





**1. Informationsfreiheits-Tätigkeitsbericht  
des Landesbeauftragten für den  
Datenschutz und die Informationsfreiheit  
Baden-Württemberg  
2016/2017**



**Herausgegeben  
vom Landesbeauftragten für den  
Datenschutz und die Informationsfreiheit  
Dr. Stefan Brink**

**Königstraße 10a, 70173 Stuttgart  
Telefon 0711/615541-0**

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

**E-Mail: [poststelle@lfdi.bwl.de](mailto:poststelle@lfdi.bwl.de)**

**Twitter: [https://www.twitter.com/lfdi\\_bw](https://www.twitter.com/lfdi_bw)**

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

**Veröffentlicht als Landtags-Drucksache Nr. 16/3600**

Zur besseren Lesbarkeit wird bei verallgemeinernden Substantiven lediglich das bestimmende Geschlecht genannt. Selbstverständlich richtet sich dieser Bericht an die Angehörigen beider Geschlechter.

## Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b>	<b>3</b>
<b>Der lange Weg zur Informationsfreiheit</b>	<b>5</b>
<b>Bericht aus der Dienststelle</b>	<b>7</b>
<b>1. Dazu haben Sie Zugang – Was Bürgerinnen und Bürger mit ihrem Recht aus dem LIFG bekommen können</b>	<b>9</b>
<b>2. Entwicklung der Informationsfreiheit</b>	<b>13</b>
2.1 Vorschau auf die Evaluierung des LIFG Baden-Württemberg bis 2020: Das Informationsfreiheitsgesetz Baden-Württemberg schneidet im Transparenz Ranking 2017 schlecht ab	13
2.2 FragDenStaat, wenn Du was von ihm wissen willst!	14
2.3 Zur Arbeit des Informationsfreiheitsbeauftragten in Abgrenzung zum Datenschutzbeauftragten	16
2.4 Zusammenarbeit mit anderen Informationsfreiheitsbeauftragten	17
2.5 Transparenz gegen Korruption: Werkzeug Open Data	19
2.6 Informationsfreiheit weitergedacht	21
2.7 Informationsfreiheit lohnt sich!	21
2.8 Open Data und Open Government Data – Was verbirgt sich dahinter?	22
<b>3. Streitpunkte</b>	<b>27</b>
3.1 Informationsfreiheit und das liebe Geld: was bei der Kostenerhebung für Informationsfreiheits-Anträge zu beachten ist	27
3.2 Unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand	31
3.3 Rechtsprechung: Pflicht zur konkreten, jedenfalls bestimmbar Bezeichnung der begehrten Informationen	33
<b>4. Fall auf Fall</b>	<b>35</b>
4.1 Windräder im Lichte der Informationsfreiheit – ein Fall	

<b>mit vielen Gesichtern</b>	<b>35</b>
<b>4.2 Keine automatische Erledigung bei Wegfall des Antragsgrundes</b>	<b>40</b>
<b>4.3 Frühere mündliche Auskünfte</b>	<b>41</b>
<b>4.4 Vergaberecht</b>	<b>41</b>
<b>4.5 Zugang zu Akten, die bei einer Behörde angefallen und dann in den Gewahrsam privater Dritter gelangt sind?</b>	<b>42</b>
<b>4.6 Rechtsprechung: Kein Informationsrecht auf bei Behörden vorhandene allgemein erwerbbarer Fachliteratur</b>	<b>42</b>
<b>4.7 Zur Auskunftspflicht Beliehener</b>	<b>43</b>
<b>5. Grundsätze zur Informationsfreiheit</b>	<b>45</b>
<b>5.1 So klappt es mit der Informationsfreiheit</b>	<b>46</b>
<b>5.2 Ratschläge für öffentliche Stellen zum sinnvollen Umgang mit Informationsersuchen</b>	<b>47</b>
<b>Anhang</b>	<b>49</b>
<b>Informationen zur Dienststelle</b>	<b>71</b>
<b>Aufbau der Dienststelle</b>	<b>71</b>

## VORWORT

*On résiste à l'invasion des armées; on ne résiste pas à l'invasion des idées.* (Victor Hugo)

Die Idee von einer freien und offenen Gesellschaft mag man in den Bereich der Utopie verweisen; nicht wenige sehen uns an der Schwelle zu einer Informations- und Wissensgesellschaft, welche die Frage danach, was öffentlich sein kann, darf oder sollte grundlegend neu beantwortet. Gerade Datenschützer haben bei allzu großer Transparenz im gesellschaftlichen Bereich jedenfalls ihre Vorbehalte.

Die Idee von einem transparenten Staat hingegen realisiert sich gerade vor unseren Augen. Gerade das „Neuland Internet“ eröffnet auch allen Ämtern ganz neue Chancen, die eigene Arbeit einem schier unbegrenzten Publikum vorzustellen, eigene Aufgaben und Lösungsansätze zu präsentieren und den Austausch mit der Bürgergesellschaft zu suchen und zu finden.

Ob die Zeit für die Informationsfreiheit jetzt wirklich gekommen ist, kann man unterschiedlich beurteilen. Der Landesgesetzgeber jedenfalls hat seine Entscheidung im Dezember 2015 getroffen und sich für einen Einstieg in eine neue offene Verwaltungskultur entschieden. Dass damit echtes Neuland betreten worden wäre, lässt sich aus zwei Gründen nur schwerlich behaupten: Zum einen war dieser erste Schritt eher vorsichtig und tastend denn mutig und entschlossen. Denn mit einem LIFG voller Ausnahmetatbestände und anderer „Verzagtheiten“ setzte man sich – mit fast zwanzigjähriger Verspätung – nicht gerade an die Spitze der Informationsfreiheitsbewegung in Deutschland.

Umgekehrt verweisen Skeptiker mit vollem Recht darauf, dass die deutsche Verwaltungskultur ja auch zuvor nicht nur von Arkantradition und Amtsverschwiegenheit geprägt war, sondern eben auch von rechtsstaatlichen Zugangsmöglichkeiten und – gerade auf kommunaler Ebene – von Bürgerfreundlichkeit und Bürgernähe. Jenseits aller ideologischen Blickwinkel wird man jedenfalls sagen können, dass die zunehmende Offenheit unserer Verwaltungen als Teil eines evolutionären Prozesses beschrieben werden kann, der von der zunehmenden Vernetzung unserer modernen Informationsgesellschaft wenn nicht ausgelöst, so doch wesentlich beschleunigt wurde.

Der stetige Siegeszug, den die Informationsfreiheit in Deutschland seit der Jahrtausendwende zunächst auf Länderebene und dann auch im Bund erlebte, wurde maßgeblich von den neuen Kommunikationsmöglichkeiten gefördert, die uns das Internet seit der Mitte der 90er Jahre eröffnet. Die jederzeitige, schnelle und umfassende Verfügbarkeit von Informationen im weltweiten Netz entfaltete ihre Wirkung nicht nur in Gestalt neuer Möglichkeiten, sondern schuf zeitgleich neue Erwartungen. Als Gebote der Transparenz und Offenheit richtet sie sich zugleich an Staat und Gesellschaft. Und während im Persönlichen die Gefahren eines Verlusts der Privatsphäre offenkundig sind und für viele zu überwiegen scheinen, fällt die Bilanz im Bereich der öffentlichen Verwaltung überwiegend positiv aus:

Von einem transparenten Staat verspricht sich der Gesetzgeber nicht nur die Förderung der demokratischen Meinungs- und Willensbildung in der Gesellschaft, sondern auch eine Verbesserung der Kontrolle staatlichen Handelns durch die Bürgerinnen und Bürger; gleichzeitig sollen politische Entscheidungen nachvollziehbarer und ein „digitaler Dialog“ zwischen Staat und Gesellschaft gefördert werden. Wer wollte sich diesen hehren Zielsetzungen in den Weg stellen, wer könnte dies?

Dass der transparente Staat dabei kein grenzenlos „durchsichtiger“ werden kann und darf, versteht sich in einem komplexen Staatsgefüge mit vielfältigen und divergierenden Interessen fast von selbst: Als Treuhänder schuldet der Staat seinen Bürgerinnen und Bürgern immer auch den Schutz der ihm anvertrauten privaten und betrieblichen Geheimnisse. Zudem schwindet zwar die Zahl der Institutionen, die noch als prinzipiell geheimhaltungsbedürftig eingestuft werden; aber für eine vorübergehende Entlastung der öffentlichen Verwaltung von Informationspflichten etwa während laufender, ansonsten gefährdeter Verfahren spricht natürlich vieles.

Diese Grenzlinie zwischen im besten Sinne „öffentlicher“ und „nicht- oder noch nicht-öffentlicher Verwaltung“ wird auch in Baden-Württemberg aktuell neu vermessen. Die hierfür notwendige Orientierung zu geben ist eine der Aufgaben des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit. Diese Aufgabe ist keine leichte, denn gerade in den Behörden des Landes gilt es Befürchtungen zu begegnen, die Idee der Informationsfreiheit könnte die staatlichen und kommunalen Verwaltungen überfordern. Da-

für zu sorgen, dass dies nicht geschieht, dass also unsere Behörden gut auf das neue Recht vorbereitet sind und unsere Bürgerinnen und Bürger gleichzeitig möglichst umfangreich und kundig vom neuen Bürgerrecht auf Informationszugang Gebrauch machen, ist eine weitere Aufgabe des Landesbeauftragten – der damit für eine Idee wirbt, deren Zeit gekommen ist.

Dr. Stefan Brink

LfdI



## Der lange Weg zur Informationsfreiheit

Die Vorgeschichte der Informationsfreiheit ist nur in Deutschland eine kurze.

Andere Länder verfügen über eine echte Tradition von Informationszugangs- und Akteneinsichtsrechten der Bürgerinnen und Bürger gegenüber staatlichen Stellen. So verfügt Schweden bereits seit 1766 über einen gesetzlich geregelten Informationszugang zu Verwaltungsvorgängen, unabhängig von der Betroffenheit und dem Ziel der Einsichtnahme von Seiten der Antragstellenden. Hintergrund dieses Gesetzes war eine strikte Geheimhaltung staatlicher Behörden sowie eine strenge Pressezensur, mit der bereits im 18. Jahrhundert gründlich aufgeräumt wurde.

Der Freedom of Information Act gilt in den Vereinigten Staaten von Amerika bereits seit 1967 und ist weltweit bekannt geworden, weil auf seiner Grundlage immer wieder wichtige Informationen über das Handeln amerikanischer Behörden an die Öffentlichkeit gelangt sind, die zum Teil heftige öffentliche Debatten auslösten.

Dänemark und Norwegen entwickelten 1970 eigene Gesetze zur Informationsfreiheit, in Frankreich gibt es seit 1978 ein Aktenzugangsgesetz, in Griechenland seit 1986 und in Belgien seit 1994. Großbritannien hat seit 2005 seinen Freedom of Information Act.

In den 1990er Jahren nahm sich auch die Europäische Union des Themas an. Grundlage ist der Ver-

haltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu Kommissions- und Ratsdokumenten (93/730/EG). Neben dem allgemeinen Transparenzgebot (Art. 1 Abs. 2) ist die primärrechtliche Verankerung des allgemeinen Informationszugangsrechts (Art. 255 EGV/ heute Art. 15 AEUV) der zentrale Punkt. Art. 15 Abs. 3 AEUV besagt: „Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsgemäßem Sitz in einem Mitgliedstaat hat das Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union.“

Weitere fachspezifische Zugangsansprüche folgten auf EU-Ebene: die Umweltinformationsrichtlinie von 1990 (90/313/EG), die 2003 novelliert wurde (2003/4/EG), sowie als weiteres Beispiel die Informationsverwendungsrichtlinie aus dem Jahre 2003 (2003/98/EG). Letztere regelt die erleichterte Weiterverwendung von Dokumenten, die im Besitz öffentlicher Stellen der Mitgliedstaaten sind.

Ein Grund für die vergleichsweise späte Einführung der Informationsfreiheitsgesetze in Deutschland auf Bundes- und Landesebene ist sicherlich darin zu sehen, dass das Amtsgeheimnis im deutschen Verwaltungsrecht eine lange Tradition von großer Prägung hat(te). Das Prinzip der Geheimhaltung von Herrschaftswissen rührt vom Absolutismus her, der eine strikte Trennung von Staat und Gesellschaft voraussetzte. Der Staat bewahrte sich seine Distanz zur Gesellschaft, indem er seine Akten vor

dieser geheim hielt – und diese Arkantradition hat gerade in Deutschland tiefe Spuren im Amts- und Verwaltungsverständnis hinterlassen.

Der Grundsatz der Aktenöffentlichkeit wurde erst mit dem Verwaltungsverfahrensgesetz von 1977 in dessen §§ 29 und 30 festgeschrieben. Vorausgesetzt wurde für den Aktenzugang jedoch die Geltendmachung oder Verteidigung rechtlicher Interessen. Eingeschränkt wurde (und wird) dieses Akteneinsichtsrecht dadurch, dass am Verfahren selbst nicht unmittelbar beteiligte Dritte vom Informationszugang ausgeschlossen sind und dieser selbst für Beteiligte auf die Dauer des Verwaltungsverfahrens begrenzt ist.

Das erste Informationsfreiheitsgesetz auf Bundesebene war das Umweltinformationsgesetz von 1994, welches in Umsetzung der europäischen Umweltinformationsrichtlinie erfolgte. Der Widerwille des deutschen Gesetzgebers zu einem fachgesetzlichen Informationszugangrecht fand seinen Ausdruck in hohen Gebühren, die das Einsichtsrecht begrenzen sollten und es faktisch behinderten. Dieses Zurückfallen hinter dem Maßstab der Richtlinie führte 1999 zu einem Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof, wonach die Bundesrepublik Deutschland verurteilt wurde, grundlegende Anpassungen vorzunehmen. Ergebnis war das überarbeitete Umweltinformationsgesetz von 2001. Die Deutschen Länder folgten mit eigenen Landesumweltinformationsgesetzen, Baden-Württemberg etwa im Jahre 2005.

Vor dem im Jahre 2006 in Kraft getretenen Bundesinformationsfreiheitsgesetz hatten schon einige andere Deutsche Länder eigene Informationsfreiheitsgesetze erlassen (Brandenburg 1998, Berlin 1999, Schleswig-Holstein 2000, Nordrhein-Westfalen 2001). Damit ist im deutschen Verwaltungsrecht ein wahrhafter Systemwechsel vollzogen worden: Der umfassende und voraussetzungslose Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen bei öffentlichen Stellen ist ein bewusster Abschied vom bisherigen Grundsatz der Amtsverschwiegenheit.

Baden-Württemberg ließ sich damit immerhin noch ein gutes Jahrzehnt Zeit, aber 2015 war es dann endlich soweit: Am 30. Dezember trat das baden-württembergische Landesinformationsfreiheitsgesetz in Kraft. Warum das so lange gedauert hat, lässt sich nur erahnen ... - aber letztlich hat sich auch im Südwesten die Erkenntnis durchgesetzt, dass der freie

und voraussetzungslose Zugang der Bürgerinnen und Bürger zu Akten, Unterlagen und Informationen der Verwaltung eine wichtige Voraussetzung für die Teilhabe am demokratischen Prozess und für die Kontrolle der Staatsverwaltung darstellt. Die Transparenz staatlichen Handelns festigt das Vertrauen der Menschen in staatliches Handeln, indem es Entscheidungsprozesse nachvollziehbar und damit verständlich macht.

Ein langer Weg also bis zur Informationsfreiheit in Baden-Württemberg – aber der Blick auf die Tradition dieses Bürgerrechts zeigt, dass er nicht nur folgerichtig war, sondern auch unumkehrbar ist.

## Bericht aus der Dienststelle

Der baden-württembergische Gesetzgeber hat sich – vor dem Hintergrund der guten Erfahrungen in anderen Ländern – von Anfang an dafür entschieden, eine unabhängige Ombudsstelle für die Informationsfreiheit zur Beratung Antragsberechtigter, Betroffener und informationspflichtiger Stellen einzurichten und den Landesbeauftragten für den Datenschutz mit dieser Aufgabe zu betrauen. Hierfür hat der Landtag dem Landesbeauftragten für den Datenschutz 2,0 Stellen im höheren Dienst zugewiesen.

Die dem Landesbeauftragten für den Datenschutz für die Aufgabe der Informationsfreiheit zugewiesenen Stellen konnten sukzessive ab Mai 2016 besetzt werden. Gegenwärtig sind insgesamt 1,7 Beschäftigte des höheren Dienstes mit Aufgaben der Informationsfreiheit betraut.

### Eingaben

Nach § 12 Absatz 2 des Landesinformationsfreiheitsgesetzes können Antragsberechtigte, betroffene Personen und informationspflichtige Stellen den Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit anrufen und sich über sie selbst betreffende Rechte und Pflichten nach diesem Gesetz beraten lassen. Während im Jahr 2016 vierundsechzig schriftliche Eingaben zur Informationsfreiheit bei uns eingingen, erhöhte sich diese Zahl im Jahr 2017 deutlich auf insgesamt einhundertteins schriftliche Eingaben. In beiden Jahren haben uns jeweils etwa ebenso viele telefonische Beratungsanfragen erreicht. Die telefonischen und schriftlichen Eingaben betrafen den Zugang zu Informationen in allen Bereichen der Landesverwaltung in Baden-Württemberg, also bei Ministerien, Regierungspräsidien, Landratsämtern, Städten und Gemeinden, besonderen Verwaltungsbehörden sowie juristischen Personen des öffentlichen Rechts unter Landesaufsicht wie etwa Universitäten. Unterm Strich haben uns etwas mehr Beschwerden von Antragstellern als Beratungsanfragen informationspflichtiger Stellen erreicht.

### Eingabethemen

Die nachfolgenden aufgeführten Themen waren besonders häufig Gegenstand von Beschwerden und Beratungsanfragen: So kam es immer wieder vor, dass sich Antragsteller an uns wandten, weil informationspflichtige Stellen innerhalb der vorgesehenen Frist von einem Monat nicht auf den Antrag reagierten. Viele Bürgerinnen und Bürger wandten

sich auch an uns, weil die informationspflichtige Stelle den von § 7 Absatz 7 Satz 3 LIFG vorgesehenen Hinweis auf die Verlängerung der Antwortfrist nebst Begründung für die Verlängerung auf drei Monate unterließ oder weil sie das Vorliegen der Voraussetzungen für eine solche Fristverlängerung anzweifelten. Nicht wenige Antragsteller waren zudem der Auffassung, die ihnen erteilte Auskunft sei unvollständig, während auf der anderen Seite die eine oder andere informationspflichtige Stelle anders als der jeweilige Antragsteller von einer mangelnden Bestimmtheit des Antrags ausging. In diesem Zusammenhang ging es bei Beschwerden und Beratungsanfragen nicht nur um die hinreichende Bestimmtheit des Antrags, sondern auch darum, dass die informationspflichtigen Stellen zum Teil ihrer Verpflichtung, die antragstellende Person auf die mangelnde Bestimmtheit ihres Antrags hinzuweisen und sie zur Präzisierung aufzufordern, nicht nachgekommen waren.

Meinungsverschiedenheiten zwischen Antragstellern und informationspflichtigen Stellen bestanden in vielen Fällen auch darüber, ob und wenn ja in welcher Höhe Gebühren und Auslagen für die Auskunftserteilung erhoben werden durften, insbesondere ob eine Anfrage als „einfacher Fall“ im Sinne von § 10 Absatz 3 Satz 1 des Landesinformationsfreiheitsgesetzes einzustufen war. Anlass für Fragen war zudem die Antragstellung über Frag-den-Staat, insbesondere in Hinblick auf die dadurch ermöglichte Veröffentlichung personenbezogener Daten im Internet und die anonyme Antragstellung.

In Hinblick auf die Einbeziehung nicht-öffentlicher Stellen in den Anwendungsbereich des Landesinformationsfreiheitsgesetzes wandten sich auskunftspflichtige Stellen an uns und wollten wissen, ob und in welchem Umfang Auskunftsansprüche von informationspflichtigen öffentlichen Stelle gegen private Stellen, in deren Besitz sich die begehrten Informationen befinden, bestehen und ob und inwieweit ein der privaten Stelle entstehender Aufwand für die Bearbeitung des Auskunftsersuchens bei der Kostenberechnung der informationspflichtigen Stelle berücksichtigt und dem Antragsteller in Rechnung gestellt werden kann.

In Bezug auf die im Landesinformationsfreiheitsgesetz vorgesehenen Versagungsgründe, die zur Ablehnung eines Auskunftsersuchens berechtigen

oder verpflichten, waren nicht nur die Voraussetzungen für die Darlegung eines unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands (§ 9 Absatz 3 Satz 1 Nr. 3 LIFG), die Reichweite des Schutzes personenbezogener Daten, des Urheberrechtsschutzes und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im konkreten Fall (einschließlich der damit verbundenen Verpflichtung zur Beteiligung des Betroffenen), sondern auch die Auslegung des Ablehnungsgrundes „nachteilige Auswirkungen auf die Vertraulichkeit von Beratungen und Entscheidungsprozessen“ (§ 4 Absatz 1 Satz 1 Nr. 6 LIFG) häufiger Gegenstand von Beratungsanfragen und Beschwerden. Der Ablehnungsgrund „nachteilige Auswirkungen auf die Vertraulichkeit von leistungsbezogenen Daten einzelner öffentlicher Schulen“ (§ 4 Absatz 1 Satz 1 Nr. 11 LIFG) war Informationssuchenden in vielen Fällen nicht bekannt.

### **Aufgabenwahrnehmung**

Zu Beginn unserer Tätigkeit für die Informationsfreiheit haben wir uns auf die Bearbeitung der schriftlichen Eingaben und die telefonische Beratung konzentriert, vor allem um auf diese Weise ein Gespür dafür zu bekommen, welche Regelungen in der Praxis Schwierigkeiten machen bzw. „wo der Kittel brennt“.

Im Rahmen von Antrittsbesuchen des neuen Landesbeauftragten für den Datenschutz und Informationsfreiheit im Frühling 2017 bei allen Ministerien und dem Landesrechnungshof konnte die Aufstellung des jeweiligen Hauses in Sachen Informationsfreiheit ebenso erörtert werden wie die bisher mit Informationssuchen gemachten Erfahrungen und ein etwaiger gesetzlicher Änderungsbedarf.

### **Insbesondere: Schulungen**

Seit Beginn des Jahres 2017 stellen Schulungsangebote für öffentliche Stellen zum Landesinformationsfreiheitsgesetz – neben der Bearbeitung von Eingaben und Beratungsanfragen – einen weiteren wichtigen Schwerpunkt unserer Arbeit dar. Bislang haben wir halbtägige Schulungen bei den Regierungspräsidien Stuttgart, Freiburg und Tübingen sowie im Sozialministerium durchgeführt. Zu Beginn des Jahres 2018 werden Schulungen beim Staatsministerium, für das Umweltministerium und bei der Stadt Heidelberg folgen. Weitere Anfragen liegen uns bereits vor, so dass wir davon ausgehen, mit unseren Schulungsangeboten im Laufe der Zeit alle Ministerien und zumindest einen erheblichen Teil der Städte, Landratsämter und Gemeinden zu

erreichen. Geplant ist auch, Schulungen über die Verwaltungsschule des Gemeindetags Baden-Württemberg anzubieten.

Unsere halbtägigen Schulungsveranstaltungen umfassen einen Überblick zur Geschichte der Informationsfreiheit, deren Grundsätze, deren Anwendungsbereich und zum Verfahren des Landesinformationsfreiheitsgesetzes sowie Hinweise zu denjenigen Ablehnungsgründen, die nach unserer Erfahrung in der Praxis die größten Schwierigkeiten bereiten. Außerdem erklären wir die Regelungen zur Erhebung von Gebühren und Auslagen, zu Veröffentlichungspflichten sowie die Aufgaben und Befugnisse unserer Dienststelle in diesem Kontext. Bei Interesse der Teilnehmer können die Schulungen ergänzt werden um die Besprechung praktischer Beispielfälle, zum Beispiel zum Zugang zu Diensttelefonlisten, Geschäftsverteilungsplänen, Vergabeunterlagen, Akten zu Rechtsaufsichtsverfahren oder Unterlagen über nicht-öffentliche (Gemeinderats-)Sitzungen.

Bei den Schulungen wurden wir häufig nach dem Verhältnis des Landesinformationsfreiheitsgesetzes zu bereichsspezifischen Regelungen über Geheimhaltung oder Informationszugang gefragt, zum Beispiel im Rahmen der Bauleitplanung oder Planfeststellung. Gleiches gilt für die Abgrenzung von Umweltinformationen und amtlichen Informationen und die Reichweite amtlicher Informationen in Bezug auf elektronische Ablagen, Mailserver und Outlook Accounts – in Abgrenzung zu bloßen Entwürfen oder Notizen, auf welche sich das Zugangsrecht nicht bezieht.

Auf besonderes Interesse bei unseren Schulungen stieß auch die Reichweite besonderer Amtsgeheimnisse – insbesondere des Sozialgeheimnisses – sowie des auskunftsbefreiten Regierungshandelns (in Abgrenzung zu Verwaltungsaufgaben) und der Umgang mit anonymen Anfragen (z.B. über Frag-den-Staat) sowie die Auslegung der sog. Verfügungsbefugnis in § 7 Absatz 1 Satz 1 LIFG. Im Rahmen der Schulung immer wieder nachgefragt wurden auch die Voraussetzungen des Urheberrechts und der Umgang mit Gutachten, welche die Verwaltung in Auftrag gegeben hat, insbesondere die Voraussetzungen einer stillschweigenden Einräumung von Nutzungsrechten für die Beantwortung von Auskunftssuchen nach dem LIFG.



## 1. Dazu haben Sie Zugang – Was Bürgerinnen und Bürger mit ihrem Recht aus dem LIFG bekommen können

Mit dem Landesinformationsgesetz Baden-Württemberg hat der Gesetzgeber einen voraussetzungslosen Anspruch auf Zugang zu Informationen gegenüber den Behörden des Landes und den Kommunen geschaffen.

### 1.1. Antragsberechtigte

Antragsberechtigt sind nach § 3 Nr. 1 LIFG alle natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts unabhängig von Nationalität, (Wohn-) Sitz oder Alter. Die Zusammenschlüsse von natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts sind insoweit antragsberechtigt, als sie organisatorisch hinreichend verfestigt sind (also z.B. Bürgerinitiativen, Ortsverbände von politischen Parteien).

### 1.2. Antragsvoraussetzungen

Der Antrag auf Informationszugang hängt in materieller Hinsicht nicht von weiteren persönlichen oder sachlichen Voraussetzungen (wie etwa eines besonders begründeten Interesses oder einer Beteiligung an einem Verwaltungsverfahren) ab. Allerdings normiert das Gesetz Ausnahmetatbestände,

nach denen einen Anspruch entweder überhaupt nicht oder nur nach erfolgter Einwilligung Dritter besteht (dazu unter 3.1.4.). In formeller Hinsicht ist die Stellung eines Antrags Voraussetzung für die Gewährung des Informationszugangs.

### 1.3. Informationspflichtige Stelle

Der Informationszugangsanspruch richtet sich an alle Stellen des Landes Baden-Württemberg, die öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen (§ 2 LIFG).

Ob eine konkrete Aufgabe dem Bereich der öffentlichen Verwaltung zuzuordnen ist, entscheidet sich nach materiellen Kriterien und ist nicht immer zweifelsfrei zu bestimmen. Das Bundesverwaltungsgericht bedient sich hierzu der sog. Subtraktionsmethode: Danach ist Verwaltung diejenige staatliche Tätigkeit, die weder Gesetzgebung noch Rechtsprechung ist. Ausschlaggebend ist somit, dass die Tätigkeit sich als Wahrnehmung einer im öffentlichen Recht wurzelnden Verwaltungsaufgabe darstellt.

#### 1.4. Antragsinhalt

Der Informationszugangsanspruch richtet sich auf amtliche Informationen. Nach § 3 Nr. 3 LIFG ist dies „jede bei einer informationspflichtigen Stelle bereits vorhandene, amtlichen Zwecken dienenden Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung“. Vom schriftlichen Vermerk über den Audiomitschnitt einer Sitzung bis zur E-Mail, von der Grafik bis zur Videoaufnahme oder Kartenmaterial – alles das ist vom Informationsanspruch umfasst. Lediglich Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Verwaltungsvorgangs werden sollen, zählen nach § 3 Nr. 3 Hs. 2 LIFG nicht dazu.

Der Zugang zu den gewünschten Informationen kann nach § 7 Abs. 5 LIFG durch Auskunftserteilung, durch Akteneinsicht oder auf sonstige Weise erfolgen. Wird eine bestimmte Art des Informationszugangs begehrt, darf der Zugang nur aus wichtigem Grund auf eine andere Art gewährt werden.

#### 1.5. Ausnahmetatbestände

Der voraussetzungslose und umfassende Anspruch auf Informationszugang wird eingeschränkt durch die Bestimmungen der §§ 4 bis 6 IFG. Die dort geregelten Ausnahmetatbestände berücksichtigen den Schutz von öffentlichen und privaten Belangen. Im Einzelnen dienen sie dem Schutz von besonderen öffentlichen Belangen (§ 4 LIFG), dem Schutz personenbezogener Daten (§ 5 LIFG) und dem Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen (§ 6 LIFG). Versagt werden darf der Informationszugang nur, wenn das Bekanntwerden der begehrten Information nachteilige Auswirkungen auf das jeweilige Schutzgut haben könnte. Die Ausnahmetatbestände werden von der Rechtsprechung eher eng ausgelegt, um das gesetzgeberische Ziel eines grundsätzlich freien Zugangs zu amtlichen Informationen nicht durch eine weite Interpretation der Ausnahmen auszuhöhlen.

#### Schutz von besonderen öffentlichen Belangen, § 4 LIFG

Im Einzelnen ist der Anspruch auf Informationszugang gemäß § 4 Abs. 1 LIFG unter anderem dann ausgeschlossen, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf folgende öffentlichen Belange haben kann:

- die inter- und supranationalen Beziehungen, Beziehungen zum Bund oder zu einem Land,
- die Belange der äußeren oder öffentlichen Sicherheit,
- die Kontroll-, Vollzugs- oder Aufsichtsaufgaben

- der Finanz-, Regulierungs-, Sparkassen-, Versicherungs- oder Wettbewerbsaufsichtsbehörden,
- die Angelegenheiten der unabhängigen Finanzkontrolle,
- den Erfolg eines strafrechtlichen Ermittlungs- oder Strafvollstreckungsverfahrens oder den Verfahrensablauf eines Gerichts-, Ordnungswidrigkeiten- oder Disziplinarverfahrens,
- die Vertraulichkeit von Beratungen und Entscheidungsprozessen, wovon die Ergebnisse der Beweiserhebung, Gutachten und Stellungnahmen Dritter regelmäßig ausgenommen sind,
- die Funktionsfähigkeit und die Eigenverantwortung der Landesregierung,
- die Vertraulichkeit des Austauschs zwischen Landtag und Landesregierung,
- die Interessen der informationspflichtigen Stellen im Wirtschaftsverkehr,
- das im Zeitpunkt des Antrags auf Informationszugang fortbestehende Interesse der betroffenen Person an einer vertraulichen Behandlung bei vertraulich erhobener oder übermittelter Information oder
- die Vertraulichkeit von leistungsbezogenen Daten einzelner öffentlicher Schulen.

Die informationspflichtige Stelle trägt die Darlegungslast, ob ein Versagen der Informationen zum Schutz der genannten öffentlichen Belange im Einzelfall erforderlich ist.

Verschlussachen sowie Berufs- und besondere Amtsgeheimnisse sind ebenfalls von der Herausgabe geschützt, § 4 Abs. 2 LIFG.

#### Schutz personenbezogener Daten, § 5 LIFG

Der Zugang zu personenbezogenen Daten setzt die Einwilligung der Betroffenen oder ein den Schutz personenbezogener Daten überwiegendes öffentliches Informationsinteresse voraus. Betroffener ist gemäß § 3 Nr. 4 LIFG jede natürliche Person, über die personenbezogene Daten vorliegen.

Der Informationszugang zu personenbezogenen Daten macht also eine Interessenabwägung erforderlich, soweit keine Einwilligung vorliegt.

Nach § 5 Abs. 3 LIFG überwiegt das Interesse des Antragstellers nicht bei Informationen aus Unterlagen, soweit sie mit dem Dienst- oder Amtsverhältnis oder einem Mandat des Betroffenen in Zusammenhang stehen. Damit werden Personalakten, Akten

aus Disziplinarverfahren, Arbeitsgerichtsprozessen und Beamtenrechtsprozessen geschützt. Für diese Informationen nimmt der Gesetzgeber gewissermaßen die Interessenabwägung mit dem Ergebnis vor, dass das Interesse des Antragstellers an dieser Stelle nie überwiegt.

Dagegen überwiegt nach § 5 Abs. 4 LIFG das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Betroffenen am Ausschluss des Informationszugangs dann, wenn sich die Angabe auf Name, Titel, akademischen Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und -telefonnummer beschränkt und der Betroffene als Gutachter, Sachverständiger oder in vergleichbarer Weise eine Stellungnahme in einem Verfahren abgegeben hat. Das Gleiche gilt für die entsprechenden Daten von Amtsträgern, soweit sie in amtlicher Funktion an einem solchen Vorgang mitgewirkt haben. Der Gesetzgeber vermutet in dieser Konstellation also ein überwiegendes Publizitätsinteresse.

#### **Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, § 6 LIFG**

§ 6 S. 1 LIFG schließt einen Anspruch auf Informationszugang schließlich aus, soweit der Schutz geistigen Eigentums entgegensteht. Damit nimmt das LIFG Bezug auf das Urheberrecht, den gewerblichen Rechtsschutz mit dem Markenrecht, dem Patentrecht sowie dem Gebrauchs- und Geschmacksmusterrecht. § 6 S. 1 LIFG räumt diesen Schutzrechten des geistigen Eigentums Vorrang gegenüber dem Informationszugangsanspruch des Antragstellers ein. Allerdings stehen die privatrechtlich begründeten Ausschließlichkeitsrechte einem Informationszugang nur dann entgegen, wenn der Rechteinhaber auch ein Informationsrestriktionsrecht innehat, wenn er also Dritten die Kenntnisnahme bestimmter Informationen verweigern darf.

§ 6 S. 2 LIFG macht den Zugang zu Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen von einer vorherigen Einwilligung des Betroffenen abhängig. Bei Einwilligung der betroffenen Person ist der Informationszugang zu gewähren, der informationspflichtigen Stelle wird hier kein Ermessen eingeräumt. Ohne Einwilligung muss die informationspflichtige Stelle zwingend den Informationszugang versagen, soweit ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vorliegt. Ob ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis tatsächlich vorliegt, muss die informationspflichtige Stelle allerdings selbst prüfen.





## 2. Entwicklung der Informationsfreiheit

### 2.1 Vorschau auf die Evaluierung des LIFG Baden-Württemberg bis 2020: Das Informationsfreiheitsgesetz Baden-Württemberg schneidet im Transparenz Ranking 2017 schlecht ab

*Im Berichtszeitraum haben zwei Nichtregierungsorganisationen die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder miteinander verglichen. Die im Frühjahr 2017 veröffentlichte Studie „Transparenz Ranking 2017“ von Mehr Demokratie e.V. und der Open Knowledge Foundation Deutschland e.V. (abrufbar unter [https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2017-03-02\\_Transparenzranking.pdf](https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2017-03-02_Transparenzranking.pdf)) unterzieht die Informationsfreiheitsgesetzgebung in Deutschland einem kritischen Blick. Über die dabei aufgezeigten Schwachpunkte des Informationsfreiheitsgesetzes Baden-Württemberg wird spätestens bei der bis zum Jahr 2020 vorgesehenen Gesetzesevaluierung zu reden sein.*

In den Vergleich einbezogen wurden die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder. Die Studie entwickelt verschiedene Kriterien dafür, was ein gutes Informationsfreiheitsgesetz ausmacht. Wichtig dafür ist insbesondere, dass möglichst viele staatliche Stellen in den Anwendungsbereich des Gesetzes einbezogen sind und alle Ausnahmen von der Informationspflicht eng gefasst sind. Zudem sollten Anfragen auch elektronisch und anonym möglich sein und Antragsteller bei Bedarf durch Behörden unterstützt werden. Außerdem sind klare und möglichst kurze Antwortfristen und Sanktio-

nen für den Fall, dass die angefragte Stelle sich nicht kooperativ zeigt, erforderlich. Eine moderne bürgerfreundliche Informationsfreiheitsgesetzgebung zeichnet sich zudem dadurch aus, dass die Kosten für die Bearbeitung der Anfragen gering gehalten werden und die Antragsteller in möglichst geringem Umfang hieran beteiligt werden. Aus diesem Grund sollte die Ablehnung von Anfragen grundsätzlich kostenfrei sein, eine Gebühr nur in Ausnahmefällen verlangt werden dürfen und dann auf eine Maximalsumme von z.B. 500 EURO gedeckelt sein.

Wichtig ist nicht zuletzt auch, dass mit einem Informationsfreiheitsbeauftragten eine unabhängige Kontroll- und Ombudsstelle zur Vermittlung bei Konflikten zwischen Antragstellern und auskunftspflichtigen Stellen zur Verfügung steht, die möglichst über ein eigenes Klagerecht gegenüber öffentlichen Stellen verfügen sollte und selbst der Informationspflicht unterliegt. Sinnvoll ist zudem die Bestellung von Transparenzbeauftragten durch alle informationspflichtigen Stellen. Analog zur Tätigkeit des Datenschutzbeauftragten kann eine solche Stelle innerhalb der jeweiligen Behörde alle Aktionen rund um das Thema Informationsfreiheit bündeln, als Wissensspeicher agieren und an der Schnittstelle zwischen Bürgern und Behörde vermitteln.

Das Ende 2015 in Kraft getretene Landesinformationsfreiheitsgesetz Baden-Württemberg bildet bei dem Vergleich - zusammen mit den Informationsfreiheitsgesetzen von Thüringen und dem Saarland

- das Schlusslicht. Nur Länder, die noch überhaupt kein Informationsfreiheitsgesetz haben - etwa Bayern oder Sachsen - schnitten noch schlechter ab.

Wesentlicher Grund für dieses schwache Abschneiden ist, dass der Gesetzgeber in Baden-Württemberg bei der Gewährung von Bereichsausnahmen sehr „großzügig“ war: Weder das Landesamt für Verfassungsschutz, noch der Rechnungshof oder der SWR, noch Sparkassen, Schulen oder Hochschulen sind danach unbeschränkt auskunftspflichtig. Und das unabhängig davon, ob im Einzelfall berechnete Geheimhaltungsgründe vorliegen oder nicht.

Nicht besonders bürgerfreundlich sind auch die Regelungen zur Gebührenerhebung. So gibt es für die Erhebung von Gebühren für Informationersuchen durch Kommunen keinerlei Einschränkungen oder Höchstgrenzen. Gebühren werden auch in einfachen Fällen und selbst bei Ablehnung eines Antrags erhoben.

Maßgeblich für die schlechte Bewertung des Informationsfreiheitsgesetzes Baden-Württemberg war zudem, dass Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse von Unternehmen stets geschützt werden und insoweit eine bundesweit übliche Abwägungsklausel fehlt. Wenn im Einzelfall das öffentliche Interesse an Transparenz und Aufklärung das Interesse am Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen überwiegt, sollten die öffentlichen Stellen auch in Baden-Württemberg auskunftspflichtig sein.

Außerdem sollten die Pflichten öffentlicher Stellen zur proaktiven Veröffentlichung weiter verstärkt werden. Andere deutsche Länder wie Hamburg oder Rheinland-Pfalz sind hier schon weiter und haben eigens Transparenzgesetze erlassen. Nicht zuletzt erscheint eine Ausweitung des Anwendungsbereichs des LIFG auf alle nicht-öffentlichen Stellen, die eine marktbeherrschende Stellung haben und/oder Aufgaben der Daseinsvorsorge wahrnehmen, erwägenswert. Transparenz ist überall dort wichtig, wo die Bürgerinnen und Bürger kein echtes Wahlrecht unter mehreren Anbietern haben - und zwar unabhängig davon, ob der Staat insoweit seine Hände im Spiel hat oder nicht.

Bei der Einführung des Informationsfreiheitsgesetzes Baden-Württemberg Ende 2015 hat der Gesetzgeber eine Überprüfung der Auswirkungen dieses Gesetzes - auch im Hinblick auf möglichen gesetzgeberischen Nachbesserungsbedarf vor dem Hintergrund der bis dahin gemachten praktischen Erfahrungen - für das

Jahr 2020 vorgesehen. Spätestens dann wird über die von der vorliegenden Studie aufgezeigten Defizite des neuen Gesetzes zu reden sein. Bis dahin gilt: Je mehr Bürgerinnen und Bürger ihr neues Recht auf Informationsfreiheit in Anspruch nehmen, umso einfacher und schneller wird die nötige Weiterentwicklung des Informationsfreiheitsgesetzes Baden-Württemberg hin zu einem modernen und bürgerfreundlichen Informationsfreiheitsrecht möglich sein und desto eher werden sich die mit dem Erlass des Informationsfreiheitsgesetzes Baden-Württemberg verbundenen Versprechen - Stärkung der politischen Teilhabe und des Vertrauens der Bürger in die Verwaltung, Förderung der politischen Meinungsbildung, Steigerung der Verwaltungseffizienz sowie erleichterte Korruptionsbekämpfung und -kontrolle - umsetzen lassen.

## 2.2 FragDenStaat, wenn Du was von ihm wissen willst!

Wie gestalten sich die Haushaltsplanungen meiner Kommune? Welche Satzungen erlegen mir welche Rechte und Pflichten auf? Oder wie setzt sich mein Ortschafts-, Gemeinde- oder Kreisrat zusammen? Diese und viele weitere Informationen können Bürgerinnen und Bürger auf Grundlage der Informationsfreiheits-, Umweltinformations- und Verbraucherinformationengesetze bekommen.

Doch an wen muss ich dafür meine Anfrage richten? Hier kann das Online-Portal FragDenStaat weiterhelfen. Es ermöglicht bereits seit einigen Jahren Informationsfreiheitsanfragen an den Bund und mehrere Länder - seit 2016 auch an informationspflichtige Stellen in Baden-Württemberg. FragDenStaat ist ein Projekt der Open Knowledge Foundation Deutschland e.V., mit dessen Hilfe jeder Mensch unabhängig von Alter oder Herkunft Informationersuchen selbst erstellen kann.

Nach dem Textvorschlag auf FragDenStaat werden alle Anfragen an Behörden gleichzeitig auf Basis des Informationsfreiheitsgesetzes, Umweltinformationengesetzes und Verbraucherinformationengesetzes gerichtet. Während das IFG einen Rechtsanspruch auf amtliche Informationen bei Behörden verleiht, bieten UIG und VIG weitergehende Ansprüche auf Umwelt- bzw. Verbraucherinformationen.

Mit wenigen Mausklicks können interessierte Bürgerinnen und Bürger Anfragen nach amtlichen Informationen stellen und so zu mehr Verwaltungs-

transparenz beitragen. Denn die Online-Plattform verfährt nach dem Grundsatz „access for one = access for all“: Fragen und Antworten werden transparent auf der Seite dokumentiert und das Portal fungiert als dauerhaftes und öffentliches Archiv von Informationsfreiheitsanfragen.

Die Suchmaske und eine ausführliche Anleitung vereinfachen es, Anfragen nach Daten und Informationen öffentlicher Stellen neu zu adressieren oder in beantworteten Anfragen zu recherchieren. Die Anfrage wird von FragDenStaat per E-Mail an die entsprechende Behörde gesendet und gleichzeitig online veröffentlicht. Auch die anschließende Antwort der Behörde wird auf FragDenStaat öffentlich einsehbar gemacht. Darüber hinaus ermöglicht FragDenStaat den Nutzerinnen und Nutzern auch eine anonyme Antragstellung, denn Anfragen können über ein Web-Formular mittels eines zugewiesenen Pseudonyms gestellt werden (<https://fragdenstaat.de/hilfe/howto/>). Grundsätzlich sieht das LIFG auch die anonyme Antragstellung vor.

#### **Leitfaden für Behörden**

Die Antworten auf die wichtigsten Fragen zu FragDenStaat für Behörden sind in einer Broschüre zusammengefasst. Sie zeigt anhand von Fragen und Screenshots der Online-Plattform auf, wie FragDenStaat funktioniert und welche Idee dahintersteckt. Die IFG-Anfragen, die Behörden empfangen, erstellt eine Person mit Hilfe von FragDenStaat.de. Die Anfrage kann ebenso per E-Mail beantwortet werden, wie jede andere Anfrage einer Einzelperson. Der Unterschied besteht darin, dass Antworten in der Regel automatisch im Internet veröffentlicht werden. FragDenStaat versichert, dass hinter allen Anfragen echte Personen stehen. Dies gelte auch für anonymisierte Anfragen, denn um eine Anfrage nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG) zu stellen, müssten sich alle Personen bei fragdenstaat.de kostenlos mit einer gültigen E-Mail-Adresse als Teilnehmende/r registrieren. Der Account sei erst dann aktiv, sobald er durch die E-Mail-Adresse autorisiert werde.

Der anonymen Form der Anfragestellung stehen nur im Einzelfall Gründe entgegen. Eine Identifizierung des Antragstellers ist datenschutzrechtlich bereits ausgeschlossen, wenn sich der Antrag nur auf das allgemeine Informationsrecht stützt, daher keine individuellen Voraussetzungen darzulegen sind oder nur Informationen nachgefragt werden, die auch veröffentlicht werden könnten.

Eine Identifizierungspflicht gibt es auch dann nicht, wenn personenbezogene Daten nach § 5 LIFG und/oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse erfragt werden. Zwar sind dann Beteiligungsverfahren nach § 8 LIFG durchzuführen, auch diese fordern aber nicht die Identifizierung des Antragstellers. Macht der Betroffene seine Einwilligung von der Kenntnis des Antragstellers abhängig, kann dieser selbst entscheiden, ob er deswegen aus der Anonymität heraustreten will oder nicht.

Auch der Umstand, dass eine Anfrage komplex ist und damit voraussichtlich zur Erhebung von Gebühren und Erstattung von Auslagen führen wird (§ 10 LIFG), steht der Anonymität der Antragstellung nicht entgegen. Denn der anonyme Antragsteller kann im Wege der Vorkasse (anonym) Gebühren entrichten oder sich durch einen Mittelsmann (etwa einen Rechtsanwalt) vertreten lassen.

Richtigerweise stellt sich die Identifizierungs-Problematik bei genauerer rechtlicher Analyse überhaupt nicht: Da das Informationszugangsrecht nicht auf einem persönlichen Berechtigungsstatus beruht und auch keinerlei Angaben gemacht werden müssen, aus welchen Gründen und zu welchen Zwecken die amtliche Information begehrt wird, kann es für das Verfahren nach dem IFG überhaupt nicht darauf ankommen, ob der Antragsteller persönlich bekannt ist und ob er für sich oder für Zwecke anderer handelt (Strohmann-Problematik). Vielmehr verfügt die anspruchspflichtige Stelle schon datenschutzrechtlich über keinerlei Befugnis, personenbezogene Daten zu den Motiven des Antragstellers zu erheben. Da diese für die Entscheidung über den Zugangsantrag irrelevant sind, sind sie für dessen Durchführung auch nicht erforderlich. Deswegen sind auch anonyme oder pseudonyme Anträge statthaft. Anders als vielfach behauptet fordern Gründe der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit keineswegs, dass die Identität des Antragstellers feststeht. Diese Frage darf nicht mit derjenigen vermengt werden, wie denn auf eine anonyme Antragstellung hin die Bekanntgabe der Verwaltungsentscheidung ohne Kenntnis des Antragstellers erfolgen solle bzw. wie die Behörde in diesen Fällen Gebühren und Auslagen erheben soll. Diese Fragen sind leicht zu beantworten: Der anonyme Antragsteller benennt einen Empfänger (z.B. einen Rechtsanwalt) oder beschreibt einen Zugangsweg (z.B. ein Postfach/persönliche anonyme Abholung); dem berechtigten Interesse der Behörde an der

Kostenerstattung lässt sich ebenfalls leicht im Wege der Vorkasse bzw. des Vorschusses genügen.

Grundsätzlich werden bei FragDenStaat alle Anfragen und Antworten veröffentlicht. Trotzdem sind viele personenbezogenen Daten automatisch auf der Plattform geschwärzt. In den gesendeten E-Mails werden Namen und Kontaktdaten automatisch für die Öffentlichkeit geschwärzt, wenn sie etwa hinter bekannten Formeln wie „Im Auftrag“ oder „Mit freundlichen Grüßen“ stehen. Aus technischen Gründen können diese allerdings nicht aus Anhängen, wie etwa PDFs, entfernt werden. Nutzerinnen und Nutzer werden daher aufgefordert, dies über ein Schwärzungs-Tool auf FragDenStaat vor der Veröffentlichung zu tun. Behörden können sich direkt an die Plattform wenden und um Schwärzung von Namen und Kontaktdaten bitten. Die Schwärzung wird dann von den Betreibern in den angegebenen Dokumenten vorgenommen.

<https://fragdenstaat.de/hilfe/howto/fuer-behoerden/>

### **Transparenzklagen**

Gegen die Ablehnung eines Widerspruchs lässt sich innerhalb eines Monats Klage vor dem für die Behörde zuständigen Verwaltungsgericht erheben. Seit 2016 ermöglicht Transparenzklagen.de die gerichtliche Verfolgung abgelehnter Informationsfreiheitsanfragen.

Transparenzklagen ist ein gemeinsames Projekt der Gesellschaft für Freiheitsrechte (GFF) und der Open Knowledge Foundation Deutschland (OKF). Für eine Transparenzpatenschaft kommen grundsätzlich alle Personen oder Vereine in Betracht, deren Anträge auf Auskunft nach den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes oder der Länder abgelehnt wurden und deren Widersprüche erfolglos geblieben sind. Die Bewerbung hierfür erfolgt über ein elektronisches Antragsformular. Nach Auswahl durch ein Gremium werden ab diesem Zeitpunkt sämtliche dafür anfallende gerichtliche und außergerichtliche Kosten finanziert und Anwälte gestellt.

<https://transparenzklagen.de/>

### **Jahresberichte**

Weiterführende Informationen und einige Kennzahlen zu FragDenStaat finden sich in den Jahresberichten der Organisation:

<https://github.com/okfde/blog.fragdenstaat.de/blob/gh-pages/posts/2017/FragDenStaat-2017.pdf>

## **2.3 Zur Arbeit des Informationsfreiheitsbeauftragten in Abgrenzung zum Datenschutzbeauftragten**

Die Arbeit des Informationsfreiheitsbeauftragten unterscheidet sich zunächst nicht grundsätzlich von der des Datenschutzbeauftragten. In einem wie im anderen Bereich hat der LfDI dafür zu sorgen, dass die einschlägigen Gesetze – also insbesondere die Datenschutzgesetze und das Informationsfreiheitsgesetz – beachtet werden.

Trotzdem bestehen große Unterschiede zwischen diesen beiden Arbeitsbereichen. Das Landesdatenschutzgesetz etwa gilt jetzt seit vier Jahrzehnten. Gemeinsam mit den sonstigen Datenschutzgesetzen ist es längst von der Gesellschaft adaptiert worden. Der Datenschutz insgesamt ist im Bewusstsein der Bevölkerung fest verwurzelt. Über ihn wird berichtet, vor allem seit der flächendeckenden und permanenten Nutzung des Internets. Das hat zum einen etwas damit zu tun, dass sich die Gesellschaft insgesamt und auch jeder einzelne Bürger und jede einzelne Bürgerin mit den Folgen der digitalen Revolution auseinandersetzen haben.

Zum anderen ist das Bewusstsein für den Datenschutz das Ergebnis einer Kette von Datenschutzskandalen und einer ebenso beeindruckenden Vielzahl von datenschutzrechtlich relevanten höchstrichterlichen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Demgegenüber fristet die Informationsfreiheit eher ein Schattendasein. Selten wird über sie in den Medien berichtet. Sie ist auch nicht besonders missbrauchsanfällig und deshalb – von Einzelfällen abgesehen – weitgehend frei von öffentlichen Skandalen.

Die meisten Bürgerinnen und Bürger wissen gar nicht, dass es ein Informationsfreiheitsgesetz und andere Informationszugangsgesetze gibt, was am Ende natürlich auch damit zusammenhängt, dass die Informationsfreiheit – anders als der Datenschutz – in Deutschland keine lange Tradition hat. Es sind gerade einmal zwei Jahre seit dem Erlass des baden-württembergischen Informationsfreiheitsgesetzes vergangen.

Diese Unterschiede zwischen dem Datenschutz und der Informationsfreiheit wirken sich natürlich auf die Arbeit des LfDI als einerseits Datenschutzbeauftragter und andererseits Informationsfreiheitsbeauftragter aus. Der eine muss sich jedenfalls nicht mehr primär darum kümmern, den Datenschutz ins

öffentliche Bewusstsein zu rücken. Der andere hat aber gerade darin eine seiner Hauptaufgaben. Insofern ist es von Vorteil, dass der LfDI beide Ämter in Personalunion wahrzunehmen hat. Als Informationsfreiheitsbeauftragter kann er ohne Weiteres auf die Erfahrungen zurückgreifen, die er und seine Amtsvorgänger in vier Jahrzehnten im Bereich des Datenschutzes gesammelt haben.

Deshalb hat der LfDI z.B. seine bis dahin auf den Datenschutz begrenzte Website um Informationen über die Informationsfreiheit ergänzt. Das gilt auch für die herkömmliche Form der Informationen durch Broschüren und Flyer, die mittlerweile zu unterschiedlichen Themenstellungen erstellt und in großer Auflage verteilt worden sind.

Ergänzt wird diese Informationspalette durch regelmäßige Presseerklärungen und vor allem durch eine Reihe von Informationsveranstaltungen. Der LfDI ist sich bewusst, dass diese Maßnahmen alleine nicht ausreichen, um für eine Ausbreitung der Informationsfreiheit zu sorgen. Angesichts seiner knappen personellen Ressourcen war aber im Berichtszeitraum nicht mehr möglich. Da die Personallage sich verbessert hat, werden sicherlich die Instrumente, mit denen für die Informationsfreiheit und für eine intensivere Nutzung des Informationsfreiheitsrechts geworben werden muss, nachdrücklicher eingesetzt und durch weitere Maßnahmen ergänzt werden. Entscheidend wird aber sein, dass auch die staatlichen und kommunalen Stellen stärker als bisher für die Informationsfreiheit werben. Dafür gibt es gute Vorschläge, etwa entsprechende Hinweise auf der Einstiegsseite der jeweiligen Website zu platzieren.

Selbstverständlich beschränkt sich die Arbeit des Informationsfreiheitsbeauftragten nicht auf die Öffentlichkeitsarbeit und auf die öffentlichkeitswirksame Behandlung grundsätzlicher Fragen der Informationsfreiheit. In erster Linie hat er dafür zu sorgen, dass die Bürgerinnen und Bürger, die sich mit der Bitte um Unterstützung an ihn wenden, auch die notwendige Hilfe erhalten. Das gleiche gilt für die Beratung der Behörden, die mit Informationsfreiheitsanträgen konfrontiert werden. Zuweilen fließen die verschiedenen Aufgaben und Funktionen des Informationsfreiheitsbeauftragten ineinander.

## 2.4 Zusammenarbeit mit anderen Informationsfreiheitsbeauftragten

Als Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit arbeite ich mit den Stellen, die im Bund und bei den Ländern für die Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften über die Informationsfreiheit zuständig sind, zusammen. Die Informationsfreiheitsbeauftragten haben hierzu eine zweimal jährlich zusammen tretende Konferenz (IFK) geschaffen. Diese wird durch einen im gleichen Turnus tagenden Arbeitskreis (AKIF) vorbereitet. Nach Inkrafttreten des Landesinformationsfreiheitsgesetzes Baden-Württemberg hat sich meine Dienststelle im Frühjahr 2016 den beiden Gremien angeschlossen. Der Vorsitz der Konferenz wechselt jährlich. 2016 war die Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen Gastgeberin und Vorsitzende der IFK und des AKIF, im Jahr 2017 hat der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz diese Aufgabe übernommen. Im Jahr 2018 fällt meiner Dienststelle die Vorsitzfunktion für den Arbeitskreis Informationsfreiheit und die Informationsfreiheitskonferenz zu.

Die Informationsfreiheitskonferenz hat sich im Jahr 2016 erstmals eine [Geschäftsordnung](#) gegeben, die sowohl für die Konferenz als auch für den sie vorbereitenden Arbeitskreis gilt. Die Zusammenarbeit der deutschen Informationsfreiheitsbeauftragten in der IFK verfolgt das Ziel, das Recht auf Informationszugang in Deutschland zu fördern und gemeinsam für seine Fortentwicklung einzutreten. Dabei ist der dadurch ermöglichte Informations- und Erfahrungsaustausch zu den Entwicklungen des Informationsfreiheitsrechts in Deutschland und Europa mit den Kolleginnen und Kollegen aus den Dienststellen anderer Landesbeauftragter – bisweilen auch unter Einbeziehung von Akteuren der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft – für alle Beteiligte von großem Nutzen. Neben rechtspolitischen Diskussionen geht es häufig auch um aktuelle rechtliche Entwicklungen. Außerdem werden dadurch aktuelle Gerichtsentscheidungen bekannt und können sofort in der Beratungspraxis berücksichtigt werden.

Wer Transparenz von anderen fordert, sollte natürlich mit eigenem Beispiel vorangehen. Deshalb sind die Sitzungen der IFK und des AKIF grundsätzlich öffentlich und für jedermann zugänglich. Die Protokolle der Sitzungen und die dabei erarbeiteten Papiere werden von den Mitgliedern der Konferenz

öffentlich gemacht .

Im Jahr 2016 haben sich der AKIF und die IFK inhaltlich schwerpunktmäßig vor allem den Themen Weiterentwicklung von Transparenz, proaktive Veröffentlichungen und Open Data gewidmet.

So hat die IFK am 28. April 2016 in Form eines Umlaufbeschlusses die EntschlieÙung „Auch die Verwaltungen der Landesparlamente sollen Gutachten der wissenschaftlichen Dienste proaktiv veröffentlichen!“ verabschiedet. Am 15. Juni 2016 folgte nach der ersten Sitzung der IFK in Nordrhein-Westfalen die EntschlieÙung „GovData: Alle Länder sollen der Verwaltungsvereinbarung beitreten und Daten auf dem Portal bereitstellen!“. Auf der zweiten Sitzung der IFK am 2. Dezember 2016 wurde die EntschlieÙung: „Nicht bei Open Data stehenbleiben: Jetzt auch Transparenzgesetze in Bund und Ländern schaffen!“ verabschiedet.

Unter rheinland-pfälzischem Vorsitz äußerte sich die IFK mit ihrer EntschlieÙung vom 24. April 2017: „Open Data: Gesetzentwurf der Bundesregierung greift zu kurz!“ zu dem von der Bundesregierung vorgelegten Entwurf eines Open-Data-Gesetzes (Erstes Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes).

Mit der EntschlieÙung vom 13. Juni 2017: „Mit Transparenz gegen „Fake-News“ erinnerte die IFK daran, dass stärkere Transparenz öffentlicher Stellen in Deutschland ein wichtiger Baustein sein kann, um bewusst gestreuten Fehlinformationen, mit denen die Manipulation des Meinungsbildes und die Schwächung demokratischer Institutionen verfolgt wird, aktiv und aufgeklärt entgegenzutreten.

Die zwei folgenden Beschlüsse der IFK vom 13. Juni und 9. Oktober 2017 („Grundsatzforderungen zu Informationsfreiheit und Transparenz“ und „Grundsatzpositionen der Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit“) fassten Kernforderungen der Konferenz zur Weiterentwicklung der Informationsfreiheit an die künftige Bundesregierung sowie den Bund und die Länder insgesamt zusammen.

Nachdem schließlich bei der 34. Konferenz am 14. November 2017 in Mainz Prof. Schrader als Mitglied des laufenden Evaluationsprojektes zum Umweltinformationsgesetz des Bundes dieses Projekt vorstellte, äußerte sich die Konferenz mit einer EntschlieÙung vom selben Tag umfassend zum

Umweltinformationsrecht. Die EntschlieÙung weist insbesondere auf die inhaltlichen Unterschiede zwischen dem allgemeinen Informationsfreiheitsrecht und dem Umweltinformationsrecht sowie auf die fehlende Kontrollkompetenz vieler Landesinformationsfreiheitsbeauftragter für den gesamten Bereich des Umweltinformationsrechts hin. Aus Sicht der betroffenen Bürger und aus Sicht der Verwaltung entsteht hier eine Lücke sowohl für den Rechtsschutz als auch für die individuelle Beratung, die von den jeweiligen Gesetzgebern möglichst zeitnah durch Ausweitung der Kontrollkompetenzen der Landesinformationsfreiheitsbeauftragten auf den Bereich der Umweltinformationen geschlossen werden sollte. Bei der Sitzung der IFK am 14. November 2017 führte zudem Prof. Martini von der Hochschule Speyer in das Thema „Algorithmenkontrolle als Herausforderung für die Rechtsordnung“ sowohl in datenschutzrechtlicher als auch in informationsfreiheitsrechtlicher Hinsicht ein. Die Teilnehmer kamen überein, dass das Thema im Jahr 2018 von der IFK unter Vorsitz meiner Dienststelle weiterverfolgt werden soll.

Im laufenden Jahr wird der Arbeitskreis Informationsfreiheit in Stuttgart am 20. und 21. Februar sowie am 18. und 19. September tagen. Hierzu sind interessierte Bürgerinnen und Bürger als Zuhörer genauso herzlich eingeladen wie zu den Sitzungen der IFK, die voraussichtlich am 20. März 2018 in Stuttgart sowie am 16. Oktober 2018 in Ulm stattfinden werden.

Die EntschlieÙungen der IFK aus dem Berichtszeitraum sind im Anhang abgedruckt und auf unserer [Internetseite](#) abrufbar.

## 2.5 Transparenz gegen Korruption: Werkzeug Open Data



Im Februar 2017 veröffentlichten Transparency International und die World Wide Web Foundation ihre Studie zum Stand der Umsetzung der Antikorruptionsmaßnahmen in fünf ausgewählten Staaten, darunter auch Deutschland. Sowohl hinsichtlich der Maßnahmen als auch in Bezug auf die Einrichtung von Transparenz- und Lobbyingregistern wurde deutlicher Nachholbedarf festgestellt.

In Jahr 2015 erarbeitete die G20 Anti-Korruptions-Arbeitsgruppe eine Reihe von Open-Data-Prinzipien, die Schritt für Schritt von den G20-Staaten übernommen wurden. Open Data wird dabei als zentrales Werkzeug angesehen, um Korruption entgegenzutreten und eine Kultur der Transparenz in den beteiligten Staaten zu etablieren. Transparency International und die World Wide Web Foundation nahmen dies zum Anlass, nach fast zwei Jahren in fünf Staaten zu untersuchen, welche Maßnahmen umgesetzt, auf dem Weg dahin sind oder noch nicht angepackt wurden.

Die Ergebnisse der Studie wurden und sind für Deutschland mit dem Ranking auf Platz 3 eher ernüchternd. Die Studie ist unter <http://webfoundation.org/2017/02/key-g20-countries-failing-to-lead-data-driven-fight-against-corruption/> abrufbar. Alle untersuchten Ländern (Brasilien, Deutschland, Frankreich, Indonesien und Südafrika) haben es bisher versäumt, Open Data mit Antikorruptionsmaßnahmen zu verbinden. Trotz deutscher G20-Präsidentschaft und der Teilnahme an der Open Government Partnership seit Dezember 2016 sind die Maßnahmen im Hinblick auf Open Data und Open Government eher zurückhaltend.

Aus Sicht der Informationsfreiheitsbeauftragten der Länder ist diese Zurückhaltung nicht nachvollziehbar. Mit der Entschließung vom 24. April 2017

„Open Data: Gesetzentwurf der Bundesregierung greift zu kurz!“ forderten sie den Deutschen Bundestag auf, statt des von der Bundesregierung vorgelegten Entwurfs eines Open-Data-Gesetzes das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes zu einem umfassenden Transparenzgesetz fortzuentwickeln. Bereits im Dezember 2016 hatte die Konferenz ihre Bedenken und Forderungen angesichts des geplanten Open-Data-Gesetzes zum Ausdruck gebracht. Im Rahmen der Studie von Transparency wurden Handlungsempfehlungen für Deutschland (Key Recommendations) gegeben, die genau diese Forderungen bestätigten:

- Schaffung eines Open Data Gesetzes, das generelle Veröffentlichungspflichten mit sehr beschränkten Ausnahmetatbeständen vorsieht
- Weiterentwicklung des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes zu einem Transparenzgesetz mit den dazugehörigen Open-Data-Regelungen

Das am 18. Mai 2017 von Deutschen Bundestag verabschiedete Erste Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes bleibt leider hinter diesen Forderungen deutlich zurück.

Das Informationsfreiheitsgesetz in Baden-Württemberg erleichtert den Bürgerinnen und Bürgern seit seinem Inkrafttreten am 30. Dezember 2015 den Zugang zu Informationen von Ministerien und Behörden und erlegt diesen teilweise eine proaktive Informationspflicht auf. Andere deutsche Länder wie Hamburg oder Rheinland-Pfalz haben hier schon eigene Transparenzgesetze erlassen. Auch hier im Lande wird angesichts dieser Entwicklungen über mehr Transparenz und deren gesetzliche Verankerung intensiv diskutiert werden müssen.

### Transparenz in Europa

#### Transparenzverordnung

Die sog. Transparenzverordnung (1049/2001/EG) gibt allen Unionsbürgerinnen und -bürgern und jeder natürlichen und juristischen Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat ein Recht auf Zugang zu den Dokumenten des Europäischen Parlamentes, des Europäischen Rates und der Europäischen Kommission.

Sie existiert seit Ende 2001 und schreibt ein zweistufiges Verfahren für den Zugang zu Dokumenten vor. Die Antragstellenden haben einen schriftlichen An-

trag an die EU-Institution zu richten, zu deren Dokumenten sie Zugang begehren. Der Antrag muss keine Gründe enthalten. Die Kommission muss den Antragstellenden innerhalb von 15 Arbeitstagen antworten. Soweit der Zugang ganz oder teilweise verwehrt wird, muss die EU-Institution die Ablehnung begründen. Falls die EU-Institution auf Widerspruch hin bei ihrer ablehnenden Entscheidung bleibt, können die Antragstellenden eine Nichtigkeitsklage beim Gericht der Europäischen Union erheben und ggf. bis zum Europäischen Gerichtshof gehen. Die Antragstellenden können aber auch eine Beschwerde beim Europäischen Bürgerbeauftragten einreichen. Dessen Entscheidungen sind rechtlich nicht verbindlich, werden aber meist von den europäischen Institutionen berücksichtigt.

Seit 2008 hat die Europäische Kommission eine Reihe von Vorschlägen zu einer drastischen Einschränkung des Zugangs zu europäischen Dokumenten vorgelegt, die im Widerspruch zu den Forderungen des Europäischen Parlaments gestanden hatten, wie sie dann auch in einem Verordnungsentwurf des Europäischen Parlaments vom November 2011 zum Ausdruck kamen.

Im Mai 2012 waren von der dänischen Ratspräsidentschaft dann erneut Vorschläge für eine Überarbeitung der Transparenzverordnung vorgelegt worden, die allerdings auf massive Vorbehalte u.a. der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten gestoßen sind (vgl. Entschließung der Informationsfreiheitsbeauftragten „Informationsfreiheit auf europäischer Ebene ausbauen, nicht einschränken!“ vom 12. Juni 2012).

### **PSI-Richtlinie**

Bei der PSI-Richtlinie handelt es sich um eine Richtlinie über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (Re-use of Public Sector Information; 2003/98/EG). Diese Richtlinie bezieht sich auf die großen Mengen an Informationen, über die öffentliche Stellen verfügen und die von finanziellen und geografischen Daten bis zu touristischen Informationen reichen. Sie können als Ausgangsmaterial für neue Informationsprodukte und -dienste dienen, deren wirtschaftlicher Wert in der Europäischen Union auf 68 Milliarden Euro geschätzt wird (vgl. Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaft und Währung vom 29. November 2002, 2002/0123/COD). Ziel der Richtlinie ist der Abbau von Barrieren, die einer Weiterverwendung entsprechender Daten entgegenstehen.

Seit 2011 warb Neelie Kroes, Vizepräsidentin der Europäischen Kommission, für eine Novellierung dieser Richtlinie. 2013 wurde ihr Vorschlag vom ständigen Ausschuss der Mitgliedstaaten gebilligt, am 23. Juni 2013 stimmte auch das Parlament der Neufassung zu. Durch die Änderungsrichtlinie wird ein grundsätzliches Recht auf Weiterverwendung jener Inhalte etabliert, die unter den Bedingungen der nationalen Informationsfreiheitsgesetze zugänglich sind. Den Mitgliedstaaten obliegt somit die Aufgabe, diese Informationen zur Weiterverwendung freizugeben und praktische Vorkehrungen zu treffen, um die Suche nach den zur Weiterverwendung verfügbaren Dokumenten zu erleichtern.

Dazu gehören – möglichst online und in maschinenlesbarer Form – z.B. Bestandslisten der wichtigsten Dokumente mit beschreibenden Meta-Daten, die so zentral als möglich in Internetportalen vorgehalten werden. Die Befugnis zur Erhebung von Gebühren beschränkt sich nunmehr im Wesentlichen auf die individuellen Kosten für Vervielfältigungen, Bereitstellung und Verbreitung der jeweils zur Weiterverwendung beantragten Daten. Kultureinrichtungen wie Bibliotheken, Museen und Archive fallen erstmals – wengleich mit umfassenden Einschränkungen – unter den Anwendungsbereich der Richtlinie. Die Richtlinie bedarf für ihre Wirksamkeit in den Mitgliedstaaten der Umsetzung durch nationales Gesetz, das geschieht mit dem Informationsweiterverwendungsgesetz

### **Rechtsprechung**

Auf europäischer Ebene gibt es – sieht man vom Europäischen Bürgerbeauftragten ab, an den sich die Unionsbürgerinnen und -bürger wenden können – keine den Informationsfreiheitsbeauftragten von Bund und Ländern vergleichbare Institution, welche die Stärkung der Transparenz der Organe der Europäischen Union vorantreiben würde. Damit kommt den europäischen Gerichten eine besonders wichtige Funktion bei der Stärkung der Informationsfreiheit zu.

So hat etwa der Europäische Gerichtshof in der Rechtssache C 280/11 P entschieden, dass es nicht zulässig sei, in Dokumenten diejenigen Mitgliedstaaten zu schwärzen, die in Gesetzgebungsverfahren Änderungen oder Neuformulierungsvorschläge vorgelegt haben. Insoweit steht den Bürgerinnen und Bürgern ein unbegrenzter Informationsanspruch zu.

Der Rat hatte die Freigabe der Namen der betroffe-

nen Mitgliedsstaaten verweigert, nachdem „Access Info Europe“ diese auf Grundlage der Transparenzverordnung angefordert hatte. Der Europäische Gerichtshof bemängelte insbesondere das Fehlen einer nachvollziehbaren Abwägungsentscheidung seitens des Rates. Er bestätigte, dass *„Transparenz [...] zur Stärkung der Demokratie bei[trage], indem sie den Bürgern ermöglicht, alle Informationen zu überprüfen, auf deren Grundlage ein Rechtsakt ergangen ist. Die Möglichkeit für die Bürger, sich über die Grundlagen der Gesetzgebungstätigkeit zu informieren, ist nämlich eine Voraussetzung dafür, dass sie ihre demokratischen Rechte effektiv ausüben können“* [Rn. 33]. Generalanwalt Cruz Villalón hatte in seinem Schlussantrag formuliert: *„So nachteilig die Transparenz im Rahmen der Gesetzgebung auch sein kann, ist doch festzuhalten, dass nie behauptet wurde, dass die Gesetzgebung durch die Demokratie ‚einfacher‘ würde, wenn man unter ‚einfach‘, der Öffentlichkeit entzogen‘ versteht, da die von der Öffentlichkeit ausgeübte Kontrolle die Protagonisten der Gesetzgebung gravierend einschränkt.“*

Der Europäische Gerichtshof hat in seiner Entscheidung deutlich gemacht, dass Informationsansprüche nur dann abgelehnt werden dürften, wenn die von Seiten der Verwaltung vorgebrachten Argumente schwerwiegend und substantiiert seien.

## 2.6 Informationsfreiheit weitergedacht

### Mehr Transparenz öffentlicher Unternehmen

Eine Studie der Zeppelin Universität Friedrichshafen legte im August 2017 die Transparenzdefizite öffentlicher Unternehmen in Baden-Württemberg offen. Das Land Baden-Württemberg und die Landeshauptstadt Stuttgart rangierten unter den ersten 15 Plätzen im Ranking hinsichtlich der Offenlegung von Vergütungsdaten für ihre Unternehmen im Vergleich von Bund, Ländern und Kommunen. Besonders die Landeshauptstadt stach mit einer Quote von über 70 Prozent hervor. Dies ging aus der Studie *„Vergütungstransparenz-Ranking 2017: Offenlegung der Topmanagementvergütung öffentlicher Unternehmen im Vergleich von Unternehmen, Ländern und Bund“* der Zeppelin Universität Friedrichshafen unter Leitung von Prof. Dr. Ulf Papenfuß hervor.

Alles in bester Ordnung im Land, könnte man meinen.

Doch schaut man sich Studie genauer an, fällt auf,

dass einzelne Städte und Landkreise wie Leuchttürme hervorragen, sich die Situation im Land aber extrem heterogen darstellt: Nur 13,2 Prozent der Unternehmen in städtischer Hand legen in Baden-Württemberg die Gehälter ihrer Geschäftsführenden offen. Nicht viel besser sieht es bei den Landkreisen aus: 29 von 35 (82,86 Prozent) machen keinerlei Angaben in deren Jahresabschlüssen oder Beteiligungs- bzw. Vergütungsberichten.

Transparenz ist ein zentraler Faktor der politischen Kultur einer modernen Demokratie und wirkt vertrauensbildend im Spannungsfeld zwischen Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit. Das Informationsfreiheitsgesetz in Baden-Württemberg erleichtert den Bürgerinnen und Bürgern seit Anfang 2016 zwar den Zugang zu amtlichen Informationen informationspflichtiger Stellen. Allerdings bleibt der Zugang zu vielen Unternehmensdaten wie z. B. den Geschäftsführergehältern der Unternehmen in öffentlicher Hand durch Ausnahme- und Schutzvorschriften verwehrt.

Nicht nur aufgrund des Einsatzes öffentlicher Finanzmittel haben die Bürgerinnen und Bürger im Land einen berechtigten Informationsanspruch zu wissen, was mit diesen Mitteln bewirkt wird. Eine umfassende Informationskultur ist auch Zeichen einer modernen bürgerfreundlichen Demokratie. Insbesondere Kommunen und Landkreise sollten deshalb die Chance nutzen, die Transparenz ihrer Verwaltungen zu vergrößern. Sie erhöhen dadurch Akzeptanz und Vertrauen innerhalb der Bürgerschaft, indem sie sich selbst auch außerhalb gesetzlicher Vorgaben dazu verpflichten, Zugang zu möglichst vielen Informationen zu ermöglichen. Hier besteht noch erheblicher Nachholbedarf für die Informationskultur im Land.

<https://www.zu.de/lehrstuehle/pmpp/news/verguetungstransparenz-oeffentliche-unternehmen.php>

## 2.7 Informationsfreiheit lohnt sich!

### „Internationaler Tag des allgemeinen Informationszugangs 2017“

Bereits seit dem Jahr 2002 wird der 28. September als „Internationaler Tag des allgemeinen Informationszugangs“ (International Day for Universal Access to Information) begangen. Von der UNESCO als Teil der UN-Agenda für nachhaltige Entwicklung ins Leben gerufen, spiegelt er den Wandel im gegen-

seitigen Verständnis von Zivilgesellschaft und Staat wieder. Weltweit sind die Menschen immer weniger bereit, staatliche Entscheidungen ohne öffentlichen Diskurs hinzunehmen.

Dass viele Bürgerinnen und Bürger das Vertrauen in staatliche Institutionen zu verlieren drohen, kommt nicht von ungefähr: Mangelnde Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns und Entscheidungen, die hinter verschlossenen Türen vorbereitet und ohne öffentliche Diskussion beschlossen werden, sind ausschlaggebende Gründe dafür. Dieser Vertrauensverlust kann nur durch möglichst weitreichende Transparenz der Agierenden wettgemacht werden. Auch vor dem Hintergrund des Wahlergebnisses der Bundestagswahl vom September 2017 ist und bleibt der Zugang zu Informationen öffentlicher Stellen ein wichtiges Thema, das auch in Baden-Württemberg vorangebracht werden sollte.

Als positives Signal ist insoweit die Transparenz-Offensive der ARD zu werten: Der Senderverbund veröffentlichte auf seiner Website die Gehälter von Intendanten und Redakteuren und zeigte damit anderen Anstalten des öffentlichen Rechts, wie es gehen kann. Doch dabei darf es aus nicht bleiben. Wichtig wäre, dass nicht nur freiwillig und im Einzelfall, sondern auf Basis eines verbindlichen Rechtsrahmens und ganz selbstverständlich Informationen öffentlicher Stellen auch öffentlich zur Verfügung gestellt werden. Ausnahmeregelungen und Geheimbereiche sollten auf ein absolutes Mindestmaß beschränkt werden.

## 2.8 Open Data und Open Government Data – Was verbirgt sich dahinter?

*Um informiert Entscheidungen treffen zu können oder Einschätzungen für Gegenwart und Zukunft vorzunehmen, benötigen wir viele Informationen und Daten. Entscheidungsträger auf allen Ebenen, im Privatleben, in Politik, Verwaltung und Wirtschaft können ihre Entscheidungen immer nur auf Grundlage der Informationen treffen, die ihnen zu einem gegebenen Zeitpunkt zugänglich waren. Behörden, Ämter, Gerichte, und andere staatliche Stellen produzieren und pflegen enorme Mengen an nützlichen Daten. Deren Grundlage sind - oft durch Steuermittel finanzierte - Datenerhebungen der öffentlichen Verwaltung. Dazu gehören Umweltdaten, geographische Daten, statistische Daten, aber auch Vorschriftensammlungen zu Gesetzen, Verord-*

*nungen und Verwaltungsvorschriften.*

### Was sind „Offene Daten“?

Daten liegen in unterschiedlichen Formaten vor: Diese umfassen textliches oder nicht-textliches Material, wie Karten und Satellitenaufnahmen, „Rohdaten“, wie Wetter-, Geo- und Umweltdaten, statistische Kennzahlen, wie Einwohnerkennzahlen und PKW-Zulassungsdaten oder Daten in Wissenschaft und Forschung, z. B. medizinische Daten, mathematische und wissenschaftliche Formeln<sup>1</sup>.

Diese Daten der öffentlichen Verwaltung liegen oft nur behördenintern vor. Sie werden oft nicht pro-aktiv, sondern – wenn überhaupt – dann auf Nachfrage veröffentlicht. „Open data“ steht daher für die proaktive Bereitstellung von Daten, die jedermann nutzen, weiterverarbeiten und verbreiten darf, ohne durch technische oder rechtliche Vorgaben eingeschränkt zu sein.

International anerkannte Organisationen entwickelten Prinzipien und Empfehlungen, die dabei helfen sollen, Datenbestände für die Allgemeinheit zu öffnen. Diese Prinzipien wurden 2010 von der Sunlight Foundation als „[10 Prinzipien zum Öffnen von Regierungsinformationen](#)“ veröffentlicht. Sie gelten seither als Standard<sup>2</sup>. Die Grundsätze sind: Vollständigkeit, Primärquelle, Aktualität, Zugänglichkeit, maschinelle Lesbarkeit, Nichtdiskriminierung, Verwendung von offenen Standards, offene Lizenzierung, Dauerhaftigkeit und niedrige Nutzungskosten.

In den USA hat die Open Government-Arbeitsgruppe bereits Ende 2008 die „8 Open Government Data Prinzipien für offene Regierungsdaten“ formuliert. Der Ruf nach standardisierten Datenformaten resultiert aus der Tatsache, dass Daten, die nicht für eine automatisierte Verarbeitung strukturiert sind, sprich Daten in einem für Maschinen nicht nutzbaren Format, in aller Regel nicht zu verwerten sind. Das Potential von offenen Daten kann nur realisiert werden, wenn die Daten in offenen maschinenlesbaren Formaten, unter offenen Lizenzen und kostenfrei zugänglich sind.

**Was ist „Open Government“ bzw. „Open Government Data“ und was hat das mit „Open Data“ zu tun?**

<sup>1</sup> <http://www.bpb.de/gesellschaft/medien/opendata/64055/was-sind-offene-daten>

<sup>2</sup> <http://www.bpb.de/gesellschaft/medien/opendata/64067/open-data-und-transparenz>

Open Government beschreibt eine Kultur der Regierungsführung, die von den Prinzipien der Transparenz, der Rechenschaftspflicht und der Partizipation geleitet wird, innovative Praktiken nutzt und die Demokratie fördert. Das Ziel von Open Government wird bestimmt von den drei Begriffen Transparenz, Teilhabe und Zusammenarbeit. Transparent bedeutet, Vorgänge und Entscheidungen in Politik, Verwaltung und Justiz sind für Außenstehende nachvollziehbar. Partizipativ bedeutet, Bürger in Entscheidungsprozesse von Politik und Verwaltung einzubinden und sie so an Entscheidungen teilhaben zu lassen. Kollaborativ bedeutet, in die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gesellschaft verstärkt Bürger, Unternehmen, Verbände und Bürgerinitiativen einzubinden, um abgestimmt und gemeinsam Problemstellungen bestmöglich bearbeiten und erledigen zu können.<sup>3</sup>

Durch die Öffnung der Daten der öffentlichen Hand gegenüber Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft und Wissenschaft sollen

- die Mitwirkung an Entscheidungsprozessen der öffentlichen Hand,
- die Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und gesellschaftlichen Gruppen sowie
- die gemeinsame Entwicklung von Projekten und Verwaltungsanforderungen befördert werden.

Diese drei Säulen des Open Government werden durch den Einsatz von IT-Werkzeugen gestärkt. Die gesammelten Daten sollen Bürgerschaft und Wirtschaft zur Verfügung gestellt werden. Es gilt dabei der Grundsatz: Öffentliche Daten werden offen und leicht nutzbar zur Verfügung gestellt werden, sowohl als einzelne Datensätze wie auch als einheitlicher Zugang zu den Fachinformationen der öffentlichen Verwaltung. Die Rechte Dritter sind dabei selbstverständlich zu wahren.

Open Government Data sind in diesem Kontext Daten von Regierung und Verwaltung, die in Form von Rohdaten zur freien Nutzung, insbesondere zur Weiterverwendung und Weiterverbreitung, öffentlich bereitgestellt werden. Ausgeklammert sind von vornherein – auch nach internationalen Definitio-

nen – personenbezogene und sicherheitsrelevante Daten.

Begleitet wird dieser Schritt durch eine Gesetzesinitiative, die Transparenz zum Grundprinzip auch im Umgang mit den eigenen Verwaltungsdaten erklärt. Es ist davon auszugehen, dass die Offenlegung elektronischer Daten der öffentlichen Verwaltung große Potenziale birgt. Daher hat das Bundesinnenministerium (BMI) ein „Open-Data-Gesetz“ zur Änderung des E-Government-Gesetzes eingebracht, das am 13. Juli 2017 in Kraft getreten ist<sup>4</sup>. Das Gesetz will zum einen Daten der öffentlichen Verwaltung für Bürgerinnen und Bürger zugänglich machen, da offene Daten Grundlage für die Transparenz von Regierung und Verwaltung sind. Zum anderen ist explizites Ziel die Bereitstellung von Daten der öffentlichen Verwaltung als Grundlage für neue Geschäftsmodelle und Innovationen in der Verwaltung selbst.

Die Studie „Open Data. The Benefits – Das volkswirtschaftliche Potential für Deutschland“ (April 2016) der Konrad-Adenauer-Stiftung<sup>5</sup> beziffert den volkswirtschaftlichen Effekt der wirtschaftlichen Nutzung offener Daten auf mindestens 12,1 Milliarden Euro in den kommenden zehn Jahren. Die Europäische Kommission sehe, so die Studie, in der EU ein Potenzial von 140 Milliarden Euro jährlich. Diese Chancen wurden aus Sicht der Bundesregierung bisher nicht genutzt. Um dies zu ändern, bedarf es aus Sicht der Bundesregierung eines Kulturwandels in der Verwaltung. Mit dem neuen Gesetz wird die Bundesverwaltung daher verpflichtet, zukünftig ihre Daten zur Verfügung zu stellen, alle Ausnahmen für die hiervon 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. Die Regelung betrifft zudem nur einen eher kleinen Teil der vorhandenen Daten.

3 [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2017/ogp-aktionsplan.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2017/ogp-aktionsplan.pdf?__blob=publicationFile&v=1)

4 Erstes Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes vom 5. Juli 2017, BGBl. I, S. 2206

5 <http://www.kas.de/wf/de/33.44906/>

§ 12a Abs. 9 E-GovG des Bundes sieht darüber hinaus vor, dass die Bundesregierung eine zentrale Stelle einrichtet, welche die Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung zu Open Data berät und Ansprechpartner für die Länderstellen ist. Denn die in Bund, Ländern, und Kommunen gestarteten Initiativen zu Open Government laufen vielfach unabhängig voneinander und mit unterschiedlichen Zielrichtungen in Bezug auf eine Weiterentwicklung des Regierungs- und Verwaltungshandelns ab.

**Open Government Partnership (OGP): Ziele auf internationaler und nationaler Ebene**

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.

Am 16. August 2017 hat das Bundeskabinett den Ersten Nationalen Aktionsplan beschlossen<sup>6</sup>. In diesem Aktionsplan zeigt die Bundesregierung auf, wie das Regierungs- und Verwaltungshandeln offener, kooperativer und bürgerfreundlicher gestaltet werden kann. Der Aktionsplan hat eine Laufzeit von zwei Jahren und 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.

Der erste Plan richtet sich an die Behörden des Bundes und hat daher keine verbindlichen Auswirkungen

auf die Länder. Jedoch bereits bei der Erstellung des 2. Nationalen Aktionsplans sollen der föderale Charakter Deutschlands berücksichtigt und die Landes- und Kommunalverwaltungen in den OGP-Prozess einbezogen werden.

Der IT-Planungsrat als Steuerungsgremium von Bund und Ländern bei Fragen der Informationstechnik befasst sich nicht nur mit der Frage der Metadatenstandardisierung für Open Data oder der Entwicklung einer Referenzarchitektur für E-Partizipationssoftware. Er ist auch zuständig für die Einbindung von Ländern und Kommunen im OGP-Teilnahmeprozess und erarbeitet ein entsprechendes Konzept<sup>7</sup>.

**Ohne Digitalisierung kein Open Data**

Grundlage für die aktive Bereitstellung von Daten der Behörden sind Daten, die elektronisch verarbeitet und damit schnell und relativ einfach verbreitet und weitergegeben werden können. Dies kann nur gelingen, wenn sie in offenen maschinenlesbaren Formaten vorliegen.<sup>8</sup>

Der Begriff der Digitalisierung erfuhr im Laufe der Zeit einen erheblichen Bedeutungswandel. Das zur Überführung in die digitale Speicherung (englisch: digitizing) verwendete Gerät wird als Digitizer bezeichnet. Ein Digitizer umfasst sowohl einen Sensor zur Erfassung analoger Größen als auch eine Software, die diese Größen in ein digitales (d.h. binäres) Format überführt.

Die Digitalisierung im Sinne der zweiten und neueren Interpretation bezeichnet eine spezielle Form der Automatisierung, nämlich die (Teil-)Automatisierung mittels Informationstechnologien (IT). Heute wird Digitalisierung häufig auch mit digitaler Transformation gleichgesetzt. Digitale Transformation bezeichnet den durch Informationstechnologien (d.h. durch Digitalisierung im oben beschriebenen Sinne) hervorgerufenen Wandel. Digitale Transformation findet durchweg in allen gesellschaftlichen Bereichen statt<sup>9</sup>. Die Digitalisierung hat zu großen

6 <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2017/ogp-aktionsplan.html>

7 [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2017/ogp-aktionsplan.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2017/ogp-aktionsplan.pdf?__blob=publicationFile&v=1)

8 [https://www.verwaltung-innovativ.de/DE/Regierungsprogramm/aktuelles\\_regierungsprogramm/18\\_legislaturperiode\\_node.html](https://www.verwaltung-innovativ.de/DE/Regierungsprogramm/aktuelles_regierungsprogramm/18_legislaturperiode_node.html)

9 <http://www.enzyklopaedie-der-wirtschaftsinformatik.de/lexikon/technologien-methoden/Informatik--Grundlagen/digitalisierung>

Veränderungen geführt und alle Wirtschafts- und Lebensbereiche durchdrungen. Wie wir leben, wie wir arbeiten, wie wir regieren – die Digitalisierung veränderte und verändert in einem fortschreitenden Prozess die Gesellschaft, die Wirtschaft und die Politik.

### **Digitalisierungsstrategien von EU, Bund und des Landes Baden-Württemberg**

Die Digitalisierung schafft neue Möglichkeiten, fordert aber auch Lern- und Anpassungsprozesse auf allen politischen Ebenen und deren Verwaltungen. Vor diesem Hintergrund hat die Europäische Kommission im Mai 2015 ihre Strategie für einen digitalen Binnenmarkt auf den Weg gebracht. Diese konzentriert sich auf drei Politikbereiche:

- Besserer Zugang zu digitalen Waren und Dienstleistungen
- Optimale Rahmenbedingungen für digitale Netze und Dienstleistungen
- Digitale Wirtschaft als Wachstumsmotor

Der von der EU vorgestellte E-Government-Aktionsplan ist ein wesentlicher Bestandteil der Digitalen Agenda für Europa. Er soll den Übergang zu einer neuen Generation offener, flexibler und medienbruchfrei funktionierender elektronischer Behördendienste auf örtlicher, regionaler, nationaler und europäischer Ebene fördern und insbesondere dafür sorgen, dass die Online-Services in allen EU-Mitgliedstaaten verfügbar sind.

Die Bundesregierung treibt wichtige Vorhaben eines solchen Ordnungsrahmens auf nationaler Ebene voran und unterstützt die Europäische Kommission bei der Initiative zur Verwirklichung eines Digitalen Binnenmarktes im Rahmen der „Digitalen Agenda“. Eines der zentralen Ziele der Digitalen Agenda ist es, einen zukunftsfähigen Ordnungsrahmen für die digitale Welt zu schaffen, um Freiheit, Datenschutz, IT-Sicherheit, Wettbewerb sowie kre-

atives Schaffen im digitalen Raum sicher zu stellen und die Voraussetzungen für einen zügigen Ausbau schneller Breitbandnetze zu gewährleisten<sup>10</sup>.

Für eine bürgerfreundliche und effiziente staatliche Verwaltung eröffnet die Digitalisierung neue Wege. Das Internet kann Bürgern und Unternehmen in vielen Fällen den Gang zum Amt ersparen. Die Bundesbehörden stellen offene Daten bereit und machen sie in Portalen wie [www.govdata.de](http://www.govdata.de) oder [www.geoportal.de](http://www.geoportal.de) zentral zugänglich<sup>11</sup>. Die Bundesregierung setzt sich mit der Agenda für digitale Angebote bei Dienstleistungen ein, die Unternehmen, Bürgerinnen und Bürger besonders häufig oder intensiv in Anspruch nehmen. Dies geschieht in enger Kooperation mit Ländern und Kommunen. Das Programm der Bundesregierung Digitale Verwaltung 2020 beschreibt den Rahmen zur Umsetzung des E-Government-Gesetzes<sup>12</sup> in der Bundesverwaltung und die prioritären Projekte. Es zielt darauf ab, das E-Government-Gesetz im Bund koordiniert umzusetzen. Ein wesentlicher Schritt ist dabei der konsequente Wechsel innerhalb der Bundesverwaltung von der Papier-Akte zur E-Akte. Die internen Prozesse der Verwaltung sollen durchgängig digitalisiert, vernetzt und medienbruchfrei gestaltet werden<sup>13</sup>.

Auch die deutschen Länder setzen ihre eigenen Open-Data-Regelungen und Digitalisierungsstrategien um. Baden-Württemberg entwickelte dazu die Digitalisierungsstrategie „digital@bw“<sup>14</sup>, die unter Federführung des Digitalisierungsministeriums Vorhaben aller Ministerien bündelt. Schwerpunkte bilden dabei die Bereiche Mobilität, digitale Start-Ups, Wirtschaft 4.0, Bildung und Weiterbildung, digitale Gesundheitsanwendungen und die Verwaltung 4.0 beziehungsweise Kommunen. Dazu kommen die Querschnittsbereiche Forschung, Entwicklung und Innovation, Nachhaltigkeit und Energiewende, Datensicherheit sowie Datenschutz und Verbraucherschutz<sup>15</sup>.

<sup>10</sup> [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2016/digitale-agenda-zweiter-umsetzungsbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2016/digitale-agenda-zweiter-umsetzungsbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=1)

<sup>11</sup> [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/2014/digitale-agenda-im-fokus.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/2014/digitale-agenda-im-fokus.pdf?__blob=publicationFile&v=3)

<sup>12</sup> <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/e-government/e-government-gesetz/e-government-gesetz-node.html>

<sup>13</sup> [https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2014/digitale\\_verwaltung\\_2020.html?nn=4591032](https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2014/digitale_verwaltung_2020.html?nn=4591032)

<sup>14</sup> <https://www.digital-bw.de/>

<sup>15</sup> <https://www.digital-bw.de/downloads/DigitalisierungsstrategieBaWue2017.pdf>

Seit Anfang 2016 ist das Serviceportal Baden-Württemberg online. Es ist zentrales Zugangsportal für Bürger, Unternehmen und Verwaltungen zur einfachen Informationsfindung und bildet für das Land und die Kommunen die gemeinsame staatlich-kommunale Plattform für die elektronische Abwicklung der Verfahren. Jede Bürgerin und jeder Bürger in Baden-Württemberg kann kostenfrei ein personalisiertes Servicekonto anlegen um Behördengänge über das Serviceportal ([www.service-bw.de](http://www.service-bw.de)) digital abzuwickeln. Zielsetzungen sind dabei, über eine einheitliche staatliche und kommunale Portalplattform Behörden- und Verwaltungsinformationen schneller aufzufinden, als zentrale Zugangsschnittstelle für E-Government zu fungieren und damit nicht nur Kosten zu sparen, sondern auch eine Entlastung für die Verwaltung zu generieren<sup>16</sup>. Derzeit befindet sich der Entwurf des Open-Data-Gesetzes als Novellierung des E-Government-Gesetz Baden-Württemberg (EGovG BW) des Landes in der Abstimmungsphase. Die darin enthaltenen Regelungen sehen einen verbindlichen Struktur- und Zeitrahmen für öffentliche Stellen hinsichtlich offener Verwaltungsdaten vor.

Informationsfreiheit zielt auf eine bessere Informiertheit der Bürgerinnen und Bürger, eine offenere Verwaltungskultur und dadurch mehr staatliche Transparenz.

Open Data, Open Government und Informationsfreiheit gehen damit Hand in Hand auf dem Weg zu mehr demokratischer Kontrolle und Teilhabe. Die Verwaltung erfüllt dabei die Aufgabe als Dienstleisterin für Bürgerinnen und Bürger. Je besser sie dafür vorbereitet und ausgerüstet ist, desto besser kann sie diese Aufgabe wahrnehmen.

---

16 <https://www.service-bw.de/documents/20182/299127/serviceBW-Infoveranstaltung-2016-Handout.pdf/>

## 3. Streitpunkte

### 3.1 Informationsfreiheit und das liebe Geld: was bei der Kostenerhebung für Informationsfreiheits-Anträge zu beachten ist

Das Landesinformationsfreiheitsgesetz (LIFG) gewährt Bürgerinnen und Bürgern seit seinem Inkrafttreten am 30. Dezember 2015 Zugang zu Informationen von Ministerien und Behörden und erlegt diesen eine proaktive Informationspflicht auf. Eine umfassende Informationskultur ist ein Paradigmenwechsel vom Prinzip der beschränkten Aktenöffentlichkeit zur Informationspflicht der Verwaltung und Zeichen einer modernen bürgerfreundlichen Demokratie. Das LIFG dient der Vergrößerung der Transparenz staatlichen Handelns als Voraussetzung für eine demokratische Meinungs- und Willensbildung.

Der Gesetzgeber hat mit dem LIFG eine neue Informationsquelle geschaffen, die in den Schutzbereich der verfassungsrechtlichen Informationsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1, 2. Fall GG fällt. Zugang zu behördlichen Informationen bedeutet, dass hinsichtlich aller bei Behörden vorhandenen Akten- und Datenbeständen kein allgemeines Amtsgeheimnis mehr besteht. Informationspflichtige Stellen sind gehalten, vorhandene Informationen zur Verfügung zu stellen und damit eine Verbreitung in diesem Sinne sicherzustellen. Grenzen sind da zu finden, wo öffentliche Belange (§§ 4, 6 LIFG) oder private Belange (§§ 5, 6, 8 LIFG) entgegenstehen.

#### Informationszugang bedeutet nicht Kostenfreiheit

Die Gewährung des Informationszugangs zielt darauf ab, eine erhöhte Akzeptanz für behördliche Maßnahmen herbeizuführen. Das Gesetz sieht allerdings keine Kostenfreiheit vor, sondern eröffnet informationspflichtigen Stellen die Erhebung von Gebühren und Auslagen als Ausgleich für den Aufwand, der durch die Zurverfügungstellung der Informationen entsteht.

Im Folgenden werden die Grundsätze zur Kostenerhebung erläutert und Hinweise zur praktischen Umsetzung gegeben. Bei der Erhebung von Verwaltungsgebühren und der Erstattung von Auslagen muss die in Anspruch genommene Behörde berücksichtigen, dass der finanzielle Ausgleich des

Verwaltungsaufwandes nicht zur Abschreckung der Antragstellerinnen und Antragsteller führen darf. Denn effektiv kann das Recht auf Informationszugang nur dann in Anspruch genommen werden, wenn keine Hürden, wie z. B. hohe Kosten, dies faktisch vereiteln. Allen informationspflichtigen Stellen ist die Pflicht auferlegt, bei Kosten ab 200 € Höhe die Antragstellenden vorab darüber zu informieren und nachzufragen, ob sie den Informationszugang trotz der zu erwartenden Kosten weiterverfolgen möchten. Daneben gibt es eine Reihe von besonderen Regelungen, die von den Stellen des Landes zusätzlich zu beachten sind.

#### 1. Grundsätze

Dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Abgabenerhebung zu folgen bedeutet, neben der materiellen Richtigkeit auch den Geboten der Rechtsicherheit, Vorhersehbarkeit, Bestimmtheit und Verhältnismäßigkeit Rechnung zu tragen. Nach § 10 Abs. 1 LIFG können für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen Verwaltungskosten, d. h. Gebühren und Auslagen, entsprechend dem jeweils geltenden Gebührenrecht erhoben werden. Nach § 2 Abs. 2 und 3 Landesgebührengesetz (LGebG) sind individuell zurechenbare Leistungen sämtliche Handlungen der informationspflichtigen Stelle, welche die Bearbeitung eines Informationszugangsantrags umfassen. Dazu gehören auch Antragsablehnung und Antragsrücknahme (vgl. Debus, Informationszugangrecht BW, 1. Aufl. 2017, § 10 Rn 14 und 15).

Unter Gebühren sind öffentlich-rechtliche Geldleistungen zu verstehen, mit denen eine öffentlich-rechtliche Leistung der Verwaltung abgegolten wird, um deren Kosten ganz oder teilweise zu decken. Mit der Gebühr wird daher vor allem abgegolten, dass die Verwaltung den Informationszugangsantrag des Einzelnen prüft, bescheidet und im besten Fall Zugang zu amtlichen Informationen gewährt.

Auslagen sind nach § 2 Abs. 5 LGebG „Ausgaben die an Dritte gezahlt werden, um die öffentliche Leistung zu erbringen“, z. B. Kopier-, Porto- oder Telefonkosten. Sie sind gesondert in tatsächlich entstandener Höhe festzusetzen.

**Achtung:** Dies gilt auch dann, wenn die öffentliche Leistung gebührenfrei bzw. gebührenermäßig gewährt wird (§ 14 Abs. 3 LGebG).

Unzulässig wäre die Abwälzung von allgemeinen Personal- oder Sachkosten, die der Behörde bei der Beschaffung und Pflege ihres Informationsbestandes entstehen, da diese Tätigkeiten nicht individuell zurechenbar sind.

Bei der Festlegung bzw. Bemessung der einzelnen Verwaltungsgebühr sind sowohl im Bereich des LGebG als auch des KAG der Bestimmtheitsgrundsatz, der Gleichheitsgrundsatz sowie das Äquivalenzprinzip zu beachten. Letzteres besagt im Wesentlichen, dass die für eine einzelne Leistung erhobene Gebühr in keinem Missverhältnis zu der von der Behörde erbrachten Leistung stehen darf. Die Bemessung muss so erfolgen, dass zwischen dem Verwaltungsaufwand und dessen Bedeutung, wirtschaftlichem Wert oder sonstigem Nutzen für den Antragsteller ein angemessenes Verhältnis besteht.

#### **Kostenfestsetzung und Entstehung der Schuld**

Nach § 7 Abs. 1 LGebG soll die Gebühr die mit der öffentlichen Leistung verbundenen Verwaltungskosten aller Beteiligten decken (-> Kostendeckungsprinzip). Aus dieser Vorschrift ergibt sich zum einen, dass die Gebühren grundsätzlich kostendeckend festgesetzt werden dürfen. Zum anderen hindert sie die Behörde, Kosten unangemessen hoch anzusetzen und somit über den Weg des Kostenrechts missliebige Informationszugangsanträge abzuwehren.

Bei der Festlegung, in welchem Detaillierungsgrad Gebührentatbestände formuliert werden und hinsichtlich der Höhe der jeweiligen Gebühren besteht Ermessen. Es gilt nicht das Kosten-Leistungs-Prinzip (zur Ermessensausübung vgl. im Folgenden Nr. 3). Informationspflichtige Stellen haben darüber hinaus die Möglichkeit, Gebühren niedriger festzusetzen oder sogar von der Festsetzung ganz abzusehen (LReg LT-Drs. 15/7720, 78).

Die Gebühren- und Auslagenschuld entsteht grundsätzlich mit Eingang des Antrags (vgl. § 3 LGebG) und sofern die Gebühren und Auslagen zusammen voraussichtlich 200 EUR nicht übersteigen (vgl. § 10 Abs. 2 S. 1 LIFG). In diesen Fällen kann die informationspflichtige Stelle die Informationen gegen Kostennotwendigkeit zur Verfügung stellen, ohne vorab über die

Höhe der entstandenen Kosten zu informieren.

**Achtung:** Eine Informationspflicht vorab und die Weiterverfolgungserklärung kann auch bei Kosten unter 200 Euro entstehen, wenn dies ausdrücklich beantragt wird (vgl. § 40 Landesverwaltungsverfahrensgesetz (LVwVfG)). Es ist zudem ein Gebot der Bürgerfreundlichkeit, auch Kosten unter 200 € dem Bürger anzukündigen.

Auf Landesebene erfolgt die Kostenfestsetzung durch Rechtsverordnung (§ 4 Abs. 2 LGebG), in den Kommunen dagegen aufgrund von Gebührensätzen nach § 2 KAG. Gebührentatbestände und Gebührensätze mit Höchstsätzen sind von den Stellen des Landes festzulegen (vgl. § 10 Abs. 3 S. 3 LIFG), alle anderen Stellen können wählen:

- Gebührentatbestände nach festen Sätzen oder
- Rahmengebühren.

Für die Berechnung können die durchschnittlichen Personalkostensätze einschließlich sonstiger Personalgemeinkosten der jeweiligen Laufbahngruppe der Verwaltungsvorschrift des Finanz- und Wirtschaftsministeriums über die Berücksichtigung der Verwaltungskosten insbesondere bei der Festsetzung von Gebühren und sonstigen Entgelten für die Inanspruchnahme der Landesverwaltung (VwV-Kostenfestlegung) zugrunde gelegt werden, soweit für die informationspflichtige Stelle keine Besonderheiten gelten. Der Gebührenbescheid ist als Verwaltungsakt nach § 37 Abs. 6 LVwVfG mit einer Rechtsbehelfsbelehrung zu versehen.

**Achtung:**

Bisher sind die Kosten nicht durch eine gesetzliche Vorschrift nach oben begrenzt (Kostendeckelung). Das bedeutet, dass derzeit Kosten bis zu 10.000,00 EUR erhoben werden können. Der finanzielle Ausgleich des Verwaltungsaufwandes darf jedoch nicht zur Abschreckung der Antragstellerinnen und Antragsteller per se führen und besonders hohe Kostennoten müssen detailliert begründet werden.

#### **Kostenregelungen bei mehrfacher Antragstellung**

Grundsätzlich können zum gleichen Ersuchen mehrere Anträge gestellt werden.

Möglich sind folgende Varianten:

- der erstmalige Antrag wurde zurückgezogen, z. B. weil die Kostennote zu hoch erschien, und derselbe Antrag wird nun erneut gestellt

- zunächst wurde Akteneinsicht gewährt und nun wird die Übersendung von Kopien beantragt oder umgekehrt
- das Ersuchen wurde bereits vor einiger Zeit beantwortet, die antragstellende Person beantragt nun exakt dieselbe Information nochmals, z. B. weil die Unterlagen nicht mehr auffindbar sind, etc.

Antragstellende können Anträge mehrfach und für unterschiedliche Arten des Informationszugangs stellen. Der Nachweis über das Verfügen über die Informationen liegt bei der informationspflichtigen Stelle, so dass diese Unterlagen ggf. mehrfach zur Verfügung stellen muss. Allerdings darf sie den mehrfach entstandenen Aufwand auch in Rechnung stellen.

**Achtung:**

Anders zu beurteilen sind mehrere Anträge, die gleichzeitig gestellt werden und sich auf einen einheitlichen Lebenssachverhalt beziehen. Hier dürfen die Leistungen nicht aufgespalten, sondern müssen einheitlich festgesetzt werden. Vgl. dazu Urteil vom 20. Oktober 2016 - BVerwG 7 C 6.15: Betrifft ein auf Informationszugang gerichteter Antrag einen einheitlichen Lebenssachverhalt, so stellt seine Bescheidung - unabhängig von der Zahl der ergangenen Verwaltungsakte - gebührenrechtlich eine einheitliche Amtshandlung dar.

**Kostenregelung bei parallelem bzw. speziellem Informationszugangsanspruch**

Bei parallel anwendbaren Informationszugangsansprüchen, z. B. § 1 Abs. 3 LIFG i. V. m. § 29 LVwVfG und §25 SGB X, dürfen die Kosten nur einmal erhoben werden und zwar nach der für die antragstellende Person günstigsten Regelung (vgl. Debus, Informationszugangsrecht BW, 1. Aufl. 2017, § 10 Rn 71; Schoch IFG § 10 Rn 25).

Begehrt die antragstellende Person Zugang zu Information sowohl nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz als nach einer spezialgesetzlichen Regelung, z. B. UVwG, VIG, und sind diese Informationszugangsansprüche von einander abgrenzbar, können für beide Arten der Zugangsgewährungen Kosten erhoben werden.

**Achtung:**

Eine Kostenerhebung nach Landesinformationsfreiheitsgesetz ist nicht möglich, wenn der Informationszugang nur auf Basis einer spezielleren Rechtsvorschrift entsteht (vgl. Schoch IFG § 10 Rn 24 und 25).

**Kostenvorschuss und Sicherheitsleistung**

Absehbare Kosten dürfen im Wege einer Abschlagszahlung oder durch Abgabe einer Sicherheitsleistung vorab eingefordert werden. Dies gilt insbesondere bei sehr hohen Kostenschätzungen. Die Behörde kann eine öffentliche Leistung, die auf Antrag erbracht wird, von der Zahlung eines Vorschusses oder von der Leistung einer Sicherheit bis zur Höhe der voraussichtlich entstehenden Gebühren und Auslagen abhängig machen (§ 19 LGebG). Dies liegt im Ermessen der Behörde und ist ausnahmsweise zulässig, wenn eine Gefährdung des Haushaltsinteresses vorliegt (vgl. Schoch, IFG § 10 Rn 42 und 43). Es müssen dabei konkrete Anhaltspunkte erkennbar sein, dass die Zahlung ausfallen würde, z. B. Vorerfahrungen wie Zahlungsunfähigkeit oder Zahlungsunwilligkeit. Um den Gesetzeszweck des LIFG nicht zu unterlaufen, ist hiervon nur restriktiv und in begründeten Fällen Gebrauch zu machen.

**2. Beachtung der 200-Euro-Grenze für Gebühren und Auslagen**

Sofern eine Amtshandlung bei überschlägiger Schätzung höhere Kosten - abhängig vom Einzelfall - verursacht, sind Antragstellende vor Durchführung der Amtshandlung auf die zu erwartenden Kosten hinzuweisen. Die informationspflichtige Stelle hat nach § 10 Abs. 2 die antragstellende Person über die voraussichtliche Höhe der Kosten vorab gebühren- und auslagenfrei zu informieren und zur Erklärung über die Weiterverfolgung des Antrags aufzufordern (vgl. dazu auch die Anhörung Beteiligter nach § 28 LVwVfG).

Wird nicht innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Aufforderung die Weiterverfolgung des Antrags gegenüber der informationspflichtigen Stelle erklärt, gilt der Antrag als zurückgenommen (Rücknahmefiktion). Zwischen Absendung der Aufforderung und dem Zugang der Erklärung der antragstellenden Person über die Weiterverfolgung des Antrags ist der Ablauf der Frist zur Beantwortung von Anträgen gehemmt. Wird der Antrag daraufhin zurückgenommen, sind keine Gebühren zu erheben.

**Achtung:** Durch eine Rücknahme wird eine erneute Antragsstellung nicht ausgeschlossen (vgl. Nr. 1 Mehrfache Antragsstellung).

Wird der Antrag durch Abgabe einer (formlosen) Erklärung weiterverfolgt, entsteht zu diesem Zeitpunkt die Gebühren- und Auslagenschuld.

§ 10 Abs. 2 S. 3 deckelt die Kosten auf max. 200 Euro bzw. auf die nach S. 1 mitgeteilte Kostenhöhe. Darüber hinausgehenden Kosten können im Nachgang nicht erhoben werden, denn Fehler bei der Schätzung dürfen nicht zulasten von Antragstellenden gehen (Rechtssicherheit). Der Gebührenbescheid ist als Verwaltungsakt nach Maßgabe von § 37 Abs. 6 LVwVfG mit einer Rechtsbehelfsbelehrung zu versehen.

### 3. Besonderheiten bei den Stellen des Landes

Die Kostenerhebung ist besonders von den Stellen des Landes (vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 1 LIFG) mit Augenmaß vorzunehmen, denn sie wird in § 10 Abs. 3 zugunsten der antragstellenden Person eingeschränkt. Diese Einschränkungen gelten für:

- a. oberste Landesbehörden (§ 7 LVerwG)
- b. Regierungspräsidien (§ 11 LVerwG)
- c. besondere Verwaltungsbehörden (§ 23 LVerwG), z. B. Oberfinanzdirektion, Oberforstdirektion, Landesarchiv, Staatliche Rechnungsprüfungsämter.

Den oben genannten Behörden hat der Gesetzgeber besondere Pflichten auferlegt.

1. Keine Kostenerhebung in einfachen Fällen  
Informationspflichtige Stellen des Landes dürfen nach § 10 Abs. 3 Satz 1 für den Informationszugang in einfachen Fällen keine Gebühren und Auslagen erheben.

Zur Konkretisierung des Begriffs „einfach“ kann auf die zu § 9 Abs. 1 Nr. 5 LGebG entwickelten Grundsätze und die entsprechenden Allgemeinen Hinweise des Finanzministeriums zum Landesgebührengesetz (AH-LGebG) zurückgegriffen werden.

Hierbei wird auf den entstehenden Verwaltungsaufwand abgestellt, d. h. die Bereitstellung der Information verursacht keine oder geringe Vorbereitung und/oder die Auskünfte sind aus unmittelbar zugänglichen Quellen möglich.

2. Wirksame Inanspruchnahme gewährleisten

Die Gebühr nach § 10 Abs. 3 Satz 2 LIFG darf nicht vom Informationszugang abschrecken. Eine Abschreckung liegt dann vor, wenn diese entweder Antragstellende in unzumutbarer Weise belastet oder ein grobes Missverhältnis zwischen Leistung

und Gebühr besteht. Dies ist von der Behörde zu prüfen und bei der Kostenfestsetzung zu berücksichtigen.

3. Anforderungen an die Gebührenbemessung:

Eine exakte Berechnung ist entbehrlich, eine Pauschalierung ist zulässig. Dabei sind Gebührentatbeständen und Gebührensätze mit Höchstsätzen anzugeben. Abzuwägen ist auch der Grundsatz der Kostendeckung mit der Belastung für und der Leistungsfähigkeit der Antragstellenden.

Achtung:

Grundsätzlich kann immer eine Gebührenentscheidung zugunsten von Antragstellenden vorgenommen werden, während der Spielraum zulasten von Antragstellenden eingeschränkter ist.

### 4. Auch Kostenfreiheit ist möglich

Der Gesetzgeber hat den Informationszugang grundsätzlich als kostenpflichtig festgelegt, davon Einzelatbestände aber ausgenommen.

Dies sind:

a. Informationen nach § 11 LIFG

Grundsätzlich sind die Stellen des Landes gehalten, möglichst viele Informationen über öffentlich zugängliche Netze und damit kostenfrei zur Verfügung zu stellen.

Einen nicht abschließenden Katalog von Beispielen zählt § 11 Abs. 1 LIFG auf.

b. Informationszugang in einfachen Fällen bei den Stellen des Landes

Hier wird darauf abgestellt, dass vorhandene Informationen auf einfache Weise zugänglich sind und zur Verfügung gestellt werden können, z. B. als pdf.

c. Rücknahme eines Antrags bei Kostenschätzung über 200 EUR

Wir der Antrag zurückgenommen, bleibt kein Spielraum für eine Kostenfestsetzung, auch wenn die informationspflichtige Stelle bereits tätig geworden ist.

d. Anrufung des Landesbeauftragten nach § 12

Das Mediationsverfahren durch den Landesbeauftragten ist grundsätzlich kostenfrei.

Darüber hinaus ist die Festsetzung von Gebühren in das Ermessen der Behörden gestellt. Von der Erhebung der Gebühr kann ganz oder teilweise abgesehen werden, wenn dies im Einzelfall aus Gründen der Billigkeit oder des öffentlichen Interesses geboten ist. (LReg LT-Drs. 15/7720, 78).

## 5. Exkurs: Rechtsschutz

Der gerichtliche und außergerichtliche Rechtsschutz gilt für die Sachentscheidung und für die als Verwaltungsakt ergehende Kostenentscheidung.

### Außergerichtlicher Rechtsschutz

Nach § 12 kann die antragstellende Person den Landesbeauftragten als außergerichtliche Rechtsinstanz anrufen. Dieser kann die Kostenentscheidung nicht aufheben, sondern nur durch Vermittlungsleistung die informationspflichtige Stelle selbst zur Korrektur der Kostennote bewegen (Mediationsverfahren).

### Gerichtlicher Rechtsschutz

Die Kostenentscheidung kann sowohl mit der Sachentscheidung (Anfechtungsverbund) als auch isoliert angefochten werden (§ 24 LGebG).

Wird nur die Kostenentscheidung beanstandet, gilt Folgendes:

- a. gegen die Gebührenregelung der informationspflichtigen Stelle ist eine abstrakte Normenkontrolle nach § 47 VwGO möglich
- b. gegen die Kosteninformation nach § 1 Abs. 2 LIFG dürfte die selbständige Anfechtungsklage nicht statthaft sein, da sie nicht die Merkmale eines Verwaltungsakts erfüllt
- c. gegen die Kostenfestsetzung selbst kommt das Widerspruchsverfahren (vgl. §§ 68 ff VwGO, § 15 ff AGVwGO) und die Anfechtungsklage nach § 42 VwGO in Betracht.

Die bisherige Kultur der politischen Beteiligung, die fast ausschließlich auf Wahltermine begrenzt war, ist im Begriff, sich zu einer Kooperationskultur zu entwickeln, welche die Zusammenarbeit zwischen Politik, Verwaltung und Gesellschaft intensiviert und verstetigt. Dazu trägt auch das Landesinformationsfreiheitsgesetz bei, denn es ermöglicht nicht nur den Zugang zu amtlichen Informationen der öffentlichen Stellen, sondern verpflichtet die öffentlichen des Landes Stellen, Informationen allgemeiner Natur von sich aus zu veröffentlichen. Dazu sollten sie möglichst die elektronische Form im Internet nutzen. Ausdrücklich im Gesetz genannt sind Geschäftsverteilungspläne, Organigramme und Aktenpläne sowie Verzeichnisse über Informationssammlungen und -zwecke, die Hinweise geben, wo welche Informationen zu finden sind. Daneben können individuelle Anfragen gestellt werden. Für diese sieht das Gesetz den Ausgleich der damit verbundenen Kosten

vor. Je nach Aufwand können für die Offenlegung der gewünschten Informationen Gebühren und Auslagen erhoben werden. Bei den Stellen des Landes ist die Erteilung einer mündlichen oder einfachen schriftlichen Auskunft oder eine Einsichtnahme in Akten in einfachen Fällen stets gebührenfrei. Für umfassende schriftliche Auskünfte und Akteinsichtnahmen, die einen größeren Verwaltungsaufwand erfordern, können gestaffelte Gebühren nach dem Landesgebührengesetz bzw. dem jeweils geltenden Gebührenrecht erhoben werden. Alle informationspflichtigen Stellen haben Antragstellende vorab über die zu erwartenden Kosten zu informieren, wenn dies entweder beantragt wird oder Gebühren und Auslagen zusammen voraussichtlich 200 EUR übersteigen.

Bisher sind die Kosten nicht nach oben begrenzt. Hohe individuell zu tragende Gebühren können Bürgerinnen und Bürger durchaus abschrecken, Anträge zu stellen. Niedrige Gebühren und/oder Kostenfreiheit stellen Anreize dar, vom Recht auf Informationszugang Gebrauch zu machen. Eine Kostendeckelung nach dem Vorbild anderer Länder ist daher wünschenswert.

## 3.2 Unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand

*Manche der im LIFG verwendeten Begriffe sind so unbestimmt, dass Sie bei oberflächlicher Betrachtung auskunftspflichtige Stellen dazu verleiten könnten, an sie gerichtete Auskunftersuchen vorschnell abzulehnen. Das gilt z.B. für den Begriff „unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand“ in § 9 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 LIFG.*

Mich erreichte die Beschwerde eines Bürgers, der von seiner Gemeinde u.a. die Vorlage sämtlicher Satzungen über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen von 1958 bis heute verlangt hatte, weil er der Auffassung war, dass diese für künftige Beitrags-erhebungen ihm gegenüber noch eine Rolle spielen könnten. Die Gemeinde lehnte die Herausgabe der Satzungen mit der Begründung ab, dass die erbetenen Satzungen im Rahmen künftiger Beitrags-erhebungen irrelevant seien und berief sich dabei zunächst auf einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand, ohne dies weiter zu begründen.

Dies war nicht rechtens, denn das LIFG schafft einen voraussetzungslosen Anspruch auf den Zugang zu amtlichen Informationen. Es spielt deshalb grundsätzlich keine Rolle, für welche Zwecke der Antragsteller die erbetenen Informationen benötigt oder ob sie für ihn erkennbar nützlich sind.

Ein Informationsfreiheitsersuchen kann ganz oder teilweise abgelehnt werden, wenn dessen Bearbeitung einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand verursachen würde (§ 9 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 LIFG). Im Hinblick auf die Zielsetzung des LIFG - die voraussetzungslose Gewährung von Informationen - handelt es sich dabei aber um eine eng auszulegende Ausnahmeregelung, für die auf die relative Leistungsfähigkeit der jeweiligen informationspflichtigen Stelle abzustellen und der jeweils in Betracht kommende Ausgleich für den Aufwand durch Gebühren und Auslagen zu berücksichtigen ist (LT-Drucks. 15/7720, S. 77). Für die Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs des unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands i.S.v. § 9 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 LIFG kann auf die zu § 7 Abs. 2 S. 1 des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (IFG) ergangene Rechtsprechung zurückgegriffen werden.

Ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand liegt danach nur vor, wenn die Erfüllung des Anspruchs einen im Verhältnis zum Erkenntnisgewinn des Anspruchstellers und der Allgemeinheit unverhältnismäßigen Aufwand an Kosten oder Personal erfordern würde oder aber auch bei zumutbarer Personal- und Sachmittelausstattung sowie unter Ausschöpfung aller organisatorischen Möglichkeiten die Wahrnehmung vorrangiger Sachaufgaben der Behörde erheblich behindern würde (BVerwG, Urt. v. 17.03.2016, 7 C 2/15).

Ersteres ist nur dann anzunehmen, wenn dem Antrag teilweise Ablehnungsgründe entgegenstehen und nach Unkenntlichmachung oder Abtrennung nur eine leere und entkernte Hülle oder ein zusammenhangsloser Torso verbliebe und dem Aufwand der Verwaltung deshalb kein erkennbarer Nutzen auf Seiten des Antragstellers gegenüberstünde, weil der verbleibende Torso (z.B. Randbegriffe oder Füllworte) nicht geeignet ist, das Erkenntnisinteresse des Antragstellers zu fördern (VG Berlin, Urt. v. 26.2.2002, 23 A 2002/00).

Für die zweite Fallgruppe ist entscheidend, dass die Behörde nicht in ihrer Funktionsfähigkeit oder der Wahrnehmung ihrer weiteren Sachaufgaben blockiert werden soll. Maßgeblich ist insoweit, ob die sachgerechte Aufgabenerledigung möglich bleibt, wobei auch der Personalbestand, der hierfür zur Verfügung steht, eine Rolle spielt. Der Verweis auf die Notwendigkeit der Aufbereitung eines erheblichen Aktenbestandes genügt ohne die – der Behörde

obliegende – nähere Darlegung nicht, dass sie mit dem Zugangsgesuch trotz zumutbarer Vorkehrungen und Anstrengungen überfordert und dadurch in ihrer Aufgabenerfüllung nachhaltig behindert ist. Die Grenze zur Unverhältnismäßigkeit des Verwaltungsaufwands ist erst dann überschritten, wenn durch die Art des Informationszugangsbegehrens oder seinen Umfang ein Verwaltungsaufwand notwendig ist, der den bei üblichen Gesuchen an die Behörde verursachten Aufwand in solch deutlichem Maß übersteigt, dass die Behörde das Gesuch letztlich nur durch außergewöhnliche Maßnahmen, insbesondere durch eine nicht nur vorübergehende Zurückstellung ihrer Kernaufgaben, bewältigen könnte (Hessischer VG, Urt. vom 29.11.2013, 6 A 1293/13 und VG Berlin, Urt. vom 12.10.2009, 2 A 20/08). Dies ist von der um Auskunft ersuchten Stelle im Einzelnen substantiiert darzulegen. Dafür bedarf es des Vortrags welcher Aufwand an Kosten und Personal für die Erfüllung der Anträge jeweils voraussichtlich erforderlich wäre, wie viele Personen bei der auskunftspflichtigen Stelle beschäftigt sind und welche vorrangigen Sachaufgaben infolge der Erfüllung der Anträge in welchem Umfang und welcher Dauer nicht erledigt werden könnten.

Wichtig ist dabei: Die Beantwortung von LIFG-Anträgen zählt seit 2016 zu den gesetzlichen Aufgaben der Behörden. Durch die klaren Fristvorgaben des Gesetzes kommt dieser neuen Aufgabe sogar ein besonderer zeitlicher Nachdruck zu. Einen wie auch immer gearteten Vorrang der „bisherigen“, „üblichen“ oder „eigentlichen“ Sachaufgaben der Behörden gibt es nicht. Ob Aufgaben vorrangig sind, ergibt sich also aus dem Gesetz – und nicht aus dem behördlichen Selbstverständnis.

Für Auskunftersuchen nach dem LIFG spielt es grundsätzlich keine Rolle, für welche Zwecke der Antragsteller die erbetenen Informationen benötigt und ob ein etwaiges damit verfolgtes Interesse berechtigt, nachvollziehbar oder verständlich ist. Die Darlegung des Ablehnungsgrundes eines „unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands“ stellt informationspflichtige Stellen vor hohe Anforderungen. Die Voraussetzungen hierfür liegen nur in Ausnahmefällen vor.

### 3.3 Rechtsprechung: Pflicht zur konkreten, jedenfalls bestimmbar bezeichnung der begehrten Informationen

*In der Praxis besteht häufig hinsichtlich der gebotenen Bestimmtheit des Informationsauskunftsbegehrens Unklarheit. Denn die Anforderungen an die Bestimmtheit des Antrags dürfen nicht überzogen sein. Die Besonderheit des Informationsfreiheitsrechts besteht nämlich auch darin, dass der Informationsberechtigte regelmäßig nur vermuten kann, dass eine bestimmte Information bei der Behörde vorhanden ist. Umgekehrt muss sein Antrag aber doch so deutlich gefasst sein, dass es der Behörde – unter Einbeziehung ihres Wissens um ihre eigenen Aktenvorgänge – möglich ist, ihn zielgerichtet zu bearbeiten und zu bescheiden.*

Das Verwaltungsgericht Freiburg hat nun in einem aktuellen Urteil klargestellt, dass der Informationsberechtigte die begehrte Information so konkret und zumindest bestimmbar bezeichnen muss, wie es ihm nach seinem Horizont und seinem Kenntnisstand möglich ist (Verwaltungsgericht Freiburg, Urteil vom 17.05.2017; Az.: 1 K 1802/16). In dem Fall, der dem Verwaltungsgericht vorlag, begehrte der Kläger von der beklagten Gemeinde die Grundlagen ihrer Abwasser-Gebührenkalkulation aus den Jahren 1989-1993 sowie Einsicht in Buchhaltungsunterlagen. Denn es seien von der beklagten Gemeinde widersprüchliche Werte bei der Gebührenkalkulation zugrunde gelegt worden. Die Gemeinde reagierte auf die Anträge des Klägers nicht. Daraufhin erhob der Kläger Untätigkeitsklage.

Das Gericht entschied, dass Anträge, die – wie hier – auf Seiten der Behörde erst eine schwierige rechtliche Subsumtion oder die Klärung einer schwierigen Tatsachen- oder Rechtsfrage erfordern, damit die begehrte Information bestimmt werden kann, zu unbestimmt seien. Der Kläger hätte aber auch ausreichend rechtliche, buchhalterische und wirtschaftliche Grundkenntnisse gehabt, um einen Antrag ausreichend präzise formulieren zu können. Denn er sei in den letzten Jahrzehnten an zahlreichen Verfahren gegen die beklagte Behörde wegen Benutzungsgebühren aus dem Kommunalabgabengesetz als Kläger beteiligt gewesen. Das Gericht betont an dieser Stelle ebenfalls, dass es auf möglicherweise sich widersprechende Kalkulationsgrundlagen hier nicht ankomme. Denn der Informationsanspruch des LIFG zielt nicht auf die rechtliche Überprüfung und Korrektur vorhandener Informationen, sondern lediglich darauf, Einsicht in

faktisch vorhandene Informationen zu erhalten. Der Kläger hatte daneben ebenfalls Auskunft über die Zielsetzung bzw. Gründe einer rückwirkenden Inkraftsetzung einer Änderungssatzung begehrt, welche sich nicht aus den Sitzungsprotokollen der beklagten Gemeinde ergeben. Dahingehend stellt das Verwaltungsgericht klar, dass Informationen, die nicht verkörpert sind, wie beispielsweise das Wissen oder die Erinnerungen eines Behördenmitarbeiters oder eines Gemeinderatsmitglieds, keine Aufzeichnung und damit auch keine Information i.S.v. § 3 Nr. 3 LIFG darstellen.

Von Bedeutung ist die Entscheidung, weil sie bei der Frage der Bestimmtheit des Antrags den subjektiven Kenntnisstand des Antragstellers als relevant betrachtet. Bei institutionellen Antragstellern könnte man danach verlangen, dass sie konkret bezeichnen, was sie wollen. Aber auch bei nicht-institutionellen Antragstellern, bei denen – wie im vorigen Fall – ein einschlägiges Wissen vorhanden ist, seien die Anforderungen an die Bestimmtheit andere als bei einem niedrigeren Kenntnisstand des Antragstellers.

Damit wird die ansonsten voraussetzungsfreie Antragsbefugnis mit einer Obliegenheit des Antragstellers belastet, alle ihm persönlich zu Gebote stehenden Konkretisierungsmöglichkeiten bei der Antragsformulierung zu nutzen – mit der Folge, dass andernfalls sein Auskunftsanspruch untergeht. Ob dies im Sinne des Gesetzes ist, wird sich weisen; eine je nach der Person des Antragstellers differenzierende Obliegenheit festzustellen dürfte wohl regelmäßig die Behörden überfordern.

Verfahrensrechtlich klargestellt hat das Gericht, dass bei Untätigkeit einer Behörde auf ein Auskunftsbegehren hin die Untätigkeitsklage nach § 75 VwGO in Form einer Verpflichtungsklage die statthafte Klageform ist. Denn die Entscheidung über ein Auskunftsbegehren nach dem LIFG erfüllt alle Voraussetzungen eines Verwaltungsakts nach § 35 Satz 1 LVwVfG. Die Sachurteilsvoraussetzung der erforderlichen Drei-Monats-Frist ist jedenfalls eingehalten, wenn sie im Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichts vorliegt. Angesichts der deutlich kürzeren Fristen des LIFG (vgl. § 7 Abs. 7) ist eine Klageerhebung vor Ablauf der Drei-Monats-Frist nicht ausgeschlossen.





## 4. Fall auf Fall

### 4.1 Windräder im Lichte der Informationsfreiheit – ein Fall mit vielen Gesichtern

#### Zum Zugang zu einem in nicht-öffentlicher Gemeinderatssitzung beschlossenen Pachtvertrag

*Eine Gemeinde wandte sich mit einer Beratungsbitte an uns, die mehrere interessante Fragen zur Auslegung des LIFG aufwarf und zeigte, wie vielschichtig die Bearbeitung von Informationsbegehren sein kann. Mit dem Anwendungsbereich des LIFG, spezialgesetzlichen Informationszugangs- und Geheimhaltungsregelungen, dem Schutz der Vertraulichkeit von Beratungen und Entscheidungsprozessen, des geistigen Eigentums und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen berührt der Fall Fragestellungen, zu denen uns besonders viele Anfragen erreicht haben.*

Die Gemeinde hatte einen Teil des gemeindeeigenen Waldes an ein privates Unternehmen zum Zwecke des Betriebs von Windenergieanlagen verpachtet. Dies war zuvor in nicht-öffentlicher Sitzung des Gemeinderats beraten und beschlossen worden. Der Pachtvertrag sah eine mit der Zahlung einer Entschädigung durch die Gemeinde verknüpfte Kündigungsmöglichkeit für die Gemeinde vor.

Nachdem sich in der Gemeinde Widerstand gegen die Windenergieanlagen formierte, beschloss der Gemeinderat, einen Bürgerentscheid in Bezug auf die - für den Bau der Windkraftanlagen noch erforderliche - Änderung des Flächennutzungsplanes durchzuführen. Nunmehr erreichten zwei auf das LIFG gestützte Anträge einer Bürgerinitiative die Gemeinde. Zum einen verlangten die Antragsteller, die in dem Pachtvertrag enthaltenen Informationen zu erhalten; zum anderen baten sie um Information, welche Optionen der Gemeinderat nach einem erfolgreichen Bürgerentscheid habe, den Bau der Windräder zu ermöglichen oder zu verhindern.

Die Gemeinde bat uns um eine Stellungnahme dazu, ob § 1 Abs. 3 LIFG oder § 4 Abs. 2 S. 1 LIFG wegen der nicht-öffentlichen Beratung des Pachtvertrages im Gemeinderat einer Herausgabe des Pachtvertrages entgegenstünden, insbesondere weil die Regelung in § 35 Abs. 1 S. 2 GemO zu nichtöffentlichen Verhandlungen insoweit als abschließende Sonderregelung anzusehen sein könnte. Sie vertrat darüber hinaus die Auffassung, dass der Abschluss eines Pachtvertrages über gemeindeeigene Grundflächen als privatrechtliches Handeln anzusehen sei und es sich mithin nicht um die Wahrnehmung einer öffentlich-rechtlichen Verwaltungsaufgabe i.S.v. § 2

S. 1 LIFG handele. Des Weiteren wollte die Gemeinde wissen, ob § 4 Abs. 1 Nr. 6 LIFG einer Herausgabe des Pachtvertrages im Hinblick darauf entgegenstehe, dass die Gemeinde möglicherweise noch mit dem Pächter über eine Vertragsaufhebung verhandeln müsse und bei Bekanntwerden der Kündigungsmodalitäten des Pachtvertrages ein unangemessen hoher Druck auf den Gemeinderat ausgeübt werden könnte. Schließlich wollte die Gemeinde wissen, ob die Tatsache, dass der Windenergieanlagenbau in Baden-Württemberg einen neuen Aufschwung erhalte, das Land den Ausbau vorantreibe und mit der Veränderung von Einspeisevergütungen ein größerer Personenkreis von der Förderung profitiere, ausreichend zur Begründung eines Geschäftsgeheimnisses am gesamten Pachtvertrag sei und ob ein Urheberrecht des Pächters am Vertragswerk einer Information der Antragsteller über die Vertragsinhalte entgegenstehe.

Zu dieser Anfrage haben wir der Gemeinde folgendes mitgeteilt:

Bei den Vorschriften der Gemeindeordnung über die Bekanntmachung von in nicht-öffentlichen Sitzungen des Gemeinderats gefassten Beschlüssen (§ 35 Absatz 1 Satz 4 der Gemeindeordnung [GemO]) sowie über die Einsichtnahme in die Niederschriften über den Inhalt der öffentlichen Verhandlungen des Gemeinderats (§ 38 Absatz 2 Satz 4 GemO) handelt es sich nicht um abschließende bereichsspezifische Informationszugangsregelungen, die gem. § 1 Abs. 3 LIFG einen Rückgriff auf die Regelungen des Landesinformationsfreiheitsgesetzes bezüglich sämtlicher Informationen, die mit einer in einer nicht-öffentlichen Sitzung behandelten Angelegenheit in irgendeiner Form zusammenhängen, ausschließen. Das Landesinformationsfreiheitsgesetz tritt nur dann hinter andere gesetzliche Informationsrechte zurück, wenn die konkurrierenden Vorschriften identische Regelungsmaterien haben und als abschließende Regelungen anzusehen sind. Daran fehlt es, wenn sich die Normen an unterschiedliche Adressaten richten, unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen oder die bereichsspezifische Regelung nicht im Sinne einer abschließenden Regelung verstanden werden kann. Nach unserer Auffassung lässt die Regelung der Gemeindeordnung zur Öffentlichkeit von Ratsitzungen ein allgemeines Informationszugangsrecht unberührt; sie trifft lediglich die allgemeine Bestimmung, wann Ratsitzungen öffentlich und wann sie nicht-öffentlich durchgeführt werden sollen und wann und in

welcher Form in nicht-öffentlicher Sitzung gefasste Beschlüsse bekannt zu machen sind. Die Regelungen der Gemeindeordnung Baden-Württemberg über die Bekanntgabe der in nichtöffentlicher Sitzung gefassten Beschlüsse und die Einsichtnahme in Niederschriften über öffentliche Sitzungen haben im Hinblick auf Ratsitzungen den Grundgedanken des LIFG - Transparenz der Verwaltung - zum Teil vorweggenommen und insoweit eine Mindestanforderung aufgestellt, die heute durch das LIFG ergänzt und ausgeweitet wird. Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber mit den o.g. Vorschriften den Zugang zu Ratsunterlagen abschließend regeln und daneben keine weitergehenden allgemeinen Zugangsrechte zulassen wollte, sind nicht erkennbar. Zudem bieten die gesetzlichen Ablehnungsgründe des LIFG einen ausreichenden Schutz für die berechtigten Geheimhaltungsinteressen in Bezug auf die in den Sitzungen behandelten Themen und Unterlagen.

Ob die Vorschriften der Gemeindeordnung über die Nichtöffentlichkeit von Sitzungen des Gemeinderats (§ 35 Absatz 1 Satz 2 und 3 GemO) als Rechtsvorschriften über Geheimhaltungs- und Vertraulichkeitspflichten i.S.v. § 4 Abs. 2 LIFG anzusehen sind, bedurfte in diesem Fall keiner Entscheidung, da jedenfalls der beschränkte Geltungsbereich einer etwaigen hierdurch angeordneten Geheimhaltungspflicht zu beachten war. Die Nichtöffentlichkeit von Rats- und Ausschusssitzungen soll die Vertraulichkeit der Beratung gewährleisten. Dieser Schutz erstreckt sich nicht auf das Beratungsergebnis und die -grundlagen. Soweit Beratungsgrundlagen lediglich Fakten darstellen und keinen Rückschluss auf den Beratungsablauf und den Prozess der Willensbildung geben, greift die Schutzfunktion der Nichtöffentlichkeit der Sitzung nicht ein. Geschützt werden soll nur der Diskussionsverlauf, nicht auch das Diskussionsthema und -ergebnis (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 17.05.2006, Az.: 8A1642/05, Juris, Rdnr. 60 - 62). Das gilt jedenfalls, wenn - wie hier - das begehrte Dokument nicht nur als Anlage zum Protokoll der Sitzung vorhanden ist, sondern - da es von der Gemeindeverwaltung umzusetzen ist - auch in anderen Vorgängen der Gemeindeverwaltung (z.B. im Bürgermeisteramt) abgelegt ist.

Bei der in § 35 Absatz 2 GemO sowie § 17 Absatz 2 Satz 1, 1. Alternative GemO geregelten Verschwiegenheitspflicht handelt es sich nicht um ein besonderes Amtsgeheimnis im Sinne von § 4 Absatz 2 Satz 1 LIFG, sondern vielmehr um eine bereichsspezifische

sche Regelung der allgemeinen Pflicht zur Amtverschwiegenheit, da die Verschwiegenheitspflicht unmittelbar nicht an materielle Kriterien (besondere Schutzwürdigkeit der betroffenen Informationen), sondern an einen formalen Akt (Entscheidung des Bürgermeisters oder des Gemeinderats über den Ausschluss der Öffentlichkeit) anknüpft und die Gemeinderäte zudem insoweit durch den Bürgermeister von der Schweigepflicht entbunden werden können, die Verschwiegenheitspflicht mithin nicht die Behörde als Adressaten der Informationspflicht des Landesinformationsfreiheitsgesetzes, sondern lediglich die Gemeinderäte bindet.

Für die Frage, ob eine informationspflichtige Stelle öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben im Sinne von § 2 Absatz 1 LIFG wahrnimmt, ist unerheblich, ob sich die Stelle zur Erfüllung ihrer Aufgaben öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Handlungsformen bedient. Voraussetzung ist lediglich, dass sich die Tätigkeit als Wahrnehmung einer im öffentlichen Recht wurzelnden Verwaltungsaufgabe - im Gegensatz zu Rechtsprechung und -setzung - darstellt (so die Gesetzesbegründung, Landtag Baden-Württemberg, Drs. 15/7720, S. 59). Bezüglich des Abschlusses von Verträgen über die Verpachtung von gemeindeeigenen Grundstücken ergibt sich die Verwurzelung im öffentlichen Recht aus den jeweils maßgeblichen haushaltsrechtlichen Vorgaben, z.B. § 92 Absatz 2 GemO. Danach dürfen Vermögensgegenstände regelmäßig nur zu ihrem vollen Wert Dritten zur Nutzung überlassen werden. Da die Verpachtung einer Waldfläche sich weder als Tätigkeit der Rechtsprechung noch als solche der Rechtsetzung oder des Regierungshandelns einordnen lässt und mit den einschlägigen haushaltsrechtlichen Vorgaben eine hinreichende Verwurzelung im öffentlichen Recht besteht, handelt es sich hierbei um die Wahrnehmung einer öffentlich-rechtlichen Verwaltungsaufgabe im Sinne von § 2 Absatz 1 LIFG.

*Exkurs:*

*Das Verwaltungsgericht Trier hat jüngst in einem vergleichbaren Fall anders entschieden und damit den Anwendungsbereich des rheinland-pfälzischen Transparenzgesetzes sehr eng gefasst. Gem. § 3 Abs. 1 des rheinland-pfälzischen Transparenzgesetzes gilt dieses für alle öffentlichen Stellen im Land, soweit sie in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form Verwaltungstätigkeit ausüben. Das VG Trier wollte dies so verstanden wissen, dass Behörden nicht hinsichtlich sämtlicher Aktivitäten dem Landestransparenzgesetz unterworfen seien; da jedenfalls solche Vorgänge aus-*

*genommen sein müssten, bei denen eine Gemeinde in gleicher Weise wie eine Privatperson von ihren Eigentümerrechten Gebrauch mache, ohne dadurch unmittelbar Verwaltungsaufgaben wie etwa Daseinsvorsorge wahrzunehmen, stelle die Verpachtung eigener Waldflächen durch eine Gemeinde zur Errichtung und zum Betrieb von Windenergieanlagen keine Verwaltungstätigkeit im Sinn des rheinland-pfälzischen Transparenzgesetzes dar, mit der Folge, dass die Gemeinde insoweit keinen Informationszugangsansprüchen unterliege (Urt. vom 22.2.2016, 6 K 2390/15.TR). Das überzeugt schon deshalb nicht, weil eine Gemeinde – anders als eine natürliche Person – bei der Verfügung über ihr Eigentum stets öffentlich-rechtliche Vorgaben zu beachten hat (z.B. Haushaltsrecht, Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 GG) und eine Unterscheidung zwischen einer unmittelbaren und einer mittelbaren Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben im Wortlaut der Vorschrift nicht angelegt und überdies kaum praktikabel ist. Das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz hat das Urteil folgerichtig mit der Begründung aufgehoben, dass es für den Begriff der Verwaltungstätigkeit nicht auf die Rechtsform der Tätigkeit ankomme, sondern darauf, dass eine im öffentlichen Recht wurzelnde Verwaltungsaufgabe wahrgenommen werde; ausgenommen seien nur Tätigkeiten von Stellen in den Bereichen Legislative und Judikative (Urt. v. 28.9.2016, AZ.: 8 A 10342/16.OVG).*

Der Ablehnungsgrund des § 4 Absatz 1 Satz 1 Nr. 6, 1. Alternative LIFG (Vertraulichkeit von Beratungen) schützt den Diskussionsverlauf im Beratungsgremium und nicht das Diskussionsthema selbst. Hiermit soll ausgeschlossen werden, dass der Ablauf von Beratungen, die von den einzelnen Gremiumsmitgliedern bezogenen Positionen und Wortbeiträge sowie ihr Abstimmungsverhalten von der Öffentlichkeit nachvollzogen werden können. Dies dient dazu, dass in vertraulichen Beratungen in einer Atmosphäre der Offenheit und ohne von außen hineingetragene Interessenkollisionen ein allein an der Sache orientierter Austausch von Argumenten sowie eine unbeeinflusste Abstimmung erfolgen können und auch für die Zukunft weiterhin gewährleistet sind. Der Schutz bezieht sich damit nicht auf das Beratungsthema, die Beratungsgrundlage und das Beratungsergebnis. Am Schutz des § 4 Absatz 1 Satz 1 Nr. 6 LIFG nehmen Unterlagen nur insoweit teil, als sich aus ihrem Inhalt der Entscheidungsfindungsprozess des jeweiligen Gremiums konkret nachvollziehen lässt. Aus dem Nutzungsvertrag mit dem Pächter kann jedoch nicht nachvollzogen werden, welches Gemeinderatsmitglied im Rahmen

der Erörterung im Gemeinderat welche Position hierzu vertreten hat. Am Schutz der Vertraulichkeit von Entscheidungsprozessen (§ 4 Absatz 1 Satz 1 Nr. 6, 2. Alternative LIFG) nehmen Entscheidungsentwürfe und unmittelbar vorbereitende Arbeiten und Beschlüsse, wie etwa ein Vermerk zum Entscheidungsentwurf oder interne entscheidungsleitende fachliche Stellungnahmen, nicht jedoch das gesamte Informationsmaterial, das einer Entscheidungsfindung überhaupt dienen kann oder über das eine Entscheidung zu treffen ist, teil. Auch Entscheidungsergebnisse bzw. getroffene Entscheidungen sind hiervon nicht erfasst.

Der geschlossene Nutzungsvertrag ist zum einen eine abgeschlossene Entscheidung und zum anderen - im Hinblick auf die unter Umständen noch zu treffende Entscheidung über den Ausspruch einer Kündigung oder die Verhandlung über eine Vertragsauflösung - die Entscheidungsgrundlage bzw. die zu entscheidende Frage, nicht jedoch ein Entscheidungsentwurf oder eine unmittelbare Vorarbeit für eine bestimmte Entscheidung im Sinne eines Votums für eine solche. Da § 4 Absatz 1 Satz 1 Nr. 6 LIFG dem Schutz spezifisch des Diskussionsprozesses dient, sind die Gegebenheiten, auf denen der Diskurs beruht, nicht von der Vorschrift erfasst. Die den Beratungen zugrunde liegenden Tatsachen und Dokumente sind Voraussetzung einer unbefangenen Willensbildung, ohne damit zugleich am Schutz des Ablehnungsgrunds des § 4 Absatz 1 Satz 1 Nr. 6 LIFG teilzunehmen.

Gemäß § 4 Absatz 1 Satz 1 Nr. 9 LIFG besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, soweit und solange das Bekanntwerden der Informationen nachteilige Auswirkungen haben kann auf die Interessen der informationspflichtigen Stellen im Wirtschaftsverkehr. Voraussetzung hierfür ist die substantiierte Darlegung der ernsthaften Möglichkeit einer Schutzgutbeeinträchtigung im Sinne einer konkreten Gefahr für das Schutzgut, wobei an die Wahrscheinlichkeit der Beeinträchtigung umso geringere Anforderungen zu stellen sind, je größer und folgenschwerer die möglicherweise eintretende Beeinträchtigung ist. Allgemeine Befürchtungen und bloße unbegründete Vermutungen genügen insoweit nicht. Aus dem Vortrag der Gemeinde uns gegenüber ergab sich nicht, weshalb die Verhandlungsposition der Gemeinde gegenüber ihrem Vertragspartner in Bezug auf eine einvernehmliche Vertragsaufhebung dadurch verschlechtert werden sollte, dass der Öffentlichkeit bestimmte Bestand-

teile des Vertrags bekannt werden.

Ob und in welchem Umfang der Schutz geistigen Eigentums und/oder von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen einer Zugänglichmachung des Inhalts des Pachtvertrags entgegenstehen, hängt vom Inhalt des Vertrags ab. Gemäß § 8 Absatz 1 LIFG ist insoweit zunächst der Stelle, deren geistige Eigentumsrechte oder Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse betroffen sein könnten, schriftlich oder elektronisch Gelegenheit zur Stellungnahme und zur Erteilung ihrer Einwilligung in den Informationszugang innerhalb eines Monats zu geben. Soweit der Antrag wegen Ablehnungsgründen, die ausschließlich öffentliche Belange schützen sollen, z.B. §§ 4, 9 LIFG, abgelehnt wird, ist kein Anhörungsverfahren durchzuführen. Die Entscheidung über den Informationszugangsantrag ist nach der Durchführung eines Anhörungsverfahrens auch dem Angehörten bekannt zu geben; die tatsächliche Gewährung des Informationszugangs ist in diesem Fall gem. § 8 Abs. 2 LIFG zudem an besondere Fristen gebunden, damit der Betroffene gegen eine mögliche Verletzung seiner Rechte gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch nehmen kann.

Die Stellungnahme des Betroffenen sollte möglichst substantiiert sein, damit die informationspflichtige Stelle dadurch in die Lage versetzt wird, in eigener Verantwortung eine Entscheidung über das Bestehen und den Umfang von geistigen Eigentumsrechten sowie von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen zu treffen. Grundsätzlich sind dabei alle Bestandteile des Vertrages einzeln zu betrachten. Eine Schwärzung und Abtrennung geheimhaltungsbedürftiger Vertragspassagen ist im Regelfall möglich. Jedenfalls wäre der Vortrag, schutzbedürftige Bestandteile des Vertrages seien erst aus dem Regelungszusammenhang des gesamten Vertragswerks erkennbar oder untrennbar mit dem restlichen Vertrag verknüpft und der Vertrag daher als Ganzes zu schützen, regelmäßig unsubstantiiert und daher unbeachtlich.

*Exkurs:*

*Ob der Schutz geistigen Eigentums gem. § 6 LIFG einem Anspruch auf Informationszugang entgegensteht, kann in drei Schritten geprüft werden.*

*Zunächst ist festzustellen, ob überhaupt ein Urheberrecht besteht. Verträge genießen als Sprachwerke gem. § 2 Abs. 1 Nr. 1 UrhG nur dann urheberrechtlichen Schutz, wenn sie als persönliche geistige Schöpfungen eine Individualität und Schöpfungshöhe aufweisen,*

die über alltägliches, routinemäßiges Schaffen hinausgeht. Um dies darzulegen, genügt es allerdings nicht, nur darauf zu verweisen, bei dem Vertrag handele es sich nicht um einen allgemein verfügbaren Mustervertrag, sondern um einen eigens für diesen Anlass entworfenen Text.

In einem zweiten Schritt ist sodann zu prüfen, ob das Zugänglichmachen der erbetenen Informationen in der vorgesehenen Form mit dem Inhalt der dem Urheber und etwaigen Nutzungsberechtigten zugewiesenen Urheberpersönlichkeits- und Verwertungsrechte kollidiert. So widerspricht die Gewährung individuellen Informationszugangs zu unveröffentlichten urheberrechtlich geschützten Werken dem Erstveröffentlichungsrecht des Urhebers gem. § 12 UrhG (BVerwG, Urt. v. 25.6.2015, 7 C 1.14, juris Rn. 37). Unabhängig davon, ob das Werk bereits zuvor mit Zustimmung des Berechtigten der Öffentlichkeit bekannt gemacht wurde oder nicht, kollidiert die Herausgabe von Kopien und Abschriften urheberrechtlich geschützter Werke mit dem Vervielfältigungs- und Verbreitungsrecht des Urhebers gem. §§ 16, 17 UrhG. Das ist bei der Gewährung individueller Akteneinsicht und der Erteilung von Auskünften an einen einzelnen Antragsteller allerdings nicht der Fall.

Wenn eine Kollisionslage besteht, ist zu prüfen, ob urheberrechtliche Erlaubnistatbestände die Informationsweitergabe im Einzelfall legitimieren. Neben der Einwilligung des Berechtigten ist dabei an ein ausdrücklich oder konkludent eingeräumtes, die Informationsweitergabe einschließendes Nutzungsrecht der informationspflichtigen Stelle zu denken. Von letzterem ist nach der Zweckübertragungsregelung der §§ 31 Abs. 5, 43 UrhG regelmäßig für durch Bedienstete in Erfüllung ihrer Dienstpflichten und private Dritte gegen Entgelt für behördliche Zwecke nach Inkrafttreten des LIFG geschaffene Werke auszugehen. Einen weiteren wichtigen Erlaubnistatbestand bildet das Recht auf Privatkopien gem. § 53 UrhG. Dieses umfasst allerdings nur die Anfertigung von Kopien durch den Antragsteller selbst – etwa im Rahmen einer Akteneinsicht – oder einen von ihm privat Beauftragten, nicht durch die informationspflichtige Stelle (OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 24.5.2016, 15 A 2051/14).

In Bezug auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse ist insbesondere ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse erforderlich. Dieses setzt voraus, dass die Aufdeckung der Information spürbare Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens hat oder haben kann, indem dem

Unternehmen z.B. wirtschaftlicher Schaden zugefügt wird. Voraussetzung ist, dass die Offenlegung der jeweiligen Informationen geeignet ist, exklusives technisches oder kaufmännisches Wissen Marktkonkurrenten zugänglich zu machen und so die Wettbewerbsposition des Unternehmens nachteilig zu beeinflussen. Hierfür genügt bereits die Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit von Wettbewerbern (Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2. Aufl. 2016, § 6 Rdnr. 92). Dies ist von dem betroffenen Unternehmen substantiiert für die jeweilige Information darzulegen. Die Aussage, dass der Windenergieanlagenbau in Baden-Württemberg einen neuen Aufschwung durch die Tatsache erhält, dass das Land den Ausbau vorantreibt und mit der Veränderung der EEG-Einspeisevergütung Schwachlastgebiete gegebenenfalls mehr von der Förderung profitieren, genügt insoweit nicht. Allerdings kann z.B. die Höhe und Zusammensetzung des Nutzungsentgelts und sonstiger Zahlungen sowie die Vereinbarung von Entschädigungsleistungen, Sicherheiten und Haftungssummen mit den branchenüblichen wirtschaftlichen Rahmendaten vertrauten Wettbewerbern einen umfassenden Einblick in die auf den konkreten Standort bezogene Kalkulation des Pächters und sein Vorgehen bei der Akquisition neuer Standorte gestatten und dadurch seine Position im Wettbewerb mit etwaigen Konkurrenten beeinträchtigen. Denkbar ist auch, dass bei Bekanntwerden der Höhe von Nutzungsentgelten oder der Höhe einer vereinbarten Entschädigung der Pächter damit rechnen muss, dass ihm diese Beträge bei künftigen Vertragsverhandlungen mit anderen Gemeinden vorgehalten werden und die Vereinbarung von für ihn günstigeren Konditionen hierdurch erschwert werden kann. Dagegen ist zunächst nicht ohne weiteres ersichtlich, inwiefern mögliche sonstige Inhalte des Vertrages, etwa zum genauen Standort der Anlagen, zum Anlagentyp, der Zuwegung und der Nutzungsdauer geeignet sein können, die Wettbewerbssituation des Pächters zu beeinträchtigen indem dadurch exklusives Wissen zur Geschäftspolitik oder technisches Wissen des Pächters offenbart würde. Das gilt zumindest, soweit diese Angaben im Rahmen eines späteren Genehmigungsverfahrens ohnehin der Öffentlichkeit bekannt gemacht werden müssten. Zu beachten ist in jedem Fall, dass der Schutz des § 6 LIFG nur soweit reicht, wie tatsächlich das Bestehen eines Urheberrechts oder von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen im Einzelfall festgestellt werden kann.

Das Landesinformationsfreiheitsgesetz verpflichtet nicht zur Erstellung von Rechtsgutachten, sondern verleiht lediglich einen voraussetzungslosen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen, d.h. bei der informationspflichtigen Stelle bereits vorhandenen amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnungen. Die Erstellung eines bislang nicht vorhandenen Rechtsgutachtens kann daher grundsätzlich nicht aufgrund des Landesinformationsfreiheitsgesetzes verlangt werden.

Soweit der Pachtvertrag Umweltinformationen enthält (z.B. Angaben umweltrelevanter Umstände wie Nutzungsdauer oder genauer Standort der Windenergieanlagen) wird das LIFG gem. § 1 Abs. 3 IFG vom Informationszugangsanspruch gem. § 24 des Umweltverwaltungsgesetzes (UVwG) verdrängt.

Bezüglich des Abschlusses von Verträgen über die Verpachtung von gemeindeeigenen Grundstücken ergibt sich die erforderliche Verwurzelung im öffentlichen Recht aus den jeweils maßgeblichen haushaltsrechtlichen Vorgaben, sodass es sich hierbei um die Wahrnehmung einer öffentlich-rechtlichen Verwaltungsaufgabe im Sinne von § 2 Absatz 1 LIFG handelt.

Die Tatsache, dass ein Thema von einem Gemeinderat in nichtöffentlicher Sitzung beraten und ggfs. dazu in nicht öffentlicher Sitzung ein Beschluss gefasst wurde, führt nicht dazu, dass allein deshalb Informationszugangersuchen bezüglich sämtlicher Informationen, die mit der in nichtöffentlichen Sitzung behandelten Angelegenheit in irgendeiner Form zusammenhängen gem. § 1 Abs. 3 sowie § 4 Abs. 2 S. 1 LIFG ausgeschlossen sind. Jedenfalls in Bezug auf Dokumente, die nicht nur als Anlage zum Protokoll der Gemeinderatssitzung vorhanden, sondern - da sie von der Gemeindeverwaltung umzusetzen sind - zugleich auch in anderen Vorgängen der Gemeindeverwaltung (z.B. im Bürgermeisteramt) abgelegt sind, sind die Vorschriften der Gemeindeordnung über die Nichtöffentlichkeit von Sitzungen des Gemeinderats (§ 35 Absatz 1 Satz 2 und 3 GemO) nicht als Rechtsvorschriften über Geheimhaltungs- und Vertraulichkeitspflichten i.S.v. § 4 Abs. 2 LIFG anzusehen. Der Ablehnungsgrund des § 4 Absatz 1 Satz 1 Nr. 6, 1. Alternative LIFG (Vertraulichkeit von Beratungen) schützt den Diskussionsverlauf im Beratungsgremium. Der Schutz erstreckt sich dagegen nicht auf das Beratungsthema, die Beratungsgrundlage und das Beratungsergebnis. Am Schutz des § 4 Absatz 1 Satz 1 Nr. 6 LIFG nehmen Unterlagen nur insoweit teil, als sich aus ihrem Inhalt der Entscheidungsfindungsprozess des jeweiligen Gremiums konkret nachvollziehen lässt. Am Schutz der Vertraulichkeit von Entscheidungsprozessen

(§ 4 Absatz 1 Satz 1 Nr. 6, 2. Alternative LIFG) nehmen Entscheidungsentwürfe und unmittelbar vorbereitende Arbeiten und Beschlüsse, wie etwa ein Vermerk zum Entscheidungsentwurf oder interne entscheidungsleitende fachliche Stellungnahmen, nicht jedoch das gesamte Informationsmaterial, das einer Entscheidungsfindung überhaupt dienen kann oder über das eine Entscheidung zu treffen ist, teil. Auch Entscheidungsergebnisse bzw. getroffene Entscheidungen sind hiervon nicht erfasst.

## 4.2 Keine automatische Erledigung bei Wegfall des Antragsgrundes

*Ein Petent bat um Vermittlung, da er von Seiten der Stadt keine Antwort auf sein Ersuchen um Informationszugang erhielt. Er beehrte die Vorlage eines von der öffentlichen Hand abgeschlossenen Miet- und Pachtvertrags zur Flüchtlingsunterbringung in der von ihm bewohnten Immobilie.*

*Im Laufe des Verfahrens stellte sich heraus, dass sich der Petent mit seinem Vermieter in einem gerichtlichen Mietrechtsstreit befand. Im Rahmen dieses Verfahrens hatte der Verantwortliche seitens der Stadt den Vermieter unzulässiger Weise sowohl über das Ersuchen als auch über personenbezogenen Daten des Antragstellers informiert.*

Da der Vertrag zur Flüchtlingsunterbringung im Rahmen des Gerichtsverfahrens offengelegt wurde, ging der Verantwortliche seitens der Stadt davon aus, dass sich das Ersuchen seitens des Petenten damit erledigt hätte und reagierte nicht auf weitere Schreiben des Petenten. Erst auf meine Nachfrage hin erklärte die Stadt, dass sie nach Rücksprache mit der Rechtsabteilung nichts weiter unternommen hätte, da die ersuchte Information bereits zugegangen und das Verfahren damit erledigt sei.

Ich habe die Stadt mit der Bitte um künftige Beachtung darauf hingewiesen, dass das Recht auf freien Zugang zu amtlichen Informationen an keine speziellen Voraussetzungen geknüpft und Informationen unverzüglich, spätestens innerhalb eines Monats nach Antragstellung, zugänglich zu machen sind. Eine Fristverlängerung auf bis zu drei Monate ist zulässig, sofern Umfang oder Komplexität der amtlichen Information diese erfordern. Die antragstellende Person soll über die Fristverlängerung und die Gründe hierfür schriftlich oder elektronisch informiert werden (§ 7 Absatz 7 LIFG).

Berührt der Antrag Belange im Sinne von § 5 oder § 6 LIFG, soll er begründet werden und für die Anhörung nach § 8 Absatz 1 LIFG die Erklärung enthalten, inwieweit die Daten der antragstellenden Person an die betroffene Person weitergegeben werden dürfen. Gibt die antragstellende Person keine Erklärung über ihr Interesse an personenbezogenen Daten im Sinne des § 3 Absatz 1 LDSG ab, sollen Namen von natürlichen Personen geschwärzt werden (§ 7 Absatz 1 Satz 3 LIFG).

Die Motive der antragstellenden Person sind für die öffentliche Stelle unbeachtlich, können aber für die Einwilligung der betroffenen Person in den Informationszugang durchaus relevant oder sogar entscheidend sein. Daher soll die informationspflichtige Stelle eine vermittelnde Rolle einnehmen können. Gibt die antragstellende Person keine Erklärung ab, bedarf es für eine Übermittlung der Daten der antragstellenden Person an die betroffene Person einer Rechtsgrundlage. Dabei kommt insbesondere eine Übermittlung unter den datenschutzrechtlichen Voraussetzungen des § 18 LDSG in Betracht.

Die Voraussetzung der Übermittlung des Namens des Antragstellers an den Dritten nach § 7 Absatz 1 Satz 3 LIFG i. V. m. § 18 Absatz 1 LDSG lagen nicht vor, denn er wurde nicht um seine Einwilligung ersucht. Ich habe die Stadt daher angewiesen, in diesen Fällen künftig entweder die Einwilligung des Antragstellers einzuholen oder anonym beim Betroffenen nachzufragen.

Der nachträgliche Eintritt eines Ablehnungsgrundes (hier: nach § 9 Absatz 3 Nr. 4 LIFG) führt nicht automatisch zur Erledigung oder Rücknahme eines Informationsfreiheitsersuchens. Auch in solchen Fällen ist das Ersuchen zu bescheiden. Dem Antragsteller soll die Gelegenheit einer Stellungnahme hierzu gegeben werden. Ich habe daher empfohlen, in solchen Fällen künftig nachzufragen, ob das Ersuchen zurückgenommen wird.

### 4.3 Frühere mündliche Auskünfte

*Eine Gemeinde wollte von uns wissen, ob eine früher erteilte mündliche Auskunft sie zur Ablehnung eines Informationsersuchens berechtigt.*

Wir haben der Gemeinde hierzu folgendes mitgeteilt:

Der Ablehnungsgrund des § 9 Absatz 3 Nr. 4 des

Landesinformationsfreiheitsgesetzes (LIFG) setzt voraus, dass die antragstellende Person im Zeitpunkt der Entscheidung über ihren Antrag über die begehrten Informationen verfügt, d.h. sich diese in ihrem Besitz befinden. Die Darlegungs- und Beweislast hierfür trägt die auskunftspflichtige Stelle. Wurden zu einem früheren Zeitpunkt Informationen mündlich erteilt, besteht die Möglichkeit, dass der Antragsteller sich hieran nicht mehr vollständig erinnern kann. Eine frühere mündliche Auskunftserteilung führt deshalb in aller Regel nicht dazu, dass die antragstellende Person bereits über die begehrten Informationen verfügt.

### 4.4 Vergaberecht

*Eine Gemeinde wollte von uns wissen, wie das Verhältnis zwischen Vergaberecht und Landesinformationsfreiheitsgesetz zu beurteilen ist.*

Zum Verhältnis zwischen Vergaberecht und dem Landesinformationsfreiheitsgesetz vertreten wir folgende Auffassung:

Oberhalb der in der Vergabeverordnung (VgV) in Verbindung mit dem Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb (GWB) festgelegten Schwellenwerte können einzelne Vorschriften der Vergabeordnungen als abschließende bereichsspezifische Informationszugangsregelungen bzw. Rechtsvorschriften über Geheimhaltung und Vertraulichkeitspflichten die Anwendbarkeit des Landesinformationsfreiheitsgesetzes gemäß § 1 Absatz 3 sowie § 4 Absatz 2 LIFG ausschließen, soweit der Anwendungsbereich der jeweiligen bereichsspezifischen Informationszugangs- bzw. -geheimhaltungsvorschrift reicht. So enthält beispielsweise § 14 Absatz 3 VOL/A das Gebot, Angebote und ihre Anlagen sowie die Dokumentation über die Angebotsöffnung auch nach Abschluss des Verfahrens vertraulich zu behandeln. Außerdem unterwerfen die Vergabeordnungen selbst das erfolgreiche Angebot bestimmten Publizitätspflichten (vgl. z.B. § 19 VOL/A).

Unterhalb der genannten Schwellenwerte beruht die Anwendung der Vergabeordnungen in Baden-Württemberg mangels einer hinreichend bestimmten Regelung durch Gesetz oder Rechtsverordnung allerdings auf einer Verwaltungsvorschrift, so dass es insoweit an einer Rechtsvorschrift im Sinne von § 1 Absatz 3 sowie § 4 Absatz 2 LIFG fehlt und der Inhalt der Vergabeunterlagen nach Maßgabe des Landesinformationsfreiheitsgesetzes dem

Zugang Interessierter auf Antrag offen steht. Es sind daher insoweit sämtliche Ablehnungsgründe von der informationspflichtigen Stelle zu prüfen, insbesondere der Schutz personenbezogener Daten (§ 5 LIFG) sowie der Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (§ 6 LIFG).

#### **4.5 Zugang zu Akten, die bei einer Behörde angefallen und dann in den Gewahrsam privater Dritter gelangt sind?**

#### **Bundesverfassungsgericht gibt Hinweise zur Reichweite von Informationszugangsansprüchen nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes – Zum Beschluss des BVerfG vom 20.06.2017**

Nicht jeder Beamte geht so in seiner Arbeit auf, dass er Akten nicht nur mit nach Hause nimmt, sondern sogar über seine Pensionierung hinaus behält und seinen Erben hinterlässt. Wer es dennoch tut, der (bzw. dessen Erben) muss damit rechnen, womöglich vom früheren Dienstherrn um Rückgabe gebeten zu werden. Und zwar – wie das Bundesverfassungsgericht jetzt entschieden hat – auch dann, wenn die Initiative hierzu nicht von der früheren Dienststelle ausgeht, sondern von einem privaten Dritten, der dort einen Antrag auf Akteneinsicht nach Informationsfreiheitsrecht gestellt hat. Das gilt sogar dann, wenn der Nachlass zwischenzeitlich aufgelöst und die Unterlagen in den Besitz anderer Stellen gelangt sind.

In dem der Entscheidung zugrundeliegenden Fall interessierte sich eine Journalistin für den Inhalt von Akten der Bundesregierung, die über die Nachlässe von Hans Globke - einem wegen seiner Verstrickung in den nationalsozialistischen Unrechtsstaat umstrittenen Verwaltungsjuristen - und Hermann Josef Abs – dem langjährigen Vorsitzenden der Deutschen Bank und Ratgeber Konrad Adenauers - in den Besitz der Konrad-Adenauer-Stiftung und des Historischen Instituts der Deutschen Bank gelangt waren. Beide Institutionen wollten die Unterlagen der Journalistin nicht zugänglich machen, die daraufhin das Bundesarchiv um Unterstützung bat. Das Bundesverfassungsgericht (Beschluss des Ersten Senats vom 20. Juni 2017, Az. 1 BvR 1978/13) verwarf die Verfassungsbeschwerde zwar als unzulässig, weil sich die Journalistin mit ihrem Aus-

kunftsbegehren an das Bundesarchiv gewandt hatte und nicht an das Bundeskanzleramt, in dessen Zuständigkeit die Akten geführt wurden, sodass der Rechtsweg nicht erschöpft war. Es legte jedoch in seiner Entscheidung nahe, dass die Behörde, für die die Akten ursprünglich angelegt wurden (hier das Bundeskanzleramt), aufgrund des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes und eines entsprechenden Antrags der Journalistin verpflichtet sein kann, sich die Unterlagen von der Parteienstiftung und dem Historischen Institut der Deutschen Bank wieder zu beschaffen und der Journalistin zugänglich zu machen.

#### **4.6 Rechtsprechung: Kein Informationsrecht auf bei Behörden vorhandene allgemein erwerbbar Fachliteratur**

Wie weit reicht der Zugangsanspruch der Bürgerinnen und Bürger nach dem LIFG? Dazu hat der VGH Mannheim einen interessanten Beschluss getroffen (AZ: 1 S 1122/16). Diesem lag folgender Sachverhalt zugrunde:

Der Kläger wehrte sich gegen die Ablehnung der beklagten Behörde, ihm Einsicht in die sich bei ihr befindlichen juristischen Fachliteratur zu gewähren. Der VGH bestätigte den erstinstanzlichen Beschluss des VG Karlsruhe vom 28.12.2015, dass sich eine solche Verpflichtung weder aus § 29 VwVfG noch aus § 25 VwVfG oder dem vom Kläger in Anspruch genommenen Grundsatz der Offenheit des Verwaltungshandelns ergebe. Auch ergebe sich kein Anspruch auf Einsicht in juristische Fachliteratur bei einer Behörde nach dem am 30.12.2015 in Kraft getretenen LIFG. Denn juristische Kommentare seien bereits keine amtliche Informationen gem. § 3 Nr. 3 LIFG. Der VGH betonte den Zweck des LIFG: Es gehe darum, dem Bürger den staatlichen Informationsbestand zu erschließen. Die jedermann zugänglichen oder für jedermann zumutbar erwerbbar allgemeinen Nachschlagwerke wie Lexika und Handbücher gehörten ebenso wenig zu den amtlichen Informationen wie allgemein zugängliche und für jedermann zu kaufende juristische Fachliteratur. Schließlich sei diese nach den Regeln ordnungsgemäßer Aktenführung nicht, auch nicht auszugsweise, zur Akte eines Verwaltungsverfahrens zu nehmen und damit nicht Bestandteil des eigenen Vorgangs der Behörde.

Und selbst wenn man auch juristische Fachliteratur

als amtliche Information ansähe, so der VGH weiter, könne die beklagte Behörde den Antrag nach § 9 Abs. 3 Nr. 5 LIFG ablehnen, denn die antragstellende Person könne sich die begehrten Informationen in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen. Dies sei nach dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers z.B. der Fall, wenn eine entsprechende behördliche Publikation kostenlos oder zu marktüblichen Preisen erhältlich sei. Dies gelte erst recht für zu Marktpreisen erhältliche juristische Fachpublikationen, die anders als behördliche Publikationen keinen amtlichen Charakter haben, sondern von Dritten stammen.

Über den Informationszugangsantrag entscheidet gem. § 7 Abs. 1 S. 1 LIFG die Stelle, die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist; dies können auch Beliehene sein. Durch diesen Zusatz wird klargestellt, dass Beliehene wie sonstige informationspflichtige Stellen i.S.d. § 2 Abs. 1 LIFG zu behandeln sind (LT-Drs. 15/7720, S. 72). Daraus folgt, dass sich der Informationszugangsanspruch des LIFG unmittelbar gegen den Beliehenen selbst richtet. Eine Einschaltung der öffentlichen Stelle, für die der Beliehene tätig wird, ist nicht vorgesehen.

#### 4.7 Zur Auskunftspflicht Beliehener

Beliehene sind nicht-öffentliche Stellen, denen durch Gesetz die Erfüllung öffentlicher Aufgaben mit hoheitlichen Mitteln übertragen wurde. Wie wir verschiedenen Beratungsanfragen entnehmen können, besteht in der Praxis gelegentliche Unsicherheit darüber, ob Bürgerinnen und Bürger, die sich für bei solchen Stellen vorhandene Informationen interessieren, ihren Informationszugangsantrag beim Beliehenen selbst oder der öffentlichen Stelle, für die letztlich die öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgabe erbracht wird, stellen müssen.

So bat etwa ein Bürger ein privates Unternehmen in der Rechtsform einer GmbH, das vom Land Baden-Württemberg als Beliehener mit der Durchführung der Hauptuntersuchung von Pkw's betraut wurde, um Informationen zum Diesel- oder Abgasskandal. Das Unternehmen erteilte die begehrten Informationen fristgerecht, allerdings ohne Anerkennung einer Rechtspflicht. Letzteres deshalb, weil es die Auffassung vertrat, die von § 7 Abs. 1 S. 1, 2. Hs. LIFG erwähnte Zuständigkeit eines Beliehenen für die Entscheidung über den Antrag auf Informationszugang stehe unter dem Vorbehalt, dass der Beliehene als juristische Person des Privatrechts nicht gem. § 2 Abs. 4 LIFG in den Anwendungsbereich des LIFG einbezogen sei. Denn in diesen Fällen bestehe der Auskunftsanspruch gem. § 7 Abs. 1 S. 2 LIFG allein gegenüber der Stelle, für die letztlich die öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgabe wahrgenommen beziehungsweise die öffentliche Dienstleistung erbracht werde (hier das Verkehrsministerium Baden-Württemberg).

Der Antragsteller bat uns um unsere Auffassung hierzu. Nach Prüfung haben wir dem Antragsteller folgendes mitgeteilt:





## 5. Grundsätze zur Informationsfreiheit

Das Bundesverfassungsgericht hat seinen Beschluss vom 20.06.2017 (AZ: 1 S 1122/16) genutzt, um eine grundlegende Aussage zum Zusammenspiel der grundrechtlich geschützten Informationsfreiheit und den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder zu treffen:

Die Informationsfreiheit des Artikel 5 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes [GG] schützt das Recht des Einzelnen, sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Allgemein zugänglich ist eine Informationsquelle nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dann, wenn sie geeignet und bestimmt ist, der Allgemeinheit, also einem individuell nicht bestimmbar Personenkreis, Informationen zu verschaffen (BVerfGE 90, 27 <32>; 103, 44 <60>). Durch die Eröffnung eines grundsätzlichen Anspruchs auf Zugang zu amtlichen Informationen in § 1 Abs. 1 S. 1 IFG, so das Gericht nun in diesem Beschluss, habe der Gesetzgeber die allgemeine Zugänglichkeit amtlicher Informationen bestimmt und diese damit als Informationsquelle im Sinne des Art. 5 Absatz 1 Satz 1 GG für die Öffentlichkeit geöffnet. Unabhängig von sich gegebenenfalls unmittelbar aus der Verfassung ergebenden Informationszugangsrechten vermitteln also das Informationsfreiheitsrecht des Bundes und die Informationsfreiheitsrechte der Länder einen

grundrechtlich verankerten Zugang zu amtlichen Informationen. Dies gilt aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts allgemein, unbeschadet der in den jeweiligen Informationsfreiheitsgesetzen normierten Ausnahmetatbestände. Die dem Zugangsanspruch unterstellten Informationen (mit dem eingangs beschriebenen weiten Anwendungsbereich des IFG BW in der Verwaltung) sind allgemein zugängliche Quellen und unterfallen demnach Art. 5 Absatz 1 Satz 1 GG.

Damit erlangt der Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen in der Abwägung erhebliches Gewicht. Er steht als Recht mit Verfassungsrang auf Augenhöhe mit einer Offenlegung widerstreitenden Grundrechten wie dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung oder dem Eigentumsrecht. Dies ist von der um Auskunft ersuchten Stelle bei der Auslegung und Anwendung der gesetzlichen Ablehnungsgründe zu berücksichtigen, die spätestens jetzt immer auch im Lichte des Grundrechts auf Informationsfreiheit erfolgen muss. Die oftmals ablehnende Haltung vieler öffentlicher Behörden gegenüber Informationsfreiheitsansprüchen, deren Einstufung als querulatorisch, als bloße Lästigkeit und Arbeitslast ist vor diesem Hintergrund in keiner Weise gerechtfertigt.

Die Geltendmachung von Informationsfreiheitsansprüchen stellt vielmehr eine Grundrechtsausübung dar, in welcher der Bürger von den jeweiligen Stellen unterstützt werden muss, soweit nicht Grundrechte Dritter oder andere öffentliche Belange von Verfassungsrang überwiegen.

## 5.1 So klappt es mit der Informationsfreiheit

5 Ratschläge für Antragsteller, wie sie ihr Informationszugangrecht effektiv wahrnehmen können

### Stellen Sie Ihren Antrag auf Informationsauskunft bei der richtigen öffentlichen Stelle

Ihren Antrag auf Zugang zu bestimmten Informationen richten Sie an die öffentliche Stelle, von der Sie die begehrten Informationen erwarten können. Dazu müssen Sie also herausfinden, welche öffentliche Stelle in Baden-Württemberg Aufzeichnungen zu dem Sie interessierenden Thema besitzt. In Frage hierfür kommen grundsätzlich alle Verwaltungsbehörden, also

- Behörden auf kommunaler, Kreis- oder Landesebene,
- Einrichtungen und sonstige öffentliche Stellen des Landes – beispielsweise Schulen – sowie
- juristischen Personen des öffentlichen Rechts und deren Vereinigungen, soweit sie der Aufsicht des Landes unterstehen – z.B. Hochschulen.

Ein Anspruch auf Informationszugang besteht auch gegenüber Unternehmen und Privatpersonen, die öffentliche Aufgaben, insbesondere solche der Daseinsvorsorge (z.B. Nahverkehr) wahrnehmen und dabei der Kontrolle einer öffentlichen Stelle unterliegen.

Für den Landtag und die staatliche Rechnungsprüfung gilt das LIFG nur außerhalb der parlamentarischen Tätigkeit bzw. Prüfungs- und Beratungstätigkeit, für Gerichte und Staatsanwaltschaften nur außerhalb der Rechtsprechung und Strafverfolgung. Vom Informationszugangsgesetz ausgenommen sind außerdem Hochschulen, Forschungseinrichtungen und Schulen, soweit Forschung, Kunst, Lehre, Leistungsbeurteilungen und Prüfungen betroffen sind, sowie öffentliche Banken und Landesfinanzbehörden.

Einen Überblick nebst weiterführenden Hinweisen zu den wichtigsten öffentlichen Stellen in Baden-Württemberg finden Sie etwa unter <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/startseite/>.

Wenn Sie unsicher sind, welche öffentliche Stelle die gewünschten Informationen vorhält, bitten Sie zunächst die Stelle um Auskunft, bei der Sie die Informationen am ehesten vermuten. Selbst wenn Ihnen diese Stelle nicht helfen kann, wird Sie Ihnen in der Regel die richtige Stelle für Ihr Auskunftersuchen nennen können.

### Sie müssen zum antragsberechtigten Personenkreis gehören

Antragsberechtigt nach dem LIFG sind alle natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts sowie deren Zusammenschlüsse, soweit sie organisatorisch hinreichend verfestigt sind. Sie müssen weder die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen noch in Baden-Württemberg wohnen, um einen Antrag nach dem LIFG stellen zu können.

### Formulieren Sie konkret Ihre Anfrage

Sie können den Antrag mündlich, schriftlich oder in elektronischer Form stellen. Wichtig ist, dass Sie die Informationen, die Ihnen zugänglich gemacht werden sollen, möglichst genau bezeichnen. Genaue Angaben zum Umfang der gewünschten Informationen und zu einem bereits vorhandenen Verwaltungsvorgang wie zum Beispiel dem Aktenzeichen, Bearbeiterin oder Bearbeiter, Hintergrundinformationen, Zusammenhänge oder Hinweise zu bereits erfolgten Anfragen erleichtern der Behörde das Auffinden der gewünschten Informationen. Ist Ihr Antrag zu unbestimmt, kann es zu Missverständnissen kommen und sich dessen Bearbeitung durch Nachfragen verzögern. Außerdem sollten Sie angeben, in welcher Form Ihnen die Informationen zur Verfügung gestellt werden sollen, etwa als Kopie, durch Gewährung von Akteneinsicht oder mündliche oder schriftliche Auskünfte. Insoweit haben Sie ein Wahlrecht, dass nur aus wichtigem Grund, z.B. wegen eines deutlich höheren Verwaltungsaufwands, eingeschränkt werden darf.

Wenn Sie Informationen über natürliche Personen wünschen (sog. personenbezogene Daten), sollten Sie dies in Ihrem Antrag klarstellen, weil die Behörde ohne eine solche Erklärung Namen natürlicher Personen schwärzen soll. Betrifft ihr Auskunftersuchen personenbezogene Daten Dritter oder Be-

etriebs- oder Geschäftsgeheimnisse, muss die Behörde den Betroffenen hierüber informieren und ihm Gelegenheit zur Stellungnahme und Erteilung einer Einwilligung geben. Deshalb sollten Sie Ihren Antrag in solchen Fällen begründen und angeben, ob die Behörde dem Betroffenen Ihre Daten (etwa Name und Anschrift) mitteilen darf. Weitergehende Erklärungen, aus welchen Gründen Sie sich für die beantragten Informationen interessieren, was Sie damit vorhaben oder zu welchem Zweck Sie diese benötigen, sind grundsätzlich nicht erforderlich.

### **Fragen Sie in Ihrem Antrag nach erreichbaren Informationen**

Das LIFG begründet einen Anspruch auf amtliche Informationen. Das sind alle vorhandenen, amtlichen Zwecken dienenden Aufzeichnungen unabhängig von der Art ihrer Speicherung und Form ihrer Aufbewahrung mit Ausnahme bloßer Entwürfe und Notizen. Damit können Sie nicht nur alle Informationen einsehen, die in Schriftform festgehalten sind, sondern auch solche Informationen, die in Bild, Ton oder in sonstiger Weise vorhanden sind. Hierzu zählen auch elektronische (Magnetbänder, Disketten, CD-Roms), optische (Fotos und Bilder) sowie akustische (Audiokassetten und Tonbänder) Aufzeichnungen.

Der Informationsanspruch ist auf die bei der öffentlichen Verwaltung vorhandenen Aufzeichnungen beschränkt. Die Behörden sind aufgrund des LIFG nicht verpflichtet, Informationen zu beschaffen. Auch Informationen, die der Behörde zwar bekannt sind, zu denen jedoch keine Aufzeichnungen existieren, sind nicht erfasst. Unerheblich ist auch, ob die Behörde die Informationen zur Erfüllung der ihr obliegenden Aufgaben eigentlich vorliegen haben müsste.

Keinen Anspruch haben Sie nach dem LIFG auf Informationen, wenn Fachgesetze dies ausschließen oder den Zugang zu staatlichen Informationen abschließend regeln. Solche Regelungen gibt es etwa für Umweltinformationen oder Archivgut. Von dem Grundsatz, dass öffentliche Stellen den Bürgerinnen und Bürgern auf Antrag Einblick in ihre Aufzeichnungen gewähren müssen, sieht das LIFG zudem einige Ausnahmen zum Schutz öffentlicher und privater Belange vor. So dürfen etwa leistungsbezogene Daten einzelner Schulen nicht zugänglich gemacht werden. Auch behördliche Beratungen und Entscheidungsprozesse sind vor zu tiefen Einblicken geschützt. Das Gleiche gilt für Auskünfte,

deren Offenlegung sich nachteilig auf ein Gerichts- oder Ordnungswidrigkeitenverfahren oder die Interessen öffentlicher Stellen im Wirtschaftsverkehr auswirken kann. Als private Belange sind Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und personenbezogene Daten einzelner Bürger geschützt, wenn sie der Auskunftung widersprechen.

### **Das können Sie tun, wenn Sie keine Auskunft erhalten**

Die angefragte Behörde muss Ihnen unverzüglich, spätestens innerhalb eines Monats die gewünschte Information zugänglich machen. In schwierigen Fällen hat die Behörde drei Monate Zeit, um Ihnen die gewünschten Informationen zur Verfügung zu stellen. Erhalten Sie eine ablehnende Antwort oder auch nach diesen Fristen überhaupt keine Auskunft, können Sie sich an uns wenden. Bei Fragen zum Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, das sich auf Behördeninformationen bei Bundesstellen bezieht, können Sie sich an die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit wenden. Unabhängig davon können Sie natürlich auch die Ihnen zustehenden Rechtsbehelfe gegen behördliche Entscheidungen nutzen (Fachaufsichtsbeschwerde, Widerspruch, Klage). Fristen hierfür werden durch die Anrufung des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit allerdings nicht gehemmt.

## **5.2 Ratschläge für öffentliche Stellen zum sinnvollen Umgang mit Informationsersuchen**

### **Prüfen Sie, ob vorliegend (tatsächlich) ein Antrag nach dem LIFG gestellt wurde**

Ein Informationsbegehren muss sich nicht ausdrücklich auf das LIFG beziehen, der Zugangsanspruch besteht auch ohne Berufung auf eine Rechtsgrundlage im LIFG. Ein Anspruch nach dem LIFG scheidet jedoch aus, wenn der Anwendungsbereich nicht eröffnet ist. Besondere Rechtsvorschriften zum Informationszugang (z.B. Umwelt – und Verbraucherinformationsrecht) gehen dem LIFG vor und sperren einen Anspruch und/oder die Veröffentlichungspflichten nach dem LIFG, sofern sie den Zugang abschließend regeln, § 1 Abs. 3 LIFG. Die Rechtsgrundlage des Informationsbegehrens ist bereits wegen etwaiger unterschiedlicher Kostenerhebungsansprüche vorab zu klären.

Der Anspruch von Verfahrensbeteiligten auf Akteneinsicht nach § 29 LVwVfG oder § 25 SGB X besteht neben einem Anspruch nach dem LIFG.

Allgemeine Anfragen von Bürgerinnen und Bürgern (z. B. nach einer Informationsbroschüre, der Fundstelle eines Gesetzes oder einer nicht aufgezeichneten Rechtsauffassung) unterfallen häufig nicht dem LIFG. Umgekehrt kann hinter einfachen Anfragen auch immer ein Antrag nach dem LIFG stecken – zum Schwur kommt es, wenn die Behörde die Information nicht „freiwillig“ herausgeben möchte, dann sind die Voraussetzungen des LIFG zu prüfen.

### **Geben Sie bei unklarem Begehre dem Antragsteller die Möglichkeit zur Präzisierung**

Ist der Antrag zu unbestimmt, so ist dies der antragstellenden Person spätestens innerhalb eines Monats mitzuteilen und Gelegenheit zur Präzisierung des Antrags zu geben. Kommt die antragstellende Person der Aufforderung zur Präzisierung nach, beginnt der Lauf der Frist zur Beantwortung von Anträgen erneut (§ 7 Abs. 2). Wenn der Antrag zu unbestimmt ist und nicht innerhalb von drei Monaten nach Bekanntgabe der Aufforderung der informationspflichtigen Stelle nach § 7 Abs. 2 präzisiert wird, kann der Antrag nach § 9 Abs. 3 Nr. 2 abgelehnt werden.

Die Anforderungen an die Bestimmtheit des Antrags dürfen jedoch nicht überzogen sein. Die Besonderheit des Informationsfreiheitsrechts besteht nämlich auch darin, dass der Informationsberechtigte regelmäßig nur vermuten kann, dass eine bestimmte Information bei der Behörde vorhanden ist. Geben Sie insofern Unterstützung bei der Präzisierung.

### **Prüfen Sie, ob Sie informationspflichtige Stelle im Sinne des LIFG sind**

Das LIFG ist nach Maßgabe des § 2 Abs. 1 nur auf Stellen des Landes, der Gemeinden und der Gemeindeverbände sowie der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts (z.B. Hochschulen) und deren Vereinigungen anzuwenden, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Außerdem gilt das LIFG nach § 2 Abs. 4 auch für natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben, insbesondere solche der Daseinsvorsorge, wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen und dabei der Kontrolle einer informationspflichtigen Stelle unterliegen.

### **Sie müssen nur vorhandene amtliche Informationen herausgeben**

Amtliche Information ist nach § 3 Nr. 3 LIFG jede bei einer informationspflichtigen Stelle bereits vorhandene, amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung; aufgenommen sind Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen. Sie sind nicht verpflichtet, Informationen besonders aufzubereiten, erst zu erstellen oder im Rahmen des Zugangsverfahrens zu erläutern. Natürlich sind Sie auch nicht daran gehindert, dem Antragsteller sachdienliche Hinweise zur Nutzung der amtlichen Informationen zu geben – dies wird von den Pflichten nach dem LIFG jedoch nicht mehr umfasst. Auch besteht grundsätzlich keine Pflicht der angefragten Behörde, nicht vorhandene Informationen zu beschaffen. Geht die Anfrage bei einer Abteilung der Behörde ein, die begehrte Information befindet sich allerdings in einer anderen Abteilung derselben Behörde, so ist die angefragte Stelle verpflichtet, die begehrte Information beizuziehen – denn der Antrag ist nicht an die zuständige Untergliederung der angefragten Behörde zu richten, sondern an die jeweilige Behörde insgesamt.

Wird jedoch bei einer unzuständigen informationspflichtigen Stelle angefragt, soll die antragstellende Person auf die zuständige Stelle hingewiesen werden. Eine unmittelbare Abgabe an diese ist möglich, wenn der Antrag (nach Auslegung) eine Einwilligung zur Datenübermittlung enthält. Ergibt sich aus dem Antrag keine solche Einwilligung, wird der antragstellenden Person lediglich die zuständige Behörde mitgeteilt.

### **Stellen Sie Informationen nach LIFG auf die Homepage Ihrer Behörde**

Proaktiv bereitgestellte Informationen können eine Erleichterung für Informationssuchende bedeuten, individuelle Informationszugangsanträge entbehrllich machen und zugleich die informationspflichtigen Stellen entlasten.

Für die unmittelbaren Stellen des Landes (Ministerien, Regierungspräsidien; nicht aber Landratsämter als untere staatliche Verwaltungsbehörden oder die Gemeinden) sieht das LIFG eine grundsätzliche Pflicht zur proaktiven Informationsbereitstellung vor, § 11 Abs. 1 S. 1. Die Veröffentlichungspflichten können jedoch nicht über das hinausgehen, was auf Antrag zugänglich zu machen wäre, sodass die Ausnahmetatbestände des LIFG (§§ 4 ff.) auch insoweit anzuwenden sind.

## Anhang

### **EntschlieÙung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 23. Mai 2011**

#### **Informationsfreiheit – Lücken schließen!**

Der Gedanke der Transparenz staatlichen Handelns ist beim Bund und den meisten Ländern seit einigen Jahren angekommen, wie die Informationsfreiheitsgesetze von Brandenburg (1998), der meisten anderen Länder und auch das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (2005) zeigen.

Vor diesem Hintergrund begrüÙt die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten die Absicht der neuen Landesregierung von Baden-Württemberg, auch dort ein Informationsfreiheitsgesetz auf den Weg zu bringen. Dabei sollte allerdings, wie in Rheinland-Pfalz vorgesehen, dem Landesbeauftragten für den Datenschutz die Aufgabe der oder des Beauftragten für die Informationsfreiheit übertragen werden. Diese unabhängige Funktion eines oder einer Informationsfreiheitsbeauftragten fehlt gegenwärtig auch noch in Thüringen. Bayern, Hessen, Niedersachsen und Sachsen lehnen dagegen beharrlich jede gesetzliche Regelung für einen Anspruch der Bürgerinnen und Bürger auf Zugang zu behördlichen Informationen ab. Dies führt zu absurden Ergebnissen: So haben die Bürgerinnen und Bürger gegenüber den Jobcentern mit gemeinsamer Trägerschaft durch Bundesagentur für Arbeit und Kommune auch in den vier Ländern ohne Informationsfreiheitsgesetze einen Anspruch auf der Grundlage des Bundesgesetzes. Dagegen besteht gegenüber den Jobcentern der Optionskommunen in ausschließlich kommunaler Trägerschaft in diesen Ländern kein Anspruch auf Informationszugang.

Unbefriedigend ist auch, dass die Bürgerinnen und Bürger bei Ersuchen auf Zugang zu Verbraucher- und Umweltinformationen nicht durchgängig die gesetzlich garantierte Möglichkeit haben, sich an die Informationsfreiheitsbeauftragten zu wenden. Eine Ombudsfunktion ist zwar in den meisten Informationsfreiheitsgesetzen vorgesehen, fehlt aber für Umwelt- und Verbraucherinformationen auf Bundesebene und in vielen Ländern.

Deshalb appelliert die Konferenz an die Gesetzgeber in Bund und Ländern, diese Regelungsdefizite zu beseitigen und „flächendeckend“ allgemeine Regelungen für den Informationszugang zu schaffen und die Ombudsfunktionen der Informationsfreiheitsbeauftragten für Verbraucher-, Umwelt- und sonstige Informationen in Bund und Ländern gesetzlich zu regeln.

## **EntschlieÙung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 28. November 2011**

### **Informationsfreiheit ins Grundgesetz und in die Landesverfassungen**

Demokratie und Rechtsstaat können sich nur dort wirklich entfalten, wo auch die Entscheidungsgrundlagen staatlichen Handelns offen gelegt werden. Bund und Länder müssen ihre Bemühungen weiter verstärken, für mehr Transparenz staatlichen Handelns zu sorgen. Eine verfassungsrechtliche Verankerung der Informationsfreiheit ist geboten.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland tritt dafür ein, den Anspruch auf freien Zugang zu amtlichen Informationen in das Grundgesetz und in die Landesverfassungen – sofern noch nicht geschehen – aufzunehmen. Staatliche Stellen müssen die ihnen vorliegenden Informationen grundsätzlich öffentlich zugänglich machen.

## **EntschlieÙung der 24. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland**

### **Informationsfreiheit auf europäischer Ebene ausbauen, nicht einschränken!**

Mit Besorgnis nehmen die Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland zur Kenntnis, dass der freie Zugang zu Dokumenten der Europäischen Union gemäß Verordnung 1049/2001 erneut in Frage gestellt wird. Bereits im Jahre 2008 hatte die Europäische Kommission mannigfaltige Vorschläge zu einer drastischen Einschränkung des Zugangs zu europäischen Dokumenten vorgelegt, deren Folge eine massive Reduzierung der gebotenen Transparenz des Handelns europäischer Institutionen gewesen wäre (vgl. EntschlieÙung der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 30. Juni 2008). Das Europäische Parlament forderte daraufhin zwar eine Stärkung der Informationsfreiheit, doch arbeiten die Mitgliedstaaten derzeit daran, genau das zu verhindern. Ein „Kompromisspapier“ der dänischen Ratspräsidentschaft sah zuletzt vor, das Zugangsrecht zu Akten der Institutionen der Europäischen Union deutlich einzuschränken.

Während bislang alle Arten von Inhalten der Informationsfreiheit unterfallen, sollen zukünftig nur „formell übermittelte“ Dossiers öffentlich einzusehen sein. Damit würden der Öffentlichkeit sämtliche Entwürfe oder Diskussionspapiere des Rats, der Kommission und des Parlaments vorenthalten. Dies würde auch Vertragsverletzungsverfahren, Wettbewerbs- und Kartellverfahren betreffen, die von hohem öffentlichem Interesse sind.

Die Konferenz lehnt die Ausnahme einzelner europäischer Institutionen von der Transparenzpflicht ab. Sie tritt dafür ein, dass insbesondere die Europäische Zentralbank und die Europäische Investitionsbank nicht nur hinsichtlich ihrer Verwaltungstätigkeiten auf mehr Transparenz verpflichtet werden.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland appelliert an die Bundesregierung, sich im Europäischen Rat für mehr Transparenz einzusetzen. Verwaltung und Politik auf der Ebene der Europäischen Union dürfen nicht in bürokratische Geheimniskrämerei zurückzufallen. Die Forderungen des Europäischen Parlaments müssen endlich erfüllt werden. Gerade angesichts der zunehmenden Verantwortung, die den europäischen Institutionen von der gemeinsamen Außenpolitik bis zur Bewältigung der Finanzkrise zukommt, gilt es, alle Institutionen der Europäischen Union noch weiter zu öffnen. Denn: Vertrauen basiert auf Transparenz!

**EntschlieÙung**  
**24. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten**  
**am 12.6.2012 in Mainz**

**Mehr Transparenz bei der Wissenschaft**  
**– Offenlegung von Kooperationsverträgen –**

Die Kooperation zwischen Wissenschaft und Wirtschaft hat eine lange Tradition. Dies gilt für gemeinsame Institute ebenso wie für Stiftungsprofessuren und sonstige Formen der Zusammenarbeit.

Unternehmensfinanzierte Forschung nimmt einen immer größeren Anteil an der Wissenschaft ein. Deutschlandweit sollen inzwischen 660 Lehrstühle direkt oder indirekt von Unternehmen finanziert sein. Oft sind Motivation und Umfang der Förderung für Außenstehende nicht erkennbar. Für eine Beurteilung der Forschungsergebnisse und deren Bewertung ist die Kenntnis dieser Hintergründe jedoch Voraussetzung. Die Freiheit von Forschung und Wissenschaft lebt von einer offenen Diskussion; Geheimhaltung engt diese Freiheiten ein.

Einer verborgenen Einflussnahme auf Forschungsgegenstände, Forschungsergebnisse und auf deren Veröffentlichung kann nur durch eine konsequente Politik der Offenheit begegnet werden. Kooperationsverträge zwischen Wissenschaft und Unternehmen sind grundsätzlich offenzulegen. Eine solche Veröffentlichungspflicht sollte mindestens die Identität der Drittmittelgeber, die Laufzeit der Projekte, den Förderumfang und die Einflussmöglichkeiten der Drittmittelgeber auf Forschungsziele und -ergebnisse umfassen. Die Pflicht zur Veröffentlichung der Verträge darf nur zurücktreten, soweit und solange die Bekanntgabe gesetzlich geschützte Interessen beeinträchtigt.

Die regelmäßige Offenlegung der Finanzierung von Forschungsprojekten ist nach Auffassung der Informationsfreiheitsbeauftragten ein geeignetes Instrument, um die Freiheit der Forschung zu schützen, indem einseitige Abhängigkeiten oder auch nur deren Anschein vermieden wird. Eine reine Selbstverpflichtung der Universitäten und Forschungseinrichtungen ist hierfür nicht ausreichend. Es bedarf vielmehr konsequenter Regelungen in den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder.

## **Entschießung der 25. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland**

### **Parlamente sollen in eigener Sache für mehr Transparenz sorgen!**

Mainz, 27. November 2012

Die Informationsfreiheitsgesetze von Bund und Ländern nehmen die Parlamente von den für sonstige öffentliche Stellen bestehenden Transparenzpflichten aus. Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland sieht, dass der Kernbereich der Abgeordnetentätigkeit in der unabhängigen Wahrnehmung ihres Mandats nicht dem umfassenden Zugangsanspruch der Öffentlichkeit unterliegen kann. Defizite bei der Transparenz führen aber zu einem Verlust an öffentlicher Glaubwürdigkeit. Die Parlamente von Bund und Ländern sollten deshalb Vorreiter in Sachen Transparenz werden und Ausnahmen vom Informationszugang soweit wie möglich zurücknehmen.

In welchem Umfange Transparenz herzustellen ist, ist eine Frage des verfassungsrechtlich gebundenen, gesetzgeberischen Ermessens. Dieses verpflichtet die Parlamente dazu, die bereits vorhandenen Transparenzregelungen regelmäßig daraufhin zu überprüfen, ob sie sich bewährt haben oder ggf. zu konkretisieren und zu ergänzen sind.

Dabei sollten – soweit noch nicht geschehen – folgende Punkte berücksichtigt werden:

- ein möglichst hohes Maß an Transparenz bei den weiteren Tätigkeiten und Einkünften von Abgeordneten unter Berücksichtigung von Berufsgeheimnissen. Den möglichen Besonderheiten des Mandats, insbesondere bei „Teilzeit“-Parlamenten, sollte Rechnung getragen werden,
- Veröffentlichung von Tagesordnungen von Plena und Ausschüssen, ebenso Stellungnahmen, Protokolle und weitere Unterlagen, die Gegenstand der Beratungen sind,
- Öffentlichkeit von Sitzungen der Fachausschüsse,
- grundsätzliche Veröffentlichung von wissenschaftlichen Ausarbeitungen der Parlamentsdienste und sonstiger Gutachten,
- Zugang zu Informationen über Beschaffungen, Reisen, Sachausgaben und sonstige kostenträchtige Vorhaben der Parlamente und ihrer Ausschüsse.

**EntschlieÙung  
der 26. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten  
in Deutschland vom 27. Juni 2013 in Erfurt**

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

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

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

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

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

**Informationsfreiheit und Open Data**

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

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

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

**1. Open Data braucht starke Informationsfreiheitsgesetze**

a) Open Data muss als wesentlicher Bestandteil der Informationsfreiheit verstanden werden. Der Anspruch auf Informationszugang im herkömmlichen Antragsverfahren wird auch in Zukunft unverzichtbar sein.

b) Länder, in denen noch keine entsprechenden gesetzlichen Regelungen existieren, sollten unverzüglich Informationsfreiheitsgesetze mit einem starken Anspruch auf Informationszugang und effektiver Verpflichtung zur pro-aktiven Veröffentlichung von Daten öffentlicher Stellen sowie zur Einrichtung von Informationsregistern bzw. Open-Data-Portalen beschließen.

c) Die Informationsfreiheitsgesetze sind, soweit erforderlich, so anzupassen, dass Informationen, die auf ihrer Grundlage herausgegeben werden, in der Regel auch veröffentlicht werden können. Die Pflichten zur Veröffentlichung sind in den Informationsfreiheitsgesetzen zu regeln und müssen für alle öffentlichen Stellen gelten, die bereits einem Zugangsanspruch nach den jeweiligen Informationsfreiheitsgesetzen unterliegen. Wenn Informationen auf dem Antragswege herausgegeben sind, sollte auch deren Veröffentlichung so wenig wie möglich beschränkt werden. Hierfür kann die Anonymisierung von Daten förderlich sein.

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

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

a) Open Data ist weit mehr als Öffentlichkeitsarbeit: Bestehende Ansätze von Veröffentlichungspflichten in

den Informationsfreiheitsgesetzen sind auszubauen und um effektive Instrumente zu ergänzen, die eine Veröffentlichung gewährleisten.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- c) Angemessene Übergangsfristen sind auch für die Schaffung der technischen Voraussetzungen sowie für die etwaige Aufbereitung von Informationen, die vor dem In-Kraft-Treten einer entsprechenden Regelung angefallen sind, vertretbar.
- d) Um die Bereitstellung von Informationen zu erleichtern, sollten Regelungen getroffen werden, damit neue Daten bereits von vornherein in den entsprechend verwertbaren Formaten geführt werden oder zumindest problemlos aufbereitet werden können.
- e) Die Kosten der Verwaltung können durch Open Data langfristig reduziert werden. Insbesondere erspart die proaktive Bereitstellung von Informationen den öffentlichen Stellen die Bearbeitung individueller Informationszugangsanträge.
- f) Durch innovative Geschäftsmodelle zur kommerziellen Weiterverwendung öffentlicher Daten kann Open Data zu positiven gesamtwirtschaftlichen Effekten beitragen.
- g) Die Kostenerhebung für den antragsgebundenen Informationszugang steht in einem Spannungsverhältnis zur Kostenfreiheit im Rahmen von Open Data. Ein stimmiges Gesamtkonzept sollte durch einen grundsätzlichen Verzicht auf die Erhebung von Gebühren erreicht werden.
- h) Open Data bedeutet einen Aufgabenzuwachs bei den Informationsfreiheitsbeauftragten. Auch nach der Begleitung im Anfangsstadium (Gesetzgebung, Projekte für Plattformen etc.) bedürfen die öffentlichen Stellen einer permanenten Beratung zur Umsetzung der Veröffentlichungspflichten. Außerdem müssen die Kapazitäten der Informationsfreiheitsbeauftragten erweitert werden.

## **Entschließung der 27. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland**

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

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

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

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

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

Sie fordert insbesondere:

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

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland bietet ihre Unterstützung an.

**Entschließung der 28. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten  
in Deutschland  
vom 17.06.2014 in Hamburg**

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

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

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

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

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

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

Die Bundesregierung hat mit der Digitalen Agenda 2014 - 2017, der Digitalen Verwaltung 2020 und dem nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der G8 Open-Data-Charta wesentliche Regierungsprogramme zur Etablierung von E- und Open-Government sowie zur Digitalisierung der Verwaltung auf den Weg gebracht. Die Regierungsprogramme sehen aus informationsfreiheitsrechtlicher Sicht u.a. die Einführung einer gesetzlichen Open-Data-Regelung, die Schaffung von Open-Data-Ansprechpartnern in den Behörden, die Einführung der elektronischen Verwaltungsakte und eine verstärkte Zusammenarbeit mit den Ländern vor. Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten betont in diesem Zusammenhang das Erfordernis weitgehender gesetzlicher Veröffentlichungspflichten und die Übertragung der Aufgabe des Open-Data-Ansprechpartners auf behördliche Informationsfreiheitsbeauftragte.

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

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

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

### **Entschießung 30. IFK am 30. Juni 2015 in Schwerin**

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.

## **Informationsfreiheit 2.0 – endlich gleiches Recht in Bund und Ländern!\***

### **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 01. 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 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.

\* bei Stimmenthaltung der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

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

### **Entschießung zwischen der 30. und der 31. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 28. April 2016**

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.

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

### **Entschießung zwischen der 30. und der 31. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 28. April 2016**

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.

**GovData: Alle Länder sollen der Verwaltungsvereinbarung beitreten und Daten auf dem Portal bereitstellen!**  
**Entschließung der 31. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 15. Juni 2016**

„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 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.

## **Beschluss der 33. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten der Länder Mainz, den 13. Juni 2017**

### **Grundsatzpositionen der Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit**

Die Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit stellen Forderungen auf, um Fortschritte und Weiterentwicklungen zu mehr und besserer Wahrung von Informationsfreiheit und Transparenz zu erreichen. Diese Forderungen richten sich an die künftige Bundesregierung, aber auch an Bund und Länder insgesamt im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten.

Die Forderungen sind:

I. Verankerung des Anspruchs auf freien Zugang zu amtlichen Informationen im Grundgesetz und in den Landesverfassungen!

II. Weiterentwicklung der Informationsfreiheitsgesetze zu Transparenzgesetzen mit umfassenden Veröffentlichungspflichten!

III. Schaffung eines einheitlichen und umfassenden Informationsrechts: Zusammenfassung der Rechte auf amtliche Informationen, Umweltinformationen und auf Verbraucherinformationen!

IV. Abschaffung der Bereichsausnahme für die Nachrichtendienste und neuer Umgang mit Verschlussachen!

V. Beschränkungen der Ausnahmeregelungen auf das verfassungsrechtlich zwingend gebotene Maß!

VI. Sicherstellung der Transparenz von Kooperationen zwischen Privaten und wissenschaftlichen Einrichtungen

!

VII. Harmonisierung der europäischen Informationsfreiheitsrechte!

## **Grundsatzpositionen der Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit**

Informationen sind die Basis einer Demokratie. Sie sind Grund- und Treibstoff des Prozesses der öffentlichen Meinungsbildung. Transparenz schafft Vertrauen zwischen Politik, Verwaltung und Bevölkerung. Das Recht auf Zugang zu Informationen stellt ein zentrales Element zur Regelung des Informationsflusses von staatlichen Stellen zu Bürgerinnen und Bürgern in Deutschland dar. Die Informationsfreiheitsbeauftragten der Länder wenden sich mit den folgenden Forderungen zunächst an die Bundespolitik mit dem Ziel, dass sie im Rahmen ihrer Kompetenzen diesen Grundaussagen zur Geltung verhilft. Auch gegenüber der Landespolitik sollen diese Forderungen als grundsätzliche Anregungen zur Weiterentwicklung und zum Ausbau der informatorischen Rechtsstellung des Einzelnen auch gegenüber der Landespolitik dienen.

### **I. Informationsfreiheit in die Verfassungen!**

**Der Anspruch auf freien Zugang zu amtlichen Informationen soll in das Grundgesetz und in die Landesverfassungen aufgenommen werden.**

In dem Beschluss vom 20. Juni 2017 (1 BvR 1978/13) stellt das Bundesverfassungsgericht fest, dass sich der Verfassungsrang der Informationszugangsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz herleitet, jedenfalls soweit der Gesetzgeber eine einfachgesetzliche Regelung getroffen hat. Wer die Informationsfreiheit ernst nimmt, kann sie nicht in das Belieben des Gesetzgebers stellen. Deshalb ist die explizite Normierung im Grundgesetz erforderlich. Damit wäre für die Länder, die immer noch kein Recht auf voraussetzungslosen Zugang haben, die Pflicht verbunden, ein solches Recht einfachgesetzlich zu verankern. Auch im Jahr 2017 verfügt ein Viertel der Länder immer noch nicht über ein Informationsfreiheitsgesetz.

### **II. Ein Gesetz für den Informationszugang! Hin zu Transparenzgesetzen!**

**Zusammenfassung der verschiedenen Informationsfreiheitsgesetze in einem Gesetz und Weiterentwicklung zu Transparenzgesetzen mit umfassenden Veröffentlichungspflichten.**

Bestehende Informationszugangsansprüche in unterschiedlichen Informationsfreiheits- bzw. Transparenz- und Fachgesetzen sollten verstärkt zusammengefasst werden. Die Ansprüche auf Einsicht in Verwaltungsakten und auf Zugang zu sonstigen Informationen öffentlicher Stellen sind derzeit auf eine Vielzahl von Einzelschriften verteilt: Sie finden sich in den Informationsfreiheitsgesetzen, in den Umweltinformationsgesetzen, im Verbraucherinformationsgesetz und in diversen weiteren Gesetzen. Dabei werden vergleichbare Sachverhalte unterschiedlich geregelt, etwa die Voraussetzungen für den Informationszugang, die Fristen zur Beantwortung von Anfragen, die Gebühren, welche für den Informationszugang zu entrichten sind, und die Rechte auf Anrufung der Informationsfreiheitsbeauftragten. Diese Zersplitterung erschwert die Wahrnehmung der Informationsrechte und trägt zu Unsicherheiten bei der Rechtsanwendung durch die Behörden bei. Zukünftig sollten die Vorschriften so gestaltet werden, dass ein Höchstmaß an Transparenz und Bürgerfreundlichkeit erreicht wird.

Neben diesen anzustrebenden Erleichterungen für die Bürgerinnen und Bürger bei der Durchsetzung ihrer Informationszugangsansprüche ist die Weiterentwicklung der jeweiligen Informationsfreiheitsgesetze zu Transparenzgesetzen ein wichtiges Anliegen. Solche Gesetze verbinden den individuellen, antragsgebundenen Informationszugangsanspruch mit der Verpflichtung öffentlicher Stellen, bestimmte Informationen von sich aus und antragsunabhängig auf Informationsplattformen im Internet zu veröffentlichen. Derartige gesetzliche Veröffentlichungspflichten erhöhen die Verwaltungstransparenz, die Nachvollziehbarkeit, Akzeptanz und Kontrolle behördlicher Entscheidungsprozesse.

Die Verwaltung soll zukünftig ihre Daten automatisch zur Verfügung stellen. Ausnahmen für die Nichtzurverfügungstellung müssen begründet werden. Das wirtschaftliche Potential von offenen Verwaltungsdaten wird bisher nicht ausreichend genutzt.

### **III. Nachrichtendienste ins IFG!**

#### **Erweiterung des Anwendungsbereichs der Informationsfreiheitsgesetze durch Abschaffung der Bereichsausnahme für die Nachrichtendienste.**

Die Informationsfreiheitsbeauftragten der Länder halten die in § 3 Nr. 8 IFG normierte Bereichsausnahme für die Nachrichtendienste für nicht erforderlich. Es läuft dem Transparenzgedanken zuwider, dass ein kompletter Verwaltungsbereich vom Informationsfreiheitsgesetz ausgenommen wird. Die Regelung führt dazu, dass die Nachrichtendienste im Fall eines Antrages nicht begründen müssen, warum eine Information nicht herauszugeben ist. Das bedeutet zudem, dass auch nicht-geheimhaltungsbedürftige Informationen zurückbehalten werden können.

Die Informationsfreiheitsbeauftragten stellen mit ihrer Forderung nicht den Geheimnisschutz an sich in Frage. Sie sind vielmehr der Ansicht, dass es ausreicht, wenn sich die Nachrichtendienste hinsichtlich der Herausgabe bzw. Nichtherausgabe von Informationen auf die Ausschlussstatbestände des Informationsfreiheitsgesetzes berufen können. Somit wären die Nachrichtendienste dazu verpflichtet, ihre Entscheidungen zu begründen.

Vergleiche mit Bundesländern wie beispielsweise Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Mecklenburg-Vorpommern zeigen, dass die Verfassungsschutzbehörden auch ohne Bereichsausnahme nicht auf Geheimnisschutz verzichten müssen.

### **IV. Abschaffung unnötiger Ausnahmen!**

#### **Beschränkungen der Ausnahmeregelungen auf das verfassungsrechtlich zwingend gebotene Maß auf der Grundlage der Evaluierung des IFG Bund.**

Bei der Regelung ihrer Informationsfreiheitsgesetze haben sich zahlreiche Länder in der Vergangenheit am Informationsfreiheitsgesetz des Bundes orientiert, das für sie eine Vorbildfunktion hatte. Nach dessen Evaluierung im Jahr 2012 ergibt sich für den Bund und damit inzident auch für diejenigen Bundesländer, die mit ihrem Landesrecht dem Bund gefolgt waren, erheblicher Reformbedarf. So ist etwa eine Reduzierung und Harmonisierung der Ausschlussgründe, die einem Informationszugang entgegenstehen können, angezeigt. Zu viele, teilweise redundante und sich überschneidende Ausschlussgründe konterkarieren Open Data, Open Government und damit Bürgerbeteiligung und Demokratie. Eine allgemeine Güterabwägung zwischen Informations- und Geheimhaltungsinteresse (public interest test) ist daher als Korrektiv erforderlich.

### **V. Mehr Transparenz in der Drittmittelforschung!**

#### **Sicherstellung von Transparenz der Kooperationen zwischen privaten und wissenschaftlichen Einrichtungen.**

Unternehmensfinanzierte Forschung gewinnt zunehmende Bedeutung für die Hochschulen in der Bundesrepublik Deutschland. Deutschlandweit ist eine große Anzahl von Lehrstühlen direkt oder indirekt von Unternehmen finanziert. Oft sind Ziele und Umfang der Förderung für Außenstehende nicht erkennbar. Für eine Einordnung der Forschungsergebnisse und deren Bewertung ist die Kenntnis dieser Hintergründe jedoch bedeutsam. Die Freiheit von Forschung und Wissenschaft lebt von einer offenen Diskussion; die Geheimhaltung von Zusammenhängen kann diese Freiheiten einengen.

Einer verborgenen Einflussnahme auf Forschungsgegenstände, Forschungsergebnisse und auf deren Veröffentlichung kann durch eine konsequente Politik der Offenheit begegnet werden. Deshalb sollten Kooperationsverträge zwischen Wissenschaft und Unternehmen grundsätzlich offengelegt werden. Die Pflicht zur Veröffentlichung der Verträge darf nur zurücktreten, soweit und solange die Bekanntgabe geschützte Interessen beeinträchtigt.

Die regelmäßige Offenlegung der Finanzierung von Forschungsprojekten ist nach Auffassung der Informationsfreiheitsbeauftragten ein geeignetes Instrument, um die Freiheit der Forschung zu schützen, indem einseitige Abhängigkeiten oder auch nur deren Anschein vermieden werden. Eine bloße Selbstverpflichtung der Universitäten und Forschungseinrichtungen ist hierfür nicht ausreichend. Die Informationsfreiheitsbeauftragten der Länder fordern konsequente gesetzliche Regelungen zugunsten der Transparenz von drittmittelgeförderter Forschung in Bund und Ländern.



## Informationen zur Dienststelle

### Aufbau der Dienststelle

Die Dienststelle des Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit verfügt über 42,5 Planstellen und ist in sechs Referate und die Stabsstelle Europa gegliedert. Die jeweiligen Leiter/-innen und ihre Themenschwerpunkte sind der nachstehenden Übersicht zu entnehmen. Bitte wenden Sie sich bei Anfragen an unsere Telefonzentrale (0711 / 61 55 41 – 0).



Telefonzentrale: 0711 / 61 55 41 - 0

Die Telefonzentrale ist montags bis freitags in der Zeit von 9 bis 12 Uhr und montags bis donnerstags zusätzlich in der Zeit von 14 bis 15:30 Uhr besetzt.

Telefax: 0711 / 61 55 41 - 15

E-Mail: [poststelle@lfdi.bwl.de](mailto:poststelle@lfdi.bwl.de)



# Stichwortverzeichnis

## A

Auslagen 27

## B

bereichsspezifische Informationszugangsregelungen 36

besonderes Amtsgeheimnis 36

Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse 39

Bundesregierung 25

## D

Digitale Agenda für Europa 25

Digitale Verwaltung 2020 25

## E

E-Akte 25

EU 25

## G

Gebühren 27

Gebührensatzung 28

## K

Kostendeckungsprinzip 28

## L

Landesinformationsfreiheitsgesetz (LIFG) 27

## N

Nichtöffentlichkeit von Sitzungen 36

## O

öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben 37

Open data 22

Open Government 23

Open Government Partnership (OGP) 24

## R

Rechtsgutachten 40

Rechtsverordnung 28

## S

Serviceportal Baden-Württemberg 26

## V

Vertraulichkeit von Beratungen 37

Verwaltungsgericht Freiburg 33

VGH Mannheim 42

## W

Windenergieanlagen 35

Wirtschaftsverkehr 38





Zeit,  
sich zu  
öffnen!