



Unterrichtung

Landesbeauftragter für den Datenschutz

Magdeburg, 11. September 2017

Vierter Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit für die Zeit vom 1. Oktober 2014 bis 30. September 2016

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

nach § 12 Abs. 3 Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt (IZG LSA) i. V. m. § 22 Abs. 4a Satz 1 des Datenschutzgesetzes Sachsen-Anhalt erstatte ich in Wahrnehmung meiner Aufgaben als Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit dem Landtag alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht. Ich freue mich, Ihnen den IV. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für den Zeitraum vom 1. Oktober 2014 bis zum 30. September 2016 übergeben zu können. Er schließt an den III. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (LT Drs. 6/4048) sowie an den hierzu gefassten Beschluss des Landtages vom 4. Mai 2017 (LT-Drs. 7/1363) an.

Der aktuelle Tätigkeitsbericht gibt weitere rechtspolitische Anstöße zu Open Data und Open Government. Ein Schwerpunkt betrifft die Fortentwicklung des IZG LSA zu einem modernen Transparenzgesetz mit einem Informationsregister (Nrn. 6 bis 8, 10). In dem Register dürfen nicht nur die Informationen enthalten sein, die die Menschen im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung lesen sollen, sondern es muss auch solche Informationen umfassen, die sie lesen wollen.

Mit dem Transparenzgesetz wäre ein Qualitätssprung verbunden, auch für informationsbasierte Anwendungen und Geschäftsmodelle in der Wirtschaft.

Sachsen-Anhalt hat die Chance, mit mehreren kraftvollen rechtspolitischen Schritten beim Thema Transparenz auch im Vergleich mit anderen Flächenländern aufzuholen (Nr. 5).

Zur Unterstützung des Reformprozesses beschreibe ich die aus meiner Sicht wesentlichen Empfehlungen für die Gesetzgebung bei den Bereichen Transparenz und Open Government sowie für die Rechtsanwendung (Nr. 10). Diese Vorhaben gehören auch in die Digitale Agenda des Landes (Nr. 9.1).

Hinweis: Die Drucksache steht vollständig digital im Internet/Intranet zur Verfügung. Die Anlage ist in Word als Objekt beigefügt und öffnet durch Doppelklick den Acrobat Reader. Bei Bedarf kann Einsichtnahme in der Bibliothek des Landtages von Sachsen-Anhalt erfolgen oder die gedruckte Form abgefordert werden.

(Ausgegeben am 19.09.2017)

Der Tätigkeitsbericht stellt darüber hinaus anschauliche Einzelfälle aus der Praxis für die Praxis unter Einbeziehung der Rechtsprechung dar (Nrn. 14, 16) und dient damit der Information der Bürgerinnen und Bürger sowie der Behörden.

Transparenz stärkt das Vertrauen in Politik und Verwaltung und unterstützt demokratische Kontrolle und Teilhabe. Neben gesetzlichen Regelungen bedarf der Wandel zu einer transparenten Verwaltung einer kontinuierlichen Förderung. Sachsen-Anhalt sollte einen Aktionsplan für Open Data und Open Government erlassen.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Harald von Bose

Verfügung der Präsidentin des Landtages von Sachsen-Anhalt:

Die Unterrichtung des Landtages erfolgt gemäß § 54 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Landtages (GO.LT).

Gemäß § 40 Abs. 1 GO.LT überweise ich den Tätigkeitsbericht zur Beratung und zur Berichterstattung an die Ausschüsse für Inneres und Sport (federführend), für Recht, Verfassung und Gleichstellung, für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung, für Finanzen, für Umwelt und Energie sowie für Landesentwicklung und Verkehr.

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

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

Anschrift: Postfach 1947, 39009 Magdeburg

Telefon 0391 81803 0

Fax: 0391 81803 33

Bürgertelefon: 0800 91531 90

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

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

Dienstgebäude: Leiterstraße 9, 39104 Magdeburg

Vorwort

Transparenz, Open Data, Open Government – demokratische Kontrolle und Teilhabe – Verwaltung als Dienstleister für die Bürgerinnen und Bürger: Darum geht es bei der Informationsfreiheit. Wenn die staatlichen Informationsbestände unaufgefordert öffentlich zur Verfügung stehen, dann wird dieser Freiheitsgedanke am besten verwirklicht. Zugleich bergen die Datenbestände ein enormes wirtschaftliches Potential.

Im vorhergehenden Bericht habe ich die Erwartung geäußert, dass die Landesregierung tatkräftig und zügig eine Modernisierung des Informationsfreiheitsrechts in Angriff nimmt. Das ist bisher ausgeblieben. Der Landtag hat mit seinem Beschluss vom 4. Mai 2017 (LT-Drs. 7/1363) an den Reformbedarf erinnert. Dabei geht es insbesondere um die Verwirklichung des Transparenzgedankens mittels eines modernen Transparenzgesetzes. Die Landesregierung will dieses Vorhaben nun bald umsetzen.

Eine gesetzliche Regelung allein reicht nicht aus. Der Wandel zu einer transparenten Verwaltung ist ein Prozess, der einer kontinuierlichen Förderung bedarf. Daran wirke auch ich als Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit mit.

Mein IV. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit umfasst den Zeitraum vom 1. Oktober 2014 bis zum 30. September 2016. Bei einzelnen Beiträgen wurden bis zum Redaktionsschluss am 31. August 2017 noch weitere aktuelle Sachstände einbezogen. Der Bericht beschreibt die Entwicklungen des Informationsfreiheitsrechts in Sachsen-Anhalt und soll wie die bisherigen drei 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. Besonderer Schwerpunkt des aktuellen Berichts sind Ratschläge für ein Transparenzgesetz und dessen Umsetzung in der Rechtspraxis.

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 meinem für die Informationsfreiheit zuständigen Referat, insbesondere meinem Referenten, der den Aufgabenbereich umfassend und intensiv betreut hat, für die geleistete große Arbeit danken.

Magdeburg, den 11. September 2017

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

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung	1
2	Aufgaben und Tätigkeitsfeld des Landesbeauftragten	2
2.1	Beratung des Gesetzgebers	2
2.2	Außergerichtliche Streitschlichtung	2
2.3	Statistik	2
3	Informationsfreiheit in Europa und international	3
3.1	Auswirkungen der EU Datenschutz-Grundverordnung auf das Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt	3
3.2	TTIP	5
4	Informationsfreiheit in Deutschland – Bundesrecht	6
4.1	Das Open-Data-Gesetz des Bundes	6
4.2	Open Government Partnership – 1. Nationaler Aktionsplan	9
4.3	Neuregelung des § 40 Abs. 1a LFGB	10
4.4	Evaluierung des Umweltinformationsgesetzes des Bundes	10
4.5	Neue Rechtsprechung zur verfassungsrechtlichen Grundlage des Informationszugangsanspruchs	11
5	Informationsfreiheit in Deutschland – Landesrecht	12
5.1	Das Modell der Transparenzgesetze setzt sich durch	12
5.2	Transparenz-Ranking Deutschland	12
6	Abschlussbericht der Enquete-Kommission des Landtages von Sachsen-Anhalt zur Verwaltungsmodernisierung	13
6.1	Einführung	13
6.2	Ergebnisse des Abschlussberichts	13
7	Evaluierungsbericht der Landesregierung zum IZG LSA	14
7.1	Ergebnisse der Evaluierung	14
7.2	Kritik	16
8	Reaktionen auf den III. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit	18
9	E- und Open Government	21
9.1	Die Digitale Agenda des Landes Sachsen-Anhalt	21
9.2	Das geplante E-Government-Gesetz des Landes	23
9.3	Landesregierung will Open-Government-Gesetz	25
10	Empfehlungen für Rechtspolitik und Rechtspraxis	26
11	Spezialgesetzliche Regelungen mit Bezug zur Informationsfreiheit	31
11.1	Archivgesetznovelle und Landesorganisationsgesetz in Kraft getreten	31

11.2	Justizvollzugsgesetzbuch Sachsen-Anhalt	31
12	Zusammenarbeit mit anderen Informationsfreiheitsbeauftragten	32
12.1	Überblick – Transparenz in eigener Sache	32
12.2	Entschließung: „Auch Kammern sind zur Transparenz verpflichtet!“	32
12.3	Entschließung: „Informationsfreiheit 2.0 – endlich gleiches Recht in Bund und Ländern“	33
12.4	Entschließung: „Auch die Verwaltungen der Landesparlamente sollen Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste proaktiv veröffentlichen!“	34
12.5	Entschließung: „GovData: Alle Länder sollen der Verwaltungsvereinbarung beitreten und Daten auf dem Portal bereitstellen!“	35
12.6	Entschließung: „Mit Transparenz gegen ‚Fake News‘“	36
13	Presse- und Informationsfreiheitsrecht	37
13.1	Aktuelle Rechtsprechung zum Presserecht	37
13.2	Informationsfreiheitsrecht für Journalisten	37
13.3	Presserichtlinien für die Polizei	38
14	Häufige Fragestellungen	38
14.1	Aktuelle Rechtsprechung zu den Auskunftsrechten der Abgeordneten	38
14.2	Zugang zu Kabinettdokumenten, -protokollen und Kabinettsbeschlüssen	39
14.3	Hausausweise des Bundes- und des Landtages	42
14.4	Beteiligung Dritter bei Zweifel am Vorliegen eines Ausschlussgrundes	42
14.5	Bundesverwaltungsgericht zum Zugang zu Diensttelefonlisten	43
14.6	Schutz personenbezogener Daten – überwiegendes Informationsinteresse	44
14.7	Prüfkriterien für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nach der aktuellen Rechtsprechung	45
14.8	Bundesverwaltungsgericht zur Unwirksamkeit von Vertraulichkeitsvereinbarungen	46
15	Anlassunabhängige Kontrolltätigkeit	47
15.1	Allgemeines	47
15.2	Kontrolle des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Integration	47
16	Einzelfälle	50
16.1	Zugang zu Unterlagen eines insolventen Unternehmens	50
16.2	Kein Zugang zu nicht vorhandenen Informationen – Umgang mit Verstößen gegen eine ordnungsgemäße Aktenführung	50
16.3	Akteneinsicht im Zusammenhang mit einem Straßenausbau	51
16.4	Pauschalpreise in Verträgen eines Landkreises hinsichtlich der Unterbringung von Asylbewerbern – Schutz fiskalischer Interessen?	52
16.5	Einsicht in eine rechtswidrige Weisung eines Landkreises	53

16.6	Einsicht in Unterlagen zum Flughafen Magdeburg – UIG LSA oder IZG LSA –Teil II	55
16.7	Zugang zum Bericht über die Evaluierung der OWiSch-Datenbank	56
16.8	Können Körperschaften des öffentlichen Rechts über ihre Satzung den Informationszugang ausschließen?	57
16.9	Zugang zu den Geschäftsverteilungsplänen der Gerichte	59
16.10	Weiterverwendung von Informationen aus dem Informationssystem Sachsen-Anhalt – Abgrenzung zwischen IZG LSA und IWG	61
16.11	Einsicht in ein Gutachten zur Evaluierung der JVA Burg als PPP-Projekt in der Betriebsphase	61
16.12	Rechtswidrige Veröffentlichungspraxis der Landesregulierungsbehörde	65
17	Schlussbemerkung	68
	Anlagen	69
	Stichwortverzeichnis	93

Anlagenverzeichnis

Anlage 1		69
	Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt (IZG LSA) Gesetz vom 19. Juni 2008 (GVBl. LSA 2008, S. 242 – 245)	
Anlage 2		75
	Verordnung über die Kosten nach dem Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt (IZG LSA KostVO) Verordnung vom 21. August 2008 (GVBl. LSA 2008, S. 302)	
Anlage 3a		78
	Beschluss des Landtages vom 4. Mai 2017 zum Dritten Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit für die Zeit vom 1. Oktober 2012 bis 30. September 2014 – Drs. 7/1363	
Anlage 3b		80
	Beschlussrealisierung der Landesregierung vom 14. Juli 2017 zum Dritten Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit für die Zeit vom 1. Oktober 2012 bis 30. September 2014 – Drs. 7/1671	
Anlage 4		82
	Entschließung der 30. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 30. Juni 2015 in Schwerin Auch Kammern sind zur Transparenz verpflichtet!	
Anlage 5		83
	Entschließung der 30. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 30. Juni 2015 in Schwerin Mehr Transparenz bei den Verhandlungen über das Transatlantische Freihandelsabkommen (TTIP)!	
Anlage 6		84
	Entschließung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 4. Dezember 2015 Informationsfreiheit 2.0 – endlich gleiches Recht in Bund und Ländern!	
Anlage 7		86
	Entschließung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 28. April 2016 Auch die Verwaltungen der Landesparlamente sollen Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste proaktiv veröffentlichen!	
Anlage 8		87
	Entschließung der 31. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 15. Juni 2016 GovData: Alle Länder sollen der Verwaltungsvereinbarung beitreten und Daten auf dem Portal bereitstellen!	

Anlage 9	Entschließung der 32. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 2. Dezember 2016 in Düsseldorf Nicht bei Open Data stehenbleiben: Jetzt auch Transparenzgesetze in Bund und Ländern schaffen!	88
Anlage 10	Entschließung der Informationsfreiheitsbeauftragten der Länder vom 24. April 2017 Open Data: Gesetzentwurf der Bundesregierung greift zu kurz!	89
Anlage 11	Entschließung der 33. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 13. Juni 2017 in Mainz Mit Transparenz gegen „Fake-News“	91

Abkürzungsverzeichnis

A

AnwZ (Brfg)	Berufungen und Anträge auf Zulassung der Berufung gegen Entscheidungen eines Anwaltsgerichtshofes
AO	Abgabenordnung
ArchG LSA	Archivgesetz Sachsen-Anhalt
Az.	Aktenzeichen

B

BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
Bbg	Brandenburg
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BMI	Bundesministerium des Innern
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht

D

DSG LSA	Gesetz zum Schutz personenbezogener Daten der Bürger des Landes Sachsen-Anhalt
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt

E

E-GovG	E-Government-Gesetz des Bundes
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
EU	Europäische Union
EU DS-GVO	EU Datenschutz-Grundverordnung

G

GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GVBl. LSA	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt

H

h. M.	herrschende Meinung
HambTG	Hamburgisches Transparenzgesetz

I

IFG	Informationsfreiheitsgesetz (des Bundes)
IFK	Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik
ISA	Informationssystem Sachsen-Anhalt
IWG	Informationsweiterverwendungsgesetz
IZG LSA	Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt
IZG LSA KostVO	Verordnung über die Kosten nach dem Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt

J

JVollzGB LSA	Justizvollzugsgesetzbuch Sachsen-Anhalt
--------------	---

K

KAG-LSA Kommunalabgabengesetz

L

LFGB Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch

LT-Drs. Landtagsdrucksache

LV Landesverfassung

LVerfG Landesverfassungsgericht

MMBI. LSA Ministerialblatt des Landes Sachsen-Anhalt
m. w. N. mit weiteren Nachweisen**N**

NJW Neue Juristische Wochenschrift

NRW Nordrhein-Westfalen

NVwZ Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht

O

OGP Open Government Partnership

OrgG LSA Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung Sachsen-Anhalt

OVG Oberverwaltungsgericht

OVG LSA Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt

OWiSch Datenbank zur Erfassung von Ordnungswidrigkeiten im Bereich der
Schwarzarbeit

OZG Onlinezugangsgesetz

P

PPP Public Private Partnership

R

Rn. Randnummer

S

SGB Sozialgesetzbuch

T

TTIP Transatlantic Trade and Investment Partnership

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

1 Einführung

Wie transparent ist die Verwaltung in Sachsen-Anhalt? Das Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt (IZG LSA) hat sich in seinen bald 10 Jahren bewährt – so heißt es allgemein. Doch sind die Entwicklungen im Hinblick auf Transparenz und Open Data und auch Open Government seither nicht stehen geblieben. So ergeben sich für Sachsen-Anhalt eine Reihe von Perspektiven, die auch Gegenstand der Digitalen Agenda des Landes sind. Hierzu gehören zugleich mehrere Reformbedarfe auf dem Gebiet des Rechts. Der IV. Tätigkeitsbericht greift diese Aspekte auf.

Nach § 12 Abs. 3 IZG LSA i. V. m. § 22 Abs. 4a Satz 1 des Gesetzes zum Schutz personenbezogener Daten der Bürger (DSG LSA) erstatte ich dem Landtag alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht, zu dem die Landesregierung Stellung nimmt. Er dient damit der Unterrichtung des Landtages sowie der Information der Bürgerinnen und Bürger sowie der Behörden. Der Bericht enthält Materialien und Empfehlungen für die Novellierung des von der Landesregierung geplanten Transparenzgesetzes. Auch berichte ich aus der Praxis für die Praxis unter Einbeziehung der Rechtsprechung mittels Darstellung anschaulicher Einzelfälle.

Die Veröffentlichung meines IV. Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit erfolgt im Vergleich zu den vorhergehenden Tätigkeitsberichten etwas später. Dies ist jedoch dem Umstand geschuldet, dass der III. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit, den ich im Mai 2015 veröffentlicht hatte, erst in einer Landtagssitzung im Mai 2017 abschließend beraten werden konnte. Es wäre nicht sinnvoll gewesen, dem Landtag einen weiteren Tätigkeitsbericht vorzulegen, ohne dass der vorhergehende Bericht erörtert worden wäre.

Auch will die Landesregierung der 7. Legislaturperiode im Bereich der Informationsfreiheit neue Akzente setzen. Der Koalitionsvertrag sieht ausdrücklich vor, das IZG LSA zu einem Transparenzgesetz fortzuentwickeln. Dementsprechend hat der Landtag in einem Beschluss zu meinem III. Tätigkeitsbericht in einem Transparenzgesetz einen wichtigen Beitrag für eine moderne und lebendige Demokratie gesehen.

Es besteht größerer rechtspolitischer Handlungsbedarf. Zusätzlich erfordert der von mir angemahnte Kulturwandel zu einer offenen Verwaltung, in dem sich auch ein Recht der Bürgerinnen und Bürger auf eine gute Verwaltung widerspiegelt, mehr als nur neue Vorschriften.

Transparenz stärkt das Vertrauen in Politik und Verwaltung. Open Data bedingt und erleichtert Bürgerbeteiligung und politische Teilhabe. Wenn der Staat seiner Bringschuld nachkommt, fördert dies die Demokratie.

Bund und Länder haben sich auf einer Konferenz im Oktober 2016 darauf verständigt, Open-Data-Gesetze zu erlassen. Zukünftig sollen die öffentlichen Stellen alle veröffentlichungsfähigen Informationen von sich aus veröffentlichen, Ausnahmen von der Veröffentlichung müssen begründet werden. Damit soll die Transparenz des Verwaltungshandelns gestärkt werden. In den staatlichen Daten steckt zudem ein enormes wirtschaftliches Potential zur Entwicklung neuer Geschäftsmodelle, das derzeit auch von Sachsen-Anhalt nicht hinreichend genutzt wird.

Unter Nr. 10 habe ich meine Empfehlungen insbesondere für ein neues Transparenzgesetz sowie begleitende Maßnahmen zusammengefasst.

2 Aufgaben und Tätigkeitsfeld des Landesbeauftragten

2.1 Beratung des Gesetzgebers

Nach § 12 Abs. 3 IZG LSA i. V. m. §§ 22 bis 24 DSGVO LSA gehören zu meinen Aufgaben als Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit die Kontrolle der Anwendung des IZG LSA, die Beratung des Gesetzgebers (Landtag und Landesregierung) und der Verwaltung, die außergerichtliche Streitschlichtung sowie die Unterrichtung der Öffentlichkeit in Fragen der Informationsfreiheit.

In den Kapiteln 6, 7, 9 und 11 sind Bereiche beschrieben, in denen ich Landtag und Ministerien bei Gesetzesvorhaben und Modernisierungsüberlegungen beraten habe.

2.2 Außergerichtliche Streitschlichtung

In meinem III. Tätigkeitsbericht (Nr. 5.2) hatte ich dargestellt, dass ich nach dem IZG LSA die Funktion eines außergerichtlichen Streitschlichters habe. Nach § 12 IZG LSA kann sich jeder an mich wenden, wenn er sich in seinen Rechten nach dem IZG LSA verletzt sieht. In meiner Funktion als Streitschlichter kann ich Akten einsehen, die Behörden zu einer Stellungnahme auffordern, vermitteln, bei Verstößen auf ein ordnungsgemäßes Verfahren hinwirken und im Fall der Nichtabhilfe Verstöße beanstanden. Wie es für das Institut des Streitschlichters typisch ist, kann ich die von einer Behörde erlassenen Verwaltungsakte weder aufheben noch die Preisgabe von Informationen anordnen.

Nachdem die EU Datenschutz-Grundverordnung aus den Beauftragten für den Datenschutz echte Aufsichtsbehörden mit Eingriffsbefugnissen gemacht hat, die sie zum Erlass von Verwaltungsakten gegenüber Behörden ermächtigen, stellt sich allerdings die Frage, ob nicht auch die Beauftragten für die Informationsfreiheit durchschlagskräftigere Kontrollbefugnisse bekommen sollten (siehe hierzu Nr. 3.1 dieses Berichts). Zusätzlich muss eine Erweiterung der Kontrollkompetenzen auf das bereichsspezifische Informationszugangsrecht, wie es die Evaluierung des Bundes zum vergleichbaren Bundesrecht empfohlen hat, in Betracht gezogen werden (vgl. Nrn. 7.1 und 7.2).

2.3 Statistik

Vom 1. Oktober 2014 bis zum Redaktionsschluss wandten sich in insgesamt **152** Fällen Petenten sowie Behörden an mich. Dabei handelte es sich um **52 Eingaben**, also um konkrete Streitfälle, in denen ich als Streitschlichter tätig werden musste, sowie um **100 allgemeine Anfragen**, also um Fälle, in denen die Beteiligten (Antragsteller wie Behörden) mich in Anspruch nahmen, ohne dass (schon) ein Streit im Raum stand. In diesen Konstellationen werde ich beratend tätig, um einen Streitfall zu vermeiden. Der entstehende Arbeitsaufwand unterscheidet sich in beiden Varianten nicht per se, da ich in beiden Fallgruppen die Sachlage umfassend beurteilen und damit auch die Ausschlussgründe des Gesetzes prüfen muss.

Im Bereich der Informationsfreiheit ist allerdings zu beachten, dass Statistiken nur eine begrenzte Aussagekraft hinsichtlich des entstehenden Arbeits- bzw. Kontrollaufwandes haben. Man kann nicht von vielen Begehren ohne Weiteres auf einen hohen und von wenigen Begehren automatisch auf einen geringeren Arbeitsaufwand schließen. Der Arbeitsaufwand hängt nämlich immer von dem konkreten Begehren eines Antragstellers ab. Das lässt sich relativ einfach anhand eines Beispiels erläutern: In der Praxis ist es

nicht ungewöhnlich, dass Antragsteller Zugang zu allen bei einer Behörde vorhandenen Informationen zu einem bestimmten Thema begehren. Handelt es sich um mehrere Aktenordner, sind schnell über 10.000 Seiten und mehr zu prüfen. Mit einem einzigen Antrag kann daher bereits ein großer Kontrollaufwand ausgelöst werden.

Die Informationszugangsbegehren werden auch zunehmend komplexer und rechtlich anspruchsvoller. Da in allen Rechtsbereichen Zugang begehrt werden kann, muss sich meine Behörde auch in besondere Rechtsmaterien einarbeiten. Ein Beispiel für eine solche gebietsübergreifende Prüfung ist z. B. in Nr. 16.12 dargestellt, in dem die Veröffentlichungspflichten der Landesregulierungsbehörde nach dem Energiewirtschaftsgesetz eine entscheidende Rolle für die Beurteilung des Falles spielten. Eine solche Fallbearbeitung ist dementsprechend zeitintensiv.

Besonders hinweisen möchte ich darauf, dass ich in vielen Fällen für die Bürgerinnen und Bürger einen vollständigen oder zumindest teilweisen Informationszugang erreichen kann, ohne dass sie gewahr werden, dass ich eingeschaltet wurde. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn sich Behörden zwecks einer Beratung an mich wenden und ich sie bei der Anwendung des Gesetzes unterstützen kann.

Es gibt aber aus meiner Sicht auch negative Entwicklungen. In zwei Fällen sind Behörden meinen Hinweisen, dass ein Informationszugangsanspruch unter Berücksichtigung der höchstrichterlichen Rechtsprechung ganz oder teilweise bestehen dürfte, nicht gefolgt. In beiden Fällen sind Klagen anhängig (vgl. Nr. 16.4 und 16.11). In der ganz überwiegenden Mehrheit akzeptieren die Behörden jedoch meine Einschätzung.

Im Rahmen der Haushaltsberatungen für den Haushalt 2017/2018 erfuhr die Geschäftsstelle keine Verstärkung für den Bereich der Informationsfreiheit.

3 Informationsfreiheit in Europa und international

3.1 Auswirkungen der EU Datenschutz-Grundverordnung auf das Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt

Am 1. Mai 2016 ist die EU Datenschutz-Grundverordnung (EU DS-GVO) in Kraft getreten. Ab dem 25. Mai 2018 ist sie unmittelbar anwendbar. Entgegenstehendes nationales Recht bleibt wirksam und wird nicht nichtig, es darf aber nicht mehr angewandt werden. Informationsfreiheitsrechtlich ist die EU DS-GVO unter folgenden Gesichtspunkten von Bedeutung:

Nach § 12 Abs. 2 IZG LSA wird die Aufgabe des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit vom Landesbeauftragten für den Datenschutz wahrgenommen. § 12 Abs. 3 IZG LSA bestimmt wiederum, dass für den Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit die in §§ 22 bis 24 des Gesetzes zum Schutz personenbezogener Daten der Bürger (DSG LSA) geregelten Aufgaben und Befugnisse entsprechend gelten. Er hat also dieselben Aufgaben und Befugnisse wie der Landesbeauftragte für den Datenschutz. Er kann z. B. die Behörden zu einer Stellungnahme auffordern, bei Verstößen gegen das IZG LSA auf ein ordnungsgemäßes Verfahren hinwirken und im Fall der Nichtabhilfe Verstöße beanstanden. Ebenso erstellt er alle zwei Jahre einen eigenen Tätigkeitsbericht.

Die EU DS-GVO ändert nun die Rechtsstellung des Landesbeauftragten für den Datenschutz. Dieser wird von einer Petitions- und Beschwerdestelle zu einer echten Auf-

sichtsbehörde, die gegenüber den Behörden, auch gegenüber den Ministerien, zukünftig Verwaltungsakte zur Durchsetzung des Datenschutzrechts erlassen kann. Die EU DS-GVO verpflichtet außerdem ihre Mitgliedstaaten, die Organisation der völlig unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden nach ihren Vorgaben zu regeln. Dies soll in Sachsen-Anhalt durch ein Gesetz zur Organisationsfortentwicklung des Landesbeauftragten für den Datenschutz geschehen (LT-Drs. 7/1736). Außerdem soll es eine zweite Novelle geben, in der das materielle Datenschutzrecht geregelt werden soll, soweit dies durch die EU DS-GVO (noch) zugelassen wird.

Es ist bereits jetzt absehbar, dass infolge der beabsichtigten Neuregelungen die Verweisungen des § 12 Abs. 3 IZG LSA auf die Vorschriften der §§ 22 bis 24 DSGVO LSA nicht mehr passen bzw. ins Leere laufen werden. Damit der Landesbeauftragte für die Informationsfreiheit handlungsfähig bleibt, ist daher eine Neuregelung seiner Aufgaben und Befugnisse erforderlich.

Diese Neuregelung könnte nach einem Beschluss des Landtages von Sachsen-Anhalt anlässlich der Beratung des III. Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit prinzipiell auch in dem geplanten Transparenzgesetz Sachsen-Anhalt erfolgen (vgl. LT-Drs. 7/1363, **Anlage 3a**). Die Weiterentwicklung des IZG LSA zu dem vom Landtag geforderten Transparenzgesetz setzt jedoch eine große Reform des IZG LSA voraus, die sich nicht kurzfristig bis zum 25. Mai 2018 bewältigen lassen dürfte. Dementsprechend hat mir das Ministerium für Inneres und Sport bereits signalisiert, dass in der zweiten Novelle zum DSGVO LSA über ein Artikelgesetz mit einer Änderung des IZG LSA meine Handlungsfähigkeit sichergestellt werden soll.

Da das IZG LSA sich an die Bürgerinnen und Bürger wendet und ihnen moderne Bürgerrechte einräumt, wäre es wiederum nur konsequent, wenn meine Aufgaben und Befugnisse nicht mehr mit Verweisungen auf ein anderes parallel zu lesendes Gesetz, sondern umfassend und unmittelbar im IZG LSA selbst geregelt würden. Dies wäre ein Gebot der Bürgerfreundlichkeit.

Die Anordnung der entsprechenden Anwendbarkeit datenschutzrechtlicher Vorschriften griff in der Vergangenheit zudem zu kurz. So hatte der Gesetzgeber bei Erlass des IZG LSA vergessen, die entsprechende Anwendbarkeit von § 14 DSGVO LSA anzuordnen, sodass ich im Bereich der Informationsfreiheit bei Erlass informationszugangrechtlicher Regelungen nicht vorab anzuhören bin. Die Landesregierung hatte in ihrer Stellungnahme zu meinem II. Tätigkeitsbericht eine entsprechende Änderung bereits in Aussicht gestellt (LT-Drs. 6/2522, S. 21).

Da der Landesbeauftragte für die Informationsfreiheit im Ergebnis bisher dem Landesbeauftragten für den Datenschutz rechtlich weitgehend gleichgestellt war, muss der Gesetzgeber zudem die Frage beantworten, ob die Aufgaben und Befugnisse des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit nicht ebenfalls erweitert werden müssten. Denkbar sind drei Modelle: Der Landesbeauftragte bleibt wie bisher außergerichtlicher Streitschlichter (Modell 1). Der Landesbeauftragte wird analog zum Datenschutzrecht zu einer Aufsichtsbehörde mit echten Eingriffsbefugnissen zugunsten des Einsichtsrechts der Antragsteller ausgestaltet (Modell 2). In Betracht käme auch eine vermittelnde Lösung, nach der der Landesbeauftragte nur Eingriffsbefugnisse zur Durchsetzung der Veröffentlichungspflichten der Behörden bekommt, da diese nach dem bisherigen Recht nicht von Bürgerinnen und Bürgern einklagbar sind, und im Übrigen außergerichtlicher Streitschlichter bleibt (Modell 3). Ich halte jedenfalls das Modell 3 für angemessen und vorzugswürdig.

Unabhängig davon sollten meine Kontrollkompetenzen auf das bereichsspezifische Informationszugangsrecht, insbesondere auf das Umweltinformationsrecht, erweitert werden.

Darüber hinaus überträgt Art. 85 EU DS-GVO den Mitgliedstaaten die Aufgabe, die Informationsfreiheit mit den Regelungen der EU DS-GVO in Einklang zu bringen. Art. 86 EU DS-GVO bestimmt hierzu, dass personenbezogene Daten nach den Informationsfreiheitsgesetzen der Mitgliedstaaten offen gelegt werden können. Die Auslegung und Reichweite der Vorschriften ist in der Literatur allerdings umstritten. Ein Teil der Literatur weist darauf hin, dass die EU – im Gegensatz zum Umweltinformationsrecht – für das allgemeine Informationsfreiheitsrecht keine Gesetzgebungskompetenz besitzt, weshalb sie den Datenschutz in diesem Bereich auch nicht habe regeln können. Deshalb wird von diesem Teil der Lehre die Auffassung vertreten, dass die Mitgliedstaaten nach Art. 86 EU DS-GVO die Möglichkeit haben, im allgemeinen Informationsfreiheitsrecht personenbezogene Daten unabhängig von den Vorschriften über die Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung der EU DS-GVO freizugeben. Die EU DS-GVO habe keinen Vorrang des Datenschutzes angeordnet (Rossnagel, Europäische Datenschutz-Grundverordnung, 1. Auflage 2017, Baden-Baden, § 4 Rnrn. 185 f., Rn. 196) bzw. dispensiere von ihren Vorschriften (Kühling/Martini, Die Datenschutz-Grundverordnung und das nationale Recht, Erste Überlegungen zum innerstaatlichen Regelungsbedarf, 2016, S. 296, 297).

Nach anderer Auffassung befreit die EU DS-GVO hier nicht von den Vorschriften des Datenschutzes. Die in den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder vorgesehene Güterabwägung zwischen dem Recht auf Informationsfreiheit und dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung (z. B. in § 5 IFG des Bundes bzw. in § 5 IZG LSA) genüge jedoch den Vorgaben des Art. 6 Abs. 2 und 3 der EU DS-GVO (Piltz in: Gola, DS-GVO, 1. Aufl. 2017, Art. 86 Rn. 15, sowie Herbst in: Kühling/Buchner, Datenschutz-Grundverordnung, 1. Aufl. 2017, Art. 86 Rn. 24).

Im Ergebnis besteht aber Einigkeit, dass die geltenden Regelungen der Informationsfreiheitsgesetze weiter anwendbar sind bzw. fortbestehen können. Da die EU DS-GVO teilweise andere Begrifflichkeiten verwendet, dürften jedoch Anpassungen an die Definitionen der EU DS-GVO erforderlich werden. Im Rahmen eines Normenscreening-Verfahrens zum Landesfachrecht wird durch das Landesinnenministerium auch das IZG LSA überprüft werden.

Im Rahmen der Anpassung des IZG LSA an das infolge der EU DS-GVO zu ändernde DSG LSA sollten dem Landesbeauftragten Durchsetzungsbefugnisse für Veröffentlichungspflichten der Behörden eingeräumt werden.

3.2 TTIP

In meinem III. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (Nr. 2.3) hatte ich berichtet, dass die Verhandlungen zum geplanten Freihandelsabkommen der EU mit den Vereinigten Staaten (Transatlantic Trade and Investment Partnership; TTIP) weitgehend intransparent erfolgt waren.

Als Reaktion auf entsprechende Kritik hat die EU-Handelskommissarin Cecilia Malmström im November 2014 mehr Transparenz versprochen. In diesem Rahmen hat sich die Europäische Kommission dazu verpflichtet, die Öffentlichkeit darüber zu informieren, mit wem sich ihre führenden Politiker und höheren Beamten treffen. Die Kommissi-

on hat ferner erklärt, einen erweiterten Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit den Verhandlungen über eine transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft mit den Vereinigten Staaten ermöglichen zu wollen.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten (IFK) hat in ihrer Entschlieung vom Juni 2015 „Mehr Transparenz bei den Verhandlungen über das Transatlantische Freihandelsabkommen (TTIP)!“ diese Initiative als einen ersten wichtigen Schritt hin zu mehr Offenheit gesehen und deren Fortföhrung und Ausweitung dringlich angemahnt (siehe **Anlage 5**). Sie hat die Notwendigkeit größtmöglicher Transparenz in den Verhandlungen für eine lebendige öffentliche Debatte hervorgehoben, in der die Bürgerinnen und Bürger vollständig über die Auswirkungen auf ihr tägliches Leben informiert werden.

Die Informationsfreiheitsbeauftragten haben im Sinne von Open Government Data gefordert, der Öffentlichkeit neben zusammenfassenden und erläuternden Informationen vermehrt Originaldokumente zur Verfügung zu stellen, um es den Bürgerinnen und Bürgern zu ermöglichen, sich eine eigene Meinung von den Inhalten und dem Ablauf der Verhandlungen zu bilden. Hierzu gehören auch Informationen über die Positionen und Forderungen der USA sowie von Lobbyisten. Eine umfassende Offenlegung von Informationen zu TTIP auf EU- sowie auf Bundes-Ebene soll so früh und so weit wie möglich erfolgen. Erst wenn Originaldokumente aus den Bereichen Umwelt-, Arbeitnehmer- und Verbraucherschutz bekannt sind, kann beurteilt werden, ob es zu einer Absenkung europäischer Standards kommt.

Als Reaktion auf die Entschlieung der Konferenz hat die Kommission mitgeteilt, dass sie die Bestrebungen nach mehr Transparenz unterstütze. Der Handelsbeauftragte der USA habe zugestimmt, dass EU-Mitgliedstaaten Leseräume einrichten, in denen den Abgeordneten und Regierungsvertretern gemeinsame und konsolidierte TTIP-Texte zugänglich gemacht werden könnten.

Da die Regelungen von TTIP höchst umstritten sind, weil die Senkung von Verbraucherstandards und die Einführung von privaten Schiedsgerichten diskutiert wurde, wäre es allerdings weit überzeugender gewesen, wenn die Verhandlungsunterlagen nicht nur den Abgeordneten und Regierungsvertretern, sondern auch den Bürgerinnen und Bürgern, die ja von den Bestimmungen unmittelbar betroffen sind, zur Verfügung gestellt worden wären.

Auch nachdem TTIP vorerst gescheitert ist, bleibt das Thema hochaktuell. Die Bundeskanzlerin hat sich für einen Neustart der Verhandlungen der EU mit den USA über ein Freihandelsabkommen ausgesprochen. Die EU führt außerdem Geheimverhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit Japan, ohne dass die Öffentlichkeit von den Inhalten des geplanten Abkommens hinreichend informiert worden wäre.

4 Informationsfreiheit in Deutschland – Bundesrecht

4.1 Das Open-Data-Gesetz des Bundes

Im internationalen Vergleich zum Thema Open Data schnitt Deutschland in der Vergangenheit eher bescheiden ab, d. h. andere Staaten stellten ihren Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaft in Schlüsselbereichen deutlich mehr Informationen digital zur Verfügung.

Vor diesem Hintergrund hatten sich die in der Bundesregierung vertretenen Parteien in ihrem Koalitionsvertrag zur 18. Wahlperiode darauf verständigt, dass die Bundesverwaltung auf der Basis eines Gesetzes Vorreiter für die Bereitstellung offener Daten in einheitlichen maschinenlesbaren Formaten und unter freien Lizenzbedingungen werden solle. Der erste Nationale Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der Open-Data-Charta der G8-Staaten vom September 2014 (vgl. Nr. 2.2 des III. Tätigkeitsberichts) enthielt dementsprechend die Ankündigung einer gesetzlichen Open-Data-Regelung.

Auf ihrer Konferenz am 14. Oktober 2016 in Berlin haben die Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern nun beschlossen, dass zunächst der Bund – als Vorreiter – ein Open-Data-Gesetz vorlegen werde. Die Länder haben zugesagt, dem Beispiel des Bundes zu folgen und eigene Open-Data-Gesetze zu erlassen. Eine solche Zusage hat folglich auch Sachsen-Anhalt gegeben.

Regelungsstandort für Open Data

Für Bund und Länder stellt sich nun die Frage, wie dieser Beschluss umgesetzt werden soll. In Betracht kommen drei Lösungswege:

Der Wortlaut des Beschlusses legt es erstens eigentlich nahe, dass Bund und Länder eigenständige umfassende Open-Data-Gesetze schaffen, in denen sie im Rahmen ihrer Gesetzgebungskompetenz alles rund um das Open-Data-Thema vom Informationszugang, zur Veröffentlichung bis hin zu Lizenzfragen für die Weiterverwendung der Daten regeln. Gegen eine solche Lösung spricht allerdings, dass der Informationszugang und die Veröffentlichung von Daten im Bund und in der überwiegenden Mehrheit der Bundesländer bereits in den Informationsfreiheitsgesetzen geregelt sind. Das Recht der Weiterverwendung hat der Bund bereits aufgrund einer ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz im Informationsweiterverwendungsgesetz mit Bindung für die Länder normiert. Ein eigenständiges Open-Data-Gesetz wird also nicht gebraucht.

Da offene Daten über Online-Portale im Internet in maschinenlesbaren Formaten zur Verfügung gestellt werden, wäre es zweitens grundsätzlich denkbar, Open Data unter rein informationstechnischen Gesichtspunkten zu betrachten und den Beschluss durch eine Ergänzung der E-Government-Gesetze des Bundes bzw. der Länder um Open-Data-Regelungen umzusetzen. Dagegen spricht jedoch, dass die Zugänglichmachung und Veröffentlichung von Daten nicht nur eine technische, sondern vor allem eine rechtliche Frage ist. Es muss nämlich geprüft werden, ob es Gründe (wie z. B. den Datenschutz) gibt, die einer Veröffentlichung der Daten entgegenstehen können.

Ob eine Information zugänglich ist und veröffentlicht werden darf, ergibt sich drittens aus den Transparenz- bzw. den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder. Diese kommen als natürlicher Standort von Open-Data-Regelungen schon deshalb in Betracht, weil sie bereits jetzt eigenständige Open-Data-Vorschriften enthalten, die im Zweifel nur ergänzt bzw. erweitert werden müssten. Dies gilt insbesondere für den Bund und auch für Sachsen-Anhalt (siehe § 11 Abs. 3 IZG LSA).

In ihrer Entschließung „Nicht bei Open Data stehenbleiben: Jetzt auch Transparenzgesetze in Bund und Ländern schaffen!“ vom 2. Dezember 2016 (**Anlage 9**) hat die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten daher gefordert, dass die geplanten Open-Data-Regelungen in Transparenzgesetze aufgenommen werden sollten.

Schon im März 2017 zeichnete es sich jedoch ab, dass der Bund mit dem vom Bundesinnenministerium vorgelegten Open-Data-Gesetzentwurf (BT-Drs. 18/11614) keine Vorreiterrolle einnehmen, sondern einen Sonderweg im Sinne des oben beschriebenen zweiten Lösungsansatzes beschreiten würde, dem die Länder mit Informationsfreiheitsgesetzen schon aus systematischen Gründen nicht werden folgen können: In dem Gesetzentwurf hat sich der Bund für das E-Government-Gesetz des Bundes als weiteren Standort der Open-Data-Regelungen neben den Open-Data-Regelungen des Informationsfreiheitsgesetzes entschieden. Er begründete diese Differenzierung damit, dass im E-Government-Gesetz Rohdaten, d. h. unbearbeitete Daten, veröffentlicht werden sollen, während über das Informationsfreiheitsgesetz bearbeitete Daten veröffentlicht werden. Diese Unterscheidung ist jedoch verfehlt. Nach der Open-Data-Klausel des Bundes werden ganz allgemein Informationen veröffentlicht. Informationen sind sowohl bearbeitete wie unbearbeitete Daten. Der Gesetzentwurf litt daher an einem Konstruktionsfehler. Das lässt sich auch daran erkennen, dass für die Frage, ob die Rohdaten nach dem E-Government-Gesetz des Bundes veröffentlicht werden dürfen, auf die Abschlussgründe des Informationsfreiheitsgesetzes zurückgegriffen werden muss.

Vor diesem Hintergrund haben sich die Informationsfreiheitsbeauftragten der Länder mit ihrer EntschlieÙung „Open Data: Gesetzentwurf der Bundesregierung greift zu kurz!“ vom 24. April 2017 (**Anlage 10**) an die zuständigen Ausschüsse des Bundestages mit der Bitte gewandt, den eingeschlagenen Sonderweg des Bundes zu überdenken. Sie haben die Ausschüsse darauf hingewiesen, dass Open-Data-Regelungen nicht in das E-Government-Gesetz gehören und dort systemfremd sind, sodass die Bundesregelung keine Signalwirkung für die Länder entfalten könne. Sie haben die Ausschüsse darauf aufmerksam gemacht, dass das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes der richtige Standort für eine Open-Data-Regelung wäre.

Der Bund ist der Bitte der Informationsfreiheitsbeauftragten der Länder nicht gefolgt. Dies dürfte aber rein praktische Gründe gehabt haben. Da der Entwurf zum Ende der Legislaturperiode eingebracht wurde, wäre eine – im Koalitionsvertrag ohnehin nicht vorgesehene – Reform des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes nicht mehr rechtzeitig möglich gewesen. In den Ländern besteht ein entsprechender Eilbedarf nicht.

In den Gesetzentwurf zum E-Government-Gesetz des Landes Sachsen-Anhalt sind keine Open-Data-Regelungen nach dem Vorbild des Bundes aufgenommen worden (vgl. Nr. 9.2). Auf einem Workshop zur Digitalen Agenda des Landes Sachsen-Anhalt hat das Innenministerium mitgeteilt, dass dies auch nicht nachträglich geplant sei, da es sich um eine Frage des Informationsfreiheitsrechts handle.

Regelungsinhalt des Open-Data-Gesetzes des Bundes

Am 13. Juli 2017 ist das neue Open-Data-Gesetz des Bundes (Erstes Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes vom 5. Juli 2017, BGBl. I, S. 2206) in Kraft getreten. Trotz aller Kritik weist das Open-Data-Gesetz auch positive Gesichtspunkte auf. Im Folgenden möchte ich auf die wesentlichen Grundgedanken und Regelungen des Gesetzes eingehen:

Das Gesetz will zum einen Daten der öffentlichen Verwaltung für Bürgerinnen und Bürger öffnen, da offene Daten die Grundlage für die Öffnung von Regierung und Verwaltung im Sinne eines Open Governments sind. Zum anderen weist der Gesetzentwurf ausdrücklich auf den hohen wirtschaftlichen Nutzen von Open Data hin. Die Studie „Open Data. The Benefits – Das volkswirtschaftliche Potential für Deutschland“ (April

2016) der Konrad-Adenauer-Stiftung beziffert den volkswirtschaftlichen Effekt der wirtschaftlichen Nutzung offener Daten auf mindestens 12,1 Milliarden Euro in den kommenden 10 Jahren. Die Europäische Kommission sehe, so die Studie, in der EU ein Potenzial von 140 Milliarden Euro jährlich. Diese Chancen würden aus Sicht der Bundesregierung bisher nicht genutzt. Um dies zu ändern, bedürfe es aus Sicht der Bundesregierung eines Kulturwandels in der Verwaltung. Mit dem neuen Gesetz wird die Bundesverwaltung verpflichtet, zukünftig ihre Daten zur Verfügung zu stellen, die Ausnahmen für die Nicht-Zur-Verfügung-Stellung müssen begründet werden („**Open Data by Default**“).

Dementsprechend verpflichtet ein neuer § 12a E-GovG die Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung, Rohdaten entgeltfrei und zur uneingeschränkten Weiterverwendung für jedermann zur Verfügung zu stellen. Diese sollen über das Bund-Länder-Portal GovData auffindbar gemacht werden. Mit dieser Pflicht der Behörden korrespondiert jedoch kein Rechtsanspruch auf Veröffentlichung. Dies ist nicht nachvollziehbar. Die Wirtschaft braucht zur Entwicklung neuer Geschäftsmodelle zuverlässige, umfassende und vollständige Daten.

Unter „Daten“ versteht das Gesetz nur reine „Fakten“ – unabhängig von Bedeutung, Interpretation und Kontext. Akten, Vermerke und Gutachten wären demnach keine Daten, sondern Informationen, die nicht dem Open-Data-Gesetz unterfallen. Auch dies ist nicht überzeugend.

Eine Pflicht zur Veröffentlichung entfällt, wenn ein Hinderungsgrund vorliegt. Hierzu müssen die Ausschlussgründe i. S. d. §§ 3 bis 6 des IFG des Bundes geprüft werden. Zuständig für die Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften des IFG des Bundes ist die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit. Sie ist daher auch erste Ansprechpartnerin für die Auslegung und Anwendung des Gesetzes. Dennoch sieht § 12a Abs. 9 E-GovG des Bundes vor, dass die Bundesregierung eine zentrale Stelle einrichtet, die die Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung zu Open Data berät und Ansprechpartner für die Länderstellen ist. Diese Regelung verkennt, dass dies die Aufgabe der Bundes- bzw. der Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit ist.

Auf Landesebene sollte daher auf eine solche Regelung verzichtet werden. Ansprechpartner für Open-Data-Fragen auf Landesebene ist wegen der bereits jetzt bestehenden gesetzlichen Regelung in §§ 11 und 12 IZG LSA der Landesbeauftragte für die Informationsfreiheit. Angesichts der zunehmenden Bedeutung von Open Data kommt nach meiner Auffassung die Schaffung behördlicher Open-Data-Beauftragter in Betracht, deren Aufgabe von einem behördlichen Informationsfreiheitsbeauftragten wahrgenommen werden könnte.

4.2 Open Government Partnership – 1. Nationaler Aktionsplan

Die Open Government Partnership (OGP) ist ein Zusammenschluss von über 70 Teilnehmer-Staaten, die sich für ein offenes und modernes Regierungs- und Verwaltungshandeln einsetzen. Ziel ist die Förderung von Open Government im Wege der Selbstverpflichtung. Es besteht keine Pflicht zu gleich hohen Standards. Die Durchführung ist freiwillig, es gibt keine Sanktionen. Die Ziele werden durch eine Evaluierung überprüft, bei Zielverfehlung wird der Teilnahme-Status inaktiv. Bei der OGP handelt es sich nicht um einen völkerrechtlichen Vertrag.

Seit Dezember 2016 nimmt Deutschland an der OGP teil. Bis Ende Juni 2017 sollte ein 1. Nationaler Aktionsplan zur OGP entwickelt werden. Ein Workshop mit der Zivilgesellschaft ist erfolgt; Behörden wurden allerdings nicht beteiligt. Es gibt zahlreiche, auch neue Vorschläge, z. B. die Einrichtung eines Open-Government-Kompetenzzentrums, Innovationslabore für die Entwicklung neuer Verwaltungsdienstleistungen und Datenschutz-Stresstests für Open Data. Im August 2017 hat die Bundesregierung ihren Ersten Nationalen Aktionsplan Open Government 2017- 2019 veröffentlicht. Dieser sieht für verschiedene Verwaltungsbereiche insgesamt 15 Verpflichtungen für mehr Open Government vor, denen messbare Meilensteine zugeordnet werden. So verpflichtet sich die Bundesregierung zur Umsetzung von Open Data in der Verwaltungspraxis. Als messbare Meilensteine sollen z. B. Hilfsmittel für die Identifizierung und Veröffentlichung geeigneter Daten entwickelt und Open-Data-Leitfäden erarbeitet werden. Auf die Benennung konkreter Reformvorhaben, z. B. im Hinblick auf das IFG des Bundes, wurde angesichts des bevorstehenden Endes der Legislaturperiode bewusst verzichtet. Der Plan richtet sich an die Behörden des Bundes und hat daher keine verbindlichen Auswirkungen auf die Länder. Es soll aber einen 2. Nationalen Aktionsplan geben, der sich mit dem Thema Länder und Kommunen befassen wird.

Unter informationsfreiheitsrechtlichen Gesichtspunkten sind solche Nationalen Aktionspläne sehr relevant, da sie natürlich auch die Weiterentwicklung der Informationsfreiheitsgesetze und Open Data in der Anwendungspraxis zum Thema haben können.

Das Land Sachsen-Anhalt sollte dem Beispiel des Bundes folgen und einen eigenen Aktionsplan erlassen.

4.3 Neuregelung des § 40 Abs. 1a LFGB

In meinem III. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (Nr. 3.6) hatte ich berichtet, dass die niedersächsische Landesregierung ein abstraktes Normenkontrollverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht in die Wege geleitet und beantragt hatte, § 40 Abs. 1a Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB), der die Veröffentlichung von Hygieneverstößen regelt, für nichtig zu erklären (Az.: 1 BvF 1/13). Ich habe in dem Verfahren ausführlich Stellung genommen. Die sowohl von Verbrauchern als auch von Gastwirten – auch im Hinblick auf die Möglichkeit der Einführung einer Hygiene-Ampel – mit Spannung erwartete Entscheidung steht jedoch noch aus.

Eine Zeit lang sah es so aus, als würde die Entscheidung ihre Brisanz verlieren, da das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft angekündigt hat, den § 40 Abs. 1a LFGB neu regeln zu wollen. Umgesetzt wurde das Vorhaben bisher jedoch noch nicht.

Dies hat dazu geführt, dass Nordrhein-Westfalen als erstes Bundesland mit einem Landesgesetz zur Bewertung, Darstellung und Schaffung von Transparenz von Ergebnissen amtlicher Kontrollen in der Lebensmittelüberwachung (Kontrollergebnis-Transparenz-Gesetz) die Hygiene-Ampel im Februar 2017 eingeführt hat.

4.4 Evaluierung des Umweltinformationsgesetzes des Bundes

Das Unabhängige Institut für Umweltfragen e.V. untersucht in einem Forschungsprojekt im Auftrag des Umweltbundesamtes (UBA) seit Oktober 2016 wie das Umweltinformationsgesetz (UIG) in der Praxis umgesetzt wird. Durch das Forschungsprojekt wird eine umfassende Evaluierung des UIG des Bundes angestrebt. Dabei geht es darum, ob die

gesetzlichen Ziele des UIG, für einen freien Zugang zu Umweltinformationen bei informationspflichtigen Stellen (passiver Zugang) und für eine aktive Verbreitung der Umweltinformationen (aktiver Zugang) zu sorgen, in der Praxis erreicht werden.

Die Evaluation soll dabei interdisziplinär gestaltet werden. Die auf unterschiedlichen Perspektiven beruhenden Erkenntnisse einer sozialwissenschaftlichen und einer rechtswissenschaftlichen Analyse sollen gemeinsam eine möglichst umfassende Evaluierung des UIG garantieren. Dafür werden u. a. quantitative und qualitative Erhebungen durch eine sozialwissenschaftliche und rechtswissenschaftliche Auswertung ergangener Gerichtsentscheidungen, Akteurs-Workshops nach der Methodik von Fokusgruppen, Befragungen mittels standardisierter Fragebögen oder online-Surveys sowie leitfadengestützte Telefoninterviews durchgeführt.

Im Rahmen einer Konferenz mit Vertretern der Rechts- und Sozialwissenschaften, Praktikern aus Behörden von Bund und Ländern, Umweltverbänden, Bürgerinitiativen und Unternehmen sowie politischen Entscheidungsträgern wird voraussichtlich Anfang 2018 über erste Forschungsergebnisse berichtet und diskutiert werden. Ein Workshop mit internationalen Rechtsexpertinnen und Rechtsexperten zur Vertiefung und Diskussion der Untersuchung soll im Spätsommer 2018 folgen.

Ich gehe davon aus, dass im Rahmen der Evaluierung auch die Möglichkeit der Zusammenlegung von UIG und IFG geprüft werden wird. Die Evaluierung wird sich ebenfalls mit der Frage befassen, ob der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit eine Kontrollkompetenz für das UIG des Bundes übertragen werden soll, was im Evaluierungsbericht zum IFG des Bundes empfohlen wurde. Es ist kaum vorstellbar, dass die Evaluierung des UIG hier zu einem anderen Ergebnis kommen wird. Das Thema ist natürlich auch für Sachsen-Anhalt relevant (vgl. Nrn. 8 und 16.6 dieses Berichts).

4.5 Neue Rechtsprechung zur verfassungsrechtlichen Grundlage des Informationszugangsanspruchs

In meinen Tätigkeitsberichten zur Informationsfreiheit hatte ich an den verschiedensten Stellen darauf hingewiesen, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Art. 5 Abs. 1 Satz 1, Halbsatz 2 GG die verfassungsrechtliche Grundlage des Rechts auf Informationsfreiheit zu sehen sei; dieses Grundrecht müsse durch einfachgesetzliche normierte Zugangsansprüche aktiviert werden (I. Tätigkeitsbericht Nrn. 2.1 und 2.1.1, II. Tätigkeitsbericht Nr. 3.1).

Trotz dieser verfassungsrechtlichen Ableitung kam das Bundesverwaltungsgericht in einigen Entscheidungen – überraschend – zu dem Ergebnis, dass die vom Informationsfreiheitsgesetz vermittelten Zugangsansprüche nicht grundrechtlich fundiert seien, weil sie lediglich eine rechtspolitische Entscheidung des Gesetzgebers umsetzen würden (vgl. BVerwG, Urteile vom 20. Februar 2013 - 6 A 2.12 - BVerwGE 146, 56 Rn. 28 und vom 25. März 2015 - 6 C 12.14 - BVerwGE 151, 348 Rn. 29). Aus dieser Rechtsprechung hätte man den Schluss ziehen können, dass das Informationsinteresse grundrechtlich schwächer geschützt sei und somit hinter anderen grundrechtlich fundierten Belangen zurücktreten müsse.

Das Bundesverfassungsgericht hat nun in einer aktuellen Entscheidung die verfassungsrechtliche Grundlage des Informationszugangsanspruches noch einmal präzisiert: Wenn § 1 Abs. 1 IFG den geltend gemachten Anspruch auf Zugangsverschaffung zu

den begehrten Informationen deckt, steht dieser Informationszugang, so das Bundesverfassungsgericht, unter dem Schutz von Art. 5 Abs. 1 GG. Sofern sich nach fachgerichtlicher Auslegung ergibt, dass vom Grundsatz her ein Aktenzugang nach § 1 Abs. 1 IFG eröffnet ist, bedarf es für die weiteren Voraussetzungen und Maßgaben des entsprechenden Anspruchs einer Auslegung der maßgeblichen Vorschriften des Informationsfreiheitsgesetzes im Lichte der grundrechtlich gewährleisteten Informationsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 GG. Dabei ist der Bedeutung der allgemeinen Zugänglichkeit der Quellen das ihr für die Freiheitswahrnehmung des Einzelnen ebenso wie für die Kommunikation im demokratischen Verfassungsstaat zukommende Gewicht beizumessen und mit entgegenstehenden Belangen in einen vertretbaren Ausgleich zu bringen (BVerfG, Beschluss vom 20. Juni 2017, Az.: 1 BvR 1978/13, Rn. 33).

Nach dieser Entscheidung ist fraglich, ob die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, das den Informationszugangsanspruch nicht als grundrechtlich fundiert ansieht, so noch aufrechterhalten werden kann.

5 Informationsfreiheit in Deutschland – Landesrecht

5.1 Das Modell der Transparenzgesetze setzt sich durch

Während Sachsen-Anhalt noch ein Informationsfreiheitsgesetz der älteren Generation besitzt (vgl. bereits II. Tätigkeitsbericht, Nrn. 4.1 und 4.2), setzt sich in den Bundesländern mittlerweile das neue Modell der Transparenzgesetze durch. Dabei stellt der Staat von sich aus proaktiv amtliche Informationen über ein Transparenz- oder Informationsregister jedermann unentgeltlich zum Abruf und zur Weiterverwendung zur Verfügung (vgl. III. Tätigkeitsbericht Nr. 4.2.2). Zu diesen Bundesländern gehören mittlerweile Hamburg, Bremen, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Thüringen und Schleswig-Holstein. Aus dieser Aufzählung kann man zugleich ersehen, dass es nicht nur die Stadtstaaten sind, die Informationsregister betreiben, wie es oftmals unzutreffend behauptet wird. Das Modell der Transparenzgesetze hat sich mittlerweile auch in den Flächenländern durchgesetzt. Sachsen-Anhalt kann sich dem nicht mehr entziehen.

5.2 Transparenz-Ranking Deutschland

Im Februar 2017 haben die Open Knowledge Foundation Deutschland und der Verein Mehr Demokratie e.V. ein Transparenz-Ranking veröffentlicht. In dem ersten bundesweiten Vergleich von Informationsfreiheitsgesetzen belegt Sachsen-Anhalt von 12 Bundesländern, die ein Informationsfreiheitsgesetz eingeführt haben, Rang 9. Spitzenreiter sind die Bundesländer, die ihr Informationsfreiheitsgesetz zu einem Transparenzgesetz weiterentwickelt haben.

Sachsen-Anhalt schneidet dagegen im bundesweiten Vergleich in Punkto Informationsrechte der Bürgerinnen und Bürger, Umfang und Reichweite der Ausschlussgründe, Höhe der Gebühren und der Kontrollbefugnisse des Landesbeauftragten, um nur einige Bewertungskriterien der Studie zu nennen, eher bescheiden ab. Die Verfasser des Vergleichs sehen für Sachsen-Anhalt deutlichen Reformbedarf.

Der Befund des Transparenz-Rankings deckt sich weitgehend mit meinen Feststellungen. In meinem III. Tätigkeitsbericht habe ich 20 Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Informationsfreiheitsrechts in Sachsen-Anhalt ausgesprochen (vgl. Nr. 7.3 des Berichts). Hierzu gehörten u. a. die Einführung eines Transparenzgesetzes mit einem Transparenzregister, die Zusammenlegung des Informationszugangsgesetzes Sach-

sen-Anhalt (IZG LSA) mit dem Umweltinformationsgesetz Sachsen-Anhalt (UIG LSA) in einem Gesetz sowie die Senkung der Gebühren. Diese Aspekte werden in der Studie ebenfalls als Kriterien für ein gutes Transparenzgesetz genannt.

6 Abschlussbericht der Enquete-Kommission des Landtages von Sachsen-Anhalt zur Verwaltungsmodernisierung

6.1 Einführung

In meinem III. Tätigkeitsbericht hatte ich bereits dargestellt, dass ich die Enquete-Kommission des Landtages von Sachsen-Anhalt „Öffentliche Verwaltung konsequent voranbringen – bürgernah und zukunftsfähig gestalten“ ausführlich in informationszugangszugangs- wie auch in datenschutzrechtlicher Hinsicht beraten hatte. Ich hatte dazu 12 Kernempfehlungen zu Datenschutz und Informationsfreiheit abgegeben (vgl. Nr. 5.5 sowie Anlage 3 des III. Tätigkeitsberichts).

Nachdem sich im Rahmen der parallel durchgeführten Gesetzesevaluierung bereits abzeichnete, dass die Ministerialverwaltung keine Schritte für eine Verbesserung des Informationsfreiheitsrechts unternehmen würde, habe ich 20 Schlussfolgerungen und Empfehlungen für eine Weiterentwicklung des Informationsfreiheitsrechts in Sachsen-Anhalt aufgestellt (vgl. Nr. 7.3 des III. Tätigkeitsberichts) und der Enquete-Kommission übersandt. Ich habe dies auch mit der Hoffnung verbunden, dass die Enquete-Kommission die notwendigen politischen Impulse geben würde (vgl. Nr. 11 des III. Tätigkeitsberichts). Meine Empfehlungen konnten bei der Abfassung des Abschlussberichts aus zeitlichen Gründen nicht mehr berücksichtigt werden. Dennoch hat die Enquete-Kommission in ihrem Abschlussbericht den Weg für eine Verbesserung des Informationsfreiheitsrechts vorgegeben (siehe Nr. 6.2).

6.2 Ergebnisse des Abschlussberichts

Am 1. September 2015 hat die Enquete-Kommission ihren Abschlussbericht nach dreijähriger Tätigkeit vorgelegt (LT-Drs. 6/4331 vom 31. August 2015).

Sie hält nicht nur die Schaffung eines E-Government-Gesetzes, sondern auch die zügige Einführung der elektronischen Akte für notwendig, da diese eine Grundvoraussetzung für E- und Open Government sei. Sie weist ferner darauf hin, dass die Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs in der Justiz und die elektronische Aktenführung in der Verwaltung des Landes Sachsen-Anhalt aufeinander abgestimmt werden müssen. Das ist logisch. Wenn in der Justiz zukünftig die elektronische Aktenführung verpflichtend wird, macht es keinen Sinn, dass die Landesverwaltung noch mit der Akte in Papierform arbeitet. Die Einführung der elektronischen Akte spart außerdem langfristig Zeit und Geld und vereinfacht den Aufbau eines zentralen Informationsregisters.

Die Enquete-Kommission hat sich in ihrem Abschlussbericht für die Schaffung eines Informationsregisters ausgesprochen und erachtet dabei, wenn nötig, auch eine gesetzliche Regelung für sinnvoll. Auffällig ist auch der Umstand, dass die Enquete-Kommission über die Fraktionsgrenzen hinweg die Zusammenführung des allgemeinen Informationszugangsrechts mit dem Umweltinformations- und dem Verbraucherinformationsrecht empfohlen hat.

Die Landesregierung hat sich in ihrem Bericht zur Evaluierung des Informationszugangsgesetzes Sachsen-Anhalt (vgl. hierzu Nr. 7.1) noch gegen eine solche Zusam-

menlegung gestellt. Dann hätten nämlich die Informationsrechte der Bürgerinnen und Bürger deutlich verbessert werden müssen. Diese wenig nachvollziehbare Haltung der Landesregierung hat die Enquete-Kommission nicht überzeugt.

Sachsen-Anhalt braucht nach Auffassung der Enquete-Kommission eine E- und Open-Government-Strategie. Die IKT-Strategie der Landesregierung „Sachsen-Anhalt digital 2020“ ist im Bereich des E-Government fortzuschreiben und um eine Open-Government-Strategie zu erweitern. Dazu ist die Strategie und nicht nur deren Umsetzungsplan anzupassen. Auch dem kann nur zugestimmt werden.

7 Evaluierungsbericht der Landesregierung zum IZG LSA

7.1 Ergebnisse der Evaluierung

In meinem III. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit hatte ich ausführlich über die begonnene Evaluierung des IZG LSA berichtet (Nr. 7) und die Befürchtung geäußert, dass sich die Modernisierungsvorschläge des Innenministeriums im Ergebnis auf den kleinsten möglichen Nenner zubewegen würden, da der Evaluierungsbericht von allen Ressorts mitgetragen werden musste. Auch zeichnete sich bereits ab, dass ich im Rahmen der Evaluierung zwar beteiligt, meine Verbesserungsvorschläge aber nur in sehr geringem Umfang berücksichtigt werden würden. Zudem deutete sich an, dass sich die Landesregierung mit den Evaluierungsergebnissen zum korrespondierenden Informationsfreiheitsgesetz des Bundes nicht auseinandersetzen würde. Vor diesem Hintergrund hatte ich in meinem III. Tätigkeitsbericht 20 eigene Empfehlungen für die Weiterentwicklung des Informationsfreiheitsrechts ausgesprochen (vgl. Nr. 7.3 des III. Tätigkeitsberichts).

Mittlerweile liegt der Evaluierungsbericht der damaligen Landesregierung vor (LT-Drs. 6/4288 vom 30. Juli 2015). Von dem insgesamt 183 Seiten umfassenden Bericht gebe ich die aus meiner Sicht wichtigsten Feststellungen wieder:

Wie schon zuvor in ihren Stellungnahmen zu meinen Tätigkeitsberichten erklärt, kam die Landesregierung in ihrem Gesamtfazit zu dem Ergebnis, dass sich das IZG LSA insgesamt bewährt hat. Der Evaluierungsbericht verweist aber darauf, dass es im fünfjährigen Evaluierungszeitraum nur 307 schriftlich gestellte Anträge gegeben habe (in der LT-Drs. 7/275 sind ergänzende Zahlenangaben enthalten, die noch zu einer geringfügigen Erhöhung geführt haben). Ich halte diese Zahlen für deutlich zu niedrig und damit praktisch für nahezu unverwertbar. Der Evaluierungszeitraum lief vom 1. Oktober 2008 bis zum 31. September 2013. Die öffentlichen Stellen des Landes Sachsen-Anhalt wurden jedoch vom Innenministerium erst mit der Bekanntmachung zur Evaluierung des Gesetzes vom 8. März 2010 darauf hingewiesen, IZG LSA-Anträge statistisch zu erfassen und dass dazu der von ihm zur Verfügung gestellte Evaluierungsbogen zu verwenden sei. Die Stellen sollten zwar Anträge für den Zeitraum davor nachmelden. Dazu hätten sie aber Anträge nach dem IZG LSA zuvor identifizieren und statistisch erfassen müssen, was aber nicht flächendeckend geschah.

Weiterhin fällt auf, dass einige öffentliche Stellen im Evaluierungszeitraum gar keine Anträge erhalten haben wollen. Die Landesregierung schließt daraus, dass diese Stellen bürgerfreundlich Auskunft erteilt hätten, ohne hierzu das IZG LSA zu bemühen. Ich halte diese Auffassung jedoch aufgrund meiner Erfahrungen für unwahrscheinlich bzw. in Teilen widerlegt. So liegen mir Fälle auch aus großen Städten – wie z. B. Halle – und zumindest einem Landkreis vor, die keine Anträge gemeldet haben. Ein großes Lan-

desministerium, das ich kontrolliert habe, bekommt sehr viele Bürgeranfragen, aber angeblich kaum Anträge nach dem IZG LSA. Demgegenüber hat ein Jugendamt akribisch gearbeitet und im Evaluierungszeitraum 106 Fälle erfasst. Es spricht daher vieles dafür, dass es deutlich höhere Fallzahlen gegeben haben muss. Oftmals dürften Behörden gar nicht erkannt haben, dass es sich um Anträge nach dem IZG LSA handelte.

Inhaltlich hat sich die Landesregierung immerhin erneut zur Errichtung eines Informationsregisters bekannt, ohne dieses aber gesetzlich regeln zu wollen. Sie verweist darauf, dass das Landesportal schon jetzt viele Informationsangebote beinhalte, auch wenn es sich nur in bestimmten Bereichen, wie z. B. im Statistikbereich, um Rohdaten handele. Für die Veröffentlichung von Verträgen soll ein Landesinformationsregistergesetz erforderlich sein. Es handelt sich hierbei um einen sehr eigenwilligen Gedanken, denn bisher wurde in der Fachwelt eine Veröffentlichung bereits auf der Rechtsgrundlage der Informationsfreiheitsgesetze für möglich gehalten. Dem Erlass eines Transparenzgesetzes stand die Landesregierung jedoch eher skeptisch gegenüber, obwohl sich dieses Modell in den Bundesländern, insbesondere in den Flächenländern mittlerweile durchgesetzt hat (vgl. Nr. 5.1).

Außerdem kündigte die Landesregierung eine Senkung der Gebührenobergrenze auf 500 Euro an. Das Ministerium für Inneres und Sport werde eine entsprechende Änderungsverordnung zur IZG LSA KostVO mit dem Ministerium für Finanzen abstimmen. In ihrer Stellungnahme zu meinem III. Tätigkeitsbericht hat sie dieses Vorhaben jedoch gleich wieder zurückgenommen (LT-Drs. 6/4688).

Eine Zusammenlegung des IZG LSA mit dem UIG LSA hält die Landesregierung aus europarechtlichen Gründen für problematisch, stattdessen soll eine Zusammenlegung mit dem VIG geprüft werden. Eine Erweiterung der Kontrollkompetenzen des Landesbeauftragten auf das bereichsspezifische Informationszugangsrecht, insbesondere auf das Umweltinformationsrecht, soll es nicht geben, da hiervon hauptsächlich Nicht-Regierungsorganisationen oder juristische Personen, aber nicht die Bürgerinnen und Bürger profitieren würden. Dass dies bei den Evaluierungen in Bund und Ländern von den dortigen Gutachtern komplett anders gesehen wurde, ignoriert der Evaluierungsbericht.

Die Landesregierung bekennt sich ferner zum Open-Data-Prinzip und leitet daraus den Grundsatz der möglichst weitgehenden Offenheit und Öffentlichkeit der Verwaltung ab. Dementsprechend hält sie eine Beteiligung des Landes Sachsen-Anhalt an dem Bundesländer-Portal „GovData“ prinzipiell für sinnvoll, sofern diese Frage haushaltsrechtlich geklärt sei. Eine freiwillige Bestellung von behördlichen Informationsfreiheitsbeauftragten sei möglich.

Dem Bericht liegt ferner die Vorstellung zugrunde, dass es sich bei dem Informationsfreiheits- und dem Informationsweiterverwendungsrecht um getrennte Materien handele. Dabei wurde das neue Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG) des Bundes jedoch nicht berücksichtigt (vgl. Nr. 3.2 des III. Tätigkeitsberichts). Mit diesem wurde die Trennung aufgehoben. Informationen, die ohne Beschränkungen frei zugänglich sind, dürfen nach § 2a IWG weiterverwendet werden.

Der Evaluierungsbericht war bereits einen Monat nach seiner Veröffentlichung durch den Abschlussbericht der Enquete-Kommission des Landtages von Sachsen-Anhalt „Öffentliche Verwaltung konsequent voranbringen – bürgernah und zukunftsfähig gestalten“ (LT-Drs. 6/4331 vom 31. August 2015) in Teilen überholt. In dem Abschlussbe-

richt haben sich alle in der Enquete-Kommission vertretenen Fraktionen für die Schaffung eines Informationsregisters auch mit einer gesetzlichen Regelung sowie für die Zusammenlegung von IZG LSA, UIG LSA und VIG AG LSA ausgesprochen.

Der Evaluierungsbericht der Landesregierung wurde im Innenausschuss des Landtages zur Kenntnis genommen. Ich habe dort meine Kritik deutlich formuliert (vgl. Nr. 7.2).

Im Koalitionsvertrag für die siebte Wahlperiode ist die Aussage enthalten, dass die neue Landesregierung das IZG LSA zu einem Transparenzgesetz weiterentwickeln will (S. 140). Der Landtag hat anlässlich der Beratung meines III. Tätigkeitsberichts durch einen Landtagsbeschluss vom Mai 2017 hierzu die ersten Schritte eingeleitet (vgl. Nr. 8).

7.2 Kritik

Bei der Einführung des IZG LSA im Jahr 2008 hat der Landesgesetzgeber die Regelungen des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes weitgehend übernommen und sie nur dort modifiziert, wo aufgrund landesrechtlicher Besonderheiten Anpassungsbedarf bestand. Das IFG des Bundes und das IZG LSA sind daher, von wenigen Ausnahmen abgesehen, nahezu inhaltsgleich.

Beide Gesetze wurden evaluiert. Im Bund wurde die Evaluierung von einem unabhängigen Gutachter nach wissenschaftlichen Kriterien durchgeführt. In Sachsen-Anhalt wurde das Gesetz von der (alten) Landesregierung, letztendlich also von der Ministerialverwaltung, evaluiert. Die Landesregierung räumt selbst ein, dass sich ihre Evaluierung nicht mit der wissenschaftlichen Evaluierung des Bundes messen lassen könne und solle. Ich wurde zwar als Sachverständiger hinzugezogen. Meine Rechtsauffassung ist aber bei entscheidenden Stellen in den Bericht nicht eingeflossen, sie wird auch nicht erwähnt. Ich habe mich daher auch im Innenausschuss des Landtages zum Evaluierungsbericht der Landesregierung mit deutlicher Skepsis geäußert.

Der unabhängige Gutachter sieht für das IFG des Bundes erheblichen Reformbedarf. Er empfiehlt eine Reform der Ausschlussgründe und hält die Einführung einer allgemeinen Güterabwägungsklausel für die Ausschlussgründe für sinnvoll. Er empfiehlt die Schaffung behördlicher Informationsfreiheitsbeauftragter und hält die Zusammenlegung von IFG und Umweltinformationsgesetz für unproblematisch. Die Erweiterung der Kontrollkompetenzen der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit auf das besondere Informationszugangsrecht wird von ihm ausdrücklich angeregt.

Die Landesregierung Sachsen-Anhalts, die die nahezu gleichen Regelungen evaluiert hat, sieht dagegen keinen wesentlichen Reformbedarf. Sie bekennt sich lediglich dazu, dass die im Masterplan zum Landesportal beschlossene Einführung eines Informationsregisters beibehalten werden soll. Verträge sollen in diesem Register aber entgegen der ganz h. M. im Informationsfreiheitsrecht nicht veröffentlicht werden dürfen. Nach Auffassung der Landesregierung bedarf es hierzu erst einmal eines eigenen neuen Gesetzes.

Abgesehen davon soll sonst möglichst alles beim Alten bleiben. Die in früheren Stellungnahmen selbst in Betracht gezogene Zusammenlegung von IZG und UIG LSA soll aus europarechtlichen Gründen nicht mehr möglich sein. Dass alle namhaften Gutachter, die das IFG, das VIG oder die Informationsfreiheitsgesetze der Länder evaluiert haben, eine Zusammenlegung von Informationsfreiheitsrecht und Umweltinformationsfrei-

heitsrecht für unproblematisch halten, verschweigt die Landesregierung. Das Europarecht gebe für das UIG bindende Regelungen vor, von denen nicht abgewichen werden könne, argumentiert sie. Richtig ist allein, dass aufgrund der europarechtlichen Vorgaben das Informationsfreiheitsniveau aus dem UIG nicht gesenkt werden kann. Eine Zusammenlegung mit dem IZG LSA ist jedoch ohne Weiteres möglich. Man muss nur die Regelungen des IZG LSA an die Regelungen des UIG anpassen und damit im Ergebnis das Informationszugangsniveau erhöhen. Was europarechtlich angeblich nicht geht, wird interessanterweise in Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz gemacht. Dass auch die Enquete-Kommission des Landtages von Sachsen-Anhalt „Öffentliche Verwaltung konsequent voranbringen – bürgernah und zukunftsfähig gestalten“ die Zusammenlegung empfohlen hat, fließt in die Evaluierung ebenfalls nicht ein.

Aber auch ihre Zusagen hält die Landesregierung nicht ein: Nach der geltenden Rechtslage bin ich nur für die Kontrolle der Vorschriften des IZG LSA zuständig. Es nützt den Bürgerinnen und Bürgern nichts, wenn ich im Rahmen einer Kontrolle feststelle, dass es sich z. B. um einen Fall nach dem UIG handelt. Die Landesregierung hatte daher festgestellt, dass die Bürgerinnen und Bürger von mir erwarten, dass ich ihre Eingaben umfassend prüfe, und mich ersucht, auch solchen Eingaben nachzugehen, die den Informationszugang nach bereichsspezifischem Recht betreffen. Sie hatte die Behörden als Adressaten des Gesetzes gebeten, mich bereits jetzt entsprechend den Vorgaben des § 12 Abs. 2 und 3 IZG LSA zu unterstützen (LT-Drs. 6/131, S. 9 f.).

In ihrer Stellungnahme zu meinem II. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit hatte die Landesregierung ferner die Erweiterung meiner Kontrollkompetenzen avisiert. Ich verweise auf LT-Drs. 6/2522, S. 42. Dort heißt es:

„Wenn im Anschluss an die Evaluierung eine Änderung des IZG LSA anstehen sollte, dürfte Folgendes zu regeln sein: Erstens sollte ein Anrufungsrecht bestehen, wenn man sich in seinen Rechten auf Informationszugang nach dem IZG LSA oder anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen beschwert sieht. Zweitens sollte § 12 Abs. 3 IZG LSA dahingehend ergänzt werden, dass der Landesbeauftragte auch die Einhaltung anderer Vorschriften über den Informationszugang gegenüber öffentlichen Stellen kontrolliert.“

Gemäß Evaluierungsbericht sieht das Umweltministerium für eine Erweiterung meiner Kontrollkompetenzen auf das UIG LSA inzwischen überraschend keinen Bedarf mehr. Diese Auffassung wurde in der Stellungnahme der Landesregierung zum III. Tätigkeitsbericht wiederholt (LT-Drs. 6/4688 zu Nr. 11). Angeblich würde das UIG LSA nur von Verbänden oder Unternehmen; aber nicht vom normalen Bürger in Anspruch genommen. Dass dies nun wirklich nicht den tatsächlichen Gegebenheiten entspricht, zeigen meine Tätigkeitsberichte. In der Vergangenheit haben sich im Wesentlichen die Bürgerinnen und Bürger oder Behörden in Bezug auf das UIG LSA mit der Bitte um Rat an mich gewandt (vgl. nur Nr. 16.6 dieses Tätigkeitsberichts). In Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz ist der Landesbeauftragte für die Informationsfreiheit für die Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften des UIG zuständig.

Überhaupt nicht mehr nachvollziehbar wird die Haltung der alten Landesregierung, wenn es um die Gebühren für Anträge nach dem IZG LSA geht. So kommt die Landesregierung in ihrer Evaluierung zu dem Ergebnis, dass die Höhe der Gebühren von 2000 bzw. 1000 Euro auf 500 Euro gesenkt werden solle. In ihrer Stellungnahme zu meinem III. Tätigkeitsbericht (LT-Drs. 6/4688, S. 30 f.) nimmt dieselbe Landesregierung die an-

gekündigte Gebührensenkung jedoch umgehend wieder zurück. Der Landtag hat diese Position mittlerweile korrigiert (vgl. Nr. 8).

Für die Zukunft der Informationsfreiheit in Sachsen-Anhalt ist der Evaluierungsbericht ungeeignet. Maßgeblich und zielführend für eine Reform des IZG LSA sind die Vorbilder anderer Länder und der Abschlussbericht der Enquete-Kommission des Landtages sowie meine Empfehlungen in meinen Tätigkeitsberichten (III. Tätigkeitsbericht, Nr. 7.3; siehe im aktuellem Bericht Nrn. 8 und 10).

8 Reaktionen auf den III. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit

Vorbemerkung

Im Mai 2015 habe ich meinen III. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit vorgestellt (LT-Drs. 6/4048) und 20 Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Informationsfreiheitsrechts in Sachsen-Anhalt abgegeben (vgl. Nr. 7.3 des III. Tätigkeitsberichts). Am 30. Juli 2015 wurde der Evaluierungsbericht der Landesregierung zum IZG LSA veröffentlicht (LT-Drs. 6/4288). Meine Empfehlungen wurden nicht mehr zum Gegenstand des Evaluierungsberichts, die Evaluierung sieht eine Beibehaltung des status quo und sogar einige Rückschritte vor (vgl. Nrn. 7.1 und 7.2). Die in weiten Teilen zeitgleich zur IZG-LSA-Evaluierung durch die Landesregierung beratende Enquete-Kommission des Landtags „Öffentliche Verwaltung konsequent voranbringen – bürgernah und zukunftsfähig gestalten“ hat am 31. August 2015 ihren Abschlussbericht herausgegeben und parteiübergreifend in zwei zentralen Fragen der Landesregierung widersprochen. Sie hat nicht nur die Einführung eines Informationsregisters aufgrund einer gesetzlichen Regelung, sondern auch die Zusammenlegung der Informationsfreiheitsgesetze (IZG, UIG und VIG) in einem Gesetz vorgeschlagen (vgl. Nr. 6.2). Der Evaluierungsbericht war daher kurz nach seinem Erscheinen in wesentlichen Teilen überholt.

Im Dezember 2015 hat die Landesregierung zu meinem Bericht Stellung genommen (LT-Drs. 6/4688). Angesichts der o.a. Entwicklungen wäre jetzt eine intensive inhaltliche Auseinandersetzung mit meinen 20 Reformvorschlägen sowie den Ergebnissen des Abschlussberichts der Enquete-Kommission zu erwarten gewesen. Doch dies blieb aus.

Der Tätigkeitsbericht, der in die Ausschüsse für Inneres und Sport (federführend), für Recht, für Verfassung und Gleichstellung, für Finanzen, für Umwelt sowie für Landesentwicklung und Verkehr überwiesen wurde, wurde im Januar 2016 erstmalig im Innenausschuss beraten und sollte lediglich zur Kenntnis genommen werden. Durch die Landtagswahl kam es jedoch zu einer Unterbrechung. Im Koalitionsvertrag für die 7. Legislaturperiode ist vorgesehen, das IZG LSA zu einem Transparenzgesetz weiterzuentwickeln und das Landesportal zu einem Informationsregister auszubauen.

Erst im August 2016 wurde der III. Tätigkeitsbericht im Ausschuss für Inneres und Sport wieder auf die Tagesordnung gesetzt. Um auch die neueren Entwicklungen berücksichtigen zu können, sollte im Ergebnis ein Beschluss zum Tätigkeitsbericht gefasst werden.

Die Ausschussberatungen

Dazu habe ich einen Formulierungsvorschlag entworfen, der die Einführung eines Transparenzgesetzes und weitgehende Informationspflichten für bestimmte Datenkategorien der öffentlichen Stellen beinhaltet, auch die Einbeziehung der Kommunen vor-

sah, sowie die Zusammenlegung von UIG und IZG unter Erweiterung meiner Kontrollkompetenzen auf das Umweltinformationsrecht empfahl.

Die Regierungsfractionen haben einen eigenen Beschlussentwurf vorgelegt, der aber hinter der Entwicklung der Transparenzbestrebungen in anderen Bundesländern zurückblieb (LT-Drs. 7/1290); was auch durch ein Transparenz-Ranking vom Februar 2017 deutlich wird, in dem Sachsen-Anhalt unter den 12 Bundesländern mit Informationsfreiheitsgesetzen nur Platz 9 belegt (vgl. Nr. 5.2 dieses Berichts). So fehlt etwa die Verpflichtung, das Informationsregister gesetzlich zu regeln.

Im Ausschuss für Umwelt und Energie habe ich noch einmal dargelegt, dass eine Erweiterung meiner **Kontrollkompetenzen** auf das Umweltinformationsrecht dringend erforderlich ist. Da ich der Landesbeauftragte für die Informationsfreiheit bin, vermutet der Bürger, dass ich die Einhaltung aller in Frage kommender Informationsfreiheitsgesetze kontrollieren kann. Dabei muss ich ihn jedoch enttäuschen. Denn ich kann bisher nur prüfen, ob die Behörde das IZG LSA richtig angewendet hat. Betreffen seine Begehren dagegen Umweltinformationen, kann ich für ihn nichts tun. Das führt zu unsinnigen Ergebnissen. Nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Sachsen-Anhalt richtet sich die Einsicht in Fahrtenbücher eines Dienstkraftfahrzeugs eines ehemaligen Staatssekretärs nach dem IZG LSA (OVG LSA, Urteil vom 6. Dezember 2016, Az.: 3 L 99/15, vgl. Nr. 14.6 dieses Berichts). Diesen – zugegebenermaßen politisch bedeutsamen – Fall hätte ich also kontrollieren dürfen. Hätte der Antragsteller jedoch nach den CO₂-Emissionen der Dienstfahrzeuge der Staatssekretäre gefragt, hätte es sich um Umweltinformationen gehandelt (vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 9. Oktober 2009, Az.: 26 K 5707/08). Für die Kontrolle dieser Fälle wäre ich dann nicht zuständig gewesen.

Ich habe im Rechtsausschuss die Beschlussempfehlung in dem Punkt unterstützt, das Landesportal bis zum 31. Dezember 2018 zu einem Informationsregister auszubauen. Das Landesportal besitzt allerdings, was die Zurverfügungstellung amtlicher Informationen anbelangt, im Vergleich zu anderen Bundesländern ganz erheblichen Nachholbedarf. Die Landesregierung verweist darauf, dass doch bereits viele Informationen veröffentlicht seien und meint damit aufbereitete Informationen, die ihre Öffentlichkeitsarbeit betreffen. Öffentlichkeitsarbeit ist wichtig. In einem Informationsregister müssen aber nicht nur die Informationen enthalten sein, die die Menschen lesen sollen, sondern auch die Informationen, die die Menschen lesen wollen. Hierzu gehören z. B. auch Kabinettsbeschlüsse, die in der Beschlussempfehlung nicht ausdrücklich genannt werden.

In diesem Zusammenhang habe ich dargelegt, dass die Bundesregierung mit ihrem Gesetzesentwurf für ein Open-Data-Gesetz (BT-Drs. 18/11614) einen vom Grundsatz her weitergehenden Ansatz verfolgt: Danach sollen zukünftig alle Daten, die der Staat besitzt, vom Prinzip her offen sein und die Ausnahme für die Nichtveröffentlichung muss begründet werden (sog. „Open Data by default“). Die Auffindbarkeit der Daten soll über die von Bund und Ländern gemeinsam betriebene zentrale Open-Data-Plattform GovData sichergestellt werden. Die Konferenz der Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten der Länder hat am 14. Oktober 2016 beschlossen, dass die Länder dem Vorbild des Bundes folgen und eigene Open-Data-Regelungen erlassen werden. Die Weiterentwicklung des IZG LSA zu einem Transparenzgesetz und die Entwicklung einer Open-Data-Strategie gehören als eigenständige Themen daher auch in die Digitale Agenda des Landes Sachsen-Anhalt.

Im Ausschuss für Landesentwicklung und Verkehr habe ich darauf aufmerksam gemacht, dass andere Bundesländer, wie z. B. Nordrhein-Westfalen, ihren Bürgerinnen und Bürgern – langfristig gesehen – amtliche Informationen auch zur alltäglichen Lebensführung zur Verfügung stellen wollen. Das setzt allerdings voraus, dass die dazu benötigten amtlichen Informationen in einem Informationsregister oder Open-Data-Portal verpflichtend zur Verfügung gestellt werden und maschinell ausgewertet werden können. Da im Alltag Informationen aus allen Lebensbereichen benötigt werden, müssen in einem Register dann neben Informationen aus dem allgemeinen Informationsfreiheitsrecht konsequenterweise auch Informationen aus dem besonderen Informationsfreiheitsrecht veröffentlicht werden. Das betrifft z. B. Geodaten oder Umwelt- und Verbraucherinformationen. Sachsen-Anhalt besitzt hier noch Nachholbedarf.

Landtagsbeschluss

Als Ergebnis der Beratungen hat der Innenausschuss – unter Ablehnung eines Ergänzungsvorschlages der Fraktion DIE LINKE (LT-Drs. 7/1341) – dem Landtag empfohlen, den vorgelegten Beschlussentwurf im Wesentlichen anzunehmen. Am 4. Mai 2015 hat der Landtag von Sachsen-Anhalt den entsprechenden Beschluss zum III. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit gefasst (LT-Drs. 7/1363, siehe **Anlage 3a**).

Darin weist er darauf hin, dass ein Transparenzgesetz einen wichtigen Beitrag für eine moderne und lebendige Demokratie leisten kann. Die Landesregierung wird u. a. gebeten, nach Abschluss der parlamentarischen Beratungen für ein E-Government-Gesetz einen Gesetzentwurf zur Fortentwicklung des Informationszugangsgesetzes Sachsen-Anhalt vorzulegen. Außerdem soll das Landesportal bis zum 31. Dezember 2018 zu einem Informationsregister ausgebaut werden. Mit Studien, Gutachten, Beraterverträgen, Beschlüssen von Gremien, Protokollen öffentlicher Sitzungen oder von Statistiken werden zudem bestimmte Datenkategorien als Beispiel für veröffentlichungsfähige Informationen genannt.

Die Gebühren sollen bis zum 31. Dezember 2017 gesenkt werden. Insbesondere soll eine Geringwertigkeitsgrenze von 50 Euro eingeführt werden, bis zu der Anträge gebührenfrei bleiben.

Was fehlt, ist die Pflicht, das Informationsregister gesetzlich zu regeln, und der Rechtsanspruch auf die Veröffentlichung der Informationen. Die von der Enquete-Kommission geforderte Zusammenlegung der Informationsfreiheitsgesetze (IZG LSA, UIG LSA und VIG AG LSA) wird ebenfalls nicht angesprochen ebenso wenig wie die Erweiterung meiner Kontrollkompetenzen auf das Umweltinformationsrecht. Offen bleibt auch die zukünftige Höchstgrenze für Gebühren.

Begrifflich macht es wenig Sinn, „das IZG LSA zu einem Informationsfreiheitsgesetz weiter zu entwickeln“. Denn das IZG LSA ist ja bereits ein Informationsfreiheitsgesetz. Ein Qualitätssprung würde erst bei der Weiterentwicklung des IZG LSA zu einem echten Transparenzgesetz einsetzen.

Beschlussrealisierung

Die Landesregierung hat in ihrer Beschlussrealisierung (LT-Drs. 7/1671, siehe **Anlage 3b**) angekündigt, nach Abschluss der parlamentarischen Beratungen zur Anpassung des Datenschutzrechts an die Bestimmungen der EU DS-GVO einen Gesetzentwurf vorzulegen, „mit dem das IZG LSA zu einem Informationsfreiheitsgesetz weiterentwi-

ckelt“ werde. Sie hat ferner angekündigt, dass die Zuständigkeiten des Landesbeauftragten für den Datenschutz als Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit unverändert erhalten bleiben sollten.

Die Landesregierung plane ferner, die vom Land Sachsen-Anhalt bislang auf verschiedene Weise digital bereitgestellten Informationen an einer zentralen Stelle als Informationsregister öffentlich zugänglich zu machen. Dies betrifft auch die Geodaten. Die Verantwortung für den technischen Aufbau des Informationsregisters trägt das Ministerium der Finanzen, die rechtlichen Grundlagen erarbeitet das Ministerium für Inneres und Sport, die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur koordiniert im Rahmen der Portalleitung die redaktionelle Umsetzung. Die Landesregierung beabsichtigt, die Daten bis zum 31. Dezember 2018 öffentlich zugänglich zu machen.

Die Landesregierung könne ferner die geforderte Regelung zu den Gebühren im Hinblick auf eine Gebührenobergrenze auf dem Verordnungswege und damit zeitnah umsetzen. Die Einführung einer Geringwertigkeitsgrenze in Höhe von 50 Euro sei im Rahmen der bestehenden Verordnungsermächtigung im IZG LSA allerdings nicht möglich. Hier müsse zunächst die Verordnungsermächtigung erweitert werden, was aus verfahrensökonomischen Gründen nur im Zusammenhang mit der Umsetzung der geplanten Gesetzesänderung erfolgen könne.

Fazit

Es besteht also einiger Handlungsbedarf. Sachsen-Anhalt hat die Chance, mit mehreren kraftvollen rechtspolitischen Schritten beim Thema Transparenz aufzuholen. Auch der wirtschaftliche Nutzen von Open Data wird dadurch verstärkt werden. Transparenz bzw. Open Data ist Voraussetzung auch für mehr Open Government. Die Aussichten dafür stehen theoretisch gut, Sachsen-Anhalt muss es nur tun.

9 E- und Open Government

9.1 Die Digitale Agenda des Landes Sachsen-Anhalt

Die Digitalisierungsentwicklung des Landes ist für die Landesregierung eine der wichtigsten Herausforderungen in dieser Legislaturperiode. Sie hat angekündigt, im Herbst 2017 eine umfassende Digitale Agenda vorzulegen.

Zur Erarbeitung der Digitalen Agenda wurde am 14. Dezember 2016 eine interministerielle Arbeitsgruppe „Digitale Agenda Sachsen-Anhalt“ eingerichtet, an der ich in meiner Funktion als Landesbeauftragter für den Datenschutz sowie als Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit beteiligt bin. Die vom Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung federführend geleitete interministerielle Arbeitsgruppe sollte den Ressorts insbesondere Gelegenheit geben, geeignete Maßnahmen für die Aufnahme in die Digitale Agenda zu ermitteln und anzumelden. Ich habe dem Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung im Februar 2017 erste Vorschläge für die Bereiche des Datenschutzes und der Informationsfreiheit übermittelt.

Daneben hat das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung eine Online-Konsultation zur Digitalen Agenda gestartet, bei der allerdings nur bereits bestehende Angebote kommentiert werden konnten. Die wichtigen zukünftigen Maßnahmen, die von den Ressorts benannt worden waren und Gegenstand der Digitalen Agenda werden sollen, wurden nicht zur Kommentierung zur Verfügung gestellt.

Zusätzlich hat das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung – im Anschluss an die Auftaktveranstaltung vom Februar 2017 – acht Workshops u. a. zu den Themen Infrastrukturen, Daseinsvorsorge mittels Medizin 4.0, Wirtschaft 4.0, Arbeit 4.0, Bildung und E-Government-Entwicklungen veranstaltet, durch die ein Input von außen gewonnen werden sollte. In Zusammenarbeit mit meinem Hause wurde der Workshop „Datenschutz, Informationssicherheit und Informationsfreiheit“ im Juli 2017 als Abschlussveranstaltung durchgeführt.

Es ist erfreulich, dass sich dieser Workshop auch informationsfreiheitsrechtlichen Themen widmen konnte. So hat die Stadt Merseburg, die im Wettbewerb Modellkommune Open Government des Bundesministeriums des Innern zusammen mit dem Saalekreis erfolgreich war, ihre Planungen für die Verwirklichung von Open Government vorgestellt. Allgemein wurde deutlich, dass sich die Wirtschaft Sachsen-Anhalts insgesamt mehr Open Data wünscht.

Ich habe auf dem Workshop darauf hingewiesen, dass das geplante E-Government-Gesetz und die Einführung der elektronischen Akte Grundvoraussetzungen für Open Data und Open Government (Bürgerbeteiligungsportal) sind. Allgemein besteht großer Handlungsbedarf. In die Digitale Agenda ist aus informationsfreiheitsrechtlicher Sicht ein Transparenzgesetz mit Open-Data-Regelungen sowie der Ausbau des Landesportals zu einem Informationsregister unter Einbeziehung der Kommunen bis zum 31. Dezember 2018 (gemäß den Prinzipien „Open Data by Design“ und „Open Data by Default“) aufzunehmen (vgl. den LT-Beschluss vom 4. Mai 2017, siehe Nr. 8 dieses Berichts und Anlage 3a). In der Agenda ist auch die Beteiligung am bundesdeutschen Portal „GovData“ zu berücksichtigen. Zudem ist die Strategie Sachsen-Anhalt digital 2020 zu einer E-Government-Strategie und parallel zu einer Open-Government-Strategie fortzuentwickeln.

Es sollten ferner Förderprogramme für Unternehmensgründungen im Bereich von Open Data geschaffen werden. Das setzt eine Ermittlung der Daten, die der Wirtschaft vorrangig zur Verfügung gestellt werden sollen, voraus. Diese Frage wurde in der Vergangenheit insbesondere von der Ministerialverwaltung vernachlässigt. Das hat die Wirtschaft auch auf dem o. g. Workshop beklagt. 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 bis zu 131 Milliarden Euro im optimistischen Bereich für Deutschland aus (Kuzev, „Open Data. The Benefits. Das volkswirtschaftliche Potential für Deutschland“, S. 10 ff.). Es ist nicht nachvollziehbar, dass Sachsen-Anhalt dieses Potential bisher nicht nutzt.

Da es sich ferner abzeichnet, dass das Land sog. regionale Digitalisierungszentren fördern will, reicht es nicht aus, wenn sich diese Zentren lediglich auf die technische Umsetzung der Digitalisierung einschließlich Datenschutz und Informationssicherheit beschränken. Vielmehr geht es auch um die bessere Information der Bürger, eine verstärkte Bürgerbeteiligung und die Optimierung der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft, damit letztendlich auch bessere Verwaltungsdienstleistungen angeboten werden können. Da es sich auch um Fragen des Open Government handelt, sollten diese Zentren zugleich **Open-Government-Kompetenz-Zentren** werden. Zudem muss das Land darauf achten, dass diese Zentren gleichmäßig verteilt werden, damit in Sachsen-Anhalt keine „analogen Inseln“ entstehen, die vom Fortschritt abgeschnitten sind.

Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung erarbeitet einen Gesamttext für die Digitale Agenda. Nach meiner Einschätzung bedarf es dabei einer Zusammenschau der Teilthemen, auf die ich selbst immer besonderen Wert gelegt habe, und einer entsprechenden Bewertung. Die Workshops haben auch gezeigt, dass eine reine Ressortbeteiligung, die auf den Input von außen verzichtet, zu kurz greifen würde. Vielmehr sollte eine verbindliche und in sich stimmige Strategie entwickelt werden, die auf der Expertise der maßgeblichen Akteure aus Wirtschaft, Gesellschaft und Wissenschaft beruht. Der vorgesehene Digitalisierungsbeirat – jedenfalls mit Beratungsfunktion, fraglich ob auch mit Steuerungsfunktion – wird sich erst später konstituieren.

Im nächsten Tätigkeitsbericht werden die Inhalte der Digitalen Agenda zu bewerten sein.

Die Empfehlungen dieses IV. Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit (siehe insbesondere Nr. 10) sollten in die Digitale Agenda des Landes aufgenommen werden.

9.2 Das geplante E-Government-Gesetz des Landes

In meinem III. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit hatte ich mehrfach darauf hingewiesen, dass Sachsen-Anhalt ein Landes-E-Government-Gesetz und die flächendeckende Einführung der elektronischen Akte braucht (vgl. Nrn. 5.5, 6.4, 7.3). E-Government ist nicht nur die technische Voraussetzung für Open Government und Open Data, sondern bedingt auch einen Akzeptanzaspekt: Elektronische Verwaltungsleistungen werden von den Bürgerinnen und Bürgern nämlich nur dann angenommen, wenn sie sicher und vertrauenswürdig sind. Die Einführung eines Landes-E-Government-Gesetzes sowie der elektronischen Akte gehörten zu meinen Kernempfehlungen gegenüber der Enquete-Kommission des Landtages von Sachsen-Anhalt „Öffentliche Verwaltung konsequent voranbringen – bürgernah und zukunftsfähig gestalten“, die diese dankenswerterweise aufgegriffen hat (vgl. Nr. 6.2 dieses Berichts).

Die Landesregierung hat nun im Mai 2017 den Entwurf eines E-Government-Gesetzes Sachsen-Anhalt zur Anhörung freigegeben. Mit dem neuen Gesetz soll ein Organisations- und Verfahrensgesetz für die öffentliche Verwaltung geschaffen werden, das u. a. die Einführung und Nutzung neuer Kommunikationsmöglichkeiten sowie die Angebote elektronischer Verwaltungsleistungen regelt und bestehende Regelungslücken auf dem Gebiet der elektronischen Verwaltung schließt. Im Gegensatz zum Bundesrecht werden im E-Government-Gesetz des Landes keine Open-Data-Regelungen getroffen, da das Land vollkommen zu Recht davon ausgeht, dass es sich hierbei um eine informationsfreiheitsrechtliche Materie handelt, die in einem zukünftigen Transparenzgesetz zu regeln ist (vgl. LT-Drs. 7/1363 sowie Nrn. 4.1 und 8 dieses Berichts).

Ein Kernproblem des Gesetzesentwurfs besteht allerdings darin, dass das Landesgesetz weitreichende Verweisungen auf das E-Government-Gesetz des Bundes enthält, die nicht zur Verständlichkeit des Gesetzes beitragen. Alle anderen Bundesländer haben in ihren E-Government-Gesetzen Vollregelungen geschaffen und auf Verweisungen auf das E-Government-Gesetz des Bundes verzichtet. Im Ergebnis handelt es sich bei der Verweisungstechnik daher um einen Sonderweg Sachsen-Anhalts.

Aber auch aus inhaltlichen Gründen muss der Gesetzesentwurf aus meiner Sicht umfassend überarbeitet werden. Ihm liegt nämlich eine Trennung der Verwaltungsebenen zwischen unmittelbarer und mittelbarer Landesverwaltung zugrunde und er nimmt insbesondere die Kommunen weitgehend von essentiellen Bestimmungen des

E-Government-Gesetzes, wie z. B. von der Pflicht zur elektronischen Aktenführung, aus. Damit würde sozusagen ein Recht auf eine unmoderne Verwaltung auf kommunaler Ebene perpetuiert.

Dass die Kommunen mit verbindlichen Vorgaben in den Digitalisierungsprozess mit einbezogen werden müssen, hat auch der Bundesgesetzgeber erkannt. Er hat zunächst durch eine Grundgesetzänderung die Voraussetzungen dafür gelegt, dass ein Bürgerportal schaffen werden kann, über das der Bürger Zugang zu allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung in Bund, Ländern und eben auch der Kommunen hat. Nach Art. 91c Abs. 5 GG kann der Bund den übergreifenden informationstechnischen Zugang zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates regeln.

Bund und Länder haben sich mit dem neuen **Onlinezugangsgesetz (OZG, BGBl. I 2017 S. 3122, 3138)** auf die Einrichtung eines verbindlichen, bundesweiten Portalverbundes verständigt. Onlineangebote der Verwaltung in Bund, Ländern und Kommunen sollen über einen zentralen Zugang direkt, schnell, einfach und sicher genutzt werden können. Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen sollen die Leistungen des Portalverbundes jeweils mit einem einzigen Nutzerkonto in Anspruch nehmen können.

Im Gesetzgebungsverfahren hatte der Bundesrat noch vorgeschlagen, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie die sonstigen der Aufsicht der Länder unterstehenden Personen des öffentlichen Rechts dem Portalverbund „freiwillig“ hätten beitreten können. Dieser Vorschlag wurde von der Bundesregierung ausdrücklich abgelehnt, da es Sinn und Zweck des Gesetzes sei, einen Portalverbund zwischen allen Verwaltungsangeboten des Bundes, der Länder und der Kommunen zu schaffen. Der Gesetzentwurf wurde insoweit in der von der Bundesregierung vorgeschlagenen Fassung vom Bundestag angenommen (BT-Drs. 18/12589). Der Bundesrat hat schließlich seine Zustimmung zu dem Gesetz erklärt (vgl. BR-Drs. 431/17).

Damit steht fest, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie die sonstigen der Aufsicht der Länder unterstehenden Personen des öffentlichen Rechts über den Portalverbund elektronische Verwaltungsdienstleistungen anbieten müssen. Dies muss spätestens mit Ablauf von fünf Jahren auf die Verkündung dieses Gesetzes folgenden Kalenderjahres umgesetzt sein (vgl. § 1 Abs. 1 OZG). Zudem sind die Länder verpflichtet, gem. § 4 Abs. 2 OZG die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für die elektronische Abwicklung von Verwaltungsdienstleistungen sicherzustellen.

Die im Gesetzentwurf der Landesregierung angedachte Differenzierung zwischen bestimmten Verwaltungsdienstleistungen, die angeboten werden können, aber nicht müssen, lässt sich mit den Regelungen des OZG nur schwer in Einklang bringen. Gleiches gilt für das dem Gesetzentwurf zugrunde liegende Konzept der Verständigung zwischen dem Land und den Kommunen auf einheitliche Standards. Das OZG sieht nämlich einheitliche IT-Sicherheits- und Kommunikationsstandards vor, von denen nicht durch Landesrecht abgewichen werden kann (vgl. § 5 Satz 3 und § 6 Abs. 4 Satz 2 OZG). Festlegungen zur IT-Sicherheit werden durch das Bundesministerium des Innern (BMI) ohne Zustimmung des Bundesrates getroffen (vgl. § 5 Satz 1 OZG). Festlegungen zu den Kommunikationsstandards werden durch das BMI im Benehmen mit dem IT-Planungsrat ohne Zustimmung des Bundesrates getroffen (vgl. § 6 Abs. 1 OZG).

Das neue OZG ist aus meiner Sicht auch für das Informationsfreiheitsrecht von Bedeutung. Bisher hatten sich die Kommunen nämlich dagegen verwahrt, amtliche Informati-

onen über das Landesportal, das zu einem Informationsregister ausgebaut werden soll, zur Verfügung zu stellen. Da die Kommunen nach dem OZG ihre Verwaltungsdienstleistungen über das Landesportal zur Verfügung stellen müssen, ist jedoch kein vernünftiger Grund ersichtlich, warum sie sich weiterhin gegen ihre Einbindung in das Landesinformationsregister wehren sollten.

Bei aller Kritik an dem Gesetzentwurf zum Landes-E-Government-Gesetz ist es unter informationsfreiheitsrechtlichen Gesichtspunkten grundsätzlich positiv zu bewerten, dass in diesem erstmals ein elektronisches Beteiligungsportal für die Bürgerinnen und Bürger geregelt wird. Die Regelung ist allerdings vage und defensiv. Ein wesentlich besserer Standort für eine Regelung zum Beteiligungsportal des Landes wäre zudem ein Open-Government-Gesetz, dessen Erarbeitung im aktuellen Koalitionsvertrag vorgesehen ist (vgl. Nr. 9.3 dieses Berichts).

Es bleibt zu hoffen, dass ein überarbeiteter Gesetzesentwurf bald in den Landtag eingebracht wird, da die Landesregierung nach Abschluss der parlamentarischen Beratungen zum E-Government-Gesetz eine Gesetzesnovelle zur Weiterentwicklung des IZG LSA vorlegen muss (vgl. LT-Drs. 7/1363 sowie Nr. 8 dieses Berichts).

9.3 Landesregierung will Open-Government-Gesetz

Das neue Landesorganisationsgesetz (vgl. auch Nr. 11.1 dieses Berichts) bestimmt in § 3 Abs. 1 Satz 3 OrgG LSA, dass die Open-Government-Prinzipien „Transparenz, Partizipation und Kooperation“ als Ziele und Grundsätze der Verwaltungsorganisation zu berücksichtigen sind.

Mit diesen Zielen soll insbesondere die Kontrolle und Nachvollziehbarkeit des Behördenhandelns, die Information und Beteiligung des Bürgers sowie die Verbesserung von Verwaltungsleistungen erreicht werden. Die Säule der Transparenz bezweckt die Zurverfügung-Stellung amtlicher Informationen und ist damit auch eine Voraussetzung für Partizipation und Kooperation. Mit der Säule der Partizipation ist die Beteiligung Dritter i. S. d. Bürgerbeteiligung gemeint, die ihre Ideen und Gedanken zu Gesetzen, Projekten oder anderen Vorhaben gegenüber Behörden vortragen können sollen, ohne dass ein Austausch erfolgt. Die dritte Säule der Kooperation erfasst schließlich eine Entscheidungsfindung im Wege des gegenseitigen Austauschs, um effizientere Verwaltungsangebote zu schaffen. Vereinfacht gesagt ist damit gemeint, dass sich die Behörden mit sog. Multi-Stakeholdern wie z. B. der Zivilgesellschaft oder Vertretern aus der Wirtschaft oder anderen privaten Akteuren an einen Tisch setzen, um hierarchieübergreifend zu überlegen, wie man Verwaltungsleistungen verbessern kann.

Die Umsetzung dieser Prinzipien ist nach § 3 Abs. 3 OrgG LSA durch ein Gesetz zu regeln. Der Erlass des geplanten E-Government-Gesetzes des Landes reicht dabei ersichtlich nicht aus, um diesen Gesetzesauftrag zu erfüllen, da mit E-Government-Regelungen im Wesentlichen die technischen Voraussetzungen für die Kommunikation im Verhältnis des Staates zu seinen Bürgerinnen und Bürgern sowie den Unternehmen geregelt werden. Inhaltliche Regelungen zur Bürgerbeteiligung und zur Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft oder der Wirtschaft enthält der Gesetzesentwurf nicht.

Auf dem 19. Treffen des JuristInnen-Netzwerks E-Government am 31. Mai 2017 in Magdeburg, das vom Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt ausgerichtet wurde, habe ich in meinem Vortrag „Open Government und Open Data – Theorie und Praxis“ darauf hingewiesen, dass Sachsen-Anhalt in puncto Transparenz

im bundesweiten Vergleich hinterherhinkt, weil das Land nur ein Informationsfreiheitsgesetz der älteren Generation und noch kein Transparenzgesetz besitzt (vgl. auch Nr. 5.2 dieses Berichts). Partizipation und Kooperation finden dagegen in der Praxis nahezu nicht statt und werden allenfalls auf freiwilliger Basis durchgeführt. Erforderlich sind daher nach meiner Auffassung eine Abkehr vom Prinzip der Freiwilligkeit und die Vorgabe eines konkreten Rechtsrahmens, da Open Government zu einer guten Verwaltung gehört.

Vor diesem Hintergrund ist positiv hervorzuheben, dass die Regierungsparteien in ihrem Koalitionsvertrag erklärt haben, den Gesetzesauftrag aus § 3 Abs. 3 OrgG LSA erfüllen und ein eigenes Open-Government-Gesetz erlassen zu wollen.

Wesentlicher Bestandteil eines Open-Government-Gesetzes sollte die Regelung eines Bürgerbeteiligungsportals sowie die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft sein. Es geht hier dabei nicht nur um den Betrieb entsprechender Plattformen zum Austausch von Informationen und zur Zusammenarbeit. Vielmehr müssen auch „Spielregeln“ für die Partizipation und Zusammenarbeit festgelegt werden.

Der Gesetzesauftrag aus § 3 Abs. 3 OrgG LSA für ein Open-Government-Gesetz sollte zügig umgesetzt werden.

Parallel erforderlich sind auch die Entwicklung einer Open-Government-Strategie und der Erlass eines landesweiten Aktionsplans für Open Government, mit dem Sachsen-Anhalt dem Vorbild des Bundes folgen könnte.

10 Empfehlungen für Rechtspolitik und Rechtspraxis

Sachsen-Anhalt soll nach dem Willen der Landesregierung ein neues, verbessertes Informationsfreiheitsrecht bekommen. Der Innenminister hat bei der Beratung des III. Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit im Landtag angekündigt, dass Sachsen-Anhalt, das bei einem Transparenz-Ranking 2017 von 12 Bundesländern lediglich Platz 9 belegt, sich noch einmal deutlich nach vorne bewegen will. Spitzenreiter in dem Transparenz-Ranking sind Bundesländer mit Transparenzgesetzen. Hier stellt der Staat seinen Bürgerinnen und Bürgern über ein gesetzlich geregeltes Transparenzregister amtliche Informationen anonym und unentgeltlich zum Abruf zur Verfügung. Außerdem sind die Informationsrechte in vielen anderen Bundesländern besser ausgestaltet. Insgesamt steht Sachsen-Anhalt noch vor großen Herausforderungen. Will Sachsen-Anhalt zu den Spitzenreitern aufschließen, muss das IZG LSA erheblich reformiert werden.

Aber auch in der Rechtspraxis sind Verbesserungen notwendig. In meinem III. Tätigkeitsbericht (vgl. die Einführung des III. Tätigkeitsberichts) hatte ich darauf hingewiesen, dass in der Verwaltung ein Kulturwandel notwendig ist, damit die öffentlichen Stellen die bei ihnen vorhandenen Informationen der Bevölkerung im Wege von Open Data von sich aus zur Verfügung stellen. Dies findet aber in Sachsen-Anhalt bisher so gut wie nicht statt. Insbesondere die Landkreise und Gemeinden haben hier, von wenigen Ausnahmen abgesehen, aus meiner Sicht erheblichen Nachholbedarf.

In diesem Zusammenhang ist positiv hervorzuheben, dass der Landkreis Saalekreis und die Stadt Merseburg als Modellkommune Open Government jetzt eine Vorbildfunktion einnehmen und ihre Verwaltungsdaten möglichst offen und unentgeltlich zur Verfügung stellen wollen. Der Landesbeauftragte wirkt im Projekt beratend mit.

Vor diesem Hintergrund gebe ich folgende Empfehlungen für Rechtspolitik und Rechtspraxis und biete dazu meine Unterstützung bei der Umsetzung an:

Transparenzgesetz

1. Das IZG LSA muss zu einem echten Transparenzgesetz mit einem gesetzlich geregelten Transparenzregister weiterentwickelt werden. Die Landesregierung hat zwar angekündigt, das Landesportal bis zum 31. Dezember 2018 zu einem Informationsregister ausbauen zu wollen. Diese Ankündigung kann jedoch eine gesetzliche Regelung, in der klar und eindeutig geregelt ist, welche Datenkategorien zu veröffentlichen sind, nicht ersetzen.
2. In die gesetzliche Regelung des Transparenzregisters sind diejenigen Datenkategorien aufzunehmen, die zwingend zu veröffentlichen sind. Die im LT-Beschluss zum III. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (LT-Drs. 7/1363) sowie in der korrespondierenden Beschlussrealisierung der Landesregierung (LT-Drs. 7/1671) genannten Daten, wie z. B. Studien, Gutachten oder Beraterverträge, stellen dabei nur Beispiele für geeignete Datenkategorien dar.
3. 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.
4. Aus dem Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung sollten insbesondere auch die Kommunen in das Transparenzregister mit einbezogen werden.

Im Zweifel ist gesetzlich vorzusehen, dass ihnen dadurch entstehende Mehrbelastungen ausgeglichen werden. Dass Mehrbelastungen entstehen könnten, erscheint jedoch fraglich, da das neue Onlinezugangsgesetz sie ohnehin zwingt, ihre Verwaltungsdienstleistungen über das Landesportal anzubieten.

5. 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 ein eigenes „Open-Data-Gesetz“ zu erlassen. Mit der neuen Regelung wird die Bundesverwaltung verpflichtet, zukünftig ihre Daten zur Verfügung zu stellen, Ausnahmen für die Nicht-Zur-Verfügung-Stellung müssen begründet werden („Open Data by Default“). Richtiger Standort für Open-Data-Regelungen im Land Sachsen-Anhalt kann nur ein Transparenzgesetz sein.
6. Da die Daten gerade auch der Wirtschaft zur Verfügung gestellt werden sollen, muss eine Bedarfsermittlung zusammen mit der Wirtschaft erfolgen, welche Daten hierfür in Betracht kommen.

Open-Data-Start-ups sollten vom Land Sachsen-Anhalt gefördert werden.

7. Informationen, die nach anderen Rechtsvorschriften als dem Transparenzgesetz zu veröffentlichen sind, sollten ebenfalls im Transparenzregister veröffentlicht werden.

8. Mit der Veröffentlichungspflicht der Behörden sollte ein Rechtsanspruch der Bürgerinnen und Bürger sowie der Wirtschaft auf die Veröffentlichung amtlicher Informationen einhergehen.
9. Der Landesbeauftragte für die Informationsfreiheit sollte eine Anordnungsbefugnis bekommen, um die Veröffentlichung von Informationen mit Verwaltungsakt durchsetzen zu können.
10. In dem neuen Transparenzgesetz muss nicht nur ein Transparenzregister geregelt werden, es müssen auch die Informationsrechte der Bürgerinnen und Bürger gestärkt werden. Hierzu müssen das Umweltinformationsgesetz Sachsen-Anhalt (UIG LSA) sowie das Ausführungsgesetz Sachsen-Anhalt zum Verbraucherinformationsgesetz mit dem IZG LSA in einem Gesetz zusammengelegt werden.
11. Die Vorrangregelung des § 1 Abs. 3 IZG LSA sollte durch die informationszugangsfreundlichere Regelung des Umweltinformationsgesetzes des Bundes (UIG) ersetzt werden. Dadurch wird sichergestellt, dass das neue Transparenzgesetz neben anderen Informationszugangsrechten zur Anwendung kommt.

Es muss zudem gesetzlich klargestellt werden, dass öffentliche Stellen die Anwendbarkeit des Transparenzgesetzes nicht durch untergesetzliche Regelungen ausschließen können.
12. Nach der Zusammenlegung der Gesetze sollten sich die Ausschlussgründe an dem für die Bürgerinnen und Bürger im Regelfall günstigeren Umweltinformationsrecht orientieren.
13. Insbesondere sollte ein generelles Abwägungsgebot zwischen dem Informationsinteresse und den entgegenstehenden Belangen gesetzlich verankert werden. Die Evaluierung des Bundes zum korrespondierenden Bundesrecht hat darauf hingewiesen, dass es sich hierbei um einen internationalen Standard handelt.
14. 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. Damit wird sichergestellt, dass Gutachten und Studien, die nach dem Willen der Landesregierung veröffentlicht werden sollen, auch veröffentlicht werden dürfen.
15. Die Ausschlussgründe des IZG LSA bedürfen einer grundlegenden Überarbeitung, zumal einige Ausschlussgründe überflüssig sind oder sich überschneiden. Die unterschiedlich formulierte Ausgestaltung des Schutzniveaus besonderer öffentlicher Belange ist 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). Eine Harmonisierung mit den Ausschlussgründen des besonderen Informationsfreiheitsrechts ist geboten.

Zu viele, teilweise redundante oder sich entsprechende Ausschlussgründe konterkarieren Open Data, Open Government und damit Bürgerbeteiligung und De-

mokratie. Eine allgemeine Güterabwägung zwischen Informations- und Geheimhaltungsinteresse (public interest test) ist daher als Korrektiv erforderlich.

16. Die Bereichsausnahmen im IZG LSA, insbesondere für den Verfassungsschutz und die Finanzverwaltung, gehen zu weit und sollten in einem neuen Transparenzgesetz durch Einzelfallprüfungen ersetzt werden.
17. Der Ausschlussgrund der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sollte an das besondere Informationszugangsrecht angepasst (UIG und VIG) und um eine Güterabwägungsklausel ergänzt werden.
18. Es ist ferner geboten, nach dem Vorbild anderer Bundesländer die Veröffentlichung privatrechtlicher Verträge im Internet in einer eigenen Vorschrift im Transparenzgesetz zu regeln.
19. Die Landesregierung hat angekündigt, durch eine Änderung der IZG LSA Kost-VO die Gebühren senken zu wollen. Eine bloße Gebührensenkung reicht jedoch mit Blick auf das Umweltinformationsrecht nicht aus. Hier ist auch die Ablehnung eines Antrags gebührenfrei. Dies muss auch für das allgemeine Informationsfreiheitsrecht gelten. Auch hier sollten Ablehnungen zukünftig gebührenfrei gestellt werden.
20. 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.

In Gerichtsverfahren sollte der Landesbeauftragte – dem Vorschlag der Evaluierung des Bundes folgend – 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.

Betrieb des Transparenzregisters

21. Es sollte geprüft werden, ob der zentrale IT-Dienstleister Dataport, der Erfahrungen mit dem Hamburger Transparenzgesetz besitzt, auch mit dem Betrieb des Transparenzregisters des Landes Sachsen-Anhalt betraut werden sollte.
22. In Zusammenhang mit den Punkten 1 bis 7 sollte eine Ministerien übergreifende Projektgruppe unter Beteiligung des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit zum Aufbau und Betrieb des Transparenzregisters geschaffen werden. Insbesondere muss geklärt werden, welche Datensätze bis zu welchem Zeitpunkt der Bevölkerung sowie der Wirtschaft zur Verfügung gestellt werden können. Die Wirtschaft braucht zudem vollständige Daten.
23. Die amtlichen Informationen sind den Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaft sowohl als Rohdaten als auch als bearbeitete Daten zur Weiterverwendung zur Verfügung zu stellen.
24. Die Informationen müssen in offenen maschinenlesbaren Formaten zur Verfügung gestellt werden. Dies ist eine Voraussetzung dafür, dass die Informationen

mit anderen Informationen kombiniert werden und Mehrwerte erzeugt werden können. Daher müssen einheitliche Schnittstellen geschaffen werden.

25. Sachsen-Anhalt sollte sich mit seinem Transparenzregister am Bund-Länder-Online-Portal GovData beteiligen. Sachsen-Anhalt wird sich diesem Vorhaben nicht länger verschließen können, da es auf der Konferenz der Regierungschefs von Bund und Ländern vom 14. Oktober 2016 zugesagt hat, auch hier dem Beispiel des Bundes im Bereich von Open Data zu folgen.
26. Auch die Landkreise und Gemeinden sollten ihre Informationen über GovData zur Verfügung stellen. § 8 IWG ist von ihnen zu beachten.

Rechtspraxis

27. Jede Behörde sollte sich für ihr Selbstverständnis ein Transparenz-Leitbild geben. Transparenz ist Ausdruck einer modernen, serviceorientierten Verwaltung.
28. Open Data und Open Government müssen als Chefaufgabe verstanden werden.

Jede Behörde sollte für die Praxisanwendung einen Open-Data-Leitfaden (z. B. Angaben zu den Datensätzen) und einen Open-Government-Leitfaden (z. B. Angaben zur Bürgerbeteiligung) entwickeln.
29. Die Kommunen könnten Open-Government-Partnerstädte suchen, um an dem Wissen anderer Städte in Deutschland oder Europa zu partizipieren.
30. Die Erfahrungen in anderen Bundesländern zeigen, dass die Verwaltungen Schulungen zu einem neuen Transparenzgesetz und dessen Anwendungen benötigen.
31. Die öffentlichen Stellen sollten bereits jetzt behördliche Informationsfreiheits- bzw. Open-Data-Beauftragte schaffen, die auch bei der Umsetzung des neuen Transparenzgesetzes und der Veröffentlichung der Informationen als Ansprechpartner mitwirken.
32. 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.
33. In dem Transparenzgesetz sollten die öffentlichen Stellen zudem verpflichtet werden, auf ihrer Homepage bei ihrem Serviceangebot auf das neue Transparenzgesetz hinzuweisen. Die Landesregierung hatte die öffentlichen Stellen bereits vor Jahren gebeten, dies zu beachten. Dieser Bitte sind die öffentlichen Stellen und insbesondere auch die meisten Ministerien bisher jedoch nicht gefolgt. Dieses Praxisdefizit sollte behoben werden.
34. Die Aktenordnung des Landes Sachsen-Anhalt sollte an die Anforderungen des Informationsfreiheits- und des Informationsweiterverwendungsrechts angepasst werden, damit Behörden einen Informationszugangs- oder Informationsweiterverwendungsanspruch nicht durch Verstöße gegen die Aktenordnung unterlaufen können. Insbesondere sollte eine Aktenergänzungspflicht für den Fall eingeführt werden, dass sich Informationen rechtswidrig nicht in den Akten befinden, obwohl sie sich in den Akten befinden müssten.

Grundsätze und Strategien

35. Die Rechte auf gute Verwaltung, Transparenz und Informationszugang sollten in die Landesverfassung aufgenommen werden.
36. Das in § 3 Abs. 3 Landesorganisationsgesetz vorgesehene Open-Government-Gesetz sollte zügig erlassen werden.
37. Die Strategie Sachsen-Anhalt digital 2020 sollte zu einer umfassenden E-Government-Strategie und Open-Government-Strategie fortentwickelt werden.
38. Sachsen-Anhalt sollte dem Vorbild des Bundes folgend einen landeseigenen Open-Data-Aktionsplan sowie einen landeseigenen Open-Government-Aktionsplan erlassen.
39. Die vorerwähnten Empfehlungen, insbesondere der Ausbau des Landesportals zu einem Informationsregister, sollten in die Digitale Agenda des Landes Sachsen-Anhalt aufgenommen werden.
40. Die geplanten regionalen Digitalisierungszentren sollten zugleich zu Open-Data- und Open-Government-Kompetenzzentren erweitert werden. Die Open-Government-Kompetenzzentren sollten halbjährliche Konferenzen mit Vertretern der Zivilgesellschaft halten, um Verwaltungsdienstleistungen insbesondere im Bereich von Open Data zu verbessern.

11 Spezialgesetzliche Regelungen mit Bezug zur Informationsfreiheit

11.1 Archivgesetznovelle und Landesorganisationsgesetz in Kraft getreten

In meinem III. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit habe ich über die Novellierung des Archivgesetzes (Nr. 5.4.2) und das geplante Landesorganisationsgesetz (Nr. 5.4.3) berichtet. Beide Gesetze sind mittlerweile in Kraft getreten.

Im Archivgesetz Sachsen-Anhalt (ArchG LSA – GVBl. LSA 2015, 314) ist nunmehr geregelt, dass Unterlagen, die vor ihrer Übergabe an das Landesarchiv Sachsen-Anhalt bereits einem gesetzlichen Informationszugang offengestanden haben, schon vor Ablauf der Schutzfristen jedermann auf Antrag zur Nutzung zugänglich zu machen sind, soweit dem besondere Verfahrensvorschriften nicht entgegenstehen, § 10 Abs. 4a Satz 1 i. V. m. § 10 Abs. 1 ArchG LSA. Die Entscheidung über den Informationszugang trifft das Landesarchiv Sachsen-Anhalt im Benehmen mit der abgebenden Stelle.

Im Landesorganisationsgesetz (OrgG LSA – GVBl. LSA 2015, S. 554) ist erfreulicherweise mit § 3 Abs. 1 Satz 3 eine Regelung aufgenommen worden, nach der die Open-Government-Prinzipien „Transparenz, Partizipation und Kooperation“ zu berücksichtigen sind. Die Umsetzung dieser Prinzipien ist nach § 3 Abs. 3 OrgG LSA durch ein Gesetz zu regeln. Dieser Gesetzesauftrag ist bisher noch nicht erfüllt. Die Regierungsparteien haben in ihrem Koalitionsvertrag erklärt, ein Open-Government-Gesetz erlassen zu wollen (vgl. Nr. 9.3).

11.2 Justizvollzugsgesetzbuch Sachsen-Anhalt

In meinem III. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (Nr. 5.4.4) habe ich über eine unnötige Einschränkung des Informationsfreiheitsrechts im damals noch geplanten

§ 155 Abs. 10 Justizvollzugsgesetzbuch Sachsen-Anhalt (JVollzGB LSA) berichtet, durch den das IZG LSA für unanwendbar erklärt wird, wenn der betroffene Gefangene nicht nur Auskunft zu seinen personenbezogenen Daten begehrt, sondern auch zumal zu Sachdaten. Leider ist die Vorschrift, jetzt als § 159 Abs. 10 JVollzGB LSA, beschlossen worden (GVBl. LSA 2015, 666).

Hinter dieser Regelung steht die unbegründete Befürchtung, dass der Gefangene durch das IZG LSA möglicherweise Zugang zu sensiblen Daten erhalten könnte. Ich habe zuletzt noch einmal im Rechtsausschuss des Landtages dargelegt, dass sensible Informationen stets über die zahlreichen Ausschlussgründe des IZG LSA geschützt sind, sodass es sich bei § 159 Abs. 10 JVollzGB LSA um eine überflüssige Übersicherung handelt. Solche Regelungen passen nicht in die Zeit und fallen dann natürlich auch im Rahmen eines Transparenz-Rankings negativ auf das Land zurück (vgl. Nr. 5.2).

Die Regelung des § 159 Abs. 10 JVollzGB sollte anlässlich der Novellierung des IZG LSA ersatzlos gestrichen werden.

12 Zusammenarbeit mit anderen Informationsfreiheitsbeauftragten

12.1 Überblick – Transparenz in eigener Sache

In meinen vorherigen Tätigkeitsberichten zur Informationsfreiheit hatte ich dargestellt, dass ich gem. § 12 Abs. 3 IZG LSA i. V. m. § 22 Abs. 7 DSGVO mit den Stellen, die für die Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften über die Informationsfreiheit in Bund und Ländern zuständig sind, zusammenarbeite. Die Informationsfreiheitsbeauftragten haben hierzu eine zweimal jährlich zusammentretende Konferenz (IFK) geschaffen, die durch einen in gleichem Turnus tagenden Arbeitskreis (AKIF) vorbereitet wird. Die Konferenz hat sich im Jahr 2016 erstmals eine Geschäftsordnung gegeben, die sowohl für die Konferenz wie für den sie vorbereitenden Arbeitskreis gilt.

Wer Transparenz von anderen fordert, sollte mit eigenem Beispiel als Vorbild gut vorgehen. Die Mitglieder der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten und des Arbeitskreises Informationsfreiheit veröffentlichen daher schon seit Jahren die Protokolle ihrer Sitzungen im Internet (entsprechendes gilt im Übrigen für die Mitglieder der Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden in Deutschland).

Der Informations- und Erfahrungsaustausch zu den Entwicklungen des Informationsfreiheitsrechts mit den Kolleginnen und Kollegen, bisweilen auch unter Einbeziehung von Akteuren der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft, ist auch für meine Behörde von großem Nutzen. Auf diese Weise werden auch aktuelle Gerichtsentscheidungen bekannt und können zusätzlich in der Beratungspraxis berücksichtigt werden.

Die Konferenz erörtert aktuelle Themen der Informationsfreiheit, die für den Bund und die Länder von Bedeutung sind, wie z. B. zu Open Data und Open Government. Über wesentliche Entschlüsse, insbesondere zu Open Data, habe ich bereits berichtet (Nr. 4.1). Weitere besondere Entschlüsse möchte ich im Folgenden gesondert erörtern. Die seit 2015 gefassten Entschlüsse sind im Anhang des Tätigkeitsberichts aufgeführt und stehen auch auf meiner Homepage zum Abruf zur Verfügung.

12.2 Entschlüsselung: „Auch Kammern sind zur Transparenz verpflichtet!“

Dass berufsständische Kammern nach den Informationsfreiheitsgesetzen grundsätzlich zur Erteilung von Auskunft und Akteneinsicht verpflichtet sind, dürfte in der Rechtspre-

chung mittlerweile geklärt sein (vgl. zuletzt BGH, Senat für Anwaltssachen, Urteil vom 20. März 2017, Az.: AnwZ (Brfg) 46/15; OVG Berlin Brandenburg, Beschluss vom 23. Mai 2017, Az.: OVG 12 N 72.16; zum Sonderproblem des Satzungsrechts vgl. Nr. 16.8 dieses Berichts).

Dennoch verweigern sich immer wieder berufsständische Kammern den Transparenz-anforderungen der jeweiligen Informationszugangsgesetze. Berufsständische Kammern nehmen hoheitliche Aufgaben auf Bundes- und Länderebene wahr. Für die jeweiligen Berufsgruppen besteht eine gesetzliche Pflicht zur Mitgliedschaft, die Kammern sind für Berufszulassungen zuständig und haben oft weitgehende Sanktionsmöglichkeiten.

Die Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland forderten die berufsständischen Kammern mit EntschlieÙung vom 30. Juni 2015 auf, ihren Transparenzverpflichtungen nachzukommen (**Anlage 4**). Das Informationszugangsgesetz gilt auch für Jahresabschlüsse und Angaben zu Einnahmen, Ausgaben und Rückstellungen der Kammern. Für die Verpflichtung der Kammern ist es unerheblich, ob Antragstellende Kammermitglieder sind und welche Motive zur Antragstellung führten. Öffentlich-rechtliche Körperschaften befinden sich in weiten Bereichen nicht in Konkurrenz zu Marktteilnehmern – Wettbewerbsnachteile können sich zumeist nicht ergeben. Folglich stehen schutzwürdige Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse einem Informationszugang in der Regel nicht entgegen.

Ansprüche auf Informationszugang sind unverzüglich, spätestens jedoch innerhalb der in den Informationszugangsgesetzen des Bundes bzw. der Länder genannten Fristen zu erfüllen. Eine Entscheidung darf nicht auf Gremiensitzungen verschoben, sondern sollte im Rahmen der regulären Geschäftsführung getroffen werden. Im Übrigen sind transparenzpflichtige Informationen der berufsständischen Kammern in bereits vorhandenen Informationsregistern zu veröffentlichen.

12.3 EntschlieÙung: „Informationsfreiheit 2.0 – endlich gleiches Recht in Bund und Ländern“

In meinem III. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (LT-Drs. 6/4048) hatte ich vorgeschlagen, das Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt zu einem Transparenzgesetz weiterzuentwickeln und dabei ein Transparenzregister zu schaffen sowie das allgemeine Informationsfreiheitsrecht mit dem Umweltinformationsrecht zusammenzuführen.

Mit dem Ausbau des Landesportals zu einem Informationsregister ist die Landesregierung seit über zweieinhalb Jahren in Verzug. Die Zusammenführung von IZG LSA und UIG LSA steht aus. Der Landtag hat der Landesregierung den Handlungsbedarf aufgezeigt.

Beispielsweise Rheinland-Pfalz zeigt vorbildhaft, dass die Weiterentwicklung eines Informationsfreiheitsgesetzes zu einem modernen Transparenzgesetz unter Einführung eines Transparenzregisters und unter Zusammenlegung des allgemeinen Informationsfreiheits- mit dem Umweltinformationsgesetz auch in einem Flächenland möglich ist. Das neue Transparenzgesetz ist zum 1. Januar 2016 in Kraft getreten. Andere Bundesländer, wie Schleswig-Holstein und Thüringen, ziehen mit eigenen Transparenzgesetzen nach.

Vor diesem Hintergrund beobachtet es die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten mit Sorge, dass einige Bundesländer im Bereich der Informationsfreiheit als modernem Bürgerrecht den Anschluss zu verlieren drohen (dies gilt zumal für solche Länder, die diese Rechtsmaterie noch gar nicht kennen). In ihrer EntschlieÙung „Informationsfreiheit 2.0 – endlich gleiches Recht in Bund und Ländern!“ vom 4. Dezember 2015 fordert sie daher die Gesetzgeber in Bund und Ländern auf, die Einheitlichkeit der Lebensbedingungen auch im Bereich der Verwaltungstransparenz herzustellen (**Anlage 6**).

Der Appell der Konferenz richtet sich also auch an Sachsen-Anhalt.

12.4 EntschlieÙung: „Auch die Verwaltungen der Landesparlamente sollen Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste proaktiv veröffentlichen!“

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts muss die Bundestagsverwaltung nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes Zugang zu den Ausarbeitungen des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages gewähren (BVerwG, Urteil vom 25. Juni 2015, Az.: 7 C 1/14). Da die Regelungen der Informationsfreiheitsgesetze der Länder denen des Bundes entsprechen, ist diese Rechtsprechung ohne Weiteres auf die Gesetzgebungs- und Beratungsdienste der Länder übertragbar.

Wie der Bundestag inzwischen bekanntgegeben hat, muss der Zugang zu den Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes seit dem 18. Februar 2016 nicht mehr individuell beantragt werden. Vielmehr veröffentlicht die Bundestagsverwaltung die Ausarbeitungen der Wissenschaftlichen Dienste vier Wochen nach Auslieferung an die auftraggebenden Abgeordneten im Internet. Diese sollen dabei zunächst die Möglichkeiten haben, die Gutachten exklusiv für sich zu nutzen. Ihre Namen werden auch später nicht bekannt gegeben. Die Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages müssen auch nicht in der Parlamentsdokumentation des Bundestages recherchiert werden. Sie werden vielmehr der Öffentlichkeit auf der Homepage des Bundestages auf einer eigens für den Wissenschaftlichen Dienst eingerichteten Seite direkt – sei es als aktuelle Gutachten oder als ältere Gutachten in einem Archiv – zum Abruf zur Verfügung gestellt.

Die Entscheidung der Bundestagsverwaltung zur proaktiven Veröffentlichung der Gutachten ist im Sinne von Open Data und Transparenz vorbildlich. Sie ist aber auch in ihrem Eigeninteresse. So lagen infolge der neuen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in kürzester Zeit weit über 2.000 Informationszugangsanträge vor. Die individuelle Bearbeitung der einzelnen Anträge hätte viel Zeit gebunden und unnötig hohe Personal- und Sachkosten verursacht, die durch die proaktive Veröffentlichung der Gutachten nun vermieden wird.

Vor diesem Hintergrund forderte die Konferenz der Informationsbeauftragten in Deutschland in ihrer EntschlieÙung vom 28. April 2016 „Auch die Verwaltungen der Landesparlamente sollen Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste proaktiv veröffentlichen!“ die Landtagsverwaltungen auf, dem Vorbild der Bundestagsverwaltung zu folgen (**Anlage 7**).

Ich hatte mich daher an den damaligen Landtagspräsidenten gewandt und ihn darauf aufmerksam gemacht, dass die Gutachten des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes des Landtages von Sachsen-Anhalt nach meinem Kenntnisstand in der Parlamentsdokumentation des Landtages bisher nicht veröffentlicht sind. Es ließ sich auch nicht ohne

Weiteres ermitteln, wie viele Gutachten es überhaupt gibt. Ich habe daher den Landtagspräsidenten um Unterstützung und Prüfung der Veröffentlichung der Gutachten des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes gebeten sowie empfohlen, den Ältestenrat zu unterrichten.

Interessant ist dabei folgende landtagsinterne Regelung, die FragDenStaat mitgeteilt wurde: Danach wird der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst auf der Grundlage der Richtlinie zu Aufgaben und Organisation für den Gesetzgebungs- und Beratungsdienst beim Landtag von Sachsen-Anhalt vom 15. Januar 1992 (Drs. 1/1146) tätig. Nach § 5 Abs. 3 Sätze 2 und 3 dieser Richtlinie kann der Auftraggeber, der den GBD um Vorbereitung einer Angelegenheit gebeten hat, den Grad der Vertraulichkeit festlegen. Der Dienst ist insoweit zur Geheimhaltung verpflichtet. Der Landtag will nun das Verhältnis der Richtlinie zu § 3 Abs. 1 Nr. 4 IZG LSA, der solche Informationen schützt, die einer gesetzlich geregelten Verschwiegenheitspflicht unterliegen, klären.

Das Bundesverwaltungsgericht hatte allerdings in o. g. Gerichtsentscheidung eine Berufung des Wissenschaftlichen Dienstes auf entsprechende Regelungen nicht anerkannt. Solche Richtlinien stellen lediglich Binnenrecht dar. Es handelt sich bei ihnen nicht um gesetzliche Regelungen, sodass § 3 Abs. 1 Nr. 4 IZG LSA nicht greift.

Auf Nachfrage hat mir die Landtagspräsidentin im Herbst 2016 mitgeteilt, dass sich der Ältestenrat mittlerweile mit der Thematik befasst habe. Im Ergebnis sei entschieden worden, dass Gutachten des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes veröffentlicht werden sollen. Der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst sei gebeten worden, entsprechende Regularien hierfür auszuarbeiten, die im Ältestenrat zu beraten seien. Des Weiteren würden derzeit die technischen Voraussetzungen geprüft und geschaffen, damit eine Veröffentlichung der Gutachten auf der Internetseite des Landtages möglich werde.

Im Juni 2017 habe ich mich bei der Landtagspräsidentin erkundigt, wann die ersten Gutachten veröffentlicht werden sollen. Laut Antwort von Ende August 2017 arbeitet der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst immer noch an der Ausarbeitung der Regularien.

Die Entscheidung des Ältestenrates ist damit weiterhin nicht umgesetzt. Die Gutachten des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes werden nicht auf der Homepage des Landtages veröffentlicht (an der geringen Zahl der Gutachten – 2014 und 2015 lediglich 37 Gutachten – kann es nicht liegen).

12.5 Entschließung: „GovData: Alle Länder sollen der Verwaltungsvereinbarung beitreten und Daten auf dem Portal bereitstellen!“

„GovData – das Datenportal für Deutschland“ ist eine Anwendung des IT-Planungsrats, die auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung vom Bund und mehreren Ländern betrieben wird. Das Portal bietet einen einheitlichen zentralen Zugang zu offenen Verwaltungsdaten aus Bund, Ländern und Kommunen. Ziel ist es, diese Daten möglichst flächendeckend zur Verfügung zu stellen und sie an einer zentralen Stelle auffindbar und so einfacher nutzbar zu machen. GovData dient mittels der Information der Bürgerinnen und Bürger der Förderung von Transparenz und Akzeptanz des Verwaltungshandelns. Es stellt der Wirtschaft darüber hinaus Verwaltungsdaten zur Entwicklung neuer Geschäftsmodelle zur Verfügung.

Die renommierte Konrad-Adenauer-Stiftung geht in einer von ihr in Auftrag gegebenen Studie aus dem Jahr 2016 für einen Zeitraum von 10 Jahren dabei von einem Wirtschaftspotential von 12,1 Milliarden im konservativen Fall bis zu 131 Milliarden Euro im optimistischen Bereich für Deutschland aus (Kuzev, P. (Hrsg.): „Open Data. The Benefits. Das volkswirtschaftliche Potential für Deutschland“, S. 10 ff., Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin/Berlin, 2016).

Bislang beteiligen sich jedoch an dem Bund-Länder-Online-Portal noch nicht alle Länder, so auch Sachsen-Anhalt. Viele Daten, an deren Veröffentlichung ein großes öffentliches Interesse besteht, sind noch nicht abrufbar. Das immense wirtschaftliche Potential von Open Data bleibt ungenutzt. Sowohl für die Wirtschaft als auch für die Zivilgesellschaft ergeben sich erhebliche Vorteile durch einen freien Zugang zu den öffentlichen Daten der Verwaltung.

In ihrer EntschlieÙung „GovData: Alle Länder sollen der Verwaltungsvereinbarung beitreten und Daten auf dem Portal bereitstellen!“ vom 15. Juni 2016 appelliert die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland an die verbleibenden Länder und damit auch an Sachsen-Anhalt, sich an GovData zu beteiligen (**Anlage 8**).

12.6 EntschlieÙung: „Mit Transparenz gegen ‚Fake News‘“

Internet und soziale Medien eröffnen zunehmend auch Möglichkeiten für die gezielte Verbreitung von Falschmeldungen zur Beeinflussung der politischen Meinungs- und Willensbildung. Eine informierte und kritische Gesellschaft benötigt jedoch vielfältige, freie und qualitativ aussagekräftige Informationen für eine umfassende gesellschaftliche und politische Teilhabe.

Da die öffentlichen Stellen der Länder und des Bundes über solche Informationen verfügen, kommt ihnen insoweit eine Schlüsselrolle zu. Deshalb ist es von zentraler Bedeutung, dass staatliche Institutionen transparent agieren, um das Vertrauen in die Demokratie und in deren Akteure zu stärken. Für den Prozess der politischen Meinungs- und Willensbildung sind verlässliche und solide Informationen eine unverzichtbare Voraussetzung. Vor diesem Hintergrund appelliert die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland in ihrer EntschlieÙung vom 13. Juni 2017 „Mit Transparenz gegen ‚Fake News‘“ an alle öffentlichen Stellen in Deutschland, sich ihrer Verantwortung für die Informationsfreiheit bewusst zu sein und durch größtmögliche Transparenz – sowohl auf Antrag als auch proaktiv – die Bürgerinnen und Bürger in ihrer politischen Willensbildung zu unterstützen.

Die Konferenz wirbt dafür, dass sich öffentliche Stellen in Deutschland noch stärker öffnen, auf die Informationswünsche der Bürgerinnen und Bürger eingehen, mit behördlichen Dokumenten valide und qualitätsvolle Informationen aus vertrauenswürdiger Quelle bereitstellen und die Kontrolle durch die Bürgerinnen und Bürger ermöglichen. Damit kann auch bewusst gestreuten Fehlinformationen, mit denen die Manipulation des Meinungsbildes und die Schwächung demokratischer Institutionen verfolgt werden, aktiv und aufgeklärt im öffentlichen Diskurs entgegengetreten werden (**Anlage 11**).

Die Landtagspräsidentin hat den Landtag von der EntschlieÙung in einer eigenen Drucksache unterrichtet (LT-Drs. 7/1629).

Die Empfehlungen der Informationsfreiheitsbeauftragten betreffen nicht nur die Problematik der Fake News, sondern stellen zugleich einen allgemeinen rechts- und gesell-

schaftspolitischen Katalog für eine Verbreiterung des Informationsfreiheitsgedankens dar.

13 Presse- und Informationsfreiheitsrecht

13.1 Aktuelle Rechtsprechung zum Presserecht

Im Bund gibt es kein Bundespressegesetz. Bis vor kurzem wurde daher von der h. M. noch die Auffassung vertreten, dass auf Bundesbehörden die Landespressegesetze zur Anwendung kämen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat dies 2013 mangels Gesetzgebungskompetenz der Länder abgelehnt (BVerwG, Urteil vom 20. Februar 2013, Az.: 6 A 2.12, vgl. auch Nr. 5.6 des III. Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit). Die Folgen des Urteils sind gravierend: Da der Bund kein Bundespressegesetz hat, ergibt sich der presserechtliche Auskunftsanspruch derzeit unmittelbar aus dem Recht auf Pressefreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Dieser Auskunftsanspruch ist, so das Bundesverwaltungsgericht, auf das Niveau eines „Minimalstandards“ begrenzt. Es sei Sache des Gesetzgebers, einen darüber hinausgehenden Informationszugang zu regeln.

Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hat in der Praxis jedoch nicht zu sachgemäßen Ergebnissen geführt. So ist das OVG Berlin-Brandenburg zu dem Ergebnis gekommen, dass die Gewährung des Zugangs zu Informationen, die Grundrechte Dritter betreffen, über den gebotenen Minimalstandard hinausgehe und daher abzulehnen sei (OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 12. September 2013, Az.: OVG 6 S 46.13). Bei einer so engen Auslegung hätte die Presse ihre Tätigkeit jedoch nahezu einstellen können. Naturgemäß betrifft alles, was in irgendeiner Weise berichtenswert sein könnte, die Grundrechte Dritter.

Wohl auch vor dem Hintergrund dieser Rechtsprechung hat sich das Bundesverwaltungsgericht zu einer Klarstellung bzw. Korrektur seiner Rechtsprechung veranlasst gesehen: Der verfassungsunmittelbare Auskunftsanspruch der Presse darf materiellrechtlich nicht hinter den im Wesentlichen inhaltsgleichen Regelungen der landesrechtlichen, auf eine Abwägung zielenden Presseauskunftsansprüchen zurückbleiben (BVerwG, Urteil vom 16. März 2016, NVwZ 2016, 1020). Auf seiner Grundlage können Pressevertreter behördliche Auskünfte verlangen, soweit berechnigte schutzwürdige Interessen privater oder öffentlicher Stellen nicht entgegenstehen.

Ein daraufhin von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eingebrachter Entwurf eines Gesetzes zum Auskunftsrecht der Presse gegenüber Bundesbehörden (Presseauskunftsgesetz – BT-Drs. 18/8246) wurde vom Bundestag abgelehnt.

Während der Anspruch nach dem IZG LSA auf Auskunft und Akteneinsicht ausgerichtet ist, hat die Presse nach den Landespressegesetzen nur einen Rechtsanspruch auf Auskunft und allenfalls einen ermessensabhängigen Anspruch auf Akteneinsicht (vgl. III. Tätigkeitsbericht Nr. 5.8). Denkbar wäre es daher, der Presse über eine Gesetzesänderung auch ein Recht auf Akteneinsicht zu gewähren.

13.2 Informationsfreiheitsrecht für Journalisten

Journalisten schöpfen das Potential, das ihnen die Informationsfreiheitsgesetze bieten, nicht vollständig aus. Dieser Umstand war auch Anlass für einen Vortrag auf der Cross-

Media-Konferenz 2016 in Magdeburg, der sich zum Ziel setzte, Basiswissen für Journalisten zu vermitteln.

Der Vortrag gibt einen Überblick über die einschlägigen Rechtsgrundlagen, erläutert die Vorteile aber auch die Schwächen der Regelungen und enthält Tipps und Ratschläge im Umgang mit dem Presse- und Informationsfreiheitsrecht. Hierzu gehört z. B. eine richtige Fragetechnik, mit der die Ablehnung eines Informationszugangsbegehrens vermieden werden kann. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch, die Ausschlussgründe für den Informationszugang zu kennen, damit ein Journalist beurteilen kann, ob eine Ablehnung seines Informationszugangsbegehrens zutreffend war. Auch nutzen Journalisten die Möglichkeit, Informationszugangsansprüche aus dem Pressegesetz mit dem Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt zu kombinieren, noch viel zu selten (vgl. bereits III. Tätigkeitsbericht Nr. 5.8).

Der Vortrag, den mein Referent gehalten hat, ist in dem Konferenzband zur CrossMedia-Konferenz veröffentlicht (Falk-Bartz/Stockleben (Hrsg.), Think Cross Change Media 2016: Mobil. Ethisch. Kollaborativ, Verlag Books on Demand, Norderstedt, 2016, S. 68 ff.).

13.3 Presserichtlinien für die Polizei

In meinem III. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (Nr. 5.4.5) berichtete ich darüber, dass mich das Innenministerium im Juli 2014 zum Entwurf von „Richtlinien für die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Polizei des Landes Sachsen-Anhalt“ beteiligt hatte. Dieser konzentrierte sich jedoch stark auf die Ansprüche von Vertretern der Presse gegenüber der Polizei aufgrund des Landespressegesetzes und ließ dabei außer Acht, dass Pressevertretern daneben auch ein Informationszugangsanspruch nach dem IZG LSA und bereichsspezifischem Sonderrecht – z. B. dem Umwelt- oder dem Verbraucherinformationsrecht – zustehen kann, wie unter Nr. 13.2 erläutert. So ist zu beachten, dass nach dem IZG LSA im Gegensatz zum Presserecht nicht nur ein Anspruch auf Auskunft, sondern auch auf Akteneinsicht in Betracht kommen kann.

In den überarbeiteten Richtlinien, die im Sommer 2016 veröffentlicht wurden (MBI. LSA 2016, S. 562, berichtigt S. 595), ist dieser Umstand nun berücksichtigt worden.

14 Häufige Fragestellungen

14.1 Aktuelle Rechtsprechung zu den Auskunftsrechten der Abgeordneten

In meinem III. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (Nr. 8.1) hatte ich bereits eine Tendenz in der Rechtsprechung beschrieben, die Auskunftsrechte der Abgeordneten weiter zu stärken. Diese Tendenz hat sich auch in diesem Berichtszeitraum fortgesetzt:

So wurde entschieden, dass die Erteilung einer Auskunft der Normalfall und deren Verweigerung nur die seltene Ausnahme sein darf. Zudem muss die Landesregierung ihre Antwort nach bestem Wissen vollständig erteilen. Das ist nur dann der Fall, wenn die Landesregierung alle Informationen, über die sie verfügt oder mit angemessenem Aufwand verfügen könnte, lückenlos mitteilt und nichts, was ihr bekannt ist oder mit zumutbarem Aufwand hätte in Erfahrung gebracht werden können, verschweigt. Nicht vollständig ist daher auch eine ausweichende Antwort (LVerfG M-V, Beschluss vom 30. Juni 2016, Az.: 1/15; DÖV 2016, 829 – Leitsatz).

Da Antworten, die Informationen verschweigen oder Fragen ausweichen, unzulässig sind, wird bei der Beantwortung von Auskunftsbegehren der Abgeordneten zukünftig der Aspekt, über welche Informationen die Landesregierung mit angemessenem Aufwand verfügen kann, im Vordergrund stehen. In einer bemerkenswerten Entscheidung hat hierzu das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt neue Maßstäbe gesetzt: Sofern nämlich die Landesregierung für die Ablehnung eines Auskunftsbegehrens einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand geltend macht, z. B. weil sie meint, Einzelvorgänge nur händisch auswerten zu können, muss sie bei der heute selbstverständlichen elektronischen Bearbeitung von Vorgängen der Massenverwaltung darlegen, warum eine automatisierte Auswertung nicht möglich ist. Sofern sie der Auffassung ist, dass die Kosten der Beschaffung geeigneter Software unwirtschaftlich wären, muss sie zum einen diese Kosten beziffern und zum anderen darlegen, dass der Verwaltungsaufwand die Funktionsfähigkeit der Verwaltung im Sinne des Art. 53 Abs. 4 Satz 1 LV wesentlich beeinträchtigt würde (Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 25. Januar 2016, Az.: LVG 6/15).

Dieses Urteil des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt ist zu begrüßen. Hätte sich die Landesregierung mit ihrer Argumentation durchgesetzt, dass sie Auskunftsbegehren der Abgeordneten nicht beantworten könne, weil die Landesverwaltung angeblich noch mit veralteter Technik oder Software ausgestattet sei und daher die Informationen nicht erheben und auswerten könne, wäre das Fragerecht faktisch ins Leere gelaufen. Auch der Behauptung, dass die Beschaffung neuer Software zu teuer sein könnte, dürfte der Boden entzogen worden sein. Wenn ein Land nämlich neue Software anschafft, wird die Funktionsfähigkeit der Verwaltung nicht beeinträchtigt, sondern verbessert.

Das Gericht hat klargestellt, dass sich die Landesregierung ihrer Auskunftspflicht nicht durch einen Verweis auf die fehlende Modernisierung im IT-Bereich entziehen kann. Die Argumentation des Landesverfassungsgerichts dürfte sich auch auf das allgemeine Informationsfreiheitsrecht auswirken, da die Anforderungen für die gesamte Landesverwaltung gelten und sie damit nicht nur den Abgeordneten, sondern auch den Bürgerinnen und Bürgern zu Gute kommen. Ohnehin gilt im Übrigen weiterhin der Grundsatz, dass der Verwirklichung des Informationszugangsanspruchs als modernem Bürgerrecht ein gewisser Verwaltungsaufwand immanent ist, die Behörden sich also dahinter nicht verstecken können (vgl. III. Tätigkeitsbericht Nr. 10).

Die Rechtsprechung hat schließlich ferner entschieden, dass ein Abgeordneter, wenn er ein Recht auf Akteneinsicht wahrnimmt, bei der von ihm persönlich in Anspruch genommenen Akteneinsicht Hilfe in Anspruch nehmen darf, um den Akteninhalt seiner Kontrollfunktion entsprechend erfassen zu können. Der Abgeordnete kann sich also der fachkundigen Hilfe eines eigenen Mitarbeiters bedienen, wenn er dies für notwendig hält (Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Urteil vom 10. Februar 2016, Az.: 31/15).

14.2 Zugang zu Kabinettvorlagen, -protokollen und Kabinettsbeschlüssen

Wie transparent darf bzw. muss Regierungshandeln sein, lautet eine der am schwierigsten zu beantwortenden Fragen des Informationsfreiheitsrechts, zu der es bisher noch nicht allzu viel Rechtsprechung gibt.

Auf Seiten des Informationsfreiheitsinteresses steht das Bedürfnis zu erfahren, wie Entscheidungen der Regierung zustande kommen. Lassen sich vernünftige Gründe für die-

se finden? Haben Dritte, insbesondere Lobbyisten, Einfluss auf sie genommen? Hätte es Alternativen gegeben? Das sind nur einige Fragen, die sich stellen.

Demgegenüber ist es verfassungsrechtlich anerkannt, dass der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung der Regierung geschützt bleiben muss. Ihm ist vorrangig im Rahmen der gesetzlich normierten Versagungsgründe Rechnung zu tragen; falls sich gleichwohl Schutzlücken auftun sollten, ist auf verfassungsunmittelbare Grenzen des Informationsanspruchs zurückzugreifen (BVerwG, Urteil vom 3. November 2011, Az.: 7 C 3/11, BVerwGE 141, 122-133).

Zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung der Regierung gehört insbesondere die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollzieht. Um ein Mitregieren Dritter bei noch ausstehenden Entscheidungen der Regierung zu verhindern, erstreckt sich der Informationszugang – wie auch die Kontrollkompetenz des Parlaments – daher grundsätzlich nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge. Laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen sind zur Wahrung eigenverantwortlicher Kompetenzausübung der Regierung grundsätzlich geschützt (BVerwG, a. a. O.). Die in der Praxis anzutreffenden Fälle betreffen daher auch im Wesentlichen abgeschlossene Vorgänge.

Hier geht es im Kern um den Zugang zu Gesetzesmaterialien, Sprechzetteln von Ministern, Kabinettsvorlagen, Kabinettsprotokollen und Kabinettsbeschlüssen.

In meinem II. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (Nr. 6.3) hatte ich bereits dargestellt, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts Gesetzesmaterialien nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens grundsätzlich dem Informationszugang unterliegen (vgl. BVerwG, a. a. O.). Das Bundesverwaltungsgericht war der Argumentation der Ministerialverwaltung, dass die Willensbildung innerhalb der Regierung Schaden nehme, weil eine nachträgliche Publizität von Unterlagen, die der Vorbereitung eines Gesetzes dienen, auch künftig eine sachlich förderliche Kommunikation zwischen den Beteiligten hemmen könne, nicht gefolgt. Es hatte darauf hingewiesen, dass dies dem „Bild einer Ministerialverwaltung mit geringem Selbstbewusstsein“ entspreche. Dies laufe auch darauf hinaus, die gesetzesvorbereitende Tätigkeit des Ministeriums entgegen der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zum Kernbereichsschutz ganz generell den Ansprüchen nach dem Informationsfreiheitsgesetz zu entziehen (BVerwG, a. a. O.).

Schlösse man sich dieser Position an, würde dies darauf hinauslaufen, eine informationsfreiheitsrechtliche Bereichsausnahme für die Vorbereitung von Gesetzesvorlagen durch die Regierung anzuerkennen, die das Informationsfreiheitsgesetz de lege lata nicht vorsieht (OVG NRW, Urteil vom 2. Juni 2015, Az.: 15 A 2062/12 bestätigt durch BVerwG, Urteil vom 30. März 2017, Az.: 7 C 19/15). Daraus folgt, dass sich eine Regierung nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens Informationszugangsansprüchen stellen und Regierungsentscheidungen und -positionen jedenfalls nachträglich erklären muss (OVG NRW, a. a. O.). Die Rechtsprechung hat daher auch einen Anspruch auf Zugang zu den Sprechzetteln eines Staatssekretärs anlässlich einer Sitzung eines Landtagsausschusses bejaht, da es bei dieser Sitzungsvorbereitung nicht um eine gubernative Entscheidung oder um eine Erörterung im Kabinett selbst gehe, sondern um die Erläuterung eines Gesetzesvorhabens. Nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens sei die Vertraulichkeit dieser Beratungen nicht mehr schutzwürdig.

Das Bundesverwaltungsgericht weist ferner darauf hin, dass Kabinetttvorlagen jedenfalls bei abgeschlossenen Gesetzgebungsverfahren nicht dem Kernbereich der Exekutive zuzurechnen sind, der ohne weitere konkrete Beeinträchtigungen den Vertraulichkeitsschutz des § 3 Nr. 3 b IFG des Bundes genießt. Kabinetttvorlagen stellen keine gubernativen Entscheidungen dar und gäben aus sich heraus auch keinen Aufschluss über die vertraulich zu behandelnden Beratungen im Kabinett selbst. Das Gericht hat daher in dem von ihm zu beurteilenden Fall einen Anspruch auf Zugang zu einer Kabinetttvorlage bejaht (BVerwG, a. a. O.).

Über einen Zugangsanspruch zu einem Verlaufsprotokoll einer Kabinettsitzung der Bundesregierung hatte das Obergerverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg zu entscheiden. Das Gericht verlangt eine differenzierende Prüfung. Danach unterliegt das über die Beratungen des Kabinetts erstellte Verlaufsprotokoll dem Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung. Die Gewährung von Informationszugang zu Vorgängen, die den innersten Bereich der Willensbildung der Regierung betreffen, hängt von einer einzelfallbezogenen Abwägung der gegenläufigen Belange ab (OVG Bln-Bbg, Urteil vom 4. Mai 2017, Az.: 12 B 5.16). Im Rahmen der Güterabwägung ist zu berücksichtigen, dass ein freier und offener Meinungs austausch in den Kabinettsitzungen eine unabdingbare Voraussetzung ist, um zwischen unterschiedlichen Positionen und Interessen zu vermitteln und politische Kompromisse erzielen zu können. Dies gilt auch und gerade bei Vorhaben, die bereits im Vorfeld von Kabinetttberatungen kontrovers diskutiert werden und auch nach Abschluss der Beratungen rechtspolitisch umstritten bleiben (OVG Bln-Bbg, a. a. O.). Deshalb muss sich das Informationsinteresse im konkreten Fall als hinreichend gewichtig erweisen, um einen Eingriff in den innersten Bereich der Willensbildung der Regierung rechtfertigen zu können.

Nach der Rechtsprechung betrifft die Teilnehmerliste einer Kabinettsitzung nicht die Willensbildung der Regierung, sodass sie nicht vom Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung erfasst sein kann. Für das Bundesrecht wurde entschieden, dass sie auch nicht der in § 22 Abs. 3 Satz 1 GOBReg angeordneten Vertraulichkeit der Sitzungen der Bundesregierung unterliegt. Das OVG Berlin-Brandenburg verweist darauf, dass die Geschäftsordnung nur den eigentlichen Vorgang der Beratung und Abstimmung schütze, weshalb die Teilnehmerliste von vornherein nicht dem Schutz der Geschäftsordnung unterfallen könne (OVG Bln-Bbg, a. a. O.). Nach der Rechtsprechung des VG Berlin handelt es sich darüber hinaus bei der Vertraulichkeitsregelung in der Geschäftsordnung der Bundesregierung nicht um eine gesetzlich geregelte Vertraulichkeitspflicht i. S. d § 3 Nr. 4 IFG des Bundes, weil sie reines Binnenrecht darstellt, das keine unmittelbare Bindungswirkung nach außen entfaltet (VG Berlin, Urteil vom 25. Februar 2016, Az.: 2 K 180.14, vgl. auch Nr. 14.8).

Soweit ersichtlich waren Kabinettsbeschlüsse nicht Gegenstand der o. g. Entscheidungen. Mit einem Kabinettsbeschluss wird die Willensbildung innerhalb der Regierung abgeschlossen, sie hat nunmehr eine Entscheidung getroffen. Es ist nicht ersichtlich, dass diese schutzbedürftig sein könnte. Viele Bundesländer haben daher in ihren Informationsfreiheitsgesetzen geregelt, dass Kabinettsbeschlüsse in ihrem Informationsregister zu veröffentlichen sind (vgl. § 11 Nr. 1 HmbTG).

Kabinettsbeschlüsse der Landesregierung Sachsen-Anhalts sollten in dem Informationsregister (Einrichtung bis zum 31. Dezember 2018 geplant) veröffentlicht werden.

14.3 Hausausweise des Bundes- und des Landtages

Müssen die Bundes- bzw. die Landtagsverwaltung Auskunft über die Anzahl der ausgestellten Hausausweise sowie die Namen der Verbände, die Ausweise erhalten haben, erteilen? Diese Fragen wurden in Bund und Ländern relevant, nachdem über das Internetportal FragDenStaat im Jahr 2015 entsprechende Anfragen an die Bundestags- bzw. die Landtagsverwaltungen nach den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder ergangen waren.

Die Rechtsprechung hat die Frage mittlerweile mit „Ja“ beantwortet. Der Bundestag bzw. die Landtage sind in Bezug auf die begehrten Informationen nämlich auskunftspflichtige Behörden. Der Präsident des Bundestags bzw. die Präsidenten und Präsidentinnen der Landtage nehmen bei der Entscheidung über die Ausstellung eines Hausausweises materielle Verwaltungsaufgaben wahr (VG Berlin, Urteil vom 18. Juni 2015, Az.: 2 K 176.14). Ausschlussgründe sind regelmäßig nicht erkennbar. Insbesondere wird bei solchen Fragestellungen keine Auskunft über personenbezogene Daten begehrt.

Unter Transparenzgesichtspunkten ist die unterschiedliche Handhabung bei der Vergabe der Hausweise interessant. Die Anfragen haben ergeben, dass die Bundestagsverwaltung ohne jede öffentliche Transparenz über 1.000 Hausausweise an Lobbyistenverbände erteilt hatte. Nach Bekanntwerden der Zahlen hat sie vermeintlich schärfere Regelungen erlassen. Im Mai 2017 gab es immer noch 910 Hausausweise.

Im Vergleich dazu hat Sachsen-Anhalt, wo es eine entsprechende Anfrage gab, nach der Hausordnung des Landtages im Jahr 2015 lediglich zwei Hausausweise für Verbände erteilt.

14.4 Beteiligung Dritter bei Zweifel am Vorliegen eines Ausschlussgrundes

Ein häufiges Praxisproblem auch in Sachsen-Anhalt stellt folgender Sachverhalt dar. Ein Antragsteller begehrt Zugang zu Daten Dritter, z. B. zu einer juristischen Person. Die Behörde prüft den Antrag und stellt fest, dass nach Aktenlage keine Ausschlussgründe greifen, etwa weil kein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis berührt ist. Eine Pflicht zur Anhörung bestünde danach nicht, denn gem. § 8 Abs. 1 IZG LSA setzt eine Anhörung voraus, dass Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Dritte, dessen Belange berührt sein könnten, ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben kann. Das aber hat die Behörde verneint. Sie könnte also einen stattgebenden Verwaltungsakt erlassen.

Ganz wohl fühlt sich die Behörde bei dieser Lösung jedoch nicht. Sie befürchtet zum einen, dass sie etwas übersehen haben könnte. Zum anderen besteht die Sorge, dass der Dritte sich übergangen fühlt und sofort Rechtsmittel einlegen wird. Dass die Behörde dem Antrag stattgeben darf, heißt nämlich noch nicht, dass sie auch die begehrte Information sofort zugänglich machen darf. Gem. § 8 Abs. 2 Satz 1 IZG LSA muss ihre Entscheidung nämlich nicht nur schriftlich ergehen, sondern auch dem Dritten bekannt gegeben werden. Nach § 8 Abs. 2 Satz 2 IZG LSA darf Informationszugang erst erfolgen, wenn die Entscheidung gegenüber dem Dritten bestandskräftig geworden ist.

Es liegt jedoch nahe, dass ein Dritter, der bisher nicht beteiligt wurde und daher von einem stattgebenden Verwaltungsakt überrascht wird, erst einmal einen Rechtsbehelf einlegen wird, um den Eintritt der Bestandskraft zu verhindern und die Entscheidung der

Behörde überprüfen lassen zu können. Einen unnötigen Rechtsstreit möchte die Behörde jedoch gerne vermeiden. Sie steht daher vor der Frage, ob sie den Dritten trotzdem anhören soll. Die Antwort gibt die Kommentarliteratur:

Auch in den Fällen, in denen die Behörde nicht zu einer Anhörung verpflichtet ist, bleibt es ihr unbenommen, die Beteiligten anzuhören (Obermayer/Funke/Kaiser, VwVfG, 4. Aufl. 2014, § 28 Rn. 7). Dies ist oft empfehlenswert, weil durch die Darlegung des maßgeblichen Sachverhalts und der Rechtsgrundlagen dem Dritten verständlich gemacht werden kann, warum die beabsichtigte Entscheidung getroffen wird. Damit kann zugleich ein Befriedigungseffekt erzielt und vermieden werden, dass der Dritte allein deshalb von Rechtsbehelfen Gebrauch macht, weil er sich übergangen fühlt.

14.5 Bundesverwaltungsgericht zum Zugang zu Diensttelefonlisten

Ein großer Teil der Verwaltungsgerichte hatte zunächst einen Informationszugangsanspruch zu den Diensttelefonlisten von Jobcentern oder Gerichten bejaht, da es sich bei den Telefonnummern um Daten von Bearbeitern handele (sog. Funktionsträgerdaten), zu denen nach der nach § 5 Abs. 4 IFG des Bundes kraft gesetzlich getroffener Güterabwägung ein Informationszugangsanspruch bestehe (vgl. Nr. 8.7 des III. Tätigkeitsberichts).

Ein anderer Teil sowie die mit den Fällen befassten Oberverwaltungsgerichte lehnten einen entsprechenden Anspruch ab. Argumentiert wurde, dass es sich nicht um einen Fall des § 5 Abs. 4 IFG handele, sodass nach § 5 Abs. 1 IFG die Einwilligung bzw. die Güterabwägung zwischen dem Informations- und dem Geheimhaltungsinteresse vorzunehmen sei (OVG Bln-Bbg, Urteil vom 20. August 2015, Az.: OVG 12 B 21.14). Als Ausschlussgrund wurde aber auch der Schutz der öffentlichen Sicherheit herangezogen, da die Verweigerung der Herausgabe der Diensttelefonliste dem Schutz der Mitarbeiter des Jobcenters vor Belästigungen diene. Diese seien in der Praxis tatsächlich gefährdet (Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 5. August 2015, Az.: 5 BV 15.160).

Der Streit wurde nun abschließend vom Bundesverwaltungsgericht entschieden. Das Gericht ist dabei zu dem Ergebnis gekommen, dass ein Anspruch auf Informationszugang zu den Telefonlisten im Regelfall nicht bestehen wird (BVerwG, Urteil vom 20. Oktober 2016, Az.: 7 C 20/15 sowie teilweise Parallelentscheidung mit Urteil vom 20. Oktober 2016, Az.: 7 C 27/15, NVwZ 2017, 625).

Es verweist zunächst darauf, dass die Bearbeiter i. S. d. § 5 Abs. 4 IFG nur diejenigen Bediensteten der Behörden sind, die mit dem konkreten Verwaltungsvorgang – hier also der Erstellung der Liste – befasst gewesen sind, zu der Zugang begehrt wird. Die in der Liste genannten Personen sind aber nicht Bearbeiter dieses Verwaltungsvorgangs, sodass § 5 Abs. 4 IFG auf sie nicht angewendet werden kann.

Ein Anspruch kann sich folglich nur aus § 5 Abs. 1 IFG ergeben. Nach dieser Vorschrift darf Zugang zu personenbezogenen Daten nur gewährt werden, soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt oder der Dritte eingewilligt hat. Im Rahmen der Güterabwägung kommt das Bundesverwaltungsgericht dabei zu dem Ergebnis, dass das Geheimhaltungsinteresse der Bediensteten das Informationsinteresse des Antragstellers überwiege, wobei es dem Geheimhaltungsinteresse in Form des Datenschutzes hier regelmäßig den Vorrang einräumt. Ausschlaggebend für das Bestehen

oder Nichtbestehen eines Informationszugangsanspruchs ist danach die Einwilligung des einzelnen Bediensteten.

Dass das Bundesverwaltungsgericht hier keinen Widerspruch zu seiner früheren Rechtsprechung sieht, nach der eine Behörde mit Publikumsverkehr ihrerseits grundsätzlich befugt ist, dienstliche Kontaktdaten ihrer Bediensteten zu veröffentlichen, ohne dass es auf deren Einwilligung ankäme (BVerwG, Urteil vom 3. März 2008, Az.: 2 B 131/07, DuD 2008, 696), ist m. E. nicht nachvollziehbar.

In jener Entscheidung hatte das Gericht die Auffassung vertreten, dass mit der Nennung des Namens, der Dienstbezeichnung, der dienstlichen Telefonnummer und der dienstlichen E-Mail-Adresse des Beamten keine in irgendeiner Hinsicht schützenswerten personenbezogenen Daten preisgegeben werden, sodass sich die Frage einer für Eingriffe in individuelle Rechte erforderlichen Ermächtigungsgrundlage nicht stelle. Wäre diese Auffassung überzeugend, hätte das Gericht im Rahmen der nach § 5 Abs. 1 IFG vorzunehmenden Güterabwägung wegen des fehlenden Schutzbedürfnisses für die begehrten Telefonnummern ein überwiegendes Informationsinteresse allerdings ohne Weiteres bejahen müssen. Da es sich um dieselben Daten handelt, die zugänglich gemacht werden, kann nur eines richtig sein: Entweder sie sind schutzbedürftig oder sie sind es nicht.

Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts führt jedoch nicht dazu, dass in jedem Fall ein Beteiligungsverfahren nach § 8 Abs. 1 IFG durchgeführt werden müsste, da auch ein anderer Ausschlussgrund greifen kann. Das Gericht verweist darauf, dass der Anspruch auf Informationszugang zu den dienstlichen Telefonnummern der Bediensteten auch nach § 3 Nr. 2 IFG ausgeschlossen sein kann, wenn das Bekanntwerden der Information die öffentliche Sicherheit – hier: die Funktionsfähigkeit und die effektive Aufgabenerfüllung staatlicher Einrichtungen – gefährden kann (BVerwG, Urteil vom 20. Oktober 2016, Az.: 7 C 20/15). Das Gericht hält es nämlich für plausibel, dass sowohl die schriftliche Erledigung von Verwaltungsvorgängen als auch Beratungsgespräche mit persönlich anwesenden Kunden durch Anrufe erheblich beeinträchtigt werden, da diese zu einer Störung der Konzentration und dadurch zu einer Verminderung von Qualität und Quantität der Aufgabenerledigung führen können (!).

14.6 Schutz personenbezogener Daten – überwiegendes Informationsinteresse

In einer öffentlichkeitswirksamen Entscheidung hat das Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt den Anspruch eines Journalisten auf Auskünfte zu den Fahrtenbüchern und Fahrten mit dem Dienstwagen eines inzwischen nicht mehr im Dienst des Landes Sachsen-Anhalt stehenden Staatssekretärs weitgehend bestätigt (OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 6. Dezember 2016, Az.: 3 L 99/15). Der Fall zeigt, dass bei personenbezogenen Daten eine differenzierte Prüfung erfolgen muss:

Das Oberverwaltungsgericht ist zunächst zu dem Ergebnis gekommen, dass es sich bei den Fahrtenbüchern um amtliche Informationen i. S. d. IZG LSA handelt. Für diese liegen keine Ausschlussgründe nach dem IZG LSA vor. Der Informationsanspruch scheitert nach Auffassung des Gerichts insbesondere nicht an dem verfassungsrechtlichen Ausnahmegrund des Kernbereichs der exekutiven Eigenverantwortung. Es sei nicht anzunehmen, dass die aus den Fahrtenbüchern zu gewinnenden Informationen den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess der inzwischen amtierenden Regierung – mit anderen Personen und anderer Parteizugehörigkeit – noch beeinflussen könnten.

Für die Praxis interessant ist sodann vor allem die Prüfung des Schutzes personenbezogener Daten nach § 5 Abs. 1 IZG LSA. Nach dieser Vorschrift darf Zugang zu personenbezogenen Daten nur gewährt werden, soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt oder der Dritte eingewilligt hat.

Das Gericht verweist darauf, dass einige Angaben in den Fahrtenbüchern als personenbezogene Daten zu bewerten sind. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Angaben, die den privaten Lebensbereich des früheren Staatssekretärs betreffen, als auch hinsichtlich der Angabe der mit dem Dienstwagen aufgesuchten Gesprächspartner (natürliche und juristische Personen des Privatrechts) sowie zuletzt hinsichtlich der Angaben zu den Arbeitszeiten und Namen der Fahrer, die das Fahrzeug jeweils geführt haben.

Nach Auffassung des Gerichts überwiegt aber das Informationsinteresse des Antragstellers das Geheimhaltungsinteresse, soweit er Zugang zu den Eintragungen jedenfalls der dienstlichen Fahrten begehrt. Hierzu ist aber ein Beteiligungsverfahren hinsichtlich der betroffenen Dritten (die dienstlichen Gesprächspartner und die Fahrer) durchzuführen. Diese müssen Gelegenheit haben, zu erklären, ob sie mit der Preisgabe sie betreffender Informationen einverstanden seien.

Dagegen trete das Informationsinteresse des Journalisten hinter das Geheimhaltungsinteresse des früheren Staatssekretärs hinsichtlich der Eintragungen zu seinen privaten Fahrten zurück. Das Interesse an der Aufklärung etwaiger Missstände habe zwar ein gewisses Gewicht. Hierfür bedürfe es aber nicht der Offenlegung der konkreten Ziele seiner privaten Fahrten. Mit anderen Worten: Die bloße Kenntnis, dass eine Fahrt privat war, reicht im Zweifel aus, um etwaige Missstände aufklären zu können. Daher seien diejenigen Angaben, die den privaten Lebensbereich des früheren Staatssekretärs betreffen, etwa die Ziele von Privatfahrten mit dem Dienstwagen, aus denen sich sogar ein privates Bewegungsprofil ergeben könne, zu schwärzen.

14.7 Prüfkriterien für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nach der aktuellen Rechtsprechung

In der Praxis stellt sich immer wieder die Frage, ob die Entgelte, die eine Behörde mit einem Unternehmen vereinbart hat, rechtlich als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zu qualifizieren sind. Dies wird oft vorschnell bejaht (vgl. auch Nrn. 16.4 und 16.10 dieses Berichts):

Nach der ständigen Rechtsprechung sind 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.). Betriebsgeheimnisse betreffen im Wesentlichen technisches Wissen; Geschäftsgeheimnisse kaufmännisches Wissen. Ein Interesse an der Nichtverbreitung ist nach der Rechtsprechung anzuerkennen, wenn die Offenlegung der Information geeignet ist, exklusives technisches oder kaufmännisches Wissen den Konkurrenten zugänglich zu machen und so die Wettbewerbsposition des Unternehmens nachteilig zu beeinflussen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 25. Juli 2013, Az.: 7 B 45.12 m. w. N.).

Da Ausschlussgründe einzelfallbezogen, hinreichend substantiiert und konkret dargelegt werden müssen (BVerwG, Urteil vom 3. November 2011, DVBl 2012, 176, vgl. auch BVerwG, Beschluss vom 6. April 2011, NVwZ 2011, 880), muss von einer Behörde dargelegt werden, inwiefern die Preisgabe der Höhe eines Entgeltes, insbesondere eines Pauschalbetrages, die Wettbewerbsposition des Unternehmens im Konkurrenzkampf mit anderen Unternehmen nachteilig beeinflussen könnte.

In verschiedenen Fällen wurde in einem Kaufpreis oder einem Mietzins kein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis gesehen (BVerwG, Beschluss vom 24. November 2015, Az.: 20 F 4/14; OVG Berlin Brandenburg, Urteil vom 28. Januar 2015, OVG 12 B 13.13). Die Rechtsprechung hat dabei folgende Prüfungskriterien herangezogen: Ist ein Kauf- oder Mietvertrag bereits abgeschlossen, können bei einer Auskunft über das Entgelt hinsichtlich des bestehenden Vertrags keine Nachteile eintreten. Es müsste daher konkret dargelegt werden können, dass das Bekanntwerden des Entgelts die Verhandlungsposition des Unternehmers bei zukünftigen Verhandlungen beeinträchtigen könnte. Die Rechtsprechung verweist dann aber darauf, dass in aller Regel die Altverträge wegen des Zeitablaufs keine verwertbaren Rückschlüsse auf aktuelle Kalkulationen des Unternehmens zulassen dürften. Hängt das Entgelt maßgeblich von den konkreten Gegebenheiten und weiteren Umständen des Einzelfalls ab, wie z. B. der jeweiligen Nachfragesituation, ist auch nicht ohne Weiteres erkennbar, dass die Offenlegung des Entgelts den Unternehmer bei anderen Verhandlungen mit Dritten benachteiligen könnte. Jedenfalls müsste dies konkret dargelegt werden.

Bei Pauschalbeträgen bzw. der Angabe einer Gesamtsumme hat die Rechtsprechung jedenfalls das Vorliegen eines Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses verneint, weil aus einem Pauschalbetrag oder einer Gesamtsumme keine Rückschlüsse auf die Kalkulation des Unternehmens gezogen werden können (BVerwG, a. a. O.).

Mangels Konkurrenzkampfes mit anderen Unternehmen fehlt ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse regelmäßig bei einem Monopol des Unternehmens (BVerwG, a. a. O.).

14.8 Bundesverwaltungsgericht zur Unwirksamkeit von Vertraulichkeitsvereinbarungen

In meinem III. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (Nr. 8.8) hatte ich darüber berichtet, dass nach der Rechtsprechung und der h. M. in der Literatur die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder nicht durch Vertraulichkeitsvereinbarungen in Verträgen der öffentlichen Verwaltungen mit Dritten abgedungen werden können (VGH Hessen, Urteil vom 31. Oktober 2013, Az.:1734/13.Z; ähnlich OVG NRW, Beschluss vom 3. Mai 2010, Az.: 13a F 32/09, später bestätigt durch BVerwG, Beschluss vom 8. Februar 2011, Az.: 20 F 14/10; VG Berlin, Urteil vom 19. Juni 2014, Az.: 2 K 221.13; VG Stuttgart, Urteil vom 13. November 2014, Az.: 4 K 5228/ 13; für die Literatur Berger/Partsch/Roth/Scheel, IFG, 2. Aufl. 2013 Rn. 3 und Rn. 147; Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, Vorbemerkung § 3 Rn. 35 sowie § 6 Rn. 135). Solche Abreden sind nach § 134 BGB ggf. i. V. m. § 59 VwVfG nichtig (Verstoß gegen gesetzliche Ge- und Verbote).

Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Rechtsprechung in einem Urteil vom 17. März 2016 erneut bestätigt (Az.: 7 C 2/15).

In Verträgen ist auf Vertraulichkeitsklauseln zu verzichten. Der Vertragspartner sollte daraufhin hingewiesen werden, dass der Vertrag nach Maßgabe des IZG LSA zugänglich ist.

15 Anlassunabhängige Kontrolltätigkeit

15.1 Allgemeines

In meinen vorhergehenden Tätigkeitsberichten zur Informationsfreiheit hatte ich bereits dargelegt, dass es auch zu meinen Aufgaben gehört, die Einhaltung der Vorschriften des IZG LSA im Wege von anlassunabhängigen Kontrollen bei den öffentlichen Stellen des Landes vor Ort zu kontrollieren, § 12 Abs. 3 IZG LSA i. V. m. §§ 22 bis 24 DSGVO. Einer konkreten Eingabe bedarf es für die Kontrolle nicht. Solche Kontrollen sind jedoch personal- und zeitintensiv, da sie eine entsprechende Vorbereitung und Durchführung erfordern. Die in diesem Berichtszeitraum durchgeführte Kontrolle zeigte, dass das Informationszugangsrecht auch von einer obersten Landesbehörde nicht immer sicher angewandt wird. Kontrollen unabhängig von einem konkreten Anlass sind daher durchaus notwendig. Ich hatte bereits in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass ich nur vereinzelt und sporadisch Kontrollen durchführen kann, da meinem Haus für eine höhere Kontrolldichte zusätzliches Personal fehlt. Trotzdem wurde im Berichtszeitraum eine solche Kontrolle durchgeführt.

15.2 Kontrolle des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Integration

Ich hatte in den Berichtszeiträumen des II. und III. Tätigkeitsberichts aufgrund von Eingaben verschiedener Petenten das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration hinsichtlich der Bearbeitung von Einzelfällen anlassbezogen kontrolliert. Die Ergebnisse zeigten bei der Behandlung der Informationszugangsbegehren Optimierungsbedarf auf:

Im Fall eines Pflegeheimbetreibers, der als natürliche Person sowie als Geschäftsführer Einsicht in sämtliche Unterlagen über ihn sowie über die mit ihm verbundenen Einrichtungen und Gesellschaften beim Ministerium beantragt hatte, konnten die von ihm begehrten Informationen nicht vollständig zur Verfügung gestellt werden, weil es Defizite bei der Aktenführung gab (vgl. Nr. 7.4 des II. Tätigkeitsberichts). Daraufhin hatte das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration zugesagt, zukünftig für das ordnungsgemäße und vollständige Führen von Akten Sorge zu tragen.

Im Fall einer internationalen Nichtregierungsorganisation, die Einsicht in Verträge des Landes Sachsen-Anhalt zu den Kosten für die Anschaffung von Grippemitteln begehrte, lehnte das Ministerium den Zugang zu den Verträgen, u. a. unter Berufung auf eine im Hinblick auf das IZG LSA rechtswidrige Vertraulichkeitsvereinbarung, zunächst ab. Erst nach meiner Einschaltung wurden die gewünschten Informationen herausgegeben (vgl. Nr. 9.7 des III. Tätigkeitsberichts).

Vor diesem Hintergrund bestand ein Schwerpunkt des Beratungs- und Kontrollbesuchs in der Prüfung der Organisation der Informationsfreiheit innerhalb des Ministeriums, wobei auch festgestellt werden sollte, ob die Defizite bei der Aktenführung behoben wurden. Weitere Schwerpunkte waren die Bearbeitung von Informationszugangsansprüchen, die Fortbildung sowie die Veröffentlichungspflichten nach dem IZG LSA. Mit der Stichprobenkontrolle sollte die ordnungsgemäße Behandlung von Einzelfällen, durch das Ministerium geprüft werden. Sie diene insbesondere der Feststellung, ob das Gesetz mittlerweile rechtssicher angewandt wird.

Das Ergebnis der Kontrolle war bedauerlicherweise nicht zufriedenstellend, wobei ich mich im Folgenden auf die aus meiner Sicht wesentlichen Punkte konzentrieren möchte:

Im Rahmen der Ankündigung der Kontrolle hatte ich das Ministerium gebeten, dass mir bei der stichprobenartigen Überprüfung der bisherigen Einzelfälle die notwendigen Akten zur Einsichtnahme zur Verfügung stehen. Es muss sich gerade einem Ministerium aufdrängen, dass für eine Kontrolle dazu nicht nur Schriftverkehr mit dem Antragsteller und der Abschlussbescheid, sondern auch die Akten vorgelegt werden müssen, in die der Antragsteller Einsicht begehrt. In einem ersten Termin war mir ein Abschluss der Kontrolle zunächst nicht möglich, da mir das Ministerium die für eine Kontrolle der von ihm bearbeiteten Einzelfälle erforderlichen Unterlagen, in die die Antragsteller Einsicht begehrt hatten, nicht vorgelegt hatte. Es musste daher eine Nachkontrolle erfolgen.

Nach den Angaben des Ministeriums wurden seit dem Inkrafttreten des IZG LSA am 1. Oktober 2008 bis zum Zeitpunkt der Kontrolle lediglich 10 Fälle zum IZG LSA erfasst. Gleichzeitig war das Ministerium mit zahlreichen Bürgeranfragen befasst und ausgelastet. Dies zeigt, dass sich die Bürgerinnen und Bürger sehr wohl mit Informationsbegehren an das Ministerium wenden. Dass das Ministerium in 8 Jahren nur 10 Informationszugangsanträge erhalten haben will, gleichwohl ein reger Informationsbedarf besteht, ist daher – auch wenn das Ministerium dies anders sieht – ein deutliches Indiz dafür, dass Informationszugangsanträge nach dem IZG LSA nicht erkannt und auch nicht als solche behandelt werden.

Darüber hinaus hat das Ministerium einige Vorgänge suboptimal behandelt. Im Rahmen der Stichprobenkontrolle wurde ein Informationszugangsantrag aus dem Jahr 2015 überprüft, der den Gegenstand von Entgeltvereinbarungen nach dem Kinderförderungsgesetz betraf. Der Antragsteller beehrte in diesem Zusammenhang Zugang zu sämtlichen Materialien des Gesetzgebungsverfahrens. Dabei kam es ihm ausdrücklich darauf an, alle Protokolle, Niederschriften der Ausschusssitzungen des Landtages oder ähnliche Materialien zu erhalten, da er davon ausging, dass das damalige Ministerium für Arbeit und Soziales an der Formulierung der einschlägigen Paragraphen des Kinderförderungsgesetzes mitgearbeitet hatte und dazu entsprechende Materialien vorliegen müssten. Bei der Bescheidung des Antrags wurde dem Antragsteller mitgeteilt, dass angeblich nur Informationen bis Mitte September 2012 vorhanden seien. Diese Auskunft war offensichtlich unzutreffend. Zu dem genannten Zeitpunkt war das Gesetzgebungsverfahren nämlich noch nicht abgeschlossen. Im Rahmen der Stichprobenkontrolle hat sich herausgestellt, dass beim Ministerium in erheblichem Umfang zusätzliche Unterlagen vorhanden waren. Diese wurden mir wiederum nicht sofort, sondern erst in der Nachkontrolle zur Verfügung gestellt. In seiner Stellungnahme hat mir das Ministerium mitgeteilt, dass der Antrag mittlerweile abschließend bearbeitet und dem Antragsteller die begehrten gesamten Informationen zur Verfügung gestellt wurden. Auch hat das Ministerium in einer Neufassung der Organisationsverfügung den Ablauf bei der Bearbeitung von Anträgen geändert, um Fehler, die in der Organisation angelegt waren (Nebeneinander von Stabsstelle und Fachabteilung), zukünftig zu vermeiden.

In der Kontrolle musste ich ferner feststellen, dass das Ministerium die Veröffentlichungspflichten des IZG LSA sowie eine korrespondierende Bitte des Ministeriums für Inneres und Sport nicht beachtet hatte. Dieses hatte zur Realisierung des Landtagsbeschlusses zum IZG LSA (LT-Drs. 6/977) durch die Landesregierung mit Schreiben vom 12. Juni 2012 die öffentlichen Stellen des Landes Sachsen-Anhalt gebeten, den Bekanntheitsgrad des IZG LSA und der damit verbundenen Vorteile weiter zu erhöhen, um

die Möglichkeit der Inanspruchnahme des Gesetzes durch die Bürgerinnen und Bürger zu intensivieren. Es hatte die Stellen explizit aufgefordert, auf ihrer Homepage Hinweise auf das Informationszugangsrecht zu geben und dabei auch auf das Informationsgebot des Landesbeauftragten zu verlinken. Das Innenministerium hatte darüber hinaus gebeten, im Sinne einer weitergehenden Transparenz und Nutzung des Rechts auf Informationszugang sicherzustellen, dass die in § 11 IZG LSA festgeschriebenen Veröffentlichungspflichten besser umgesetzt und vorangetrieben werden. Es hatte außerdem um die Prüfung und Umsetzung neuer Möglichkeiten und Formen einer aktiven Informationspolitik gebeten, die langfristig die Verwaltungsorganisation modernisieren und effektiver machen könne.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration war dieser – bereits im Jahr 2012 – geäußerten Bitte allerdings bisher nicht nachgekommen. Als Vorbild für eine gelungene Internetgestaltung wurde dem Ministerium im Kontrolltermin ein Screenshot des Internetauftritts des Auswärtigen Amtes übergeben. Dieses informiert die Bürgerinnen und Bürger auf den Service-Seiten des Amtes gut sichtbar darüber, dass sie nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes Informationen bei dem Auswärtigen Amt erhalten können. Das Ministerium hat noch im Kontrolltermin zugesagt, nicht nur die Bitte des Ministeriums für Inneres und Sport umzusetzen zu wollen, sondern sich auch am o. g. Vorbild des Auswärtigen Amtes orientieren zu wollen.

Ein echtes Problem in der Praxis stellt zudem die Veröffentlichung von Aktenplänen im Internet dar. Der Gesetzgeber hat eine solche Pflicht angeordnet, damit ein Antragsteller sich grob orientieren kann, ob bzw. welche Informationen bei einer öffentlichen Stelle vorhanden sein könnten. Auf der Homepage des Ministeriums findet sich kein Aktenplan. Das Ministerium verweist darauf, dass das aus seiner Sicht nicht nötig sei, da sein Aktenplan in dem Aktenplan der Landesverwaltung enthalten sei. Dieser sei für das Ministerium nach der Aktenordnung, bei der es sich allerdings nur um eine Verwaltungsvorschrift handelt, verbindlich vorgesehen; Abweichungen seien nicht möglich. M. E. überzeugt diese Argumentation nicht völlig. Den meisten Antragstellern ist es schon gar nicht bekannt, dass es einen Aktenplan der Landesverwaltung gibt. Der Aktenplan der Landesverwaltung ist zudem unübersichtlich, d. h. der vom IZG LSA vorgesehene Zweck der Möglichkeit einer Orientierung wird verfehlt. Das Ministerium ist meinem Kompromissvorschlag gefolgt und hat in seinem Internetauftritt einen Link auf die Fundstelle des Plans gelegt. Das löst aber nicht das Kernproblem. Der Antragsteller sucht den Aktenplan auf der Homepage der öffentlichen Stelle, von der er die Information begehrt, hier also beim Sozialministerium und nicht auf der Homepage des Innenministeriums.

Das Ministerium hat die Kritikpunkte aufgegriffen und insgesamt angemessene Abhilfe geschaffen. Der Kontrollbesuch diente ohnehin nicht dazu, Mängel aufzuzeigen, sondern bezweckte vielmehr, das Ministerium für das Thema der Informationsfreiheit weiter zu sensibilisieren.

Die Behörden einschließlich der Ministerien sollten in ihren Internet-Serviceangeboten unmittelbar auf das Informationszugangsrecht verweisen und damit der Bitte des Innenministeriums nachkommen, Hinweise auf das IZG LSA zu geben und die Möglichkeit der Inanspruchnahme zu verbessern.

16 Einzelfälle

16.1 Zugang zu Unterlagen eines insolventen Unternehmens

Im vorliegenden Fall hatte eine Behörde ermittelt, dass das Unternehmen, zu dessen Unterlagen bei ihr Zugang begehrt wird, insolvent geworden sei und nicht weiter betrieben werde. Sie wollte von mir wissen, ob sie den Insolvenzverwalter des Unternehmens an dem Verfahren beteiligen muss. Bei der Prüfung dieses Falles konnte ich mich an einem Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin zum Zugang zu Informationen bei Konkurs bzw. Insolvenz orientieren (VG Berlin, Urteil vom 4. Juni 2015, Az.: 2 K 84.13).

In diesem Urteil hat das Gericht festgestellt, dass ein insolventes Unternehmen, dessen Geschäftstätigkeit nicht mehr fortgeführt wird, keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse hat. Die für die Annahme von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen notwendige Wettbewerbsrelevanz kommt bei einem sich im Konkurs- bzw. Insolvenzverfahren befindlichen Unternehmen nur in Betracht, wenn die Sanierung des Unternehmens und eine Fortsetzung des Geschäftsbetriebs beabsichtigt sind (vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 5. April 2013, Az.: 20 F 4.12, und vom 12. April 2013, Az.: 20 F 6.12). Nur in dieser Konstellation kann ein Insolvenzverwalter der Preisgabe der in Frage kommenden Informationen widersprechen. Im konkreten Fall war dieser also nicht zu beteiligen.

16.2 Kein Zugang zu nicht vorhandenen Informationen – Umgang mit Verstößen gegen eine ordnungsgemäße Aktenführung

In der Praxis häufen sich die Fälle, dass sich Petenten an mich wenden, weil ihre Informationszugangsbegehren mit der Argumentation abgelehnt werden, dass die von ihnen begehrten Informationen bei der öffentlichen Stelle nicht vorhanden seien (vgl. auch Nr. 15.2 und 16.12 dieses Berichts).

Es gibt zahlreiche Gründe, warum eine Information nicht vorhanden sein kann. Dass eine Information schlichtweg nicht da ist, bedeutet nicht automatisch, dass eine Behörde die Existenz einer begehrten Information vorsätzlich verschweigt oder sie nach der Anfrage heimlich aus den Akten genommen hat, wie viele Petenten meinen. Dass eine Information nicht vorhanden ist, kann nämlich auch darauf beruhen, dass die angefragte Stelle sie, anders als der Petent vermutet, gar nicht zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt, sie also nicht erhoben wurde oder keine Bedeutung besitzt und daher nicht zu den Akten genommen wurde.

Es gibt aber auch Fälle, in denen ein Petent substantiiert vortragen kann, dass eine Information vorhanden sein müsste. Das gilt etwa dann, wenn die Information kraft Gesetzes hätte geschaffen und veröffentlicht werden müssen (vgl. Nr. 16.12) oder sie so wesentlich ist, dass sie zu den Akten hätte genommen werden müssen. Und auch dann, wenn sich aus den bereits vorliegenden Unterlagen ergibt, dass sich die Behörde geirrt haben muss (vgl. Nr. 15.2 dieses Berichts).

In diesen Konstellationen kann ich allerdings nur bedingt helfen. Ist eine Information bei einer Behörde nicht vorhanden, läuft der Informationszugangsanspruch regelmäßig ins Leere (vgl. schon Nr. 4.2.2 des I. Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit). Der Antrag darf also abgelehnt werden. Das gilt sogar auch dann, wenn sich die begehrte Information zu Unrecht nicht in der Akte befindet, weil die Behörde gegen geltendes Recht, z. B. gegen die Aktenordnung des Landes Sachsen-Anhalt, verstoßen hat (vgl. auch Nr. 7.4 des II. Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit). Eine Informationsgenerie-

zungspflicht besteht nach dem IZG LSA nicht (vgl. hierzu schon Nr. 4.2.4 des I. Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit).

Dementsprechend gibt mir das IZG LSA keinerlei Befugnisse, die Generierung einer Information herbeizuführen. In Fällen, in denen Verstöße gegen die Aktenordnung gerügt werden, kann ich daher einem Petenten nur raten, sich an die zuständige Aufsichtsbehörde mit der Bitte um Generierung des fehlenden Dokuments zu wenden. Gerade im kommunalen Bereich, wo diese Rüge besonders häufig vorgetragen wird, ist daher die Kommunalaufsicht der richtige Ansprechpartner.

Durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Juni 2017 (Az.: 1 BvR 1978/13; vgl. Nr. 4.5 dieses Berichts) ist die Thematik noch durch eine besondere Konstellation bereichert worden: Es gibt Sachverhalte in Behörden, bei denen diese ihre Akten privaten Archiven überlassen (z. B. Stiftungen) und dann einen Informationszugangsanspruch ablehnen. Das scheint zunächst überzeugend, denn die begehrten Informationen sind nicht bei der Behörde vorhanden. Doch hat das Bundesverfassungsgericht aus dem grundrechtlich geschützten Informationsfreiheitsrecht einen Wiederbeschaffungsanspruch in Bezug auf die abgegebenen Akten in Betracht gezogen.

16.3 Akteneinsicht im Zusammenhang mit einem Straßenausbau

Ein Antragsteller will die Rechtmäßigkeit der von einer Stadt nach dem Kommunalabgabengesetz Sachsen-Anhalt erlassenen Straßenausbaubescheide prüfen und dazu die aus seiner Sicht notwendigen Unterlagen einsehen. Damit der Bescheid nicht bestandskräftig wurde, hat er Widerspruch eingelegt. Für ihn stellt sich die Frage, ob er die Akteneinsicht über das Kommunalrecht durchsetzen soll oder ob er auch auf das IZG LSA zurückgreifen kann.

Rechtsgrundlage für den Erlass von Straßenausbaubescheiden ist das Kommunalabgabengesetz Sachsen-Anhalt (KAG-LSA). Nach § 13 Abs. 1 Nr. 3 KAG-LSA kommen im Verwaltungsverfahren die allgemeinen Verfahrensvorschriften der Abgabenordnung (AO) zur Anwendung. Die AO enthält bislang zwar keine Regelung, nach der ein Anspruch auf Akteneinsicht im steuerlichen Verwaltungsverfahren besteht. Die Rechtsprechung hat jedoch entschieden, dass der Steuerpflichtige ein Recht darauf hat, dass die Behörde über einen Antrag auf Gewährung von Akteneinsicht nach pflichtgemäßem Ermessen entscheidet. Dieser Akteneinsichtsanspruch kommt daher grundsätzlich auch im Kommunalabgabenrecht in Betracht. Die Ermessensentscheidung über das Akteneinsichtsbegehren erfordert eine Abwägung der Interessen des Antragstellers an der Auskunft mit den Interessen der Behörde an der Nichtauskunft. Im Rahmen ihrer Ermessensentscheidung hat die Behörde insbesondere zu berücksichtigen, ob der um Akteneinsicht Nachsuchende ein berechtigtes Interesse an der Akteneinsicht dargelegt hat oder ob ein solches Interesse aus den Umständen des Einzelfalls erkennbar ist (Oberverwaltungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 23. April 2014, Az.: 3 L 319/13; vgl. auch Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 1. August 2005, Az.: OVG 9 S 2.05). Weiter ist für die Ermessensabwägung maßgebend, ob die Akteneinsicht der Wahrnehmung von Rechten in einem bestehenden Steuerverhältnisses dienen kann (OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 23. April 2014, a. a. O.). Daher kommt für jeden Anwohner ein Akteneinsichtsanspruch zu den sein Grundstück betreffenden Unterlagen in Betracht, soweit dies der Wahrnehmung seiner Rechte dienen kann.

Das VG Potsdam hat – allerdings zum brandenburgischen Kommunalabgabenrecht – die Pflicht zur fehlerfreien Ermessensausübung weiter konkretisiert. Nach Auffassung

des Gerichts darf dem Abgabenschuldner die Einsicht in die Abrechnungsunterlagen vor Klageerhebung regelmäßig nicht verwehrt werden, sofern Verhältnisse Dritter unberührt bleiben (VG Potsdam, Beschluss vom 17. Dezember 2009, Az.: 12 K 1853/07).

Verweigert eine öffentliche Stelle den Zugang zu diesen Informationen, bin ich aber nicht der richtige Ansprechpartner zur Durchsetzung dieses kommunalrechtlichen Anspruchs, sondern die Kommunalaufsicht.

Ein Rückgriff auf die grundsätzlich Kostenpflichten begründenden Informationsfreiheitsgesetze des Landes Sachsen-Anhalt (Umweltinformations- bzw. Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt) ist zwar denkbar, erscheint aber angesichts der bereits existierenden Rechtsprechung zum Akteneinsichtsrecht im Kommunalabgabenrecht nicht erforderlich. Hinzuweisen ist lediglich darauf, dass die Vorschriften der Abgabenordnung bisher keine Sperrwirkung für das Informationsfreiheitsrecht entfalten, dieses also anwendbar bleibt (Oberverwaltungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 23. April 2014, Az.: 3 L 319/13, vgl. Nr. 8.10. des III. Tätigkeitsberichts). Ob ein Informationszugangsanspruch besteht, hängt wiederum vom Vorliegen eines Ausschlussgrundes ab. Möglich sind daher grundsätzlich auch Teilinformationenzugangsansprüche. Der Ausschlussgrund des § 3 Abs. 1 Nr. 11 IZG LSA, der nach der Rechtsprechung auch das laufende Steuerverfahren schützen soll, dürfte hier nicht greifen, da die Norm nur gegenüber Finanzbehörden i. S. d. § 2 Finanzverwaltungsgesetzes gilt. Hierzu gehört die Stadt als Behörde; die für den Straßenbau zuständig ist, nicht.

16.4 Pauschalpreise in Verträgen eines Landkreises hinsichtlich der Unterbringung von Asylbewerbern – Schutz fiskalischer Interessen?

Ein Petent hatte im Jahr 2016 Zugang zu Verträgen eines Landkreises hinsichtlich der Unterbringung von Asylbewerbern beantragt. Er ging davon aus, dass ihm der Informationszugang ohne Weiteres gewährt werden würde, denn ein erster Betreibervertrag des Landkreises mit dem Unternehmen war ihm vollständig zugänglich gemacht worden. Insbesondere waren ihm die in dem Vertrag vereinbarten Pauschalpreise mitgeteilt worden.

Diesmal wurde seinen Anträgen von dem Landkreis jedoch nur teilweise stattgegeben. Dieser lehnte einen Anspruch auf Zugang zu den Pauschalbeträgen mit der Begründung ab, dass das Bekanntwerden der Informationen nachteilige Auswirkungen auf die fiskalischen Interessen des Landkreises i. S. d. § 3 Abs. 1 Nr. 6 IZG LSA 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.

Der Petent hat gegen die teilweise Ablehnung seiner Informationszugangsanträge Widerspruch eingelegt und mich um Vermittlung gebeten. Im Rahmen meiner Prüfung bin ich zu dem Ergebnis gekommen, dass die erste Entscheidung des Landkreises, einen vollständigen Informationszugang zu gewähren, rechtmäßig gewesen sein dürfte.

Nach § 3 Abs. 1 Nr. 6 IZG LSA besteht ein Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn das Bekanntwerden der Information geeignet wäre, fiskalische Interessen einer Behörde im Wirtschaftsverkehr zu beeinträchtigen. Es kommt mithin – nicht anders als im Fall der Berufung auf schutzbedürftige Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse – darauf an, ob durch ein Bekanntwerden der Informationen die Verhandlungsposition der öffentlichen Stelle im Wirtschaftsverkehr geschwächt werden könnte (BVerwG, Beschluss vom 24. November 2015, Az.: 20 F 4/14). Die Feststellung der konkreten Möglichkeit

nachteiliger Auswirkungen setzt seitens der informationspflichtigen Stelle die Darlegung von Tatsachen voraus, aus denen sich im jeweiligen Fall eine Beeinträchtigung des Schutzguts ergeben kann (BVerwG, Urteil vom 27. November 2014, Az.: 7 C 12/13).

Der Landkreis hat in seiner Stellungnahme vorgetragen, dass der Betreibervertrag (von 2015) auch noch in 2017 Geltung beanspruche und damit weiterhin aktuell sei. Bei einer Preisgabe der Pauschale erleide der Landkreis wirtschaftliche Nachteile. Wenn er ein neues Vergabeverfahren einleite, werde die Pauschale aus seiner Sicht voraussichtlich nur geringfügig unterschritten werden.

Zugleich hat der Landkreis aber auch eingeräumt, dass ein konkurrierender Unternehmer aus der Pauschale keine Rückschlüsse auf die Kalkulation des jetzigen Betreibers ziehen könne. Er hat selbst vorgetragen, dass sich die Flüchtlingszahlen im Vergleich zu 2015 erheblich verändert haben, sodass langfristige Prognosen, auf die der Landkreis eingestellt war, bereits überholt seien. Der Landkreis hat damit indirekt selbst eingestanden, dass die Preisgabe der Pauschalen für einen konkurrierenden Unternehmer keinen Vorteil bedeuten, weil dieser aufgrund des Zeitablaufs und der neuen Marktbedingungen aufgrund der veränderten Flüchtlingssituation seine eigenen Leistungen – angepasst an die neue Situation – auch neu kalkulieren müsste.

Dass im Übrigen ein konkurrierendes Unternehmen angesichts einer völlig veränderten Marktsituation sich an einem veralteten unrealistischen Angebot orientieren und daher die Pauschale nur geringfügig unterschreiten würde, wie der Landkreis behauptet, erscheint bei einer objektiven Betrachtung daher eher fernliegend. Jeder Anbieter muss damit rechnen, mit einem unrealistisch gewordenen Angebot zu unterliegen. Der Landkreis hat auch keine konkreten Anhaltspunkte, die seine These stützen könnten, vorgebracht. Eine Preisgabe der Pauschale könnte daher für ihn sogar eher mit wirtschaftlichen Vorteilen verbunden sein.

Auch die Berufung auf das Vorliegen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gem. § 6 Satz 2 IZG LSA ist nicht nachvollziehbar. Bei Pauschalbeträgen hat die Rechtsprechung das Vorliegen eines Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses bereits abgelehnt, weil nämlich aus einem Pauschalbetrag schon keine Rückschlüsse auf die Kalkulation des Unternehmens gezogen werden können (BVerwG, Beschluss vom 24. November 2015, Az.: 20 F 4/14; siehe Nr. 14.7 dieses Berichts).

Der Landkreis ist meinen Hinweisen jedoch nicht gefolgt und hat dem Widerspruch des Antragstellers nicht abgeholfen. Dieser hat daher Klage vor dem Verwaltungsgericht erhoben. Die Entscheidung steht noch aus.

16.5 Einsicht in eine rechtswidrige Weisung eines Landkreises

Der Antragsteller ist Rechtsbeistand von Leistungsempfängern nach dem SGB II. Er hat den Verdacht, dass ein bestimmter Landkreis ein Jobcenter rechtswidrig angewiesen hat, die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts zu den Bedarfen für Unterkunft und Heizung bei fehlendem notwendigen schlüssigen Konzept nicht der Leistungsermittlung zugrunde zu legen, sondern diese erst dann zu berücksichtigen, wenn der Leistungsempfänger sich im Rechtsbehelfsverfahren gegen die unrichtige Bemessung wehrt. Ausgangspunkt seines Verdachts war eine E-Mail, die der Antragsteller von dem Geschäftsführer des Jobcenters erhalten hat, in dem diese Vorgehensweise als verbindliche Vorgabe durch den Landkreis beschrieben ist.

Wegen der aus seiner Sicht rechtswidrigen Weisung hatte der Antragsteller bei der Kommunalaufsicht Dienstaufsichtsbeschwerde eingelegt, die vom Vorsitzenden des Kreistages des betreffenden Landkreises als unbegründet abgelehnt wurde. In dem Schreiben wurde dem Antragsteller mitgeteilt, dass er die E-Mail des Geschäftsführers des Jobcenters missinterpretiert habe. Eine entsprechende Weisung des Landkreises gebe es nicht. Die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts werde sowohl im Ausgangs- wie im Rechtsbehelfsverfahren berücksichtigt.

Der Antragsteller hat trotzdem bei dem Landkreis Zugang zu der Weisung beantragt.

Der Landkreis hat nicht bestritten, dass es den Gegenstand des Informationszugangsbegehrens gab, meint aber, dass es sich nicht um eine Weisung, sondern lediglich um einen allgemeinen Hinweis des Landkreises zur Interpretation von Sozialhilfavorschriften gehandelt habe. Er lehnte den Antrag auf Informationszugang mit der Begründung ab, dass dem Informationszugangsbegehren die Ausschlussgründe des § 3 Abs. 1 Nr. 4 und § 5 Abs. 2 IZG LSA entgegenstünden. Der Antragsteller begehre einen Auszug aus einem beamtenrechtlichen Dienstaufsichtsbeschwerdevorgang, der nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts Bestandteil der Personalakte des Vorgangsbearbeiters im materiellen Sinne sei, und zwar auch dann, wenn der Dienstherr die Unrichtigkeit der Beschwerde als erwiesen ansehe und den Vorgang nicht in die formelle Personalakte aufnehme. Die materielle Personalakte sei einem Informationszugangsanspruch entzogen.

Daraufhin wandte sich der Antragsteller an mich. Ich habe den Landkreis darauf aufmerksam gemacht, dass – unabhängig von der Frage, ob es sich um eine Weisung des Landkreises gehandelt hat oder nicht – seine Wertung, die Informationen unterfielen dem Personalaktegeheimnis nach § 3 Abs.1 Nr. 4 sowie § 5 Abs. 2 IZG LSA, nicht überzeugend sei. Die Anwendbarkeit der Normen setze voraus, dass es sich überhaupt um geschützte Personaldaten im Sinne der o. g. Vorschriften handle. Der Landkreis gehe zwar zutreffend davon aus, dass Unterlagen, die in einem inneren Zusammenhang mit dem Beamtenverhältnis stehen, zu den geschützten Personaldaten gehören, da sie in materieller Hinsicht Bestandteil der Personalakte sind, und zwar unabhängig davon, ob der Dienstherr sie zur Personalakte im formellen Sinn genommen hat oder nicht (vgl. Schoch, IFG, 2009, § 5 Rn. 71). Daran fehlte es hier aber.

Läge lediglich ein allgemeiner Hinweis des Landkreises zur Interpretation von Sozialhilfavorschriften vor, würde es sich bei der begehrten Information um eine Äußerung einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft in einer sozialverwaltungsrechtlichen Angelegenheit handeln, die bei der Prüfung einer Dienstaufsichtsbeschwerde zum Vorgang genommen bzw. auf die verwiesen wurde. Ein spezifischer Bezug zum Beamtenverhältnis wäre nicht ohne Weiteres ersichtlich.

Der Landkreis ist meiner Argumentation jedoch nicht gefolgt und hat einen Informationszugang weiterhin abgelehnt. Daraufhin hat der Antragsteller Klage vor dem Verwaltungsgericht Magdeburg erhoben.

Das Gericht ist in seinem rechtskräftigen Urteil zu dem Ergebnis gekommen, dass es sich ohne Weiteres um eine Weisung gehandelt habe. Eine allgemein gültige verwaltungsinterne Weisung sei zur Einsicht zugänglich zu machen, selbst wenn sie Bestandteil eines Dienstaufsichtsbeschwerdevorgangs geworden sei (VG Magdeburg, Urteil vom 10. August 2016, Az.: 6 A 34/16).

Das Gericht bestätigt zunächst, dass Dienstaufsichtsbeschwerden jedenfalls Bestandteil der Personalakte im materiellen Sinne seien, unabhängig davon, ob sie zu behördeninternen formlosen Ermittlungen oder förmlichen Ermittlungsverfahren führen oder ob der Dienstherr von einer Aufbewahrung absehe und den Dienstaufsichtsbeschwerdevorgang zur alsbaldigen Vernichtung vorsehe, wenn er die Unrichtigkeit der Beschwerde als erwiesen ansehe, den Vorgang also nicht in die formelle Personalakte aufnehme (VG Magdeburg, a. a. O.; vgl. auch VG Berlin, Urteil vom 26. November 2004, Az.: 2 A 59.04, vgl. auch den I. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit Nrn. 5.4 und 5.5).

Der Kläger habe jedoch nicht Informationszugang zu der Personalakte des Weisungsverfassers und insbesondere nicht zu dem Dienstaufsichtsbeschwerdevorgang verlangt. Der Umstand, dass die Weisung auch Gegenstand des Dienstaufsichtsbeschwerdevorgangs wurde, sei unerheblich. Ein innerer Zusammenhang der Weisung mit dem Beamtenverhältnis bestehe nicht, weil es sich weder um Personalunterlagen und dienstliche Beurteilungen noch um Unterlagen handle, die Aufschluss über Gesichtspunkte und Erwägungen zu dienstlichen Maßnahmen gäben.

Da es sich bei der streitgegenständlichen Weisung um eine Verwaltungsvorschrift handelte, gehe es vorliegend auch nicht um geschützte Personaldaten. Das Gericht hat deshalb auch den Anwendungsbereich des § 5 IZG LSA schon als nicht gegeben gesehen.

Bemerkenswert ist auch folgender Hinweis des Gerichts: Da jeder Amtsträger verpflichtet sei, seine Entscheidungen zu vertreten und dafür die Verantwortung zu übernehmen, sei auch die seitens des Klägers hilfsweise begehrte Schwärzung des Verfassers der Weisung nicht geboten.“

Der Landkreis hat dem Antragsteller die Weisung zugänglich gemacht. Der Antragsteller hat mich davon in Kenntnis gesetzt, dass er sich mit der Bitte um Überprüfung seiner Dienstaufsichtsbeschwerde erneut an den Kreistag gewandt habe. Das Ergebnis der Überprüfung ist mir nicht bekannt.

16.6 Einsicht in Unterlagen zum Flughafen Magdeburg – UIG LSA oder IZG LSA – Teil II

In meinem III. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (Nr. 9.9) hatte ich über ein Einsichtsbegehren in Unterlagen zum Flughafen Magdeburg berichtet, bei dem die Landeshauptstadt Magdeburg die Prüfung eines Informationszugangsanspruchs nach dem Umweltinformationsgesetz Sachsen-Anhalt (UIG LSA) mit dem Argument abgelehnt hatte, keine informationspflichtige Stelle i. S. d. UIG LSA zu sein.

Diese Rechtsauffassung war jedoch ersichtlich unzutreffend, zumal es sogar explizit für Flughafenfälle höchstrichterliche Rechtsprechung gibt (BVerwG, Urteil vom 18. Oktober 2005, NVwZ 2006, 343). Es bestand daher Handlungsbedarf, da sich die Stadt ansonsten in ähnlich gelagerten Fällen mit derselben Argumentation einer grundsätzlich in Betracht kommenden Informationspflicht entzogen hätte.

Da mich die Landesregierung zwar gebeten hat, Eingaben aus dem Umweltinformationsrecht mit zu prüfen (vgl. Nr. 9.9 des III. Tätigkeitsberichts m. w. N.), ich aber keine Kontrollkompetenzen besitze, habe ich mich an das zuständige Ministerium für Land-

wirtschaft und Umwelt mit der Bitte gewandt, die Landeshauptstadt Magdeburg zu einem rechtskonformen Verhalten anzuhalten.

Das Ministerium hat mir jedoch als Ergebnis seiner Prüfung mitgeteilt, es sehe keine Veranlassung, gegen die Landeshauptstadt mit aufsichtsrechtlichen Mitteln vorzugehen. Mit anderen Worten: Es wollte untätig bleiben. Es begründete seine Haltung damit, dass dem Anliegen des Antragstellers ja auf andere Weise Rechnung getragen worden sei, da ihm von anderen Stellen Einsicht gewährt wurde.

Darum ging es aber bei meiner Bitte um ein aufsichtsrechtliches Einschreiten gar nicht. Es bestand Handlungsbedarf, weil eine öffentliche Stelle des Landes Sachsen-Anhalt die Anwendbarkeit des UIG LSA auf sich trotz einschlägiger Rechtsprechung grundsätzlich bestritten hatte. Damit war auch zukünftig die Gefahr verbunden, dass Anträge nach dem UIG LSA von der Stadt auf Basis einer von vorherin unzutreffenden Rechtsanwendung abgelehnt würden. Dagegen wollte das Ministerium jedoch partout nicht vorgehen.

Aus einem Artikel in der Magdeburger Volksstimme vom 26. Mai 2015 mit dem Titel „Magdeburg fängt sich Rüffel für mangelnde Transparenz ein“ wurde bekannt, dass die Stadt den Vorgang noch einmal überprüft hat und meiner Rechtsauffassung gefolgt ist.

Dieser Fall zeigt m. E. eindrucksvoll, dass die Kontrollkompetenzen für das Umweltinformationsrecht bei einer unabhängigen Kontrollinstanz besser aufgehoben sind. Die Bürgerinnen und Bürger erwarten, dass ich ihre Eingaben umfassend und damit nicht nur im allgemeinen Informationsfreiheits-, sondern auch im Umweltinformationsrecht kontrollieren darf.

Das Bundesverwaltungsgericht hat in einer erst kürzlich veröffentlichten Entscheidung noch einmal darauf hingewiesen und damit seine Rechtsprechung bekräftigt, dass der Begriff der Umweltinformationen weit auszulegen ist (BVerwG, Urteil vom 23. Februar 2017, Az.: 7 C 31.15). Von dem weiten Begriffsverständnis umfasst sind danach alle Maßnahmen oder Tätigkeiten, die einen gewissen Umweltbezug aufweisen. Dabei kommt es nicht auf eine Unterscheidung zwischen unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen einer Maßnahme oder Tätigkeit auf die Umwelt an. Für die erforderliche Umweltrelevanz ist vielmehr entscheidend, dass sich die Maßnahme oder Tätigkeit auf Umweltbestandteile oder Umweltfaktoren auswirkt oder wahrscheinlich auswirken kann. Durch diese Rechtsprechung werden Ansprüche nach den Umweltinformationsgesetzen in der Praxis erheblich an Bedeutung gewinnen (vgl. Nr. 4.4 dieses Berichts).

16.7 Zugang zum Bericht über die Evaluierung der OWiSch-Datenbank

Ein Petent hatte Zugang zum Bericht über die Evaluierung der OWiSch-Datenbank (vgl. XI. Tätigkeitsbericht für den Datenschutz Nr. 13.2.7) nach dem IZG LSA durch das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung des Landes Sachsen-Anhalt beantragt. Das Ministerium hatte den Antrag pauschal mit der Begründung abgelehnt, dass es sich um einen internen Sachstandsbericht handele, der nach § 16 der Geschäftsordnung der Landesregierung Sachsen-Anhalt der Vertraulichkeit unterliege.

Diese Argumentation habe ich angesichts der aktuellen Rechtsprechung für rechtlich bedenklich gehalten. § 16 der Geschäftsordnung der Landesregierung Sachsen-Anhalt stellt für sich gesehen keinen Ausschlussgrund im Sinne des Gesetzes dar, sondern muss einem solchen erst zugeordnet werden. In Betracht kommt im Wesentlichen § 3

Abs. 1 Nr. 4 IZG LSA. Nach dieser Vorschrift besteht ein Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift oder durch die Verschlussachenanweisung für das Land Sachsen-Anhalt geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht unterliegt.

Dies setzt allerdings voraus, dass die Geschäftsordnung der Landesregierung als Rechtsvorschrift zu qualifizieren wäre. Der Begriff der „Rechtsvorschrift“ umfasst nach der Rechtsprechung nur Normen mit Außenwirkung, mithin Gesetze im formellen Sinne, Rechtsverordnungen und Satzungen, nicht jedoch Verwaltungsvorschriften und andere Regelungen, die als sogenanntes Binnenrecht keine unmittelbare Außenwirkung haben. In einem ähnlich gelagerten Fall hatte die Rechtsprechung zu prüfen, ob die Geschäftsordnung der Bundesregierung eine Rechtsvorschrift darstellt und daher nach § 3 Nr. 4 IFG des Bundes vom Informationszugang ausgenommen ist. Sie ist dabei zu dem Ergebnis gekommen, dass es sich bei der Geschäftsordnung der Bundesregierung um reines Binnenrecht handelt, das keine unmittelbare Bindungswirkung nach außen entfaltet (VG Berlin, Urteil vom 25. Februar 2016, Az.: 2 K 180.14) Dementsprechend hat das Verwaltungsgericht das Vorliegen der Voraussetzungen des § 3 Nr. 4 IFG des Bundes verneint. In einer nachgehenden Entscheidung, die zum Zeitpunkt der Prüfung des Falles noch nicht vorlag, hat das OVG Berlin-Brandenburg die Frage offen gelassen (Urteil vom 5. Mai 2017, Az.: OVG 12 B 5.16), da es aus seiner Sicht hierauf nicht ankam. Es hat nämlich darauf hingewiesen, dass die Vertraulichkeitsregelungen der Geschäftsordnung der Bundesregierung nur den eigentlichen Vorgang der Beratung und Abstimmung schützen. Die Kabinettsmitglieder müssten sich darauf verlassen können, dass sämtliche tatsächlichen (und atmosphärischen) Vorgänge in den Sitzungen des Kabinetts vertraulich bleiben. Der Rechtsprechung lässt sich daher auch entnehmen, dass der eigentliche Gegenstand der Beratung, also die Kabinettsvorlage (vgl. auch Nr. 14.2), dann nicht von dem Ausschlussgrund des § 3 Nr. 4 IFG des Bundes erfasst ist.

Da die landesrechtlichen Regelungen denen des Bundesrechts entsprechen, lässt sich die oben genannte Rechtsprechung auf das Landesrecht übertragen.

Dass der ursprünglich angenommene Ausschlussgrund des § 3 Abs. 1 Nr. 4 IZG LSA nicht einschlägig ist, führte allerdings nicht automatisch dazu, dass der Bericht herauszugeben wäre. Erforderlich war vielmehr der Eintritt in eine konkrete Prüfung des Informationszugangsbegehrens, bei der dann die weiteren Ausschlussgründe des IZG LSA zu prüfen waren.

Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung des Landes Sachsen-Anhalt hat mir in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass es dem Antragsteller den Bericht über die Evaluierung der OWiSch-Datenbank zugänglich gemacht hat.

16.8 Können Körperschaften des öffentlichen Rechts über ihre Satzung den Informationszugang ausschließen?

Diese Thematik hatte ich bereits in meinem II. Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit (Nr. 7.7) für die Kommunen andiskutiert, als es um die Frage ging, ob Gemeinden durch Informationsfreiheitsatzungen von den Regelungen des IZG LSA abweichen können. Es ging damals um die Frage, ob die Kommunen die Veröffentlichung von Verträgen durch Satzung regeln können, obwohl dies bereits im IZG LSA selbst geregelt ist. Die Frage hatte die Landesregierung damals mit einem Nein beantwortet, da die Gemein-

deordnung die Kommunen nicht zum Erlass abweichender Regelungen, insbesondere nicht durch die Hauptsatzung, ermächtigt (LT-Drs. 6/2522 zu Nr. 7.7)

Aktuell wird diese Thematik bei den berufsständischen Kammern, die regelmäßig als Körperschaften des öffentlichen Rechts organsiert sind. In der Rechtsprechung ist es mittlerweile geklärt, dass auch die Kammern, wie z. B. die Rechtsanwalts- oder die Industrie- und Handelskammern, dem Anwendungsbereich der Informationsfreiheitsgesetze unterfallen, sofern dies nach dem jeweiligen Landesrecht vorgesehen ist (BGH, Senat für Anwaltssachen, Urteil vom 20. März 2017, Az.: AnwZ (BReg) 46/15; BVerwG, Beschluss vom 15. Oktober 2007, Az.: 7 B 9/07). Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland hat daher in ihrer EntschlieÙung vom 30. Juni 2015 „Auch Kammern sind zur Transparenz verpflichtet!“ (vgl. Nr. 12.2) die berufsständischen Kammern aufgefordert, ihren Transparenzverpflichtungen nachzukommen (siehe **Anlage 4**).

Im Berichtszeitraum gab es einen Verein, der sich für demokratische Kammern, Transparenz, Aufgabenbegrenzung und die Abschaffung des Kammerzwangs einsetzte und in diesem Zusammenhang Zugang zu Gesamteinnahmen und -ausgaben, Mitgliederzahlen oder ähnlichen Informationen begehrte. Aufgrund meiner intensiven, über mehrere Jahre dauernden Vermittlungstätigkeit machen mittlerweile die meisten Kammern Sachsen-Anhalts die verlangten Informationen nun nach Maßgabe des IZG LSA zugänglich.

Einige wenige Kammern scheuen jedoch die Transparenz. Sie argumentieren damit, dass ihre Haushalts- und Bilanzdaten nach ihrer Satzung in nicht öffentlicher Sitzung behandelt würden und somit vertraulich seien. Die Steuerberaterkammer hat sogar ihre Satzung geändert und für die begehrten Bilanz- und Haushaltsdaten eine besondere Geheimhaltungs- und Vertraulichkeitspflicht aufgenommen.

Es stellt sich daher die Frage, ob eine Körperschaft des öffentlichen Rechts durch eine untergesetzliche Rechtsvorschrift, wie insbesondere eine Satzung, Geheimhaltungs- und Vertraulichkeitspflichten für bestimmte Informationen schaffen oder im Zweifel sogar die Anwendbarkeit des IZG LSA gänzlich ausschließen kann. Diese Frage war in Rechtsprechung und Lehre bisher ungeklärt. Nach § 3 Abs. 1 Nr. 4 IZG LSA besteht ein Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht unterliegt.

Aber kann man daraus folgern, dass eine Körperschaft aufgrund einer einfachen Satzungscompetenz abweichende Regelungen vom IZG LSA treffen kann? Müsste sich dies nicht zusätzlich aus der Rechtsgrundlage, die sie zum Erlass der Satzung ermächtigt, ausdrücklich ergeben? Andernfalls könnte die Körperschaft kraft ihres Satzungsrechts auch solche Informationen für vertraulich erklären, die sonst nicht geheimhaltungsbedürftig sind. Nachdem der Gesetzgeber den Paradigmenwechsel vom Aktengeheimnis zur Aktenöffentlichkeit im IZG LSA ausdrücklich geregelt hat, ist es schwer vorstellbar, dass er in einer Norm die Exekutive ermächtigen wollte, seine einmal getroffenen Grundsatzentscheidungen wieder zu unterlaufen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat in einem weitgehend korrespondierenden Fall zum Bundesrecht, der die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) betraf, eine formal-juristische Lösung gewählt. Der Kläger hatte Zugang zu Protokollen und Sitzungsniederschriften begehrt. Die BaFin hatte dies mit dem Argument abgelehnt, dass diese von der in der Satzung der BaFin enthaltenen Vertraulichkeitspflicht erfasst

seien. Die Satzung der BaFin wird allerdings durch eine Rechtsverordnung erlassen, also jedenfalls durch untergesetzliches Recht.

Das Bundesverwaltungsgericht ist in seiner Entscheidung zu dem Ergebnis gekommen, dass der Wortlaut des § 3 Nr. 4 IFG des Bundes nur das Vorliegen einer Rechtsvorschrift verlange. Eine Rechtsvorschrift sei nicht nur ein formelles Parlamentsgesetz, sondern auch eine Rechtsverordnung bzw. eine durch Rechtsverordnung erlassene Satzung. Für das Vorliegen des Ausschlussgrundes reiche es aus, dass in dieser Norm eine Vertraulichkeitspflicht geregelt sei. Dass in dem Gesetz selbst, das zum Erlass der untergesetzlichen Regelung ermächtige, eine Einschränkung des IFG des Bundes geregelt sein müsste, sei nach dem Wortlaut des § 3 Nr. 4 IFG nicht erforderlich (BVerwG, Urteil vom 28. Juli 2016, Az.: 7 C 3/15).

M. E. hat es sich das Gericht damit zu einfach gemacht. Die Rechtsprechung würde es der Exekutive erlauben, über untergesetzliches Recht jegliche Informationen vom Zugang auszunehmen, sofern sie diese für sensibel hält, auch ohne dass dies inhaltlich gerechtfertigt wäre. Das Gericht hat aber auch die Konsequenzen, die sich aus § 1 Abs. 3 IFG des Bundes (in Sachsen-Anhalt § 1 Abs. 3 IZG LSA) ergeben, nicht berücksichtigt: Nach dieser Vorschrift gehen Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen dem IFG des Bundes (in Sachsen-Anhalt dem IZG LSA) vor. Wäre die Auslegung des Bundesverwaltungsgerichts zutreffend, könnte die Exekutive durch eine untergesetzliche Regelung den Zugang zu Informationen generell immer ausschließen, indem sie ihn z. B. von der Geltendmachung eines berechtigten Interesses abhängig machen würde. Damit wäre die Grundidee des Informationsfreiheitsrechts konterkariert.

Die Informationsfreiheitsbeauftragten der Länder halten die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts daher für problematisch. Sie sind sich einig, dass nur gesetzliche Regelungen dazu geeignet sind, die Informationsfreiheit zu begrenzen und eine solche Begrenzung nicht von der Exekutive vorgenommen werden darf (vgl. Protokoll zu TOP 2 der 33. Sitzung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 13. Juni 2017 in Mainz).

Als Konsequenz aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sollte der Gesetzgeber § 1 Abs. 3 und § 3 Abs. 1 Nr. 4 IZG LSA überarbeiten und klarstellen, dass durch untergesetzliche Rechtsvorschriften vom IZG LSA nur dann abgewichen werden darf, wenn dies in der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage ausdrücklich vorgesehen ist.

16.9 Zugang zu den Geschäftsverteilungsplänen der Gerichte

Aus dem in Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG geregelten Recht auf den gesetzlichen Richter ergibt sich, dass für Rechtsstreitigkeiten und Prozesse bereits im Voraus bestimmt sein muss, welches Gericht und welcher Richter zuständig ist. Vor diesem Hintergrund ist der Zugang zu den Geschäftsverteilungsplänen der Gerichte von überragender Bedeutung, da diese Auskunft darüber geben, welcher Spruchkörper in welcher Besetzung für einen Fall zuständig ist.

In dem von mir zu prüfenden Fall hatte ein Antragsteller ein Amtsgericht um die Übersendung des richterlichen Geschäftsverteilungsplans gebeten. Das Gericht hatte das Begehren mangels Darlegung eines berechtigten Interesses abgelehnt. Das IZG LSA, das jedermann unabhängig von der Geltendmachung eines berechtigten Interesses

einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen gewährt, schien das Gericht als mögliche Anspruchsgrundlage nicht in Betracht gezogen zu haben.

In rechtlicher Hinsicht hat sich mir nicht ohne Weiteres erschlossen, warum das Begehren nicht als Antrag nach dem IZG LSA behandelt wurde. Das Verfahren auf Zugang zu amtlichen Informationen nach dem IZG LSA stellt nämlich ein eigenständiges Verwaltungsverfahren dar, das durch einen Antrag eingeleitet wird, der grundsätzlich formlos gestellt werden kann und auch nicht explizit als solcher bezeichnet werden muss (vgl. Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 7 Rn. 15 zum korrespondierenden Bundesrecht). Bei Vorliegen eines Informationszugangsanspruchs nach dem IZG LSA würde sich auch die vom Antragsteller gewünschte Rechtsfolge ergeben. Ein Anspruch auf die Übersendung der begehrten Informationen in Kopie ergibt sich regelmäßig aus § 7 Abs. 5 IZG LSA.

Gegenüber dem Gericht habe ich aber auch angeregt, das Verhältnis des Informationszugangsanspruchs aus § 1 Abs. 1 IZG LSA zum Einsichtsrecht für jedermann aus § 21e Abs. 9 Gerichtsverfassungsgesetz (GVG), das in dem ablehnenden Schreiben ebenfalls nicht erwähnt wurde, zu prüfen. Da nach § 1 Abs. 3 IZG LSA Informationszugangsregelungen in anderen Rechtsvorschriften dem IZG LSA vorgehen, hätte das Gericht zumindest eruieren müssen, ob es sich bei § 21e Abs. 9 GVG um eine vorrangige Informationszugangsregelung handelt.

Gem. § 21e Abs. 9 GVG ist nämlich der Geschäftsverteilungsplan des Gerichts in der von dem Präsidenten oder aufsichtführenden Richter bestimmten Geschäftsstelle des Gerichts zur Einsichtnahme aufzulegen; einer Veröffentlichung bedarf es nicht. Nach der Kommentarliteratur handelt es sich um eine mindere Form der Veröffentlichung, die es jedermann ermöglicht, sich ohne Darlegung eines Interesses ungehindert über die Besetzung des Gerichts und die Aufgabenverteilung zu informieren (Kissel/Mayer, GVG, 8. Auflage 2015, § 21e Rn. 75). Über den aufgelegten Plan ist generell auf Antrag auch Auskunft zu geben, sofern dem Antragsteller eine Einsichtnahme nicht möglich oder nicht zuzumuten ist (Kissel/Mayer, a. a. O.) Ein Anspruch auf Übersendung eines Geschäftsverteilungsplans soll laut OLG Frankfurt aber nicht bestehen (OLG Frankfurt am Main, NStZ-RR 2006, 2008). In dieser Entscheidung wurde aber das Verhältnis des § 21e Abs. 9 GVG zum Informationsfreiheitsrecht nicht geprüft, da Hessen, im Gegensatz etwa zu Sachsen-Anhalt, kein Informationsfreiheitsgesetz besitzt. Da viele Gerichte in der Praxis ihre Geschäftsverteilungspläne veröffentlichen – so z. B. das OVG Magdeburg oder das VG Magdeburg – drängt sich der Gedanke, dass § 21e Abs. 9 GVG Sperrwirkung für das IZG LSA entfalten sollte, jedenfalls nicht zwingend auf. Das OVG Berlin-Brandenburg hat für das Land Berlin einen Anspruch auf Zugang zu den Geschäftsverteilungsplänen der Gerichte nach dem dortigen Informationsfreiheitsgesetz grundsätzlich bejaht (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 27. Januar 2011, Az.: OVG 12 B 69.07).

In meinem Fall hat mir das Amtsgericht in seiner Stellungnahme, ohne eine echte inhaltliche Auseinandersetzung in der Sache, schließlich mitgeteilt, dass es § 21e Abs. 9 GVG als vorrangige Informationszugangsregelung betrachte.

Es wird angeregt, dass die Gerichte dem Vorbild des OVG Magdeburg oder des VG Magdeburg folgen und zukünftig ihre Geschäftsverteilungspläne bürgerfreundlich im Internet veröffentlichen.

16.10 Weiterverwendung von Informationen aus dem Informationssystem Sachsen-Anhalt – Abgrenzung zwischen IZG LSA und IWG

Nachdem das novellierte Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG) in Kraft getreten ist (vgl. hierzu auch Nr. 3.2 des III. Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit), können nach § 2a IWG Informationen, die nach dem IZG LSA zugänglich gemacht worden sind, automatisch nach dem IWG weiterverwendet werden, ohne dass es hierzu noch eines konkreten Antrags bedarf. Es besteht nunmehr ein untrennbarer Zusammenhang zwischen Informationsfreiheits- und Informationsweiterverwendungsgesetz. Als Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit bin ich allerdings nur für die Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften des IZG LSA und nicht für die Kontrolle der Einhaltung des IWG zuständig, sodass ich in einem im Berichtszeitraum entstandenen Vorgang nur beratend tätig werden konnte.

Der Antragsteller hatte über das Portal „FragDenStaat“ beim Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt beantragt, ihm alle im Informationssystem Sachsen-Anhalt (ISA) enthaltenen Informationen nach dem IZG LSA / UIG LSA / VIG LSA in einem maschinenlesbaren Format einschließlich der zugehörigen Metadaten zur Verfügung zu stellen. Er hatte etwas verklausuliert auf die Vorschriften des IWG hingewiesen.

Beim ISA handelt es sich, wie ich in meinem III. Tätigkeitsbericht unter Nr. 6.3 bereits dargestellt habe, um ein Haushaltsinformationssystem, zu dessen Daten die Bürgerinnen und Bürger auch über das Internet Zugang haben. Kann sich ein Antragsteller jedoch die begehrten Informationen in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen, kann der Antrag gem. § 9 Abs. 2 IZG LSA abgelehnt werden. Dies hatte das Ministerium, insbesondere weil sich der Antragsteller ausdrücklich auf das IZG LSA berufen hatte, auch getan.

In seinem Widerspruch stellte der Antragsteller klar, dass er die Übersendung der Informationen in maschinenlesbaren Formaten auf der Grundlage des § 2a IWG i. V. m. § 3 Abs. 2 IWG begehre. Aus § 2a IWG ergibt sich, dass Informationen, die nach dem IZG LSA zugänglich sind, weiterverwendet werden dürfen. Nach § 3 Abs. 2 IWG sind die Informationen in allen angefragten Formaten, in denen sie bei der öffentlichen Stelle vorliegen, zur Weiterverwendung zur Verfügung zu stellen. Zudem konnte er sich auf eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts berufen, nach der Informationen, die eine öffentliche Stelle von sich aus veröffentlicht hat, dem IWG unterliegen (BVerwG, Urteil vom 14. April 2016, Az.: 7 C 12.14). Dementsprechend hatte das Gericht in dem entschiedenen Fall eine Verpflichtung, die begehrten Informationen nach Maßgabe des § 3 Abs. 2 IWG zur Verfügung zu stellen, ohne Weiteres bejaht.

Das Ministerium der Finanzen hat auf den Widerspruch vorbildlich reagiert. Es hat dem Antragsteller nicht nur die Daten in dem gewünschten Format auf einer CD übersandt, sondern auch angekündigt, zukünftig jedermann die Daten von ISA in maschinenlesbaren Formaten zum Abruf zur Verfügung stellen zu wollen.

16.11 Einsicht in ein Gutachten zur Evaluierung der JVA Burg als PPP-Projekt in der Betriebsphase

Unter einem Gutachter versteht man eine Person, die auf einem bestimmten Gebiet eine gewisse Fachkunde besitzt. Es gehört zu seinen Aufgaben, ein Gutachten fachgerecht zu erstellen und dieses gegenüber jedermann mit seiner Fachkompetenz zu verteidigen. Eine Behörde, die ein Gutachten in Auftrag gibt, will nicht nur das Gutachten

gegenüber jedermann verwenden können, sondern auch, dass der Gutachter seine Ergebnisse kompetent darlegt und rechtfertigt. Sowohl der Gutachter als auch die auftraggebende Behörde müssten generell ein Interesse haben, dass das in Auftrag gegebene Gutachten prinzipiell einsehbar ist. Nicht so im folgenden Fall:

Der Petent hatte Zugang zu dem Bericht einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zur Evaluierung der JVA Burg als PPP-Projekt in der Betriebsphase beim Ministerium für Justiz und Gleichstellung beantragt.

Dieses hat den Antrag jedoch mit der Begründung abgelehnt, dass dem vom Antragsteller begehrten Informationszugang der Schutz geistigen Eigentums Dritter entgegenstehe. Bei dem Bericht der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft handele es sich um ein urheberrechtlich geschütztes Werk im Sinne von §§ 1, 2 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 7 Urheberrechtsgesetz (UrhG). Nach § 12 UrhG habe der Urheber das Recht zu bestimmen, ob und wie sein Werk zu veröffentlichen ist. Nach § 15 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 UrhG in Verbindung mit §§ 16 und 17 UrhG stehe dem Urheber zudem das ausschließliche Recht zu, Vervielfältigungsstücke des Werkes herzustellen und das Original oder Vervielfältigungsstücke des Werkes der Öffentlichkeit anzubieten oder in Verkehr zu bringen. Der Urheber könne gem. § 31 Abs. 1 Satz 1 UrhG einem anderen das Recht einräumen, das Werk auf einzelne oder alle Nutzungsarten zu nutzen. In dem mit der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft geschlossenen Vertrag über die Evaluierung des Betriebes der JVA Burg sei dem Land Sachsen-Anhalt zwar ein einfaches Nutzungsrecht an dem Bericht eingeräumt worden, welches das Recht zum Gebrauch und zur Gebrauchsüberlassung des Berichtes innerhalb der relevanten Landesbehörden und der Projektgesellschaft Justizvollzug Burg GmbH & Co. KG umfasse. Im Weiteren sei jedoch vertraglich ausdrücklich vereinbart worden, dass das Land Sachsen-Anhalt ohne die vorherige Zustimmung der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft nicht berechtigt sei, die durch diese erstellten Unterlagen an Dritte weiterzugeben. Damit sei das dem Land Sachsen-Anhalt eingeräumte Nutzungsrecht dahingehend beschränkt worden, dass eine Veröffentlichung des Berichtes, eine Verbreitung von Vervielfältigungsstücken des Berichtes und jede sonstige Weitergabe des Berichtes oder von Vervielfältigungstücken an außerhalb der Landesverwaltung oder der Projektgesellschaft stehende Dritte der vorherigen Zustimmung bedürfe. Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft habe einer Weitergabe des Berichtes an den Antragsteller nicht zugestimmt.

Darüber hinaus wurde der Antrag wegen entgegenstehender Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Projektgesellschaft Justizvollzug Burg GmbH & Co. KG i. S. d. § 6 Satz 2 IZG LSA abgelehnt. Der Bericht der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft enthalte vertragliche Detailinformationen zum PPP-Projekt JVA Burg, insbesondere konkrete Angaben über die Art, den Umfang und die Qualität der Leistungserbringung sowie die sich hieraus ergebenden Vergütungsansprüche der Projektgesellschaft. Darüber hinaus ließen sich dem Bericht Informationen über die Betriebsführung, die Organisation und die Prozessabläufe sowie die Entgeltgestaltung des privaten Partners entnehmen. Dementsprechend könnten aus dem Bericht Rückschlüsse auf die Kalkulationsdaten zum PPP-Projekt JVA Burg und damit auch auf die Wettbewerbsfähigkeit der Projektgesellschaft gezogen werden. Eine Einwilligung in die Preisgabe der Daten habe die Projektgesellschaft nicht erteilt.

Der Antragsteller hat gegen den Ablehnungsbescheid Widerspruch eingelegt und mich um Vermittlung gebeten. Ich habe die vollständige Ablehnung des Informationszugangsantrags des Antragstellers schon aus formalen Gründen für rechtswidrig gehalten, da durch das Ministerium die angeführten Ausschlussgründe nicht einzelfallbezogen,

hinreichend substantiiert und konkret dargelegt worden waren (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 5. Oktober 2010, Az.: 12 B 6.10, bestätigt durch BVerwG, Urteil vom 3. November 2011, DVBl 2012, 176; vgl. auch BVerwG, Beschluss vom 6. April 2011, NVwZ 2011, 880).

Der Ausschlussgrund des geistigen Eigentums setzt, wenn ein entgegenstehendes Urheberrecht geltend gemacht wird, das Vorliegen eines urheberrechtlich geschützten Werkes voraus. Eine Kollision des Informationsfreiheitsrechts mit dem Urheberrecht scheidet folglich von vornherein aus, wenn die amtlichen Unterlagen gar kein urheberrechtlich geschütztes Werk darstellen (Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, Einleitung, Rn. 361 mit Verweis auf den III. Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für Informationsfreiheit Sachsen-Anhalt, Nr. 8.3).

Werke i. S. d. Gesetzes sind solche der Literatur, Wissenschaft und Kunst, die als persönliche, geistige Schöpfungen zu qualifizieren sind. Es ist daher in der Praxis zunächst eine Prüfung der Werkseigenschaft vorzunehmen. Bei Gutachten oder Schriftsätzen bemisst sich die Frage des hinreichenden schöpferischen Eigentümlichkeitsgrads nach der konkreten Gestaltung im Gesamtvergleich gegenüber anderen Gestaltungen. Erforderlich ist ein deutliches Übertreten des Alltäglichen, des Handwerksmäßigen (vgl. BGH, Urteil vom 17. April 1986, Az.: I ZR 213/83 sowie III. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit, Nr. 8.3; Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 6 Rn. 41). Dass das Gutachten der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Werksqualität erreicht, hat das Ministerium zu keinem Zeitpunkt nachvollziehbar dargelegt.

Unabhängig davon lässt sich die in dem Bescheid vorgenommene Auslegung des Urheberrechts nicht mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts vereinbaren. Dieses hat bereits entschieden, dass die bloße Einsichtnahme in ein Werk die urheberrechtlichen Verwertungsrechte von vornherein nicht berührt (BVerwG, NVwZ 2015, 3258 ff.). Das Urheberrecht schützt nämlich nicht den Inhalt des Werkes, sondern das Werk (Werkstück) in seiner konkreten Gestaltung. Zu unterscheiden ist danach zwischen dem urheberrechtlich schutzlosen Inhalt und der schutzfähigen Form eines Werks (Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 6 Rn. 41). Die zwischen dem Ministerium und der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft getroffene Vereinbarung bezweckt daher nicht den Schutz des Urheberrechts, sondern zielt auf den Ausschluss des Informationszugangs. Bei der Vereinbarung des Landes Sachsen-Anhalt mit der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, das Gutachten Dritten nicht zugänglich zu machen, handelt es sich daher in Wirklichkeit um eine sog. Vertraulichkeitsabsprache, denn sie verwehrt einem Antragsteller das ihm nach dem IZG LSA prinzipiell zustehende Einsichtsrecht. Die höchstrichterliche Rechtsprechung hat auch hier bereits entschieden, dass entsprechende Vertraulichkeitsvereinbarungen unwirksam sind (BVerwG, NVwZ 2016, 1014 ff.; vgl. Nr. 14.8).

Auch die einem Informationszugang entgegenstehenden Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse wurden lediglich pauschal vorgetragen. Nach der ständigen Rechtsprechung sind 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 – 1 BvR 2087/03; BVerwG, Beschluss vom 21. Januar 2014; BGH, Urteil vom 4. September 2013 – 5 StR 152/13 jeweils m. w. N.). Betriebsgeheimnisse betreffen im Wesentlichen technisches Wissen; Geschäftsgeheimnisse kaufmännisches Wissen. Ein Interesse an der Nichtverbreitung ist nach der Rechtsprechung anzuerkennen, wenn die Offen-

legung der Information geeignet ist, exklusives technisches oder kaufmännisches Wissen den Konkurrenten zugänglich zu machen und so die Wettbewerbsposition des Unternehmens nachteilig zu beeinflussen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 25. Juli 2013 – BVerwG 7 B 45.12 – juris Rn. 10 m. w. N.).

Die Argumentation, dass es sich bei den Informationen über die Art, den Umfang und die Qualität der Leistungserbringung etc. generell um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der PPP-Projektpartnergesellschaft handele, ist schon im Ansatz nicht überzeugend. Denn die genannten Informationen waren teilweise Gegenstand einer europaweiten öffentlichen Ausschreibung.

Das Ministerium für Justiz und Gleichstellung hat ferner noch vorgetragen, dass der Bericht auch Informationen über die Betriebsführung, die Organisation und die Prozessabläufe sowie die Entgeltgestaltung des privaten Partners enthalte, was Rückschlüsse auf die Kalkulation des privaten Partners zulasse. Dieser Vortrag ist zu unsubstantiiert. Entgeltregelungen waren schon Gegenstand der Rechtsprechung: So wurde in verschiedenen Fällen in einem Kaufpreis oder einem Mietzins kein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis gesehen (BVerwG, Beschluss vom 24. November 2015, Az.: 20 F 4/14; OVG Berlin Brandenburg, Urteil vom 28. Januar 2015, OVG 12 B 13.13). Ist ein Kauf- oder Mietvertrag bereits abgeschlossen, können bei einer Angabe des Entgelts hinsichtlich des bestehenden Vertrags keine Nachteile eintreten. Es müsste daher konkret dargelegt werden können, dass das Bekanntwerden des Entgelts die Verhandlungsposition des Unternehmers bei zukünftigen Verhandlungen beeinträchtigen könnte. Die Rechtsprechung verweist dann aber darauf, dass die Vorgänge in der Regel überholt sein dürften und wegen des Zeitablaufs keine verwertbaren Rückschlüsse auf aktuelle Kalkulationen des Unternehmens zulassen dürften (BVerwG, Beschluss vom 24. November 2015, Az.: 20 F 4/14). Zumindest müsste dies konkret dargelegt werden. Hängt das Entgelt maßgeblich von den individuellen Gegebenheiten und weiteren Umständen des Einzelfalls, wie z. B. der jeweiligen Nachfragesituation ab, ist auch nicht ohne Weiteres erkennbar, dass die Offenlegung des Entgelts den Unternehmer bei anderen Verhandlungen mit Dritten benachteiligen könnte. Bei Pauschalbeträgen bzw. der Angabe einer Gesamtsumme hat die Rechtsprechung jedenfalls das Vorliegen eines Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses verneint, weil aus einem Pauschalbetrag oder einer Gesamtsumme schon keine Rückschlüsse auf die Kalkulation des Unternehmens gezogen werden können (BVerwG, Beschluss vom 24. November 2015, Az.: 20 F 4/14).

Der Antragsteller hat zudem zutreffend darauf hingewiesen, dass das Land die Privatisierung der JVA Burg in Teilen rückgängig gemacht hat; es wurden bereits drei Dienstleistungsverträge mit dem privaten Betreiber gekündigt. Die Landesregierung will die teilprivatisierten Dienstleistungen vollständig in staatliche Hände zurückführen. Es lässt sich daher nicht auf Anhieb erkennen, dass nach den Kriterien der Rechtsprechung hier noch eine wettbewerbsrelevante Situation gegeben ist, zumal es sich auch um einen abgeschlossenen Vorgang handelt.

Ich habe daher das Ministerium gebeten, die Ablehnung des Antrags zu überprüfen. Das Ministerium hat dem Widerspruch des Antragstellers nicht abgeholfen. Meine Einschätzung, die Ablehnung sei formal rechtswidrig, treffe nicht zu, da ich zu enge Maßstäbe an die Begründungspflicht anlegen würde. Das Ministerium hat aber in seinem Ablehnungsbescheid die aus seiner Sicht vorliegenden Ausschlussgründe präzisiert, denn es finden sich in dem Bescheid erstmals Ausführungen zur Werkseigenschaft des Evaluierungsberichts sowie Angaben zum Vorliegen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen.

Von seiner Rechtsauffassung scheint das Ministerium aber selbst nicht ganz überzeugt zu sein, denn in dem Bescheid hat es dem Antragsteller auch mitgeteilt, dass das Urheberrecht und Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse einem jedenfalls teilweisen Informationszugangsanspruch im Wege einer Auskunft nicht entgegenstünden, sofern er nur präzise Fragen stelle.

Der Antragsteller hat vor dem Verwaltungsgericht Magdeburg Klage erhoben.

Der Fall ist auch ein typisches Beispiel dafür, wie wichtig es ist, dass solche Gutachten für ein großes Landesprojekt zwecks einer Kontrolle des staatlichen Handelns jedermann zugänglich gemacht werden. Damit wird ein wesentliches Ziel des Informationsfreiheitsgedankens verwirklicht.

Der Landtag hat die Landesregierung in einem Beschluss gebeten, bis zum 31. Dezember 2018 das Landesportal zu einem Informationsregister auszubauen. In dem Informationsregister sollen dann u. a. auch Studien und Gutachten veröffentlicht werden (LT-Drs. 7/1363). Die Landesregierung will dieser Bitte nachkommen. Dazu gehört dann grundsätzlich auch das Gutachten zur Evaluierung der Wirtschaftlichkeit der JVA Burg.

Bei solchen Vertragskonstruktionen empfiehlt es sich zur Vermeidung von etwaigen Konflikten mit dem Urheberrecht, dass sich die transparenzpflichtigen Stellen die Nutzungsrechte an potentiellen Werken einräumen lassen oder entgegenstehende Nutzungsrechte abbedingen, damit eine freie Nutzung, Weiterverwendung und Verbreitung möglich ist. Sachsen-Anhalt sollte den Vorbildern anderer Länder folgen und eine entsprechende gesetzliche Regelung treffen (vgl. § 10 Abs. 3 Satz 3 Hamburgisches Transparenzgesetz; § 10 Abs. 2 Satz 2 Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz).

16.12 Rechtswidrige Veröffentlichungspraxis der Landesregulierungsbehörde

Ein Petent hatte vom Wirtschaftsministerium als Landesregulierungsbehörde nach dem IZG LSA, UIG LSA oder VIG AG LSA die Übersendung eines Genehmigungsbescheides für Stromnetzentgelte der Landesregulierungsbehörde vom 29. Juni 2006, aufgehoben vom Oberlandesgericht Naumburg mit Beschluss vom 2. Mai 2007 (1 W 24/06 (EnWG)), beantragt.

Die Behörde teilte ihm mit, dass sein Antrag nach dem IZG LSA bearbeitet werde. Er begehre Zugang zu einem Genehmigungsbescheid für einen Netzbetreiber in Sachsen-Anhalt. Da dessen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse i. S. d. § 6 IZG LSA betroffen sein könnten, sei dieser anzuhören.

Daraufhin legte der Antragsteller vorsorglich Widerspruch gegen die Durchführung eines Drittbeteiligungsverfahrens sowie die Auferlegung der Gebühren ein. Er wies darauf hin, dass der Genehmigungsbescheid gem. § 74 EnWG (Energiewirtschaftsgesetz) von der Regulierungsbehörde auf ihrer Homepage und im Amtsblatt hätte veröffentlicht werden müssen. Aus der Antwort der Landesregulierungsbehörde ergebe sich, dass die Behörde ihrer Veröffentlichungspflicht nach § 74 EnWG bisher nicht nachgekommen sei. Sie sei verpflichtet, eine gesetzeskonforme Veröffentlichung herbeizuführen. Nicht er, sondern die Behörde müsse die Verfahrenskosten tragen.

Die Behörde trat der Auffassung des Antragstellers mit der Behauptung entgegen, dass keine veröffentlichungspflichtige Entscheidung vorliege, da der vom Antragsteller begehrt Genehmigungsbescheid durch das Oberlandesgericht Naumburg aufgehoben

worden sei. Die Durchführung eines Drittbeteiligungsverfahrens sei auch erforderlich, da der Antragsteller letztendlich um uneingeschränkten Zugang zu dem Bescheid gebeten habe. Es müsse daher geprüft werden, ob Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse berührt seien, da diese von einer Veröffentlichungspflicht ausgenommen seien.

Der Antragsteller argumentierte demgegenüber, er begehre die Übersendung des Bescheides in der Fassung, wie er nach § 74 EnWG hätte veröffentlicht werden müssen. Sei aber die von ihm beehrte Information nicht vorhanden, weil der Bescheid nicht veröffentlicht worden sei, bitte er darum, dass sein Antrag abgelehnt werde. Er wollte die Behörde zu einem Eingeständnis eines Verstoßes gegen die Veröffentlichungspflicht veranlassen.

Die Landesregulierungsbehörde bestritt erneut, gegen die Veröffentlichungspflicht nach § 74 EnWG verstoßen zu haben und stellte dem Antragsteller von sich aus mit Einwilligung des Netzbetreibers eine zu geheimnisrelevanten Daten teilgeschwärtzte Fassung des Genehmigungsbescheides zur Verfügung, die allerdings nicht sie, sondern der Netzbetreiber freiwillig verfasst hatte.

Daraufhin bat der Antragsteller um die Erstellung eines beschwerdefähigen Bescheids.

Die Behörde kam dieser Bitte nach und lehnte den Antrag, soweit er über die Zurverfügungstellung der geschwärtzten Fassung des antragsgegenständlichen Bescheides hinausgehe, ab. Eine veröffentlichte Entscheidung i. S. d. § 74 EnWG sei nicht vorhanden. Eine Veröffentlichungspflicht i. S. d. § 74 EnWG habe nicht bestanden, da der Genehmigungsbescheid durch das Oberlandesgericht Naumburg aufgehoben worden sei. Folge man dieser Auffassung nicht, sei der Informationszugangsanspruch des Antragstellers jedenfalls durch die Zurverfügungstellung des teilgeschwärtzten Bescheides erfüllt worden, da dieser einem veröffentlichungspflichtigen Bescheid nach § 74 EnWG entspreche. Eine weitergehende Informationszugangsgewährung sei mit Blick auf die potentiell enthaltenen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nicht möglich. Ein Informationszugangsanspruch nach dem UIG LSA bzw. dem VIG AG LSA wurde ausdrücklich abgelehnt, da diese Normen nicht einschlägig seien. Der Antragsteller wurde verpflichtet, die Kosten des Verfahrens zu tragen. Die Höhe der Kosten wurde auf 313,50 Euro festgesetzt.

Der Antragsteller legte gegen den Bescheid Widerspruch ein und bat mich um Vermittlung. Ich habe die Behandlung des Falles durch die Landesregulierungsbehörde für rechtlich bedenklich gehalten.

Fraglich ist zunächst, ob nicht anstelle des IZG LSA das UIG LSA das einschlägige Gesetz für die Bearbeitung des Antrags gewesen wäre. Im Umweltinformationsrecht gilt ein weiter Umweltinformationsbegriff. Diesem zufolge reicht es aus, dass ein gewisser Umweltbezug besteht (BVerwG, NVwZ 2008, 791; weitere Nachweise unter Nr. 16.6 dieses Berichts). Rechtsgrundlage für den Erlass des Genehmigungsbescheides ist das EnWG. Nach § 1 EnWG ist der Zweck des Gesetzes eine möglichst sichere, preisgünstige, verbraucherfreundliche, effiziente und umweltverträgliche leitungsgebundene Versorgung der Allgemeinheit mit Elektrizität und Gas, die zunehmend auf erneuerbaren Energien beruht. Der Faktor Energie wird in § 3 Abs. 2 Nr. 2 UIG wiederum ausdrücklich als Umweltinformation genannt. Umweltinformationen sind ferner alle Daten über Maßnahmen oder Tätigkeiten, die sich auf den Aspekt der Energie auswirken oder wahrscheinlich auswirken. Der Genehmigungsbescheid zu Stromnetzentgelten trifft

Aussagen über die Höhe des Nutzungsentgelts für Strom. Von dieser dürfte wiederum abhängen, wieviel und welche Energie erzeugt und genutzt wird.

Bei Anwendung des UIG LSA wären im Vergleich zum IZG LSA zwar parallele Prüfungsmechanismen zu berücksichtigen. Das UIG LSA enthält aber für den Antragsteller in vielen Fällen günstigere Zugangs- und Kostenregelungen. Ich habe daher eine Überprüfung der einschlägigen Rechtsgrundlage angeregt.

Bei der tatsächlich erfolgten Anwendung des IZG LSA wurde folgendes übersehen: Der Antragsteller hat seinen Ursprungsantrag dahingehend ergänzt, dass er, sofern der Bescheid nicht veröffentlicht worden sei, eine Ablehnung seines Antrags begehre. Diese Antragsmodifizierung ist im vorliegenden Falle durchaus relevant:

Nach § 74 EnWG besteht die Pflicht der Regulierungsbehörde zur Veröffentlichung von Entscheidungen, die auf der Grundlage des Teiles 3 des EnWG (Regulierung des Netzbetriebs, §§ 11 bis 35) ergehen, auf ihrer Internetseite und im Amtsblatt. Die Veröffentlichungspflicht galt daher auch für die vorliegende Entscheidung. Die Pflicht zur Veröffentlichung beginnt nach ganz h. M. mit Erlass der Entscheidung, nicht mit ihrer Bestandskraft (Turiaux, in Kment: EnWG, § 74 Rn. 2 m. w. N.). § 74 EnWG knüpft nach seinem insoweit eindeutigen Wortlaut allein an das Vorliegen einer Entscheidung an und verlangt nicht, dass die Entscheidung unanfechtbar geworden ist. Die Auffassung der Landesregulierungsbehörde, dass keine Veröffentlichungspflicht hinsichtlich des Genehmigungsbescheides vom 29. Juni 2006 bestanden habe, weil sie im Mai 2007 vom OLG Naumburg aufgehoben worden sei, war insofern unzutreffend.

Strittig ist allerdings, ob nur der Entscheidungstenor mit Rubrum (so Salje, EnWG 74 Rn. 8 m. w. N.) oder ob darüber hinaus auch die Entscheidungsgründe zu veröffentlichen sind (so Turiaux in: Kment, EnWG, § 74 Rn. 2). Nach Angabe der Landesregulierungsbehörde Sachsen-Anhalt üben alle Landesregulierungsbehörden derzeit eine eher restriktive Veröffentlichungspraxis im ersteren Sinne aus. Unstrittig ist nach allen Auffassungen, dass Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse von der Veröffentlichungspflicht ausgenommen sind (VG Köln, Urteil vom 25. Februar 2016, Az.: 13 K 5017/13; Turiaux in: Kment, EnWG, § 74 Rn. 2).

Weil nach h. M. eine Veröffentlichungspflicht nach § 74 EnWG bereits mit dem Erlass der Entscheidung besteht, durfte der Antragsteller zu Recht davon ausgehen, dass bei der Landesregulierungsbehörde eine veröffentlichte Fassung des Genehmigungsbescheides auch vorlag. Der oben dargestellte Streit über die Reichweite der Veröffentlichungspflicht hätte dabei keine Rolle gespielt, da Zugang zu der konkret veröffentlichten Information begehrt worden war. Ein Streit über die Reichweite etwaiger Veröffentlichungspflichten hätte mit informationszugangsrechtlichen Mitteln auch nicht geklärt werden können, da die Informationsfreiheitsgesetze lediglich Zugang zu einer Information gewähren, so wie sie vorhanden ist.

Im vorliegenden Fall bestand allerdings die Besonderheit, dass die Landesregulierungsbehörde unzutreffend ihre Veröffentlichungspflicht verneint hat. Eine veröffentlichte Fassung des Genehmigungsbescheides existierte nicht. Im Ergebnis hätte der Antrag daher abgelehnt werden müssen. Bei der Bearbeitung des Antrags war kein nennenswerter Verwaltungsaufwand entstanden; die Anlehnung des Antrags hätte also gebührenfrei erfolgen müssen. In deutlichem Widerspruch hierzu steht aber die weitere Vorgehensweise der Behörde. Sie hat dem Petenten eine teilgeschwärzte Fassung des Genehmigungsbescheides übersandt, die nicht von ihr, sondern von dem betroffenen

Energieversorger freiwillig erstellt worden war. Das aber hatte der Petent nicht beantragt. Vielmehr hat sich die Behörde über diesen hinweggesetzt und ihm eine Information zugänglich gemacht, die von ihm so nicht begehrt worden war, und verlangte dafür auch noch Gebühren.

Die Landesregulierungsbehörde hat ihre Handlungsweise damit zu rechtfertigen versucht, dass der Antragsteller im Ergebnis einen Bescheid zugänglich gemacht bekommen habe, wie er der veröffentlichten Fassung nach § 74 EnWG entsprochen hätte. Sofern die Intention der Behörde dabei darin bestanden haben sollte, durch die Übersendung des teilgeschwärtzten Bescheids einen rechtswidrigen Zustand zu heilen, hätte sie jedoch selbst einen solchen Bescheid erstellen müssen. Sie hätte diese ihr obliegende Aufgabe jedenfalls nicht einem betroffenen Dritten überlassen dürfen (dieser wäre im Verfahren nach dem EnWG durch die Behörde beteiligt worden, § 71 EnWG). Der Bescheid hätte zudem unentgeltlich im Internet zum Abruf zur Verfügung gestanden. Folglich hätte die Behörde keine Kosten für den IZG-Antrag verlangen dürfen.

In ihrer Stellungnahme hat die Landesregulierungsbehörde die erfolgte Bescheidung des Antrags zwar verteidigt, aber doch eingeräumt, dass ein gewisses Prozessrisiko bestehe. Sie hat daher dem Antragsteller zum Ende des langwierigen Vorganges das Angebot unterbreitet, die Gebührenforderung niederzuschlagen, wenn er seinen Widerspruch zurücknehme. Der Antragsteller hat dieses Angebot angenommen.

Die Landesregulierungsbehörde sollte ihre Rechtspraxis bei der Veröffentlichung von Entscheidungen gem. § 74 EnWG anpassen.

17 Schlussbemerkung

Seit nunmehr fast 10 Jahren habe ich als Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit in Streitfällen zwischen Antragstellern und Behörden vermittelt und den Landtag und die Landesregierung beraten. Auch habe ich über die Beteiligung in der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten an der Weiterentwicklung des Transparenzgedankens mitgewirkt. Dabei habe ich mich stets für Verbesserungen des Informationsfreiheitsrechts zugunsten der Menschen und der Wirtschaft in Sachsen-Anhalt eingesetzt. Im Rückblick kann ich feststellen, dass es 10 interessante und abwechslungsreiche Jahre waren. Das lag u. a. auch daran, dass es zu den Aufgaben meiner Behörde gehörte, ein neues Rechtsgebiet in Sachsen-Anhalt aufzubauen und zu etablieren. Allerdings ist der prozesshafte Wandel zu 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, noch im Gange.

Vor diesem Hintergrund und als Ausblick wünsche ich der Politik, dass sie aus dem IZG LSA ein echtes Transparenzgesetz mit einem gesetzlich geregelten Transparenzregister macht. Sachsen-Anhalt braucht ein Gesetz, das seinen Namen auch verdient. Sachsen-Anhalt hat zudem die Chance, zu einem Vorreiter im Bereich von Open Government zu werden. Dafür sind allerdings erhebliche Anstrengungen notwendig. Ich bin überzeugt, dass hiervon nicht nur die Bürgerinnen und Bürger und die Wirtschaft, sondern auch die Verwaltung erheblich profitieren würden.

Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt (IZG LSA)

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

(nicht amtlicher Text)

§ 1**Grundsatz**

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

1. den Behörden

- a) des Landes,
- b) der Kommunen und Gemeindeverbände sowie
- c) der der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts und

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

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

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

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

§ 2**Begriffsbestimmungen**

Im Sinne dieses Gesetzes ist

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

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

§ 3

Schutz von besonderen öffentlichen Belangen

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

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

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

§ 4

Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses

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

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

§ 5

Schutz personenbezogener Daten

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

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

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

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

§ 6

Schutz des geistigen Eigentums
und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen

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

§ 7

Antrag und Verfahren

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

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

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

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

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

§ 8

Verfahren bei Beteiligung Dritter

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

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

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

§ 9

Ablehnung des Antrags; Rechtsweg

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

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

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

§ 10

Verwaltungskosten

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

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

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

§ 11

Veröffentlichungspflichten

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

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

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

§ 12

Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit

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

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

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

§ 13

Sprachliche Gleichstellung

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

§ 14

Einschränkung von Grundrechten

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

§ 15

Überprüfung der Auswirkungen des Gesetzes

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

§ 16

Inkrafttreten

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

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

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

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

(nicht amtlicher Text)

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

§ 1

Gebühren und Auslagen

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

§ 2

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am 1. Oktober 2008 in Kraft.

Anlage (zu § 1)**Teil A – Gebühren**

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

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

Teil B – Auslagen

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

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

Beschluss des Landtages vom 4. Mai 2017 zum Dritten Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit für die Zeit vom 1. Oktober 2012 bis 30. September 2014 - Drs. 7/1363

Unterrichtung Landesbeauftragter für den Datenschutz – Drs. 6/4048

Unterrichtung Landesregierung – Drs. 6/4688

Der Landtag von Sachsen-Anhalt hat in der 26. Sitzung zu Drucksache 7/1290 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 politisch 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 dafür eine notwendige Voraussetzung für eine moderne und lebendige Demokratie. Ein Transparenzgesetz sowie Aktivitäten des Landes im Bereich Open Government können hierzu wichtige Beiträge leisten.

Der Landtag bittet die Landesregierung:

1. dem Landtag nach Abschluss der parlamentarischen Beratungen zum E-Government-Gesetz für das Land Sachsen-Anhalt – voraussichtlich im zweiten Halbjahr 2017 – einen Gesetzentwurf zur Fortentwicklung des Informationszugangsgesetzes Sachsen-Anhalt (IZG LSA) zu einem Informationsfreiheitsgesetz vorzulegen, das den Maßgaben des Beschlusses in Drs. 7/322 entspricht.
2. im Rahmen der Vorlage eines Gesetzentwurfs zum Informationsfreiheitsgesetz die Umsetzung der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) zu berücksichtigen. Um die Unabhängigkeit des Landesbeauftragten für den Datenschutz entsprechend der Datenschutz-Grundverordnung organisatorisch sicherzustellen, soll die Landesregierung bereits Anfang 2017 entsprechende Änderungen des Datenschutzgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt vorlegen.
3. 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. Als Kernbereiche für ein zukünftig aufzubauendes Informationsregister kommen in Betracht:

- (1) Geodaten nach Maßgabe des Geodateninfrastrukturgesetzes für das Land Sachsen-Anhalt vom 14. Juli 2009 (GVBl. LSA S. 368) in der jeweils geltenden Fassung,
 - (2) Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften,
 - (3) Studien, Gutachten und Beraterverträge der Landesregierung,
 - (4) gefasste Beschlüsse von Gremien, Protokolle öffentlicher Sitzungen etc.,
 - (5) amtliche Statistiken und
 - (6) vorhandene Tätigkeitsberichte.
4. die Angebote des Landes im Bereich E-Government und Open-Government barrierefrei umzusetzen.
 5. bis zum 31. Dezember 2017 die Gebührenobergrenze für den Informationszugang in Sachsen-Anhalt zu senken und eine Geringwertigkeitsgrenze in Höhe von 50 Euro einzuführen.

Gabriele Brakebusch
Präsidentin

Beschlussrealisierung der Landesregierung vom 14. Juli 2017 zum Dritten Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit für die Zeit vom 1. Oktober 2012 bis 30. September 2014 – Drs. 7/1671

Beschluss des Landtages – Drs. 7/1363

Zur Umsetzung des o. g. Beschlusses des Landtages von Sachsen-Anhalt beabsichtigt die Landesregierung folgende Maßnahmen:

Zu 1.:

Die Landesregierung wird dem Landtag nach Abschluss der parlamentarischen Beratungen zur Anpassung des Datenschutzrechts an die Bestimmungen der ab dem 25. Mai 2018 unmittelbar geltenden Verordnung (EU) 2016/679 „Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO)“, die in zeitlicher Nähe zu den Beratungen zu einem E-Government-Gesetz Sachsen-Anhalt (EGovG LSA) erfolgen werden, einen Gesetzentwurf vorlegen, mit dem das Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt (IZG LSA) zu einem Informationsfreiheitsgesetz weiterentwickelt wird. Der Entwurf eines EGovG LSA wurde von der Landesregierung am 16. Mai 2017 zur Anhörung freigegeben. Die zweite Kabinettsbefassung ist für September 2017 vorgesehen. Das Datenschutzrecht wird, wie ausführlich zu Nummer 2 dargestellt, zunächst im Hinblick auf die Organisation des Landesbeauftragten für den Datenschutz angepasst. In einem zweiten Schritt wird die Landesregierung spätestens im ersten Quartal 2018 einen Gesetzentwurf in den Landtag einbringen, mit dem das Datenschutzrecht des Landes insgesamt neu gefasst werden soll. Erst danach kann das IZG LSA inhaltlich geändert werden. Denn auf Grund zahlreicher Bezüge zwischen IZG LSA einerseits und DSGVO LSA andererseits würde jede andere Vorgehensweise dazu führen, dass das IZG LSA in kürzester Zeit zweimal geändert werden müsste.

Zu 2.:

Zur Umsetzung der DS-GVO hat die Landesregierung am 23. Mai 2017 den Entwurf eines Gesetzes zur Organisationsfortentwicklung des Landesbeauftragten beschlossen, der sich derzeit in der Anhörung befindet. Die zweite Kabinettsbefassung ist im August 2017 vorgesehen. Dieser Gesetzentwurf ist Teil eines zweistufigen Verfahrens zur Anpassung des DSGVO LSA an das Recht der Europäischen Union. In einem ersten Schritt soll durch die Verselbständigung der bisher bei der Präsidentin des Landtags angesiedelten Geschäftsstelle des Landesbeauftragten für den Datenschutz zum 1. Januar 2018 eine arbeitsfähige Aufsichtsbehörde für den öffentlichen Bereich und den nicht-öffentlichen Bereich geschaffen werden, die den zukünftigen europarechtlichen Vorgaben entspricht. Die Zuständigkeiten des Landesbeauftragten für den Datenschutz als Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit bleiben dabei unverändert erhalten. In einem zweiten Schritt werden die weiter führenden materiellrechtlichen Anpassungen des nationalen Datenschutzrechts an die neuen europarechtlichen Vorgaben vorgenommen.

Zu 3.:

Die Landesregierung plant, die vom Land Sachsen-Anhalt bislang auf verschiedene Weise digital bereitgestellten Informationen an einer zentralen Stelle als Informationsregister öffentlich zugänglich zu machen. Voraussetzung dafür ist die Fortentwicklung des IZG LSA zu einem Informationsfreiheitsgesetz. Im Zuge dieser Fortentwicklung sollen die Geodaten nach Maßgabe des Geodateninfrastrukturgesetzes für das Land Sachsen-Anhalt vom 14. Juli 2009 (GVBl. LSA S. 368) in der jeweils geltenden Fassung, die Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften des Landes, die Studien, Gutachten und Beraterverträge der Landesregierung, amtliche Statistiken, vorhandene Tätigkeitsberichte und die gefassten Beschlüsse von Gremien, Protokolle öffentlicher Sitzungen usw. als Kernbereich fortgeschrieben werden. Die Verantwortung für den technischen Aufbau des Informationsregisters trägt das Ministerium der Finanzen, die rechtlichen Grundlagen erarbeitet das Ministerium für Inneres und Sport, die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur koordiniert im Rahmen der Portalleitung die redaktionelle Umsetzung. Die Landesregierung beabsichtigt, die Daten bis zum 31. Dezember 2018 öffentlich zugänglich zu machen.

Zu 4.:

Die Landesregierung wird im Rahmen der anstehenden Um- und Ausgestaltung ihrer Präsentationen besonderes Augenmerk auf eine barrierefreie Gestaltung legen und weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass für Träger der öffentlichen Verwaltung des Landes Sachsen-Anhalt die Anwendung des Behindertengleichstellungsgesetzes Sachsen-Anhalt (BGG LSA) obligatorisch ist. Dementsprechend gelten die hierzu ergangenen maßgeblichen Vorschriften auch für die Ausführung künftiger Gesetze, wie z. B. eines E-Government- oder eines Open-Government-Gesetzes. Die barrierefreie Umsetzung obliegt den jeweiligen Ressorts in eigener Zuständigkeit.

Zu 5.:

Die Landesregierung kann die zu Nummer 5 geforderte Regelung zu den Gebühren im Hinblick auf die Gebührenobergrenze auf dem Ordnungswege und damit zeitnah umsetzen. Ein entsprechender Verordnungsentwurf befindet sich bereits in Vorbereitung. Die Einführung einer Geringwertigkeitsgrenze in Höhe von 50 Euro ist im Rahmen der bestehenden Verordnungsermächtigung im IZG LSA allerdings nicht möglich. Hier muss zunächst die Verordnungsermächtigung erweitert werden, was aus verfahrensökonomischen Gründen nur im Zusammenhang mit der Umsetzung der zu Nummer 1 geforderten Gesetzesänderung erfolgen kann.

Rainer Robra
Staats- und Kulturminister

Entschließung der 30. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 30. Juni 2015 in Schwerin

Auch Kammern sind zur Transparenz verpflichtet!

Immer wieder verweigern sich berufsständische Kammern den Transparenzanforderungen der jeweiligen Informationszugangsgesetze.

Berufsständische Kammern nehmen hoheitliche Aufgaben auf Bundes- und Länderebene wahr. Für die jeweiligen Berufsgruppen besteht eine gesetzliche Pflicht zur Mitgliedschaft, die Kammern sind für Berufszulassungen zuständig und haben oft weitgehende Sanktionsmöglichkeiten.

Informationen, die im Rahmen ihrer Tätigkeit anfallen, unterfallen den Informationszugangsgesetzen von Bund und Ländern. Dies gilt auch für Jahresabschlüsse und Angaben zu Einnahmen, Ausgaben und Rückstellungen der Kammern. Für die Verpflichtung der Kammern ist es unerheblich, ob Antragstellende Kammermitglieder sind und welche Motive zur Antragstellung führten. Öffentlich-rechtliche Körperschaften befinden sich in weiten Bereichen nicht in Konkurrenz zu Marktteilnehmern – Wettbewerbsnachteile können sich zumeist nicht ergeben. Folglich stehen schutzwürdige Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse einem Informationszugang in der Regel nicht entgegen.

Ansprüche auf Informationszugang sind unverzüglich, spätestens jedoch innerhalb der in den Informationszugangsgesetzen des Bundes bzw. der Länder genannten Fristen zu erfüllen. Eine Entscheidung darf nicht auf Gremiensitzungen verschoben, sondern sollte im Rahmen der regulären Geschäftsführung getroffen werden. Im Übrigen sind transparenzpflichtige Informationen der berufsständischen Kammern in den bereits vorhandenen Informationsregistern zu veröffentlichen.

Die Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland fordern daher die berufsständischen Kammern auf, ihren Transparenzverpflichtungen nachzukommen.

Entschließung der 30. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 30. Juni 2015 in Schwerin

Mehr Transparenz bei den Verhandlungen über das Transatlantische Freihandelsabkommen (TTIP)!

Die Bundesregierung hat sich dafür ausgesprochen, noch im Jahr 2015 das geplante Freihandelsabkommen (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) zwischen der EU und den Vereinigten Staaten von Amerika zu verabschieden. Mit dem geplanten Abkommen würde die derzeit weltgrößte Freihandelszone entstehen.

Seit der Aufnahme der Verhandlungen zwischen der EU und den USA im Jahr 2013 wurden deren Intransparenz und der spärliche Informationsfluss kritisiert. Als Reaktion auf diese Kritik hat die EU-Handelskommissarin Cecilia Malmström im November 2014 mehr Transparenz versprochen. In diesem Rahmen hat sich die Europäische Kommission dazu verpflichtet, die Öffentlichkeit darüber zu informieren, mit wem sich ihre führenden Politiker und höheren Beamten treffen und einen erweiterten Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit den Verhandlungen über eine transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft mit den Vereinigten Staaten zu ermöglichen.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) sieht diese Initiative als einen wichtigen ersten Schritt hin zu mehr Offenheit und mahnt deren Fortführung und Ausweitung dringlich an. Sie hebt die Notwendigkeit größtmöglicher Transparenz in den Verhandlungen für eine lebendige öffentliche Debatte hervor, in der die Bürgerinnen und Bürger vollständig über die Auswirkungen auf ihr tägliches Leben informiert werden. Die Informationsfreiheitsbeauftragten fordern im Sinne von Open Government Data, der Öffentlichkeit neben zusammenfassenden und erläuternden Informationen vermehrt Originaldokumente zur Verfügung zu stellen, um es den Bürgerinnen und Bürgern zu ermöglichen, sich eine eigene Meinung von den Inhalten und dem Ablauf der Verhandlungen zu bilden. Hierzu gehören auch Informationen über die Positionen und Forderungen der USA sowie von Lobbyisten. Eine umfassende Offenlegung von Informationen zu TTIP auf EU- sowie auf Bundes-Ebene soll so früh und so weit wie möglich erfolgen. Erst wenn Originaldokumente aus den Bereichen Umwelt-, Arbeitnehmer- und Verbraucherschutz bekannt sind, kann beurteilt werden, ob es zu einer Absenkung europäischer Standards kommt.

Die IFK fordert die Bundesregierung und die Europäische Kommission dazu auf, in den Verhandlungen mit den USA darauf zu bestehen, dass für Streitigkeiten zwischen den Handelspartnern öffentlich tagende hoheitliche Gerichte geschaffen werden. Nur dadurch kann die notwendige Transparenz gewährleistet werden.

Entschließung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 4. Dezember 2015

Informationsfreiheit 2.0 – endlich gleiches Recht in Bund und Ländern!¹

Entschließung zwischen der 30. und 31. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland

Vor zehn Jahren hat der Deutsche Bundestag das Informationsfreiheitsgesetz verabschiedet und damit für solche Länder, die bislang noch kein derartiges Gesetz kannten, ein Beispiel gegeben. Inzwischen besteht in elf Ländern ein Recht auf Zugang zu Verwaltungsinformationen, ohne dass die Antragsteller ihr Einsichtsinteresse begründen müssen.

Trotz einer flächendeckenden Entwicklung hin zu mehr Verwaltungstransparenz besteht weiterhin Handlungsbedarf. So zeigen weder Bayern noch Hessen Bestrebungen, Informationsfreiheitsgesetze zu schaffen. Die niedersächsische Landesregierung hat zwar beschlossen, einen Entwurf vorzulegen, berät aber noch über die Einzelheiten. In Sachsen soll bis spätestens 2019 ein Informationsfreiheitsgesetz geschaffen werden. Indes enttäuscht der lange erwartete Gesetzentwurf der baden-württembergischen Landesregierung durch viele überflüssige Einschränkungen. Das brandenburgische Beispiel zeigt, dass auch die Novellierung vorhandener Gesetze dazu dienen kann, das Rad durch die Schaffung neuer Ausnahmen zurückzudrehen. Die Umsetzung der Evaluation des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes steht noch aus. Ob dort – ebenso wie bereits in den Transparenzgesetzen von Hamburg und Bremen – Verwaltungen verpflichtet werden, bestimmte Informationen von sich aus im Internet zu veröffentlichen, ist ungewiss. In Rheinland-Pfalz tritt zum 1. Januar 2016 als erstem Flächenland ein solches Transparenzgesetz in Kraft. Es umfasst auch das im Übrigen bundesweit eingeführte Recht auf Zugang zu Umweltinformationen. Auch in Thüringen und Nordrhein-Westfalen ist laut Koalitionsvertrag beabsichtigt, das derzeitige Informationsfreiheitsgesetz zu einem Transparenzgesetz fortzuentwickeln.

Nach Auffassung der Informationsfreiheitsbeauftragten sollten moderne Regelungen über den Informationszugang in Form effektiver Transparenzgesetze

1. der herkömmlichen Informationserteilung auf Antrag eine Pflicht der Verwaltung zur proaktiven Veröffentlichung von Informationen in Open-Data-Portalen zur Seite stellen,
2. Ausnahmen vom freien Zugang zu Informationen nur in einem unbedingt erforderlichen Maß enthalten,
3. neben klassischen Verwaltungen auch Unternehmen der öffentlichen Hand einbeziehen und
4. der vorhandenen Rechtszersplitterung auf dem Gebiet der Informationsfreiheit

¹ bei Stimmenenthaltung der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

entgegenwirken und das Umweltinformationsrecht mit dem Informationsfreiheitsrecht zusammenführen.

Sowohl bei der Novellierung vorhandener als auch bei der Schaffung neuer Regelungen muss die Erhöhung der Transparenz oberstes Ziel sein. Nach Auffassung der Informationsfreiheitsbeauftragten gibt es keinen vernünftigen Grund dafür, dass einige Länder noch immer kein Recht auf voraussetzungslosen Zugang zu Informationen haben.

Die Informationsfreiheit hat dort, wo sie eingeführt wurde, zu mehr staatlicher Transparenz, einer besseren Informiertheit der Bürger und einer offeneren Verwaltungskultur geführt. Transparenzgesetze und Open-Data-Plattformen im Internet haben diese Wirkung in erfreulicher Weise befördert. Die Befürchtung von Kritikern, dass Verwaltungen von einer Antragsflut überrannt würden, hat sich nicht bewahrheitet.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland fordert die Gesetzgeber in Bund und Ländern auf, die positiven Erfahrungen mit der Informationsfreiheit in Deutschland anzuerkennen und die Einheitlichkeit der Lebensbedingungen auch im Bereich der Verwaltungstransparenz herzustellen.

Entschließung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 28. April 2016

Auch die Verwaltungen der Landesparlamente sollen Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste proaktiv veröffentlichen!

Entschließung zwischen der 30. und 31. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland

Nach der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 25. Juni 2015, Az.: 7 C 1/14) muss die Bundestagsverwaltung auf Antrag Zugang zu den Ausarbeitungen der Wissenschaftlichen Dienste gewähren.

Wie der Deutsche Bundestag inzwischen bekannt gab, bedarf es derartiger individueller Anträge seit dem 18. Februar 2016 nicht mehr, denn die Bundestagsverwaltung veröffentlicht generell die Ausarbeitungen der Wissenschaftlichen Dienste nunmehr vier Wochen nach Auslieferung an die auftraggebenden Abgeordneten, damit diese zunächst die Möglichkeit haben, die Gutachten exklusiv nutzen zu können, proaktiv im Internet. Dabei werden die Namen der Auftraggeber nicht bekannt gegeben.

Die Entscheidung zur proaktiven Veröffentlichung ist im Sinne von Open Data und Transparenz nachdrücklich zu unterstützen, da es ein großes öffentliches Interesse an den Ausarbeitungen der Wissenschaftlichen Dienste gibt. So lagen infolge der neuen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts der Bundestagsverwaltung in kürzester Zeit weit über 2000 Informationszugangsanträge vor. Die individuelle Bearbeitung dieser Anträge hätte in aller Regel viel Zeit gebunden und unnötig hohe Personal- und Sachkosten verursacht. Durch die Entscheidung werden die Kosten sowohl für die Verwaltung als auch für die Bürgerinnen und Bürger deutlich gesenkt. Die Ausarbeitungen stehen der interessierten Öffentlichkeit zukünftig schnell und einfach zur Verfügung.

Vor diesem Hintergrund fordert die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland die Verwaltungen der Landesparlamente auf, dem Beispiel der Bundestagsverwaltung in Sachen Transparenz und Open Data zu folgen. Dabei sind etwaige Ausschlussgründe (insbesondere durch Schwärzung der Namen der Auftraggeber) sowie landesrechtliche Vorgaben zu berücksichtigen. Auch die Verwaltungen der Landesparlamente sollten Ausarbeitungen der jeweiligen Wissenschaftlichen Dienste bzw. der Gesetzgebungs- und Beratungsdienste unabhängig von individuellen Zugangsanträgen im Internet veröffentlichen, soweit dies nicht bereits geschieht.

Entschließung der 31. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 15. Juni 2016

GovData: Alle Länder sollen der Verwaltungsvereinbarung beitreten und Daten auf dem Portal bereitstellen!

„GovData – das Datenportal für Deutschland“ ist eine Anwendung des IT-Planungs-rats, die auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung vom Bund und mehreren Ländern betrieben wird. Das Portal bietet einen einheitlichen zentralen Zugang zu offenen Verwaltungsdaten aus Bund, Ländern und Kommunen. Ziel ist es, diese Daten möglichst flächendeckend zur Verfügung zu stellen und sie an einer zentralen Stelle auffindbar und so einfacher nutzbar zu machen. GovData dient damit nicht nur der Information der Bürgerinnen und Bürger, sondern fördert zugleich auch die Transparenz und Akzeptanz des Verwaltungshandelns. Es stellt der Wirtschaft darüber hinaus Verwaltungsdaten zur Entwicklung neuer Geschäftsmodelle zur Verfügung.

Bislang beteiligen sich jedoch an dem Bund-Länder-Online-Portal noch nicht alle Länder. Viele Daten, an deren Veröffentlichung ein großes öffentliches Interesse besteht, sind noch nicht abrufbar. Das immense wirtschaftliche Potential von Open Data bleibt ungenutzt.

Sowohl für die Wirtschaft als auch für die Zivilgesellschaft ergeben sich erhebliche Vorteile durch einen freien Zugang zu den öffentlichen Daten der Verwaltung. Der Umfang und die Qualität der in GovData zur Verfügung gestellten Daten müssen verbessert und der Nutzwert des Portals weiter erhöht werden.

Daher appelliert die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland an die verbleibenden Länder, der Verwaltungsvereinbarung beizutreten, und fordert alle Vereinbarungspartner zur verstärkten Bereitstellung von Daten auf.

Entschließung der 32. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 2. Dezember 2016 in Düsseldorf²

Nicht bei Open Data stehenbleiben: Jetzt auch Transparenzgesetze in Bund und Ländern schaffen!

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten fordert die Gesetzgeber in Bund und Ländern auf, jetzt flächendeckend Transparenzgesetze zu schaffen. Solche Gesetze verbinden den individuellen, antragsgebundenen Informationszugangsanspruch mit der Verpflichtung öffentlicher Stellen, bestimmte Informationen aktiv auf Informationsplattformen im Internet zu veröffentlichen.

Anlass für die Forderung ist ein Beschluss der Regierungschefs von Bund und Ländern vom 14. Oktober 2016. Nach dieser Vereinbarung werden Bund und Länder Open-Data-Gesetze erlassen und das Ziel verfolgen, bundesweit vergleichbare Standards für den Zugang zu öffentlichen Datenpools zu erreichen.

Die Informationsfreiheitsbeauftragten befürworten zwar die Zielrichtung des Beschlusses; dieser greift jedoch zu kurz. Neben der Bereitstellung von Rohdaten in standardisierten und offenen Formaten für eine Weiterverwendung gebietet die Transparenz öffentlichen Handelns, zusammenhängende, aus sich heraus nachvollziehbare Unterlagen zur Verfügung zu stellen. Hierfür kommen beispielsweise Verträge, Gutachten, Studien, umweltrelevante Konzepte, Pläne, Programme oder Zulassungsentscheidungen, Berichte, Protokolle, Beschlüsse, Organisationserlasse, Statistiken, öffentliche Planungen, Haushalts-, Stellen-, Organisations-, Geschäftsverteilungs- und Aktenpläne, Drucksachen, Verwaltungsvorschriften oder wesentliche Bestandteile von Subventions- und Zuwendungsvergaben und Baugenehmigungen sowie die wesentlichen Unternehmensdaten öffentlicher Beteiligungen einschließlich der Vergütung der Leitungsebenen infrage.

Daher fordert die Konferenz, dass Bund und Länder ihre Behörden verpflichten, derartige Dokumente grundsätzlich im Internet zu veröffentlichen. Der bekannt gewordene Entwurf des Eckpunktepapiers des Bundes vom 18.10.2016³ genügt diesen Anforderungen nicht. Anstatt separate Gesetze zu schaffen oder die Regelungen den eher informationstechnisch orientierten E-Government-Gesetzen zu überlassen, sollte der Beschluss der Regierungschefs von Bund und Ländern so umgesetzt werden, dass Open-Data-Regelungen in Transparenzgesetze aufgenommen werden. Länder, die noch nicht über solche Gesetze verfügen, sollten nach Auffassung der Informationsfreiheitsbeauftragten vorhandene Informationsfreiheitsgesetze entsprechend fortentwickeln. Auch fordert die Konferenz jene Länder auf, die keinen allgemeinen Anspruch auf Informationszugang gewähren, endlich ein modernes Informationsrecht einzuführen.

² Bei Enthaltung des Bundes

³ Siehe netzpolitik.org

Entschließung der Informationsfreiheitsbeauftragten der Länder vom 24. April 2017

Open Data: Gesetzentwurf der Bundesregierung greift zu kurz!

Die Informationsfreiheitsbeauftragten der Länder fordern den Deutschen Bundestag auf, statt des von der Bundesregierung vorgelegten Entwurfs eines Open-Data-Gesetzes (Erstes Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes) das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes zu einem umfassenden Transparenzgesetz zu entwickeln. Bereits im Dezember letzten Jahres hat die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland ihre Bedenken angesichts des geplanten Open-Data-Gesetzes in einer Entschließung zum Ausdruck gebracht. Das mittlerweile fortgeschrittene Gesetzgebungsverfahren bietet Anlass, noch einmal ausdrücklich auf folgende Bedenken hinzuweisen:

Der Deutsche Bundestag hat sich am 31. März 2017 in erster Lesung mit dem Entwurf der Bundesregierung für ein Erstes Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes (BT-Drucksache 18/11614) befasst. Bund und Länder hatten am 14. Oktober 2016 vereinbart, Open Data zu stärken. Dabei verpflichteten sich die Länder, Open-Data-Gesetze nach dem Beispiel der Bundesregelung zu erlassen. Die Ergebnisse im aktuellen Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene werden daher erhebliche Auswirkungen auf die Landesgesetzgebung haben.

Neben Rohdaten auch Dokumente aktiv veröffentlichen

Der Entwurf richtet sich ausschließlich auf die Bereitstellung von Rohdaten. Informationen, die aus sich heraus verständlich sind, zum Beispiel Verträge, Gutachten, Stellungnahmen und ähnliche Dokumente, sind davon nicht umfasst. Für das von der Bundesregierung angestrebte Ziel der Stärkung zivilgesellschaftlicher Teilhabe ist dies aber ein entscheidender Gehalt des Gesetzes.

Transparenzregelungen gehören in Transparenzgesetze

Die Informationsfreiheitsbeauftragten der Länder sind der Ansicht, dass das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes der richtige Standort für eine Open-Data-Regelung wäre. Die Aufnahme von Open-Data-Regelungen in das E-Government-Gesetz des Bundes fördert zwar den Open-Data-Gedanken. Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, dass die Behörden des Bundes nach wie vor verpflichtet bleiben, amtliche Informationen nach Maßgabe des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes zur Verfügung zu stellen. Eine zusätzliche Einzelregelung für offene Daten passt nicht in das bislang informationstechnisch orientierte E-Government-Gesetz. Statt die Regelung dort einzufügen, sollten die vorgesehenen Regelungen im Informationsfreiheitsgesetz verankert werden. Dieses würde so zu einem modernen Transparenzgesetz, das erforderlichenfalls als weiteres Vorbild für die Landesgesetzgebung dienen könnte. Jede weitere Zersplitterung der ohnehin bereits unübersichtlichen Regelungen zum Informationszugang sollte vermieden werden.

Keine zusätzlichen Ausnahmen

Der Gesetzentwurf verweist zwar auf die Ausnahmetatbestände des Informationsfreiheitsgesetzes, enthält aber noch weitere Ausnahmen. Beispielsweise sollen nur Daten

veröffentlicht werden, die außerhalb der Behörde liegende Verhältnisse betreffen. Das mit dem Gesetzentwurf verfolgte Ziel nach „mehr Teilhabe interessierter Bürgerinnen und Bürger und eine intensivere Zusammenarbeit der Behörde mit diesen“ dürfte damit nicht erreicht werden. Es erscheint insgesamt inkonsequent, Open Data durch Ausnahmen zu beschränken, die über die Regelung des Informationsfreiheitsgesetzes hinausgehen. Hiervon ist abzusehen. Die Weiterentwicklung der Informationsfreiheit kann nur im Abbau von Ausnahmen bestehen, nicht in deren Ausweitung.

Individueller Anspruch auf Veröffentlichung

Der Regierungsentwurf gewährt keinen individuellen Anspruch auf die Veröffentlichung von Daten. Ein solcher Anspruch, der von jedermann einklagbar wäre, ist als effektives Korrektiv zu einer reinen Selbstverpflichtung der öffentlichen Stellen jedoch unverzichtbar.

Für die Länder, die amtliche Informationen auf der Grundlage von Informationsfreiheitsgesetzen bereits in Informationsregistern zur Verfügung stellen, wie auch für die anderen Länder kann das geplante Open-Data-Gesetz in dieser Form keine Vorbildfunktion entfalten. Die Weiterentwicklung des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes zu einem Transparenzgesetz mit den dazugehörigen Open-Data-Regelungen könnte dagegen eine entsprechende Signalwirkung für die Länder haben.

Die Informationsfreiheitsbeauftragten der Länder fordern den Bundestag eindringlich auf, den eingeschlagenen Sonderweg zu überdenken.

Entschließung der 33. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 13. Juni 2017 in Mainz

Mit Transparenz gegen „Fake-News“

Internet und soziale Medien eröffnen zunehmend auch Möglichkeiten für die gezielte Verbreitung von Falschmeldungen zur Beeinflussung der politischen Meinungs- und Willensbildung. Eine informierte und kritische Gesellschaft benötigt jedoch vielfältige, freie und qualitativ aussagekräftige Informationen für eine umfassende gesellschaftliche und politische Teilhabe. Da die öffentlichen Stellen der Länder und des Bundes über solche Informationen verfügen, kommt ihnen insoweit eine Schlüsselrolle zu. Deshalb ist es von zentraler Bedeutung, dass staatliche Institutionen transparent agieren, um das Vertrauen in die Demokratie und in deren Akteure zu stärken. Für den Prozess der politischen Meinungs- und Willensbildung sind verlässliche und solide Informationen eine unverzichtbare Voraussetzung.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland appelliert an alle öffentlichen Stellen in Deutschland, sich ihrer Verantwortung für die Informationsfreiheit bewusst zu sein und durch größtmögliche Transparenz – sowohl auf Antrag als auch proaktiv – die Bürgerinnen und Bürger in ihrer politischen Willensbildung zu unterstützen. Sie wirbt dafür, dass sich öffentliche Stellen in Deutschland noch stärker öffnen, auf die Informationswünsche der Bürgerinnen und Bürger eingehen, mit behördlichen Dokumenten valide und qualitätsvolle Informationen aus vertrauenswürdiger Quelle bereitstellen und die Kontrolle durch die Bürgerinnen und Bürger ermöglichen.

Damit kann auch bewusst gestreuten Fehlinformationen, mit denen die Manipulation des Meinungsbildes und die Schwächung demokratischer Institutionen verfolgt wird, aktiv und aufgeklärt im öffentlichen Diskurs entgegengetreten werden.

Stichwortverzeichnis

A

Abgeordnete	
Informationsrechte	38
Archivgesetz	31
Aufsichtsbehörden mit Kontrollbefugnissen	2
Außergerichtliche Streitschlichtung	2

B

Beteiligung Dritter	42
Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse	45, 62

D

Digitale Agenda	21
-----------------------	----

E

E-Government-Gesetz	23, 25
Empfehlungen für Rechtspolitik und Rechtspraxis	27
Energiewirtschaftsgesetz	
Veröffentlichungspflicht der Landesregulierungsbehörde	65
Enquete-Kommission	13
Abschlussbericht	13
Erweiterung der Kontrollkompetenzen	2
EU Datenschutz-Grundverordnung	
Anpassung des IZG LSA	3
Rechtsstellung des Landesbeauftragten	3
Evaluierungsbericht zum IZG LSA	14
Erweiterung der Kontrollkompetenzen	16
Gebührensenkung	16
Zusammenlegung von IZG und UIG	16

F

Fake News	36
Fiskalische Interessen	
Pauschalpreise	52

G

Gebühren	
Gebührengrenze	20
Geschäftsordnung der Landesregierung	
Vertraulichkeit	56
Geschäftsverteilungspläne der Gerichte	59
Gesetzgebungs- und Beratungsdienst des Landtages	
Gutachten	34
GovData	35

H

Hausausweis	42
Hygiene-Ampel	10

I

Informationsgenerierungspflicht.....	51
Informationsregister	18
Informationssystem Sachsen-Anhalt	61
Informationsweiterverwendungsgesetz.....	61
Informationszugangsanspruch verfassungsrechtliche Grundlage.....	11
Insolvenz eines Unternehmens	50

J

Justizvollzugsgesetzbuch Sachsen-Anhalt.....	32
--	----

K

Kabinettprotokolle	40
Kabinettsbeschlüsse.....	40
Kabinettvorlagen.....	40
Kammern Informationspflichten	32
Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	40
Kontrollen anlassunabhängig	47

L

Landesorganisationsgesetz	31
Landtag Sachsen-Anhalt Gutachten	34

N

Nicht vorhandene Informationen.....	50
-------------------------------------	----

O

Onlinezugangsgesetz	24
Open Data wirtschaftliches Potential.....	36
Open Data by Default	9
Open Government Partnership Nationaler Aktionsplan	9
Open-Data-Gesetz	7
Open-Government-Kompetenzzentrum.....	22

P

Personalakte Dienstaufsichtsbeschwerde	54
Personenbezogene Daten	44
Presserecht	37, 38

Presserichtlinien der Polizei.....	38
R	
Rechtsvorschrift untergesetzlich.....	58
S	
Statistik Eingaben und Anfragen	2
Straßenausbaubescheid.....	51
T	
Telefonlisten Bearbeiterdaten	43
Transparenzgesetz.....	18
Transparenzgesetze Rechtseinheitlichkeit	33
Transparenzgesetze in Flächenländern.....	12
Transparenz-Ranking	12
TTIP.....	5
U	
UIG des Bundes Evaluierung	10
UIG LSA informationspflichtige Stelle	55
Urheberrechte Werksqualität	62
V	
Veröffentlichung von Hygieneverstößen im Internet	10
Veröffentlichungspflichten.....	47
Vertraulichkeitspflicht.....	58
Vertraulichkeitsvereinbarungen Unwirksamkeit.....	46
Verwaltungsaufwand	39
Verwaltungsvorschrift	55
W	
Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages Gutachten	34