Informationsansprüche über steuerliche Daten sind insoweit ausgeschlossen.

In Sachsen-Anhalt besteht allerdings die in § 32e AO vorausgesetzte Konkurrenz zu einem landesrechtlichen Informationszugangsanspruch nicht, da wegen § 3 Abs. 1 Nr. 11 IZG LSA weder der Steuerpflichtige noch ein Dritter gegenüber der Finanzbehörde einen Informationszugangsanspruch besitzen.

12.5 Verfügungsbefugnis, wenn die Information bei zwei Behörden liegt

In der Praxis kommt es sehr oft vor, dass ein- und dieselbe Information bei verschiedenen Behörden liegt. Ein klassisches Beispiel ist die Prüfung einer Behörde durch eine

andere, z. B. durch den Landesrechnungshof. In einem solchen Fall liegen Prüfbericht und Stellungnahme der geprüften Behörde bei beiden Behörden vor. Nach der Kommentarliteratur zu den Informationsfreiheitsgesetzen ließ sich der Fall bisher unproblematisch lösen: Ein Antragsteller konnte sich an beide Behörden wenden, denn beide Behörden besaßen eine Verfügungsbefugnis über die Information und mussten über den Antrag entscheiden.

Das Bundesverwaltungsgericht hat die Rechtslage durch eine bislang wenig bekannte Entscheidung verkompliziert. Nach seiner Rechtsprechung ist nämlich der Urheber der Information bzw. des Schriftstücks immer Verfügungsbefugt (BVerwG, Urteil vom 3. November 2011, Az.: 7 C 4/11). Wird von einer Behörde eine Information an eine andere Behörde übermittelt und ist sie an mehreren Stellen verfügbar, so erhält die empfangende Behörde ein eigenes Verfügungsrecht, sofern sie die Informationen der anderen Behörde für eigene Zwecke oder Vorhaben verwendet (BVerwG, a. a. O.). Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts soll bei zwei verfügungsberechtigten Stellen dann jedoch die Stelle mit der größeren Sachnähe über den Antrag entscheiden.

Aus meiner Sicht erscheint die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts praxisfern. Das Problem liegt darin, dass sich in den meisten Fällen schlichtweg nicht ermitteln lässt, welche Behörde die größere Sachnähe besitzt. Dies wird am o. g. Beispiel besonders deutlich: Wie soll objektiv festgestellt werden, ob nun die prüfende oder die geprüfte Behörde eine größere Sachnähe besitzt? Womöglich wird sich die eine Behörde auf die größere Sachnähe der anderen Behörde berufen und den Antragsteller mit seinem Begehren an die andere Stelle verweisen, mit der Folge, dass der Antragsteller es mit zwei angeblich unzuständigen Behörden zu tun hat.

Die untergerichtliche Rechtsprechung hatte die Problematik erkannt. Lässt sich eine größere Sachnähe nicht feststellen, was in der Praxis der Regelfall sein wird, sollen beide Stellen Verfügungsbefugt und für die Entscheidung über den Antrag zuständig bleiben (VG Berlin, Urteil vom 23. Oktober 2013, Az.: 2 K 294.12).

13 Einzelfälle

13.1 Zugang zu den Geschäftsverteilungsplänen der Gerichte – Teil II

In meinem IV. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (Nr. 16.9) hatte ich ausführlich die strittige Rechtsfrage erläutert, ob die Gerichte ihre Geschäftsverteilungspläne einem Antragsteller nach dem IZG LSA zur Verfügung stellen müssen. Dabei hatte ich auch darauf hingewiesen, dass angesichts der Digitalisierung der Justiz nicht nachvollziehbar sei, warum die Geschäftsverteilungspläne nicht gleich im Internet veröffentlicht werden, wie es einige fortschrittliche Gerichte, z. B. das VG Magdeburg und das OVG Sachsen-Anhalt, bereits vorbildlich praktizieren.

Anlässlich der Beratung meines IV. Tätigkeitsberichts im Rechtsausschuss des Landtages hat das Ministerium für Justiz und Gleichstellung mitgeteilt, dass es sich bei den Gerichten des Landes Sachsen-Anhalt dafür verwandt habe, dass die Geschäftsverteilungspläne zukünftig im Internet veröffentlicht werden. Die meisten Gerichte seien dieser Bitte bereits nachgekommen. Der Rechtsausschuss des Landtages hat das Ministerium gebeten, sich dafür einzusetzen, dass auch die übrigen Gerichte ihre Geschäftsverteilungspläne im Internet veröffentlichen.

13.2 Pauschalpreise in Verträgen eines Landkreises hinsichtlich der Unterbringung von Asylbewerbern – Teil II

In meinem IV. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (Nr. 16.4) hatte ich über einen Fall aus dem Jahr 2016 berichtet, in dem ein Petent Zugang zu den Verträgen eines Landkreises hinsichtlich der Unterbringung von Asylbewerbern begehrt hatte. Der Landkreis hatte dem Antrag nur teilweise stattgeben und einen Anspruch auf Zugang zu den Angaben der vereinbarten Pauschalpreise für die Leistungen des betroffenen Unternehmens abgelehnt. Er hatte dies damit begründet, dass das Bekanntwerden der Informationen nachteilige Auswirkungen auf seine fiskalischen Interessen haben könne. Bei den vereinbarten Pauschalen handele es sich zudem um geschützte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse des betroffenen Unternehmens i. S. d. § 6 Satz 2 IZG LSA.

Ich hatte dem Landkreis mitgeteilt, dass ich das Vorliegen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nicht erkennen könne, da aus einem Pauschalbetrag keine Rückschlüsse auf die Kalkulation des Unternehmens gezogen werden könnten. Daher habe die Rechtsprechung bei Pauschalbeträgen das Vorliegen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen bereits verneint (BVerwG, Beschluss vom 24. November 2015, Az.: 20 F 4/14; siehe auch Nr. 14.7 des IV. Tätigkeitsberichts). Eine fiskalische Beeinträchtigung der Interessen des Landkreises bei der Einleitung eines neuen Vergabeverfahrens hinsichtlich des Betreibervertrags sei angesichts des Zeitablaufs und der neuen Marktbedingungen aufgrund der neuen Flüchtlingssituation ebenfalls nicht ersichtlich.

Der Landkreis war meinen Hinweisen jedoch nicht gefolgt und hatte dem Widerspruch des Antragstellers nicht abgeholfen. Dieser hatte Klage vor dem Verwaltungsgericht Halle erhoben.

Das Verwaltungsgericht Halle ist mit Urteil vom 4. Juni 2019 (Az.: 7 A 21/18 HAL) zu dem Ergebnis gekommen, dass der Antragsteller einen Anspruch auf Nennung der Pauschalbeträge hatte. Im Ergebnis ist es meiner Argumentation gefolgt. Da der Landkreis dem Kläger die begehrten Informationen kurz vor der mündlichen Verhandlung zugänglich gemacht hatte, traf das Gericht infolge eines nachträglichen Fortsetzungsfeststellungsbegehrens ein Feststellungsurteil.

Das Gericht hat betont, dass dem Zugang keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse des betroffenen Unternehmens entgegenstanden. Der Landkreis habe nicht darlegen können, dass durch die Kenntnis der vereinbarten Pauschalbeträge Rückschlüsse auf die Kalkulation des betroffenen Unternehmens gezogen werden könnten. Es sei auch nicht ersichtlich, dass Mitbewerber infolge der Auskunftserteilung in die Lage versetzt werden könnten, in zukünftigen Vergabeverfahren die eigenen Angebote an den vereinbarten Vergütungen auszurichten. Haben nämlich die Vertragsparteien Pauschalpreise vereinbart, kann ein Mitbewerber ohne Kenntnis der näheren Kalkulationsgrundlagen sein eigenes Angebot allenfalls dann mit Aussicht auf Erfolg an den ihm bekannten Bedingungen ausrichten, wenn in einem zukünftigen Bieterwettbewerb ein im Wesentlichen vergleichbarer Leistungsumfang nachgefragt werde. Davon könne im vorliegenden Fall aber nicht ausgegangen werden, weil sich aufgrund der veränderten Flüchtlingssituation die Marktbedingungen verändert hätten.

Der Anspruch sei auch nicht wegen entgegenstehender fiskalischer Interessen des Landkreises ausgeschlossen. Könne das Unternehmen schon nicht geltend machen, dass mit einer nennenswerten Beeinflussung seiner Wettbewerbsfähigkeit zu rechnen sei, so gelte das auch für den Landkreis.

13.3 Einsicht in ein Gutachten zur Evaluierung der JVA Burg als PPP-Projekt in der Betriebsphase – Teil II

In meinem IV. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (Nr. 16.11) hatte ich berichtet, dass das Ministerium für Justiz und Gleichstellung im Jahr 2016 einen Antrag auf Einsicht in ein Gutachten zur Evaluierung der JVA Burg als PPP-Projekt in der Betriebsphase im Wesentlichen unter Berufung auf das vermeintlich entgegenstehende Urheberrecht der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft abgelehnt hatte.

Ich hatte dem Ministerium mitgeteilt, dass ich die Ablehnung des Antrags für rechtswidrig halte, da kein entgegenstehendes Urheberrecht zu erkennen sei, und darauf hingewiesen, dass der in dem Ablehnungsbescheid vorgetragene Sachverhalt die Annahme von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nicht rechtfertigen dürfte. Das Ministerium wurde daher um eine Überprüfung seines Bescheids gebeten. Das Ministerium hat sich von mir nicht überzeugen lassen und auch den Widerspruch des Antragstellers abgelehnt. Dieser hatte daraufhin Klage vor dem Verwaltungsgericht Magdeburg erhoben.

Das Verwaltungsgericht Magdeburg hat inzwischen aus verschiedenen Gründen einen Urheberrechtsschutz verneint (VG Magdeburg, Urteil vom 23. Januar 2018, Az.: 6 A 343/16 MD):

Es ist zunächst zu dem Ergebnis gekommen, dass das Gutachten schon per se keinen Urheberrechtsschutz genießen könne. Voraussetzung dafür sei nämlich, dass es Werksqualität erreiche, also eine eigenständige schöpferische Leistung darstelle, die über das Alltägliche hinausgehe. Das sei hier nicht der Fall. Das Gutachten hebe sich nicht eigentümlich von anderen Wirtschaftsprüfberichten in Anwendung der "handwerklichen" Leistungen eines Betriebsprüfers ab. Eine besondere schöpferische Originalität des Berichts sei nicht festzustellen.

Aber selbst wenn man unterstelle, dass das Gutachten Werksqualität erreiche, könne das Urheberrecht einem Einsichtsbegehren nicht entgegengehalten werden. Denn die hier konkret vom Kläger begehrte Informationsgewährung verletze weder das urheberrechtliche Veröffentlichungsrecht nach § 12 UrhG noch sonstige Nutzungsrechte des Urhebers.

Die beantragte Aushändigung des Prüfberichts ist keine urheberrechtlich relevante Veröffentlichungshandlung, denn damit wird das Werk (noch) nicht der Allgemeinheit zugänglich gemacht. Der Urheber hat gem. § 12 UrhG das Recht zu bestimmen, ob und wie sein Werk zu veröffentlichen ist. Veröffentlicht ist ein Werk gem. § 6 Abs. 1 UrhG, wenn es mit Zustimmung des Berechtigten der Öffentlichkeit zugänglich gemacht worden ist. Öffentlichkeit ist dabei ein individuell nicht bestimmbarer Personenkreis. Händigt die informationspflichtige Stelle das Werk an den einzelnen Informationssuchenden aus, erhält nur dieser, nicht aber bereits die Allgemeinheit Zugang zu dem Werk (vgl. VG Berlin, Urteil vom 14. September 2012, Az.: 2 K 185.11; BVerwG, Urteil vom 25. Juni 2015, Az.: 7 C 1/14). So lag hier der Fall, denn der Kläger hat die Zurverfügungstellung des Berichts für sich beantragt und klargestellt, dass eine Veröffentlichung nicht vorgesehen war.

Wird der Prüfbericht dem Kläger zur Verfügung gestellt, geht dies auch nicht mit einer Verletzung des Vervielfältigungsrechts nach § 16 UrhG einher. Denn die Aushändigung stellt keine Vervielfältigung des geschützten Werkes dar; es erfolgt keine körperliche Reproduktion, sondern lediglich die Ermöglichung einer Einsichtnahme in das Werk.

Sollten die aus der Einsichtnahme gewonnenen Erkenntnisse urheberrechtswidrig genutzt werden, wofür das Gericht im vorliegenden Fall allerdings keine Anhaltspunkte sah, wäre dies nicht vom Informationsanspruch gedeckt. Eine hieraus resultierende Rechtsverletzung wäre dann vom Urheber/Nutzungsberechtigten selbst – auf dem Zivilrechtsweg – geltend zu machen (VG Magdeburg, a. a. O., Rn. 27).

Da das Gericht nicht völlig ausschließen konnte, dass das Gutachten Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten könne, hat es das Ministerium zur Neubescheidung des Antrags, verbunden mit einer Beteiligung der betroffenen Unternehmen, verpflichtet.

Das Ministerium für Justiz und Gleichstellung hat das Urteil des VG Magdeburg akzeptiert; dem Antragsteller wurde ein Termin zur Einsichtnahme angeboten.

13.4 Rechtmäßigkeit eines Gebührenbescheids nach dem neuen Kostenrecht

Sachsen-Anhalt hat das Gebührenrecht für Anträge nach dem IZG LSA deutlich reformiert. Die Gebührenobergrenze wurde in der IZG LSA KostVO in der Fassung vom 13. Juni 2018 generell von 1.000 Euro auf 500 Euro gesenkt (vgl. Nr. 7.2). Nach dem im Juni 2019 geänderten IZG LSA werden gem. § 10 Abs. 2a Verwaltungskosten für eine Amtshandlung, die nicht mehr als 50 Euro betragen, nicht (mehr) festgesetzt. Mit dem Gesetz zur Organisationsfortentwicklung des Landesbeauftragten für den Datenschutz vom 21. Februar 2018 (GVBl. LSA 2018, S. 10 ff.) wurde in § 10 Abs. 1 IZG LSA zudem ein Verweis auf § 2 Abs. 2 VwKostG LSA aufgenommen: Damit wurde die Möglichkeit eingeführt, auf die Erhebung von Gebühren ganz oder teilweise zu verzichten, wenn daran ein öffentliches Interesse besteht (vgl. Nr. 7.1). Die Frage, wann im Informationsfreiheitsrecht auf die Erhebung von Gebühren nach § 10 Abs. 1 IZG LSA i. V. m. § 2 Abs. 2 VwKostG LSA ganz oder teilweise verzichtet werden kann, ist jedoch juristisches Neuland.

Der nachfolgende Fall – gewissermaßen ein Parallelfall zu Nr. 13.3 – zeigt, dass der Umgang mit dem neuen Recht noch Fragen offenlässt:

Der Antragsteller hatte im Jahr 2016 Zugang zu dem im Januar 2013 geschlossenen Vertrag des Landes Sachsen-Anhalt mit einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft über die Evaluierung des Betriebes der JVA Burg beim Landesbetrieb Bau- und Liegenschaftsmanagement begehrt. Der Landesbetrieb hatte im Januar 2017 entschieden, dass der Antragsteller einen teilweisen Informationszugangsanspruch zu dem Vertrag besaß. Erst im Januar 2018 wurden diesem dann die begehrten Informationen bekanntgegeben. Am 15. Februar 2018 erließ die Behörde schließlich einen Gebührenbescheid, mit dem für die Gewährung des Informationszugangs eine Gebühr in Höhe von 710 Euro erhoben wurde.

Als Rechtsgrundlage für die Berechnung der Gebühr wurden § 10 Abs. 1 und 3 IZG LSA i. V. m. Teil A Nr. 1 der Anlage zu § 1 der IZG LSA KostVO herangezogen. Danach wurde die Gebühr nach den Personalkosten pro Zeit berechnet. Eine Ermäßigung oder ein Gebührenverzicht nach § 10 Abs. 1 IZG LSA i. V. m. § 2 Abs. 2 VwKostG LSA wurde nicht geprüft, obwohl die Änderung des Kostenrechts im Landtag bereits beschlossen war. In der Rechtsbehelfsbelehrung wurde dem Petenten zudem mitgeteilt, dass gegen den Gebührenbescheid innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Klage beim Verwaltungsgericht Magdeburg erhoben werden könne.

Mit E-Mail vom 20. Februar 2018 wies der Petent die Behörde darauf hin, dass die Sonderregelungen des § 9 Abs. 3 IZG LSA, die den Widerspruch gegen Entscheidungen nach dem IZG LSA regeln, auch für isolierte Kostenentscheidungen gelten. Er teilte der Behörde mit, dass er die Rechtsbehelfsbelehrung für fehlerhaft halte und mich um Vermittlung gebeten habe. In diesem Zusammenhang bat er die Behörde, meine Prüfung abzuwarten.

Die Vorgehensweise der Behörde erschien mir aus verschiedenen Gründen rechtlich bedenklich:

Ich habe die Behörde zunächst darauf aufmerksam gemacht, dass die Rechtsbehelfsbelehrung unrichtig erteilt wurde und somit die Ein-Jahres-Frist aus § 58 Abs. 2 VwGO für den Widerspruch noch lief. 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 AG VwGO LSA findet keine Anwendung. Von der Regelung werden auch isolierte Kostenentscheidungen erfasst (vgl. Rossi, IFG, 1. Aufl. 2006, § 9 Rn. 25 und § 10, Rn. 51; vgl. auch meine Anwendungshinweise zu § 9 IV 2.). Die Rechtsbehelfsbelehrung, die davon ausging, dass § 8a AG VwGO LSA Anwendung finde, war daher unzutreffend. Der Gebührenbescheid konnte von der Behörde nach Durchführung eines Widerspruchsverfahrens bzw. einer freiwilligen Überprüfung noch aufgehoben werden, sofern gegen ihn rechtliche Bedenken bestehen.

Auch inhaltlich habe ich den Gebührenbescheid für problematisch gehalten. Für den Erlass des Widerspruchsbescheids ist die Rechtslage zum Zeitpunkt seines Erlasses maßgeblich. Dafür musste hier berücksichtigt werden, dass sich sechs Tage nach dem Erlass des Ausgangsbescheids die Rechtslage für die Erhebung von Gebühren nach dem IZG LSA geändert hat. Mit dem Gesetz zur Organisationsfortentwicklung des Landesbeauftragten für den Datenschutz vom 21. Februar 2018 (GVBl. LSA 2018, S. 10 ff.) wurde in § 10 Abs. 1 IZG LSA ein Verweis auf § 2 Abs. 2 VwKostG LSA aufgenommen. Nach dieser Vorschrift kann von der Erhebung einer Gebühr ganz oder teilweise abgesehen werden, wenn daran ein öffentliches Interesse besteht. Wann dies der Fall ist, ist jedoch rechtlich ungeklärt:

Nach der Rechtsprechung des OVG Sachsen-Anhalt setzt ein Absehen von der Gebührenerhebung gem. § 2 Abs. 2 VwKostG LSA nach dem Wortlaut der Vorschrift voraus, dass „daran“, also an der Nichterhebung der Gebühr, ein öffentliches Interesse besteht (OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 10. Februar 2015, Az.: 3 L 17/13). Das öffentliche Interesse an einer Gebührenbefreiung im Sinne des § 2 Abs. 2 VwKostG LSA ist nach der Rechtsprechung dann zu bejahen, wenn dieses Interesse höher zu bewerten ist als das Interesse daran, dass für bestimmte Verwaltungshandlungen eine Gegenleistung in Form einer Gebühr zu erbringen ist (vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 14. Februar 2013, Az.: 2 L 114/11). Hierbei ist von dem grundsätzlichen öffentlichen Interesse der Behörde an der Gebühr zum Ausgleich der von ihr erbrachten Leistung auszugehen. Nur wenn im Einzelfall besondere andere Interessen überwiegen, liegt die Gebührenerhebung zumindest teilweise nicht im öffentlichen Interesse. Das kann im Allgemeinen dann angenommen werden, wenn die Amtshandlung selbst im öffentlichen Interesse liegt, etwa wenn die Verwaltung mit der Amtshandlung vorrangig ein eigenes – von ihr zu wahrendes – öffentliches Interesse befriedigt (HessVGH, Urteil vom 4. April 1990, Az.: 5 UE 2284/87).

Das OVG Sachsen-Anhalt ist daher in einem von ihm zu entscheidenden Fall zu dem Ergebnis gekommen, dass § 2 Abs. 2 VwKostG LSA nicht anwendbar sei, wenn an der Erbringung der Akteneinsicht kein hohes öffentliches Interesse bestehe. Dies sei insbesondere dann der Fall, wenn ein Akteneinsichtsbegehren in erster Linie dem persönlichen Interesse des Antragstellers diene (OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 10. Februar 2015, Az.: 3 L 17/13, Rn. 22).

Im vorliegenden Fall ist darauf hinzuweisen, dass der Antragsteller Informationen zu einem Vertrag beehrte, die von hohem öffentlichem Interesse und auch Gegenstand der öffentlichen Berichterstattung waren. Er ist zudem von Beruf Journalist. Diese Kriterien sprachen jedenfalls nicht für ein Handeln aus privater Neugier.

Im Informationsfreiheitsrecht besteht zudem eine Besonderheit: Es ist ausdrücklich erwünscht, dass Informationszugangsanträge gestellt werden, die zur Zugänglichmachung von Informationen führen, die von öffentlichem Interesse sind. In vielen Fällen wird der Antragsteller geradezu als „Sachwalter der Öffentlichkeit bzw. der Allgemeinheit“ tätig (vgl. BVerwG, Beschluss vom 8. Februar 2011, Az.: 20 F 13/10; Beschluss vom 21. Februar 2008, Az.: 20 F 2/07, Rn. 24; vgl. auch Beschluss vom 19. Januar 2009, Az.: 20 F 23/07, Rn. 13). Schon vor diesem Hintergrund sollte in Erwägung gezogen werden, ob ein vollständiger oder teilweiser Verzicht auf eine Gebührenerhebung möglich ist.

Die Behörde hat eine vollständige Überprüfung des Gebührenbescheids angekündigt, die erst im Sommer 2019 abgeschlossen wurde. Sie hat einen neuen Gebührenbescheid erlassen, in dem die Gebühren von 710 Euro auf 250 Euro gesenkt wurden. Sie hat dabei den neuen Höchstgebührenrahmen aus der IZG LSA KostVO von 500 Euro berücksichtigt und dann die Gebühr aus Billigkeitsgründen um 50 % ermäßigt. Sie hat dabei berücksichtigt, dass der Antrag nicht aus persönlichem oder wirtschaftlichem Interesse gestellt wurde, sondern um die Öffentlichkeit über die Plattform FragDenStaat über von der Verwaltung abgeschlossene Beraterverträge und PPP-Projekte zu informieren und damit u. a. die sinnvolle Verwendung von Steuergeldern überprüfbar zu machen. Die Behörde hat dabei – ohne dies näher zu begründen – zwar nicht § 10 Abs. 1 IZG LSA i. V. m. § 2 Abs. 2 VwKostG LSA angewandt, sondern die Ermäßigung aus allgemeinen Billigkeitserwägungen nach § 12 Abs. 2 Satz 2 VwKostG LSA vorgenommen. Einem Antragsteller dürfte es in der Praxis letztendlich egal sein, nach welcher Vorschrift eine Ermäßigung erfolgt, Hauptsache sie wird vorgenommen.

Die eigentliche Frage, wann § 2 Abs. 2 VwKostG LSA zur Anwendung kommt, blieb damit aber ungeklärt. Eine endgültige Klärung wird wahrscheinlich erst durch weitere Rechtsprechung erfolgen.

13.5 Zugang zu Abituraufgaben

Das Internetportal FragDenStaat hat gemeinsam mit Wikimedia Deutschland e. V. im Februar 2019 die Kampagne „Frag sie Abi!“ gestartet, mit der Abituraufgaben und Lösungen der letzten Jahre bei allen Bundesländern angefragt werden können. Die Organisationen verweisen darauf, dass Abiturprüfungen mit öffentlichen Geldern erstellt werden. Öffentlich finanziertes Bildungsmaterial müsse aber für alle Menschen zugänglich und nutzbar sein. Dementsprechend müssten die Abituraufgaben vergangener Jahre den Schülerinnen und Schülern zur Verfügung gestellt werden. Sie unter Verschluss zu halten oder sogar nachträglich zu Geld zu machen, widerspreche dem Grundgedanken der Bildungsgerechtigkeit.

Informationszugangsanträge wurden auch in Sachsen-Anhalt gestellt. Diese waren zu meist an das Ministerium für Bildung gerichtet, das die Anträge an das zuständige Landesinstitut für Schulqualität und Lehrerbildung zur Bearbeitung weitergeleitet hat. Das Landesinstitut hat einen Informationszugangsanspruch nach Maßgabe des IZG LSA bejaht und es will die Abituraufgaben zur Verfügung stellen. Antragsteller werden mit Blick auf potentielle Urheberrechte belehrt, dass sie die Abituraufgaben nicht veröffentlichen dürfen.

Zur Bearbeitung der Anträge verwendet das Landesinstitut ein eigens von ihm entwickeltes Antragsformular nebst Anlagen. Der Antragsteller soll dieses Formular ausfüllen und der Behörde unterschrieben zurücksenden. Aus einer Anlage des Antragsformulars geht hervor, dass die Behörde für die Übersendung einer Leistungserhebung bzw. einer Abituraufgabe für ein Fach eines Jahrgangs eine Grundgebühr in Höhe von 48,25 Euro erhebt. Für jede weitere Erhebung werden 8,50 Euro erhoben. Für die Einsichtnahme vor Ort (ohne Kopie) wird eine Grundgebühr in Höhe von 39,75 Euro erhoben. Für jede weitere Leistungserhebung bzw. Abituraufgabe werden auch hier 8,50 Euro erhoben. Eine Aufschlüsselung der Gebühren fehlt. Als Rechtsgrundlage für die Gebührenerhebung wird die Allgemeine Gebührenordnung des Landes Sachsen-Anhalt herangezogen.

Ein Antragsteller hat sich mit der Bitte um Unterstützung an mich gewandt. Er hatte fünf Informationszugangsanträge zu verschiedenen Fächern gestellt und jeweils den Fragebogen übersandt bekommen. Er rügte in der Sache die Berechnung der Gebühren, insbesondere auch, dass die einschlägigen Rechtsgrundlagen aus dem IZG LSA nicht zur Gebührenberechnung herangezogen werden.

Ich halte das vom Landesinstitut verwandte Formular für rechtlich bedenklich. Das ergibt sich schon daraus, dass Anträge nach dem IZG LSA grundsätzlich formlos gestellt werden dürfen, d. h. es fehlt an einer Rechtsgrundlage, um eine aus behördlicher Sicht wünschenswerte Form der Antragstellung durchsetzen können (Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 7 Rn. 17). Eine Behörde befindet sich daher in einer defensiven Position, d. h. sie kann allenfalls eine unverbindliche Bitte äußern, ein bestimmtes Formular zu verwenden, dies aber nicht verlangen (Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, a. a. O.). Wenn der Antragsteller das ihm übersandte Antragsformular nicht ausfüllen möchte, muss sein Antrag trotzdem bearbeitet werden.

Aber auch inhaltlich ist das verwendete Antragsformular problematisch. Der Antragsteller rügt zu Recht, dass die einschlägigen Rechtsgrundlagen für die Erhebung von Verwaltungskosten aus dem IZG LSA nicht genannt werden: Für die Durchführung des IZG LSA werden gem. § 10 Abs. 1 Verwaltungskosten (Gebühren und Auslagen) erhoben. Für Anträge, in denen der Bürger wie im vorliegenden Fall die Information erhält, gilt die aufgrund von § 10 Abs. 3 IZG LSA erlassene Verordnung über die Kosten nach dem Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt (IZG LSA KostVO), die bestimmte Gebührenrahmen vorsieht. Maßstab für die Kostenberechnung ist nach der IZG LSA KostVO der angefallene Zeitaufwand. Für die Berechnung der Personalkosten verweist die IZG LSA KostVO auf § 3 der Allgemeinen Gebührenordnung des Landes Sachsen-Anhalt. Damit eine Kostenrechnung nachvollzogen werden kann, müssen also der konkret angefallene Verwaltungsaufwand, d. h. die Personalkosten pro Zeit, angegeben werden.

Daran fehlte es aber in der Kostenaufstellung der Behörde. Dem Antragsteller wird in dem Formular lediglich mitgeteilt, dass eine Grundgebühr je Antrag pro Aufgabe in Hö-

he von knapp 50 Euro erhoben würde, ohne dass überprüft werden kann, wie diese Grundgebühr zustande kommt.

Die Erhebung einer pauschalen Grundgebühr ist deshalb problematisch, weil sie nicht den konkret angefallenen Zeitaufwand für die Bearbeitung des Zugangsantrags berücksichtigt. Begehren nämlich ein zweiter oder ein dritter Antragsteller ebenfalls Zugang zu dem Dokument, das schon einmal herausgegeben wurde, steht im Regelfall fest, dass das Dokument zugänglich ist. Daher fällt der Verwaltungsaufwand, der für die erste Bearbeitung entstanden ist, für nachfolgende Zugangsbegehren normalerweise nicht erneut an. Dies ist auch auf der Kostenebene zu berücksichtigen. Es spricht daher vieles dafür, dass sich die Erhebung einer Grundgebühr rechtlich nicht halten lässt.

Darüber hinaus wird in dem Antragsformular nicht berücksichtigt, dass nach § 10 Abs. 1 IZG LSA i. V. m. § 2 Abs. 2 VwKostG LSA von der Erhebung einer Gebühr ganz oder teilweise abgesehen werden kann, wenn daran ein öffentliches Interesse besteht. Der Landtag des Landes Sachsen-Anhalt ist in seinem Beschluss vom 4. Mai 2017 jedenfalls davon ausgegangen, dass keine Gebühren erhoben werden sollen, wenn die Gebühren unter der Geringwertigkeitsgrenze von 50 Euro liegen (LT-Drs. 7/1363); seit Ende Juni 2019 ist dies Gesetz. Es war und ist nicht ersichtlich, dass dem vom Landesinstitut verwandten Formular eine entsprechende Beachtung des IZG LSA zugrunde liegt. Ich habe daher das Landesinstitut um eine Überprüfung gebeten.

In seiner Stellungnahme hat mir das Landesinstitut für Schulqualität und Lehrerbildung zunächst mitgeteilt, dass es das Formular gerne weiterverwenden möchte. Der Antragsteller könne seinen Antrag aber auch formlos stellen.

Leider ist die Behörde in ihrer Stellungnahme nicht wirklich auf die wesentlichen rechtlichen Gesichtspunkte zur Berechnung der Gebühren eingegangen. Sie hat mir zwar dargelegt, wie sie die Gebühren berechnet, und in diesem Zusammenhang auch neu gefertigte Anlagen übersandt, die eine Aufschlüsselung der einzelnen Tätigkeiten und des Kostensatzes enthalten. Sie hat ferner vorgetragen, dass sie keine pauschale Grundgebühr erhebe. Vielmehr handele es sich bei der festgesetzten Gebühr um eine Abschätzung des Zeitaufwandes für die Bearbeitung des Antrags. Dies ist jedoch widersprüchlich und nicht nachvollziehbar, da in den mir übersandten Anlagen nach wie vor von der Erhebung einer Grundgebühr gesprochen wird, die in jedem Fall entstehen wird. Die Muster sehen außerdem eine Einzelfallprüfung und das Unterschreiten der Grundgebühr bzw. einen Gebührenverzicht nicht vor. Insbesondere wird nach wie vor nicht berücksichtigt, dass bei Anträgen, die auf Zugang zu denselben Prüfungsaufgaben gerichtet sind, ein geringerer Verwaltungsaufwand entsteht. Das Grundproblem, dass § 10 IZG LSA als einschlägige Rechtsgrundlage weiterhin nicht genannt wird, wurde ebenfalls nicht behoben. Der Antragsteller kann die Rechtsgrundlage für die Gebührenerhebung nach wie vor nicht erkennen.

Ebenso ist die Behörde einerseits meiner Bitte, den Verzicht auf die Erhebung der Gebühren im Falle von weniger als 50 Euro nach § 10 Abs. 1 IZG LSA i. V. m. § 2 Abs. 2 VwKostG zu prüfen, nicht gefolgt. Im Übrigen dürfen infolge der gesetzlichen Neuregelung in § 10 Abs. 2 IZG LSA andererseits alle dem Anwendungsbereich des Gesetzes unterfallenden öffentlichen Stellen keine Verwaltungskosten für Amtshandlungen mehr erheben, die weniger als 50 Euro betragen.

Ich werde die Behörde erneut um Stellungnahme ersuchen.

13.6 Verweigerung eines Kostenvoranschlags – die bürgerunfreundliche Landeshauptstadt

Wer einen Informationszugangsantrag stellt, lebt immer auch mit einem gewissen Gebührenrisiko. Der Antragsteller kennt den Akteninhalt nicht. Es kann sein, dass sein Antrag mit geringfügigem Verwaltungsaufwand bearbeitet werden kann, weil die begehrten Informationen sich auf wenige Seiten beschränken und die Prüfung rechtlich unkompliziert ist. In diesem Fall kann es durchaus sein, dass der Antrag gebührenfrei bleibt. Umgekehrt ist es aber auch möglich, dass der Antrag schon deshalb einen hohen Verwaltungsaufwand auslöst, weil der Umfang der begehrten Informationen hoch und/oder der Fall rechtlich komplex ist. Bei einem Gebührenrahmen von 0 bis 500 Euro nach der neuen IZG LSA KostVO ist es nicht völlig ausgeschlossen, dass die Höchstgebühr von 500 Euro erreicht wird. Es kann also schnell passieren, dass bei einem Informationszugangsantrag Gebühren in Rechnung gestellt werden, mit deren Höhe der Antragsteller nicht gerechnet hat und die er in dieser Höhe auch nicht entrichten wollte.

Um das Gebührenrisiko zu minimieren, gibt es in der Praxis eigentlich ein sehr probates Mittel, nämlich den Kostenvoranschlag (davon zu unterscheiden ist der sog. Kostenvorschuss, der in aller Regel unzulässig ist; vgl. Nr. 7.9 des II. Tätigkeitsberichts). Im Fall des Kostenvoranschlags schätzt die Behörde die dem Antragsteller für die Bearbeitung seines Antrags entstehenden Gebühren und teilt ihm diese mit. Der Antragsteller kann dann entscheiden, ob er seinen Antrag aufrechterhält oder ihn ganz bzw. teilweise zurücknimmt.

Nach der derzeit geltenden Rechtslage in Sachsen-Anhalt ist eine Behörde allerdings nicht automatisch verpflichtet, einem Antragsteller von sich aus einen Kostenvoranschlag zu erstellen (vgl. auch Nr. 4.6 des I. Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit), wie es z. B. andere Informationsfreiheitsgesetze der Länder oder das VIG vorsehen (vgl. § 10 Abs. 2 Landesinformationsfreiheitsgesetz Baden-Württemberg: ab Erreichen einer Gebührenhöhe von 200 Euro; § 7 Abs. 1 VIG: für alle gebührenpflichtigen Anträge). Ob sie von sich aus reagiert, weil sie erkennt, dass die Gebühr für den Antragsteller überraschend hoch ist, steht in ihrem Ermessen. Gerade wegen dieser Problematik sind die Antragsteller in der Praxis dazu übergegangen, die Behörden im Rahmen der Antragstellung gleich um die Erstellung eines Kostenvoranschlags zu bitten, sofern die Bearbeitung ihres Antrags nicht gebührenfrei möglich sein sollte. In meiner Kontrollpraxis gab es hierzu bisher auch keine Probleme, weil die um Informationszugang ersuchten Behörden einer solchen Bitte stets nachgekommen sind. Nicht so jedoch die Landeshauptstadt Magdeburg in einem Fall, in dem mich ein Petent um Vermittlung gebeten hat.

Der Petent hatte die Landeshauptstadt um die Übersendung einer Statistik für das Jahr 2018 gebeten, aus der hervorgeht, wie viele Verfahren wegen der Tatbestände des Falschparkens/-haltens/Parkzeitverstoßes, aufgegliedert auch nach Ort und Zeitpunkt des Verstoßes, eingeleitet wurden. Sollte die Informationszugangsgewährung wider Erwarten gebührenpflichtig sein, bat er die Stadt ausdrücklich, ihm dies vorab mitzuteilen und ihm dabei die Höhe der voraussichtlichen Kosten anzugeben.

Die Landeshauptstadt Magdeburg hat den Antrag geprüft und einen Anspruch auf Übersendung der gewünschten Statistik bejaht. Dabei hat sie festgestellt, dass der Umfang der gewünschten Informationen 80.000 Datensätze betraf. Sie hat auch errechnet, dass für die Bearbeitung des Antrags Kosten in Höhe von knapp 255 Euro entstehen. Sie hat dem Antragsteller jedoch nicht wie erbeten einen Kostenvoranschlag erstellt,

sondern dem Antrag stattgegeben und ihn auch gleich vollzogen. Dem Antragsteller wurden nämlich die gewünschten Daten sofort zugänglich gemacht. Anschließend erhielt er einen Leistungsbescheid, in dem er zur Zahlung der o. g. Gebühren aufgefordert wurde. Der Antragsteller, der bereit gewesen wäre, Gebühren bis zu einer Höhe von 100 Euro zu bezahlen, hat gegen den Leistungsbescheid Widerspruch eingelegt und mich um Vermittlung gebeten.

Ich halte die von der Landeshauptstadt Magdeburg gewählte Vorgehensweise nicht nur für bürgerunfreundlich, sondern auch für rechtswidrig. Eine Behörde ist zwar nicht von sich aus verpflichtet, einem Antragsteller einen Kostenvoranschlag zu erstellen. Etwas anderes gilt aber nach h. M. im Informationsfreiheitsrecht dann, wenn ein Antragsteller sie ausdrücklich um die Erstellung eines Kostenvoranschlags bittet. Dann, wie in diesem Fall, hat die Behörde die erbetene Auskunft über die voraussichtliche Höhe der Kosten zu erteilen (vgl. Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 10 Rn. 45 zum korrespondierenden Bundesrecht). Nach h. M. kann sich daher eine Behörde nicht über die Bitte um Erstellung eines Kostenvoranschlags hinwegsetzen und stattdessen den Informationszugangsantrag bescheiden sowie die damit verbundene Kostenfolge auslösen. Der Gedanke, dass eine entsprechende Vorgehensweise rechtlich problematisch ist, muss sich einer Behörde aufdrängen, denn der Sinn und Zweck einer Bitte nach der Erstellung eines Kostenvoranschlags besteht ja gerade darin, dem Antragsteller eine Entscheidung zu ermöglichen, ob er angesichts der voraussichtlich entstehenden hohen Kosten seinen Antrag weiterverfolgen oder ihn ganz oder teilweise zurücknehmen will.

Ich halte den Leistungsbescheid der Stadt Magdeburg auch deswegen für rechtswidrig, weil gem. § 10 Abs. 1 IZG LSA i. V. m. § 12 Abs. 1 VwKostG LSA nur solche Kosten erhoben werden dürfen, die bei einer richtigen Behandlung des Vorgangs entstanden sind (vgl. auch Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2016, § 10 Rn. 31 zum korrespondierenden Bundesrecht). Bei einer ordnungsmäßigen Vorgehensweise der Behörde hätte diese dem Antragsteller einen Kostenvoranschlag erstellen müssen, wonach dieser die Möglichkeit gehabt hätte, über die Aufrechterhaltung seines Antrags oder eine gänzliche oder teilweise Rücknahme zu entscheiden. Jedenfalls hätten dem Antragsteller nicht automatisch die in dem Leistungsbescheid genannten Kosten auferlegt werden dürfen.

Die Landeshauptstadt Magdeburg hat mir mitgeteilt, dass sie dem Widerspruch des Antragstellers nicht abhelfen wolle, sondern diesen dem Landesverwaltungsamt zur Entscheidung vorgelegt habe. Sie hält ihre Vorgehensweise weiterhin für rechtmäßig. Die Landeshauptstadt hat mir erläutert, dass nach ihrer Auffassung der Widerspruch gegen den Kostenbescheid zurückzuweisen sei, da der Widerspruchsführer Formvorschriften nicht eingehalten habe. Damit würde die Frage des Kostenvoranschlags nicht mehr behandelt.

Dass ihr Vorgehen problematisch ist, hat die Stadt jedenfalls erkannt, denn auf eine Presseanfrage hin hat sie erklärt, dass Antragsteller zukünftig zunächst über die Kosten informiert würden und erst nach Akzeptanz durch den Antragsteller eine Bearbeitung erfolge. Dies erscheint klug. Das Landesverwaltungsamt dürfte ähnlich entscheiden.

Aus Gründen der Klarstellung sollte in das neue Transparenzgesetz eine verpflichtende Regelung zur Erstellung eines Kostenvoranschlags aufgenommen werden.

13.7 Zugang zu Vogelschutz-Gutachten

In der Praxis häufen sich Fälle, in denen Antragsteller anlässlich von Bauvorhaben Einsicht in Vogelschutz-Gutachten oder andere Unterlagen nehmen möchten, die den Vogelschutz betreffen. In einem Fall ging es um Schutzmaßnahmen bei der Glasfassade des Bauhaus-Museums in Dessau-Roßlau.

Bei diesen Sachverhalten stellt sich dann die Frage, ob das Begehren auf den Zugang zu allgemeinen Informationen oder auf den Zugang zu Umweltinformationen gerichtet ist. Im ersteren Fall wäre das IZG LSA, im zweiten Fall das UIG LSA anwendbar. Für die Anwendbarkeit des UIG LSA spricht, dass nach § 1 UIG LSA i. V. m. § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG zu den Umweltinformationen auch alle Daten über die Artenvielfalt gehören. Sofern in einem Gutachten auf die Artenvielfalt, insbesondere auf den Schutz verschiedener Vogelarten, eingegangen wird, liegt es nahe, dass das UIG LSA zur Anwendung kommt (zumal wenn, wie in dem konkreten Fall, das Gutachten auch bei der Naturschutzbehörde liegt).

Für die Einhaltung und Kontrolle der Vorschriften des UIG LSA bin ich jedoch nicht zuständig (vgl. Nrn. 7.1, 7.2, 16.6 und 16.12 des IV. Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit), so dass ich den Antragsteller allenfalls nur mit einer knappen Beratung unterstützen kann.

13.8 Absage des Konzerts von Feine Sahne Fischfilet durch die Stiftung Bauhaus Dessau

Es gibt in der Praxis auch Fälle, in denen ich einfach durch Erläuterung der Rechtslage auf eine zügige Beantwortung von Informationszugangsbegehren hinwirken kann:

Im November 2018 sollte die Punkband Feine Sahne Fischfilet im Rahmen der Reihe ZDF@Bauhaus im Bauhaus Dessau ein Konzert geben. Nachdem „Protest rechter Gruppierungen“ befürchtet und der Auftritt kritisiert wurde, sagte die öffentlich-rechtliche Stiftung Bauhaus Dessau im Oktober 2018 das Konzert unter Berufung auf ihr Hausrecht ab. Sie argumentierte, dass dieser Ort des Weltkulturerbes keine Plattform für extreme Positionen sein dürfe.

Noch im Oktober 2018 wurde die Stiftung Bauhaus Dessau von einem Mitarbeiter von FragDenStaat um Übersendung des Ablehnungsschreibens der Stiftung Bauhaus Dessau an das ZDF gebeten. Nachdem sein Begehren bis zum Juni 2019 nicht beantwortet worden war, wandte sich der Antragsteller an mich.

Ich habe die Stiftung auf die gesetzliche Frist für die Informationsgewährung gemäß dem IZG LSA hingewiesen (1 Monat!) und sie gebeten, mir den Bearbeitungsstand des Antrags sowie die Gründe für die Verzögerung der Antragsbearbeitung mitzuteilen.

In ihrer Stellungnahme hat mir die Stiftung mitgeteilt, dass der Antrag aufgrund der Verquickung verschiedenster Umstände leider zu lange unbearbeitet geblieben sei. Nach einer Prüfung der Sach- und Rechtslage sei sie zu dem Ergebnis gekommen, dass der geltend gemachte Anspruch bestehe. Die Stiftung hat dem Antragsteller daher das erbetene Schreiben zugänglich gemacht.

13.9 Zugang zu den Zahlungsforderungslisten einer Partei

Nachdem in den Medien berichtet wurde, dass Mitglieder einer Partei über einen längeren Zeitraum ihre Mitgliedsbeiträge nicht entrichtet hatten, begehrte ein Parteimitglied nach dem IZG LSA Zugang zu einer Liste der säumigen Parteimitglieder. Er bat mich, ihn bei seinem Anliegen zu unterstützen. Dies war mir jedoch nicht möglich, da ein Anspruch auf Zugang zu diesen Informationen nach dem IZG LSA nicht besteht:

Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IZG LSA hat jeder nach Maßgabe dieses Gesetzes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen gegenüber den Behörden des Landes, der Kommunen und Gemeindeverbände sowie der der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IZG LSA besteht der Anspruch ferner gegenüber sonstigen Organen und Einrichtungen des Landes, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit wahrnehmen.

Im vorliegenden Fall ist die betroffene Partei, wie die meisten anderen Parteien in Deutschland auch, als nicht rechtsfähiger Verein i. S. d. § 54 BGB organisiert. Es handelt sich bei ihr also weder um eine Behörde noch um eine sonstige Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt (vgl. auch OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 26. Februar 2013, Az.: OVG 12 N 8.12 für den Rechtsstatus von Fraktionen). Als privatrechtliche Vereinigung unterfällt sie daher nicht dem Anwendungsbereich des IZG LSA.

Da der Petent als Mitglied seiner Partei der Sache nach Auskünfte über andere Parteimitglieder begehrte, erschien es naheliegender, an eventuell bestehende Ansprüche aus dem Mitgliedschaftsverhältnis auf der Grundlage etwaiger parteiinterner Transparenzbestimmungen zu denken.

13.10 Müssen schlüssige Konzepte der gemäß SGB II zu ermittelnden Kosten der Unterkunft veröffentlicht werden?

Nach § 22 SGB II werden bei Beziehern von Grundsicherung für Arbeitssuchende („Arbeitslosengeld II“) Bedarfe für Unterkunft und Heizung in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt, soweit diese angemessen sind. Ähnliches gilt nach § 35 SGB XII für die Bezieher von Sozialhilfe. Zur Prüfung der Angemessenheit der Aufwendungen fordert das Bundessozialgericht von den Behörden ein sogenanntes „schlüssiges Konzept“.

In einem von mir zu prüfenden Fall hatte ein Antragsteller von einem Landkreis die Übersendung des „schlüssigen Konzepts“ im Volltext begehrt. Nachdem der Landkreis ihm mitgeteilt hatte, dass er eine Einsichtnahme in das Konzept gestatten wolle, aber eine Übersendung ablehne, wandte sich der Antragsteller an mich und trug außerdem vor, dass das Konzept zu den Dokumenten gehöre, deren Veröffentlichung im Internet zeitgemäß wäre.

Ich habe den Landkreis darauf aufmerksam gemacht, dass er einen Anspruch auf Informationszugang zu seinem Konzept nach dem IZG LSA dem Grunde nach bejaht habe, weil er ein Recht auf Einsichtnahme in das Konzept angenommen habe. Er habe folglich keine Ausschlussgründe gesehen, die einem Informationszugang entgegenstehen könnten. Es sei daher nicht nachvollziehbar, wenn er eine Übersendung des Konzepts ablehne. Ohnehin habe der Antragsteller ein Recht darauf, das Konzept in Kopie

zu erhalten, denn § 7 Abs. 4 IZG LSA bestimmt, dass sich ein Antragsteller im Fall der Einsichtnahme in amtliche Informationen Ablichtungen und Ausdrucke fertigen lassen kann. Daraus folgt, dass eine öffentliche Stelle es nicht verhindern kann, dass von einer Information, die uneingeschränkt zugänglich ist, Kopien angefertigt werden.

Davon unabhängig stellt sich sogar die Frage, ob das schlüssige Konzept durch den Landkreis hätte veröffentlicht werden müssen, um überhaupt wirksam zu sein. Ob eine solche Veröffentlichungspflicht besteht, ist rechtlich umstritten.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sind Verwaltungsvorschriften mit unmittelbarer Außenwirkung gegenüber Dritten nur wirksam, wenn sie veröffentlicht wurden (BVerwG, Urteil vom 25. November 2004, Az.: 5 CN 1/03; vgl. Nr. 10.1 und **Anlage 6**). Eine selektive, erläuternde Wiedergabe des Inhalts genügt nicht.

In einem jüngeren Urteil hat das Sozialgericht Augsburg eine Veröffentlichungspflicht i. S. der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts verneint, da es sich bei dem ihm vorliegenden schlüssigen Konzept zwar um eine Verwaltungsvorschrift handele, diese aber keine anspruchskonkretisierende Wirkung habe (SG Augsburg, Urteil vom 31. Mai 2016, Az.: S 8 AS 266/16).

Das Sozialgericht Bayreuth ist dagegen in zwei Urteilen aus den Jahren 2016 und 2018 zu dem Ergebnis gekommen, dass die Konzepte veröffentlicht werden müssen. Es hält die Bestimmung der angemessenen Kosten für Unterkunft und Heizung gem. § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II über ein schlüssiges Konzept für unwirksam, wenn diese Konzeption nicht auch öffentlich bekannt gemacht wurde. Es handele sich um eine Verwaltungsvorschrift mit unmittelbarer Außenwirkung gegenüber Dritten, da durch das schlüssige Konzept der Anspruch des Leistungsbeziehers konkretisiert werde (SG Bayreuth, Urteil vom 29. Mai 2018, Az.: S 4 SO 121/17; Urteil vom 17. Oktober 2016, Az.: S 4 AS 1092/14 „anspruchskonkretisierende Verwaltungsvorschrift“). Es verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass die Frage, ob und welche Leistungen der Empfänger erhalte, von dem Inhalt und dem Charakter der Verwaltungsvorschrift abhängen.

Schon um Rechtssicherheit im Hinblick auf die Wirksamkeit des Konzepts herzustellen, sollte eine Veröffentlichung des schlüssigen Konzepts ernsthaft in Erwägung gezogen werden.

Ich habe den Landkreis in o. a. Fall darauf hingewiesen, dass eine Veröffentlichung nach § 11 Abs. 3 IZG LSA in Betracht kommt. Nach dieser Vorschrift sollen geeignete Informationen im Internet veröffentlicht werden. Das Sozialgericht Bayreuth verweist darauf, dass bei einer Publikation des schlüssigen Konzepts neu in den Leistungsbezug eintretende Personen sich schon weit vor Eintritt des Bezugs eine angemessene Wohnung wählen könnten (SG Bayreuth, Urteil vom 27. Oktober 2016, Az.: S 4 AS 1092/14). Umgekehrt können Vermieter bei einer Investitionsrechnung berücksichtigen, ob die Wohnung von Leistungsberechtigten bezogen werden kann. Dies ist nach Auffassung des Gerichts für die Unwägbarkeiten bei einer Investitionsrechnung von Bedeutung, da bei angemessenem Wohnraum ein Leerstand weniger wahrscheinlich ist (SG Bayreuth, a. a. O.). Ein entsprechendes Konzept dürfte daher für eine Veröffentlichung sogar besonders geeignet sein.

Der Landkreis hat mir im Ergebnis mitgeteilt, dass er dem Antragsteller das Konzept übersandt hat. Eine Veröffentlichung des Konzepts soll in Erwägung gezogen werden, wenn ein laufendes Gerichtsverfahren über seine Rechtmäßigkeit abgeschlossen ist.

In einem zweiten von mir geprüften Fall eines anderen Landkreises hat dieser sein schlüssiges Konzept dem Antragsteller ebenfalls zugänglich gemacht.

13.11 Einsicht im Schulverwaltungsverfahren – Vertretungsbefugnisse eines Rechtsanwalts

Ein Rechtsanwalt hatte mir anlässlich eines Informationszugangsverfahrens mitgeteilt, dass das Landesschulamt unter Berufung auf eine Entscheidung des VG Düsseldorf (Urteil vom 14. April 2010, Az.: 18 K 4441/09) die Auffassung vertreten habe, eine Vertretung eines Schülers oder seiner Erziehungsberechtigten durch einen Rechtsanwalt sei gem. § 2 Abs. 3 Nr. 3 VwVfG LSA i. V. m. § 14 VwVfG des Bundes im Verwaltungsverfahren an Schulen nicht zulässig. Eine Vertretung komme erst im gerichtlichen Vorverfahren in Betracht, da hierfür die Einschränkung des § 2 Abs. 3 Nr. 3 VwVfG LSA nicht gelte. Diese Rechtsauffassung habe das Landesschulamt auch auf das IZG LSA übertragen. Der Rechtsanwalt hatte mich daraufhin um eine Prüfung der Rechtslage gebeten.

Durch einen Antrag auf Informationszugang wird ein eigenständiges Verwaltungsverfahren eingeleitet, so dass die Vorschriften des VwVfG LSA Anwendung finden, sofern das IZG LSA – insbesondere in den §§ 7 bis 9 IZG LSA – keine spezielleren Verwaltungsvorschriften enthält (vgl. Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, Vorbemerkung §§ 7 bis 9, Rn. 2 zum korrespondierenden Bundesrecht). Da das IZG LSA keine speziellen Regelungen über die Vertretung eines Antragstellers durch einen Bevollmächtigten trifft, ist ein Rückgriff auf die allgemeinen Regelungen des VwVfG LSA grundsätzlich möglich.

§ 2 Abs. 3 Nr. 3 VwVfG LSA bestimmt, dass § 14 VwVfG des Bundes, demzufolge sich ein Antragsteller durch einen Bevollmächtigten vertreten lassen kann, für die Tätigkeit der Schulen nicht gilt. Fraglich ist, ob sich die Regelung mit § 3 Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO) vereinbaren lässt, wonach jedermann im Rahmen der geltenden Gesetze das Recht hat, sich in Rechtsangelegenheiten aller Art durch einen Rechtsanwalt seiner Wahl beraten und vor Behörden vertreten zu lassen.

Das VG Düsseldorf hat in der vergleichbaren Regelung im nordrhein-westfälischen Landesrecht keine unzulässige Beschränkung des § 3 Abs. 3 BRAO gesehen. Das Schulwesen und das dazugehörige Verwaltungsverfahrenrecht lägen in der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder. Weil der Bund hier keine Gesetzgebungskompetenz besitze, komme der Grundsatz aus Art. 31 GG, dass Bundesrecht Landesrecht breche, nicht zur Anwendung. Vielmehr sei § 3 BRAO selbst verfassungskonform dahingehend auszulegen, dass er für die Tätigkeit der Schulen nicht gelte. In der Kommentarliteratur zur BRAO wird diese Auffassung nicht bestritten, sondern darauf verwiesen, dass § 3 BRAO eine gesetzliche Regelung voraussetze, nach der sich der Betroffene auch vertreten lassen dürfe („im Rahmen der geltenden Gesetze“, stellvertretend für andere Feuerich/Weyland/Vosseberger, BRAO, 8. Auflage 2012, § 3 Rn. 23).

Nach § 2 Abs. 3 VwVfG LSA i. V. m. § 14 VwVfG des Bundes entfällt eine Vertretungsbefugnis für die Tätigkeit der Schulen. In der Kommentarliteratur wird hinsichtlich der entsprechenden landesrechtlichen Regelungen die Auffassung vertreten, dass der Ausschluss nur für Fragen des inneren Schulbetriebs, nicht jedoch für Fragen der äußeren Schulorganisation gelten könne (Mann/Sennekamp/Uechritz, VwVfG, 1. Aufl. 2014, § 14 Rn. 20). Für eine entsprechende restriktive Auslegung des Wortlauts spricht auch die Gesetzesbegründung zum Entwurf des Verwaltungsverfahrensgesetzes für das

Land Sachsen-Anhalt. Die Aufnahme dieser Ausnahme in das VwVfG LSA wurde hier mit der Besonderheit der Tätigkeit der Schulen begründet. Als Beispiele, für die sie eingeführt wurde, werden neben Eignungs- und Leistungsbeurteilungen insbesondere auch Aufnahmeentscheidungen und Ordnungsmaßnahmen genannt (LT-Drs. 1/2578, Begründung S. 6).

Es ließe sich zwar diskutieren, ob Schulen auch im Anwendungsbereich des IZG LSA besonders behandelt werden müssen. Nach der Rechtsprechung handelt es sich bei dem Verwaltungsverfahren nach dem IZG LSA jedenfalls um ein eigenständiges Verwaltungsverfahren, das unabhängig von jeglichen anderen Verwaltungsverfahren, also auch von einem Schulverwaltungsverfahren, durchgeführt wird (vgl. BVerwG, Beschluss vom 14. Mai 2012, Az.: 7 B 53/11 für das Verhältnis des IFG des Bundes zur AO). Die Schule wird also nicht in einem Schulverwaltungsverfahren des schulischen Innenbetriebs tätig, an das bei der Regelung des § 2 Abs. 3 VwVfG LSA gedacht wurde. Auch werden Schulen im Anwendungsbereich des IZG LSA grundsätzlich wie jede andere öffentliche Stelle behandelt. Insbesondere sind für sie keine besonderen Ausschlussgründe geschaffen worden.

Es lässt sich aber nicht ganz von der Hand weisen, dass Informationszugangsbegehren zu Eignungs- und Leistungsbeurteilungen und zu schulischen Ordnungsmaßnahmen gerade den Bereich betreffen, für den der Gesetzgeber eine besondere Tätigkeit der Schulen angenommen und bewusst eine Vertretungsmöglichkeit durch Rechtsanwälte ausgeschlossen hat. Ich habe daher die am Wortlaut des § 2 Abs. 3 VwVfG LSA orientierte Argumentation des Landesschulamts – unabhängig von der Frage, ob der Ausschluss entsprechender Vertretungsmöglichkeiten wegen der zunehmenden Verrechtlichung des schulischen Bereichs noch zeitgemäß oder verfassungsrechtlich bedenklich ist – auch im Bereich des IZG LSA für vertretbar gehalten.

Letztendlich könnte die Rechtslage abschließend nur durch eine gerichtliche Entscheidung geklärt werden.

13.12 Bestimmtheitserfordernisse an Anträge

In der Praxis habe ich es immer wieder mit Eingaben zu tun, in denen es um die Frage geht, wann ein Informationszugangsantrag hinreichend bestimmt ist und inwieweit eine Behörde einen Antragsteller bei der Stellung eines hinreichend bestimmten Antrags unterstützen muss. Hilfreich ist hierbei ein Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts zum UIG (BVerwG, Beschluss vom 11. Juni 2019, Az.: 6 A 2/17), das auf das allgemeine Informationsfreiheitsrecht übertragbar sein dürfte:

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts setzt ein Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen einen Antrag voraus, der erkennen lässt, zu welchen Informationen Zugang begehrt wird. Allerdings sind an die Bestimmtheit eines Antrags keine hohen Anforderungen zu stellen, denn der Antragsteller ist mangels Kenntnis des Akteninhalts regelmäßig nicht in der Lage, die begehrten Unterlagen zu konkretisieren (BVerwG, Beschluss vom 11. Juni 2019, Az. 6 A 2/17; BVerwG, Urteil vom 25. März 1999, Az.: 7 C 21/98; VG Berlin, Urteil vom 19. Juni 2014, Az.: 2 K 212.13; vgl. auch den Nr. 9.2 des III. Tätigkeitsberichts). Das Gericht lässt es daher ausreichen, wenn ein Antragsteller in einem ersten Schritt seinen Antrag darauf ausrichtet, Kenntnis zu erlangen, dass und welche Informationen vorliegen, von deren Inhalt er sodann in einem zweiten Schritt im Wege der Akteneinsicht oder Auskunftserteilung Kenntnis erlangen kann. Für den ersten Schritt ist es nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungs-

gerichts ausreichend, wenn der Antragsteller den oder die Verwaltungsvorgänge bezeichnet, auf die sein Zugangsbegehren gerichtet ist (BVerwG, Beschluss vom 11. Juni 2019, a. a. O.).

Demgegenüber hält das Gericht einen Antrag für zu unbestimmt, der einen Bezug zu einem Verwaltungsvorgang nicht hinreichend konkret erkennen lässt. Entsprechende „Globalanträge“, die nicht näher eingegrenzt sind, können daher, wenn der Antragsteller an ihnen festhält, abgelehnt werden. Im Falle eines zu unbestimmten Antrags hat die informationspflichtige Stelle den Antragsteller zu unterstützen und kooperativ auf die Stellung eines hinreichend bestimmten Antrags hinzuwirken.

14 Schlussbemerkung

In meinem IV. Tätigkeitsbericht hatte ich mir von der Politik gewünscht, dass sie aus dem IZG LSA ein echtes Transparenzgesetz mit einem gesetzlich geregelten Transparenzregister entwickelt. Nach mehreren Jahren des Stillstandes lassen mich die vom Landtag initiierten Reformen Hoffnung schöpfen, dass der Schritt hin zu einem Transparenzgesetz tatsächlich gelingen könnte.

Diesmal wünsche ich mir, dass an dem Zustandekommen des neuen Gesetzes auch diejenigen beteiligt werden, für die das Gesetz gedacht ist. Wenn die Landesregierung im Jahr 2020 den Entwurf eines Informationsfreiheits- bzw. Transparenzgesetzes auf den Weg bringt, sollte dieser nach dem Vorbild anderer Bundesländer (z. B. Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz oder Thüringen) möglichst frühzeitig als Referentenentwurf, spätestens aber als Gesetzentwurf zur Kommentierung durch die Bürgerinnen und Bürger freigegeben werden. Mit § 12 EGovG LSA hat Sachsen-Anhalt die Voraussetzung für ein solches elektronisches Beteiligungsverfahren für die Öffentlichkeit geschaffen. Wer mehr Transparenz, Bürgerbeteiligung und Demokratie will, muss auch den Mut haben, einen solchen Schritt zu wagen. Welches geplante Gesetz könnte besser für eine Öffentlichkeitsbeteiligung geeignet sein als ein neues Transparenzgesetz?

Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt (IZG LSA)

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

Stand: letzte berücksichtigte Änderung: §§ 1, 2, 3 und 10 geändert sowie §§ 11a und 15a neu eingefügt durch Gesetz vom 19. Juni 2019 (GVBl. LSA S. 124) *

Fußnoten

*) [Gemäß § 2 des Gesetzes vom 19. Juni 2019 (GVBl. LSA S. 124, 125) wird durch § 1 Nrn. 3 und 5 [Red.Anm.: betrifft §§ 3 und 11a] das Grundrecht auf den Schutz personenbezogener Daten im Sinne von Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes und Artikel 6 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt eingeschränkt.]

(nichtamtlicher 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 Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise 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 Informationen vorliegen;
3. Informationsregister: ein zentral geführtes, elektronisches, allgemein zugängliches Register.

§ 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, ordnungswidrigkeitsrechtlicher 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 Verschlussangelegenheitsanweisung 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, mit Ausnahme ihrer Aufgabenerfüllung gemäß § 1 Abs. 3 und § 15 des Gesetzes über den Verfassungsschutz im Land Sachsen-Anhalt in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. April 2006 (GVBl. LSA S. 236), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 3. Juli 2015 (GVBl. LSA S. 314, 317), in der jeweils geltenden Fassung sowie gegenüber anderen in § 1 Abs. 1 Satz 1 genannten Stellen, soweit sie sicherheitsempfindliche Aufgaben im Sinne von § 2 Abs. 1 Nr. 3 und Abs. 2 des Sicherheitsüberprüfungs- und Geheimhaltungsgesetzes vom 26. Januar 2006 (GVBl. LSA S. 12, 14), geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 3. Juli 2015 (GVBl. LSA S. 314, 317), in der jeweils geltenden Fassung 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 Abschluss 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. § 8 a des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung und des Bundesdisziplinalgesetzes findet keine Anwendung.

§ 10

Verwaltungskosten

(1) Für die Durchführung dieses Gesetzes werden Verwaltungskosten (Gebühren und Auslagen) erhoben. § 1 Abs. 1 Satz 2, § 2 Abs. 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. De-

zember 2006 (BGBl. I S. 2913) in der jeweils geltenden Fassung erhoben werden können, nicht ein.

(2a) Betragen die Verwaltungskosten für eine Amtshandlung nicht mehr als 50 Euro, werden sie nicht festgesetzt. Die dadurch entstehende Mehrbelastung der Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise wird vom Land über eine pauschale Finanzausweisung an jede Gemeinde, Verbandsgemeinde und jeden Landkreis in Höhe von 200 Euro je Haushaltsjahr ausgeglichen. Darüber hinausgehende Mehrbelastungen werden auf Einzelnachweis vom Land ausgeglichen.

(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.

§ 11a

Informationsregister

(1) Die Stellen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. a stellen folgende Informationen in einem Informationsregister bereit:

1. Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften des Landes in der aktuellen Fassung,
2. Gutachten, Studien und Beraterverträge, soweit sie von der Landesregierung oder einem Ministerium bei einer natürlichen Person oder juristischen Person des Privatrechts in Auftrag gegeben wurden und in die behördliche auf Außenwirkung gerichtete Entscheidung eingeflossen sind oder ihrer Vorbereitung dienen; ausgenommen sind solche Leistungen mit einem Auftragswert von weniger als 5 000 Euro ohne Umsatzsteuer,
3. amtliche Statistiken,
4. öffentliche Tätigkeitsberichte, Broschüren und Faltblätter, soweit sie durch Gesetz bestimmt oder durch die Landesregierung oder ein Ministerium veranlasst worden sind, und

5. Geodaten nach Maßgabe des Geodateninfrastrukturgesetzes für das Land Sachsen-Anhalt vom 14. Juli 2009 (GVBl. LSA S. 368) in der jeweils geltenden Fassung.

Die Veröffentlichung unterbleibt, soweit ein Antrag auf Informationszugang nach diesem Gesetz oder anderen Rechtsvorschriften abzulehnen wäre. Das Informationsregister wird innerhalb des Landesportals angeboten. Die Stellen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. b und c bestimmen jeweils ein Portal, über das sie die Informationen entsprechend Satz 1 anbieten können; sie können dazu auch das Informationsregister innerhalb des Landesportals nutzen.

(2) Der Zugang zum Informationsregister ist kostenlos und anonym.

(3) Die Nutzung, Weiterverwendung und Verbreitung der Informationen ist zulässig, sofern höherrangiges Recht oder spezialgesetzliche Regelungen nichts anderes bestimmen. Das gilt auch für Gutachten, Studien, Beraterverträge und andere Dokumente. Nutzungsrechte, die einer freien Nutzung, Weiterverwendung und Verbreitung entgegenstehen, sind abzubedingen. Auf die Veröffentlichungspflicht nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 sollen die Landesregierung oder die Ministerien vor Abschluss eines Vertrages hinweisen.

(4) An das Informationsregister gemeldete Informationen sollen spätestens innerhalb eines Monats dort nachgewiesen werden.

(5) Die über das Informationsregister bereitgestellten Informationen sind regelmäßig zu aktualisieren.

§ 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 überprüft. Die Landesregierung berichtet dem Landtag über das Ergebnis der Evaluierung.

§ 15a

Übergangsvorschrift

Studien, Gutachten und Beraterverträge im Sinne von § 11a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, die vor dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Informationszugangsgesetzes Sachsen-Anhalt vertraglich vereinbart wurden, unterliegen nicht der Veröffentlichungspflicht.

§ 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)

Stand: letzte berücksichtigte Änderung: geändert durch Verordnung vom 13. Juni 2018 (GVBl. LSA S. 159)

(nichtamtlicher 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

Übergangsvorschrift

Für Amtshandlungen, die vor Inkrafttreten der Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Kosten nach dem Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt abgeschlossen wurden, werden Gebühren und Auslagen nach der Verordnung vom 21. August 2008 (GVBl. LSA S. 302) erhoben.

§ 3

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 | Nach Zeitaufwand, höchstens jedoch 500 * |
| 2 | Gewährung von Einsichtnahme auch in maschinenlesbare oder verfilmte Unterlagen nach § 1 Abs. 2 in Verbindung mit § 7 Abs. 4 des Informationszugangsgesetzes Sachsen-Anhalt | Nach Zeitaufwand, höchstens jedoch 500 * |
| 3 | Zur-Verfügung-Stellung von Informationen in sonstiger Weise nach § 1 Abs. 2 des Informationszugangsgesetzes Sachsen-Anhalt | Nach Zeitaufwand, höchstens jedoch 1 000 * |

- * Soweit nicht im Einzelfall von einer Gebührenfestsetzung wegen Geringfügigkeit des Aufwands abgesehen wird. § 3 der Allgemeinen Gebührenordnung des Landes Sachsen-Anhalt findet entsprechend Anwendung. Die Voraussetzungen für das Absehen von einer Gebührenerhebung wegen Geringfügigkeit sind grundsätzlich gegeben, wenn im Einzelfall der Aufwand für die Gewährung des Informationszugangs nicht mehr als 15 Minuten beträgt.

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 |

Beschluss des Landtages vom 22. Mai 2019 zum Vierten Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit für die Zeit vom 1. Oktober 2014 bis 30. September 2016 – Drs. 7/4429

Unterrichtung Landesbeauftragter für den Datenschutz – Drs. 7/1836

Zur Stellungnahme der Landesregierung zum Vierten Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit für den Zeitraum vom 1. Oktober 2014 bis 30. September 2016 (Drs. 7/1836)

Unterrichtung Staatskanzlei und Ministerium für Kultur – Drs. 7/3067

Der Landtag von Sachsen-Anhalt hat in der 71. Sitzung zu Drucksache 7/4257 folgenden Beschluss gefasst:

Transparenz und der einfache Zugang zu staatlichen Informationen tragen dazu bei, das Vertrauen von Bürgerinnen und Bürgern in die Verlässlichkeit staatlichen Handelns und in die Motive der politischen Verantwortlichen zu stärken und neu zu gewinnen.

Der Landtag von Sachsen-Anhalt will deshalb Transparenz und Informationsfreiheit sowie die Beteiligung der in Sachsen-Anhalt lebenden Menschen weiter stärken. Die Öffnung des Staates und seiner Verwaltung hin zu Open Government ist eine notwendige Voraussetzung für eine moderne und lebendige Demokratie. Aktivitäten des Landes im Bereich Open Government sowie ein Informationsfreiheitsgesetz können hierzu wichtige Beiträge leisten.

Der Landtag begrüßt, dass die Landesregierung zur Erfüllung des Auftrages aus § 3 Organisationsgesetz Sachsen-Anhalt (OrgG LSA) im September 2017 den Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung im Land Sachsen-Anhalt (E-Government-Gesetz Sachsen-Anhalt – EGovG LSA – Drs. 7/1877) in den Landtag eingebracht hat, der viele Elemente des Open Government zum transparenten Verwaltungshandeln, zur Partizipation und zur die Verwaltungsebenen übergreifenden Kooperation enthält.

Der Landtag bittet die Landesregierung:

1. Dem Landtag ist nach Inkrafttreten des EGovG LSA voraussichtlich Ende 2019 ein Gesetzentwurf zur Fortentwicklung des Informationszugangsgesetzes Sachsen-Anhalt (IZG LSA) zu einem Informationsfreiheitsgesetz unter Einbeziehung der Vorschläge des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit im Vierten Tätigkeitsbericht vorzulegen.
2. Bei der Fortentwicklung des IZG LSA sind die Ergebnisse der Evaluierung des Umweltinformationsgesetzes des Bundes zu berücksichtigen und es ist kontinuierlich auf die Vereinheitlichung der Informationszugangsgesetze des Landes hinzuwirken. Ein entsprechender Gesetzesentwurf wird unverzüglich nach Vorliegen der Ergebnisse der Evaluation des Umweltinformationsgesetzes des Bundes erarbeitet und vorgelegt.

3. Die Ausschlussgründe in den Informationszugangsgesetzen und die Kontrollkompetenzen des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit sind zu überprüfen und soweit wie möglich zu harmonisieren. Um den Bürgerinnen und Bürgern einen möglichst weitgehenden Informationszugang zu ermöglichen, sind die Ausschlussgründe unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Evaluierung des IZG LSA (LT-Drs. 6/4288) soweit wie möglich zu begrenzen.
4. Der mittelbaren Landesverwaltung, insbesondere den Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreisen ist Gelegenheit zu geben, Informationen in das innerhalb des Landesportals vorgesehene Informationsregister einzustellen, die den dort von der unmittelbaren Landesverwaltung eingestellten Informationen entsprechen. Soweit dadurch für das Land zusätzliche Kosten entstehen können, ist dafür Haushaltsvorsorge zu treffen.

Gabriele Brakebusch
Präsidentin

(Ausgegeben am 29.05.2019)

Beschlussrealisierung der Landesregierung vom 25. Juli 2019 zum Vierten Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit für die Zeit vom 1. Oktober 2014 bis 30. September 2016 (Drs. 7/4658)

Zur Stellungnahme der Landesregierung zum Vierten Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit für den Zeitraum vom 1. Oktober 2014 bis 30. September 2016 (Drs. 7/1836)

Beschluss des Landtages – Drs. 7/4429

Zu dem o. g. Beschluss des Landtages von Sachsen-Anhalt ergeht folgende Stellungnahme:

- Zu 1. Die Landesregierung wird bis zum Jahresende einen Gesetzentwurf zur Fortentwicklung des Informationszugangsgesetzes Sachsen-Anhalt (IZG LSA) zu einem Informationsfreiheitsgesetz entwerfen und dem Landtag im kommenden Jahr zur Beschlussfassung vorlegen. Die Vorschläge des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit in seinem Vierten Tätigkeitsbericht wird die Landesregierung dabei nach Maßgabe der Nummern 2 bis 4 des Beschlusses zu diesem Bericht (LT-Drs. 7/4429) berücksichtigen. Eine weitere tragende Säule des Gesetzentwurfs wird das vom Landtag von Sachsen-Anhalt am 19. Juni 2019 beschlossene Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung des Landes Sachsen-Anhalt (E-Government-Gesetz Sachsen-Anhalt – E-GovG LSA) bilden.
- Zu 2. Die Landesregierung wird bei der Erarbeitung eines Gesetzentwurfs zur Fortentwicklung des IZG LSA zu einem Informationsfreiheitsgesetz die Ergebnisse der Evaluierung des Umweltinformationsgesetzes des Bundes (UIG) berücksichtigen, wenn dies im dargestellten Zeitfenster möglich ist. Dem mit der Evaluierung des UIG beauftragten Unabhängigen Institut für Umweltfragen war nach Kenntnis der Landesregierung vom Bund für die Evaluierung eine Frist bis zum 30. Juni 2019 gesetzt worden. Vor dem Hintergrund, dass die Bundesregierung die Ergebnisse vor einer Freigabe zunächst einer eigenen Überprüfung und Bewertung unterziehen wird, geht die Landesregierung davon aus, dass ein freigegebener Evaluierungsbericht erst gegen Jahresende vorliegen wird. Ungeachtet dessen wird die Landesregierung in einem Gesetzentwurf zur Fortentwicklung des IZG LSA zu einem Informationsfreiheitsgesetz auf eine Vereinheitlichung der Regelungen im IZG LSA, im Umweltinformationsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (UIG LSA) und im Ausführungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt zum Verbraucherinformationsgesetz (VIG AG LSA) hinarbeiten.
- Zu 3. Die Landesregierung wird Rahmen der Erarbeitung des Gesetzentwurfs zur Fortentwicklung des IZG LSA zu einem Informationsfreiheitsgesetz die Ausschlussgründe im IZG LSA, im UIG LSA und im VIG AG LSA überprüfen und soweit wie möglich harmonisieren. Dabei wird die Landesregierung auch die Kontrollkompetenzen des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit einer Prüfung unterziehen und auch diese soweit wie möglich harmonisieren. Des Weiteren wird die Landesregierung Ausschlussgründe unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Evaluierung des IZG LSA (LT-Drs. 6/4288) im Gesetzentwurf soweit wie möglich begrenzen.

Zu 4. Mit dem Gesetz zur Änderung des Informationszugangsgesetzes vom 19. Juni 2019 (GVBl. LSA S. 124) wurde unter anderem ein Informationsregister eingerichtet. Der mit dem Änderungsgesetz in das IZG LSA neu eingefügte § 11a Abs. 1 Satz 4 regelt, dass die Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise und die der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts jeweils ein Portal bestimmen, über das sie die Informationen anbieten können, die denjenigen entsprechen, die von der unmittelbaren Landesverwaltung in das Informationsregister einzustellen sind. Dazu können sie auch das Informationsregister innerhalb des Landesportals nutzen. Damit ist der Beschluss zu Nr. 4 bereits umgesetzt.

Rainer Robra
Staats- und Kulturminister

(Ausgegeben am 29.07.2019)

Stellungnahme der 34. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 14. November 2017 in Mainz

Evaluation des Umweltinformationsgesetzes (UIG) – Analyse der Anwendung der Regelungen des UIG und Erschließung von Optimierungspotentialen

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland stellt fest, dass ihre Mitglieder den Auftrag zur Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger bei ihrem Bemühen um Zugang zu Informationen nicht umfassend erfüllen können, da ihnen hierfür wesentliche gesetzliche Kompetenzen fehlen.

Auf dem Gebiet des Informationsfreiheitsrechts haben die Bundes- und Landesgesetzgeber den Beauftragten für den Datenschutz gleichzeitig die Aufgabe der Wahrung des Rechts auf Informationsfreiheit übertragen. Dadurch sollten Datenschutz und Informationsfreiheit bürgernah in Ausgleich gebracht und die außergerichtliche Streitschlichtung ermöglicht werden.¹ Diese Aufgabe beschränkt sich jedoch auf den Zugangsanspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz; eine Kompetenz für das Umweltinformationsrecht steht den Informationsfreiheitsbeauftragten weder auf Bundesebene noch in den meisten Ländern zu.

Richtet sich ein Zugangsbegehren auf Umweltinformationen, ist das Umweltinformationsgesetz und nicht das Informationsfreiheitsgesetz als Rechtsgrundlage für die Entscheidung über den Informationszugang heranzuziehen. Angesichts der Unterschiede beider Rechtsgrundlagen im Hinblick auf die Anwendungsbereiche, die Rechtsfolgen und die Kosten für Antragsteller und informationspflichtige Stellen ist diese Unterscheidung keine Formalität. Erfahrungsgemäß stehen den Bürgerinnen und Bürgern auf der Grundlage des Umweltinformationsrechts zwar zumeist mehr Informationen zu niedrigeren Kosten zur Verfügung als nach den Informationsfreiheitsgesetzen. Allerdings können die Informationsfreiheitsbeauftragten ihnen keine Unterstützung bei der Einforderung ihrer Rechte anbieten. Für die Antragsteller bleibt – anders als bei Anträgen, die sie auf der Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes stellen – nur der Rechtsweg. Angesichts der nicht unerheblichen Prozess- und Kostenrisiken, vor allem aber wegen der im Hinblick auf zeitkritische Informationen untauglich langen Verfahrensdauer vor den Verwaltungsgerichten stellt dies oft keine praxisgerechte Lösung dar.

Die fehlende Kontrollkompetenz der Informationsfreiheitsbeauftragten erweist sich in der Praxis zunehmend als Hemmschuh für die effektive Wahrnehmung von Informationsrechten. Grund dafür ist die stetig wachsende Bedeutung des Umweltinformationsgesetzes als Anspruchsgrundlage für den Informationszugang. Das speziellere Umweltinformationsrecht verdrängt das allgemeine Informationsfreiheitsrecht als Anspruchsgrundlage in der Praxis immer häufiger. Den letzten Meilenstein in dieser Entwicklung stellt die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts dar, das ein weites, richtlinienkonformes Verständnis des Begriffs der Umweltinformation nach § 2 Abs. 3 Umweltinformationsgesetz zugrunde gelegt hat. Danach sind Umweltinformationen unter ande-

¹ siehe z. B. Begründung zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG), Bundestags-Drucksache 15/4493 vom 14. Dezember 2004.

rem alle Daten über Maßnahmen oder Tätigkeiten, die (wahrscheinlich) Umweltauswirkungen haben oder den Umweltschutz bezwecken. Zu den Maßnahmen gehören auch politische Konzepte, Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Abkommen, Umweltvereinbarungen, Pläne und Programme. In seinem Urteil vom 23. Februar 2017 (Aktenzeichen: 7 C 31.15) hat das Bundesverwaltungsgericht klargestellt, dass sich eine Maßnahme oder Tätigkeit auf Umweltbestandteile oder Faktoren lediglich auswirken oder wahrscheinlich auswirken muss, um eine Umweltinformation zu sein. Eines unmittelbaren Zusammenhanges der einzelnen Daten mit der Umwelt bedarf es hingegen nicht. Vielmehr ist es gerade Zweck der Transparenz, dass beispielsweise nicht nur zu Ergebnissen, sondern auch zu den in sie einfließenden Faktoren Zugang gewährt wird. Das Gesetz unterscheidet zudem nicht zwischen mittelbaren oder unmittelbaren Auswirkungen einer Maßnahme auf die Umwelt. Für die Eigenschaft einer Umweltinformation genügt also jeglicher Zusammenhang mit der Maßnahme oder Tätigkeit. Von einer Geringfügigkeitsgrenze der Umweltauswirkungen ist keine Rede.

In demselben Maße, in dem die Zugangsansprüche in das Umweltinformationsrecht verlagert werden, steht die mangelnde Kontrollkompetenz der Informationsfreiheitsbeauftragten auf diesem Gebiet der Absicht des Gesetzgebers entgegen, eine ausgleichende und bürgernahe Schlichtung in Streitfällen zu erreichen. Den Informationsfreiheitsbeauftragten sind nämlich nicht nur die Hände gebunden, wenn es um Unterlagen aus der klassischen Umweltverwaltung geht. Vielmehr sind Anträge von Bürgerinnen und Bürgern auch dann auf der Grundlage des Umweltinformationsgesetzes zu bearbeiten, wenn beispielsweise Bauangelegenheiten, die Stadt-, Raum- oder Verkehrsplanung oder die Land- und Forstwirtschaft betroffen sind. Gerade Maßnahmen und Tätigkeiten in diesen Bereichen sind es, an denen Bürgerinnen und Bürger ein hohes Interesse haben, da sie deren Auswirkungen oft in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft erleben. Ist die Umwelt im Spiel, kommt das allgemeine Informationsfreiheitsrecht somit nur in Ausnahmefällen zum Tragen und besteht grundsätzlich keine Kontrollbefugnis der Informationsfreiheitsbeauftragten.

Im Ergebnis dieser Entwicklung können die Informationsfreiheitsbeauftragten Bürgerinnen und Bürgern, aber auch Bürgerinitiativen und Verbänden in einer zunehmenden Zahl von Fällen keine Unterstützung anbieten, da ihnen entsprechende Kontrollrechte gegenüber den nach dem Umweltinformationsgesetz informationspflichtigen Stellen fehlen. Auch eine Beratung dieser Stellen ist nur sehr eingeschränkt möglich. Obwohl beide Gesetze im Wesentlichen dasselbe Ziel haben – die Offenlegung von Informationen – entscheidet die Frage, welches Gesetz anwendbar ist, darüber, ob die Informationsfreiheitsbeauftragten tätig werden dürfen. Dies verhindert nicht nur in vielen Fällen eine bürgernahe Problemlösung, sondern beeinträchtigt auch das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Tätigkeit der Informationsfreiheitsbeauftragten, denen eine ausdrückliche gesetzliche Zuständigkeit fehlt.

Aus Sicht der Antragsteller ergibt sich also ein Paradoxon: Handelt es sich um allgemeine Informationen, kommen die Informationsfreiheitsgesetze mit in den meisten Fällen weniger zugangsfreundlichen Regelungen zum Tragen. Allerdings können sie auf die Unterstützung durch die Informationsfreiheitsbeauftragten rechnen. Beantragen sie Umweltinformationen, ist das Umweltinformationsrecht anzuwenden. Die Antragsteller dürften dann zwar in den meisten Fällen einen weitergehenden Informationsanspruch haben, müssen aber auf die Unterstützung durch die Informationsfreiheitsbeauftragten verzichten. Erfahrungen haben gezeigt, dass diese Unterstützung einen entscheidenden Beitrag zur Durchsetzung des Anspruchs auf Zugang zu Informationen und damit zur Transparenz des öffentlichen Bereichs leistet. Die faktische Verlagerung von Infor-

mationszugangsansprüchen in das Umweltinformationsrecht läuft somit aus Sicht der Informationsfreiheitsbeauftragten der Absicht des Gesetzgebers entgegen, eine ausgleichende und bürgernahe Schlichtung zu erreichen. Nicht ohne Grund hat die Evaluierung des IFG ergeben, dass die Bundesbeauftragte die Kompetenz als zuständige Ombuds-, Kontroll- und Beratungsstelle erhalten sollte.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland empfiehlt dringend, im Rahmen der laufenden Evaluation des Umweltinformationsgesetzes darauf hinzuwirken, dass der Bundesgesetzgeber der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit die Kontrollkompetenz für das Umweltinformationsgesetz einräumt. Ebenso sollte dort, wo dies noch nicht geschehen ist auf Landesebene so verfahren werden. Diese Kompetenz besteht bereits in Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz. Sie sollte auf Landesebene insgesamt eingeführt werden.

Entschließung der 36. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 16. Oktober 2018 in Ulm

Soziale Teilhabe braucht konsequente Veröffentlichung von Verwaltungsvorschriften!

Eine offene und transparente Verwaltungskultur ist eine Voraussetzung dafür, dass sich Bürgerinnen und Bürger und Staat auf Augenhöhe begegnen. Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland fordert die Sozialleistungsträger auf, Verwaltungsvorschriften antragsunabhängig, zeitnah und benutzerfreundlich zu veröffentlichen, soweit sie dazu nicht bereits gesetzlich verpflichtet sind.²

Soziale Teilhabe aller Menschen in unserer Gesellschaft folgt aus dem im Grundgesetz verankerten Sozialstaatsprinzip. Ausdruck dieses Prinzips ist ein soziales Sicherungssystem, das durch Sozialleistungen auf Grundlage der Sozialgesetzbücher einen Grundstandard an sozialer Sicherheit gewährleisten soll. Nur informierte Bürgerinnen und Bürger können sie betreffende Entscheidungen von Sozialleistungsträgern verstehen, Ansprüche geltend machen, aber auch Pflichten wahrnehmen.

Alle Sozialleistungsträger bedienen sich Verwaltungsvorschriften, um innerhalb ihrer Behörde eine einheitliche Bearbeitungs- bzw. Entscheidungspraxis sicherzustellen. Verwaltungsvorschriften sind interne Weisungen, die regeln, wie Gesetze auszulegen und anzuwenden sind. Zwar binden Verwaltungsvorschriften unmittelbar nur die Verwaltung selbst; die auf ihrer Grundlage getroffenen Entscheidungen wirken aber nach außen. Verwaltungsvorschriften sind daher bekannt zu geben, damit „*der Betroffene (...) sich des Inhalts der durch sie für ihn begründeten Rechte und Pflichten vergewissern*“³ kann. So agieren in diesem Bereich etwa die Bundesagentur für Arbeit sowie die Deutsche Rentenversicherung, die aktuelle Weisungen veröffentlichen. Viele andere Sozialleistungsträger geben die Informationen hingegen allenfalls auf Antrag heraus.

² Gesetzliche Verpflichtungen bestehen derzeit in: Hamburg, Bremen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein (ab 1.1.2020).

³ Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 25. November 2004, Az. 5 CN 1.03.

Positionspapier im Rahmen der 36. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 16. Oktober 2018 in Ulm

Transparenz der Verwaltung beim Einsatz von Algorithmen für gelebten Grundrechtsschutz unabdingbar

Beschlossen durch:

- die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit,
- die Berliner Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit,
- die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit der Freien Hansestadt Bremen,
- den Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Mecklenburg-Vorpommern,
- den Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz,
- den Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Sachsen-Anhalt,
- die Landesbeauftragte für Datenschutz Schleswig-Holstein,
- den Thüringen Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
- und den Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Baden-Württemberg.

Bereits heute werden Entscheidungen der öffentlichen Verwaltung durch automatisierte Datenverarbeitungsvorgänge unter Zuhilfenahme von Algorithmen und künstlicher Intelligenz (KI) nicht nur automatisiert vorbereitet, sondern teilweise sogar voll automatisiert getroffen.

Der Einsatz von Algorithmen und KI kann zwar Effizienzsteigerungen bewirken und Auswertungen großer Datenmengen erleichtern bzw. überhaupt erst ermöglichen. Die Verwaltung trägt jedoch eine hohe Verantwortung, den Einsatz von Algorithmen und KI-Verfahren insbesondere im Zusammenhang mit behördlicher Entscheidungsfindung rechtmäßig zu gestalten. Sie ist den Grundwerten unserer Verfassung in besonderer Weise verpflichtet. Nur wenn ihr Handeln unzweifelhaft unserer Rechtsordnung entspricht, wird sie das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger erhalten. Dies ist für das Funktionieren unseres Staates existentiell. Elementar sind in diesem Zusammenhang die Beachtung der Menschenwürde und des Diskriminierungsverbots. Vor diesem Hintergrund stellt es ein großes Problem dar, dass Algorithmen und KI derzeit meist völlig intransparent funktionieren. Mit welchen Kriterien und Wertvorstellungen sie „gefüttert“ werden und inwieweit die erzielten Ergebnisse dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung entsprechen, ist für die Betroffenen in aller Regel nicht nachzuvollziehen.

Die eingesetzten Algorithmen und KI-Verfahren müssen daher transparent gemacht werden, damit Bürgerinnen und Bürger, aber auch die Verwaltung selbst das Zustandekommen der Entscheidungen nachvollziehen können.

Neben automatisierten Entscheidungen, die Bürgerinnen und Bürger unmittelbar betreffen, müssen auch Entscheidungen der Verwaltung ohne Bezug zu konkreten Personen, etwa bei der Planung von Verkehrswegen oder bei fiskalischem Handeln, nachvollziehbar sein.

Je höher das Risiko und je einschneidender die möglicherweise nachteiligen Auswirkungen für die betroffenen Menschen sein können, desto strenger muss geprüft werden, ob Algorithmen oder KI-Verfahren überhaupt grundrechtskonform eingesetzt werden können, ob die Verfahren sich ordnungsgemäß durchführen lassen und welche Folgen entstehen können. Unabdingbar für eine solche Folgenabschätzung ist eine ausreichende Transparenz über die Algorithmen und Verfahren der künstlichen Intelligenz. Zudem müssen die errechneten Ergebnisse vorhersehbar und nachvollziehbar sein; gleichartige Eingaben müssen stets zu gleichartigen Ausgaben führen.

Nach den Grundsätzen der Informationsfreiheit und der Verwaltungstransparenz müssen die für die Verwaltung essentiellen Informationen über die von ihr eingesetzten Algorithmen sowie KI-Verfahren auch der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden.

Die unterstützenden Informationsfreiheitsbeauftragten fordern daher den Bundes- sowie die Landesgesetzgeber auf, öffentliche Stellen noch konsequenter als bislang zu einem transparenten, verantwortungsvollen Einsatz von Algorithmen und KI-Verfahren zu verpflichten. Es bietet sich an, entsprechende Transparenzvorschriften in den jeweiligen Informationsfreiheits- bzw. Transparenzgesetzen oder in den einschlägigen Fachgesetzen zu verankern. Ausnahmen sollten dabei auf ein Minimum beschränkt werden.

Im Einzelnen sind daher dringend folgenden Anforderungen umzusetzen:

- Öffentliche Stellen müssen vor dem Einsatz von Algorithmen und KI-Verfahren prüfen, inwieweit dieser Einsatz überhaupt grundrechtskonform möglich ist. Bestehen nach einer sorgfältigen Prüfung Zweifel, beispielsweise wenn ausreichende Nachvollziehbarkeit, Überprüfbarkeit und Beherrschbarkeit nicht gegeben sind, muss auf den Einsatz verzichtet werden.
- Öffentliche Stellen müssen für ausreichende Transparenz über die eingesetzten Algorithmen sorgen. Für einen beherrschbaren Einsatz der Technik müssen sie über aussagekräftige, umfassende und allgemein verständliche Informationen bezüglich der eigenen Datenverarbeitungen verfügen. Dazu gehören vor allem
 - die Datenkategorien der Ein- und Ausgabedaten des Verfahrens,
 - die darin enthaltene Logik, insbesondere die verwendeten Berechnungsformeln einschließlich der Gewichtung der Eingabedaten, Informationen über das zugrundeliegende Fachwissen und die individuelle Konfiguration durch die Anwendenden und
 - die Tragweite der darauf basierenden Entscheidungen sowie die möglichen Auswirkungen der Verfahren.

Soweit dies rechtlich möglich ist, sollten diese Informationen veröffentlicht werden.

- Um der Verwaltung die Erfüllung dieser Pflichten zu ermöglichen, müssen die Transparenzanforderungen schon bei der Programmierung beachtet werden („Transparency by Design“). Die berechneten Ausgabedaten müssen jeweils um die Information ergänzt werden, welche Eingabedaten oder Bewertungen besonders relevant für das Ergebnis waren. Insbesondere bei selbstlernenden Systemen muss eine Unterstützung durch entsprechende Auswertungswerkzeuge vorgesehen sein.
- Dokumentation und Protokollierung der Abläufe sowie wesentlicher Parameter sind unerlässlich, um die Sicherheit und Vertrauenswürdigkeit des Verfahrens zu schützen und etwaige Manipulationen zuverlässig erkennen zu können. Der Einsatz muss durch geeignete technische und organisatorische Maßnahmen manipulationssicher gestaltet und die getroffenen Maßnahmen müssen einer regelmäßigen Evaluierung und Qualitätskontrolle unterzogen werden. Um eine umfassende Überprüfbarkeit zu gewährleisten, sollten den jeweiligen öffentlichen Stellen auch der Quelltext und ggf. andere relevante Informationen über die Algorithmen bzw. KI-Verfahren zur Verfügung gestellt werden und diese möglichst veröffentlicht werden.
- Die öffentlichen Stellen müssen ferner die jeweils erforderlichen risikoadäquaten Sicherheitsmaßnahmen treffen. Abhängig vom konkreten Anwendungsfall können hierzu insbesondere auch manuelle Kontrollen, einfache Widerspruchsmöglichkeiten oder Rückabwicklungen von Entscheidungen gehören.
- Die Verarbeitung darf unter keinen Umständen eine diskriminierende Wirkung entfalten. Vor diesem Hintergrund sind hohe Anforderungen an Auswahl und Entwicklung von Algorithmen und KI-Verfahren zu stellen, beispielsweise bei der Auswahl von Trainingsdaten für selbstlernende Systeme oder für in solchen Systemen eingesetzte Bewertungsfunktionen.
- Jedenfalls beim Vorliegen von hohen Risiken für Bürgerinnen und Bürger muss vor der Entscheidung über einen Einsatz von Algorithmen und KI-Verfahren eine Folgenabschätzung durchgeführt werden. Bei wesentlichen Veränderungen, die insbesondere bei selbstlernenden Systemen kontinuierlich erfolgen, muss diese Folgenabschätzung regelmäßig erneut durchgeführt werden. Bei besonders sensiblen Anwendungsbereichen sollte die Zulassung der Algorithmen und KI-Verfahren zudem erst nach Überprüfung und Abnahme durch eine Art „Algorithmen-TÜV“ möglich sein.

Sowohl der Gesetzgeber als auch die öffentlichen Stellen müssen vor dem Hintergrund der Grundrechtsbindung der Verwaltung dafür Sorge tragen, dass diese Maßstäbe für den öffentlichen Bereich verbindlich festgelegt und umgesetzt werden. Darüber hinaus ist der Gesetzgeber dazu angehalten, entsprechende Vorgaben auch für die Privatwirtschaft zu normieren.

Positionspapier der 37. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 12. Juni 2019 in Saarbrücken

Informationszugang in den Behörden erleichtern durch „Informationsfreiheit by Design“

Der digitale Wandel ist eine der großen Herausforderungen, vor denen die öffentliche Verwaltung heute steht. Gegenwärtig müssen E-Government-Gesetze sowie die Regelungen im Onlinezugangsgesetz umgesetzt werden. Parallel ist ein gestiegenes Interesse an der Transparenz des Verwaltungshandelns festzustellen, das die Gesetzgeber zunehmend aufgreifen. Die öffentliche Verwaltung ist in der Pflicht, das Recht auf Informationszugangsfreiheit umzusetzen. Das Vertrauen in die staatliche Aufgabenerfüllung wird gefestigt, indem Auskunftersuchen schnell und effizient bearbeitet werden.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) den öffentlichen Stellen des Bundes und der Länder, die Anforderungen an die Informationsfreiheit bereits von Anfang an in die Gestaltung ihrer IT-Systeme und organisatorischen Prozesse einfließen zu lassen: „Informationsfreiheit by Design“. Die Gesetzgeber werden aufgerufen, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen und notwendige Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Definition

Zu „Informationsfreiheit by Design“ zählt die Gesamtheit technischer und organisatorischer Instrumente unter Berücksichtigung des Stands der Technik, die der Wahrnehmung und Erfüllung der Rechte nach den Informationsfreiheits- und Informationszugangsgesetzen, Umweltinformationsgesetzen und Transparenzgesetzen des Bundes und der Länder dienen. Damit unterstützt „Informationsfreiheit by Design“ einerseits informationspflichtige Stellen bei der Erfüllung eines beantragten Informationszugangs sowie bei der Umsetzung von Veröffentlichungspflichten, andererseits wird für Antragstellende der Informationszugang erleichtert.

Rahmenbedingungen

Für den Bereich der Verarbeitung personenbezogener Daten hat der europäische Verordnungsgeber das Prinzip des Datenschutzes durch Technikgestaltung – also „Datenschutz by Design“ – normiert. Auf dem Gebiet der Informationsfreiheit bestehen ebenfalls Regelungen, aus denen für informationspflichtige Stellen technische und organisatorische Verpflichtungen resultieren. Hierzu zählen je nach Regelungsinhalt der landes- und bundesrechtlichen Bestimmungen etwa

- proaktive Veröffentlichungspflichten,
- das Hinwirken auf eine Speicherung von Informationen in elektronischen Datenbanken,
- die Benennung von Ansprechpartnern oder anderen informationspflichtigen Stellen,
- die Bereitstellung von Verzeichnissen über verfügbare Informationen,

- die Einrichtung von öffentlich zugänglichen Informationsnetzen und -portalen,
- die Berücksichtigung der Kennzeichnung von Informationen durch Dritte als „schutzbedürftig“ und
- die Ermöglichung eines beschränkten Informationszugangs bei nur teilweise entgegenstehenden öffentlichen oder privaten Interessen.

Weiterhin soll die Beachtung der Grundsätze der ordnungsgemäßen Aktenführung dazu dienen, den zeitlichen Bereitstellungsaufwand zu begrenzen und die Kosten des Informationszugangs zu verringern.

Maßnahmen

Maßnahmen zu „Informationsfreiheit by Design“ können bei der Erfüllung dieser technischen und organisatorischen Verpflichtungen eine Hilfestellung bieten. So sollte die Auffindbarkeit von Informationen bei den informationspflichtigen Stellen z. B. durch effiziente Aktensystematik und elektronische Suchfunktionen gewährleistet sein. In Aktensystemen könnte bei Aufnahme neuer Informationen eine Kennzeichnung sensibler Abschnitte oder Aktenteile erfolgen, die eine gesonderte Prüfung auf geheimhaltungsbedürftige Teile erleichtert. Informationen sollten nach Möglichkeit in den Aktensystemen kategorisiert werden, was in bestimmten Verwaltungsbereichen etwa durch die Führung von Teilakten denkbar ist, die Teil einer Hauptakte sind. Veröffentlichungsfähige Informationen sollten durch die informationspflichtige Stelle proaktiv, etwa über ein Informationsportal, für die Allgemeinheit zur Verfügung gestellt werden.

Mit dem Ansatz „Informationsfreiheit by Design“ können standardisierte Lösungen für wiederkehrende Fragestellungen entwickelt werden, wodurch der Aufwand auf Verwaltungsseite reduziert wird. Diese Systemgestaltung obliegt dabei nicht nur den Verantwortlichen der öffentlichen Verwaltung, sondern auch den Entwicklerinnen und Entwicklern von Software-Lösungen für öffentliche Verwaltungen, bei denen Anforderungen der Informationsfreiheit von Anfang an in die Konzepte und Implementierungen aufgenommen werden sollten.

Entschließung der 37. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 12. Juni 2019 in Saarbrücken

Transparenz im Rahmen politischer Entscheidungsprozesse – Verpflichtendes Lobbyregister einführen

Die parlamentarische Demokratie lebt von der offenen und deshalb öffentlichen Diskussion verschiedener, oftmals unterschiedlicher Interessen, die im Rahmen der Gesetzgebung von den Parlamentsmitgliedern gegeneinander abgewogen werden müssen. Angesichts der Komplexität der sozialen und wirtschaftlichen Realität und der Regelungsmaterien kann es im demokratischen Willensbildungsprozess oftmals hilfreich sein, auf die Expertise von unterschiedlichen Personen, Gruppierungen und Beteiligten aus Gesellschaft und Wirtschaft zurückgreifen zu können. Die Art und Weise einer solchen Einflussnahme muss jedoch transparent sein. Die Bürgerinnen und Bürger sollen wissen, wer im Laufe des Entstehungsprozesses an der Formulierung eines Gesetzesentwurfs beteiligt war und wer in wessen Auftrag und mit welchen Mitteln auf politische Entscheidungen einzuwirken versucht. Verflechtungen insbesondere zwischen Politik und Wirtschaft sind erkennbar zu machen, damit verdeckte Einflussnahmen erschwert sowie eine öffentliche Kontrolle ermöglicht wird.

Deshalb bestehen bereits in einigen Staaten Regelungen zur Führung von Lobbyregistern. Aus Sicht der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland ist es für ein demokratisches Gemeinwesen geboten, verpflichtend Register einzuführen, in die Informationen über Interessenvertretungen und deren Aktivitäten einzutragen sind. Darin sind mindestens die Namen der natürlichen und juristischen Personen unter Angabe ihrer Organisationsform, der Schwerpunkt der inhaltlichen oder beruflichen Tätigkeit und zumindest die wesentlichen Inhalte des Beitrags zum jeweiligen Gesetzgebungsverfahren zu veröffentlichen. Die damit hergestellte Transparenz stärkt das Vertrauen der Menschen in die Politik, ermöglicht demokratische Kontrolle und erhöht die Akzeptanz politischer – insbesondere gesetzgeberischer – Entscheidungen.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten fordert den Bundes- und die Landesgesetzgeber deshalb dazu auf, etwa in Anlehnung an das Thüringer Beteiligtentransparenzdokumentationsgesetz vom 7. Februar 2019 gesetzliche Rahmenbedingungen zur Einführung eines verpflichtenden Lobbyregisters zu verabschieden.

Stichwortverzeichnis

A

| | |
|---|----|
| Abgabenordnung | 50 |
| Abituraufgaben | |
| Gebühren | 56 |
| Algorithmen | 42 |
| Algorithmen-TÜV | 43 |
| Außergerichtliche Streitschlichtung | 4 |

B

| | |
|------------------------------------|----|
| Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse | |
| Pauschalpreise | 52 |
| Verfallsdatum | 10 |

D

| | |
|-----------------------------------|----|
| Datenschutzanpassungsgesetz | 24 |
| Digitale Agenda | 31 |

E

| | |
|--------------------------------------|----|
| E-Government-Gesetz des Landes | 32 |
|--------------------------------------|----|

F

| | |
|---------------------|----|
| Frag sie Abi! | 56 |
|---------------------|----|

G

| | |
|--|--------|
| Gebühren | |
| Geringwertigkeitsgrenze | 23, 24 |
| Gebührenverzicht | |
| öffentliches Interesse | 55 |
| Geschäftsgeheimnisgesetz | 15 |
| berechtigtes Interesse | 15 |
| Geheimhaltungsmaßnahmen | 15 |
| Geschäftsverteilungsplänen der Gerichte | 51 |
| Gesetzentwurf zur Änderung des IZG LSA | 26 |
| Informationsregister | 26 |
| Kosten | 28 |
| Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes des Landtages | |
| Gutachten | 46 |

H

| | |
|---------------------|----|
| Hygiene-Ampel | 14 |
|---------------------|----|

I

| | |
|---|----|
| Informationsfreiheit by Design | 44 |
| Informationsfreiheitsgesetze der Länder | 17 |
| IV. Tätigkeitsbericht | 19 |

| | |
|---|--------|
| Beschluss des Landtages | 20 |
| Beschlussrealisierung der Landesregierung | 21 |
| IZG LSA KostVO | 23 |
| K | |
| Kabinettsitzungen | |
| Teilnehmerlisten..... | 47 |
| Kontrollkompetenzen | |
| anlassunabhängige Kontrollen..... | 25 |
| Kostenvoranschlag | 59 |
| Künstliche Intelligenz..... | 42 |
| L | |
| Lobbyregister..... | 45 |
| M | |
| MDR-Staatsvertrag..... | 47 |
| Modellkommune Open Government..... | 35 |
| O | |
| Online-Portal-Verbund..... | 33 |
| Onlinezugangsgesetz | 33 |
| Open Government | 34 |
| Open Government Partnership..... | 12 |
| Nationaler Aktionsplan | 12 |
| Open-Data-Gesetz | 11 |
| Open-Data-Strategie | 32 |
| P | |
| Parlamentsreform | |
| Ausschüsse..... | 45 |
| Partei | 62 |
| R | |
| regionale Digitalisierungszentren..... | 31 |
| S | |
| Schulverwaltungsverfahren | |
| Vertretung durch Rechtsanwalt..... | 64 |
| Smart City..... | 31, 33 |
| Smart Region..... | 33 |
| Statistik..... | 5 |
| Eingaben und Anfragen | 5 |
| Stellungnahmen von Sachverständigen | 45 |
| Stiftung Bauhaus Dessau | 61 |
| T | |
| Topf Secret..... | 48 |

U

| | |
|--|----|
| Umweltinformationen | |
| Vogelschutz-Gutachten..... | 61 |
| Umweltinformationsgesetzes des Bundes..... | 16 |
| Evaluierung..... | 16 |

V

| | |
|---|----|
| Verfügungsbefugnis | |
| größere Sachnähe..... | 50 |
| Veröffentlichungspflicht | |
| schlüssiges Konzept..... | 62 |
| Veröffentlichungspflichten | |
| Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch..... | 13 |
| Vollzugsdefizit..... | 29 |
| Verwaltungsvorschriften..... | 42 |

W

| | |
|-------------------------------|---|
| Whistleblower-Richtlinie..... | 9 |
|-------------------------------|---|