



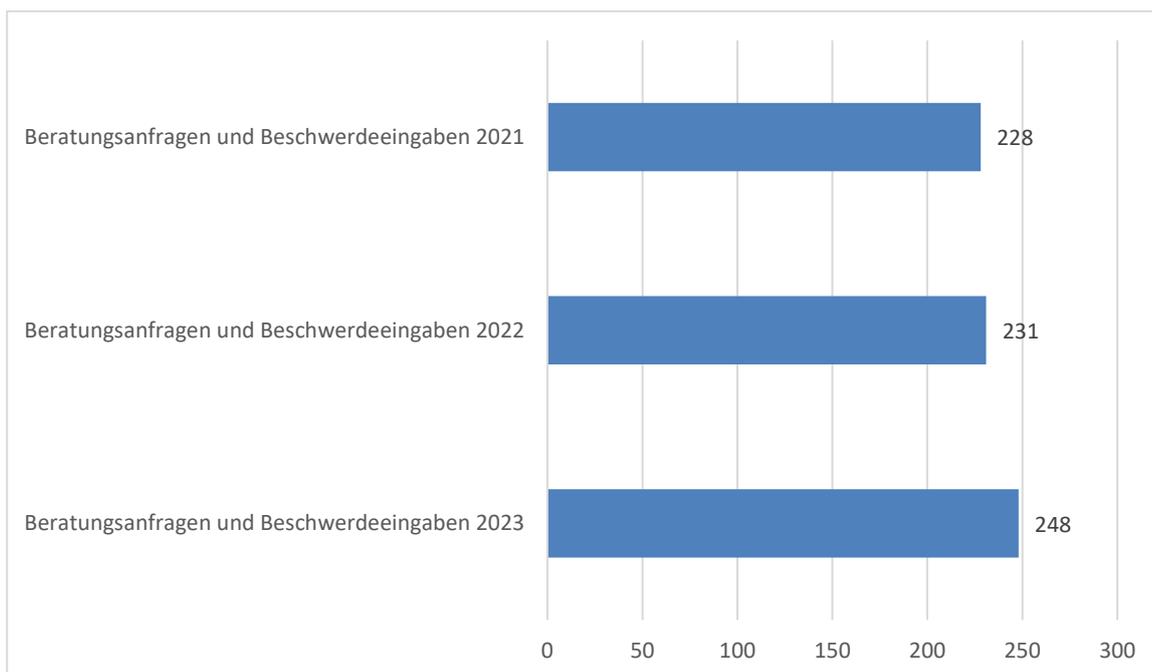
Pressegespräch

Best of Informationsfreiheit: Die spannendsten und interessantesten Fälle im Jahr 2023

I. Überblick: Informationsfreiheit in Rheinland-Pfalz im Jahr 2023

In den vergangenen Jahren stellten Anfragen zur Flutkatastrophe im Ahrtal einen Schwerpunkt dar. Auch im Jahr 2023 hatten Bürgerinnen und Bürger ein großes Informationsinteresse am **Hochwasserschutz**, wenn auch nicht im selben Maße wie in den Vorjahren. So fragten antragstellende Personen beispielsweise nach Maßnahmenlisten für den Hochwasser- und Katastrophenschutz, nach Konzepten zur Warnung der Bevölkerung bei Gefahren sowie nach durchgeführten Hochwassermeldeübungen. Auch über den Hochwasserschutz hinaus bestand ein großes Interesse am Thema **Innere Sicherheit**. Die dahingehenden Anfragen richteten sich beispielsweise auf Informationen zu dem Bestehen eines Feuerwehrbedarfsplans für eine bestimmte Ortsgemeinde oder zu einer Stromausfallübung in einem Landkreis. In den beiden vorgenannten Fällen musste der LfDI intervenieren, nach dem Einschreiten unserer Behörden stellten die angefragten Stellen die begehrten Informationen zur Verfügung.

Die **Zahl der Beratungsanfragen und Beschwerdeeingaben** ist mit insgesamt 248 im Vergleich zu den Vorjahren (231 im Jahr 2022 und 228 im Jahr 2021) leicht angestiegen. Hierbei ist zu erwähnen, dass bei diesen Zahlen die zahlreichen telefonischen Beratungen nicht enthalten sind.



In den allermeisten Fällen konnten die dem LfDI bekannt gewordenen Gesetzesverstöße durch **Vermittlungsverfahren** abgestellt werden. **In drei Verfahren** waren die angefragten Behörden jedoch trotz mehrfacher Intervention durch unsere Behörde nicht willens, Informationsfreiheitsanträge rechtskonform zu bearbeiten oder zu bescheiden. In zwei Verfahren erhielten die antragstellenden Personen keinen Bescheid, in einem der beiden Verfahren nahm die Behörde darüber hinaus trotz mehrfacher Aufforderung keine Stellung zu Informationsersuchen des LfDI. In dem dritten Verfahren erließ die Behörde zwar einen Ablehnungsbescheid, dieser verstieß jedoch in mehrfacher Hinsicht gegen die Vorgaben des Landestransparenzgesetzes. Darüber hinaus tätigte die angefragte Behörde in diesem Vorgang dem Landesbeauftragten auf sein Informationsersuchen hin unrichtige Angaben, da eine umfassende Prüfung, welche in diesem Fall erforderlich gewesen wäre, unterblieb. Der Landesbeauftragte sprach in allen drei Fällen gegenüber den angefragten Behörden eine **Beanstandung** aus und unterrichtete die jeweiligen Aufsichtsbehörden über die Rechtsverstöße.

Am 20. November 2023 fand in den Räumlichkeiten des rheinland-pfälzischen Landtags die konstituierende Sitzung des **Transparenzbeirats** statt. Der Beirat besteht aus Vertreterinnen und Vertretern verschiedener gesellschaftlicher Gruppen, der Wissenschaft, des Landtags und der Landesregierung und unterstützt den Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben nach dem Landestransparenzgesetz.

Als Vertreter:innen des Landtags wurden neben Pia Schellhammer (Grüne) die Abgeordneten Christoph Spies (SPD), Torsten Welling (CDU), Peter Stuhlfauth (AfD), Marco Weber (FDP) und Stephan Wefelscheid (Freie Wähler) in den Transparenzbeirat von ihren Fraktionen entsandt. Die Landesregierung entsendet Simone Schneider, Staatssekretärin im Ministerium des Innern und für Sport.

Sieben Mitglieder des 14-köpfigen Beirats wurden auf Vorschlag des Landesbeauftragten berufen. Sie vertreten gesellschaftliche und wissenschaftliche Institutionen: Prof. Dr. Matthias Bäcker, Professor für Öffentliches Recht an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz; Karin Dauscher, Erste Vorsitzende der Landespressekonferenz Rheinland-Pfalz; Heike Troue, Vorständin der Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz; Prof. Dr. Maria Wimmer, Professorin für E-Government an der Universität Koblenz-Landau; Sabine Yacoub, Landesvorsitzende des BUND Landesverband Rheinland-Pfalz; Prof. Dr. Christiane Ziegler, Professorin für Technische Physik an der Universität Kaiserslautern; sowie Alvaro Zoder, Transparency International Deutschland.

Auch dieses Jahr informierte unsere Behörde wieder Bürgerinnen und Bürger sowie Beschäftigte öffentlicher Stellen im Wege der Öffentlichkeitsarbeit über die Vorgaben und Möglichkeiten der Informationsfreiheit. Ein Mitarbeiter des Landesbeauftragten führte im März einen Online-Workshop zum Zugang zu **Umweltinformationen** durch und schulte im September die Beschäftigten einer Stadtverwaltung zur **rechtskonformen Beantwortung von Informationsfreiheitsanträgen**. Zudem besuchten auch dieses Jahr wieder Studierende der Wahlfachgruppe Transparenzrecht im November im Rahmen eines **Exkursionstages** den Landesbeauftragten und diskutierten gemeinsam mit zwei Mitarbeitern des LfDI über Fälle aus seiner Beratungspraxis. Der Exkursionstag wird seit dem Jahr 2018 von dem Landesbeauftragten zusammen mit der Hochschule für öffentliche Verwaltung Rheinland-Pfalz für die dortige Wahlfachgruppe Transparenzrecht veranstaltet. Hierbei begrüßt der Landesbeauftragte, dass die Studierenden bereits in ihrer Ausbildung den Grundsatz der Transparenz und Offenheit der Verwaltung umfassend kennenlernen und diesen in ihrer späteren Berufsausübung in die Praxis umsetzen können.

Der Landesbeauftragte hat zudem an der International Conference of Information Commissioners (ICIC) mitgewirkt. Die ICIC ist ein internationales Gremium aus Informationsfreiheitsbeauftragten, Ombudspersonen und anderen Stellen, das mit der Überwachung der Umsetzung von Informationsfreiheitsgesetzen betraut ist mit dem Ziel, das Informationsfreiheitsrecht als grundlegende Säule des sozialen, wirtschaftlichen und demokratischen Fortschritts zu fördern. Die Bundesrepublik Deutschland wird in der ICIC vertreten durch die Landesbeauftragten von Rheinland-Pfalz, Berlin und Brandenburg sowie durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit.

II. Fälle

1. Informationsfreiheit und Datenschutz: Ein Spannungsfeld

Oftmals erlangt der LfDI von Verfahren Kenntnis, in denen Informationsfreiheitsanträge aufgrund datenschutzrechtlicher Bedenken **ohne weitere Prüfung abgelehnt** werden. Ein solches Vorgehen entspricht jedoch nicht den gesetzlichen Vorgaben: Bestehen Anhaltspunkte dahingehend, dass die beantragten Informationen einen Personenbezug haben, hat die angefragte Stelle zwei Vorgehensweisen zu prüfen: Zunächst kann der Schutz der personenbezogenen Daten durch Schwärzungen gewahrt werden. Ist dies nicht möglich oder entspricht dies nicht dem Willen der antragstellenden Person, da diese bspw. explizit den Zugang zu personenbezogenen Daten begehrt, ist der oder dem Dritten im Wege der Drittbeteiligung Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

In vielen Fällen werden Informationsfreiheitsanträge bei Personenbezug jedoch entgegen der aufgezeigten Vorgehensweise ohne weitere Prüfung abgelehnt: So beantragte ein Antragsteller im Januar dieses Jahres bei einem Ministerium den Informationszugang zu **Plänen von Hochwassermeldeübungen und den hierbei beteiligten Hochwassermeldestellen**. Die angefragte Behörde antwortete dem Antragsteller daraufhin, die Informationen seien vertraulich, ohne die Ablehnungsentscheidung näher zu begründen oder diese auf einen gesetzlichen Ausnahmetatbestand zu stützen. Auf eine Rückfrage des Antragstellers hin teilte sie diesem mit, dass die beantragten Pläne aufgrund der darin enthaltenen Kontaktdaten nicht veröffentlicht werden könnten. Der Antragsteller bat den LfDI daraufhin um Vermittlung. Der LfDI wies das Ministerium darauf hin, dass es vorliegend verpflichtet ist, sowohl die Möglichkeit der Schwärzung als auch der Durchführung eines Drittbeteiligungsverfahrens zu prüfen.

Die Intervention des LfDI hatte Erfolg: Das Ministerium prüfte die Anfrage erneut und stellte hierbei fest, dass eine ihm unterstellte Behörde die Schwärzungen bereits für eine andere Anfrage vorgenommen hatte. Daher konnte das Ministerium dem Antragsteller die begehrten Unterlagen in geschwärzter Form zur Verfügung stellen. Da die Kontaktdaten bereits vor der Antragstellung unkenntlich gemacht wurden, wurden dem Antragsteller für die Schwärzung keine Gebühren in Rechnung gestellt.

Die Prüfung, ob Daten einen Personenbezug haben, kann die angefragten Behörden je nach Fallgestaltung vor größere Herausforderungen stellen: Dies zeigt die Anfrage eines Bürgers an eine Stadt, welche auf den Informationszugang zu der Höhe der bei der Vermietung der

städtischen Wohnungen zugrunde gelegten Mieten gerichtet war. Hintergrund der Anfrage war, dass der Antragsteller auf der Suche nach **Referenzmieten** war, da er beabsichtigte, die Miete der von ihm vermieteten Wohnungen zu erhöhen. Ein Mietspiegel existierte in der angefragten Stadt nicht.

Die angefragte Stadt fragte den LfDI daraufhin an, ob die Herausgabe der begehrten Informationen datenschutzrechtlich bedenklich sei. Der LfDI prüfte den Vorgang und teilte der Stadt mit, dass sie vorliegend zwischen den Wohnobjekten differenzieren muss: Bei dem Personenbezug kommt es darauf an, ob die Information die Identifizierung oder Identifizierbarkeit einer natürlichen Person zulässt. Dies ist bei den begehrten Informationen (Straßenname, Raumgröße, Quadratmeterpreis der Kaltmiete) jedenfalls dann nicht der Fall, wenn sich in der jeweiligen Straße eine Vielzahl von Wohnungen mit einer ähnlichen Raumgröße befinden und eine nähere Eingrenzung anhand von anderen Merkmalen nicht möglich ist. Handelt es sich jedoch bspw. in einer Straße um das einzige Objekt mit dieser Raumgröße, da alle anderen Wohneinheiten wesentlich größer oder kleiner sind, wäre eine Identifizierung z.B. anhand des Klingelschilds möglich. Ähnliche **Abgrenzungsprobleme** stellen sich bei Landschaftskarten. Die Vorgänge zeigen, dass Informationen aufgrund verschiedenster Umstände Personenbezug aufweisen können und dessen Bestehen daher von der angefragten Stelle in jedem Vorgang sorgsam zu prüfen ist.

2. Keine Informationen an den Bürger, stattdessen Transparenz als Geschäftsmodell

Im September bat ein Antragsteller den LfDI um Vermittlung, nachdem dieser erfolglos bei dem Institut für medizinische und pharmazeutische Prüfungsfragen (IMPP) die Bereitstellung von Prüfungsbögen für das Zweite Medizinische Staatsexamen beantragt hatte. Das Institut hatte den Informationszugang abgelehnt mit der Begründung, dass dieser die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse von zwei Unternehmen beeinträchtigen würde. Bei beiden Unternehmen handelte es sich um Lizenznehmer, welche zuvor Nutzungsrechte an den begehrten Fragen von dem Institut gegen Geld erworben hatten. Die Begründung der Ablehnungsentscheidung war erstaunlich: Im Ergebnis wollte das Institut die Prüfungsfragen einerseits dem Bürger gegenüber nicht transparent machen, andererseits jedoch gegen Geld mehreren Unternehmen zur Verfügung stellen.

Der Landesbeauftragte prüfte den Vorgang und kam zu dem Ergebnis, dass die Ablehnung nicht im Einklang mit den gesetzlichen Vorgaben stand. Unter anderem konnte von einem Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis bereits deshalb keine Rede sein, da die begehrten Prüfungsfragen zuvor bereits bundesweit einer Vielzahl von Studierenden gestellt worden waren; sie waren also nicht geheim, sondern vielmehr offenkundig. Darüber hinaus läuft das Geschäftsmodell der Informationsbereitstellung dem Gedanken der Transparenz und Offenheit der Verwaltung (§ 1 Abs. 1 LTranspG) zuwider.

Nachdem der LfDI dem Institut seine Rechtsauffassung mitteilte, kam dieses zu dem Entschluss, die Ablehnungsentscheidung aufzuheben und dem Antrag schließlich doch stattzugeben. Die Vermittlung des Landesbeauftragten hatte somit Erfolg.

3. Verzögerter Informationszugang wegen verschimmelter Akten

Auch dieses Jahr gab es wieder einige kuriose Fälle. Hierzu zählt ein Informationszugangsantrag, welcher bei einem Landkreis gestellt wurde und auf den Zugang zu **baurechtlichen Genehmigungen** gerichtet war. Nachdem der Antrag unbeantwortet blieb, wurde der LfDI auf Bitte der Antragstellerin hin vermittelnd tätig und forderte den Landkreis zur Stellungnahme auf. Die Kreisverwaltung teilte dem Landesbeauftragten mit, dass sich die begehrten Akten in dem im Keller befindlichen Archiv befinden und dieses **von Schimmel befallen** sei. Dies hatte zur Folge, dass der Keller nur noch mit Schutzanzügen betreten werden konnte und alle Akten vor der Herausnahme aus dem Archiv einzeln gereinigt werden mussten. Hierfür hat der Landkreis ein externes Unternehmen beauftragt. Da die Reinigung einige Zeit in Anspruch nahm, war der angefragten Stelle eine zeitnahe Zugänglichmachung der angefragten Akten nicht möglich.

4. Die Grenzen des Informationszugangs durch Bereichsausnahmen und besondere Rechtsvorschriften

Der voraussetzungslose Anspruch auf Informationszugang findet unter anderem dann seine Grenzen, wenn die angefragten Stellen nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen oder besondere Rechtsvorschriften den Zugang zu Informationen abschließend regeln.

Eine solche Bereichsausnahme lag vor bei einer im Juli gestellten Anfrage einer Fraktion in einem örtlichen Gemeinderat an die **Kassenärztliche Vereinigung Rheinland-Pfalz**. Die Fraktion erkundigte sich nach der gegenwärtigen ärztlichen Versorgungslage in Rheinland-Pfalz sowie nach geeigneten Maßnahmen, um die Patientenversorgung zu gewährleisten. Nachdem die Anfrage nicht beantwortet wurde, bat die Fraktion den LfDI um Vermittlung. Unsere Behörde prüfte den Vorgang, allerdings war uns eine Intervention in diesem Fall nicht möglich, da die Kassenärztlichen Vereinigung in diesem Fall **nicht transparenzpflichtig** war. Das Landestransparenzgesetz gilt für Selbstverwaltungsorganisationen der freien Berufe nach § 3 Abs. 6 LTranspG nur für den Zugang zu Umweltinformationen, nicht hingegen für den Zugang zu amtlichen Informationen. Da die begehrten Angaben zur ärztlichen Versorgungslage nicht als Umweltinformationen zu qualifizieren waren, war dem LfDI ein Einschreiten in diesem Fall nicht möglich.

5. Missbräuchliche Anträge und das Spannungsfeld zwischen der Transparenz und der Handlungsfähigkeit des Staates

Transparenz und Offenheit finden ihre Grenzen unter anderem bei missbräuchlichen Anträgen. Dies dient dem Schutz der finanziellen und personellen Ressourcen der transparenzpflichtigen Stellen und gewährleistet die Handlungs- und Funktionsfähigkeit des Staates.

Im aktuellen Jahr gingen bei einer Behörde eine **Vielzahl von Informationszugangsanträgen von einem einzelnen Antragsteller** ein. Allein im ersten Halbjahr zählte die Behörde bereits ein Dutzend Anfragen von dieser Person. Nachdem bei der Behörde eine weitere Anfrage einging und diese keinen Informationszugang gewährte, bat der Bürger den LfDI daraufhin um Hilfe. Im anschließenden Vermittlungsverfahren teilte die Behörde dem LfDI ihre Ansicht mit, wonach aufgrund der schieren Menge von überbordenden Anfragen auszugehen sei.

Angesichts der erheblichen Belastung durch die Flutkatastrophe an der Ahr befände sich die Behörde bereits in hoher Auslastung. Die Beantwortung der zusätzlichen Anfragen würde die Erfüllung öffentlicher Aufgaben erheblich behindern. Als Beispiel führte die Behörde eine andere Anfrage desselben Antragstellers an, deren Bearbeitung über 100 Stunden in Anspruch nehmen würde. Dabei wären 1.500 Belege aus der Buchhaltung manuell auszuwerten, um die angeforderten Informationen zu extrahieren. Die Behörde entschied sich dazu, den Antrag als rechtsmissbräuchlich zu bewerten.

Der LfDI prüfte den Vorgang und kam zu dem Ergebnis, dass das Vorgehen nicht im Einklang mit den gesetzlichen Vorgaben erfolgte. Die Annahme eines Rechtsmissbrauchs im Gesetzesvollzug sollte restriktiv gehandhabt werden. Eine hohe Anzahl von Anträgen allein rechtfertigt noch nicht die Ablehnung als missbräuchlich. Es bedarf vielmehr einer Gesamtschau der Umstände, um sicherzustellen, dass die anfragenden Personen Motive verfolgen, die nicht im Einklang mit dem Zweck des Gesetzes stehen. Die **Bearbeitung erheblicher Datenmengen** stellt für sich genommen noch **keinen Rechtsmissbrauch** dar. Auch der damit verbundene Aufwand, einschließlich der Sichtung von Informationen, begründet keinen Missbrauch. Sollte jedoch bspw. das Aussondern geheimhaltungsbedürftiger Informationen einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand verursachen, dürfte die angefragte Stelle hiervon nach § 12 Abs. 2 LTranspG absehen.

Die Behörde hatte in dem Fall keine konkreten Umstände vorgetragen, die ihre Annahme eines rechtsmissbräuchlichen Antrags stützen konnte. Es fehlten stichhaltige Belege, die nachweisen, dass der Antragsteller in missbräuchlicher Absicht handelte. Besonders bedeutsam ist dabei, dass antragstellende Personen ihre Anträge nicht begründen müssen. Sofern dem Antrag tatsächlich ein Rechtsmissbrauch zugrunde liegt, erschwert diese Tatsache auch mit Blick auf eine dahingehend sehr antragstellerfreundliche Rechtsprechung, naturgemäß der Behörde, einen Missbrauch nachzuweisen. Da **missbräuchliche Antragstellungen** jedoch die **Ausnahme** sind, ist dies mit Blick auf das Ziel, staatliche Transparenz und Offenheit der Verwaltung zu vergrößern, **hinzunehmen**.