



**SACHSEN-ANHALT**

**Landesbeauftragter  
für den  
Datenschutz  
Sachsen-Anhalt**

Landesbeauftragter für den Datenschutz Sachsen-Anhalt  
Postfach 19 47 · 39009 Magdeburg

Ausschuss für Inneres und Sport  
Landtag von Sachsen-Anhalt  
Domplatz 6-9  
39104 Magdeburg

**Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Informationszugangsgesetzes Sachsen-Anhalt  
Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 7/3382**

Sehr geehrter Herr Kohl,

für die Möglichkeit, zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung vom 19. September 2018 (LT-Drs. 7/3382) Stellung zu nehmen, darf ich mich bedanken.

**A. Gesetz ist ein zu kurzer Schritt auf dem Weg zu einem Transparenzgesetz**

Der hier vorliegende Gesetzentwurf zur Änderung des IZG LSA entspricht nahezu unverändert dem Referentenentwurf des Ministeriums für Inneres und Sport vom August 2018, der ohne meine Beteiligung bzw. Beratung zustande gekommen ist. Im Rahmen der Anhörung zum Referentenentwurf hatte ich das Ministerium darauf hingewiesen, dass sich der Entwurf auf minimale Überarbeitungen des derzeit geltenden Rechts beschränkt und damit nicht zufriedenstellend ist. Es fehlen insbesondere:

- die Regelung eines echten Informationsregisters und die hierfür notwendige Finanzierung,
- Open-Data-Regelungen nach dem Vorbild des E-GovG des Bundes,

Magdeburg,

3. Dezember 2018

Ihr Zeichen:  
**7/3382**

Ihre Nachricht vom:  
1. November 2018

Mein Zeichen:  
**IF 101-11**

Meine Nachricht vom:

Bearbeitet von:

Tel.: (0391) 81803 -

Fax: (0391) 81803 - 33

Dienstgebäude:  
Leiterstr. 9  
39104 Magdeburg

Tel.: (0391) 81803-0

Fax: (0391) 81803-33

[www.datenschutz.sachsen-anhalt.de](http://www.datenschutz.sachsen-anhalt.de)

[www.informationsfreiheit.sachsen-anhalt.de](http://www.informationsfreiheit.sachsen-anhalt.de)

---

Landeshauptkasse  
Sachsen-Anhalt  
Deutsche Bundesbank

BIC MARKDEF1810  
IBAN DE21 8100 0000 0081 0015 00

- eine Reduzierung der Ausschlussgründe, die Einführung einer allgemeinen Güterabwägungsklausel und eines behördlichen Informationsfreiheits- bzw. Open-Data-Beauftragten,
- die Zusammenlegung des IZG LSA mit dem Umweltinformationsgesetz Sachsen-Anhalt und die Anpassung der Gesetze (UIG LSA),
- die Überführung der Aufgaben und Befugnisse des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit aus dem DSG LSA in das IZG LSA.

Ich habe daher keine echte Reform des IZG LSA erkennen können und somit ganz erheblichen Verbesserungsbedarf gesehen. Der Entwurf bewegt sich nicht einmal annähernd in die Richtung eines modernen Transparenzgesetzes.

Die Landesregierung hat auf meine Kritik nicht mit einer Verbesserung des Gesetzeswerks reagiert, sondern erklärt, dass der vorliegende Gesetzentwurf lediglich einen Zwischenschritt auf dem Weg zu einem Transparenzgesetz darstelle: Nach dem Inkrafttreten des EGovG LSA soll das IZG LSA zu einem Transparenzgesetz weiterentwickelt werden, das dann auch Regelungen zu einem erweiterten Informationsregister enthalten soll (vgl. die Gesetzesbegründung, LT-Drs. 7/3382, S. 8).

Ob und wann dieses Transparenzgesetz kommen wird und wie es konkret aussehen wird, ist jedoch völlig offen. Es gibt weder konkrete Vorgaben für den Inhalt des Gesetzes noch einen Zeitplan. Das zuständige Ministerium für Inneres und Sport hat jedenfalls in der Vergangenheit keine Verbesserungen in Richtung eines Transparenzgesetzes angestrebt, sondern war stets bemüht, den status quo beizubehalten.

Der Entwurf ist bei seiner Erörterung im LT-Plenum von einigen Rednern daher auch zutreffend als nicht ambitioniert genug kritisiert worden. Ich wäre dem Ausschuss dankbar, wenn als Ergebnis dieser Anhörung das IZG LSA bereits jetzt deutlich stärker in Richtung eines Transparenzgesetzes weiterentwickelt würde. Ich möchte das Hauptaugenmerk des Ausschusses daher auf diejenigen Regelungen und Maßnahmen lenken, die **bereits jetzt** getroffen werden können:

#### **I. Umfassende Erweiterung des Datenkatalogs des Informationsregisters (Bezug: Gesetzesbegründung, S. 5 unten und S. 6 oben, S. 6 letzter Absatz, S. 7 oben)**

Die Kernidee eines Informationsregisters besteht darin, dass der Staat über eine Plattform im Internet möglichst alle nach den Informationsfreiheitsgesetzen (IZG, UIG, VIG) veröffentlichungs-fähigen Informationen jedermann anonym und unentgeltlich zum Abruf zur Verfügung stellt. Die Kernargumentation lautet: Die Daten gehören dem Staat und damit allen. Veröffentlichungsfähig sind dabei nur solche Informationen, die keinem Ausschlussgrund unterliegen. Die Informations-

freiheitsgesetze enthalten ausgeklügelte Sicherungsmaßnahmen. Wer sich das IZG LSA anschaut, stellt fest, dass die Ausschlussgründe die Hälfte des Gesetzes ausmachen. Hinzu kommen verfahrensrechtliche Regelungen zum Grundrechtsschutz. Alles, was sensibel ist, wie z.B. personenbezogene Daten, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse oder sicherheitsrelevante Informationen, um nur einige Beispiele zu nennen, ist von einer Veröffentlichung regelmäßig ausgenommen und bleibt geschützt.

Der Inhalt eines Informationsregisters besteht daher dem Grundsatz nach aus allen übrigen Informationen, die nach den Informationsfreiheitsgesetzen prinzipiell zugänglich und damit auch veröffentlichungsfähig sind. Neu an dieser Entwicklung ist, dass sich der Einzelne die Information nicht aufwändig per individuellen Antrag gegen Entgelt holen muss. Vielmehr stellt der Staat die Informationen von sich aus über das Informationsregister jedermann zum Abruf anonym und kostenlos zur Verfügung. Man spricht insofern von einer Bringschuld des Staates.

Allen Transparenzgesetzen liegt daher der Gedanke zugrunde, dass der Staat möglichst viele Informationen, die nach den Informationsfreiheitsgesetzen zugänglich sind, aber bisher nicht veröffentlicht wurden, über eine Internet-Plattform nach und nach veröffentlicht. Damit die Veröffentlichungspraxis funktioniert und nicht ungeordnet und willkürlich von statten geht, geben die Transparenzgesetze bestimmte Informationen vor, die zwingend zu veröffentlichen sind. Man spricht hier von Datenkategorien, an deren Veröffentlichung ein öffentliches Interesse stets vermutet wird. Dieser Datenkatalog ist jedoch nicht abschließend. Die Transparenzgesetze erlauben es natürlich den öffentlichen Stellen auch andere Informationen in das Informationsregister einzustellen, die sie für die Veröffentlichung geeignet halten, weil eine andere Regelung auch nicht nachvollziehbar und vernünftig wäre.

Für den Aufbau und Betrieb eines Informationsregisters werden daher naturgemäß auch Kosten entstehen. Schließlich muss die Verwaltung prüfen, ob einer Veröffentlichung der Information Ausschlussgründe entgegenstehen. Außerdem muss das Register gewartet werden. Der Aufbau und Betrieb eines Informationsregisters zum Nulltarif wird es nicht geben können. Für den Aufbau eines Umweltinformationsregisters hat Sachsen-Anhalt für die Jahre 2018 und 2019 z.B. Gesamtkosten in Höhe von 220.000 Euro veranschlagt.

Der Gesetzentwurf der Landesregierung regelt schon im Ansatz das Informationsregister vollkommen unzureichend:

Die Landesregierung verfolgt mit dem Gesetzentwurf nicht das Ziel, möglichst viele Informationen zu veröffentlichen. Im Gegenteil: Der Gesetzentwurf regelt vielmehr, dass möglichst wenige Informationen veröffentlicht werden. Das ergibt sich schon daraus, dass der Katalog der in § 11 genannten veröffentlichungspflichtigen Informationen im Vergleich zu anderen Bundesländern ledig-

lich eine Schmalpurversion eines Datenkatalogs darstellt und zudem abschließend sein soll. Diese Regelung macht keinen Sinn, da öffentliche Stellen andere geeignete Informationen zwar auf ihrer Homepage veröffentlichen können, sie diese aber nicht in das Informationsregister einstellen dürfen.

Dass es der Landesregierung nicht an der Veröffentlichung zusätzlicher neuer Informationen gelegen ist, zeigt sich auch darin, dass in dem Informationsregister im Wesentlichen nur solche Informationen zentral zur Verfügung gestellt werden sollen, die ohnehin schon öffentlich sind oder nach anderen Vorschriften veröffentlicht werden müssen. Das gilt z.B. für Gesetze, Verwaltungsvorschriften oder amtliche Statistiken oder Protokolle öffentlicher Sitzungen. Ein solches Register hat für die Bürgerinnen und Bürger oder auch die Wirtschaft, die Rohdaten für die Entwicklung neuer Geschäftsmodelle benötigt, nur einen ganz geringen Mehrwert.

Kritikwürdig ist, dass es sich bei der Beschränkung der Datenkategorien des Informationsregisters um eine bewusste Fehlinterpretation des Landtagsbeschlusses vom 4. Mai 2017 handelt, der anlässlich der Beratung meines III. Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit gefasst wurde (LT-Drs. 7/1363). In diesem Beschluss hatte der Landtag die Informationen, die jetzt nach § 11 Abs. 3 Satz 2 IZG LSA im Informationsregister veröffentlicht werden sollen, lediglich „als in Betracht kommende Kernbereiche“ eines aufzubauenden Informationsregisters bezeichnet. Es handelt sich also im Gegensatz zur Regelung im Gesetzentwurf gerade nicht um eine abschließende Aufzählung der veröffentlichungspflichtigen Informationen.

Anhand der Regelungen in anderen Bundesländern möchte ich nur beispielhaft aufzeigen, welche Informationen grundsätzlich in ein Informationsregister aufgenommen werden könnten:

- **Kabinettsvorlagen und Kabinettsbeschlüsse** (vgl. § 11 Abs. 4 Nr. 10 BremIFG, § 3 Abs. 1 Nr. HmbTG, § 7 Abs. 1 Nr. 1 LTranspG Rh-Pfalz)
- **Berichte und Mitteilungen der Landesregierung an den Landtag** (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 2 HmbTG, § 7 Abs. 1 Nr. 2 LTranspG Rh-Pfalz, § 11 Abs. 1 Nr. 9 IZG SH (zukünftig))
- **Verträge jeglicher Art, insbesondere auch Verträge zur Daseinsvorsorge** (vgl. § 11 Abs. 4a BremIFG, § 3 Abs. 1 Nr. 3 HmbTG, § 3 Abs. 2 Nr. 1 HmbTG, § 7 Abs. 1 Nr. 4 LTranspG Rh-Pfalz, § 11 Abs. 1 Nr. 11 und Nr. 8 IZG SH (zukünftig))
- **Haushalts-, Stellen-, Bewirtschaftungs-, Geschäftsverteilungspläne** (vgl. § 11 Abs. 4 Nr. 4 BremIFG, § 3 Abs. 1 Nr. 5 HmbTG, § 7 Abs. 1 Nr. 5 LTranspG Rh-Pfalz, § 11 Abs. 1 Nr. 4 IZG SH (zukünftig))
- **öffentliche Pläne, insbesondere Bauleit- und Landschaftspläne** (§ 3 Abs. 1 Nr. 12 HmbTG, § 7 Abs. 1 Nr. 10 LTranspG Rh-Pfalz)

- **die wesentlichen Regelungen erteilter Baugenehmigungen und -vorbescheide** (§ 11 Abs. 4 Nr. 6 BremIFG, § 3 Abs. 1 Nr. 13 HmbTG)
- **Subventions- und Zuwendungsvergaben** (§ 11 Abs. 4 Nr. 5 BremIFG, § 3 Abs. 1 Nr. 14 HmbTG, § 7 Abs. 1 Nr. 11 und 12 LTranspG Rh-Pfalz, § 11 Abs. 1 Nr. 5 IZG SH (zukünftig))
- **die wesentlichen Unternehmensdaten staatlicher Beteiligungen einschließlich einer Darstellung der jährlichen Vergütungen und Nebenleistungen für die Leitungsebene** (§ 11 Abs. 1 Nr. LIFG BaWü, § 3 Abs. 4 Nr. 13 BremIFG, § 3 Abs. 1 Nr. 5 HmbTG, § 7 Abs. 1 Nr. 13 LTranspG Rh-Pfalz)
- **Dienstanweisungen** (§ 3 Abs. 2 Nr. 2 HmbTG)
- **Handlungsempfehlungen** (§ 11 Abs. 4 Nr. 1 BremIFG)
- **die bei den Gerichten des Landes vorhandenen eigenen veröffentlichungswürdigen Entscheidungen** (§ 11 Abs. 1 Nr. 8 IZG SH (zukünftig), ähnlich § 11 Abs. 4 BremIFG)
- **Informationen, zu denen nach diesem Gesetz bereits Zugang gewährt worden ist** (§ 11 Abs. 4 Nr. 9 BremIFG, § 7 Abs. 1 Nr. 14 LTranspG Rh-Pfalz, § 11 Abs. 1 Nr. 6 IZG SH (zukünftig))
- **Entgeltvereinbarungen** (§ 11 Abs. 4 Nr. 12 BremIFG)
- **Verbraucherinformationen nach dem Gesetz zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation** (§ 11 Abs. 4 Nr. 7 BremIFG, ähnlich § 11 Abs. 1 Nr. 7 IZG SH (zukünftig))
- **der Wortlaut von völkerrechtlichen Verträgen, das von den Organen der Europäischen Union erlassene Unionsrecht sowie Rechtsvorschriften von Bund, Land, Gemeinden und Gemeindeverbänden über die Umwelt oder mit Bezug zur Umwelt** (§ 7 Abs. 2 Nr. 1 LTranspG Rh-Pfalz, § 12 Nr. 1 IZG SH)
- **politische Konzepte sowie Pläne und Programme mit Bezug zur Umwelt** (§ 7 Abs. 2 Nr. 2 LTranspG Rh-Pfalz, § 12 Nr. 2 IZG SH)
- **Berichte über den Stand der Umsetzung von Rechtsvorschriften sowie Konzepten, Plänen und Programmen nach dem UIG** (§ 7 Abs. 2 Nr. 3 LTranspG Rh-Pfalz, § 12 Nr. 3 IZG SH)
- **Daten oder Zusammenfassungen von Daten aus der Überwachung von Tätigkeiten, die sich auf die Umwelt auswirken oder wahrscheinlich auswirken** (§ 7 Abs. 2 Nr. 4 LTranspG Rh-Pfalz, § 12 Nr. 4 IZG SH)
- **Zulassungsentscheidungen, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, und Umweltvereinbarungen** (§ 7 Abs. 2 Nr. 5 LTranspG Rh-Pfalz, § 12 Nr. 5 IZG SH).

Wie man anhand der Beispiele sehen kann, ist es ohne weiteres möglich, auch **Umweltinformationen in den veröffentlichungspflichtigen Katalog mit aufzunehmen**. Ich habe dies anlässlich der Beratung meines IV. Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit am 19. September 2018 im Ausschuss für Umwelt und Energie des Landtags angeregt. Der dazu befragte Staatssekretär des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft und Energie, Herr Rheda, hat mitgeteilt, dass das **Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie davon ausgehe, dass eine Implementierung von Umweltinformationen in das Informationsregister erfolgen könne** (Ausschuss für Umwelt und Energie, Niederschrift 7/UMW/23, S. 30). Da das zuständige Ministerium keine Bedenken gegen die Aufnahme von Umweltinformationen in das Informationsregister hat, sollten die entsprechenden Rechtsgrundlagen hierfür jetzt mit diesem Gesetzentwurf geschaffen werden.

Ich rege an, dass der Ausschuss den Katalog des Informationsregisters bereits jetzt nach dem Vorbild anderer Bundesländer um weitere Datenkategorien erweitert.

Typisch für moderne Informationsfreiheits- oder Transparenzgesetze ist, dass sie neben einem umfangreichen Datenkatalog auch vorsehen, dass die öffentlichen Stellen in dem Informationsregister weitere Informationen veröffentlichen können, die zur Veröffentlichung geeignet sind (vgl. § 3 Abs. 2 HmbTG, § 11 Abs. 1 Satz 3 IZG SH in der Fassung vom 5. Mai 2017 zukünftig, ähnlich § 11 Abs. 4 BremIFG). Ich empfehle dringend eine entsprechende Regelung in den Gesetzentwurf aufzunehmen.

**II. Aufnahme von Open-Data-Regelungen nach dem Vorbild des Bundes erforderlich** (Bezug: Gesetzesbegründung, S. 5)

Sachsen-Anhalt hat sich auf der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern am 14. Oktober 2016 verpflichtet, dem Beispiel des Bundes zu folgen und ein eigenes Open-Data-Gesetz zu erlassen. Richtiger Standort für entsprechende Open-Data-Regelungen ist nach Auffassung der Landesregierung nicht das E-Government-Gesetz des Landes, worauf sie in ihrem Entwurf für ein E-Government-Gesetz hingewiesen hat, sondern das IZG LSA. Open-Data-Regelungen sollten daher mit der Novellierung des IZG LSA erfolgen (LT-Drs. 7/1877, S. 19). Ich teile diese Auffassung.

Das Open-Data-Gesetz des Bundes liegt vor. Die Bundesverwaltung ist nach Maßgabe des § 12a E-GovG des Bundes verpflichtet, der Öffentlichkeit über die Bund-Länder-Plattform Gov-Data in erheblichem Umfang Rohdaten zur Verfügung zu stellen (vgl. die Open-Data-Regelung in § 12a E-Government-Gesetz des Bundes, weiterführend hierzu Nr. 4.1 des IV. Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit).

Da der Konferenzbeschluss erfüllt werden muss und auch soll, wäre nach den Ankündigungen der Landesregierung zu erwarten gewesen, dass mindestens nachfolgende Regelungen in das IZG LSA übernommen werden:

- verbindliche Regelungen zur Verfügungstellung von Rohdaten, vgl. § 12a Abs. 1, Abs. 4 EGovG des Bundes
- die Teilnahme mit dem Informationsregister an GovData, § 12a Abs. 5 Satz 2 EGovG
- die Verpflichtung, die Daten in offenen maschinenlesbaren Formaten zur Verfügung zu stellen, § 12 Abs. 5 EGovG des Bundes
- Regelungen zur Optimierung für die Bereitstellung von Daten, insbesondere auch zur Optimierung von Verwaltungsabläufen, § 12a Abs. 6 EGovG des Bundes.

Dies hätte z.B. durch eine Anpassung des geplanten § 11 a IZG LSA oder durch eine Einfügung eines neuen, eigenen Paragraphen in das IZG LSA in Orientierung an den Regelungen des Bundes erfolgen können. Es ist überraschend und auch nicht nachvollziehbar, dass diese Regelungen fehlen.

Open Data ist auch ein Wirtschaftsfaktor. Es ist wichtig, dass der Wirtschaft Rohdaten des Staats in offenen maschinenlesbaren Formaten zur Entwicklung neuer Geschäftsmodelle zur Verfügung gestellt werden, damit die Wirtschaft die Daten automatisch auswerten, mit anderen Daten verknüpfen und veredeln und so neue Anwendungen entwickeln kann. Der Markt der Apps boomt. Sachsen-Anhalt nutzt die wirtschaftlichen Chancen von Open Data bisher nicht. Die Ziele der Digitalen Agenda, Open Data für die Wirtschaft nutzbar zu machen, können mit dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht erreicht werden.

Dies räumt auch die Landesregierung in der Gesetzesbegründung ein. Sie trägt jedoch vor, dass die angesprochenen Regelungen zur Verfügungstellung von Rohdaten angeblich im geplanten EGovG LSA umgesetzt würden. Der Entwurf des EGovG LSA wurde im Innenausschuss beraten. Ihm fehlt eine § 12a EGovG des Bundes entsprechende Regelung, die Norm findet auch nicht entsprechend Anwendung (LT-Drs. 7/1877, S. 42). Der Gesetzentwurf zum EGovG LSA soll zwar erheblich überarbeitet werden. Es gibt aber bisher keine Anzeichen dafür, dass eine § 12a EGovG des Bundes entsprechende Regelung neu aufgenommen werden soll. Dies wäre auch eine überraschende Kehrtwende der Landesregierung, gerade weil sie in ihrem Entwurf für ein EGovG LSA selbst darauf hingewiesen hat, dass richtiger Standort für Open-Data-Regelungen gerade nicht das EGovG LSA, sondern das IZG LSA sei (LT-Drs. 7/1877, S. 19).

Die einzig konsequente Lösung ist, eine § 12a EGovG des Bundes korrespondierende Regelung in das IZG LSA aufzunehmen.

### **III. Fehlende / Unrealistische Kostenberechnung (Bezug: Gesetzesbegründung S. 6)**

Der Aufbau eines echten Informationsregisters, das seinen Namen auch verdient, ist nicht kostenlos zu erreichen.

Da der Aufbau des Informationsregisters in den Maßnahmeplan der Digitalen Agenda aufgenommen wurde, sollte auch davon ausgegangen werden können, dass die entsprechenden Mittel für den Aufbau des Informationsregisters zur Verfügung gestellt werden können bzw. dass für den kommenden Haushalt entsprechende Mittel eingeplant werden. Es ist nicht nachvollziehbar, dass der Gesetzentwurf für Sachsen-Anhalt von keinen Kosten für den Aufbau des Informationsregisters ausgeht.

#### Zum Vergleich:

In Thüringen, wo gerade der Referentenentwurf für ein (echtes) Transparenzportal zur Anhörung freigegeben wurde, werden für den Aufbau des Transparenzportals einmalige Kosten in Höhe von ca. 140.000 Euro (für zwei Haushaltsjahre) sowie laufende Kosten in Höhe von 5.000 Euro für eine Pflegesuchmaschine veranschlagt. Auch die Erfahrungen in anderen Bundesländern zeigen, dass ein Informations- oder Transparenzregister nicht zum Nulltarif betrieben werden kann.

In Sachsen-Anhalt wird für das digitale Umweltinformationssystem für die Umweltverwaltung für die Jahre 2018 bis 2020 ein Gesamtbedarf in Höhe von 220.000 Euro veranschlagt.

Es sind daher konkrete, angemessene Kosten für die Einrichtung eines echten Informationsregisters anzusetzen.

Bei der Finanzierung des Informationsregisters sollte auch berücksichtigt werden, dass Sachsen-Anhalt erheblich vom hohen Wirtschaftspotential von Open-Data profitieren kann, sofern entsprechende Open-Data-Regelungen geschaffen werden. Der Bund hat beim Erlass seines Open-Data-Gesetzes ausdrücklich auf den hohen wirtschaftlichen Nutzen von Open Data hingewiesen. Die Studie „Open Data. The Benefits – Das volkswirtschaftliche Potential für Deutschland“ (April 2016) der Konrad-Adenauer-Stiftung beziffert den volkswirtschaftlichen Effekt der wirtschaftlichen Nutzung offener Daten auf mindestens 12,1 Milliarden Euro in den kommenden 10 Jahren. Die Europäische Kommission sieht, so die Studie, in der EU ein Potenzial von 140 Milliarden Euro jährlich. Wenn man die Prognosen ernst nimmt, ist zu erwarten, dass der Aufbau eines echten Informationsregisters daher die Wirtschaft des Landes Sachsen-Anhalt langfristig fördern und zu erhöhten Steuereinnahmen beitragen wird.



#### **IV. Rechtsstellung, Aufgaben und Befugnisse des Landesbeauftragten jetzt im IZG LSA regeln (Bezug: Gesetzesbegründung, S. 4)**

Im Rahmen der Anhörung zum Referentenentwurf habe ich darauf hingewiesen, dass die Aufgaben und Befugnisse sowie die Rechtsstellung des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit neu zu regeln sind (vgl. auch Nr. 3.1 meines IV. Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit). Das IZG LSA räumte in der Vergangenheit dem Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit durch eine Verweisung auf das Datenschutzgesetz Sachsen-Anhalt (DSG LSA) dieselbe Rechtsstellung, dieselben Aufgaben und Befugnisse wie dem Landesbeauftragten für Datenschutz ein. Infolge der EU-Datenschutz-Grundverordnung haben sich die Aufgaben und Befugnisse des Landesbeauftragten für Datenschutz jedoch erheblich erweitert (LT-Drs. 7/1736). Der Gesetzgeber hat das DSG LSA mit dem Gesetz zur Organisationsfortentwicklung des Landesbeauftragten für den Datenschutz bereits an die EU DS-GVO angepasst. Der Landesbeauftragte für den Datenschutz ist nicht nur Streitschlichter, sondern kann im Zweifel das Datenschutzrecht auch per Verwaltungsakt gegenüber Behörden durchsetzen.

So weitgehende Befugnisse will die Landesregierung dem Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit bei der Durchsetzung des Informationsfreiheitsrechts aber nicht einräumen. Dieser soll wie bisher außergerichtlicher Streitschlichter bleiben. Die Aufgaben und Befugnisse des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit sollen daher zukünftig nicht mehr durch einen Verweis auf das DSG LSA, sondern unmittelbar in § 12 IZG LSA geregelt werden. Die neue Regelung soll allerdings nicht – wie man es jetzt wegen des engen Sachzusammenhangs logischerweise vermuten würde – mit dem hier vorliegenden Gesetzentwurf, sondern durch das Gesetz zur Anpassung des Datenschutzrechts in Sachsen-Anhalt an das Recht der Europäischen Union (DSAnpG EU LSA) erfolgen. Mit diesem soll eine zweite Anpassung des Datenschutzrechts des Landes Sachsen-Anhalt an die EU DS-GVO erfolgen. Es liegt hierzu ein Referentenentwurf vor, der sich zum Ziel setzt, die bisherige Rechtsstellung eins zu eins vom alten in das neue Recht zu übertragen. Dies ist jedoch bisher nicht gelungen ist, da der Referentenentwurf in einigen Punkten sogar erhebliche Verschlechterungen der Rechtsstellung des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit enthält. Dies betrifft z.B. die Befugnis, anlassunabhängige Kontrollen durchzuführen, seine Vertretung oder seine Personalverwaltung.

Die Landesregierung sieht jedoch keinen sofortigen Handlungsbedarf, da die Regelungen auch noch später getroffen werden könnten. Das ist jedoch unzutreffend, wie folgendes Beispiel zeigt: Nach der alten Rechtslage war der Landesbeauftragte für die Informationsfreiheit gem. § 12 Abs. 3 IZG LSA i.V.m. § 22 Abs. 4a DSG LSA verpflichtet, alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht zu erstellen. Der Berichtszeitraum für den V. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit ist somit am 30. September 2018 abgelaufen. Diese Rechtslage hat sich bewährt und soll nach Referentenentwurf auch unverändert beibehalten werden. Mit der Änderung des DSG LSA durch das Gesetz

zur Organisationsentwicklung des Landesbeauftragten für den Datenschutz ist § 22 Abs. 4a DSGVO LSA, auf den § 12 Abs. 3 IZG LSA verwiesen hat, jedoch entfallen. Formal-juristisch betrachtet ist der Landesbeauftragte damit nicht mehr verpflichtet, einen Tätigkeitsbericht zu verfassen. Das Versehen muss sofort korrigiert werden. Es kann nicht auf ein zweites Gesetz gewartet werden. Es ist im Übrigen auch sachgerechter, eine Materie, die das IZG LSA in Gänze betrifft, auch zusammen zu behandeln.

## **V. Keine echte Reform des Informationszugangsgesetzes**

Bedauerlicherweise versäumt der Gesetzentwurf eine echte Reform des IZG LSA. Beispielsweise hätte jetzt Gelegenheit für die Zusammenlegung des IZG LSA mit dem UIG LSA und für die Einführung eines behördlichen Informationsfreiheits- bzw. Open-Data-Beauftragten bestanden, um nur einige Beispiele zu nennen. Diese Reformen werden in die Zukunft verlagert, wobei unklar ist, ob diese in einem Transparenzgesetz aufgegriffen würden.

Was in Sachsen-Anhalt alles schon jetzt verbessert werden könnte, ergibt sich aus meinen 40 Empfehlungen zur Rechtspolitik und Rechtspraxis aus dem IV. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (Nr. 10), die ich zum Gegenstand dieser Stellungnahme mache.

Es sollte überlegt werden, ob nicht bereits jetzt schon Verbesserungen vorgenommen werden sollten. Mit der Einführung des Informationsregisters könnte dem behördlichen Datenschutzbeauftragten z.B. die Aufgabe eines behördlichen Informationsfreiheitsbeauftragten übertragen werden.

## **VI. Zugang für einen ist Zugang für alle (Access for one = access for all)**

Es ist schließlich nicht nachvollziehbar, dass sich ein allgemein bewährter informationszugangrechtlicher Grundsatz in dem Gesetzentwurf nicht wiederfindet. Wurde einem Informationszugangsantrag per individuellen Antrag stattgegeben, so bedeutet dies, dass dem Zugang keine Ausschlussgründe entgegenstanden. Die Information müsste also regelmäßig jedem anderen Antragsteller ebenfalls zugänglich gemacht werden. Folglich kann die Information auch gleich von der Behörde proaktiv veröffentlicht werden.

Dieser Grundsatz des Zugangs für einen ist gleich einem Zugang für alle, gilt grundsätzlich allgemein, wurde aber von einigen Bundesländern spezialgesetzlich geregelt (vgl. § 11 Abs. 4 Nr. 9 BremIFG, § 7 Abs. 1 Nr. 14 LTranspG Rh-Pfalz, § 11 Abs. 1 Nr. 6 IZG SH in der Fassung vom 5. Mai 2017 zukünftig). In der Gesetzesbegründung findet sich keine nachvollziehbare Begründung, warum auf diesen anerkannten allgemeinen Grundsatz verzichtet wurde. Eine solche Begründung gibt es auch nicht. Eine entsprechende Regelung sollte ausdrücklich auch in den hiesigen Gesetzentwurf aufgenommen werden.

## **VII. Ausschlussgründe reduzieren und anpassen, statt weitere Ausnahmen schaffen**

### **1. Reduzierung und Anpassung der Ausschlussgründe**

Es ist überaus bedauerlich, dass der Gesetzentwurf keine Reduzierung, Anpassung und Harmonisierung der Ausschlussgründe vorsieht.

Gleich mehrfach geschützt sind z.B. die Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen, vorübergehend beigezogene Informationen oder die fiskalischen Interessen des Staates, so dass hier Vereinfachungen und sogar Streichungen möglich sind. Die unterschiedlich formulierte Ausgestaltung des Schutzniveaus besonderer öffentlicher Belange ist inkonsequent, da sich aus ihr nicht ergibt, warum ein öffentlicher Belang besser oder abweichend geschützt werden muss als ein anderer (vgl. innere Sicherheit, § 3 Abs. 1 Nr. 1c IZG LSA und öffentliche Sicherheit, § 3 Nr. 2 IZG LSA). Soweit in der Praxis beklagt wird, dass die Ausschlussgründe des Umweltinformations- und des Informationsfreiheitsgesetzes erheblich voneinander abweichen, ist eine Orientierung an den Regelungen des UIG LSA sinnvoll.

Die Bereichsausnahmen für den Verfassungsschutz in § 3 Abs. 1 Nr. 8 IZG LSA und für die Finanzverwaltung in § 3 Abs. 1 Nr. 11 IZG LSA schießen über das Ziel hinaus. Da hier ein Informationszugang für den gesamten Bereich ausgeschlossen wurde, erhält ein Antragsteller nicht einmal Zugang zu Gesetzestexten oder Verwaltungsvorschriften. Die in § 11 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 vorgesehene Veröffentlichungspflicht von Gesetzen und Verwaltungsvorschriften greift hier nicht ein, da das IZG LSA auf diesen Bereich nicht anwendbar ist (vgl. Satz 3). Die Bereichsausnahmen stehen daher vernünftigen Lösungen im Weg, sie sollten daher durch neue, verbesserte Regelungen ersetzt werden, die den Zugang zu Informationen von einer Einzelfallprüfung vergleichbar zu § 3 Abs. 1 Nr. 1 a bis e IZG LSA abhängig machen.

Zu viele, teilweise redundante und sich überschneidende Ausschlussgründe konterkarieren Open Data, Open Government und damit Bürgerbeteiligung und Demokratie. Eine allgemeine Güterabwägung zwischen Informations- und Geheimhaltungsinteresse, d.h. ein sog. Public interest test, ist daher als Korrektiv erforderlich. Die Evaluierung des Bundes verweist darauf, dass eine solche allgemeine Abwägungsklausel zum internationalen Standard gehört und praktikabel ist.

### **2. Keine weiteren Ausnahmen**

Im Rahmen der Beratung des Gesetzentwurfs im Plenum deutete sich Diskussionsbedarf an, ob der Landesrechnungshof besser geschützt bzw. unter Umständen sogar vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen werden sollte.

Im Rahmen der Diskussion gebe ich zu bedenken, dass der Landesrechnungshof durch das IZG LSA bereits hinreichend geschützt ist. Mit § 3 Abs. 1 Nr. 1 d IZG LSA gibt es sogar einen speziell für den Landesrechnungshof geschaffenen Ausschlussgrund, der die Angelegenheit der externen Finanzkontrolle schützt. Im Zusammenspiel mit anderen Ausschlussgründen, wie z.B. dem Schutz der behördlichen Beratungen, ist es in der Praxis genaugenommen sogar ziemlich schwer, Informationen vom Landesrechnungshof zu erhalten. Das lässt sich z.B. an Zugangsbegehren zu den Prüfberichten des Landesrechnungshofs erläutern.

Das Bundesverwaltungsgericht hat bereits entschieden, dass grundsätzlich ein Anspruch auf Zugang zu den Prüfberichten besteht. In der Praxis ist es so, dass der Landesrechnungshof den Prüfbericht erstellt und dann der geprüften Stelle mit der Bitte um Stellungnahme übersendet (§ 96 LHO). Als Ergebnis der Stellungnahme sind Änderungen am Prüfbericht ohne weiteres möglich, z.B. weil sich ein Sachverhalt anders darstellt und rechtlich neu bewertet werden muss. Auf beiden Seiten, also beim Landesrechnungshof wie auch bei der geprüften Stelle, laufen behördliche Beratungen, so dass ein Informationszugangsanspruch in dieser Phase regelmäßig nicht bestehen wird. Ein Anspruch auf Zugang zu dem Prüfbericht kommt also erst dann in Betracht, wenn dieser in seiner endgültigen Fassung vorliegt. Wird dann Zugang beantragt, dürfen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, aber auch personenbezogene Daten im Normalfall nicht zugänglich gemacht werden. Dass die Prüfung von Ausschlussgründen auch einen gewissen Verwaltungsaufwand mit sich bringt, ist dem Informationsfreiheitsrecht immanent.

Es wäre der Öffentlichkeit, die auch angesichts der aktuellen Vorgänge – man denke an das Verschwenden öffentlicher Gelder durch die Abwasserverbände – eine hinreichende Information erwartet, schlichtweg nicht zu vermitteln, wenn jetzt der Landtag das Gegenteil machen und den Landesrechnungshof vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausnehmen würde. Das wäre auch für eine Landesregierung, die mit dem Ziel angetreten ist, mehr Transparenz zu schaffen, ein verheerendes Signal. Das IZG LSA soll weiter- und nicht zurückentwickelt werden.

## **B. Stellungnahme zu den geplanten Regelungen im Detail**

### **Zu § 2 Nr. 3 – Definition des Informationsregisters**

Es ist zwar grundsätzlich ein Fortschritt, dass die Landesregierung auf meinen Vorschlag hin eine Definition des Informationsregisters in den Gesetzentwurf aufgenommen hat. Ich hatte jedoch vorgeschlagen, die von der Landesregierung im Masterplan Landesportal 2014-2016 verwendete Definition des Informationsregisters zu übernehmen. Nach dieser Definition ist ein Informationsregister

„ein zentral geführtes, elektronisches, allgemein zugängliches Register, in dem amtliche Informa-

tionen nach Maßgabe des IZG LSA bzw. des bereichsspezifischen Informationszugangsrechts veröffentlicht werden.“

Die Landesregierung ist diesem Vorschlag nicht gefolgt. Sie will ihre eigene Definition des Informationsregisters nicht mehr verwenden, sondern dieses neu definieren. Das ist nicht nachvollziehbar, zumal dann mit zwei verschiedenen Definitionen gearbeitet werden muss.

Die im Masterplan Landesportal von der Landesregierung bereits gebrauchte Definition des Informationsregisters ist inhaltlich genauer und damit besser als der jetzt im Gesetzentwurf zu findende Vorschlag. Nach der Definition des Gesetzentwurfs enthält das Informationsregister die veröffentlichten amtlichen Informationen. Die Definition knüpft also an die Veröffentlichung als solche, nicht aber an die Veröffentlichungspflicht, an. Das ist unzutreffend. Es versteht sich von selbst, dass das Informationsregister die nach dem IZG LSA oder nach anderen Vorschriften wie dem Geodateninfrastrukturgesetz veröffentlichungspflichtigen Informationen enthalten muss.

#### **Zu § 10 Abs. 2a IZG LSA – Verwaltungskosten**

Die geplante Klarstellung erscheint sinnvoll. Sie bedingt aber eine Rückgängigmachung der Änderung der Definition der sog. einfachen Auskunft im Sternchenvermerk in der IZG LSA KostVO.

Diesem zufolge ist ein Absehen von der Erhebung einer Gebühr möglich, soweit nicht im Einzelfall von einer Gebührenfestsetzung wegen Geringfügigkeit des Aufwands abgesehen wird. Die Voraussetzungen für das Absehen von einer Gebührenerhebung wegen Geringfügigkeit sind nach dem Sternchenvermerk grundsätzlich gegeben, wenn im Einzelfall der Aufwand für die Gewährung des Informationszugangs nicht mehr als eine Viertelstunde beträgt.

Diese Regelung lässt sich mit der Einführung einer Geringwertigkeitsgrenze in Höhe von 50 Euro nicht vereinbaren. Nach § 3 der AllGO LSA bestimmt sich die Gebühr nach dem Zeitaufwand, wobei für die eingesetzten Beamten, je nach Laufbahn Stundensätze von 34 Euro bis 71 Euro zugrunde zu legen sind. Legt man den Höchst-Stundensatz der AllGO von 71 Euro zugrunde, dann ist nach der IZG LSA KostVO lediglich ein Verwaltungsaufwand bis zu einer Viertelstunde gebührenfrei. Das würde bei dem Höchst-Stundensatz einem Verwaltungsaufwand in Höhe von knapp 18 Euro entsprechen. Ein darüber hinausgehender Verwaltungsaufwand wäre damit gebührenpflichtig. Das lässt aber die Geringwertigkeitsgrenze in Höhe von 50 Euro aus § 10 Abs. 2a IZG LSA schon jetzt nicht zu. Die IZG LSA KostVO verstößt also gegen höherrangiges Recht.

Da sich die Geringwertigkeitsgrenze in Höhe von 50 Euro ohnehin nicht auf den Verwaltungsaufwand für alle Beamten umrechnen lässt, sollte auf eine Bestimmung des geringfügigen Verwaltungsaufwands durch eine konkrete Zeitangabe in der IZG LSA KostVO verzichtet werden. Die

Landesregierung will jedoch an der Regelung in der IZG LSA KostVO festhalten, ohne dies sachlich begründen zu können. Vor diesem Hintergrund sollte der Gesetzgeber, der die Verordnungsermächtigung geschaffen hat, darüber nachdenken, ob er nicht durch eine weitere gesetzliche Regelung korrigierend eingreift.

Außerdem sollte das Recht auf Erstellen eines Kostenvoranschlags gesetzlich geregelt werden.

## **Zu § 11 IZG LSA - Veröffentlichungspflichten**

### **Zu § 11 Abs. 3 Satz 2 IZG LSA**

Die Regelung des Inhalts des Informationsregisters erscheint unsystematisch, in sich widersprüchlich und damit deutlich verbesserungsfähig:

#### **1. Die Regelung der veröffentlichungspflichtigen Informationen im Informationsregister ist unzureichend.**

Der Inhalt des Informationsregisters ergibt sich zunächst aus dem Zusammenspiel von § 11 Abs. 3 Satz 1 IZG LSA sowie dem neuen § 11 Abs. 3 Satz 2 IZG LSA. Veröffentlichungspflichtig im Informationsregister sind danach neben Organisations- und Aktenplänen auch andere geeignete Informationen (§ 11 Abs. 3 Satz 1 IZG LSA). Weitere Informationen, die der Veröffentlichungspflicht im Informationsregister nach § 11 a IZG LSA unterliegen, sind dann die in § 11 Abs. 3 Satz 2 Nrn. 1 bis 6 IZG LSA genannten Katalogdaten.

Die Regelung scheint vordergründig zunächst sehr weit zu gehen. In der Gesetzesbegründung werden dann jedoch keine Beispiele für andere geeignete Informationen, die im Informationsregister veröffentlicht werden sollen, genannt. Die Gesetzesbegründung konzentriert sich stattdessen ersichtlich auf die Darstellung eines offensichtlich als abschließend gedachten Katalogs (vgl. S. 7 der Gesetzesbegründung) veröffentlichungspflichtiger Informationen aus dem LT-Beschluss vom 4. Mai 2017 (LT-Drs. 7/1363). Angedacht ist für die Praxis daher offensichtlich nur eine Schmalspurvariante eines Informationsregisters. Das ergibt sich insbesondere schon daraus, der Gesetzentwurf keine Kosten beziffert, die entstehen würden, wenn tatsächlich andere geeignete Informationen in das Informationsregister eingestellt würden (siehe hierzu auch oben A III.).

Ich habe schon beim Referentenentwurf kritisiert, dass die Landesregierung das Informationsregister eher als eine Online-Plattform für die Öffentlichkeitsarbeit der Pressestellen der Behörden des Landes betrachtet und in dem Register gerade keine echte Informationsplattform für die Bürgerinnen und Bürger sieht, zumal sie vor allem Informationen, die ihrer Öffentlichkeitsarbeit dienen, wie z.B. öffentliche Tätigkeitsberichte, Broschüren, Flyer und andere Angebote zum Abruf

zur Verfügung stellen will (vgl. S. 17 der Gesetzesbegründung). Hinzu kommt, dass nicht die Fachbereiche, sondern die Pressestellen für die Veröffentlichung der Informationen zuständig sein sollen. Die Landesregierung hat meine Auffassung mit dem Argument zu entkräften versucht, dass die Pressestellen lediglich aus organisatorischen Gründen die Einstellung vornehmen würden, während die Fachbereiche entscheiden würden, welche Informationen veröffentlicht würden, während die Fachbereiche entscheiden würden, welche Informationen veröffentlicht würden. Da die veröffentlichungspflichtigen Stellen organisatorische Fragen regelmäßig in eigenständiger Verantwortung treffen, hätte es einer solchen speziellen Erwähnung der Organisation im Gesetzentwurf nicht bedurft, wenn nicht gerade die Pressearbeit der Ressorts hätte im Vordergrund stehen sollen. Der Zweck eines Informationsregisters besteht jedoch nicht nur darin, den Menschen Informationen zur Verfügung zu stellen, die sie nach dem Willen der Landesregierung lesen sollen, sondern ihnen auch Zugang zu den Informationen zu verschaffen, die sie lesen wollen. Solche Informationen fehlen nach dem Gesetzentwurf jedoch nahezu komplett.

Die rudimentäre Open-Data-Regelung in § 11 Abs. 3 Satz 1 IZG LSA ist zudem nicht optimal, da sie zu einer willkürlichen Veröffentlichungspraxis geführt hat. Die Entscheidung, welche Informationen von öffentlichem Interesse und damit auch veröffentlichungsfähig bzw. -pflichtig sind, liegt nach dieser Vorschrift nämlich bei der öffentlichen Stelle. Da die Norm keine weiteren Vorgaben enthält und die öffentlichen Stellen unterschiedliche Bewertungen treffen, ist bzw. war die Veröffentlichungspraxis in den Ländern bzw. auch in Sachsen-Anhalt höchst unterschiedlich, mithin willkürlich. Dies war auch ein Grund, warum viele Bundesländer dazu übergegangen sind, Informationsregister gesetzlich zu regeln und veröffentlichungspflichtige Informationen mithilfe eines umfangreichen Datenkatalogs zu bestimmen.

## **2. Erfordernis eines umfangreichen, nicht abschließenden Datenkatalogs**

Nach der Gesetzesbegründung will der Gesetzentwurf den Erfahrungen aus der Praxis sowie der Entwicklung des Informationszugangsrechts in den anderen Bundesländern Rechnung tragen (vgl. die Gesetzesbegründung, S. 13).

Dieses Ziel wird allerdings deutlich verfehlt. Informations- oder Transparenzregister gibt es bereits in Bremen, Hamburg, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen. In Baden-Württemberg soll ein Informationsregister aufgebaut werden. Keines der genannten Bundesländer hat einen abschließenden Datenkatalog mit so wenigen veröffentlichungspflichtigen Informationen, von denen die überwiegende Mehrzahl der Informationen bereits öffentlich ist, geschaffen. Es handelt sich um einen nicht nachvollziehbaren Alleingang Sachsens-Anhalts. Der Anschluss an andere Bundesländer wird nicht geschafft.

Typisch für moderne Informationsfreiheits- oder Transparenzgesetze ist, dass sie zunächst einen umfangreichen Datenkatalog mit solchen Informationen regeln, die von der Landesverwaltung zwingend in einem Informationsregister zu veröffentlichen sind (siehe oben A. I).

Sodann wird geregelt, dass die öffentlichen Stellen in dem Informationsregister darüber hinaus weitere Informationen veröffentlichen können, die zur Veröffentlichung geeignet sind (vgl. § 3 Abs. 2 HmbTG, § 11 Abs. 1 Satz 3 IZG SH in der Fassung vom 5. Mai 2017 zukünftig, ähnlich § 11 Abs. 4 BremIFG). Der Vorteil an dieser Regelung besteht darin, dass der Gesetzgeber für bestimmte von ihm für wesentlich gehaltene Informationen eine einheitliche Veröffentlichungspraxis vorgibt und damit Rechtssicherheit schafft. Die öffentlichen Stellen haben hinsichtlich der Veröffentlichung also keinen Einschätzungsspielraum.

Der geplante § 11 Abs. 3 Satz 2 IZG LSA sollte daher grundlegend überarbeitet und an das Vorbild anderer Bundesländer angepasst werden. Der **geplante abschließende Charakter des Datenkatalogs lässt sich mit den Anforderungen an ein modernes Informationsfreiheitsgesetz nicht vereinbaren**. Stattdessen sollte der Datenkatalog in dem geplanten § 11 Abs. 3 Satz 2 IZG LSA nach dem Vorbild der o.g. Regelungen in den anderen Bundesländern in erheblichem Umfang erweitert werden.

Insbesondere sollten auch solche Daten in den Datenkatalog aufgenommen werden, die der Wirtschaft von Nutzen sind, vgl. auch § 12a EGovG des Bundes.

Es sollte ferner eine Regelung aufgenommen werden, nach der Informationen, die aufgrund anderer Rechtsvorschriften veröffentlichungspflichtig sind, auch im Informationsregister veröffentlicht werden müssen.

### **3. Logikfehler beim Datenkatalog**

#### **a) Der Datenkatalog ist nach dem Landtagsbeschluss gerade nicht abschließend**

Dass der Landtag von Sachsen-Anhalt in seinem Landtagsbeschluss vom 4. Mai 2017 (LT-Drs. 7/1363) die genannten Informationen, so wie sie in den Katalog in § 11 Abs. 3 Satz 2 Nrn. 1 bis 6 IZG LSA aufgenommen wurden, nicht als abschließende Aufzählung verstanden haben kann, lässt sich auch anhand folgenden Beispiels aufzeigen:

Im Landtagsbeschluss wird die Veröffentlichung von Beraterverträgen der Landesregierung lediglich als ein Beispiel für eine veröffentlichungspflichtige Information genannt. Es lässt sich nämlich nicht nachvollziehbar erklären, warum ausgerechnet Beraterverträge veröffentlicht werden sollen, während andere z.T. wesentlich bedeutsamere Verträge außen vor bleiben sollen. Dies wäre im bundesweiten Vergleich einzigartig.



Es ist den modernen Informationsfreiheits- bzw. Transparenzgesetzen gemein, dass ab einem bestimmten Grenzwert **alle Verträge**, insbesondere auch **Verträge zur Daseinsvorsorge**, veröffentlicht werden (vgl. § 11 Abs. 4a BremIFG, § 3 Abs. 1 Nr. 3 HmbTG, § 3 Abs. 2 Nr. 1 HmbTG, § 7 Abs. 1 Nr. 4 LTranspG Rh-Pfalz, § 11 Abs. 1 Nr. 11 und Nr. 8 IZG SH in der Fassung vom 5. Mai 2017 zukünftig). Es handelt sich insofern um einen nahezu bundesweiten Standard.

#### b) Vom Landtagsbeschluss nicht vorgesehene Beschränkungen der Veröffentlichungspflichten

Die Beschränkung der Veröffentlichungspflichten für Gutachten, Studien und Beraterverträge auf solche Informationen, die in die behördliche Entscheidung nicht eingeflossen sind, § 11 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 IZG LSA, lässt sich mit dem Landtagsbeschluss vom 4. Mai 2017 (LT-Drs. 7/1363) nicht vereinbaren. Die Veröffentlichung dieser Informationen ist darüber hinaus durchaus relevant, da sich nur so nachvollziehen lässt, ob eine öffentliche Stelle eine bestimmte Empfehlung oder Rechtsauffassung ignoriert hat. Dass eine Behörde die Entscheidungserheblichkeit eines Gutachtens verneint hat, heißt nämlich nicht automatisch, dass das Gutachten nicht entscheidungserheblich war.

Die vorgesehene Regelung, dass Gutachten erst veröffentlicht werden sollen, wenn die behördliche Entscheidung gefallen sei, steht in einem deutlichen Widerspruch zu § 4 Abs. 1 Satz 2 IZG LSA. Nach dieser Regelung, die bundesweit zum informationszugangsrechtlichen Standard gehört, dienen Gutachten und Stellungnahmen Dritter in der Regel nicht der unmittelbaren Vorbereitung einer behördlichen Entscheidung. Sie sind daher regelmäßig auf individuellen Antrag bereits vor dem Abschluss des behördlichen Entscheidungsprozesses herauszugeben. Der Landesgesetzgeber hat beim Erlass des IZG LSA selbst die Auffassung vertreten, dass Ergebnisse von Gutachten und Stellungnahmen Dritter in der Regel nicht geschützt seien, da es sich um abgrenzbare Erkenntnisse handele, die die Verfahrensherrschaft der Behörde typischerweise nicht beeinträchtigten (LT-Drs. 5/748, S. 24). Wenn diese Informationen auf Antrag zugänglich zu machen sind, können sie auch veröffentlicht werden.

#### c) Geodaten unterfallen nicht dem Anwendungsbereich des IZG LSA

Dass Geodaten im Informationsregister veröffentlicht werden, ist zwar sinnvoll. In rechtlicher Hinsicht richtet sich der Zugang zu Geodaten jedoch nicht nach dem IZG LSA. Der Zugang zu Geodaten ist bereichsspezifisch in anderen Gesetzen, insbesondere im Geodateninfrastrukturgesetz des Landes Sachsen-Anhalt geregelt (vgl. auch die Gesetzesbegründung S. 10). Soll die Veröffentlichung von Geodaten jedoch im IZG LSA geregelt werden, bedarf es hierfür der Schaffung einer klaren, hinreichend bestimmten Rechtsgrundlage. Die Pflicht zur Veröffentlichung von Geodaten sollte daher durch die Definition des Informationsregisters ermöglicht werden (s.o.). Darüber

hinaus sollte eine ausdrückliche Pflicht zur Veröffentlichung anderer Informationen im Informationsregister geschaffen werden.

Andere Bundesländer haben eine klarstellende Regelung aufgenommen, nach der Informationen, die aufgrund anderer Rechtsvorschriften zu veröffentlichen sind, auch in ihrem Informations- bzw. Transparenzregister veröffentlicht werden sollen (vgl. § 10 Abs. 8 Hmb TG, § 7 Abs. 3 LTranspG Rh-Pfalz). Aufgrund einer solchen Regelung könnten daher auch **Umweltinformationen** im Informationsregister veröffentlicht werden. Die Digitale Agenda sieht die Veröffentlichung von Umweltinformationen als ein wesentliches Ziel. Das **Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie** hat **keine Bedenken** gegen eine Implementierung von Umweltinformationen in das Informationsregister (vgl. Ausschuss für Umwelt und Energie, Niederschrift 7/UMW/23, S. 30). Dementsprechend sollte eine entsprechende Rechtsgrundlage für die Veröffentlichung von Umweltinformationen im Informationsregister mit aufgenommen werden.

## **Zu § 11 Abs. 4 IZG LSA**

### **1. Fehlende Einbeziehung der kommunalen Ebene in das Informationsregister**

Nach § 11 Abs. 4 IZG LSA soll die Veröffentlichungspflicht für die in § 11 Abs. 3 Satz 2 IZG LSA genannten Informationen nicht für die Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise gelten. Nach § 11a Abs. 1 Satz 3 IZG LSA bestimmen die Stellen der mittelbaren Landesverwaltung vielmehr ein Portal, über das sie die in § 11 Abs. 3 Satz 2 genannten Informationen anbieten können, aber nicht müssen.

Die Gesetzesbegründung gibt für diese Ausnahme keine sachliche, inhaltliche Begründung. Auf Seite 18 heißt es lediglich: „Angesichts der haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen wird von einer weitergehenden Verpflichtung zunächst abgesehen.“

Die Ausnahme lässt sich, worauf ich in meinen Tätigkeitsberichten zur Informationsfreiheit mehrfach hingewiesen habe, inhaltlich nicht begründen. Die Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise sind bereits nach der geltenden Rechtslage verpflichtet, geeignete amtliche Informationen auf ihrer Homepage zu veröffentlichen. Darüber hinaus sind sie, was oft übersehen wird, auch nach dem UIG als informationspflichtige Stellen verpflichtet, bestimmte Umweltinformationen nach § 10 UIG öffentlich zu machen. Hinzu kommt, dass Verwaltungstätigkeit häufig in den Kommunen stattfindet und insbesondere auch die Wirtschaft auf die Daten der Kommunen angewiesen ist. Die Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise müssen zukünftig ohnehin ihre Verwaltungsleistungen über ein Bürgerkonto im Landesportal anbieten. Eine entsprechende Regelung im Landes-E-Government-Gesetz ist auf dem Weg. Auch der Digitalisierungsbeirat hat

sich zuletzt für den Bereich des E-Government eine stärkere Einbeziehung der Kommunen ausgesprochen.

Es erschließt sich daher nicht, warum eine Verlinkung vom Informationsregister im Landesportal auf die Informationen der Kommunen so große Schwierigkeiten bereiten soll. Fachlich überzeugender ist es, die kommunale Ebene in das Register mit einzubeziehen. Im Zweifel sollte gesetzlich vorgesehen werden, dass ihnen dadurch entstehende Mehrbelastungen ausgeglichen werden.

## **2. Inkonsequente Regelungen für den Landtag und andere informationspflichtige Stellen**

Die Herausnahme der der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie der sonstigen Organe und Einrichtungen des Landes von der Veröffentlichungspflicht im Informationsregister aus Gründen der Gleichbehandlung mit den Kommunen nach § 11 Abs. 4 IZG LSA überzeugt nicht.

Die Landesregierung hat Ausnahmen für die kommunale Ebene bisher immer mit ihrem besonderen verfassungsrechtlichen Status aus Art. 28 GG sowie dem Konnexitätsprinzip begründet. Diese Regelungen greifen jedoch für die anderen informationspflichtigen Stellen nicht. Es besteht daher kein Gebot für eine Gleichbehandlung.

Am deutlichsten wird dies für den Landtag als Einrichtung oder Organ des Landes. Aus der Gesetzesbegründung ergibt sich nämlich, dass eine Verlinkung vom Landesportal auf das Parlamentsdokumentationssystem des Landtags beabsichtigt ist (S. 14 der Gesetzesbegründung). Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften aus der Parlamentsdokumentation werden im Informationsregister veröffentlicht. Dann ist nicht nachvollziehbar, warum nicht auch andere Informationen des Landtags, wie z.B. Gesetzesbegründungen, zu Gesetzen ergangene Stellungnahmen oder Gutachten des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes in das Register mit einbezogen werden könnten. Diese Informationen werden ohnehin auf der Homepage des Landtags veröffentlicht. Die Herausnahme des Landtags (aber auch der anderen informationspflichtigen Stellen) von einer Veröffentlichungspflicht nach § 11 Abs. 4 IZG LSA im Informationsregister ist inkonsequent.

### **Zu § 11a IZG LSA – Ausgestaltung der Veröffentlichungspflicht**

Zur Grundsatzkritik an der Regelung von § 11a Abs. 1 IZG LSA s.o..

### Zu § 11a Abs. 3 IZG LSA

Die Vorschrift trifft eine Regelung, die nicht nur für veröffentlichungspflichtige Informationen, sondern ganz allgemein auch für Informationen gilt, die auf individuellen Antrag herausgegeben werden müssen. § 11a Abs. 3 IZG LSA sollte daher aus der Ausgestaltung der Veröffentlichungspflicht herausgenommen und zu einem eigenständigen Paragraphen gemacht werden. Auch hier darf die Regelung nicht nur auf Beraterverträge beschränkt bleiben, sondern muss für alle Verträge gelten.

### Zu § 11a Abs. 4 und 5 IZG LSA

Nach der derzeit gewählten Regelungssystematik stehen die Veröffentlichungspflichten nur auf dem Papier. Die Informationen sollen nach der Intention des Gesetzes zwar zeitnah gemeldet und in angemessenen Abständen aktualisiert werden. Der Gesetzentwurf sieht aber **keinen Mechanismus zur Durchsetzung der Veröffentlichungspflicht vor, wenn eine öffentliche Stelle die Veröffentlichung unterlässt**. Mit anderen Worten: Die Veröffentlichungspflicht ist im Ergebnis nicht durchsetzbar, da jegliche Sanktionsmechanismen fehlen. Der Zweck des Informationsregisters, den Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaft Informationen über das Register zur Verfügung zu stellen, kann daher in der Praxis durch Nichthandeln massiv unterlaufen werden.

Die Landesregierung will den Gesetzentwurf an dieser Stelle nicht verbessern, da es dem Einzelnen unbenommen bleibe, die Information per individuellen Antrag heraus zu verlangen (vgl. S. 8 der Gesetzesbegründung). Die Landesregierung hat damit das Problem nicht erkannt. In den hier vorliegenden Sachverhaltskonstellationen geht es regelmäßig darum, dass eine Behörde sich ihrer Veröffentlichungspflicht rechtswidrig durch Nichthandeln zu entziehen versucht. Im Normalfall handelt es sich um Informationen, deren Veröffentlichung von ihr für nachteilig gehalten wird. Indem die Landesregierung hier den Informationsbegehrenden auf den individuellen Antragsweg verweist, beseitigt sie den Rechtsverstoß nicht, sondern will einen rechtswidrigen Zustand bewahren. Das ist aus rechtsstaatlichen Gesichtspunkten nicht vertretbar.

Um dies zu verhindern, sehen moderne Informationsfreiheitsgesetze einen einklagbaren **Anspruch auf Veröffentlichung** vor (§ 2 Abs. 1 Satz 2 LTranspG Rh-Pfalz, § 1 Abs. 2 Hmbg TG). Ein entsprechender Anspruch auf Veröffentlichung der Information sollte in das Gesetz mit aufgenommen werden. Zugleich sollte dem Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit die Befugnis gegeben werden, die Veröffentlichung von Informationen gegenüber der betroffenen Stelle anordnen zu können (vgl. Nr. 3.1 des IV. Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit).

**Zu § 11a Abs 6 IZG LSA**

Die **Ausnahme von Studien, Gutachten und Beraterverträgen, die vor dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des IZG LSA veranlasst wurden**, lässt sich ebenfalls rechtlich nicht begründen. Die Gesetzesbegründung verweist darauf, dass hier das **Vertrauen der Vertragspartner in die Geheimhaltung der Verträge schutzwürdig sei** (vgl. die Gesetzesbegründung S. 8). **Diese Auffassung lässt von vornherein nicht mit der höchstrichterlichen Rechtsprechung vereinbaren:**

Das ergibt sich schon daraus, dass das gesetzlich verbrieftete Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen nach den Informationsfreiheitsgesetzen und damit auch nach dem IZG LSA schon im Ausgangspunkt nicht durch Rechtsgeschäft ausgeschlossen werden kann; ein gesetzlicher Informationsanspruch steht nach Sinn und Zweck der Informationsfreiheits- bzw. Transparenzgesetze gerade nicht zur Disposition der auskunftsverpflichteten Stelle (BVerwG, Urteil vom 17. März 2016, Az.: 7 C 2/15; zuletzt OVG Hamburg, Urteil vom 2. Juli 2018, Az.: 3 Bf 153/15; Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, Vorb. §§ 3-6 Rn. 35 m.w.N.). Entsprechende Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitsvereinbarungen, die einen Vertrauensschutz bewirken sollen, sind nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung gem. § 134 BGB unwirksam (vgl. hierzu auch Nr. 14.8 des IV. Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit). **Alt-Studien, -Gutachten und -Verträge müssen daher nach Maßgabe des IZG LSA auf individuellen Antrag bereits jetzt herausgegeben werden.** Das ist die derzeit geltende Rechtslage (vgl. hierzu für Sachsen-Anhalt: **VG Magdeburg, Urteil vom 23. Januar 2018, Az.: 6 A 343/16 MD**). **Ein schutzwürdiges Vertrauen, von dem der Gesetzesentwurf ausgeht, existiert also von vornherein nicht.** Es ist kein vernünftiger Grund erkennbar, der einer prinzipiellen Veröffentlichungspflicht entgegenstehen würde.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Harald von Bose