

INFORMATIONEN  
ÖFFENTLICHKEIT ← VERTRAULICHKEIT

INFORMATIONSFREIHEIT

TRANSPARENZ  
UMWELTINFORMATIONEN ← BETRIEBSGEHEIMNIS

OPEN DATA

AMTSGEHEIMNIS ← DATENSCHUTZ

VERBRAUCHERINFORMATIONEN → GEISTIGES EIGENTUM

# Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit 2014/2015



Der Landesbeauftragte  
für den Datenschutz und die  
Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz



Zweiter

Tätigkeitsbericht nach nach

§ 12a Abs. 3 Landesinformationsfreiheitsgesetz (LIFG) bzw.

§ 19 Abs. 1 Landestransparenzgesetz (LTranspG)

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

für die Zeit vom 1. Januar 2014

bis 31. Dezember 2015

LT-Drs. 17/170

HERAUSGEBER

Der Landesbeauftragte

für den Datenschutz und die

Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz

Hintere Bleiche 34 | 55116 Mainz

Postfach 30 40 | 55020 Mainz

Telefon +49 (0) 6131 208-2449

Telefax +49 (0) 6131 208-2497

poststelle@datenschutz.rlp.de

www.datenschutz.rlp.de

Umschlaggestaltung

Petra Louis

24. Juni 2016

**Tätigkeitsbericht  
zur Informationsfreiheit  
2014/2015**



## Inhalt

<b>Einleitung</b>		<b>9</b>
<b>I</b>	<b>Das Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz</b>	<b>11</b>
<b>1</b>	<b>Von der Idee bis zum Inkrafttreten: Die Geburt eines rheinland-pfälzischen Transparenzgesetzes</b>	<b>11</b>
1.1	Die Idee zu einem Transparenzgesetz	11
1.2	Das Beteiligungsverfahren	11
1.3	Die Erste Lesung des Gesetzentwurfs	12
1.4	Die Zweite Lesung und Verabschiedung des Gesetzes	12
<b>2</b>	<b>Bewertende Analyse des Gesetzes</b>	<b>14</b>
2.1	Bereichsausnahmen	14
2.1.1	Sparkassen, Selbstverwaltungsorganisationen der Wirtschaft und Freien Berufe	14
2.1.2	Universitäten, Hochschulen und Forschungseinrichtungen	15
2.1.3	Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten (§ 3 Abs. 7 LTranspG)	16
2.1.4	Kommunen	16
2.2	Zu Einzelfragen des Gesetzes	17
2.2.1	§ 7 Abs. 1 Nr. 4 LTranspG	17
2.2.2	§ 7 Abs. 5 LTranspG	17
2.2.3	Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung (§ 14 Abs. 1 Satz 1 LTranspG)	17
2.3	Antragsverfahren	18
2.3.1	Bearbeitungsfristen (§ 12 Abs. 3 LTranspG)	18
2.3.2	Mitteilungspflichten (§ 12 Abs. 4 Satz 1 LTranspG)	18
2.4	Transparenz und Datenschutz	18
2.4.1	§ 6 Abs. 3 LTranspG	19
2.4.2	Erkennbarkeit des Antragstellers (§ 11 Abs. 2 Satz 1 LTranspG)	19
2.4.3	Weiterleitung des Antrags (§ 11 Abs. 3 Satz 1 LTranspG)	20
2.5	Zeitliche Dimension der Veröffentlichungspflicht	20
<b>II</b>	<b>Entwicklungen des Informationsfreiheitsrechts</b>	<b>21</b>
<b>1</b>	<b>Entwicklung des Informationsfreiheitsrechts durch die Rechtsprechung</b>	<b>21</b>
1.1	Entscheidungen der Verwaltungsgerichte in Rheinland-Pfalz	21
1.1.1	Informationszugang zu Geschäften städtischer Unternehmen	21
1.1.2	Kein Zugang zu einer Telefondurchwahlliste von Jobcentern in Rheinland-Pfalz	21

1.1.3	Zugang zu Informationen im Zusammenhang mit dem Kohlekraftwerk Mainz	22
1.2	Entscheidungen zu sonstigen Landesinformationsfreiheitsgesetzen	22
1.2.1	Zugang zu einem auf dem Markt vergriffenen Pornofilm bei der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien	22
1.2.2	Aufsichtsratsdokumente zum Flughafen Berlin-Brandenburg	23
1.3	Entscheidungen zum Informationsfreiheitsgesetz des Bundes	23
1.3.1	Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages	23
1.3.2	Auskunftspflicht des Bundestages über Hausausweise	24
1.3.3	Unzulässige Gebührenerhebung bei einem Antrag auf Informationszugang durch das Bundesministerium des Innern	24
1.3.4	Informationen über Sachmittelbezüge von Abgeordneten	24
1.4	Entscheidung des Gerichts der Europäischen Union	25
<b>2</b>	<b>Entwicklungen des Informationsfreiheitsrechts in den übrigen Ländern</b>	<b>26</b>
2.1	Länder mit Informationsfreiheitsgesetzen	26
2.1.1	Nördliche Stadtstaaten als Vorreiter – von Informationsfreiheitsgesetzen zu Transparenzgesetzen	26
2.1.2	Auch im Süden kommt die Informationsfreiheit in Bewegung: Baden-Württemberg verabschiedet ein Landesinformationsfreiheitsgesetz	26
2.2	Länder ohne Informationsfreiheitsgesetz	27
2.2.1	Niedersachsen	27
2.2.2	Hessen	28
2.2.3	Sachsen	28
2.2.4	Bayern	28

<b>III</b>	<b>Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten</b>	<b>29</b>
<b>1</b>	<b>Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland</b>	<b>29</b>
<b>2</b>	<b>Europäische Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten</b>	<b>33</b>
<b>3</b>	<b>Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten</b>	<b>34</b>
<b>IV</b>	<b>Schwerpunkte der Arbeit des LfDI im Bereich Informationsfreiheit</b>	<b>35</b>
<b>1</b>	<b>Erarbeitung eines Leitfadens für die Praxis zum Landesinformationsfreiheitsgesetz</b>	<b>35</b>
<b>2</b>	<b>Einführung von „Frag den Staat“ in Rheinland-Pfalz</b>	<b>36</b>
<b>3</b>	<b>Schulungen des Informationsfreiheitsbeauftragten</b>	<b>37</b>
<b>4</b>	<b>Informationsveranstaltungen des Informationsfreiheitsbeauftragten</b>	<b>38</b>
<b>5</b>	<b>Veranstaltungen</b>	<b>39</b>
5.1	Kooperationsveranstaltungen und Vorträge	39
5.1.1	Speyerer Demokratietagung	39
5.1.2	Institut für Rechtspolitik Trier	39
5.2	Podiumsdiskussion „Gründe und Grenzen der Transparenz“	39
5.3	Veranstaltungen zum Right to Know Day – „Vom Nutzen der Transparenz“	40
5.4	Coding Camp	40
5.4	Besuche ausländischer Delegationen	41
5.5	Verfassungsfest	41
5.6	Veranstaltung „Alle Jahre wieder: Best of Informationsfreiheit 2015“	41
<b>V</b>	<b>Ausgewählte Ergebnisse aus der Prüfungs- und Beratungstätigkeit des LfDI</b>	<b>42</b>
<b>1</b>	<b>Kommunales</b>	<b>42</b>
1.1	Anonyme Antragsstellung	42
1.2	Antrag auf Zugang zu Gestattungsverträgen für Windparks	43
1.3	Zugang zu Bauakten	43
1.4	Keine Beschaffungspflicht bei Anträgen auf Informationszugang	44
1.5	Schuldenerlass – Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses	45

<b>2</b>	<b>Landesbehörden</b>	<b>46</b>
2.1	Anträge auf Zugang zu Prüfberichten des Landesrechnungshofs	46
2.2	Antrag auf Informationen zur Funksensorik der Polizeihubschrauberstaffel bei der Bereitschaftspolizei Mainz	47
<b>3</b>	<b>Hochschulen und Prüfungseinrichtungen</b>	<b>48</b>
3.1	Antrag auf Zugang zu Kooperationsverträgen zwischen Universität und Wirtschaft	48
3.2	Zugang zu Prüfungsaufgaben des Landesprüfungsamtes für Juristen	49
	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>50</b>
	Gesetze und Verordnungen	50
	sonstige Abkürzungen	51

Die Entschließungen der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland sind im Internetangebot des LfDI unter folgender URL abrufbar:

<http://www.datenschutz.rlp.de/infofreiheit/de/ifgkonf.php> 

## Einleitung

Die gute Nachricht ist: Rheinland-Pfalz ist einmal mehr einer der Spitzenreiter. So wie das Land als eines der ersten der Welt ein Datenschutzgesetz geschaffen hat, so hat es nun auf dem Gebiet der Transparenz seine Vorreiterrolle erneut wahrgenommen und als erstes Flächenland der Bundesrepublik Deutschland ein Transparenzgesetz verabschiedet. Das Transparenzgesetz und seine Entstehung prägten den Berichtszeitraum. Das Signal ist klar: Rheinland-Pfalz will den Bürgerinnen und Bürgern die Gelegenheit geben, sich direkt zu informieren und damit bürgerschaftliches Engagement fördern. Mit Steuergeldern generierte Informationen sollen grundsätzlich auch dem Einzelnen zugänglich sein. Mittel ist die Transparenz-Plattform, also eine Plattform im Internet, die den weltweiten, einfachen und kostenlosen Zugriff auf Informationen der Behörden und Einrichtungen in Rheinland-Pfalz erlaubt. Schon in der Entstehung war der Prozess offen für die Beteiligung aller Interessierten. Diesen Ansatz trägt das Gesetz fort. Seine Verabschiedung erfolgte im November 2015 und damit kurz nach meinem Amtsantritt als Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz am 1. Oktober 2015.

Das Gesetz verdankt seine Entstehung wesentlich meinem Vorgänger im Amt. Edgar Wagner hat sich mit großem Engagement für das Gesetz eingesetzt, denn Transparenz ist für ihn ein elementares Wesensmerkmal einer demokratischen Gesellschaft. Die offene Gesellschaft, in der Bürgerinnen und Bürger Raum für Teilhabe genießen, war sein stetes Ziel, das er mit Beharrlichkeit und Leidenschaft verfolgte. Ohne ihn würde es das Landestransparenzgesetz in dieser Form nicht geben. Die Verfolgung dieses von mir geteilten Zieles beabsichtige ich fortzuführen, um Transparenz als Voraussetzung der Möglichkeit von Freiheitsausübung Wirklichkeit werden zu lassen.

Die Umsetzung der Vorgaben und Zielrichtungen des Gesetzes wird in der Folgezeit – und das ist die mit Aufwand für die Beteiligten verbundene Nachricht – eine komplexe und anspruchsvolle Aufgabe bilden. Zu meinen Aufgaben zählt es dabei, frühzeitig zu beraten, zu schulen und auch Ängste zu nehmen und Sorgen zu zerstreuen. Solche Ängste und Sorgen finden sich an vielen Stellen und bei vielen Akteuren. Hier tut Information not. Die Anwendung des Landestransparenzgesetzes Rheinland-Pfalz, die sich nach Auslegungshinweisen des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur sowie ergänzenden Beratungsleistungen meiner Behörde richten soll, muss einen vernünftigen Ausgleich der involvierten Interessen erreichen. Das Gesetz macht dies möglich. Ich bin sicher, dass eine praxisnahe und anwendungsorientierte Verwirklichung des Gesetzes, die seine Zwecke im Auge behält, seinen Vorbildcharakter noch deutlicher zutage treten lässt. Sicherlich wird

es einzelne schwierige Entscheidungen geben und nicht jede Antwort auf Einzelfragen wird alle befriedigen. Letztlich geht es um die grundlegende Zielrichtung, die das Gesetz verfolgt und damit um die Vergrößerung von Transparenz und Offenheit der Verwaltung. Diese ist in der digitalisierten Welt zukunftsorientiert und demokratiefreundlich. Aus diesem Grund wird die Vorreiterrolle von Rheinland-Pfalz sich aus meiner Sicht erneut bewähren.

Das Transparenzgesetz überantwortet dem Informationsfreiheitsbeauftragten neue Aufgaben. Im Zusammenhang mit den vorgesehenen Veröffentlichungspflichten wird meine Behörde kontrollieren, ob die Informationen der Verwaltung auf dem neuen Transparenzportal veröffentlicht werden, die aufgrund des Transparenzgesetzes offen zu legen sind. Meine Behörde unterstützt nunmehr auch im Bereich der Umweltinformationen Antragstellerinnen und Antragsteller, einschließlich von Umweltschutzorganisationen oder Bürgerinitiativen. Wir wollen auch zukünftig den Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auskunftspflichtiger Behörden mit Rat und Tat zur Seite stehen, um die Transparenzanforderungen mit Leben zu erfüllen und umzusetzen.

Ungeachtet der Neuerungen des Transparenzgesetzes liegt ein Schwerpunkt der Tätigkeit nach wie vor auf der Bearbeitung einzelner Eingaben. Ein Antrag auf die Erteilung von Informationen ist für zunehmend mehr Bürgerinnen und Bürger ein Mittel, um sich auch unter Nutzung moderner Medien über behördliche Tätigkeiten zu informieren. Hier liegen die Schwierigkeiten manchmal im Detail. Es ist meine Aufgabe, mich der Sorgen der Bürgerinnen und Bürger anzunehmen und das Informationsbedürfnis so weit als möglich zu befriedigen. Die Kooperation mit den zuständigen Stellen in Regierung und Verwaltung führt dabei regelmäßig zu zufriedenstellenden Ergebnissen. Dazu tragen die Schulungen und Informationsveranstaltungen bei, die wir durchführen und (mit)veranstalten. Es gilt nach wie vor, die Möglichkeiten ins Bewusstsein zu rufen, die durch Informationsfreiheit geschaffen werden. Dieses Bewusstsein in der Gesellschaft zu schärfen ist eine demokratisch begründete Aufgabe, die ich gerne wahrnehme. Dem Interesse an Regelungen zu Informationsfreiheit und Transparenz, das andere Länder der Bundesrepublik Deutschland und auch ausländische Stellen bekunden, trage ich Rechnung, indem ich die weit überwiegend positiven Erfahrungen aus Rheinland-Pfalz schildere.

Rheinland-Pfalz ist im Hinblick auf Transparenz und Informationsfreiheit auf bestem Wege.



Prof. Dr. Dieter Kugelmann

## I Das Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz

### 1 Von der Idee bis zum Inkrafttreten: Die Geburt eines rheinland-pfälzischen Transparenzgesetzes

#### 1.1 Die Idee zu einem Transparenzgesetz

Am 30. Januar 2013 kündigte Ministerpräsidentin Malu Dreyer in ihrer ersten Regierungserklärung ein Landestransparenzgesetz für Rheinland-Pfalz an. Diesen Vorstoß begründete sie damit, dass die rheinland-pfälzische Demokratie eine Sache mündiger und gut informierter Bürgerinnen und Bürger sei. Daher habe die Politik eine Bringschuld, sie müsse sich erklären, ihre Vorhaben und Entscheidungsgrundlagen nachvollziehbar machen, veröffentlichen, Barrieren abbauen, sich öffnen. Dafür sei – so Dreyer – ein Kulturwandel im Staat, insbesondere in der Verwaltung, notwendig. Neben der neu einzuführenden proaktiven Veröffentlichungspflicht sollte das Gesetz auch das Landesinformationsfreiheitsgesetz und das Landesumweltinformationsgesetz zusammenführen und somit einen einheitlichen Informationszugangsanspruch regeln.

Zur Vorbereitung und Umsetzung des Gesetzgebungsprozesses wurden fünf Teilprojekte aus den Gebieten Recht, Organisation, E-Akte, Technik und Partizipation eingerichtet. Der LfDI partizipiert an der Teilprojektgruppe Recht und konnte so das Projekt Transparenzgesetz von Anfang an begleiten und unterstützen. Am 25. November 2014 passierte der Gesetzentwurf den Ministerrat.

#### 1.2 Das Beteiligungsverfahren

An die erste Kabinettsberatung schloss sich ein umfangreiches und zugleich innovatives Beteiligungsverfahren zum Gesetzentwurf an. Neben der herkömmlichen Verbändeanhörung sollten – unter Leitung der Staatskanzlei und eines externen Dienstleisters – Bürgerinnen und Bürger sowie verschiedene Zielgruppen am Gesetzgebungsverfahren beteiligt werden. Für die Teilnahme wurde eine Kombination aus Online- und Offline-Formaten gewählt, um eine möglichst große Anzahl an Personen zu erreichen.

Der Startschuss für das Beteiligungsverfahren fiel am 19. Februar 2015 in einer Auftaktveranstaltung unter Anwesenheit der Ministerpräsidentin. Auf einer eigenen Beteiligungsplattform wurde der Inhalt des Gesetzentwurfes in einfacher sprachlicher Form und nach Themengebieten gegliedert dargestellt. Interessierte hatten auf diese Weise die Möglichkeit, über eine Zeitspanne von zwei Monaten Stellungnahmen zu den einzelnen Abschnitten oder zum ganzen Gesetzentwurf abzugeben.

Daneben fanden insgesamt fünf Themenworkshops statt, die sich an unterschiedliche Zielgruppen richteten. Dabei wurden verschiedene Diskussionsformate wie Podiumsdiskussionen, Thementische und sog. World Cafés angeboten. Neben einer Bürgerwerkstatt fanden ein Workshop für Beschäftigte der Landesverwaltung und ein eigener Workshop für die Kommunen statt. Darüber hinaus kamen in zwei besonderen Workshops zu den Themen „Welche Daten auf die Transparenz-Plattform?“ und „Von der Transparenz zur Teilhabe“ alle Interessierten aus der Zivilgesellschaft und aus der Landesverwaltung zu Wort. Durch den Einsatz von Livestreams und einer speziellen Kontakthomepage konnten sich bei allen Themenworkshops Interessierte in der Veranstaltung selbst sowie via Internet einbringen. Der LfDI und seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben sämtliche Veranstaltungen des Beteiligungsverfahrens intensiv unterstützt und begleitet. Auf diese Weise konnten die hier gewonnenen Erfahrungen und das erarbeitete Know How ertragbringend ins Verfahren eingebracht werden.

Die so gewonnene Resonanz zum Gesetzentwurf war beträchtlich: Im Rahmen der (traditionellen) Verbändeanhörung wurden 64 Stellungnahmen abgegeben. Am zusätzlichen Beteiligungsverfahren nahmen 520 Personen teil, daneben hatten sich 162 Teilnehmerinnen und Teilnehmer auf der Online-Plattform registriert und 164 Kommentare sowie 181 Bewertungen abgegeben. Die Homepage zählte 5.658 Besucherinnen und Besucher und 31.124 Seitenaufrufe.

Darüber hinaus wurde das Beteiligungsverfahren von Prof. Dr. Thorsten Faas vom Institut für Poli-

tikwissenschaft der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und der Bertelsmann Stiftung evaluiert, um herauszufinden, ob eine derartige Vorgehensweise auch für weitere Gesetzgebungsverfahren geeignet sein könnte.

Nach Abschluss des Beteiligungsverfahrens wurden die Stellungnahmen und Hinweise ausgewertet und in den Gesetzentwurf eingearbeitet. Leider war die Bilanz ernüchternd. Nur wenige Vorschläge und Anregungen fanden Eingang in den Gesetzeswortlaut. In der Entwurfsbegründung beschäftigten sich lediglich sieben Seiten mit den Vorschlägen und Änderungswünschen aus dem Beteiligungsverfahren. Die Darstellungen, warum die meisten Vorschläge keinen Eingang in den Gesetzeswortlaut fanden, fiel in den meisten Fällen sehr kurz aus.

### 1.3 Die Erste Lesung des Gesetzentwurfs

Am 1. Juli 2015 beriet der Landtag erstmalig den Gesetzentwurf. Die SPD-Fraktion lobte, dass mit der Schaffung einer sehr niedrigschwellig zu nutzenden Transparenz-Plattform und der Pflicht zur aktiven Veröffentlichung durch die Verwaltung man sich „maximal weit weg von der schon etwas verblassten, aber doch manchmal noch zu spürenden Attitüde mancher Verwaltung entfernt, dass der Bürger doch bitte vorsprechen mag, wenn er etwas möchte“ (vgl. Plenarprotokoll 16/98, 98. Sitzung vom 1. Juli 2015, S. 6481). Dem Hinweis auf die offene Kostenfrage begegnete der SPD-Fraktionsvorsitzende Alexander Schweitzer offen: „Natürlich kostet die Beteiligung Geld. Aber auch an der Stelle sage ich: Bei Wahlbeteiligungen, die wir inzwischen zur Kenntnis zu nehmen haben, bei Ermüdungsbrüchen der parlamentarischen Demokratie und der Demokratie insgesamt ist es doch gut angelegtes Geld, wenn wir Menschen einladen, sich zu beteiligen und sich ernst genommen zu fühlen“ (vgl. Plenarprotokoll 16/98, 98. Sitzung vom 1. Juli 2015, S. 6482).

Die stellvertretende Vorsitzende der CDU-Fraktion, Marlies Kohnle-Gros, kritisierte die mit dem Gesetz verbundenen Kosten, verwies jedoch auch darauf, dass ein großer Teil des finanziellen Aufwands für die Einführung der E-Akte durchaus

notwendig sei. Daneben wurde im Plenum aufgegriffen, dass die fehlende Veröffentlichungspflicht für die Kommunen zu keiner echten Transparenz im Lande führe. Gerade regionale Themen würden die Menschen interessieren, dies finde sich allerdings nicht im Gesetz wieder.

Der Fraktionsvorsitzende von Bündnis 90/Die Grünen, Daniel Köbler, pflichtete der Einschätzung des SPD-Fraktionsvorsitzenden bei: „...dieses Transparenzgesetz ist nicht nur Kulturwandel, es ist nicht nur ein großer Schritt hin zu einer modernen Demokratie, es ist auch eine Konsequenz aus Stuttgart 21 und eine Antwort auf das, was uns Edward Snowden gezeigt hat. Wir wollen den transparenten Staat, wir wollen aber nicht den gläsernen Bürger. Es ist ein großer Schritt für die Demokratie in Rheinland-Pfalz“ (vgl. Plenarprotokoll 16/98, 98. Sitzung vom 1. Juli 2015, S. 6484).

Nach der ersten Beratung im Parlament wurde der Gesetzentwurf zur weiteren Beratung federführend an den Innenausschuss, mitberatend an den Rechtsausschuss und an den Wissenschaftsausschuss verwiesen. Im Innenausschuss fand am 10. September 2015 eine Anhörung zum Gesetzentwurf statt. Im Rahmen der Anhörung gaben neben dem damaligen LfDI, Edgar Wagner, der Verein „Mehr Demokratie e.V.“, Prof. Dr. Friedrich Schoch von der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Dr. Jörn Rathje von der Hamburger Justizbehörde, Prof. Dr. Christian Winterhoff von der Wirtschaftskanzlei Graf von Westphalen, die IHK Arbeitsgemeinschaft Rheinland-Pfalz, die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände, der Justiziar im Deutschen Hochschulverband sowie die Kanzlerin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz ihre Meinungen und Stellungnahmen zum Gesetzentwurf ab.

### 1.4 Die Zweite Lesung und Verabschiedung des Gesetzes

Am 11. November 2015 beriet der Landtag Rheinland-Pfalz in zweiter Lesung über den Gesetzentwurf. Kurzfristig stellten sowohl die rot-grünen Regierungskoalition als auch die Fraktion der CDU Änderungsanträge zum Gesetzentwurf. Der Änderungsantrag der CDU umfasste dabei

einen Gesetzentwurf, der auf eine proaktive Veröffentlichung in einer Transparenz-Plattform verzichtete und lediglich die Landesregierung verpflichten sollte, ausgewählte Informationen, die größtenteils bereits heute veröffentlicht werden, bereit zu stellen. Daneben konkretisierte der Gesetzentwurf die bereits bestehenden Informations- und Unterrichtungspflichten der Kommunen in § 15 GemO. Der Änderungsantrag wurde mit den Stimmen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen abgelehnt.

Der Änderungsantrag der rot-grünen Regierungskoalition sah u.a. im Bereich der Begriffsbestimmungen in § 5 LTranspG eine Legaldefinition für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse vor sowie ein Recht Dritter, den LfDI anzurufen, wenn sie ihre Rechte durch den Informationszugang verletzt sehen. Der Beirat, der den LfDI bei der Erfüllung seiner Aufgaben unterstützen soll, wurde um Mitglieder aus der Wissenschaft ergänzt. Darüber hinaus wurde verdeutlicht, dass eine Evaluation mit wissenschaftlicher Unterstützung durchzuführen ist. Im Rahmen der Ermächtigung zum Erlass von Verwaltungsvorschriften wurde klargestellt, dass Auslegungs- und Anwendungshinweise zum Gesetz durch das zuständige Ministerium unter Einbeziehung des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit als Verwaltungsvorschrift erlassen werden sollen. Der Änderungsantrag wurde mit den Stimmen der rot-grünen Regierungskoalition angenommen.

Das Landestransparenzgesetz trat am 1. Januar 2016 in Kraft. Rheinland-Pfalz ist damit das erste Flächenland, in dem ein Transparenzgesetz die Informationsbeziehungen zwischen Behörden und Bürgerinnen und Bürgern regelt.

## 2 Bewertende Analyse des Gesetzes

Das neue Landestransparenzgesetz enthält in vielen Punkten im Vergleich zum Landesinformationsfreiheitsgesetz und Landesumweltinformationsgesetz eine Reihe von Verbesserungen für Bürgerinnen und Bürger in Rheinland-Pfalz. Neben dem Mittelpunkt des Gesetzes – der Schaffung einer Transparenz-Plattform – wurden auch eine Reihe von Verbesserungsvorschlägen aus dem Evaluationsbericht zum Landesinformationsfreiheitsgesetz aufgegriffen (vgl. 1. Tb., Tz. II-2.1.1). So haben etwa auch nicht rechtsfähige Vereinigungen wie Bürgervereinigungen und -initiativen die Möglichkeit zum Informationszugang auf Antrag. Darüber hinaus erfahren sowohl die Behörden als auch die Antragsstellenden durch einen „behördlichen Beauftragten für die Informationsfreiheit“ in Zukunft Unterstützung und Hilfe bei Anträgen auf Informationszugang. Eine Abwägungsklausel wird zu einer größeren Informationsfreiheit und zu gerechteren, nachvollziehbaren Entscheidungen führen. Gleichwohl gibt es noch wesentliche Aspekte, die verbesserungswürdig erscheinen.

### 2.1 Bereichsausnahmen

Der § 3 Abs. 4 bis 7 LTranspG nimmt einen Teil der Landesverwaltung von der Anwendung des Gesetzes aus. § 3 Abs. 5, 6 und 8 LTranspG gehen dabei noch über die Bereichsausnahmen in § 2 Abs. 5 LIFG hinaus. § 7 Abs. 5 Satz 1 LTranspG stellt darüber hinaus die Kommunen und weitere Stellen der Landesverwaltung von der Veröffentlichungspflicht frei. All dies ist mit der Zielsetzung des neuen Transparenzgesetzes nur schwer vereinbar, zumal nach den Erfahrungen des LfDI gerade auf kommunaler Ebene das Interesse an Informationsgewährungen besonders ausgeprägt ist. Der Gesetzesbegründung ist dazu lediglich ein allgemeiner Verweis auf den bestehenden Rechtszustand in Rheinland-Pfalz und auf die „Eigenverantwortung dieser Stellen für Transparenz und Offenheit“ zu entnehmen.

Durch diese Privilegierungen wird das in § 1 Abs. 3 LTranspG aufgestellte Regel-Ausnahme-Verhältnis von grundsätzlicher Transparenz und Offenheit der Verwaltung einerseits und notwen-

diger aber begründungspflichtiger Begrenzung von Transparenz andererseits geschwächt. Offenbar geht die Novellierung davon aus, dass es dem Gesetzgeber verfassungsrechtlich frei stehe, bestimmte Verwaltungsbehörden aus dem Anwendungsbereich des Transparenzgesetzes auszgliedern. Dies ist aber fraglich, da das Bundesverfassungsgericht bereits in mehreren Entscheidungen zum Ausdruck gebracht hat, dass der Gesetzgeber bei der konzeptionellen Umsetzung seiner Regelungsvorstellungen keineswegs völlig frei ist (Urteil vom 27. Januar 2015, Az. 1 BvR 471/10, Rn. 123 ff; Urteil vom 30. Juli 2008, Az. 1 BvR 3262/07, Rn. 150 ff, NJW 2008, S. 2409). Die von ihm vorgegebenen Regelungs- und Ausnahmetatbestände müssen vielmehr einem nachvollziehbaren Konzept entstammen und dürfen weder gleichheitswidrig noch willkürlich sein.

Bei den Bereichs- und Teilbereichsausnahmen für die Sparkassen, die Selbstverwaltungsorganisationen der Wirtschaft und der Freien Berufe, die Landespflegekammern, steuerrechtliche Verfahren, den Landesrechnungshof, die Universitäten, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und sonstige der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen ist ein solches Konzept jedenfalls nicht mehr ohne weiteres erkennbar. Die Informationsfreiheitsgesetze in anderen Ländern der Bundesrepublik Deutschland belegen, dass die Ausklammerung weiterer Verwaltungsbereiche jedenfalls nicht zwingend erforderlich und eine umfassende Geltung des Gesetzes auch für diese Bereiche möglich und praktikabel ist.

#### 2.1.1 Sparkassen, Selbstverwaltungsorganisationen der Wirtschaft und Freien Berufe

Nach § 3 Abs. 6 LTranspG ist das Transparenzgesetz auf die Sparkassen und die Selbstverwaltungsorganisationen der Wirtschaft und der Freien Berufe nur anwendbar, soweit Umweltinformationen betroffen sind. Damit ist der Anwendungsbereich bei (allgemeinen) amtlichen Informationen gerade nicht eröffnet. Dies entspricht der Regelung des jetzigen § 2 Abs. 5 LIFG. Bereits die Verankerung dieser Ausnahmeregelung im Landesinformationsfreiheitsgesetz ist problematisch. Das belegt die Betrachtung der bestehenden

Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder. Nur im rheinland-pfälzischen Landesinformationsfreiheitsgesetz liegt eine entsprechende Bereichsausnahme vor. Inzwischen hat jedoch auch Baden-Württemberg nach dem Vorbild Rheinland-Pfalz eine solche Bereichsausnahme in seinem neuen Landesinformationsfreiheitsgesetz verabschiedet. Die Selbstverwaltungsorganisationen der Wirtschaft und der Freien Berufe nehmen als öffentlich-rechtliche Körperschaften Verwaltungstätigkeiten wahr; es erscheint daher sachlich nicht gerechtfertigt, diese aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes auszunehmen. Die Erfahrungen aus den anderen Ländern insbesondere in Nordrhein-Westfalen zeigen zudem, dass ein Informationsinteresse der Öffentlichkeit an diesem Bereich durchaus besteht. Wie jede andere auskunftspflichtige Stelle sind auch die Sparkassen und die Selbstverwaltungsorganisationen der Wirtschaft und der Freien Berufe durch die Berücksichtigung entgegenstehender Belange ausreichend geschützt. Es besteht nach dem gesetzgeberischen Gesamtkonzept weder die Gefahr, dass Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse noch dass personenbezogene Daten von Mitgliedern, Kundinnen und Kunden oder Beschäftigten offenbart werden.

### **2.1.2 Universitäten, Hochschulen und Forschungseinrichtungen**

§ 16 Abs. 3 LTranspG enthält erstmals eine Regelung zum Schutz von Wissenschaft, Forschung und Lehre. Dadurch wird zukünftig für die Universitäten, Hochschulen und Forschungseinrichtungen rechtsverbindlich geregelt, dass das Transparenzgesetz grundsätzlich auf diese Einrichtungen anwendbar ist. Der LfDI vertritt seit langem die Auffassung, dass das Landesinformationsfreiheitsgesetz auch auf diese Institutionen anwendbar ist (vgl. 1. Tb., Tz. III- 3.3). Denn nach dem Wortlaut des Landesinformationsfreiheitsgesetzes waren diese Einrichtungen im Rahmen ihrer Verwaltungstätigkeit vollumfänglich dem Gesetz unterworfen. Der gegenteiligen Annahme der ursprünglichen Gesetzesbegründung zum Landesinformationsfreiheitsgesetz kam in diesem Zusammenhang keine rechtserhebliche Bedeutung zu, da sie keine Grundlage im Gesetzeswortlaut fand.

Der Wortlaut des § 16 Abs. 3 LTranspG ist bereits regelungstechnisch problematisch. Zunächst ist § 16 Abs. 3, 1. Halbsatz LTranspG in einem Landesgesetz über staatliche Transparenz insoweit deklaratorisch, als die Freiheit von Forschung und Lehre bereits in Art. 5 Abs. 3 GG gewährleistet wird. Auch sprachlich wirft § 16 Abs. 3, 2. Halbsatz LTranspG mehr Fragen auf als er klärt: Sollte er so zu verstehen sein, dass nur die dort genannten Informationen über die Drittmittelforschung der Transparenz- und Informationszugangspflicht unterliegen und alle sonstigen Dokumente der Hochschulen aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes herausfallen – etwa über die Einrichtung und Ausstattung von Studiengängen, die Verwendung staatlicher Mittel oder über den Einsatz des Hochschulpersonals –, wäre dies sachlich kaum angemessen und ein Rückschritt im Vergleich zu den Regelungen des Landesinformationsfreiheitsgesetzes. Ist diese Regelung tatsächlich so gewollt, würde eine neue Bereichsausnahme geschaffen, die aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht geboten und sachlich schwer begründbar ist. Die Hochschulen und Universitäten üben ungeachtet ihres partiellen Grundrechtsschutzes Verwaltungstätigkeit aus. Eine Regelung vergleichbar mit denen in § 2 Abs. 5 ThürIFG, § 2 Abs. 3 IFG NRW oder § 1 Satz 4 SIFG wäre sinnvoll und ausreichend, um den Schutz von Forschung und Lehre zu gewährleisten.

Auch im Bereich der Drittmittelforschung enthält die Regelung des § 16 Abs. 3, 2. Halbsatz LTranspG erhebliche Beschränkungen. Demnach soll sich die Transparenzpflicht nur auf bereits abgeschlossene Forschungsvorhaben erstrecken, was bei längerfristig angelegten Vorhaben dem Ausschluss jedes Informationszugangs gleich kommt. Die Regelungen anderer Länder dazu sind wesentlich transparenzfreundlicher (vgl. z.B. § 75 Ab. 7 Bremisches Hochschulgesetz, § 75 Hamburgisches Hochschulgesetz).

Darüber hinaus ist begründungsbedürftig, warum und in welchem Umfang Rahmenvereinbarungen, die regelmäßig im Vorfeld konkreter kooperativer Forschungsvorhaben liegen, nicht zugänglich sein sollten. Diese Verträge, die in der Regel Beschränkungen von Forschung und Lehre enthal-

ten, können nicht ohne weiteres unter Berufung auf den abwehrrechtlichen Gehalt von Art. 5 Abs. 3 GG zurückgehalten werden. Es würde Forschung und Lehre vielmehr stärken, wenn hier weit reichende Transparenz bestünde.

### 2.1.3 Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten (§ 3 Abs. 7 LTranspG)

Im Unterschied zum Landesinformationsfreiheitsgesetz, das keinen Anspruch auf Informationszugang gegenüber öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gewährt, enthält das Landestransparenzgesetz eine einschlägige Regelung zum Informationszugang. Nicht nur die Praxis der Informationsfreiheitsbeauftragten anderer Länder bestätigt das Bedürfnis, die Informationsfreiheitsgesetze auf die Rundfunkanstalten zu erstrecken. Auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum ZDF-Staatsvertrag gibt dem Gesetzgeber den Auftrag, mehr Transparenz bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu schaffen (Urteil vom 25. März 2014, Az. 1 BvF 1/11 Rn. 82 ff., NJW 2014, S. 867).

Im Anschluss an dieses Urteil wurde zwar im Bereich der Gremienarbeit ein Ausbau der Transparenz in Angriff genommen, jedoch bleiben viele Bereiche weiterhin intransparent. Vor dem Hintergrund der bestehenden Finanzierung ist das Bedürfnis nach Informationen zu den Kosten, den Abläufen und den Hintergründen von Entscheidungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten groß. Damit geht auch einher, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten außerhalb des Bereichs der journalistisch-redaktionellen Arbeit transparenter sein müssen als die privaten Rundfunksender, die an den Rundfunkgebühren nicht partizipieren.

Die Regelung des § 3 Abs. 6 LTranspG schränkt den eröffneten Informationszugang jedoch sogleich wieder ein. Dieser ist danach erst nach Schaffung staatsvertraglicher Regelungen möglich. Diese zusätzliche Hürde ist wenig nachvollziehbar, da nach der für das ZDF entwickelten Rechtsprechung zum Sitzlandprinzip insbesondere für Mehrländeranstalten entscheidend ist, wo diese ihren Sitz haben. Für diese Lösung hat man sich bereits in Nordrhein-Westfalen beim WDR-

Gesetz entschieden (§ 55a WDRG). Beim ZDF mit Sitz in Mainz (§ 1 ZDF-StV) und beim SWR, der in Mainz den Sitz eines seiner Landessender hat (§ 2 Abs. 1 SWRStVtr), ist es daher Aufgabe des rheinland-pfälzischen Gesetzgebers, für Transparenz und Informationszugang Sorge zu tragen. Dieses Sitzlandprinzip wird z. B. bereits beim RBB sowie beim NDR (Hamburg, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, jeweils mit Informationsfreiheits- bzw. Transparenzgesetz; Niedersachsen noch ohne Informationsfreiheitsgesetz) praktiziert. Mit Blick auf die Länder, die noch nicht einmal ein Informationsfreiheitsgesetz haben, erscheint es wenig realistisch, dass in absehbarer Zeit eine staatsvertragliche Regelung zur Anwendbarkeit des rheinland-pfälzischen Landestransparenzgesetzes in die Staatsverträge aufgenommen wird.

### 2.1.4 Kommunen

Die Ausnahme der Kommunen von der Veröffentlichungspflicht nach § 7 Abs. 5 LTranspG bildet eine schmerzliche Lücke des Anwendungsbereichs des Transparenzgesetzes. Laut der Gesetzesbegründung waren dafür fiskalische Erwägungen maßgeblich. Mit der Ausnahme der Kommunen von der Veröffentlichungspflicht wird gerade der Teil der Landesverwaltung ausgenommen, der in den vergangenen Jahren von Bürgerinnen und Bürgern im Rahmen von Anträgen nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz besonders häufig in Anspruch genommen wurde. Auch die Praxis in anderen Flächenländern zeigt, dass die Transparenz der öffentlichen Verwaltung vor allem auf kommunaler Ebene von den Bürgerinnen und Bürgern begehrt und erwartet wird. Auf die Transparenz-Plattform bezogen bedeutet dies, dass durch die Ausnahme der Kommunen von der Veröffentlichungspflicht eine signifikante Minderung des zugänglichen Informationsbestands der öffentlichen Hand bewirkt wird, die den Zielsetzungen des Gesetzes nicht entspricht.

Für die Kommunen hätte im Gesetz ein Zeitplan vorgesehen werden sollen, ab wann auch für diese – ggf. schrittweise und thematisch differenzierend – eine Veröffentlichungspflicht besteht. Dergestalt könnte für die Zukunft eine flächende-

ckende Transparenz in der gesamten Landesverwaltung sichergestellt werden.

Die Kommunen in Rheinland-Pfalz stehen durch das Transparenzgesetz zwar nicht in einem rechtlichen Zwang, aber unter einem faktischen Druck, Informationen auf der Transparenz-Plattform zu veröffentlichen. Das Transparenzgesetz gibt die Maßstäbe für eine offene Verwaltung in Rheinland-Pfalz vor, denen die Kommunen aber aus technischen und auch finanziellen Gründen nicht ohne weiteres nachkommen können. Hier erscheint es notwendig, den Kommunen Brücken zu mehr Transparenz zu bauen, z.B. durch Anreizsysteme, technische, organisatorische oder beratende Unterstützung.

## 2.2 Zu Einzelfragen des Gesetzes

Eine Reihe von weiteren Einzelregelungen verdient eine nähere Betrachtung.

### 2.2.1 § 7 Abs. 1 Nr. 4 LTranspG

Nach dem Gesetzeswortlaut sollen Beschaffungsverträge und Verträge über Kredite und Finanzgeschäfte von der Veröffentlichungspflicht ausgenommen werden. Laut der Gesetzesbegründung sollen nur noch Staatsverträge, Verwaltungsabkommen und Kooperationsverträge nach § 7 Abs. 1 Nr. 4 LTranspG veröffentlicht werden. Bereits nach den Forderungen der Enquete-Kommission 16/2 „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“ des Landtags Rheinland-Pfalz sollte die Vergabe öffentlicher Gelder transparenter werden. Neben Verträgen über große Bauvorhaben sind für Bürgerinnen und Bürger gerade Beschaffungsverträge von großem Interesse. In Hamburg war ein wichtiger Anlass des dortigen Transparenzgesetzes der Bau der Elbphilharmonie. Die Verträge im Zusammenhang mit diesem Bauvorhaben sind die meistgesuchten Informationen im Hamburger Transparenzportal. Dies zeigt, dass in der Bevölkerung gerade an öffentlichen Projekten, die mit großen Steuerausgaben verbunden sind, ein erhebliches Interesse besteht.

### 2.2.2 § 7 Abs. 5 LTranspG

Das Prinzip des „access for one = access for all“ hat Eingang ins Transparenzgesetz gefunden. Danach sind Antworten auf elektronisch gestellte Anträge auf Informationszugang in die Transparenz-Plattform einzustellen. Auch diese begrüßenswerte Regelung gilt allerdings nach § 7 Abs. 5 LTranspG nicht für die Kommunen.

Um keinen höheren Arbeitsaufwand und keine steigenden Kosten bei den Kommunen hervorzurufen, könnten die Antworten auf elektronische Anträge nach § 11 LTranspG nicht nur elektronisch an die antragsstellende Person, sondern gleichzeitig an eine Clearing-Stelle des Landes geschickt werden. Dieser Stelle würde es obliegen, die Antworten zu anonymisieren und technisch aufzubereiten, um sie dann auf die Transparenz-Plattform einzustellen. Dieses Vorgehen würde zu einer größeren Transparenz bei den Kommunen führen, ohne diese mit zusätzlicher Arbeit oder höheren Kosten zu belasten. Vielmehr wäre zu erwarten, dass sich die Zahl der Anträge bei den Kommunen verringern würde, da Anträge zu gleichen Themen oder gleichen Fragestellungen bereits durch eine Suche auf der Transparenz-Plattform beantwortet werden könnten.

### 2.2.3 Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung (§ 14 Abs. 1 Satz 1 LTranspG)

Anknüpfungspunkt für diesen Schutztatbestand ist der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung. Wie sich aus der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ergibt, sind nicht sämtliche Vorgänge aus dem Bereich der Willensbildung der Regierung von vornherein dem Informationszugang entzogen. Die Anforderungen hieran sind anhand der Umstände des Einzelfalls zu konkretisieren und hängen maßgeblich davon ab, ob es sich um einen noch laufenden oder um einen bereits abgeschlossenen Vorgang handelt. Jedenfalls ist bei abgeschlossenen Verfahren der Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung mit dem Interesse am Informationszugang abzuwägen. Dabei muss die informationspflichtige Stelle befürchtete negative Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit der Regierung anhand der jeweili-

gen Umstände des Einzelfalls nachvollziehbar belegen.

### 2.3 Antragsverfahren

Die Erfahrungen, die mit Anträgen nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz gesammelt wurden, und die Ergebnisse der Evaluation des Landesinformationsfreiheitsgesetzes sollten dazu verwendet werden, das Antragsverfahren zu verbessern. Es hätte daher nahe gelegen, die Regelungen zum Antragsverfahren zu überarbeiten statt die Regelungen des Landesinformationsfreiheitsgesetzes weitgehend ungeprüft zu übernehmen. Die Verständlichkeit und Lesbarkeit einiger Regelungen im Antragsverfahren wurde zudem noch dadurch verschlechtert, dass verschiedene Bestimmungen des Landesinformationsfreiheitsgesetzes nun zusammengenommen wurden und in wenigen Paragraphen geregelt sind.

#### 2.3.1 Bearbeitungsfristen (§ 12 Abs. 3 LTranspG)

Die Regelung des § 12 Abs. 3 LTranspG entspricht der des § 5 Abs. 4 LIFG und sieht keine Höchstfrist bei der Bearbeitung eines Antrags auf Informationszugang zu amtlichen Informationen vor, sondern eine Sollfrist von einem Monat. Eine Höchstfrist bei der Bearbeitung wurde nicht nur im Evaluationsbericht gefordert. Der Art. 3 Abs. 2 Buchst. b Umweltinformations-Richtlinie verlangt ebenfalls eine Bescheidung des Antrags auf Zugang zu Umweltinformation spätestens zwei Monate nach Antragstellung, falls die Informationen derart umfangreich und komplex sind, dass der Antrag nicht innerhalb eines Monats beschieden werden kann. Diese Höchstbearbeitungsfrist wurde für Umweltinformationen in § 12 Abs. 3 Nummer 2 LTranspG aufgenommen, nicht jedoch für amtliche Informationen.

Ziel des Landestransparenzgesetzes soll es u.a. sein, die Regelung des Landesinformationsfreiheitsgesetzes und Landesumweltinformationsgesetzes zu harmonisieren. Ein Auseinanderfallen der gesetzlichen Höchstbearbeitungsfristen ist nicht nur unter diesem Aspekt wenig konsistent, sondern wird auch zu erheblichen Problemen in der Praxis führen. Die Höchstbearbeitungsfrist

von zwei Monaten ist bei Anträgen nach dem Landesumweltinformationsgesetz seit Jahren erprobt und erwies sich als ausreichend. Vor diesem Hintergrund ist nicht ersichtlich, warum eine solche Höchstbearbeitungsfrist nicht bei allen Anträgen auf Informationszugang zur Anwendung kommen sollte. Für Anträge mit Mischinformationen, die sowohl aus Umweltinformationen als auch aus amtlichen Informationen bestehen, wird aufgrund der Umweltinformations-Richtlinie auch in Zukunft die Höchstfrist von zwei Monaten gelten.

#### 2.3.2 Mitteilungspflichten (§ 12 Abs. 4 Satz 1 LTranspG)

Es fehlt an einer Regelung, nach welcher die Antragstellerin oder der Antragsteller zu informieren ist, wenn der Informationszugang zu einem späteren Zeitpunkt möglich wird. Eine solche Regelung wäre nicht nur bürgerfreundlich, sondern diene auch der Entlastung der Verwaltung. Wiederholte Anfragen der antragstellenden Person, ob ihrem Informationsbegehren nunmehr stattgegeben werden kann, könnten vermieden werden, wenn der antragstellenden Person vorab mitgeteilt würde, dass die Behörde aus eigener Initiative den Informationszugang zu einem späteren Zeitpunkt gewährt.

### 2.4 Transparenz und Datenschutz

Transparenz ist mit dem Datenschutz vereinbar. In der modernen und offenen Gesellschaft, die wesentlich von digitaler Kommunikation geprägt ist, soll der Einzelne frei und selbstbestimmt seine Rolle definieren können. Seine informatorische Rechtsstellung bedarf differenzierter Ausgestaltung. Deshalb findet die Transparenz ihre Grenzen in entgegenstehenden schutzwürdigen Belangen (§ 1 Abs. 3 LTranspG), zu denen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gehört. Die Ausgestaltung des Transparenzgesetzes selbst berührt den Datenschutz, wenn es um die Preisgabe personenbezogener Daten durch den Einzelnen geht, der seine Rechte und Möglichkeiten nach dem Transparenzgesetz wahrnehmen will.

### 2.4.1 § 6 Abs. 3 LTranspG

In § 6 Abs. 3 LTranspG wird die Möglichkeit von Verbesserungsvorschlägen an die Plattform geregelt. Dort heißt es, dass keine anonymisierte, sondern ausschließlich eine personalisierte Rückmeldung auf der Transparenz-Plattform möglich ist. Es ist nicht nachvollziehbar, warum eine Bürgerin oder ein Bürger bei Hinweisen zu fehlerhaften, erklärungsbedürftigen oder missverständlichen Informationen über eine Internetplattform ihren bzw. seinen Namen angeben muss. Die Rückmeldung soll zur Verbesserung der Plattform dienen, daher sollten Bürgerinnen und Bürger auch motiviert werden, Verbesserungspotential aufzuzeigen und nicht durch überhöhte Anforderungen für eine Rückmeldung von einer solchen abgehalten werden.

### 2.4.2 Erkennbarkeit des Antragstellers (§ 11 Abs. 2 Satz 1 LTranspG)

Der § 11 Abs. 2 Satz 1 LTranspG verlangt, dass die Identität des Antragstellers oder der Antragstellerin für die transparenzpflichtige Stelle erkennbar sein muss. Eine anonyme Antragstellung ist damit nicht mehr möglich. Dieser Ansatz erscheint aus informationsfreiheitsrechtlicher wie aus datenschutzrechtlicher Sicht fragwürdig. Da jeder, ohne Ausnahme, einen entsprechenden Antrag stellen kann, ist es für die angefragte Stelle für die Bescheidung des Antrags grundsätzlich nicht erforderlich, die Identität des Antragstellers oder der Antragstellerin zu kennen. Dann sollte sie nach datenschutzrechtlichen Grundsätzen seine Identität aber auch nicht feststellen.

Bei einer engen Auslegung der Regelung wären elektronische Anträge nur noch mit elektronischer Signatur zulässig, da nur dann die Identität der antragsstellenden Person einwandfrei festgestellt werden kann. Ein Antrag durch einfache E-Mail oder über das Portal „Frag den Staat“ wären nicht mehr möglich sein, da eine E-Mail-Adresse nicht ausreichen kann, um die Identität eines Antragstellers oder einer Antragstellerin erkennen zu können; im Internet ist schließlich nicht gewährleistet, dass der Antragsteller oder die Antragstellerin in seiner E-Mail-Adresse seinen echten

Namen verwendet. Ein solches Verständnis widerspricht aber Sinn und Zweck des Transparenzgesetzes.

Da im persönlichen (mündlichen oder telefonischen) bzw. schriftlichen Verkehr mit Behörden der Bürgerinnen und Bürger ihre Identität in aller Regel durch einfache formlose Angabe ihres Namens zu erkennen geben, ohne dass dies – anders nur bei förmlichen Verwaltungsverfahren – zu einer Nachprüfung oder gar Identitätsfeststellung durch die Behörde führt, wird man bei „Jedermann-Verfahren“ nach dem Landestransparenzgesetz davon ausgehen können, dass auch hier grundsätzlich die Angabe des Namens ausreicht. In Ausnahmefällen ist die Behörde allerdings befugt, die Antragsbearbeitung zurückzustellen, bis sie Klarheit über die Identität der Antragstellenden hat.

Die Erhebung personenbezogener Daten durch die transparenzpflichtige Stelle richtet sich nach den Bestimmungen des Landesdatenschutzgesetzes. Nach § 12 Abs. 1 LDSG dürfen personenbezogene Daten der Betroffenen erhoben werden, wenn ihre Kenntnis zur rechtmäßigen Erfüllung der Aufgaben der verantwortlichen Stelle erforderlich ist. Angesichts des Jedermann-Rechts auf Zugang zu Informationen (§ 2 Abs. 2 LTranspG) geht es um die angemessene Sicherung der Aufgabenerfüllung. Der angefragten Stelle muss insbesondere eine Möglichkeit eröffnet werden, die beantragten Informationen der anfragenden Person zukommen zu lassen, wozu personenbezogene Daten erforderlich sein können. Wenn durch den Informationszugang Kosten entstehen, kann es für die Behörde erforderlich sein, die Identität der Antragstellenden zu kennen, um ihren Kostenerstattungsanspruch durchsetzen zu können.

Wenn eine Feststellung der Identität erforderlich ist, dürfen an diese Feststellung keine überzogenen Anforderungen gestellt werden. Eine einfache Namensnennung in einem Brief, einer E-Mail oder in einem Telefonat ist für die transparenzpflichtige Stelle regelmäßig vollständig ausreichend, um die antragstellende Person zu identifizieren. Die Vorlage eines Ausweises zu verlangen ist nur zulässig, wenn begründete Zweifel an der mitgeteilten

Identität des Antragstellers bestehen. Das Anfordern einer Ausweiskopie ist nach Maßgabe des § 20 Abs. 2 PAuswG nicht zulässig.

### **2.4.3 Weiterleitung des Antrags (§ 11 Abs. 3 Satz 1 LTranspG)**

Die vorgesehene Weiterleitung des Antrags auf Informationszugang von der adressierten Stelle an die transparenzpflichtige Stelle, bei der die Informationen tatsächlich vorliegen, ist datenschutzrechtlich problematisch, da mit dem Antrag zugleich auch personenbezogene Daten der Antragstellerin oder des Antragstellers übermittelt werden. Nach datenschutzrechtlichen Grundsätzen ist daher in der Praxis die Vorgehensweise vorzuziehen, der Antragstellerin oder dem Antragsteller lediglich mitzuteilen, bei welcher Behörde die begehrten Informationen vorliegen und nicht gleichzeitig eine Weiterleitung vorzunehmen.

## **2.5 Zeitliche Dimension der Veröffentlichungspflicht**

Das Transparenzgesetz sieht für die Veröffentlichungspflicht eine Übergangsbestimmung in § 26 LTranspG vor. Nach dieser soll zwar vom ersten Tag seit Inkrafttreten des Gesetzes eine Transparenz-Plattform zugänglich sein, die vollständige Funktionsfähigkeit der Plattform muss nach dem Gesetzeswortlaut jedoch erst zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes gewährleistet sein. Auch das Hamburger Transparenzgesetz sah eine Übergangszeit vor, nach dieser mussten erst nach zwei Jahren alle veröffentlichungspflichtigen Informationen abrufbar sein. Der Gesetzgeber in Rheinland-Pfalz entschied sich demgegenüber dafür, eine Transparenz-Plattform ab dem ersten Tag des Inkrafttretens online anzubieten und dann weiterzuentwickeln, bis sie nach zwei Jahren für die obersten Landesbehörden endgültig voll funktionsfähig ist.

Der rheinland-pfälzische Gesetzgeber hat die Veröffentlichungspflicht nach der Art der Informationen und der veröffentlichungspflichtigen Stellen gestaffelt geregelt. Nach zwei Jahren müssen Landesbehörden einen Teil der Informationen veröffentlichen und erst nach drei Jahren die übrigen Informationen über die Transparenz-Plattform

zugänglich machen. Für alle oberen und unteren Landesbehörden sowie die übrigen veröffentlichungspflichtigen Stellen gilt die Veröffentlichungspflicht erst nach fünf Jahren. Die rheinland-pfälzischen Behörden sind aber aufgerufen, so schnell wie möglich die veröffentlichungspflichtigen Informationen auf der Transparenz-Plattform bereitzustellen.

## II Entwicklungen des Informationsfreiheitsrechts

### 1 Entwicklung des Informationsfreiheitsrechts durch die Rechtsprechung

#### 1.1 Entscheidungen der Verwaltungsgerichte in Rheinland-Pfalz

##### 1.1.1 Informationszugang zu Geschäften städtischer Unternehmen

Ein Bürger begehrte detaillierte Informationen von der Gemeindeverwaltung Haßloch über die Preisbemessung der Nahwärmeversorgung in seinem Neubaugebiet. Das Baugebiet wurde mit einem Nahwärmenetz zur Bereitstellung von Heizwärme und Warmwasser für die geplanten Gebäude erschlossen. Für das Wohngebiet besteht ein Anschluss- und Benutzungszwang an die Nahwärmeversorgung. Die Aufgabe der Nahwärmeversorgung übertrug die Gemeinde Haßloch an ein Unternehmen, an dem die Gemeinde selbst zu 74,9 Prozent beteiligt war. Das Verwaltungsgericht Neustadt verpflichtete die Gemeinde am 7. April 2014 (Az. 4 K 726/13.NW), den begehrten Informationszugang zu gewähren, obwohl die begehrten Informationen nicht in der Gemeindeverwaltung Haßloch vorlagen, sondern beim Nahwärmeversorger. Um eine Flucht von Gemeinden vor Informationszugangsanträgen ins Privatrecht durch Gründung privater Unternehmen zu verhindern, sah das Verwaltungsgericht für diesen Fall eine Pflicht der Gemeinde vor, die Informationen aus dem zum größten Teil im städtischen Eigentum stehenden Unternehmen zu beschaffen.

Das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz lehnte den Anspruch mit Urteil vom 12. März 2015 in zweiter Instanz ab (Az. 10 A 10472/14.OVG), da es sich im konkreten Fall bei den Informationen um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse des Nahwärmeunternehmens gehandelt habe.

In einem zweiten Fall begehrte eine Bürgervereinigung Informationen über Wertpapiergeschäfte und Zinsswap-Geschäfte der Stadt Bad Kreuznach. Während sich die Stadtverwaltung im Ver-

waltungsverfahren darauf berief, die Informationen seien bei ihr nicht vorhanden, zeigte sich im Gerichtsverfahren, dass der größte Teil der Informationen sowohl in der Stadtverwaltung als auch bei den verschiedenen im Eigentum der Stadt stehenden Gesellschaften vorlagen. Die Bürgervereinigung einigte sich am Ende mit der Stadt Bad Kreuznach vor dem Verwaltungsgericht Koblenz in einem Vergleich und erhielt 80 Prozent der begehrten Informationen (Az. 2 K 414/14.KO).

Auch wenn der Kläger im Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz seine begehrten Informationen nicht erhielt, war die Entscheidung des Verwaltungsgerichtes Neustadt aus informationsfreiheitsrechtlicher Sicht dennoch sehr begrüßenswert. Das Verwaltungsgericht stellte darin klar, dass sich in dem Fall, in dem sich eine Behörde einer natürlichen oder juristischen Person bedient, sich der Informationsanspruch gegenüber der Behörde in Abweichung von § 4 Abs. 1 Satz 1 LIFG nicht auf die bei ihr „vorhandene“ Informationen beschränkt, sondern sich der Anspruch auf die Beschaffung der angeforderten Informationen bei der eingeschalteten natürlichen oder juristischen Person des Privatrechts erweitert. Wollte man § 2 Abs. 3 LIFG nicht im Sinne einer solchen Beschaffungspflicht verstehen, so liefe er im Ergebnis immer leer. Die Behörde ist somit verpflichtet, den Zugang zu den begehrten Informationen auch dann zu ermöglichen, wenn die Informationen nicht bei ihrer Behörde, sondern bei der natürlichen oder juristischen Person vorhanden und für sie damit „beschaffbar“ sind. Rechtsgrundlagen für den Herausgabeanspruch der Behörde gegenüber der eingeschalteten natürlichen oder juristischen Person des Privatrechts können sich dabei insbesondere aus dem Auftragsverhältnis oder aus gesellschaftsrechtlichen Ansprüchen ergeben.

##### 1.1.2 Kein Zugang zu einer Telefondurchwahlliste von Jobcentern in Rheinland-Pfalz

Ein Arbeitslosengeld II-Empfänger begehrte von verschiedenen Jobcentern in Rheinland-Pfalz die Herausgabe einer Telefondurchwahlliste aller Beschäftigten des jeweiligen Jobcenters. Die rheinland-pfälzischen Jobcenter lehnten diese

Anträge durchweg ab. Der Antragsteller klagte vor dem Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße (Az. 4 K 466/14.NW) und dem Verwaltungsgericht Mainz. (Az. 1 K 583/14.MZ). Bereits vor verschiedenen Verwaltungsgerichten in anderen Ländern wurde ein Anspruch auf Zugang zu den Telefondurchwahllisten nach den dort geltenden Informationsfreiheitsgesetz bejaht. Umso überraschender war, dass beide rheinland-pfälzischen Gerichte den Anspruch ablehnten und damit begründeten, dass das schutzwürdige Interesse der Beschäftigten das Informationsinteresse des Antragstellers überwiege. Nach der Ansicht des Verwaltungsgerichtes Neustadts verfolgte der Antragssteller kein besonderes öffentliches Interesse mit seinem Antrag auf Zugang zu den Telefondurchwahllisten, es gehe ihm nicht um die Kontrolle staatlichen Handelns, sondern um ein privates Informationsinteresse. Nach Ansicht des Gerichtes komme dem Schutz personenbezogener Daten der Beschäftigten wegen des dienstlichen Bezugs kein hoher Schutz zu, dem Kläger fehle es jedoch an der spezifischen Nähe zu den begehrten Informationen. Außerdem habe das Jobcenter keine größere Hürde in Bezug auf die telefonische Erreichbarkeit der Beschäftigten aufgebaut, so dass das Gericht schon keine Notwendigkeit für die Herausgabe der Telefondurchwahllisten sehe.

Zum Urteil des Verwaltungsgerichtes Neustadt an der Weinstraße vgl. LKRZ 2015, 4.

### 1.1.3 Zugang zu Informationen im Zusammenhang mit dem Kohlekraftwerk Mainz

Ein Bürger begehrte von der Stadt Mainz Zugang zu Informationen, die bei einem als Aktiengesellschaft organisierten Energieversorgungsunternehmen, an dem die Stadt Mainz über die Stadtwerke Mainz AG zu 50 Prozent beteiligt war, vorlagen. Die Fragen bezogen sich u.a. auf die für das Kohlekraftwerk entstandenen Kosten sowie auf eventuelle Vertragsstrafen oder Kompensationsgeschäfte, auf die Schaffung von Arbeitsstellen, auf Rückstellungen sowie auf Gewinnabführungsvereinbarungen. Später fragte der Bürger weiter, ob es wahr sei, dass das Energieversorgungsunternehmen Karten für eine Fastnachts-

sitzung abgenommen und diese an Geschäftspartnerinnen und -partner, Kundinnen und Kunden und Beschäftigte verteilt habe, wie teuer diese Karten gewesen und ob weitere Kosten übernommen worden seien.

Das Verwaltungsgericht Mainz entschied am 22. April 2015, dass ein Anspruch auf Informationszugang hier nicht bestehe, da das Energieversorgungsunternehmen keine öffentlich-rechtliche Aufgabe der Stadt Mainz wahrnehme (Az. 3 K 1478/14.MZ). Es reiche nicht bereits der Umstand, dass die Tätigkeit der Privatperson im allgemeinen Interesse liege oder gar der Daseinsvorsorge diene. Das Verwaltungsgericht ist also der Ansicht, dass die Betätigung auf dem Gebiet der Energieversorgung zwar eine öffentliche Aufgabe im Gemeinwohlinteresse sei, aber keine öffentlich-rechtliche Aufgabe der Stadt Mainz.

Das Verfahren ist zurzeit in zweiter Instanz beim Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz anhängig. Dieses hat nach Inkrafttreten des Landestransparenzgesetzes nun nach dessen Wortlaut zu entscheiden. Nach dem Landestransparenzgesetz kommt es auf die Unterscheidung zwischen öffentlich-rechtlichen und öffentlichen Aufgaben nicht mehr an, denn nach § 3 Abs. 2 LTranspG ist für den Informationszugang allein entscheidend, ob eine Behörde sich einer privaten Person zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben bedient oder dieser Person die Erfüllung öffentlicher Aufgaben übertragen wurde.

## 1.2 Entscheidungen zu sonstigen Landesinformationsfreiheitsgesetzen

### 1.2.1 Zugang zu einem auf dem Markt vergriffenen Pornofilm bei der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien

Ein etwas kurioser Fall fand seine abschließende Entscheidung beim Verwaltungsgericht Köln am 22. September 2014 (Az. 13 K 4674/13). Nachdem die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien den Antrag eines Bürgers auf Herausgabe einer analog nutzbaren Kopie eines indizierten Videofilms abgelehnt hatte, entschied das Verwaltungsgericht Köln dass ein solcher Anspruch

bestehe. Bei dem Videofilm handele es sich um eine amtliche Aufzeichnung auch dann, wenn die Information der Behörde von einem Dritten zum Zweck ihrer Aufgabenerfüllung – hier die Einstufung des Filmmaterials als jugendgefährdend – übermittelt wurde. Das Urheberrecht steht der Herausgabe der Kopie ausnahmsweise nicht entgegen. Bei dem Film handelt es sich zwar um ein urheberrechtlich geschütztes Werk und die Überlassung der Kopie stellt auch ein Vervielfältigen und Verbreiten im Sinne des Urheberrechtsgesetzes dar. Doch nach Ansicht des Verwaltungsgerichtes Köln ist es nach dem Urheberrechtsgesetz zulässig, einzelne Vervielfältigungsstücke zum eigenen Gebrauch herstellen zu lassen, wenn es sich um ein seit mindestens zwei Jahren vergriffenes Werk handelt und eine ausschließlich analoge Nutzung stattfindet. Belange des Jugendschutzes seien durch den Informationszugang ebenfalls nicht berührt.

### 1.2.2 Aufsichtsratsdokumente zum Flughafen Berlin-Brandenburg

Ein Journalist beantragte Zugang zu Unterlagen des Aufsichtsrats eines Unternehmens, das im Eigentum der Länder Berlin und Brandenburg sowie der beklagten Bundesrepublik Deutschland steht. Die Unterlagen befanden sich im zuständigen Bundesministerium und sollten Angaben zur Abweichung von der ursprünglichen Planung, zur Inbetriebnahme und zu den Kosten des Flughafens Berlin-Brandenburg beinhalten.

Das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg urteilte am 28. Januar 2015, dass es sich bei Unterlagen eines öffentlichen Unternehmens, die einer Behörde im Rahmen der Beteiligungsverwaltung vorliegen, um amtliche Informationen handelt (Az. 12 B 21.13). Zu diesen Informationen muss eine Behörde nach den Grundsätzen des Informationsfreiheitsgesetzes Zugang gewähren. Im vorliegenden Fall sei der Informationszugang jedoch ausgeschlossen, da die Mitglieder des Aufsichtsrats einer beteiligten GmbH einer Verschwiegenheitspflicht unterliegen und daher die Behörde, welche die Gesellschaftsbeteiligung verwaltet, als „Kehrseite“ ihres umfassenden Informationsrechts ebenfalls der Verschwiegenheit unterliege.

Während das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz sich zur Frage der Verschwiegenheitspflicht aufgrund gesellschaftsrechtlicher Vorgaben nicht äußerte, entscheidet das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg erstmalig obergerichtlich, dass die Verschwiegenheitspflichten aus dem GmbH-Gesetz einen Informationszugang zu Informationen ausklammert, die ausschließlich bei einer Privatperson, deren sich eine öffentliche Stelle bedient, vorliegen. Es bleibt abzuwarten, ob diese Sichtweise in Zukunft auch von rheinland-pfälzischen Gerichten vertreten wird. Dies hätte zur Folge, dass aufgrund der immer weiterreichenden Privatisierung vor allem auf kommunaler Ebene immer mehr spannende Informationen unter Verschluss blieben.

## 1.3 Entscheidungen zum Informationsfreiheitsgesetz des Bundes

### 1.3.1 Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages

Zwei Journalisten beantragten Zugang zu Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages. Bei dem einen Gutachten handelte es sich um die Ausarbeitung „Die Suche nach außerirdischem Leben und die Umsetzung der VN-Resolution A/33/426 zur Beobachtung unidentifizierter Flugobjekte und extraterrestrischer Lebensformen“. Der zweite Antrag zielte auf Unterlagen, die für den früheren Bundestagsabgeordneten Karl-Theodor zu Guttenberg angefertigt und von diesem für seine Dissertation verwendet wurden.

Das Bundesverwaltungsgericht stellte in zwei Urteilen am 25. Juni 2015 fest, dass der Deutsche Bundestag eine informationspflichtige Stelle ist, soweit es um Gutachten oder sonstige Zuarbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sowie des Sprachendienstes für Abgeordnete geht (Az. 7 C 2.14; 7 C 1.14). Bei der Erstellung von Gutachten und Übersetzungen handele es sich um der Mandatsausübung vorgelagerte Verwaltungsaufgaben. Die Tatsache, dass Abgeordnete diese Unterlagen für ihre parlamentarische Tätigkeit nutzen, steht einer Herausgabe der Unterlagen nicht entgegen.

Auch wenn das Urteil sich auf den Wissenschaftlichen Dienst des Deutschen Bundestages bezieht, lässt sich die Argumentation offenbar auch auf den Wissenschaftlichen Dienst des Landtags Rheinland-Pfalz übertragen.

### **1.3.2 Auskunftspflicht des Bundestages über Hausausweise**

Abgeordnetenwatch beantragte bei der Bundestagsverwaltung Auskunft über die Zahl der an Verbandsvertreterinnen und -vertreter ausgestellten Hausausweise sowie über die Namen der Verbände. Der Bundestag lehnt dies ab, da die Freiheit des Mandats der Abgeordneten dadurch verletzt sei. Das Verwaltungsgericht Berlin entschied am 18. Juni 2015, dass es sich bei der Ausstellung von Hausausweisen um eine Verwaltungsaufgabe (Ausübung des Hausrechts), die dem Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes unterfällt, handele (Az. 2 K 176.14). Die Freiheit des Abgeordnetenmandats sei nach Ansicht des Verwaltungsgerichtes nicht betroffen; insbesondere lassen die Zahl und die Namen der Verbände keine Rückschlüsse auf die parlamentarischen Geschäftsführerinnen und -führer zu, welche für ihre Fraktionen die Anträge auf Hausausweise zeichnen. Auch der Schutz personenbezogener Daten kommt nicht zum Tragen, da durch diese Informationen keine Rückschlüsse auf das Verhalten natürlicher Personen möglich sind.

Abgeordnetenwatch fragte ebenfalls alle vier Bundestagsfraktionen, ob sie die Namen der Lobbyorganisationen freiwillig mitteilen. Dazu bereit waren nur die Fraktionen der Linken sowie Bündnis 90/Die Grünen, die Fraktionen von CDU und SPD weigerten sich. Der Bundestag hat gegen das Urteil des Verwaltungsgerichtes Berlin Berufung beim Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg eingelegt, wo das Verfahren zurzeit in zweiter Instanz anhängig ist.

### **1.3.3 Unzulässige Gebührenerhebung bei einem Antrag auf Informationszugang durch das Bundesministerium des Innern**

Zwei Journalisten hatten einen Antrag an das Bundesministerium des Innern gerichtet und darin Einsicht in die Akten einer Vielzahl von Sportverbänden zur Sportförderung beantragt. Der Antrag war für jeden Sportverband auf die gleichen Informationen gerichtet. Nach Auffassung des Bundesinnenministeriums handelte es sich dabei um mehrere Informationsbegehren (für jeden einzelnen Sportverband ein Antrag), für die es in 66 separaten Kostenbescheiden für Auslagen und Gebühren in Höhe von insgesamt 14.952,20 Euro verlangte. Das Verwaltungsgericht hob diese Kostenbescheide im Hinblick auf die Gebührenerhebung auf (Urteil vom 10. Juli 2014, Az. 2 K 232.13). Die Aufspaltung des Begehrens in mehrere Anträge und die Berechnung von 66 gebührenpflichtigen Amtshandlungen verstößt gegen das Gebot des Informationsfreiheitsgesetzes, Gebühren so zu bemessen, dass der Informationszugang wirksam in Anspruch genommen werden kann. Die Gebührenerhebung habe abschreckende Wirkung. Nur wenn ausdrücklich mehrere Anträge gestellt werden oder ein einheitlicher Antrag verschiedene Lebenssachverhalte betreffe, die keinerlei inhaltlichen Zusammenhang aufwiesen, dürfe eine Behörde mehrere Gebührenbescheide erstellen.

Der Fall überrascht mitunter auf den ersten Blick, wenn man weiß, dass die Zuständigkeit für das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes beim Bundesinnenministerium liegt. Der Fall zeigt jedoch auch, dass zumindest das Verwaltungsgericht Berlin Verhinderungsstrategien der Ministerien bei Informationsfreiheitsanträgen nicht mitträgt und diese mit klaren Worten zurückweist.

### **1.3.4 Informationen über Sachmittelbezüge von Abgeordneten**

Den Anspruch auf Zugang zu Informationen über den Sachleistungskonsum von Abgeordneten des Deutschen Bundestages (iPods und Montblanc-Schreibgeräte) hatten die Vorinstanzen wegen des Ausschlussgrundes „Schutz mandatsbezoge-

ner Informationen“ verneint. Das Bundesverwaltungsgericht bestätigt diese Entscheidungen am 27. November 2014, soweit sie sich auf die Namensnennung der einzelnen Abgeordneten beziehen. Es verpflichtet aber den Deutschen Bundestag, Auskunft zu Fragen nach der Verwendung der Sachmittelpauschale zu erteilen, soweit sich diese Angaben auf die Gesamtheit der Mandate bezog (Az. 7 C 20.12; 7 C 19,12).

#### **1.4 Entscheidung des Gerichts der Europäischen Union**

Schriftsätze der EU-Kommission zu einem Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof

Ein Bürger beantragte bei der EU-Kommission Zugang u. a. zu Schriftsätzen, die Österreich im Rahmen eines von der EU-Kommission geführten Vertragsverletzungsverfahrens wegen der unterbliebenen Umsetzung der Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung beim Europäischen Gerichtshof eingereicht hatte. Die EU-Kommission verweigerte den Zugang zu diesen Schriftsätzen, von denen sie Abschriften hat, mit der Begründung, dass sie nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1049/2001 fielen, weil es sich um Informationen in einem Gerichtsverfahren handele.

Das Gericht der Europäischen Union urteilte am 27. Februar 2015, dass zu unterscheiden sei zwischen Informationen, welche die Rechtsprechungstätigkeit des Gerichtshofs betreffen und daher vom Anwendungsbereich ausgeschlossen sind und solchen, die im Hinblick auf ein Verfahren vor dem Gerichtshof von den Parteien erstellt wurden und bei diesen vorliegen (Rs. T-188/12). Diese Schriftsätze fallen, auch wenn sie Teil der Rechtsprechungstätigkeit des Gerichtshofs sind, nicht unter die in den Verträgen niedergelegte Ausnahme, sondern unterliegen dem Recht auf Zugang zu Dokumenten.

## 2 Entwicklungen des Informationsfreiheitsrechts in den übrigen Ländern

### 2.1 Länder mit Informationsfreiheitsgesetzen

#### 2.1.1 Nördliche Stadtstaaten als Vorreiter – von Informationsfreiheitsgesetzen zu Transparenzgesetzen

Hamburg verabschiedete bereits im Oktober 2012 ein Transparenzgesetz (vgl. 1. Tb., Tz. I-2.2.5). Seit dem 1. Oktober 2014 steht das Transparenzportal Hamburg online zur Verfügung. In diesem können alle Interessierten nach dem Transparenzgesetz zu veröffentlichende Informationen online einsehen. Zu den Informationen im Portal zählen u.a. Verträge der Daseinsvorsorge, Geodaten, Beschlüsse öffentlicher Sitzungen, Gutachten und Studien oder das Baumkataster. Zum Start des Transparenzportals waren in diesem mehr als 10.000 Dokumente und Datensätze zu finden. Nach mittlerweile mehr als einem Jahr befinden sich über 36.000 Dokumente und Datensätze im Portal. Doch nicht nur die Zahl der vorhandenen Informationen zeigt, wie erfolgreich die Umsetzung des Transparenzportals war, sondern auch die Zugriffszahlen auf das Portal. Während im ersten Monat nach der Freischaltung des Portals rund zwei Millionen Einzelzugriffe zu verzeichnen waren, zeigte sich im ersten Jahr, dass das Interesse an staatlicher Transparenz nicht nachließ. Die Zugriffszahlen haben sich mittlerweile auf einem Niveau zwischen ein und zwei Millionen Einzelzugriffe pro Monat eingependelt. Im ersten Jahr hatte das Portal über 20 Millionen Einzelzugriffe.

Am 22. April 2015 beschloss die Bremische Bürgerschaft die Novellierung des Informationsfreiheitsgesetzes. Bei der Veröffentlichung von Dokumenten ist aus einem „Sollen“ ein „Müssen“ geworden. Durch diese Änderung wurde auch das Bremer Informationsfreiheitsgesetz zu einem Transparenzgesetz, das Behörden dazu verpflichtet, Informationen zu veröffentlichen. Bremen verfügte bereits vor dieser Änderung über ein Informationsregister, in dem Behörden freiwillig Informationen verfügbar machen konnten. Das mittlerweile zum Bremer Transparenzportal um-

benannte Register verfügte bereits 2015 über 32.821 Dokumente.

#### 2.1.2 Auch im Süden kommt die Informationsfreiheit in Bewegung: Baden-Württemberg verabschiedet ein Landesinformationsfreiheitsgesetz

Neuling unter den Ländern mit einem Gesetz über den Zugang zu amtlichen Informationen ist Baden-Württemberg. Dort verabschiedete der Landtag in seiner letzten Sitzung vor dem Jahresende am 16. Dezember 2015 ein Landesinformationsfreiheitsgesetz. Das Gesetz trat zum 30. Dezember 2015 in Kraft. Bereits mit dem Regierungswechsel 2011 in Baden-Württemberg rückte eine Neupositionierung bei der Frage nach Informationsfreiheit in greifbare Nähe. Besonders der große Koalitionspartner sendete frühzeitig Signale für eine transparentere Landesverwaltung. Bereits in ihrem Wahlprogramm zur Landtagswahl 2011 kündigte die Partei Bündnis 90/Die Grünen an, dass sie mehr Transparenz durch ein funktionierendes Informationsfreiheitsgesetz schaffen wolle. Dies wurde im Koalitionsvertrag zwischen Bündnis 90/Die Grünen und der SPD 2011 demzufolge aufgegriffen. Seit diesem Koalitionsvertrag vergingen knapp fünf Jahre, bis ein solches Gesetz in Kraft treten konnte.

Die ersten Eckpunkte des Gesetzentwurfs, die trotz massiver Widerstände verschiedener Ministerien am 25. November 2014 veröffentlicht wurden, ernteten viel Kritik. So bezeichnete der Freiburger Verwaltungsrechtsexperte Professor Friedrich Schoch das Eckpunktepapier als „Provokation gegenüber Fachleuten“. Auch aus Kreisen der Zivilgesellschaft kamen kritische Anmerkungen, teils moderat (Arne Semsrott bei netzpolitik.org), teils vernichtend. Nach Auffassung von Manfred Redelfs, Vorstandsmitglied von Netzwerk Recherche, unterbot das Eckpunktepapier „sämtliche Standards“.

Am 28. Juli 2015 beschloss der Ministerrat schließlich ein „umfassendes Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen“ und gab den Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes in die Verbändeanhörung. Der Gesetzgeber nahm sich die Kritik an seinem Gesetzentwurf jedoch nur wenig

zu Herzen und verabschiedete am Ende zwar das „neueste“, jedoch eins der restriktivsten Informationsfreiheitsgesetze in Deutschland.

Bereits beim Anwendungsbereich des Gesetzes zeigt sich, dass das Landesinformationsfreiheitsgesetz in Baden-Württemberg restriktiver ist, als das ursprünglich als Orientierungspunkt gewählte Informationsfreiheitsgesetz des Bundes. Nicht in den Anwendungsbereich fallen neben den Gerichten, Strafverfolgungs- und Strafvollstreckungsbehörden, soweit sie Organe der Rechtspflege sind, auch der Landesrechnungshof, Forschungseinrichtungen, Hochschulen, Schulen, Prüfungseinrichtungen, die Landesbank, die Landeskreditbank, die Sparkassen, der Sparkassenverband sowie die Selbstverwaltungsorganisationen der Wirtschaft und Freien Berufe. Auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist, wie in Rheinland-Pfalz, nur vom Anwendungsbereich erfasst, soweit er Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt und eine staatsvertragliche Regelung die Anwendung des Landesinformationsfreiheitsgesetzes vorsieht. Eine solche Änderung der Staatsverträge ist zurzeit jedoch nicht absehbar, so dass es sich faktisch um eine weitere Bereichsausnahme handelt.

Eine wesentliche Einschränkung – die zugleich für die Praxis erhebliche Umsetzungsprobleme bergen dürfte – findet sich in § 7 Abs. 1 LIFG Baden-Württemberg. Dort heißt es: „Über den Antrag auf Informationszugang entscheidet die Stelle, die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist“. Abweichend von den Informationsfreiheitsgesetzen anderer Länder wird nicht das tatsächliche Verfügen über begehrte amtliche Informationen, sondern die rechtliche Verfügungsbefugnis hierzu zum Anknüpfungspunkt für Informationspflichten der Behörden gemacht. Die Rechtsfrage, ob „verfügen können“ und „verfügen dürfen“ im Einzelfall nicht auseinanderfallen, wird die Behörden in Baden-Württemberg sicherlich noch intensiv beschäftigen.

Der Katalog der Ausschlussgründe zum Schutz besonderer öffentlicher Belange ist umfangreich. Der Tatbestand zum Schutz personenbezogener Daten enthält mehrere Verweise auf das Landesdatenschutzgesetz (§ 5 LIFG Baden-Württemberg).

Der Gesetzgeber beabsichtigte eine Konkretisierung des Abwägungsvorgangs durch das Aufführen von Kriterien, allerdings enthebt dies die Verwaltung nicht von Abwägungsschwierigkeiten, etwa wenn der Zusammenhang mit einem Dienst- oder Amtsverhältnis des Betroffenen bewertet werden muss.

Die Regelungen zum Antragsverfahren enthalten bemerkenswerte Ansätze. So ist z.B. eine Regelung enthalten (§ 7 Abs. 6 LIFG Baden-Württemberg), die explizit das Anfertigen von Notizen, Ablichtungen und Ausdrucken erlaubt, soweit nicht das Recht am geistigen Eigentum entgegensteht. Solche praxisorientierten Regelungen sorgen für erhebliche Erleichterungen beim Gesetzesvollzug und beseitigen vielfach anzutreffende Unsicherheiten der Behörden darüber, worauf sie bei der Gewährung von Akteneinsicht zu achten haben. Die gesetzlich vorgesehene Höchstfrist von drei Monaten bis zur Entscheidung über einen Antrag geht allerdings über Fristen nach dem Umweltinformationsrecht hinaus.

Das Landesinformationsfreiheitsgesetz in Baden-Württemberg enthält auch eine Regelung zur Veröffentlichungspflicht (§ 12 LIFG Baden-Württemberg), die als erster und vorsichtiger Schritt hin zu einem Transparenzansatz gewertet werden kann. Zwar gibt der Gesetzeswortlaut nicht die Einrichtung eines Informationsregisters vor, ermächtigt die Landesregierung jedoch, ein solches in Zukunft zu schaffen. Da die Veröffentlichung von Behördeninformationen im Internet auch ohne gesetzliche Anordnung vielfach bereits übliche Praxis ist, kann ein darüber hinaus gehender Mehrwert für die Bürgerinnen und Bürger am ehesten dann erreicht werden, wenn konkrete Veröffentlichungspflichten und ein einheitliches Informationsportal eingerichtet werden.

## 2.2 Länder ohne Informationsfreiheitsgesetz

### 2.2.1 Niedersachsen

Im Koalitionsvertrag 2013 verkündete die rot-grüne Koalition, dass sie ein Landesinformationsfreiheitsgesetz beschließen wird und sich dabei am Hamburger Transparenzgesetz orientieren

möchte. Dieses Gesetz soll eine umfassende Open-Data-Strategie mit einem modernen Informationsfreiheits- und Transparenzgesetz vereinen und staatliche Stellen verpflichten, alle relevanten Informationen digital in einem Transparenzregister zu veröffentlichen.

Im Juni 2013 brachte die FDP-Fraktion im Niedersächsischen Landtag den Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Informationsfreiheit ein. Der Entwurf wurde zunächst zurückgestellt, da das Justizministerium einen eigenen Gesetzentwurf „in Kürze“ vorlegen wollte. Auf die kleine Anfrage des FDP-Abgeordneten Dr. Marco Genthe antwortete die Landesregierung am 3. Februar 2015, dass die Einbringung eines Gesetzentwurfs ins Parlament für das 4. Quartal 2015 geplant sei. Bis Ende 2015 ist ein Gesetzesentwurf noch nicht öffentlich geworden.

### **2.2.2 Hessen**

Die Koalition zwischen CDU und Bündnis90/Die Grünen nahm 2014 die Absichtserklärung, die Notwendigkeit der Einführung eines Informationsfreiheitsgesetzes zu prüfen, in den Koalitionsvertrag auf. Dabei sollten die Erfahrungen anderer Länder und des Bundes mit den jeweiligen Informationsfreiheitsgesetzen ausgewertet und zur Grundlage einer eigenen Regelung gemacht werden. Am 14. August 2015 legte die oppositionelle SPD der schwarz-grünen Landesregierung einen eigenen Gesetzentwurf für ein Hessisches Transparenzgesetz vor. Die Grünen reagierten auf diesen Vorstoß ablehnend, da sich die Materie „nicht für Schnellschüsse eigne“; man wolle die Fehler anderer Länder nicht wiederholen. Die CDU schloss sich diesen Bedenken an und verwies darauf, dass der Schutz von personenbezogenen Daten und Geschäftsgeheimnissen sichergestellt sein müsse.

### **2.2.3 Sachsen**

In Sachsen haben CDU und SPD in ihren Koalitionsvertrag für die Legislaturperiode von 2014 bis 2019 zwar die Absichtserklärung aufgenommen, ein Informationsfreiheitsgesetz zu verabschieden, jedoch seither keinen Vorstoß für ein Gesetz gewagt. Es bleibt daher weiter abzuwarten, wann

auch Sachsen sich dazu entschließt, ein Informationsfreiheitsgesetz auf den Weg zu bringen. Die Landeshauptstadt Dresden geht mit gutem Beispiel voran und verabschiedete bereits 2012 eine Informationsfreiheitssatzung. Diese Satzung gibt zumindest jeder Einwohnerin und jedem Einwohner der Landeshauptstadt Dresden den Anspruch auf Zugang zu den bei der Stadtverwaltung vorhandenen amtlichen Informationen.

### **2.2.4 Bayern**

In Bayern gibt es auch weiterhin keine Bestrebungen für ein Landesinformationsfreiheitsgesetz. Auf kommunaler Ebene besteht jedoch vielerorts bereits die Möglichkeit, Zugang zu amtlichen Informationen über Informationsfreiheitsatzungen der Kommunen zu erhalten (vgl. 1. Tb., Tz. II-2.2.1).

### III Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten

#### 1 Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten setzt sich aus den Informationsfreiheitsbeauftragten der Länder – wobei nur solche Länder vertreten sind, die über ein Informationsfreiheitsgesetz und eine entsprechende Beauftragten bzw. einen Beauftragten verfügen – und der Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit zusammen. Die Konferenz tagt im Allgemeinen zwei Mal pro Jahr; ihr Vorsitz wechselt jährlich. Das Land, das den Vorsitz innehat, richtet sowohl die Konferenzen der Informationsfreiheitsbeauftragten als auch die Sitzungen des Arbeitskreises Informationsfreiheit aus, der dazu beiträgt, die Konferenzen inhaltlich vorzubereiten.

Die Tagesordnungen und die Protokolle der Konferenzen sind allgemein zugänglich und werden in den Internetangeboten der Informationsfreiheitsbeauftragten veröffentlicht. Die Ergebnisse der Konferenzberatungen werden in der Regel in Form von Entschlüssen öffentlich gemacht. Diese werden ebenfalls in den Internetangeboten der Informationsfreiheitsbeauftragten veröffentlicht.

Das Vorsitzland im Jahr 2014 war die Freie und Hansestadt Hamburg. Dort tagte am 17. Juni 2014 die 28. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten, die zwei Entschlüsse verabschiedete.

Die Entschlüsse „Das Urheberrecht dient nicht der Geheimhaltung“ verleiht der Sorge der Beauftragten Ausdruck, dass sich auskunftspflichtige Stellen zur Ablehnung von Anfragen auf das Urheberrecht oder andere Rechte des „Geistigen Eigentums“ berufen und so das Urheberrecht dafür instrumentalisiert würde, um staatliche Informationen von der Veröffentlichung auszuschließen. Die Informationsfreiheitsbeauftragten kamen darin überein, dass es nur in Ausnahmefällen sein könne, dass von Dritten für staatliche Stellen erstellte Gutachten tatsächlich dem Urheberrecht unterfallen und die Dritten schutz-

bedürftig seien. Was mit staatlichen Mitteln für die Verwaltung von staatlichen Stellen oder Dritten hergestellt würde, müsse grundsätzlich zugänglich sein.

In der zweiten Entschlüsse „Keine Flucht vor der Informationsfreiheit ins Privatrecht!“ wiesen die Beauftragten darauf hin, dass es für weite Bereiche der Rechtsordnung anerkannt sei, dass sich der Staat nicht durch die Wahl einer privaten Rechtsform seiner verfassungsrechtlichen Bindungen entledigen könne. Auch das Recht auf Informationszugang müsse für alle Unterlagen gelten, die im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehen. Dabei dürfe es nicht darauf ankommen, ob die Aufgaben durch Behörden oder durch Private, an denen die öffentliche Hand mehrheitlich beteiligt ist, wahrgenommen werden. Ebenso wenig könne es auf die Rechtsform ankommen, in der jeweils gehandelt wird. Und so forderten die Informationsfreiheitsbeauftragten abschließend:

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

Die zweite Konferenz unter Hamburgischem Vorsitz – die 29. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten – fand am 9. Dezember 2014 statt. Im Rahmen dieser Konferenz haben die Beauftragten Entschlüsse zu drei verschiedenen Topoi rund um den Themenkomplex Informationsfreiheit verabschiedet.

In ihrer ersten Entschlüsse „Umfassende und effektive Informationsfreiheitsaufsicht unabdingbar!“ fordern sie den Bundes- und die Landesgesetzgeber dazu auf, die Kontroll- und Beratungskompetenzen der Informationsfreiheitsbeauftragten um das Umwelt- und das Verbraucherinformationsrecht – wo dies noch nicht geschehen ist – zu erweitern und die Informationsfreiheitsbeauftragten mit ausreichenden personellen und sachlichen Mitteln auszustatten, damit sie ihren gesetzlichen Kontroll- und Beratungsaufgaben nachkommen können. Nur so sei gesichert, dass

Bürgerinnen und Bürger bei der Ausübung ihrer Informationsrechte umfassend beraten würden und die Einhaltung der verschiedenen Informationsgesetze unabhängig kontrolliert würde.

Unbefriedigend sei, dass die Informationsfreiheitsbeauftragten zwar die Anwendung der Informationsfreiheitsgesetze kontrollieren, in Streitfällen vermitteln und auf die Einhaltung des geltenden Rechts hinwirken würden, aber im Bund sowie in den meisten Ländern jedoch nur über eine eingeschränkte Kontroll- und Beratungskompetenz verfügen würden. Die Beauftragten überwachen lediglich die Einhaltung des allgemeinen Informationsfreiheitsrechts, nicht jedoch der besonderen Informationszugangsrechte, wie z.B. nach dem Umwelt- oder dem Verbraucherinformationsrecht. Deshalb schließen sie mit dem Appell:

„Im Bereich des Datenschutzes sind die Beauftragten bereits für das besondere Datenschutzrecht zuständig. Dieser Standard muss auch in der Informationsfreiheit hergestellt werden.“

„Open Data muss in Deutschland Standard werden!“ lautet der Titel der zweiten von der Konferenz formulierten EntschlieÙung, in der sie das Erfordernis weitgehender gesetzlicher Veröffentlichungspflichten und die Übertragung der Aufgabe des Open Data-Ansprechpartners auf behördliche Informationsfreiheitsbeauftragte betont.

Die Bundesregierung habe mit der Digitalen Agenda 2014 – 2017, der Digitalen Verwaltung 2020 und dem nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der G8 Open Data-Charta wesentliche Regierungsprogramme zur Etablierung von E- und Open-Government sowie zur Digitalisierung der Verwaltung auf den Weg gebracht. Doch insbesondere bei der Planung und der Einführung der E-Akte seien Aspekte der Informationsfreiheit und des Datenschutzes frühestmöglich in den Anforderungskatalogen abzubilden, damit schon bei Anlage einer Akte personenbezogene Daten, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und sonstige Beschränkungen vor einer weiteren Verwendung markiert werden könnten, so dass sie automatisiert ersetzt oder hervorgehoben werden können. Dies erleichtere eine nachfolgende Weitergabe

und Weiterverwendung erheblich und unterstütze die aktenführenden Stellen bei der effizienten Bearbeitung von Anträgen nach den Informationsfreiheitsgesetzen. Deshalb forderte die Konferenz die Länder und den Bund auf – soweit noch nicht geschehen – E- und Open Government-Strategien mit dieser Zielsetzung gemeinsam zu entwickeln.

In der dritten EntschlieÙung „Mehr Transparenz bei technischen Ermittlungsmethoden – Vertrauen in den Rechtsstaat stärken!“ plädierten die Beauftragten schließlich für mehr Transparenz bei technischen Ermittlungsmethoden, um so das Vertrauen in den Rechtsstaat stärken.

In den vergangenen Jahren wurden die Ermittlungsbefugnisse für Polizei, Strafverfolgungsbehörden und Nachrichtendienste kontinuierlich ausgeweitet. Die genannten Stellen wurden aber auch mit Berichterstattungspflichten versehen, damit sich die Gesellschaft der Auswirkungen dieser neuen Maßnahmen bewusst würde. Eine kritische Überprüfung der Berichtspflichten hätte aber gezeigt, dass eine Transparenz der Auswirkungen solcher Ermittlungsmaßnahmen nicht erreicht würde.

Auf der Grundlage der gegenwärtig veröffentlichten Statistiken und zum Teil schmalen Berichtspflichten sei es nicht möglich, die gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen aller Maßnahmen differenziert zu erfassen. Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten forderte die Gesetzgeber in Bund und Ländern daher auf, die bestehenden Verpflichtungen zur Erstellung und Veröffentlichung von Statistiken auf alle Maßnahmen im Rahmen verdeckter Ermittlungsmethoden auszudehnen und sie durch die Angabe der Anzahl der Betroffenen so aussagekräftig zu gestalten, dass sich der Effekt auf die Bevölkerung klar erkennen lieÙe.

Die Beauftragten kamen abschließend darin überein, dass Transparenz beim Einsatz staatlicher, insbesondere geheimer Ermittlungsmethoden neben den datenschutzrechtlichen Anforderungen eine wesentliche Voraussetzung für eine effiziente demokratische Kontrolle sowie für die Beurteilung der Angemessenheit des staatlichen

Eingriffshandelns und damit eine unabdingbare Wissensgrundlage für das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in ihren Rechtsstaat sei.

Im Jahr 2015 hatte Mecklenburg-Vorpommern den Vorsitz der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten inne und richtete am 30. Juni 2015 in Schwerin die 30. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten aus. Im diesem Rahmen von der Konferenz zwei Entschlüsse verabschiedet.

In der ersten Entschlüsse mit dem Titel „Auch Kammern sind zur Transparenz verpflichtet!“ fordern die Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland die berufsständischen Kammern dazu auf, ihren Transparenzverpflichtungen nachzukommen. Die Beauftragten sind der Auffassung, dass Informationen, die im Rahmen der Tätigkeit der Kammern anfallen, den Informationszugangsgesetzen von Bund und Ländern unterfallen. Dies gilt auch für Jahresabschlüsse und Angaben zu Einnahmen, Ausgaben und Rückstellungen der Kammern. Für deren Verpflichtung sei es unerheblich, ob Antragstellende Kammermitglieder sind und welche Motive zur Antragstellung führten. Doch würden sich berufsständische Kammern immer wieder den Transparenzanforderungen der jeweiligen Informationszugangsgesetze verweigern.

Ansprüche auf Informationszugang seien unverzüglich, spätestens jedoch innerhalb der in den Informationszugangsgesetzen des Bundes bzw. der Länder genannten Fristen zu erfüllen. Eine Entscheidung dürfe daher nicht auf Gremiensitzungen verschoben, sondern solle im Rahmen der regulären Geschäftsführung getroffen werden.

Mit der zweiten Entschlüsse positionieren sich die Beauftragten zum transatlantischen Freihandelsabkommen „Transatlantic Trade and Investment Partnership“ (TTIP) und fordern die Bundesregierung und die Europäische Kommission dazu auf, in den Verhandlungen mit den USA darauf zu bestehen, dass für Streitigkeiten zwischen den Handelspartnern öffentlich tagende hoheitliche Gerichte geschaffen werden, da nur dadurch die notwendige Transparenz gewährleistet werden könne. Die Entschlüsse „Mehr Transparenz bei

den Verhandlungen über das Transatlantische Freihandelsabkommen (TTIP)!“ führt dazu aus, dass seit der Aufnahme der Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und den USA im Jahr 2013 deren Intransparenz und der spärliche Informationsfluss kritisiert wurden.

Die Bundesregierung hatte sich dafür ausgesprochen, noch im Jahr 2015 das geplante Freihandelsabkommen TTIP zwischen der Europäischen Union und den USA zu verabschieden. Dazu kam es indessen bisher nicht. Mit dem geplanten Abkommen würde die derzeit weltgrößte Freihandelszone entstehen. Als Reaktion auf diese Kritik hatte sich die Europäische Kommission dazu verpflichtet, die Öffentlichkeit darüber zu informieren, mit wem sich ihre führenden Politiker und höheren Beamten treffen und einen erweiterten Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit den Verhandlungen über eine transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft mit den USA zu ermöglichen. Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland sieht diese Initiative als einen wichtigen ersten Schritt hin zu mehr Offenheit und fordern im Sinne von Open Government Data, der Öffentlichkeit neben zusammenfassenden und erläuternden Informationen vermehrt Originaldokumente zur Verfügung zu stellen, um es den Bürgerinnen und Bürgern zu ermöglichen, sich eine eigene Meinung von den Inhalten und dem Ablauf der Verhandlungen zu bilden.

Letztlich meldeten sich die Informationsfreiheitsbeauftragten der Länder am 4. Dezember 2015 – zwischen der 30. und der 31. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten – mit der Entschlüsse „Informationsfreiheit 2.0 – endlich gleiches Recht in Bund und Ländern!“ zu Wort. Darin werden die Gesetzgeber in Bund und Ländern mit Blick auf diejenigen Länder, in denen es bislang noch kein Informationsfreiheitsgesetz gibt, aufgefordert, die positiven Erfahrungen mit der Informationsfreiheit in Deutschland anzuerkennen und die Einheitlichkeit der Lebensbedingungen auch im Bereich der Verwaltungstransparenz herzustellen. Nach Auffassung der Informationsfreiheitsbeauftragten sollten moderne Regelungen über den Informationszugang in Form effektiver Transparenzgesetze:

1. der herkömmlichen Informationserteilung auf Antrag eine Pflicht der Verwaltung zur proaktiven Veröffentlichung von Informationen in Open-Data-Portalen zur Seite stellen,
2. Ausnahmen vom freien Zugang zu Informationen nur in einem unbedingt erforderlichen Maß enthalten,
3. neben klassischen Verwaltungen auch Unternehmen der öffentlichen Hand einbeziehen und
4. der vorhandenen Rechtszersplitterung auf dem Gebiet der Informationsfreiheit entgegenwirken und das Umweltinformationsrecht mit dem Informationsfreiheitsrecht zusammenführen.

## **2 Europäische Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten**

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

### 3 Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten

Die Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten, die alle zwei Jahre tagt, fand vom 21. bis zum 23. April 2015 in Santiago de Chile statt.

Bei der Konferenz waren 25 der etwa 100 Länder, die über Informationsfreiheitsgesetze verfügen, vertreten. Bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern handelte es sich sowohl um Beauftragte einzelner Länder als auch bestimmter Regionen (z.B. Schottland).

In vier parallel tagenden Arbeitsgruppen tauschten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer am ersten Sitzungstag (closed session) Erfahrungen und Überlegungen über die Zusammenarbeit und die Umsetzung von Regelungen zur Informationsfreiheit aus, erörterten Mediation und andere Formen alternativer Streitbeilegung, die Ermittlung von Messverfahren von Transparenz und Aspekte des Vergleiches der Judikatur. An der Eröffnung des „offenen“ Teiles der Internationalen Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten nahm u.a. die chilenische Staatspräsidentin teil. Die folgenden Vorträge beschäftigten sich u.a. mit der Bedeutung des Informationszuganges für die effektive Ausübung anderer Rechte, den Beiträgen und den Herausforderungen der Rechtsprechung bei der Entwicklung der Informationsfreiheit. In den Panels wurden u.a. die Bedeutung von elektronischen Plattformen für die Erleichterung des Informationszuganges, der Beitrag international kooperierender Netzwerke und das Recht auf Informationszugang im Kontext von Open Government thematisiert.

Auf Vorschlag der kanadischen und englischen Commissioners wurde eine Abschlusserklärung unter Nr. 5 in das Abschlussdokument („Resolution“) der ICIC aufgenommen. Mit dem „Final Statement“ wurden die anhaltenden Ungleichheiten (zwischen einzelnen Staaten) bei der Wahrnehmung des Rechtes auf Informationszugang, der Rückschritt dieses Rechtes, seine Abschwächung infolge der Nutzung neuer Technologien und die fehlende angemessene Finan-

zierung, Unterstützung und Unterhaltung der Aufsichtsorgane kritisiert.

Der Tagungsort der nächsten Internationalen Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten im Jahr 2017 wird die Insel Bali in Indonesien sein.

## **IV    Schwerpunkte der Arbeit des LfDI im Bereich Informationsfreiheit**

### **1    Erarbeitung eines Leitfadens für die Praxis zum Landesinformationsfreiheitsgesetz**

Der LfDI hat einen Leitfaden zum Landesinformationsfreiheitsgesetz verfasst und im September 2014 veröffentlicht. Dieser soll den Bürgerinnen und Bürgern beim Zugang zu Informationen ebenso als instruktive Handreichung dienen wie den Beschäftigten in öffentlichen Stellen in Rheinland-Pfalz, die sich mit der Beantwortung von Anfragen auf Grundlage des Landesinformationsfreiheitsgesetzes befassen. Erstellt wurde der Leitfaden auf Basis der Erfahrungen, die der LfDI seit dem Jahr 2012 bei seiner Beratungstätigkeit zum Gesetz und bei der Begleitung von Widerspruchs- und Gerichtsverfahren sammeln konnte. Der Leitfaden knüpft an die vom Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur erstellten Anwendungshinweise an, führt diese weiter, weicht aber auch an einigen, eigens gekennzeichneten Stellen davon ab. Darüber hinaus wurden die Vorarbeiten von Informationsfreiheitsbeauftragten aus anderen Ländern berücksichtigt und die rheinland-pfälzische Rechtsprechung, die Rechtsprechung zum Informationsfreiheitsgesetz des Bundes und zu den Informationsfreiheitsgesetzen anderer Länder eingearbeitet.

Der LfDI versteht den Leitfaden als kleines Kompendium zum aktuellen Stand der Entwicklung der Informationsfreiheit in Deutschland, dargestellt entlang der Normen des Landesinformationsfreiheitsgesetzes Rheinland-Pfalz. So lange das Landesinformationsfreiheitsgesetz in Kraft war, also bis zum 31. Dezember 2015 – dem Ende des Berichtszeitraums – wurde der Leitfaden fortwährend weitergeführt, ergänzt und aktualisiert, häufig aufgrund hilfreicher Hinweise aus Verwaltung und Bevölkerung. Er wird unter Geltung des Landestransparenzgesetzes fortgeschrieben und so auch zukünftig seinen Wert unter Beweis stellen.

## 2 Einführung von „Frag den Staat“ in Rheinland-Pfalz

Am 12. Mai 2014 wurde das Online-Portal „Frag den Staat“ für Rheinland-Pfalz freigeschaltet (<https://fragdenstaat.de/>). Der LfDI veranstaltete anlässlich des Starts des Informationsfreiheitsportals eine Pressekonferenz, in deren Rahmen der Projektleiter der Open Knowledge Foundation, Stefan Wehrmeyer, gemeinsam mit dem LfDI den Vertretern der Presse die Besonderheiten des Online-Angebots erläutern konnte. Das Portal, das bereits seit einigen Jahren Informationsfreiheitsanfragen an den Bund und mehrere Länder ermöglicht, zeichnet sich durch seine unkomplizierte Handhabung aus. Bereits mit wenigen Mausklicks könnten interessierte Bürgerinnen und Bürger zu mehr amtlichen Informationen gelangen und so zu mehr Verwaltungstransparenz beitragen. Denn die Online-Plattform verfährt nach dem Grundsatz „access for one = access for all“: Sie dokumentiert alle bereits gestellten Anfragen mit allen Antworten und dient so als Übersicht und Enzyklopädie bereits offengelegter Informationen.

Die eigens für das Portal entwickelte Suchmaske vereinfacht es, Anfragen nach Daten und Informationen öffentlicher Stellen in Rheinland-Pfalz zu stellen. Darüber hinaus ermöglicht „fragdenstaat.de“ seinen Nutzerinnen und Nutzern auch eine anonyme Antragstellung. Seit der Freischaltung im Mai 2014 wurden im Berichtszeitraum weit über 300 Anfragen an rheinland-pfälzische Behörden gerichtet. Damit hat dieses vom LfDI bislang unterstützte Internet-Portal einen festen Platz bei der „Informationsfreiheit made in Rheinland-Pfalz“ eingenommen.

### 3 Schulungen des Informationsfreiheitsbeauftragten

Obgleich das Landesinformationsfreiheitsgesetz mit seinen 15 Paragraphen ein vom Umfang her überschaubares Gesetz zu sein schien, erreichten den LfDI im Rahmen seiner Beratungspraxis in jedem Jahr zahlreiche Anfragen rheinland-pfälzischer Behörden zur Handhabung des Gesetzes. Gerade auf kommunaler Ebene wurden häufig Anfragen nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz an die dort beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gerichtet. Diese gaben dem LfDI die Rückmeldung, dass seitens der Verwaltung – und hier insbesondere bei der Kommunalverwaltung – ein erheblicher Schulungsbedarf besteht. Diesem Wunsch ist der LfDI mit seinem Schulungsangebot ab dem Jahr 2014 nachgekommen. So wurde unter dem Titel „Ein Vormittag für die Informationsfreiheit“ im Dezember 2014 in den Räumlichkeiten der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd in Neustadt an der Weinstraße erstmals eine Schulung für Beschäftigte der Verwaltung angeboten, an der mehr als 70 Personen teilnahmen. Im Januar 2015 folgte dann mit dem gleichen Titel eine Schulungsveranstaltung in Koblenz in den Räumlichkeiten der Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord und schließlich im März 2015 in Trier eine dritte Veranstaltung. Eine vierte Schulung für Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeiter hat der LfDI im Mai 2015 in Zweibrücken veranstaltet. Mit diesen Veranstaltungen wurden knapp 300 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter öffentlicher Stellen in Rheinland-Pfalz erreicht.

Die Schulungen hatten folgende Inhalte:

Nach einer Einführung zur Geschichte der Informationsfreiheit und deren Verbreitung wurde ein Überblick über die gesetzlichen Regelungen gegeben. Beginnend mit den Fragen, welchen Personen ein Antragsrecht nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz zusteht, was alles Gegenstand einer Anfrage sein kann und wie ein Antrag an eine Behörde gestellt werden kann, wurde schließlich dargestellt, wer nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz auskunftsverpflichtet ist und auf welche Weise der Informationszugang von Behörden gewährt werden kann. Neben einem konkreten Prüfschema wurden zudem die im Gesetz normierten entgegenstehenden Belange differenziert dargestellt und mit dem

Teilnehmerinnen und Teilnehmern erörtert. Auch die konkrete Durchführung eines Drittbeteiligungsverfahrens und die Bescheidung eines Antrags nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz sind Teil der Schulungen. Zudem wurde den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Schulungen in der zweiten Hälfte des Jahres 2015 ein Ausblick auf das am 1. Januar 2016 in Kraft getretene Transparenzgesetz gegeben, und neue Aspekte, wie das proaktive Veröffentlichen von Informationen durch Behörden und der Themenkomplex Open Data vorgestellt. Zahlreiche Übungsfälle, die an die Beratungspraxis des LfDI angelehnt sind bzw. ihr entstammen, rundeten das Angebot ab. Allen Schulungen war gemein, dass sie stark nachgefragt wurden. So waren bei jeder der durchgeführten Schulungen etwa 70 bis 80 Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeiter zugegen. In allen Veranstaltungen entstanden rege und sachlich konstruktive Diskussionen über das Landesinformationsfreiheitsgesetz, dessen konkrete Anwendung und Weiterentwicklung.

Der LfDI hat aufgrund der positiven Erfahrungen sein Schulungs- und Informationsangebot daraufhin auf weitere Gruppen erweitert. So wurden im Jahr 2015 auch Rechtsreferendarinnen und -referendare geschult, Polizistinnen und Polizisten, behördliche Datenschutzbeauftragte und die Datenschutzbeauftragten der Hochschulen und der Ministerien. Darüber hinaus wurde an den LfDI die Bitte herangetragen, eine Schulung für die Personalrätinnen und Personalräte der Universitäten, Hochschulen und Fachhochschulen in Rheinland-Pfalz anzubieten. Dieser Anfrage ist der LfDI im Sommer 2015 nachgekommen.

## 4 Informationsveranstaltungen des Informationsfreiheitsbeauftragten

Da zu den Aufgaben des Informationsfreiheitsbeauftragten neben der Beratung öffentlicher Stellen auch die Beratung der Bürgerinnen und Bürger über ihr Recht auf Informationszugang bei öffentlichen Stellen gehört, hat der LfDI in den Jahren 2014 und 2015 mehrere Veranstaltungen für zivilgesellschaftliche Gruppen wie z.B. Bürgerinitiativen, für Vertreterinnen und Vertreter der Presse und für Jugendorganisationen von Parteien angeboten. Spiegelbildlich zu den Informationsveranstaltungen für Vertreterinnen und Vertreter der Presse sowie Volontärinnen und Volontäre wurde auch eine Informationsveranstaltung für die Pressesprecherinnen und Pressesprecher der rheinland-pfälzischen Ministerien angeboten.

## 5 Veranstaltungen

### 5.1 Kooperationsveranstaltungen und Vorträge

#### 5.1.1 Speyerer Demokratietagung

Die Speyerer Demokratietagung kann auf eine lange Tradition zurückblicken. Unter der Leitung von Professor Hans Herbert von Arnim fanden sich am 23. und 24. Oktober 2014 zum 16. Mal Expertinnen und Experten aus Politik, Verwaltung, der Judikative, der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft zusammen - diesmal um der Frage nachzugehen, wie das Verhältnis von Transparenz und Geheimhaltung in den Bereichen Staat, Verwaltung und Wissenschaft zu gewichten sei. Wie schon in den vergangenen Jahren wurde auch im Rahmen dieser Tagung Raum für intensive Diskussionen zwischen den Vortragenden und dem Auditorium geschaffen.

Der LfDI nahm das Auditorium mit auf einen Streifzug durch die Geschichte, auf dem er das Verhältnis des Staates zu Geheimhaltung und Öffentlichkeit beleuchtete, einen kurzen Abriss zur Geschichte von Geheimhaltung und Transparenz in der Wirtschaft gab und abschließend auf das Verhältnis von Privatheit und Öffentlichkeit in der Gesellschaft einging. Er zeigte auf, dass sich im Laufe der Jahrhunderte unter dem Druck der Öffentlichkeit erst die Gerichte und dann die Parlamente öffneten, während es der Verwaltung gelang, sich bis ins ausgehende 20. Jahrhundert Publizitätsforderungen erfolgreich zu widersetzen. Kritisch beleuchtete er die Europäische Union als Akteur in Fragen der Transparenz in der Wirtschaft. Die gerade verabschiedete Verordnung über klinische Medikamententests an Menschen, welche die Pharmaindustrie dazu verpflichtet, die Ergebnisse ihrer Studien zu veröffentlichen, sei eine von vielen Initiativen für mehr Transparenz. Die Europäische Union Sorge aber auch für Intransparenz, etwa wenn es um den Abschluss internationaler Verträge und Abkommen gehe. Auch wenn diese Verträge durch die Parlamente ratifiziert werden müssten, fänden die Verhandlungen, die alle wesentlichen Regelungsinhalte definierten, hinter verschlossenen Türen statt. Schließlich appellierte er für mehr Wachsamkeit

und weniger Naivität im Umgang mit den großen Internetkonzernen. Hier stellte er die provokante These vor, dass deren Intransparenz – wie auch die Geheimpolitik im Absolutismus und in den Diktaturen unserer Zeit – der Erhaltung ihrer Macht diene, weshalb sie in ihrer Gesamtheit letztlich nichts anderes als ein autoritäres System bildeten. Für die Gesellschaft konstatierte er, dass sich die Privatsphäre und damit das persönliche Geheimnis in den Medien – und hier insbesondere in den sozialen Netzwerken – in einem Zustand der Auflösung befänden.

#### 5.1.2 Institut für Rechtspolitik Trier

Anlässlich der Feierlichkeiten zum 15. Geburtstag des Instituts für Rechtspolitik in Trier hielt der LfDI im Rahmen des Symposiums „Transparenzgesetz für Rheinland-Pfalz“ einen Vortrag zum Thema „Die transparente Verwaltung – Rechtspolitische Perspektive“. Auch war der LfDI gemeinsam mit Sylva Gäbler (Geschäftsführerin Recht und Steuern der Industrie- und Handelskammer Trier), Katharina Raue (Fraktion Bündnis 90/Die Grünen) und mit Dr. Rolf Meier (Ministerium der Inneren, für Sport und Infrastruktur) Diskutant der im Anschluss an die Vorträge stattfindenden Podiumsdiskussion unter der Leitung von Dr. Christian Rath (rechtspolitischer Korrespondent der taz).

### 5.2 Podiumsdiskussion „Gründe und Grenzen der Transparenz“

Der LfDI und die Ministerpräsidentin des Landes Rheinland-Pfalz, Malu Dreyer luden am 25. März 2015 im Plenarsaal des Landtags Rheinland-Pfalz zu einer Podiumsdiskussion mit dem Titel „Transparenz - Gründe und Grenzen“, und 200 Gäste waren der Einladung gefolgt.

„Es geht um Transparenz, um staatliche Transparenz und damit um einen Begriff, der uns überall begegnet, im Alltag, in der Geschäftswelt und in der Politik. Wo Vertrauen verloren gegangen ist, wird mehr Transparenz versprochen, wo Bürgerrechte bedroht sind, mehr Transparenz gefordert und wo Dinge des Lebens zu kompliziert werden, wird Transparenz als letzter Ausweg propagiert.“ Mit diesen Worten führte der LfDI in die Veranstaltung ein. Unter seiner Moderation diskutierten

der Bundesbeauftragte für die Stasi-Unterlagen Roland Jahn, die Präsidentin des Verwaltungsgerichtes Berlin Frau Erna Viktoria Xalter, das Gründungsmitglied der Journalistenorganisation „Netzwerk Recherche“ Dr. Manfred Redelfs, der Experte für Informationsfreiheitsfragen Professor Friedrich Schoch von der Universität Freiburg sowie der deutsch-amerikanische Journalist, Terry Martin zum Thema Transparenz.

Im Fokus der Diskussion stand die Frage, wie man den Kulturwandel vom Amtsgeheimnis hin zu einer transparenten Verwaltung vollziehen und dabei nicht nur Bürgerinnen und Bürger, sondern auch die Verwaltung für das Thema einnehmen kann. Die Präsidentin des Verwaltungsgerichtes Berlin berichtete aus ihren Erfahrungen als Richterin, dass die Behörden mit jedem neuen Fall lernen würden. Doch auch die Gerichte seien bei der Schaffung der Informationsfreiheitsgesetze lange skeptisch gewesen und mussten einen Kulturwandel durchleben. Professor Schoch bot der Landesregierung einen ganzen Strauß von Anregungen für das kommende Transparenzgesetz an. Seiner Auffassung nach müssten sämtliche Bereichsausnahmen gestrichen, und den Kommunen müssten Anreize gegeben werden, warum es sich lohne, ebenfalls Informationen auf der Transparenz-Plattform zu veröffentlichen.

### 5.3 Veranstaltungen zum Right to Know Day – „Vom Nutzen der Transparenz“

Am 28. September 2015 lud der LfDI anlässlich des Tags der Informationsfreiheit zu der Veranstaltung „Right to Know Day 2015: Vom Nutzen der Transparenz“ in den Wappensaal des Landtags ein. Die Veranstaltung setzte sich aus drei Teilen zusammen. Der erste Veranstaltungsteil war eine Schulung zum Landesinformationsfreiheitsgesetz, die sich an alle interessierten Bürgerinnen und Bürger, an Journalistinnen und Journalisten und an Beschäftigte der Verwaltung richtete, und in der die Grundzüge der Antragstellung ebenso dargestellt wurden wie der Ablauf der Verfahrens, mögliche Ausschlussgründe und schließlich Praxisbeispiele erläutert wurden. Im Anschluss an die Schulung fand das „Forum Transparenz - Informationsfreiheit in der Praxis“ statt. Hier präsentierten verschiedene zivilgesell-

schaftliche und staatliche Akteure ihre Aktivitäten zu den Themen Informationsfreiheit, Transparenzgesetz, Open Data und Datenjournalismus und standen den Besucherinnen und Besuchern für Fragen und Diskussionen zur Verfügung. Im Rahmen der abendlichen Podiumsdiskussion, des dritten Veranstaltungsteils, die vom Chefreporter des SWR, Professor Thomas Leif, moderiert wurde, diskutierten Professorin Elke Gurlit (Lehrstuhlinhaberin an der Juristischen Fakultät der Johannes Gutenberg-Universität Mainz), Hans-Martin Tillack (Reporter beim Magazin „Stern“), Arne Semsrott (Open Knowledge Foundation Deutschland) und Professor Dieter Kugelmann (am Tag der Veranstaltung noch designierter LfDI) über die Praxis und den Nutzen staatlicher Transparenz.

### 5.4 Coding Camp

Etwa 30 programmierbegeisterte und kreative Jugendliche im Alter zwischen 13 und 18 Jahren haben vom 13. bis zum 16. Mai 2015 am Rabanus-Maurus-Gymnasium in Mainz im Rahmen des vom LfDI erstmals ausgerichteten Coding Camps eigene Smartphone-Apps entwickelt. Unterstützt wurden die Schülerinnen und Schüler dabei von Informatikstudierenden der Fachhochschule Bingen, der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und Mitgliedern des Chaos Computer Clubs Mainz/Wiesbaden, die als Mentorinnen und Mentoren fungierten und wo nötig mit technischem Know-how weiterhalfen.

Ihre Apps präsentierten die Jugendlichen am letzten Tag des Camps hoch über den Dächern von Mainz im 22. Stock des Bonifazisturms. Eine Jury zeichnete aus den insgesamt elf Projekten die pfiffigsten aus. In zwei Kategorien warben die Teilnehmerinnen und Teilnehmer um die Gunst der Juroren: In der Kategorie „Open Data App“ konkurrierten fünf Teams um den Preis für die beste App, die auf offenen Geodaten basierte. In der Kategorie „Freestyle App“ wetteiferten sechs Projekte, unter anderem eine Chat-Applikation, eine Stundenplan-App und eine Vokabeltrainer-App um den ersten Preis. Die Mitglieder der Jury waren Katja Friedrich, die Geschäftsführerin von medien+bildung.com, Marieluise Noll-Ziegler, die Leiterin des Rabanus-Maurus-Gymnasiums, Pro-

fessor Cornelius Wille, Leiter des Studiengangs Mobile Computing an der Fachhochschule Bingen und der damalige LfDI, Edgar Wagner. Überreicht wurden die Preise für die gelungensten Apps von Hans Beckmann, Staatssekretär im Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur, der begeistert war von der Kreativität der jungen Menschen und der technischen Umsetzung der Projekte. Der LfDI dankte in seiner Begrüßung den Mentorinnen und Mentoren für ihr großes Engagement und den Studierenden der Fachhochschule Bingen und ihrem akademischen Lehrer, Professor Wille, für die hervorragende technische Vorbereitung. Beeindruckt war er von der Leidenschaft und der Ausdauer der Jugendlichen: „Bei meinen Besuchen des Camps fand ich es bewundernswert, wie intensiv die Teilnehmerinnen und Teilnehmer an schulfreien Tagen an ihren Projekten feilten und in ihre Arbeit versunken waren – eine tolle Atmosphäre!“. Er hoffte, dass sich mit dem Transparenzgesetz und der damit verbundenen umfassenden Bereitstellung offener Daten künftig noch mehr Möglichkeiten für innovative Anwendungen bieten werden. Er gab seiner Hoffnung Ausdruck, dass das Projekt in den kommenden Jahren weitergeführt werden kann, und warb bei Staatssekretär Beckmann um weitere Unterstützung.

#### 5.4 Besuche ausländischer Delegationen

Im Berichtszeitraum empfing der LfDI Delegationen aus dem Rechtsamt der Volksrepublik China, vom Repräsentanten für Datenschutz beim ukrainischen Menschenrechtsbeauftragten und die albanische Datenschutzbeauftragte, die sich über die Arbeit des Informationsfreiheitsbeauftragten, die gesetzlichen Regelungen und die Praxis der Informationsfreiheit in Rheinland-Pfalz informieren wollten. Der LfDI ist diesen Informationswünschen gerne nachgekommen und schätzt das Interesse der Besucherinnen und Besucher an der Informationsfreiheit in Rheinland-Pfalz sowie den interessanten Austausch mit den Delegationsmitgliedern.

#### 5.5 Verfassungsfest

Im Rahmen des jährlich am 18. Mai – dem rheinland-pfälzischen Verfassungstag – stattfindenden

Verfassungsfestes hat der LfDI neben verschiedenen Themen aus dem Datenschutz den Bürgerinnen und Bürgern auch die Informationsfreiheit vorgestellt. Die Schwerpunkte lagen hier darauf, den Bekanntheitsgrad des Gesetzes zu erhöhen, mit Hilfe von Best Practice-Beispielen interessante Möglichkeiten der Nutzung des Landesinformationsfreiheitsgesetzes zu zeigen und auf das Internetportal „fragdenstaat.de“ aufmerksam zu machen. In diesem Portal sind alle Anfragen, die über „fragdenstaat.de“ in den dort beteiligten Ländern und im Bund seit Bestehen der Plattform gestellt wurden, aufgelistet. In dieser Sammlung an gestellten Anfragen kann gezielt gesucht werden, sei es z.B. nach dem betroffenen Politikfeld, der angefragten Behörde oder der Tatsache, ob der Antrag ganz oder in Teilen erfolgreich war.

Die Resonanz auf das Angebot des Informationsfreiheitsbeauftragten war in beiden Jahren überaus erfreulich. Es wurde aber auch deutlich, wie wichtig es ist, dass der LfDI Öffentlichkeitsarbeit weiterhin in den Mittelpunkt seiner Tätigkeit stellt.

#### 5.6 Veranstaltung „Alle Jahre wieder: Best of Informationsfreiheit 2015“

Der LfDI lud am 18. Dezember 2015 die Mitglieder der Landespressekonferenz und weitere Vertreterinnen und Vertreter der Presse zu der Veranstaltung „Alle Jahre wieder: Best of Informationsfreiheit“ in seine Dienststelle ein. Immer mehr Journalistinnen und Journalisten, NGOs und Bürgerinnen und Bürger bedienen sich der Möglichkeiten, welche die Informationsfreiheitsgesetze bieten, um zu erreichen, dass öffentliche Stellen Informationen und Daten offenlegen. Da den Vertreterinnen und Vertretern des Rundfunks und der Presse die Rolle der Multiplikatoren zukommt, widmete der LfDI ihnen diese Veranstaltung und stellte die interessantesten Anfragen aus dem Jahr 2015 vor, die in Rheinland-Pfalz, im Bund und in den Ländern aber auch international gestellt wurden. Hierzu gehörten etwa der Antrag auf Einsicht in die Gestattungsverträge von Windkraftanlagen in Rheinland-Pfalz, die Ausgaben für rheinland-pfälzische Imagefilme oder die Rechnung für das Logo des G7-Gipfels im Schloss Elmau.

## V Ausgewählte Ergebnisse aus der Prüfungs- und Beratungstätigkeit des LfDI

Auch in den Jahren 2014 und 2015 wurde der LfDI bei Anträgen auf Informationszugang häufig zu Rate gezogen. Dabei handelte es sich zum einen um eine Beratungstätigkeit für Behörden, die den LfDI um Hilfe bei Anträgen nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz baten. Zum anderen handelte es sich um Bürgerinnen und Bürger, die an den LfDI herantraten und um Überprüfung von Ablehnungsanträgen bzw. Unterstützung bei der Formulierung und Durchsetzung von Anträgen nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz baten.

Im Vergleich zum letzten Berichtszeitraum (2012/2013) stieg die Zahl der Eingaben beim LfDI deutlich an (2012: 50 Eingaben; 2013: 120 Eingaben). Insgesamt erreichten den LfDI im Jahr 2014 205 Eingaben. Davon handelte es sich um 80 schriftliche und 125 telefonische Eingaben. Im Jahr 2015 stieg die Zahl der Eingaben erneut, so dass der LfDI in insgesamt 366 Fällen um Beratungen, Auskünfte und Stellungnahmen zur Informationsfreiheit gebeten wurde. 110 Eingaben wurden dabei schriftlich an den LfDI gerichtet und 256 mündlich.

Bei den Eingaben im Berichtszeitraum handelte es sich in rund 75 Prozent der Fälle um Bürgerinnen und Bürger, die sich an den LfDI wandten und in ca. 25 Prozent der Fällen um Behördenmitarbeiterinnen und –mitarbeiter, die um Rat beim LfDI baten.

Auch der LfDI war Ziel von Anfragen nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz, er war also aufgefordert, über seine eigene Tätigkeit Auskunft zu erteilen. Im Jahr 2014 wurden nur vier Anträge auf Informationszugang an den LfDI gerichtet, im Jahr 2015 waren es dann schon zehn Anträge auf Zugang zu beim LfDI vorliegenden Informationen. Dabei zielten die Anträge auf Zugang zu Aktenplänen, Geschäftsstatistiken, Gutachten sowie Fragen zur Ausstattung des LfDI.

Im Folgenden werden einige Einzelfälle aus der Prüfungs- und Beratungstätigkeit des LfDI darge-

stellt, die typische oder besonders interessante Rechtsfragen betrafen.

### 1 Kommunales

#### 1.1 Anonyme Antragsstellung

Am 12. Mai 2014 wurde das Portal „Frag den Staat“ auch für Anträge auf Informationszugang gegenüber rheinland-pfälzischen Behörden freigeschaltet (vgl. Tz. IV-2). Der Antrag erreicht die Behörde via E-Mail. Dabei hat die antragsstellende Person die Wahl, ihren richtigen Namen, ein Pseudonym oder überhaupt keinen Namen anzugeben. In der Folge kam es wiederholt zu Anträgen, die unter Pseudonymen oder ohne einen Namen über das Portal an rheinland-pfälzische Behörden gestellt wurden.

Dies veranlasste eine Reihe von Behörden, die Anträge nicht zu bearbeiten, da für sie sowohl Anträge über das Portal „Frag den Staat“ als auch anonyme Anträge neu waren. Der LfDI musste in einer Reihe von Fällen vermittelnd tätig werden. In anderen Fällen reichte bereits der Hinweis, dass das Landesinformationsfreiheitsgesetz eine elektronische Antragsstellung via E-Mail zulasse und darunter auch ein Antrag über ein Portal wie „Frag den Staat“ falle. Auch kennt das Landesinformationsfreiheitsgesetz (anders als das neue Transparenzgesetz in § 11 Abs. 2) keine Pflicht der Antragsstellenden, ihren richtigen Namen im Antrag zu nennen. Bei einem „Jedermannrecht“ wie dem Recht auf Informationszugang nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz ist es für die Bescheidung des Antrags auch unerheblich, wer den Antrag stellt, da keine Unterscheidung nach der Person der oder des Antragstellenden durchgeführt werden darf.

In allen Fällen waren die Behörden nach Anfangsschwierigkeiten ohne Weiteres in der Lage, die Anträge über das Portal „Frag den Staat“ zu beantworten. Bei den verschiedenen Schulungen des LfDI zum Landesinformationsfreiheitsgesetz fand das Portal „Frag den Staat“ mittlerweile großen Anklang, da es die Möglichkeit gibt, mit wenigen Klicks einen Antrag auf Informationszugang zu stellen und dabei Schritt für Schritt durch den Antrag begleitet. Seit der Freischaltung des Por-

tals für Rheinland-Pfalz am 12. Mai 2013 wurden bis Ende 2015 über 315 Anträge auf Informationszugang gegenüber rheinland-pfälzischen Behörden gestellt.

## 1.2 Antrag auf Zugang zu Gestattungsverträgen für Windparks

In verschiedenen Gemeinden in Rheinland-Pfalz stellten Bürgerinnen und Bürger oder Bürgervereinigungen Anträge auf Zugang zu den Gestattungsverträgen für geplante Windparkanlagen im Gemeindegebiet. Die Gestattungsverträge beschreiben die vertraglichen Grundlagen für die Verpachtung und Nutzung von Gemeindeland zum Betrieb von Windparks.

Allen Fällen war gemeinsam, dass die Betreiber der Windparkanlagen angehört werden mussten, da die Gestattungsverträge zum Teil Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse der Betreiber enthielten. Die unterschiedlichen Betreiber der Windparkanlagen vertraten zu Anfang die Ansicht, dass der gesamte Vertragsinhalt ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis sei und daher nicht offenbart werden dürfte. Nach Rücksprache mit den einzelnen Kommunen ergab sich in allen Fällen, dass die Verträge nur an wenigen Stellen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthielten. Nach Schwärzung dieser einzelnen Zahlen, Wertangaben oder Sätze wurde den Windparkbetreibern die Entscheidung der Kommunen, die mit Schwärzungen versehenen Gestattungsverträge den antragstellenden Personen herauszugeben, mitgeteilt. In keinem der durch den LfDI beratenen Fällen haben die Windparkbetreiber gegen diese Entscheidung Rechtsmittel eingelegt.

In allen Fällen erhielten die antragsstellenden Personen Zugang zu den Gestattungsverträgen. Auch wenn die Gestattungsverträge an einigen Stellen zum Schutz der Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen der Windparkbetreibern geschwärzt werden mussten, konnten die antragsstellenden Personen Zugang zu dem größten Teil der Verträge erhalten.

Die wiederholten Anträge zu Gestattungsverträgen bei Windkraftanlagen zeigen, dass immer mehr Bürgerinnen und Bürger den Nutzen des

Landesinformationsfreiheitsgesetzes für ihre Zwecke erkennen. Die Motivation der antragsstellenden Personen war dabei in den verschiedenen Fällen äußerst unterschiedlich. Während einige die Verträge sehen wollten, um Strategien entwickeln zu können, die Windparks zu verhindern, erhofften sich andere Einblick in die zukünftigen Belastungen der Kommunen beim Abbau der Windparks. Auch von Seiten der Kommunen wurden die Anträge begrüßt, da sie in den meisten Fällen zu einer neuen Transparenz bei einem zum Teil sehr umstrittenen Thema wie der Windenergie beitragen konnten.

## 1.3 Zugang zu Bauakten

In gleich mehreren Fällen wandten sich Behörden an den LfDI, nachdem Anträge auf Zugang zu Bauakten nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz bei ihnen eingegangen waren. In allen Fällen handelte es sich bei den Antragstellenden um Personen aus der Nachbarschaft, die in der Regel die Bauakte ihrer Nachbarin oder ihres Nachbarn für die Prüfung zivilrechtlicher Ansprüche gegen diesen benötigten.

Ohne Zweifel handelte es sich auch bei diesen Bauakten um amtliche Informationen i.S. des § 3 Nr. 1 LIFG, jedoch enthielten die Bauakten meist eine große Anzahl an personenbezogenen Daten des Bauherren oder Eigentümers. Personenbezogene Daten in Bauakten genießen nach Maßgabe des § 12 LIFG Schutz.

§ 12 Satz 2 und 3 LIFG legen fest, dass die dort genannten personenbezogenen Daten der Gutachterinnen und Gutachter, der Sachverständigen oder der Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeiter zugänglich zu machen sind, soweit im Einzelfall keine besonderen Gründe entgegenstehen. Bei Bauakten lagen keine Umstände vor, die der Herausgabe dieser Daten entgegenstehen.

Die Bauakten enthielten neben sämtlichen Angaben zu dem Begehren, mit dem sich die Bauherrin bzw. der Bauherr an die Behörde wandte, auch die Antworten und das Ergebnis der behördlichen Prüfung. Dabei definieren sämtliche Anlagen zum Baugenehmigungsantrag bzw. zur daraufhin erteilten Baugenehmigung des zur Genehmigung

gestellten Vorhabens das Bauprojekt. Die Bauakte spiegelt mithin die Beziehung von Bauherrinnen und Bauherrn und Baugenehmigungsbehörde in Bezug auf das konkrete Bauvorhaben des Einzelnen wider. Sie enthält damit Angaben über die sachlichen Verhältnisse der Bauherrin bzw. des Bauherrn als bestimmte Person i.S. des § 3 Abs. 1 LDSG.

Daneben enthielten die Bauakten Unterlagen, welche aus allgemein zugänglichen Quellen (z.B. dem Liegenschaftskataster) entnommen werden können. Jedoch betrafen auch diese Informationen das konkrete Vorhaben der Bauherrin bzw. des Bauherrn gegenüber der Baugenehmigungsbehörde. Damit wiesen auch diese Unterlagen einen Personenbezug auf und waren dann nach § 12 LIFG geschützt.

Die Dritten, deren Daten in der Bauakte vorhanden sind, waren nach § 6 LIFG um Stellungnahme und Einwilligung in die Offenbarung ihrer personenbezogenen Daten zu bitten (Drittbeteiligungsverfahren). In allen Fällen willigten die Nachbarinnen und Nachbarn nicht in die Offenbarung ihrer personenbezogenen Daten ein, sodass zu prüfen war, ob eine Offenbarung nach § 12 Satz 1 Nr. 2 LIFG möglich sein könnte.

Eine Offenbarung kann nach § 12 Satz 1 Nr. 2 LIFG durch eine Rechtsvorschrift erlaubt sein. Nach § 16 Abs. 1 Nr. 3 LDSG darf eine öffentliche Stelle an nicht-öffentliche Stellen, also Private (die Antragstellenden nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz), personenbezogene Daten übermitteln, wenn die Privaten ein rechtliches Interesse an der Kenntnis der zu übermittelnden Daten glaubhaft machen und kein Grund zu der Annahme besteht, dass überwiegende schutzwürdige Interessen der Betroffenen entgegenstehen.

Wird z.B. der Zugang zu der Bauakte einer Nachbarin bzw. eines Nachbarn beantragt, um klären zu können, ob ein Überbau besteht und ob dieser Überbau auf das eigene Grundstück über die gemeinsame Grundstücksgrenze von der Bauordnungsbehörde genehmigt wurde, liegt ein rechtliches Interesse der Antragstellenden am Informationszugang vor. Denn erst nach Kenntnis, ob es sich um einen genehmigten Überbau han-

delt, können die Antragsstellenden den richtigen Beklagten hinsichtlich des Rückbaus oder von Entschädigungsansprüchen bestimmen.

Zur Realisierung dieses rechtlichen Interesses benötigen die Antragsstellenden jedoch nur Zugang zu einem Teil der Unterlagen in der Bauakte. Für einen Anspruch auf Zugang zu den übrigen Unterlagen bestand kein rechtliches Interesse.

Bei solchen Unterlagen der Bauakte, an denen die Antragsstellenden ein rechtliches Interesse geltend machen konnten, hatte eine Abwägung des Informationsinteresses der Antragsstellenden mit dem Interesse von Dritten am Schutz ihrer personenbezogenen Daten nach § 16 Abs. 1 Nr. 3 LDSG stattzufinden. Nur wenn das Interesse der Antragsstellenden am Informationszugang überwog, dürften die zur Verfolgung des rechtlichen Interesses notwendigen Informationen offenbart werden.

In vielen Fällen konnten Dritte kein überwiegendes schutzwürdiges Interesse geltend machen, warum ein bestimmter Teil der Bauakten nicht offenbart werden kann. Kein überwiegendes schutzwürdiges Interesse lag vor, wenn Dritte mitteilten, nicht mit Schadensersatzansprüchen aufgrund eines illegalen Überbaus überzogen werden zu wollen. Diesem Interesse, die Früchte rechtswidrigen Tuns weiter genießen zu können, steht das gesetzlich verankerte Interesse auf Informationszugang entgegen.

Somit konnte trotz des Personenbezugs der Bauakten ein Informationszugang zu Teilen der Bauakten gestattet werden, weil die Antragsstellenden ein rechtliches Interesse an diesen Informationen geltend machten und der Offenbarung der personenbezogenen Daten von Dritten keine überwiegenden schutzwürdigen Interessen entgegenstanden.

#### **1.4 Keine Beschaffungspflicht bei Anträgen auf Informationszugang**

Viele Fälle, die von Seiten der Behörden an den LfDI herangetragen wurden, beschäftigten sich mit der Frage, wie weit das Recht auf Informa-

tionszugang reicht. Diese Fälle betrafen Informationen, die in den Behörden in dieser Form nicht vorlagen. So stellten Bürgerinnen und Bürger aus Unwissenheit über die Aktenbestände in den verschiedenen Behörden zum Teil Anträge auf Zugang zu Informationen, die gar nicht oder nicht in dieser Form in den Behörden vorlagen. Die Informationen hätten z.B. aus mehreren verschiedenen Akten zusammengestellt werden müssen oder bezogen sich auf Statistiken, die so in der Behörde nicht geführt wurden.

Während in den Fällen, in denen die Informationen gar nicht vorlagen, die Behörden zumeist kein Problem hatten, den Antrag abzulehnen, taten sie sich oftmals in den Fällen schwer, in denen die Informationen aus verschiedenen Akten hätten bezogen und neu zusammengestellt werden müssen. Diese Zusammenstellungen wären zumeist mit einem großen Zeitaufwand verbunden gewesen. In vielen Fällen kontaktierten sie daher den LfDI, um die Reichweite des Rechts auf Informationszugang zu klären.

Der LfDI begrüßt, wenn Behörden aus Gründen der Bürgerfreundlichkeit antragsstellenden Personen mehr Informationen zugänglich machen als nach dem Gesetz notwendig, betont aber, dass dazu weder eine Pflicht besteht noch dass diese Handlungen kostenlos erfolgen müssen. Das Landesinformationsfreiheitsgesetz gewährt lediglich einen Anspruch auf vorhandene amtliche Informationen. Die Information ist vorhanden, wenn der Informationsträger tatsächlich für eine gewisse Dauer, jedenfalls zum Zeitpunkt des Informationsantragszugangs, bei der informationspflichtigen Stelle vorhanden ist. Wurde eine Information niemals angefertigt oder müsste sie, um den Anspruch zu erfüllen, erstmals zusammengestellt werden, ist dies nicht vom Anspruch nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz erfasst. Es besteht ebenfalls keine Pflicht, tatsächlich nicht mehr vorhandene Informationen wiederherzustellen oder zurückzuholen.

### **1.5 Schuldenerlass – Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses**

Ein Bürger wandte sich an den LfDI, nachdem ihm eine Kommune nicht die Höhe des Schuldener-

lasses gegenüber einem Sportverein bekannt geben wollte. Dem Fall waren mehrere Zeitungsberichte vorangegangen, wonach die Kommune und andere Gläubiger dem Sportverein eine hohe Summe an Schulden erlassen wollten, um dessen Fortbestehen zu sichern.

Der LfDI setzte sich mit der Kommune in Verbindung, um zu vermitteln. Im Rahmen dessen wurde klar, dass in der Kommune zum Zeitpunkt des Antrages des Bürgers die Höhe des Schuldenerlasses nur intern besprochen war, aber nicht abschließend festgelegt wurde. Die Kommune hatte weder dem Sportverein noch den anderen Gläubigern mitgeteilt, in welcher Höhe man plante, die Schulden zu erlassen. Die Kommune zeigte sich sehr kooperativ, befürchtete jedoch, dass die anderen Gläubiger von ihrem Versprechen, ebenfalls Schulden zu erlassen, zurücktreten würden, wenn vorzeitig bekannt würde, in welcher Höhe die Kommune den Schuldenerlass plane. Die endgültige Höhe des Schuldenerlasses wollte man davon abhängig machen, dass auch alle anderen Gläubiger wie versprochen ihrer Schulden erließen.

Auch der LfDI teilte diese Einschätzung und riet der Kommune, den Antrag vorerst mit der Begründung abzulehnen, dass zurzeit der Zugang zu der begehrten Informationen nicht möglich sei, da die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen die Entscheidung über die Höhe des Schuldenerlasses vereiteln könnte (§ 10 LIFG).

Bereits einen Tag, nachdem sich alle Gläubiger auf einen Schuldenerlass geeinigt hatten, teilte die Kommune dem Bürger die Höhe des Schuldenerlasses mit.

## 2 Landesbehörden

### 2.1 Anträge auf Zugang zu Prüfberichten des Landesrechnungshofs

Ein Journalist stellte gegenüber einer Kommune und dem Landesrechnungshof einen Antrag auf Zugang zu dem Prüfbericht des Landesrechnungshofs zur Haushaltsführung und Wirtschaftlichkeit einer Stadtwerke GmbH.

Der Landesrechnungshof lehnte den Antrag umgehend mit der Begründung ab, er unterfalle im Bereich der Prüftätigkeit nicht der Anwendung des Landesinformationsfreiheitsgesetzes, da diese Tätigkeit keine Verwaltungstätigkeit darstelle. Es bestehe nur ein Recht auf Informationszugang zu Verwaltungstätigkeiten des Landesrechnungshofes.

Der LfDI verwies den Landesrechnungshof darauf, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes zu einem vergleichbaren Fall nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes der Bundesrechnungshof bei seiner Prüftätigkeit Verwaltungstätigkeiten ausübt. Das Bundesverwaltungsgericht führt in seinem Urteil vom 15. November 2012 (Az. 7 C 1.12) aus:

„Hiernach ist der Bundesrechnungshof jedenfalls eine Stelle im Sinne des funktionellen Behördenbegriffs. Er nimmt mit seiner gesamten Tätigkeit Verwaltungsaufgaben im Sinne des Informationsfreiheitsgesetzes wahr. Eine gesonderte Betrachtung nach Aufgabengebieten ist zwar möglich und auch angezeigt; sie führt aber nicht dazu, dass die für den Bundesrechnungshof kennzeichnenden Tätigkeiten, wie insbesondere die Prüfungstätigkeit, nicht in den Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes fallen. (...) Die dann gebotene Auslegung führt zum Ergebnis, dass die Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofs als Verwaltungstätigkeit im Sinne des § 1 Abs. 1 IFG anzusehen ist.“

Der Landesgesetzgeber hatte bei der Normierung des Landesinformationsfreiheitsgesetzes nicht vorgesehen, für den Landesrechnungshof eine Bereichsausnahme zu schaffen oder – wie in anderen Ländern – ihn bezogen auf seine Prüfungsaufgabe jedenfalls insoweit von der Informations-

pflicht auszunehmen, als seine Mitglieder in richterlicher Unabhängigkeit tätig sind (anders nunmehr § 3 Abs. 5 LTranspG). Somit gelangte der LfDI zu der Auffassung, dass ein Antrag auf Informationszugang jedenfalls nicht mit der Begründung abgelehnt werden kann, dass es sich beim Landesrechnungshof um keine auskunftspflichtige Stelle handeln würde.

Der Landesrechnungshof verweigerte dennoch weiterhin den Informationszugang mit der Begründung, dass das Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes für die Regelung des Landesinformationsfreiheitsgesetzes nicht einschlägig sei und man sich nicht daran gebunden fühle, da es ausschließlich eine Aussage zur Regelung des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes enthalte.

Gleichzeitig gewährte die Kommune dem Journalisten den Zugang zu einer Zusammenfassung des Prüfberichts des Landesrechnungshofes. Die Kommune einigte sich mit dem Journalisten, dass der Zugang zu dieser Zusammenfassung für ihn ausreiche. Der Zugang zum gesamten Prüfbericht wäre mit umfangreichen Schwärzungen verbunden gewesen, da der Bericht eine Vielzahl von personenbezogenen Daten enthielt. Die Schwärzungen des Berichts wären daher mit einem großen Zeitaufwand verbunden gewesen, der zu erheblichen Kosten für den Journalisten geführt hätte.

U.a. dieser Fall führte dazu, dass im neuen Landestransparenzgesetz für den Landesrechnungshof eine weitreichendere Bereichsausnahme als im Landesinformationsfreiheitsgesetz aufgenommen wurde. Danach gilt das Landestransparenzgesetz (§ 3 Abs. 5 LTranspG) für den Landesrechnungshof nur, soweit antragstellenden Personen durch Auskunft, Akteneinsicht oder in sonstiger Weise Zugang zu dem Prüfungsergebnis gewährt wird, wenn dieses abschließend festgestellt wurde. Zum Schutz des Prüfungs- und Beratungsverfahrens wird Zugang zu den zur Prüfungs- und Beratungstätigkeit geführten Akten nicht gewährt. Darüber hinaus sieht das Landestransparenzgesetz auch vor, dass das Gleiche für die entsprechenden Akten bei den geprüften Stellen (z.B. der Kommune) gilt. Eine Umgehung

der Bereichsausnahme für den Landesrechnungshof durch einen Antrag auf Informationszugang zu den geprüften Unterlagen bei der geprüften Stelle ist damit nicht (mehr) möglich.

## **2.2 Antrag auf Informationen zur Funksensorik der Polizeihubschraubstaffel bei der Bereitschaftspolizei Mainz**

Über das Portal „Frag den Staat“ stellte ein Bürger gegenüber der Bereitschaftspolizei Mainz einen Antrag auf Zugang zur Information, welche eigenen und fremden Luftfahrzeuge für die Funkaufklärung während polizeilicher Maßnahmen eingesetzt werden und um welche Ausrüstungsgegenstände es sich dabei handelt.

Erfreulicher Weise antwortete die Bereitschaftspolizei dem Antragsteller so ausführlich wie möglich und gab dabei einen kurzen Überblick über die Arbeit der Polizei mittels Funksensorik in Rheinland-Pfalz. Zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und der effektiven Strafverfolgung war es der Polizei allerdings nicht möglich, dem Antragsteller alle Informationen zu geben. Der Bürger wandte sich daraufhin an den LfDI, da er nach seiner Einschätzung ein Recht auf einen weitergehenden Informationszugang habe.

Nach Rücksprache mit der Bereitschaftspolizei, welche Gefährdungspotenziale bei einem weitergehenden Informationszugang bestehen könnten, kam auch der LfDI zu der Ansicht, dass ein wietergehender Informationszugang zum Schutz der öffentlichen Sicherheit, insbesondere der Straftataufklärung, nicht möglich sei. Der Bürger entschied sich daraufhin, keine Rechtsmittel gegen die Entscheidung der Bereitschaftspolizei einzulegen.

### 3 Hochschulen und Prüfungseinrichtungen

#### 3.1 Antrag auf Zugang zu Kooperationsverträgen zwischen Universität und Wirtschaft

Im Herbst 2014 wandte sich eine Studentin an den LfDI, die plante, einen Antrag auf Zugang zu dem Kooperationsvertrag der Johannes Gutenberg-Universität mit der Boehringer Ingelheim Stiftung bzgl. des Instituts für molekulare Biologie zu stellen. Bei diesem Vertrag handelt es sich um einen sog. Vertrag über Drittmittelforschung. Die Studentin wollte diesen Vertrag für ihre Masterarbeit verwenden.

Die Johannes Gutenberg-Universität lehnte den Antrag der Studentin ab und berief sich auf ein Urteil des Verwaltungsgerichtes Mainz (Az. 3 L 762/09.MZ) unter Bezugnahme auf die Gesetzesbegründung und kam zu dem Schluss, dass Forschungseinrichtungen, Hochschulen sowie Prüfungseinrichtungen nicht unter den Anwendungsbereich des Landesinformationsfreiheitsgesetzes fallen würden. Dieser Auffassung trat der LfDI mit der Begründung entgegen, dass in der Gesetzesberatung zum Landesinformationsfreiheitsgesetz der Anwendungsausschluss für diese Einrichtungen zwar diskutiert worden sei, aber im Gesetzeswortlaut gerade keine Berücksichtigung fand. Zum Zeitpunkt der Beratung des rheinland-pfälzischen Landesinformationsfreiheitsgesetzes waren bereits eine Reihe von Informationsfreiheitsgesetzen in Kraft getreten, die Hochschulen und Prüfungseinrichtungen entweder ganz vom Anwendungsbereich ausnahmen (z.B. Brandenburg, Sachsen-Anhalt) oder den Anwendungsbereich nur eröffnen, soweit der Informationszugang nicht die Bereiche von Forschung und Lehre betrifft (z.B. Nordrhein-Westfalen). Dennoch entschied sich der rheinland-pfälzische Gesetzgeber dafür, den Anwendungsbereich des Landesinformationsfreiheitsgesetzes bei Hochschulen gerade nicht in diesem Sinn einzuschränken (so auch die Länder Berlin, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein sowie der Bund).

Einige Monate nach dem Antrag der Studentin stellte ebenfalls ein Journalist einen Antrag auf Zugang zu dem gleichen Drittmittelforschungsvertrag. Auch dieser Antrag wurde abgelehnt. In beiden Fäl-

len legten die Antragsteller Widerspruch gegen die Ablehnungsentscheidung ein.

Nach mehreren Schreiben zwischen dem LfDI und der Johannes Gutenberg-Universität wurde auch in einem persönlichen Gespräch zwischen dem Präsidenten sowie der Kanzlerin der Johannes Gutenberg-Universität und dem LfDI erörtert, welche Möglichkeiten bestehen könnten, um dem Informationsbegehren der Antragsstellenden gerecht zu werden. Nach diesem Gespräch sah es danach aus, als würde eine Einigung zwischen dem LfDI und der Johannes Gutenberg-Universität zum Vorteil der Antragsstellenden gefunden werden können. Zur Überraschung der Antragsstellenden und des LfDI wurden jedoch wenig später beide Widersprüche zurückgewiesen.

Stattdessen lud die Boehringer Ingelheim Stiftung als Vertragspartner des streitgegenständlichen Vertrages nach der Zurückweisung der Widersprüche durch die Johannes Gutenberg-Universität verschiedene Pressevertreterinnen und -vertreter zu einer Pressekonferenz unter Beisein des Präsidenten der Johannes Gutenberg-Universität ein. Im Rahmen dieser Pressekonferenz wurde allen anwesenden Pressevertreterinnen und -vertretern die Einsicht in den streitgegenständlichen Vertrag gewährt. Die Antragsstellenden waren jedoch bei diesem Treffen nicht zugegen.

Der LfDI zog daraufhin eine Beanstandung der Johannes Gutenberg-Universität wegen Verstoßes gegen das Landesinformationsfreiheitsgesetz in Erwägung und hörte die Hochschule im Rahmen dessen an.

Der Journalist entschied sich, gegen die Entscheidung der Johannes Gutenberg-Universität zu klagen, einige Monate später reichte auch der Professor, der die Studentin während ihrer Masterarbeit betreut hatte, Klage gegen die Ablehnung der Universität ein, da die Studentin mittlerweile ihre Masterarbeit auch ohne den beantragten Drittmittelforschungsvertrag beendet hatte.

Eine Entscheidung des Gerichtes steht zurzeit noch aus.

### 3.2 Zugang zu Prüfungsaufgaben des Landesprüfungsamtes für Juristen

Im März 2015 beantragte ein Schüler beim Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen Zugang zu den Abituraufgaben 2015 über das Portal „Frag den Staat“. Dieser Antrag führte nicht nur zu einem großen medialen Interesse, sondern fand auch einige Nachahmer in Rheinland-Pfalz. Der Antrag des Schülers wurde zum Schutz des laufenden Abiturprüfungsverfahrens in Nordrhein-Westfalen abgelehnt. Das Ministerium teilte dem Schüler jedoch Folgendes mit: „Das Abiturverfahren, zu dem alle schriftlichen und mündlichen sowie die damit zusammenhängenden Korrekturverfahren gehören, ist mit dem letztmöglichen Tag der Zeugnisausgabe, dem 20. Juni 2015, abgeschlossen. Der frühestmögliche postalische Versand an Sie könnte somit am 22. Juni 2015 erfolgen. Bitte teilen Sie mir für den Fall, dass Sie zu diesem Zeitpunkt Unterlagen zu Abiturklausuren wünschen, mit, welche es konkret sein sollen.“ Leider ist nicht bekannt, ob der Schüler von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht hat.

Durch diesen Fall motiviert beantragte in Rheinland-Pfalz ein Jurastudent Zugang zu vergangenen Prüfungen zum ersten Staatsexamen. Das Ministerium der Justiz, in dem das Landesprüfungsamt für Juristen angesiedelt ist, verweigerte diesen Zugang, da es nach eigener Ansicht als Prüfungsamt nicht unter den Anwendungsbereich des Landesinformationsfreiheitsgesetzes falle und außerdem zukünftige Prüfungsverfahren beeinträchtigt wären, da die Klausuraufgaben im sog. Ringverfahren an die juristischen Prüfungsämter anderer Länder weitergegeben werden.

Nach Ansicht des LfDI war die Argumentation des Landesprüfungsamtes für Juristen nicht vollständig mit den gesetzlichen Vorgaben des Landesinformationsfreiheitsgesetzes vereinbar. Der Gesetzeswortlaut kannte keine Bereichsausnahme für Prüfungseinrichtungen. Auch der Schutz des laufenden Prüfungsverfahrens kann nicht unbegrenzt als Ablehnungsgrund angeführt werden. Sobald ein Prüfungsverfahren in Rheinland-Pfalz und anderen Ländern, welche dieselben Aufgaben verwenden, abgeschlossen ist, sind mit angemessenem zeitlichem Abstand die Aufgabenstellungen und deren

Lösungen grundsätzlich zugänglich zu machen. Trotz wiederholter Versuche des LfDI, in diesem Fall zu vermitteln, war bislang keine Einigung möglich.

## Abkürzungsverzeichnis

### Gesetze und Verordnungen

GemO	Gemeindeordnung
GG	Grundgesetz
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
IFG NRW	Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen
LDSG	Landesdatenschutzgesetz
LIFG	Landesinformationsfreiheitsgesetz
LTranspG	Landestransparenzgesetz
PAuswG	Personalausweisgesetz
SIFG	Saarländisches Informationsfreiheitsgesetz
SWRStVtr	Staatsvertrag über den Südwestrundfunk
ThürIFG	Thüringer Informationsfreiheitsgesetz
WDRG	WDR-Gesetz
ZDF-StV	ZDF Staatsvertrag

**sonstige Abkürzungen**

BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
EU	Europäische Union
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
IHK	Industrie- und Handelskammer
i.S.	im Sinne
i.V.m.	in Verbindung mit
LfDI	Landesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht (Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland)
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NGO	Nichtregierungsorganisation
PIPr	Plenarprotokoll
RBB.	Rundfunk Berlin-Brandenburg
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
SWR	Südwestrundfunk
taz	taz.die tageszeitung
Tb.	Tätigkeitsbericht
Tz.	Textziffer
WDR	Westdeutscher Rundfunk
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen