

II. Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit

Dieser Text entspricht der Landtagsdrucksache 6/1913

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

Anschrift: Postfach 1947, 39009 Magdeburg

Telefon 0391 81803 0

Fax: 0391 81803 33

Bürgertelefon: 0800 91531 90

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

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

Dienstgebäude: Leiterstraße 9, 39104 Magdeburg

Vorwort

Transparenz und Partizipation sind Kernelemente der Informationsfreiheit. Eine entsprechende Verwaltungskultur – auch in Sachsen-Anhalt – trägt zum Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in staatliches Handeln bei.

Der Landtag von Sachsen-Anhalt hat am 22. März 2012 anlässlich der öffentlichen Behandlung meines I. Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit festgestellt, dass sich das Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt (IZG LSA) und insbesondere der damit verbundene Rechtsanspruch auf freien Zugang zu amtlichen Informationen der öffentlichen Stellen des Landes bislang grundsätzlich bewährt haben. Dem gesellschaftlichen Anspruch nach mehr Transparenz und stärkerer bürgerschaftlicher Kontrolle der Verwaltung sowie dem Prinzip der grundsätzlichen Aktenöffentlichkeit sei aus gesetzgeberischer Sicht Rechnung getragen worden (LT-Drs. 6/977).

Mein II. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit umfasst den Zeitraum vom 1. Oktober 2010 bis zum 30. September 2012. Bei einzelnen Beiträgen konnten bis zum Redaktionsschluss am 28. Februar 2013 noch weitere aktuelle Sachstände einbezogen werden. Er zeigt die Entwicklungen des Informationszugangsrechts in Sachsen-Anhalt auf und soll wie schon der I. Bericht mit seinen Hinweisen und Empfehlungen den Bürgerinnen und Bürgern und zugleich auch den Behörden als Leitfaden für den Umgang mit dem IZG LSA dienen.

Wissen ist bekanntermaßen Macht. Nur wer die nötigen Informationen besitzt, kann richtige Entscheidungen treffen. Mehr als je zuvor wünschen die Menschen bei allen maßgeblichen Entscheidungen – sei es auf kommunaler sei es auf Landesebene – mehr Beteiligung und Mitsprache. Damit sie mitreden und mitentscheiden können, gewährt ihnen das IZG LSA einen voraussetzungslosen Zugang zu den amtlichen Informationen der öffentlichen Stellen des Landes Sachsen-Anhalt. Wie der II. Tätigkeitsbericht zeigt, handelt es sich bei dem IZG LSA um ein praxistaugliches Gesetz. Es kann aber mit Blick auf die ab Oktober 2013 anstehende Evaluierung im Vergleich zu anderen Bundesländern noch deutlich verbessert werden. Diese haben entweder die verschiedenen Informationsfreiheitsgesetze auf Landesebene in einem Gesetz zusammengeführt oder zur Verwirklichung des Open-Data-Gedankens Landesinformationsregister geschaffen. Warum also sollte Sachsen-Anhalt nicht die Landesinformationsfreiheitsgesetze in einem Informationsfreiheitsgesetzbuch mit einem Landesinformationsregister vereinigen?

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

Magdeburg, den 1. März 2013

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

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung	1
2	Informationsfreiheit in Europa und international	6
2.1	Das Anti-Counterfeiting-Trade-Agreement und die Internetfreiheit	6
2.2	Keine Verschlechterung der EU-Transparenzverordnung	8
2.3	Die geplante Änderung des Rechts der Weiterverwendung von Informationen durch die EU-Kommission	9
2.4	Europaratskonvention zum Zugang zu amtlichen Informationen in Deutschland endgültig gescheitert	9
2.5	Wesentliche Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs	10
2.6	Die 7. Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten vom 4./5. Oktober 2011	11
3	Informationsfreiheit in Deutschland – Bundesrecht	11
3.1	Informationszugangsrechte in das Grundgesetz und die Landesverfassungen	11
3.2	Die Evaluierung des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes	13
3.2.1	Überblick über die Ergebnisse der Evaluation	13
3.2.2	Bedeutung des Gutachtens für die bevorstehende Evaluierung des Informationszugangsgesetzes Sachsen-Anhalt	15
3.3	Die Novellierung des Verbraucherinformationsrechts	16
3.3.1	Stellungnahme der IFK – eine erste Bewertung des Gesetzes	17
3.3.2	Auswirkungen des VIG auf Sachsen-Anhalt, insbesondere auf das Ausführungsgesetz zum Verbraucherinformationsgesetz	20
3.4	Die Hygiene-Ampel – kommt sie nun oder nicht?	21
4	Informationsfreiheit in Deutschland – Landesrecht	22
4.1	Überblick	22
4.2	Die Weiterentwicklung des Informationszugangsrechts – Die Informationsfreiheitsgesetze der neuen Generation	24
4.2.1	Informationszugangsgesetz Schleswig-Holstein	24
4.2.2	Informationsfreiheitsgesetze mit Landesinformationsregistern	25
5	Aufgaben und Tätigkeitsfeld des Landesbeauftragten	26
5.1	Geschäftsstelle	26
5.2	Außergerichtliche Streitschlichtung	28
5.2.1	Statistische Auswertung	28
5.2.2	Aufnahme des Landesbeauftragten in den Bürger- und Unternehmensservice	29
5.3	Reaktionen auf den I. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit	29
5.3.1	Die Stellungnahme der Landesregierung	30
5.3.2	Die Ausschussberatungen und der Beschluss des Landtags zum Informationszugangsgesetz	31

5.3.3	Beschlussrealisierung der Landesregierung	32
5.4	Umsetzung der von der Landesregierung beschlossenen Maßnahmen in die Praxis	33
5.4.1	Ressortumfrage des Innenministeriums zur Änderung der IZG LSA KostVO	33
5.4.2	Aufforderung der Landesregierung zur Erhöhung des Bekanntheitsgrades des Gesetzes durch eine aktivere Informationspolitik	36
5.4.3	Ressortumfrage zur Fortentwicklung des Informationszugangsrechts in Sachsen-Anhalt	37
5.4.4	Eine erste Einschätzung – Optimierungsmöglichkeiten	38
5.5	Die Beratung des Gesetzgebers	39
5.5.1	Stellungnahme zum Entwurf eines E-Government-Gesetzes des Bundes	39
5.5.2	Keine Einschränkung der Informationsfreiheit durch das Erwachsenenstrafvollzugsgesetz zulassen	41
5.5.3	Reformbedarf bei der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien des Landes Sachsen-Anhalt	42
5.6	Zusammenarbeit mit anderen Informationsfreiheitsbeauftragten	42
5.6.1	Überblick	42
5.6.2	Mehr Transparenz bei der Wissenschaft – Offenlegung von Kooperationsverträgen	43
5.6.3	Mehr Transparenz bei den Parlamenten	44
5.6.4	Mehr Transparenz bei Krankenhaushygienedaten	45
6	Häufige Fragestellungen	46
6.1	Informationszugangsanträge richtig stellen	46
6.2	Anforderungen an die Pflicht zur Darlegung von Ausschlussgründen	47
6.3	Regierungshandeln unterfällt der Informationsfreiheit	48
6.4	Auskunftsrechte des Abgeordneten	49
6.5	Petitionsunterlagen – Teil II	50
6.5.1	Zugang zu Stellungnahmen der Ministerien gegenüber dem Petitionsausschuss	51
6.5.2	Zugang zu den vom Petitionsausschuss übersandten Schreiben des Petenten	52
6.6	Einsicht in die Gutachten und Stellungnahmen der wissenschaftlichen Dienste des Bundestags bzw. der Landtage	53
6.7	Konkurrenzen	55
6.7.1	Prüfung bereichsspezifischer Informationszugangsrechte durch den Landesbeauftragten	55
6.7.2	Rechtsprechung des OVG Sachsen-Anhalt zum IZG LSA im Verhältnis zum Prüfungsrecht	56
6.7.3	Informationsfreiheit im Steuerrecht – Urteil des Bundesverwaltungsgerichts	57
6.8	IZG LSA und Kommunalrecht	58
6.8.1	Zugang zu Sitzungsunterlagen	58
6.8.2	Zugang zu öffentlichen und nicht-öffentlichen Sitzungsprotokollen	61
6.8.3	Verschwiegenheitspflichten des Gemeinderats	62

6.8.4	Live-Übertragungen von öffentlichen Gemeinderatssitzungen	63
6.8.5	Neuregelung im Rahmen der Evaluation	65
6.9	Ausschlussgrund – Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse	67
6.10	Ausschlussgrund – behördliche Beratungen	67
6.11	Keine Akteneinsicht im Widerspruchsverfahren	68
6.12	Sollen Behörden einen Informationsfreiheitsbeauftragten bestellen?	68
7	Einzelfälle	69
7.1	Einsicht in einen Erbbaupachtvertrag, den eine Gemeinde mit dem Bruder des Bürgermeisters geschlossen hat	69
7.1.1	Vorbemerkung	69
7.1.2	Informationszugangsrechtliche Seite	71
7.1.3	Tätigwerden der Kommunalaufsicht	73
7.2	Prüfungsberichte des Landesrechnungshofs – Teil II	73
7.3	Einsicht in Vergabeunterlagen beim Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr	75
7.4	Verstöße gegen die Aktenordnung sind über das IZG LSA nicht sanktionierbar – fehlende Unterlagen beim Sozialministerium	78
7.5	Einsicht in Unterlagen zu Missständen bei der JVA Burg	80
7.6	Auskunft über ein Zustellunternehmen beim Amtsgericht Aschersleben	82
7.7	Unzulässigkeit von Informationsfreiheitssatzungen	83
7.8	Die Höhe der Gebühren – immer wieder ein Thema	84
7.9	Rechtswidrige Kostenvorschussverlangen	85
7.10	Auskunft über Luftfahrtgenehmigungen	86
7.11	Einsicht in Vergütungsvereinbarungen nach § 75 SGB XII bei der Sozialagentur Sachsen-Anhalt – Teil II	87
7.12	Auskunft zur Höhe der Staatsleistungen an Religionsgemeinschaften	89
7.13	Einsicht in Unterlagen eines Gesundheitsamtes – Informantenschutz	90
7.14	Auskunft über die Berufshaftpflichtversicherung eines Rechtsanwalts bei der Rechtsanwaltskammer	92
7.15	Dienstaufsichtsbeschwerden - Teil II	93
7.16	UIG LSA oder IZG LSA – welches Recht ist anwendbar?	94
7.16.1	Der Bürger will Hilfe	94
7.16.2	Beispiel aus der Praxis: Abwasserrechtliche Informationen	95
8	Anlassunabhängige Kontrolltätigkeit	96
8.1	Allgemeines	96
8.2	Kontrolle eines Landkreises	96
9	Open Data und Open Government	98
9.1	Begriff und Fahrplan	98
9.2	Das Open-Government-Eckpunktepapier	99
9.3	Studie Open Government Data Deutschland	101

VIII

9.4	Verwirklichung von Open Data auf Landesebene durch die Schaffung eines Landesinformationsregisters	102
9.5	Entwurf eines E-Government-Gesetzes – Auswirkungen auf Sachsen-Anhalt	104
10	Evaluierung des IZG LSA	105
10.1	Die Evaluierung rückt näher	105
10.2	Es gibt Handlungsbedarf!	105
10.3	Die zehn wichtigsten Vorschläge für die Evaluierung	107
11	Schlussbemerkung	108
	Anlagen	109
	Stichwortverzeichnis	131

Anlagenverzeichnis

Anlage 1	Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt (IZG LSA) Gesetz vom 19. Juni 2008 (GVBl. LSA 2008, S. 242)	109
Anlage 2	Verordnung über die Kosten nach dem Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt (IZG LSA KostVO) Verordnung vom 21. August 2008 (GVBl. LSA 2008, S. 302)	115
Anlage 3	Auszug aus dem Stiftungsgesetz Sachsen-Anhalt (StiftG LSA) Gesetz vom 20. Januar 2011 (GVBl. LSA 2011, S. 14)	118
Anlage 4	Beschluss des Landtags zum IZG LSA vom 22. März 2012 (LT-Drs. 6/977) Entschließung zum Informationszugangsgesetz	119
Anlage 5	Beschlussrealisierung der Landesregierung zum Beschluss des Landtags zum Informationszugangsgesetz vom 12. Juni 2012 (LT-Drs. 6/1161 neu) Beschlussrealisierung	120
Anlage 6	Entschließung der 21. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 13. Dezember 2010 in Kleinmachnow Open Data: Mehr statt weniger Transparenz!	121
Anlage 7	Entschließung der 21. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 13. Dezember 2010 in Kleinmachnow Verträge zwischen Staat und Unternehmen offen legen!	122
Anlage 8	Entschließung der 22. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 23. Mai 2011 in Bremen Informationsfreiheit – Lücken schließen!	123
Anlage 9	Entschließung der 22. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 23. Mai 2011 in Bremen Geplantes europäisches Nanoproduktregister – Transparenz für Bürgerinnen und Bürger!	124

Anlage 10	Entschließung der 23. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 28. November 2011 in Berlin Informationsfreiheit ins Grundgesetz und in die Landesverfassungen	125
Anlage 11	Entschließung der 24. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 12. Juni 2012 in Mainz Informationsfreiheit auf europäischer Ebene ausbauen, nicht einschränken!	126
Anlage 12	Entschließung der 24. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 12. Juni 2012 in Mainz Mehr Transparenz bei der Wissenschaft – Offenlegung von Kooperationsverträgen	127
Anlage 13	Entschließung der 25. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 27. November 2012 in Mainz Parlamente sollen in eigener Sache für mehr Transparenz sorgen!	128
Anlage 14	Entschließung der 25. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 27. November 2012 in Mainz Mehr Transparenz bei Krankenhaushygienedaten	129
Anlage 15	Entschließung der 7. Internationalen Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten vom 4. bis 5. Oktober 2011 in Ottawa (Kanada) Mehr Transparenz ist eine internationale Aufgabe	130

Abkürzungsverzeichnis

A

AbgG	Abgeordnetengesetz
ACTA	Anti-Counterfeiting-Trade-Agreement
AllGO LSA	Allgemeine Gebührenordnung des Landes Sachsen-Anhalt
Az.	Aktenzeichen

B

BFH	Bundesfinanzhof
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGH St	Bundesgerichtshof in Strafsachen
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMinG	Bundesministergesetz
BRAO	Bundesrechtsanwaltsordnung
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht

D

DSG LSA	Gesetz zum Schutz personenbezogener Daten der Bürger des Landes Sachsen-Anhalt
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt

E

EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof

G

GDG LSA	Gesundheitsdienstegesetz des Landes Sachsen-Anhalt
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GO LSA	Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen

H

h. L.	herrschende Lehre
h. M.	herrschende Meinung
HambTG	Hamburgisches Transparenzgesetz
HYSA	Netzwerk Hygiene in Sachsen-Anhalt

I

IFG	Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz)
IFG Bln	Berliner Informationsfreiheitsgesetz
IFG NRW	Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen
IFK	Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland

IKT	Informations- und Kommunikationstechnik
IZG LSA	Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt
IZG LSA KostVO	Verordnung über die Kosten nach dem Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt
IZG-SH	Informationszugangsgesetz Schleswig-Holstein
J	
JAPrVO LSA	Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für Juristen Sachsen-Anhalt
JVA	Justizvollzugsanstalt
L	
LFGB	Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch
LRH	Landesrechnungshof
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
LV LSA	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt
M	
MBI. LSA m. w. N.	Ministerialblatt des Landes Sachsen-Anhalt mit weiteren Nachweisen
N	
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht-Rechtsprechungs-Report
O	
OGP	Open Government Partnership
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVG LSA	Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt
P	
PSI	Public Sector Information
R	
Rn.	Randnummer
S	
SachsAnhVerfG	Landesverfassungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt
SächsVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen
SGB	Sozialgesetzbuch
SGB V	Sozialgesetzbuch Fünftes Buch – Gesetzliche Krankenversicherung
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch – Sozialhilfe
StiftG LSA	Stiftungsgesetz Sachsen-Anhalt
StVollzG	Strafvollzugsgesetz
U	
UIG	Umweltinformationsgesetz
UIG LSA	Umweltinformationsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt

V

VerfGH NRW	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VIG	Verbraucherinformationsgesetz
VIG AG LSA	Ausführungsgesetz zum Verbraucherinformationsgesetz Sachsen-Anhalt
VSMK	Verbraucherschutzministerkonferenz
VwBIBW	Verwaltungsblätter Baden-Württemberg
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwKostG LSA	Verwaltungskostengesetz des Landes Sachsen-Anhalt
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwVfG LSA	Verwaltungsverfahrensgesetz Sachsen-Anhalt

W

WDR	Westdeutscher Rundfunk
WMK	Wirtschaftsministerkonferenz
WRV	Weimarer Reichsverfassung

Z

ZD	Zeitschrift für Datenschutz
----	-----------------------------

1 Einführung

Nach § 12 Abs. 3 IZG LSA i. V. m. § 22 Abs. 4a Satz 1 bis 3 des Gesetzes zum Schutz personenbezogener Daten der Bürger (DSG LSA) erstattet der Landesbeauftragte für Informationsfreiheit dem Landtag alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht, zu dem die Landesregierung Stellung nimmt. Der Landesbeauftragte informiert mit dem Bericht die Öffentlichkeit zu Fragen der Informationsfreiheit in seinem Kontrollbereich.

Mein II. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit umfasst den Zeitraum vom 1. Oktober 2010 bis zum 30. September 2012. Er informiert über die Entwicklungen des Informationsfreiheitsrechts und gibt praxisbezogene Hinweise aus Beratungen und anschaulichen Einzelfällen in Sachsen-Anhalt. Er dient damit der Unterrichtung des Landtags, der Öffentlichkeitsarbeit sowie der Information von Behörden und von interessierten Bürgerinnen und Bürgern.

Der Bericht gibt zunächst einen Überblick über die europäischen bzw. internationalen Weiterentwicklungen des Informationsfreiheitsrechts, wobei er sich auf ihre Auswirkungen auf Sachsen-Anhalt konzentriert (vgl. Nr. 2 f.). Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die EU-Kommission eine Änderung der Public-Sector-Information-Richtlinie über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors beabsichtigt, nach der Dokumente des öffentlichen Sektors – vorbehaltlich etwaiger Rechte Dritter – zur Weiterverwendung frei gegeben werden sollen. Daten der öffentlichen Hand sollen in einfach zu nutzenden Formaten – ohne restriktive Lizenzbedingungen – kostenlos oder für wenig Geld bereitgestellt werden (vgl. Nr. 2.3). Wegen des Anwendungsvorrangs des europäischen Rechts ist diese neue Entwicklung nicht nur bei der Reform des Gebührenrechts für Informationszugangsanträge (vgl. Nr. 5.3 f. und Nr. 5.4.1), sondern auch im Zusammenhang mit der Open-Data-Diskussion (vgl. Nr. 9) zu beachten.

Auch im Bundesrecht ist die Fortentwicklung des Informationsfreiheitsrechts einen Schritt vorangekommen. In den Berichtszeitraum fielen dabei zwei herausragende Ereignisse, nämlich die Evaluation des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes (IFG, vgl. Nr. 3.2) und die Novellierung des VfIG (vgl. Nr. 3.3).

Die **Evaluierung des IFG des Bundes** ist für Sachsen-Anhalt von besonderer Bedeutung, da die Landesregierung meinen im I. Tätigkeitsbericht gemachten Vorschlägen zur Verbesserung des IZG LSA nicht abgeneigt war (LT-Drs. 6/131), aber die Ergebnisse der Evaluierung des dem Landesrecht entsprechenden IFG des Bundes abwarten wollte. Zur Erinnerung: In meinem I. Tätigkeitsbericht hatte ich u. a. vorgeschlagen, die Informationsfreiheitsgesetze des Landes in einem Gesetz zusammenzuführen, meine Prüfungskompetenz vom IZG LSA auf bereichsspezifische Informationszugangsrechte zu erweitern und die im Bundesvergleich an der Spitze liegenden Gebühren für die Bearbeitung von Informationszugangsanträgen zu senken. Das Gutachten zur Evaluierung des IFG des Bundes liegt seit Frühjahr 2012 vor. Die in ihm enthaltenen Empfehlungen entsprechen weitgehend meinen Vorschlägen und bestätigen mich in meiner Rechtsauffassung. Sie zeigen auf, dass nicht nur im Bundes-, sondern auch im korrespondierenden Lan-

desrecht Sachsen-Anhalts Handlungs- bzw. Regelungsbedarf besteht (vgl. Nr. 3.2.1 und Nr. 3.2.2). Hier ist also der Gesetzgeber gefragt.

Die am 1. September 2012 in Kraft getretene **Novelle des VIG** hat im Wesentlichen den Anwendungsbereich des Gesetzes auf Verbraucherprodukte erweitert, die Ausschlussgründe neu gefasst, das Verfahren mit dem Ziel einer schnelleren Informationszugangsgewährung gestrafft sowie das Gebührenrecht neu geregelt (vgl. Nr. 3.3). Im Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) wurden Veröffentlichungspflichten für erhebliche Verstöße gegen Hygienevorschriften in Restaurants und Gaststätten geschaffen. Die Reform bringt Vor-, aber auch erhebliche Nachteile mit sich. Positiv ist z. B., dass einfache Auskünfte bis zu einem Verwaltungsaufwand von 250 Euro kostenfrei bleiben. Dagegen ist das neue VIG weder einfach noch leicht verständlich formuliert. Mit der Auslegung des Gesetzes dürfte der normale Bürger teilweise überfordert sein.

Infolge der Reform des VIG stimmt auch das Ausführungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (VIG AG LSA), das ich im Gesetzgebungsverfahren begleitet hatte, nicht mehr mit dem aktuellen VIG überein. Das Ministerium für Arbeit und Soziales, dem ich an dieser Stelle für die gute Zusammenarbeit danke, ist sich der Problematik bewusst und will die aufgeworfenen Fragen im Rahmen der Evaluierung des IZG LSA regeln (vgl. Nr. 3.3.2). Klärungsbedarf besteht auch bei der Frage, ob und wie die sog. Hygiene-Ampel, die mit ihren Farben Grün für Sauberkeit, Gelb und Rot für Beanstandungen Aufschluss über die Ergebnisse der Lebensmittelkontrolle z. B. einer Gastwirtschaft geben soll, in Sachsen-Anhalt eingeführt wird. Nach den Plänen des Ministeriums für Arbeit und Soziales soll der Gastwirt selbst entscheiden können, ob er das Ergebnis der Kontrolle öffentlich macht. Hier besteht m. E. noch Korrekturbedarf, denn nach der Neuregelung des VIG hat jedermann einen Anspruch auf Zugang zu den Kontrollergebnissen der Lebensmittelbehörden. Eine Veröffentlichungspflicht erscheint daher unausweichlich (vgl. Nr. 3.4).

Da spätestens ab Oktober 2013 die **Evaluierung des IZG LSA** ansteht, gibt der Tätigkeitsbericht explizit Aufschluss über die Fort- bzw. Weiterentwicklung des Informationsfreiheitsrechts in den übrigen Bundesländern. Auffallend ist die Dreiklassengesellschaft in Deutschland mit einigen wenigen Bundesländern ohne Informationsfreiheitsgesetz, Bundesländern, die ein herkömmliches Informationsfreiheitsgesetz besitzen, wie z. B. Sachsen-Anhalt, und Bundesländern mit Informationsfreiheitsgesetzen der neuen Generation (vgl. Nr. 4.1). Diese zeichnen sich dadurch aus, dass entweder die Informationsfreiheitsgesetze des Landes in einem Gesetz zusammengeführt wurden (vgl. Nr. 4.2.1) oder ganz im Sinne des Open-Data-Gedankens ein Informationsregister mit entsprechenden behördlichen Veröffentlichungspflichten geschaffen wurde (vgl. Nr. 4.2.2). Ich würde mir für Sachsen-Anhalt das Optimum und damit die Verwirklichung beider Varianten wünschen.

In den beiden ersten Jahren seit Inkrafttreten des Gesetzes hatte ein Schwerpunkt meiner Tätigkeit darin bestanden, den neuen Verwaltungsbereich mit aufzubauen und die öffentlichen Stellen des Landes mit dem Gesetz vertraut zu machen. Danach habe ich mich in den beiden Berichtsjahren meines II. Tätigkeitsberichts verstärkt der Aufgabe gewidmet, das IZG LSA in Sachsen-Anhalt bekannter zu machen und weiter zu etablieren (vgl. Nr. 5.1).

Es ist in diesem Zusammenhang erfreulich, dass mein I. Tätigkeitsbericht in der Politik eine positive Resonanz gefunden hat (vgl. Nr. 5.3). Ich bin dem Landtag dankbar, dass er sich einvernehmlich darauf verständigte, die Kenntnisnahme meines Tätigkeitsberichts mit einer Entschließung zu begleiten, in der nicht nur festgestellt wurde, dass sich das IZG LSA bewährt hat, sondern auch festgehalten wurde, in welchen Punkten bis zu der Evaluierung des IZG LSA schon jetzt Verbesserungen beim Informationszugang erreicht werden können (vgl. Nr. 5.3.2). Auf diesen Beschluss des Landtags hin hat die Landesregierung in Abstimmung mit mir erste Schritte unternommen, um nicht nur den Bekanntheitsgrad des Gesetzes zu steigern, sondern auch um erste Reformen z. B. im Kostenrecht oder zur Vereinheitlichung des Informationsfreiheitsrechts in Sachsen-Anhalt einzuleiten (vgl. Nr. 5.4). Das Innenministerium, dem ich für die gute Zusammenarbeit ausdrücklich danken möchte, hat eine Senkung der Gebühren für Informationszugangsanträge vorgeschlagen (vgl. Nr. 5.4.1), die öffentlichen Stellen um eine aktivere Informationspolitik gebeten (vgl. Nr. 5.4.2) und eine Ressortumfrage gestartet mit dem Ziel, andere dem IZG LSA vorgehende Rechtsvorschriften daraufhin zu überprüfen, ob sie neben ihm weiterhin erforderlich sind oder modifiziert werden können (vgl. Nr. 5.4.3). Hierbei kann es sich allerdings nur um erste Schritte in die richtige Richtung handeln. Vor diesem Hintergrund ist es bedauerlich, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen des Ministeriums bisher nur bedingt umgesetzt wurden und der Reformprozess ins Stocken geraten ist (vgl. Nr. 5.4.4). Insbesondere bei der nach wie vor ungelösten Kostenfrage ist der Gesetzgeber am Zuge. Es ist den Bürgerinnen und Bürgern nicht nachvollziehbar zu erklären, warum im IZG LSA ein Gebührenrahmen von 0 bis 1.000 Euro besteht, während im Umweltinformationsrecht die Höchstgrenze für die Gebühr bei 500 Euro liegt und im VIG bei einem Verwaltungsaufwand bis zu 250 Euro keine Gebühren erhoben werden.

Im Berichtszeitraum habe ich auch wieder den Gesetzgeber beraten. Ein Antrag auf Zugang zu internen Berichten des Justizministeriums zu den Missständen in der JVA Burg (vgl. Nr. 7.5) hat das Ministerium offensichtlich veranlasst, in den Referentenentwurf eines Erwachsenenstrafvollzugsgesetzes eine Regelung aufzunehmen, nach der alle Strafvollzugsbehörden zukünftig vom Anwendungsbereich des IZG LSA ausgenommen sein sollen (vgl. Nr. 5.5.2). Der Referentenentwurf stellt in meinen Augen den Versuch dar, die Strafvollzugsbehörden vom Anwendungsbereich des Gesetzes auszunehmen, ohne dass es dafür eine sachliche Rechtfertigung gibt, da sensible Informationen bereits über die Ausschlussgründe des IZG LSA hinreichend geschützt sind. Nachdem sich der Landtag für die Förderung der Informationsfreiheit in Sachsen-Anhalt ausgesprochen hat, wirken entsprechende Gesetzesvorhaben, mit denen die Informationsfreiheit wieder zurückgedrängt werden soll, regelrecht kontraproduktiv. Ich hoffe, dass es zu diesem Rückschritt nicht kommen wird.

Reformbedarf besteht im Übrigen auch bei der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien des Landes Sachsen-Anhalt (vgl. Nr. 5.5.3). Diese sieht nämlich nur meine Beteiligung als Landesbeauftragter für den Datenschutz, nicht jedoch als Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit an den betreffenden Gesetzesvorhaben vor. § 14 DSGVO, der im Datenschutzrecht meine Beteiligung explizit regelt, gilt im Informationsfreiheitsrecht nicht, da eine Verweisung auf ihn im IZG LSA fehlt. So hatte das Justizministerium in

dem o. g. Fall mich nur wegen der in dem Referentenentwurf enthaltenen datenschutzrechtlichen Regelungen beteiligt, es aber unterlassen, mich über die geplanten Änderungen des IZG LSA zu unterrichten.

Der Beratung des Gesetzgebers dienen auch die auf den Konferenzen der Informationsfreiheitsbeauftragten der Länder und des Bundes (IFK) getroffenen Entschlüsse (vgl. Nr. 5.6). Im Berichtszeitraum hat die IFK darauf hingewiesen, dass Kooperationsverträge zwischen den Hochschulen und Wirtschaftsunternehmen grundsätzlich offenzulegen sind (vgl. Nr. 5.6.2), mehr Transparenz bei den Parlamenten, insbesondere den Nebeneinkünften der Abgeordneten, gefordert (vgl. Nr. 5.6.3) und mehr Transparenz bei Krankenhaushygienedaten verlangt (vgl. Nr. 5.6.4).

Im Berichtszeitraum bin ich natürlich auch wieder als außergerichtlicher Streitschlichter tätig geworden. Im Vergleich zu den beiden Vorjahren hat sich die Zahl der **Eingaben** um ca. 39 % erhöht (vgl. Nr. 5.1). In den meisten Fällen konnte ich für die Petenten einen teilweisen oder vollständigen Informationszugang erreichen. Eine Beanstandung musste ich nicht aussprechen. Allerdings war ein Landkreis erst nach der Androhung einer Beanstandung bereit, seine offensichtlich rechtswidrige Rechtsauffassung aufzugeben (vgl. Nr. 7.9).

Auffallend ist, dass in der Praxis viele Informationszugangsanträge ins Leere laufen, weil sie nicht richtig formuliert werden (vgl. Nr. 6.1). Ratschläge für die richtige Fragestellung finden sich in diesem Bericht. Bemerkenswert ist nach wie vor, dass insbesondere auch die obersten Landesbehörden bei der Umsetzung des Gesetzes Schwierigkeiten haben (vgl. Nrn. 7.2, 7.3, 7.4, 7.5 und 7.12). Ein gewisser Verwaltungsaufwand in der Abarbeitung der Anträge ist nach der Rechtsprechung hinzunehmen.

Festzuhalten ist auch, dass die von mir zu prüfenden Fälle zunehmend umfangreicher und komplexer werden. Die Zahl der Eingaben sowie die Komplexität der Fälle wird zukünftig weiter steigen, da ich der Bitte der Landesregierung nachgekommen bin und nunmehr auch die Eingaben prüfe, die nicht vom IZG LSA erfasst sind, sondern bereichsspezifische Akteneinsichts- oder Auskunftsansprüche betreffen (vgl. Nrn. 5.3.1, 6.7.1 und 7.16). In letzter Zeit sind Bürgerinitiativen an mich herangetreten, die mich auch um Unterstützung im Bereich des Umweltinformationsrechts gebeten haben (vgl. Nr. 7.16).

Ein Schwerpunkt in diesem Zusammenhang war ferner das **Verhältnis des IZG LSA zum Kommunalrecht** (vgl. Nr. 6.8). Ein Paradebeispiel für das Informations- und Kontrollinteresse der Bürgerinnen und Bürger stellt in diesem Zusammenhang der Antrag auf Einsicht in einen Erbbaupachtvertrag dar, den eine Gemeinde mit dem Bruder des Bürgermeisters geschlossen hat (vgl. Nr. 7.1). Ich habe einen Akteneinsichtsanspruch bejaht, da das Informationsinteresse der Antragsteller hier das Interesse des Bruders des Bürgermeisters am Schutz seiner personenbezogenen Daten überwiegt (vgl. Nr. 7.1.2). Das Innenministerium hat eine kommunalrechtliche Überprüfung des Vertrags eingeleitet, die noch nicht abgeschlossen ist (vgl. Nr. 7.1.3). Gerade im Bereich der Kommunalpolitik wünschen sich die Bürgerinnen und Bürger eine bessere Information und größere Transparenz, um an ihr aktiver teil-

nehmen und das Verwaltungshandeln besser nachvollziehen und kontrollieren zu können, wie die Anträge auf Zugang zu Sitzungsunterlagen (vgl. Nr. 6.8.1) oder zu öffentlichen und nicht-öffentlichen Sitzungsprotokollen des Gemeinderats (vgl. Nr. 6.8.2) zeigen. Ich sehe wegen ungeklärter Rechtsfragen auf Seiten der Politik erheblichen Handlungsbedarf und rege an, in die GO LSA eine klarstellende Vorschrift aufzunehmen, nach der Ansprüche auf Zugang zu Informationen nach dem IZG LSA von den Vorschriften der GO LSA nicht beschränkt werden (vgl. Nr. 6.8.5).

Äußerst praxisrelevant ist der Informationszugang zu Petitionsunterlagen. Während der Petitionsausschuss dem IZG LSA in seiner Petitionstätigkeit nicht dem IZG LSA unterliegt, können die Bürgerinnen und Bürger nach einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts die Stellungnahmen der Ministerien nach Maßgabe der Informationsfreiheitsgesetze einsehen (vgl. Nr. 6.5.1). Wichtig ist auch eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, nach der Regierungshandeln grundsätzlich der Informationsfreiheit unterfällt. Gesetzesvorhaben sind daher nach den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder einsehbar (vgl. Nr. 6.3). In meinem I. Tätigkeitsbericht hatte ich darauf hingewiesen, dass Prüfungsberichte des Landesrechnungshofs grundsätzlich einsehbar sind. Diese Auffassung hat der Landesrechnungshof zunächst nicht geteilt. Das Bundesverwaltungsgericht hat für den Bundesrechnungshof ein Einsichtsrecht bejaht und mich damit in meiner Rechtsauffassung bestätigt (vgl. Nr. 7.2). Das Verhältnis des IZG LSA zu den Auskunftsrechten des Abgeordneten, die teilweise stärker, hinsichtlich des Umfangs des Informationszugangs schwächer sind, wird unter Nr. 6.4 dargestellt.

Vergabeunterlagen sind nach Abschluss des Vergabeverfahrens grundsätzlich einsehbar. Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr wollte ein Einsichtsbegehren in Verträge zum Schienenpersonennahverkehr wegen eines angeblich unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwands ablehnen (vgl. Nr. 7.3). Ein Ministerium wird nach seinem Aufgabenbereich typischerweise häufig auch mit umfangreicheren und inhaltlich schwierigen Informationszugangsanträgen konfrontiert und muss mit einer erheblichen Anzahl solcher Anträge rechnen. Es muss sich daher nach der Rechtsprechung – um dem gesetzlichen Auftrag zur Gewährung des Zugangs zu den bei ihm vorhandenen amtlichen Informationen nachzukommen – organisatorisch und personell auf die Bewältigung dieser Anträge einstellen. Das Ministerium hat auf meinen Hinweis hin seine Rechtsposition revidiert und dem Antrag insofern stattgegeben.

Trotz der hohen Arbeitsauslastung in meiner Behörde gelang es mir auch in diesem Berichtszeitraum wieder, eine anlassunabhängige Kontrolle eines Landkreises durchzuführen (vgl. Nr. 8). Seit dem Inkrafttreten des IZG LSA am 1. Oktober 2008 hatte die Verwaltung genügend Zeit, sich auf die neue Rechtslage einzustellen. Ich erwarte daher, dass die Verwaltung zumindest ihre Pflichtaufgaben im Bereich der Organisation und der Veröffentlichungspflichten erfüllt hat. Ebenso sollte die Prüfung der Informationszugangsanträge zuverlässig erfolgen. Im Ergebnis konnte ich feststellen, dass der Landkreis zum Zeitpunkt meiner Prüfung ein erfreulich hohes Niveau bei der Umsetzung des IZG LSA erreicht hatte (vgl. Nr. 8.2).

In meinem I. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit hatte ich die Open-Data-Idee noch als Zukunftsmusik beschrieben. Mittlerweile hat diese Idee jedoch konkrete Formen angenommen. Die Bundesregierung hat einen Fahrplan für die Realisierung von **Open Data** entwickelt, der nahezu abgeschlossen ist (vgl. Nr. 9.1), die Bundesländer haben in einem Open-Government-Eckpunktepapier Grundsätze festgelegt (vgl. Nr. 9.2). Die vom Bundesinnenministerium in Auftrag gegebene Open-Government-Data Deutschland-Studie hat die Realisierungsmöglichkeiten von Open Data grundsätzlich positiv bewertet (vgl. Nr. 9.3). Auf der Grundlage dieser Studie ist eine deutschlandweit einheitliche Plattform, auf der im Wege der proaktiven Information Bürger amtliche Informationen abrufen können, in den Pilotbetrieb gegangen. Einige Bundesländer sind sogar schon einen Schritt weiter und haben ein eigenes Informationsregister geschaffen (vgl. auch Nrn. 4.1 und 4.2.2). In Sachsen-Anhalt steckt die Open-Data-Idee dagegen noch in den Kinderschuhen. Die Landesregierung hat eine Strategie „Sachsen-Anhalt digital 2020“ entwickelt, in der sich konkrete Ideen, wie Open Government auf Landesebene ein- und umgesetzt werden könnte, nicht finden. Ich habe daher darauf hingewiesen, dass die in dem Strategiepapier angesprochenen Ziele nach mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung ohne Weiteres erreicht werden könnten, wenn die Landesregierung dem Beispiel anderer Bundesländer folgen würde und im IZG LSA die rechtlichen Voraussetzungen für ein eigenes elektronisches Landesinformationsregister geschaffen würden. Bei der Landesregierung ist zu diesem herausragenden Thema noch eine deutlich zögernde Haltung festzustellen. Spätestens im Rahmen der Evaluierung muss dieses Thema angepackt werden.

Die Evaluierung rückt näher, es gibt Handlungsbedarf (vgl. Nr. 10.1 und Nr. 10.2). Ich habe daher aus meinem I. und II. Tätigkeitsbericht noch einmal die zehn wichtigsten Vorschläge, die im Rahmen der Evaluierung des IZG LSA geprüft werden sollten, zusammengefasst und erläutert (vgl. Nr. 10.3).

2 Informationsfreiheit in Europa und international

Die Informationsfreiheit ist in Europa und international im Begriff, erheblich weiterentwickelt zu werden. Da die auf europäischer Ebene geplanten Gesetzesvorhaben oder getroffenen Entscheidungen sich mittel- oder unmittelbar auf Sachsen-Anhalt auswirken, werde ich die wichtigsten Entwicklungen darstellen.

2.1 Das Anti-Counterfeiting-Trade-Agreement und die Internetfreiheit

Das Beispiel des gescheiterten multilateralen Handelsabkommens Anti-Counterfeiting-Trade-Agreement (ACTA, deutsch: *Anti-Produktpiraterie-Handelsabkommen*), mit dem Produktfälschungen und Internetpiraterie bekämpft werden sollten, zeigt zum einen, dass die Bürgerinnen und Bürger keine Geheimverhandlungen ihrer Regierungen wollen, die in Abkommen einmünden, die sie vor vollendete Tatsachen stellen. Ohne den Bürger geht es nicht, kommentierte sinngemäß eine große deutsche Wochenzeitschrift das Scheitern. Zum anderen haben die Proteststürme der Internetgemeinde gegen ACTA deutlich gemacht, dass Eingriffe in die Internet- und Informationsfreiheit nicht durchgesetzt werden können, wenn sie nicht nachvollziehbar dar-

gestellt und daher von der Bevölkerung als einseitig oder willkürlich empfunden werden:

Ein grundsätzliches Problem von ACTA war die **mangelnde Transparenz** über den Inhalt und das Zustandekommen des Vertrags. Folgt man der deutschen Bundesjustizministerin, dann sah der Vertrag, der Mindeststandards bei der Verfolgung von Urheberrechtsverstößen regeln sollte, nichts vor, was über geltendes deutsches Recht hinausgegangen wäre. Europaweit war das Misstrauen gegen das von der Europäischen Union, den USA und Japan und anderen Staaten ausgehandelte Abkommen groß, da nach Ansicht der Kritiker der Vertrag über Jahre hinter verschlossenen Türen verhandelt und die Regelungen zur Verfolgung von Urheberrechtsverstößen im Internet so vage formuliert waren, dass sie viele Interpretationen mit potenziell unerwünschten Folgen ermöglichten. Ein Kernvorwurf war, dass in das Vertragswerk unter Umgehung der nationalen Parlamente einseitig die Interessen der Unterhaltungslobby eingeflossen seien, die über die Interessen des Gemeinwohls gestellt worden seien. Eine Aufweichung des Datenschutzes sowie Reglementierungen bis hin zu Zensur und Internetsperren, insbesondere eine Sperrung des Internetzugangs bei einem dreimaligen Verstoß gegen urheberrechtliche Regelungen (Three-Strikes-Law), wurden befürchtet. Ferner wurden fehlende Rechtsschutzmöglichkeiten der Betroffenen bemängelt. Unklar war auch, ob ACTA nicht die Vorstufe zu einem Abkommen sein sollte, das viel schärfere Eingriffe in die Freiheit des Internets und die Informationsfreiheit im Besonderen bringen könnte. So wies eine Zeitung darauf hin, dass hinter ACTA bereits „IPRED“ (Intellectual Property Rights Enforcement Directive), eine EU-Richtlinie zur Durchsetzung der Rechte an immateriellen Gütern lauere, mit der die stumpfen Formulierungen des ACTA-Abkommens scharf geschliffen werden sollten.

Dass diese Botschaften in der Politik angekommen sind und diese die Befürchtungen der Menschen ernst nimmt, zeigt ein Beschluss des Landtags Sachsen-Anhalt vom 23. Februar 2012, in dem sich der Landtag für den Schutz geistigen Eigentums und die Wahrung des freien Informationszugangs ausgesprochen hat (LT-Drs. 6/849). In diesem betont der Landtag, dass ein effektiver Schutz geistigen Eigentums nur unter Gewährleistung einer breiten gesellschaftlichen **Akzeptanz** gesichert sei, und bringt seine Bedenken über die mangelnde Transparenz beim Zustandekommen des ACTA-Abkommens zum Ausdruck.

Der Vollständigkeit halber ist zu erwähnen, dass es zu einer gerichtlichen Klärung der Grundrechtskonformität des Abkommens niemals gekommen ist, da der Druck der Bevölkerung, das Abkommen zu stoppen, zu groß war. Aufgrund der massiven Proteste in Deutschland gegen das Abkommen hat die Bundesregierung die Ratifizierung angehalten, da sie das Votum des Europäischen Parlaments abwarten wollte. Die EU-Kommission hatte den Europäischen Gerichtshof um eine Prüfung der Rechtmäßigkeit des Abkommens gebeten. Das Europäische Parlament hat das Ergebnis der Prüfung jedoch nicht mehr abgewartet, sondern das Abkommen endgültig abgelehnt.

2.2 Keine Verschlechterung der EU-Transparenzverordnung

Bisher wenig bekannt ist, dass in Art. 42 EU-Grundrechtecharta ein Grundrecht auf Zugang zu Dokumenten der Europäischen Union geregelt ist. Nach dieser Vorschrift haben die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat das Recht auf Zugang zu den Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission. Die Einzelheiten über den Zugang zu den Dokumenten der EU regelt die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, die als sog. EU-Transparenzverordnung bezeichnet wird (vgl. auch meinen I. Tätigkeitsbericht, Nr. 2.3.1.). Noch weniger bekannt ist, dass dieses Recht auf Zugang auch gegenüber den Mitgliedstaaten geltend gemacht werden kann, sofern sich das EU-Dokument bei einer Behörde des Mitgliedstaates befindet, so Art. 5 der EU-Transparenzverordnung. Der Zugang zu einem solchen Dokument kann daher auch in Deutschland, z. B. bei einer sachsen-anhaltischen Behörde, beantragt werden.

Mit Besorgnis hat daher die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland zur Kenntnis genommen, dass genau diese EU-Transparenzverordnung von der dänischen EU-Ratspräsidentschaft im Jahre 2012 in Frage gestellt wurde. 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. Doch das „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, sollten zukünftig nur „formell übermittelte“ Dossiers öffentlich einzusehen sein. Damit wären der Öffentlichkeit sämtliche Entwürfe oder Diskussionspapiere des Rates, der Kommission und des Parlaments vorenthalten. Dies würde auch Vertragsverletzungsverfahren, Wettbewerbs- und Kartellverfahren betreffen, die von hohem öffentlichem Interesse sind.

Die Konferenz hat daher die Ausnahme einzelner europäischer Institutionen von der Transparenzpflicht abgelehnt. Sie ist dafür eingetreten, dass insbesondere die Europäische Zentralbank und die Europäische Investitionsbank nicht nur hinsichtlich ihrer Verwaltungstätigkeiten auf mehr Transparenz verpflichtet werden. Sie hat die Bundesregierung in einer Entschließung gebeten, sich im Europäischen Rat für mehr Transparenz einzusetzen, damit Verwaltung und Politik auf der Ebene der Europäischen Union nicht in bürokratische Geheimniskrämerei zurückfallen (**Anlage 11**).

Im Juni 2012 wurde bekannt, dass die dänische EU-Ratspräsidentschaft ihr Vorhaben zurückgezogen habe, nachdem einige Mitgliedstaaten den publik gewordenen Entwurf abgewiesen hatten.

2.3 Die geplante Änderung des Rechts der Weiterverwendung von Informationen durch die EU-Kommission

In meinem I. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit hatte ich kurz das Informationsweiterverwendungsgesetz dargestellt, mit dem Deutschland die PSI-Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors umgesetzt hat (vgl. Nr. 2.4.4.).

Im Dezember 2011 hat die EU-Kommission ihre Strategie für die Nutzung öffentlicher Daten in Europa vorgestellt und dabei die enorme wirtschaftliche Bedeutung der von den europäischen öffentlichen Verwaltungen vorgehaltenen Informationen hervorgehoben. Um das in den Daten- und Informationssammlungen des öffentlichen Sektors liegende wirtschaftliche Potential besser nutzen zu können, hatte die Kommission eine Änderung der PSI-Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors vorgeschlagen, nach der zukünftig Dokumente des öffentlichen Sektors – vorbehaltlich etwaiger Rechte Dritter – zur Weiterverwendung freigegeben werden sollen. Ein ganz wesentlicher Aspekt der neuen Pläne besteht darin, dass die Daten der öffentlichen Hand in einfach zu nutzenden Formaten, ohne restriktive Lizenzbedingungen, kostenlos oder für wenig Geld bereitgestellt werden sollen. Im Ergebnis soll die Verwaltung nur die für Bereitstellung der Informationen entstehenden Mehrkosten berechnen dürfen. Ferner sollen die öffentlichen Stellen dazu verpflichtet werden, die betreffenden Informationen in maschinenlesbarer Form bereit zu stellen, eine Entwicklung die für Deutschland im Übrigen mit der Einführung eines E-Government-Gesetzes angestrebt wird (vgl. Nrn. 5.5.1 und 9 dieses Tätigkeitsberichts). Darüber hinaus soll der Anwendungsbereich der Richtlinie auf Bibliotheken, Museen und Archive ausgedehnt werden. Außerdem soll in den EU-Mitgliedstaaten eine Behörde geschaffen werden, die die Einhaltung der Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors kontrolliert. Wegen der Nähe zum Informationszugangsrecht könnte diese Aufgabe durchaus den Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder übertragen werden. In Betracht kämen aber auch andere Kontrollbehörden.

Ferner will die EU-Kommission bei der Zurverfügungstellung von Daten mit positivem Beispiel vorangehen. So soll ein Datenportal Zugang zu den Daten der EU-Kommission gewähren. Für 2013 ist die Einrichtung eines europaweiten Portals vorgesehen, über das Informationen der regionalen und nationalen Verwaltungen der EU-Staaten zugänglich sind.

2.4 Europaratskonvention zum Zugang zu amtlichen Informationen in Deutschland endgültig gescheitert

Unter Nr. 2.3.2. hatte ich in meinem I. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit berichtet, dass der Ministerausschuss des Europarats am 27. November 2008 den Entwurf einer Konvention über den Zugang zu amtlichen Dokumenten beschlossen hat, mit der die Vertragsstaaten verpflichtet werden, jedem Menschen ein allgemeines Recht auf gebührenfreien Zugang zu Behördeninformationen einzuräumen, ohne dass dies begründet werden muss. Für Sachsen-Anhalt, das zur Zeit eine der teuersten Gebührenordnungen für den Zugang zu amtlichen Informationen hat, hätte dies u. a. bedeutet, dass der Informationszugang zukünftig unentgeltlich hätte gewährt werden müssen.

Über den Widerstand der Bundesländer gegen eine Ratifikation des Abkommens hatte ich ebenfalls berichtet. Die Bundesregierung hat mittlerweile erklärt, dass die Konvention nicht mehr unterzeichnet und damit auch nicht ratifiziert werden wird (BT-Drs. 17/5315 zu Nr. 205). Damit ist die Konvention in Deutschland endgültig gescheitert.

Ich hoffe aber, dass sich die Landesregierung des Themas der Gebühren spätestens im Rahmen der Evaluation des IZG LSA noch einmal annehmen wird (vgl. Nr. 5.4.1).

2.5 Wesentliche Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs

Wie zuvor das Europäische Parlament und der Landtag Sachsen-Anhalts hatte sich auch der Europäische Gerichtshof (EuGH) mit den Themen Internetfreiheit und Informationsfreiheit zu befassen. Zwei markante Entscheidungen möchte ich an dieser Stelle erwähnen.

Zum einen hat der EuGH hinsichtlich der Internetfreiheit in einer wegweisenden Entscheidung den Aufbau von Internetsperren und die Kontrolle elektronischer Kommunikation zum Schutz von Urheberrechten verboten (EuGH, Urteil vom 24. November 2011, Rechtssache C-70/10).

Zum anderen hat das Gericht für Informationszugangsansprüche nach dem UIG entschieden, dass ein Ministerium den Zugang zu Informationen während des laufenden Gesetzgebungsverfahrens bei Vorliegen eines hinreichenden Ausschlussgrundes – z. B. zum Schutz der Vertraulichkeit behördlicher Beratungen – verweigern darf. Dieser Ausschlussgrund dürfe aber nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens nicht ins Feld geführt werden können, da die Zurverfügungstellung von Umweltinformationen den ordnungsgemäßen Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens nicht mehr beeinträchtigen könne (Urteil des EuGH vom 14. Februar 2012, Rechtssache C-204/09).

In meinem I. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit hatte ich unter Nr. 3.8.3. dargestellt, dass der EuGH die Veröffentlichung der Empfänger von **Agrarsubventionen** im Internet für unverhältnismäßig erklärt hat, da die europarechtlichen Regelungen die Veröffentlichung personenbezogener Daten der Empfänger vorsahen, ohne nach einschlägigen Kriterien wie den Zeiträumen der Beihilfe, der Häufigkeit oder auch der Art und dem Umfang der Beihilfe zu unterscheiden. Im November 2012 hat die EU-Kommission angekündigt, die Veröffentlichung der Empfänger von Agrarsubventionen europarechtskonform unter Beachtung der vom EuGH aufgestellten Kriterien neu zu regeln. Die neuen Regelungen sehen u. a. Schwellenwerte vor, unterhalb derer der Name des Begünstigten nicht veröffentlicht wird. Ferner werden detailliertere Angaben über die Art der Beihilfe veröffentlicht. Ferner wird klargestellt, dass die Veröffentlichung der Empfänger einer öffentlichen Kontrolle der Verwendung der Mittel und damit dem Schutz der finanziellen Interessen der EU dienen soll. Die EU-Kommission rechnet damit, dass die neuen Regelungen 2014, spätestens 2015 in Kraft treten können.

2.6 Die 7. Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten vom 4./5. Oktober 2011

Am 4./5. Oktober 2011 tagte die 7. Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Ottawa. Zwei auf der Konferenz vorgestellte Studien haben ergeben, dass Deutschland im internationalen Vergleich bezüglich der Informationsfreiheit noch nicht optimal abschneidet.

In einer EntschlieÙung sprach sich die Konferenz dafür aus, das Recht auf Information in den nationalen Gesetzen zu verankern und bereits bestehende Informationszugangsrechte weiter auszubauen. Mehr Transparenz sei eine internationale Aufgabe (**Anlage 15**). Die Konferenz ermutigt die Staaten und internationalen Stellen, das Internet zur Information über ihr Tun verstärkt zu nutzen und Informationen proaktiv, strukturiert und nutzerfreundlich bereit zu stellen (Open Data).

Die Konferenz unterstützte ferner die im September 2011 in New York veröffentlichte Open Government Declaration (<http://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>). Hierbei handelt es sich um eine Erklärung der Mitglieder der Open Government Partnership (OGP), zu denen u. a. auch die USA und Großbritannien gehören. Ziel der OGP ist es, die Regierungsarbeit transparenter und effektiver zu gestalten, indem der Mitgliedstaat sich im Rahmen einer Selbstverpflichtung verpflichtet, für bis zu fünf Arbeitsgebiete (Verbesserung öffentlicher Versorgungseinrichtungen, Verbesserung der öffentlichen Integrität, effektiveres Management öffentlicher Ressourcen, Erhöhung der öffentlichen Sicherheit sowie Steigerung des gesellschaftlichen Verantwortungsbewusstseins) einen Maßnahmeplan zu entwickeln, in dem die Kernprinzipien Transparenz, Bürgerbeteiligung, Verantwortungsbewusstsein, Technologie und Innovation möglichst innerhalb eines Jahres umgesetzt werden sollen. Die Bundesregierung hat zwar ein Regierungsprogramm „Vernetzte und transparente Verwaltung“ auf den Weg gebracht (vgl. Nr. 9.1 dieses Tätigkeitsberichts), in dem sich die o. g. Gedanken grundsätzlich wiederfinden. Sie hat aber dennoch bisher davon abgesehen, der OGP beizutreten, was nicht nachvollziehbar ist.

Im Rahmen der parlamentarischen Erörterung meines I. Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit habe ich die EntschlieÙung der 7. Internationalen Konferenz dem Innen- und dem Rechtsausschuss des Landtags zur Kenntnis gegeben und sie gebeten, die Forderungen der Informationsfreiheitsbeauftragten im Rahmen der dem Land zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zu unterstützen.

3 Informationsfreiheit in Deutschland – Bundesrecht

3.1 Informationszugangsrechte in das Grundgesetz und die Landesverfassungen

Unter Nrn. 2.1. und 2.1.1. meines I. Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit hatte ich die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Rechts auf Informationsfreiheit und die sich daraus ergebenden Folgen für die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder geschildert. Ich hatte darauf verwiesen, dass Rechtsprechung und h. L. (BVerfGE 27, S. 71/81 f.; 103, S. 44/60; Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2009, Einl. Rn. 153; Albers,

Grundlagen und Ausgestaltung der Informationsfreiheitsgesetze, in: Zeitschrift für das juristische Studium 2009, S. 614) in **Art. 5 Abs. 1 GG** die verfassungsrechtliche Grundlage des Rechts auf Informationsfreiheit sehen und dass eine Aktivierung des Grundrechts durch einfachgesetzlich normierte Zugangsansprüche erforderlich sei.

Die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen hat im Mai 2012 einen Gesetzesentwurf in den Bundestag eingebracht, mit dem sie nach dem Motto „Informationsfreiheit 2.0“ in Artikel 5 GG einen neuen Absatz 2a einfügen will (BT-Drs. 17/9724). Das insofern neue Informationszugangsgrundrecht soll wie folgt lauten:

„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 nichtöffentlicher 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.“

Mit ihrer Forderung nach der Aufnahme eines Grundrechts auf freien Informationszugang ist die Fraktion der Grünen in der Anhörung des Innenausschusses des Bundestags mehrheitlich auf Skepsis und Zurückhaltung bei den Experten gestoßen. Teils wurden handwerkliche Mängel an dem Vorhaben gerügt, teils wurde die Initiative nicht für notwendig gehalten, da das Recht auf Informationszugang durch die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder umgesetzt sei. Als Zusammenfassung der Diskussion möchte ich auf die Stellungnahme von Prof. Dr. Jan Ziekow von der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, der zu den Mitverfassern des Evaluationsberichts zum IFG (siehe Nr. 3.2) gehört, verweisen, der zurecht anführte, dass die Frage einer Grundgesetzänderung eine politische sei; allerdings könne die Aufnahme eines Informationszugangsrechts in das Grundgesetz durchaus den Paradigmenwechsel unterstützen, den das IFG bereits eingeläutet habe.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland ist mit einer Entschließung vom 28. November 2011 dafür eingetreten, den Anspruch auf freien Zugang zu amtlichen Informationen in das Grundgesetz und die Landesverfassungen – soweit noch nicht geschehen – aufzunehmen (**Anlage 10**).

Hintergrund dieser Forderung ist der Umstand, dass sich das Recht auf Informationszugang zwar in Art. 5 GG verorten lässt. Da das Grundrecht durch einfachgesetzlich normierte Zugangsansprüche jedoch erst aktiviert werden muss, hat es der Gesetzgeber in der Hand, den Schutzbereich des Grundrechts selbst zu bestimmen. Die Konferenz hält daher eine verfassungsrechtliche Verankerung eines Informationszugangsrechts, in der der Verfassungsgeber den Schutzbereich des Grundrechts festlegt, für geboten. Meines Erachtens könnte durchaus darüber nachgedacht werden, ob nicht Art. 6 der Landesverfassung Sachsen-Anhalt um ein allgemeines Grundrecht auf Informationszugang ergänzt werden könnte, zusätzlich zum schon vorhandenen Zugangsanspruch zu Umweltinformationen.

3.2 Die Evaluierung des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes

Der Innenausschuss des Deutschen Bundestages hat Anfang 2011 das Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung Speyer mit der Evaluierung des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG) beauftragt. Die Evaluation des Gesetzes wurde im Frühjahr 2012 abgeschlossen. Dazu wurde eine rechts- und eine sozialwissenschaftliche Analyse des Gesetzes vorgenommen, deren Erkenntnisse miteinander verknüpft wurden.

Die *rechtswissenschaftliche Analyse* beinhaltet die Auswertung der bislang zum IFG ergangenen Rechtsprechung. Der Fokus lag auf den Aspekten Anwendungsbereich und Schutzvorschriften bzw. Ausnahmetatbestände (§§ 3 bis 6 IFG), wobei auch ländervergleichende und europarechtliche Bezüge berücksichtigt wurden.

Die *sozialwissenschaftliche Analyse* umfasste nach Angaben des Instituts quantitative und qualitative Erhebungen. Mittels einer Umfragerhebung bei in Frage kommenden Bundesbehörden, Bundesorganen und -einrichtungen wurden ergänzend zu bereits vorhandenen statistischen Erhebungen des Bundesministeriums des Innern und des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit weitere Daten über die Inanspruchnahme des IFG, Auskunftsbeschlüsse der Behörden sowie über den Einfluss des IFG auf die Verwaltungsstruktur und -kultur gewonnen. Die hieraus gewonnenen Erkenntnisse wurden über leitfadengestützte Experteninterviews mit einer Auswahl von Behörden und Antragstellern vertieft.

Im Folgenden möchte ich zunächst die wesentlichen Ergebnisse der Evaluation vom Mai 2012 schildern und anschließend die Bedeutung des Gutachtens für die Evaluierung des IZG LSA darstellen.

3.2.1 Überblick über die Ergebnisse der Evaluation

Das Gutachten des Forschungsinstituts zur Evaluierung des IFG umfasst ca. 565 Seiten (Drucksache des Innenausschusses des Deutschen Bundestages, Drs. 17(4)522 B), die Kurzzusammenfassung immerhin noch 23 Seiten (Drs. 17(4)522 A), so dass ich schon aus Platzgründen die Ergebnisse des Gutachtens nicht in allen Einzelheiten darlegen kann. Ich will an dieser Stelle aber auf die für Sachsen-Anhalt relevanten Themen, die ich auch schon in meinem I. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit angesprochen hatte, eingehen.

Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes von den Bürgerinnen und Bürgern aktiv genutzt wird, es aber noch zahlreiche Möglichkeiten gebe, das Gesetz zu verbessern.

Eine Zusammenführung der Informationsfreiheitsgesetze (IFG, UIG, VIG), wie sie die Landesregierung auf Bitten des Landtages auch für Sachsen-Anhalt (IZG LSA, UIG LSA, VIG AG LSA) prüfen will, hält das Gutachten auf Bundesebene grundsätzlich für möglich. Es verweist aber darauf, dass es

sich um eine politische Entscheidung handele, die der Gesetzgeber zu treffen habe (Drs. 17(4)522 B, S. 154).

Darüber hinaus empfiehlt das Gutachten dringend, das Verhältnis bereichsspezifischer Normen zum allgemeinen Informationszugangsrecht zu klären. Es hält weitere Präzisierungen in den Fachgesetzen für sinnvoll und schlägt vor, die Fachgesetze auf das IFG verweisen zu lassen, um so friktionslose Informationszugangsrechte zu gewähren (Drs. 17(4)522 B, S. 157).

Das Innenministerium hat in Abstimmung mit mir eine Überprüfung der Notwendigkeit des Fortbestehens bereichsspezifischer Normen bereits eingeleitet (vgl. Nrn. 5.3.3 und 5.4.3 dieses Tätigkeitsberichts). Ziel der Überprüfung ist jedoch primär die Reduzierung vorhandener spezialgesetzlicher Regelungen zugunsten des allgemeinen Informationszugangsrechts. Die Idee, das Verhältnis der Fachgesetze zum IFG des Bundes bzw. zum IZG LSA durch Verweisungen in den Fachgesetzen auf das allgemeine Informationsfreiheitsrecht zu regeln, stellt eine überlegenswerte Alternative dar.

Wie nicht anders zu erwarten, kommt das Gutachten zu dem Ergebnis, dass die Ausschlussgründe des Gesetzes unsystematisch geregelt und zum Teil sogar überflüssig sind. Es empfiehlt daher eine Überarbeitung, insbesondere eine Anpassung und Harmonisierung der Ausschlussgründe. Auf zwei Gesichtspunkte möchte ich explizit hinweisen:

So befürwortet das Gutachten es ausdrücklich, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nicht mehr absolut zu schützen, sondern ihre Preisgabe von einer Güterabwägung zwischen dem Geheimhaltungsinteresse und dem Informationsinteresse der Allgemeinheit abhängig zu machen; die in Berlin und Bremen hierzu bereits ergangenen Regelungen werden ausdrücklich empfohlen (Drs. 17(4)522 A, S. 13). Das Gutachten greift damit eine Empfehlung auf, die ich für Sachsen-Anhalt in meinem I. Tätigkeitsbericht unter Nr. 2.4.3. bereits erhoben hatte.

Ferner hat sich das Gutachten explizit für die Einführung eines sog. public interest test, also einer allgemeinen Abwägungsklausel, ausgesprochen, mit der im Rahmen einer Güterabwägung entschieden wird, ob eine Information, die eigentlich einem Ausschlussgrund unterliegt, wegen des Öffentlichkeitsinteresses nicht doch ausnahmsweise preisgegeben werden kann. Der internationale Vergleich zeige, dass Klauseln zur Abwägung zwischen Informationsinteresse und den zu schützenden öffentlichen Belangen vorhanden und im Wesentlichen praktikabel seien (Drs. 17(4)522 A, S. 11).

Darüber hinaus hat das Gutachten festgestellt, dass in jedem dritten Fall die gesetzlich vorgesehenen Bearbeitungsfristen nicht eingehalten wurden und eine Straffung des Verfahrens mit einer neuen Fristenregelung angeregt. Auf die Problematik hatte ich in meinem I. Tätigkeitsbericht unter Nr. 4.5. bereits aufmerksam gemacht. In Anlehnung an § 42a Abs. 2 VwVfG schlägt das Gutachten als Lösungsmöglichkeit z. B. vor, die Bearbeitungsfrist durch die Behörde auf maximal drei Monate zu verlängern, wenn dies durch den Umfang des begehrten Informationszugangs gerechtfertigt ist, wobei eine Arbeitsüberlastung der Behörde außer Betracht zu bleiben hat (Drs. 17(4)522 A, S. 15).

Auch die Thematik des Kostenrechts wird in dem Gutachten angesprochen. Während ich in meinem I. Tätigkeitsbericht vorgeschlagen hatte, nach britischem Vorbild eine grundsätzliche Kostenfreiheit des Informationszugangs einzuführen, bei gleichzeitiger voller Kostenpflichtigkeit besonders aufwendiger Anfragen (vgl. Nr. 7.4. des I. Tätigkeitsberichts), geht das Gutachten sogar noch einen Schritt weiter. Die Forscher schlagen nämlich eine Kostenregelung analog zu Verfassungsbeschwerden vor. Damit sind Anfragen grundsätzlich kostenfrei, also auch die aufwendigen Anfragen. Kostenpflichtig wären demnach nur noch missbräuchlich gestellte Anträge.

Noch zu schwach ausgefallen ist dem Gutachten zufolge die Pflicht der Verwaltung, von sich aus der Öffentlichkeit Informationen zur Verfügung zu stellen. Dabei käme einer solchen „proaktiven“ Informationspolitik eine Scharnierfunktion zwischen übergreifenden Richtlinien zu „Open Government“ und „Open Data“ und den Informationsansprüchen der Einzelnen zu. Die Frage nach der richtigen Open-Data- bzw. Open-Government-Strategie sei allerdings eine politische Entscheidung, die der Gesetzgeber zu treffen habe (vgl. hierzu auch Nr. 9 dieses Tätigkeitsberichts).

Besonders erfreulich ist auch, dass sich das Gutachten für die Einführung eines behördlichen Informationsfreiheitsbeauftragten ausgesprochen hat. Eine solche Empfehlung habe ich auch den Behörden des Landes Sachsen-Anhalt gegeben (vgl. auch Nr. 6.12 dieses Tätigkeitsberichts).

Ein besonderes Augenmerk hat das Gutachten ferner auf die Stellung des Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit geworfen. Es kommt hierbei zu dem Ergebnis, dass sich die Einrichtung als solche bewährt habe und empfiehlt ausdrücklich eine Erweiterung seiner Kompetenzen. Es erscheine sinnvoll, seinen Aufgabenbereich von der Überwachung der Einhaltung des IFG auf die Kontrolle anderer bundesrechtlicher Vorschriften über die Informationsfreiheit zu erweitern.

In Bezug auf das parallele Bestehen der außergerichtlichen Streitschlichtung im Wege der Anrufung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit und der Rechtsbehelfsverfahren könnten aufgetretene Unklarheiten hinsichtlich seiner Rolle in anhängigen Rechtsbehelfsverfahren dadurch beseitigt werden, dass diesem in solchen Konstellationen ein dem Vertreter des Bundesinteresses nach § 35 VwGO ähnliches Beteiligungsrecht in Rechtsbehelfsverfahren eingeräumt wird. Dadurch könnte zugleich sichergestellt werden, dass die besondere Sachkunde des Bundesbeauftragten bei der Entscheidung berücksichtigt werde. Solche Überlegungen sollten auch in Sachsen-Anhalt angestellt werden.

3.2.2 Bedeutung des Gutachtens für die bevorstehende Evaluierung des Informationszugangsgesetzes Sachsen-Anhalt

Da das IZG LSA und das IFG des Bundes weitgehend korrespondierende Regelungen aufweisen, können die Analysen und Schlussfolgerungen des Gutachtens in einem gewissen Umfang natürlich auch auf das Landesrecht übertragen werden. Die Landesregierung hat, was ja auch vernünftig ist, in ihrer Stellungnahme zu meinem I. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit, in dem ich bereits zahlreiche Verbesserungsvorschläge unterbreitet habe,

darauf hingewiesen, dass sie das Ergebnis der Evaluierung des Bundesgesetzes abwarten wolle. Das Gutachten liegt nun vor. Es kann mit den Ergebnissen der Evaluierungsbögen des Landes sowie bei Bedarf mit den in meinen Tätigkeitsberichten geschilderten Erfahrungen zusammengeführt werden. Auch die Erfahrungen der Bundesländer mit Informationsfreiheitsgesetzen der neuen Generation (vgl. Nr. 4.2 dieses Tätigkeitsberichts) können berücksichtigt werden. Damit sollten die Grundlagen für eine erfolgreiche Evaluierung des Landesrechts geschaffen sein. Ich halte es dabei für sinnvoll, dass mit dem Beginn der Evaluierung nicht bis zum 1. Oktober 2013 gewartet wird, da – was unstrittig ist – das Gesetz optimierungsbedürftig ist. Erfreulicherweise hat die Landesregierung bereits erste Schritte zur Fortentwicklung des Landesrechts unternommen (vgl. Nr. 5.3 dieses Tätigkeitsberichts), die ausgebaut werden müssen. Es besteht jedoch weiter Handlungsbedarf. Ich habe unter Nr. 10 dieses Tätigkeitsberichts die aus meiner Sicht wichtigsten Vorschläge für eine Verbesserung des Landesinformationsfreiheitsrechts, die im Rahmen der Evaluierung des IZG LSA geprüft werden sollten, dargestellt.

3.3 Die Novellierung des Verbraucherinformationsrechts

Am 1. September 2012 ist die Novelle des Verbraucherinformationsgesetzes (VIG) in Kraft getreten, das sowohl das bisherige VIG als auch das LFGB änderte (BGBl. I S. 2166).

Galt das VIG bisher für Auskünfte zu gesundheitsbezogenen Verbraucherprodukten, so erhalten die Verbraucher ab dem 1. September 2012 auch Informationen über Verbraucherprodukte, die dem Produktsicherheitsgesetz unterfallen. Gemeint sind damit u. a. technische Produkte wie Haushaltsgeräte, Artikel für Heimwerker und Möbel.

Die Verbraucher können sich außerdem genauer darüber informieren, ob ein Lebensmittelhersteller gegen Gesetze verstoßen hat, wie es um die Hygiene in ihrem Lieblingsrestaurant bestellt ist, denn die Behörden müssen die amtlichen Kontrollergebnisse der Lebensmittelüberwachung veröffentlichen, wenn es dabei um Grenzwerte, Höchstmengen und Höchstgehalte geht, und können sich nicht mehr wie bisher auf das Vorliegen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen berufen.

Zu den zentralen Veränderungen gehört außerdem, dass Grenzwertüberschreitungen, mit denen ein Hersteller gegen das Lebensmittelgesetz verstößt, automatisch und nicht erst auf Antrag veröffentlicht werden müssen. Auch Verstöße gegen Hygienevorschriften in Restaurants und Gaststätten fallen unter die Veröffentlichungspflicht, sofern ein Bußgeld von mindestens 350 Euro droht. Dazu wurden die Veröffentlichungsvorschriften des LFGB explizit geändert.

Darüber hinaus wurde das Antragsverfahren gestrafft, so dass Bürger schneller als bisher informiert werden können. Während bisher betroffenen Wirtschaftsunternehmen verbindlich eine Frist zur schriftlichen Anhörung von einem Monat gesetzt werden musste, können Anhörungen zukünftig auch kurzfristig und mündlich erfolgen. Bei Rechtsverstößen und in anderen besonders dringlichen Fällen kann von den zuständigen Behörden sogar ganz

von einer Anhörung abgesehen werden. Künftig gibt es einen formlosen Informationsanspruch – auch eine Antragstellung durch E-Mail oder Telefon ist möglich.

Neu geregelt wurde auch das Kostenrecht. Auskünfte, die einen Verwaltungsaufwand von 250 Euro nicht übersteigen, bleiben gebührenfrei. Für Auskünfte zu Rechtsverstößen mit einem Verwaltungsaufwand bis zu 1.000 Euro fallen ebenfalls keine Gebühren an. Über diese Freigrenzen hinaus gilt das Prinzip der Kostendeckung, das heißt unabhängig vom wirtschaftlichen Wert, den eine Auskunft hat, müssen die Kosten für den tatsächlich entstandenen Verwaltungsaufwand erstattet werden.

3.3.1 Stellungnahme der IFK – eine erste Bewertung des Gesetzes

Der Novellierung des Verbraucherinformationsgesetzes war zunächst eine Evaluierung des Gesetzes vorhergegangen. Dazu hatte die Bundesregierung drei umfangreiche wissenschaftliche Studien zur Evaluierung des VIG in Auftrag gegeben. Diese untersuchten u. a. die Veränderung der Informationskultur der für die Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung zuständigen Behörden durch das Inkrafttreten des VIG, die Anwendungserfahrungen mit dem VIG und verglichen das Verbraucherinformationsrecht in Deutschland mit anderen ausgewählten Ländern. Die Gutachten kamen dabei zu dem Ergebnis, dass sich das VIG grundsätzlich bewährt habe und das erreichte Verbraucherschutzniveau einem internationalen Vergleich stand halte. Sie sahen dabei aber in zahlreichen Bereichen des Gesetzes Verbesserungsmöglichkeiten und gaben umfangreiche Empfehlungen für Rechtsänderungen (BT-Drs. 17/1800).

Da die Bundesregierung der Auffassung war, dass ein Transparenzgesetz wie das VIG auch in transparenter Form evaluiert werden sollte und daher die wissenschaftlichen Studien sowie den darauf aufbauenden Evaluationsbericht einer breiten Fachöffentlichkeit zur Verfügung stellen wollte, hat sie nach dem Vorbild der Europäischen Kommission einen offenen und transparenten Dialogprozess über Möglichkeiten für eine Optimierung des bestehenden Rechtsrahmens sowie der Verwaltungspraxis initiiert. Sie hat dabei den betroffenen Akteuren aus Politik, Ländern, Wirtschafts- und Verbraucherverbänden sowie der sonstigen interessierten (Fach-)Öffentlichkeit Gelegenheit gegeben, im Rahmen einer dreimonatigen Dialogphase zu den Ergebnissen der wissenschaftlichen Evaluationsstudien Stellung zu nehmen. Gefragt wurde nach nicht-legislativen Optionen zur Verbesserung des Gesetzes, zu Möglichkeiten der Systematisierung des Informationszugangsrechts, zur Schaffung eines Rechts auf Zugang zu Unternehmensinformationen, zu Optimierungsmöglichkeiten des Gesetzes wie z. B. der gesetzlichen Definition des Begriffes der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses oder des Rechtsverstoßes sowie zu einer proaktiven Information der Öffentlichkeit. Bemerkenswert ist insbesondere, dass u. a. die Frage aufgeworfen wurde, ob ein Modellgesetz geschaffen werden solle, in dem die verschiedenen Informationsfreiheitsgesetze zusammengefasst werden sollten, statt dessen kurzfristig der Anwendungsbereich des VIG optimiert werden sollte oder ob die beiden Ansätze kombiniert werden sollten (kurzfristige Verbesserung mit anschließender mittelfristiger Zusammenlegung der Informationsfreiheitsgesetze).

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten hat im Rahmen dieses Dialogs zur Evaluierung im Jahr 2010 Stellung genommen. Sie sah sich durch die Ergebnisse der Studien in vielen Punkten bestätigt, die sie bereits als Verbesserungsvorschläge bei Erlass des VIG bereits gemacht hatte (vgl. Entschließung vom 26. Juni 2006 „Verbraucherinformationsgesetz nachbessern“). Sie sprach sich ferner für eine Zusammenführung von IFG, UIG und VIG in einem Modellgesetz aus, regte u. a. die Ausweitung des Anwendungsbereiches des Gesetzes, die Optimierung des Drittbeteiligungsverfahrens, die Schaffung einer Legaldefinition von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, die Senkung der Gebühren sowie die Einführung einer allgemeinen Abwägungsklausel, nach der Ausschlussgründe mit dem Informationsinteresse abzuwägen sind, an.

Nach Abschluss und Auswertung des Dialogs hat das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz einen Referentenentwurf vorgelegt, der im Internet zur Anhörung freigegeben wurde, an der sich die Konferenz ebenfalls beteiligt hat. Positiv fiel auf, dass der Entwurf viele Anregungen der Informationsfreiheitsbeauftragten zur einfacheren und schnelleren Gewährung des Informationszugangs im Ergebnis aufgegriffen hat. Das zeigt sich u. a. darin, dass Anträge wie im allgemeinen Informationszugangsrecht nunmehr auch per E-Mail gestellt werden können oder dass die Anhörungsfristen für Dritte, wie in Sachsen-Anhalt mit dem VIG AG LSA bereits geschehen, verkürzt wurden.

Bedauerlich ist allerdings, dass sich die Bundesregierung, obwohl dies im Koalitionsvertrag für die 17. Legislaturperiode vorgesehen war, nicht dafür entscheiden konnte, schon jetzt die Informationsfreiheitsgesetze in einem einheitlichen Gesetz zusammenzuführen. Stattdessen hat sie sich entschieden, den Anwendungsbereich des VIG zu erweitern und das Gesetz zu optimieren. Über eine mittel- oder langfristige Zusammenlegung der Gesetze wurde keine Entscheidung getroffen, da u. a. auch die Evaluierung des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes abgewartet wurde. Ich halte eine Vereinheitlichung der verschiedenen Informationszugangsregelungen nach wie vor für dringend erforderlich.

Mit dem Erlass des neuen Verbraucherinformationsrechts wurden jedoch nicht alle sich bietenden Chancen genutzt. Dazu gehört nicht nur die fehlende Vereinheitlichung der Informationsfreiheitsgesetze. Unglücklich ist auch, dass dem Antragsteller zwar ein Recht auf Informationszugang, aber kein ausdrückliches Recht auf Kopien zugestanden wurde. Ein großes Manko besteht darin, dass durch die zahlreichen Ergänzungen die Verständlichkeit des Gesetzes erheblich gelitten hat. Allein der „Mammutparagraph“ § 3 VIG, der die Ausschlussgründe regelt, dürfte sowohl den Behörden als auch den Bürgerinnen und Bürgern erhebliche Schwierigkeiten bei der Auslegung bereiten. Es steht zu befürchten, dass der normale Bürger ohne die Hinzuziehung von juristischem Sachverstand mit dem Gesetz nicht zurechtkommt.

Vor diesem Hintergrund ist es überaus bedauerlich, dass der Gesetzgeber letztendlich davon abgesehen hat, die Zuständigkeit der Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes bzw. der Länder auf den Bereich des VIG zu erstrecken, obwohl dies in einem ersten Referentenentwurf des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz noch vor-

gesehen war. Die entsprechende Regelung wurde im Zuge der Ressortabstimmung wieder gestrichen, nachdem der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit darauf hingewiesen hatte, dass diese sehr begrüßenswerte Aufgabenerweiterung einen gewissen Personalmehrbedarf für seine Dienststelle auslösen würde. Im parlamentarischen Verfahren hatte er sich an die zuständigen Bundestagsausschüsse gewandt und gebeten, für die Wiederaufnahme der Aufgabenübertragung einzutreten. Dabei hatte er sogar seine Bereitschaft erklärt, die Aufgabe für den Bereich des VIG auch ohne zusätzliche Personalmittel zu übernehmen, sofern der tatsächliche Aufwand nach einer bestimmten Frist überprüft werde. Dieser Vorschlag fand, was aus meiner Sicht sehr bedauerlich ist, jedoch keine Zustimmung. Nach meinem Dafürhalten fehlt damit eine vermittelnde Stelle, an die sich ein Antragsteller im Zweifelsfall wenden kann.

Im Zuge der Novellierung des VIG wurden auch die Veröffentlichungspflichten der Behörden nach dem LFGB noch einmal verschärft. Nach dem neuen **§ 40 Abs. 1a LFGB** informiert die zuständige Behörde die Öffentlichkeit auch unter Nennung der Bezeichnung des Lebensmittels oder Futtermittels sowie unter Nennung des Lebensmittel- oder Futtermittelunternehmens, unter dessen Namen oder Firma das Lebensmittel oder Futtermittel hergestellt oder behandelt oder in den Verkehr gelangt ist. Voraussetzung ist dafür, dass der durch Tatsachen, im Falle von Proben nach § 39 Abs. 1 Satz 2 LFGB auf der Grundlage mindestens zweier unabhängiger Untersuchungen von Stellen nach Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004, hinreichend begründete Verdacht besteht, dass erstens in Vorschriften im Anwendungsbereich des LFGB festgelegte zulässige Grenzwerte, Höchstgehalte oder Höchstmengen überschritten wurden oder zweitens gegen sonstige Vorschriften im Anwendungsbereich des LFGB, die dem Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Gesundheitsgefährdungen oder vor Täuschung oder der Einhaltung hygienischer Anforderungen dienen, in nicht nur unerheblichem Ausmaß oder wiederholt verstoßen worden ist und die Verhängung eines Bußgeldes von mindestens dreihundertfünfzig Euro zu erwarten ist.

Ross und Reiter, d. h. das verantwortliche Unternehmen zu nennen, hatte auch die IFK in ihrer Stellungnahme zur Evaluation des Verbraucherinformationsgesetzes gefordert. § 40 Abs. 1a LFGB regelt aber nicht die Art der Veröffentlichung, also insbesondere nicht die Veröffentlichung der Informationen im Internet. Hier hatte die IFK mit Blick auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu den Agrarsubventionen (C-92/09 und C-93/09), nach der bei Veröffentlichungen personenbezogener Daten im Internet insbesondere die Verhältnismäßigkeit zu beachten ist, eine spezielle Regelung für die Veröffentlichung von personenbezogenen Händlerdaten im Internet angeregt. Es stellt sich nämlich die Frage, ob wirklich jeder Einzelhändler, der im Rahmen der Vertriebskette ein Lebensmittel i. S. d. § 40 Abs. 1a LFGB in den Verkehr gebracht hat, im Internet genannt werden muss. Daher hatte die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten vorgeschlagen, nach der Größe der betroffenen Händler oder nach der Schwere des Rechtsverstoßes zu differenzieren. Leider hat der Gesetzgeber diesen Vorschlag nicht aufgegriffen. Wie die Behörden in der Praxis zukünftig mit diesen Fällen umgehen, bleibt abzuwarten. Anders als in anderen Ländern fehlt in Sachsen-Anhalt überhaupt eine Internetplattform.

3.3.2 Auswirkungen des VIG auf Sachsen-Anhalt, insbesondere auf das Ausführungsgesetz zum Verbraucherinformationsgesetz

In meinem I. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit hatte ich unter Nr. 3.7.1. den Entwurf eines Ausführungsgesetzes zum Verbraucherinformationsgesetz Sachsen-Anhalt (VIG AG LSA) begrüßt, da ohne seine Aufnahme in das Landesrecht das VIG auf Landkreise und kreisfreie Städte nicht anwendbar wäre. Das VIG AG LSA ist mittlerweile in Kraft getreten (GVBl. LSA 2011, S. 26). Naturgemäß konnte es die ihm nachfolgende Novellierung des VIG bzw. des LFGB nicht berücksichtigen. Für die Praxis stellt sich damit die Frage, ob das VIG AG LSA an die neuen Regelungen des Verbraucherinformationsrechts angepasst werden muss bzw. welche Rechtslage für die Übergangszeit gilt.

Das Ministerium für Gesundheit und Soziales hat mir mitgeteilt, dass kurzfristig eine Neuregelung des VIG AG LSA nicht geplant sei, da es die Evaluierung des IZG LSA abwarten wolle. Die Änderung des Gesetzes für einen kurzen Übergangszeitraum sei nicht sinnvoll, wenn es nach der Evaluierung erneut geändert werden müsse. Diese Vorgehensweise ist nachvollziehbar, sofern eine Vereinheitlichung der Informationsfreiheitsrechte auf Landesebene tatsächlich bald umgesetzt wird.

Bis es so weit ist, gilt für das Verhältnis von VIG AG LSA zum VIG der in Art. 31 GG enthaltene Grundsatz, dass Bundesrecht Landesrecht bricht. Soweit das neue VIG daher Regelungen enthält, die vom VIG AG LSA abweichen, gehen diese dem Landesrecht vor. Relevant wird dies z. B. beim Verfahrens-, aber vor allem auch beim Kostenrecht. Seit dem 1. September 2012 gelten in Sachsen-Anhalt nämlich die weitgehend kostengünstigeren Regelungen des Bundesrechts. Waren bisher nach § 5 Satz 1 und 2 VIG AG LSA für Amtshandlungen nach dem VIG immer kostendeckende Gebühren und Auslagen zu erheben, so kommen jetzt die differenzierenden Regelungen des Bundesrechts zur Anwendung. Der Zugang zu Informationen, die sich nicht auf Rechtsverstöße beziehen, ist nunmehr nach § 7 Abs. 1 Satz 2 zweiter Halbsatz bis zu einem Verwaltungsaufwand von 250 Euro kostenfrei. § 5 Satz 3 VIG AG LSA, der entsprechend dem alten Recht eine generelle Kostenfreiheit für Informationen über Rechtsverstöße vorsah, ist ebenfalls nicht mehr anwendbar. Nach § 7 Abs. 1 Satz 2 erster Halbsatz VIG gilt für den Zugang zu Informationen über Rechtsverstöße nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG, dass dieser statt der bisherigen generellen Kostenfreiheit bis zu einem Aufwand von 1.000 Euro kostenfrei zu gewähren ist.

Damit die von den Änderungen des VIG betroffenen Behörden das neue Recht zugunsten der Bürgerinnen und Bürger zutreffend anwenden, hat das Ministerium einen **Leitfaden** entwickelt, der nach meinem Kenntnisstand bisher nur den betroffenen Behörden zur Verfügung gestellt wurde. Da allerdings die Bürgerinnen und Bürger die neue Rechtslage nicht ohne Weiteres erkennen können, rege ich an, den Leitfaden im Internet zu veröffentlichen und damit auch der Bevölkerung zugänglich zu machen.

3.4 Die Hygiene-Ampel – kommt sie nun oder nicht?

Unter Nr. 3.7.1. meines I. Tätigkeitsberichts hatte ich ebenfalls dargestellt, dass das VIG nach der wohl h. M. die Einführung eines Smiley-Systems erlaubt, bei dem das Ergebnis der Lebensmittelkontrolle von Gaststätten über Smiley-Symbole als amtliches Gütesiegel angezeigt werden.

Da allerdings nicht abschließend geklärt war, ob der damals hierzu herangezogene § 5 VIG (neu: § 6 VIG) tatsächlich als Rechtsgrundlage für eine Veröffentlichung der Kontrollergebnisse ausreiche, sollte das Smiley-System auf eine sichere rechtliche Basis gestellt werden. Hierzu sollte eine bundeseinheitliche Regelung geschaffen werden. Nachdem sich die Politik der Sache angenommen hatte, wurde aus dem Smiley eine Hygiene-Ampel. Die Ergebnisse der Lebensmittelkontrolle sollten also durch ein Ampelsystem mit den Farben Grün für Sauberkeit, Gelb und Rot für Beanstandungen angezeigt werden. Die Einführung der Hygiene-Ampel als solcher blieb zwischen den Verbraucherschutz- und den Wirtschaftsministerien jedoch strittig. Während die Verbraucherschutzministerien darauf verweisen können, dass die Hygiene-Ampel schwarze Schafe entlarven, für eine höhere Lebensmittelsicherheit sorgen und so den Verbraucher besser schützen wird, befürchten die Wirtschaftsministerien, dass einzelne Unternehmen an den Pranger gestellt werden könnten. Auf einem Treffen der Gemeinsamen Arbeitsgruppe der Wirtschaftsministerkonferenz (WMK) und der Verbraucherschutzministerkonferenz (VSMK) am 11. Mai 2012 machten die Vertreter der WMK deutlich, dass die Einführung der Hygiene-Ampel nur auf freiwilliger Basis mitgetragen werde; der einzelne Unternehmer müsse entscheiden können, ob er die ihn betreffenden Kontrollergebnisse bekannt machen wolle (vgl. Drs. 20/5423 der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg). Der Einführungsprozess schien daraufhin ins Stocken geraten zu sein. Am 14. September 2012 bat jedoch die VSMK den Bund, zeitnah die Rechtsgrundlagen einschließlich der Gestaltung für ein bundeseinheitliches Modell zur Transparentmachung der Kontrollergebnisse von Lebensmittelunternehmen zu schaffen (Beschluss der 8. VSMK vom 14. September 2012 in Hamburg). Dabei sollen

- der Aushang der Kontrollergebnisse für die Lebensmittelunternehmer freiwillig sein,
- eine Ermächtigungsgrundlage geschaffen werden, mit der die Länder das System verpflichtend einführen können,
- nach Ablauf von drei Jahren eine Evaluierung und ggf. Optimierung des Transparenzsystems stattfinden.

Anschließend solle darüber entschieden werden, ob das Transparenzsystem bundesrechtlich verpflichtend gemacht werden könne.

Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) hatte bereits im Vorfeld der 8. VSMK erklärt, die letzten Bedenken für die Einführung der Hygiene-Ampel ausräumen zu wollen. In der Vergangenheit sei von einigen Bundesländern die Auffassung vertreten worden, der Bund habe die Frage der Verbraucherinformation abschließend geregelt, so dass die Gesetzgebungskompetenz der Länder für weitergehende landesrechtliche Regelungen gesperrt sei. Diese Bedenken werde der Bund nunmehr durch eine klarstellende Regelung im LFGB endgültig ausräumen.

Der betreffende § 40 LFGB werde um einen neuen Absatz 6 dahingehend erweitert werden, dass die Länder ausdrücklich weitergehende Regelungen zur Information der Verbraucher über die Ergebnisse der amtlichen Kontrollen von Betrieben treffen könnten. Solche Regelungen seien nach der Rechtsauffassung des Bundes zwar auch schon bisher möglich gewesen, mit der geplanten Rechtsänderung werde aber noch einmal ausdrücklich klargestellt, dass Bundesrecht den Ländern nicht im Weg stehe, wenn sie Regelungen für ein verpflichtendes Kontrollbarometer schaffen wollten.

Das Gesetzesvorhaben ist allerdings aufgrund von Vorbehalten des Bundeswirtschaftsministeriums erneut stecken geblieben. Damit bleibt auch fraglich, ob die Länder zu einer einheitlichen Praxis kommen.

Sachsen-Anhalt hatte im Rahmen des Dialogs mit dem BMELV zur Evaluierung des VIG sowie bei der Verbraucherschutzministerkonferenz für die Einführung des Smiley-Systems plädiert, sofern hierfür der notwendige rechtliche Rahmen geschaffen sei. Der Minister für Arbeit und Soziales hat sich für die Einführung des Hygiene-Barometers ausgesprochen. Eine Pflicht zur Veröffentlichung des Barometers solle es aber nicht geben. Vielmehr soll der Gastwirt entscheiden können, ob er das Ergebnis der Kontrolle öffentlich macht. Mittelfristig sei auch an eine Pflicht zur Veröffentlichung der Ergebnisse zu denken. Das Vorhaben stößt allerdings in der Hotel- und Gastronomiebranche auf Kritik, da die Kontrolleure im Land nicht für Kontrollen aller Anbieter der Branche ausreichen. Auch seien Nachkontrollen oft nicht kurzfristig möglich.

Das System der doppelten Freiwilligkeit – freiwillige Einführung der Hygiene-Ampel im Land, freiwillige Veröffentlichung des Kontrollergebnisses durch den kontrollierten Betrieb – erscheint rechtlich nicht tragfähig zu sein. Nach der Neuregelung des VIG hat jedermann einen Anspruch auf Zugang zu den Kontrollergebnissen der Lebensmittelbehörden, weil es sich bei diesen Informationen nicht mehr um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse handelt, vgl. § 3 Satz 4 Nr. 3 VIG. Die Ergebnisse der Kontrolle und damit auch das Ergebnis der Ampel-Prüfung sind nach dem VIG folglich jedermann zugänglich. Es dürfte sich damit in letzter Konsequenz nicht verhindern lassen, dass sie auch veröffentlicht werden.

4 Informationsfreiheit in Deutschland – Landesrecht

4.1 Überblick

In meinem I. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit hatte ich berichtet, dass Brandenburg, Berlin, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern, Hamburg, Bremen, Saarland, Thüringen, Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz sowie der Bund Informationsfreiheitsgesetze erlassen haben. Während die o. g. Länder bereits dazu übergehen, ihr Landesrecht weiter zu optimieren oder dies bereits getan haben (vgl. I. Tätigkeitsbericht, Nrn. 2.4.1. und 2.4.3.), besitzen Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen und Sachsen nach wie vor keine Informationsfreiheitsgesetze (vgl. **Anlage 8**). Allerdings hat die Landesregierung von Baden-Württemberg angekündigt, nach der Evaluierung des IFG ein Informationsfreiheitsgesetz in das Landesrecht aufzunehmen. In Bayern hat die Fraktion der SPD mittler-

weile den Entwurf eines bayerischen Transparenz- und Informationsfreiheitsgesetzes in den bayerischen Landtag eingebracht (LT-Drs. 16/13784). Der Gesetzesentwurf der Fraktion Die Linke in Sachsen zur Einführung eines Verwaltungstransparenzgesetzes ist in den Landtag eingebracht und wird noch beraten (LT-Drs. 5/9012). Dass auch in den Ländern ohne Informationsfreiheitsgesetz ein Bedürfnis nach mehr Information besteht, zeigt im Übrigen auch, dass hier viele Städte und Gemeinden auf das erhebliche Informationsbedürfnis der Bevölkerung mit dem Erlass von Informationsfreiheitssatzungen reagieren (zur Rechtmäßigkeit von Informationsfreiheitssatzungen in Sachsen-Anhalt vgl. Nr. 7.7).

Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen haben ihre Informationsfreiheitsgesetze bereits modernisiert; in Berlin und Brandenburg gibt es entsprechende Gesetzesvorhaben. Bei der Modernisierung haben die Länder unterschiedliche Wege eingeschlagen. Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz haben ihr Landesrecht mehr oder weniger an den aktuellen Stand des Bundesrechts angepasst. In Rheinland-Pfalz wurde dabei dem Landesbeauftragten für den Datenschutz auch die Aufgabe des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit übertragen; dies gilt im Übrigen auch für Thüringen. In Bremen, Hamburg, Schleswig-Holstein und Thüringen hat der Gesetzgeber das Informationsfreiheitsrecht fortentwickelt, indem er entweder die Informationsfreiheitsgesetze zusammengelegt (Schleswig-Holstein) oder Informationsregister geschaffen hat, die anonym und kostenlos genutzt werden können (Bremen, Hamburg und Thüringen). Im Vergleich zu den übrigen Bundesländern lässt sich hier von Informationsfreiheitsgesetzen der neuen Generation oder von Premium-Informationsfreiheitsgesetzen sprechen (allerdings ist in Thüringen der Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes eingeschränkt).

Soweit in anderen Bundesländern Gesetzesentwürfe zur Modernisierung des Informationsfreiheitsrechts vorgelegt wurden, orientieren sie sich überwiegend an den Informationsfreiheitsgesetzen der neuen Generation. So sieht z. B. in Brandenburg der Gesetzesentwurf der Fraktion der Grünen eine Zusammenlegung des brandenburgischen Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes mit dem dortigen Umweltinformationsgesetz (LT-Drs. 5/5787) vor, wohingegen der Gesetzesentwurf der brandenburgischen Landesregierung sich lediglich mit einer Aktualisierung des Landesrechts zufrieden gibt (LT-Drs. 5/6428). In Berlin hat die Fraktion der Grünen den Entwurf eines Transparenz- und Informationsfreiheitsgesetzes vorgelegt, der entsprechend dem Hamburger Transparenzgesetz die Schaffung eines Informationsportals im Internet vorsieht. Dieses soll anonym und kostenlos genutzt werden können (LT-Drs. 17/0456).

Als Fazit lässt sich damit festhalten, dass Deutschland, was die Informationsfreiheit angeht, in eine Dreiklassengesellschaft einzuteilen ist (Caspar, Von der Informationsfreiheit zur Transparenz – Das Hamburgische Transparenzgesetz setzt neue Standards, ZD 2012, S. 445), nämlich in Bundesländer ohne Informationsfreiheitsgesetz, in Bundesländer mit einem traditionellen Informationsfreiheitsgesetz, zu denen Sachsen-Anhalt zählt, sowie in Bundesländer mit einem Informationsfreiheitsgesetz der neuen Generation. Da diese für Sachsen-Anhalt im Rahmen der Evaluierung eine Vorbildfunktion haben sollten, möchte ich diese kurz vorstellen.

4.2 Die Weiterentwicklung des Informationszugangsrechts – Die Informationsfreiheitsgesetze der neuen Generation

Die Informationsfreiheitsgesetze der neuen Generation bzw. die Premium-Informationsfreiheitsgesetze zeichnen sich im Wesentlichen durch zwei Charakteristika aus:

Im Zuge der Reform des Informationsfreiheitsrechts wurden nicht nur das Verfahren oder die Ausschlussgründe stringenter geregelt. Vielmehr wurde in der einen Variante die Idee der Zusammenlegung der Informationsfreiheitsgesetze verwirklicht. Dies ist z. B. in Schleswig-Holstein geschehen.

In der anderen Variante ist zwar noch keine Zusammenlegung der Informationsfreiheitsgesetze erfolgt, dafür wurde der Open-Data-Gedanke realisiert, indem ein Informationsregister geschaffen wurde, in das die öffentlichen Stellen des Bundeslandes geeignete Informationen einstellen müssen. Warum es sich bei den Informationsfreiheitsgesetzen mit Informationsregistern um Premium-Gesetze handelt, wird schnell deutlich: Die traditionellen Informationsfreiheitsgesetze räumen dem Einzelnen erst auf einen individuellen Antrag hin einen Informationszugangsanspruch ein. Die Bürgerinnen und Bürger müssen, um die Information zu erhalten, zunächst von sich aus tätig werden. Dies kostet Zeit und Geld, denn der Verwaltung muss der durch den Antrag entstehende Verwaltungsaufwand ersetzt werden. Die Informationsfreiheitsgesetze der neuen Generation haben das Prinzip der individuellen Antragstellung zwar beibehalten. Sie sehen jedoch auch die Einrichtung von Informationsregistern im Internet vor, in die die öffentlichen Stellen gesetzlich näher bezeichnete Informationen einstellen müssen. Aus dem **Informationsrecht der Menschen** ist eine **Informationspflicht der Behörden** geworden. Die amtlichen Informationen können von den Bürgerinnen und Bürgern unentgeltlich aus dem Internet abgerufen werden. Dies spart im Vergleich zum bisherigen Informationsfreiheitsrecht Zeit und Geld.

Da Bund und Länder ohnehin im Wege von Open Data und Open Government die Errichtung von Open-Data-Plattformen beabsichtigen und es hierfür sogar einen konkreten Fahrplan gibt, verwirklichen die Informationsfreiheitsgesetze der neuen Generation mit ihren Informationsregistern bereits jetzt einen Teil des Open-Data-Gedankens (vgl. auch Nr. 9 dieses Tätigkeitsberichts).

Ich würde mir für Sachsen-Anhalt das Optimum und damit die Verwirklichung beider Varianten wünschen.

4.2.1 Informationszugangsgesetz Schleswig-Holstein

Am 27. Januar 2012 ist in Schleswig-Holstein das neue Informationszugangsgesetz (IZG-SH) in Kraft getreten (GVObI. S. 89), mit dem die bisher getrennt geregelten Materien des vorher bestehenden Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) und des Umweltinformationsgesetzes (UIG) des Landes zusammengeführt und vereinheitlicht wurden. Die Vorteile einer solchen gesetzlichen Regelungssystematik liegen auf der Hand:

Der Zugang zu amtlichen Unterlagen musste bisher für Umweltinformationen nach dem UIG, für allgemeine amtliche Informationen nach IFG des Landes geprüft werden. Da beide Gesetze nun vom IZG-SH abgelöst und Umweltinformationen zutreffend als Unterfall der allgemeinen Informationen begriffen werden, entfallen entsprechende zeitaufwendige und komplizierte Doppelprüfungen (Polenz, Das neue Informationszugangsgesetz Schleswig-Holstein, DÖV 2012, S. 432 f.).

Je nachdem, ob das UIG oder das IFG anwendbar war, wiesen die Ausschlussgründe für dasselbe geschützte Rechtsgut, z. B. beim Schutz personenbezogener Daten oder der Vertraulichkeit von Beratungen, unterschiedliche Schrankenbestimmungen auf. Der Landesgesetzgeber hat nunmehr die Ausschlussgründe in dem neuen Gesetz synchronisiert und damit den Prüfungsaufwand für die informationspflichtigen Stellen erheblich verringert.

Darüber hinaus hat der Gesetzgeber die Bestimmungen des UIG und des IFG zu den Entscheidungsfristen, zur Bescheidung des Informationsanspruchs und zur Ausgestaltung des Informationsanspruchs auf eine gemeinsame rechtliche Grundlage gestellt.

Als grundsätzlich positiv zu bewerten ist ferner der Umstand, dass sich die Erhebung von Gebühren und Auslagen für den Informationszugang zukünftig nur noch nach einer Rechtsgrundlage, nämlich dem IZG-SH richtet. Auch hier entfallen zukünftig Gebührenerhebungen nach unterschiedlichen Gesetzen.

Dagegen ist in dem Gesetz der Open-Data- bzw. Open-Government-Gedanke nicht hinreichend zum Ausdruck gekommen, da ein Informationsfreiheitsregister bisher noch nicht geschaffen wurde.

Ob die neu geschaffenen Regelungen ausreichen oder ob weiterer Optimierungsbedarf besteht, muss sich in der Praxis zeigen. Allein der Umstand, dass ein Bundesland die Vereinheitlichung des Informationsfreiheitsrechts in die Tat umgesetzt hat, ist bemerkenswert.

4.2.2 Informationsfreiheitsgesetze mit Landesinformationsregistern

In ihren Informationsfreiheitsgesetzen der neuen Generation haben Bremen (Brem.GBl. 2006, S. 263; letztere Änderung Brem.GBl. 2011, S. 81) und Hamburg (HmbGVBl. 2012, S. 271) unter Verwirklichung des Open-Data-Gedankens Landesinformationsregister geschaffen. Der anonyme und einfache Zugang zu den Registern ist dabei nicht nur eine weitere Art des Zugangs zu Informationen, sondern gleichzeitig eine neue Art der Informationsverbreitung, denn das Register ermöglicht es einer aktiven Öffentlichkeit, staatliches Verwaltungshandeln von außen her zur Kenntnis zu nehmen, nachzuvollziehen und zu kontrollieren, ohne mit der Verwaltung Kontakt aufnehmen zu müssen (Caspar, Von der Informationsfreiheit zur Transparenz – Das Hamburgische Transparenzgesetz setzt neue Standards, ZD 2012, S. 445). Der anonyme und einfache Zugang zu den Registerinformationen und die (freie) Verwendbarkeit der Daten schaffen zudem die Voraussetzungen für eine auf Mitwirkung gegründete Demokratie, in der sich der Einzelne verwirklichen und einbringen kann.

Beide Bundesländer verpflichten sich, zunächst ein **zentrales elektronisches Informationsregister** aufzubauen und dort amtliche Informationen einzustellen, vgl. § 11 Abs. 5 Bremisches Informationsfreiheitsgesetz bzw. § 10 Abs. 1 und Abs. 4 Hamburgisches Transparenzgesetz (HmbTG). Während nach dem bremischen Informationsfreiheitsgesetz die Behörden geeignete Informationen ohne Angaben von personenbezogenen Daten und Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, wie z. B. Senatsvorlagen nach Beschlussfassung, Gutachten, Berichte, Statistiken an das Informationsregister melden sollen, geht das HmbTG noch einen Schritt weiter. Das Gesetz ordnet in § 10 Abs. 1 HmbTG nicht nur eine **Veröffentlichungspflicht** an, es gibt in § 1 Abs. 2 HmbTG über den **individuellen Informationszugangsanspruch** auf Antrag hinaus jeder Person einen **Anspruch auf Veröffentlichung** bestimmter in § 3 Abs. 1 HmbTG genannter Informationen. Hierzu gehören z. B. in öffentlicher Sitzung gefasste Beschlüsse, Verträge der Daseinsvorsorge, Mitteilungen des Senats an die Bürgerschaft, Gutachten und Studien, um nur einige Beispiele zu nennen.

In beiden Bundesländern erfolgt der Zugang zu dem Informationsregister anonym und kostenlos. Dagegen bestimmt nur das hamburgische Landesrecht, dass die Nutzung, Weiterverwendung und Verbreitung der Information frei ist, sofern höherrangiges Recht oder spezialgesetzliche Regelungen nichts anderes bestimmen, vgl. § 10 Abs. 3 HmbTG.

Damit die amtlichen Informationen in das elektronische Register eingestellt und gefunden werden können, müssen die Dokumente maschinell lesbar, durchsuchbar und druckbar sein. Eine entsprechende Pflicht ordnet § 10 Abs. 1 Satz 2 HmbTG an. Zugleich verpflichtet § 8 HmbTG die Behörden, geeignete organisatorische Vorkehrungen zu treffen, damit Informationen, die einem Ausschlussgrund des Gesetzes unterfallen, ohne unverhältnismäßigen Aufwand abgetrennt werden können.

Die entsprechenden Projekte sind natürlich ehrgeizig, ihre Umsetzung erfordert zudem Zeit. In Hamburg ist der Gesetzgeber davon ausgegangen, dass die technischen Voraussetzungen für die Umsetzung des Gesetzes innerhalb von zwei Jahren nach dem Inkrafttreten des Gesetzes hergestellt werden können. Spätestens vier Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes soll das Gesetz von dem Senat auf seine Anwendung und Auswirkungen überprüft werden.

Zu dem mit Gesetz vom Dezember 2012 frisch eingeführten Informationsregister in Thüringen (GVBl. 2012, S. 464) liegen naturgemäß noch keine Erfahrungen vor. Die dortige Regelung in § 11 Abs. 3 orientiert sich deutlich an der Rechtslage in Bremen.

5 Aufgaben und Tätigkeitsfeld des Landesbeauftragten

5.1 Geschäftsstelle

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

der Öffentlichkeit in Fragen der Informationsfreiheit. Alle zwei Jahre erstatte ich dem Landtag einen Tätigkeitsbericht und informiere mit ihm zugleich die Öffentlichkeit.

In den beiden ersten Jahren seit Inkrafttreten des Gesetzes, also 2009 und 2010, hatte ein Schwerpunkt meiner Tätigkeit darin bestanden, den neuen Verwaltungsbereich mit aufzubauen und die öffentlichen Stellen des Landes mit dem Gesetz vertraut zu machen. Hierzu hatte ich neben meiner Beratungstätigkeit ein umfangreiches Informationsangebot auf meiner Homepage, einen Flyer zum Gesetz, ein Prüfschema sowie in Abstimmung mit dem Innenministerium Anwendungshinweise zum Gesetz entwickelt und zahlreiche ganztägige Fortbildungsveranstaltungen gehalten (vgl. Nrn. 3.1. - 3.5.3. des I. Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit).

Nachdem die Anlaufphase des Gesetzes abgeschlossen war, habe ich mich in den beiden Berichtsjahren meines II. Tätigkeitsberichts, also 2011 und 2012, verstärkt der Aufgabe gewidmet, das IZG LSA in Sachsen-Anhalt bekannter zu machen und weiter zu etablieren. Es ist erfreulich, dass mein I. Tätigkeitsbericht, der im Landtag erörtert wurde, in der Politik und den Medien eine positive Resonanz gefunden hat. Ich meine, dass er einen Beitrag geleistet hat, das Gesetz insgesamt bekannter zu machen und das Informationsfreiheitsrecht in Sachsen-Anhalt schon jetzt weiterzuentwickeln. Dies zeigt sich darin, dass die Landesregierung auf Bitte des Landtags in Abstimmung mit mir erste Schritte unternommen hat, um nicht nur den Bekanntheitsgrad des Gesetzes zu steigern, sondern auch um erste Reformen z. B. im Kostenrecht oder zur Vereinheitlichung des Informationsfreiheitsrechts in Sachsen-Anhalt einzuleiten (vgl. Nrn. 5.3 und 5.4).

Zugleich möchte ich darauf hinweisen, dass im Berichtszeitraum meine Dienste als außergerichtlicher Streitschlichter im Vergleich zu den beiden Vorjahren in erhöhtem Umfang in Anspruch genommen wurden, da sich die Zahl der Eingaben um 39 % erhöht hat (vgl. Nr. 5.2.1). Dabei werden die von mir zu prüfenden Fälle zunehmend umfangreicher und komplexer, wie der Fall der Sozialagentur, der die Prüfung von 19 Aktenordnern umfasste, zeigt (Nr. 7.11). Die Zahl der Eingaben sowie die Komplexität der Fälle wird zukünftig weiter steigen, da ich der Bitte der Landesregierung nachgekommen bin und nunmehr auch die Eingaben prüfe, die nicht vom IZG LSA erfasst sind, sondern bereichsspezifische Akteneinsichts- oder Auskunftsansprüche betreffen (vgl. Nrn. 5.3.1, 6.7.1 und 7.16 dieses Tätigkeitsberichts). Zur Erfüllung meiner Aufgaben ist mir aber bisher nur eine Stelle des höheren Dienstes zugewiesen. Kapazitätsmäßig stößt meine Behörde bei der Erfüllung der o. g. Aufgaben daher schon jetzt an ihre Grenzen.

Im Berichtszeitraum wurde mir jedoch in meiner Funktion als Landesbeauftragter für den Datenschutz zum 1. Oktober 2011 zusätzlich die Kontrolle des nicht-öffentlichen Bereichs, also die datenschutzrechtliche Kontrolle von Unternehmen und Privatpersonen, übertragen. Zwar hat der Landtag die zur Erfüllung dieser neuen Aufgabe aus meiner Sicht mindestens erforderlichen Stellen geschaffen. Das neue Personal steht mir jedoch noch nicht vollständig zur Verfügung. Seit über einem Jahr mussten daher die neuen Aufgaben auf verschiedene Schultern meines Hauses übertragen werden, was eine zusätzliche Arbeitsbelastung für alle meine Mitarbeiter bedeutet. Daher

mussten leider auch im Bereich der Informationsfreiheit wichtige Vorhaben zurückgestellt werden. So war mir im Berichtszeitraum auch eine Aktualisierung der für die Behörden wichtigen Anwendungshinweise zum IZG LSA, die das Format eines Kurzkomentars angenommen haben, nicht mehr möglich. Auch unterblieb eine vertiefende Begleitung etwa der Open-Data-Entwicklungen.

5.2 Außergerichtliche Streitschlichtung

In meinem I. Tätigkeitsbericht hatte ich dargestellt, dass ich nach dem IZG LSA die Funktion eines außergerichtlichen Streitschlichters habe (vgl. Nr. 3.6. des I. Tätigkeitsberichts). Nach § 12 IZG LSA kann sich jeder an mich wenden, wenn er sich in seinen Rechten nach dem IZG LSA verletzt sieht. In meiner Funktion als Streitschlichter kann ich Akten einsehen, die Behörden zu einer Stellungnahme auffordern, vermitteln, bei Verstößen auf ein ordnungsgemäßes Verfahren hinwirken und im Fall der Nichtabhilfe Verstöße beanstanden. Wie es für das Institut des Streitschlichters typisch ist, besitze ich jedoch keine Kassations- oder Weisungsbefugnisse. Ich kann daher die von der Behörde erlassenen Verwaltungsakte weder aufheben noch kann ich die Preisgabe von Informationen anordnen. Im Zweifel müsste daher ein Antragsteller den Informationszugang einklagen. Im aktuellen Berichtszeitraum hat es erst einen Fall gegeben, in dem eine öffentliche Stelle meiner Rechtsposition nicht gefolgt ist, sich verklagen ließ und den Prozess im Ergebnis verlor.

5.2.1 Statistische Auswertung

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

Im Berichtszeitraum habe ich in der Geschäftsstatistik 613 schriftliche Eingänge erfasst. Von 2011 auf 2012 ist ein Anstieg der Eingänge zu verzeichnen. Da erst allmählich mit einer Erhöhung des Bekanntheitsgrades des Gesetzes zu rechnen ist, gehe ich davon aus, dass die Zahl der Eingänge auch in den nächsten Jahren stetig weiter wachsen wird.

Im Berichtszeitraum habe ich **46 Eingaben** und **83 Anfragen** erfasst. Die tatsächliche Zahl der Anfragen dürfte allerdings höher liegen, da nicht jede telefonische Anfrage erfasst wird. Im Vergleich zur Statistik des Zeitraumes des I. Tätigkeitsberichts (33 Eingaben, 121 Anfragen) ist die Zahl der Eingaben damit um beachtliche 39 % gestiegen, während die Zahl der Anfragen zurückgegangen ist. Die Entwicklung ist m. E. ein normaler Prozess. Die hohe Zahl der Anfragen im Zeitraum des ersten Tätigkeitsberichts beruhte insbesondere auf dem großen Beratungsbedarf der öffentlichen Stellen, für die das Informationsfreiheitsrecht noch Neuland war. Nachdem diese sich mit

dem IZG LSA vertraut gemacht haben, pendelt sich die Zahl der Anfragen auf ein normales Niveau ein. Der Beratungsbedarf bleibt jedoch nach wie vor hoch.

Der erhebliche Anstieg der Eingaben um über 39 % bedeutet zunächst einmal, dass sich die Bürgerinnen und Bürger mit den öffentlichen Stellen in wesentlich größerem Umfang als bisher um den Zugang zu amtlichen Informationen streiten. Tatsächlich zeigen die Eingaben, dass das Informationszugangsrecht zielgerichtet genutzt wird, um Einblick auch in sensiblere Vorgänge zu erhalten. Dass es insgesamt mehr Streitfälle gibt, dürfte aber auch darauf beruhen, dass die Bürgerinnen und Bürger ihre Rechte stärker als bisher nutzen und mehr Anträge als bisher stellen. Zudem erkennen die Behörden Anträge nach dem IZG LSA besser als früher, da sie zunehmend sensibilisiert sind. Insgesamt könnte die Zahl der Eingaben noch höher liegen, wenn das Gesetz in der Bevölkerung noch bekannter und die Ausübung der Rechte nicht mit so hohen Kosten verbunden wäre. Ich hatte dies bereits in meinem I. Tätigkeitsbericht kritisiert (vgl. Nr. 3.6.2.). Die von der Landesregierung ergriffenen Maßnahmen zur Erhöhung des Bekanntheitsgrades des Gesetzes oder zur Kostensenkung greifen erst langsam oder reichen nicht aus (vgl. Nrn. 5.3 und 5.4 dieses Tätigkeitsberichts).

Zu beobachten ist ferner, dass die Eingaben zunehmend komplexer und umfangreicher werden. Das gilt insbesondere dann, wenn Vertragsunterlagen auf ihre Zugangsfähigkeit zu prüfen sind. Die Prüfung ist in vielen Fällen umfangreich und zeitaufwendig. Allerdings spricht auch das Ergebnis für sich: In knapp 3/4 der Fälle konnte ich feststellen, dass Fehler bei der Behandlung der Informationszugangsanträge gemacht worden waren, und für den Petenten einen vollständigen oder zumindest teilweisen Informationszugang erreichen. Eine Eingabe wurde wegen kommunalrechtlicher Verstöße sogar ein Fall für die Kommunalaufsicht (vgl. Nr. 7.1 dieses Tätigkeitsberichts).

5.2.2 Aufnahme des Landesbeauftragten in den Bürger- und Unternehmensservice

Damit das Recht auf Informationszugang in Anspruch genommen werden kann, müssen die Bürgerinnen und Bürger wissen, an welche Stelle sie sich mit ihrem Begehren wenden können und wer im Falle eines Streits richtiger Ansprechpartner ist. Das Land Sachsen-Anhalt hat einen Bürger- und Unternehmensservice geschaffen, über den sich jeder entsprechend übers Internet oder Telefon informieren kann. Ich wurde vom Ministerium des Innern des Landes Sachsen-Anhalt gebeten, für die nach dem IZG LSA in Betracht kommenden Dienstleistungen, nämlich Akteneinsicht und Auskunft, sowie die anzusprechende Behörde und meine Zuständigkeit als Streitschlichter einen Text für den Service zu entwickeln. Dieser Bitte bin ich gerne nachgekommen. In meinen Augen handelt es sich jedoch nur um einen kleinen Schritt, um das Gesetz bekannter zu machen, da viele öffentliche Stellen noch immer keinen Hinweis auf das IZG LSA auf ihrer Homepage haben.

5.3 Reaktionen auf den I. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit

Am 14. Dezember 2010 habe ich meinen I. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit der Öffentlichkeit vorgestellt (LT-Drs. 5/3001). Die Premiere stieß dabei in den Medien auf eine hohe Resonanz. Dass die Landesregierung in

ihrer Presseerklärung vom 7. Juni 2011 zu ihrer Stellungnahme zu meinem I. Tätigkeitsbericht feststellte, dass ich mich von Anfang an in meiner Rolle als fachkundiger Mittler zwischen der Verwaltung und den um Informationszugang bemühten Antragstellern bewährt habe, stellt eine Wertschätzung meiner Behörde dar.

Erfreulich war zunächst, dass der Landtag in einer seiner ersten Reaktionen beschloss, sich mit dem Tätigkeitsbericht in der neuen Legislaturperiode zu befassen und diesen zu debattieren (LT-Drs. 5/88/3072 B). Ebenso erfreulich war, dass die Landesregierung in Beantwortung einer Kleinen Anfrage zum Informationszugangsgesetz, die auf den Tätigkeitsbericht Bezug nahm, den Erfolg des Gesetzes hervorhob und damit von vornherein klarstellte, im Rahmen der Evaluierung des Gesetzes eine Fortentwicklung des geltenden Informationszugangsrechts anzustreben (LT-Drs. 5/3146).

5.3.1 Die Stellungnahme der Landesregierung

Die Stellungnahme der Landesregierung zu meinem I. Tätigkeitsbericht wurde als LT-Drs. 6/131 veröffentlicht. Sie ist damit der Öffentlichkeit zugänglich. Ich möchte mich daher auf einige weiterführende Aussagen, die für meine Tätigkeit und die Weiterentwicklung des Informationszugangsrechts relevant waren, konzentrieren.

Es ist überaus erfreulich, dass von wenigen Ausnahmen abgesehen (z. B. dem Kommunalrecht oder dem Gebührenrecht) mit der Landesregierung in der Analyse über den gegenwärtigen Stand der Informationsfreiheit in Sachsen-Anhalt ein Konsens besteht. Die Landesregierung hat mich – auch dies ist eine Besonderheit – in ihrer Stellungnahme ausdrücklich gebeten, auch solchen Eingaben nachzugehen, die nicht in meine Zuständigkeit für das IZG LSA fallen, sondern bereichsspezifisches Informationszugangsrecht betreffen. Auch will sie trotz ihrer Bedenken die Höhe der Gebühren nach der IZG LSA KostVO noch einmal überprüfen. Darüber hinaus hat sie einen Teil der in meinem I. Tätigkeitsbericht vorgetragenen Verbesserungsvorschläge, wie z. B. die Erhöhung des Bekanntheitsgrades des Gesetzes durch die Intensivierung behördlicher Veröffentlichungspflichten, im Anschluss an die parlamentarischen Beratungen meines Tätigkeitsberichts bereits aufgegriffen (vgl. Nrn. 5.3.3 und 5.4.2).

Trotzdem darf nicht übersehen werden, dass die meisten wichtigen Vorhaben, in denen ein Konsens zu bestehen scheint, wie z. B. die Zusammenlegung der Landesinformationsfreiheitsgesetze in einem einheitlichen Gesetz, die Reduzierung mit dem IZG LSA kollidierender bereichsspezifischer Informationszugangsregelungen oder die Harmonisierung der Ausschlussgründe erst im Rahmen der Evaluierung geprüft und im Anschluss daran eine abschließende Entscheidung getroffen werden soll. Ich bitte daher die Landesregierung, den eingeschlagenen Weg im Sinne der bisher angestrebten positiven Weiterentwicklung des Informationszugangsrechts fortzusetzen.

5.3.2 Die Ausschussberatungen und der Beschluss des Landtags zum Informationszugangsgesetz

Der Präsident des Landtags hat den Tätigkeitsbericht und die Stellungnahme der Landesregierung gem. § 40 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Landtages zur federführenden Beratung in den Ausschuss für Inneres sowie zur Mitberatung in den Ausschuss für Recht, Verfassung und Gleichstellung überwiesen. Die Ausschüsse befassten sich in mehreren Sitzungen mit dem Tätigkeitsbericht sowie der Stellungnahme der Landesregierung. Ich habe die Beratungen unter anderem dazu genutzt, die wichtigsten Botschaften aus meinem Tätigkeitsbericht auch im Hinblick auf die für das Jahr 2013 vorgesehene Evaluierung des IZG LSA noch einmal hervorzuheben, und dabei darauf verwiesen, dass sich das IZG LSA bewährt habe, seine Vorteile aber bekannter gemacht werden müssten. Ferner habe ich für eine Zusammenführung der Informationsfreiheitsgesetze und eine Vereinheitlichung der Ausschlussgründe sowie eine Überprüfung des Kostenrechts geworben.

Bisher entsprach es den parlamentarischen Gepflogenheiten, Tätigkeitsberichte des Landesbeauftragten im Parlament zu erörtern und sie mit einem Landtagsbeschluss zur Kenntnis zu nehmen. Ich bin dem Landtag daher dankbar, dass er sich darauf verständigte, die Kenntnisnahme meines Tätigkeitsberichts mit einer EntschlieÙung zu begleiten, in der festgehalten wurde, in welchen Punkten bis zur Evaluierung des IZG LSA schon jetzt Verbesserungen beim Informationszugang erreicht werden können. In diesem Beschluss finden sich zugleich meine wichtigsten Botschaften wieder. Antragsteller waren im Übrigen alle Fraktionen, was deutlich macht, dass über den Inhalt des Antrages und über die Bedeutung der Informationsfreiheit Konsens bestand.

Wegen ihrer erheblichen Bedeutung und zum besseren Verständnis der nachfolgenden Hinweise gebe ich die EntschlieÙung (LT-Drs. 6/977) im Wortlaut wieder:

EntschlieÙung zum Informationszugangsgesetz

Der Landtag von Sachsen-Anhalt hat in der 22. Sitzung (am 22. März 2012) folgenden Beschluss gefasst:

1. Der Landtag von Sachsen-Anhalt stellt fest, dass sich das Informationszugangsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt und insbesondere der damit verbundene Rechtsanspruch auf freien Zugang zu amtlichen Informationen der öffentlichen Stellen des Landes bislang grundsätzlich bewährt haben. Dem gesellschaftlichen Anspruch nach mehr Transparenz und stärkerer bürgerchaftlicher Kontrolle der Verwaltung sowie dem Prinzip der grundsätzlichen Aktenöffentlichkeit wurde aus gesetzgeberischer Sicht Rechnung getragen.

2. Der Landtag von Sachsen-Anhalt hält es für geboten, den Bekanntheitsgrad des Informationszugangsgesetzes und der damit verbundenen Vorteile weiter zu erhöhen, um die Möglichkeit der Inanspruchnahme des Gesetzes durch die Bürgerinnen und Bürger zu intensivieren.

3. Im Sinne einer weitergehenden Transparenz und Nutzung des Rechtes auf Informationszugang ist sicherzustellen, dass die im Gesetz festgeschriebene Veröffentlichungspflicht der öffentlichen Stellen besser umgesetzt und vorangetrieben wird. Des Weiteren sind möglichst zeitnah neue Möglichkeiten und Formen einer aktiven Informationspolitik der Behörden zu prüfen und umzusetzen, welche langfristig die Verwaltungsorganisation und Verwaltungsmodernisierung effektivieren.

4. Angesichts dessen, dass die bei Inanspruchnahme des Informationszugangsgesetzes erhobenen Verwaltungskosten (Gebühren und Auslagen) im bundesweiten Vergleich zu den höchsten Gebührensätzen gehören, ist spätestens im Rahmen der Evaluierung der Auswirkungen des Gesetzes zu prüfen, ob die Höhe der Kosten eines Auskunftersuchens ein Hindernis bei der Inanspruchnahme eines Informationszuganges darstellt.

Insofern sich dies bereits vor dem Ende des Evaluierungszeitraumes im Jahr 2013 herausstellt, sollte die Kostenverordnung einer entsprechenden Anpassung unterzogen werden.

5. Im Rahmen der Evaluierung des Informationszugangsgesetzes ist zu prüfen, ob die verschiedenen Informationsfreiheits- bzw. -zugangsgesetze (Verbraucherinformationengesetz, Umweltinformationengesetz) auf Landesebene inhaltlich zusammengefasst und folglich die Zahl der spezielleren Zugangsvorschriften zugunsten einer übersichtlicheren und besseren Rechtsanwendung verringert werden könnten.

5.3.3 Beschlussrealisierung der Landesregierung

Die Entschließung zum Informationszugangsgesetz (Beschluss des Landtages – Drs. 6/977) richtete sich insbesondere an die Landesregierung. Diese hat in Umsetzung der Entschließung folgende Maßnahmen veranlasst (siehe LT-Drs. 6/1161 neu):

Zur Erhöhung des Bekanntheitsgrades des Gesetzes hat das Ministerium für Inneres und Sport die informationspflichtigen Stellen gebeten, auf ihrer jeweiligen Homepage Hinweise auf das Informationszugangsrecht nach allgemeinem bzw. bereichsspezifischem Informationszugangsrecht zu geben und dabei auch Informationsangebote des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit zu verlinken.

Im Hinblick auf die Bitte des Landtags, die proaktive Veröffentlichung von Informationen zu fördern, verweist die Landesregierung darauf, dass der IT-Planungsrat als zentrales Gremium für die föderale Zusammenarbeit in der Informationstechnik gegenwärtig an Eckpunkten für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln arbeite. Es solle eine zentral zugängliche Internetseite eingerichtet werden, die auf Informationsangebote von Bund, Ländern und Kommunen verlinkt.

Zur Bitte des Landtags, das Kostenrecht zu überprüfen, teilte die Landesregierung mit, dass das Ministerium für Inneres und Sport eine Umfrage bei den obersten Landesbehörden und den kommunalen Spitzenverbänden durchgeführt habe. Auf dieser Grundlage werde geprüft, ob der Gebühren-

rahmen nach der IZG LSA KostVO abgesenkt werden könne. Der Landesbeauftragte für die Informationsfreiheit sei in die Überprüfung eingebunden.

Die Landesregierung teilte ferner mit, dass sie bei der im Jahr 2013 anstehenden Evaluierung des Gesetzes prüfen werde, inwieweit die verschiedenen Informationszugangsgesetze auf Ebene des Landes zusammengeführt werden können. Daneben habe das Ministerium für Inneres und Sport alle Ressorts gebeten, die im jeweiligen Zuständigkeitsbereich bestehenden Rechtsvorschriften im Sinne des § 1 Abs. 3 IZG LSA daraufhin zu überprüfen, ob sie neben dem allgemeinen Gesetz weiterhin erforderlich sind oder modifiziert werden können. Auch diese Überprüfung soll im Rahmen der Evaluierung zum Abschluss gebracht werden.

Im Folgenden möchte ich die einzelnen Maßnahmen der Landesregierung näher darstellen und einer ersten Bewertung unterziehen.

5.4 Umsetzung der von der Landesregierung beschlossenen Maßnahmen in die Praxis

5.4.1 Ressortumfrage des Innenministeriums zur Änderung der IZG LSA KostVO

In meinem I. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (Nr. 7.4.) hatte ich kritisiert, dass Sachsen-Anhalt mit einem Gebührenrahmen von 0 Euro bis 1.000 Euro, u. U. sogar 2.000 Euro, im Vergleich zum Bund oder zu den Bundesländern eine der teuersten Gebührenordnungen habe. Im Vergleich dazu betragen die Gebühren im Bund für erfolgreiche Informationszugangsbegehren maximal 500 Euro. Im Falle der Ablehnung eines Antrags besteht Kostenfreiheit (Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2009, § 10 Rn. 37). Ich hatte daher vorgeschlagen, den Informationszugang grundsätzlich kostenfrei zu gewähren und nur bei aufwendigen Anfragen einen Kostenausgleich vorzusehen. In der Pressemitteilung der Staatskanzlei vom 7. Juni 2011 hat die Landesregierung eine derartige Regelung abgelehnt, eine Überprüfung der Gebührenhöhe jedoch in Aussicht gestellt.

In der Tat hat das Innenministerium im Wege einer Ressortumfrage bei den Ministerien des Landes Sachsen-Anhalt, dem Landesverwaltungsamt, dem Landesrechnungshof, den Landkreisen und den kommunalen Spitzenverbänden eine Überprüfung der Gebührenhöhe eingeleitet. Es hat den angeschriebenen Stellen folgende Vorschläge für eine kurzfristige Änderung der IZG LSA KostVO zur Stellungnahme übersandt:

1. Der Sternchenvermerk zu den Gebührentatbeständen Nr. 1 bis 3 des Teiles A der IZG LSA KostVO wird dahingehend konkretisiert, dass die Voraussetzungen für das Absehen von einer Gebührenerhebung wegen Geringfügigkeit des Aufwandes grundsätzlich gegeben sind, wenn im Einzelfall der Aufwand für die Gewährung des Informationszugangs weniger als eine Viertelstunde beträgt oder der Aufwand für die Kostenfestsetzung höher als für die Gewährung des Informationszugangs ist.
Alternativ könnten die Eingangsgebührensätze zu den Gebührentatbeständen Nr. 1 bis 3 des Teiles A der IZG LSA KostVO von 0 auf 20 Euro angehoben und der Sternchenvermerk zu den Gebührentatbe-

ständen wie folgt gefasst werden: „Bemessung nach dem jeweils angefallenen Zeitaufwand. § 3 der Allgemeinen Gebührenordnung des Landes Sachsen-Anhalt findet entsprechend Anwendung. Eine Gebühr ist nicht zu erheben, wenn der Aufwand im Einzelfall unter 20 Euro liegt.“

2. Die Höchstgebührensätze nach den Gebührentatbeständen Nr. 1 bis 3 des Teiles A der IZG LSA KostVO für die Erteilung von Auskünften (bisher 1000 Euro), die Akteneinsicht auch in maschinenlesbare oder verfilmte Unterlagen (bisher 1000 Euro) und die Zur-Verfügung-Stellung von Informationen in sonstiger Weise (bisher 2000 Euro) werden jeweils auf die Hälfte reduziert. Für die Änderung spricht zum Einen, dass damit die Höchstgebühren für die Gewährung des Informationszugangs auf dem Niveau der Gebührenregelungen des Bundes und der meisten anderen Länder mit Informationsfreiheitsgesetzen lägen. Zum anderen sind in der Vergangenheit die Gebührensätze regelmäßig nicht ausgeschöpft worden.
3. Anstelle des Änderungsvorschlages unter 2. könnte auch erwogen werden, die Höchstgebührensätze nach den Gebührentatbeständen Nr. 1 bis 3 des Teiles A der IZG LSA KostVO jeweils auf ein Viertel zu reduzieren, wenn im Gegenzug bestimmt würde, dass in besonders aufwendigen Verfahren Gebühren ohne Betragsbegrenzung bis zur Höhe des tatsächlichen Aufwandes erhoben werden. Als besonders aufwendig wären alle Verfahren auf Informationszugangsgewährung einzustufen, die in Fällen der bisherigen Gebührentatbestände Nr. 1 und 2 einen Aufwand von mehr als 250 Euro und in Fällen des bisherigen Gebührentatbestandes Nr. 3 einen Aufwand von mehr als 500 Euro verursachen.

Die Einleitung einer grundsätzlichen Überprüfung der Gebührenhöhe durch das Innenministerium, um in der Übergangsphase bis zu einer Evaluierung des Gesetzes eine Gebührensenkung zu erreichen, habe ich natürlich begrüßt. In meiner Stellungnahme habe ich allerdings darauf hingewiesen, dass die Vorschläge optimiert werden könnten.

So ist z. B. hinsichtlich des in Ziff. 1 genannten Vorschlags, der eine Kostenfreiheit für ein Antragsbearbeitung innerhalb einer Viertelstunde vorsieht, zu befürchten, dass in der Praxis innerhalb dieses Zeitrahmens nicht einmal eine cursorische Prüfung des Akteninhalts auf seine Zugänglichkeit erfolgt sein wird, da schon das Suchen und Holen der Akte den angedachten Zeitraum in Anspruch nehmen kann. Aus meiner Sicht erscheint es sinnvoll, von der Erhebung einer Gebühr wegen Geringfügigkeit abzusehen, wenn im Einzelfall der Aufwand für die Gewährung des Informationszugangs weniger als eine halbe Stunde beträgt, da in einfachen Fällen in diesem Zeitraum eine Prüfung des Akteninhalts nebst einer Entscheidung über den Akteninhalt möglich sein sollte.

Auch der Alternativvorschlag, dass eine Gebühr nicht erhoben werden sollte, wenn der Verwaltungsaufwand im Einzelfall unter 20 Euro liegt, reicht nicht aus. Dabei sollte jedoch berücksichtigt werden, dass in der Praxis diese Grenze regelmäßig überschritten werden dürfte, weil in einfach gelagerten

Fällen die Prüfung und insbesondere das Erstellen eines Gebührenbescheids diesen Verwaltungsaufwand übersteigen wird. Gerade weil das Abfassen des Gebührenbescheids zu den ebenfalls kostenpflichtigen Vorgängen gehört, sollte eine Gebühr im Einzelfall nicht erhoben werden, wenn der Aufwand für die Informationszugangsgewährung unter 50 Euro liegt.

Hätte sich dieser Vorschlag durchgesetzt, dann hätten nach meiner Auffassung die Eingangsgebührensätze zu den Gebührentatbeständen Nr. 1 bis 3 zusätzlich (und nicht lediglich alternativ) auf 50 Euro angehoben werden müssen. Aus meiner Sicht hätte in dem Änderungsentwurf ferner berücksichtigt werden müssen, dass im Bundesrecht wie auch in vielen anderen Bundesländern erfolglose Informationszugangsanträge kostenfrei sind (vgl. stellvertretend für andere § 11 Abs. 1 Satz 2 IFG NRW). Sachsen-Anhalt hätte sich dann dieser Rechtslage anpassen müssen. Ich hatte daher folgende Ergänzung des Sternchenvermerks vorgeschlagen: „Auf Antrag kann von der Erhebung von Gebühren und Auslagen aus Gründen der Billigkeit oder des öffentlichen Interesses ganz oder teilweise abgesehen werden. Im Falle der Erfolglosigkeit des Antrags soll von der Erhebung von Gebühren abgesehen werden.“

Den Vorschlag in Ziff. 3 habe ich abgelehnt, da er im Verhältnis zur gegenwärtigen Rechtslage sogar zu einer Verschlechterung der Position des Bürgers führen dürfte, da er eine Höchstgrenze für die Erhebung von Gebühren nicht vorsieht. Wird die Schwelle von 250 Euro überschritten, muss der Antragsteller den angefallenen Verwaltungsaufwand voll vergüten. Nach den von meinem Hause gemachten Erfahrungen ist ein Verwaltungsaufwand von mehr als 250 Euro schnell erreicht. Gehört der Sachbearbeiter der in § 3 Abs. 1 Nr. 3 AllGO LSA genannten Kategorie an, ist die 250 Euro-Schwelle regelmäßig schon überschritten, wenn die Prüfung des Antrags mehr als fünf Stunden dauert. Eine entsprechend lange Prüfung ist, insbesondere bei Behörden, die mit der Materie noch nicht vertraut sind, durchaus üblich.

Im Ergebnis habe ich daher den Vorschlag in Ziff. 2 befürwortet, da er eine verbindliche Obergrenze für die Gebühren festlegt, da er den bisherigen Gebührensatz auf die Hälfte begrenzt hätte. Aus meiner Sicht wäre dieser Vorschlag wegen der nicht verwirklichten Kostenfreiheit zwar nicht optimal, aber doch ein erheblicher Fortschritt gewesen, der mit dazu hätte beitragen kann, dass die Bürgerinnen und Bürger ihre Rechte vermehrt in Anspruch nehmen könnten.

Die Initiative des Innenministeriums ist jedoch leider ins Stocken geraten. Ein Großteil der befragten Stellen konnte sich im Rahmen der Umfrage durchaus eine Anpassung des Gebührenrahmens auf den Bundesdurchschnitt und damit eine Senkung des Gebührenrahmens auf 500 Euro vorstellen. Beispielsweise hatte die Staatskanzlei gegen die Reduzierung der Höchstgebührensätze um die Hälfte keine Bedenken. Der Landesrechnungshof vertrat sogar die Auffassung, dass es derzeit keine hinreichende Rechtsgrundlage für die Erhebung von Gebühren bei der Ablehnung von Informationszugangsanträgen gebe. Die von einer Gebührensenkung insbesondere betroffenen Gemeinden und Landkreise, die kommunalen Spitzenverbände sowie das Finanzministerium standen einer kurzfristigen Änderung des Gebührenrechts dagegen eher ablehnend gegenüber. Sie würden es vorziehen, wenn

der Gesetzgeber eine Entscheidung über die Gebühren erst nach Abschluss der Evaluierung des Gesetzes treffen würde.

Nach einer Würdigung gerade der letzten Stellungnahmen hat das Innenministerium die von ihm unterbreiteten Vorschläge in der jetzigen Fassung nicht mehr für realisierbar gehalten. Nach einem Gespräch auf Arbeitsebene im Juni 2012 mit meinem Haus wollte das Innenministerium einen Kompromissvorschlag erarbeiten, demzufolge der Gebührenrahmen der IZG LSA KostVO auf eine Höhe von 500 Euro beschränkt werden soll, aber in besonderen Ausnahmefällen auch höhere Gebühren verlangt werden können. Die Arbeiten an dem Entwurf einer modifizierten IZG LSA KostVO waren bis Ende des Jahres 2012 noch nicht abgeschlossen.

Eine Lösung, die eine **grundsätzliche Kostenfreiheit** vorsieht, halte ich nach wie vor für vorzugswürdig, da die Höhe der Gebühren viele Bürgerinnen und Bürger von der Antragstellung abhält. Eine grundsätzliche Kostenfreiheit ist, wie das neue Verbraucherinformationsgesetz oder das Gutachten zur Evaluierung des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes zeigen, auch rechtlich machbar. Die derzeitige Pattsituation in Sachsen-Anhalt scheint im Moment nur der Gesetzgeber selbst auflösen zu können, indem er den Rahmen für die Höhe der Gebühren – wie z. B. im VIG geschehen – selbst regelt.

5.4.2 Aufforderung der Landesregierung zur Erhöhung des Bekanntheitsgrades des Gesetzes durch eine aktivere Informationspolitik

In einem Schreiben vom 12. Juni 2012 an die Staatskanzlei und die Ministerien des Landes zur Erhöhung des Bekanntheitsgrades des Gesetzes sowie der Beachtung der Veröffentlichungspflichten hat das Innenministerium die im Landtag zum IZG LSA gefasste Entschließung sowie die Mitteilung über die Beschlussrealisierung versandt. Es hat die angeschriebenen Stellen gebeten, im Sinne einer weitergehenden Transparenz und Nutzung des Rechts auf Informationszugang sicherzustellen, dass die im Gesetz festgeschriebenen Veröffentlichungspflichten der öffentlichen Stellen besser umgesetzt und vorangetrieben werden. Des Weiteren seien möglichst zeitnah neue Möglichkeiten und Formen einer **aktiven Informationspolitik der Behörden** zu prüfen und umzusetzen, welche langfristig die Verwaltungsorganisation und Verwaltungsmodernisierung effektivieren.

Sofern dies noch nicht geschehen sei, hat das Innenministerium gebeten, zur Erhöhung des Bekanntheitsgrades des Gesetzes auf der Homepage der betroffenen Stelle Hinweise auf das Informationszugangsrecht nach allgemeinem bzw. bereichsspezifischem Informationszugangsrecht zu geben und dabei auch auf die Informationsangebote meiner Behörde zu verlinken. Die öffentlichen Stellen wurden außerdem gebeten, ihren Internetauftritt daraufhin zu überprüfen, inwieweit er den **Veröffentlichungspflichten** nach § 11 Abs. 1 und 2 IZG LSA (Verzeichnisse über Informationssammlungen, Organisations- und Aktenpläne) genügt und ob er entsprechend § 11 Abs. 3 IZG LSA andere geeignete Informationen allgemein zugänglich mache. Das Innenministerium hat klarstellend noch einmal darauf verwiesen, dass es sich bei den Veröffentlichungspflichten i. S. d. § 11 Abs. 1 und 2 IZG LSA um bin-

dende Vorschriften handle. § 11 Abs. 1 sei eine Soll- und § 11 Abs. 2 eine Mussvorschrift.

Das Ministerium hat die o. g. Stellen ferner gebeten, auch die ihnen nachgeordneten sowie die nur ihrer Rechtsaufsicht unterliegenden Adressaten des Gesetzes zu bitten, ihren jeweiligen Internetauftritt zu überprüfen. Das Ministerium hat gleichermaßen die kommunalen Spitzenverbände gebeten, ihre Mitglieder in geeigneter Weise zu bitten, ihren jeweiligen Internetauftritt zu überprüfen. Dieser Bitte sind die kommunalen Spitzenverbände nachgekommen.

Ich habe die Umsetzung der Bitte der Landesregierung in der Praxis anhand des Internetauftritts der Landkreise stichprobenartig überprüft. Wer im Bürgerservice im Stichwortverzeichnis nach den gemäß IZG LSA in Frage kommenden Dienstleistungen Akteneinsicht und Auskunft sucht, wird bei den meisten Landkreisen tatsächlich fündig. Es handelt sich im Ergebnis bei den meisten Landkreisen um den Text, der auch im Bürger- und Unternehmensservice (siehe Nr. 5.2.2) verwandt wird. Hinweise auf das Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt oder die Begriffe Informationszugang und Informationsfreiheit, die man unter dem Buchstaben I im Servicebereich vermuten würde, findet man dagegen leider nicht. Der Veröffentlichungspflicht ihrer Aktenpläne sind die meisten Stellen trotz der Bitte der Landesregierung bisher nicht nachgekommen. Hier besteht immer noch Handlungsbedarf.

5.4.3 Ressortumfrage zur Fortentwicklung des Informationszugangsrechts in Sachsen-Anhalt

In seiner Rede im Landtag am 22. März 2012 zur Beratung des I. Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit hatte der Innenminister bereits angekündigt, dass geprüft werden müsse, ob und inwieweit das allgemeine Informationszugangsgesetz mit bereichsspezifischen Informationszugangsgesetzen zusammengeführt werden kann. Zusätzlich werde die Landesregierung untersuchen, ob auch andere Rechtsvorschriften, die dem Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt vorgehen, weiterhin erforderlich sind oder modifiziert werden können. Als Beispiel für eine solche Vorschrift hatte er § 103 Abs. 5 des Wassergesetzes genannt.

Die in der Beschlussrealisierung angekündigte Überprüfung hat das Innenministerium im Wege einer Ressortbefragung gestartet. Es verweist darauf, dass sich eine echte Rechtsvereinheitlichung und -vereinfachung auf dem Gebiet des Informationszugangsrechts nur erreichen lasse, wenn alle anderen vorgegebenen Rechtsvorschriften des Landes i. S. d. § 1 Abs. 3 IZG LSA daraufhin überprüft werden, ob sie neben dem allgemeinen Gesetz weiterhin erforderlich sind oder modifiziert werden können. Da die Ermittlung einschlägiger Normen und ihre Überprüfung längere Zeit in Anspruch nehmen dürfte, hat das Ministerium angeregt, die entsprechenden Arbeiten bereits jetzt einzuleiten, damit sie im Rahmen der Evaluierung rechtzeitig zum Abschluss gebracht werden können. Die Ressorts wurden unter Angabe einer Begründung, warum die entsprechende Norm in ihrem Fachbereich gestrichen oder beibehalten werden soll, gebeten, dem Innenministerium das Ergebnis ihrer Prüfung zu gegebener Zeit, spätestens zum 1. Oktober 2013 mitzuteilen. Ich habe mich in Abstimmung mit dem Innenministerium bereit erklärt, den an-

geschriebenen Ministerien bzw. der Staatskanzlei als Ansprechpartner zur Verfügung zu stehen.

Die Resonanz auf das Vorhaben, das ich ausdrücklich begrüße, war bisher eher enttäuschend. Nach meinem Kenntnisstand ist jedenfalls die Rückmeldung eines Ministeriums erfolgt, das in seinem Zuständigkeitsbereich alle bereichsspezifischen Informationszugangsrechte beibehalten möchte. Die Argumentation des Ministeriums hat mich jedoch nicht immer überzeugt. Die Anwendbarkeit des IZG LSA wurde u. a. abgelehnt, weil durch die Akteneinsicht die Möglichkeit der Manipulationen an den einzusehenden Urkunden erhöht werden könne. Diese vermeintliche Gefahr besteht jedoch prinzipiell bei jeder Einsichtnahme in eine Akte. Deshalb wird die Akteneinsicht in der Praxis auch regelmäßig unter Aufsicht durchgeführt. Insofern ist die Argumentation des betreffenden Ministeriums also nicht stichhaltig.

Ich denke, dass gerade in dem Bereich der Rechtsvereinfachung noch großer Erörterungsbedarf bestehen wird, da viele Ministerien und die ihnen nachgeordneten Behörden die bekannten und gewohnten bereichsspezifischen Informationszugangsrechte nicht zugunsten des ihnen teilweise noch fremden Informationszugangsrechts nach dem IZG LSA aufgeben wollen. Ich möchte in diesem Zusammenhang auch noch einmal daran erinnern, dass die Experten, die das IFG des Bundes evaluierten, ausdrücklich empfohlen haben, in den bereichsspezifischen Fachgesetzen das Verhältnis zum IFG des Bundes zu regeln. Letztendlich wird somit der Gesetzgeber und damit das Parlament entscheiden müssen, ob und welche Regelungen gestrichen, fortbestehen oder modifiziert werden sollen.

5.4.4 Eine erste Einschätzung – Optimierungsmöglichkeiten

Dass die Landesregierung erste Schritte auf dem Weg zu einer Reform des IZG LSA noch vor der Evaluierung des Gesetzes eingeleitet hat, ist natürlich zu begrüßen. Allerdings gibt es erheblichen Nachholbedarf.

Die ins Stocken geratene Neuregelung der IZG LSA KostVO sollte zügig vorangetrieben werden. Die hohen Gebühren halten die Bürgerinnen und Bürger nach wie vor davon ab, das IZG LSA stärker in Anspruch zu nehmen. Es ist ihnen nicht vermittelbar, warum bei allgemeinen Informationen Gebühren in Höhe von 1.000 bzw. 2.000 Euro anfallen können, während für Umweltinformationen nach dem UIG LSA die Höchstgebühr maximal 500 Euro beträgt und im Verbraucherinformationsrecht Anfragen, die einen geringeren Verwaltungsaufwand als 250 Euro verursachen, gebührenfrei sind.

Die Idee der Landesregierung, den Bekanntheitsgrad des Gesetzes durch eine aktivere Informationspolitik, insbesondere durch Hinweise auf den Homepages der öffentlichen Stellen zu erhöhen, ist zwar grundsätzlich gut, sie greift jedoch nur langsam und erreicht vor allem diejenigen Bürgerinnen und Bürger nicht, die noch keinen Zugang zum Internet haben. Sie hängt außerdem von der konkreten Umsetzung durch die öffentlichen Stellen ab. In Stichprobenkontrollen habe ich festgestellt, dass viele öffentliche Stellen, insbesondere die Landkreise und Gemeinden, der Bitte der Landesregierung, den Bekanntheitsgrad des Gesetzes durch Hinweise in ihrer Internetpräsenz zu erhöhen, bisher auch nicht nachgekommen sind. So finden sich bei vielen

öffentlichen Stellen beim Bürgerservice keine Angaben zum IZG LSA und den aus ihm resultierenden Ansprüchen auf Akteneinsicht und Auskunft. Die Landesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass ihrer Bitte auch entsprochen wird.

Die Ressortumfrage zur Fortentwicklung des Informationsfreiheitsrechts kann einen echten Fortschritt mit sich bringen. Voraussetzung ist allerdings, dass das IZG LSA tatsächlich gestärkt wird und spezialgesetzlich geregelte Akteneinsichts- und Auskunftsrechte, die angesichts des IZG LSA nicht mehr notwendig sind, konsequent gestrichen bzw. reduziert werden. Für die beteiligten Ressorts bedeutet dies natürlich, dass sie eine Prüfung vornehmen müssen, ob die bisherigen Regelungen wegfallen und durch das IZG LSA ersetzt werden können. Ich habe daher ausdrücklich meine Bereitschaft erklärt, den Behörden bei dieser Prüfung beratend zur Seite zu stehen. Bedauerlicherweise ist die Resonanz auf die Umfrage bisher gering. Damit fehlt auch dem Gesetzgeber das nötige Datenmaterial, um im Rahmen der Evaluierung rasch eine Entscheidung treffen zu können. Die Ressorts müssen hier also noch aktiver werden.

5.5 Die Beratung des Gesetzgebers

In meinem I. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (Nr. 3.7.2.) hatte ich berichtet, dass der Gesetzentwurf des Stiftungsgesetzes Sachsen-Anhalt nach § 5 Abs. 6 E-StiftG LSA behördliche Unterlagen über die Anerkennung der Rechtsfähigkeit und die Beaufsichtigung der Stiftungen des bürgerlichen Rechts nicht dem Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen nach dem IZG LSA unterliegen sollten. Ich hatte dies als dogmatisch nicht gerechtfertigt kritisiert, da sensible Daten von dem IZG LSA bereits ausreichend geschützt werden. Nachzutragen ist, dass im Gesetzgebungsverfahren eine inhaltliche Auseinandersetzung mit meiner Argumentation nicht erfolgt ist. Damit befindet sich im Stiftungsgesetz eine nicht notwendige Sonderregelung, die die Anwendung des Gesetzes nicht erleichtert (**Anlage 3**).

Darüber hinaus ist aus dem Berichtszeitraum über zwei weitere Gesetzgebungsvorhaben zu berichten. Es handelt sich um den Entwurf eines E-Government-Gesetzes des Bundes sowie den Entwurf eines Strafvollzugsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt. Ferner besteht Reformbedarf bei der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien des Landes Sachsen-Anhalt.

5.5.1 Stellungnahme zum Entwurf eines E-Government-Gesetzes des Bundes

Zur Vorbereitung seiner eigenen Stellungnahme hatte mich das Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt zum Referentenentwurf des Bundesinnenministeriums für ein Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften um Mitteilung meiner Rechtsauffassung gebeten.

Das Ziel des Referentenentwurfs, die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien zu normieren, wird grundsätzlich begrüßt und unterstützt.

Da nach dem Entwurf das Gesetz Anwendung auf die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden der Länder bei dem Vollzug von Bundesgesetzen in eigener Angelegenheit (Art. 84 GG) und im Auftrag des Bundes (Art. 85 GG) finden sollte, wurden durch den Gesetzentwurf inhaltlich Regelungen des Datenschutzrechts und des Rechts der Informationsfreiheit und tangiert.

Unter informationszugangsrechtlichen Gesichtspunkten habe ich darauf hingewiesen, dass der Referentenentwurf mit der Veröffentlichung von Daten, der Durchführung der elektronischen Akteneinsicht sowie dem Bereitstellen von Daten eine Materie regelt, die grundsätzlich den Anwendungsbereich der Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder betrifft. Insofern sind Überschneidungen mit dem Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt (IZG LSA), das jedermann einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen der öffentlichen Stellen des Landes Sachsen-Anhalt gewährt, nicht ausgeschlossen. Nach dem derzeit geltenden Landesrecht erstreckt sich der Informationszugangsanspruch nach § 1 IZG LSA grundsätzlich auch auf elektronische Akten. Eine elektronische Akteneinsicht ist damit prinzipiell möglich, sofern die technischen Voraussetzungen dafür vorliegen (vgl. auch die Anwendungshinweise des Landesbeauftragten zu § 1 IZG LSA, III. 3.). Ebenso geht das IZG LSA davon aus, dass von den Adressaten des Gesetzes amtliche Informationen bereit gestellt und veröffentlicht werden. Nach § 11 Abs. 1 Satz 1 IZG LSA sollen die öffentlichen Stellen des Landes Verzeichnisse führen, aus denen sich die vorhandenen Informationssammlungen und -zwecke erkennen lassen. Organisations- und Aktenpläne sind nach Maßgabe dieses Gesetzes ohne Angabe personenbezogener Daten allgemein zugänglich zu machen, vgl. § 11 Abs. 2 IZG LSA. Nach der Internetklausel des § 11 Abs. 3 IZG LSA sollen die vom IZG LSA erfassten öffentlichen Stellen die in § 11 Abs. 1 und 2 genannten Pläne und Verzeichnisse sowie andere geeignete Informationen in elektronischer Form allgemein zugänglich machen.

Vor dem Hintergrund einer sich andeutenden Konkurrenzsituation zwischen einem zukünftigen E-Government-Gesetz und den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder ist es begrüßenswert, dass das E-Government-Gesetz im Wesentlichen die technischen Voraussetzungen für das Bereitstellen und Veröffentlichen der amtlichen Informationen regeln soll. Als Rechtsgrundlagen für die proaktive Veröffentlichung sollen danach primär die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder (Informationsfreiheits-, Umweltinformations-, Verbraucherinformationsgesetz) heranzuziehen sein. Da mit dem neuen Gesetz nach der Gesetzesbegründung keine Regelung des Informationszugangs, sondern der Abbau bundesrechtlicher Hindernisse zur Erleichterung der elektronischen Kommunikation mit der Verwaltung bezweckt wird, habe ich vorgeschlagen, dass diese Trennung auch konsequent eingehalten werden sollte.

Der Referentenentwurf wurde noch einmal erheblich überarbeitet. Der jetzt vorliegende Gesetzesentwurf der Bundesregierung (BT-Drs. 17/11473) konzentriert sich deutlicher auf technische Fragen. Er schafft insbesondere die technischen Voraussetzungen für den Einsatz maschinenlesbarer Daten und damit einer Grundforderung des Open-Data-Gedankens. Er hat außerdem den Anwendungsbereich für Landesbehörden und Gemeinden noch einmal

eingeschränkt. Positiv zu erwähnen ist, dass er als Rechtsgrundlagen für die proaktive Veröffentlichung nach wie vor primär die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder begreift (zu weiteren Einzelheiten vgl. auch Nr. 9.5). Das Schicksal des Gesetzentwurfs ist aufgrund der Einwände des Bundesrates offen.

5.5.2 Keine Einschränkung der Informationsfreiheit durch das Erwachsenenstrafvollzugsgesetz zulassen

Ein beim Ministerium für Justiz und Gleichstellung gestellter Antrag auf Zugang zu internen Berichten zu den Missständen in der JVA Burg hat das Ministerium offensichtlich veranlasst, in den Referentenentwurf eines Erwachsenenstrafvollzugsgesetzes eine Regelung aufzunehmen, die Justizvollzugsbehörden abweichend von der bisherigen gesetzlichen Regelung vom Anwendungsbereich des IZG LSA vollkommen ausnimmt.

Eine Eingabe zu o. g. Vorgang liegt meinem Hause vor (vgl. Nr. 7.5 dieses Tätigkeitsberichts). Das Ministerium hat den Vorgang bisher wenig sachgerecht behandelt. Ich habe es darauf aufmerksam gemacht, dass es im IZG LSA Ausschlussgründe gebe, die im Rahmen der vorzunehmenden Einzelprüfung einer Preisgabe der gewünschten Informationen entgegenstehen könnten.

Einer Akteneinsichts- oder Auskunftspflicht möchte das Ministerium aber offensichtlich generell entgehen. Begründet wird die Schaffung dieser Bereichsausnahme mit dem praktischen Bedürfnis der Justizvollzugsbehörden, über sensible Verwaltungsabläufe und -strukturen keine Auskünfte erteilen zu müssen. Diese Begründung ist nicht nachvollziehbar, da die Justizvollzugsbehörden bereits nach der geltenden Rechtslage über sensible Verwaltungsabläufe und -strukturen gar nicht auskunftspflichtig sind. Beispielsweise besteht zu sensiblen Verwaltungsabläufen nach dem IZG LSA kein Informationszugangsanspruch, da diese durch den Ausschlussgrund des Schutzes der öffentlichen Sicherheit i. S. d. § 3 Abs. 1 Nr. 2 IZG LSA erfasst werden. Ebenso besteht kein Zugang zu den Gefangenenpersonalakten, da ein Informationszugangsanspruch regelmäßig wegen des strikten Schutzes personenbezogener Daten nicht in Betracht kommen dürfte, um nur ein weiteres Beispiel zu nennen. Die Belange des Justizvollzugs werden daher über das von der Rechtsprechung anerkannte hohe Schutzniveau der Ausschlussgründe der §§ 3 bis 6 IZG LSA hinreichend geschützt. Es ist außerdem kein sachlich gerechtfertigter Grund erkennbar, Justizvollzugsbehörden im Vergleich zu anderen auskunftspflichtigen Stellen des Landes Sachsen-Anhalt besser zu stellen. Die Justizvollzugsbehörden lassen sich hinsichtlich der Sensibilität der bei ihnen vorhandenen Informationen keineswegs mit der Verfassungsschutzbehörde vergleichen, für die im IZG LSA tatsächlich eine Bereichsausnahme besteht. Es bietet sich eher ein Vergleich mit den Sicherheits- und Ordnungsbehörden an, die nach den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder prinzipiell nicht vom Informationszugang ausgenommen sind.

Die Schaffung einer Bereichsausnahme würde außerdem das Ziel der Landesregierung, Verwaltungshandeln transparenter zu machen, konterkarieren. So würden auch amtliche Informationen, die keineswegs sensibel sind, wie

z. B. Angaben über den Haushalt, die Personalentwicklung oder PPP-Verträge mit privaten Dienstleistern, ausgenommen.

Nachdem sich der Landtag für die Förderung der Informationsfreiheit in Sachsen-Anhalt ausgesprochen hat (vgl. Nr. 5.3.2 dieses Tätigkeitsberichts), wirken entsprechende Gesetzesvorhaben, mit denen die Informationsfreiheit wieder zurückgedrängt werden soll, regelrecht kontraproduktiv. Ich hoffe, dass es zu diesem Rückschritt nicht kommen wird. Auf die Regelung einer Bereichsausnahme sollte daher verzichtet werden.

5.5.3 Reformbedarf bei der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien des Landes Sachsen-Anhalt

Das unter Nr. 5.5.2 geschilderte Vorhaben des Justizministeriums, das IZG LSA im Rahmen der Neuregelung des Erwachsenenstrafvollzugsgesetzes zu ändern, hat außerdem gezeigt, dass bei der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien des Landes Sachsen-Anhalt Reformbedarf besteht. Diese sieht nämlich meine Beteiligung nur als Landesbeauftragter für den Datenschutz, nicht jedoch als Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit an den mich betreffenden Gesetzesvorhaben vor. Die Regelung in § 14 DSG LSA, derzufolge ich vor dem Erlass von datenschutzrechtlich relevanten Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu hören bin, gilt im Informationsfreiheitsrecht nicht, da eine Verweisung im IZG LSA fehlt. Damit gibt es weder im IZG LSA noch in der Geschäftsordnung der Ministerien des Landes Sachsen-Anhalt eine Regelung, die meine Beteiligung sicherstellt, wenn informationszugangsrechtlich relevante Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen werden sollen. Ob mir eine geplante Änderung oder Neuregelung einer Rechts- und Verwaltungsvorschrift zur Kenntnis gegeben wird, hängt folglich vom guten Willen bzw. der Aufmerksamkeit der federführenden Stelle ab. Die geltende Rechtslage lässt es derzeit zu, dass ich nicht beteiligt werde, selbst wenn, wie im vorliegenden Fall, das IZG LSA selbst geändert werden soll. So hatte das Justizministerium mich nur wegen der in dem Referentenentwurf zum Strafvollzugsgesetz enthaltenen datenschutzrechtlichen Regelungen beteiligt, es aber unterlassen, mich über die geplanten Änderungen des IZG LSA zu unterrichten. Auf diese bin ich erst zufällig im Rahmen des Studiums des Gesetzesvorhabens gestoßen.

Damit ich auch zukünftig an Gesetzesvorhaben beteiligt werde, die mich in meiner Funktion als Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit betreffen, halte ich eine Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien des Landes Sachsen-Anhalt für erforderlich. Im Rahmen der Evaluierung des Gesetzes sollte geprüft werden, ob meine Beteiligung nicht auch gesetzlich, z. B. durch die entsprechende Anwendung des § 14 DSG LSA, gesichert werden könnte.

5.6 Zusammenarbeit mit anderen Informationsfreiheitsbeauftragten

5.6.1 Überblick

In meinem I. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit hatte ich dargestellt, dass der Landesbeauftragte gem. § 12 Abs. 3 IZG LSA i. V. m. § 22 Abs. 7 DSG LSA mit den Stellen, die für die Kontrolle der Einhaltung der Vorschrif-

ten über die Informationsfreiheit in Bund und Ländern zuständig sind, zusammenarbeitet (vgl. Nr. 3.8.1. des I. Tätigkeitsberichts). Die Informationsfreiheitsbeauftragten haben hierzu eine zweimal jährlich zusammentretende Konferenz geschaffen, die durch einen in gleichem Turnus tagenden Arbeitskreis vorbereitet wird.

Die Konferenz erörtert aktuelle Themen der Informationsfreiheit, die für den Bund und die Länder von Bedeutung sind, wie Open Data und Open Government, das neue Verbraucherinformationsrecht, die Vereinheitlichung des Informationsfreiheitsrechts in Deutschland, die Transparenz bei Verträgen zwischen dem Staat und Unternehmen, um nur einige Beispiele zu nennen. Sie fasst in diesem Zusammenhang zumeist an die Gesetzgeber gerichtete Entschlüsse, die die Verbesserung oder Weiterentwicklung der Informationsfreiheit in Deutschland zum Ziel haben. Erfreulicherweise erlangen die Entschlüsse der Konferenz eine immer größere Bedeutung. Dies wird z. B. dadurch erkennbar, dass das OVG Nordrhein-Westfalen (NRW) in seiner viel beachteten Entscheidung über den Auskunftsanspruch der Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem WDR vier Entschlüsse der Konferenz zur Begründung seines Urteils herangezogen hat (OVG NRW, Urteil vom 9. Februar 2012, Az.: 5 A 166/10).

Über wesentliche Entschlüsse im Berichtszeitraum gegen den Versuch der Einschränkung der EU-Transparenzverordnung durch den Vorsitz der EU-Ratspräsidentschaft oder zur Aufnahme eines Rechts auf Informationszugang im Grundgesetz habe ich bereits berichtet (vgl. Nr. 2.2 und Nr. 3.1 dieses Tätigkeitsberichts). Darüber hinaus hat sich die Konferenz für die Offenlegung von Verträgen zwischen Staat und Unternehmen nach Maßgabe der Informationsfreiheitsgesetze (**Anlage 7**), die Stärkung von Open Data (**Anlage 6**) und den Zugang der Bürger zu einem europäischen Nanoproduktregister (**Anlage 9**) ausgesprochen. Die im Berichtszeitraum gefassten Entschlüsse sind im Anhang des Tätigkeitsberichts aufgeführt. Entschlüsse, die insbesondere auch für Sachsen-Anhalt relevant sind, möchte ich im Folgenden gesondert erörtern.

5.6.2 Mehr Transparenz bei der Wissenschaft – Offenlegung von Kooperationsverträgen

Zu einer Kleinen Anfrage zu Kooperationsvereinbarungen zwischen Hochschulen in Sachsen-Anhalt und Unternehmen hat die Landesregierung in ihrer Antwort auf die Frage, welche Verträge frei zugänglich seien, mitgeteilt, dass alle Kooperationsverträge/-vereinbarungen zwischen den Hochschulen und der Privatwirtschaft grundsätzlich der Vertraulichkeit unterliegen (LT-Drs. 6/451). Die vom Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft erstellte Antwort der Landesregierung ist im Ergebnis zwar nicht unzutreffend, sie lässt sich aber auch nicht vollständig mit dem IZG LSA vereinbaren. Kooperationsvereinbarungen der Universitäten mit Unternehmen fallen nämlich zunächst in den Anwendungsbereich des Gesetzes. Allerdings besteht nach dem Ausschlussgrund des § 3 Abs. 1 Nr. 9 IZG LSA kein Anspruch auf Zugang zu den in den Vereinbarungen enthaltenen Informationen, soweit die Hochschulen wissenschaftlich tätig sind. Im Übrigen sind die Vereinbarungen, sofern keine weiteren Ausschlussgründe eingreifen, durchaus einsehbar. Das gilt z. B. für die Identität von Drittmittelgebern, die Laufzeit der Projekte, den

Förderumfang und die Einflussmöglichkeiten der Drittmittelgeber auf die Forschungsziele und -ergebnisse. Darauf hat auch die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten auch in ihrer EntschlieÙung „Mehr Transparenz bei der Wissenschaft – Offenlegung von Kooperationsverträgen“ hingewiesen (**Anlage 12**). Die Transparenz in diesem Bereich ist besonders wichtig, da deutschlandweit inzwischen 660 Lehrstühle direkt oder indirekt von Unternehmen finanziert sein sollen.

Mittlerweile liegt zu dieser Thematik eine erste Entscheidung vor. Das VG Köln hat im Dezember 2012 entschieden, dass nach dem Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen kein Anspruch auf Einsicht in den Rahmenvertrag der Universität Köln mit einem Pharmaunternehmen über die Kooperation bei Forschungsvorhaben zu gewähren sei (Urteil des VG Köln vom 6. Dezember 2012, Az.: 13 K 2679/11). Das Urteil ist noch nicht rechtskräftig. Das Gericht hat die Berufung zugelassen, da der Umfang der Anwendbarkeit des Informationsfreiheitsgesetzes auf Hochschulen von grundsätzlicher Bedeutung sei. Aufgrund der unterschiedlichen Regelungen zum Schutz der Forschung ist die Rechtslage in Nordrhein-Westfalen nicht ohne Weiteres mit der in Sachsen-Anhalt vergleichbar.

5.6.3 Mehr Transparenz bei den Parlamenten

In meinem I. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit hatte ich auch über neben dem IZG LSA bestehende Transparenzregelungen berichtet (Nr. 2.1.3.). Hierzu gehören auch die Regelungen über die Nebeneinkünfte von Bundes- und Landtagsabgeordneten, die u. a. Gegenstand der 25. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten im November 2012 waren. Die Konferenz ist sich einig, 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. Deshalb sollten die Parlamente von Bund und Ländern Vorreiter in Sachen Transparenz werden und Ausnahmen vom Informationszugang soweit wie möglich zurücknehmen (vgl. die EntschlieÙung „Parlamente sollen in eigener Sache für mehr Transparenz sorgen!“, **Anlage 13**).

In welchem Umfang Transparenz herzustellen ist, ist nach Auffassung der Konferenz eine Frage des verfassungsrechtlich gebundenen, gesetzgeberischen Ermessens. Dieses verpflichtet die Parlamente dazu, die bereits vorhandenen Transparenzregelungen regelmäßig daraufhin zu überprüfen, ob sie sich bewährt haben oder ggf. zu konkretisieren und zu ergänzen sind. Dabei sollten – soweit noch nicht geschehen – folgende Punkte berücksichtigt werden:

- ein möglichst hohes Maß an Transparenz bei den weiteren Tätigkeiten und Einkünften von Abgeordneten unter Berücksichtigung von Berufsgeheimnissen. Den möglichen Besonderheiten des Mandats, insbesondere bei „Teilzeit“-Parlamenten, sollte Rechnung getragen werden,
- Veröffentlichung von Tagesordnungen von Plenen und Ausschüssen, ebenso Stellungnahmen, Protokolle und weitere Unterlagen, die Gegenstand der Beratungen sind,
- Öffentlichkeit von Sitzungen der Fachausschüsse,

- grundsätzliche Veröffentlichung von wissenschaftlichen Ausarbeitungen der Parlamentsdienste und sonstiger Gutachten (vgl. Nr. 6.6 dieses Tätigkeitsberichts),
- Zugang zu Informationen über Beschaffungen, Reisen, Sachausgaben und sonstige kostenträchtige Vorhaben der Parlamente und ihrer Ausschüsse.

Nachdem die fehlende Transparenz der Nebeneinkünfte von Bundestagsabgeordneten bemängelt wurde, plant der Bundestag die Veröffentlichungspflichten für die Nebeneinkünfte neu zu regeln. Eine entsprechende Diskussion wurde auch in Sachsen-Anhalt geführt. Vor diesem Hintergrund ist es erfreulich, dass der Landtag von Sachsen-Anhalt eine Überarbeitung der bereits bestehenden, aber optimierungsbedürftigen Veröffentlichungspflichten beabsichtigt.

In diesem Zusammenhang will ich noch darauf verweisen, dass die Landesregierung die vom Landtag mit Beschluss vom September 2010 angeregte Einführung von Veröffentlichungspflichten der Gehälter der Vorstände, Aufsichtsräte und Geschäftsführer landeseigener Unternehmen geprüft hat (vgl. LT-Drs. 5/80/2655 B sowie Nr. 2.1. meines I. Tätigkeitsberichts). Sie hat den Ausschuss für Inneres von dem Ergebnis ihrer Prüfung unterrichtet. Danach wurde von einer Einführung entsprechender Veröffentlichungspflichten abgesehen. Gründe für diese Entscheidung wurden nicht bekannt. Ich sehe hier zumindest Erklärungsbedarf.

5.6.4 Mehr Transparenz bei Krankenhaushygienedaten

Bei der Entscheidung für oder gegen ein bestimmtes Krankenhaus spielen für Patientinnen und Patienten naturgemäß auch Krankenhaushygienedaten eine maßgebliche Rolle. Eine entsprechende Entscheidung können sie jedoch nur dann eigenverantwortlich treffen, wenn ihnen alle relevanten Parameter zur Verfügung stehen. Eine standardisierte Melde- und Veröffentlichungspflicht für alle Hygienedaten würde es jeder Patientin und jedem Patienten ermöglichen, die jeweiligen Hygienestandards der Krankenhäuser zu bewerten und zu vergleichen. Diese gibt es bisher nicht.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten hat daher alle Verantwortlichen, insbesondere den Bundes- und die Landesgesetzgeber aufgefordert, für Transparenz bei Krankenhaushygienedaten zu sorgen, standardisierte und weit reichende Melde- und Veröffentlichungspflichten zu schaffen und die Qualitätsberichte der Krankenhäuser zu erweitern (vgl. die Entschließung der 25. Sitzung am 27. November 2012 „Mehr Transparenz bei Krankenhaushygienedaten“, **Anlage 14**).

Das von mir in dieser wichtigen Angelegenheit um Unterstützung gebetene Ministerium für Arbeit und Soziales steht dieser Forderung grundsätzlich aufgeschlossen gegenüber. Es verweist darauf, dass nach § 137 SGB V der Gemeinsame Bundesausschuss verpflichtet ist, bis zum 31. Dezember 2012 in seinen Richtlinien geeignete Maßnahmen zur Sicherung der Hygiene in der Versorgung festlegen und für die einrichtungsübergreifende Qualitätssicherung der Krankenhäuser Indikatoren zur Beurteilung der Hygienequalität zu bestimmen. In den auch im Internet abrufbaren Qualitätsberichten sollten

die nach der Einführung mit den Indikatoren gemessenen und für eine Veröffentlichung geeigneten Ergebnisse zum Stand der Hygiene in den Krankenhäusern aufgenommen und dargestellt werden.

Darüber hinaus setze sich das Netzwerk Hygiene in Sachsen-Anhalt (HYSA), das Basisinformationen zum Hygienemanagement enthalte, für die Stärkung des Infektionsschutzes in den Einrichtungen des Gesundheitswesens in Sachsen-Anhalt ein. Die Teilnahme an dem HYSA-Netzwerk sei derzeit freiwillig. Eine Veröffentlichung der Daten erfolge bisher nicht. Das Land Sachsen-Anhalt unterstütze insbesondere im Rahmen der HYSA-Netzwerkarbeit die Forderungen der Informationsfreiheitsbeauftragten zu mehr Transparenz bei Krankenhaushygienedaten. Die Umsetzung dieser Forderung dürfe jedoch nicht durch die Veröffentlichung sensibler Infektionsstatistiken geschehen, sondern müsse standardisiert, z. B. anhand von festgelegten Hygieneindikatoren im Rahmen der Qualitätsberichte der Krankenhäuser erfolgen.

Zu Fragen der Umsetzung wurden auf Arbeitsebene bereits Gespräche geführt, die Aspekte sollen weiter vertieft werden.

6 Häufige Fragestellungen

Wie in meinem I. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit möchte ich einige häufige Fragestellungen schildern, die sich aus den Eingaben und Anfragen ergeben haben oder im Rahmen von Fortbildungsveranstaltungen an mich herangetragen wurden. Es handelt sich hierbei um eine Auswahl, die nicht abschließend ist.

6.1 Informationszugangsansträge richtig stellen

Informationszugang wird nach dem IZG LSA nur auf Antrag gewährt. Ob ein Antragsteller die begehrte Information überhaupt und das noch möglichst kostengünstig erhält, hängt daher auch von der richtigen Antragstellung ab. Da in der Praxis von den Antragstellern in Unkenntnis der Rechtslage noch viele vermeidbare Fehler gemacht werden, möchte ich an dieser Stelle einige Hinweise für eine erfolgreiche Antragstellung geben:

Ein Informationszugangsanspruch kann nach dem IZG LSA nur dann bestehen, wenn Zugang zu einer amtlichen Information begehrt wird. Dazu muss die begehrte Information, so verlangt es das Gesetz, in verkörperter Form vorliegen und bei der angefragten Stelle zum Zeitpunkt der Antragstellung auch vorhanden sein. Der Informationszugangsanspruch bezieht sich daher nur auf Informationen, die in der Vergangenheit bereits entstanden sind. Ein Anspruch auf Zugang zu Informationen, die in der Zukunft erst noch entstehen werden, besteht dagegen nicht. Es ist daher nicht erfolgversprechend, eine Behörde zu fragen, welche Maßnahmen sie in der Zukunft für einen bestimmten Fall ergreifen wird, weil sie eine solche Entscheidung noch gar nicht getroffen hat und daher die begehrte Information nicht vorhanden ist. Auch ist nicht jede Frage nach der Rechtsauffassung einer Behörde sinnvoll. Hat sich die Behörde mit der Rechtsfrage noch gar nicht befasst oder hat sie die Rechtslage geprüft, aber keine Aufzeichnungen angefertigt, ist die Information ebenfalls nicht vorhanden. Der Antragsteller kann eine Behörde auch nicht zwingen, sich prinzipiell zu jeder von ihm gewünschten Rechtsfrage zu

äußern, da es keine Informationsgenerierungspflicht gibt (vgl. Nrn. 4.2.3. und 4.2.4. des I. Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit). Will ein Antragsteller daher erfahren, wie eine Behörde in einem bestimmten Fall handeln müsste, ist es daher zielführender sich zu erkundigen, ob es für diesen oder einen gleichgelagerten Fall Verwaltungsvorschriften oder Dienstanweisungen gibt und sich diese übersenden zu lassen.

In der Praxis ist ferner häufig zu beobachten, dass Antragsteller Einsicht in alle bei einer Behörde vorhandenen Akten begehren. Diese Vorgehensweise ist jedoch nur empfehlenswert, wenn sie die Kenntnis des gesamten Akteninhalts wirklich benötigen. Das trifft jedoch nur in den seltensten Fällen zu. Meistens wissen die Antragsteller genau, nach welchen Informationen sie suchen. Es ist daher zielführend, wenn sie sich von der Behörde zunächst eine Auskunft über den Inhalt der Akte geben lassen und danach ihr Informationszugangsbegehren auf den für sie relevanten Aktenteil beschränken. Weitergehende Informationszugangsansprüche können nämlich, sollte die Einsicht in den Aktenteil nicht ausreichend gewesen sein, auch später noch gestellt werden. Diese Vorgehensweise spart auf beiden Seiten Zeit und Geld. Die Kosten für die Durchführung des Gesetzes berechnen sich nämlich nach den Personalkosten pro Zeiteinheit. Wird ein Informationszugangsanspruch auf die für den Antragsteller relevanten Daten beschränkt, reduziert sich der Prüfungsaufwand für die Behörde. Folglich entstehen auf der Seite des Antragstellers geringere Gebühren.

Darüber hinaus bleiben viele Auskunftsbegehren erfolglos, weil ihnen offensichtlich Ausschlussgründe, z. B. der Schutz von personenbezogenen Daten oder von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, entgegenstehen. Dabei möchte in vielen Fällen der Antragsteller diese Daten gar nicht haben, da ihm der Zugang zu den übrigen Daten bereits genügt. In diesen Konstellationen kann sich ein Antragsteller daher auch mit der Unkenntlichmachung dieser Daten einverstanden erklären. Diese Vorgehensweise führt zu einem schnelleren Informationszugang, da die Behörde die in Frage kommenden Informationen nicht explizit auf das Vorliegen des Ausschlussgrundes prüfen muss, sondern sie schwärzen darf.

6.2 Anforderungen an die Pflicht zur Darlegung von Ausschlussgründen

Bereits in meinem I. Tätigkeitsbericht hatte ich unter Nr. 4.3.1. darauf hingewiesen, dass viele Behörden sich lediglich pauschal auf das Vorliegen von Versagungsgründen berufen und damit ihrer Pflicht zur Darlegung des jeweiligen Ausschlussgrundes nicht gerecht werden. Dieses Phänomen war auch in diesem Berichtszeitraum wieder zu beobachten. Die Rechtsprechung hat mittlerweile entschieden, dass jeder angeführte Ausschlussgrund einzelfallbezogen, hinreichend substantiiert und konkret dargelegt werden muss (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 5. Oktober 2010, Az.: 12 B 6.10, bestätigt durch BVerwG, Urteil vom 3. November 2011, DVBl. 2012, 176; vgl. auch BVerwG, Beschluss vom 6. April 2011, NVwZ 2011, 880). Der vorgetragene Ausschlussgrund muss sich daher aus dem konkret geschilderten Sachverhalt nachvollziehbar ergeben. Eine Behörde, die einen Informationszugangsanspruch lediglich unter pauschaler Angabe eines Versagungsgrundes ablehnt, tut sich damit selbst keinen Gefallen, denn ein solcher Ablehnungsbescheid

ist schon deshalb rechtswidrig, weil er den Anforderungen an die Darlegung des Ausschlussgrundes nicht genügt.

6.3 Regierungshandeln unterfällt der Informationsfreiheit

In den Berichtszeitraum fielen auch zwei Grundsatzentscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts zum Zugang zu Informationen über die Vorbereitung und Begleitung von Gesetzesvorhaben bzw. zum Zugang zu Stellungnahmen der Bundesministerien in Petitionsverfahren, die wegen ihrer hohen Bedeutung für die Praxis in Bund und Ländern mit Spannung erwartet worden waren (vgl. auch Nr. 6.5 dieses Tätigkeitsberichts).

In beiden Konstellationen hatte das um Informationszugang ersuchte Bundesministerium der Justiz die Informationszugangsansträge mit dem Argument abgelehnt, das IFG des Bundes fände auf die Bundesministerien nur Anwendung, soweit sie als Teil der Verwaltung handelten. Bei der Gesetzesvorbereitung oder der Abgabe von Stellungnahmen für den Petitionsausschuss handelten die Bundesministerien aber als Teil der Regierung und somit als Verfassungsorgane. Die Tätigkeit von Verfassungsorganen sei aber vom Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes ausgenommen.

Das Bundesverwaltungsgericht ist dieser Argumentation mit einer überzeugenden Begründung nicht gefolgt. Eine Unterscheidung zwischen der Verwaltungs- und der Regierungstätigkeit eines Ministeriums gehe aus dem IFG nicht hervor und sei auch nach dem Gesetzeszweck nicht gerechtfertigt. Das Informationsfreiheitsgesetz wolle die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürger durch die Verbesserung der Informationszugangsrechte stärken und vor allem auf der Grundlage der so vermittelten Erkenntnisse der Meinungs- und Willensbildung in der Demokratie dienen. Dieser Zweck werde nur unvollkommen gefördert, wenn gerade der Bereich der Vorbereitung und Durchführung grundlegender Weichenstellungen für das Gemeinwesen vom Geltungsbereich des Gesetzes ausgenommen wird (BVerwG, Urteil vom 3. November 2011, DVBl. 2012, 176). Im Einklang mit der allgemeinen Zielsetzung des Gesetzes sei der Gesetzgeber davon ausgegangen, dass nicht nur die alltägliche insbesondere der Anwendung des Gesetzes dienende Verwaltungstätigkeit, sondern gerade der Bereich des Regierungshandelns grundsätzlich dem Gesetz unterfallen sollte und sich Ausnahmen – unter Prüfung der gesetzlich vorgesehenen Informationsversagungsgründe – rechtfertigen lassen müssten. Auch schließe die parlamentarische Kontrolle der Verwaltung, die den demokratischen Verantwortungszusammenhang gegenüber der Regierung herstelle, eine Kontrolle durch die öffentliche Meinung, die auf fundierte Informationen angewiesen sei, nicht aus. Das Recht des Bürgers auf Teilhabe an der politischen Willensbildung beschränke sich nämlich nicht auf den Wahlakt, sondern bestünde auch in der Einflussnahme auf den ständigen Prozess der politischen Meinungsbildung (BVerwG, a. a. O.).

Das Bundesverwaltungsgericht hat daher sowohl in diesem ersten Fall, in dem ein Interessent Einsicht in Unterlagen des Bundesjustizministeriums zur Frage der Reformbedürftigkeit des Kindschaftsrechts begehrt hatte, als auch im zweiten Fall, in dem der Kläger Zugang zu Stellungnahmen des gleichen Hauses, die dieses in zwei Petitionsverfahren gegenüber dem Bundestag

abgegeben hatte (siehe Nr. 6.5), einen Informationszugangsanspruch im Regelfall bejaht.

Die zentrale Botschaft lautet daher: Regierungshandeln unterfällt grundsätzlich den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder und ist diesen nicht von vornherein entzogen. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Regierungstätigkeit dadurch gläsern wäre. Der notwendige Schutz des Regierungshandelns erfolgt vielmehr über die Informationsversagungsgründe der Informationsfreiheitsgesetze, die nach der Rechtsprechung ein hohes Schutzniveau begründen. Beispielsweise sind danach die Beratungen der Ministerien, der behördliche Entscheidungsprozess, aber auch der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung der Regierung grundsätzlich vor Informationszugängen geschützt.

6.4 Auskunftsrechte des Abgeordneten

Abgeordnete besitzen nach Art. 53 der Landesverfassung (LV LSA) gegenüber der Landesregierung ein besonderes Auskunftsrecht. Nach Art. 53 Abs. 1 LV LSA hat die Landesregierung jedem Mitglied des Landtages Auskunft zu erteilen. Fragen einzelner Mitglieder des Landtags haben die Landesregierung und ihre Mitglieder nach bestem Wissen unverzüglich und vollständig zu beantworten, Art. 53 Abs. 2 LV LSA. Dennoch kann es in Einzelfällen auch für den Abgeordneten günstiger sein, sich auf den für Jedermann geltenden Informationszugangsanspruch nach dem IZG LSA zu berufen. Die Begründung hierfür ist einfach. Nach Art. 53 Abs. 1 LV LSA hat der einzelne Abgeordnete lediglich ein Auskunfts-, aber kein Akteneinsichtsrecht. Ob die Landesregierung dem Abgeordneten über die Beantwortung seiner Frage hinaus Einsicht in Akten gewährt, steht in ihrem pflichtgemäßen Ermessen. Das IZG LSA gewährt dagegen jedermann wahlweise einen Auskunfts- oder einen Akteneinsichtsanspruch. Wählt der Abgeordnete das für jedermann geltende Bürgerrecht, kann er grundsätzlich auch die Akten, die die Landesregierung ihren Entscheidungen zugrunde gelegt hat, einsehen, sofern und soweit ein Informationszugangsanspruch nach dem IZG LSA besteht.

Allerdings sind einige Unterschiede zum Auskunftsrecht des Abgeordneten zu beachten:

Das Frage- und Auskunftsrecht des Abgeordneten ist grundsätzlich weitergehender und damit stärker als das der Bürgerinnen und Bürger, da es dazu dient, den Mitgliedern des Parlaments die Informationen zu verschaffen, die sie zu ihrer Arbeit, insbesondere zu einer wirksamen Kontrolle der Regierung und Verwaltung benötigen (SachsAnhVerfG, Urteil vom 17. Januar 2000, NVwZ 2000, 671; SächsVerfGH, Urteil vom 5. November 2010, Az.: Vf. 35-I-10). Es erstreckt sich dementsprechend grundsätzlich auf alle Gegenstände, für die die Regierung zuständig ist (VerfGH NRW, Urteil vom 19. August 2008, Az.: VerfGH 7/07). Mit dem Frage- und Informationsrecht geht eine Pflicht zur vollständigen und zutreffenden Beantwortung durch die Landesregierung einher. Nach Art. 53 Abs. 4 LV LSA braucht die Landesregierung den Verlangen insoweit nicht zu entsprechen, als dadurch die Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Regierung oder Verwaltung wesentlich beeinträchtigt würde oder zu befürchten ist, dass durch das Bekanntwerden von Tatsachen dem Wohle des Landes oder des Bundes Nach-

teile zugefügt oder schutzwürdige Interessen Dritter verletzt werden. Allerdings erkennt die Rechtsprechung auch bei der Prüfung der Ausschlussgründe dem verfassungsrechtlich verbürgten Informationsanspruch des Abgeordneten ein größeres Gewicht als dem Informationszugangsanspruch des einfachen Bürgers zu. Da die in Art. 53 Abs. 4 LV LSA genannten Rechtsgüter wie auch der Informationszugangsanspruch auf verfassungsrechtlicher Ebene angesiedelt sind, müssen sie jeweils im konkreten Fall einander so zugeordnet werden, dass sie so weit wie möglich ihre Wirkungen entfalten und ein Zustand praktischer Konkordanz entsteht (vgl. den Landtagsbeschluss in LT-Drs. 6/1618; SächsVerfGH, Urteil vom 5. November 2010, Az.: Vf. 35-I-10). Sofern z. B. der Schutz personenbezogener Daten oder von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen einer Auskunftserteilung entgegenstehen könnte, ist eine Güterabwägung zwischen dem Geheimhaltungsinteresse des Privaten und dem Informationsinteresse des Abgeordneten vorzunehmen. Um dem Informationsinteresse des Abgeordneten gerecht zu werden, kann nach der Rechtsprechung auch eine Information des Abgeordneten in nicht-öffentlicher, vertraulicher oder geheimer Form in Betracht kommen (VerfGH NRW, Urteil vom 19. August 2008, Az.: VerfGH 7/07).

Das IZG LSA räumt dem Bürger dagegen ein solch weitgehendes Informationsrecht nicht ein. Der Bürger kann sich grundsätzlich zu jedem Thema, das ihn interessiert, informieren. Ob ein Informationszugangsanspruch besteht, hängt jedoch vom Ergebnis der Prüfung eines Ausschlussgrundes ab. Hierbei kann es im Verhältnis zum Abgeordneten, der ein anderes Informationsinteresse geltend machen kann, durchaus zu anderen Ergebnissen kommen. Während ein Abgeordneter als Kontrollorgan der Landesregierung u. U. auch Auskünfte über Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse in vertraulicher Form auch gegen den Willen des Unternehmers erhalten kann, bekommt ein Bürger diese Information nach § 6 Satz 2 IZG LSA nur, wenn das betroffene Unternehmen in die Preisgabe dieses Datums eingewilligt hat.

Wählt der Abgeordnete daher das IZG LSA, muss er sich wie ein normaler Bürger behandeln lassen, mit der Folge, dass für ihn die Anforderungen dieses Gesetzes, insbesondere auch die wesentlich weitergehenden Ausschlussgründe sowie die Kostenregelungen des Gesetzes gelten. Da das IZG LSA ihm hinsichtlich der Art des Informationszugangs Vorteile gewährt, kann es von ihm jedoch durchaus als Hilfsmittel eingesetzt werden.

6.5 Petitionsunterlagen – Teil II

In meinem I. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit hatte ich mich der Frage gewidmet, ob der Petitionsausschuss nach dem IZG LSA in Petitionsangelegenheiten Einsicht in seine Unterlagen gewähren muss und dies verneint (vgl. Nr. 5.8.). Wie aber ist die Rechtslage, wenn die beteiligten Petentinnen bzw. Petenten oder andere betroffene Dritte die Petitionsunterlagen bei der vom Petitionsausschuss um Stellungnahme gebetenen Behörde einsehen möchten. Im Folgenden möchte ich insbesondere auf zwei Konstellationen eingehen, die während des Berichtszeitraums relevant geworden sind. Im ersten Fall geht es um Informationszugangsbegehren zu den Stellungnahmen der Behörden gegenüber dem Petitionsausschuss, die bei der Behörde selbst gestellt werden. Im zweiten Fall behandle ich Begehren, die auf Zugang zu Informationen gerichtet sind, die der Petitionsausschuss der um

Stellungnahme gebetenen Behörde übermittelt hat, wie z. B. das Auskunftsersuchen eines Unternehmens über den Namen eines Petenten, der sich beim Petitionsausschuss u. a. auch über das Unternehmen beschwert hatte.

6.5.1 Zugang zu Stellungnahmen der Ministerien gegenüber dem Petitionsausschuss

Damit der Petitionsausschuss sachgerechte Entscheidungen treffen kann, muss er den der Petition zugrunde liegenden Sachverhalt hinreichend feststellen. Beschwerd sich z. B. eine Petentin oder ein Petent über ein Ministerium, wird dieses vom Petitionsausschuss um Stellungnahme gebeten, in der es seine Vorgehensweise rechtfertigen soll. Die Stellungnahme besteht daher im Regelfall aus einer Sachverhaltsschilderung sowie einer rechtlichen Bewertung des Sachverhalts durch das Ministerium. Es versteht sich von selbst, dass diese Stellungnahmen für die Entscheidungsfindung des Petitionsausschusses wesentlich sind, weshalb auch die betroffenen Petentinnen oder Petenten sie einsehen möchten. Hintergrund entsprechender Einsichtsbegehren ist nicht selten die Furcht, dass der Petitionsausschuss eine unrichtige Entscheidung treffen könnte, weil die kritisierte Behörde ihm einen vermeintlich unzutreffenden oder geschönten Sachverhalt zur Entscheidung vorlegen könnte. Hat der Petitionsausschuss eine aus Sicht der Petentin bzw. des Petenten falsche Entscheidung getroffen, vermuten viele Petenten oft, dass dem Petitionsausschuss der Sachverhalt bereinigt dargelegt wurde.

In meinem I. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit hatte ich unter Nr. 5.8. dargestellt, dass Einsichtsbegehren in die Stellungnahmen der Ministerien beim Petitionsausschuss des Landtages selbst scheitern, weil der Petitionsausschuss, sofern eine Petitionsangelegenheit betroffen ist, nicht dem Anwendungsbereich des IZG LSA unterfällt.

Begehrt ein Antragsteller dagegen Einsicht in die Stellungnahme des Ministeriums bei der Behörde selbst, so ist das IZG LSA grundsätzlich anwendbar, da die Ministerien zu den im Gesetz genannten informationszugangspflichtigen Stellen gehören. Das Bundesverwaltungsgericht hat in einer wegweisenden Entscheidung zum korrespondierenden Anspruch auf Zugang nach dem IFG des Bundes zu einer vom Bundesjustizministerium gegenüber dem Petitionsausschuss des Bundestages abgegebenen Stellungnahme klargestellt, dass das IFG des Bundes auch dann gilt, wenn die Ministerien nicht nur als Behörden, sondern auch weitergehend als Teil der Regierung handeln (BVerwG, Urteil vom 3. November 2011, NVwZ 2012, S. 251 ff.). Auch dann liege Verwaltungshandeln vor, das dem IFG unterfällt. Ob ein Einsichtsanspruch in die Stellungnahmen der Ministerien besteht, hängt daher wesentlich vom Ergebnis der Prüfung eines Ausschlussgrundes ab. Dies ist wiederum eine Frage des Einzelfalles. Allerdings stellt auch hier das Bundesverwaltungsgericht klar, dass im Regelfall ein Informationszugangsanspruch bestehen dürfte, weil Ausschlussgründe nicht ohne Weiteres erkennbar sein dürften. So stehen die Verschwiegenheitspflichten der Minister nach § 6 Bundesministergesetz bzw. der Abgeordneten nach § 44d Abgeordnetengesetz dem Informationszugang nicht entgegen, da es sich nur um eine allgemeine Pflicht zur Amtverschwiegenheit bzw. um eine nur den Abgeordneten bindende Pflicht handelt, die nicht für die Behörde gilt (vgl. Nr. 6.8.3 dieses Tätigkeitsberichts). Der Weitergabe der Stellungnahme nach Ab-

schluss des Petitionsverfahrens steht auch weder der Ausschlussgrund des Schutzes der behördlichen Beratungen entgegen noch hält es das Gericht für möglich, dass der Petitionsausschuss seine ihm übertragenen Aufgaben nicht mehr ordnungsgemäß erfüllen könne (vgl. auch § 3 Abs. 2 IZG LSA). So schätzt das Gericht als nicht ersichtlich ein, dass allein durch das Wissen um eine spätere Offenlegung einer nicht vom Petitionsausschuss stammenden und insofern extern erstellten Beratungsgrundlage der Willensbildungsprozess im Ausschuss beeinträchtigt werden könnte. Es sei schon zweifelhaft, ob die Veröffentlichung der Stellungnahme überhaupt Rückschlüsse auf die Meinungsbildung im Petitionsausschuss zulasse. Die rechtliche und politische Verantwortung für die Stellungnahme trage jedenfalls nicht der Petitionsausschuss, sondern die Exekutive. Schon deshalb würden die Stellungnahmen der Ministerien nicht zu einem Produkt vertraulicher Beratungen des Petitionsausschusses.

Nach meinen Erkenntnissen hat die Umsetzung der Rechtsprechung der Praxis keine Probleme bereitet. In einem Fall, in dem ein Petent vorsorglich an mich herangetreten war, wurde ihm anstandslos von dem um Auskunft ersuchten Innenministerium die erbetene Stellungnahme zugänglich gemacht. Mir ist auch nicht bekannt, dass die Rechtsprechung sich auf die Abfassung der Stellungnahmen durch die Ministerien negativ ausgewirkt hätte. Entsprechende Befürchtungen dürften grundlos sein, da nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts der Petitionsausschuss aus dem aus Art. 17 GG abzuleitenden Petitionsinformationsrecht die Befugnis hat, sich über den der Petition zugrundeliegenden Sachverhalt alle Informationen von der Exekutive zu beschaffen, derer er bedarf, um die Petition sachgemäß behandeln zu können. Die Exekutive hat es daher gar nicht in der Hand, über ihre Stellungnahme den Informationsfluss zu steuern. Vielmehr ist sie gegenüber dem Petitionsausschuss voll auskunftspflichtig. Der Informationsfluss hängt vielmehr allein von der Ausübung des Petitionsinformationsrechts durch den Petitionsausschuss selbst ab.

6.5.2 Zugang zu den vom Petitionsausschuss übersandten Schreiben des Petenten

Übermittelt der Petitionsausschuss den Ministerien zur Vorbereitung ihrer Stellungnahme Informationen, dann erlangen die Ministerien über diese Informationen eine rechtliche Verfügungsbefugnis, da sie diese zur Erfüllung ihrer Informationspflicht gegenüber dem Petitionsausschuss verwenden. Übersendet der Petitionsausschuss daher einem Ministerium das Schreiben eines Petenten, der sich an ihn gewandt hat, so ist auch hier der Anwendungsbereich des IZG LSA eröffnet.

Dies veranlasste den Petitionsausschuss und das von einem Informationszugangsantrag betroffene Umweltministerium, sich an mich mit der Frage zu wenden, ob für die Landesverwaltung eine einheitliche Vorgehensweise geregelt werden müsse. Anlass der Anfrage war der Umstand, dass ein Anlagenbetreiber einen Antrag auf Akteneinsicht beim Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt im Zusammenhang mit einem Petitionsverfahren gestellt hatte. Er begehrte im Wesentlichen Zugang zu den Schreiben eines Petenten, der sich bei dem Petitionsausschuss über die von der Anlage des Antragstellers ausgehenden Lärm- und Staubbelästigungen beschwert hatte.

In Abstimmung mit dem Innenministerium, das ebenfalls in dieser Angelegenheit kontaktiert worden war, bin ich zu dem Ergebnis gekommen, dass im Umgang mit den geschilderten Informationszugangsbegehren grundsätzlich keine Probleme bestehen. Ein Informationszugangsanspruch nach dem IZG LSA zu den vom Petitionsausschuss an die Ministerien versandten Schreiben der Petenten dürfte nämlich regelmäßig nicht bestehen. Unterlagen, die bei den Ministerien des Landes Sachsen-Anhalt vorhanden sind, unterfallen zwar grundsätzlich dem IZG LSA. Dies gilt folglich auch für die übersandten Schreiben der Petenten. Eine Preisgabe dieser Schreiben dürfte aber gem. § 5 Abs. 1 IZG LSA schon deshalb nicht in Betracht kommen, da das Interesse des Petenten an der Geheimhaltung seiner personenbezogenen Daten das Informationsinteresse des Antragstellers an der Bekanntgabe dieser Daten regelmäßig überwiegen dürfte. Daneben dürfte in Verfahren, in denen der Petent als Informant der Behörde tätig wurde, auch der Informantenschutz i. S. d. § 3 Abs. 1 Nr. 7 IZG LSA eingreifen. Dementsprechend habe ich in Übereinstimmung mit dem Innenministerium die Entwicklung einer Handlungsanweisung für die Landesverwaltung für entbehrlich gehalten. Den Vorstellungen des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt nach einem vereinfachten Verfahren lässt sich m. E. auch dadurch Rechnung tragen, dass den Ministerien mit Blick auf das Prinzip der Datensparsamkeit Petitionen in geeigneten Fällen in anonymisierter Form zugeleitet werden bzw. dass den Ministerien nach einer Prüfung des Petitionsausschusses nur Daten von Petenten übermittelt werden, die jene zur Bearbeitung ihrer Stellungnahmen tatsächlich benötigen.

6.6 Einsicht in die Gutachten und Stellungnahmen der wissenschaftlichen Dienste des Bundestags bzw. der Landtage

Gutachten und Stellungnahmen der Gesetzgebungs- und Beratungsdienste des Bundestags bzw. der Landtage spielen in der Praxis eine große Rolle, weil die Parlamentarier diese regelmäßig ihren Entscheidungen zugrunde legen. Kennt man erst einmal die Rechtsposition der wissenschaftlichen Dienste, dann lässt sich in vielen Fällen wesentlich besser verstehen und nachvollziehen, wie etwa ein Gesetz zustande gekommen ist. Dazu muss man allerdings wissen, ob die wissenschaftlichen Dienste sich zu einem Vorgang geäußert haben, sowie Zugang zu dem Dokument erhalten.

Ob und inwieweit ein Informationszugangsanspruch nach den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes bzw. der Länder besteht, ist streitig. Ausgetragen wird der Streit stellvertretend im Bundesrecht. Gegenstand des Streits ist ein Informationszugangsantrag zu einer Ausarbeitung der wissenschaftlichen Dienste des Bundestags mit dem Namen „Die Suche nach außerirdischem Leben und die Umsetzung der VN-Resolution A/33/426 zur Beobachtung unidentifizierter Flugobjekte und extraterrestrischer Lebensformen“ sowie ein Antrag auf Informationszugang zu den Arbeiten der wissenschaftlichen Dienste und des Sprachendienstes des Deutschen Bundestags, die der ehemalige Bundesverteidigungsminister Karl-Theodor zu Guttenberg für seine Dissertation verwendet hatte.

Beide Informationszugangsanträge hat der Deutsche Bundestag mit der Begründung abgelehnt, das Informationsfreiheitsgesetz gelte für ihn nur, soweit er Verwaltungsaufgaben wahrnehme. Eine solche Tätigkeit liege hier nicht

vor, da die wissenschaftlichen Dienste des Bundestags den Abgeordneten zurarbeiteten. Im Übrigen stünden die Arbeiten der wissenschaftlichen Dienste auch unter dem Schutz des geistigen Eigentums. Der Bundestag behalte sich daher sämtliche Rechte an der Veröffentlichung vor.

Auf meine Anregung hat sich der Arbeitskreis der Informationsfreiheitsbeauftragten mit der Thematik befasst. Er ist zu dem Ergebnis gekommen, dass die wissenschaftlichen Dienste des Bundes- und der Landtage grundsätzlich den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder unterfallen, da ihre Tätigkeit Verwaltungshandeln darstelle. Es ist im Übrigen der Bevölkerung auch nicht vermittelbar, dass mit Steuergeldern erstellte Gutachten unter Verschluss bleiben sollen, z. B. weil das Ergebnis dem Auftraggeber nicht genehm ist. Dieses Recht steht schließlich nach den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder auch nicht den anderen öffentlichen Stellen des Landes zu, die – wie z. B. § 4 Abs. 1 Satz 2 IZG LSA zeigt – die von ihnen in Auftrag gegebenen Gutachten im Normalfall preisgeben müssen.

Vor diesem Hintergrund sind die Entscheidungen des VG Berlin, nach der die Gutachten der wissenschaftlichen Dienste grundsätzlich einsehbar sind, zu begrüßen (VG Berlin, Urteil vom 1. Dezember 2011, Az.: 2 K 91.11 zu dem sog. UFO-Gutachten sowie VG Berlin, Urteil vom 14. September 2012, Az.: 2 K 185.11 zur Dissertation des ehemaligen Bundesverteidigungsministers).

Das Gericht hat zutreffend darauf verwiesen, dass die Erstellung von Gutachten erst die Grundlage für die spätere parlamentarische Arbeit bildete und diese somit nicht schon selbst als parlamentarische Arbeit qualifiziert werden könnte. Auch formell entscheide über die Veröffentlichung nicht der Abgeordnete oder das Parlament, sondern die Bundestagsverwaltung. Damit liege auch aus formellen Gründen eine Verwaltungstätigkeit vor. Auch das geistige Eigentum stünde einer Einsicht in die Gutachten nicht entgegen. Die Urteile des VG Berlin sind allerdings noch nicht rechtskräftig.

Da das IZG LSA mit dem IFG des Bundes korrespondiert, hat der Ausgang des Rechtsstreits natürlich auch Signalwirkung für Sachsen-Anhalt. Was die Veröffentlichung von Gutachten und Stellungnahmen der wissenschaftlichen Dienste anbelangt, ist der Bund allerdings trotz des geschilderten Sachverhalts einen Schritt weiter. Während der Deutsche Bundestag Gutachten der wissenschaftlichen Dienste veröffentlicht, an denen er ein Öffentlichkeitsinteresse vermutet, bleiben Gutachten und Stellungnahmen des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes in Sachsen-Anhalt weitgehend unveröffentlicht.

Mit Blick auf die Bedeutung der Gutachten und Stellungnahmen des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes wäre es ein erheblicher Fortschritt, wenn entsprechende Unterlagen, zumindest zu wichtigen politischen Themen, an denen erkennbar ein Öffentlichkeitsinteresse besteht, der Öffentlichkeit auch ohne konkreten Antrag zur Verfügung gestellt würden. Eine solche proaktive Veröffentlichung wäre nach § 11 Abs. 3 IZG LSA ohne Weiteres möglich (vgl. auch Nr. 5.6.3).

6.7 Konkurrenzen

In meinem I. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (Nr. 4.7.) hatte ich bereits darauf verwiesen, dass die Prüfung, ob das IZG LSA zur Anwendung kommt, sowohl für die Behörden als auch den Petenten nur schwer zu bewältigen ist. Vor diesem Hintergrund ist es als überaus positiv zu bewerten, dass die Landesregierung in ihrer Stellungnahme zu meinem I. Tätigkeitsbericht festgestellt hat, dass eine Zusammenführung von Vorschriften zum Informationszugang durchaus den Grundsätzen entspräche, die die Landesregierung in ihrem Beschluss zu Leitlinien für Vorschriften- und Bürokratieabbau vom 21. Oktober 2008 (MBI. LSA S. 732) aufgestellt hat. Auch eine Zusammenfassung der verschiedenen Informationszugangsregelungen in einem einheitlichen Modellgesetz zur Informationsfreiheit kann nach ihrer Auffassung mittelfristig eine Möglichkeit darstellen, eine bessere Verzahnung der verschiedenen Informationszugangsregelungen auf Landesebene zu erreichen (vgl. zum Bundesrecht Nr. 3.2.1). Ebenso will sie bereichsspezifische Regelungen des Landesrechts auf ihre Notwendigkeit überprüfen. Bis diese wichtigen Themen im Rahmen der Evaluierung geprüft werden können, muss in der Praxis das geltende Recht angewandt werden. Auf drei Gesichtspunkte möchte ich dabei besonders eingehen: Meine Prüfungscompetenz, die Rechtsprechung des OVG Sachsen-Anhalt, die kritisch zu hinterfragen ist, sowie eine erste Tendenz aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts.

6.7.1 Prüfung bereichsspezifischer Informationszugangsrechte durch den Landesbeauftragten

In der Praxis hat sich die bisherige Regelung meiner Prüfungscompetenz unstrittig als unbefriedigend erwiesen. Während ich in meiner Funktion als Landesbeauftragter für den Datenschutz bei den öffentlichen Stellen die Einhaltung der Vorschriften des DSGVO LSA und anderer Vorschriften über den Datenschutz kontrollieren kann, beschränkt sich meine Kontrollkompetenz nach dem IZG LSA auf die Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften des IZG LSA. Dies ergibt sich explizit aus § 12 Abs. 1 IZG LSA. Nach dieser Vorschrift kann sich jeder an den Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit wenden, wenn er sich in seinen Rechten „nach diesem Gesetz“, also dem IZG LSA, verletzt sieht. Zur Kontrolle anderer bereichsspezifischer Akteneinsichts- oder Auskunftsrechte, z. B. nach dem UIG LSA oder dem VIG bin ich daher nicht befugt. Antragsteller, aber auch Behörden, die sich in Zweifelsfällen mit der Bitte um Unterstützung an mich wenden, erwarten aber eine inhaltliche Auseinandersetzung mit ihrem Anliegen, wenn anstelle des IZG LSA bereichsspezifisches Informationszugangsrecht zur Anwendung kommt. Die Landesregierung hat diese Problematik in ihrer Stellungnahme zu meinem I. Tätigkeitsbericht aufgegriffen und mich nicht nur ersucht, auch Eingaben nachzugehen, die den Informationszugang nach bereichsspezifischem Recht betreffen, sondern auch die Adressaten des Gesetzes gebeten, mich bereits jetzt entsprechend den Vorgaben des § 12 Abs. 2 und 3 IZG LSA zu unterstützen (LT-Drs. 6/131, S. 9/10).

Der Bitte der Landesregierung bin ich während des Berichtszeitraums meines II. Tätigkeitsberichts gerne nachgekommen (vgl. Nr. 7.16). Rechtlich gesehen kann es sich jedoch bei dieser Vorgehensweise nur um eine Über-

gangslösung handeln, da ich gegenüber den Adressaten des Gesetzes keinerlei Eingriffsbefugnisse habe und die „Kontrolle“ auf freiwilliger Basis erfolgt. Ich habe insbesondere kein Recht, Akten einzusehen, was eine notwendige Voraussetzung für die Beurteilung der Frage ist, ob die Stelle einen Ausschlussgrund für die Ablehnung eines Informationszugangsantrags zu Recht oder zu Unrecht herangezogen hat. Unterstützt mich die betroffene Stelle entgegen der Empfehlung der Landesregierung nicht, kann ich mangels Rechtsgrundlage keine Prüfung durchführen. Der unbestritten unbefriedigende Rechtszustand kann daher nur dann abgestellt werden, wenn mein Handeln durch die Erweiterung meiner Prüfungscompetenz auf eine sichere Rechtsgrundlage gestellt wird. Da in dieser Frage, wie die Bitte der Landesregierung zeigt, Konsens bestehen dürfte, sollte dieses Problem spätestens mit der Evaluierung gelöst werden.

6.7.2 Rechtsprechung des OVG Sachsen-Anhalt zum IZG LSA im Verhältnis zum Prüfungsrecht

In meinem I. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit hatte ich darauf hingewiesen, dass es in Sachsen-Anhalt zur Auslegung des Konkurrenzfragen regelnden § 1 Abs. 3 IZG LSA noch keine Rechtsprechung gebe; ich hatte daher den Behörden empfohlen, die Rechtsprechung des OVG Nordrhein-Westfalen (NRW) zu § 1 Abs. 3 IFG, der inhaltlich § 1 Abs. 3 IZG LSA entspricht, heranzuziehen (vgl. Nr. 4.7.1. meines I. Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit).

Mittlerweile liegt eine Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Sachsen-Anhalt (OVG LSA) zum Informationszugang zu Klausurmusterlösungen des Justizprüfungsamtes Sachsen-Anhalt vor, in der das Gericht einen Anspruch auf Einsicht in die den Prüfern im zweiten Staatsexamen zur Hand gegebenen Prüfervermerke nach dem IZG LSA abgelehnt hat (OVG LSA, Urteil vom 2. November 2011, Az.: 3 L 312/10). Das Gericht hat dabei § 1 Abs. 3 Satz 1 IZG LSA, dem zufolge Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen dem IZG LSA vorgehen, geprüft. Es ist zu dem Ergebnis gekommen, dass es sich in dem in § 32 Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für Juristen Sachsen-Anhalt (JAPrVO LSA) geregelten Recht des Geprüften auf Einsicht seiner Prüfungsakten um einen solchen vorgehenden Informationszugangsanspruch handele, der den Rückgriff auf den allgemeinen Informationszugangsanspruch des IZG LSA ausschließe. Nicht eindeutig – und deshalb muss sich das Gericht hier eine vorsichtige Kritik gefallen lassen – ist die Begründung des Ergebnisses. Offen bleibt nämlich, ob das Gericht der wohl h. M. zu § 1 Abs. 3 IFG im Bundesrecht folgen will, nach der spezialgesetzliche Regelungen einen Rückgriff auf das allgemeine Informationsfreiheitsgesetz ausschließen, wenn sie abschließend geregelt sind, was erst durch eine Auslegung der Norm ermittelt werden kann (OVG LSA, Urteil vom 2. November 2011, Az.: 3 L 312/10, Rn. 28). Das Urteil des OVG LSA lässt sich aber auch dahingehend interpretieren, dass der Anwendungsbereich des IZG LSA immer gesperrt sein soll, sobald eine spezialgesetzliche Regelung existiert (OVG LSA, Urteil vom 2. November 2011, Az.: 3 L 312/10, Rn. 25). Letztere Interpretation ließe sich jedoch nur schwerlich mit dem Wortlaut des IZG LSA vereinbaren. Diesem zufolge gehen Regelungen in anderen Rechtsvorschriften dem IZG LSA nämlich lediglich vor und schließen seine Anwendbarkeit nicht von vornherein aus.

Vor diesem Hintergrund ist es auch nicht nachvollziehbar, dass sich das OVG LSA mit der von mir zitierten Rechtsprechung des OVG NRW zu § 1 Abs. 3 IFG Bund nicht auseinandergesetzt hat. Das Gericht hat sich in seinem Urteil einer inhaltlichen Diskussion mit der Argumentation entzogen, dass die Rechtsprechung des OVG NRW zum dortigen Landesrecht ergangen sei, das vom hiesigen Landesrecht abweiche (OVG NRW, Beschluss vom 31. Januar 2005, NJW 2005, 2028). Dabei hat es vollkommen übersehen, dass eine gleichlautende Rechtsprechung des OVG NRW zu dem korrespondierenden § 1 Abs. 3 IFG Bund bereits vorliegt (OVG NRW, Urteil vom 28. Juli 2008, Az.: 8 A 1548/07, RDV 2008, 246).

Inhaltlich lässt sich die Entscheidung des OVG LSA im Übrigen ohne Weiteres vertreten. Interpretiert man § 32 JAPrVO LSA als abschließende Informationszugangsvorschrift, die den Einsichtsanspruch des Prüflings auf die Prüfungsakten als solche beschränkt und Musterlösungen absichtsvoll von jeglichem Einsichtsrecht ausnimmt, kommt eine subsidiäre Anwendung des IZG LSA nicht in Betracht.

Die Praxis steht damit vor der unglücklichen Situation, dass die obergerichtliche Rechtsprechung eine inhaltsgleiche Norm unterschiedlich auszulegen scheint. Es bleibt für Sachsen-Anhalt zu hoffen, dass das OVG LSA seine Rechtsprechung präzisieren wird. Es ist zu erwarten, dass Rechtssicherheit erst mit einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts eintreten wird. Das Beispiel aus der Rechtsprechung zeigt aber, dass sich der Gesetzgeber der Frage des Konkurrenzverhältnisses im Rahmen der Evaluierung noch einmal annehmen und eine klare Regelung treffen sollte.

6.7.3 Informationsfreiheit im Steuerrecht – Urteil des Bundesverwaltungsgerichts

In meinem I. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (vgl. Nr. 3.8.3.) sowie in meinem IX. (Nr. 9.1.) und X. (Nr. 8.1) Tätigkeitsbericht zum Datenschutz hatte ich darauf hingewiesen, dass nach Auffassung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten wie auch nach Ansicht der Datenschutzkonferenz die Bürgerinnen und Bürger sowohl nach den Datenschutzgesetzen des Bundes und der Länder sowie nach den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder auch im Besteuerungsverfahren Informationszugangrechte haben. Dies war von der Finanzverwaltung wiederholt bestritten worden. Das Bundesverwaltungsgericht hat nun die Auffassung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten und der Datenschutzkonferenz bestätigt und entschieden, dass die Bürgerinnen und Bürger nach Maßgabe der Informationsfreiheitsgesetze der Länder einen Informationszuganganspruch besitzen (BVerwG, Beschluss vom 14. Mai 2012, DVBl. 2012, 970 f.; bestätigt durch BVerwG, Beschluss vom 15. Oktober 2012, Az.: 7 B 2/12).

Der Gesetzgeber hat sich, so das Gericht, beim Erlass der Abgabenordnung nur mit der Frage befasst, ob der Beteiligte eines steuerrechtlichen Verfahrens nach dem Vorbild des § 29 VwVfG einen Anspruch auf Akteneinsicht haben soll (vgl. BT-Drs. 7/4292 S. 24 f.). Gegenstand der Überlegungen und der nachfolgenden Nichtregelung war demnach nur der Informationszugang im Rahmen des Besteuerungsverfahrens. Der Anspruch nach den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder ist jedoch ein eigenständiger, voraussetzungsloser und unabhängig von einem anhängigen Verwal-

tungsverfahren bestehender Informationszugangsanspruch. Eine Sperrwirkung kann den verfahrensrechtlichen Bestimmungen der Abgabenordnung insoweit folglich nicht zukommen.

6.8 IZG LSA und Kommunalrecht

6.8.1 Zugang zu Sitzungsunterlagen

Eine Stadt hatte mich um Prüfung gebeten, ob ein sachkundiger Einwohner neben dem aus § 51 Abs. 4 Satz 3 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (GO LSA) folgenden kommunalrechtlichen Anspruch auf Übersendung der Sitzungsunterlagen für den beratenden Ausschuss, dem er angehört, nach dem IZG LSA auch einen Anspruch auf Zurverfügungstellung aller anderen Sitzungsunterlagen des Stadtrates besitzt. Wegen der grundsätzlichen Bedeutung dieser bisher noch wenig erforschten Materie hatte sie mich um möglichst klare und praktikable Hinweise zum Verfahren ersucht.

Unter allgemeinen systematischen Gesichtspunkten ist zunächst festzustellen, dass es sich bei dem Informationszugangsanspruch nach dem IZG LSA um einen Jedermann-Anspruch handelt, auf den sich folglich auch der sachkundige Einwohner, der nach § 48 Abs. 2 Satz 1 GO LSA zum Mitglied eines beratenden Ausschusses berufen wurde, unabhängig von seinem kommunalrechtlichen Status berufen kann. Demnach ist im Wege der Auslegung zu ermitteln, ob der Antragsteller aus seinem kommunalrechtlichen Status als sachkundiger Einwohner nach der GO LSA, als Einwohner der Gemeinde nach der GO LSA oder als Jedermann nach dem IZG LSA Zugang zu amtlichen Informationen begehrt.

Gemäß § 48 Abs. 2 Satz 1 GO LSA können durch den Gemeinderat in beratende Ausschüsse sachkundige Einwohner widerruflich als Mitglieder mit beratender Stimme berufen werden. In diesem Fall hat der sachkundige Einwohner gem. §§ 52 Abs. 2 Satz 1, 51 Abs. 4 Satz 1 GO LSA i. V. m. § 51 Abs. 4 Satz 3 GO LSA grundsätzlich einen Anspruch darauf, dass ihm die für die Ausschussberatungen notwendigen Unterlagen beigelegt werden. Nach § 51 Abs. 4 Satz 4 GO LSA kann von der Übersendung lediglich dann abgesehen werden, wenn das öffentliche Wohl oder berechtigte Interessen Einzelner entgegenstehen. Die Übersendung der Unterlagen hält die Rechtsprechung für erforderlich, wenn die Dokumente zur Meinungsbildung nötig sind und der zu erörternde Sachverhalt von seinem Schwierigkeitsgrad einer derartigen Vorabinformation bedarf (OVG Münster, NVwZ-RR 1989, S. 155 f.). Dann besitzen die Mitgliedern des Gremiums sogar einen Rechtsanspruch auf Übersendung der Unterlagen (OVG Münster, a. a. O.). Vor diesem Hintergrund dürfte für einen sachkundigen Einwohner grundsätzlich kein Bedürfnis bestehen, hinsichtlich der Unterlagen des Ausschusses, dem er angehört, einen Informationszugangsanspruch nach dem IZG LSA geltend zu machen.

Ist der Antragsteller weder Mitglied des Stadtrates noch anderer Ausschüsse, scheiden organschaftliche Informationsrechte hinsichtlich solcher Sitzungsunterlagen aus. In Betracht kommen aber Informationszugangsrechte aus dem Einwohnerstatus des Antragstellers sowie als Jedermann nach dem IZG LSA, auf dessen Darstellung ich mich hier beschränken möchte.

Ob das IZG LSA in der vorliegenden Fallkonstellation überhaupt anwendbar ist, ist eine Frage des Konkurrenzverhältnisses. Nach § 1 Abs. 3 IZG LSA gehen Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen vor. Das hier vor allem zu erörternde Verhältnis der Informationsfreiheitsgesetze der Länder zu den Vorschriften der Gemeindeordnungen der Länder ist rechtlich weitgehend ungeklärt. Insbesondere können die Kommunen hier regelmäßig noch nicht auf eine gefestigte Rechtsprechung zurückgreifen, da eine solche zumeist noch nicht existiert (vgl. auch Nr. 5.15. meines I. Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit).

Als mögliche vorrangige Regelungen kommen insbesondere die erwähnten Vorschriften über die Übersendung von Sitzungsunterlagen gem. § 51 Abs. 4 Satz 3 GO LSA, über die Öffentlichkeit von Sitzungen des Gemeinderates und seiner Ausschüsse gem. § 50 Abs. 1 GO LSA, über den Ausschluss der Öffentlichkeit gem. § 50 Abs. 2 GO LSA sowie über die Einsichtnahme in die Niederschriften über die öffentlichen Sitzungen durch Einwohner gem. § 56 Abs. 3 GO LSA in Betracht.

§ 51 Abs. 4 Satz 3 GO LSA stellt keine vorrangige Informationszugangsregelung i. S. d. § 1 Abs. 3 IZG LSA dar. Aus der Vorschrift über die Versendung von Sitzungsunterlagen an die Gemeinderäte oder die Ausschussmitglieder nach § 51 Abs. 4 Satz 3 GO LSA lässt sich daher nicht folgern, dass Sitzungsunterlagen nur den Mitgliedern des Gemeinderates oder seiner Ausschüsse zur Verfügung gestellt werden dürfen. Das ergibt sich im Wesentlichen daraus, dass in § 51 Abs. 4 Satz 3 GO LSA nur körperschaftsinterne organschaftliche Rechtsbeziehungen, nicht aber der Zugang zu Informationen der Gemeinde durch gemeindeexterne Dritte geregelt werden (vgl. auch Franßen/Seidel, Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, 2007, § 4 Rn. 512 f. zu den ähnlich gelagerten Informations- und Auskunftsrechten der Gemeinderäte und den korrespondierenden Unterrichtungspflichten des Bürgermeisters).

§ 50 Abs. 1 GO LSA, der bestimmt, dass die Sitzungen des Gemeinderates und seiner Ausschüsse öffentlich sind, ist ebenfalls keine vorrangige Informationszugangsregelung. Die Vorschriften über die Öffentlichkeitsbeteiligung im Kommunal-, aber auch im öffentlichen Bau- und Planungsrecht gewährleisten lediglich ein Mindestmaß an Unterrichtung der Öffentlichkeit und wollen regelmäßig nicht einen weitergehenden Informationszugangsanspruch nach anderen Vorschriften ausschließen (vgl. Franßen/Seidel, Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, 2007, § 4 Rn. 517 f. zu den vergleichbaren Öffentlichkeitsvorschriften im Bau- bzw. Planungsrecht). Zu beachten ist im Übrigen auch, dass § 50 Abs. 1 GO LSA nur die Teilnahme an der Sitzung, also das Zuhören und Zusehen ermöglicht und damit dem Teilnehmer auch keinen direkten Zugang zu amtlichen Informationen, d. h. zu den Aufzeichnungen i. S. d. § 2 IZG LSA, gewährt.

§ 50 Abs. 2 GO LSA, der regelt, unter welchen Voraussetzungen die Öffentlichkeit von den Sitzungen des Gemeinderates und seiner Ausschüsse auszuschließen ist, stellt nach einer der wenigen Entscheidungen der Rechtsprechung zum Verhältnis der Informationsfreiheitsgesetze zu den Gemeindeordnungen der Länder keine vorrangige Informationszugangsregelung dar (vgl. OVG NRW, Urteil vom 17. Mai 2006, Az.: 8 A 1642/05, Rn. 60; vgl. auch

Beschluss des BVerwG vom 22. Mai 2007, Az.: 7 B 1/07). Die Rechtsprechung beruft sich dabei darauf, dass die Nichtöffentlichkeit der Rats- und Ausschusssitzungen allein die Vertraulichkeit der Beratung gewährleisten soll, weshalb sich der Schutz nicht auf das Beratungsergebnis und die Beratungsgrundlagen erstreckt. Für die Frage des Anwendungsbereichs des IZG LSA spielt es daher keine Rolle, ob die Sitzungsunterlagen für die Verhandlung in öffentlicher oder nicht-öffentlicher Sitzung bestimmt sind.

Ist das IZG LSA anwendbar, dann hat gem. § 1 Abs. 1 Nr. 1 IZG LSA jeder nach Maßgabe des IZG LSA einen Anspruch auf Zugang zu (vorhandenen) amtlichen Informationen gegenüber den in § 1 genannten Adressaten des Gesetzes. Das bedeutet, dass ein Anspruch auf Auskunft grundsätzlich zu bejahen ist und nur dann abgelehnt werden darf, wenn sich ein gesetzlich geregelter Versagungsgrund finden lässt (Regel-Ausnahme-Verhältnis).

Sitzungsunterlagen des Gemeinderates und seiner Ausschüsse sind grundsätzlich amtliche Informationen i. S. d. § 2 Nr. 1 IZG LSA. Damit sind sie einem Informationszugang zugänglich, sofern kein Ausschlussgrund i. S. d. IZG LSA vorliegt. Ein Informationszugangsanspruch kann daher nicht mehr unter dem Hinweis abgelehnt werden, dass es sich generell um interne Ausarbeitungen der Verwaltung für den Gemeinderat und seine Ausschüsse handele, da dies eine Berufung auf den nicht mehr geltenden Grundsatz der allgemeinen Amtsverschwiegenheit wäre. Ob und inwieweit tatsächlich ein Informationszugangsanspruch nach Maßgabe des IZG LSA besteht, dürfte in erster Linie vom behandelten Gegenstand der Sitzung und damit vom Einzelfall abhängen.

In meinem I. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit habe ich unter Nr. 5.15. darauf verwiesen, dass insbesondere die §§ 3 bis 6, 9 Abs. 2 IZG LSA einen ausreichenden Schutz für die berechtigte Geheimhaltung der in der Gemeinderatssitzung gem. § 50 Abs. 2 GO LSA unter Ausschluss der Öffentlichkeit verhandelten Themen und Unterlagen bieten. Zur Vertiefung gebe ich hier nur einige, nicht abschließend aufgezählte Beispiele: So wird das in § 50 Abs. 2 GO LSA genannte öffentliche Wohl von dem Schutz besonderer öffentlicher Belange i. S. d. § 3 Abs. 1 Nrn. 1 bis 11 IZG LSA erfasst, zu denen insbesondere der Schutz der öffentlichen Sicherheit, der Schutz der behördlichen Beratungen oder aber auch der Schutz der fiskalischen Interessen im Wirtschaftsverkehr einer Gemeinde zählen. Die in § 50 Abs. 2 GO LSA aufgeführten berechtigten Interessen Dritter werden z. B. vom Schutz personenbezogener Daten, dem Schutz von geistigem Eigentum oder von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen erfasst. Personalangelegenheiten bleiben auch nach dem IZG LSA über das Personalaktengeheimnis als besonderem Amtsgeheimnis i. S. d. § 3 Abs. 1 Nr. 4 IZG LSA geschützt. Dementsprechend habe ich in meinem I. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit darauf hingewiesen, dass das IZG LSA ein der GO LSA entsprechend hohes Schutzniveau besitzt.

Unter verfahrensrechtlichen Gesichtspunkten ist anzumerken, dass eine Informationszugangsgewährung immer nur auf Antrag erfolgen kann, vgl. § 7 Abs. 1 IZG LSA. Ein entsprechendes aus § 51 Abs. 4 Satz 3 GO LSA folgendes antragsunabhängiges Informationsrecht, das mithin auf die Übersendung zukünftig erst noch entstehender Informationen gerichtet ist, kennt das

grundsätzlich kostenpflichtig durchzuführende IZG LSA nicht. Ist zum Zeitpunkt der Entscheidung über den Antrag auf Informationszugangsgewährung die begehrte Information nicht vorhanden, muss der Antrag abgelehnt werden. Ein Antrag, der auf die Übersendung von Informationen gerichtet ist, die in der Zukunft erst noch generiert werden müssen, läuft damit insoweit regelmäßig ins Leere. Da die h. M. in der Literatur davon ausgeht, dass ein alter Informationszugangsantrag nicht wieder auflebt, wenn zu einem späteren Zeitpunkt die Information bei der Behörde vorhanden ist (Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 1. Auflage 2008, § 4 Rn. 40), muss ein Antragsteller hinsichtlich derjenigen Informationen, die er (noch) nicht erhalten hat, einen neuen Informationszugangsantrag stellen.

Die Frage, ob ein Antragsteller vor oder regelmäßig erst nach einer Gemeinderatssitzung Zugang zu Sitzungsunterlagen erhalten wird, lässt sich daher nur bedingt beantworten. So wird ein Informationszugang vor den Sitzungen des Gemeindeates und seiner Ausschüsse möglich sein, wenn der Antrag rechtzeitig gestellt wurde, keine Ausschlussgründe vorliegen und keine Belange Dritter tangiert sind, so dass ein Drittbeteiligungsverfahren nicht durchgeführt werden muss. Das kann z. B. für Gutachten gelten, die für die Verwaltung erstellt wurden. Sind dagegen komplexe Ausschlussgründe zu prüfen und Belange Dritter betroffen, dürfte es zu einer Entscheidung der Behörde über den Antrag schon wegen der ihr zuzubilligenden Bearbeitungsdauer sowie den von ihr einzuhaltenden Vorschriften über die Beteiligung Dritter in der Praxis erst nach der anberaumten Sitzung kommen.

Das zuvor geschilderte Verwaltungsverfahren sowie der hohe Gebührenrahmen für die Durchführung des IZG LSA werden in der Praxis eher dazu führen, dass interessierte Bürger lediglich zu einzelnen, ausgewählten Sitzungsunterlagen Informationszugangsbegehren stellen.

6.8.2 Zugang zu öffentlichen und nicht-öffentlichen Sitzungsprotokollen

Zur Frage, ob § 56 Abs. 3 GO LSA, der Einwohnern die Einsichtnahme in Niederschriften über die öffentlichen Sitzungen des Gemeinderates gestattet, eine vorrangige Regelung i. S. d. § 1 Abs. 3 IZG LSA darstellt, bin ich in meinem I. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit ausführlich unter Nr. 5.15. eingegangen. Ich habe dies verneint. Dagegen vertreten das Innenministerium und mit ihm die kommunalen Spitzenverbände die Auffassung, dass es sich bei § 56 Abs. 3 GO LSA um eine abschließende Regelung handele, die für das IZG LSA Sperrwirkung entfalte. Allerdings soll es nach Auffassung des Innenministeriums einer Gemeinde möglich sein, Informationen aus den Niederschriften über nicht öffentliche Sitzungen des Gemeinderats weiterzugeben, wenn diese keine sensiblen Daten enthalten.

Ich halte die Rechtsauffassung des Innenministeriums nicht für überzeugend, da § 56 Abs. 3 GO LSA keinen abschließenden Charakter besitzt. Sie führt zudem zu unbilligen, nicht mehr nachvollziehbaren Ergebnissen und steht im krassen Gegensatz zu dem Ziel des Landesgesetzgebers, die Beteiligungsrechte der Bürger durch die Verbesserung ihrer Informationsrechte zu stärken:

Folgt man der Rechtsansicht des Innenministeriums, dann entfaltet § 56 Abs. 3 GO LSA als vorrangige Regelung Sperrwirkung für Informationszugangsanträge zu Niederschriften zu öffentlichen und nicht öffentlichen Sitzungsprotokollen des Gemeinderats. Nach dem Wortlaut des § 56 Abs. 3 GO LSA ist nur den Einwohnern der Gemeinde die Einsichtnahme in die Niederschriften über öffentliche Sitzungen des Gemeinderats zu gestatten. Ich habe bereits in meinem I. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit darauf hingewiesen, dass dies zu inhaltlich nicht mehr begründbaren Ergebnissen führen würde, da ein gemeindeexterner Dritter zwar an einer öffentlichen Gemeinderatssitzung teilnehmen, aber die Niederschrift über den öffentlichen Teil nicht einsehen dürfte (vgl. Nr. 5.15. meines I. Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit). Beispielsweise dürfte ein Einwohner der Stadt Halle an der öffentlichen Sitzung des Stadtrates Magdeburg teilhaben. Er hätte aber keinen Anspruch auf Einsicht in das Sitzungsprotokoll, da § 56 Abs. 3 GO LSA dies nicht gestattet und das IZG LSA nicht zur Anwendung käme.

Aber auch für den Einwohner hat die Auslegung des Innenministeriums Nachteile. § 56 Abs. 3 GO LSA gestattet dem Einwohner nämlich nur die Einsichtnahme in das Sitzungsprotokoll. Einen Anspruch auf Übersendung des Sitzungsprotokolls in Kopie besitzt er dagegen nicht. Vielmehr steht es nach der im Kommunalrecht vorherrschenden Meinung im Ermessen der Gemeinde, ob sie einem Einwohner das Sitzungsprotokoll in Kopie aushändigt. Dieses Ermessen ist auch nicht automatisch auf null reduziert, so dass es rechtlich durchaus möglich ist, dass der Einwohner das Protokoll nicht in Kopie bekommt. Ein Streit um die Kopie des Sitzungsprotokolls spielt im Informationsfreiheitsrecht jedoch keine Rolle, da das IZG LSA einen ermessensunabhängigen Anspruch auf Erstellung von Kopien in § 7 Abs. 4 IZG LSA ausdrücklich normiert hat.

Die Auffassung des Innenministeriums, dass eine Gemeinde Informationen aus den Niederschriften über nicht öffentliche Sitzungen des Gemeinderats weitergeben dürfe, wenn diese keine sensiblen Daten enthielten, halte ich ebenfalls für schwer vertretbar. Handelt es sich bei § 56 Abs. 3 GO LSA um eine abschließende Regelung mit Sperrwirkung, wie das Innenministerium es meint, dann ist nur eine Einsichtnahme in die öffentlichen Sitzungsprotokolle des Gemeinderats gestattet. Wegen des abschließenden Charakters der Norm wäre weder eine Einsichtnahme noch eine Auskunft aus dem nicht-öffentlichen Sitzungsprotokoll möglich.

Ich halte daher in diesem kommunalrechtlichen Bereich ein Umdenken für notwendig. Wie auch die Fallbeispiele unter Nr. 6.8.1 und Nr. 7.1 zeigen, besteht bei den Bürgerinnen und Bürgern der Wunsch nach einer besseren Information und größerer Transparenz, um an der Kommunalpolitik aktiver teilnehmen zu können (vgl. Nr. 6.8.4).

6.8.3 Verschwiegenheitspflichten des Gemeinderats

Nach der Rechtsprechung sind Liegenschaftsverträge (vgl. VG Köln, Urteil vom 7. April 2011, Az.: 13 K 822/10), also auch Grundstücksverträge, die eine Gemeinde mit einem Dritten schließt, grundsätzlich einsehbar, sofern kein Ausschlussgrund vorliegt. Informationen aus einem Vertrag zwischen einer Behörde und einem Dritten sind nämlich regelmäßig amtliche Informationen,

so dass der Anwendungsbereich des IZG LSA prinzipiell eröffnet ist. Der Schutz von sensiblen Daten, z. B. von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen oder von personenbezogenen Daten, erfolgt über die Ausschlussgründe des Gesetzes (vgl. Nr. 4.2.1. meines I. Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit). Ob ein Ausschlussgrund gegeben ist, hängt somit von dem zu beurteilenden Einzelfall ab. So bat mich ein Mitglied eines Stadtrates um Auskunft, ob einer Einsicht in Grundstücksverträge der Gemeinde mit Dritten die Pflicht des Gemeinderats zur Verschwiegenheit nach § 50 Abs. 3 GO LSA als Ausschlussgrund i. S. d. § 3 Abs. 1 Nr. 4 IZG LSA entgegenstehen könne.

Nach dieser Vorschrift besteht ein Informationszugangsanspruch nicht, wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift oder die Verschlussachenanweisung für das Land Sachsen-Anhalt geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht unterliegt oder wenn die Information einem Berufs- oder einem besonderen Amtsgeheimnis unterfällt. Die allgemeine Pflicht zur Amtsverschwiegenheit, wie sie z. B. auch in § 67 Bundesbeamtengesetz oder § 37 Beamtenstatusgesetz geregelt ist, wird dagegen nicht von diesem Ausschlussgrund umfasst.

Im Übrigen bin ich zu dem Ergebnis gekommen, dass die Verschwiegenheitspflicht des Gemeinderats keinen Ausschlussgrund i. S. d. § 3 Abs. 1 Nr. 4 IZG LSA zu begründen vermag. Dazu habe ich auf zwei Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts zum korrespondierenden Informationsfreiheitsgesetz des Bundes verwiesen, in denen das Gericht im Hinblick auf die Verschwiegenheitspflichten der Mitglieder der Bundesregierung gem. § 6 Bundesministergesetz (BMinG) bzw. der Bundestagsabgeordneten gem. § 44d Abgeordnetengesetz (AbgG) bereits entschieden hat, dass diese nicht dem Ausschlussgrund des § 3 Abs. 1 Nr. 4 IFG unterfallen. Das Gericht hat ausdrücklich betont, dass in § 6 BMinG nur eine allgemeine Pflicht zur Amtsverschwiegenheit geregelt worden ist (BVerwG, Urteil vom 3. November 2011, Az.: 7 C 3/11). Ob in § 44d AbgG eine allgemeine Amtsverschwiegenheitspflicht des Bundestagsabgeordneten geregelt worden sei, hat das Gericht offen gelassen, da diese Pflicht nur für den Abgeordneten, aber nicht für die auskunftspflichtige Stelle gelte und daher keine überschießende Wirkung habe (BVerwG, Urteil vom 3. November 2011, Az. 7 C 4/11). Ich halte die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts wegen der vergleichbaren Sachlage auf die für Gemeinderäte geltende Verschwiegenheitspflicht für übertragbar (vgl. auch Nr. 6.2).

6.8.4 Live-Übertragungen von öffentlichen Gemeinderatssitzungen

In meinem X. Tätigkeitsbericht für den Datenschutz hatte ich unter Nr. 16.2 darauf verwiesen, dass die (Live-)Übertragung von öffentlichen Gemeinderatssitzungen derzeit in der Gemeindeordnung des Landes Sachsen-Anhalt nicht geregelt ist, so dass sich die Rechtmäßigkeit entsprechender Übertragungen mangels spezialgesetzlicher Regelungen im Kommunalrecht nach dem DSG LSA beurteilt. Die Vorschriften des DSG LSA sind aber nicht auf Veröffentlichungen personenbezogener Daten im Internet zugeschnitten, da beim Erlass des Gesetzes dem Internet noch nicht die heutige Bedeutung zukam. Dementsprechend fehlen auch hier spezielle Bestimmungen. Da über das Internet die Übertragung personenbezogener Daten in alle Welt möglich ist, kommt nach dem geltenden Landesrecht ein Rückgriff auf die

allgemeine Vorschrift des § 13 DSGVO LSA in Betracht, der die Übermittlung personenbezogener Daten ins Ausland regelt. In meinem X. Tätigkeitsbericht für den Datenschutz (Nr. 16.2) habe ich darauf verwiesen, dass nach § 13 Abs. 2 Nr. 1 DSGVO LSA eine Übertragung der öffentlichen Gemeinderatssitzung momentan wohl nur möglich sei, wenn alle Beteiligten der Übertragung zugestimmt hätten.

Unter informationsfreiheitsrechtlichen Gesichtspunkten erscheint diese Lösung jedoch angesichts des Sinns und Zwecks der Öffentlichkeit von Gemeinderatssitzungen als zu strikt und nicht mehr zeitgemäß. So hat das VG Magdeburg erst kürzlich darauf hingewiesen, dass die Öffentlichkeit der Ratssitzungen zu den wesentlichen Grundsätzen der Kommunalverwaltung gehöre. Sie sei eines der wichtigsten Mittel, das Interesse der Bürgerschaft an der Selbstverwaltung zu wecken und zu erhalten und die vom Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) geforderte Transparenz kommunalpolitischer Entscheidungen zu gewährleisten. Durch die Öffentlichkeit der Sitzungen solle allen Bürgern die Möglichkeit gegeben werden, die Arbeit der gewählten Vertreter zu verfolgen und zugleich eine allgemeine Kontrolle der wichtigsten Vorgänge der Kommune auszuüben (VG Magdeburg, Beschluss vom 9. Juli 2012, Az.: 9 B 137/12). Nimmt man diese Aussage ernst, dann ist das Internet geradezu ein ideales Mittel, um die Öffentlichkeit der Sitzung zu gewährleisten, Transparenz herzustellen und eine bürgerschaftliche Kontrolle zu ermöglichen, da jedermann – im Übrigen auch zu einem späteren Zeitpunkt – den Sitzungsverlauf verfolgen kann.

Die Beteiligten, insbesondere die Gemeinderäte, sind auch nur bedingt schutzwürdig. Die Willensbildung im Gemeinderat soll zwar möglichst ungedrungen, offen und freimütig erfolgen. Fakt ist jedoch, dass alles, was in einer öffentlichen Sitzung getan oder geäußert wird, nicht geheim und damit auch nicht sensibel ist. Wird eine Information öffentlich geäußert, dann lässt sich ihre Verbreitung auch über das Internet nicht mehr verhindern. Dass die Medien über den Verlauf von Gemeinderatssitzungen, Äußerungen des Bürgermeisters und der Gemeinderäte im Internet berichten, gehört heute vielmehr zum Alltag.

Ein Blick ins Internet zeigt, dass bei vielen, insbesondere den größeren Städten und Gemeinden, ein Bedürfnis besteht, kommunales Handeln durch die Übertragung ihrer Stadt- und Gemeinderatssitzungen transparent zu machen. Der Landesgesetzgeber sollte diesem Bedürfnis Rechnung tragen und es den Städten und Gemeinden durch eine spezialgesetzliche Regelung in der GO LSA ermöglichen, Sitzungen ihrer Parlamente im Internet zu übertragen. Eine entsprechende Rechtsgrundlage hat z. B. der hessische Landesgesetzgeber mit § 52 Abs. 3 der hessischen Gemeindeordnung, der seit dem 24. Dezember 2011 in Kraft ist, geschaffen. Nach dieser Vorschrift können die Städte und Gemeinden in ihrer Hauptsatzung selbst bestimmen, ob sie die Internetübertragung der Sitzungen ihrer Parlamente zulassen (vgl. die Entscheidung des VG Kassel, Beschluss vom 7. Februar 2012, Az.: 3 L 109/12.KS). Allerdings ist auch das Kunsturhebergesetz zu beachten.

6.8.5 Neuregelung im Rahmen der Evaluation

In der Gesetzesbegründung zur Einführung des IZG LSA nannte der Gesetzgeber als Gründe für die Aufnahme eines voraussetzungslosen Informationszugangsrechts die Wünsche der Menschen nach mehr Mitsprache beim Handeln der Verwaltung, nach mehr Transparenz sowie nach mehr bürgerschaftlicher Kontrolle und verwies darauf, dass Sachkenntnisse die entscheidende Voraussetzung für eine Beteiligung des Bürgers an staatlichen Entscheidungsprozessen seien (LT-Drs. 5/748). Die in diesem Tätigkeitsbericht geschilderten Informationszugangsbegehren zu Sitzungsunterlagen des Gemeinderats (Nr. 6.8.1), zu Niederschriften der Protokolle öffentlicher und nicht-öffentlicher Sitzungen des Gemeinderats (Nr. 6.8.2), zu Verträgen einer Gemeinde mit Dritten (Nr. 7.1), zu Rechnungsprüfungsberichten der kommunalen Rechnungsprüfungsämter (Nr. 7.1) oder nach Live-Übertragungen von Gemeinderatssitzungen im Internet (Nr. 6.8.4) zeigen, dass die Einschätzung des Gesetzgebers richtig war. Gerade im Bereich der Kommunalpolitik wünschen sich die Bürgerinnen und Bürger eine bessere Information und größere Transparenz, um an ihr aktiver teilnehmen und das Verwaltungshandeln besser nachvollziehen und kontrollieren zu können. Entsprechend weitgehende Informationszugangsrechte kennt das Kommunalrecht jedoch nicht. Nach der GO LSA darf ein Einwohner im Rahmen von Einwohnerfragestunden zwar Fragen stellen oder beantragen, dass bestimmte Angelegenheiten vom Gemeinderat behandelt werden sowie an öffentlichen Gemeinderatssitzungen teilnehmen. Das klassische Kommunalrecht sieht jedoch den Bürger, der sich aktiv informieren und mitgestalten, sich also selbst ein Bild durch die Einsicht von Unterlagen machen und die Verwaltung kontrollieren möchte, nicht vor. In einer vielzitierten Entscheidung aus Bayern – einem Bundesland, das wohlgerne kein Informationsfreiheitsgesetz besitzt – heißt es z. B. zur Einsicht in Niederschriften über die öffentlichen Sitzungen des Gemeinderats, dass deren Zweckbestimmung nicht in der Unterrichtung der Allgemeinheit, sondern darin liege, „den Mitgliedern des Gemeinderates und der Verwaltung eine zuverlässige Grundlage für ihre weitere Tätigkeit zu geben“ (Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 4. März 2008, Az.: 4 BV 07.1329). Daraus folgert das bayerische Gericht, dass der Gesetzgeber eine Grundentscheidung dafür getroffen habe, dass Einwohner die entsprechenden Sitzungsprotokolle nur einsehen dürften, ein Recht auf Anfertigen von Ablichtungen damit jedoch nicht verbunden sei (Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 4. März 2008, Az.: 4 BV 07.1329). Ob ein Einwohner eine Kopie des Sitzungsprotokolls bekommt, hängt daher vom Ermessen der Gemeinde ab. Ferner gibt die GO LSA den Bürgerinnen und Bürgern bis heute kein Recht, wesentliche amtliche Unterlagen, wie z. B. Verträge, Prüfungsberichte der kommunalen Rechnungsprüfungsämter oder Genehmigungsentscheidungen der Kommunalaufsicht, einzusehen (vgl. auch Nr. 7.1 dieses Tätigkeitsberichts).

Im Gegensatz zu Bayern besitzt Sachsen-Anhalt ein Informationsfreiheitsgesetz. Nimmt man die Ziele des Gesetzgebers ernst, mehr Mitsprache beim Handeln der Verwaltung, mehr Transparenz sowie mehr bürgerschaftliche Kontrolle zu gewährleisten, dann muss dies insbesondere auch für das Kommunalrecht gelten, da hier die für die Bürgerinnen und Bürger vor Ort wichtigen Entscheidungen getroffen werden. Sofern im Kommunalrecht keine Regelungen über die Akteneinsicht oder Auskunft getroffen wurden, also kei-

ne vorgehende Regelung i. S. d. § 1 Abs. 3 IZG LSA existiert, kann das Informationsfreiheitsrecht zur Anwendung kommen. Problematisch wird die Auslegung der Rechtslage z. B. dann, wenn im Kommunalrecht eine Einsichtsregelung existiert, die unterschiedlich ausgelegt werden kann. Die Einsicht in die Sitzungsprotokolle der Gemeinden ist solch ein Fall. Während ich in den Vorschriften der GO LSA keine abschließenden Regelungen sehe, die das IZG LSA verdrängen, vertritt das Innenministerium die gegenteilige Auffassung, der noch die in dem bayerischen Urteil zum Ausdruck kommende Grundhaltung zugrunde liegt, dass Protokolle öffentlicher Sitzungen des Gemeinderats nicht der Information der Öffentlichkeit dienen. Bei einer solchen restriktiven Auslegung werden jedoch die Ziele des Gesetzgebers regelrecht konterkariert, weshalb ich ein Umdenken für notwendig halte.

Ich sehe daher auf Seiten der Politik Handlungsbedarf und rege an, in die GO LSA bzw. in das geplante Kommunalgesetzbuch eine klarstellende Vorschrift aufzunehmen, nach der Ansprüche auf Zugang zu Informationen nach dem IZG LSA von den Vorschriften der GO LSA nicht beschränkt werden. Damit ließen sich die kommunalrechtlichen Informationsregelungen, wie z. B. die Regelung der Einsicht in Sitzungsprotokolle, ohne Weiteres als Regelungen eines Mindestinformationsstandards begreifen, die z. B. durch individualrechtliche Informationszugangsanträge erweitert werden können. Angesichts der zuvor geschilderten Streitfragen sollte im Rahmen der Evaluation das Verhältnis des IZG LSA zur GO LSA gesetzlich eindeutig geregelt werden, um auf Anwendungsebene für Rechtssicherheit zu sorgen.

Erleichtert werden sollte m. E. auch der bereits bestehende Anspruch auf Einsicht in Verträge, die eine öffentliche Stelle – also auch Gemeinde – mit Dritten schließt, durch eine Klarstellung, dass eine Berufung auf entgegengesetzte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse wegen des überwiegenden Informationsinteresses der Allgemeinheit nicht in Betracht kommt, wenn der private Vertragspartner ohne Wettbewerber ist oder keinem wesentlichen Wettbewerb ausgesetzt ist. Andere Bundesländer haben dazu in ihr Landesrecht bereits entsprechende Vorschriften aufgenommen, vgl. § 7 IFG Bln oder § 6a IFG Bremen.

Um Live-Übertragungen von Gemeinderatssitzungen im Internet zu ermöglichen, sollte eine Rechtsgrundlage geschaffen werden, nach der die Städte und Gemeinden in ihrer Hauptsatzung selbst bestimmen können, ob sie die Internetübertragung der Sitzungen ihrer Kommunalparlamente zulassen (vgl. zur Freiwilligkeit auch die Entscheidung des VG Kassel, Beschluss vom 7. Februar 2012, Az.: 3 L 109/12.KS).

Insgesamt sollte dem Bedürfnis der Bürgerinnen und Bürger nach mehr Information und Beteiligung auf kommunaler Ebene durch informationszugangsfreundlichere Regelungen Rechnung getragen werden. Ich gehe davon aus, dass ich in meiner Doppelfunktion als Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit und den Datenschutz vom Innenministerium bei seinen Reformüberlegungen noch beteiligt werde.

6.9 Ausschlussgrund – Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse

In meinem I. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit hatte ich noch festgestellt, dass sich nur wenige Eingaben auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse bezogen hatten (vgl. Nr. 5.12.). Im Berichtszeitraum für meinen II. Tätigkeitsbericht ist die Anzahl entsprechender Eingaben gestiegen. Bei der Prüfung dieser Eingaben zeigt sich nach wie vor, dass die auskunftspflichtigen Stellen das Merkmal nicht hinreichend prüfen und das Vorliegen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen vorschnell bejahen. Auf einen in der Praxis immer wieder vorkommenden Fehler möchte ich dabei besonders aufmerksam machen, dem sich nun auch die Rechtsprechung gewidmet hat:

In meinem I. Tätigkeitsbericht hatte ich bereits darauf verwiesen, dass unter einem Betriebs- und Geschäftsgeheimnis Tatsachen zu verstehen sind, die sich auf einen bestimmten Gewerbebetrieb beziehen, nur einem begrenzten Personenkreis bekannt und damit nicht offenkundig sind, nach dem erkennbaren Willen des Betriebsinhabers geheim gehalten werden sollen und hinsichtlich derer der Betriebsinhaber ein berechtigtes wirtschaftliches Geheimhaltungsinteresse hat (BGH St 41, S. 140/142).

Aus dieser Definition ergibt sich, dass nur solche Informationen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sein können, die einem begrenzten Personenkreis bekannt sind. Nur dann stellen sie ein Geheimnis dar. Sind die Informationen öffentlich oder von jedermann messbar, liegt begrifflich schon kein Geheimnis vor.

Die richtige Prüfung des Merkmals des Geheimnisses wird in der Praxis vor allem bei Anträgen auf Einsicht in Verträge, die Gegenstand einer öffentlichen Ausschreibung waren, relevant. Hier gehen viele Behörden vorschnell davon aus, dass jegliche vertragliche Regelung ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis begründen könne. Die in einem Vertrag geregelten Rechte und Pflichten, die Gegenstand einer öffentlichen Ausschreibung waren, sind jedoch nicht geheim und können daher begrifflich schon nicht ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis sein. Nicht geheim sind auch Informationen über Mitbieter eines Vergabeverfahrens, die nach der erfolgten Zuschlagserteilung der Öffentlichkeit ohne Weiteres zugänglich sind. Dies gilt nach der Rechtsprechung des VG Magdeburg z. B. für die Anzahl der von einem Personbeförderungsunternehmen eingesetzten Kraftfahrzeuge sowie deren Ausstattung (VG Magdeburg, Urteil vom 29. März 2012, Az.: 2 A 01/12). Hierbei handelt es sich nämlich um Informationen, die mit ein bisschen Fleiß und Beobachtungsgabe prinzipiell jeder ermitteln kann.

6.10 Ausschlussgrund – behördliche Beratungen

Nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 IZG LSA besteht ein Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn und **solange** die Beratungen beeinträchtigt werden können. Geschützt vor Beeinträchtigungen sind damit grundsätzlich die laufenden Beratungen in der Behörde selbst sowie die Beratungen mit anderen Behörden. Während die Auslegung des Merkmals der Praxis für diesen Fall keine Schwierigkeiten bereitet, stellt sich dagegen die Frage, wie Fälle zu lösen sind, wenn die Beratungen abgeschlossen sind.

Das BVerwG hat in einer noch relativ jungen Entscheidung zum korrespondierenden Bundesrecht klargestellt, dass mit der Formulierung „solange“ deutlich gemacht werde, dass der Informationszugang nur aufgeschoben sei. Die Dauer des Aufschubs bestimmt sich danach, ob der Schutz der Vertraulichkeit behördlicher Beratungen weiterhin eine Offenlegung der Beratungsinterna verbiete. Der Abschluss des laufenden Verfahrens führt nach der Rechtsprechung nicht automatisch dazu, dass die Information preisgegeben wäre, denn die durch den Ausschlussgrund geschützte innerbehördliche Beratung, die auf eine offene Meinungsbildung und den freien Meinungsaustausch angelegt sei, könne wegen des Wissens um eine nach Abschluss des Verfahrens erfolgende Offenlegung der einzelnen Beiträge und Meinungsbeurteilungen im Beratungsprozess beeinträchtigt werden (BVerwG, Beschluss vom 18. Juli 2011, Az.: 7 B 14/11). Als Faustregel kann daher gelten, dass nach Abschluss des laufenden Verfahrens im Normalfall ein Informationszugangsanspruch hinsichtlich des Beratungsergebnisses bestehen wird. Dagegen ist die Frage, ob auch ein Anspruch auf Zugang zu Informationen über Beratungsinterna besteht, abhängig von dem konkreten Einzelfall.

6.11 Keine Akteneinsicht im Widerspruchsverfahren

Eine Behörde hatte einen Informationszugangsantrag abgelehnt. Der Antragsteller hatte daraufhin Widerspruch gegen den Ablehnungsbescheid eingelegt und im Rahmen des Widerspruchsverfahrens Akteneinsicht in den Vorgang beantragt. Daraufhin wandte sich die betroffene Behörde an mich, mit der Frage, ob sie im Widerspruchsverfahren gem. § 1 VwVfG LSA i. V. m. § 29 VwVfG Akteneinsicht gewähren müsse, was zur Folge habe, dass der Antragsteller Zugang zu den Informationen erhalten, zu denen aus ihrer Sicht nach dem IZG LSA kein Informationszugangsanspruch bestünde. Das ist jedoch nicht der Fall. Nach § 1 VwVfG LSA i. V. m. § 79 VwVfG gelten für förmliche Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsakte die Verwaltungsgerichtsordnung und die zu ihrer Ausführung ergangenen Rechtsvorschriften, soweit nicht durch Gesetz etwas anderes bestimmt ist; im Übrigen gelten die Vorschriften des VwVfG LSA. Ob § 79 VwVfG mit dem Verweis auf das Akteneinsichtsrecht nach § 29 VwVfG zur Anwendung kommt, hängt daher davon ab, ob vorrangige fachgesetzliche Regelungen bestehen, die etwas anderes bestimmen. Nach der h. M. handelt es sich bei den Informationsfreiheitsgesetzen der Länder um solche Regelungen (Kunze in Bader/Ronellenfitsch, VwVfG, § 29, Rn. 23.30). Ein Antragsteller kann also nicht die Regelungen des IZG LSA umgehen, indem er im Widerspruchsverfahren Akteneinsicht begehrt.

6.12 Sollen Behörden einen Informationsfreiheitsbeauftragten bestellen?

Unter Nr. 3.5.1. meines I. Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit hatte ich den Behörden empfohlen, einen **zentralen Ansprechpartner** zu bestimmen, der die Behördenleitung und die fachlich zuständigen Bearbeiter bei der Interpretation und effektiven Umsetzung des IZG LSA berät. Wegen der Sachnähe zum Datenschutz hatte ich angeregt, den behördlichen Datenschutzbeauftragten mit dieser Aufgabe zu betrauen.

In der Praxis konnte ich feststellen, dass sich diese Empfehlung bewährt hat. Nach meiner Erfahrung kommen diejenigen Behörden mit der Anwendung

des Gesetzes wesentlich besser zurecht, die einen solchen zentralen Ansprechpartner besitzen, weil damit in der Behörde jemand zur Verfügung steht, der mit der Materie grundsätzlich vertraut ist. Um sowohl für die Mitarbeiter in der Behörde als auch für die um Auskunft ersuchenden Bürgerinnen und Bürger deutlich zu machen, dass es einen zentralen Ansprechpartner in der Behörde gibt, habe ich den von mir kontrollierten Behörden vorgeschlagen, der mit der Aufgabe betrauten Stelle einen Namen zu geben und einen behördlichen Informationsfreiheitsbeauftragten zu schaffen. Die Figur des behördlichen Informationsfreiheitsbeauftragten ist zwar bisher im Gesetz nicht ausdrücklich geregelt und kann daher nur auf freiwilliger Basis eingeführt werden. Vor diesem Hintergrund will ich ausdrücklich darauf hinweisen, dass im Rahmen der Evaluierung des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes die Gutachter die Schaffung eines behördlichen Informationsfreiheitsbeauftragten ausdrücklich befürwortet haben, da dieser für die Behörden wie für die betroffenen Antragsteller – u. a. aus den oben genannten Gründen – nur Vorteile bringe.

Meines Erachtens sollte im Rahmen der Evaluation des Landesrechts geprüft werden, ob der behördliche Informationsfreiheitsbeauftragte angesichts der aufgezeigten Vorteile nicht gesetzlich verankert werden könnte.

7 Einzelfälle

7.1 Einsicht in einen Erbbaupachtvertrag, den eine Gemeinde mit dem Bruder des Bürgermeisters geschlossen hat

7.1.1 Vorbemerkung

Der Gesetzgeber geht davon aus, dass in allen Angelegenheiten, die dem Bürgermeister, einem Gemeinderat oder einem ihrer Angehörigen i. S. d. § 31 Abs. 1 GO LSA einen besonderen Vorteil oder Nachteil bringen können, die aus dem Amt folgende Pflicht, uneigennützig und nur zum Wohle der Gemeinschaft zu handeln, mit den Eigeninteressen der Amtsträger kollidieren kann. Das Bestehen eines solchen Interessenskonflikts bedeutet natürlich nicht, dass entsprechende Geschäfte mit dem Gemeinwohl per se nicht in Einklang zu bringen wären. Deshalb verbietet sie der Gesetzgeber auch nicht. Wegen dieses Interessenskonflikts sieht er aber Mitwirkungsverbote der o. g. Amtsträger an den Beratungen und Entscheidungen der Gemeinde bzw. Genehmigungsvorbehalte durch die Kommunalaufsicht vor, vgl. §§ 68, 31 GO LSA bzw. §§ 140 Abs. 3, 142 Abs. 2 GO LSA.

Schließt eine Gemeinde im Zusammenhang mit dem Bau eines gemeindlichen Feuerwehrgerätehauses mit dem Bruder des Bürgermeisters einen Erbbaupachtvertrag über das Grundstück, auf dem das Feuerwehrgerätehaus errichtet werden soll, liegt ein solcher Interessenskonflikt prinzipiell vor. Der Konflikt wird verstärkt, wenn der Bruder des Bürgermeisters zugleich Mitglied des Gemeinderats und stellvertretender Bürgermeister ist und somit die Gefahr besteht, dass die gegenseitige Kontrolle von Bürgermeister und Gemeinderat nicht erfolgt. Es handelt sich daher um ein elementares Grundanliegen, dass sich die Bürgerinnen und Bürger selbst davon überzeugen wollen, ob bei dem Abschluss solcher Verträge alles mit rechten Dingen zugegangen ist.

Vor dem Inkrafttreten des IZG LSA bestand hier jedoch ein erhebliches Man-ko an Transparenz und bürgerschaftlicher Kontrolle. Die GO LSA gibt nämlich den Bürgerinnen und Bürgern bis heute kein Recht, die hierfür notwendigen amtlichen Unterlagen, wie z. B. den Vertrag selbst, Prüfungsberichte der kommunalen Rechnungsprüfungsämter oder eine erforderliche Genehmigungsentscheidung der Kommunalaufsicht einzusehen. Die Bürgerinnen und Bürger mussten sich bei Zweifeln an der Rechtmäßigkeit des Handelns der Gemeinde an die Kommunalaufsicht wenden.

Mit dem Inkrafttreten des IZG LSA wurde die Rechtsposition der Bürgerinnen und Bürger erheblich gestärkt, denn Verträge der Gemeinden mit Dritten, Prüfungsberichte der kommunalen Rechnungsprüfungsämter oder die in diesem Zusammenhang von der Kommunalaufsicht vorgenommenen Prüfungen oder erteilten Genehmigungen sind grundsätzlich einsehbar, sofern kein Ausschlussgrund besteht. Das Informationszugangsrecht gibt daher den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit, sich zunächst hinreichend zu informieren und, wenn entsprechende Anhaltspunkte für Rechtsverstöße vorliegen, die Kommunalaufsicht einzuschalten.

In dem hier vorliegenden Fall hatten sich die Antragsteller zunächst an die Presse gewandt. Man hatte mir daraufhin den Sachverhalt geschildert und mich allgemein um Auskunft zum IZG LSA gebeten. Ich hatte der Zeitung mitgeteilt, dass mir der konkrete Fall nicht als Eingabe vorliege. Grundstücksverträge, die eine Gemeinde mit einem Dritten schließe, seien jedoch grundsätzlich einsehbar, sofern im Einzelfall kein Ausschlussgrund einer Einsicht entgegenstehe. Den betroffenen Bürgern stünde es frei, sich im Falle einer Ablehnung ihres Antrags zur Prüfung der Rechtmäßigkeit des behördlichen Handelns an mich zu wenden.

Aus einem mir übersandten Prüfbericht des Rechnungs- und Gemeindeprüfungsamts des zuständigen Landkreises, den die Antragsteller im Wege des IZG LSA erhalten hatten, ergab sich ferner, dass nach Auffassung der Behörde der Bürgermeister der Gemeinde an einem Beschluss und drei Entscheidungen bezüglich des Erbbaupachtvertrags mitgewirkt hatte, obwohl er gemäß § 31 Abs. 2 Nr. 1 GO LSA einem Mitwirkungsverbot unterlag. Der Prüfbericht verwies darauf, dass Beschlüsse, die unter der Verletzung der Vorschriften des § 31 Abs. 1 bis 3 GO LSA zustande gekommen waren, gem. § 31 Abs. 6 GO LSA unwirksam seien. Anzumerken ist ferner, dass nach § 142 Abs. 2 Satz 1 GO LSA Beschlüsse über Verträge der Gemeinde mit einem Gemeinderat grundsätzlich der Kommunalaufsichtsbehörde vorzulegen sind, sofern nicht ein Ausnahmefall i. S. d. § 142 Abs. 2 Satz 2 oder 3 GO LSA gegeben ist. Es ist nicht ersichtlich, dass eine solche Vorlage erfolgt ist.

Die Antragsteller haben sich in der Angelegenheit sowohl an mich als auch an das Ministerium des Innern des Landes Sachsen-Anhalt gewandt. Ich hatte mit diesen unter Beachtung der Zuständigkeiten vereinbart, dass ich den informationszugangsrechtlichen Teil der Eingabe prüfe, während das Innenministerium den kommunalrechtlichen Teil bearbeitet.

7.1.2 Informationszugangsrechtliche Seite

Im Rahmen meiner Prüfungs- und Beratungstätigkeit stellte sich heraus, dass die Antragsteller Einsicht in den Erbbaupachtvertrag der Gemeinde mit dem Bruder des Bürgermeisters, den Schriftverkehr, der als Entscheidungsgrundlage für die Gemeinde zur Errichtung des Feuerwehrgerätehauses auf dem im Erbbaupachtvertrag genannten Grundstück diente, sowie in die Ausschreibungsunterlagen zum Feuerwehrgerätehaus begehrten. Da unklar war, ob der Antrag bei der örtlich zuständigen Behörde gestellt worden war, hatte ich empfohlen, einen neuen Antrag nur noch durch eine Person an die zuständige Verbandsgemeinde zu richten, bei der die Unterlagen vorhanden waren.

Die Verbandsgemeinde hatte den Antrag auf Einsichtnahme in den Erbbaupachtvertrag geprüft, vorerst abgelehnt und mich um „weitere Bearbeitung des Vorgangs“ gebeten. Nach der Gesetzesbegründung habe ich zwar die Funktion eines außergerichtlichen Streitschlichters (vgl. auch meinen I. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit Nr. 3.6.). Das IZG LSA räumt mir aber in § 12 Abs. 3 IZG LSA i. V. m. §§ 22 bis 24 des Gesetzes zum Schutz personenbezogener Daten (DSG LSA) keine Befugnis ein, statt der nach § 7 Abs. 1 IZG LSA zuständigen Stelle über einen Informationszugangsantrag zu entscheiden. Ich habe daher das Schreiben der Behörde als Bitte um Beratung zur Prüfung des Antrags interpretiert, zumal die Behörde mir den Vertrag in einer der von ihr zur Veröffentlichung vorgesehenen geschwärzten Fassung sowie ungeschwärzt unter Darlegung der für sie maßgeblichen Entscheidungsgründe vorgelegt hatte.

Ich habe die Verbandsgemeinde als Ergebnis meiner Prüfung darauf hingewiesen, dass sich die Behandlung der Informationszugangsanträge durch sie nicht mit dem IZG LSA vereinbaren lasse. Die Ablehnung des Antrags auf Einsicht in den Erbbaupachtvertrag unter Berufung auf die fehlende Einwilligung des Grundstückseigentümers i. S. d. § 5 Abs. 1 Satz 1 IZG LSA war rechtswidrig. Nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IZG LSA darf Zugang zu personenbezogenen Daten nur gewährt werden, soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt oder der Dritte eingewilligt hat. Fehlt – wie im vorliegenden Fall – die Einwilligung des Dritten, muss die Behörde in die nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IZG LSA vorgeschriebene Güterabwägung eintreten. Eine solche war jedoch ersichtlich nicht vorgenommen worden. Ferner ist der Antrag, soweit er die Einsicht in den o. g. Schriftverkehr betraf, von ihr bisher nicht geprüft und beschieden worden.

Im Rahmen meiner Beratung habe ich nach einer Durchsicht der mir vorgelegten Vertragsfassungen die Behörde in Bezug auf die von ihr vorzunehmende erneute Prüfung auf folgende Gesichtspunkte hingewiesen:

Für den Fall, dass ein Antragsteller Einsicht in einen bei einer Gemeinde vorliegenden Grundstücksvertrag begehrt, gibt es in der GO LSA keine spezialgesetzliche Regelung, die dem IZG LSA nach § 1 Abs. 3 IZG LSA vorgehen könnte. Informationen aus einem Vertrag zwischen einer Behörde und einem Dritten sind regelmäßig amtliche Informationen, so dass der Anwendungsbereich des IZG LSA prinzipiell eröffnet ist. Der Schutz von sensiblen Daten,

z. B. von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen oder von personenbezogenen Daten, erfolgt über die Ausschlussgründe des Gesetzes (vgl. Nr. 4.2.1. meines I. Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit). Ob ein Ausschlussgrund gegeben ist, hängt von dem zu beurteilenden Einzelfall ab. Dies gilt prinzipiell auch für Liegenschaftsverträge (vgl. VG Köln, Urteil vom 7. April 2011, Az.: 13 K 822/10), also auch für Grundstücksverträge, die eine Gemeinde mit einem Dritten schließt.

Da die Verschwiegenheitspflichten der Gemeinderäte keinen Ausschlussgrund i. S. d. § 3 Abs. 1 Nr. 4 IZG LSA darstellen (vgl. Nr. 6.8.3 dieses Tätigkeitsberichts), kommt als Ausschlussgrund allenfalls der Schutz personenbezogener Daten i. S. d. § 5 Abs. 1 Satz 1 IZG LSA in Betracht. Nach dieser Vorschrift darf der Zugang zu personenbezogenen Daten nur gewährt werden, soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das Geheimhaltungsinteresse des Dritten überwiegt.

Es dürfte offensichtlich sein, dass unter Berücksichtigung der Ziele des Gesetzes, das Handeln der Verwaltung nachvollziehbar und einer bürgerschaftlichen Kontrolle zugänglich zu machen (vgl. meinen I. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit Nr. 2.5.4.), das Informationsinteresse der Antragstellerin als sehr hoch zu gewichten ist. Bei einem Erbbaupachtvertrag, den eine Gemeinde mit dem Bruder des Bürgermeisters schließt, der zugleich auch noch stellvertretender Bürgermeister und Gemeinderat ist, liegt eine mögliche Interessenskollision ohne Weiteres auf der Hand. Diese kann sowohl auf Seiten des Bürgermeisters als auch auf Seiten des Bruders und Ratsmitglieds dadurch entstehen, dass ihre aus dem Amt folgende Pflicht, uneigennützig und nur zum Wohle der Gemeinschaft zu handeln, mit ihren Eigeninteressen als Privatpersonen kollidieren kann (vgl. auch OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 29. November 2011, Az. 10 C 18/89, Rn. 15). Für den Bürgermeister ergibt sich das Eigeninteresse dabei aus der Verwandtschaftsbeziehung zu seinem Bruder. Für den Bruder ist ein Eigeninteresse zu bejahen, da er aus dem abgeschlossenen Erbbaupachtvertrag u. a. mit der Zahlung des Erbbauzinses einen unmittelbaren Vorteil erlangt. Nicht zuletzt wegen dieses Interessenkonflikts ordnet die GO LSA in diesen Fallkonstellationen Mitwirkungsverbote bzw. Genehmigungsvorbehalte bei entsprechenden Verträgen an. Es liegt daher nicht nur im Interesse der Antragstellerin, sondern auch im Interesse der Allgemeinheit, Kenntnis vom Inhalt des Erbbaupachtvertrags zu erhalten, um nachvollziehen zu können, ob dieser wirklich dem Wohl der Allgemeinheit dient. Ein gesteigertes Informationsinteresse besteht insbesondere dann, wenn wie hier im Vorfeld des Vertragsabschlusses gegen bestehende Mitwirkungsverbote verstoßen worden sein könnte und es nicht ersichtlich ist, dass der Vertrag der Kommunalaufsicht nicht zur Prüfung vorgelegt wurde.

Soweit die Antragstellerin Zugang zu personenbezogenen Daten begehrt, die nicht ohne Weiteres bekannt sind, dürfte das Interesse des Dritten an dem Schutz seiner personenbezogenen Daten zwar grundsätzlich als hoch zu bewerten sein, da diese nicht ausschließlich der Sozialsphäre, sondern seiner Privatsphäre entstammen. So enthielt der Vertrag – wie üblich – z. B. auch Angaben über die Größe des dem Dritten gehörenden Grundstücks, über die Vertragsdauer, Kostenregelungen, Vorkaufsrechte und den Erbbauzins. Angesichts der oben geschilderten Interessenskollision dürfte aber das

Informationsinteresse der Antragstellerin, in dem sich auch ein Informationsinteresse der Allgemeinheit widerspiegelt, das Interesse des Dritten an der Geheimhaltung seiner Daten überwiegen. Schützenswert erscheinen nach einer Durchsicht des Vertrags lediglich Angaben über die Höhe der Grundschulden des Dritten, da diese als sensibel einzustufen sind und für die Überprüfung des Vertrags nicht von Belang sind, zumal sie nach den Vertragsbedingungen gelöscht werden sollten. Dagegen dürfte das Interesse der Antragstellerin an der Preisgabe der Höhe des Erbbauzinses das Geheimhaltungsinteresse des Dritten überwiegen, da ein erhebliches öffentliches Interesse an der Feststellung besteht, ob der Erbbauzins angemessen ist. Die von der Behörde vorgenommene Schwärzung dürfte insofern nicht gerechtfertigt sein.

Ich habe die Verbandsgemeinde ferner darauf aufmerksam gemacht, dass nach § 8 Abs. 2 IZG LSA die Entscheidung dem Dritten bekannt zu geben ist. Außerdem darf der Informationszugang erst erfolgen, wenn die Entscheidung gegenüber dem Dritten bestandskräftig geworden oder die sofortige Vollziehung angeordnet worden war und seit der Bekanntgabe der Anordnung an den Dritten zwei Wochen verstrichen sind. § 9 Abs. 3 IZG LSA gilt entsprechend.

Die Verbandsgemeinde hat ihre Prüfung noch nicht abgeschlossen. Ich werde das Verfahren im Rahmen meines gesetzlichen Kontrollauftrages weiter beobachten und über seinen Ausgang berichten.

7.1.3 Tätigwerden der Kommunalaufsicht

Soweit ich den Vorgang verfolgen konnte, hat das Ministerium des Innern als oberste Aufsichtsbehörde rasch und vorbildlich reagiert. Es hat den zuständigen Landkreis als untere Kommunalaufsichtsbehörde gebeten, die Verbandsgemeinde dazu anzuhalten, den Petenten zukünftig die Einsicht in die Niederschriften der Protokolle der öffentlichen Sitzungen des Gemeinderats zu gewähren. Ferner hat es eine kommunalrechtliche Prüfung der Rechtmäßigkeit des Erbbaupachtvertrages durch den zuständigen Landkreis in die Wege geleitet, welche Auswirkungen die Nichtbeachtung der Mitwirkungsverbote bzw. die möglicherweise fehlende Genehmigung des Vertrags durch die Kommunalaufsicht auf die Rechtmäßigkeit des Vertrags haben, ob der Erbbauzins angemessen bzw. ob der Vertrag zweckmäßig war. Wichtig war aus meiner Sicht, dass überhaupt eine Prüfung durchgeführt wurde, da nur so Rechtsfrieden innerhalb der Gemeinde hergestellt werden kann. Die kommunalrechtliche Prüfung war durch den Landkreis zum Ablauf des Berichtszeitraumes noch nicht abgeschlossen. Die Vorgänge in der Gemeinde sind mittlerweile auch Gegenstand einer Petition an den Landtag. Ich werde über den Ausgang des Verfahrens berichten.

7.2 Prüfungsberichte des Landesrechnungshofs – Teil II

In meinem I. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit hatte ich unter Nr. 5.3. zwei Konstellationen behandelt: Akteneinsichtsbegehren in Prüfungsberichte des Landesrechnungshofs, die sich bei der geprüften Behörde befinden sowie Einsichtsbegehren in Prüfungsberichte bzw. Unterlagen beim Landesrechnungshof selbst.

Für die erste Fallkonstellation, in der sich der Antragsteller an die geprüfte Behörde wendet, hatte ich u. a. unter Berufung auf die Rechtsprechung des OVG Münster (Urteil vom 17. Mai 2006, Az.: 8 A 1642/05, S. 7 ff.) die Auffassung vertreten, dass die den Behörden zugeleiteten Prüfungsberichte der Landesrechnungshöfe nach Maßgabe der Informationsfreiheitsgesetze grundsätzlich einsehbar seien. Zu der zweiten Fallkonstellation, in der sich ein Antragsteller unmittelbar an den Landesrechnungshof wendet, hatte ich nicht Stellung genommen, sondern nur darauf verwiesen, dass die Frage, ob und inwieweit ein Antragsteller einen Informationszugangsanspruch gegenüber dem Bundesrechnungshof bzw. den Landesrechnungshöfen besitzt, von der Rechtsprechung noch geprüft werde.

Meine rechtliche Bewertung wurde vom Landesrechnungshof zunächst nicht geteilt. In seiner Stellungnahme teilte er mir mit, dass er die von mir für die erste Fallkonstellation genannte Rechtsprechung nicht für übertragbar halte, da diese sich auf einen Anspruch auf Zugang zu Prüfungsberichten der kommunalen Rechnungsprüfungsämter, nicht jedoch auf den Zugang zu Prüfungsberichten der Landesrechnungshöfe beziehe. Auch sei der Landesrechnungshof von vornherein von der Anwendbarkeit des IZG LSA ausgenommen.

Ich habe daraufhin die Rechtslage erneut geprüft und bin zu dem Ergebnis gekommen, dass Prüfungsberichte des Landesrechnungshofes in beiden Konstellationen nach Maßgabe des IZG LSA einsehbar sind.

In der ersten Fallkonstellation begehrt der Antragsteller bei der vom Landesrechnungshof geprüften Behörde Einsicht in den Prüfungsbericht. Diese wird vom Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 IZG LSA erfasst. Der Hinweis des Landesrechnungshofs darauf, dass das OVG Münster in seinem Urteil die Landesrechnungshöfe im Rahmen ihrer originären Aufgabenerfüllung von vornherein von der Anwendbarkeit der Informationsfreiheitsgesetze ausgenommen habe, greift hier schon deshalb nicht, weil sich der Antragsteller gar nicht an den Landesrechnungshof, sondern an die geprüfte Körperschaft als informationszugangspflichtige Stelle gewandt wendet. Der Prüfungsbericht ist ferner eine amtliche Information, über die die Behörde als geprüfte Stelle auch verfügen darf. Ein Informationszugangsanspruch besteht daher nur dann nicht, wenn sich ein Ausschlussgrund i. S. d. Gesetzes finden lässt. Insbesondere auch zum Schutz des Landesrechnungshofs hat der Gesetzgeber den Ausschlussgrund des § 3 Abs. 1 Nr. 1 d) IZG LSA geschaffen. Nach dieser Vorschrift besteht ein Informationszugangsanspruch dann nicht, wenn durch die Herausgabe der Information die Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle nachteilig beeinträchtigt werden könnten. Durch die Veröffentlichung der Prüfungsberichte wird die Tätigkeit des Landesrechnungshofes jedoch weder beeinträchtigt oder noch insgesamt in Frage gestellt. Ich bin daher in Übereinstimmung mit der Kommentarliteratur in Sachsen-Anhalt zu dem Ergebnis gekommen, dass dies regelmäßig nicht der Fall ist (vgl. Schneider, in: Wiegand [Hrsg.], Kommunalverfassungsrecht Sachsen-Anhalt, Loseblatt, Stand: 20. Nachlieferung Januar 2011, GO LSA, § 126 Ziff. 4). Ich halte darüber hinaus auch die von mir herangezogene Rechtsprechung des OVG NRW auch auf diesen Sachverhalt für übertragbar. Die Prüftätigkeit der kommunalen Rechnungsprüfungsämter ist in diesem speziellen Punkt mit der des Landesrechnungshofes vergleichbar, denn beide prüfen unabhängig.

In der zweiten Fallkonstellation begehrt der Antragsteller beim Landesrechnungshof selbst Einsicht in den Prüfungsbericht. Auch hier ist der Hinweis des Landesrechnungshofs darauf, dass das OVG NRW in seinem Urteil die Landesrechnungshöfe im Rahmen ihrer originären Aufgabenerfüllung von vornherein von der Anwendbarkeit der Informationsfreiheitsgesetze ausgenommen habe, nicht stichhaltig. Festzuhalten ist zunächst, dass in Nordrhein-Westfalen nach § 2 Abs. 2 Satz 2 IFG NRW das IFG auf den dortigen Landesrechnungshof nur Anwendung findet, soweit er Verwaltungsaufgaben wahrnimmt. Eine entsprechende Regelung gibt es für Sachsen-Anhalt im IZG LSA jedoch nicht.

Auch geht die Gesetzesbegründung ersichtlich davon aus, dass es sich bei der Prüftätigkeit des Landesrechnungshofs um Verwaltungstätigkeit handelt, denn mit § 3 Abs. 1 Nr. 1 d) IZG LSA wurde explizit ein Ausschlussgrund geschaffen, der die Kontrolltätigkeit des Landesrechnungshofs im Einzelfall schützt. Die Gesetzesbegründung führt zu diesem Ausschlussgrund aus: „Die externe Finanzkontrolle, also die Prüfung der finanzwirtschaftlichen Aktivitäten der öffentlichen Hand durch unabhängige Einrichtungen, nimmt im Zuständigkeitsbereich des Landes der Landesrechnungshof (LRH) wahr. Der Schutz umfasst Informationen, die der LRH im Rahmen seiner Prüfungs- und Beratungstätigkeit erlangt“ (Gesetzesentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 5/748, S. 19). Dementsprechend halte ich an meiner Auffassung fest, dass Prüfungsberichte, die sich beim Landesrechnungshof befinden, nach Maßgabe des IZG LSA einsehbar sind. Ich sehe mich in meiner Rechtsauffassung im Einklang mit dem Urteil des OVG Münster vom 26. Oktober 2011 (Az.: 8 A 2593/10, DVBl. 2012, S. 365), das zu dem Ergebnis gekommen ist, dass der Bundesrechnungshof im Rahmen seiner Prüftätigkeit Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt, und ein Einsichtsrecht in Prüfungsnieterschriften des Bundesrechnungshofs bei ihm selbst nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes bejaht hat. Auf diese Entscheidung habe ich im Rahmen der Beratung meines I. Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit im Innenausschuss des Landtages am 27. Oktober 2011 hingewiesen. Der Landesrechnungshof hat meiner Rechtsauffassung nicht mehr widersprochen. Inzwischen hat das Bundesverwaltungsgericht die Entscheidung bestätigt (Urteil vom 15. November 2012, Az.: BVerwG 7 C 1.12).

7.3 Einsicht in Vergabeunterlagen beim Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr

Neben verschiedenen anderen Begehren hatte der Antragsteller beim Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr Akteneinsicht in den Vergabevorgang Elektronetz Nord sowie Akteneinsicht in alle Vergabevorgänge des Schienenpersonennahverkehrs, die in den letzten beiden Jahren abgeschlossen wurden, begehrt.

Elektronetz Nord

Die Akteneinsicht in den Vergabevorgang Elektronetz Nord hatte das Ministerium zunächst unter Berufung auf die Beeinträchtigung eines anhängigen Vergabenachprüfungsverfahrens vor der Vergabekammer Halle i. S. d. § 3 Abs. 1 Nr. 1 e) IZG LSA abgelehnt. Im Schriftsatz des Ministeriums wurde sinngemäß dargelegt, dass durch eine Bekanntgabe des Vergabevorgangs

der prozessuale Grundsatz der Waffengleichheit vor Gericht verletzt würde, wodurch dem Land ein letztendlich wohl auch materieller Schaden drohe. Diese Argumentation ist, unabhängig von der Frage, ob es sich bei einem Vergabenachprüfungsverfahren um ein Gerichtsverfahren i. S. d. § 3 Abs. 1 Nr. 1 e) IZG LSA handelt, angesichts der höchstrichterlichen Rechtsprechung und h. M. in der Literatur nicht überzeugend. § 3 Abs. 1 Nr. 1 e) IZG LSA schützt nämlich nur das Gerichtsverfahren als solches. Demgegenüber wird die Verfahrens- und nachfolgend die materiell-rechtliche Position der öffentlichen Hand vom Schutzzweck des Ausschlussgrundes gerade nicht erfasst (BVerwG NVwZ, 2011, 235; Schoch, VwBIBW 2010, 333/337).

Insofern habe in diesem Punkt eine erneute Prüfung und Bescheidung des Antrags für erforderlich gehalten, bei der insbesondere auf die Frage eingegangen werden sollte, ob das IZG LSA angesichts des Vorliegens eines Vergabenachprüfungsantrags vor der Vergabekammer Halle überhaupt anwendbar ist. Während die Vorschriften der Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder auf abgeschlossene Vergabeverfahren Anwendung finden (stellvertretend für andere Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2010, § 1 Rn. 190; VG Stuttgart, Urteil vom 17. Mai 2011, Az.: 13 K 3505/09), wird jedenfalls das IZG LSA in einem laufenden Vergabeverfahren gem. § 1 Abs. 3 IZG LSA durch die vergaberechtlichen Informationsrechte verdrängt. Im laufenden Vergabeverfahren wird insbesondere das in § 111 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) normierte Akteneinsichtsrecht als vorrangige Informationszugangsvorschrift mit Sperrwirkung begriffen (Schoch, IFG, 2010, § 1 Rn. 189).

Das Ministerium ist meiner Bitte um Überprüfung nachgekommen und hat nachvollziehbar dargelegt, dass es sich um ein noch laufendes Vergabeverfahren handle, in dem das IZG LSA wegen des vorrangig anzuwendenden und Sperrwirkung entfaltenden § 111 GWB nicht zur Anwendung komme. Es hat daher den Antrag zu Recht abgelehnt. Da nach h. M. ein alter Informationszugangsantrag nach seiner Bescheidung nicht wieder auflebt (Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 1. Auflage 2008, § 4 Rn. 40), hat es sich bereit erklärt, den Petenten vom Abschluss des Vergabeverfahrens zu unterrichten, damit er eine Entscheidung treffen kann, ob er erneut einen Antrag auf Informationszugang stellen will.

Abgeschlossene Schienenpersonennahverkehr-Vergabevorgänge

Das Ministerium hatte zunächst die Auffassung vertreten, dass es den betroffenen Unternehmen nach § 8 Abs. 1 IZG LSA schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme geben müsste, da Anhaltspunkte vorlägen, dass sie ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs hätten. Es begründet seine Auffassung im Wesentlichen damit, dass die betroffenen Unternehmen angehört werden müssten, um feststellen zu können, ob es sich bei der maßgeblichen Information überhaupt um ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis handle. Der Dritte müsse in diesem Fall um Auskunft gebeten werden, ob er in die Preisgabe der Information einwillige. Diese Argumentation habe ich nicht für nachvollziehbar gehalten, da sich der Antragsteller nach § 7 Abs. 2 Satz 2 IZG LSA mit der Unkenntlichmachung der Informationen, in denen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse berührt sein könnten, einverstanden erklärt hatte. Dadurch wird eine Konfliktlage gerade vermieden

(Schoch, IFG, 1. Aufl. 2009, § 7 Rn. 67). Infolge der Unkenntlichmachung der fraglichen Informationen können schutzwürdige Interessen der betroffenen Unternehmen nicht verletzt werden. Auf eine Einwilligung des Dritten in die Preisgabe der Information kommt es nicht an, da eine Weitergabe dieser Information gar nicht gewünscht ist. Das Einverständnis des Antragstellers in die Unkenntlichmachung der Informationen gegenüber Dritten sorgt daher für eine Verfahrensbeschleunigung, weil das Beteiligungsverfahren nach § 8 IZG LSA entbehrlich wird (Schoch, IFG, 1. Aufl. 2009, § 7 Rn. 67). Um eine solche Verfahrensbeschleunigung ging es ersichtlich auch dem Antragsteller. Nach der von dem Ministerium angedachten Vorgehensweise wäre der Antrag dagegen so geprüft worden, als habe der Antragsteller unbeschränkt Zugang zu allen Informationen begehrt.

Auch die weitere Argumentation der Behörde, dass erst nach Beteiligung der betroffenen Unternehmen festgestellt werden könne, ob überhaupt ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis vorliegt, war nicht überzeugend. Nach h. M. hat die für die Bescheidung eines Informationszugangsantrags zuständige Behörde eigenverantwortlich über das Vorliegen eines Ausschlussgrundes zu entscheiden. Die Entscheidung, ob ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis vorliegt, trifft also nicht das Unternehmen, sondern die Behörde. Nachdem der Antragsteller hinreichend zum Ausdruck gebracht hatte, dass er keinen Zugang zu Informationen, die ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis darstellen können, begehrt, dürfte es daher zulässig sein, wenn die Prüfung darauf beschränkt wird, ob die Informationen vernünftigerweise unter den Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses subsumiert werden könnten. Es steht dem Antragsteller ohnehin jederzeit frei, seinen beschränkten Antrag zu erweitern.

Das Ministerium hat ferner die Auffassung vertreten, dass eine Unkenntlichmachung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordere. Jeder Verkehrsvertrag sei durch die in die Verträge einbezogenen Anlagen mehrere hundert Seiten lang. Der Antrag müsse daher, falls der Antragsteller auf eine Einsicht ohne Beteiligung der betroffenen Dritten bestehen sollte, nach § 7 Abs. 2 IZG LSA wegen des unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwandes abgelehnt werden.

Der von dem Ministerium vorgetragene Sachverhalt reichte nach der bisher ergangenen Rechtsprechung zum korrespondierenden Bundesrecht für eine Ablehnung des Informationszugangsantrags nach § 7 Abs. 2 IZG LSA nicht aus. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hat in zwei Entscheidungen bereits festgestellt, dass im Normalfall der durch einen Antrag absehbar verursachte Verwaltungsaufwand – auch nicht mit Rücksicht auf den bei der Aussonderung geheimhaltungsbedürftiger Vorgänge bzw. der Abtrennung und Schwärzung entsprechender Informationen in den maßgeblichen Akten und Aktenbestandteilen entstehenden Arbeits- und Kostenaufwand – den Ausschlussgrund des § 7 Abs. 2 IFG Bund nicht begründen könne (VGH Hessen, Beschluss vom 30. April 2010, Az.: 6 A 1341/09, Rn. 21). Auch ein damit verbundener deutlich höherer Verwaltungsaufwand könne den Ausschluss des Informationszugangs nicht rechtfertigen. Die Grenze zur Unverhältnismäßigkeit des Verwaltungsaufwands sei vielmehr erst überschritten, wenn durch die Art des Informationszugangsbegehrens oder seinem Umfang nach ein Verwaltungsaufwand nötig sei, der den bei üblichen Gesuchen an

die Behörde verursachten Aufwand in solch deutlichem Maße übersteige, dass die Behörde das Gesuch letztlich nur durch außergewöhnliche Maßnahmen, insbesondere durch eine nicht nur vorübergehende Zurückstellung ihrer Kernaufgaben, bewältigen könne (VGH Hessen, Beschluss vom 2. März 2010, Az. 6 A 1684/08, Rn. 38).

Sei eine Behörde dagegen nach ihrem Aufgabenbereich typischerweise häufig auch mit umfangreicheren und inhaltlich schwierigen Informationszugangsanträgen konfrontiert oder müsse sie mit einer erheblichen Anzahl solcher Anträge rechnen, müsse sie sich – um dem gesetzlichen Auftrag zur Gewährung des Zugangs zu den bei ihr vorhandenen amtlichen Informationen nachzukommen – vielmehr organisatorisch und personell auf die Bewältigung dieser Anträge einstellen (VGH Hessen, Beschluss vom 30. April 2010, Az.: 6 A 1341/09, Rn. 23). Daher hat das Gericht, um nur ein Beispiel zu nennen, in der Prüfung von 94 Aktenbänden mit ca. 15.000 bis 20.000 Seiten keinen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand gesehen (VGH Hessen, Beschluss vom 2. März 2010, Az. 6 A 1684/08, Rn. 25).

Nach den von dem Gericht aufgestellten Kriterien war angesichts des von dem Ministerium geschilderten Sachverhalts lediglich von einem (deutlich) höheren Verwaltungsaufwand auszugehen, der eine Ablehnung des Informationszugangsantrags nicht rechtfertigen würde. Dass das Ministerium bei Bearbeitung des Antrags seine Kernaufgaben nicht mehr erfüllen könnte, hatte es nicht vorgetragen. Dies war auch nicht ersichtlich. Als Ministerium, das u. a. auch komplexere und umfangreichere Vergabeentscheidungen zu treffen hat, muss es vielmehr auch mit inhaltlich schwierigeren Informationszugangsanträgen rechnen und sich auf diese einstellen.

Eine Ablehnung des Informationszugangsantrags unter Berufung auf § 7 Abs. 2 IZG LSA dürfte daher einer gerichtlichen Überprüfung nicht standhalten, zumal der in Frage stehende Verwaltungsaufwand nicht zuletzt auch dadurch noch einmal reduziert wurde, dass der Petent seinen Antrag auf Einsicht in die Akten reduziert und sich mit der Unkenntlichmachung von Informationen, die schutzwürdige Interessen Dritter berühren können, einverstanden erklärt hat.

Das Ministerium ist meiner Rechtsauffassung gefolgt und hat dem Antragsteller den Informationszugang in dem beantragten Umfang schließlich gewährt.

7.4 Verstöße gegen die Aktenordnung sind über das IZG LSA nicht sanktionierbar – fehlende Unterlagen beim Sozialministerium

Der Streit zwischen dem Antragsteller und der Behörde, ob im Fall eines stattgebenden Akteneinsichtsanspruchs die Akteneinsicht vollständig und umfassend gewährt wurde oder ob die Behörde nicht etwa Akten zurückgehalten hat, gehört zu den Standardfällen des Informationsfreiheitsrechts. Die Rechtsprechung löst diese Konfliktfälle im Wesentlichen mit Hilfe von Vermutungsregelungen:

Der Informationszugangsanspruch erstreckt sich grundsätzlich nur auf solche amtlichen Informationen, die tatsächlich bei der auskunftspflichtigen Stelle

vorhanden sind. Es entspricht einem allgemein im Recht der Dokumentationspflichten anerkannten Grundsatz, der auch auf die Verwaltungsaktenführung anzuwenden ist, dass eine dem äußeren Anschein nach ordnungsgemäß geführte Dokumentation grundsätzlich die Vermutung der Vollständigkeit und Richtigkeit rechtfertigt (BFH, 5. Senat, Beschluss vom 18. März 2008, Az.: V B 243/07; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 2. Oktober 1991, NVwZ 1992, 384). Legt eine Behörde daher Akten vor, die dem äußeren Anschein nach ordnungsgemäß geführt werden, gilt die Vermutung, dass diese vollständig sind, d. h. es ist davon auszugehen, dass dem Informationszugangsbefehlenden alle vorhandenen Informationen zugänglich gemacht worden sind. Gleiches dürfte daher für die Vorlage von Teilen aus einer dem äußeren Anschein nach ordnungsgemäß geführten Akte gelten. Ein Antragsteller, der die Unvollständigkeit der Akten rügt, muss daher substantiierte Hinweise auf das Fehlen von Vorgängen vortragen. Substantiiert dürfte ein Hinweis insbesondere dann sein, wenn in den vorgelegten Unterlagen Verwaltungsvorgänge fehlen, die sich nach den Regeln einer ordnungsgemäßen Aktenführung in der Akte hätten befinden müssen. Zu beachten ist jedoch, dass der Verwaltung hinsichtlich der Entscheidung, was zu den Akten genommen wird, durchaus ein Spielraum zusteht (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 18. März 2010, Az.: 12 B 41.08). Nach der Rechtsprechung sind allerdings regelmäßig Vorgänge zu den Akten zu nehmen, die ersichtlich für eine Entscheidung von Bedeutung sein können und die die Behörde selbst ihrer Entscheidung zu Grunde legen will bzw. legt. Dies betrifft z. B. Unterlagen, die ein Antragsteller im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens einreicht bzw. deren Vorlage die Behörde zur Prüfung des jeweiligen Begehrens verlangen kann bzw. muss (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 2. Oktober 2007, Az.: 12 B 12.07).

Damit kommt auch den Vorschriften der Aktenordnung für die Landesverwaltung von Sachsen-Anhalt eine wesentliche Bedeutung zu, da ihre Nichteinhaltung das Unterlaufen von Informationszugangsansprüchen nach dem IZG LSA zur Folge hätte. Im Rahmen der Evaluierung des IZG LSA sollte daher geprüft werden, ob die schon ältere Aktenordnung des Landes nicht modernisiert, insbesondere auch an die Anforderungen einer elektronischen Aktenführung angepasst werden sollte. Nach der Rechtsprechung ist es nämlich das Ziel der Informationsfreiheitsgesetze, etwaige Verstöße gegen die Pflicht einer ordnungsgemäßen Aktenführung offen zu legen und die Verwaltung dazu anzuhalten, ihrer Pflicht zur ordnungsgemäßen Aktenführung in der Zukunft hinreichend nachzukommen (vgl. VG Berlin, Urteil vom 24. September 2008, Az.: 2 A 135.07). Sanktionsmöglichkeiten bei etwaigen Verstößen besitze ich allerdings nicht.

Im vorliegenden Fall hatte sich ein Petent mit der Bitte an mich gewandt, den Vollzug eines Bescheids des Ministeriums für Gesundheit und Soziales, mit dem seinem Informationszugangsantrag teilweise stattgegeben wurde, zu prüfen. Nachdem ihm mehrere Aktenordner auch mit älteren Vorgängen, die mehr als fünf Jahre zurücklagen, in Kopie zur Verfügung gestellt worden waren, hatte er u. a. dargelegt, dass verschiedene Stellungnahmen und Berichte sowie diverse Vorlagen zu von ihm unterbreiteten Projektvorschlägen ihm von der Behörde nicht mit den damit verbundenen Anlagen bzw. Vorgängen übersandt worden seien. Mit Blick auf den detaillierten und daher hinreichend substantiiert erscheinenden Vortrag des Petenten habe ich die Vermutung

der Vollständigkeit und Richtigkeit der Akten für widerlegt gehalten. Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme nachvollziehbar dargelegt, dass ein Teil der von dem Petenten begehrten Unterlagen ursprünglich vorhanden gewesen war, dann aber gemäß den Vorschriften der Aktenordnung des Landes Sachsen-Anhalt ausgesondert worden sein muss. Diese Unterlagen waren damit nicht mehr in der Behörde vorhanden. Allerdings hat die mehrmalige vergebliche Suche nach den von dem Petenten begehrten Unterlagen auch gewisse Defizite bei der Aktenführung des Ministeriums aufgezeigt. Das Ministerium hat mir mitgeteilt, dass Anregungen und Projektvorschläge des Petenten sowie die damit einhergehenden Gespräche aus Sicht der beteiligten Mitarbeiter eher einen informellen Charakter gehabt hätten und nicht in ein förmliches Verwaltungsverfahren eingemündet seien. Dies und die im Laufe der Jahre erfolgten strukturellen Änderungen im Bereich der zuständigen Fachreferate hätten letztendlich dazu geführt, dass nicht alle Vorgänge so dokumentiert wurden, wie dies in einem förmlichen Verwaltungsverfahren hätte geschehen müssen. Das Ministerium hat die in diesem Fall zutage getretenen Defizite bedauert. Es will zukünftig für eine ordnungsgemäße und vollständige Führung von Akten auch außerhalb eines laufenden Verwaltungsverfahrens Sorge tragen.

7.5 Einsicht in Unterlagen zu Missständen bei der JVA Burg

Ein seltenes Negativbeispiel gibt das Justizministerium, das einen Antrag eines Petenten auf Einsicht in verwaltungsinterne Berichte zu Missständen in der JVA Burg zunächst mit dem Argument ablehnte, dass das IZG LSA unanwendbar sei. Nachdem sich diese Argumentation als nicht tragfähig erwies, erklärt das Ministerium kurzerhand, dass es in der JVA Burg keine Missstände gebe. Deshalb existierten auch entsprechende verwaltungsinterne Berichte nicht. Es versucht ferner, durch eine Änderung des Strafvollzugsgesetzes Justizvollzugsbehörden vom Anwendungsbereich des IZG LSA gänzlich auszunehmen (vgl. Nr. 5.5.2). Dabei lässt sich der Fall über das IZG LSA ohne Weiteres lösen, denn sensible Informationen bleiben über die Ausschlussgründe des IZG LSA geschützt, der Antrag muss nur ordnungsgemäß geprüft werden.

Der Petent hatte u. a. Kopien von Urteilen des OLG Naumburg zu spezifischen Unterbringungsvorgaben bei Sicherungsverwahrten sowie Kopien von verwaltungsinternen Berichten zu Missständen in der JVA Burg beantragt. Die Anträge wurden von dem Justizministerium mit der Argumentation abgelehnt, dass es sich bei den §§ 68 ff. Strafvollzugsgesetz (StVollzG) um vorrangige Informationszugangsvorschriften handele, die gem. § 1 Abs. 3 IZG LSA die Anwendbarkeit des IZG LSA ausschließen würden. Bei den §§ 68 ff. StVollzG handelt es sich jedoch um Vorschriften, die die Freizeit des Strafgefangenen betreffen. Geregelt wird hierbei u. a. das Recht auf den Besitz von Zeitschriften, Büchern und anderen Gegenständen. Es handelt sich somit nicht um die Regelungen über die Auskunft oder Einsicht in Bezug auf amtliche Informationen. Ich habe daher die Argumentation als nicht vertretbar bewertet und dem Ministerium mitgeteilt, dass ich das IZG LSA für anwendbar halte. Eine Ablehnung des Informationszugangsantrags sei nur möglich, wenn sich ein gesetzlich geregelter Ausschlussgrund finden lasse. Dabei wäre insbesondere an § 3 Abs. 1 Nr. 2 IZG LSA (Schutz der öffentlichen Si-

cherheit) zu denken. Das Ministerium hat daraufhin den Antrag erneut geprüft und dem Petenten die Urteile zugänglich gemacht.

Den Zugang zu verwaltungsinternen Berichten über Missstände in der JVA Burg versagte es, da es entsprechende Missstände in der JVA Burg nicht gebe. Außerdem lehnte es den Antrag gem. § 3 Abs. 1 Nr. 2 IZG LSA zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und gem. § 3 Abs. 2 IZG LSA wegen des hohen Verwaltungsaufwandes, der durch den Antrag entstünde, pauschal ab, ohne das Vorliegen der Ausschlussgründe anhand von Tatsachen zu begründen. Daraufhin wandte sich der Petent erneut an mich und trug sinngemäß vor, dass die Ablehnung seines Antrags auf Zugang zu Berichten über die Missstände in der JVA Burg nicht nachvollziehbar sei. Die Presse hätte über die Missstände in der JVA Burg berichtet.

Ich habe die Kritik des Petenten im Ergebnis für zutreffend gehalten. Im allgemeinen Sprachgebrauch ist unter einem Missstand ein schlimmer, nicht der Ordnung bzw. den Vorschriften entsprechender Zustand zu verstehen.

Dass die von den Medien beschriebenen schweren Vorwürfe gegen den Anstaltsleiter, die Misshandlungen eines Insassen durch Mitgefangene, aber auch die ebenfalls genannten Baumängel und Personalprobleme nach dem allgemeinen Sprachgebrauch Missstände darstellen und vor allem auch als Missstände i. S. d. des Informationszugangsantrags des Petenten verstanden werden können, dürfte naheliegend sein. Ebenso dürfte davon auszugehen sein, dass das Justizministerium sich sowohl die in den Artikeln beschriebenen Vorgänge hat schildern lassen als auch eine Prüfung vorgenommen hat. Es entspricht daher der allgemeinen Lebenserfahrung, dass zu diesen Vorgängen somit Berichte und Vermerke vorliegen. Dass in diesen möglicherweise der Begriff „Missstand“ nicht verwendet wird, ist daher für die Auslegung und Prüfung des Informationszugangsbegehrens irrelevant.

Die Ablehnung des Informationszugangsantrags des Petenten unter der pauschalen Berufung auf das Vorliegen der Ausschlussgründe des § 3 Abs. 1 Nr. 2 IZG LSA (Schutz der öffentlichen Sicherheit) und § 3 Abs. 2 IZG LSA (erhebliche Beeinträchtigung der ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung) genügt ebenfalls nicht den Anforderungen des IZG LSA. Nach der Rechtsprechung und Lehre reicht es nicht aus, wenn ein Ausschlussgrund lediglich pauschal behauptet wird, vielmehr muss er anhand des konkreten Akteninhalts belegt und plausibel dargestellt werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 6. April 2011, Az.: 20 F 20/10; Schoch, IFG, 2009, § 3 Rn. 21). Dies war ersichtlich nicht geschehen.

Ich habe daher das Ministerium gebeten, den Informationszugangsantrag des Petenten erneut zu prüfen und mir das Ergebnis seiner Prüfung mitzuteilen, und dargelegt, dass es aus meiner Sicht ratsam erscheint, sich mit dem Petenten zur Prüfung seines Informationszugangsantrags noch einmal in Verbindung zu setzen. Dabei sollte geklärt werden, zu welchen in den Medien genannten Vorgängen er konkret Informationen begehrt. Danach sollte eine erneute Prüfung seines Begehrens unter Berücksichtigung etwaig entgegenstehender Ausschlussgründe erfolgen. Das Ministerium hat eine weitere Antragsprüfung nicht vorgenommen, da der Auskunftsantrag zu vermeintlichen Missständen in der JVA Burg zu unbestimmt sei. Diese Wertung ist

aus den o. a. Gründen nicht nachvollziehbar und auch im Sinne des Anliegens der Rechtsmaterie der Informationsfreiheit nicht angemessen.

7.6 Auskunft über ein Zustellunternehmen beim Amtsgericht Aschersleben

Der vorliegende Fall ist aus mehreren Gründen bemerkenswert. Ein Petent hatte sich mit der Bitte an mich gewandt, die Ablehnung seines im August 2011 gestellten Informationszugangsantrags durch das Mahngericht Aschersleben zu prüfen. Er hatte das Gericht darauf hingewiesen, dass das von diesem mit der Zustellung von Mahnbescheiden beauftragte, mittlerweile insolvent gewordene Unternehmen nach den Sachverhaltsschilderungen verschiedener Betroffener mehrfach keine ordnungsgemäßen Zustellungen vorgenommen habe. Es lägen daher aus seiner Sicht konkrete Anhaltspunkte dafür vor, dass das Amtsgericht seit Längerem rechtsfehlerhafte Mahnverfahren durchführe. Er hatte daher u. a. Auskunft begehrt, ob dem Gericht entsprechende fehlerhafte oder unterbliebene Zustellungen bekannt seien und Einsicht in den Vertrag mit dem Unternehmen nebst der Kündigung begehrt. Den daraufhin ergangenen Ablehnungsbescheid des Mahngerichts hatte ich schon deshalb für rechtlich bedenklich gehalten, da der Antrag pauschal aus dienst- bzw. datenschutzrechtlichen Gründen abgelehnt und die Anwendbarkeit des IZG LSA nicht geprüft worden war. Auf den Widerspruch des Petenten wurde der Ablehnungsbescheid vom Landgericht Magdeburg nach einer umfassenden Prüfung aufgehoben und das Amtsgericht im Wesentlichen zur Auskunft verpflichtet. Daraufhin hat das Gericht dem Petenten u. a. mitgeteilt, dass im Verlauf der Jahre 2009 bis 2012 aufgrund von Beschwerden und Eingaben bekannt wurde, dass drei Zusteller in insgesamt 18 Verfahren tatsächlich nicht ausgeführte Zustellungen als zugestellt beurkundet haben sollen. Die Sachverhalte seien einer Prüfung unterzogen worden, hätten sich aber nicht bestätigen lassen. Dem Petenten wurde zudem mitgeteilt, dass sich eventuell Betroffene im Mahnverfahren mit Widerspruch und Einspruch, gegebenenfalls i. V. m. einem Antrag auf Wiedereinsetzung in den vorherigen Stand wehren könnten.

Der Petent hat sich daraufhin erneut an mich gewandt und sinngemäß vorgebracht, dass sich das Amtsgericht Aschersleben offensichtlich mit der Problematik nicht befassen wolle, obwohl sich die von ihm geschilderten Mängel im Rahmen seiner Eingabe bestätigt hätten. Es sei enttäuschend, dass von der Justiz keine Maßnahmen zur Abstellung und Beseitigung der Mängel getroffen worden seien. Gleichzeitig bat er mich, den für die Beantwortung von zehn Fragen angefallenen Gebührenbescheid in Höhe von 259 Euro zu überprüfen.

Die Verärgerung des Petenten ist nachvollziehbar. Er trägt aus seiner Sicht dazu bei, Mängel in der Justiz aufzudecken, die vorher in der Öffentlichkeit nicht bzw. nicht in dem Ausmaß bekannt waren. Zudem wird er für sein bürgerschaftliches Engagement durch hohe Gebühren, die sich nach Durchführung des kostenpflichtigen Widerspruchverfahrens auf nahezu 650 Euro summierten, quasi bestraft. In der Tat konnte ich hier nicht weiterhelfen, denn die Höhe der Kosten war zutreffend bestimmt worden. Das Gericht hatte sogar noch zugunsten des Petenten eine Gebührenermäßigung vorgenommen.

Ich habe diesen Fall jedoch zum Anlass genommen, um mich beim Ministerium für Justiz und Gleichstellung zu erkundigen, ob – aufgrund des Informationszugangsantrags des Petenten – das Zustellverfahren des Unternehmens überprüft wurde und ob es Konsequenzen gegeben hat. Bedauerlicherweise hat das Ministerium die Gelegenheit, mit der Problematik offen und transparent umzugehen, nicht genutzt. So hat die Behörde mein Auskunftsrecht angezweifelt, obwohl ich ihr zuvor dargelegt hatte, dass die Information der Öffentlichkeit zu Fragen der Informationsfreiheit nach dem IZG LSA gerade zu meinen Aufgaben gehört. Schließlich hat sie mir mitgeteilt, dass das insolvent gewordene Unternehmen seit März 2011 keine Zustellungen mehr für die Gerichte des Landes vornehme. Weitergehende Auskünfte wurden, insbesondere auch unter Berufung auf entgegenstehende Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse des Unternehmens, nicht erteilt.

Ich halte die Vorgehensweise des Ministeriums für befremdlich, da die Behörde auch nach dem IZG LSA in der zuvor genannten Angelegenheit jedem Antragsteller über ihre Reaktionen oder Maßnahmen Auskunft hätte geben müssen, da Ausschlussgründe ersichtlich nicht gegeben sind. Das dürfte insbesondere für die vom Ministerium angeführten Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gelten. Zum einen können nach der von der Rechtsprechung entwickelten Definition nur Unternehmen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse haben, die sich im Konkurrenzkampf mit anderen Unternehmen befinden. Das dürfte für insolvente Unternehmen jedenfalls nicht mehr gelten. Zum anderen stellen Rechtsverstöße, um die es hier geht, nach h. M. keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse dar.

7.7 Unzulässigkeit von Informationsfreiheitssatzungen

Ein Petent hatte mich um Prüfung gebeten, ob zur besseren Umsetzung des IZG LSA in die Hauptsatzung einer Gemeinde eine Bestimmung aufgenommen werden könne, mit der sich eine Kommune zur Veröffentlichung von Verträgen verpflichtet, die sie mit einem privaten Dritten geschlossen hat.

Als Ergebnis meiner Prüfung habe ich dem Petenten unter Bezugnahme auf eine Stellungnahme des Thüringer Innenministeriums zu einer vergleichbaren Anfrage zum Thüringer Informationsfreiheitsgesetz mitgeteilt, dass die Informationsfreiheitsgesetze der Länder keine Ermächtigungen zur Ausgestaltung von abweichenden oder ergänzenden Regelungen durch Satzungen enthalten. In einer kommunalen Satzung könnten daher, sofern die Gemeindeordnung des Landes Sachsen-Anhalt dies zuließe, die Regelungen des IZG LSA allenfalls deklaratorisch wiedergegeben werden.

Unabhängig davon stellt sich jedoch die Frage, ob die von einer öffentlichen Stelle geschlossenen Verträge veröffentlicht werden dürfen:

Die Veröffentlichung von Informationen ist in § 11 Abs. 3 IZG LSA geregelt. Nach dieser Vorschrift sollen die informationszugangspflichtigen Stellen geeignete Informationen in elektronischer Form allgemein zugänglich machen. Die sog. „Internetklausel“ beinhaltet ein Recht, aber auch zugleich eine Pflicht („sollen“) der auskunftspflichtigen Stelle zur Veröffentlichung amtlicher Informationen. Die Veröffentlichung setzt dabei keinen individuellen Antrag auf Informationszugang voraus. Vielmehr kann eine Behörde Informationen,

die auch auf einen Antrag hin preiszugeben wären, von sich aus der Öffentlichkeit zugänglich machen. Die Bestimmung ist Ausdruck der Idealvorstellung, dass Behörden von Amts wegen relevante Publikumsinformationen veröffentlichen und damit zur Erhöhung der Verwaltungstransparenz beitragen (vgl. Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2009, § 11 Rn. 36). Zu beachten ist jedoch, dass nach § 11 Abs. 3 IZG LSA die Informationen zur Veröffentlichung „geeignet“ sein müssen, d. h. es dürfen ihrer Preisgabe keine Ausschlussgründe i. S. d. IZG LSA entgegenstehen. Zudem sollte ein gewisses Öffentlichkeitsinteresse zu erkennen sein.

Die von dem Petenten angesprochenen Verträge einer Gemeinde mit privaten Dritten unterliegen grundsätzlich dem IZG LSA (vgl. hierzu Nr. 4.2.1. meines I. Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit). Sie sind daher nach Maßgabe des IZG LSA veröffentlichungsfähig. Sensible Daten, wie z. B. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse oder personenbezogene Daten, bleiben über die Ausschlussgründe des Gesetzes geschützt. Ob ein solcher Ausschlussgrund gegeben ist, muss daher auch bei einer Veröffentlichung nach § 11 IZG LSA in jedem Einzelfall gesondert geprüft werden. Insbesondere ist bei Vorliegen eines Ausschlussgrundes die Möglichkeit einer Teilveröffentlichung eines Vertrages in Betracht zu ziehen. Vertragsbestandteile, die einem Ausschlussgrund unterliegen, können unkenntlich gemacht und die verbleibenden Restinformationen preisgegeben werden.

Unter informationszugangsrechtlichen Gesichtspunkten spricht daher nichts dagegen, dass eine Gemeinde allgemein die Veröffentlichung geeigneter Informationen im Internet veranlasst. Statt deklaratorischer Regelungen in einer Satzung erscheint hierzu der Erlass einer Dienstanweisung, in der auch Detailfragen einer Veröffentlichung geregelt werden könnten, der geeigneter Weg zu sein.

7.8 Die Höhe der Gebühren – immer wieder ein Thema

Auch in meinem II. Tätigkeitsbericht ist die Höhe der Gebühren wieder zu thematisieren. Auch in diesem Berichtszeitraum ist mir ein Fall bekannt geworden, in dem die Höchstgrenze für die Gewährung des Informationszugangs erreicht ist. Über eine Eingabe, in der ein Petent sich für sein Engagement für die Allgemeinheit und die damit verbundene Aufdeckung von Mängeln in der Justizverwaltung durch einen hohen Kostenbescheid bestraft fühlte, habe ich bereits berichtet (vgl. Nr. 7.6 dieses Tätigkeitsberichts). Tatsächlich werde ich in vielen Eingaben um eine Überprüfung der Höhe des Kostenbescheids gebeten, da viele Petenten die Entstehung der aus ihrer Sicht überhöhten Gebühren nicht nachvollziehen können.

In der Praxis kann ich den Bürgerinnen und Bürgern allerdings nur selten weiterhelfen, denn die IZG LSA KostVO sieht vereinfacht gesagt nun einmal vor, dass sich die Gebühr nach den Personalkosten pro Zeitaufwand berechnet. Kann die Behörde also den entstandenen Verwaltungsaufwand belegen, ist der Kostenbescheid grundsätzlich rechtmäßig. Eine Ausnahme gilt nur dann, wenn die Behörde den Verwaltungsaufwand teilweise oder ganz durch eine unsachgemäße Behandlung verursacht hat. Beispielsweise habe ich den von einem Landkreis angegebenen Verwaltungsaufwand von eineinhalb Stunden für das einfache Heraussuchen und Versenden von Verwaltungs-

vorschriften per E-Mail für nicht mehr nachvollziehbar und damit unsachgemäß gehalten. Nach einer Überprüfung des Sachverhalts hat der Landkreis schließlich von der Erhebung von Gebühren abgesehen.

7.9 Rechtswidrige Kostenvorschussverlangen

Anlässlich verschiedener Eingaben von Petenten habe ich festgestellt, dass die abschließende Bearbeitung von Informationszugangsbegehren bzw. der Vollzug des Informationszugangs nach dem IZG LSA generell von der Leistung eines Kostenvorschusses abhängig gemacht werden sollte. Der schriftlichen und telefonischen Korrespondenz mit den betroffenen Stellen lässt sich entnehmen, dass es in der kommunalen Praxis üblich sei, zur Vermeidung von Einnahmeverlusten regelmäßig Kostenvorschüsse zu verlangen. Diese Vorgehensweise wurde auch auf das IZG LSA übertragen.

Ich halte diese Praxis schon nach dem geltenden Kostenrecht für rechtlich bedenklich, mit Blick auf die Besonderheiten des Informationsfreiheitsrechts schlicht für rechtswidrig.

Für das allgemeine Kostenrecht bestimmt § 6 des Verwaltungskostengesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (VwKostG LSA), dass eine Gebühr grundsätzlich erst mit der Beendigung der Amtshandlung fällig wird. Nach § 7 Abs. 2 VwKostG LSA kann eine Amtshandlung zwar von der Zahlung oder Sicherstellung eines Kostenvorschusses abhängig gemacht werden. Die Behörde ist dabei jedoch zur pflichtgemäßen Ausübung ihres Ermessens verpflichtet. Nach der gesetzlichen Systematik regelt § 6 VwKostG LSA den Normalfall, § 7 Abs. 2 VwKostG LSA die Ausnahme. Kostenvorschussverlangen stellen danach den Ausnahmefall dar und sind restriktiv zu handhaben. Die von mir festgestellte Praxis, nach der für die Bearbeitung von Informationszugangsbegehren bzw. den Vollzug des Informationszugangs regelmäßig – also ohne Ausübung des Ermessens – ein Kostenvorschuss verlangt wird, lässt sich daher schon mit dem geltenden Kostenrecht nicht vereinbaren. Die geschilderte Praxis steht aber auch nicht im Einklang mit den Vorschriften des IZG LSA. Nach der h. M. in der Kommentarliteratur kommt das Verlangen eines Kostenvorschusses im Informationsfreiheitsrecht wegen seiner prinzipiell abschreckenden Wirkung nur ausnahmsweise in Betracht (Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2009, § 10 Rn. 87). Dies ergibt sich darüber hinaus auch aus den gesetzlich vorgesehenen Informationszugangs- bzw. Bescheidungsfristen nach §§ 7 Abs. 5 und 9 Abs. 1 IZG LSA. Nach § 7 Abs. 5 IZG LSA ist dem Antragsteller die Information unverzüglich, spätestens innerhalb eines Monats zugänglich zu machen. Im Fall der gänzlichen oder teilweisen Ablehnung eines Informationszugangsantrags hat eine Behörde nach § 9 Abs. 1 IZG LSA i. V. m. § 7 Abs. 5 Satz 2 und 3 IZG LSA regelmäßig innerhalb eines Monats über den Antrag zu entscheiden. Aus dem Wortlaut der Normen ergibt sich, dass die gesetzlichen Fristen bindend sind. Die gesetzlichen Informationszugangs- bzw. Bescheidungsfristen können daher nicht ohne Weiteres unter Berufung auf ein Kostenvorschussverlangen umgangen werden.

Sofern eine Behörde ausnahmsweise einen Kostenvorschuss verlangen will, muss sie darlegen können, dass sie von dem ihr eingeräumten Ermessen pflichtgemäß Gebrauch gemacht hat. Danach dürfte ein Kostenvorschussver-

langen ausnahmsweise zur Sicherung besonders hoher Gebührenforderungen oder bei begründeten Zweifeln an der Zahlungsfähigkeit oder auch -willigkeit des Antragstellers in Betracht kommen.

Wegen der großen Bedeutung für die Praxis habe ich das Innenministerium um Stellungnahme gebeten. Das Ministerium hat mir in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass es meine Rechtsauffassung teilt. Das Innenministerium hat unter Bezugnahme auf eine Entscheidung des VGH Baden-Württemberg (30. Januar 2003, Az.: 5 S 492/01) darauf hingewiesen, dass die Möglichkeit einen Vorschuss anzufordern, den in § 6 Abs. 1 VwKostG LSA geregelten Grundsatz, dass eine Gebühr erst nach der Vornahme der Amtshandlung mit der Bekanntgabe der Gebührenfestsetzung an den Schuldner fällig werde, durchbreche. Deshalb könne eine Behörde nur ausnahmsweise einen Kostenvorschuss verlangen und müsse im Rahmen der Ermessenausübung belegen, dass es einen konkreten Anlass für das Kostenvorschussverlangen gebe. Dabei sei auch das rechtspolitische Ziel des IZG LSA, den Informationszugang voraussetzungslos zu gewähren, zu berücksichtigen.

Dies habe ich auch einem Landkreis mitgeteilt, der partout nicht auf Kostenvorschussverlangen verzichten wollte. Nachdem auch dieser Hinweis nicht fruchtete, habe ich eine Beanstandung angedroht. Daraufhin hat mir der Landkreis mitgeteilt, dass er zukünftig keine Kostenvorschüsse mehr verlangen werde.

7.10 Auskunft über Luftfahrtgenehmigungen

Der hier behandelte Fall ist ein Beispiel dafür, dass auch noch nahezu zwei Jahre nach Inkrafttreten des IZG LSA grundsätzlich Fehler bei seiner Anwendung gemacht werden. Ein Petent hatte in mehreren Schreiben das Landesverwaltungsamt um Auskunft gebeten, ob es für verschiedene Rundfluganbieter eine Rundflug-Betriebsgenehmigung gem. § 20 Luftverkehrsgesetz erteilt habe. Soweit eine Genehmigung erteilt worden sei, bat er um Mitteilung der Eintragungskennzeichnungen der Luftfahrzeuge im jeweiligen Air Operator Certificate. Hierbei handelt es sich um das international erforderliche Luftverkehrsbetreiberzeugnis. Daraufhin teilte das Landesverwaltungsamt dem Petenten mit, dass seinem Auskunftsersuchen ohne konkreten Anlass und außerhalb eines Verwaltungsverfahrens oder bei ihm anhängigen Sachverhalt nicht entsprochen werden könne. Der Petent wurde gebeten, sich unmittelbar an die von ihm genannten Unternehmen zu wenden.

Problematisch war hier, dass das als Rechtsgrundlage für einen Auskunftsanspruch in Betracht kommende IZG LSA nicht geprüft wurde. Für das IZG LSA ist es zudem charakteristisch, dass ein Antragsteller kein rechtliches Interesse an der Information mehr geltend machen muss. Auch Dritte haben einen Anspruch auf Informationszugang; dies gilt auch außerhalb eines laufenden Verwaltungsverfahrens (vgl. I. Tätigkeitsbericht, Nr. 2.1.2.). Ich habe daher die Behörde gebeten, den Informationszugangsantrag des Petenten erneut zu prüfen und sie darauf aufmerksam gemacht, dass das Luftfahrt-Bundesamt auf seiner Homepage eine Liste der genehmigten Luftfahrtunternehmen veröffentlicht hat.

Nachdem die Behörde das Auskunftersuchen nach dem IZG LSA geprüft hatte, ist sie zu dem Ergebnis gekommen, dass ein Informationszugangsanspruch besteht.

7.11 Einsicht in Vergütungsvereinbarungen nach § 75 SGB XII bei der Sozialagentur Sachsen-Anhalt – Teil II

In meinem I. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (Nr. 5.10.) hatte ich über einen Antrag auf Einsicht in Unterlagen über Vergütungsvereinbarungen nach § 75 SGB XII bei der Sozialagentur Sachsen-Anhalt berichtet. Die Behörde hatte nach meiner Vermittlung dem Antrag grundsätzlich stattgegeben. Soweit er sich jedoch auf Unterlagen bezog, die Aufschluss über die Verhandlungsstrategien, Berechnungen, Prognosen und Verhandlungsmethodik der Behörde etc. geben konnte, hatte sie ihn zu Recht abgelehnt. Da die Sozialagentur zum Zeitpunkt ihrer Entscheidung wegen des hohen Aktenaufkommens nicht in der Lage war, für alle Unterlagen das Bestehen eines Informationszugangsanspruchs zu prüfen, hatte sie den Anspruch sukzessive geprüft und begonnen, dem Petenten schrittweise Einsicht in Teile ihrer Akten zu gewähren.

Allerdings wandte sich der Petent diesmal mit der Bitte an mich, die Durchführung der sukzessiven Gewährung der Akteneinsicht zu überprüfen. Er rügte im Wesentlichen, dass aus den Hinweisblättern, die anstelle der ausgehefteten Seiten zu den Akten genommen worden waren, nicht plausibel hervorgehe, welche Ausschlussgründe zur Ausheftung der betreffenden Seiten geführt hätten. Insbesondere sei es nicht nachvollziehbar, dass Informationen aus bereits abgeschlossenen Wirtschaftsperioden den Abschluss zukünftiger Vergütungsvereinbarungen beeinträchtigen könnten und daher ausgeheftet worden seien. Ferner rügte er, dass ihm keine ordnungsgemäße Akteneinsicht gewährt worden sei, da Teile von Seiten einfach wegkopiert worden seien.

Ich habe daraufhin die sukzessive Gewährung der Akteneinsicht nach dem IZG LSA durch die Sozialagentur Sachsen-Anhalt einer Prüfung unterzogen. Dabei habe ich u. a. auch eine Kontrolle vor Ort durchgeführt, um den Akteninhalt einzusehen und mich von dem Vorliegen der von der Behörde angegebenen Ausschlussgründe zu überzeugen. Dabei habe ich 19 Aktenordner stichprobenartig kontrolliert.

Im ersten Teil der Kontrolle habe ich anhand der konkreten Unterlagen das Vorliegen der von der Sozialagentur geltend gemachten Ausschlussgründe geprüft (§§ 3 Abs. 1 Nr. 3 IZG LSA, 3 Abs. 2 IZG LSA). Ich habe die Sozialagentur mit Blick auf eine möglicherweise fehlende Schutzwürdigkeit von Verhandlungsstrategien, Berechnungsgrundlagen, Prognosen oder Verhandlungsmethoden aus abgeschlossenen Wirtschaftsperioden gebeten, anhand des Beispiels einer Vergütungsvereinbarung zu zeigen, dass diese Informationen zur Erfüllung ihrer Aufgaben auch heute noch benötigt werden, so dass ihre Preisgabe sowohl ihre Aufgabenerfüllung als auch ihre laufenden behördlichen Beratungen beeinträchtigen kann. Zudem habe ich stichprobenartig die Rechtmäßigkeit der Entnahme einzelner Seiten aus einzelnen Ordnern überprüft. Die Kontrolle beschränkte sich schon aus Gründen der Zuständigkeit auf die Anwendung des Informationszugangsrechts. Die Anwen-

dung und Auslegung sozialrechtlicher Vorschriften wurde daher nur geprüft, soweit sie für einen Informationszugangsanspruch von Bedeutung waren. Im zweiten Teil habe ich die Durchführung der Akteneinsicht durch die Sozialagentur einer Kontrolle unterzogen.

Die Überprüfung des Vollzugs des Bescheids der Sozialagentur Sachsen-Anhalt hat ergeben, dass die Sozialagentur das IZG LSA grundsätzlich zutreffend angewandt hat.

Nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 IZG LSA besteht ein Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn und solange die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden. Der Begriff der behördlichen Beratung erfasst nicht nur die Beratung zwischen verschiedenen Behörden, sondern auch die Beratung innerhalb der Behörde selbst (Roth, in Berger/Roth/Scheel, Informationsfreiheitsgesetz, 2006, § 3 Rn. 104). Die Sozialagentur befand sich mit dem Petenten in aktuellen Verhandlungen über den Abschluss neuer Vergütungsvereinbarungen. Gegenstand ihrer Beratung waren dabei die in den Akten enthaltenden Verhandlungsstrategien, Berechnungsgrundlagen, Prognosen oder Verhandlungsmethoden. Das gilt nach der überzeugenden Darstellung der Sozialagentur für solche und ähnliche Informationen aus abgeschlossenen Wirtschaftsperioden, die nach wie vor aktuell oder aussagekräftig sind, weil sich die Berechnung der Vergütung für die betriebenen Einrichtungen nicht grundlegend geändert hat. Die Behörde verweist zu Recht darauf, dass in der Vergangenheit für den Abschluss der Vergütungsvereinbarungen keine neuen Berechnungen erstellt werden mussten, da die Vergütungen bisher pauschal erhöht wurden. Sie konnte aber auch anhand konkreter Beispiele belegen, dass sich die Berechnung einzelner Positionen bis zum Zeitpunkt der jetzt anstehenden Neuverhandlungen nicht verändert hat. Eine Preisgabe der Berechnungsgrundlagen hätte daher die innerbehördlichen Beratungen über die zukünftige Vorgehensweise beim Abschluss einer Vergütungsvereinbarung beeinträchtigen, mithin obsolet machen können. Das Ausheften der betreffenden Seiten war insofern rechtmäßig.

Nach § 3 Abs. 2 IZG LSA soll ein Antrag auf Informationszugang abgelehnt werden, wenn die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgabe erheblich beeinträchtigt würde, es sei denn, dass das Interesse an der Einsichtnahme das entgegenstehende öffentliche Interesse im Einzelfall überwiegt. Nach § 75 Abs. 3 Satz 2 SGB XII hat die Sozialagentur als überörtlicher Sozialhilfeträger die Aufgabe bei dem Abschluss individueller Vergütungsvereinbarungen zu gewährleisten, dass die Vereinbarungen den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit entsprechen. Die von der Behörde entwickelten Verhandlungsstrategien, Berechnungen, Prognosen und Verhandlungsmethoden dienen ersichtlich der Erfüllung dieser Aufgabe. Dies gilt aus den o. g. Erwägungen auch für entsprechende Informationen aus abgeschlossenen Wirtschaftsperioden, da sich die Berechnung der Vergütung sowie die Verhandlungsmethodik nicht grundlegend geändert hat. Die Sozialagentur konnte anhand des Akteninhalts belegen, dass die Preisgabe dieser Informationen dazu führen könnte, dass sie die ihr nach § 75 Abs. 3 Satz 2 SGB XII obliegende Aufgabe, Vereinbarungen zu treffen, die den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit entsprechen, nicht mehr ordnungsgemäß erfüllen kann. Bei einer Offenbarung dieser Informationen hätte der Petent sich als Verhandlungspartner auf die

Verhandlungsstrategie der Behörde einstellen und die gesetzlich vorgegebenen Ziele unterlaufen können. Vor diesem Hintergrund ist auch das Interesse der Öffentlichkeit an der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit des Vergütungssystems höher zu gewichten als das Informationsinteresse. Das Ausheften der betreffenden Seiten war insofern rechtmäßig.

In einzelnen Bereichen habe ich jedoch Verbesserungsbedarf erkannt. Aus den mir vorgelegten Unterlagen ergab sich, dass die Sozialagentur im Fall der Verweigerung der Akteneinsicht auf einem gesonderten Blatt vermerkt hatte, welche Seiten sie der Akte unter dem allgemeinen Hinweis auf den Ausschlussgrund und das Vorliegen von Verhandlungsstrategien und Berechnungsgrundlagen Prognosen etc. entnommen hatte. Eine kurze (abstrakte) Beschreibung des Inhalts der ausgehefteten Seiten fehlte jedoch weitgehend. Insbesondere wenn mehrere aufeinanderfolgende Seiten ausgeheftet wurden, ließ sich der Gegenstand der entfernten Seiten nicht ohne Weiteres erkennen. Es ließ sich daher auch nicht nachvollziehen, ob die Behörde Teilinformationzugangsansprüche erwogen und geprüft hatte. Im Rahmen der Stichprobenkontrolle habe ich ferner festgestellt, dass die Sozialagentur u. a. Zuarbeiten anderer Behörden automatisch ausgeheftet hatte. Da diese Unterlagen auch dem IZG LSA unterfallen, habe ich die Behörde gebeten, eine Prüfung für alle in Frage kommenden Unterlagen nachzuholen. Ferner enthielten einige Unterlagen, die dem Petenten nicht zugänglich gemacht wurden, neben sensiblen Informationen auch Verweise auf Verwaltungsvorschriften und andere nicht sensible Angaben. Der Informationszugang war insofern abgelehnt worden, ohne einen Teilanspruch zu prüfen. Ich habe die Behörde gebeten, die Prüfung eines teilweisen Informationszugangsanspruchs nachzuholen. Die Sozialagentur hat bereits im Kontrolltermin zugesagt, die betreffenden Unterlagen erneut zu prüfen.

Hinsichtlich der von dem Petenten gerügten Durchführung der Akteneinsicht habe ich festgestellt, dass ihm Kopien vorgelegt wurden, bei denen geheimhaltungsbedürftige Informationen wegekopiert wurden. Dies ist problematisch, da dem Petenten kein originalgetreues Abbild der Akte vorgelegt wurde. Es lässt sich daher für einen Antragsteller nicht ohne Weiteres nachvollziehen, wo sich Text, Nummerierungen oder Seitenzahlen befunden haben. Beispielsweise wurden im vorliegenden Fall Nummern wegekopiert, die durchaus einsichtsfähig gewesen wären. Da mit Hilfe von geschwärzten Kopien ein originalgetreues Abbild der Akte gegeben wird, habe ich der Behörde empfohlen, zukünftig diese Variante zu wählen.

Nachdem ich in meinem I. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit die Sozialagentur wegen ihres Umgangs mit dem IZG LSA kritisieren musste, kann ich nunmehr feststellen, dass die Behörde erhebliche Anstrengungen unternommen hat, um den Anforderungen des Gesetzes diesmal gerecht zu werden.

7.12 Auskunft zur Höhe der Staatsleistungen an Religionsgemeinschaften

Ein Antragsteller hatte sowohl vom Finanz- als auch vom Kultusministerium des Landes Sachsen-Anhalt Auskunft begehrt, in welcher Höhe in Sachsen-Anhalt seit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes Staatsleistungen im Sinne des Art. 140 GG i. V. m. Art. 138 Abs. 1 WRV gewährt worden sind, aufge-

schlüsselt nach Katholischer und Evangelischer Kirche sowie sonstigen Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaften.

Das Finanzministerium hatte die Bearbeitung des Informationszugangsbegehrens zuständigkeitshalber an das Kultusministerium abgegeben, das den Antrag mit der Begründung abgelehnt hatte, dass aufgeschlüsselte Zahlen für die Zeit der ehemaligen DDR nicht vorlägen. Für die Zeit nach 1989/1990 erfordere die Zusammenstellung der Leistungen einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand. Ein Sachverhalt, aus dem sich das Vorliegen dieses Ausschlussgrundes ergeben könnte, war von dem Ministerium jedoch nicht nachvollziehbar dargelegt worden. Insbesondere waren dem Ablehnungsbescheid keine Aussagen zum konkreten Umfang der begehrten Informationen und der zu erwartenden Bearbeitungsdauer zu entnehmen. Auch habe ich das Ministerium darauf hingewiesen, dass nach der Rechtsprechung ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand nur ausnahmsweise die Ablehnung eines Informationszugangsanspruchs rechtfertigt. Die Grenze zur Unverhältnismäßigkeit des Verwaltungsaufwands ist nach der Rechtsprechung regelmäßig erst dann überschritten, wenn durch die Art des Informationszugangsbegehrens oder seinen Umfang ein Verwaltungsaufwand entstehen würde, der den bei üblichen Gesuchen an die Behörde verursachten Aufwand in solch deutlichem Maße übersteigt, dass die Behörde das Gesuch letztlich nur unter nicht nur vorübergehender Zurückstellung ihrer sonstigen Aufgaben bewältigen kann (vgl. VGH Hessen, Beschluss vom 2. März 2010, Az.: 6 A 1684/08 zur vergleichbaren Rechtslage nach § 7 Abs. 2 IFG Bund). Daher kann ein unverhältnismäßiger Arbeitsaufwand nicht allein aus einer Aus- bzw. Überlastung der Behörde begründet werden (VGH Hessen a. a. O.). Die Behörde muss, soweit sie dem erhöhten Arbeitsanfall durch diese Vorgänge nicht durch personelle oder organisatorische Maßnahmen Rechnung tragen kann, die vorliegenden Gesuche ggf. unter Überschreitung der Bearbeitungsfrist in § 7 Abs. 5 Satz 2 IZG LSA sukzessive abarbeiten (VGH Hessen a. a. O., vgl. auch Nr. 7.3).

Aufgrund meines Hinweises hat das Kultusministerium entschieden, dem Petenten für den Zeitraum nach 1989/90 die beantragte Auskunft über die Höhe der gezahlten Staatsleistungen zu gewähren.

7.13 Einsicht in Unterlagen eines Gesundheitsamtes – Informantenschutz

In der behördlichen Praxis spielt der Informantenschutz eine wichtige Rolle. Lehrreich ist folgender Standardfall:

Ein Petent hatte Einsicht in die über ihn bei einem Gesundheitsamt eines Landkreises geführten Akten, insbesondere in einen über ihn durch den sozialpsychiatrischen Dienst gefertigten Bericht beantragt. Ferner hatte er Auskunft über einen Behördeninformanten verlangt, aufgrund dessen Angaben das Gesundheitsamt einen Hausbesuch durch zwei Diplom-Sozialarbeiterinnen bei ihm veranlasst hatte. Seine Informationszugangsbegehren waren von der Behörde zunächst unter Hinweis auf § 24 des Gesundheitsdienstgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (GDG LSA) bzw. § 12 des Gesetzes zum Schutz personenbezogener Daten der Bürger (DSG LSA) abgelehnt worden.

Im Ergebnis musste ich feststellen, dass die Ablehnung des Antrags auf Akteneinsicht rechtlich bedenklich war, da von der Behörde mit § 24 GDG LSA bzw. § 12 DSG LSA nicht die für einen Informationszugangsanspruch in Betracht kommenden Rechtsgrundlagen nebst der in Betracht zu ziehenden Ausschlussgründe geprüft wurden. Dieser Umstand führte jedoch nicht automatisch dazu, dass die Behörde dem Antrag nun hätte ungeprüft stattgeben dürfen. Vielmehr hätten als Informationszugangsansprüche der Auskunftsanspruch gem. § 15 Abs. 1 DSG LSA und schließlich der für jedermann geltende Informationszugangsanspruch nach § 1 IZG LSA in Betracht gezogen werden müssen (vgl. VG Magdeburg, Urteil vom 4. Februar 2010, Az.: 3 A 139/09; VG Düsseldorf, Urteil vom 1. Oktober 2003, Az.: 7 K 1821/01 zur ähnlichen Rechtslage in Nordrhein-Westfalen). Da nicht zu erkennen war, dass diese Prüfung bisher erfolgt war, habe ich das Gesundheitsamt gebeten, die Prüfung nachzuholen.

Aufgrund meiner Intervention hat das Gesundheitsamt die von mir erbetene Prüfung durchgeführt.

Hinsichtlich des Protokolls über den Hausbesuch sowie den nachfolgenden Schriftverkehr hat die Behörde mitgeteilt, dass sowohl nach § 15 Abs. 1 DSG LSA als auch nach § 1 IZG LSA ein Anspruch auf Akteneinsicht besteht. Sie hat sich entschlossen, dem Petenten nach § 15 Abs. 1 DSG LSA Akteneinsicht zu gewähren, da dieser Anspruch im Gegensatz zu dem Akteneinsichtsanspruch nach dem IZG LSA kostenfrei ist.

Hinsichtlich des Antrags auf Auskunft über den Namen des Informanten ist die Behörde zu dem Ergebnis gekommen, dass sowohl nach § 15 Abs. 1 DSG LSA als auch nach § 1 IZG LSA kein Anspruch auf Auskunft besteht, da im vorliegenden Fall der Informant über die Ausschlussgründe des § 15 Abs. 4 Nr. 3 DSG LSA bzw. des § 3 Abs. 1 Nr. 7 IZG LSA geschützt ist.

Nach § 15 Abs. 4 Nr. 3 DSG LSA unterbleibt die Auskunftserteilung, soweit die Daten ihrem Wesen nach, insbesondere wegen der überwiegenden berechtigten Interessen eines Dritten, sofern dieser der Auskunftserteilung nicht zustimmt, geheim gehalten werden müssen und deswegen das Interesse des Betroffenen an der Auskunftserteilung zurücktreten muss. Die Vorschrift erfordert eine Güterabwägung zwischen dem Interesse an der Geheimhaltung des Informanten und dem Auskunftsinteresse des Betroffenen. Dabei kommt nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung dem Interesse an der Geheimhaltung des Behördeninformanten regelmäßig ein höheres Gewicht gegenüber dem Informationsinteresse des Akteneinsichtsbegehrenden zu, sofern keine Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Informant wider besseres Wissen oder leichtfertig falsche Behauptungen aufgestellt hat (BVerwG NJW 1992, S. 451/452). Sofern ein Informant nicht wider besseres Wissen oder leichtfertig gehandelt hat, entfällt der Informantenschutz daher auch dann nicht, wenn sich die Hinweise auf die Notwendigkeit einer behördlichen Tätigkeit im Zuge der behördlichen Ermittlungen nicht bewahrheiten sollten (BVerwG, a. a. O., S. 451/452). Neben das grundrechtlich abgesicherte Interesse des Betroffenen an der Geheimhaltung seiner persönlichen Daten tritt im Falle des Informantenschutzes das öffentliche Interesse an der Sicherstellung der behördlichen Aufgabenwahrnehmung. Sind Behörden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben auf Angaben Dritter angewiesen, dürfen sie zum Schutz

des Informanten dessen Identität geheim halten (vgl. BVerwG, Beschluss vom 22. Juli 2010, Az.: 20 F 11.10 m. w. N.).

Das Gesundheitsamt hat dargelegt, dass es dem Informanten um die Klärung der Frage gegangen sei, ob in vorliegendem Fall Hilfebedarf bestehe oder gewünscht sei. Die Mitteilung an die Behörde sei nicht leichtfertig, sondern erst nach einer Prüfung des Sachverhalts erfolgt. Der Informant habe erkennbar nicht in der Absicht gehandelt, dem Petenten zu schaden oder ihm Nachteile gleich welcher Art zuzufügen. Die Behörde wies zudem darauf hin, dass sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben auf Hinweise aus der Bevölkerung auf mögliche Gefahren, Missstände oder Gesetzesverletzungen angewiesen sei, die sie nur erhalten würde, wenn der Schutz der Informanten gewährleistet sei. Das Interesse des Informanten an der Wahrung seiner Anonymität überwiege daher das Informationsinteresse. Die Behörde wies ferner darauf hin, dass auch nach § 1 IZG LSA i. V. m. den nachfolgenden Vorschriften des Gesetzes kein Anspruch auf Auskunft über den Namen des Informanten gegeben sei. Nach § 3 Abs. 1 Nr. 7 IZG LSA bestehe ein Informationszugangsanspruch grundsätzlich nicht bei vertraulich erhobenen oder übermittelten Informationen. Etwas anderes gelte nach der Rechtsprechung nur dann, wenn die Angaben durch den Informanten wider besseres Wissen oder leichtfertig erfolgt seien. Dies sei aus den o. g. Gründen nicht der Fall.

Im Ergebnis habe ich die Auffassung der Behörde geteilt. Insbesondere konnte ich aufgrund des von der Behörde geschilderten Sachverhalts keine Anhaltspunkte dafür erkennen, dass der Informant wider besseres Wissen oder leichtfertig falsche Angaben gemacht hat. Auf den Umstand, dass der Besuch durch das Gesundheitsamt ergab, dass weder Hilfe gewünscht wurde noch Hilfebedarf bestand, kam es nach den oben geschilderten Grundsätzen der Rechtsprechung nicht an. Im Ergebnis überwog daher das Interesse des Informanten an der Wahrung seiner Anonymität das Informationsinteresse des Petenten.

7.14 Auskunft über die Berufshaftpflichtversicherung eines Rechtsanwalts bei der Rechtsanwaltskammer

Ein Petent hatte sich an mich mit der Bitte gewandt, die Ablehnung seines Antrags auf Mitteilung der Vermögensschaden-Haftpflichtversicherung seiner ehemaligen Rechtsanwältin durch die Rechtsanwaltskammer des Landes Sachsen-Anhalt zu prüfen.

In ihrer Stellungnahme hat mir die Rechtsanwaltskammer mitgeteilt, dass sie einen Auskunftsanspruch nach § 51 Abs. 6 Satz 2 der Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO) geprüft habe. Nach dieser Vorschrift erteilt die Rechtsanwaltskammer Dritten zur Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen auf Antrag Auskunft über den Namen und die Adresse der Berufshaftpflichtversicherung des Rechtsanwalts sowie die Versicherungsnummer, soweit der Rechtsanwalt kein schutzwürdiges Interesse an der Nichterteilung der Auskunft hat. Voraussetzung für die Erteilung der Auskunft sei zunächst ein schlüssiges Darlegen des Schadensersatzanspruches. Weiter müsse das Bestehen des Anspruchs im Bereich des Möglichen liegen. Schließlich dürfe der Rechtsanwalt kein überwiegendes schutzwürdiges Interesse an der Nichterteilung der Auskunft haben. Ein überwiegendes schutzwürdiges Inte-

resse des Rechtsanwalts liege jedenfalls dann vor, wenn offen sei, ob ein Schadensersatzanspruch tatsächlich bestehe. Ein Anspruch gegenüber der Rechtsanwaltskammer auf Mitteilung des Berufshaftpflichtversicherers könne zudem nur dann anerkannt werden, wenn der Anspruchsteller einen etwaigen Schadensersatzanspruch auch unmittelbar gegenüber dem Versicherer geltend machen könne. Andernfalls habe der Anspruchsteller kein überwiegendes Interesse an der Benennung des Haftpflichtversicherers, so dass das grundsätzlich schützenswerte Interesse des Rechtsanwalts an der Nichterteilung der Auskunft überwiege.

Nach Prüfung des Anliegens ist die Rechtsanwaltskammer zu dem vertretbaren Ergebnis gekommen, dass ein Auskunftsanspruch nicht bestand, weil der Petent bereits das Bestehen eines Schadensersatzanspruchs nicht schlüssig dargelegt hatte. Eine Schadensersatzklage sei offensichtlich ebenfalls noch nicht erhoben worden. Schließlich sei das Bestehen eines Direktanspruches gegen die Versicherung gem. § 115 Versicherungsvertragsgesetz ebenfalls nicht dargelegt worden. Daher hätte das Auskunftersuchen abgelehnt werden müssen.

Grundsätzlich gilt das IZG LSA zwar auch für die Rechtsanwaltskammer, da es sich bei ihr um eine Körperschaft des öffentlichen Rechts handelt. Zu dem von dem Petenten geltend gemachten Informationszugangsanspruch nach dem IZG LSA hatte sich die Rechtsanwaltskammer jedoch in ihrer Stellungnahme nicht geäußert. Das war im Ergebnis allerdings unschädlich, da es sich bei § 51 Abs. 6 Satz 2 BRAO um eine speziellere Informationszugangsregelung handelt, die hier die Vorschriften des IZG LSA verdrängt.

Nach Abschluss des Vorganges erging ein Urteil des BGH-Senats für Anwaltssachen vom 22. Oktober 2012 (Az.: AnwZ (Brfg) 60/11), wonach doch eine Auskunftspflicht einer Kammer bestehe, da den Rechtsanwalt jedenfalls seit 2010 eine Rechtsverpflichtung gegenüber seinem Mandanten treffe, Angaben zur bestehenden Berufshaftpflichtversicherung zu machen.

7.15 Dienstaufsichtsbeschwerden - Teil II

In meinem I. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit hatte ich unter Nr. 5.5. berichtet, dass ein Antragsteller nach dem IZG LA regelmäßig keinen Anspruch auf Einsicht in den einen Beamten betreffenden Dienstaufsichtsbeschwerdevorgang besitzt, da die beamtenrechtlichen Regelungen zu Auskünften aus der Personalakte das IZG LSA verdrängen. Möchte ein Antragsteller den Dienstaufsichtsbeschwerdevorgang eines Angestellten einsehen, kommen die beamtenrechtlichen Regelungen nicht zur Anwendung. Die Beschäftigten im Angestelltenverhältnis sind deswegen aber keinesfalls schlechter gestellt, denn § 5 Abs. 1 und 2 IZG LSA stellen klar, dass auch bei Ihnen Informationszugangsanspruch zu dem Dienstaufsichtsbeschwerdevorgang regelmäßig nicht besteht.

Der Natur der Sache nach enthält eine Dienstaufsichtsbeschwerde überwiegend personenbezogene Daten. Nach § 5 Abs. 1 IZG LSA darf Zugang zu personenbezogenen Daten wiederum nur gewährt werden, soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt. In § 5 Abs. 2 IZG LSA

hat der Gesetzgeber abschließend entschieden, dass das Informationsinteresse des Antragstellers bei Informationen aus Unterlagen, soweit sie mit dem Dienstverhältnis des Dritten in Zusammenhang stehen, nicht überwiegt.

Wie aber ist die Rechtslage zu beurteilen, wenn der Antragsteller lediglich den Verwaltungsvorgang als solchen, also den Sachverhalt ermitteln möchte, der der Entscheidung der Dienstaufsichtsbeschwerde zugrunde gelegt wurde und gar keine personenbezogenen Daten einsehen möchte? In einer Eingabe hatte ein Petent mich gebeten, die Rechtmäßigkeit der Ablehnung seines Antrags auf Einsicht in Dienstaufsichtsbeschwerden nach dem IZG LSA durch das Landesverwaltungsamt zu prüfen. Er hatte sinngemäß vorgetragen, dass sein Antrag auf Akteneinsicht in die Dienstaufsichtsbeschwerden gegen den Schulleiter und zwei Lehrerinnen einer Schule von dem Landesverwaltungsamt unter Berufung auf den Schutz personenbezogener Daten abgelehnt worden sei. Die Ablehnung des Antrags lasse sich jedoch nicht mit dem IZG LSA vereinbaren, da das Einsichtsbegehren sich nur auf den Verwaltungsvorgang als solchen, nicht jedoch auf personenbezogene Daten bezogen habe. In seiner Stellungnahme hat das Landesverwaltungsamt darauf hingewiesen, dass der Dienstaufsichtsbeschwerdevorgang aus den Stellungnahmen der beiden Lehrerinnen, Angaben über die betroffenen Lehrerinnen sowie Werturteile über ihr Verhalten, Schreiben Dritter und weiteren Bewertungen bestehe. Da auch Werturteile und Bewertungen über die betroffenen Personen zu den personenbezogenen Daten gehörten, enthalte die Akte insgesamt durchgängig personenbezogene Daten. Die Behörde hat darauf verwiesen, dass damit eine Einsichtnahme in den reinen Sachvorgang ohne personenbezogene Daten aus tatsächlichen Gründen nicht möglich sei. Würden alle personenbezogenen Daten geschwärzt, bliebe eine fast leere Akte zurück. Im Rahmen einer Prüfung habe ich mich davon überzeugt, dass eine Trennung des Akteninhalts in preisgabefähige sachbezogene Daten sowie in nicht veröffentlichungsfähige personenbezogene Daten nicht bzw. nicht ohne eine Verfälschung des Akteninhalts möglich ist. Daher kam im vorliegenden auch ein teilweiser Akteneinsichtsanspruch i. S. d. § 7 Abs. 2 IZG LSA nicht in Betracht. Die rechtliche Würdigung der Behörde, dass einer Einsichtnahme in den Vorgang unter Kenntnisnahme der personenbezogenen Daten letztendlich § 5 Abs. 1 und 2 IZG LSA entgegenstehen, war im Ergebnis daher nicht zu beanstanden.

7.16 UIG LSA oder IZG LSA – welches Recht ist anwendbar?

7.16.1 Der Bürger will Hilfe

Ob es sich bei einer Information um eine Umweltinformation handelt, die dem Umweltinformationsrecht unterfällt oder ob eine allgemeine Information vorliegt, deren Preisgabe sich nach dem allgemeinen Informationsfreiheitsrecht richtet, lässt sich in der Praxis oftmals nur schwer beurteilen. Beispielsweise hat das Bundesverwaltungsgericht die Frage, ob Auskünfte über Subventionen zu Agrarexporten dem Umwelt- oder dem Informationsfreiheitsrecht unterfallen, ausdrücklich offen gelassen (BVerwG, Urteil vom 28. Mai 2009, NVwZ 2009, S. 1113). Das OVG NRW hat in einem Urteil zum Zugang zu Sitzungsprotokollen einer Grundwasserkommission darauf hingewiesen, dass sorgfältig zwischen allgemeinen Informationen und Umweltinformationen zu trennen ist. Es hat beispielsweise entschieden, dass Daten zum Be-

ginn und Ende der Sitzung, zum Vorsitz sowie die Namen der Anwesenden, zur Feststellung der ordnungsgemäß erfolgten Einladung und zur Beschlussfähigkeit keine Umweltinformationen darstellen (OVG NRW, Urteil vom 5. September 2006, Az.: 8 A 2190/04, bestätigt durch BVerwG, Urteil vom 27. September 2007, Az.: 7 C 4/07). Die Einsicht in die Akten zur Prüfung der Einhaltung des Tierschutzes durch einen Tierhalter richtet sich nach der Rechtsprechung wiederum nach dem allgemeinen Informationsfreiheitsrecht (VG Minden, Urteil vom 26. Januar 2011, Az.: 7 K 1743/10). Sind allerdings die Zootierhaltung oder der Artenschutz betroffen, soll ein Zugangsanspruch nach dem Umweltinformationsgesetz bestehen (VGH München, Urteil vom 24. Mai 2011, Az.: 22 B 10.1875).

Die Unterscheidung zwischen einem Informationszugangsanspruch nach Umweltinformationsgesetz und dem allgemeinen Informationsfreiheitsrecht ist wiederum äußerst praxisrelevant, da das Umweltinformationsrecht abweichende Formvorschriften kennt, zum Teil weniger strenge Ausschlussgründe normiert und kostengünstiger ist, da hier die Höchstgrenze für Gebühren nach dem UIG LSA i. V. m. dem Verwaltungskostengesetz und der AllGO LSA bei 500 Euro liegt (vgl. Kostentarif lfd. Nr. 134). Vor allem hängt von der Unterscheidung der Rechtsmaterien meine Kontrollzuständigkeit ab, denn nach der geltenden Rechtslage darf ich nur das IZG LSA, nicht jedoch das UIG LSA kontrollieren (vgl. Nr. 6.7.1 dieses Tätigkeitsberichts). Die Kontrollzuständigkeit für das UIG LSA fällt in Sachsen-Anhalt letztendlich vielmehr in den Aufgabenbereich des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt. Diese Aufsplittung der Kontrollkompetenzen führt jedoch im Ergebnis zu einem nicht sachgerechten Kompetenzwirrwarr.

Beispielsweise bestünde im Fall der Agrarsubventionen derzeit keine Klarheit über die Kontrollzuständigkeit. Beinhaltende Akten, wie im zweiten von mir geschilderten Fall, sowohl allgemeine amtliche Informationen wie auch Umweltinformationen, müsste ein und dasselbe Dokument derzeit sowohl von mir im Hinblick auf das IZG LSA sowie vom Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt mit Blick auf das UIG LSA geprüft werden. Gleiches gilt, wenn Informationszugangsansprüche Begehren sowohl zum allgemeinen Informationszugangsrecht als auch zum Umweltinformationsrecht aufweisen, auch hier fällt die Kontrollzuständigkeit auseinander, so dass letztendlich zwei Institutionen mit der Prüfung der Anträge beschäftigt wären.

Dass Antragsteller, aber auch Behörden, die sich mit der Bitte um Unterstützung an mich wenden, aber eine inhaltliche Auseinandersetzung mit ihrem gesamten Anliegen erwarten und sich nicht mit zwei verschiedenen Einrichtungen auseinandersetzen möchten, die u. U. unterschiedliche Auffassungen vertreten, hat die Landesregierung erkannt. Sie hat mich ersucht, auch Eingaben nachzugehen, die den Informationszugang nach bereichsspezifischem Recht betreffen und die Adressaten des Gesetzes gebeten, mich bereits jetzt entsprechend den Vorgaben des § 12 Abs. 2 und 3 IZG LSA zu unterstützen (LT-Drs. 6/131, S. 9/10; vgl. auch Nr. 6.7.1 dieses Tätigkeitsberichts).

7.16.2 Beispiel aus der Praxis: Abwasserrechtliche Informationen

In einem Fall, den ich als Beispiel nennen möchte, hatte eine Schmutzwasserinitiative keine Akteneinsicht in den Betriebsführungsvertrag zwischen ei-

ner Gemeinde und einer Gesellschaft für kommunale Ver- und Entsorgung, das Abwasserkonto der Gemeinde einschließlich der Ausgaben- und Einnahmebelege sowie den Einleitvertrag zwischen der Gemeinde und einer Kläranlage erhalten. Ferner wurden Auskünfte zur Mess- und Prüftechnik sowie zu Dosierungen und Hilfsstoffen begehrt. Betriebs- und gebührenrechtliche Fragen stellen keine Informationen über den Zustand von Umweltbestandteilen wie Luft, Wasser oder Boden i. S. d. § 1 UIG LSA i. V. m. § 3 Abs. 1 UIG LSA dar, so dass hier im Zweifel nicht von Umweltinformationen auszugehen ist und das IZG LSA zur Anwendung kommen dürfte. Geht es jedoch um Messungen, Hilfsstoffe und Dosierungen, die das Schmutzwasser betreffen, dürfte es sich um Umweltinformationen handeln, so dass hier u. U. meine Kontrollkompetenz nicht gegeben gewesen wäre. Im Ergebnis brauchte ich allerdings keine Entscheidung treffen, da die von mir angeschriebene Gemeinde den Antrag erneut geprüft hat und zu dem Ergebnis gekommen ist, dass grundsätzlich ein Informationszugangsanspruch besteht. Hätte die Gemeinde eine freiwillige Kooperation abgelehnt, wäre eine Kontrolle hinsichtlich der Umweltinformationen wegen meiner fehlenden Zuständigkeit nicht möglich gewesen. Ich hätte daher die Prüfung abbrechen und den Antragsteller mit dem umweltinformationsrechtlichen Teil der Eingabe an das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt weiter verweisen müssen. Die Landesregierung sollte daher die von mir erbetene Prüf- und Kontrolltätigkeit rechtlich durch eine Erweiterung meiner Kontrollkompetenz absichern.

8 Anlassunabhängige Kontrolltätigkeit

8.1 Allgemeines

In meinem I. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit hatte ich bereits dargestellt, dass es auch zu meinen Aufgaben gehört, die Einhaltung der Vorschriften des IZG LSA im Wege von anlassunabhängigen Kontrollen bei den öffentlichen Stellen des Landes vor Ort zu kontrollieren, § 12 Abs. 3 IZG LSA i. V. m. §§ 22, 24 DSGVO. Einer konkreten Eingabe, wie im Fall der Sozialagentur (vgl. Nr. 7.11), bedarf es daher für die Kontrolle nicht, vielmehr bin ich befugt, die Stellen unabhängig von einem konkreten Anlass zu kontrollieren. Solche routinemäßigen Kontrollen sind jedoch personal- und zeitintensiv, da sie eine entsprechende Vorbereitung und Durchführung erfordern. Dass auch in dem Berichtszeitraum die Kontrolle eines Landkreises möglich war, ist daher durchaus auch als Kraftakt meiner Behörde zu verstehen. Für eine höhere Kontrolldichte fehlt meinem Haus schlichtweg zusätzliches Personal.

8.2 Kontrolle eines Landkreises

Wie im vorherigen Berichtszeitraum habe ich erneut einen Landkreis geprüft. Die Kontrolle erfolgte auch diesmal im Wesentlichen unter vier Aspekten. Ich prüfte die organisatorischen Vorkehrungen, die der Landkreis zur Umsetzung des IZG LSA getroffen hatte, die Bearbeitung der Anträge, die Einhaltung der gesetzlichen Veröffentlichungspflichten sowie stichprobenartig die konkrete Behandlung von Informationszugangsanträgen.

Seit dem Inkrafttreten des IZG LSA am 1. Oktober 2008 hatte die Verwaltung genügend Zeit, sich auf die neue Rechtslage einzustellen. Ich erwarte daher,

dass die Verwaltung zumindest ihre Pflichtaufgaben im Bereich der Organisation und der Veröffentlichungspflichten erfüllt hat. Ebenso sollte die Prüfung der Informationszugangsanträge zuverlässig erfolgen.

Im Ergebnis konnte ich feststellen, dass der Landkreis zum Zeitpunkt meiner Prüfung ein erfreulich hohes Niveau bei der Umsetzung des IZG LSA erreicht hatte. Hervorzuheben ist z. B., dass der Landkreis der behördlichen Datenschutzbeauftragten auch das Amt einer behördlichen Informationsfreiheitsbeauftragten übertragen hatte. Die Organisation für die Bearbeitung der Anträge nach dem IZG LSA war weitgehend gut strukturiert. Die Stichprobenkontrolle der geprüften Informationszugangsanträge zeigte, dass die Anträge sicher und zuverlässig geprüft worden waren.

Trotzdem gab es auch einige Kritikpunkte, die eine Absenkung des erreichten hohen Niveaus befürchten lassen und daher eine Nachkontrolle erforderlich werden lassen könnten:

Bedauerlich ist u. a., dass der Landkreis Datenschutz und Informationsfreiheit organisatorisch wieder getrennt hat. Der bisherige Aufgabenbereich wird dabei nicht etwa durch zusätzliche Personalanteile gestärkt. Vielmehr wird die alte Aufgabe nur auf zwei Personen verteilt. Da der Informationsfreiheitsbeauftragte datenschutzrechtliche Fragen zu prüfen hat und mangels Zuständigkeit nun den behördlichen Datenschutzbeauftragten aller Voraussicht nach zur Prüfung hinzuziehen muss, wird dies die Prüfungen verkomplizieren und verlängern.

Misslich ist auch, dass der Landkreis seinen aus § 11 IZG LSA resultierenden Veröffentlichungspflichten nicht hinreichend nachgekommen ist. So hatte der Landkreis zum Zeitpunkt meiner Kontrolle seinen Aktenplan noch nicht in geeigneter Form ins Internet eingestellt. In seiner sich an die Kontrolle anschließenden Stellungnahme hat mir der Landkreis mitgeteilt, dass er § 11 IZG LSA dahingehend interpretiere, dass ihm hinsichtlich der Einstellung des Aktenplans ein Ermessen zustehe. Im Rahmen seiner Ermessensausübung wolle er auf eine Einstellung verzichten.

Diese Auslegung des Landkreises ist jedoch offensichtlich rechtswidrig. Eine allgemeine Pflicht zur Veröffentlichung von Aktenplänen ergibt sich zunächst aus § 11 Abs. 2 IZG LSA. Nach dieser Vorschrift sind Organisations- und Aktenpläne ohne Angabe personenbezogener Daten nach Maßgabe des IZG LSA allgemein zugänglich zu machen. Es handelt sich um eine Muss-Vorschrift, die den öffentlichen Stellen keinen Ermessenspielraum belässt. Dies gilt nach § 11 Abs. 3 IZG LSA auch für die Veröffentlichung des Aktenplanes im Internet. Es handelt es sich ersichtlich nicht um eine Kann-, sondern um eine Soll-Vorschrift, die für die öffentlichen Stellen ebenfalls grundsätzlich bindend ist. Auf den fehlenden Ermessenspielraum hat auch das Innenministerium in einem Schreiben vom Juni 2012 zwecks Erhöhung des Bekanntheitsgrades sowie der Beachtung der Veröffentlichungspflichten des Gesetzes ausdrücklich hingewiesen (vgl. auch Nr. 5.4.2 dieses Tätigkeitsberichts). Ich habe den Landkreis aufgefordert, seinen Aktenplan in einer § 11 IZG LSA geeigneten Form ins Internet einzustellen. Der Landkreis will den gesetzlichen Anforderungen nunmehr genügen.

9 Open Data und Open Government

In meinem I. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit hatte ich die Open-Data-Idee noch als Zukunftsmusik beschrieben (vgl. Nr. 4.8.). Mittlerweile hat diese Idee jedoch konkrete Formen angenommen. Eine deutschlandweit einheitliche Plattform, auf der im Wege der proaktiven Information Bürger amtliche Informationen abrufen können, rückt immer näher. Einige Bundesländer sind sogar schon einen Schritt weiter und haben ein eigenes Informationsregister geschaffen (vgl. auch Nrn. 4.1 und 4.2.2 dieses Tätigkeitsberichts).

9.1 Begriff und Fahrplan

Open Government beschreibt – vereinfacht gesagt – die Öffnung von Regierung und Verwaltung gegenüber der Bevölkerung und der Wirtschaft. Open Data oder Open Government Data ist dabei das Mittel, mit dem sich Regierung und Verwaltung öffnen wollen, nämlich die öffentlich verfügbare Bereitstellung von Datenbeständen der öffentlichen Hand regelmäßig als Rohdaten zur Weiterverwendung und Weiterverbreitung. Ausgenommen von der Weitergabe sollen lediglich schutzwürdige Daten wie z. B. personenbezogene oder sicherheitsrelevante Daten oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sein.

In ihrem Regierungsprogramm „Vernetzte und transparente Verwaltung“ vom 18. August 2010, in dem die Bundesregierung ihre Strategien und Projekte für die weitere Modernisierung der Verwaltung vorgelegt hat, hat sie für die Verwirklichung von Open Government einen Fahrplan entwickelt. Bis 2013 will sie wesentliche Elemente für ein offenes Regierungshandeln umsetzen. Die vorhandenen Strukturen sollen vernetzt und ein einfacherer Zugang zu den Informationen ermöglicht werden. Es soll deshalb – dort, wo es rechtlich möglich und zweckmäßig ist – ein freier Zugang zu Informationen der Verwaltung geschaffen werden, um einerseits die Aufgabenerledigung der Verwaltung zu unterstützen und gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und damit den Innovationsstandort Deutschland zu stärken.

Hierzu hat das Bundesministerium des Innern das Projekt Open Government Data gestartet, dessen Schwerpunkt bei der Bereitstellen von Daten der öffentlichen Hand in maschinenlesbaren Formaten zur Weiterverwendung durch Dritte liegt. Durch die Verknüpfung von offenen Daten sollen neue Informationszusammenhänge hergestellt werden. Offene Daten sollen die Informationsbasis der Bürger verbreitern und so einen erheblichen Beitrag für eine bessere Teilhabe bieten. Das Projekt setzt sich aus neun Meilensteinen zusammen und soll als Ergebnis des 5. Nationalen IT-Gipfels 2010, an dem Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft beteiligt waren, bis 2013 in den Aufbau einer zentral zugänglichen, den Interessen der Nutzer an einem einheitlichen, leichten und benutzerfreundlichen Zugriff gerecht werdenden Open-Data-Plattform einmünden. Sie soll Plattformen von Bund, Ländern und Kommunen vernetzen und den Anforderungen von Bund, Ländern und Kommunen sowie den fachlichen Qualitätserwartungen der Nutzer gerecht werden.

Die neun Meilensteine bestehen aus dem o. g. Regierungsprogramm (Phase 1), dem 5. Nationalen IT-Gipfel (Phase 2), dem Vergabeverfahren für eine

Studie zu Open Government und die optionale Realisierung eines Prototypen einer Open-Government-Plattform (Phase 3), der Aufnahme des Projektes Open Government als eine Schwerpunktmaßnahme des IT-Planungsrats (Phase 4), in einem Wettbewerb für die Schaffung von Anwendungen, um Daten nutzbar zu machen (Phase 5), der Prämierung des Gewinners (Phase 6), einer Online-Konsultation zu dem von einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe entwickelten Eckpunktepapier zu Open Government (Phase 7), die Entwicklung und Veröffentlichung der Studie Open Government Data Deutschland (Phase 8) sowie der Auftragserteilung für den Aufbau einer Open-Data-Plattform von Bund und Ländern (Phase 9).

Die Meilensteine bzw. Phasen 1 bis 8, die den Aufbau der Online-Plattform vorbereiten sollten, sind mittlerweile abgeschlossen. Der einjährige Testbetrieb der **Bund-Länder-Online-Plattform**, an der dann wohl auch Sachsen-Anhalt beteiligt wäre, wurde im Februar 2013 gestartet (GOVDATA – das Datenportal für Deutschland). Unter informationszugangsrechtlichen Gesichtspunkten sind vor allem das Eckpunktepapier und die Studie „Open Government Data Deutschland“ von Interesse.

9.2 Das Open-Government-Eckpunktepapier

Eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe hat unter der Federführung des Bundes und Baden-Württembergs den Entwurf eines Open-Government-Eckpunktepapiers entwickelt, das erstmals das gemeinsame Verständnis von Bund und Ländern zu Open Government in Deutschland formulieren soll. Die in den Eckpunkten vom September 2011 festgehaltenen Leitlinien sollen die Grundlage vor allem für die technische Ausgestaltung von Open Government und Open Data in Deutschland bilden. Definiert werden z. B. Begriffe wie Open Government, Open Data oder E-Government. Der Entwurf ist insgesamt sehr allgemein gehalten und beschränkt sich eher auf die Definition der verwandten Begriffe und die Beschreibung von Zielvorstellungen. So soll Open Government – zunächst mit einem Schwerpunkt auf Open Data – im Rahmen des Mandats des IT-Planungsrats nach § 1 Absatz 1 des Vertrags zur Ausführung von Artikel 91c GG mit geeigneten Maßnahmen aus dem Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien gefördert werden. Das Papier stellt fest, dass Open Government einen Kulturwandel bedeute, der zu einem veränderten Zusammenspiel von Gesellschaft und Staat führe, und schlägt vor, bestehende Ansätze zu nutzen und auszubauen. Ferner müsse der bestehende Rechtsrahmen für die Verwirklichung von Open Government geprüft und eine einheitliche Anwendung angestrebt werden. Die bestehenden Rechtsgrundlagen ermöglichen bereits jetzt ein offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln. Schließlich sei der Aufbau eines ebenenübergreifenden Informationsportals ein gemeinsames Ziel von Bund und Ländern.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder hat die Vorlage des Entwurfs des Eckpunktepapiers „Open Government“ durch das Bundesministerium des Innern grundsätzlich begrüßt und Anfang 2012 in einigen Punkten Präzisierungen vorgeschlagen. So ist es zum Beispiel als positiv zu werten, dass Open Government als ein Kulturwandel zu mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung begriffen werden soll. Aus Sicht der Informationsfreiheitsbeauftragten sollte in einem Eckpunktepapier

pier jedoch der Leitgedanke, dass das überkommene Amtsgeheimnis überwunden wurde, noch deutlicher formuliert werden. Zu einem Kulturwandel sollte auch gehören, dass die Bundesregierung und die Regierungen der Bundesländer verstärkt dazu übergehen, Kabinettsvorlagen und Referententwürfe frühzeitig ins Netz zu stellen und damit der öffentlichen Diskussion zugänglich zu machen. So könnte eine aktivere Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger erfolgen.

Ein ganz wesentlicher Gesichtspunkt für die Konferenz ist die Feststellung des Eckpunktepapiers, dass der bestehende Rechtsrahmen zur Verwirklichung der Open-Government-Idee ausreicht. Damit wird klargestellt, dass die Veröffentlichung von Informationen über die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder möglich ist, so dass hierfür keine u. U. konkurrierenden Normen geschaffen werden müssen. Für die Veröffentlichung von amtlichen Informationen des Landes Sachsen-Anhalt könnte also grundsätzlich das IZG LSA als Rechtsgrundlage herangezogen werden. Allerdings darf die Analyse des bestehenden Rechtsrahmens nicht bedeuten, dass bereits erreichte Standards wieder zurückgesetzt werden. Insbesondere sollten die Informationsfreiheitsgesetze als wesentlicher Bestandteil des bestehenden Rechtsrahmens im Eckpunktepapier Erwähnung finden.

Die Informationsfreiheitsbeauftragten vertreten ferner den Standpunkt, dass öffentliche Daten von den zuständigen öffentlichen Stellen grundsätzlich kostenfrei zur Verfügung gestellt werden sollten, so wie es z. B. nach der geplanten Änderung der EU-Richtlinie zur Weiterverwendung von Daten im öffentlichen Sektor geplant ist. Bund und Länder sollten daher die Pläne der für die digitale Agenda zuständigen EU-Kommissarin zur Reform des Rechts der Weiterverwendung von Informationen unterstützen (vgl. Nr. 2.3 dieses Tätigkeitsberichts).

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe hat den Entwurf des Eckpunktepapiers im Anschluss an eine Online-Konsultation überarbeitet. Nach dem zum Teil deutlich geänderten Papier vom September 2012 wird Open Data als die Bereitstellung von Daten der öffentlichen Hand zur Nutzung, insbesondere durch Weiterverwendung und Weiterverbreitung, begriffen. Eine generell lizenz- oder kostenfreie Nutzung der Daten, wie sie die Open-Data-Bewegung im Internet fordert, ist nicht vorgesehen. Vielmehr lässt das Papier die Vergabe von Lizenzen sowie die Erhebung von Gebühren für die Nutzung bestimmter Daten als sog. Geldleistungspflichten explizit zu. Die hieran geübte Kritik dürfte jedoch zu weit gehen. Der Aufbau einer Open-Data-Plattform ist ein dynamischer Prozess. Dabei darf nicht übersehen werden, dass viele wirtschaftlich relevante Daten erst gar nicht in eine Open-Data-Datenbank Eingang finden, weil sie nach den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder einem Ausschlussgrund unterliegen und daher nicht bzw. nicht ohne Weiteres veröffentlichungsfähig sind. Dies gilt z. B. für Daten, die das geistige Eigentum, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse oder fiskalische Interessen des Bundes und der Länder betreffen. Wenn man will, dass auch diese Daten zur Nutzung zur Verfügung gestellt werden sollen, wird man Lizenz- und Geldleistungsmodelle zumindest übergangsweise akzeptieren können. Lizenz- und Geldleistungsmodelle tragen nämlich nicht nur dem geltenden Urheberrecht Rechnung, sondern schützen auch die fiskalischen Interessen des Bundes und der Länder. Mit ihrer Hilfe wird folglich erst die Mög-

lichkeit geschaffen, das Daten-Portal um Daten zu erweitern, die andernfalls ganz unter Verschluss blieben. Der IT-Planungsrat hat das Eckpunktepapier im Oktober 2012 als wesentliche Grundlage für seine weiteren Entscheidungen gebilligt.

9.3 Studie Open Government Data Deutschland

Die im Auftrag des Bundesinnenministeriums u. a. vom Fraunhofer-Institut Mitte 2012 erstellte, über 570 Seiten umfassende Studie „Open Government Data Deutschland“ untersucht die wesentlichen Grundlagen von Open Government Data sowie für die Konzeptionierung, die Realisierung und den Betrieb eines Prototyps einer ebenenübergreifenden Open-Government-Plattform. Sie ist ihren Schwerpunkten entsprechend in vier Kapitel strukturiert, nämlich die Grundlagen von Open Government Data, die rechtliche Dimension von Open Government Data, die organisatorische Dimension von Open Government Data und die technische Dimension von Open Government Data. Aufgrund dieser Beschreibungen gibt die Studie zur Realisierung von Open Government Data insgesamt 54 Handlungsempfehlungen, die kurz-, mittel- bis langfristig verwirklicht werden sollen.

Bei der Untersuchung der Grundlagen von Open Government Data verweist die Studie darauf, dass es sich bei dem Begriff der offenen Daten weniger um einen fest definierbaren einheitlichen Zustand, sondern um einen Prozess zu größerer Offenheit einzelner Organisationen handele. Transparenz bedeute heute nicht mehr allein, dass die Bürgerinnen und Bürger sich von sich aus informieren müssten, sondern sie bestünde in einer aktiven Offenlegung von Informationen, Abwägungs- und Entscheidungsprozessen. Dementsprechend gehe es bei der Bereitstellung von Open Government Data um Daten der öffentlichen Verwaltung, die Dritten zur Weiterverwendung zur Verfügung gestellt werden sollten. Mit der Entwicklung einer Open-Government-Plattform für Deutschland biete sich das Potential, die Datenangebote öffentlicher Stellen systematisch auf die Bedürfnisse verschiedener Gruppen einer Wissensgesellschaft zuzuschneiden.

Im Rahmen der rechtlichen Analyse legt die Studie dar, dass es sich bei der Veröffentlichung staatlicher Daten und der Gestattung ihrer Weiterverwendung um eine Aufgabe der Daseinsvorsorge und damit um eine öffentliche Aufgabe handele. Die Studie verweist zutreffend darauf, dass bei der Erfüllung dieser Aufgabe die Behörden den geltenden gesetzlichen Rahmen zu beachten haben. Es ist erfreulich, dass die Studie dabei darlegt, dass als Rechtsgrundgrundlagen für die Offenlegung die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder, das Umwelt- und das Verbraucherinformationsgesetz herangezogen werden können, so dass im Rahmen einer Realisierung einer Open-Government-Plattform grundsätzlich keine neuen Rechtsgrundlagen für die Veröffentlichung amtlicher Informationen geschaffen werden müssen.

Die Studie vertritt ferner die Auffassung, dass sowohl die Grundsatzentscheidung über die Veröffentlichung wie auch die Ausgestaltung von Nutzungsbestimmungen und Geldleistungsmodellen in das Ermessen der zuständigen Behörde gestellt seien. In diesem Punkt ist die Studie jedoch angreifbar. Dieser Standpunkt lässt sich nämlich mit der geplanten Änderung

der PSI-Richtlinie der EU (Richtlinie 2003/98/EG, ABl. EG Nr. L 345, Public Sector Information), die die Studie zwar anspricht, aber nicht näher vertieft, nur bedingt vereinbaren. Nach der angestrebten Änderung der Richtlinie sollen nämlich möglichst alle Informationen kostenfrei weiterverwendet werden können (vgl. Nr. 2.3 dieses Tätigkeitsberichts). Geldleistungsmodelle sind daher nur begrenzt möglich, z. B. in den o. g. Sonderfällen. Darüber hinaus sehen viele Informationsfreiheitsgesetze bereits in bestimmten Punkten Veröffentlichungspflichten vor. Am weitesten gehen hier die Regelungen des Hamburgischen Transparenzgesetzes, das die im Informationsregister des Landes zu veröffentlichen Informationen ausdrücklich benennt und zudem bestimmt, dass die dort eingestellten Informationen kostenlos weiterverwendet werden können. Insofern dürfte die Studie, insbesondere wenn die Pläne der EU umgesetzt werden, in diesem Punkt nicht mehr zutreffend sein.

Bei der Untersuchung der organisatorischen Dimension prüft die Studie, welche Geldleistungsmodelle, welche Organisationsstruktur und welches Betreibermodell einer Open-Government-Plattform zugrunde liegen könnten.

Bei der Analyse der technischen Dimension von Open Government Data nimmt die Studie eine Bestandsanalyse der existierenden Daten öffentlicher Stellen in Deutschland auf und verweist darauf, dass ein großes Wirtschaftspotential nicht genutzt werden könne, weil diese Daten nicht offen, d. h. als maschineninterpretierbare Daten vorlägen. Ein wichtiges Ergebnis der Bestandsanalyse ist die Erkenntnis, dass die öffentlichen Stellen selbstverständlich in der Lage seien, Datensätze als offene Daten bereitzustellen. Damit sei in dem meisten Fällen kein außergewöhnlich großer Aufwand verbunden. Schließlich beschreibt die Studie, in welchen Fällen weiterverarbeitbare Formate zum Einsatz kommen könnten.

Die 54 Handlungsempfehlungen der Studie sind eher allgemeiner Natur und beschränken sich auf grundsätzliche Aussagen wie die Festlegung verbindlicher Standards oder die Entwicklung einer Sicherheitskonzeption für die Open-Government-Plattform.

Das Bundesinnenministerium hat erklärt, die Kernempfehlung der Studie aufgreifen und wie geplant den Prototypen eines ebenenübergreifenden Online-Portals entwickeln und testen zu wollen. Zugleich soll die Digitale Agenda der EU-Kommission mit ihrem Ziel berücksichtigt werden, öffentliche Daten bereitzustellen, um die Wirtschaft zu fördern und die Transparenz zu erhöhen. Die EU-Kommission arbeitet derzeit daran, eine Infrastruktur für Daten der Mitgliedstaaten zu schaffen, um sie europaweit nutzbar zu machen. Ein deutschlandweites Open-Government-Data-Portal wäre dann Teil dieser Infrastruktur.

9.4 Verwirklichung von Open Data auf Landesebene durch die Schaffung eines Landesinformationsregisters

Der Landtag von Sachsen-Anhalt hat mit Beschluss vom 12. Juli 2012 (LT-Drs. 6/1299) die Landesregierung aufgefordert, zur Erhöhung der Transparenz und Bürgernähe von Verwaltung und Politik sowie zur zielgerichteten Erschließung des mit dem Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) verbundenen Effizienzsteigerungs- und Gestaltungspoten-

tials eine E-Government-Strategie vorzulegen, die mit den laufenden Aktivitäten zur Modernisierung der Informationstechnologie der Landesverwaltung und dem Struktur- und Aufgabenwandel der öffentlichen Verwaltung abgestimmt ist.

Die Landesregierung hat diesen Handlungsauftrag aufgegriffen und eine Strategie „Sachsen-Anhalt digital 2020“ entwickelt. Gegenstand dieser Strategie vom Oktober 2012 (MBI. LSA S. 585) soll auch die Verwirklichung von Open Government sein. Dazu sollen, soweit erforderlich, auch die notwendigen rechtlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden. Als landespolitische Ziele werden in dem Strategiepapier u. a. die Stärkung des Bürgerdialogs, mehr Transparenz in der Verwaltung, neue Zugangskanäle zur Verwaltung und Online-Angebote der Landesverwaltung genannt.

Konkrete Überlegungen, wie Open Government auf Landesebene ein- und umgesetzt werden könnte, finden sich in dem Strategiepapier dagegen nicht. Es wird lediglich auf die geplante Entwicklung einer von Bund und Ländern betriebenen Open-Government-Plattform, in der Verwaltungsdaten auf freiwilliger Basis eingestellt werden sollen, verwiesen (vgl. Nrn. 9.1 und 9.3 dieses Tätigkeitsberichts). Ferner werden die sich aus verschiedenen Bundesgesetzen ergebenden Veröffentlichungspflichten, wie z. B. die Insolvenzbekanntmachungen, als Open-Government-Projekt genannt. Aus dieser Beschreibung wird deutlich, dass Sachsen-Anhalt bei der Verwirklichung von Open Government noch am Anfang steht.

Ich habe daher in einer Sitzung des IKT-Rates (des IKT-strategischen Gremiums des Beauftragten der Landesregierung für Informationstechnik auf Staatssekretärscherebene mit Beratungs- und Unterstützungsfunktion) darauf hingewiesen, dass die in dem Strategiepapier angesprochenen Ziele nach mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung ohne Weiteres erreicht werden könnten, wenn die Landesregierung dem Beispiel anderer Bundesländer folgen würde und im IZG LSA die rechtlichen Voraussetzungen für ein eigenes elektronisches **Landesinformationsregister** geschaffen würden.

Ein solches Internetregister würde für Sachsen-Anhalt einen erheblichen Fortschritt bedeuten und eine echte Innovation darstellen, da es einer aktiven Öffentlichkeit ermöglichen würde, staatliches Verwaltungshandeln von außen her zur Kenntnis zu nehmen, nachzuvollziehen und im Zweifel sogar zu kontrollieren, ohne dass mit der Verwaltung Kontakt aufgenommen werden müsste. Die Einführung eines Informationsregisters liegt auf der Hand. Öffentliche Stellen des Landes Sachsen-Anhalt sind bereits jetzt nach § 11 Abs. 3 IZG LSA verpflichtet, geeignete Informationen im Internet zu veröffentlichen. Dies erfolgt derzeit jedoch dezentral auf den Homepages der jeweiligen öffentlichen Stellen, so dass die Bürgerinnen und Bürger mühsam die von ihnen begehrten Informationen bei den verschiedenen Stellen ausfindig machen müssen. Es lässt sich kein vernünftiger Grund erkennen, warum diese Daten – die nach der geltenden Rechtslage ohnehin veröffentlicht werden müssen – den Bürgerinnen und Bürgern nicht auch zentral in einem Informationsregister zur Verfügung gestellt werden können. Damit würde sich Sachsen-Anhalt zudem in die Gruppe der Länder einreihen, die ein Informationsfreiheitsgesetz der neuen Generation bzw. Premium-Informationsfreiheitsgesetz besitzen (vgl. Nr. 4.2.2 dieses Tätigkeitsberichts).

Nachdem über die geplante Änderung des Rechts der Weiterverwendung in der EU sowie das geplante E-Government-Gesetz des Bundes Daten von öffentlichen Stellen ohnehin in maschinenlesbarer Form aufbereitet werden müssen bzw. die elektronische Aktenführung näher rückt, dürfte der Aufbau eines Landesinformationsregisters auch realisierbar sein. Entsprechendes Expertenwissen ist in Sachsen-Anhalt im Übrigen auch vorhanden. Dies zeigt der nach dem Geodateninfrastrukturgesetz des Landes-Sachsen-Anhalt erfolgte Aufbau eines Geodatenportals, aus dem Geodaten abgerufen werden können.

Die Einführung eines Landesinformationsregisters sollte m. E. nicht nur in das IKT-Strategiepapier der Landesregierung, sondern auch in das von der Enquete-Kommission „Öffentliche Verwaltung konsequent voranbringen, bürgernah und zukunftsfähig gestalten“ (vgl. LT-Drs. 6/968) zu entwickelnde Gesamtkonzept für die Verwirklichung von Open Government auf Landes- und Kommunalebene aufgenommen werden.

Bei der Landesregierung ist zu diesem herausragenden Thema noch eine deutlich zögernde Haltung festzustellen. So finden sich auch in der Antwort der Landesregierung vom 7. Januar 2013 auf den o. g. Landtagsbeschluss vom 12. Juli 2012 zu Perspektiven eines ganzheitlichen E-Government-Konzepts eben nur Aussagen zur Stärkung von E-Partizipation, nicht aber zu einem landeseigenen Open-Data-Portal (LT-Drs. 6/1742 und 6/1299).

9.5 Entwurf eines E-Government-Gesetzes – Auswirkungen auf Sachsen-Anhalt

Mit Blick auf die Verwirklichung der Idee des Open Government wird einem zukünftigen E-Government-Gesetz eine erhebliche Bedeutung zukommen. Das Gesetz soll nach dem Willen der Bundesregierung nämlich die elektronische Kommunikation der Bürgerinnen und Bürger mit der Verwaltung erleichtern und die technischen Voraussetzungen für elektronische Verwaltungsdienstleistungen schaffen (vgl. Nr. 5.5.1).

Sachsen-Anhalt ist von dem Gesetzesvorhaben unmittelbar betroffen, denn der Gesetzesentwurf der Bundesregierung sieht vor, dass das zukünftige Gesetz nicht nur für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden des Bundes, sondern auch für Landesbehörden gelten soll, wenn diese Bundesrecht ausführen. Das bedeutet, dass die Behörden des Landes Sachsen-Anhalt an die Einhaltung der in dem E-Government-Gesetz festgelegten technischen Standards gebunden sind. Für Gemeinden und Gemeindeverbände soll das Gesetz übrigens gelten, wenn sie Bundesrecht ausführen und ihnen die Aufgaben nach diesem Gesetz durch Landesrecht übertragen worden sind.

Unter informationszugangsrechtlichen Gesichtspunkten ist erwähnenswert, dass der Gesetzesentwurf eine Hauptforderung des Open-Data-Gedankens umsetzt: Stellen nämlich Behörden über öffentlich zugängliche Netze Daten zur Verfügung, an denen ein Nutzungsinteresse, insbesondere ein Weiterverwendungsinteresse im Sinne des Informationsweiterverwendungsgesetzes, zu erwarten ist, so sind grundsätzlich maschinenlesbare Formate zu verwenden. Dies ist eine Grundvoraussetzung, um Informationsregister oder Online-Plattformen sinnvoll betreiben zu können. Bemerkenswert ist ferner,

dass mit dem neuen Gesetz zumindest für Bundesbehörden eine Pflicht zur elektronischen Aktenführung eingeführt wird. Das Recht auf Akteneinsicht nach dem IFG des Bundes kann demnach auch auf elektronischem Wege erfolgen. Nach dem Wortlaut des Gesetzesentwurfs scheinen die Landesbehörden zwar nicht zur elektronischen Aktenführung verpflichtet zu sein, da die einschlägigen Bestimmungen nur für Bundesbehörden gelten. Wenn aber auf Bundesebene die Akten in absehbarer Zeit nur noch elektronisch geführt werden, denn dies soll zukünftig die einzige Art der Aktenführung sein, werden auch die Länder schon aus Gründen des faktischen Zwangs zu einer elektronischen Aktenführung übergehen müssen.

10 Evaluierung des IZG LSA

10.1 Die Evaluierung rückt näher

§ 15 IZG LSA bestimmt, dass die Auswirkungen dieses Gesetzes nach einem Erfahrungszeitraum von fünf Jahren durch die Landesregierung unter Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände und gegebenenfalls weiterer Sachverständiger geprüft werden müssen. Die Landesregierung soll dem Landtag über das Ergebnis der Evaluierung berichten. Nach dem Wortlaut der Norm trifft die Landesregierung eine Evaluierungs- und Berichtspflicht. Der in § 15 IZG LSA genannte Erfahrungszeitraum von fünf Jahren endet, da das IZG LSA am 1. Oktober 2008 in Kraft getreten ist, am 30. September 2013. Die Pflicht zur Evaluierung des Gesetzes rückt also näher. Evaluiert werden sollen nach dem Gesetzesauftrag die Auswirkungen des Gesetzes.

Die Landesregierung und der Landtag sind bereits zu dem Ergebnis gekommen, dass sich das Informationszugangsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt und insbesondere der damit verbundene Rechtsanspruch auf freien Zugang zu amtlichen Informationen der öffentlichen Stellen des Landes bislang grundsätzlich bewährt haben. Es besteht Einigkeit, dass dem gesellschaftlichen Anspruch nach mehr Transparenz und stärkerer bürgerschaftlicher Kontrolle der Verwaltung sowie dem Prinzip der grundsätzlichen Aktenöffentlichkeit aus gesetzgeberischer Sicht Rechnung getragen wurde (vgl. Nr. 5.3 f. dieses Tätigkeitsberichts).

Ziel der Evaluierung muss es daher m. E. sein, das Informationszugangsrecht in Sachsen-Anhalt weiter zu optimieren. § 15 IZG LSA bestimmt zwar keine Frist, innerhalb derer die Landesregierung die Evaluation abgeschlossen und dem Landtag ihren Bericht vorgelegt haben muss. Da es Handlungsbedarf gibt, sollte die Evaluierung zügig angegangen werden, damit das Gesetz zum Wohle der Bürgerinnen und Bürger des Landes Sachsen-Anhalt baldmöglichst weiter optimiert werden kann.

10.2 Es gibt Handlungsbedarf!

Das IZG LSA hat sich bewährt, aber es kann – wie ich an den verschiedensten Stellen in diesem Tätigkeitsbericht ausgeführt habe – noch besser werden. Sachsen-Anhalt hat derzeit noch ein Informationsfreiheitsgesetz der alten Generation. Informationszugangsrechtlich sollte Sachsen-Anhalt jedoch nicht den Anschluss an die anderen Bundesländer verlieren und ein moderneres Informationsfreiheitsrecht bekommen.

Das Landesrecht sollte daher an die Informationsfreiheitsgesetze der neuen Generation angepasst werden, d. h. es sollten die verschiedenen Informationsfreiheitsgesetze möglichst in einem Gesetz zusammengelegt und ein Landesinformationsregister geschaffen werden (vgl. Nrn. 4.2 und 9.5 dieses Tätigkeitsberichts). Insbesondere die Einführung eines Landesinformationsregisters wäre ein Meilenstein in der Weiterentwicklung des Landesrechts. Aus dem Informationsrecht der Bürgerinnen und Bürger, die sich die Informationen mit individuellen Anträgen beschaffen müssen, könnte eine grundsätzliche Informationspflicht der Behörden gemacht werden. Diese müssten verpflichtet werden, zur Veröffentlichung geeignete Informationen in ein landesweites Register einzustellen. Informationsrechte und -pflichten lassen sich jedoch nur verwirklichen, wenn der Staat dafür Sorge trägt, dass die entsprechenden Informationen zur Verfügung stehen. Die alte Aktenordnung für die Landesverwaltung Sachsen-Anhalt aus dem Jahre 1991, die regelt, welche Informationen zu den Akten genommen werden müssen, könnte durch die Einführung von Aktenergänzungspflichten und Sanktionsmöglichkeiten überarbeitet werden, damit der Informationszugangsanspruch nicht durch Verstöße gegen die Aktenordnung unterlaufen wird (vgl. Nr. 7.4 dieses Tätigkeitsberichts).

Auch muss der Informationszugang schneller erfolgen. Eine überlange Verfahrensdauer müsste sanktioniert werden können (vgl. Nr. 4.5.2. des I. Tätigkeitsberichts).

Des Weiteren sollte das Verhältnis des IZG LSA zu anderen Regelungen über den Informationszugang geklärt werden (vgl. Nr. 6.7 und Nr. 7.16 dieses Tätigkeitsberichts). Das gilt insbesondere für das Verhältnis des IZG LSA zur GO LSA (vgl. Nr. 6.8.5 dieses Tätigkeitsberichts).

Die modernen Informationsfreiheitsgesetze sehen ferner eine Begrenzung der Ausschlussgründe vor. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sollten daher – wie im UIG LSA geschehen – nicht mehr absolut geschützt sein. Der Zugang zu diesen Informationen sollte vielmehr von einer Güterabwägung zwischen dem Informations- und dem Geheimhaltungsinteresse des Unternehmers abhängig gemacht werden. Entsprechende Regelungen haben die meisten Bundesländer in ihr Landesrecht bereits aufgenommen (zur Notwendigkeit vgl. auch Nr. 7.1 dieses Tätigkeitsberichts).

Nachdem ich auf Bitte der Landesregierung nicht nur die Einhaltung des IZG LSA, sondern auch die Anwendung bereichsspezifischen Informationszugangsrechts durch die öffentlichen Stelle prüfe, müsste mir eine entsprechende Kontrollbefugnis auch gesetzlich eingeräumt werden (vgl. Nr. 6.7.1 und Nr. 7.16). In eigener Sache möchte ich ferner darauf hinweisen, dass meine Tätigkeit als Streitschlichter endet, wenn die Beteiligten den Streit vor Gericht austragen. Ab diesem Zeitpunkt fällt die Schlichtung des Streits in die Kompetenz des Gerichts. Ich könnte allerdings den Streit weiter (oder auch erstmals) begleiten, wenn mir – wie es nach der Verwaltungsgerichtsordnung nach § 36 VwGO möglich ist – für den Anwendungsbereich des IZG LSA die Rechtsstellung eines Vertreters des öffentlichen Interesses eingeräumt würde (vgl. Nr. 3.2.1 dieses Tätigkeitsberichts). Dieser ist unparteiisch und hat u. a. auch zur Entlastung des Gerichts eine streitschlichtende Funktion.

Handlungsbedarf besteht mit Blick auf die im Vergleich zu den anderen Bundesländern überdurchschnittlich hohen Gebühren für die Bearbeitung von Informationszugangsanträgen (vgl. Nr. 5.4.1 dieses Tätigkeitsberichts). Es ist den Bürgerinnen und Bürgern nicht vermittelbar, dass die Gebühren nach dem IZG LSA deutlich über denen des VIG und des UIG LSA liegen (vgl. Nr. 7.16 dieses Tätigkeitsberichts). Der Informationszugang sollte grundsätzlich gebührenfrei sein. Lediglich besonders aufwendige Verfahren könnten kostenpflichtig bleiben (vgl. Nr. 7.4. des I. Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit).

Gerade weil die Rechtsmaterie sowohl für den Antragsteller als auch für die Behördenmitarbeiter oft komplexer Natur ist, sollte entsprechend dem behördlichen Datenschutzbeauftragten ein behördlicher Informationsfreiheitsbeauftragter geschaffen werden (vgl. Nr. 6.12 dieses Tätigkeitsberichts).

10.3 Die zehn wichtigsten Vorschläge für die Evaluierung

Im Folgenden fasse ich aus meinem I. und II. Tätigkeitsbericht noch einmal die zehn wichtigsten Vorschläge für eine Evaluierung des IZG LSA zusammen:

1. Die Informationsfreiheitsgesetze sollten zusammengeführt werden.
2. Bereichsspezifische Informationszugangsrechte sollten überprüft und zugunsten des allgemeinen Zugangsanspruchs reduziert werden.
3. Es sollte ein Landesinformationsregister für amtliche Informationen geschaffen werden.
4. Die Ausschlussgründe sollten reduziert und/oder klarer geregelt werden (z. B. besondere Amtsgeheimnisse, der unverhältnismäßige Verwaltungsaufwand sowie die Beurteilungsspielräume).
5. Der Zugang zu Informationen mit Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sollte mittels einer Abwägungsklausel neu geregelt werden. Insbesondere sollte klargestellt werden, dass Verträge, die der Staat mit Dritten schließt, grundsätzlich dem Informationszugang unterliegen.
6. Dem Landesbeauftragten sollte entsprechend der datenschutzrechtlichen Regelung eine Kontrollbefugnis für alle Informationszugangsrechte, also auch für bereichsspezifische Informationszugangsrechte gegeben werden. Im Gerichtsverfahren sollte er die Stellung eines Vertreters des öffentlichen Interesses erhalten.
7. Der Informationszugang sollte grundsätzlich gebührenfrei sein, nur besonders aufwendige Verfahren sollten gebührenpflichtig bleiben.
8. Der Informationszugang muss schneller erfolgen, es sollten Sanktionsmöglichkeiten bei überlanger Verfahrensdauer geschaffen werden.
9. Die Bestellung behördlicher Informationsfreiheitsbeauftragter sollte verbindlich vorgegeben werden.

10. Die Aktenordnung des Landes Sachsen-Anhalt sollte angepasst werden (Aktenergänzungspflicht, Sanktionsmöglichkeiten bei groben Pflichtverstößen), damit Behörden den Informationszugangsanspruch nicht durch Verstöße gegen die Aktenordnung unterlaufen.

11 Schlussbemerkung

Als ich vor zwei Jahren meinen I. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit vorgelegt habe, habe ich eine positive Bilanz gezogen und konstatiert, dass die Verwaltung von Sachsen-Anhalt durch das IZG LSA zwar nicht gläsern, aber transparenter geworden ist. Mit Vorlage meines II. Tätigkeitsberichts kann ich nunmehr auf vier Jahre Anwendungspraxis zurückblicken und feststellen: Das IZG LSA hat den Praxistest endgültig und erfolgreich bestanden, dennoch muss es – wie der Vergleich mit den Informationsfreiheitsgesetzen der neueren Generation zeigt – noch weiter verbessert werden. Ich hoffe, dass mit der Evaluierung insbesondere die Zusammenführung der Landesinformationsfreiheitsgesetze in einem Informationsfreiheitsgesetzbuch sowie die Aufnahme eines Informationsregisters ins Landesrecht gelingt. Damit würde sich Sachsen-Anhalt in die Gruppe der im Bereich der Informationsfreiheit führenden Länder einreihen. Zudem würde sowohl der gesellschaftspolitischen Bedeutung der neuen Rechtsmaterie als auch dem Wunsch der Bürgerinnen und Bürger nach mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung Rechnung getragen.

Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt (IZG LSA)

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

(nicht amtlicher Text)

§ 1

Grundsatz

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

1. den Behörden

a) des Landes,

b) der Kommunen und Gemeindeverbände sowie

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

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

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

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

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

§ 2

Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Gesetzes ist

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

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

§ 3

Schutz von besonderen öffentlichen Belangen

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

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

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

§ 4

Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses

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

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

§ 5

Schutz personenbezogener Daten

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

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

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

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

§ 6

Schutz des geistigen Eigentums
und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen

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

§ 7

Antrag und Verfahren

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

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

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

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

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

§ 8

Verfahren bei Beteiligung Dritter

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

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

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

§ 9

Ablehnung des Antrags; Rechtsweg

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

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

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

§ 10

Verwaltungskosten

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

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

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

§ 11

Veröffentlichungspflichten

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

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

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

§ 12

Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit

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

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

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

§ 13

Sprachliche Gleichstellung

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

§ 14

Einschränkung von Grundrechten

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

§ 15

Überprüfung der Auswirkungen des Gesetzes

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

§ 16

Inkrafttreten

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

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

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

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

(nicht amtlicher Text)

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

§ 1

Gebühren und Auslagen

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

§ 2

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am 1. Oktober 2008 in Kraft.

Anlage (zu § 1)**Teil A – Gebühren**

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

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

Teil B – Auslagen

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

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

Auszug aus dem Stiftungsgesetz Sachsen-Anhalt (StiftG LSA)

Gesetz vom 20. Januar 2011 (GVBl. LSA 2011, S. 14)

(nicht amtlicher Text)

§ 5 Stiftungsverzeichnis

(1) Die Stiftungsbehörde nach § 4 Abs. 1 Satz 1 erfasst alle rechtsfähigen Stiftungen gemäß § 2 in einem elektronischen Stiftungsverzeichnis. Stiftungen gemäß § 3 Abs. 5 werden auf Antrag im Stiftungsverzeichnis aufgenommen. Das Verzeichnis kann von jedermann eingesehen werden und ist zum Abruf im Internet bereitzustellen.

(2) Das Stiftungsverzeichnis enthält folgende Angaben:

1. den Namen und den Sitz der Stiftung,
2. die Anschrift der Geschäftsstelle der Stiftung,
3. das vertretungsberechtigte Organ,
4. den Zweck der Stiftung,
5. die Rechtsnatur der Stiftung und
6. den Zeitpunkt der Entstehung der Stiftung.

(3) Die Stiftungen haben der Stiftungsbehörde nach § 4 Abs. 1 Satz 1 die Angaben nach Absatz 2 unverzüglich mitzuteilen.

(4) Eintragungen im Stiftungsverzeichnis begründen nicht die Vermutung ihrer Richtigkeit.

(5) Die jeweils zuständige Stiftungsbehörde stellt auf Antrag der Stiftung eine Bescheinigung über die angezeigte Vertretungsbefugnis aus. Einem Dritten kann diese Bescheinigung erstellt werden, wenn er ein berechtigtes Interesse glaubhaft macht.

(6) Die behördlichen Unterlagen über die Anerkennung der Rechtsfähigkeit und die Beaufsichtigung der Stiftungen des bürgerlichen Rechts unterliegen nicht dem Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen nach dem Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt.

Beschluss des Landtags zum IZG LSA vom 22. März 2012 (LT-Drs. 6/977)

EntschlieÙung zum Informationszugangsgesetz

Der Landtag von Sachsen-Anhalt hat in der 22. Sitzung zu Drucksache 6/938 folgenden Beschluss gefasst:

1. Der Landtag von Sachsen-Anhalt stellt fest, dass sich das Informationszugangsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt und insbesondere der damit verbundene Rechtsanspruch auf freien Zugang zu amtlichen Informationen der öffentlichen Stellen des Landes bislang grundsätzlich bewährt haben.
Dem gesellschaftlichen Anspruch nach mehr Transparenz und stärkerer bürger-schaftlicher Kontrolle der Verwaltung sowie dem Prinzip der grundsätzlichen Ak-tenöffentlichkeit wurde aus gesetzgeberischer Sicht Rechnung getragen.
2. Der Landtag von Sachsen-Anhalt hält es für geboten, den Bekanntheitsgrad des Informationszugangsgesetzes und der damit verbundenen Vorteile weiter zu er-höhen, um die Möglichkeit der Inanspruchnahme des Gesetzes durch die Bürge-rinnen und Bürger zu intensivieren.
3. Im Sinne einer weitergehenden Transparenz und Nutzung des Rechtes auf In-formationzugang ist sicherzustellen, dass die im Gesetz festgeschriebene Ver-öffentlichungspflicht der öffentlichen Stellen besser umgesetzt und vorangetrie-ben wird. Des Weiteren sind möglichst zeitnah neue Möglichkeiten und Formen einer aktiven Informationspolitik der Behörden zu prüfen und umzusetzen, wel-che langfristig die Verwaltungsorganisation und Verwaltungsmodernisierung ef-ektivieren.
4. Angesichts dessen, dass die bei Inanspruchnahme des Informationszugangsgesetzes erhobenen Verwaltungskosten (Gebühren und Auslagen) im bundeswei-ten Vergleich zu den höchsten Gebührensätzen gehören, ist spätestens im Rahmen der Evaluierung der Auswirkungen des Gesetzes zu prüfen, ob die Höhe der Kosten eines Auskunftersuchens ein Hindernis bei der Inanspruch-nahme eines Informationszuganges darstellt.

Insofern sich dies bereits vor dem Ende des Evaluierungszeitraumes im Jahr 2013 herausstellt, sollte die Kostenverordnung einer entsprechenden Anpassung unterzogen werden.
5. Im Rahmen der Evaluierung des Informationszugangsgesetzes ist zu prüfen, ob die verschiedenen Informationsfreiheits- bzw. -zugangsgesetze (Verbraucherin-formationengesetz, Umweltinformationengesetz) auf Landesebene inhaltlich zu-sammengefasst und folglich die Zahl der spezielleren Zugangsvorschriften zu-gunsten einer übersichtlicheren und besseren Rechtsanwendung verringert wer-den könnten.

Detlef Gürth
Präsident

Beschlussrealisierung der Landesregierung zum Beschluss des Landtags zum Informationszugangsgesetz vom 12. Juni 2012 (LT-Drs. 6/1161 neu)

Beschlussrealisierung

Landesregierung

Magdeburg, 12. Juni 2012

EntschlieÙung zum Informationszugangsgesetz

Beschluss des Landtages – Drs. 6/977

In Umsetzung der EntschlieÙung wird von der Landesregierung Folgendes veranlasst:

Zu 2.

Zur Erhöhung des Bekanntheitsgrades des Gesetzes wird das Ministerium für Inneres und Sport die informationspflichtigen Stellen bitten, auf ihrer jeweiligen Homepage Hinweise auf das Informationszugangsgesetz nach allgemeinem bzw. bereichsspezifischem Informationszugangsgesetz zu geben und dabei auch Informationsangebote des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit verlinken.

Zu 3.

Der IT-Planungsrat als zentrales Gremium für die föderale Zusammenarbeit in der Informationstechnik arbeitet gegenwärtig an Eckpunkten für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln. Es soll eine zentral zugängliche Internetseite eingerichtet werden, die auf Informationsangebote von Bund, Ländern und Kommunen verlinkt.

Zu 4.

Das Ministerium für Inneres und Sport hat eine Umfrage bei den obersten Landesbehörden und den kommunalen Spitzenverbänden durchgeführt. Auf dieser Grundlage wird geprüft, ob der Gebührenrahmen nach der Verordnung über die Kosten nach dem Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt abgesenkt werden kann. Der Landesbeauftragte für die Informationsfreiheit ist in die Überprüfung eingebunden.

Zu 5.

Bei der im Jahr 2013 anstehenden Evaluierung des Gesetzes wird die Landesregierung prüfen, inwieweit die verschiedenen Informationszugangsgesetze auf Ebene des Landes zusammengeführt werden können. Daneben hat das Ministerium für Inneres und Sport alle Ressorts gebeten, die im jeweiligen Zuständigkeitsbereich bestehenden Rechtsvorschriften im Sinne des § 1 Abs. 3 IZG LSA daraufhin zu überprüfen, ob sie neben dem allgemeinen Gesetz weiterhin erforderlich sind oder modifiziert werden können. Auch diese Überprüfung soll im Rahmen der Evaluierung zum Abschluss gebracht werden.

Rainer Robra
Staatsminister

Entschließung der 21. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 13. Dezember 2010 in Kleinmachnow

Open Data: Mehr statt weniger Transparenz!

Die WikiLeaks-Debatte zeigt beispielhaft sowohl ein wachsendes Bedürfnis der internationalen Öffentlichkeit nach verbesserter Information und mehr Transparenz staatlichen Handelns als auch nach einem wirksamen rechtsstaatlichen Rahmen für den Zugang zu öffentlichen Informationen. Auch in Deutschland muss die Transparenz des politischen Handelns einen deutlich höheren Stellenwert bekommen, indem die rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten zum Zugang zu staatlichen Informationen verbessert werden.

Die Informationsfreiheitsbeauftragten haben bereits vor vier Jahren die Verwaltungen aufgefordert, Informationen nicht erst auf Anfrage zu gewähren, sondern auch aus eigener Initiative im Internet zu veröffentlichen. Den Bürgerinnen und Bürgern soll damit der Zugang erleichtert und gleichzeitig der Aufwand für die öffentlichen Stellen mit der Bearbeitung von individuellen Anträgen auf Informationszugang reduziert werden.

Inzwischen ist einiges geschehen: Immer mehr Informationen, zum Beispiel über die Umwelt, Gerichtsentscheidungen, Parlamentsdokumente, amtliche Statistiken oder Vorlagen kommunaler Vertretungen, sind im Internet frei zugänglich. Aber immer noch fehlt ein Wegweiser durch die meist dezentral veröffentlichten Informationen ebenso wie ein einheitlicher technischer Standard, der die Weiterverwendung der Informationen erleichtern würde.

Beispiele aus dem In- und Ausland zeigen bereits heute, dass es möglich ist, eine Vielzahl von Informationen übersichtlich und über eine einheitliche Plattform zur Verfügung zu stellen. So kann Transparenz gleichermaßen einen Beitrag zur Stärkung der Demokratie und auch zur effizienten Aufgabenwahrnehmung der Verwaltung leisten.

Entschließung der 21. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 13. Dezember 2010 in Kleinmachnow

Verträge zwischen Staat und Unternehmen offen legen!

Öffentliche Stellen des Bundes, der Länder und der Kommunen bedienen sich bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben vielfach privater Unternehmen: von großen Firmen, die öffentliche Infrastrukturprojekte verwirklichen, bis hin zu kleinen Betrieben, die für eine Gemeinde das Dorffest arrangieren. Dabei nimmt der Umfang des Outsourcings ständig zu und umfasst auch zentrale Felder der staatlichen Daseinsvorsorge. Die wesentlichen Inhalte und Konditionen werden dabei vertraglich fixiert.

Das Interesse der Öffentlichkeit an den Inhalten solcher Verträge ist groß, die Bereitschaft der Vertragspartner, sie offen zu legen, meist gering. Bisweilen wird privaten Geschäftspartnern sogar die Vertraulichkeit der Vertragsbestimmungen ausdrücklich zugesichert, um deren Offenbarung zu vermeiden.

Von besonderem öffentlichen Interesse sind aussagekräftige Informationen über öffentliche Gelder, die für bestimmte Leistungen bezahlt wurden, ob die Leistungen mit den zuvor ausgeschriebenen Anforderungen übereinstimmen und in welcher Höhe Steuermittel dafür aufgewendet werden. Diese Angaben dienen der Haushaltstransparenz und der Verhinderung von Korruption. Transparenz bei derartigen Verträgen ist auch deshalb besonders wichtig, weil hier nicht selten langfristige Weichenstellungen getroffen werden, die auch Parlamente späterer Legislaturperioden nicht mehr ändern können. Angaben hierüber dürfen der politischen Diskussion nicht vorenthalten werden.

Die Informationsfreiheitsbeauftragten fordern deshalb, die Verträge zwischen Staat und Unternehmen grundsätzlich offen zu legen. Die pauschale Zurückweisung von auf solche Verträge gerichteten Auskunftsbegehren unter Hinweis auf Vertraulichkeitsabreden und Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse ist nicht länger hinnehmbar. Die Konferenz hält es deshalb für zwingend geboten, den Zugang zu entsprechenden Verträgen in den Informationsfreiheitsgesetzen sicherzustellen, wie dies jüngst im Berliner Informationsfreiheitsgesetz (GVBl. Berlin 2010, Seite 358) geschehen ist.

Entschließung der 22. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 23. Mai 2011 in Bremen

Informationsfreiheit – Lücken schließen!

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

Vor diesem Hintergrund begrüßt die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten die Absicht der neuen Landesregierung von Baden-Württemberg, auch dort ein Informationsfreiheitsgesetz auf den Weg zu bringen. Dabei sollte allerdings, wie in Rheinland-Pfalz vorgesehen, dem Landesbeauftragten für den Datenschutz die Aufgabe der oder des Beauftragten für die Informationsfreiheit übertragen werden. Diese unabhängige Funktion eines oder einer Informationsfreiheitsbeauftragten fehlt gegenwärtig auch noch in Thüringen. Bayern, Hessen, Niedersachsen und Sachsen lehnen dagegen beharrlich jede gesetzliche Regelung für einen Anspruch der Bürgerinnen und Bürger auf Zugang zu behördlichen Informationen ab.

Dies führt zu absurden Ergebnissen: So haben die Bürgerinnen und Bürger gegenüber den Jobcentern mit gemeinsamer Trägerschaft durch Bundesagentur für Arbeit und Kommune auch in den vier Ländern ohne Informationsfreiheitsgesetze einen Anspruch auf der Grundlage des Bundesgesetzes. Dagegen besteht gegenüber den Jobcentern der Optionskommunen in ausschließlich kommunaler Trägerschaft in diesen Ländern kein Anspruch auf Informationszugang.

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

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

Entschließung der 22. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 23. Mai 2011 in Bremen

Geplantes europäisches Nanoproduktregister – Transparenz für Bürgerinnen und Bürger!

Neue Technologien rufen bei Bürgerinnen und Bürgern nicht nur positive Reaktionen hervor, sondern stoßen häufig auf Skepsis oder lösen Ängste aus. Grund hierfür ist nicht selten eine unzureichende Informationslage bis hin zur Zurückhaltung von Informationen für Verbraucherinnen und Verbraucher. Wer das Potential neuer Technologien ausschöpfen möchte, muss mit offenen Karten spielen. Das bedeutet, dass nicht nur Vorteile, sondern auch Risiken offengelegt werden müssen, um einen demokratischen Diskurs und jedem Menschen eine informierte Willensbildung zu ermöglichen.

Ein aktuelles Beispiel ist der Einsatz von Nanotechnologie: Dabei geht es um künstlich hergestellte winzige Partikel (Nanomaterial), die heute schon in Baustoffen, Textilien sowie Kosmetika und zukünftig immer mehr in verbrauchernahen Produkten wie etwa Lebensmitteln eingesetzt werden. Nanotechnologie soll Produkte z. B. robuster machen. In einem Bericht aus dem Jahre 2009 (nano.DE-Report 2009) geht das Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung davon aus, dass nanotechnologisches Know-how in den Bereichen Gesundheit, Informations- und Kommunikations- sowie Energie- und Umwelttechnik immensen Einfluss auf die Wertschöpfung nehmen wird. Ein Weltmarktvolumen von 15 % der globalen Güterproduktion wird prophezeit.

Wenigen ist dies bekannt, denn es besteht derzeit keine Pflicht, Produkte, die Nanomaterial enthalten, zu kennzeichnen. Erst 2013 wird eine solche Pflicht für Kosmetika bestehen. Für Lebensmittel wird die Kennzeichnungspflicht noch diskutiert. Zugleich – stellt die Nano-Kommission der Bundesregierung in ihrem Aktionsplan Nanotechnologie 2015 fest – fehlen vielfach grundlegende Kenntnisse über die Risiken bei der Exposition mit Nanomaterialien.

Die Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland fordern die Bundesregierung auf, sich bei den Diskussionen und Verhandlungen auf europäischer Ebene dafür einzusetzen, dass Bürgerinnen und Bürgern ein direkter Zugang zu Informationen über Nanotechnologie in Produkten ermöglicht wird. Deshalb ist es notwendig, dass auch Bürgerinnen und Bürger Zugang insbesondere zu dem auf europäischer Ebene diskutierten Nanoproduktregister erhalten. Beim Einsatz neuer Technologien muss verstärkt auf Aufklärung, Transparenz und Einbindung der Menschen gesetzt werden.

Entschließung der 23. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 28. November 2011 in Berlin

Informationsfreiheit ins Grundgesetz und in die Landesverfassungen

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

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

Entschließung der 24. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 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!

Entschließung der 24. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 12. Juni 2012 in Mainz

Mehr Transparenz bei der Wissenschaft – Offenlegung von Kooperationsverträgen

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

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

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

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

Entschließung der 25. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 27. November 2012 in Mainz

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:

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

Entschließung der 25. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 27. November 2012 in Mainz

Mehr Transparenz bei Krankenhaushygienedaten

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 unter anderem 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 Krankenhaushygienedaten 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.

Entschließung der 7. Internationalen Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten vom 4. bis 5. Oktober 2011 in Ottawa (Kanada)

Mehr Transparenz ist eine internationale Aufgabe

Transparenz ist eine essenzielle, unverzichtbare Voraussetzung für eine gelebte Demokratie. Demokratie und Rechtsstaat können sich nur dort wirklich entfalten, wo auch die Entscheidungsgrundlagen staatlichen Handelns offengelegt werden.

Echte Partizipation ist nur dort möglich, wo keine Informationsungleichgewichte bestehen und kein staatliches "Wissensmonopol" herrscht.

In vielen Staaten und internationalen Einrichtungen werden bereits heute viele Informationen für jedermann zugänglich gemacht. Das betrifft Informationen aus der Umwelt, die Tätigkeit von Parlamenten und Gerichten sowie aus vielen anderen Bereichen.

Transparenz stärkt das Vertrauen der Bürger in die Arbeit nationaler und internationaler Einrichtungen. Transparentes Handeln im Sinne eines Open Government ermöglicht es, politische Entscheidungsprozesse zu verstehen und an ihnen teilzuhaben. Transparenz leistet einen wichtigen Beitrag gegen Korruption.

Die Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten spricht sich dafür aus, das Recht auf Information in den nationalen Gesetzen zu verankern und bereits bestehende Informationszugangsrechte weiter auszubauen. Alle Staaten sollten vor allem starke Informationsfreiheitsgesetze haben, die es den Bürgern wirklich und wahrhaftig erlauben, ihr Recht auf Wissen auszuüben. Ein wirksames Beschwerdeverfahren und seine Durchsetzung sind von erheblicher Bedeutung. Die Staaten und die internationalen Organisationen sollten mehr als bisher über ihr Tun informieren. Die technischen Möglichkeiten hierfür sind vorhanden!

Die Konferenz ermutigt die Staaten und internationalen Stellen, das Internet hierfür verstärkt zu nutzen und Informationen proaktiv, strukturiert und nutzerfreundlich bereit zu stellen (Open Data). Die Konferenz unterstützt die im September 2011 in New York veröffentlichte Open Government Declaration (<http://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>).

Stichwortverzeichnis

A

Abgabenordnung	58
Abgeordnete	
Nebeneinkünfte	4, 44
ACTA	
Beschluss Landtag Sachsen-Anhalt	6
Agrarsubventionen	10, 19, 95
Akten	
Pflicht zur ordnungsgemäßen Aktenführung	79
Vermutung der Vollständigkeit und Richtigkeit	79
Akteneinsicht	
Rechtsanwaltskammer	92
Widerspruchsverfahren	68
Aktenordnung des Landes Sachsen-Anhalt	79, 106, 108
Aktenplan	37, 97
Allgemeines Amtsgeheimnis	63
Anlassunabhängige Kontrolltätigkeit	
Allgemeines	96
Kontrolle eines Landkreises	96
Veröffentlichungspflichten	96
Anwendungshinweise zum IZG LSA	27
Aufgaben des Landesbeauftragten	26
Auskunftsrecht des Abgeordneten	
nach der Landesverfassung	49
Ausschlussgründe	
Darlegungslast	47

B

Behördliche Beratungen	
nach Abschluss des laufenden Verfahrens	67
Behördlicher Informationsfreiheitsbeauftragter	69
Bereichsspezifische Informationszugangsrechte	
Evaluierung IFG Bund	14
Evaluierung IZG LSA	106, 107
Konkurrenzen	55
Prüfungskompetenz des Landesbeauftragten	30, 55, 95
Ressortumfrage des Innenministeriums	37
Stellungnahme der Landesregierung	27, 30
Überprüfung vorhandener Regelungen	14, 33, 37
Umweltinformationsrecht	4, 95
Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse	
Allgemeines zum Ausschlussgrund	67
Auskunftsrechte des Abgeordneten	50
bei Insolvenz des Unternehmens	83
Evaluierung IZG LSA	106, 107
Güterabwägung	14, 107
Hygiene-Ampel	22

Informationsregister	26
Open Data	98
Unkenntlichmachung	47, 77
Verbraucherinformationsgesetz	16, 18
Vergaberecht	77
Bürger- und Unternehmensservice des Landes Sachsen-Anhalt	29
Bürgerschaftliches Engagement	82
D	
Dienstaufsichtsbeschwerde	
Personalakte	93
Schutz personenbezogener Daten	93
E	
E-Government-Gesetz	104
Referentenentwurf	40
Verhältnis zu Informationsfreiheitsgesetzen	40
Elektronische Aktenführung	105
Europäischer Gerichtshof	
behördliche Beratungen	10
Internetsperren	10
Europaratskonvention zum Zugang zu amtlichen Informationen	9
EU-Transparenzverordnung	8
Evaluierung des IFG Bund	13
Bedeutung für Sachsen-Anhalt	16
behördlicher Informationsfreiheitsbeauftragter	15
Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse	14
grundsätzliche Kostenfreiheit	15
Harmonisierung der Ausschlussgründe	14
Open Data	15
public interest test	14
Zusammenlegung der Informationsfreiheitsgesetze	13
Evaluierung des IZG LSA	6, 108
Evaluierungs- und Berichtspflicht	105
Gemeindeordnung Sachsen-Anhalt	66
zehn wichtige Vorschläge	107
F	
Fortentwicklung Informationsfreiheitsrecht in Sachsen-Anhalt	
Optimierungsmöglichkeiten	39
Rechtsvereinfachung	38
Ressortumfrage	37
G	
Gebühren	
Höhe	84
Gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien	
Anwendbarkeit des § 14 DSGVO LSA	42
Reformbedarf	42
Geschäftsstelle des Landesbeauftragten	26

Gesetzgebungs- und Beratungsdienst des Landtags Sachsen-Anhalt	53
Grundrecht auf Informationszugang	12
H	
Hilfe bei der Antragstellung	46
Hygiene-Ampel	
Freiwilligkeit	22
Smiley-System	21
Veröffentlichung von Kontrollergebnissen	22
I	
Informantenschutz	90
Informationsfreiheit in Europa und international	6
Informationsfreiheitsgesetzbuch	108
Informationsfreiheitsgesetze der neuen Generation	2, 108
Bedeutung für Sachsen-Anhalt	16
Informationsregister	24, 103
Zusammenführung der Informationsfreiheitsgesetze	23
Informationsfreiheitssatzung	83
Informationsrecht des Landesbeauftragten	83
Informationsregister	
Informationsfreiheitsgesetze der neuen Generation	23, 24
Informationsrecht und Informationspflicht	24
Open Data	26
Open-Government-Data-Portal	102
Veröffentlichungspflicht	26
Informationsweiterverwendungsgesetz	
PSI-Richtlinie	9
Informationszugangsanspruch	
außerhalb eines laufenden Verwaltungsverfahrens	87
des Dritten	87
Informationszugangsgesetz	
Erhöhung des Bekanntheitsgrades	36
Informationssammlungen und -zwecke	96
Veröffentlichungspflichten nach dem IZG LSA	36
Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten	11
Internet	
Landtagsbeschluss zum freien Informationszugang	6
IZG LSA KostVO	
geplante Änderung	33
Ressortumfrage	33
Vergleich zum UIG und VIG	38
K	
Kommunale Verträge	
Mitwirkungsverbot	69, 70
personenbezogene Daten	70
Kommunalrecht	
Einsicht in Sitzungsunterlagen	58, 65
informationszugangsfreundlichere Regelungen	66

Kommunale Gremien	58
Übertragung von Gemeinderatssitzungen im Internet	63
Verschwiegenheitspflicht des Gemeinderats	63
Kooperationsverträge	
Universitäten	43
Kostenvorschuss	
Ausnahmefall	85
Krankenhaushygienedaten	
HYSA-Netzwerk	45
L	
Landesinformationsregister	103, 108
Evaluierung IZG LSA	2, 106, 107
Informationsfreiheitsgesetze mit Registern	24, 25
Open-Data-Strategie Sachsen-Anhalt	6, 103
Veröffentlichungspflicht	26
Landesrechnungshof	
Prüfungsberichte	73
M	
Mahngericht Aschersleben	82
Missstände in der JVA Burg	80
O	
Open Data	98
Begriff und Fahrplan	98
Regierungsprogramm „Vernetzte und transparente Verwaltung“	98
Open Government	98
Bund-Länder-Online-Plattform	99
Open-Government-Eckpunktepapier	99
Strategie Sachsen-Anhalt digital 2020	103
Studie Open Government Data Deutschland	101
Organisations- und Aktenpläne	97
P	
Petitionsunterlagen	
beim Petitionsausschuss	50
Stellungnahmen der Ministerien	51
Prüfungsrecht	
Klausurmusterlösungen des Justizprüfungsamtes	56
Verhältnis zum IZG LSA	56
PSI-Richtlinie	
Informationsweiterverwendungsgesetz	9
Kostenfreiheit	9, 102
Studie Open Government Data Deutschland	102
R	
Regierungshandeln	
Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	48
Verwaltungshandeln	48

S

Sitzungsprotokolle des Gemeinderates	
nicht öffentliche Sitzungen	61
öffentliche Sitzungen	61
Sozialagentur	87
Statistik	
Anfragen	28
Eingaben	28
Stiftungsgesetz Sachsen-Anhalt	39
Strafvollzugsgesetz Sachsen-Anhalt	
Bereichsausnahme	41
Referentenentwurf	41

T

Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit	30
Beschlussrealisierung der Landesregierung zum Landtagsbeschluss	32
Landtagsentschließung zum Informationszugangsgesetz	31
Stellungnahme der Landesregierung	30
Teilakteneinsichtsanspruch	
Grenzen	94
Verfälschung des Akteninhalts	94

U

Umweltinformationen	
Prüfungskompetenz des Landesbeauftragten	94

V

Verbraucherinformationsgesetz	16
Stellungnahme der IFK	17
VIG AG LSA	20
Vergabeunterlagen	75
Vergütungsvereinbarungen	87
Veröffentlichung von Informationen	
Rechtsrahmen	100
Veröffentlichungspflichten	5, 30
einklagbarer Rechtsanspruch	26
geeignete Informationen	97
Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch	2, 16
Vertreter des öffentlichen Interesses	15, 106, 107
Verwaltungsaufwand	
Unverhältnismäßigkeit	77, 90

W

Wissenschaftliche Dienste	
der Landtage	54
des Bundestags	54

Z

Zusammenarbeit der Informationsfreiheitsbeauftragten	43
--	----