



# Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit 2012/2013



Der Landesbeauftragte  
für den Datenschutz und die  
Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz



Erster

Tätigkeitsbericht nach § 12a Abs. 3

Landesinformationsfreiheitsgesetz (LIFG)

i.V.m § 29 Abs. 2 Landesdatenschutzgesetz (LDSG)

für die Zeit vom 1. Januar 2012

bis 31. Dezember 2013

LT-Drs. 16/3530

HERAUSGEBER

Der Landesbeauftragte

für den Datenschutz und die

Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz

Hintere Bleiche 34 | 55116 Mainz

Postfach 30 40 | 55020 Mainz

Telefon +49 (0) 6131 208-2449

Telefax +49 (0) 6131 208-2497

poststelle@datenschutz.rlp.de

www.informationsfreiheit.rlp.de

Umschlaggestaltung

Petra Louis

8. Mai 2014

**Tätigkeitsbericht  
zur Informationsfreiheit  
2012/2013**



## Inhalt

<b>Einleitung</b>	<b>8</b>
<b>I. Geschichte der Informationsfreiheit und der Informationsfreiheitsbeauftragten</b>	<b>10</b>
1. Die Geschichte der Informationsfreiheit	10
2. Die Informationsfreiheitsbeauftragten	14
<b>II. Grundsatzfragen der Informationsfreiheit</b>	<b>16</b>
<b>1. Stellenwert der Informationsfreiheit</b>	<b>16</b>
1.1 In Rheinland-Pfalz	16
1.2 Im Bund	18
1.3 In Europa	19
1.3.1 Transparenzverordnung	19
1.3.2 PSI-Richtlinie	19
1.3.3 Rechtsprechung	20
<b>2. Entwicklung des Informationsfreiheitsrechts</b>	<b>21</b>
2.1 In Rheinland-Pfalz	21
2.1.1 Evaluation des Landesinformationsfreiheitsgesetzes	21
2.1.2 Ein Transparenzgesetz für Rheinland-Pfalz	24
2.2 Entwicklung des Informationsfreiheitsrechts in den übrigen Ländern	25
2.2.1 Überblick	25
2.2.2 Länder ohne Informationsfreiheitsgesetze	25
2.2.3 Länder, die ein Informationsfreiheitsgesetz angekündigt haben	26
2.2.4 Länder, die ihre Informationsfreiheitsgesetze novelliert haben	26
2.2.5 Länder mit (angekündigten) Transparenzgesetzen	27
2.2.6 Keine informationsfreiheitsrechtliche Bewegung in den anderen Bundesländern	28
2.3 Entwicklung des Informationsfreiheitsrechts im Bund	29
2.3.1 Evaluation des Informationsfreiheitsgesetzes	29
2.3.2 Gesetzentwurf zur Stärkung von Informationsfreiheit und Transparenz	31
2.3.3 Gescheiterter Antrag: Aufnahme der Informationsfreiheit in das Grundgesetz	31
2.4 Konkretisierung des Informationsfreiheitsrechts durch die Rechtsprechung	32
2.4.1 Entscheidungen der Verwaltungsgerichte in Rheinland-Pfalz	32

2.4.2	Entscheidungen zu sonstigen Landesinformationsfreiheitsgesetzen	33
2.4.3	Entscheidungen zum Informationsfreiheitsgesetz des Bundes	34
2.4.4	Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu europarechtlichen Informationsfreiheitsregelungen	35
<b>3.</b>	<b>Konferenzen der Informationsfreiheitsbeauftragten</b>	<b>36</b>
3.1	Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland	36
3.2	Europäische Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten	39
3.3.	Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten	39
<b>4.</b>	<b>Schwerpunkte der Informationsfreiheit und der Arbeit des LfDI</b>	<b>41</b>
4.1	Zur Arbeit des Informationsfreiheitsbeauftragten	41
4.1.1	Abgrenzung vom Datenschutzbeauftragten	41
4.1.2	Veranstaltungen und Vorträge	42
4.1.3	Beirat für die Informationsfreiheit	43
4.2	Informationsfreiheit und Transparenzgesellschaft	43
4.3	Informationsfreiheit in der Wissenschaft	45
4.4	Informationsfreiheit und Open Data	47
4.4.1	Das Open Data-Angebot der rheinland-pfälzischen Ministerien	49
4.4.2	Das Open Data-Angebot der rheinland-pfälzischen Hochschulen	49
4.4.3	Das Open Data-Angebot der rheinland-pfälzischen Kommunen	49
4.4.4	Möglichkeiten der Weiterentwicklung von Open Data in Rheinland-Pfalz	50
4.4.5	Das „Open-Government-Data-Portal Rheinland-Pfalz“ (OGDP-RP)	52
4.5	Informationsfreiheit und Medienkompetenz	52
<b>III.</b>	<b>Ausgewählte Ergebnisse aus der Prüfungs- und Beratungstätigkeit des LfDI</b>	<b>56</b>
<b>1.</b>	<b>Kommunales</b>	<b>56</b>
1.1.	Antrag auf Einsichtnahme in Leasingverträge für die Dienstwagen einer Stadtverwaltung	56
1.2.	Zugang zu in öffentlicher Gemeinderatssitzung gezeigten Fotomontagen	57
1.3	Liveübertragung von Sitzungen kommunaler Gremien	58
1.4	Zugang zu Informationen zu Zinsgeschäften einer städtischen GmbH	59

1.5	Zugang zu den Rufnummern von dienstlichen Mobiltelefonen einer Verwaltung	60
<b>2.</b>	<b>Justiz</b>	<b>62</b>
2.1	Kernsanierung und Brandschutz einer Justizvollzugsanstalt – Antrag auf Informationszugang eines Insassen	62
2.2	Proaktive Veröffentlichungspflicht von Geschäftsverteilungsplänen der rheinland-pfälzischen Gerichte	62
<b>3.</b>	<b>Hochschulen</b>	<b>64</b>
3.1.	Einsicht in die Akkreditierungsunterlagen eines Studienganges	64
<b>IV.</b>	<b>Fazit</b>	<b>65</b>
<b>A</b>	<b>Anlagen</b>	<b>66</b>
A.1	Entschlieung der Internationalen Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten	66
A.1.1	Internationale Konferenz vom 20. September 2013	66
A.2	Entschlieungen der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland	67
A.2.1	Konferenz vom 12. Juni 2012 in Mainz	67
A.2.2	Konferenz vom 27. November 2012 in Mainz	68
A.2.3	Konferenz vom 27. Juni 2013 in Erfurt	69
A.2.4	Konferenz vom 28. November 2013 in Erfurt	73
	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>75</b>
	Gesetze und Verordnungen	75
	sonstige Abkürzungen	76

Die Entschlieungen der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland sind im Internetangebot des LfDI unter folgender URL abrufbar:  
<http://www.informationsfreiheit.rlp/infofreiheit/de/ifgkonf.php?submenu=entschliessungen> 

## Einleitung

Seit Ende 2011 gibt es in Rheinland-Pfalz – wie im Bund und in den meisten Ländern – einen Informationsfreiheitsbeauftragten. Dieses Amt ist dem Landesbeauftragten für den Datenschutz übertragen worden, der damit beide Ämter in Personalunion ausübt.

Er hat vor allem zu kontrollieren, ob von den Behörden des Landes und der Kommunen das Informationsfreiheitsgesetz eingehalten wird, das jeder Person das Recht auf Zugang zu den bei den Behörden vorhandenen amtlichen Unterlagen einräumt. Jede Bürgerin und jeder Bürger kann sich in diesem Zusammenhang mit der Bitte um Unterstützung an den Informationsfreiheitsbeauftragten wenden, was auch jede Behörde kann, von der Informationen begehrt werden.

Alle zwei Jahre hat der Informationsfreiheitsbeauftragte dem Landtag darüber zu berichten, wie er diese und weitere Aufgaben im Einzelnen wahrgenommen hat und wie er die Entwicklung der Informationsfreiheit insgesamt beurteilt. Von ihm wird also ein Tätigkeitsbericht erwartet, so wie er als Landesdatenschutzbeauftragter einen Tätigkeitsbericht über seine Arbeit im Bereich des Datenschutzes vorzulegen hat.

Für den Bereich der Informationsfreiheit komme ich dieser Pflicht hiermit nach. Der Bericht ist der erste Informationsfreiheitsbericht für Rheinland-Pfalz. Aus diesem Grund soll ihm zunächst ein Kapitel über die Geschichte und die Ziele der Informationsfreiheit vorgestellt werden. In einem zweiten Kapitel wird zu einigen Grundsatzzfragen der Informationsfreiheit Stellung genommen, insbesondere zum Stellenwert der Informationsfreiheit und zur Entwicklung des Informationsfreiheitsrechts in Rheinland-Pfalz und anderen Ländern sowie im Bund und in Europa. Dieses Kapitel endet mit Ausführungen zu den Schwerpunkten meiner Tätigkeit als Informationsfreiheitsbeauftragter. In einem dritten Kapitel findet sich dann eine Darstellung ausgewählter Ergebnisse meiner Beratungs- und Prüfungstätigkeit als Informationsfreiheitsbeauftragter.

Der Bericht beschränkt sich auf den mir anvertrauten Aufgabenbereich „Informationsfreiheit nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz“; die Informationsfreiheit insgesamt umfasst – das darf nicht übersehen werden – noch weitere Gebiete wie das Umweltinformationsgesetz oder das Verbraucherinformationsrecht, die allerdings außerhalb meiner Zuständigkeit liegen.

Die Informationsfreiheit ist ein wichtiges Aufgabengebiet. Das zeigt schon ihre in § 1 des Informationsfreiheitsgesetzes umschriebene Zweckbestimmung, die Transparenz der Verwaltung zu vergrößern, die Bürgerinnen und Bürger an der Kontrolle staatlichen Handelns



zu beteiligen und damit die demokratische Meinungs- und Willensbildung zu unterstützen.

Gemessen an diesen hohen Zielen und meiner Aufgabe, diese zu fördern, verfüge ich allerdings nur über geringe personelle Kapazitäten; im Berichtszeitraum war dies neben meinem Stellvertreter eine weitere Mitarbeiterin. Beide haben auch die wesentlichen Arbeiten zu diesem Bericht geleistet. Dafür möchte ich mich nachdrücklich bedanken.

Dank gebührt aber vor allem Mitgliedern der Landesregierung und des Landtags für ihre Unterstützung, nicht zuletzt auch im Beirat, den ich für den Bereich der Informationsfreiheit 2012 eingerichtet habe und auf den ich im Bericht noch im Einzelnen zu sprechen komme.

Das Gesetz sieht nicht vor, diesen Bericht im Landtag zu beraten. Anders als beim Datenschutzbericht gibt es dafür – verständlicherweise – auch noch keine entsprechende Tradition. Für den Stellenwert der Informationsfreiheit im Land wäre es aber sicherlich hilfreich, wenn auf der Grundlage dieses Berichts eine solche Tradition begründet werden könnte.

Edgar Wagner

## I. Geschichte der Informationsfreiheit und der Informationsfreiheitsbeauftragten

### 1. Die Geschichte der Informationsfreiheit

Bezieht man das Umweltinformationsgesetz mit ein, umfasst die Geschichte der Informationsfreiheit in Rheinland-Pfalz kaum zehn Jahre. Ihre Vorgeschichte ist dagegen um ein vielfaches länger. Sie erstreckt sich auf mehr als 250 Jahre.

Als einer der Pioniere auf dem Gebiet der Informationsfreiheit gilt Schweden. Bereits im ersten Pressegesetz aus dem Jahre 1766 war jeder Person, unabhängig von ihrer objektiven Betroffenheit oder dem Ziel der Einsichtnahme, der Zugang zu amtlichen Dokumenten gewährt worden. Hintergrund dieses Gesetzes war eine strikte Geheimhaltung staatlicher Behörden sowie eine massive Pressezensur. Mit den sog. „Offentlighetsprincipen“ (Öffentlichkeitsprinzipien) sollte sowohl eine bessere Kontrolle der Staatstätigkeit als auch eine höhere Transparenz staatlichen Handelns erreicht werden. Der Grundsatz des freien Informationszugangs zu staatlichen Dokumenten ist bis heute fester Bestandteil des schwedischen Demokratieverständnisses. Im Zuge des technischen Fortschritts wurde das Gesetz immer wieder dem aktuellen Stand der Technik angepasst. In den Jahren 1976 und 1979 wurde das Pressegesetz beispielsweise auf Film und Fernsehen ausgeweitet.

Neben diesen ersten Vorläufern ist der „Freedom of Information Act“ (FOIA) der Vereinigten Staaten von Amerika, aus dem Jahre 1966, eines der zentralen Dokumente des modernen Informationsfreiheitsrechts. Nach der Reform von 1974 folgte mit der Novellierung im Jahre 1996 die Anpassung des FOIA an die modernen Techniken der Datenverarbeitung und Informationsübermittlung.

Der schwedische Grundsatz eines freien Informationszuganges zu staatlichen Dokumenten setzte sich aber auch in den übrigen europäischen Staaten durch. Zunächst entwickelten Dänemark und Norwegen im Jahre 1970 eigene Gesetze zur Informationsfreiheit. Das skandinavische Modell

wurde auch zum Vorbild für die Staaten Zentral- und Mitteleuropas. Dazu zählten u.a. Frankreich (1978), Griechenland (1986) und Belgien (1994). Nach einer Übergangszeit von fünf Jahren trat im Jahr 2005 auch der „Freedom of Information Act“ in Großbritannien in Kraft. Auch außerhalb der Europäischen Union fand die Idee eines freien Informationszugangs Zustimmung. So verabschiedete Kanada 1985 sein Informationsfreiheitsgesetz. Auch Mexiko führte nach dem Regierungswechsel im Jahre 2000 ein Transparenzgesetz ein. Seit 2003 ermöglicht dieses den Bürgerinnen und Bürgern alle „nicht-vertraulichen“ Akten der Behörden einzusehen. Dies sind nur Beispiele. Mittlerweile finden sich Informationsfreiheitsgesetze auf allen Kontinenten und in insgesamt über 80 Staaten.

In den 1990er Jahren wagte sich auch die Europäische Union an die Thematik heran. Als Grundlage ist hier der Verhaltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu Kommissions- und Ratsdokumenten (93/730/EG) zu nennen. Neben der Normierung des allgemeinen Transparenzgebotes (Art. 1 Abs. 2) ist die primärrechtliche Verankerung des allgemeinen Informationszugangsrechtes (Art. 255 EGV/ heute Art. 15 AEUV) der zentrale Aspekt mit Blick auf die Informationsfreiheit. Art. 15 Abs. 3 AEUV führt aus: „Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsgemäßem Sitz in einem Mitgliedstaat hat das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union.“ Vergleichbare Ansprüche finden sich auch in Art. 42 EUGrdRCh.

Weitere bereichsspezifische Zugangsansprüche kamen hinzu. Dazu zählt z.B. die Umweltinformationsrichtlinie aus dem Jahre 1990 (90/313/EG), welche 2003 novelliert wurde (2003/4/EG). Aus demselben Jahr stammt auch die Informationsweiterverwendungsrichtlinie (2003/98/EG). Sie enthält Regeln zur Erleichterung der Weiterverwendung von Dokumenten, die im Besitz öffentlicher Stellen der Mitgliedstaaten sind. Ziel war die Schaffung eines europäischen Mindestniveaus für die Informationsverwertung im europäischen Binnenmarkt.

Der Blick auf die Bundesrepublik zeigt, dass hier die Entwicklung entsprechender Rechtsvorschriften dem internationalen und dem europäischen Kontext hinterherhinkt. Dies mag damit begründet sein, dass das Amtsgeheimnis im deutschen Verwaltungsrecht eine lange Tradition hat. Die Geheimhaltung des Herrschaftswissens entstammt dem Staatsverständnis des Absolutismus. Seine Rechtfertigung erhielt das Amtsgeheimnis im 16./17. Jahrhundert durch die Vorstellung einer strikten Trennung von Staat und Gesellschaft. Die Distanz zur Gesellschaft erreicht der Staat demnach u.a. durch die Geheimhaltung seiner Akten. Ein weiteres Element der absolutistischen Herrschaft waren Zirkel von höheren Verwaltungsbeamten. Die Herrscherinnen und Herrscher trafen ihre Entscheidungen nicht selten nach Beratung im kleinen Kreis mit ihren vertrauten Beamten und geheimen Räten.

Die Tradition des Amtsgeheimnisses ist auch mit dem Namen Otto von Bismarck verbunden. Trotz anhaltender Transparenzforderungen der parlamentarischen Opposition hielt Otto von Bismarck an der Geheimhaltung der Akten fest. So wird ihm auch der Ausspruch zugeschrieben, dass es aus seinem Ressort keine Dokumente mehr geben werde, die nicht den Stempel „Dies ist geheim zu halten“ tragen. Auch im Umgang mit seinen Beamten ließ Otto von Bismarck jede Verletzung der Geheimhaltungspflicht sofort sanktionieren. Ein gewisses Eigeninteresse an der Aufrechterhaltung des Amtsgeheimnisses seitens der Verwaltung lässt sich im Übrigen nicht von der Hand weisen. Bereits Max Weber stellte in seinem Werk „Wirtschaft und Gesellschaft“ fest, dass das Amtsgeheimnis die spezifische Erfindung der Bürokratie sei, und dass „(...) nichts von ihr mit solchem Fanatismus verteidigt werde, wie eben diese.“

Nun sind die Epoche des Absolutismus und auch das System Otto von Bismarcks längst Geschichte. Dennoch überdauerte das Amtsgeheimnis die Zeit bis ins 21. Jahrhundert. Es begegnet der findigen Beobachterin und dem findigen Beobachter heute im Grundgesetz. In Art. 33 Abs. 5 GG heißt es: „Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln.“ Zu diesen

hergebrachten Grundsätzen zählt auch die Amtsverschwiegenheit.

Gelockert wurde die Geheimhaltung erst Ende der 1960er Jahre. In der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 23. August 1968 wurde ein teilweiser Anspruch auf Akteneinsicht anerkannt (Az. IV C 235.65; BVerwGE 30, 154). Dadurch war es zumindest möglich zu kontrollieren, ob sich die Behörde bei ihrer Entscheidung von rechtmäßigen und zweckgerechten Erwägungen leiten lassen. Der Grundsatz der Aktenöffentlichkeit wurde allerdings erst mit Inkrafttreten des Verwaltungsverfahrensgesetzes von 1977 festgeschrieben (§§ 29, 30 VwVfG). Akteneinsicht wird hier aber nur gewährt, wenn dies zur Geltendmachung oder Verteidigung rechtlicher Interessen notwendig ist. Allerdings unterliegt diese Form des Akteneinsichtsrechts verschiedenen Einschränkungen. Beispielsweise sind Dritte von der Akteneinsicht ausgeschlossen. Auch ist die Einsicht auf die Dauer des Verwaltungsverfahrens begrenzt.

Die genannten Schritte zur Lockerung des Amtsgeheimnisses stellten zwar erste Ansätze hin zur Informationsfreiheit dar, entsprachen aber noch nicht dem, was heute unter dem Begriff der Informationsfreiheit verstanden wird. Dem näherte man sich in der Bundesrepublik Ende der 1980er Jahre an. 1986 entwickelte die Fraktion der Grünen im Bundestag ein „Gesetz über das Einsichtsrecht in Umweltakten“. Hier wurde, wenn auch nur für den Bereich der Umweltakten, ein voraussetzungsloser Aktenzugang für jede natürliche und juristische Person gefordert. Etwa zeitgleich wurde im Bundesrat, unter Federführung der SPD-geführten Länder, ein Entwurf für ein „Gesetz zum Auskunftsrecht über Umweltdaten“ eingebracht. Beide Vorhaben scheiterten jedoch an den Mehrheitsverhältnissen in Bundestag und Bundesrat. Nach der Wiedervereinigung beschäftigte sich dann auch die Gemeinsame Verfassungskommission mit der Thematik. Der Vorschlag, ein Akteneinsichtsrecht im Grundgesetz zu verankern, welcher sich auch in einem Gesetzesentwurf der SPD-Bundesfraktion wiederfand (BT-Drs. 12/6323), scheiterte jedoch.

Bezogen auf die Bundesverwaltung wurden 1994 durch das Umweltinformationsgesetz erste Informationsfreiheitsrechte geschaffen. Dies geschah im Zusammenhang mit der Umsetzung der europäischen Umweltinformationsrichtlinie. Da die Umsetzung damals zu restriktiv war und versuchte, mit hohen Gebühren das Einsichtsrecht zu behindern, und damit hinter der Richtlinie zurückfiel, hatte der Europäische Gerichtshof in einem von der Europäischen Kommission eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren die Bundesrepublik Deutschland verurteilt, Anpassungen vorzunehmen (Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 9. September 1999, Az. C-217/97). Dies geschah am 23. August 2001. Die Bundesländer folgten mit eigenen Landesumweltinformationsgesetzen, Rheinland-Pfalz im Jahre 2005.

Alle diese Gesetze wurden durch die Europäische Umweltinformationsrichtlinie vorgegeben. Für die Informationsfreiheit im Allgemeinen gab es keine vergleichbare Vorgabe. Dementsprechend länger ist die Vorgeschichte der deutschen Informationsfreiheitsgesetze. Nach einem gescheiterten Entwurf von Bündnis 90/Die Grünen aus dem Jahr 1997 wurde das Ziel einer transparenten Verwaltung 1998 in den Koalitionsvertrag der rot-grünen Bundesregierung aufgenommen. Dort hieß es dazu: „Durch ein Informationsfreiheitsgesetz wollen wir unter Berücksichtigung des Datenschutzes den Bürgerinnen und Bürgern Informationsrechte verschaffen.“ Aufgrund der Terroranschläge vom 11. September 2001 geriet das Vorhaben wegen gestiegener Sicherheitsbedenken allerdings in den Hintergrund.

Nachdem die Einführung eines bereichsspezifischen Verbraucherinformationsgesetzes im Zusammenhang mit der BSE-Krise im Jahre 2001 ebenfalls an den Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat scheiterte, konzentrierte man sich erneut auf die Einführung eines allgemeinen Informationsfreiheitsgesetzes. Im Koalitionsvertrag von SPD und Bündnis 90/Die Grünen aus dem Jahre 2002 finden sich diese Bestrebungen wieder. Dort wird das Ziel definiert, die Verwaltung für die Bürgerinnen und Bürger transparenter zu machen und einen freien Zugang zu öffentlichen Daten und Akten zu ermöglichen. Dies wolle man mit einem Informationsfreiheitsgesetz für die

Bundesbehörden erreichen. Auf Grundlage der Arbeit einer Koalitionsgruppe (Frühjahr 2003) erstellte das Bundesinnenministerium einen Regierungsentwurf für ein Informationsfreiheitsgesetz. Dieser wurde dann, mit geringfügigen Änderungen, von SPD und Grünen 2004 im Bundestag eingebracht. Der Entwurf passierte schließlich im März 2005 den Innenausschuss und wurde am 3. Juni 2005 von der Mehrheit des Bundestages beschlossen. Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes trat dann mit Wirkung zum 1. Januar 2006 in Kraft.

Verschiedene deutsche Länder hatten allerdings bereits vor dem Inkrafttreten des Informationsfreiheitsgesetzes auf Bundesebene eigene Gesetze erlassen (Brandenburg: 1998; Berlin 1999; Schleswig-Holstein: 2000; Nordrhein-Westfalen: 2001). Die Verabschiedung des Informationsfreiheitsgesetzes auf Bundesebene wirkte wie ein Weckruf für die übrigen Länderparlamente. Mit dem Bundesgesetz als Orientierungspunkt verabschiedeten auch Hamburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und das Saarland 2006 entsprechende Landesgesetze. Ein Jahr später folgte Thüringen und 2008 Sachsen-Anhalt. Insgesamt besitzen elf der 16 Bundesländer eigene Informationsfreiheitsgesetze. In Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen und Sachsen haben die Landesparlamente bisher keine entsprechenden Regelungen getroffen.

Rheinland-Pfalz verabschiedete sein Landesgesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen am 26. November 2008. Seit dem 1. Februar 2009 ist das sog. Landesinformationsfreiheitsgesetz in Kraft. Das Gesetz hat sich zum Ziel gesetzt, die Transparenz der Verwaltung zu erhöhen und dadurch die Möglichkeiten der Kontrolle staatlichen Handelns durch die Bürgerinnen und Bürger zu verbessern.

Zu den jüngsten Entwicklungen im Bereich der Informationsfreiheit gehören das Informationsweiterverwendungsgesetz zur Umsetzung der entsprechenden EU-Richtlinie (2003/98/EG), das Geodatenzugangsgesetz aus 2008, nach dem Geodaten und Geodatendienste des Bundes grundsätzlich öffentlich verfügbar sein müssen sowie das Agrar- und Fischereifonds-Inforna-

tionengesetz, ebenfalls aus dem Jahre 2008. Dieses Gesetz verpflichtet die Staaten zur Veröffentlichung von Empfängernamen und Höhe der aus dem Fonds gezahlten Subventionen. Schließlich ist noch das Verbraucherinformationsgesetz aus dem Jahre 2007 zu nennen. Durch dieses Gesetz sollen die Verbraucher neben Informationen über Lebens- und Futtermittel auch Hinweise zu Verbraucherprodukten wie z.B. Haushaltsgeräten oder Möbeln erhalten.

Um den Wert der Informationsfreiheit zu würdigen und es im Denken der Menschen weltweit zu verinnerlichen, wurde am 28. September 2002 der Tag der Informationsfreiheit bzw. „Right to Know Day“ ins Leben gerufen. Auf dem internationalen Gipfel der Informationsfreiheitsbeauftragten in Sofia (Bulgarien) entwickelten die Verantwortlichen der verschiedenen Staaten Strategien zur Stärkung des Bewusstseins der Menschen für ihr Recht auf freien Zugang zu staatlichen Informationen. Jährlich wird dieser Tag weltweit mit den verschiedensten Veranstaltungen und Events begangen.

## 2. Die Informationsfreiheitsbeauftragten

Bei den Beratungen der Informationsfreiheitsgesetze im Bund und in den Ländern stellte sich die Frage, ob spezielle Behörden geschaffen werden sollten, an die sich die Bürgerinnen und Bürger wenden und um Unterstützung nachsuchen können sollten, wenn ihren Informationswünschen nicht Rechnung getragen würde. Es lag nahe, sich insoweit an den Erfahrungen zu orientieren, die andere Staaten mit solchen Einrichtungen gemacht haben.

Was das europäische Ausland anbelangt, gibt es mittlerweile fast in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie den übrigen europäischen Staaten Informationsfreiheitsgesetze, zum Teil beruhen sie sogar auf einer verfassungsrechtlichen Grundlage. In den meisten dieser Staaten gibt es auch besondere Beauftragte bzw. Einrichtungen zur Förderung der Verwaltungstransparenz und zur Behandlung einschlägiger Petitionen. Diese Einrichtungen sind allerdings unterschiedlich organisiert. In folgenden Staaten sind die jeweiligen Datenschutzbeauftragten auch Informationsfreiheitsbeauftragte:

- Großbritannien,
- Schweiz,
- Estland,
- Lettland,
- Ungarn und
- Slowenien.

Bemerkenswert ist, dass in diesen Staaten ausnahmslos erst in den letzten Jahren Informationsfreiheitsgesetze erlassen worden sind, in der Schweiz erst im Jahre 2006.

Einen eigenständigen Informationsfreiheitsbeauftragten ohne Anbindung an einen Datenschutzbeauftragten gibt es etwa in

- Irland und
- Schottland.

Den Informationsfreiheitsbeauftragten entsprechende Informationsfreiheitskommissionen finden sich in

- Frankreich,
- Serbien,
- Mazedonien und
- Portugal.

Muster für diese Kommissionslösungen ist die französische „Commission d' accès aux documents administratifs“ (CADA), die 1978 gegründet wurde, u.a. aus Richterinnen und Richtern und Abgeordneten besteht und einmal im Monat zu einer Plenarsitzung zusammenkommt.

In den meisten skandinavischen Staaten wird die entsprechende Aufgabe nicht von Datenschutzbeauftragten, sondern von parlamentarisch verantwortlichen Ombudsläuten wahrgenommen. Dies ist der Fall in

- Schweden,
- Dänemark und
- Norwegen.

Zu ihren Aufgaben gehört es u.a. auch, die Einhaltung der Vorschriften zur Informationsfreiheit zu überwachen. In Schweden gibt es Ombudsläute bereits seit 1809, die Druckfreiheits-Verordnung als Ursprung der Informationsfreiheit sogar bereits seit 1766.

Was die Europäische Union anbelangt, so ermöglicht Art. 255 EGV in Verbindung mit der VO Nr. 1049/2001 den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission. Für die Einhaltung dieser Informationsfreiheitsregelungen hat ebenfalls ein Ombudsmann zu sorgen, der Europäische Bürgerbeauftragte. Bürgerinnen und Bürger, denen Informationen verweigert werden, können sich nach der o.g. Verordnung mit ihren Beschwerden deshalb an ihn wenden, nicht an den Europäischen Datenschutzbeauftragten. Dies geschieht auch in vielen Fällen. Der Europäische Bürgerbeauftragte hat deshalb eine größere Transparenz der europäischen Institutionen zu einem Schwerpunkt seiner Arbeit gemacht.

Auch außerhalb Europas gibt es immer mehr Staaten mit Informationsfreiheitsgesetzen. Zum Teil sind dort Informationsfreiheitsbeauftragte bestellt, häufig in Personalunion mit den

Datenschutzbeauftragten, zum Teil gibt es keine entsprechenden Einrichtungen. Letzteres ist in den USA der Fall, in denen 1967 der „Freedom of Information Act“ (FOIA) in Kraft getreten ist. Er sieht keine unabhängige Institution für die Behandlung von Beschwerden und die Sicherstellung der Verwaltungstransparenz vor. Eine gewisse Überwachungsfunktion übt allein das US-Justizministerium aus. Es wird durch den „Freedom of Information Act“ verpflichtet, jährlich einen Tätigkeitsbericht für den US-Kongress anzufertigen, der u.a. folgende Angaben enthalten muss:

- eine Auflistung aller anhängigen Gerichtsverfahren, deren Gegenstand ein Einsichtsbegehren war,
- die Angabe, um welche Ausnahmebestimmungen gestritten wurde,
- den Verfahrensausgang und
- alle damit verbundenen Kosten für die Staatskasse.

Seit dem 11. September 2011 wurde der ursprünglich sehr liberale „Freedom of Information Act“ wesentlich eingeschränkt. Zum einen wurden die Behörden angewiesen, im Zweifel Dokumente nicht mehr herauszugeben. Zum anderen wurde im „Homeland Security Act“ eine neue Ausnahmebestimmung geschaffen. Danach bekommen Bürgerinnen und Bürger dann keine Informationen mehr, wenn das Informationsbegehren wichtige Infrastruktureinrichtungen (critical infrastructure) betrifft. Auch in Polen und in den Niederlanden hat man auf die Einrichtung einer eigenständigen Institution für die Informationsfreiheit verzichtet.

Im Unterschied dazu verfügt die kanadische Bundesverwaltung über einen eigenständigen Informationsfreiheitsbeauftragten, einen Information-Commissioner, dem besonders weitgehende Befugnisse eingeräumt sind, während in den kanadischen Provinzen dieses Amt in der Regel in Personalunion von den jeweiligen Datenschutzbeauftragten wahrgenommen wird.

In Deutschland hatte man also unterschiedliche Optionen und Vorbilder. Man entschied sich für die Einrichtung eigenständiger und unabhängiger Beauftragter für die Informationsfreiheit und übertrug dieses Amt den jeweiligen Datenschutz-

beauftragten. So geschah es auf der Bundesebene und in den Ländern, die über eigene Informationsfreiheitsgesetze verfügen, nämlich in

- Brandenburg (1998)
- Berlin (1999)
- Schleswig-Holstein (2000)
- Nordrhein-Westfalen (2001)
- Bremen (2006)
- Mecklenburg-Vorpommern (2006)
- Saarland (2006)
- Sachsen-Anhalt (2008) und
- Hamburg

Lediglich in Rheinland-Pfalz (2009) und Thüringen verabschiedete man ein Informationsfreiheitsgesetz, ohne darin eine Informationsfreiheitsbeauftragte oder einen Informationsfreiheitsbeauftragten vorzusehen. Dies wurde erst durch Änderung des rheinland-pfälzischen Informationsfreiheitsgesetzes vom 20. Dezember 2011 erreicht. Seit dem verfügt auch Rheinland-Pfalz über einen Informationsfreiheitsbeauftragten, Thüringen seit Ende 2012.

## II. Grundsatzfragen der Informationsfreiheit

### 1. Stellenwert der Informationsfreiheit

#### 1.1 In Rheinland-Pfalz

Der Stellenwert der Informationsfreiheit in Rheinland-Pfalz lässt sich mit einer positiven und einer negativen Feststellung umschreiben. Die positive Nachricht lautet: Der Stellenwert wird zunehmend größer. Die negative: Das geschieht von einem sehr niedrigen Niveau aus.

Das eine wie das andere gilt insbesondere für das Verhältnis der Bürgerinnen und Bürger zur Informationsfreiheit. Den allermeisten ist gar nicht bekannt, dass es ein solches Gesetz gibt und welche Rechte es ihnen einräumt. Das machen schon die Zahlen der entsprechenden Informationszugangsanträge deutlich.

Waren es im ersten Jahr nach dem Inkrafttreten des Gesetzes – also im Jahre 2009 – nur 130 Anträge, stieg diese Zahl bis zum Jahre 2011 auf 550 Anträge. In dieser Zeit erreichten das zuständige Referat im Innenministerium nur selten Anfragen von Bürgerinnen und Bürgern, sie bei der Durchsetzung ihres Begehrens zu unterstützen.

Seitdem im Jahr 2012 ein Informationsfreiheitsbeauftragter eingesetzt wurde, ist die Zahl der Anträge und der durch sie ausgelösten Informationsfreiheitsverfahren auf schätzungsweise 1.000 Verfahren angestiegen. Gleichzeitig stieg die Zahl der beim LfDI durchgeführten Beratungen, Auskünfte und Stellungnahmen zur Informationsfreiheit von 50 im Jahre 2012 auf über 120 im Jahre 2013. Davon wurden mehr als 60 Begehren im schriftlichen Verfahren behandelt, der Rest konnte telefonisch erledigt werden.

Vergleiche mit anderen Staaten, in denen es ebenfalls Informationsfreiheitsgesetze gibt, zeigen, dass diese Zahlen steigerungsfähig sind und – gemessen an den Zielen der Informationsfreiheit – auch gesteigert werden sollten. Ein Weg zu diesem Ziel ist das Internetportal „Frag Den

Staat“. Es handelt sich um die Initiative eines Studenten, der die Informationsfreiheit einem großen Kreis von Menschen näher bringen und das Stellen von Anfragen nach den Informationsfreiheitsgesetzen mit wenigen Klicks ermöglichen will. Das Portal unterstützt die Bürgerinnen und Bürger dabei, amtliche Informationen von Behörden zu erhalten. Anfragen können mit geringem Aufwand über ein auf der Website vorgegebenes, offenes Musterformular gestellt werden. Die Anfrage wird dann von „Frag Den Staat“ per E-Mail an die jeweilige Behörde gesendet und gleichzeitig auf der Internetseite für alle Besucherinnen und Besucher sichtbar veröffentlicht. Auch die anschließende Antwort der Behörde wird auf „Frag Den Staat“ öffentlich einsehbar gemacht. Im Jahr 2012 wurden 6.100 Anfragen nach dem Informationsfreiheitsgesetz bei Bundesbehörden gestellt; 2.100 dieser Anfragen kamen über „Frag Den Staat“.

Bereits im Rahmen der 23. Sitzung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten im November 2011 in Berlin kamen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer überein, dass mit Hilfe von „Frag Den Staat“ Anfragen an die Behörden der Länder ermöglicht werden sollen und zu diesem Zweck „Pilotpartner-Länder“ gesucht würden.

Der LfDI hat das Angebot zur Zusammenarbeit mit „Frag Den Staat“ angenommen, da der relativ hohe Bekanntheitsgrad des Portals einen Zuwachs der Bekanntheit des rheinland-pfälzischen Informationsfreiheitsgesetzes verspricht. Bis Mitte 2014 wird sich das Angebot von „Frag Den Staat“ deshalb auch auf alle Behörden in Rheinland-Pfalz erstrecken. Durch das niederschwellige Internetangebot sollen Hemmschwellen für interessierte Bürgerinnen und Bürger, sich mit ihren Anfragen an die Verwaltung zu wenden, abgebaut werden. Zudem realisiert „Frag Den Staat“ den in den USA längst umgesetzten Grundsatz „access for one = access for all“. Dieser beschreibt die Idee, dass immer dann, wenn eine Behörde ein Auskunftersuchen geprüft und bewilligt hat, dessen Inhalt – auf der Internetseite der Behörde oder einer zentralen Informationsfreiheitsseite – allen Interessierten zur Verfügung gestellt werden sollte, um die mehrfache Prüfung



und Bearbeitung gleichlautender Anträge durch die Behörden überflüssig zu machen.

Aber nicht nur bei den Bürgerinnen und Bürgern ist das Informationsfreiheitsrecht noch ein weitgehend unbekanntes Gelände. Für viele Verwaltungsbehörden trifft dies auch zu. Soweit sie sich an den LfDI mit der Bitte um Beratung wenden, ist noch bei vielen Anfragen das Ziel zu erkennen, Gründe für die Ablehnung von Anträgen zu erfragen. Auch im zweiten Berichtsjahr erreichten den LfDI aber auch immer noch Anfragen von Behörden, die erstmals mit dem Landesinformationsfreiheitsgesetz in Kontakt kamen und um Beratung und Unterstützung bei der Bearbeitung von Bürgeranträgen baten. Hier wird deutlich, wie groß der Bedarf an Schulungen und Informationen für die Verwaltungsbehörden ist.

Motor der Weiterentwicklung des Informationsfreiheitsrechts im Lande ist offensichtlich die neue Regierungsfraktion aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen. Bereits im Koalitionsvertrag ist die Novellierung des Informationsfreiheitsgesetzes und seine Zusammenlegung mit dem Umweltinformationsgesetz vereinbart worden. Anfang 2013 kündigte Ministerpräsidentin Malu Dreyer dann sogar an, nach Hamburger Vorbild ein Transparenzgesetz auf den Weg bringen zu wollen. Kurze Zeit später wurde das „Open-Government-Data-Portal Rheinland-Pfalz“ freigeschaltet. Darauf wird im Folgenden noch näher eingegangen.

Auch die Entschließung „Transparenz als Grundlage für Bürgerbeteiligung“ der Regierungsfractionen (LT-Drs. 16/3119) vom 11. Dezember 2013 illustriert die Bedeutung, die das Parlament der Informationsfreiheit mittlerweile beimisst. Das Parlament hält in der Entschließung fest, dass der Zugang zu Informationen eine notwendige Bedingung für Partizipation, Teilhabe und Mitbestimmung ist. Ausdrücklich begrüßt wurden:

- „die Ankündigung eines Entwurfs für ein Transparenzgesetz in der Regierungserklärung der Ministerpräsidentin vom 30. Januar 2013 sowie
- die Einrichtung einer interministeriellen Arbeitsgruppe (IMA) ‚Transparenzgesetz‘ unter der Leitung des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur (ISIM),

- die Freischaltung des Open-Government-Data-Portals Rheinland-Pfalz als Grundlage für den Aufbau eines Informations- und Transparenzregisters,
- die Bereitstellung von 500 000 Euro für das Jahr 2014 und 1,5 Millionen Euro für das Jahr 2015 im Einzelplan 03 des Doppelhaushalts für die Umsetzungsmaßnahmen eines rheinland-pfälzischen Transparenzgesetzes.“

Der Landtag regt weiter unter Verweis auf die informationsfreiheitsrechtliche Praxis und die Empfehlungen der Evaluation des Landesinformationsfreiheitsgesetzes an, „Ausnahmeregelungen, aufgrund derer der Zugang zu Informationen verweigert werden kann, teilweise präziser zu formulieren (...) und auf Bereichsausnahmen [zu] verzichten“. Gerade diese Forderungen werden vom LfDI vollständig unterstützt.

Die Enquete-Kommission „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“, die im November 2011 vom rheinland-pfälzischen Landtag eingesetzt wurde, gehört zu den starken Verfechtern der Weiterentwicklung der Informationsfreiheit. In ihrem zweiten Zwischenbericht vom 14. April 2013 (LT-Drs. 16/2422) spricht die Kommission in ihren Empfehlungen weitreichende Forderungen für den Bereich Informationsfreiheit, staatliche Transparenz und Open Data aus. Zu den wichtigsten Empfehlungen gehören:

- Informationen sollen grundsätzlich in einer leicht verständlichen Sprache formuliert werden. Visualisierungen und andere graphische Aufbereitungen können die Verständlichkeit weiter verbessern. Rohdaten sollen mit erklärenden Informationen begleitet werden. Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter sollen hinsichtlich der Verständlichkeit von Schriftstücken geschult werden.
- Der Zugang zu Informationen muss diskriminierungsfrei sein, das heißt zum Beispiel zugänglich für Internetnutzerinnen und Internetnutzer, für Behinderte und Nichtbehinderte, junge und alte Menschen. Technische Lösungen auf Basis offener Standards, die leichten Onlinezugriff auf freigegebene Daten und automatisierte Verschlagwortung ermöglichen, sind sukzessive einzuführen.

- Daten und Informationen müssen so angeboten werden, dass sie maschinell lesbar und gut weiterzuverarbeiten sind. Daten werden technikneutral in standardisierten, offenen Datei- und Datenbankformaten bereitgestellt.
- Die Daten und Informationen sollen in der Regel digital bereitgestellt werden. Jedoch muss hier der mehrkanalige Ansatz konsequent verfolgt werden. Für Menschen ohne Zugang zu elektronischen Angeboten sollen aber auch andere Zugangsmöglichkeiten wie z.B. persönliche Anlaufstellen oder Callcenter wie die einheitliche Behördennummer 115 bereitgehalten werden.
- Der Staat darf sich nicht nur als Informationsquelle verstehen, er hat auch „Dolmetscherleistungen“ zu übernehmen, Behörden, insbesondere Ministerien, sollten auf ihren Webseiten auf das Informationsfreiheitsrecht verweisen sowie auf den Informationsfreiheitsbeauftragten als Hilfe bei der Wahrnehmung und Durchsetzung dieses Rechts.
- Rats- und Ausschusssitzungen sollen auf allen politischen Ebenen grundsätzlich öffentlich sein. Es wird eine Änderung der §§ 35 und 46 der Gemeindeordnung empfohlen mit dem Ziel, dass Sitzungen des Rates und der Ausschüsse grundsätzlich öffentlich sind. Die Öffentlichkeit kann ausgeschlossen werden, wenn schutzwürdige Interessen Einzelner oder des Gemeinwohls dies zwingend erfordern. Die Kommission empfiehlt zudem die Transparenz von Ratssitzungen durch die Übertragung via Livestream zu erhöhen.
- Grundsätzlich sollen staatliche Stellen möglichst alle Informationen für die Öffentlichkeit im Internet zugänglich machen. Dies gilt insbesondere für Informationen von hohem öffentlichem Interesse. Hierfür wird die Landesregierung aufgefordert, in Zusammenarbeit mit den Kommunen einen Stufenplan zu entwickeln, der festlegt, welche Informationen kurz-, mittel- und langfristig öffentlich gemacht werden können.

## 1.2 Im Bund

Auch auf Bundesebene steigen die Antragszahlen stetig an, bewegen sich aber in Summe ebenfalls auf einem verhältnismäßig niedrigen Niveau. So wurden etwa 2010 auf Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes 1.557 Anfragen an

Bundesbehörden gestellt. Ein signifikanter Anstieg ließ sich aufgrund des Bankenskandals 2011 verzeichnen. In diesem Jahr verdoppelte sich die Zahl der Anfragen auf 3.280. Deren Fokus lag auf dem Bundesministerium der Finanzen und betraf die Tätigkeit der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, die Adressat eines Massenverfahrens mit über 480 Einzelanträgen wurde, und der Zollaufsicht.

Der Bundestag und die Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ befassen sich zwar mit dem Evaluationsbericht zum Informationsfreiheitsgesetz, es wurden allerdings bis jetzt keine Konsequenzen aus diesem Bericht gezogen. Keine einzige Anregung zur Verbesserung des Informationszugangs wurde bis jetzt realisiert.

Ein ähnliches Schicksal hatte der Entwurf der SPD-Bundestagsfraktion für ein Transparenzgesetz (BT-Drs. 17/13467), der im Mai 2013 erstmals im Plenum beraten wurde. Schon einen Monat später war dieser Entwurf im federführenden Ausschuss und im Plenum in zweiter Lesung abgelehnt worden.

Immerhin hat der Bund mit „GovData“ (vgl. <https://www.govdata.de/>) im Februar 2013 ein „Datenportal für Deutschland“ freigeschaltet. Sein Datenbestand reicht mittlerweile von Geodaten des Bundes bis zu Haushaltsplänen einzelner Gemeinden. Die monatliche Benutzerzahl liegt bei rund 5.500 Interessierten.

Das Projekt soll ab 2015 als Bund-Länder-Plattform in den Regelbetrieb gehen und einen einheitlichen zentralen Zugang zu Verwaltungsdaten aus Bund, Ländern und Kommunen bieten (vgl. Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung vom 25. Juli 2009).

Die Kritik an diesem Portal ist groß. Zum Teil ergibt sie sich aus einem kürzlich veröffentlichten Evaluationsbericht, der viele Handlungsempfehlungen enthält (vgl. Evaluationsbericht von Capgemini Consulting, abrufbar auf den Seiten des GovData-Portals; <https://www.govdata.de/>), zum Teil wird sie von den Open Data-Verfechterinnen und -Verfechtern geäußert, die immer noch das Fehlen relevanter Datensätze und die

Nutzbarkeit der bereits eingestellten Daten monieren. Sie sprechen in diesem Zusammenhang von Deutschland als einem „Open Data-Schwellenland“.

Parallel zu „GovData“ trat im August 2013 das E-Government-Gesetz in Kraft, das mit seinen Regelungen zur Bereitstellung von maschinenlesbaren Datenbeständen durch die Verwaltung die technische Entwicklung von Open Data flankiert.

Im Koalitionsvertrag der derzeitigen Koalition aus Union und SPD ist die Informationsfreiheit erst gar nicht erwähnt worden, geschweige denn werden Initiativen zur Weiterentwicklung der Informationsfreiheit angekündigt.

Der ehemalige Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Peter Schaar, dessen zweite Amtszeit im Herbst 2013 endete, war auf Bundesebene einer der wenigen Akteure, die die Informationsfreiheit vorangetrieben haben.

## 1.3 In Europa

### 1.3.1 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 Antrag 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; Tz. A.2.1).

### 1.3.2 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 Metadaten, 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 – wenngleich mit umfassenden Einschränkungen – unter den Anwendungsbereich der Richtlinie.

Die Richtlinie bedarf für ihre Wirksamkeit in den Mitgliedstaaten der Umsetzung durch nationales Gesetz. Das hat bis zum 13. Juli 2015 zu geschehen und betrifft in Deutschland das Informationsweiterverwendungsgesetz, das entsprechend anzupassen ist.

### 1.3.3 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 betroffenen 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. Entwicklung des Informationsfreiheitsrechts

### 2.1 In Rheinland-Pfalz

#### 2.1.1 Evaluation des Landesinformationsfreiheitsgesetzes

Das rheinland-pfälzische Informationsfreiheitsgesetz wurde im November 2008 erlassen und ist seither nur einmal geändert worden, als im Dezember 2011 auch in unserem Land ein Informationsfreiheitsbeauftragter eingesetzt wurde. Mit diesem Gesetz hat Rheinland-Pfalz rechtliches Neuland betreten; jedenfalls konnte es bei der Gesetzesformulierung nicht auf eigene Erfahrungen zurückgreifen und war – was die Auswirkungen des Gesetzes anbelangt – auf Prognosen angewiesen.

Aus diesem Grunde wurde die Landesregierung verpflichtet, unter Mitwirkung der Kommunalen Spitzenverbände drei Jahre nach dem Inkrafttreten des Gesetzes dem Landtag über die Auswirkungen des Informationsfreiheitsgesetzes zu berichten. Vor diesem Hintergrund hat das Innenministerium das Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation in Speyer 2009 beauftragt, das Gesetz zu überprüfen.

Der Evaluationsbericht wurde im Juni 2012 von Prof. Dr. Jan Ziekow auf der Grundlage einer rechtswissenschaftlichen und einer empirisch-sozialwissenschaftlichen Analyse vorgelegt (vgl. [http://www.informationsfreiheit.rlp.de/infreiheit/de/ifgs/eval/Evaluationsbericht\\_LIFG\\_Rheinland-Pfalz.pdf](http://www.informationsfreiheit.rlp.de/infreiheit/de/ifgs/eval/Evaluationsbericht_LIFG_Rheinland-Pfalz.pdf)). Im Ergebnis empfiehlt er eine Reihe von Vorschriften des Informationsfreiheitsgesetzes zu ändern. Dabei handelt es sich insbesondere um folgende Vorschläge:

- **Anspruchsberechtigung**  
Nach § 4 Abs. 1 LIFG hat jede natürliche oder juristische Person des Privatrechts gegenüber den rheinland-pfälzischen Behörden einen Anspruch auf Zugang zu den dort vorhandenen amtlichen Informationen. Laut Evaluationsbericht bilden die natürlichen Personen mit einem Anteil von 70 Prozent die größte Gruppe der Antragstellenden. Da das erklärte Ziel des Landesinfor-

mationsfreiheitsgesetzes die Stärkung der demokratischen Meinungs- und Willensbildung ist, regt der Bericht an, ergänzend eine explizite Regelung in das Gesetz aufzunehmen, die ein Antragsrecht auch für Bürgerinitiativen und andere nichtrechtsfähige Vereinigungen normiert.

- **Beteiligung Dritter**  
Soweit durch das Informationsbegehren Dritte betroffen sind – etwa weil ihre persönlichen Daten in den begehrten Informationen enthalten sind – sind diese nach Maßgabe von § 6 LIFG zu beteiligen. Im Evaluationszeitraum wurde lediglich bei 132 von 896 Anträgen nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz ein Drittbeteiligungsverfahren durchgeführt. Im Bericht wird angeregt, über eine Entbehrlichkeit der Drittbeteiligung insbesondere in folgenden Fällen nachzudenken:
  - Die Dritten können sich erkennbar nicht rechtzeitig äußern, oder es liegt deren mutmaßliche Einwilligung erkennbar vor.
  - Die im Dokument genannte Person ist nur schwer ermittelbar, und die Offenbarung der Information ist für diese Person von erkennbar geringer Bedeutung.
 Darüber hinaus wird zur Beschleunigung des Verfahrens angeregt, die Frist, innerhalb der die Dritten zum Informationsbegehren Stellung nehmen können, von einem Monat auf zwei Wochen zu verkürzen.
- **Regelung der Antwortfrist**  
Der Evaluationsbericht regt an, die Frist, innerhalb der die Behörde zu bescheiden hat, beizubehalten. Im Vergleich mit den Verfahren nach dem Informationsfreiheitsgesetz gewähren die Behörden in Rheinland-Pfalz im Durchschnitt den Informationszugang schneller. Es wurde von den Autorinnen und Autoren angeregt, die Monatsfrist beizubehalten, aber von einer Soll- in eine Mussfrist nach dem Vorbild des § 3 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 LUIG umzuwandeln. Zum anderen sollte § 8 LIFG ergänzt werden, so dass die ersuchte Behörde über den Widerspruch der Antragstellenden innerhalb der Frist nach § 5 Abs. 4 Satz 1 LIFG zu entscheiden hat.
- **Ablehnungsgründe**  
Die empirische Analyse ergab, dass die Ablehnungsquote in Rheinland-Pfalz mit knapp

15 Prozent deutlich niedriger ist als die Ablehnungsquote auf Bundesebene, die bei 24 Prozent liegt. Eine Ablehnung unter Hinweis auf den Schutz personenbezogener Daten – also eine Kollision mit datenschutzrechtlichen Vorgaben – erfolgte lediglich in 7,1 Prozent der Ablehnungsfälle. Hauptgrund der Ablehnung von Anträgen nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz war, dass einer Informationsweitergabe Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflichten, Berufs- oder Amtsgeheimnisse entgegenstanden. Zweithäufigster Ablehnungsgrund war, dass die gewünschte Information der Behörde nicht vorlag.

Vor diesem Hintergrund regt der Bericht die im Koalitionsvertrag vereinbarte Zusammenlegung des Landesinformationsfreiheitsgesetzes mit dem Landesumweltinformationsgesetz zu einem einzigen Gesetz an. Sollte diese Zusammenlegung, die im Bericht als „große Lösung“ bezeichnet wird, nicht möglich sein, empfiehlt der Bericht eine sog. „kleine Lösung“, in deren Rahmen insbesondere die zum Schutz öffentlicher Belange statuierten Ausschlussgründe der §§ 9 und 10 LIFG mit dem § 8 LUIG parallelisiert werden sollten. Durch die Einführung der Abwägungsklausel des § 8 LUIG wäre eine Abwägung zwischen Informationsinteresse und zu schützenden öffentlichen Belangen möglich. Der internationale Vergleich zeigt, dass sich eine solche Abwägungsklausel als praktikabler erweist.

Ferner wird eine dem § 4 Abs. 2 IFG entsprechende Regelung angeregt. Dies hätte zur Folge, dass Antragstellende über den Abschluss eines Verfahrens zu informieren wären, wenn ihr Informationszugangsantrag zuvor mit der Begründung abgelehnt worden war, die Bekanntgabe erschwere die Entscheidungsfindung. Die Normierung einer solchen Informationspflicht könnte den Aufwand der Verwaltung nachhaltig reduzieren, da die Antragstellenden dann nicht dazu gezwungen wären, ggf. mehrfach Anträge auf Informationszugang zu stellen.

- **Schutz privater Geheimnisse**  
Für besondere Probleme im Zusammenhang mit Verträgen zwischen Behörden und Unternehmen regt der Bericht eine Regelung an, die sich an § 7a des Berliner Informationsfreiheitsgesetzes

bzw. § 6 a des Bremischen Informationsfreiheitsgesetzes anlehnt. Diese sehen für Verträge der Daseinsvorsorge mit privaten Unternehmen, denen die Daseinsvorsorge von staatlichen Stellen übertragen wurde, ein Informationszugangsrecht vor. In diesem Zusammenhang können die privaten Unternehmen nur unter engen Voraussetzungen einen Informationsanspruch durch die Berufung auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse ausschließen. Ein Ausschluss ist danach nicht möglich, wenn das private Unternehmen keinem wesentlichen Wettbewerb ausgesetzt ist oder wenn durch die Offenbarung der Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse kein wesentlicher wirtschaftlicher Schaden zu erwarten ist. Darüber hinaus wird angeregt, dass bei einer Einfügung einer generellen Abwägungsklausel zwischen Informationsinteresse und zu schützenden öffentlichen Belangen, wie sie die „kleine Lösung“ vorsieht, vor einer Verweigerung des Informationszugangs nach § 11 LIFG ebenfalls eine Abwägung zwischen Informationsinteresse und zu schützenden öffentlichen Belangen durchzuführen. Die Verfasserinnen und Verfasser des Evaluationsberichts sehen keinen Grund, weshalb bei der Verweigerung des Informationszugangs nach § 11 LIFG keine Abwägung stattfinden sollte.

- **Rechtsbehelfe**  
Im Evaluationszeitraum – d.h. in der Zeit zwischen Februar 2009 und September 2011 – war die geringe Anzahl an Widerspruchs- und Klageverfahren augenfällig. Insgesamt gab es im Evaluationszeitraum lediglich 15 Widerspruchs- und zehn Klageverfahren. Die Verfasserinnen und Verfasser ziehen daraus den Schluss, dass es in Rheinland-Pfalz deutlich weniger Konfliktfälle bei der Gewährung von Informationszugängen als im Bund gibt, wo im Zeitraum zwischen 2005 und 2011 1.291 Widerspruchs- und 404 Klageverfahren geführt wurden.
- **Gebühren**  
Die Praxis der Gebührenerhebung weicht in Rheinland-Pfalz signifikant von den Normvorgaben ab. Ungeachtet der normierten, grundsätzlichen Pflicht zur Gebührenerhebung wird bei der überwiegenden Zahl der Fälle auf eine Gebührenerhebung verzichtet. Die Autorinnen und Autoren

erklären diesen Umstand damit, dass die Gebührenerhebung weiteren, nicht abrechenbaren Aufwand entstehen lässt. Andererseits monieren die Behörden vereinzelt, dass bestimmte Aufwände, wie etwa die Bereitstellung umfangreicher Informationen, nicht von dem Gebührenrahmen abgedeckt seien. Der Evaluationsbericht schlägt zwei mögliche Lösungen vor:

Zum einen käme als sog. „große Lösung“ eine komplette Aufhebung der derzeitigen Kostenregelung in Betracht. Dafür spräche das Ziel des Landesinformationsfreiheitsgesetzes, die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger zu stärken. Dieses Ziel könnte durch die Kostenerhebung konterkariert werden. Alternativ könne das Verhältnis zwischen Gebührenerhebung und Arbeitsaufwand stärker honoriert werden. Schließlich bestünde noch die Möglichkeit, die Kostenregelung analog des für die Verfassungsbeschwerde geltenden § 34 BVerfGG zu gestalten. Damit wären lediglich missbräuchlich gestellte Anfragen nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz kostenpflichtig, alle anderen Anfragen wären grundsätzlich kostenfrei.

- Informationsverhalten der Behörden  
Der Bericht konstatiert erhebliche Potenziale zur Verbesserung des Informationsverhaltens der rheinland-pfälzischen Behörden. Unproblematisch zu realisieren wäre ein deutlicher Hinweis auf das Informationsfreiheitsrecht auf den Einstiegswbsites der Behörden. Dieser Hinweis müsse leicht verständlich sein, das Verfahren beschreiben und eine Ansprechperson für Rückfragen nennen. Eine solche Verpflichtung könnte in § 14 LIFG verankert werden. Um die Kommunikation zwischen Bürgerinnen und Bürgern und den rheinland-pfälzischen Behörden zu verbessern, regt der Bericht die Schaffung eines „behördlichen Kümmerers“ an. Dieser könne in seiner Behörde die Bürgerinnen und Bürger bei der sachgerechten Formulierung eines Antrags auf Informationszugang beraten und unterstützen, die Anträge entgegennehmen, an die zuständigen Abteilungen weiterleiten und während des Verfahrens als Ansprechpartner zur Verfügung stehen. Im Bericht wird erwogen, den behördlichen Datenschutzbeauftragten das Amt der behörd-

lichen Informationsfreiheitsbeauftragten zu übertragen.

- Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit  
Der Evaluationsbericht schlägt vor, dass nicht nur Personen, die ihr Recht auf Informationszugang verletzt glauben, den Landesbeauftragten anrufen können, sondern auch Dritte, die durch den Informationszugang den Schutz ihrer personenbezogenen Daten oder ihrer Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse als gefährdet sehen.
- Außerdem soll seine Zuständigkeit nicht auf den Bereich des Landesinformationsfreiheitsgesetzes beschränkt bleiben, sondern sich auf das gesamte Informationszugangsrecht – etwa nach dem Landesumweltinformationsgesetz – erstrecken. Zum jetzigen Zeitpunkt besteht bei einer Ablehnung des Antrags auf Informationszugang jeder Person offen, den Landesbeauftragten anzurufen. Daneben steht das allgemeine Rechtsbehelfsverfahren des Verwaltungsrechts mit Widerspruchs- und Klageverfahren offen. Diese Parallelverfahren führen dazu, dass der rechtlichen Einschätzung des Landesbeauftragten im Rechtsbehelfsverfahren keine maßgebliche Bedeutung zukommt. Diese mangelnde Beteiligung des Landesbeauftragten im Rechtsbehelfsverfahrens könnte dadurch beseitigt werden, dass dem Landesbeauftragten in solchen Konstellationen ein dem Vertreter des öffentlichen Interesses nach § 36 VwGO (in Verbindung mit der Landesverordnung über den Vertreter des öffentlichen Interesses bei den Gerichten der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit) ähnliches Beteiligungsrecht eingeräumt wird. Auf diesem Wege könnte sichergestellt werden, dass die besondere Sachkunde des Landesbeauftragten bei der Entscheidung berücksichtigt wird.

Der Evaluationsbericht wurde dem Landtag am 5. Juli 2012 zugeleitet und an die Mitglieder des Landtags verteilt. Erörtert wurde der Bericht unter anderem im Rahmen der 24. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten, die am 12. Juni 2012 in Mainz stattfand.

Ob und in welchem Umfang die Vorschläge des Evaluationsberichts aufgegriffen werden, bleibt abzuwarten. Immerhin wurde dies im Koalitions-

vertrag der die Landesregierung tragenden Parteien so angekündigt.

### 2.1.2 Ein Transparenzgesetz für Rheinland-Pfalz

In ihrem Koalitionsvertrag haben die rheinland-pfälzische SPD und Bündnis 90/Die Grünen vereinbart, das Informationsfreiheitsgesetz und das Umweltinformationsgesetz des Landes zusammenzulegen. Ministerpräsidentin Malu Dreyer hat darüber hinaus in ihrer Regierungserklärung vom 30. Januar 2013 ein rheinland-pfälzisches Transparenzgesetz angekündigt, in dem neben einer Novellierung des Informationsfreiheitsgesetzes und dessen Zusammenlegung mit dem Umweltinformationsgesetz auch Rahmenregelungen für eine Open Data-Strategie enthalten sein sollen. Diese soll sich vor allem an das Hamburgische Transparenzgesetz anlehnen und damit eine proaktive Publikationspflicht der öffentlichen Hand festlegen.

Danach sollen die zu veröffentlichenden Daten und Informationen im Gesetz festgelegt und zu einem Informationsregister zusammengefügt werden und über ein Internetportal abgerufen werden können. Grundlage dieses Portals wird wohl das im März 2013 freigeschaltete „Open-Government-Data-Portal Rheinland-Pfalz“ sein, in das mittlerweile 8.645 Datensätze aus den verschiedensten Verwaltungsbereichen eingestellt wurden, die bis heute von knapp 18.000 Bürgerinnen und Bürgern in Anspruch genommen worden sind.

(vgl. <http://www.daten.rlp.de/> )

Bereits dieses Open Data-Portal stellt einen Meilenstein auf dem Gebiet der Informationsfreiheit des Landes dar. Dies wird erst recht für das angekündigte Transparenzgesetz gelten, mit dessen Entwurf sich seit einigen Monaten bereits eine interministerielle Arbeitsgruppe befasst, bei der auch der LfDI mitwirkt. Der Gesetzentwurf soll bis Mitte des Jahres 2014 vorliegen.

Nach Auffassung des LfDI wird es bei diesem Gesetzentwurf darauf ankommen, dass die Informationsfreiheit weder durch Bereichsausnahmen begrenzt noch durch andere Hürden in ihrer Bedeutung geschmälert wird. Der Anspruch, transparent zu sein, gilt für alle öffentlichen Stellen einschließlich

der Sparkassen, der Rundfunkanstalten und der Industrie- und Handelskammern, um nur ein paar Beispiele zu nennen. Selbst die Geheimdienste, in Rheinland-Pfalz also der Verfassungsschutz, dürfen sich nicht jedem Transparenzversuch widersetzen. Wohin es führt, wenn sie dies doch erfolgreich tun können, haben die Vorgänge um den NSU gezeigt.

Im Übrigen wird der Erfolg des Transparenzgesetzes auch von einer grundsätzlich kostenfreien und zeitnahen Bereitstellung der öffentlichen Informationen in maschinenlesbarer Form abhängen. Um die internationale Anschlussfähigkeit und die einfache Weiterverwendung der Daten zu ermöglichen, ist außerdem die Verwendung offener Standards und anschlussfähiger Lizenzen erforderlich. Der LfDI teilt die Auffassung der vom Landtag eingesetzten Enquete-Kommission „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“, dass alternative Möglichkeiten der Inklusion geschaffen werden müssen, um sog. „Digital Outsiders“ einen analogen Informationszugang zu ermöglichen. Um die Position der Bürgerinnen und Bürger zu stärken, wird schließlich die Gewährung eines subjektiven Rechtsanspruchs auf Veröffentlichung der gesetzlich vorgeschriebenen Daten und Informationen angeregt. Es bleibt zu wünschen, dass durch das geplante Transparenzgesetz und das damit verbundene Open Data-Portal die Förderung innovativer Geschäftsmodelle auf Basis der Weiterverwendung der öffentlichen Daten gelingen wird.

Was die ebenfalls im Transparenzgesetz zu bewerkstellende Zusammenlegung des Landesinformationsfreiheitsgesetzes und des Landesumweltinformationsgesetzes anbelangt, plädiert der LfDI dafür, die Zusammenlegung nicht nur formal, sondern auch materiell zu realisieren. Dementsprechend ist ein einheitlicher Schutzstandard anzustreben. Im Ergebnis bedeutet dies, dass das Landesinformationsfreiheitsgesetz an das Landesumweltinformationsgesetz anzupassen ist. Dieses gewährt – da europarechtlich fundiert ist – den Bürgerinnen und Bürgern einen weitergehenden Informationszuganganspruch.

Von eher theoretischer Bedeutung ist die Frage, wie die Pflicht der Verwaltung zur proaktiven, also von Amts wegen vorzunehmenden Veröffentlichung von Verwaltungsinformationen in rechtssystematischer



Hinsicht zu bewerten ist. In der Rechtslehre wird die Auffassung vertreten, es gehe dabei letztlich nur um eine besondere Form der Öffentlichkeitsarbeit, ggf. um die Wahrnehmung einer speziellen Servicefunktion. Die Informationsfreiheitsbeauftragten bewerten diese Pflicht dagegen anders. Sie gehen einhellig davon aus, dass es sich dabei um eine Weiterentwicklung der Informationsfreiheit handelt, sozusagen um eine zweite Ausbaustufe, mit der auf neue technische Optionen, insbesondere auf das Internet, reagiert wird.

Allerdings ist diese Fragestellung noch nicht ausdiskutiert. Fürs erste dürfte man sich jedenfalls darauf verständigen können, dass Informationsfreiheit und Open Government Data einen engen sachlichen Bezug zueinander haben, der es rechtfertigt, die Informationsfreiheitsbeauftragten auch in die Debatten über Transparenzgesetze und Open Data-Strategien mit einzubeziehen.

## 2.2 Entwicklung des Informationsfreiheitsrechts in den übrigen Ländern

### 2.2.1 Überblick

Die Entwicklung des Informationsfreiheitsrechts verläuft in den Ländern gegenwärtig ganz unterschiedlich. Ein Teil der Länder, die derzeit noch über kein Informationsfreiheitsgesetz verfügen, wird offenbar auch in absehbarer Zeit ohne ein solches Gesetz auskommen müssen. Dazu gehören wohl Bayern und Sachsen. Ein anderer Teil wird ein solches Gesetz in den laufenden Wahlperioden erklärtermaßen verabschieden, nämlich Baden-Württemberg und Hessen. Daneben gibt es Länder, in denen es zur Novellierung der jeweiligen Informationsfreiheitsgesetze gekommen ist und einige Länder, in denen zumindest darüber diskutiert wird, noch einen Schritt weiter zu gehen und die Bereitstellung von Informationen unabhängig von einem Antrag, also von Amts wegen, in einem sog. Transparenzgesetz sicherzustellen. Dazu gehören neben Hamburg und Rheinland-Pfalz auch Niedersachsen. In Nordrhein-Westfalen und in Bayern gab und gibt es entsprechende Initiativen der parlamentarischen Opposition. Schließlich gibt es aber auch Länder, die über ein Informationsfreiheitsgesetz verfügen,

allerdings im Berichtszeitraum keine Anstalten unternommen haben, diese Gesetze in welcher Hinsicht auch immer weiter zu entwickeln.

### 2.2.2 Länder ohne Informationsfreiheitsgesetze

In **Bayern** wurden in den Jahren vor 2008 von der CSU-Fraktion, in den Jahren von 2008 bis 2013 von der Koalition aus CSU und FDP mehrere Entwürfe der Opposition für ein bayerisches Informationsfreiheitsgesetz abgelehnt. Seit September 2013 verfügt die CSU-Fraktion wieder über eine absolute Mehrheit im Bayerischen Landtag. Es ist nicht anzunehmen, dass bis zur nächsten Landtagswahl im Jahre 2018 im Freistaat ein Informationsfreiheitsgesetz erlassen werden wird.

In Bayern hat sich im Jahre 2004 das Bündnis für Informationsfreiheit für Bayern gegründet. Ins Leben gerufen wurde die Initiative von Transparency International Deutschland e.V., Mehr Demokratie e.V. und der Humanistischen Union e.V. Mittlerweile haben sich 13 weitere Organisationen und Parteien dem Bündnis angeschlossen. Dies sind unter anderem Bündnis 90/Die Grünen, die Deutsche Gesellschaft für Informationsfreiheit e.V., der Landesverband Bayern der Freien Demokratischen Partei, der Landesverband Bayern der Ökologisch Demokratischen Partei, der Landesverband der bayerischen SPD, die Piratenpartei und der Bayerische Journalistenverband. Das Aktionsbündnis verfolgt das Ziel, das grundsätzliche Recht der Bürgerinnen und Bürger auf Informationen und Akteneinsicht auch in Bayern einzuführen. Um dieses Ziel zu erreichen, hat es verschiedene Wege eingeschlagen: In Form einer Graswurzel- bzw. Bottom-up-Bewegung propagiert das Bündnis, in Gemeinden, Städten und Landkreisen Satzungen für Informationsfreiheit im eigenen Wirkungsbereich einzuführen. Mit dieser Idee war die Initiative bislang sehr erfolgreich. Mittlerweile gibt es in über 60 bayerischen Kommunen, darunter auch in München, Informationsfreiheitsatzungen. Deren Nachteil besteht jedoch darin, dass sich die Antragsberechtigung auf die Bürgerinnen und Bürger der jeweiligen Kommune beschränkt und lediglich Informationen der Kommune vom Anspruch umfasst sind, nicht aber Informationen der Landesbehörden oder anderer Stellen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen.

Auch in **Sachsen** gibt es kein Informationsfreiheitsgesetz. Die sächsische Regierungskoalition aus CDU und FDP hat in ihrem Koalitionsvertrag vom 22. September 2009 auch kein Informationsfreiheitsgesetz angekündigt. Die Fraktion Die Linke im sächsischen Landtag hatte zwar im Mai 2012 den Entwurf für ein „Gesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung und die Freiheit des Informationszugangs“ für parlamentarische Beratungen in den Landtag eingebracht, wo er auch in den Ausschüssen beraten, dann aber vom Plenum in zweiter Lesung abgelehnt worden war. Wie in Bayern so gibt es allerdings auch in Sachsen eine Reihe von Kommunen, die auf der Grundlage von Informationsfreiheitsatzungen für ihre Gemeindegewohnerinnen und -bewohner ein Informationszugangsrecht begründet haben. Zu diesen Kommunen gehört auch Dresden.

### 2.2.3 Länder, die ein Informationsfreiheitsgesetz angekündigt haben

In **Baden-Württemberg** hat die rot-grüne Koalition in ihrem Koalitionsvertrag vom April 2011 die Einführung eines Informationsfreiheitsgesetzes vereinbart. Das baden-württembergische Innenministerium vertrat die Auffassung, dass die Evaluierung des Bundesinformationsfreiheitsgesetzes vom baden-württembergischen Landtag beurteilt und ausgewertet werden sollte, bevor ein Gesetzentwurf erarbeitet wird. Zum Redaktionsschluss des vorliegenden Tätigkeitsberichts sind vom baden-württembergischen Innenminister Reinhold Gall Eckpunkte für ein Informationsfreiheitsgesetz vorgestellt worden. Der baden-württembergische Finanzminister Nils Schmidt verkündete, das baden-württembergische Gesetz werde sich „im Mainstream“ der Gesetze von Bund und Ländern bewegen. Die bestehenden Pläne würden mit den Ressorts und den Fraktionen in naher Zukunft abgestimmt. Bis zur Sommerpause 2014 soll nach Angaben des Finanzministers ein Gesetzentwurf vorliegen. Wie auch schon bei der Einführung des Informationsfreiheitsgesetzes und des rheinland-pfälzischen Landesinformationsfreiheitsgesetzes führen Skeptiker an, ein solches Gesetz könne zu erheblicher Mehrarbeit in den betroffenen Behörden führen, wenn diese eingehende Anträge bearbeiten und dann Informationen bereitstellen müssten.

Fraglich ist offenbar, ob es in Baden-Württemberg eine Landesbeauftragte oder einen Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit geben wird und ob dieses Amt dem Landesdatenschutzbeauftragten übertragen werden soll. Nach Medienberichten steht die Forderung im Raum, diese Aufgabe einer eigens dafür geschaffenen Stelle zu übertragen.

Im Dezember 2013 stellte die neue gewählte **hessische** Regierung, eine Koalition aus CDU und Bündnis 90/Die Grünen, ihren Koalitionsvertrag vor. Unter der Überschrift „Stabil regieren – vertrauensvoll arbeiten“ wird angekündigt, Verwaltungshandeln offen und transparent gestalten zu wollen. Deshalb sollen die Erfahrungen anderer Länder und des Bundes mit den jeweiligen Informationsfreiheitsgesetzen ausgewertet und zur Grundlage eines eigenen hessischen Informationsfreiheitsgesetzes gemacht werden. Nicht außer Acht gelassen werden sollen der Schutz personenbezogener Daten, von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und die schutzwürdigen Interessen des Staates. Noch liegen keine Ankündigungen vor, wann mit einem ersten Entwurf eines hessischen Informationsfreiheitsgesetzes gerechnet werden kann.

### 2.2.4 Länder, die ihre Informationsfreiheitsgesetze novelliert haben

In **Brandenburg** hatte die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Landtag im August 2012 einen Entwurf für ein Gesetz zur Neuregelung des Informationszugangs eingebracht. Mit dem Gesetzesentwurf sollten das bestehende Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz, das Umweltinformationsgesetz sowie Teile des Verbraucherinformationsrechts in einem Gesetz zusammengeführt werden. Parallel zu diesem Vorstoß brachte Ende November 2012 die Landesregierung einen eigenen Entwurf für ein Gesetz zur Änderung des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes ein, um den Anwendungsbereich des Gesetzes auf die mittelbare Landesverwaltung und auf kommunale Anstalten ausweiten. Weiterhin enthielt der Entwurf umfassende Bereichsausnahmen. So sollten das beim Innenministerium eingerichtete kommunale Prüfungsamt, die Verfassungsschutzbehörde, die Aufsicht über Stiftungen des bürgerlichen Rechts, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und wirtschaftlich tätige, öffent-

lich-rechtlich organisierte Stellen vom Anwendungsbereich des Gesetzes in Gänze ausgenommen werden.

In ihrer Stellungnahme sprach sich die Landesbeauftragte für den Datenschutz und das Recht auf Akteneinsicht für den Entwurf der Fraktionen Bündnis 90/ Die Grünen aus und regte einige Modifikationen dieses Entwurfs an. So sollten etwa die Veröffentlichungspflichten und Open Data betreffenden Regelungen ausgeweitet werden. In dem Entwurf der Landesregierung sah die Landesbeauftragte keine ausreichende Verbesserung und keine ausreichende Anpassung an moderne Informationsfreiheitsregeln.

Im September 2013 lehnte der Brandenburgische Landtag den Entwurf der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen ab und nahm den Gesetzesentwurf der Landesregierung an, allerdings in der vom Ausschuss für Inneres überarbeiteten Fassung. Die Änderungen des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes traten am 18. Oktober 2013 in Kraft.

In **Thüringen** ist zum Jahreswechsel 2012/2013 ein novelliertes Informationsfreiheitsgesetz in Kraft getreten, das das bisherige, seit 2008 geltende Verweisungsgesetz abgelöst hat. Mit Inkrafttreten des Gesetzes wurde dem Thüringischen Datenschutzbeauftragten auch das Amt des Informationsfreiheitsbeauftragten übertragen. Mit dem neuen Thüringer Informationsfreiheitsgesetz trat in Thüringen erstmals ein Informationszugangsgesetz in Kraft, das sowohl den Anspruch, den Umfang als auch das Verfahren für den freien Zugang zu Informationen der öffentlichen Hand selbst und umfassend regelt.

Auch das Thüringische Informationsfreiheitsgesetz enthält jetzt eine Regelung, die bestimmt, dass thüringische Behörden von sich aus Informationen in geeigneter Weise zugänglich machen sollen. Umfasst von dieser proaktiven Informationspflicht sind u.a. Übersichten über vorhandene Informationssammlungen, Aktenpläne und Verwaltungsvorschriften. Diese Informationen sollen in einem zentralen Informationsregister zur Verfügung gestellt werden. Mit der Berufung des Thüringer Landesdatenschutzbeauftragten zum Beauftragten für die Informationsfreiheit übernimmt Thüringen außerdem

als letztes der Länder mit Informationsfreiheitsgesetz eine Regelung, die sich auf Bundesebene und in den anderen Ländern bereits bewährt hat: dem Datenschutzbeauftragten das Amt des Informationsfreiheitsbeauftragten zu übertragen.

### 2.2.5 Länder mit (angekündigten) Transparenzgesetzen

Am 6. November 2012 ist in der Freien und Hansestadt **Hamburg** das bundesweit erste Transparenzgesetz in Kraft getreten. Der Erlass des hamburgischen Transparenzgesetzes geht zurück auf eine aus dem Jahre 2011 von Transparency International, Mehr Demokratie e.V. und des Chaos Computer Club Hamburg gegründeten Volksinitiative „Transparenz schafft Vertrauen“. Ausgelöst durch die Kostenexplosion beim Bau der Hamburger Elbphilharmonie war das Ziel der Volksinitiative, den Erlass eines Transparenzgesetzes im Wege der Volksgesetzgebung herbeizuführen. Die Initiative fand regen Zulauf und konnte, nachdem die ersten Voraussetzungen für die Volksgesetzgebung erfüllt waren, eine Expertenanhörung der Hamburgischen Bürgerschaft erreichen.

Am 12. Juni 2012 verkündeten alle in der Hamburgischen Bürgerschaft vertretenen Fraktionen und die Volksinitiative im Rahmen einer gemeinsamen Pressekonferenz, dass das Hamburger Transparenzgesetz am nächsten Tag von allen Fraktionen beschlossen werden sollte, was dann auch geschah.

Mit dem hamburgischen Transparenzgesetz vom 13. Juni 2012 wurde das Recht der Informationsfreiheit erheblich weiterentwickelt. Zusätzlich zu den Informationen, die die Bürgerinnen und Bürger auf Antrag bei den jeweils zuständigen Behörden begehren können, wird der Aufbau eines Informationsregisters und die Pflicht der Verwaltung normiert, darin gesetzlich vorgegebene Datenbestände einzustellen.

Das hamburgische Transparenzgesetz sieht für die Schaffung des Informationsregisters eine Übergangszeit von zwei Jahren vor. Erste Berichte aus Hamburg von der Umsetzung des hamburgischen Transparenzgesetzes zeigen einerseits eine erhebliche Belebung des Interesses an den Informationen der öffentlichen Hand. So sind die Antragszahlen in

Hamburg seit Inkrafttreten des Gesetzes massiv angestiegen. Der hamburgische Transparenzbeauftragte berichtet von einer Vervierfachung der Eingabenzahlen im Bereich der Informationsfreiheit in seinem Haus.

Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Gesetzes ergeben sich aber aus dem speziellen Weg, den das hamburgische Transparenzgesetz bis zu seiner Verabschiedung in der Bürgerschaft genommen hat. Um die Einführung des Informationsregisters und die Umsetzung des Gesetzes im vorgegebenen Zeitraum bewerkstelligen zu können, wurde in Hamburg eine eigene Task Force geschaffen.

In **Niedersachsen** hatte die damalige CDU/FDP-Landesregierung im Jahr 2009 einen von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen eingebrachten Gesetzentwurf für ein Informationsfreiheitsgesetz abgelehnt. Die Landtagswahl in Niedersachsen am 20. Januar 2013 brachte ein Regierungsbündnis aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen hervor. Im Rahmen der Koalitionsverhandlungen wurde auch ein Transparenzgesetz vereinbart. Ein erster Entwurf soll im Laufe des Jahres 2014 vorgelegt werden. Damit will die neue niedersächsische Landesregierung über die herkömmlichen Informationsfreiheitsgesetze hinausgehen. Der Koalitionsvertrag enthält folgende Vereinbarung:

„Die Rot-Grüne Koalition wird endlich auch in Niedersachsen eine umfassende Open-Data-Strategie mit einem modernen Informationsfreiheits- und Transparenzgesetz vorlegen. Es soll staatliche Stellen verpflichten, alle relevanten Informationen digital in einem Transparenzregister zu veröffentlichen. Nur bei begründeten Ausnahmetatbeständen – so zum Schutz von personenbezogenen Daten oder zum Schutz öffentlicher Belange – soll der Informationszugang im Einzelfall verwehrt bleiben.“

In **Nordrhein-Westfalen** hat die Piraten-Fraktion am 12. Juni 2013 den Gesetzentwurf zur Verwirklichung von Transparenz und Informationsfreiheit eingebracht (LT-Drs. 16/3248). Damit soll ein Paradigmenwechsel vollzogen werden, da in Nordrhein-Westfalen bislang nur das Gesetz für die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen vom 27. November 2001 existiert, das Informationen nur auf Antrag gewähre.

Der Entwurf wurde an die Ausschüsse verwiesen und im Anschluss daran im Plenum abgelehnt.

Im August 2012 hat die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im **Berliner** Abgeordnetenhaus den Entwurf eines Berliner Transparenz- und Informationsfreiheitsgesetzes eingebracht (LT-Drs. 17/0456). Der Berliner Beauftragte für Datenschutz und die Informationsfreiheit begrüßte die Initiative. Der Gesetzentwurf orientiert sich an den Vorgaben des hamburgischen Transparenzgesetzes und soll das Berliner Informationsfreiheitsgesetz fortentwickeln mit dem Ziel, die Transparenz staatlichen Handelns in Berlin deutlich zu erhöhen und somit den Bürgerinnen und Bürgern zu ermöglichen, sich umfassend zu informieren und zu beteiligen.

Der Gesetzentwurf wurde vom Berliner Parlament im Dezember 2013 federführend an den Ausschuss für Digitale Verwaltung, Datenschutz und Informationsfreiheit überwiesen, eine abschließende Plenarentscheidung über den Gesetzentwurf steht noch aus.

Außerdem gibt es in Berlin Bestrebungen, den Anspruch auf Informationszugang verfassungsrechtlich zu verankern. Das Recht, von öffentlichen Stellen Informationen zu erhalten, hat bislang allein in Brandenburg Verfassungsrang. Der Berliner Beauftragte für Informationsfreiheit wirbt bei allen Fraktionen dafür, sich dem Beispiel Brandenburgs anzuschließen, um von der Bundeshauptstadt aus ein bedeutsames Signal für noch mehr Transparenz staatlichen Handelns auszusenden.

### 2.2.6 Keine informationsfreiheitsrechtliche Bewegung in den anderen Bundesländern

In Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und im Saarland gab es im Berichtszeitraum keine gesetzgeberischen Initiativen zur Informationsfreiheit. Auch nicht in Sachsen-Anhalt. Immerhin fasste der Landtag von Sachsen-Anhalt am 21. März 2012 eine Entschließung zum Informationszugang (LT-Drs. 6/977), auf die die dortige Landesregierung auch reagiert hat (vgl. LT-Drs. 9/1161neu). Dabei geht es allerdings um keine Gesetzesinitiative, sondern vor allem darum, den Bekanntheitsgrad des Gesetzes in der Bevölkerung zu erhöhen und Eckpunkte für ein

offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln auszuarbeiten.

## 2.3 Entwicklung des Informationsfreiheitsrechts im Bund

Auf Bundesebene standen im Berichtszeitraum im Wesentlichen drei informationsfreiheitsrechtliche Themen im Fokus. Zum einen wurde die Evaluation des Informationsfreiheitsgesetzes dem Bundestag vorgelegt. Darüber hinaus gab es einen Antrag der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen, die Informationsfreiheit im Grundgesetz zu verankern. Schließlich hatte die Fraktion der SPD im Mai 2013 den Entwurf eines „Gesetzes zur Stärkung von Informationsfreiheit und Transparenz unter Einchluss von Verbraucher- und Umweltinformation – Informationsfreiheits- und Transparenzgesetz“ in den Bundestag eingebracht (BT-Drs. 17/13467). Alle Initiativen stammten noch aus der vergangenen Wahlperiode des Bundestags.

### 2.3.1 Evaluation des Informationsfreiheitsgesetzes

Auch das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes ist evaluiert worden und zwar – wie das rheinland-pfälzische Informationsfreiheitsgesetz – vom Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation in Speyer. Allerdings geschah dies erheblich intensiver und auch auf einer viel breiteren Datenbasis als dies in Rheinland-Pfalz der Fall war. Das eine ist darauf zurückzuführen, dass mehr Haushaltsmittel für die Evaluation des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes zur Verfügung standen, dass andere darauf, dass das Bundesgesetz eine drei Jahre längere Geltungsdauer hat, so dass auch auf mehr Statistiken und eine höhere Fallzahl zurückgegriffen werden konnte.

Der Evaluationsbericht stellt fest, dass das Informationsfreiheitsrecht durchaus in Anspruch genommen würde, allerdings sei die Zahl der Anträge ausbaufähig, etwa dadurch, dass die Behörden nachdrücklicher und offensiver auf die Möglichkeiten des Informationszugangs hinweisen könnten (vgl. [http://www.foev-speyer.de/ingfa/inhalte/05f\\_projekte\\_IFG.asp](http://www.foev-speyer.de/ingfa/inhalte/05f_projekte_IFG.asp)).

Im Übrigen beschreibt der Bericht sechs zentrale Konfliktfelder.

Das erste Konfliktfeld betrifft vor allem die Gruppe der Antragstellenden. Die Bundesbehörden – so die Studie – berichteten davon, dass die überwiegende Zahl der Antragstellenden von einem speziellen wirtschaftlichen Interesse geleitet sei oder eine persönliche Betroffenheit aufweisen würde. Von den im Rahmen der Untersuchung befassten Behörden wurden sie als „stake holder“ oder „Rechercheure“ charakterisiert und im Wesentlichen den Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten, Journalistinnen und Journalisten, Interessenverbänden, Abgeordneten oder sonstigen „persönlich Betroffenen“ zugeordnet. Seitens der Behörden wurde – der Studie zufolge – die Befürchtung geäußert, die eigentliche Intention des Informationsfreiheitsgesetzes Transparenz und demokratische Beteiligung zu fördern, träte hinter der steigenden Zahl von Anfragen von Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten und ähnlichen Berufsgruppen in den Hintergrund. Dementsprechend legt der Evaluationsbericht nahe, dass der Grund für die zunehmend Zahl von IFG-Anträgen durch Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte darin liegen könnte, dass Verwaltungstätigkeit für die Bürgerinnen und Bürger unzugänglich, unverständlich und kompliziert sei und sie sich deswegen professioneller juristischer Hilfe bedienen, um ihre Informationsanliegen gegenüber einer Behörde vorzubringen. Außerdem vermuten die Autorinnen und Autoren, dass Personen mit einem gezielten wirtschaftlichen oder persönlichen Interesse sich zur Durchsetzung dieses Interesses durch Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte vertreten lassen. Als weiterer Grund wird aufgeführt, dass das Informationsfreiheitsgesetz zunehmend unter Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten als Instrument zur Vorbereitung von Prozessen genutzt wird.

Im zweiten Konfliktfeld sind die konfligierenden Interessen von Behörden und Bürgerinnen und Bürgern beschrieben. Dieses Konfliktfeld umfasse die Bearbeitungsfrist, den Verwaltungsaufwand und die Auswirkungen des Informationsfreiheitsrechts auf die Ablauforganisation bei der Informationsgewährung. Insbesondere widersprächen sich das Interesse von Bürgerinnen und Bürgern am Informationszugang und das Interesse der Behörden an althergebrachten Verwaltungsabläufen. Hier raten

die Autorinnen und Autoren des Berichts zu einer Verstärkung interner Fortbildungsmaßnahmen, um die Akzeptanz des Gesetzes durch die Verwaltungsbeschäftigten zu steigern und die Abwicklung eingehender Anfragen zu vereinfachen und zu beschleunigen.

Das dritte Konfliktfeld betrifft die Kosten, die für Anfragen nach dem Informationsfreiheitsgesetz erhoben werden können. Die Ergebnisse der empirischen Untersuchung hätten gezeigt, dass die Bundesbehörden kaum Gebühren für die Bearbeitung von Anfragen nach dem Informationsfreiheitsgesetz erheben, da in der Gebührenerhebung ein weiterer Aufwand gesehen werde. Zudem sei behördlicherseits moniert worden, dass insbesondere bei komplexen Anfragen die Höhe der zu erhebenden Gebühren in keinem Verhältnis zu dem zu leistenden Arbeitsaufwand stünde. Nicht im Einklang mit der Ratio und der Zielrichtung des Gesetzes stünde die vereinzelt zu beobachtende Tendenz, die Gebührenerhebung als Steuerungsmittel einzusetzen. Dabei wird versucht, die Antragstellenden dazu zu bewegen, ihren Antrag einzugrenzen. So würden z.B. Antragstellenden Listen zur Eingrenzung ihrer Anfrage übermittelt und sie darauf hingewiesen, dass bei Eingrenzung des Antrags weniger Kosten anfallen und die Bearbeitung schneller erfolgen könne.

Das vierte Konfliktfeld betrifft die Auslegung der gesetzlichen Ausnahmetatbestände in den §§ 3 bis 6 IFG. Diese werde von den Behörden zwar als unproblematisch eingeschätzt. Schwierigkeiten gäbe es aber bei der Abgrenzung der einzelnen Ausnahmetatbestände. Das gälte insbesondere für die Abgrenzung zwischen dem Schutz behördlicher Beratungen einerseits und den Vorschriften über die zu beachtenden Sicherheitsbelange andererseits. Dies führe in der Praxis dazu, dass in Ablehnungsfällen alle möglicherweise in Betracht kommenden Normen aufgeführt würden. Dies sei jedoch vom Gesetzgeber so nicht beabsichtigt gewesen. Die Autorinnen und Autoren empfehlen daher, die unterschiedlich in § 3 Nr. 1, Nr. 2, Nr. 3 und Nr. 6 sowie in § 4 IFG formulierten Schutzniveaus („nachteilige Auswirkungen haben kann“, „gefährden kann“ usw.) anzupassen oder in ein erkennbares, angemessenes Stufenverhältnis zu bringen. Darüber hinaus wird auch hier eine allgemeine Abwägungs-

klausel empfohlen. Außerdem empfehlen die Autorinnen und Autoren einzelne Ausschlussgründe aufgrund von Redundanzen zu streichen sowie andere Ausschlussgründe aufzuheben oder umzuformulieren.

Das fünfte Konfliktfeld, die Rechtsstreitigkeiten, zentriert sich auf die Frage nach dem Zusammenspiel von Informationsfreiheitsgesetz und den In-Camera-Verfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO. Zudem wünschten sich die Bundesbehörden eine Präzisierung der Rolle des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit und eine Ausweitung seiner Befugnisse, die bislang auf die außergerichtliche Streitschlichtung reduziert seien. Die Autorinnen und Autoren der Evaluation sprechen in diesem Zusammenhang die gleichen Vorschläge wie im Rahmen der Evaluierung des rheinland-pfälzischen Landesinformationsfreiheitsgesetzes aus: Insbesondere soll dem Informationsfreiheitsbeauftragten ein dem Vertreter des öffentlichen Interesses nach § 36 VwGO vergleichbares Beteiligungsrecht in Rechtsbehelfsverfahren eingeräumt werden.

Das sechste Konfliktfeld befasst sich schließlich mit der proaktiven Informationspolitik öffentlicher Stellen. Hier wird angeregt, verstärkt nach Strategien der Konfliktprävention zu suchen, insbesondere im Wege einer aktiven Veröffentlichung von Informationen durch die Behörden selbst. Einer solche Informationspolitik komme gleichsam eine Scharnierfunktion zwischen übergreifenden Open Government-Policies und den Informationsansprüchen der Einzelnen zu. Dafür müsse den für die Informationspolitik der Behörde Verantwortlichen die Verknüpfungsfunktion bewusst gemacht werden, da nur so eine Stärkung durch folgende Maßnahmen möglich sei:

- Unproblematisch zu realisieren sei ein deutlicher Hinweis auf das Recht auf Informationszugang auf der Einstiegswebsite der Bundesministerien. Dieser Hinweis müsse leicht verständlich sein, das Verfahren beschreiben, die Möglichkeit eines elektronischen Informationsgewährungsantrags vorsehen und eine Ansprechperson für Rückfragen und die Antragstellung mit Kontaktdaten benennen. Eine entsprechende Verpflichtung könnte in § 11 IFG verankert werden.

- Aufwändiger wäre die Einrichtung eines Informationsregisters entweder des Bundes oder der einzelnen Behörden, durch das die bei den Behörden vorhandenen Informationen erschlossen werden können. Ob und in welcher Weise ein solches Register eingerichtet werden soll, sei in Anbetracht der damit verbundenen beträchtlichen Haushaltsmittel eine politische Entscheidung.

Im Übrigen bringt der Evaluationsbericht die Einrichtung eines behördlichen Informationsfreiheitsbeauftragten als behördlichen „Kümmerer“ ins Gespräch. Stünde eine entsprechende Stelle in der informationspflichtigen Behörde zur Verfügung, würde dies möglicherweise die Bürgerinnen und Bürger ermutigen, auch ohne anwaltliche Beratung von ihrem Informationszugangsgrecht Gebrauch zu machen. Ein solcher „Kümmerer“ könnte die Bürgerinnen und Bürger ggf. schon bei der sachgerechten Formulierung des Antrags beraten, für die Entgegennahme und Weiterleitung des Antrags an die über den Antrag entscheidende Stelle zuständig sein und den Antragstellenden während des Verfahrens als Ansprechpartner zur Verfügung stehen. Darüber hinaus könnte es seine Aufgabe sein, den Bekanntheitsgrad des mit dem Informationsfreiheitsgesetz verfolgten Ansatzes innerhalb der Behörden zu steigern sowie Beratungsleistungen sowohl zur Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes als auch zu praktischen Fragen der Aktenführung zu erbringen. Weiterhin würde es die Einrichtung einer solchen Stelle ermöglichen, auch auf Ebene der nachgeordneten Behörden einen festen Erfahrungsaustausch zu institutionalisieren.

### 2.3.2 Gesetzentwurf zur Stärkung von Informationsfreiheit und Transparenz

Im Mai 2013 brachte die Fraktion der SPD einen Gesetzentwurf zur Stärkung von Informationsfreiheit und Transparenz unter Einschluss von Verbraucher- und Umweltinformation – Informationsfreiheits- und Transparenzgesetz (BT-Drs. 17/13467) in den 17. Bundestag ein. Mit dem Entwurf sollte ein einheitliches Informationszugangsgesetz durch die Zusammenfassung von Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, Umweltinformationsgesetz und Verbraucherinformationsgesetz geschaffen werden. Der Gesetzentwurf orientierte sich bei der Zusammenführung der Regelungsbereiche jeweils an der

Regelung mit dem höchsten Transparenzniveau. Darüber hinaus schlug er eine Verpflichtung zur aktiven Veröffentlichung im Sinne der Open Data-Strategien vor. Um die Rechtspositionen der Antragstellenden zu stärken, sollte diese Veröffentlichungspflicht als subjektives öffentliches Recht ausgestaltet werden. Schließlich sind in den Gesetzentwurf die Ergebnisse der Evaluation des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes eingeflossen. Wie in diesem Bericht angeregt, sollte mit dem Gesetzentwurf vor allem die Stellung des Bundesbeauftragten bzw. der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit gestärkt werden und die Anwendungen des In-Camera-Verfahrens gemäß § 99 Abs. 2 VwGO für den Bereich der Informationszugangsregelungen klargestellt werden.

Der Entwurf der SPD-Bundestagsfraktion, der im Mai 2013 erstmals im Plenum beraten wurde, wurde federführend an den Innenausschuss verwiesen und dort am 5. Juni 2013 abschließend beraten, allerdings mit den Stimmen der Fraktionen von CDU/CSU und FDP abgelehnt. Dem schloss sich der Bundestag in seiner Sitzung am 27. Juni 2013 an.

### 2.3.3 Gescheiterter Antrag: Aufnahme der Informationsfreiheit in das Grundgesetz

Im Mai 2012 hatten die Abgeordneten der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 17/9724) eingebracht, mit dem die Informationsfreiheit in den Grundrechtekatalog des Grundgesetzes aufgenommen werden sollte. Der Antrag sah vor, in Art. 5 GG einen neuen Absatz 2a einzufügen. Dieser sollte folgenden Wortlaut erhalten:

„(2a) Jeder hat das Recht auf Zugang zu Informationen öffentlicher Stellen sowie zu Informationen nicht-öffentlicher Stellen, soweit diese öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Der Zugang zu Informationen sonstiger nicht öffentlicher Stellen ist zu gewährleisten, soweit dies, insbesondere zum Schutz der Verbraucher oder der natürlichen Lebensgrundlagen, den überwiegenden Interessen der Allgemeinheit dient. Das Nähere wird bundesgesetzlich geregelt.“

Die Grünen argumentierten, das Grundgesetz gewähre lediglich ein Abwehrrecht gegen die

Beeinträchtigung des Zugangs zu allgemein zugänglichen Informationsquellen, nicht jedoch einen Anspruch auf Offenlegung. Das Prinzip der Öffentlichkeit amtlicher Dokumente und die verfassungsrechtliche Normierung individueller Informationsrechte seien in Belgien, Finnland und Schweden fester Bestandteil der bestehenden Rechtsordnung. Darüber hinaus enthielten viele europäische Verfassungen Grundrechte auf Zugang zu Umweltinformationen.

Der Gesetzentwurf war am 24. September 2012 im Innenausschuss des Deutschen Bundestages im Rahmen einer öffentlichen Anhörung beraten worden. Der Ausschuss hatte sechs Sachverständige um Stellungnahme gebeten. Die geladenen Experten äußerten sich zu dem Antrag und darüber hinaus zu den Ergebnissen der Evaluierung des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes. Nach der Erörterung im Innenausschuss wurde der Gesetzentwurf von der Regierungskoalition abgelehnt.

## 2.4 Konkretisierung des Informationsfreiheitsrechts durch die Rechtsprechung

Bei der Informationsfreiheit handelt es sich um eine sehr junge Rechtsmaterie. Viele Gesetzgebungsorgane in Bund und Ländern betreten daher „Neuland“, wenn sie sich erstmals der Normierung von Informationszugangsansprüchen der Bürgerinnen und Bürger zuwenden. Deshalb kommt der Konkretisierung und Präzisierung der gesetzlichen Tatbestände und damit auch der Fortentwicklung des Informationsfreiheitsrechts durch die Gerichte ganz erhebliche Bedeutung zu.

Im Berichtszeitraum befassten sich mehr als 30 Gerichtsentscheidungen mit dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes und den Informationsfreiheitsgesetzen der Länder. Darunter waren zwar nur zwei Entscheidungen rheinland-pfälzischer Verwaltungsgerichte, aber eine Vielzahl von Entscheidungen der Verwaltungsgerichte anderer Länder und des Bundes sowie eine Reihe von Entscheidungen europäischer Gerichte, also des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und des Europäischen Gerichtshofs.

### 2.4.1 Entscheidungen der Verwaltungsgerichte in Rheinland-Pfalz

Das Verwaltungsgericht Koblenz verneinte in seiner Entscheidung vom 13. Juni 2013 (Az. 4 K 191/13.KO) das Bestehen eines Anspruchs des Klägers auf Informationszugang bei einer Gemeinde. Der Kläger begehrte Einsicht in einen Landpachtvertrag, der zwischen der beklagten Gemeinde und einem Landwirt geschlossen worden war. Zur Begründung der Ablehnung führte das Gericht aus, dass der Zugang zu den im Vertrag enthaltenen Informationen Auswirkungen auf die Betriebsführung des Pächters gehabt hätte. Insbesondere der vereinbarte Pachtzins und die Zahlungsbedingungen würden Rückschlüsse auf die Kostenkalkulation und die wirtschaftliche Lage des Pächters ermöglichen. Deshalb steht nach Ansicht des Gerichts § 11 LIFG, also der Schutz von Betriebsgeheimnissen dem Informationsanspruch entgegen.

Der LfDI erkennt zwar an, dass diese Entscheidung dem Wortlaut des § 11 LIFG entspricht. Sie belegt aber zugleich, dass diese Ausnahmvorschrift zu strikt formuliert wurde, da ohne eine Einwilligung des betroffenen Dritten eine Auskunftserteilung vereitelt wird. Damit ergibt sich zugleich ein Wertungswiderspruch zu § 12 LIFG, der bei einer Beeinträchtigung des informationellen Selbstbestimmungsrechts von Dritten durch die Gewährung des Informationszugangs eine behördliche Information auch ohne Einwilligung der Dritten ermöglicht (vgl. § 12 Satz 1 Nr. 2 LIFG). Offenbar bewertet der Landesgesetzgeber Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse von Unternehmerinnen und Unternehmern höher als das Datenschutzgrundrecht der Bürgerinnen und Bürger. Der LfDI hält daher eine Änderung dieser Regelung nach Maßgabe des § 9 Abs. 1 Nr. 2 LUIG für sinnvoll, wonach Anträge dann nicht abgelehnt werden müssen, wenn trotz Vorliegen eines Versagungsgrundes das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Eine entsprechende Modifizierung der Vorschrift sollte für das angekündigte Transparenzgesetz vorgemerkt werden.

Das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz hat in seiner Entscheidung vom 8. Januar 2014 (Az. 10 A 11064/13.OVG) eine vorinstanzliche Entscheidung bestätigt, derzufolge dem Kläger kein Anspruch auf Einsichtnahme in die von der beklagten Kommune



geschlossenen Leasingverträge für den Dienstwagen des Bürgermeisters zustehe. Nach Ansicht des Oberverwaltungsgerichts habe die beklagte Kommune überzeugend dargelegt, dass es sich bei den Konditionen des geschlossenen Leasingvertrags um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse des Leasinggebers handele. Da dieser nicht seine Einwilligung zur Offenlegung des Vertragsinhalts erteilt habe, sei der Informationszugang ausgeschlossen. Das Oberverwaltungsgericht führt aus, dass es keine gerichtliche Kontrolle der Erteilung oder Versagung einer Einwilligung gibt, sondern die Verweigerung der Einwilligung einen absoluten Versagensgrund darstelle. Auch hält das Gericht eine differenzierte Untersuchung des Leasingvertrages und eine möglicherweise zu treffende Unterscheidung zwischen schutzwürdigen und nicht schutzwürdigen Details für nicht möglich.

Bemerkenswert an diesen verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen ist allerdings der Umstand, dass die grundsätzlich auskunftspflichtige Gemeinde ausweislich des geschlossenen Leasingvertrags keineswegs vertraglich verpflichtet war, Stillschweigen über die Vertragskonditionen zu bewahren. Die Gemeinde hätte also, ohne vertragswidrig zu handeln, durchaus Auskunft geben können – hatte sich aber durch die Einleitung eines Drittbeteiligungsverfahrens nach § 11 LIFG selbst die Zugangsgewährung versperrt, nachdem der Leasinggeber die Einwilligung versagt hatte. Auch hier ist der Gesetzgeber gefragt: Die auskunftspflichtige Behörde sollte zunächst selbst darüber befinden, ob der Informationszugang Geschäftsgeheimnisse verletzt – und die Entscheidung über diese Rechtsfrage nicht de facto den Vertragspartnerinnen und -partnern überlassen, dem die Vertraulichkeit all seiner Geschäftsvorgänge häufig näher liegt als die Ziele des Landesinformationsfreiheitsgesetzes.

#### **2.4.2 Entscheidungen zu sonstigen Landesinformationsfreiheitsgesetzen**

Das Verwaltungsgericht Düsseldorf hat am 23. November 2012 (Az. 26K1846/12) entschieden, dass der nordrhein-westfälische Sparkassen- und Giroverband als Körperschaft des öffentlichen Rechts auskunftspflichtige Stelle im Sinne des Informationsfreiheitsgesetzes Nordrhein-Westfalen ist. Nach Auffassung der Richterinnen und Richter steht dem

Kläger ein Informationsanspruch gegen den Verband zu. Er beehrte Einsicht in die Empfehlungen, die der Verband gegenüber den Sparkassen zur Höhe der Vergütung der Vorstandsmitglieder gegeben hatte.

Abweichend hiervon hatte der rheinland-pfälzische Landesgesetzgeber sich dafür entschieden, Sparkassen generell vom Anwendungsbereich des Landesinformationsfreiheitsgesetzes auszunehmen (vgl. § 2 Abs. 5 LIFG). Auch dies sollte nochmals überdacht werden.

In dem vom Verwaltungsgericht Potsdam am 24. Oktober 2012 (Az. 9 K 445/10) entschiedenen Sachverhalt hatte ein Träger sozialer Einrichtungen Einsicht in die Vergütungsvereinbarungen anderer Träger mit dem Sozialhilfeträger erbeten. Das Verwaltungsgericht vertrat die Auffassung, dass die Vorschriften des Sozialgesetzbuches I und X keine bereichsspezifischen Sonderregelungen darstellten, die als *lex specialis* die allgemeinen Vorschriften des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes des Landes Brandenburg verdrängen würden. Zudem vertrat das Gericht die Auffassung, dass der pauschale Vortrag, Geheimhaltungsinteressen Dritter stünden der Auskunftserteilung entgegen, nicht genügt. Vielmehr müsste die Behörde diese Behauptung mit fundiertem Sachvortrag untermauern, für den die Offenbarung geheimhaltungsbedürftiger Informationen nicht vonnöten sei. Eine aus Sicht des LfDI bemerkenswert informationsfreiheitsfreundliche Entscheidung mit Vorbildcharakter.

Am 5. Dezember 2012 entschied das Oberverwaltungsgericht Schleswig-Holstein (Az. 4 LB 11/12), dass ein Informationsbegehren nicht bereits deshalb rechtsmissbräuchlich ist, weil mit den beehrten Informationen ein Amtshaftungsanspruch vorbereitet werden soll. Die Informationsfreiheitsgesetze verlangten von den Antragstellenden gerade nicht den Nachweis eines berechtigten Interesses, sondern normierten einen voraussetzungslosen Anspruch. Um einen Antrag auf Informationszugang wegen offensichtlicher Rechtsmissbräuchlichkeit abzulehnen, müsste die missbräuchliche Antragstellung offensichtlich sein und das wäre allenfalls dann der Fall, wenn mithilfe des Antrags auf Informationszugang die Kapazitäten der Behörde gebunden werden sollen oder wenn sämt-

liche Informationen bereits in der begehrten Form bei den Antragstellenden vorhanden sind.

Leider unterstellen viele auskunftspflichtige Stellen zu schnell die „Rechtsmissbräuchlichkeit“ einer Antragstellung nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz. Dabei hat § 4 LIFG gerade davon abgesehen, ein „berechtigtes Interesse“ der Fragestellenden zu verlangen. Nicht jeder Antrag, der einer Behörde nicht einleuchtet oder gar sinnlos zu sein scheint, ist aber rechtsmissbräuchlich. Umgekehrt gilt vielmehr: Wenn die Behörde nicht handfeste Belege dafür hat, dass der Antrag allein und ausschließlich rechtsfremde Zwecke verfolgt (Belästigung der Behörde, Schädigung Dritter, Verzögerung eines Verfahrens), ist der Informationszugang zu gewähren.

In seiner Entscheidung vom 24. Januar 2012 (Az. 11 K 1996/10) bejahte das Verwaltungsgericht Hamburg einen Anspruch auf Zugang zu diversen Unterlagen eines behördlichen Bauvorhabens. Da für die Behördeneigenschaft der Beklagten allein deren öffentlich rechtliche Stellung von Bedeutung sei, nicht aber, ob sich die begehrten Informationen auf öffentlich-rechtliches oder privatrechtliches Handeln der genannten Stelle – wie etwa Bauvorhaben – beziehe, sei Auskunft zu erteilen.

Das Verwaltungsgericht Düsseldorf führte zum Verhältnis von Informationsfreiheitsgesetz und Pressegesetz Folgendes aus (Az. 26 K 3489/11, Entscheidung vom 6. März 2012): § 4 PresseG sei keine das Informationsfreiheitsrecht verdrängende Spezialregelung. Vielmehr bezwecke das Pressegesetz eine Privilegierung der Presse und des Rundfunks: „Diesem Regelungszweck entspricht es, Pressevertretern neben dem presserechtlichen Auskunftsanspruch auch weitere gesetzlich vorgesehene Informationsansprüche zu eröffnen, die der demokratischen Willensbildung des Volkes dienen sollen.“

Mit diesem Urteil wurde die sich in der Praxis des Informationsfreiheitsbeauftragten häufig stellende Frage entschieden, dass das Informationsfreiheitsgesetz im Verhältnis zum Pressegesetz nicht subsidiär ist, sondern Journalisten beide Ansprüche nebeneinander zustehen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat am 27. Mai 2012 (Az. 7 B 30.12) die Auffassung des Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen bestätigt, dass der Westdeutsche Rundfunk als öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt eine öffentliche und damit auch auskunftspflichtige Stelle im Sinne des nordrhein-westfälischen Informationsfreiheitsgesetzes sei. Das Bundesverwaltungsgericht verwies auf die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das gerade nicht von einem institutionalisierten, sondern von einem funktionalen Begriff der Rundfunkfreiheit ausgehe. Deshalb bestehe eine Auskunftspflicht des Westdeutschen Rundfunks jedenfalls insoweit, als nicht der journalistisch-redaktionelle Bereich von einem Auskunftsbegehren betroffen ist.

Auch in diesem Punkt hatte sich der rheinland-pfälzische Landesgesetzgeber anders entschieden und eine Bereichsausnahme für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten vorgesehen (§ 2 Abs. 5 LIFG). Auch diese Entscheidung sollte überdacht werden.

### **2.4.3 Entscheidungen zum Informationsfreiheitsgesetz des Bundes**

Das Bundesverwaltungsgericht hat am 15. November 2012 (Az. BVerwG 7 C 1.12) die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen bestätigt, dass die Prüftätigkeit des Bundesrechnungshofs Verwaltungstätigkeit im Sinne der Informationsfreiheitsgesetze ist. Damit war der Bundesrechnungshof dazu verpflichtet, auf Antrag Zugang zu Prüfungsunterlagen über die Zuwendungen eines Bundesministeriums an verschiedene Organisationen der Entwicklungshilfe zu gewähren. Ferner entschied das Bundesverwaltungsgericht, dass der Anspruch auf Informationszugang nicht von presserechtlichen Auskunftsansprüchen verdrängt werde.

Der LfDI begrüßt diese Entscheidung, da sie seine Forderung nach einem Wegfall aller Bereichsausnahmen unterstützt. Ausgehend von dem den Informationsfreiheitsgesetzen innewohnenden Transparenzgedanken plädiert der LfDI dafür, dass Bereichsausnahmen aus den bestehenden Informationsfreiheitsgesetzen gestrichen und durch eine einzelfallbezogene Prüfung abgelöst werden.

Das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg stellte in seiner Entscheidung vom 20. März 2012 (Az. OVG 12 B 27.11) klar, dass auch das Bundeskanzleramt auskunftspflichtige Stelle im Sinne des Informationsfreiheitsgesetzes ist. Entsprechend wurde dem Antragsteller Zugang zu der vom Bundeskanzleramt erstellten Gästeliste anlässlich einer von der Bundeskanzlerin ausgerichteten Geburtstagsfeier für den Vorstandsvorsitzenden einer Bank sowie zu weiteren im Zusammenhang mit der Feier stehenden Informationen gewährt. Im Rahmen seiner Entscheidung stellte das Gericht klar, dass sich die geladenen Gäste mit der Entscheidung, an der Feier teilzunehmen, in den öffentlichen Meinungs austausch begeben haben. Das Gericht räumte dem Informationsinteresse des Klägers Vorrang vor dem Geheimhaltungsinteresse der geladenen Gäste ein, da die an die Gäste ergangene Einladung nicht dem Kernbereich ihrer privaten Lebensführung zuzurechnen sei.

Dem im Rahmen der Klage ebenfalls zu beurteilenden Antrag auf Einsicht in den Terminkalender der Bundeskanzlerin für einen bestimmten, in der Vergangenheit liegenden Zeitraum, lehnten die Richterinnen und Richter hingegen ab. Zur Begründung führten sie aus, dass aus den im Terminkalender enthaltenen Informationen ein Bewegungsprofil der Bundeskanzlerin erstellt werden und damit in der Zukunft deren persönlicher Schutz gefährdet sein könnte. Die Richterinnen und Richter erblickten hierin eine Gefährdung von Belangen der inneren oder äußeren Sicherheit im Sinne von § 3 Nr. 1 c IFG. Bei der Prognose der Sicherheitslage reicht nach Auffassung der Richterinnen und Richter jeglicher Nachteil für die Sicherheit aus, ohne dass eine konkrete Gefahr erforderlich sei.

Das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg kam in seiner Entscheidung vom 13. November 2013 (Az. 12 B 3.12 und Az. 12 B 21.12) – anders als die von vielen Informationsfreiheitsbeauftragten begrüßte Entscheidung erster Instanz – zu dem Schluss, dass der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages keine Verwaltungsaufgaben wahrnehme und damit keine auskunftspflichtige Stelle im Sinne des Informationsfreiheitsgesetzes sei. Vielmehr sei er dem Wirkungskreis der Abgeordneten und damit dem Bereich der parlamentarischen Tätigkeit zuzuordnen, die ausdrücklich

vom Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes ausgenommen ist. Nach Auffassung des Gerichts ist es für den Anspruch auf Informationszugang nicht erheblich, ob die Abgeordneten die Arbeiten des wissenschaftlichen Dienstes tatsächlich für die Ausübung ihres Mandats nutzen.

Am 7. Juni 2012 lehnte das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg in zwei Entscheidungen (Az. OVG 12 B 40.11 und OVG 12 B 34.10) den Zugang zu Informationen über den Sachleistungskonsum der Abgeordneten des Bundestags, insbesondere zu dem Erwerb von iPods, Schreibgeräten und Digitalkameras, ab. Da die Abgeordneten im Rahmen des Drittbeteiligungsverfahrens der Weitergabe der Informationen nicht zugestimmt hatten, schloss nach Auffassung der Richterinnen und Richter der Schutz mandatsbezogener Informationen den Anspruch auf Informationszugang aus, da es sich vorliegend um Informationen handelte, welche die Amtsausstattung in Zusammenhang mit der Mandatsausübung betrafen.

#### **2.4.4 Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu europarechtlichen Informationsfreiheitsregelungen**

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hatte am 28. November 2013 (Az. 39534/07) einer österreichischen Nichtregierungsorganisation das Recht auf Zugang zu anonymisierten Entscheidungen einer nationalen Behörde eingeräumt. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte sah durch die erfolgte Ablehnung des Zugangs zu den begehrten Informationen das Recht auf Informationszugang aus Art. 10 EMRK verletzt. Art. 10 EMRK schützt die Freiheit der Meinungsäußerung; dieses Recht schließt die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe zu empfangen und weiterzugeben. Nach dem Rechtsverständnis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte bildet diese Vorschrift damit die europarechtliche Grundlage für die Freiheit des Informationszugangs.

### 3. Konferenzen der Informationsfreiheitsbeauftragten

#### 3.1 Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland ist ein Gremium, das sich mit aktuellen Fragen der Informationsfreiheit beschäftigt und aus den Informationsfreiheitsbeauftragten der Länder und des Bundes besteht, die solche Beauftragte eingesetzt haben. Sie tagt zwei Mal jährlich öffentlich und unter wechselndem Vorsitz. Die Tagesordnungen und die Protokolle der Konferenzen sind online über die Internetangebote der Informationsfreiheitsbeauftragten allgemein zugänglich (vgl. <http://www.informationsfreiheit.rlp.de/infreiheit/de/ifgkonf.php>). Die Ergebnisse der Konferenzberatungen finden in der Regel in Entschlüssen ihren Ausdruck, die auf den Internetseiten der Informationsfreiheitsbeauftragten auch veröffentlicht werden und – was den Berichtszeitraum anbelangt – auch als Anlage zu diesem Bericht abgedruckt sind (vgl. Tz. A.2).

Der Vorsitz der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland wird turnusmäßig unter den Mitgliedsländern vergeben. Da der LfDI Rheinland-Pfalz zum 1. Januar 2012 seine Tätigkeit als Informationsfreiheitsbeauftragter aufgenommen hatte, fiel ihm für das Jahr 2012 der Vorsitz der Konferenz zu, die am 12. Juni und am 27. November 2012 in Mainz tagte.

Im Rahmen der 24. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland im Juni 2012 haben die Beauftragten die Entschließung „Informationsfreiheit auf europäischer Ebene ausbauen, nicht einschränken!“ verabschiedet. Mit dieser Entschließung appellierten die Beauftragten an die Bundesregierung, sich im Europäischen Rat für mehr Transparenz einzusetzen. Hintergrund der Entschließung war ein Vorstoß der damals amtierenden dänischen Ratspräsidentschaft, einzelne europäische Institutionen von der Transparenzpflicht auszunehmen. Dies sollten insbesondere die Europäische Zentralbank und die Europäische Investitionsbank sein. Die Transparenzpflicht auf

europäischer Ebene beruht auf der Verordnung 1049/2001/EG, die mit diesem Vorschlag erneut infrage gestellt wurde. Mit dem Appell wollten die Informationsfreiheitsbeauftragten der Tendenz entgegenwirken, dass, obgleich das Europäische Parlament eine Stärkung der Informationsfreiheit gefordert hatte, die Mitgliedstaaten an deren Verhinderung arbeiteten.

Die zweite Entschließung warb für „Mehr Transparenz bei der Wissenschaft – Offenlegung von Kooperationsverträgen“. Hintergrund dieser Entschließung waren mehrere Skandale, die im Zusammenhang mit Kooperationen zwischen Wissenschaft und Wirtschaft standen. Unternehmensfinanzierte Forschung nimmt in Deutschland einen immer größeren Anteil an der Wissenschaft ein. Deutschlandweit werden inzwischen etwa 660 Lehrstühle direkt oder indirekt von Unternehmen finanziert. Die Motivation und der Umfang der Förderung seitens der Industrie sind oft nicht erkennbar. Vielmehr werden derartige Kooperationsverträge und ihre jeweiligen Inhalte zumeist geheim gehalten. Die fördernden Unternehmen hatten sich in den Fällen, die als Skandal in der Öffentlichkeit wahrgenommen wurden, weitgehende Rechte in den Kooperationsverträgen ausbedungen. In einem besonders spektakulären Fall ließ sich das fördernde Industrieunternehmen Rechte bei der Berufung neuer Professoren, bei der Gestaltung von universitären Lehrplänen und bei Fragen der Veröffentlichung von Forschungsergebnissen einräumen. Die Informationsfreiheitsbeauftragten befürchten hier eine verborgene Einflussnahme auf Forschungsgegenstände, Forschungsergebnisse und deren Veröffentlichung. Nach Ansicht der Informationsfreiheitsbeauftragten kann dieser Gefährdung nur durch Offenheit begegnet werden. Deshalb fordern die Beauftragten, dass Kooperationsverträge zwischen Hochschulen und Unternehmen grundsätzlich offenzulegen sind. Die Inhalte der Entschließung zur Transparenz in der Wissenschaft beschäftigten den LfDI noch weit über die Konferenz hinaus.

Der Schwerpunkt der 25. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten im November 2012 lag ebenfalls auf zwei Entschlüssen. Mit der Entschließung „Parlamente sollen in eigener Sache für mehr Transparenz sorgen!“ hatten die Beauftragten auf die damals aktuelle Debatte zu den Nebenein-

künftigen von Abgeordneten reagiert. Hintergrund ist, dass die Informationsfreiheitsgesetze von Bund und Ländern die Parlamente von der bestehenden Transparenzpflicht weitgehend ausnehmen. Zwar war den Beauftragten bewusst, dass der Kernbereich der Abgeordnetentätigkeit nicht einem umfassenden Informationszugangsanspruch der Bürgerinnen und Bürger unterliegen kann, doch gaben sie zu bedenken, dass Defizite bei der Transparenz zu einem Verlust an Vertrauen und Glaubwürdigkeit führen können. Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten der Länder und des Bundes appellierte deshalb an die Parlamente im Bund und in den Ländern, in ihren Bereichen Vorreiter in Sachen Transparenz zu werden und Ausnahmen vom Informationszugang so weit als möglich einzuschränken und dabei folgende Punkte zu beachten:

- Die Schaffung eines möglichst hohen Transparenzniveaus bei den Nebentätigkeiten und Einkünften der Abgeordneten, wobei den Besonderheiten des Mandats insbesondere bei „Teilzeit“-Parlamenten Rechnung getragen werden müsse.
- Außerdem sollten soweit als möglich Tagesordnungen von Plenar- und Ausschusssitzungen sowie Stellungnahmen, Protokolle und weitere Unterlagen, die Gegenstand parlamentarischer Beratungen sind, veröffentlicht werden.

Darüber hinaus plädierten die Informationsfreiheitsbeauftragten dafür, Sitzungen von Fachausschüssen – wo dies noch nicht der Fall sei – künftig grundsätzlich öffentlich durchzuführen, und darüber hinaus für eine grundsätzliche Veröffentlichung wissenschaftlicher Ausarbeitungen der Parlamentsdienste und sonstiger Gutachten zu sorgen. Dasselbe solle mit Blick auf Beschaffungen, Reisen, Fachausgaben und sonstige kostenträchtige Vorhaben von Parlamenten und Ausschüssen geschehen.

Der Entschließung „Mehr Transparenz bei Krankenhaushygienedaten“ waren eine intensive Diskussion der Konferenz und ein Expertenvortrag eines Mitglieds der Kommission für Krankenhaushygiene und Infektionsprävention vorausgegangen. Die Konferenz forderte den Bundes- und die Landesgesetzgeber dazu auf, für Transparenz bei Krankenhaushygienedaten zu sorgen. Diese solle insbesondere

standardisierte und weitreichende Melde- und Veröffentlichungspflichten sowie die Erweiterung der Qualitätsberichte der Krankenhäuser umfassen. Nach Auffassung der Konferenz könne so das Vertrauen der Bevölkerung in die Gesundheitsversorgung durch Krankenhäuser gefördert werden. Die Entschliebung geht zurück auf einige ebenso spektakuläre wie tragische Todesfälle in deutschen Kliniken, die auf mangelnde Hygiene in den Häusern zurückzuführen waren.

Neben den beiden Entschliebungen befasste sich die 25. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten auch mit der Frage des Live-Streamings von Sitzungen kommunaler Gremien. Intensiv diskutiert wurde die Frage der Auswirkungen des Streamings auf das Verhalten von Mandatsträgerinnen und -trägern. Einige Länder äußerten die Befürchtung, dass das Live-Streaming die freie Mandatsausübung gerade in den Gremien kleinerer Kommunen beeinträchtigen könnte. Generell müsste der Persönlichkeitsschutz der Besucherinnen und Besucher und der Mandatsträgerinnen und -träger beachtet werden. Ein Streaming ohne spezifische gesetzliche Grundlage sei deshalb nur mit der Einwilligung aller Beteiligten möglich. Diese Einwilligung müsse freiwillig erfolgen und widerruflich bleiben. Da sich solche Vorgaben in der Praxis nur schwer umsetzen lassen, wäre es am zielführendsten, das Live-Streaming auf gesetzlicher Grundlage zu regeln.

Die 26. Sitzung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten fand unter thüringischem Vorsitz am 27. Juni 2013 in Erfurt statt und verabschiedete vier Entschliebungen und ein Positionspapier zu Open Data. Dieses Papier enthält fünf Kernforderungen mit folgenden Inhalten:

1. Open Data braucht starke Informationsfreiheitsgesetze:

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten der Länder und des Bundes versteht Open Data als wesentlichen Bestandteil der Informationsfreiheit und als Ergänzung des bestehenden Anspruchs auf Informationszugang nach Antragstellung. Die Konferenz fordert die Länder, die noch keine entsprechende gesetzliche Regelung verabschiedet haben, dazu auf, unverzüglich eine solche zu schaffen. Die bestehenden Informationsfreiheitsgesetze sollen, soweit erforderlich, so angepasst

werden, dass Open Data realisiert werden kann. Darüber hinaus regen die Beauftragten an, der Gefahr der Rechtszersplitterung durch Schaffung einheitlicher Rechtsgrundlagen für den Informationszugang zuvorzukommen.

2. Klarere Regelungen zur Veröffentlichung als Voraussetzung für Open Data:  
Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten der Länder und des Bundes sieht in Open Data weit mehr als Öffentlichkeitsarbeit und regt daher an, Veröffentlichungsplattformen ausschließlich in öffentlicher Regie zu errichten, soweit als möglich auf Verwendungsbeschränkungen zu verzichten ebenso wie auf eine nicht erforderliche Preisgabe personenbezogener Daten. Der Bundes- und die Landesgesetzgeber sollen die Kategorien zu veröffentlichender Daten und Dokumente in den Informationsfreiheitsgesetzen so umfassend, klar und konkret als möglich beschreiben. Die Informationsfreiheitsbeauftragten bieten hier ihre Unterstützung an.
3. Schaffung eines subjektiven und durchsetzbaren Anspruchs auf Veröffentlichung:  
Zur Durchsetzung von Open Data soll ein subjektiver Rechtsanspruch auf die aktive Veröffentlichung von Informationen in den Informationsfreiheitsgesetzen von Bund und Ländern normiert werden.
4. Keine Verwendungsbeschränkung für öffentlich bereitgestellte Daten:  
Die in Open Data-Portalen veröffentlichten Datenbestände dürfen nicht durch Urheber- oder Nutzungsbeschränkungen blockiert werden. Sowohl bei der Veröffentlichung als auch bei der Verwendung darf es nicht darauf ankommen, welcher Nutzung die Daten zugeführt werden sollen.
5. Open Data ist eine Investition in die Zukunft:  
Obgleich die Schaffung einer geeigneten Infrastruktur für Open Data und die erstmalige Aufarbeitung und Bereitstellung der Daten kostenintensiv sein können, weisen die Informationsfreiheitsbeauftragten darauf hin, dass durch Open Data langfristig die Kosten der Verwaltung reduziert werden. Zudem kann durch die kommerzielle Weiterverwendung öffentlicher Daten durch innovative Geschäftsmodelle ein positiver gesamtwirtschaftlicher Effekt entstehen. Praktikabel wird Open Data dann, wenn zunächst der Umfang der zu veröffentlichenden Daten beschränkt wird und die Veröffentlichungspflichten zeitlich gestaffelt in Kraft treten. Für die Informationsfreiheitsbeauftragten bedeutet Open Data

einen Aufgabenzuwachs, dem mit einer Erweiterung der Kapazitäten der Beauftragten begegnet werden muss.

Dieses Positionspapier wurde begleitet von der EntschlieÙung „Open Data stärkt die Informationsfreiheit – sie ist eine Investition in die Zukunft!“. Die drei weiteren, von der Konferenz verabschiedeten EntschlieÙungen finden sich als Anlage (vgl. Tz. A.2). Dies waren „Transparenz bei Sicherheitsbehörden“, „Verbraucher durch mehr Transparenz im Lebensmittelbereich schützen – Veröffentlichungspflichten für Hygieneverstöße jetzt nachbessern!“ und „Für einen effektiven presserechtlichen Auskunftsanspruch gegenüber allen Behörden – auch des Bundes“.

Die 27. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten fand am 27. November 2013 ebenfalls in Thüringen statt. Die EntschlieÙung „Informationsrechte der Bürgerinnen und Bürger stärken!“ ist im Kontext aktueller Entwicklungen im Bereich Open Data sowie der Transparenzgesetze zu sehen. Die Informationsfreiheitsbeauftragten betonten, es reiche nicht aus, dass Informationen nur auf konkreten Antrag hin herauszugeben seien. Die Bundesrepublik solle die Rahmenbedingungen für ein modernes Transparenzgesetz schaffen, das öffentliche und private Stellen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, verpflichte, Informationen nicht erst auf Nachfrage, sondern von sich aus zur Verfügung zu stellen.

Die Informationsfreiheitsbeauftragten machten erneut deutlich, dass sie der Auffassung sind, dass es eines gesetzlich normierten Schutzes von Whistleblowern bedarf. Dies sei im Zuge des NSA-Skandals wieder deutlich geworden. Diese Normierung wurde – neben der (landes-)verfassungsrechtlichen Festschreibung der Informationsfreiheit – in der EntschlieÙung gefordert.

Insgesamt sprachen sich die Informationsfreiheitsbeauftragten dafür aus, die Ausnahmetatbestände zu reduzieren, soweit keine hinreichenden Gründe für deren Aufrechterhaltung bestünden. So seien die Bereichsausnahme für die Nachrichtendienste abzuschaffen, die entsprechende Ausnahmeregelung auf konkrete Sicherheitsbelange zu beschränken und der Umgang mit Verschlusssachen gesetzlich in der

Weise zu regeln, dass die Klassifizierung von Unterlagen als geheimhaltungsbedürftig regelmäßig von einer unabhängigen Instanz überprüft, beschränkt und aufgehoben werden könne.

Schließlich wurde gefordert, dass die Berliner Erklärung der 8. Internationalen Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten zur Stärkung der Transparenz auf nationaler und internationaler Ebene vom 20. September 2013 umgesetzt wird, insbesondere die Anerkennung eines Menschenrechts auf Informationszugang im Rahmen der Vereinten Nationen, der Beitritt der Bundesrepublik zur Open Government Partnership und der Beitritt zur Tromsö-Konvention des Europarats (Konvention des Europarates über den Zugang zu amtlichen Dokumenten).

### 3.2 Europäische Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten

Im November 2005 wurde in Berlin die Europäische Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten (ECIC) gegründet. Die Mitglieder, zu der jetzt auch der rheinland-pfälzische Informationsfreiheitsbeauftragte gehört, hatten in ihrem Gründungsdokument eine ständige Kooperation vereinbart. Allerdings ist sie im Berichtszeitraum nicht zusammengetreten.

### 3.3 Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten

Vom 18. bis 20. September 2013 trat die Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Berlin zu ihrer 8. Sitzung zusammen, an der auch der LfDI teilnahm. Die Internationale Konferenz war am 7. April 2003 in Berlin gegründet worden

Im Rahmen der 8. Tagung der Internationalen Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten verabschiedeten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer die „Berliner Erklärung zur Stärkung der Transparenz auf nationaler und internationaler Ebene: Transparenz – der Treibstoff der Demokratie“. Im Rahmen dieser Entschließung erklärten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Konferenz übereinstimmend, dass Transparenz ohne rechtlich verbürgten Infor-

mationszugang nicht möglich sei, und es deshalb verbindliche rechtliche Ansprüche auf Informationszugang auf der staatlichen und der überstaatlichen Ebene bedürfe. Darüber hinaus betonten die Beauftragten, dass das Handeln von Staaten und Staatengemeinschaften stärker als bisher auf Diskurs und Beteiligung gründen müsse. Der Kampf gegen Korruption, für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit könne nur dort erfolgreich geführt werden, wo nationale Behörden und internationale Organisationen bereit seien, über ihr Handeln Rechenschaft abzulegen und ihre Informationen mit den Bürgerinnen und Bürgern zu teilen. Explizit riefen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Konferenz dazu auf, Geheimdienste nicht prinzipiell vom Anspruch auf Transparenz auszunehmen. Gerade weil deren Tätigkeit in fundamentale Grundrechtspositionen der Bürgerinnen und Bürger eingreifen würde, sei hier eine öffentlich nachvollziehbare rechtsstaatliche Kontrolle vonnöten. Die Internationale Konferenz verwies hier auf eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 25. Juni 2013 (Beschwerde Nr. 48135/06), in dem die „Geltung der in der europäischen Menschenrechtskonvention garantierten Informationsfreiheit auch für Geheimdienste prinzipiell anerkannt wird“.

Schließlich stellten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Internationalen Konferenz folgende Forderungen auf:

- Die Schaffung umfassender und effektiver Rechte auf antragsgebundenen Informationszugang auf nationaler und supranationaler Ebene, ergänzt um eine aktive Bereitstellung von Informationen der öffentlichen Hand.
- Die Anerkennung eines internationalen Grundrechts auf freien Informationszugang.
- Die Erneuerung der im Rahmen der 7. Konferenz in Ottawa im Jahre 2011 beschlossenen Forderung, dass alle in Betracht kommenden Staaten der Open Government Partnership beitreten und sie aktiv unterstützen sollten.
- Die Empfehlung, dass alle Staaten, die der Tromsö-Konvention des Europarates vom 18. Juni 2009 bislang noch nicht beigetreten sind und die Konvention noch nicht ratifiziert haben, den Beitritt und die Ratifikation unbedingt erwägen sollten.

Die Tromsö-Konvention des Europarates über den Zugang zu amtlichen Dokumenten ist ein Vertrag, der zur Unterzeichnung durch die Mitgliedstaaten des Europarats aufgelegt wurde und auch den Beitritt durch Nicht-Mitgliedstaaten und durch internationale Organisationen vorsieht. Die Konvention ist das erste völkerrechtliche Instrument zur Anerkennung eines allgemeinen Rechts auf den Zugang zu amtlichen Dokumenten der öffentlichen Verwaltung. Die Konvention setzt Mindeststandards fest, die bei der Bearbeitung von Anträgen über den Zugang zu amtlichen Dokumenten, bei der Beantwortung von Anfragen sowie bei ähnlichen Maßnahmen zu berücksichtigen sind. Ziel dieser Festsetzung ist es, eine gemeinsame Grundlage für die jeweiligen nationalen Gesetze zu schaffen, die jedoch den einzelnen Gesetzgebern auch die Möglichkeit lässt, weitergehende Informationszugangsrechte zu normieren.



## 4. Schwerpunkte der Informationsfreiheit und der Arbeit des LfDI

### 4.1 Zur Arbeit des Informationsfreiheitsbeauftragten

#### 4.1.1 Abgrenzung vom Datenschutzbeauftragten

Die Arbeit des Informationsfreiheitsbeauftragten unterscheidet sich zunächst nicht grundsätzlich von der des Datenschutzbeauftragten. Im einen 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 es 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. Auch das Bundesverfassungsgericht hat sich mit ihr weder grundsätzlich noch in Einzelfällen auseinandergesetzt. 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 fünf Jahre seit dem Erlass des rheinland-pfälzischen 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. Insoweit 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 vielfältige Informationen über die Informationsfreiheit ergänzt. Es gibt jetzt eine eigenständige Informationsfreiheitswebsite.

(<http://www.informationsfreiheit.rlp.de/> )

Die Informationen auf dieser Seite beginnen mit aktuellen Nachrichten und reichen im Übrigen von Ausführungen zur Geschichte der Informationsfreiheit über aktuelle Gesetzestexte und einschlägige Gerichtsentscheidungen bis zu den Protokollen der Konferenzen der Informationsfreiheitsbeauftragten. Diese Form der digitalen Information hat es vor der Einsetzung des Informationsfreiheitsbeauftragten nicht gegeben.

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.

So wie der Datenschutz „leidet“ auch die Informationsfreiheit darunter, dass sie sich nur schwer visuell darstellen lässt. Beim Datenschutz behilft

man sich oft mit einer Kette von Nullen und Einsen, für die Informationsfreiheit wurde vom LfDI ein völlig neues Symbol kreiert. Es ist ein Schmetterling, dessen Körper aus einem großen „I“ (für Information) besteht, aus dem die „Flügel der Freiheit“ herauswachsen. Dieses Symbol begleitet die Öffentlichkeitsarbeit des Informationsfreiheitsbeauftragten und ist auch als Pin zum Anstecken verfügbar.

Der LfDI ist sich bewusst, dass diese Maßnahmen 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, etwa durch die Einbeziehung der Informationsfreiheit in die Schülerworkshops des LfDI.

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.

#### 4.1.2 Veranstaltungen und Vorträge

In seiner Funktion als Informationsfreiheitsbeauftragter hat der LfDI eine ganze Reihe von Informationsveranstaltungen durchgeführt. Die Auftaktveranstaltung fand bereits am 12. Juni 2012 im Plenarsaal des Landtags statt. Nach einer Begrüßung und thematischen Einführung durch den LfDI wurden im

Rahmen einer Podiumsdiskussion mit dem Titel „Die transparente Gesellschaft – Informationsfreiheit über alles?“ kritisch die Möglichkeiten und die Grenzen von Transparenz erörtert. Das Podium setzte sich zusammen aus dem damaligen Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit, Peter Schaar, Prof. Dr. Monika Böhm von der Universität Marburg, Sylvia Schenk vom Vorstand von Transparency International und Dr. Constanze Kurz, Sprecherin des Chaos Computer Clubs.

Die Enquete-Kommission 16/2 „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“ hat für zwei Anhörungen den LfDI um seine Einschätzung gebeten. Der LfDI nahm in der Anhörung am 14. September 2012 zum Thema „Demokratie 2.0“ unter anderem Stellung zu folgenden Fragen, die sowohl aus informationsfreiheitsrechtlicher Perspektive als auch unter Gesichtspunkten des Datenschutzes zu beurteilen waren:

- Wie verändert sich das Verhältnis von Öffentlichkeit, Medien und Demokratie durch das soziale Netz?
- Welche Chancen und Gefahren für die Demokratie entstehen durch das soziale Netz?
- Wie verändert sich die politische Partizipation durch das Internet bzw. das soziale Netz?
- Wie sind insgesamt die Auswirkungen des sozialen Netzes auf die Demokratie zu bewerten?

Die Anhörung zum Thema „Staatliche Transparenz: Grenzen und Möglichkeiten, Informationsfreiheit und Open Data“, die am 26. Oktober 2012 stattfand, hatte den Fokus auf Fragen des freien Informationszugangs gelegt.

Auch anlässlich des 2. BfDI-Symposiums zur Informationsfreiheit am 6./7. September 2012 in der rheinland-pfälzischen Landesvertretung in Berlin sprach der LfDI zur aktuellen Fragen der Informationsfreiheit.

Im Rahmen des 2. Speyerer Forums zur digitalen Lebenswelt „Transparenz, Kooperation, Partizipation – Die digitale Verwaltung neu denken“ am 11./12. April 2013 hielt der LfDI einen Vortrag zum Thema Medienkompetenz.

Der LfDI wurde von Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur im Mai 2013 gebeten, bei einer Sitzung des Rats für Technologie die Position der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland zur Transparenz bei Kooperationen von Hochschulen und Unternehmen darzulegen.

Am 30. September 2013 führte der LfDI in der rheinland-pfälzischen Landesvertretung in Berlin als Veranstalter in die Podiumsdiskussion zum Thema „Der gläserne Elfenbeinturm – Mehr Transparenz in der Drittmittelforschung“ ein.

Als Mitveranstalter des Demokratie-Forums Hambacher Schloss im März 2014 führte der LfDI in die Diskussion ein mit kritischen Impulsen zu dem Thema der Veranstaltung „Mythos Transparenzgesellschaft – Trübt die Informationsflut den Durchblick?“.

#### 4.1.3 Beirat für die Informationsfreiheit

Angesichts der knappen personellen Kapazitäten – im Haushalt 2012/2013 waren für den Bereich der Informationsfreiheit nur zwei Planstellen bewilligt worden, von denen nur für eine die notwendigen Haushaltsmittel zur Verfügung standen – hat der LfDI sich um die fachliche Unterstützung durch kompetente Persönlichkeiten bemüht und kurz nach seinem Amtsantritt einen Beirat für Fragen der Informationsfreiheit eingesetzt.

Ihm gehören Vertreter diverser Nichtregierungsorganisationen wie dem Chaos Computer Club und Transparency International an, Vertreterinnen und Vertreter verschiedener Universitäten, auch der rheinland-pfälzischen Kommunen und die für die Informationsfreiheit und Open Data zuständige Staatssekretärin im Innenministerium. Der Beirat tagt mindestens dreimal im Jahr und ist bisher bereits vier Mal zusammengekommen. Schwerpunktmäßig ging es dabei bisher um die Open Data-Strategien im Land und das von der Landesregierung angekündigte Transparenzgesetz. Im Übrigen berät der Beirat den Informationsfreiheitsbeauftragten bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben.

Die Mitglieder des Beirats sind:

- Frau Prof. Dr. Elke Gurlit, Inhaberin des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht an der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz
- Herr Klaus Jensen, Oberbürgermeister der Stadt Trier und Vorsitzender des Städtetages Rheinland-Pfalz
- Frau Dr. Constanze Kurz, Sprecherin des Chaos Computer Clubs
- Prof. Dr. Thomas Leif, Chefreporter Fernsehen beim Südwestrundfunk, Honorarprofessor an der Universität Koblenz-Landau und Vorsitzender des „Netzwerks Recherche“
- Frau Dr. Heike Mayer, Transparency International Deutschland
- Prof. Dr. Markus M. Müller, Leiter Abteilung Mittelstand im Ministerium für Finanzen und Wirtschaft in Baden-Württemberg, Honorarprofessor für Politik- und Verwaltungswissenschaften an der Zeppelin Universität Friedrichshafen
- Frau Heike Raab, Staatssekretärin im Ministerium des Inneren, für Sport und Infrastruktur in Rheinland-Pfalz
- Frau Pia Schellhammer, Vorsitzende der Enquete-Kommission „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“ im rheinland-pfälzischen Landtag, Mitglied des Landtags Rheinland-Pfalz
- Prof. Dr. Jan Ziekow, Inhaber des Lehrstuhls für öffentliches Recht, insbesondere allgemeines und besonderes Verwaltungsrecht an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

## 4.2 Informationsfreiheit und Transparenzgesellschaft

Der LfDI hatte sich im Berichtszeitraum wiederholt mit der Frage zu befassen, ob Staat und Gesellschaft derzeit Gefahr liefen, den Transparenzgedanken über Gebühr zu strapazieren und dabei das rechte Maß zu verlieren.

In der Tat ist Transparenz zurzeit das Mantra der politischen Debatte. Wann immer etwas schief läuft in Staat und Gesellschaft, wird nach mehr Transparenz gerufen. Die Finanzwirtschaft soll transparenter werden, auch die Lebensmittel- und die Pharmaindustrie, bestimmte politische Ent-

scheidungen, aber auch die Verwaltung ganz allgemein und natürlich unsere Abgeordneten und selbstredend deren Nebeneinkünfte. Es entstehen auch neue Parteien, die sich als Transparenzparteien aufstellen und Gesetze, die als Transparenzgesetze verabschiedet werden und die Errichtung von Transparenzregistern vorschreiben.

Je mehr Transparenz verlangt und zum Teil auch hergestellt wird, desto lautstärker formiert sich aber auch eine Gegenbewegung, die vor allem in philosophischem oder sozialwissenschaftlichem Gewand daherkommt. Dann ist von „Transparenzwahn“ die Rede, von „der Tyrannei der Publizität“ oder vom „Fetisch Transparenz“ und davon, dass eine überzogene Transparenz unsere Demokratie nicht fördern, sondern gefährden. In diesem Kontext wird Transparenz am Ende nicht mehr als Wert, sondern als Bedrohung angesehen.

„Die Transparenzgesellschaft“ – so steht es in einer kleinen Schrift des an der Universität der Künste in Berlin lehrenden Philosophen Han – „ist eine Gesellschaft des Misstrauens und des Verdachts, die aufgrund des schwindenden Vertrauens auf Kontrolle setzt.“ Die Transparenzgesellschaft sei deshalb nicht nur eine Enthüllungs- und Pornogesellschaft, sondern auch eine Kontroll- und Überwachungs-gesellschaft.

Solche Zuspitzungen – sowohl in die eine wie in die andere Richtung – helfen nicht weiter. Transparenz ist ein Verfassungsgebot und die Transparenz der Verwaltung die Regel, deren Ausnahmen zu begründen und restriktiv zu handhaben sind.

Aber das ist nur die eine Seite der Medaille. Denn es gibt Gegenpositionen, die ebenfalls in der Verfassung begründet sind und deshalb mit dem Transparenzgrundsatz in einen vernünftigen Ausgleich zu bringen sind. Das gilt vor allem für die Welt der Geheimnisse, die ebenso vielfältig wie notwendig sind. Dabei geht es um persönliche Geheimnisse, die Lebens- und Familiengeheimnisse, die Glaubensgeheimnisse, die Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse, die Berufsgeheimnisse, auch das Fernmeldegeheimnis und das Wahlgeheimnis und schließlich die Amts- und Staatsgeheimnisse. Sie alle stehen staatlicher Transparenz grundsätzlich entgegen und begrenzen sie deshalb auch.

Wo die Grenzen verlaufen, ist oft eine Frage der Abwägung und damit des Einzelfalls. Diese Abwägung missglückt zuweilen, und zwar in beiderlei Richtung. Allerdings haben staatliche Maßnahmen, die es mit der Transparenz übertreiben, eher Ausnahmecharakter. Aber sie kommen vor, wie diverse Presseerklärungen und Pressekonferenzen bestimmter Staatsanwaltschaften zeigen.

Viel häufiger sind dagegen die entgegengesetzten Versuche, Transparenz zu vermeiden und sich auf Geheimnisse zu berufen, etwa bei den Geheimdiensten und dem Verfassungsschutz, für die z.B. die Informationsfreiheitsgesetze von vornherein nicht gelten. Die Informationsfreiheitsbeauftragten haben dies ebenso kritisiert, wie etwa die gänzliche Intransparenz der sog. Drittmittelforschung im Hochschulbereich.

Mit einem Wort: Transparenz ist kein absoluter Wert. Transparenz muss vielmehr – jedenfalls im staatlichen Bereich – immer eine limitierte Transparenz sein.

Dies gilt auch für den Bereich des Internets, das der Verwaltung zu einem neuen Transparenzschub und den Bürgerinnen und Bürgern zu mehr Informations-, Kooperations- und Partizipationsangeboten verhelfen wird. Die entsprechenden Open Government-Konzepte greifen dabei alle auf Internetportale zurück, in die von der Verwaltung Datensätze in maschinenlesbarer Form eingestellt und auf diese Weise den Bürgerinnen und Bürgern zur freien Nutzung zugänglich gemacht werden.

Dass das Internet, namentlich die sozialen Medien mit Google, Facebook und Co. in der Gesellschaft selbst noch viel weitergehende Transparenzeffekte auslösen als im Staat, ist allgemein bekannt, so wie von vielen auch befürchtet wird, dass das Internet die gläsernen Verbraucherinnen und Verbraucher und womöglich auch die gläsernen Bürgerinnen und Bürger zufolge haben kann.

Die dadurch bewirkte Verschiebung der zwischen Öffentlichkeit und Privatheit bestehenden Grenzen ist – so gravierend sie derzeit auch sein mag – allerdings an sich nichts Ungewöhnliches. Diese Grenze ist nämlich nicht festgefügt, sondern muss durch die Gesellschaft immer wieder von Neuem

verhandelt werden. Insoweit ist es zu begrüßen, dass die Facebook-Mitglieder und Google-Nutzerinnen und -Nutzer mittlerweile sorgfältiger mit ihren Daten umgehen, immer häufiger auch Datenspuren im Netz vermeiden, sich nach alternativen Plattformen umsehen und sogar an Verschlüsselungstechnologien interessiert sind.

Man kann also nicht sagen, dass die Post-Privacy-Gesellschaft dabei wäre, sich durchzusetzen. Auch das viel beschworene Ende der Privatsphäre ist nicht in Sicht. Deshalb ist es auch noch nicht ausgemacht, wo die Grenzen zwischen Öffentlichkeit und Privatheit, zwischen Transparenz und Intransparenz in der nächsten Zeit verlaufen werden.

Dessen ungeachtet sind die intransparente Struktur weiter Teile des Internets und die intransparenten Geschäftsmodelle der großen Internetkonzerne ein weitaus größeres Problem als die durch Google, Facebook und Co. ausgelöste gesellschaftliche Selbstentblößung. Das Internet ist nämlich nicht nur eine Art „Transparenzmaschine“, sondern auch eine „Blackbox“, in der zwar viele wichtige Informationen enthalten sind, die aber alle vor den Nutzerinnen und Nutzer verborgen werden. Sie wissen nicht, welche Daten von ihnen mit den Datenbeständen anderer Dienstleister abgeglichen werden. Sie wissen in der Regel auch nicht, dass sie nicht die Kundinnen und Kunden dieser Dienstleister sind, sondern ihr Produkt. „Sie geben alles“ – schrieb die Süddeutsche Zeitung am 7. März 2014 – „und erfahren nichts.“

Wer sich auskennt, hält sich deshalb fern, wahrt Distanz, ist vorsichtig. Die Intransparenz der Netzgiganten dient nur der Erhaltung ihrer Macht. Und deshalb bilden sie in ihrer Gesamtheit letztlich nichts anderes als ein autoritäres System. Zu Recht heißt es, die Netzgiganten seien die „Fürsten des Internets“, die sich jeder Kontrolle entziehen. Das Netz ist – wie die Enthüllungen Edward Snowdens gezeigt haben – nicht nur eine Transparenzmaschine, sondern auch eine Überwachungsmaschine, selbstverständlich eine intransparente und im Verborgenen agierende Überwachungsmaschine.

Das ist wohl auch die Bedrohung unserer Zeit, unserer Gesellschaft und unseres Staates: Der intransparente und autoritäre Teil des Internets mit

seinen digitalen Großunternehmen, die dabei sind, unser Gemeinwesen zu ändern, auch weil sie längst damit begonnen haben, ihre Wirkungsmacht weit über die digitale Kommunikation hinaus auszudehnen und dabei offenbar auch noch eine ebenso intransparente wie unheilige Allianz mit dem Staat und seinen Sicherheitsbehörden eingehen.

Diese Intransparenz, diese dunklen Seiten und geheimen Mächte im System des Internets sind das Problem, nicht die Frage, ob wir uns in Staat und Gesellschaft hier und da vielleicht zuviel Transparenz erlauben.

### 4.3 Informationsfreiheit in der Wissenschaft

Nach dem richtigen Verhältnis zwischen Transparenz und Vertraulichkeit sucht man derzeit auch in der Wissenschaft, vor allem in den Bereichen, in denen es um die sog. Drittmittelforschung geht.

Die Forderung nach mehr Transparenz in diesen Bereichen war auch Gegenstand mehrerer Anträge, die zum Ende der letzten Legislaturperiode im Deutschen Bundestag behandelt worden waren. Sie stammten von den damaligen Oppositionsfraktionen und fanden deshalb nicht die Mehrheit der damaligen CDU/FDP-Koalition. Allerdings waren dafür weniger rechtliche Überlegungen maßgeblich. Das hing auch mit einer gutachtlichen Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages zusammen, der im Auftrag eines SPD-Bundestagsabgeordneten die Rechtmäßigkeit entsprechender Transparenzregelungen überprüft hatte. In diesem Gutachten spiegeln sich die Überlegungen zu einem fairen Kompromiss wieder. Eine totale Transparenz einschlägiger Kooperationsverträge wäre – so der Wissenschaftliche Dienst – rechtswidrig, weil sie die in Art. 5 Abs. 3 GG niedergelegte Forschungsfreiheit und die in Art. 12 und 14 GG geschützten Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse verletzen würden. Gegen eine limitierte Transparenz könnten allerdings keine durchgreifenden rechtlichen Bedenken geltend gemacht werden. Deshalb könne die Identität der Drittmittelgeber, die Fördersumme und die Laufzeit entsprechender Projekte ohne Weiteres bekanntgegeben werden.

Ganz im Sinne dieses Gutachtens hatte die SPD-Bundestagsfraktion in ihrem Antrag vom 27. März 2012 deshalb „eine inhaltlich beschränkte Offenlegungspflicht“ gefordert, „die sich auf eine Veröffentlichung der Fördersumme und der Laufzeit der Kooperation“ beziehen soll. Daran hatte sich auch der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 17. Oktober 2012 orientiert. Danach sollten „wesentliche Informationen zur vertraglichen Kooperation“ grundsätzlich im Internet veröffentlicht werden, wobei zu den wesentlichen Informationen die Identität der Drittmittelgeber, das Forschungsfeld, die Laufzeit des Projekts, der Förderumfang und mögliche Einfluss- und Verwertungsmöglichkeiten der Drittmittelgeber gezählt werden. Wie gesagt – diese Anträge fanden keine Mehrheit im Bundestag.

Eine ähnliche Debatte wurde mehr oder weniger zeitgleich auch in Teilen der Wirtschaft und der Hochschule geführt. Schon im August 2011 hatte der Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft Empfehlungen für die Einrichtung von Stiftungsprofessuren durch private Förderer beschlossen und dabei den Transparenzgedanken besonders betont. Zweck und Inhalt der Förderung von Stiftungsprofessuren müssten für die Öffentlichkeit erkennbar und nachvollziehbar sein.

In eine ähnliche Richtung argumentierte mit dem Deutschen Hochschulverband (DHV) die mit 28.000 Mitgliedern größte, flächendeckende Wissenschaftsvereinigung in Europa. Im Herbst 2012 – also in unmittelbarer zeitlicher Nähe zu den genannten parlamentarischen Anträgen – verständigte sich der DHV auf eine EntschlieÙung „zur Unparteilichkeit von Wissenschaft“. Darin hatte der DHV alle Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler dazu aufgerufen,

„alle nicht aus der staatlichen Grundausrüstung finanzierten Forschungsprojekte und Drittmittelprojekte einschließlich der Auftraggeber offenzulegen, z.B. auf der Homepage des Instituts. Nach Ansicht des DHV könnten sich die dazu notwendigen Angaben auf den Namen des Geldgebers, die Höhe der Forderung und die Dauer der Zuwendung beschränken ... Ausnahmen sind nur dann möglich, wenn es berechnigte Interessen des Drittmittelgebers gibt, die Drittmittelbeziehung nicht offenzulegen.“

Vor diesem Hintergrund hatte die 24. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten „mehr Transparenz bei der Wissenschaft – Offenlegung von Kooperationsverträgen“ gefordert. Auch diese EntschlieÙung verfolgt das Prinzip der begrenzten Transparenz, wie es auch in der gutachtlichen Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestags thematisiert worden ist.

Diese EntschlieÙung, die vom rheinland-pfälzischen Informationsfreiheitsbeauftragten nachdrücklich unterstützt wurde und wird, hatte in Rheinland-Pfalz eine kontroverse Debatte über die Frage, wie viel Transparenz bei der Drittmittelforschung möglich und erforderlich ist, ausgelöst. In diesem Zusammenhang war der Informationsfreiheitsbeauftragte gebeten worden, in dem beim Wissenschaftsministerium eingerichteten Technologierat die Position der Informationsfreiheitsbeauftragten zu erläutern. Die Ablehnung der EntschlieÙung war jedoch eindeutig und führte dazu, dass der Rat für Technologie sich an die Ministerpräsidentin mit der Bitte wandte, die Hochschulen von Transparenzregelungen auszunehmen.

In der Folge kam es am 30. September 2013 in der Landesvertretung Rheinland-Pfalz in Berlin zu einer vom rheinland-pfälzischen Informationsfreiheitsbeauftragten organisierten Veranstaltung mit dem Titel: „Der gläserne Elfenbeinturm – Mehr Transparenz in der Drittmittelforschung?“. Zu dieser Podiumsdiskussion waren Vertreterinnen und Vertreter des Bundestages, der außeruniversitären Forschung, der Deutschen Hochschulen, des Deutschen Hochschulverbandes, der Industrie sowie ein Schweizer Journalist und ein Vertreter der Universität Tel Aviv geladen. Unter der Moderation des Chefreporters des Südwestrundfunks, Prof. Dr. Thomas Leif, wurde diskutiert, ob und inwieweit durch Drittmittel der Privatwirtschaft indirekt Einfluss auf die Hochschulen genommen werde und ob dies eine Gefahr für die grundsätzlich auch in der rheinland-pfälzischen Landesverfassung garantierte Forschungsfreiheit darstellt. Am Ende waren die Diskussionsteilnehmerinnen und -teilnehmer überwiegend der Auffassung, dass ein Mindestmaß an Transparenz bei der Drittmittelforschung für alle Beteiligten von Vorteil sein könnte. Es war allerdings insbesondere der Vertreter der Wirtschaft, der für eine Selbstregulierung plädierte und sich gegen

gesetzgeberische Interventionen im Bereich der Drittmittelforschung aussprach.

#### 4.4 Informationsfreiheit und Open Data

Während im Rahmen der Informationsfreiheitsgesetze die Übermittlung von Informationen als „Holschuld“ behandelt wird, die einzelnen Antragsberechtigten also einen Antrag auf Zugang zu einem konkreten Gegenstand behördlichen Wissens stellen müssen, wird der Informationstransfer im Rahmen von Open Data zur „Bringschuld“. Die Behörde selbst stellt – auf der Grundlage einer eigenständigen „Informationspolitik“ bzw. nach Maßgabe gesetzlicher Veröffentlichungspflichten – bestimmte Teile ihres Informationsstandes ohne konkreten äußeren Anstoß der Allgemeinheit zur Verfügung. Open Data will vor allem die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger stärken, die Transparenz der Verwaltung ausbauen und die Korruption bekämpfen. Ihre Zwecke sind also mit denen der Informationsfreiheit identisch. Durch Open Data wird die Informationsfreiheit nicht obsolet, sondern erfährt eine wichtige Ergänzung.

Sowohl auf der Ebene der Länder (etwa das „Open-Government-Data-Portal Rheinland-Pfalz“) als auch auf Bundesebene („GovData“) sind in jüngster Zeit Open Data-Portale entstanden. Allen Portalen ist die Idee gemein, Daten der öffentlichen Hand, deren Veröffentlichung keine datenschutzrechtlichen oder sonstigen Schutzbestimmungen entgegenstehen, der Allgemeinheit möglichst kostenfrei und in maschinenlesbaren Formaten zur Verfügung zu stellen. Die technische Realisierung erfolgt zumeist über Portale, in denen mittels Metadaten nach den begehrten Informationen gesucht werden kann, die wiederum dezentral bei den öffentlichen Stellen vorgehalten werden, die über die entsprechenden Inhalte verfügen. Neben den teilweise erheblichen Kosten, die mit der Bereitstellung und Pflege dieser Portale einhergehen, der zu leistenden Überzeugungsarbeit – insbesondere bei kleineren Behörden, die über wenig personelle Ressourcen für derart umfangreiche Projekte verfügen – gehört die verhaltene Nachfrage seitens der Bürgerinnen und Bürger zu den häufigsten von öffentlichen Stellen genannten Startschwierigkeiten dieser Portale.

Es ist offensichtlich nicht ausreichend, solche Plattformen und ähnliche Kommunikations- und Beteiligungsangebote technisch zu realisieren, mit einem angemessenen Datenbestand und Informationsangebot auszustatten und auf eine solide rechtliche Grundlage zu stellen. Entscheidend ist das Werben für die neuen Ideen, um – wie es die Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ beschrieben hat – „einen höheren Bekanntheitsgrad zu erreichen und fehlende Akzeptanz abzubauen“. Doch wie muss man heutzutage überzeugen, wie werben?

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, in welchem Umfang die Onliner das Netz als Chance für mehr demokratische Teilhabe begreifen und nutzen. Nach einer Allensbach-Umfrage aus dem Jahr 2011 ist dies eine zehnte Prozent der Bürgerinnen und Bürger umfassende Gruppe von politischen Netzaktivistinnen und -aktivisten. Sie werden als selbstbewusste, gut informierte und politisch interessierte Informationselite charakterisiert, deren Mitglieder meist aus höheren Bildungs- und Einkommenschichten stammen, überwiegend männlich und jünger als 30 Jahre sind.

Ähnlich sind die Zahlen bei Jugendlichen. Nach einer vom Deutschen Jugendinstitut und der Technischen Universität Dortmund im Mai 2011 veröffentlichten Studie nutzen knapp zehnte Prozent der Jugendlichen das Netz für politische Aktivitäten. Insgesamt haben neun Prozent schon an einer Online-Demo teilgenommen und acht Prozent an einem Flashmob. Interessant ist auch, dass 30 Prozent der im politischen Bereich aktiven Jugendlichen und 23 Prozent der im Umweltschutz Engagierten angaben, den Weg für ihr Engagement über das Netz gefunden zu haben.

Aber auch die Bevölkerung im Übrigen erkennt zunehmend die Beteiligungschancen durch das Internet. Etwa 44 Prozent der Bürgerinnen und Bürger sahen 2009 im Internet eine neue Möglichkeit der Partizipation, 39 Prozent wollten sich sogar selbst an entsprechenden Entscheidungen beteiligen. Zwei Jahre später – also 2011 – waren diese Zahlen noch einmal angestiegen. Statt 44 Prozent glaubten jetzt 64 Prozent, dass das Internet zu mehr Demokratie beitragen könne. Und statt 39 Prozent waren jetzt 44 Prozent der Auffassung, persönlich durch das

Internet Politik mitgestalten zu können und zu wollen.

Dementsprechend erwarten die Bürgerinnen und Bürger auch mehr Initiativen vom Staat. 2010 waren 71 Prozent der Befragten davon überzeugt, dass der Staat sie stärker in öffentliche Angelegenheiten einbeziehen sollte, 66 Prozent wollten dies ausdrücklich über das Internet. Dies wird durch eine aktuelle Studie bestätigt: Danach würden es 68 Prozent der Befragten befürworten, wenn die Kommunalpolitik im Vorfeld von Großprojekten generell Internetforen einrichten würden, damit die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit der Stellungnahme erhielten. 63 Prozent befürworten ein solches Verfahren auch bei sonstigen politischen Verfahren und Gesetzesvorhaben.

Dieser Befund macht deutlich, dass bei den Bürgerinnen und Bürgern hinsichtlich öffentlicher Angelegenheiten eine signifikante digitale Informations- und Partizipationsbereitschaft vorhanden ist, oder – um die in der Überschrift dieses Abschnitts aufgeworfene Frage zu beantworten: Dass das Internet mehr bereit hält als Möglichkeiten des Online-Shoppings oder die Buchung günstiger Pauschalreisen, ist zunehmend in den Köpfen der Nutzerinnen und Nutzer präsent. Die Herausforderung besteht darin, die Partizipationsbereitschaft weiter zu fördern und die abstrakte Bereitschaft in tatsächliche demokratische Mitwirkung umzuwandeln.

Allerdings besteht – wie oben beschrieben – auch die Gefahr, dass das Internet bestimmte Nutzerprofile begünstigt, nämlich die gut ausgebildete und gut verdienende eher männlich dominierte Informationselite, die als Minderheit auch im Netz die Entscheidungen für große Mehrheiten treffen würde. Für die Idee der digitalen Vernetzung der Demokratie ist es aber unerlässlich, alle Alters- und Bevölkerungsgruppen zu erreichen, um niemanden auszuschließen oder zurückzulassen, und einer einseitigen Unterstützung von Einwander- und Informationseliten entgegenzusteuern.

Ein möglicher Lösungsweg, um dem skizzierten Dilemma zu entgehen, wäre die Aktivierung der digitalen Avantgarde. Die digitale Revolutionäre haben durchaus eine „Stimme“ und ein „Gesicht“: Nerds, die einerseits in der Community respektiert

und andererseits von den politisch Verantwortlichen akzeptiert werden, könnten und sollten als Transmissionsriemen, als Dolmetscher und Mittler gewonnen werden, wenn es um die von staatlicher Seite initiierte digitale Modernisierung unserer Demokratie geht. Sie könnten womöglich erfolgreicher darin sein, politikferne Milieus authentisch zu adressieren und Interesse für die Teilhabe an der digitalen Demokratie zu wecken, als die politisch Verantwortlichen.

Denn es wird nicht genügen, den Bürgerinnen und Bürgern Möglichkeiten einzuräumen, sich im Internet mit öffentlichen Angelegenheiten zu befassen, wenn sie nicht von den Angeboten erfahren, wenn und soweit sie nicht die Fähigkeiten besitzen, davon Gebrauch zu machen und wenn sie nicht davon überzeugt sind, dass es Gewinn bringend sein wird, sich an der digitalen Demokratie zu beteiligen und eigene Ideen einzubringen. Deshalb hängt der Erfolg der digitalen Vernetzung und digitalen Modernisierung unserer Demokratie maßgeblich von der Bekanntheit der staatlichen Angebote und von der Vermittlung der erforderlichen Fähigkeiten ab.

Der LfDI war von der Enquete-Kommission 16/2 „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“ im Herbst 2012 um eine Stellungnahme zu der Frage nach den Möglichkeiten und den Grenzen staatlicher Transparenz durch Informationsfreiheit und Open Data gebeten worden. Um eine adäquate Antwort auf die von der Enquete-Kommission aufgeworfene Frage geben zu können, hat der LfDI in Abstimmung mit dem Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur eine Umfrage zum aktuellen Stand von Open Data an alle Ministerien in Rheinland-Pfalz, deren nachgeordnete Behörden sowie die 234 Gemeinden, Verbandsgemeinden, Städte und Landkreise gerichtet.

Die Befragung war ursprünglich als Vollerhebung geplant gewesen, es sollten also sowohl alle Gemeinden, Verbandsgemeinden, Städte und Landkreise, als auch alle Hochschulen und Ministerien und nicht nur eine Auswahl aus dieser Grundgesamtheit befragt werden. Jedoch gestaltete sich der Rücklauf der versandten Fragebögen sehr heterogen. Während die Ministerien alle sehr detailliert auf die gestellten Fragen eingingen, war der Rücklauf aus der Gruppe der Gebietskörper-



schaften mit 100 Antwortschreiben zwar durchaus zufriedenstellend, aber keineswegs vollständig. Die Umfrage führte zu folgenden Ergebnissen.

#### **4.4.1 Das Open Data-Angebot der rheinland-pfälzischen Ministerien**

Das Open Data-Angebot der rheinland-pfälzischen Ministerien ist ein sehr umfassendes und entsprechend den – von den einzelnen Ressorts betreuten – unterschiedlichen Politikfeldern und Lebens- und Gesellschaftsbereichen ein stark unterschiedliches. Das Informationsangebot ist äußerst vielfältig und gut strukturiert. Das Angebot reicht vom „Kerndatensatz Maßregelvollzug“ bis hin zum Kulturportal. Viele Daten werden von den Ministerien bereits in Datenbanken zur Verfügung gestellt und erfüllen somit das Kriterium der maschinellen Weiterverarbeitbarkeit.

Im Wesentlichen verstehen die Ministerien die von ihnen bereitgestellten Informationen und Daten als Serviceleistung für die rheinland-pfälzischen Bürgerinnen und Bürger. Die Ministerien wollen die Presse unterrichten und Öffentlichkeitsarbeit betreiben. Zudem sollen Antworten auf häufig gestellte Fragen bereitgehalten und in vielen Bereichen entsprechende Ansprechpartnerinnen und -partner und Kontakte vermittelt werden. Die Sicherstellung der Aktualität wird sehr professionell, zum Teil sogar durch Fachredakteurinnen und -redakteure und mittels täglichem Datenbankabgleich durchgeführt. Zu den Hauptnutzergruppen gehören Öffentlichkeit und Fachöffentlichkeit, Presse und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus den Kommunen bzw. aus anderen Ministerien. Erweiterungsmöglichkeiten bestehen insbesondere mit Blick auf eine Open Data-Grundausstattung, die zu einer weiteren Vereinheitlichung der Angebote führen würde.

#### **4.4.2 Das Open Data-Angebot der rheinland-pfälzischen Hochschulen**

Von den zwölf rheinland-pfälzischen Hochschulen hatten bedauerlicherweise nur sechs den Stand ihrer Open Data-Aktivitäten mitgeteilt. Das von den Hochschulen bereitgestellte Angebot ist danach recht breit gefächert: Eine große Zahl an Daten wird für Studierende und Studieninteressierte bereitgestellt, so etwa Studienführer, Leitfäden, Formulare

und Antragsvordrucke, Prüfungsordnungen, Vorlesungs- und Klausurpläne und Terminkalender. Wohl für einen weiteren Personenkreis von Interesse sind Personenverzeichnisse, Publikationslisten, Beschreibungen von Forschungsprojekten, Tätigkeitsberichte von Instituten und Exkursionsberichte. Eine Hochschule gab zudem an, Daten zu erhaltenen Drittmitteln auf der hochschuleigenen Homepage zu publizieren.

Die Informationen werden als Serviceleistung für Studierende und aus Gründen der Öffentlichkeitsarbeit bereitgestellt. Weit überwiegend werden HTML und PDF als Formate verwendet. Die Aktualitätssicherung erfolgt bei den meisten Hochschulen eher unregelmäßig und dezentral. Nur eine Hochschule gab an, regelmäßige Kontrollen durchzuführen. Die Nutzergruppe setzt sich zusammen aus Studienbewerbern, Studierenden und deren Eltern, Beschäftigten anderer Hochschulen, kommunalen Behörden und Unternehmen.

#### **4.4.3 Das Open Data-Angebot der rheinland-pfälzischen Kommunen**

Es war zunächst danach gefragt worden, welche Informationen von den Behörden öffentlich zur Verfügung gestellt würden. Die mannigfachen Antworten wurden thematisch geclustert und den drei Obergruppen Recht, Bürgerservice und Transparenz zugeordnet. In den Bereichen Recht und Bürgerservice werden von der Mehrzahl der Gemeinden umfassende Informationen ins Netz gestellt. So veröffentlichen 87 Prozent der Gebietskörperschaften Satzungen, 59 Prozent gewähren proaktiv Einsicht in verschiedene Arten von Plänen, wie etwa in Haushalts- oder Bauleitpläne. Immerhin 29 Prozent gaben an, Rechtsnormen zu veröffentlichen und 15 Prozent Verwaltungsvorschriften. Im Bereich Bürgerservice waren die Aktivitäten noch ausgeprägter. So stellen 82 Prozent der Gebietskörperschaften Angaben zur Verwaltungsgliederung, zu Zuständigkeiten und Gebühren online; insbesondere werden auch Formulare online gestellt. Angaben zu öffentlichen Einrichtungen, Wirtschaft und Tourismus machen 68 Prozent, das Amtsblatt veröffentlichen 60 Prozent; 48 Prozent stellen Ratsbeschlüsse online und immerhin 40 Prozent der Gebietskörperschaften ihre Sitzungsniederschriften.

Ein signifikant geringeres Maß an Informationen wird in dem mit dem Begriff Transparenz bezeichneten Bereich öffentlich zugänglich gemacht. Nur zwei Prozent der Kommunen gaben an, Spendeneinnahmen zu veröffentlichen; vier Prozent publizieren die Jahresberichte von öffentlichen Einrichtungen und sechs Prozent die Verträge, die öffentliche Einrichtungen schließen. Gerade vor dem Hintergrund des hamburgischen Transparenzgesetzes, zu dessen Kern die Pflicht zur Veröffentlichung von Verträgen der öffentlichen Hand auch mit Vertragspartnern des Privatrechts, zählt, offenbaren sich hier große Lücken in Sachen Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Verwaltungshandeln. Positiv zu bewerten ist, dass bei den Gebietskörperschaften offensichtlich bereits ein Bewusstsein für die Offenlegung und das Transparentmachen von Vorgängen innerhalb der Verwaltung besteht. Auf die Frage nach der Motivation für die Veröffentlichung von Informationen nannten 83 Prozent der Gemeinden, Verbandsgemeinden, Städte und Landkreise die Öffentlichkeitsarbeit, 72 Prozent führten Gründe der Informationspolitik an und nur 44 Prozent nannten rechtliche Verpflichtungen (Mehrfachnennungen möglich). Ebenfalls sehr positiv für einen Ausbau von Open Data in Rheinland-Pfalz war die Auskunft, dass 66 Prozent der Gebietskörperschaften eine weitere Veröffentlichung von Daten planen oder zumindest die Möglichkeit dazu sehen. Nur 25 Prozent lehnten es ab weitere Daten zur Verfügung zu stellen, neun Prozent machten hierzu keine Angabe.

Einen umfassenden Aufklärungsbedarf offenbarten die Antworten auf die Frage, in welchen Formaten die Datensätze vorlägen und ob die veröffentlichten Daten maschineninterpretierbar bzw. maschinenlesbar seien. So antworteten 87 Prozent der Kommunen, dass sie es nicht wüssten, ob die von ihnen veröffentlichten Datensätze maschineninterpretierbar bzw. -lesbar seien, und nur zwölf Prozent bejahten diese Frage.

Der faktische Befund, der sich aus den Antworten auf die Frage nach den verwendeten Dateiformaten ablesen lässt, ist wesentlich „open data-freundlicher“: 93 Prozent der Kommunen stellen Daten im PDF-Format zur Verfügung, 34 Prozent der Kommunen nannten Excel, 32 Prozent nannten Word, 16 Prozent HTML und 13 Prozent JPEG oder TIFF. Alle diese Dokumente sind somit auf einer

ersten Stufe maschinell verarbeitbar, d.h. sie alle lassen sich auf einem PC mithilfe gängiger, teilweise gemeinfreier Programme anzeigen.

Auf einer zweiten Stufe können den Dokumenten auch – abhängig vom Format – Inhalte entnommen (kopiert) werden. Das gelingt zumindest bei den in Word oder Excel bereitgestellten Informationen. Bei Dateien im PDF-Format ist es dann möglich, wenn diese Option beim Erstellen der Datei eingeräumt wurde; lediglich die Formate JPEG und TIF lassen dies nicht zu. Die Möglichkeit einer maschinellen Weiterverarbeitung – die hier als dritte Stufe definiert werden soll – in Form der Übernahme von Daten in eine Datenbank – ist nur bei den in Excel bereitgestellten Informationen gewährleistet.

Zugriff auf die bereitgestellten Informationen und Daten erhalten die Nutzerinnen und Nutzer bei allen Gemeinden über deren Homepage. Die Aktualität und Richtigkeit der dort veröffentlichten Daten werden nach deren Angaben in 90 Prozent der Kommunen durch turnusmäßige Kontrollen sichergestellt. Zudem nutzen 52 Prozent der Gebietskörperschaften Services der rlp-Middleware, 55 Prozent ein Bürgerinformationsportal und 43 Prozent ein Ratsinformationssystem. Nur wenige Angaben konnten die Kommunen zu dem Personenkreis machen, der hauptsächlich auf die veröffentlichten Daten zugreift. Dennoch gaben 67 Prozent an, sie würden vermuten, dass hauptsächlich Bürgerinnen und Bürger und Touristinnen und Touristen das bereitgestellte Open Data-Angebot nutzen.

#### 4.4.4 Möglichkeiten der Weiterentwicklung von Open Data in Rheinland-Pfalz

Die Umfrage offenbarte zwei wesentliche Aspekte: Zum einen besteht in den Kommunen insbesondere hinsichtlich technischer Aspekte ein erheblicher Informationsbedarf im Bereich Open Data. Gleichzeitig ist eine große Aufgeschlossenheit und bei der überwiegenden Mehrzahl der Antwortenden auch eine große Bereitschaft zu erkennen, weitere Schritte zur proaktiven Veröffentlichung von behördlichen Daten zu vollziehen.

Vor diesem Hintergrund hatte sich der LfDI – ausgehend von den Publikationspflichten des § 14 LIFG – als ersten Schritt zunächst für eine allgemeine

Open Data-Grundausrüstung ausgesprochen. Basierend auf dem Konzept offener Daten plädierte er für die folgende Open Data-Grundausrüstung an Informationen, die bei allen öffentlichen Stellen in Rheinland-Pfalz öffentlich und frei verfügbar sein sollte:

- Organisationspläne
- Rechts- und Verwaltungsvorschriften
- Beschlüsse von Gremien
- Inhalte, die durch IFG-Anträge nachgefragt werden
- Verträge, die von öffentlichen Stellen geschlossen werden
- Informationsmaterial, das von der öffentlichen Stelle in nicht-elektronischer Form öffentlich verfügbar gemacht wird, z.B. Broschüren oder Verzeichnisse.

Zudem regte der LfDI die Festlegung von Veröffentlichungsfristen an, innerhalb derer eine Behörde erlangte bzw. vorhandene Informationen und Daten im Wege der Bereitstellung in gängigen Formaten für die Öffentlichkeit nutzbar machen sollte. Diese Fristen sollten durch einen subjektiv öffentlichen Anspruch der Bürgerinnen und Bürger gestärkt und von einer unabhängigen Aufsicht kontrolliert werden. Nutzerfreundlich wäre darüber hinaus die Einführung themenspezifischer Benachrichtigungsmöglichkeiten, so genannter RSS-Feeds.

Für das geplante Transparenzgesetz regt der LfDI an, einen verpflichtenden Mindestkatalog an Informationen, die die Behörden in Rheinland-Pfalz von sich aus veröffentlichen müssen, in das Gesetz aufzunehmen. Nach Ansicht des LfDI umfassen die Mindestanforderungen an das Open Data-Angebot folgende Inhalte, Daten und Informationen:

1. Haushalts-, Stellen-, Bewirtschaftungs-, Organisations-, Geschäftsverteilungs- und Aktenpläne
2. In öffentlicher Sitzung gefasste Beschlüsse nebst den zugehörigen Protokollen und Anlagen; Landtagsbeschlüsse; Mitteilungen der Landesregierung an den Landtag
3. Gesetze, Rechtsverordnungen, veröffentlichte Verwaltungsvorschriften und Dienstvereinbarungen
4. Richtlinien, Fach- und Dienstanweisungen und Verwaltungsvorschriften

5. Verträge der öffentlichen Hand, an deren Veröffentlichung ein öffentliches Interesse besteht, soweit dadurch nicht wirtschaftliche Interessen des Landes Rheinland-Pfalz erheblich beeinträchtigt werden
6. Verträge der Daseinsvorsorge, soweit das Informationsinteresse der antragstellenden Person die schutzwürdigen Belange des oder der Betroffenen in der Regel überwiegt, wenn der oder die Betroffene im Geltungsbereich dieses Gesetzes keinem wesentlichen Wettbewerb ausgesetzt ist oder wenn der oder dem Betroffenen durch die Offenbarung der Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse kein wesentlicher wirtschaftlicher Schaden entstehen würde; die §§ 9 bis 12 LIFG bleiben unberührt
7. Subventions- und Zuwendungsvergaben, soweit die §§ 9 bis 12 LIFG nicht entgegenstehen
8. Wesentliche Unternehmensdaten von Landesbeteiligungen einschließlich einer Darstellung der Vergütungen und Nebenleistungen für die Leitungsebene
9. Gutachten und Studien, soweit sie von Behörden in Auftrag gegeben wurden, in die Entscheidung der Behörde einfließen oder ihrer Vorbereitung dienen
10. Behördliche Tätigkeitsberichte, Berichte der Landesregierung oder einzelner Ministerien
11. Bei den Behörden vorliegende oder von der Gerichtsverwaltung bereits veröffentlichte Gerichtsentscheidungen
12. Ergebnisse von Messungen, Beobachtungen und sonstigen Erhebungen über schädliche Umwelteinwirkungen, Umweltgefährdungen sowie über den Zustand der Umwelt, die von einer Behörde außerhalb ihrer Überwachungstätigkeit im Einzelfall durchgeführt werden
13. Amtliche Statistiken
14. Geodaten
15. Baumkataster

Um ein Projekt dieses Umfangs realisieren zu können, wäre es sinnvoll – in Anlehnung an die im hamburgischen Transparenzgesetz getroffene Regelung – den Behörden eine zweijährige Übergangsfrist für die vollständige Bereitstellung der Daten im „Open-Government-Data-Portal Rheinland-Pfalz“ einzuräumen.

#### 4.4.5 Das „Open-Government-Data-Portal Rheinland-Pfalz“ (OGDP-RP)

Im März 2013 wurde im Rahmen der Computermesse CeBIT das „Open-Government-Data-Portal Rheinland-Pfalz“ freigeschaltet. Das Portal bietet einen zentralen Zugang zu Daten und Informationen aus den rheinland-pfälzischen Verwaltungen einschließlich der Kommunen. Es ist dabei als Prototyp angelegt und wird ständig um neue Funktionalitäten erweitert und vor allem mit Verlinkungen (Querverweisen) zu weiteren interessanten Datensätzen ausgebaut. Ziel des Portals ist es, diese Daten durch die Auffindbarkeit an einer Stelle einfacher nutzbar zu machen. Im Sinne von „Open Data“ ist es das Bestreben der Landesregierung, die Verwendung offener Lizenzen zu fördern und das Angebot von maschinenlesbaren Rohdaten zu erhöhen. Die Verwaltung braucht allerdings Zeit, um diesen Kulturwandel umzusetzen. Darum beinhaltet das „Open-Government-Data-Portal Rheinland-Pfalz“ nicht nur komplett offene Daten, sondern auch solche mit einschränkenden Lizenzbestimmungen. So ist derzeit bei einigen Daten die (unentgeltliche) kommerzielle Nutzung und Weiterverwendung nicht zugelassen.

Mit dem Portal wurde in technischer Hinsicht ein wesentlicher Schritt zu Open Government Data in Rheinland-Pfalz vollzogen. Die Integration der bestehenden Länderportale in das Portal „GovData“, das unter der Federführung des Bundesministeriums des Inneren und des IT-Planungsrates entwickelt wurde und sich derzeit in der Erprobungsphase befindet, wird diskutiert. In rechtlicher Hinsicht besteht jedoch noch Handlungsbedarf, da es bislang weder eine gesetzliche Verpflichtung öffentlicher Stellen gibt, Daten in das Portal einzustellen, noch gesetzliche Vorgaben, in welchem Umfang Daten der öffentlichen Hand im Portal frei zugänglich gemacht werden müssen. Eine derartige Normierung wird eine der vordringlichen Aufgaben des rheinland-pfälzischen Transparenzgesetzes werden.

Zusammenfassend sieht der LfDI die folgenden Aspekte für Open Data in Rheinland-Pfalz als vordringlich an:

- Aktives zur Verfügung stellen von amtlichen Informationen durch die Behörden soll

Informationszugang auf Antrag so weit als möglich ergänzen

- Kostenfreie und zeitnahe Bereitstellung von öffentlichen Informationen in maschinenlesbaren Formaten im „Open-Government-Data-Portal Rheinland-Pfalz“ (bei angemessenen Übergangsfristen für die Realisierung)
- Verwendung offener Standards und international anschlussfähiger Lizenzen, die eine einfache Weiterverwendung der Daten ermöglichen
- Ermöglichung des (analogen) Informationszugangs für „digital outsiders“
- Gewährung eines subjektiven Rechtsanspruchs auf Veröffentlichung

#### 4.5 Informationsfreiheit und Medienkompetenz

Schon auf den ersten Seiten dieses Berichtes ist darauf hingewiesen worden, dass Informationsfreiheit ein wichtiger Baustein unserer demokratischen Ordnung ist. Um am demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozess teilnehmen zu können, müssen die Bürgerinnen und Bürger über das nötige Wissen und die erforderlichen Informationen verfügen. Das gilt erst recht im Zusammenhang mit dem, was man als Demokratie 2.0 bezeichnet, also den Versuch, unsere Demokratie mit Hilfe des Web 2.0 digital zu reformieren.

Bei diesem Versuch spielen nicht nur die genannten staatlichen und kommunalen Open Data-Angebote eine Rolle, sondern auch die vielfältigen privaten Kommunikationsangebote und Diskussionsforen, „Politik Digital“ etwa, eine Informations- und Kommunikationsplattform zum Thema „Internet und Politik“, in der sich Vertreterinnen und Vertreter aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft auch in Live-Chats für Gespräche zur Verfügung stellen, oder die deutschsprachige Ausgabe des Portals „Glocalist Daily News“, in dem aus der Sicht von Nicht-regierungsorganisationen Themenschwerpunkte wie Wirtschaftsethik und soziale Verantwortung behandelt werden.

Soll die digitale Erneuerung und Revitalisierung unserer Demokratie gelingen, reicht es allerdings nicht aus, den Bürgerinnen und Bürgern Möglichkeiten einzuräumen, sich im Internet mit öffentlichen

Angelegenheiten zu befassen. Notwendig ist es zudem, dass sie die Fähigkeiten haben, davon auch Gebrauch zu machen. Deshalb hängt von der Vermittlung dieser Fähigkeiten der Erfolg der digitalen Modernisierung unserer Demokratie ab.

Die Vermittlung und Förderung dieser Kompetenzen obliegt in Rheinland-Pfalz – wie wohl in anderen Bundesländern auch – u.a. der Landeszentrale für Politische Bildung, der Landesanstalt für Medien und Kommunikation, natürlich auch den Schulen und den Volkshochschulen, auch den Medienkompetenznetzwerken und den politischen Stiftungen. Ihnen steht der LfDI mit Rat und Tat zur Seite, wobei es auf der Hand liegt, dass sich die beteiligten Stellen auf ein gemeinsames Konzept verständigen müssen, dass Elemente der politischen Bildung, der demokratischen Erziehung und der Vermittlung von Medienkompetenz verbindet. Sicherlich existieren dafür bereits wesentliche Bausteine und Initiativen. Ein Gesamtkonzept aber, das die entscheidenden Überlegungen zusammenfasst und von allen Beteiligten getragen wird, besteht noch nicht. Der rheinland-pfälzische Informationsfreiheitsbeauftragte hat dazu allerdings acht Leitsätze vorgestellt und damit ein erstes Konzept für digitale Demokratiekompetenz entworfen. Diese acht Leitsätze lauten wie folgt:

1. Digitale Demokratiekompetenz beruht auf digitaler Medienkompetenz. Diese umfasst
  - Technische Fertigkeiten,
  - Grundlagenwissen über die Funktionsbedingungen des Internet,
  - die Fähigkeit zum kritischen und produktiven Umgang mit dem World Wide Web,
  - den kompetenten Umgang mit der Informationsflut,
  - Risikobewusstsein,
  - Datenschutzkompetenz, einschließlich der Fähigkeit sich im Netz selbst helfen zu können,
  - Werteverständnis,
  - das Wissen um die eigenen Rechte und Pflichten.
2. Es bietet sich deshalb an, in die entsprechenden Förder- und Schulungsangebote auch das Thema „staatliche Transparenz und digitale Demokratisierung“ aufzunehmen. Das gilt z.B. für das rheinland-pfälzische Landesprogramm „Medienkompetenz macht Schule“ und vergleichbare Programme anderer Bundesländer, aber auch für den Medienführerschein bzw. Medienkompass, der in den Schulen verschiedener Bundesländer angeboten oder – wie in Rheinland-Pfalz – derzeit entwickelt wird.
3. Die hergebrachten – also analogen – Formen von politischer Kommunikation und demokratischer Teilhabe sind Gegenstand der Demokratieerziehung und der politischen Bildung, für die bereits die maßgeblichen Konzepte erstellt sind und auch zur Anwendung kommen. Auch die Kultusministerkonferenz hat sich in ihrem Beschluss vom 6. März 2009 mit der Stärkung der Demokratieerziehung in den Schulen befasst. Die aktuellen Überlegungen zur staatlichen Transparenz und digitalen Demokratie sind darin aber nicht enthalten. Dies muss nachgeholt werden. Die Grundaussagen zur digitalen Öffentlichkeit, zur digitalen Kooperation und zur digitalen Partizipationen sind deshalb in die entsprechenden Konzepte und Beschlüsse einzubeziehen.
4. Die Ergänzung der einschlägigen Konzepte und Projekte hat zur Folge, dass politische Bildung und Erziehung zur Demokratie in den Schulen ein noch stärkeres Gewicht erhalten muss und sich auch nicht auf den Sozialkundeunterricht beschränken darf.
5. Ausgangspunkt für die notwendigen Ergänzungen der vorhandenen Konzepte, Programme und Beschlüsse ist die Erkenntnis, dass in unserer komplexen Informations- und Wissensgesellschaft nicht nur der Datenschutz auf die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger angewiesen ist, sondern dass dies auch in vielen anderen Politikfeldern ähnlich ist. Ohne den Beitrag der Bürgerinnen und Bürger lassen sich heutzutage bestimmte öffentliche Angelegenheiten überhaupt nicht mehr sachgerecht und erfolgreich erledigen. Dieser Bürgerbeitrag muss eingefordert und – soweit möglich – auch mit Hilfe des Internets geleistet werden. Insoweit brauchen wir eine digitale Bürgerkultur.
6. Diese wird am ehesten entstehen, wenn es den Onlinern möglich ist, ihre eigenen Interessen zu thematisieren und in die webbasierten Informa-

tions- und Beteiligungsplattformen einzubringen. Sie müssen deshalb lernen und dazu angeregt werden, ihre persönlichen Interessen zu artikulieren und gesellschaftliche Interessen womöglich als eigene zu erkennen.

7. Bereits unsere hergebrachte Demokratie ist anspruchsvoll und voraussetzungsvoll und damit kompliziert. Sie wird durch die digitale Vernetzung nicht einfacher. Im Gegenteil: Neue Spielregeln, neue Verfahrensabläufe, neue Verhaltensweisen machen sie eher noch komplizierter. Deshalb sind die Bürgerinnen und Bürger über die Voraussetzungen, die Konsequenzen und die Möglichkeit der digitalen Demokratie zu informieren. Dazu gehören folgende Punkte:

- die Bedeutung von Informationsfreiheit und staatlicher Transparenz für unsere demokratische Ordnung;
- die neuen Spielregeln und Funktionsweisen der digitalen Demokratie, etwa die mit ihr verbundenen Beschleunigungseffekte und die daraus abzuleitenden Konsequenzen;
- die Vorteile und Chancen, die mit der digitalen Vernetzung unserer Demokratie verbunden sind, und etwa darin bestehen können, dass Kommunikation und Teilhabe nicht mehr an einen Ort gebunden sind und dass die Informationsangebote beinahe grenzenlos und der Zugang zu ihnen kaum eingeschränkt ist; wie vielfältig die Vorteile und wie gut die Informationen darüber sein können, zeigt die Veröffentlichung der Bundeszentrale für politische Bildung über die zehn Vorteile von „Bürgerhaushalten in Großstädten“;
- zu informieren ist auch über die neuen Gefahren und Risiken der Online-Demokratie, die z.B. darin zum Ausdruck kommen können, dass es im Internet eher um Meinungsäußerungen als um konsensorientierten Dialog geht, eher um Zuspitzungen als um Toleranz, eher um Ruppigkeit als um Rücksichtnahme, und dass im Übrigen mächtige Lobbygruppen über elektronische Medien weitaus intensiver als wir dies bisher kannten Meinungstrends erzeugen und auf politisch Verantwortliche Druck ausüben, was man in den USA mit dem Begriff „Hyperdemocracy“ umschreibt;
- zum Informationskatalog gehören auch die rechtlichen Grenzen der digitalen Demokratie,

etwa mit Blick auf das sog. E-Voting, das bei uns aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht zulässig ist;

- des Weiteren die systembedingten Grenzen des Internet, die verhindern, dass das Internet per se ein demokratieförderndes Medium ist;
  - informiert werden muss vor allem über die bestehenden digitalen Transparenzangebote und Beteiligungsplattformen sowie über die Regeln und Bedingungen, die bei der Nutzung dieser Plattformen zu beachten sind;
  - schließlich muss auf die vorhandenen Informationsmaterialien zur digitalen Vernetzung unserer Demokratie und auf die staatlichen und nichtstaatlichen Akteurinnen und Akteure hingewiesen werden, die im Bereich der digitalen Demokratie unterwegs sind und zu denen auch die Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit gehören.
8. Politische Bildung und Erziehung zur Demokratie müssen aber auch in unserem Kontext über die bloße Information hinausreichen. Auch sie müssen zur politischen Reflexion und zu digitalem Bürgerengagement anregen, dafür werben und dafür begeistern.
9. Besonderes Augenmerk muss schließlich auf die Bevölkerungsgruppen gelegt werden, die Gefahr laufen, von den Möglichkeiten der Digitalisierung und der digitalen Partizipationen abgeschnitten zu werden. Gerade älteren und einkommensschwachen Menschen sind besondere Informationsangebote zu machen. Nur dadurch kann sichergestellt werden, dass sie den Anschluss an die digitale Demokratisierung unserer Gesellschaft und unseren Staaten nicht verlieren.

#### Problem der „staatsbürgerlichen Convenience“

Selbst wenn der Staat diese Anregungen alle aufgriff und umsetzte, sie blieben wirkungslos, wenn sie von den Bürgerinnen und Bürgern nicht beherzigt würden. Deren vielfach untersuchte und durch Studien belegte theoretische Bereitschaft zum digitalen Engagement kontrastiert allerdings in der demokratischen Praxis mit einer gewissen staatsbürgerlichen Enthaltensamkeit und Bequemlichkeit. Diese Bequemlichkeit ist Teil einer allgemeinen Bequemlichkeit, die auch die durchschnittliche

Verbraucherin bzw. den durchschnittlichen Verbraucher kennzeichnet. Sie reicht bei ihm von der Vorliebe für Fertiggerichte und All-inclusive-Urlaube bis zu automatisierten Kleinbildkameras und mangelnder Blutspendebereitschaft.

Es gibt die Bequemlichkeit aber auch im Netz, wenn es um die sichere Passwortgestaltung, um Updates oder um die Privacy-Einstellungen bei Facebook geht. Jeder zusätzliche Klick ist manchmal schon einer zu viel für den „Online-Normalverbraucher“. Alles muss schnell, einfach und mühelos möglich sein. Was Mühe macht, fällt der digitalen Convenience zum Opfer. Sie grassiert im Netz wie eine ansteckende Krankheit. Selbst wenn Google oder Facebook ihre allgemeinen Geschäftsbedingungen zum Nachteil ihrer Nutzerinnen und Nutzer ändern, regt sich kaum Protest. Fast alle willigen ein, weil dafür nur ein Klick notwendig ist und alles Andere deutlich aufwändiger wäre. So gesehen hat die digitale Convenience Dimensionen erreicht, die noch über die analoge Bequemlichkeit hinausgehen. Letztlich schaden die Onliner damit sich und ihren wohlverstandenen Interessen.

Geht es allerdings um die staatsbürgerliche Convenience, betrifft der Schaden unsere demokratische Ordnung. Sicherlich hat es verschiedene Gründe, wenn viele Bürgerinnen und Bürger – die Umfragen bestätigen dies – sich zwar vorstellen können, politische Kommunikations- und Teilhabemöglichkeiten in Anspruch zu nehmen, die Zahl derer, die es dann aber tatsächlich tun, viel kleiner ist. Mangelndes Wissen von den konkreten Möglichkeiten gehört sicherlich zu diesen Gründen, digitale Bequemlichkeit aber auch. Denn weder die Kommunikation noch die Teilhabe ist mit einem Klick zu realisieren. Selbst bei Internetseiten wie „Frag Den Staat“ braucht man fünf Klicks, um Informationsfreiheitsanträge digital auf den Weg zu bringen.

Die Bequemlichkeit geht aber über diese Form von Zurückhaltung hinaus. Sie äußert sich auch in einer bestimmten Art von digitaler Gedankenlosigkeit, man kann auch sagen Gedankenträgheit. Diese zu überwinden, wird zu den großen Herausforderungen gehören, wenn die digitale Vernetzung der Demokratie von Erfolg gekrönt sein soll.

Mit digitaler Bequemlichkeit darf man sich in unserem Zusammenhang deshalb nicht einfach abfinden. Das wäre – wie gesehen – zu riskant. Was also ist zu tun? Eine Verpflichtung zum Nachdenken und Hinterfragen scheidet genauso aus wie eine Verpflichtung zum Mitmachen und zum Engagement. All das lässt sich in einer freiheitlichen Demokratie nicht verordnen. Verordnen lässt sich aber in den Schulen, den Hochschulen und möglicherweise auch bei bestimmten Formen der Erwachsenenbildung die Teilnahme an Medienkompetenzunterricht und an den entsprechenden Formen der politischen Bildung und der Erziehung zur Demokratie. Zumindest darauf sollten wir Wert legen, zumindest das von den Bürgerinnen und Bürgern verlangen.

Wir wissen seit Theodor von Eschenburg, dass Demokraten nicht vom Himmel fallen. Das gilt auch im World Wide Web. Auch dort müssen wir die Onliner an die neuen digitalen Formen der Demokratie heranführen, sie dazu erziehen, das Internet auch als Ort der politischen Kommunikation und der demokratischen Teilhabe zu begreifen. Das ist nicht nur für die Onliner mühsam, sondern auch für die dafür zuständigen Stellen. Aber es ist trotzdem notwendig. Nicht zuletzt deshalb, weil digitale Medienkompetenz der Nutzerinnen und Nutzer letztlich die Garantie dafür ist, dass der Staat mit seinen Transparenzbemühungen und Teilhabeangeboten nicht auf halber Strecke stehen bleibt.

### III. Ausgewählte Ergebnisse aus der Prüfungs- und Beratungstätigkeit des LfDI

#### 1. Kommunales

##### 1.1. Antrag auf Einsichtnahme in Leasingverträge für die Dienstwagen einer Stadtverwaltung

Ein Bürger hatte sich an eine rheinland-pfälzische Stadtverwaltung gewandt und einen Antrag auf Informationszugang nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz gestellt. Im Rahmen dieses Antrags bat er um Auskunft, ob dem Oberbürgermeister und den Beigeordneten Dienstwagen zur Verfügung stünden. Darüber hinaus beehrte er Auskunft, ob auch die ehrenamtlichen Beigeordneten Dienstwagen zur Verfügung gestellt bekämen und welche Kosten mit den Dienstwagen des Oberbürgermeisters und seiner Beigeordneten verbunden wären. Weiterhin beehrte der Antragsteller Auskunft darüber, ob die Dienstwagen geleast würden. Falls ja, wurde Zugang zu den Leasingverträgen erbeten. Schließlich stellte der Antragsteller noch die Frage, ob die Stadtverwaltung für diese Fahrzeuge auch Fahrer beschäftigen würde.

Die Stadtverwaltung bat den Antragsteller um eine Begründung seines Antrags unter Verweis auf das Begründungserfordernis nach § 5 Abs. 1 LIFG in Verbindung mit § 3 Nr. 2 LIFG: Danach sind Anträge nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz ausnahmsweise dann zu begründen, wenn sie erkennbar personenbezogene Daten Dritter betreffen und damit die Einbeziehung dieser Dritten bzw. ihrer Interessen bei der Entscheidung über die Antragsbewilligung notwendig erscheint (vgl. die sog. Drittbeteiligungsverfahren nach § 6 i.V.m. §§ 11 und 12 LIFG). Die Stadtverwaltung berief sich im geschilderten Fall darauf, dass der Leasingvertrag personenbezogene Daten Dritter enthielte, die schutzwürdig seien. Der Antragsteller kam dieser Bitte nach und führte aus, dass er als Bürger und Steuerzahler ein grundsätzliches Interesse daran hätte zu erfahren, wie diese Gelder verwendet würden und ob sie wirtschaftlich sinnvoll eingesetzt würden.

Die Stadtverwaltung lehnte daraufhin den Antrag auf Informationszugang in weiten Teilen ab. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass im Rahmen des Drittbeteiligungsverfahrens nicht alle zu beteiligenden Dritten ihr Einverständnis zur Freigabe der Daten aus den Leasingverträgen erklärt hätten. Darüber hinaus vertrat die Stadtverwaltung die Auffassung, dass die in den Leasingverträgen enthaltenen Informationen keine amtlichen Informationen im Sinne des § 3 Nr. 1 LIFG seien. In Teilen entsprach die Stadtverwaltung dem Auskunftsbegehren allerdings. So wurde mitgeteilt, wie viele Fahrzeuge und Maschinen die Stadtverwaltung in Summe ihr Eigen nennt. Von diesen vorhandenen Fahrzeugen war ein Kraftfahrzeug dem Oberbürgermeister und ein Kraftfahrzeug dem Bürgermeister zugeordnet. Weder die hauptamtlichen Beigeordneten noch die ehrenamtlichen Beigeordneten verfügten über eigene Dienstwagen. Für die Dienstwagen entstünden die üblichen Kosten, wie etwa Leasingraten, Steuern, Versicherung, Wartung, Reparatur. Lediglich der Oberbürgermeister habe einen Fahrer zu seiner Verfügung.

Der Antragsteller wandte sich an den LfDI mit der Bitte um Einschätzung des Sachverhalts und um Stellungnahme zum ablehnenden Bescheid. Nach Prüfung des vorgetragenen Sachverhalts hat der LfDI folgenden Vorschlag gemacht: Da sich die Anfrage explizit auf die Kosten der Dienstwagen und nicht auf die Person des Leasinggebers bezog, wurde angeregt, in den Kopien der Leasingverträge die Informationen, die den Leasinggeber betreffen, unkenntlich zu machen. Ob es sich bei den dann noch im Leasingvertrag enthaltenen Informationen um Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse im Sinne des § 11 LIFG handele, müsste die ersuchte Behörde – nach Anhörung des Leasinggebers – ggf. darlegen, sofern sie sich auf diesen Einwand berufen wollte.

Der Antragsteller legte Widerspruch gegen den ablehnenden Bescheid der Stadtverwaltung ein. Dem Widerspruch wurde nicht abgeholfen, so dass der Antragsteller Klage vor dem zuständigen Verwaltungsgericht erhob.

Auch das Verwaltungsgericht lehnte den Anspruch des Antragstellers auf Einsichtnahme in die Leasingverträge ab, die vom Antragsteller hiergegen einge-



legte Berufung wurde vom Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz abgelehnt. In den Ablehnungsgründen führte das Obergericht aus, dass dem Zugang des Klägers zu dem Informationsinhalt des zwischen der Beklagten und den Beigeladenen geschlossenen Leasingvertrags für den Dienstwagen § 11 Satz 2 LIFG entgegenstünde, da die begehrten Informationen ein Geschäftsgeheimnis des Leasinggebers (des Beigeladenen) darstellten. Der Zugang hierzu hänge von der Einwilligung des Leasinggebers ab, die nicht erteilt worden sei.

Der LfDI nahm die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts mit Bedauern auf. Das Leasinggeschäft von Dienstwagen stellt sich als wesentlicher Teil des Vertriebskonzepts im Fahrzeughandel dar, da es nicht nur um den Absatz von Fahrzeugen geht, sondern in erster Linie um die Erzielung von Werbeeffekten. Vor diesem Hintergrund ist es nachvollziehbar, dass ein berechtigtes Interesse an der Geheimhaltung der Leasingverträge und der Vertragsbestandteile besteht. Diese Argumentation steht nach Auffassung des LfDI jedoch in offensichtlichem Widerspruch zum öffentlichen Interesse an der Nachprüfbarkeit der Verwendung von Steuergeldern. Ziel des Landesinformationsfreiheitsgesetzes sei es, gerade bei der Verwendung von Steuergeldern für mehr Nachvollziehbarkeit zu sorgen und mehr Transparenz zu schaffen.

Neben diesen grundsätzlichen Erwägungen erscheint auch ein weiterer Aspekt des Falles bemerkenswert, nämlich die Frage nach dem Vorliegen von Geschäftsgeheimnissen. Dieses Argument wird immer dann, wenn Behörden über Informationen aus dem Unternehmensbereich verfügen, gerne von den betroffenen Unternehmen vorgebracht und sodann von den auskunftspflichtigen Behörden „durchgereicht“. Erstaunlich ist an den dargestellten verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen der Umstand, dass die grundsätzlich auskunftspflichtige Gemeinde ausweislich der geschlossenen Leasingverträge keineswegs vertraglich verpflichtet war, Stillschweigen über die Vertragskonditionen zu bewahren. Die Gemeinde hätte also, ohne vertragswidrig zu handeln, durchaus Auskunft geben können – hatte sich aber durch die Einleitung eines Drittbeteiligungsverfahrens nach § 6 i.V.m. § 11 LIFG selbst die Zugangsgewährung versperrt, nachdem der Leasinggeber die Einwilligung versagt hatte.

Auch hier ist der Gesetzgeber gefragt: Die auskunftspflichtige Behörde sollte zunächst selbst darüber befinden, ob der Informationszugang Geschäftsgeheimnisse verletzt – und die Entscheidung über diese Rechtsfrage nicht de facto dem Vertragspartner überlassen, dem die Vertraulichkeit all seiner Geschäftsvorgänge häufig näher liegt als die Ziele des Landesinformationsfreiheitsgesetzes.

## 1.2. Zugang zu in öffentlicher Gemeinderatssitzung gezeigten Fotomontagen

Im Rahmen einer öffentlichen Gemeinderatsitzung einer rheinland-pfälzischen Verbandsgemeinde waren Fotomontagen von potenziellen Standorten für Windräder gezeigt worden. Diese Fotomontagen waren der Sitzungsniederschrift nicht beigefügt worden. Ein Bürger begehrte Informationszugang zu diesen Fotomontagen nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz. Der von ihm gestellte Antrag auf Informationszugang wurde von der Gemeinde abgelehnt.

Zur Begründung führte die Gemeinde Folgendes aus: Nach § 41 GemO ließe sich ein Herausgabeanspruch der Fotomontagen nicht ableiten, denn der Mindestinhalt der Niederschrift einer öffentlichen Gemeinderatsitzung sei in § 41 Abs. 1 Satz 2 GemO wie folgt geregelt: Die Niederschrift müsse mindestens den Tag und den Ort der Sitzung, die Namen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die Tagesordnung, den Wortlaut der Beschlüsse und das Ergebnis der Abstimmungen enthalten. Zudem sei eine ausreichende Darstellung des wesentlichen Inhalts der Verhandlungen geboten. Hierzu gehörten alle rechtlich relevanten Daten, Fakten und Vorgänge. Derartige Niederschriften könnten als Ergebnisprotokoll, Wortprotokoll oder Verhandlungsprotokoll geführt werden. Die Entscheidung über den Umfang der Darstellung im Protokoll obliege dem Gemeinderat. Die Informationszugangsansprüche nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz könnten nicht weiter gehen als die Regelungen der Gemeindeordnung.

Der LfDI vertrat die Auffassung, dass das Bestehen eines besonderen Zugangsrechts – wie im vorliegenden Fall der Anspruch, als Mitglied des

Gemeinderats Niederschriften von Sitzungen nach § 41 Abs. 2 GemO einzusehen – nicht die Anwendbarkeit des Landesinformationsfreiheitsgesetzes ausschließen würde. Insbesondere lag kein Fall verdrängender Spezialität im Sinne des § 4 Abs. 2 LIFG vor, da die Informationszugangsvorschrift der Gemeindeordnung nur für Gemeinderatmitglieder gilt und nicht – wie das Landesinformationsfreiheitsgesetz – für jedermann. Der Informationszugangsanspruch nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz ist ein sog. voraussetzungsloser Anspruch. Das bedeutet, dass der Petent kein besonderes Interesse an der begehrten Information geltend machen muss und ein formloser Antrag genügt. Grundlage für den Erfolg eines Informationszugangsbegehrens ist demzufolge lediglich, dass die begehrte Information – hier die Fotomontagen – der Behörde tatsächlich vorliegen und keine der Schutzbestimmungen der §§ 9 bis 12 LIFG den Zugang ausschließen.

Infrage stand im vorliegenden Fall, ob der begehrte Informationszugang bereits durch die Präsentation der Bilder im Gemeinderat erfüllt worden war. Gegen eine solche Auffassung spricht die Gesetzeslage, namentlich § 5 Abs. 2 Satz 3 LIFG. Diese Norm besagt, dass die Antragstellenden eine bestimmte Form der Auskunftserteilung begehren können. Diese kann nur abgelehnt werden, wenn ein wichtiger Grund – insbesondere ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand – dem entgegensteht. Ein solcher war bei der erbetenen Übersendung von Kopien der im Verlauf der Sitzung gezeigten Bilder nicht ersichtlich. Zudem war der vom Petenten geäußerte Wunsch nach einer Verkörperung der Information plausibel, da es sich um eine auf einer Karte des Gemeindegebiets basierende Fotomontage handelte. Der LfDI wies darauf hin, dass die Gemeinde im vorliegenden Fall nach § 13 LIFG dazu befugt ist, Gebühren und Auslagen zu erheben. Durch das flüchtige Vorzeigen der erbetenen Information im Rahmen der öffentlichen Sitzung des Gemeinderates war der Anspruch nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz jedenfalls nicht erfüllt.

Nach der Intervention des LfDI übersandte die Gemeinde dem Petenten die erbetenen Aufnahmen. Allerdings versah die Gemeinde die Bilder mit einer Verwendungsbeschränkung, ohne deren Rechts-

grundlage zu nennen. Der LfDI wurde erneut um Vermittlung gebeten. Die Gemeindeverwaltung wurde angeschrieben und ersucht, die Rechtsgrundlage für die Verwendungsbeschränkung zu nennen, da eine solche aus Sicht des LfDI nicht erkennbar war. Darüber hinaus wurde mitgeteilt, dass falls eine solche Nennung unterbliebe, davon ausgegangen würde, dass der Petent die Bilder frei verwenden dürfe. Eine Mitteilung seitens der Gemeinde unterblieb, so dass das Verfahren im Sinne der freien Verwendung der Bilder durch den Petenten abgeschlossen wurde.

### 1.3 Liveübertragung von Sitzungen kommunaler Gremien

Den LfDI erreichte die Anfrage eines Kommunalpolitikers, ob Live-Übertragungen von Kreistags-sitzungen im Internet aus datenschutzrechtlicher Sicht unbedenklich wären.

Der LfDI nahm zu dieser Frage wie folgt Stellung: Es sei grundsätzlich zu bedenken, dass beim Live-Streaming von Sitzungen kommunaler Gremien der Persönlichkeitsschutz von Besucherinnen und Besuchern und Mandatsträgerinnen und -trägern zu beachten sei. Ein Live-Streaming ohne spezifische gesetzliche Grundlage sei nur mit der Einwilligung aller Beteiligten – neben den Mandatsträgerinnen und -trägern können ggf. auch Verwaltungsbeschäftigte und Besucherinnen und Besucher in den Fokus geraten – möglich. Diese Einwilligung muss freiwillig erfolgen, sie muss auf der Grundlage einer vollständigen und umfassenden Information der Betroffenen über Aufnahmemodalitäten und Verwendungszwecke des Streamings erteilt werden und kann eingeschränkt und widerrufen werden. Im Falle eines Widerrufs der Einwilligung bedeutet dies, dass die Aufzeichnung in diesem Fall (teilweise) zu löschen bzw. zu verpixeln ist. Dies gestaltet sich bei der Live-Übertragung im Internet als schwierig, weshalb das Live-Streaming letztlich wohl nur auf gesetzlicher Grundlage möglich ist; ohne ein solches Gesetz ist jedenfalls eine für alle Seiten genügende Rechtssicherheit kaum zu erzielen.

Zudem sind die möglichen Auswirkungen des Streamings auf das Verhalten der Mandatsträgerinnen und -träger zu bedenken. In der aktuellen

Debatte wird immer wieder die Befürchtung geäußert, durch das Live-Streaming von Sitzungen könnte die freie Mandatsausübung beeinträchtigt werden, da zumindest in kleineren Kommunen Mandatsträgerinnen und -träger verunsichert werden und sich in Folge dessen im Rahmen der Sitzungen weniger frei äußern könnten. Eine Alternative, die derzeit in Berlin praktiziert wird, wäre ein „Audio-Streaming“.

Generell ist sowohl beim Video- als auch beim Audio-Streaming auf die Gefahren zu achten, die durch Einbindung von privaten Service-Providern entstehen können. Diese beanspruchen oftmals in ihren allgemeinen Geschäftsbedingungen die vollständige Rechteübertragung am aufgezeichneten Material, was mit der eben genannten Möglichkeit des Widerrufs kollidiert. Zudem hält der LfDI gesetzliche Löschregelungen für unabdingbar.

Der LfDI weist allerdings darauf hin, dass vor dem Hintergrund des demokratischen Transparenzgedankens und vor dem Hintergrund der Bemühungen, politische Prozesse einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen, diese Bemühungen durchaus begrüßens- und unterstützenswert sind.

Die Drucksache 16/2228 des rheinland-pfälzischen Landtags befasst sich ebenfalls mit der Frage der Live-Übertragungen von Kreistagssitzungen im Internet. Im Rahmen einer kleinen Anfrage hatte ein Abgeordneter der CDU-Fraktion Fragen an die Landesregierung gerichtet. Die Landesregierung teilte die Auffassung des LfDI, dass ohne eine spezifische Rechtsgrundlage Live-Übertragungen von Kreistagssitzungen im Internet derzeit nur mit Einwilligung aller möglicherweise Betroffenen nach vorheriger ausführlicher Information zulässig seien.

#### 1.4 Zugang zu Informationen zu Zinsgeschäften einer städtischen GmbH

Eine Bürgervereinigung beantragte von einer rheinland-pfälzischen Stadt Zugang zu Informationen und Auskünften im Zusammenhang mit Zins- und Finanzgeschäften zweier GmbHs. Die beiden GmbHs standen zu über 50 Prozent im Eigentum der Stadt. Die Stadt verweigerte den Zugang zu den Informationen und zu den Auskünften u.a. mit der Begrün-

dung, die GmbHs seien nicht auskunftspflichtige Stellen im Sinne des Landesinformationsfreiheitsgesetzes.

Die Bürgervereinigung legte daraufhin Widerspruch gegen die Ablehnung des Informationsbegehrens ein, den der Stadtrechtsausschuss zurückwies. Zur Begründung führte der Stadtrechtsausschuss aus, dass kein Anspruch gegen die Stadtverwaltung bestehe, da es sich bei den Zins- und Finanzgeschäften nicht um Aufgaben der öffentlichen Verwaltung i.S.v. § 2 Abs. 3 LIFG handle. Nach Meinung des Stadtrechtsausschusses sei eine öffentlich-rechtliche Aufgabenstellung nur dann gegeben, wenn und soweit die Aufgabe der GmbH durch eine öffentlich-rechtliche Bestimmung auferlegt worden sei. Als Beispiel für eine solche Bestimmung führt der Stadtrechtsausschuss eine Beleihungssatzung an, durch die die GmbH mit Befugnissen und Pflichten einer Verwaltungsbehörde ausgestattet werde. Die Stadt habe zum Zeitpunkt der Finanzgeschäfte der GmbHs allerdings über keinerlei Beleihungssatzungen verfügt. Diese seien erst zu einem späteren Zeitpunkt erlassen worden.

Außerdem wird die Zurückweisung des Widerspruchs damit begründet, dass die beiden GmbHs im Verhältnis zur auskunftspflichtigen Stelle „Dritte“ seien und sich daher auf ihre Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse berufen könnten; dies würde einen Auskunftsanspruch nach § 11 LIFG ausschließen.

Darüber hinaus berief sich der Stadtrechtsausschuss darauf, dass es sich bei den erbetenen Informationen um keine amtlichen Informationen handle und es einen Vorrang besonderer Auskunftsansprüche gebe (vgl. § 4 Abs. 2 LIFG), soweit die Regeln des GmbH-Gesetzes greifen würden. Des Weiteren seien die wirtschaftlichen Interessen der Stadt nach § 9 Abs. 1 Nr. 6 LIFG durch eine Auskunft gefährdet.

Die Bürgervereinigung bat den LfDI um eine Einschätzung, ob die Ablehnungsgründe im Widerspruchsbescheid durch das Landesinformationsfreiheitsgesetz gedeckt seien.

Der LfDI traf dabei folgende Einschätzung:

Zu den amtlichen Informationen nach § 4 Abs. 1 LIFG gehören grundsätzlich auch solche, die sich bei den beiden GmbHs befinden, da sich die Stadt zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben der GmbHs bedient (§ 2 Abs. 3 LIFG). Die Stadt betreibt durch die Beteiligung an den GmbHs keine „private Vermögensverwaltung“, sondern erfüllt auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge sowie ihrer Finanzhoheit Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung (vgl. § 2 Abs. 1 und 2 GemO).

Auch wenn eine gegenläufige Argumentation durchaus möglich erscheint, vertritt der LfDI, dass die Stadt mit ihrer wirtschaftlichen Beteiligung an den GmbHs einen öffentlichen Zweck im Sinne des § 87 Abs. 1 Nr. 1 GemO verfolgt. In diesem Falle käme es nicht mehr darauf an, ob die Stadt die angeforderten Informationen tatsächlich besitzt. Es stellte sich stattdessen die Frage, inwieweit die Stadt ausnahmsweise und in Abweichung von § 4 Abs. 1 Satz 1 LIFG, der sich auf „vorhandene“ Informationen beschränkt, eine Beschaffungspflicht hinsichtlich der erbetenen Informationen hat. Eine solche Beschaffungspflicht ergibt sich in Konstellationen wie der vorliegenden nämlich aus § 2 Abs. 3 LIFG.

Eine auskunftspflichtige Stelle könnte sich andernfalls durch eine „Flucht ins Privatrecht“ ihren bestehenden Auskunftsverpflichtungen aus dem Landesinformationsfreiheitsgesetz entziehen.

Nach der Einschätzung des LfDI gibt es zudem eine Bereitstellungspflicht der GmbHs gegenüber der auskunftspflichtigen Stelle, dieser die Beantwortung von Anfragen nach dem Informationsfreiheitsgesetz zu ermöglichen. Wollte man § 2 Abs. 3 LIFG nicht im Sinne einer solchen Beschaffungspflicht verstehen, so liefere er im Ergebnis immer leer.

Mit der die jüngsten Entscheidung des Verwaltungsgerichts Neustadt (4 K 726/13.NW vom 7. April 2014) sieht der LfDI es als bestätigt an, dass sich eine im überwiegenden Eigentum der Stadt befindliche GmbH nicht auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse berufen kann, soweit sie öffentliche Aufgaben (im entschiedenen Fall: der Daseinsvorsorge) wahrnimmt. Ein Auskunftsanspruch kann daher nicht aufgrund des Schutzes von Betriebs-

und Geschäftsgeheimnissen einer städtischen GmbH verweigert werden.

### 1.5 Zugang zu den Rufnummern von dienstlichen Mobiltelefonen einer Verwaltung

Mehrere Kreisverwaltungen wandten sich an den LfDI, da sie alle mit der gleichen Bürgeranfrage konfrontiert wurden. In dieser Anfrage wurde eine Aufstellung aller Rufnummern der dienstlichen Mobiltelefone der Kreisverwaltungen begehrt.

Die verschiedenen Kreisverwaltungen legten dar, dass die jeweiligen dienstlichen Mobiltelefone von den Beschäftigten auch mit nach Hause genommen werden, um zur Nachtzeit und in der Freizeit in Notfällen erreichbar zu sein. Die Rufnummern dieser dienstlichen Mobiltelefone seien nur einer kleinen Anzahl von Personen bekannt, um z.B. die Unterbringung eines Kindes zur Nachtzeit zu organisieren. Die Kreisverwaltungen baten den LfDI um eine Einschätzung, ob sie nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz verpflichtet seien, die angefragten Rufnummern herauszugeben.

Der LfDI bewertete die Anfrage wie folgt:

Die Rufnummern der dienstlichen Mobiltelefone sind amtliche Informationen i.S.d. § 3 Nr. 1 LIFG. Das Landesinformationsfreiheitsgesetz sieht nicht vor, dass der Anfragende ein berechtigtes Interesse an dem Informationszugang haben oder mitteilen müsse, zu welchem Zweck er die erbetene Information benötigt.

Im vorliegenden Fall war jedoch zu prüfen, ob der Anspruch auf Informationszugang nicht doch ausgeschlossen sein könnte. Anders als bei den Telefondurchwahlen der Diensttelefone im Büro der Beschäftigten werden die dienstlichen Mobiltelefone mit in den privaten Bereich genommen, so dass eine Erreichbarkeit zu jeder Tages- und Nachtzeit möglich ist. Eine ständige Erreichbarkeit der Beschäftigten über dienstlichen Mobiltelefone ist für Bürgerinnen und Bürger aber grundsätzlich nicht nötig. § 9 Abs. 1 Nr. 3 LIFG schließt einen Anspruch auf Informationszugang dann aus, wenn die Bekanntgabe der amtlichen Information die öffentliche

Sicherheit gefährdet. Die öffentliche Sicherheit umfasst auch den Schutz der individuellen Rechtsgüter der Beschäftigten. Die Bekanntgabe der Rufnummern der dienstlichen Mobiltelefone birgt die Gefahr, dass Rechtsgüter der Beschäftigten wie ihre Gesundheit oder ihr allgemeines Persönlichkeitsrecht durch Bürgeranrufe außerhalb der Dienstzeit gefährdet werden.

Der LfDI schlug daher als Kompromiss vor, dem Anfragenden anzubieten, ihm die Rufnummern unter Unkenntlichmachung der letzten drei Ziffern zur Verfügung zu stellen. Da nicht bekannt war, welchen Zweck er mit der Anfrage der Rufnummern verfolgte, konnte es sein, dass sein Ziel damit bereits erreicht wurde. Darüber hinaus war durch die Unkenntlichmachung der letzten drei Ziffern die Gefahr gebannt, dass die Nummern zu einem „störenden“ Anruf bei den Beschäftigten verwendet wurden.

## 2. Justiz

### 2.1 Kernsanierung und Brandschutz einer Justizvollzugsanstalt – Antrag auf Informationszugang eines Insassen

Der LfDI wurde von einer rheinland-pfälzischen Verwaltung um seine Einschätzung zu einem Antrag auf Informationszugang nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz gebeten. Der Insasse einer rheinland-pfälzischen Justizvollzugsanstalt hatte bei der zuständigen Behörde einen Antrag auf Informationszugang nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz gestellt, in dessen Rahmen er die Überlassung des amtlichen Lageplans der Justizvollzugsanstalt, die Baubeschreibung, das Brandschutzkonzept und weitere Informationen, die in Zusammenhang mit der Kernsanierung und dem Brandschutzkonzept der Anstalt standen, begehrte.

Die adressierte Behörde war der Auffassung, dass die Akteneinsicht aus Sicherheitsgründen abzulehnen sei. Nach Prüfung des vorgetragenen Sachverhalts kam der LfDI zu der Einschätzung, dass das Bekanntwerden der begehrten amtlichen Information in der Tat die öffentliche Sicherheit – also insbesondere die Tätigkeit der Polizei, der sonstigen für die Gefahrenabwehr zuständigen Stellen, der Staatsanwaltschaften oder der Behörden des Straf- und Maßregelvollzugs einschließlich ihrer Aufsichtsbehörden – beeinträchtigen würde und deshalb die Schutzbestimmung des § 9 Abs. 1 Nr. 3 LIFG einschlägig sei.

Insbesondere umfasste das Brandschutzkonzept der Justizvollzugsanstalt Lagepläne, Fluchtwege und Pläne von Lüftungsschächten, sodass die Vermutung nahe lag, derartige Kenntnisse könnten einer etwaigen Fluchtplanung bzw. einem Fluchtversuch eines Insassen zuträglich sein. Dies würde eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit darstellen. Zwar sind grundsätzlich auch Insassen von Justizvollzugsanstalten als natürliche Personen antragsberechtigt nach § 4 Abs. 1 LIFG und Anträge wie der vorliegende sind auch keineswegs rechtsmissbräuchlich gestellt, schließlich haben auch und gerade Insassen von Justizvollzugsanstalten ein anerkanntes Interesse daran, im Brandfall sicher aus der Haftanstalt evakuiert zu werden.

Allerdings gibt ihnen auch das Landesinformationsfreiheitsgesetz nicht die Handhabe dafür, sich selbst von den Details des Brandschutzkonzepts zu unterrichten. Dem stehen die dargelegten Sicherheitsgründe entgegen. Von daher war der Antrag auf Zugang zu den sicherheitsrelevanten Informationen abzulehnen.

### 2.2 Proaktive Veröffentlichungspflicht von Geschäftsverteilungsplänen der rheinland-pfälzischen Gerichte

Das Schreiben eines aufmerksamen Bürgers wies den LfDI darauf hin, dass nicht alle Gerichte in Rheinland-Pfalz ihren richterlichen Geschäftsverteilungsplan, ihren Geschäftsverteilungsplan für den gehobenen Dienst sowie ihre Organigramme auf der Internetseite der jeweiligen Gerichte veröffentlichen.

§ 14 Satz 2 LIFG normiert für alle Behörden eine Verpflichtung zur Veröffentlichung von Organisationsplänen, möglichst in elektronischer Form.

Der LfDI nahm das Bürgerschreiben zum Anlass, sich mit dem Ministerium der Justiz und für Verbraucherschutz in Verbindung zu setzen. Dieses vertrat die Auffassung, dass nach § 21e Abs. 9 GVG eine Veröffentlichung des Geschäftsverteilungsplanes nicht geboten sei. Daher könne nach Ansicht des Justizministeriums auch keine Veröffentlichungspflicht für Geschäftsverteilungspläne nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz bestehen.

Der LfDI positioniert sich gegenüber dem Justizministerium hinsichtlich einer proaktiven Veröffentlichungspflicht von Geschäftsverteilungsplänen jedoch mit den folgenden Argumenten:

Zunächst einmal beschäftigt sich § 21e GVG ausschließlich mit richterlichen Geschäftsverteilungsplänen, so dass nach dieser Norm keine Veröffentlichungspflicht von Geschäftsverteilungsplänen für den gehobenen Dienst ausgeschlossen werden kann.

Die Gesetzgebungskompetenz für das Gerichtsverfassungsgesetz liegt nach Art. 74 Abs. 1 Nr. GG beim Bund als konkurrierende Gesetzgebung. Mit der Einführung des § 21e Abs. 9 GVG verfolgte der

Gesetzgeber die Intention, den Verfahrensbeteiligten durch die Auslegung der Geschäftsverteilungspläne eine Möglichkeit zu eröffnen, die ordnungsgemäße Besetzung des Gerichts zu überprüfen. § 21e GVG umfasst damit originär den Bereich der Gerichtsverfassung als Teil des Gerichtsverfahrens. In der Regelung des § 21e Abs. 9 GVG, dass es keiner Veröffentlichung der richterlichen Geschäftsverteilungspläne bedarf, kann kein beredtes Schweigen des Gesetzgebers dahingehend gesehen werden, dass eine Verpflichtung zur Veröffentlichung des Geschäftsverteilungsplanes grundsätzlich nicht gewollt war. Im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung hat das Gerichtsverfassungsgesetz bzgl. der Veröffentlichung von Geschäftsverteilungsplänen aus anderen Gründen – etwa im Sinne der Informationsfreiheit – keine Regelung getroffen; damit war es dem Landesgesetzgeber nicht verwehrt, auch die Gerichte insoweit mit eigenen Veröffentlichungspflichten in das Landesinformationsfreiheitsgesetz einzubeziehen.

Diese Regelungsbefugnis für Informationsansprüche und Veröffentlichungspflichten von Landesbehörden liegt bei den jeweiligen Ländern. Der rheinland-pfälzische Gesetzgeber hat sich für eine Veröffentlichung aller Organisationspläne von Behörden in Rheinland-Pfalz entschieden. Darunter fallen auch alle Gerichte in Rheinland-Pfalz. Bei richterlichen Geschäftsverteilungsplänen sowie bei Geschäftsverteilungsplänen für den gehobenen Dienst handelt es sich um Organisationspläne eines Gerichts, so dass auch diese von der Veröffentlichungspflicht des § 14 Satz 2 LIFG umfasst sind. Das stellt § 2 Abs. 4 LIFG klar.

Damit besteht nach Auffassung des LfDI schon heute für alle Gerichte in Rheinland-Pfalz die Verpflichtung zur proaktiven Veröffentlichung von Geschäftsverteilungsplänen auf ihren Internetseiten.

## 3. Hochschulen

### 3.1. Einsicht in die Akkreditierungsunterlagen eines Studienganges

Ein Studierender einer rheinland-pfälzischen Hochschule hatte einen Antrag auf Informationszugang bei seiner Hochschule gestellt, um Einsicht in die Akkreditierungsunterlagen des von ihm belegten Studiengangs zu erhalten. Die Hochschule lehnte diesen Antrag unter Verweis auf den Schutz personenbezogener Daten Dritter ab. Insbesondere wurde ausgeführt, dass die Akkreditierungsunterlagen personenbezogene Daten von Hochschullehrerinnen und -lehrern und, Beschäftigten und Lehrbeauftragten der Universität enthielten, da zu den Modulen des Studiengangs auch die zugehörige personelle Ausstattung in den Unterlagen vermerkt sei.

Der Petent wandte sich an den LfDI und bat um Unterstützung. Nach Intervention des LfDI konnte eine einvernehmliche Lösung gefunden werden, die sowohl den datenschutzrechtlichen Bedenken der Hochschule als auch dem Informationsinteresse des Petenten Rechnung trug. Nach § 5 Abs. 3 Satz 2 LIFG besteht die Möglichkeit, dass sich die Antragstellerin oder der Antragsteller in den Fällen, in denen Belange Dritter berührt sind, mit einer Unkenntlichmachung der diesbezüglichen Informationen einverstanden erklärt. Diese Lösung wurde gewählt und dem Petenten so der Informationszugang ermöglicht.

In der vorliegenden Konstellation ist zudem auf die Regelung des § 12 Satz 3 LIFG zu verweisen. Danach schließt die Betroffenheit personenbezogener Daten Dritter von einem Antrag auf Informationszugang eine Zugangsgewährung nicht aus, wenn es sich um berufs- oder funktionsbezogene Daten von Beschäftigten einer Behörde handelt, die in amtlicher Funktion am einschlägigen Vorgang mitgewirkt haben. Hier hat also der Gesetzgeber der Informationsfreiheit Vorrang vor dem Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts von öffentlich Bediensteten gegeben.



## IV. Fazit

Es hat nicht nur Jahrzehnte, sondern Jahrhunderte gedauert, bis sich die Verwaltung vom Grundsatz der Geheimhaltung abgewandt und sich gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern geöffnet hat. Eine maßgebliche Rolle spielte dabei in den letzten Jahren der Grundsatz der Informationsfreiheit, den unser Staat aus anderen Rechtskulturen übernommen hat.

Dieser Grundsatz ist ein Angebot des Staates an seine Bürgerinnen und Bürger, hinter die Kulissen zu schauen, den Schleier des Verborgenen zu lüften, nachzufragen, sich Informationen zu beschaffen, um damit eigene Anliegen voranzubringen oder das öffentliche Interesse zu fördern. Von diesem Angebot machen auch hunderte, ja tausende von Bürgerinnen und Bürger Gebrauch. Alles in allem und insbesondere im internationalen Vergleich sind es aber immer noch sehr wenige. Dies muss indessen weder überraschen, noch rechtfertigt es die Frage, ob wir ein solches Recht überhaupt benötigen.

Wenn sich Staat und Verwaltung so lange Zeit gelassen haben, bis sie den Bürgerinnen und Bürgern einen Blick in die Amtsstuben ermöglichten, sollte man auch den Bürgerinnen und Bürgern die Zeit lassen, sich an diese neuen Möglichkeiten zu gewöhnen, um auszuloten, welche Vorteile für sie damit verbunden sein könnten.

Nicht anders ist es zu bewerten, wenn der Staat jetzt mit Hilfe des Internets die Daten und Informationen, die in seinen Verwaltungsbehörden vorhanden sind, öffentlich machen will. Diese sog. Open Data-Strategie ist Teil der Informationsfreiheit und steckt – mehr noch als die allgemeine Informationsfreiheit – noch in den Kinderschuhen. So wie man jetzt dem Staat das Recht einräumen muss, Erfahrungen mit Open Data zu machen, so muss man auch den Bürgerinnen und Bürgern die Zeit lassen, dieses neue Angebot kennen zu lernen.

Die Informationsfreiheitsbeauftragten werden diesen Prozess konstruktiv begleiten, wobei sie sich natürlich in erster Linie als „Lobbyisten“ der Bürgerinnen und Bürger und ihres Informationsfreiheitsrechts begreifen.

## A Anlagen

### A.1 Entschließung der Internationalen Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten

#### A.1.1 Internationale Konferenz vom 20. September 2013

Berliner Erklärung zur Stärkung der Transparenz auf nationaler und internationaler Ebene vom 20. September 2013

#### „Transparenz – der Treibstoff der Demokratie“

In dem Bewusstsein, dass

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

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

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

Völkerrechtlich garantierte Informationsrechte begründen individuelle Ansprüche auf Informationszugang gegen supranationale Stellen und verpflichten die Staaten, ihr Wissen mit den Bürgerinnen und Bürgern zu teilen. Das Handeln der Staaten und der Staatengemeinschaften muss sich

stärker als bisher auf Diskurs und Beteiligung gründen. Sie müssen sich mehr als bisher um das Vertrauen der Menschen bemühen, wollen sie ihre Ziele erreichen.

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

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

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

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

auch ein wichtiges Instrument gegen die Korruption innerhalb von und durch Unternehmen.

Die Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten

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

## A.2 Entschlüsse der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland

### A.2.1 Konferenz vom 12. Juni 2012 in Mainz

#### 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. Entschließung 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!

### **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.

### **A.2.2 Konferenz vom 27. November 2012 in Mainz**

#### **Mehr Transparenz bei Krankenhausthygienedaten**

Das Vertrauen der Bevölkerung in das deutsche Gesundheitssystem, insbesondere in unsere Krankenhäuser, hat im Laufe der letzten Jahre abgenommen. Dies ist auch auf eine verbreitete Intransparenz zurückzuführen.

Zwar wurden in einem von einer Tageszeitung herausgegebenen Klinikführer Berlin-Brandenburg erstmals auch Hygienedaten veröffentlicht, jedoch nahmen nicht alle Krankenhäuser an der dieser Publikation zugrunde liegenden freiwilligen Datenerhebung teil. Das wurde u.a. damit begründet, dass die nur zu internen Zwecken erhobenen Daten falsch interpretiert werden könnten und dass Patientinnen und Patienten möglicherweise andere Krankenhäuser wählen würden, wenn sie über entsprechende Vergleichsdaten verfügten.

Die Entscheidung für oder gegen ein bestimmtes Krankenhaus können die Patientinnen und Patienten aber nur dann verantwortlich treffen, wenn ihnen alle relevanten Parameter zur Verfügung stehen; dazu gehören auch die jeweiligen Hygienedaten und ihre Umsetzung in den einzelnen Kliniken. Nur eine standardisierte Melde- und Veröffentlichungspflicht für alle Hygienedaten ermöglicht es jedem Patienten und jeder Patientin, die jeweiligen Hygienestandards der Krankenhäuser zu bewerten und zu vergleichen.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland fordert daher alle Verantwortlichen, insbesondere den Bundes- und die Landesgesetzgeber auf, für Transparenz bei Krankenhaus-hygienedaten zu sorgen. Dazu gehören auch standardisierte und weit reichende Melde- und Veröffentlichungspflichten und die Erweiterung der Qualitätsberichte der Krankenhäuser. Dies wäre ein wichtiger Schritt, um durch mehr Transparenz das Vertrauen der Bevölkerung in die Gesundheitsversorgung durch Krankenhäuser zu fördern.

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

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:

- a. 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,
- b. Veröffentlichung von Tagesordnungen von Plena und Ausschüssen, ebenso Stellungnahmen,

- Protokolle und weitere Unterlagen, die Gegenstand der Beratungen sind,
- c. Öffentlichkeit von Sitzungen der Fachausschüsse,
  - d. grundsätzliche Veröffentlichung von wissenschaftlichen Ausarbeitungen der Parlamentsdienste und sonstiger Gutachten,
  - e. Zugang zu Informationen über Beschaffungen, Reisen, Sachausgaben und sonstige kosten-trächtige Vorhaben der Parlamente und ihrer Ausschüsse.

### A.2.3 Konferenz 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 begrüßt diese Entwicklungen ausdrücklich und formuliert in einem Positionspapier wesentliche Anforderungen an eine moderne Transparenzgesetzgebung.

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

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

unerlässlich. Mit dem Positionspapier unterstützen sie die begonnenen Open Data-Projekte und empfehlen den Gesetzgebern eine enge Verzahnung von Informationsfreiheit und Open Data.

### Positionspapier – Informationsfreiheit und Open Data

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

Die Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze der Länder sowie des Bundes (im Folgenden: Informationsfreiheitsgesetze) erfahren große Akzeptanz und werden intensiv genutzt. Ihnen ist zumeist eines gemeinsam: Wer Informationen von öffentlichen Stellen begehrt, muss einen Antrag stellen, ein Verwaltungsverfahren durchlaufen und dafür unter Umständen auch Gebühren entrichten. Die gesellschaftlichen Erwartungen an einen transparenten Staat gehen inzwischen jedoch darüber hinaus. Dem in seiner Durchsetzung oft aufwändigen Antragsrecht der Bürgerinnen und Bürger sollte deshalb die Pflicht öffentlicher Stellen stärker als bisher zur Seite gestellt werden, Informationen von sich aus zu veröffentlichen. Open Data – also die aktive Bereitstellung öffentlicher Informationen im Internet – wird auf den ersten Portalen im Internet bereits praktiziert. Zahlreiche Projekte befinden sich im Aufbau. Open Data beinhaltet begrifflich bereits die Forderung nach Offenheit. Daten des öffentlichen Sektors sind in diesem Sinne offen, wenn sie maschinenlesbar sind (maschinell interpretiert werden können), das Format der Datensätze offen und frei nutzbar ist (offene Standards), sie grundsätzlich keiner beschränkenden Lizenz unterliegen und ohne Kosten zugänglich sind sowie beliebig genutzt und weiterverwendet werden können. Damit dies zum Standard für den Umgang mit Informationen öffentlicher Stellen in Deutschland werden kann, müssen neben informationstechnischen auch rechtliche Voraussetzungen geschaffen werden. Die Informationsfreiheitsbeauftragten halten zur Umsetzung von Open Data klare gesetzliche Grundlagen für erforderlich und empfehlen die Berücksichtigung der folgenden Eckpunkte:

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

- werden. Die Informationsfreiheitsbeauftragten beraten bei der Konzeption und Umsetzung.
- c. In den Informationsfreiheitsgesetzen sollte für alle Informationen, auf deren Zugang ein voraussetzungsloser Anspruch besteht, auf Verwendungsbeschränkungen verzichtet werden.
  - d. Der Ort der Veröffentlichung ist ausdrücklich zu regeln. Denkbar ist die Veröffentlichung in einem Informationsregister bzw. Open Data-Portal. Auch kann die Einrichtung entsprechender Seiten auf den Homepages der informationspflichtigen Stellen sinnvoll sein.
  - e. Ein Informationsregister bzw. eine Open Data-Plattform sollte ausschließlich in öffentlicher Regie errichtet werden. Durch die Verantwortlichkeit öffentlicher Betreiberinnen und Betreiber können nicht zuletzt die Richtigkeit und Aktualität der angebotenen Informationen am ehesten gewährleistet werden.
  - f. Die Ausgestaltung einer Open Data-Plattform sollte sich bereits von der technischen Konstruktion bis hin zu den Voreinstellungen auf Funktionen beschränken, die für die Bereitstellung der Informationen für die Bürgerinnen und Bürger von Bedeutung sind, ihnen die Preisgabe nicht erforderlicher personenbezogener Daten aber nicht abverlangen (privacy by design).
3. Es bedarf eines subjektiven, durchsetzbaren Anspruchs auf Veröffentlichung
    - a. Ein wichtiges Instrument zur Durchsetzung von Open Data ist die Gewährleistung eines subjektiven Rechtsanspruches auf die aktive Veröffentlichung von Informationen in den Informationsfreiheitsgesetzen von Bund und Ländern. Zwar ist die Verwaltung an Recht und Gesetz gebunden, jedoch hätten Bürgerinnen und Bürger ohne einen derartigen Anspruch keine Möglichkeit, eine öffentliche Stelle, die vorhandene Daten entgegen der Veröffentlichungspflicht rechtswidrig zurückhält, zur Veröffentlichung zu verpflichten.
    - b. Dieser Anspruch sollte dem bisherigen Informationszugangsanspruch im Hinblick auf Einklagbarkeit und Unterstützung durch die Informationsfreiheitsbeauftragten gleichgestellt werden.
  4. Keine Verwendungseinschränkung für öffentlich bereitgestellte Daten
    1. 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.
    2. 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
    1. 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.
    2. Aus Praktikabilitätsgründen wird eine Beschränkung des Umfangs der tatsächlich zu veröffentlichenden Daten zunächst unumgänglich sein. Auch ein zeitlich gestaffeltes Inkraft-Treten von Veröffentlichungspflichten kann dem Praktikabilitätsgedanken Rechnung tragen.
    3. Angemessene Übergangsfristen sind auch für die Schaffung der technischen Voraussetzungen sowie für die etwaige Aufbereitung von Informationen, die vor dem Inkraft-Treten einer entsprechenden Regelung angefallen sind, vertretbar.
    4. 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.
    5. 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.

6. Durch innovative Geschäftsmodelle zur kommerziellen Weiterverwendung öffentlicher Daten kann Open Data zu positiven gesamtwirtschaftlichen Effekten beitragen.
7. 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.
8. 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.

### Transparenz bei Sicherheitsbehörden

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

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

Zweifellos verfügen die Nachrichtendienste über Informationen, die nicht offengelegt werden dürfen. Gleichwohl hält die Konferenz die pauschale Ausnahme der Nachrichtendienste des Bundes und der Länder vom Anwendungsbereich der Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze für nicht hin-

nehmbar und erwartet von den Gesetzgebern entsprechende Verbesserungen.

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

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

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

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

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

Die Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder appellieren daher an die Bundes-



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

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

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

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

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

### **A.2.4 Konferenz vom 28. November 2013 in Erfurt**

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

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

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

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

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder 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 Verschlusssachen 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 Bundes-

republik 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.

## Abkürzungsverzeichnis

### Gesetze und Verordnungen

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der europäischen Union
AFIG	Agrar- und Fischereifonds-Informationen-Gesetz
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EUGrdRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
FOIA	Freedom of Information Act
GemO	Gemeindeordnung
GG	Grundgesetz
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
IWG	Informationsweiterverwendungsgesetz
LIFG	Landesinformationsfreiheitsgesetz
LUIG	Landesumweltinformationsgesetz
PresseG	Pressegesetz
UIG	Umweltinformationsgesetz
VIG	Verbraucherinformationsgesetz
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung

### sonstige Abkürzungen

Art.	Artikel
BfDI	Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
EU	Europäische Union
i.S.	im Sinne
i.V.m.	in Verbindung mit
LfDI	Landesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
NSA	National Security Agency
NSU	Nationalsozialistischer Untergrund
OVG	Oberverwaltungsgericht
Tb.	Tätigkeitsbericht
Tz.	Textziffer
VG	Verwaltungsgericht



