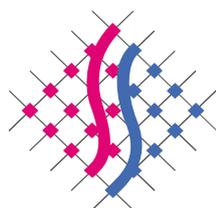


Die Landesbeauftragte für
Datenschutz und Informationsfreiheit

7. Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit



UNABHÄNGIGES
DATENSCHUTZ
ZENTRUM SAARLAND

2019/
2020

7. Tätigkeitsbericht

Informationsfreiheit

der Landesbeauftragten
für Datenschutz und
Informationsfreiheit

Berichtszeitraum: 2019/2020

Dem Landtag und der Landesregierung
vorgelegt am 14. April 2021
(Landtagsdrucksache 16/1561)

Im Interesse einer besseren Lesbarkeit wird im Text überwiegend darauf verzichtet, geschlechtsspezifische Formulierungen zu verwenden. Sämtliche Personenbezeichnungen richten sich in gleicher Weise an die Angehörigen aller Geschlechter.

Vorwort

Mit dem vorliegenden Tätigkeitsbericht wird die Aufgabewahrnehmung im Bereich der Informationsfreiheit für die Jahre 2019 und 2020 erstmals separat von unserem datenschutzrechtlichen Tätigkeitsfeld dargestellt. Dies ist durchaus als Chance zu sehen, dem wichtigen Thema der Informationsfreiheit eine erhöhte Aufmerksamkeit zu verschaffen, deren Bedeutung insbesondere mit Blick auf aktuelle gesellschaftliche Entwicklungen und Geschehnisse nur unterstrichen werden kann.

Der Zugang zu Informationen und die Transparenz staatlichen Handelns sind essentiell für eine moderne demokratische Gesellschaft und bilden die Voraussetzung für die Partizipation der Bürgerinnen und Bürger am politischen Geschehen. Ein wesentlicher Aspekt des staatlichen Handelns ist dabei das staatliche Verwaltungshandeln. Dieses ist in Deutschland seit jeher vom Grundsatz des Amtsgeheimnisses geprägt, welcher nur schrittweise dem Grundsatz der Informationsfreiheit weicht und bis heute häufig noch das Denken im Umgang mit behördlichen Informationen prägt.

Während es in anderen Ländern, wie Schweden oder den USA, eine lange Tradition der grundsätzlichen Zugänglichkeit behördlicher Informationen gibt, ist die Geschichte der Informationsfreiheit in Deutschland noch jung.

Nachdem in einigen Bundesländern die ersten Informationsfreiheitsgesetze Ende der 1990er Jahre erlassen wurden, trat auf Bundesebene das Informationsfreiheitsgesetz, das allen Privatpersonen und auch juristischen Personen des Privatrechts einen Rechtsanspruch auf Zugang zu den amtlichen Informationen der Bundesbehörden verschafft, am 1. Januar 2006 in Kraft. Das in weiten Teilen auf dieses Bundesgesetz verweisende saarländische Informationsfreiheitsgesetz gilt seit dem 15. September 2006. Weitere Bundesländer zogen im Laufe der Jahre nach; nur in Bayern, Niedersachsen und Sachsen gibt es noch immer kein entsprechendes Gesetz.

Während allerdings andere Bundesländer wie Hamburg, Rheinland-Pfalz und seit dem 1. Januar 2020 auch Thüringen zwischenzeitlich ihre Informationsfreiheitsgesetze zu Transparenzgesetzen weiterentwickelt haben und in diesen neben dem Zugang zu amtlichen Informationen auch die proaktive Bereitstellung von Informationen durch die Behörden regeln und die Zuständigkeit der Informationsfreiheitsbeauftragten auf Umweltinformationen erweitern, zeichnet sich eine solche Entwicklung im Saarland bedauerlicherweise noch nicht ab. Daher verwundert es nicht, dass sich das Saarland im bundesweiten Transparenzranking der Open Knowledge Foundation Deutschland e.V. (<https://transparenzranking.de/>) mit Sachsen-Anhalt und dem Bund lediglich auf dem 10. Platz befindet. Es bleibt danach zu konstatieren, dass die gesetzlichen Grundlagen verbesserungswürdig sind. Als einen ersten Schritt hin zu einem transparenteren staatlichen Handeln ist in diesem Zusammenhang aber der Start einer Transparenzdatenbank zu sehen. In dieser legt die Landesregierung nunmehr proaktiv die Fördertätigkeit des Landes durch Zuwendungen aus dem Landeshaushalt offen und ermöglicht dadurch den Bürgerinnen und Bürgern eine gezielte Suche danach, welche Unternehmen in welchem Umfang Zuwendungen erhalten.

Mit Blick darauf, dass das Prinzip der offenen Daten („Open Data“) für eine moderne Demokratie und eine Bürgergesellschaft von zunehmender Bedeutung ist und auf politischer Ebene auch durch die Teilnahme Deutschlands an der Open Government Partnership sowie im Rahmen darauf basierender nationaler Aktionspläne verstärkt in den Fokus gerückt ist, dürfte auch im Saarland der Weg hin zu einem Transparenzgesetz mit proaktiven Veröffentlichungspflichten vorgezeichnet sein.

Wie wichtig eine Stärkung der Informationsfreiheit mit dem Ziel der Transparenz staatlichen Handelns ist, zeigt auch ein Blick auf aktuelle Geschehnisse. Vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie, welche den Staat zum Schutz der allgemeinen Gesund-

heit zu weitgehenden und eingriffsintensiven Maßnahmen veranlasst hat, besteht ein akutes Bedürfnis zur inhaltlichen Kenntnisnahme und Kontrolle des staatlichen Handelns.

Gerade auch mit Blick auf die zunehmend kursierenden Verschwörungserzählungen und verbreiteten „Fake-News“ bedarf es eines transparenten staatlichen Handelns, das Vertrauen schafft sowie eine sachliche Auseinandersetzung ermöglicht und den Verschwörungserzählungen damit den Boden entzieht.

Mit dem vorliegenden Bericht gebe ich einen Einblick in die Tätigkeit der hiesigen Behörde im Bereich Informationsfreiheit und verbinde damit zugleich die Hoffnung, dass die Informationsfreiheit als wichtiger Baustein in einer von Offenheit, Toleranz und zivilem Engagement geprägten Gesellschaft weiter an Bedeutung gewinnt.

Saarbrücken, im April 2021

Monika Grethel

*Landesbeauftragte für Datenschutz
und Informationsfreiheit*

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 3

Inhaltsverzeichnis 7

1 **Petitionen 11**

1.1 Allgemeines..... 11

1.2 Zugang zu Abituraufgaben..... 13

1.3 Zugang zu internen Vermerken, Erlässen und
Weisungen zur Aktion „Topf Secret“ 14

1.4 Zugang zu Ergebnissen von Verkehrskontrollen.... 17

1.5 Kassenärztliche Vereinigung als
informationsverpflichtete Stelle 17

1.6 Gebühren im Rahmen eines IFG-Verfahrens..... 19

1.7 Informationsverpflichtung des Saarländischen
Rundfunks 21

2 **Beratung informationspflichtiger Stellen 27**

2.1 Allgemeines..... 27

2.2 Zugang zu Update-Plänen und dem IT-
Sicherheitskonzept 27

2.3 Zugang zu Bauakten durch den Pächter einer
Immobilie 29

2.4 Zugang zu einem Rechtsgutachten bzw. einer
rechtlichen Bewertung 30

2.5 Informationen zu Mandatsträgern 32

3 **Anträge auf Zugang zu Informationen des
Unabhängigen Datenschutzzentrums des
Saarlandes 37**

3.1 Zugang zu statistischen Daten 37

3.2 Zugang zu bestimmten Dokumenten
aufsichtsbehördlicher Verfahren 38

3.3	Zugang zu Informationen über aufsichtsbehördliche Verfahren	39
3.4	Zugang zu Kontaktdaten der Datenschutzbeauftragten	40
4	Ausgewählte Rechtsprechung zur Informationsfreiheit	45
4.1	Akteneinsicht im Besteuerungsverfahren.....	45
4.2	Einsicht in die Niederschrift einer Ortsrats-sitzung.	46
4.3	Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse in einem Verfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO	47
4.4	Akteneinsicht in Verwaltungsvorgänge	48
4.5	Zugang zu Informationen im Zusammenhang mit Verhandlungen zum Glücksspielstaatsvertrag	49
5	Der Begriff des Geschäftsgeheimnisses – Stand der Diskussion	53
5.1	Hintergrund.....	53
5.2	Rechtsprechung.....	54
5.3	Fazit und Bewertung.....	57
6	37. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) sowie 38. und 39. Arbeitskreistreffen Informationsfreiheit (AKIF)	61
6.1	Zusammenfassung	61
6.2	Entschliefungen und Positionspapiere der IFK	66

- 1.1 Allgemeines
- 1.2 Zugang zu Abituraufgaben
- 1.3 Zugang zu internen Vermerken, Erlässen und Weisungen zur Aktion „Topf Secret“
- 1.4 Zugang zu Ergebnissen von Verkehrskontrollen
- 1.5 Kassenärztliche Vereinigung als informationsverpflichtende Stelle
- 1.6 Gebühren im Rahmen eines IFG-Verfahrens
- 1.7 Informationsverpflichtung des Saarländischen Rundfunks

I.

Petitionen

1 Petitionen

1.1 Allgemeines

Neben der Beratung informationspflichtiger Stellen bezüglich der Voraussetzungen und des Umfangs ihrer Pflichten nach dem Saarländischen Informationsfreiheitsgesetz (SIFG) i. V. m. den entsprechend anwendbar erklärten Vorschriften des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes (IFG), kommt der Befassung mit Petitionen von Bürgerinnen und Bürgern, die sich in ihrem Recht auf Informationszugang verletzt sehen, eine wesentliche Rolle bei der Aufgabenwahrnehmung der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit zu.

In diesem Zusammenhang lässt sich feststellen, dass die hiesigen Hinweise an die informationsverpflichteten Stellen in der Regel dazu führen, dass ein Zugang zu den von den antragstellenden Personen begehrten Informationen erfolgt.

Dabei begehrten die Antragsteller und Petenten im Berichtszeitraum Informationen u.a. zum Finanzhaushalt einer Gemeinde, zu den Ausgaben und Kosten verschiedener Maßnahmen einer Gemeinde, zu Verträgen, zu Verkehrskontrollen, Prüfberichten, Stellungnahmen oder baurechtlichen Planungsunterlagen.

Nicht selten stand dabei auch die Frage im Raum, ob es sich bei den begehrten Informationen um Umweltinformationen handelt. Umweltinformationen liegen bereits dann vor, wenn mittelbare Auswirkungen auf Umweltbestandteile wie natürliche Lebensräume, Böden und Landschaft betroffen sind. In diesem Fall ist kein Anrufungsrecht gegenüber der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit vorgesehen und eine Vermittlung durch diese insoweit auch nicht geboten. Diesbezüglich wird jedoch zumindest zu fordern sein, dass ein nach dem IFG gestellter Antrag seitens der angefragten Stelle beantwortet und soweit vom Vorliegen von Umweltinformationen ausgegangen wird, dies dargelegt wird. Eine entsprechende und insoweit eingeschränkte Beratung oder Vermittlung unsererseits erfolgt daher auch in diesen Fällen.

Oftmals wenden sich Antragsteller und Petenten an hiesige Behörde, weil ihre Anfragen von der informationsverpflichteten Stelle nicht bzw. nicht innerhalb der nach § 1 Abs. 1 Satz 1 SIFG i. V. m. § 7 Abs. 5 Satz 2 IFG geltenden Monatsfrist beantwortet wurden. Häufig wird der begehrte Informationszugang dann allerdings zeitnah nach entsprechender Bitte um Stellungnahme durch hiesige Behörde gewährt.

Mitunter wird das Recht auf Informationszugang durch die antragstellenden Personen aber auch in unzutreffender Weise als umfassendes Fragerecht verstanden. Regelmäßig ist dann darauf hinzuweisen, dass sich der Informationszugangsanspruch nach § 1 SIFG lediglich auf solche Informationen bezieht, die bei der informationspflichtigen Stelle tatsächlich vorliegen und nicht etwa auf die Anfertigung bestimmter Informationen bzw. Erläuterung bestimmter Umstände gerichtet ist.

Zuweilen sind auch personenbezogene Daten nach § 5 IFG oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nach § 6 IFG betroffen, wobei in diesem Zusammenhang unter anderem verfahrensrechtliche Unsicherheiten bei den informationsverpflichteten Stellen zu beheben sind und auf die Notwendigkeit der Durchführung eines Drittbeteiligungsverfahrens nach § 8 IFG hingewiesen wird. Mitunter kann aber auch ein Einverständnis des Antragstellers in die Unkenntlichmachung der den Dritten betreffenden Informationen nach § 7 Abs. 2 Satz 2 IFG in Betracht gezogen werden und so ggf. ein aufwendiges Drittbeteiligungsverfahren vermieden werden.

Unter den Beteiligten wird auch immer wieder diskutiert, auf welche Art der Informationszugang zu gewähren ist. Dabei werden die informationsverpflichteten Stellen darauf hingewiesen, dass § 1 Abs. 2 Satz 1 IFG dem Antragsteller das Recht einräumt, zwischen den verschiedenen Arten des Informationszugangs nach § 1 Abs. 2 Satz 1 IFG eine Auswahl zu treffen. Bei den verschiedenen Arten des Informationszugangs wird unterschieden zwischen einer Auskunft, der Akteneinsicht und der Zur-Verfügung-Stellung auf andere Weise, worunter auch die Übersendung von Kopien fällt. Gemäß § 1 Abs. 2 Satz 2 IFG darf die vom

Antragsteller begehrte Art des Informationszugangs nur aus wichtigem Grund auf andere Art gewährt werden, wobei gemäß § 1 Abs. 2 Satz 3 IFG ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand als ein solcher gilt. Hiervon ist aber nur auszugehen, wenn die personellen und sachlichen Kapazitäten der informationspflichtigen Stellen bei der begehrten Art des Informationszugangs derart gebunden werden, dass ihre Arbeitsfähigkeit gefährdet wäre.

Ein weiterer Streitpunkt betrifft mitunter die mit einem gewährten Informationszugang erhobenen oder angekündigten Gebühren bzw. deren Höhe.

1.2 Zugang zu Abituraufgaben

Ein Petent wandte sich an hiesige Behörde mit der Bitte um Vermittlung im Zusammenhang mit einer an das Ministerium für Bildung und Kultur des Saarlandes gestellten Anfrage nach dem Informationsfreiheitsgesetz, mit der von dem betreffenden Ministerium die Übersendung der Abituraufgaben des Jahres 2018 im Fach Mathematik inklusive der Lösungen und den Lehrerhinweisen begehrt wurde.

In diesem Zusammenhang war § 1 Satz 4 SIFG zu berücksichtigen, wonach das SIFG für Forschungseinrichtungen, Hochschulen, Schulen und sonstige Bildungseinrichtungen sowie Prüfungseinrichtungen nur gilt, soweit sie nicht im Bereich von Forschung, Lehre, Leistungsbeurteilungen und Prüfungen tätig werden.

Das Ministerium für Bildung und Kultur bestimmt als Schulaufsichtsbehörde nach § 57 Abs. 1 des saarländischen Schulordnungsgesetzes (SchOG) auf Grundlage der Bestimmungen des § 33 SchOG in Verbindung mit § 39 der Verordnung über die gymnasiale Oberstufe und die Abiturprüfung im Saarland (GOS-VO) landeszentral die Aufgaben der schriftlichen Abiturprüfung gemäß einem in den dortigen Vorschriften näher festgelegten Verfahren.

Auch wenn es sich beim Ministerium für Bildung und Kultur des Saarlandes nicht um eine klassische Prüfungseinrichtung handelt, die speziell zum Zwecke der Durchführung von Prüfungen errichtet ist, wird es in dem vorliegenden Zusammenhang doch speziell im Rahmen der ihm zugewiesenen Aufgabe der Vorbereitung der Abiturprüfung und insoweit originär im Bereich von Prüfungen tätig.

Es ist in diesem Zusammenhang deshalb auch nach hiesiger Auffassung als Prüfungseinrichtung im Sinne des § 1 Satz 4 SIFG anzusehen und im Rahmen dieser Tätigkeit vom Anwendungsbereich des SIFG ausgenommen. Die Ablehnung des Informationszugangs durch das Ministerium für Bildung und Kultur war daher aus informationsfreiheitsrechtlicher Sicht nach hiesiger Auffassung materiell-rechtlich nicht zu beanstanden.

1.3 Zugang zu internen Vermerken, Erlässen und Weisungen zur Aktion „Topf Secret“

Über die Online-Plattform „Topf Secret“ können interessierte Bürgerinnen und Bürger an die zuständigen Behörden Anträge auf Herausgabe von Ergebnissen amtlicher Lebensmittelkontrollen stellen. Der vorliegende an das Ministerium für Umwelt und Verbraucherschutz gerichtete Informationsantrag bezog sich jedoch nicht auf die entsprechenden Kontrollberichte selbst, sondern vielmehr auf interne „Vermerke, Erlässe und Weisungen“ zum Umgang mit „Topf-Secret“. Die begehrten Informationen waren insoweit – anders als die Lebensmittelkontrollergebnisse – nicht speziell als Verbraucherinformationen anzusehen, so dass der Anwendungsbereich des SIFG nach hiesiger Auffassung eröffnet war.

Nachdem sich der Antragsteller und Petent an hiesige Behörde gewandt hatte, weil sein Antrag nicht beantwortet worden war, erfolgte nach entsprechender Vermittlung hiesiger Behörde eine Zugangsgewährung, allerdings wurde in Bezug auf einen Ministervermerk und ein Protokoll über eine Telefonkonferenz der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz seitens des Ministeriums weiterhin die Auffassung vertreten, dass der

Schutz des behördlichen Beratungsprozesses den Informationszugang ausschließe.

Eine entsprechende Geheimhaltungspflicht ergebe sich auch aus der Geschäftsordnung der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz, wonach Ergebnisse der Beratungen nur mit Zustimmung der anderen Bundesländer zugänglich gemacht werden könnten.

Hierzu ist auszuführen, dass das Bestehen dieses Informationsverweigerungsgrundes voraussetzt, dass eine Gefährdung des Schutzguts – also der Vertraulichkeit behördlicher Beratungen – vorliegt. Soweit aber der Beratungsvorgang und der Entscheidungsprozess abgeschlossen sind, ist eine Schutzgutgefährdung nur dann anzunehmen, wenn der Vertraulichkeitsschutz trotz Beendigung von Beratungen (und ggf. Abschluss des Verfahrens) nach wie vor gerechtfertigt ist, weil beispielsweise die Sicherstellung einer effektiven Arbeit in dem betreffenden Gremium für deren Mitglieder kontinuierlich eine Atmosphäre der Offenheit und Unbefangenheit erfordert¹.

Unklar ist nach wie vor, welche Kriterien für die Beurteilung des Vorliegens dieser Voraussetzung heranzuziehen sind, jedoch ist offensichtlich, dass die Abgrenzung im Einzelfall schwierig ist. So ist etwa die Schutzbedürftigkeit der Vertraulichkeit der Beratungen der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission über die Entscheidungsfindung in der jeweiligen Sitzung hinaus bejaht worden², wohingegen zum Gemeinsamen Bundesausschuss erkannt worden ist, dass die fachkompetenten Vertreter ihrer Disziplin in der Arbeit nicht ernsthaft gefährdet seien, auch wenn durch die Veröffentlichung einzelner Beiträge und Entscheidungen öffentliche Kritik drohe³.

¹ Vgl. Schoch, Kommentar zum Informationsfreiheitsgesetz, 2. Auflage, § 3 Rn. 189, 193.

² OVG NRW, Urteil vom 02.11.2010, Az. 8 A 475/10.

³ VG Köln, Urteil vom 13.01.2011 und nachgehend OVG NRW, Urteil vom 15.01.2014, Az. 8 A 467/11.

Jedenfalls genügt die reine Behauptung einer Beeinträchtigung der Vertraulichkeit der Beratungen nicht den präzisen inhaltlichen Anforderungen an die Darlegungslast. Von der informationspflichtigen Stelle ist einzelfallbezogen, hinreichend substantiiert und anhand konkreter Umstände darzulegen, ob und warum die Gewährung des beantragten Informationszugangs nachteilige Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der behördlichen Beratungen haben kann⁴.

Im vorliegenden Fall war insoweit zusätzlich zu berücksichtigen, dass die Länderarbeitsgemeinschaft sowohl die Verbraucherschutzministerkonferenz als auch die Agrarministerkonferenz beraten und eigene Beschlussvorlagen in die beiden Gremien eingebracht hatte. Dabei wurde geltend gemacht, dass in der vorliegend betroffenen Angelegenheit noch keine Befassung auf der Ebene der Minister erfolgt sei und der Vorgang daher als nicht abgeschlossen anzusehen sei.

Eine abschließende Bewertung hinsichtlich der Frage, ob die Beratungen der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz einen entsprechenden Vertraulichkeitsschutz auch nach Beendigung von Beratungen erfordern würde, erfolgte vor diesem Hintergrund folglich nicht, jedoch erging der Hinweis an das Ministerium, dass in Annahme des noch nicht abgeschlossenen Entscheidungsprozesses dem Petenten mitgeteilt werden solle, ob und wann der Informationszugang ganz oder teilweise zu einem späteren Zeitpunkt voraussichtlich möglich ist (§ 9 Abs. 2 IFG).

Indessen erging – wie bereits dargestellt – ein teilweise ablehnender Bescheid des Ministeriums, in der sich das Ministerium in Teilen auf die Vertraulichkeit der Beratungen der Landesarbeitsgemeinschaft beruft und einen Informationszugang ablehnt. Eine gerichtliche Klärung in der Angelegenheit ist – soweit ersichtlich – nicht erfolgt.

⁴ Vgl. Schoch, Kommentar zum Informationsfreiheitsgesetz, 2. Auflage, § 3 Rn. 188 unter Hinweis auf weitere Nachweise in der Rechtsprechung.

1.4 Zugang zu Ergebnissen von Verkehrskontrollen

Ein Petent beehrte von einer Gemeinde Informationen zu durchgeführten Verkehrskontrollen, insbesondere im Hinblick auf die Anzahl festgestellter Parkverstöße sowie über durchgeführte Geschwindigkeitskontrollen und diesbezügliche Ergebnisse. Nachdem die betroffene Gemeinde von unserer Behörde angeschrieben und zur Stellungnahme aufgefordert wurde, erteilte diese dem Antragsteller und Petenten Auskunft über die begehrten Informationen, wobei u.a. eine genaue Auflistung der gemessenen Geschwindigkeiten erfolgte. Eine Einsicht in Messdaten bzw. in die Aufnahmen wurde jedoch abgelehnt.

Dies war aus informationsfreiheitsrechtlicher Sicht nach hiesiger Auffassung auch nicht zu beanstanden, denn es galt zu berücksichtigen, dass bei einer Einsicht in die Aufnahmen umfängliche personenbezogene Daten Dritter betroffen gewesen wären. Mit Blick auf ein etwaig durchzuführendes Drittbeteiligungsverfahren wären die betroffenen Dritten mithin nicht ohne weiteres ermittelbar gewesen. Auch eine Schwärzung bzw. Unkenntlichmachung der Aufnahmen kam aus technischer Sicht nicht in Betracht.

Insoweit durfte vorliegend von der vom Antragsteller begehrten Art des Informationszugangs gemäß § 1 Abs. 2 Satz 2 IFG aus wichtigem Grund – zum Schutz personenbezogener Daten – abgewichen werden.

1.5 Kassenärztliche Vereinigung als informationsverpflichtete Stelle

Eine Antragstellerin beehrte von der Kassenärztlichen Vereinigung des Saarlandes die Information über die Anzahl der Patienten bzw. Behandlungen der „Lyme-Krankheit“ für die Jahre 2019 und 2018 und wandte sich mit der Bitte um Vermittlung an hiesige Behörde. Die Kassenärztliche Vereinigung hatte der Antragstellerin die begehrte Information nicht erteilt, weil sie sich einerseits nicht als informationsverpflichtet nach dem SIFG

ansah und den mit der Informationserteilung verbundenen Verarbeitungsvorgang als datenschutzrechtlich nicht legitimiert betrachtete.

Die Kassenärztliche Vereinigung des Saarlandes wurde zur Stellungnahme aufgefordert und darauf hingewiesen, dass sie als Körperschaft des öffentlichen Rechts, die gemäß § 78 Abs. 1 SGB V der Aufsicht des Landes untersteht, als solche nach § 1 Abs. 1 Satz 1 SIFG grundsätzlich informationsverpflichtet ist. Der Begriff der Behörde in § 1 Satz 1 SIFG ist weit auszulegen und erfasst auch die der Aufsicht des Landes unterstehenden Stellen wie bspw. Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, was sich bereits aus § 1 Abs. 1 Nr. 3 und Abs. 2 des Saarländischen Verwaltungsverfahrensgesetzes ergibt.

Mit Blick auf die vorgetragenen datenschutzrechtlichen Bedenken wurde weiterhin dargestellt, dass die begehrte Information eine rein statistische Angabe betrifft und keinen Personenbezug aufweist. Soweit die Erstellung der Information die Verarbeitung personenbezogener Daten erfordert, ist auch hier zu berücksichtigen, dass keine über die zahlenmäßige Erfassung der bereits vorhandenen personenbezogenen Daten hinausgehende Auswertung erfolgt und diese zum Zwecke der Realisierung des Informationszugangs erfolgende Verarbeitung mithin gesetzlich vorgesehen ist. Vor diesem Hintergrund wäre der entsprechende Verarbeitungsvorgang nach Art. 6 Abs. 1 Buchst. c Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) bzw. Art. 9 Abs. 2 Buchst. g DSGVO legitimiert.

Daher war nach hiesiger Auffassung lediglich noch fraglich, ob die begehrte Information der Anzahl der Behandlungen und Patienten der „Lyme-Krankheit“ erst ermittelt werden müsse und möglicherweise als nicht vorhanden zu betrachten sei. Indessen war die Anfrage dahingehend zu verstehen, dass die Anzahl der im System vorhandenen Kennziffern der Diagnose der „Lyme-Krankheit“ begehrt wurde. Soweit sich die begehrte Information wie vorliegend auf eine bestimmte mit einer Codierung versehene Information richtet und die Codierungen lediglich zu ad-

dieren sind, liegt in einer solchen Zusammenstellung und Addition noch keine inhaltliche Aufbereitung und die Information ist als vorhanden anzusehen.

Nachdem mit der Kassenärztlichen Vereinigung des Saarlandes die Sach- und Rechtslage entsprechend erörtert wurde, ist der Antragstellerin und Petentin die begehrte Information erteilt worden.

1.6 Gebühren im Rahmen eines IFG-Verfahrens

Der Zugang zu amtlichen Informationen im Sinne des SIFG erfolgt in aller Regel kostenneutral. Um ein möglichst transparentes Verwaltungshandeln zu ermöglichen, wäre es kontraproduktiv, den grundsätzlich voraussetzungslos bestehenden Rechtsanspruch durch die Festsetzung von unverhältnismäßig hohen Kosten unnötig zu erschweren.

Allerdings kann der mit dem Informationsbegehren zusammenhängende Verwaltungsaufwand derart hoch sein, dass die Festsetzung von Gebühren ausnahmsweise gerechtfertigt erscheint.

Dies kann dann in Betracht kommen, wenn zum Schutz öffentlicher oder privater Belange ganze Aktenordner nach schützenswerten Informationen durchsucht und ggf. entsprechend geschwärzt werden müssen.

Die Bemessung der Verwaltungsgebühr richtet sich dabei ausschließlich nach § 9 SIFG in Verbindung mit dem Gesetz über die Erhebung von Verwaltungs- und Benutzungsgebühren im Saarland (Saarländisches Gebührengesetz - SGebG). Nach Ziffer 455 des Allgemeinen Gebührenverzeichnisses ist ein Gebührenrahmen von bis zu 500,- Euro für besonders aufwändige Informationsbegehren vorgesehen.

In einem konkreten Beschwerdefall teilte die Behörde mit, dass aufgrund des eingegangenen Antrags der Aktenbestand nach bestimmten Selektionsmerkmalen gesichtet werden musste

und noch weitere Prüfungen vorzunehmen gewesen seien. Insofern sei die Grenze einer einfachen gebührenfreien Auskunft überschritten, wobei auch kein deutlich höherer Verwaltungsaufwand von Nöten gewesen und daher der nach Ziffer 455.1.2 vorgesehene Gebührenrahmen von 30 bis 250 Euro anzuwenden sei. Zugunsten des Antragstellers sei der unterste Grenzwert des Gebührenrahmens festgesetzt worden. Aufgrund der ausführlichen Begründung bestanden keine Bedenken gegen das Vorgehen der Behörde.

Ein Rückgriff auf kommunale Gebührensatzungen, wie dies im Rahmen von Beratungersuchen und Petitionsverfahren teilweise zutage getreten ist, scheidet hingegen aus.

Eine Regelung, den Antragsteller im Vorfeld über die beabsichtigte Erhebung von Gebühren zu informieren, wäre zwar aus informationenfreiheitsrechtlicher Sicht wünschenswert, kennt das Gesetz jedoch nicht. Es ist allerdings zu raten, dass die Behörden im Sinne eines bürgerfreundlichen Handelns im Vorfeld auf mögliche Gebührentatbestände und die voraussichtliche Gebührenhöhe hinweisen und den Antragstellern die Möglichkeit geben, den Antrag aufrecht zu erhalten oder ggf. zurückzuziehen.

Grundsätzlich kann auch für die Ablehnung eines Antrags eine Gebühr erhoben werden. Dies ist für den Antragsteller besonders ärgerlich, da er die begehrte Information nicht erhält und dennoch Kosten tragen muss. Daher sollte in solchen Fällen auch nur ausnahmsweise eine Gebühr erhoben werden. Dies kann dann gerechtfertigt sein, wenn durch den Antrag Belange Dritter berührt und aufwändige Drittbeteiligungsverfahren im Sinne des § 8 IFG durchzuführen sind und die Ablehnung des Antrags einen außergewöhnlich hohen Begründungsaufwand erfordert. Sollte also ein gebührenpflichtiger Tatbestand ausgelöst worden sein, so steht es im Ermessen der informationsverpflichteten Behörde, die Gebühr um bis zu 75 Prozent zu reduzieren (§ 9 Abs. 1 SGebG).

1.7 Informationsverpflichtung des Saarländischen Rundfunks

Im Berichtszeitraum erreichte die Landesbeauftragte für Informationsfreiheit eine Petition, in der ein Antragsteller seine an den Saarländischen Rundfunk (SR) gestellte Anfrage unzureichend beantwortet sah. Der Antragsteller begehrte umfangreiche Informationen zur Personalsituation, zum Rundfunkrat, zu den Einnahmen und Gewinnen sowie verschiedene Daten (u.a. Produktionsminuten, Höreranteile, Kosten) zu den Rundfunkprogrammen des SR.

Der SR hatte den Antragsteller im Wesentlichen zunächst auf verschiedene Quellen im Internet (Websites des SR und der ARD) und die veröffentlichten Jahresabschlüsse verwiesen.

Im darauffolgenden hier geführten Verfahren wurde mit dem SR insbesondere die Rechtsfrage diskutiert, inwieweit der SR als öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt informationsverpflichtet nach dem SIFG ist.

Ausgehend von der gesetzlichen Regelung hierzu in § 1 Satz 3 SIFG, wonach der in § 1 Satz 1 IFG normierte grundsätzlich voraussetzungslose Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen gegenüber dem SR besteht, soweit öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrgenommen werden, war insbesondere die Frage zu erörtern, wie der Bereich der Verwaltungstätigkeit grundsätzlich zu bestimmen ist und ob bzw. inwieweit dieser vorliegend betroffen ist.

Während der SR dabei die Rechtsauffassung vertritt, dass er öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben nur im Rahmen des Beitragseinzugs, der Frequenzzuweisung und bei der Zuteilung von Wahlkampfzeiten wahrnehme und im Übrigen nicht informationsverpflichtet nach dem SIFG sei, wird diesseits die Auffassung vertreten, dass die Tätigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks grundsätzlich als Verwaltungstätigkeit einzuordnen

ist, soweit es sich nicht um journalistisch-redaktionelle Informationen handelt⁵.

Aus hiesiger Sicht, die sich mithin auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts stützt, ist daher ausgehend von dem Gesetzeszweck des SIFG, einen möglichst weiten und umfassenden Informationsanspruch zu schaffen und dem infolgedessen anerkannten weiten Begriffsverständnis der Verwaltungstätigkeit unter gleichzeitiger Berücksichtigung der nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 Alt. 2 GG gewährleisteten Rundfunkfreiheit, eine negative Abgrenzung dahingehend vorzunehmen, ob die Weitergabe der Information den Auftrag beeinträchtigen würde, welcher dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zukommt⁶.

Entscheidend ist dabei die Frage, ob der journalistisch-redaktionelle Bereich betroffen ist, zu dem nach den Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalens *„jede Information [gehört], die Einblicke in die dem Redaktionsgeheimnis unterfallende Informationsgewinnung, -verarbeitung oder -verbreitung ermöglicht oder deren Veröffentlichung auf andere Weise eine fremde Einflussnahme auf Auswahl, Inhalt und Gestaltung der Programme konkret befürchten lässt. Demgegenüber unterliegen solche Informationen nicht dem Redaktionsgeheimnis, die in keinem inhaltlichen Zusammenhang mit der Erfüllung der Programmgestaltung und -produktion stehen.“*⁷

Neben diesen rechtlichen Erörterungen stand weiterhin die Frage im Raum, inwiefern vorliegend durch die zitierten Quellen im Internet § 9 Abs. 3 Alt. 2 IFG einschlägig war, wonach der Antrag abgelehnt werden kann, wenn der Antragsteller sich die

⁵ So auch OVG NRW, Urteil vom 09.02.2012, Az. 5 A 166/10, Rn. 290, juris, bestätigt durch BVerwG, Beschluss vom 27.05.2013, Az. 7 B 30.12.

⁶ Vgl. hierzu auch Christoph Schnabel, Informationsfreiheitsgesetze und öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, ZUM 2010, 412,414.

⁷ OVG NRW, Urteil vom 09.02.2012, Az. 5 A 166/10, Rn. 290, juris.

begehrte Information in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen kann. Indessen war der hierfür – zumindest für einen Teil der Fragen – in Betracht kommende Jahresabschluss aus dem Jahr 2019 zum Zeitpunkt der Berichterfassung noch nicht veröffentlicht und abrufbar und auch der in Bezug genommene Bericht gegenüber der Öffentlichkeit bezog sich lediglich auf die Jahre 2017 und 2018.

Soweit hinsichtlich der Fragen zu den Rundfunkprogrammen seitens des SR weiter auf eine im Internet veröffentlichte Marktanalyse unter Angabe der konkreten Fundstelle verwiesen wurde, blieb fragwürdig, ob diese die spezifischen Fragen des Antragstellers zu beantworten vermochten. In diesem Zusammenhang galt jedoch zu berücksichtigen, dass ein Bezug zum journalistisch-redaktionellen Bereich nicht auszuschließen war. Aus hiesiger Sicht stellte sich weiterhin die Frage, ob die begehrten, sehr spezifischen Informationen zu den Rundfunkprogrammen überhaupt vorliegen und inwiefern die begehrten Differenzierungen möglich sind.

Im Ergebnis blieb der SR – nach Darlegung hiesiger Auffassung und Erörterung der Rechtslage – bei seiner Ansicht, dass eine Informationsverpflichtung nach dem SIFG nur im Rahmen des Beitragseinzugs, der Frequenzzuweisung und bei der Zuteilung von Wahlkampfzeiten bestehe und die Anfrage daher in ausreichendem Maße beantwortet sei.

Der Antragsteller wurde hiesigerseits auf die Möglichkeit hingewiesen, sein Informationszugangsrecht im Rahmen eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens geltend zu machen.

- 2.1 Allgemeines
- 2.2 Zugang zu Update-Plänen und dem IT-Sicherheitskonzept
- 2.3 Zugang zu Bauakten durch den Pächter einer Immobilie
- 2.4 Zugang zu einem Rechtsgutachten bzw. einer rechtlichen Bewertung
- 2.5 Informationen zu Mandatsträgern

II.

Beratung informationspflichtiger Stellen

2 Beratung informationspflichtiger Stellen

2.1 Allgemeines

Auch im vorliegenden Berichtszeitraum wandten sich nicht nur Bürgerinnen und Bürger, die sich in ihrem Recht auf Informationszugang verletzt sahen, an die Landesbeauftragte für Informationsfreiheit, sondern insbesondere auch Kommunen als informationspflichtige Stellen mit der Bitte um Beratung im Umgang mit bestimmten Informationsfreiheitsbegehren.

Dabei war teilweise fraglich, welche Ausschlussstatbestände grundsätzlich sowie im konkreten Einzelfall in Betracht kommen. Bei weiteren an die Gemeinde gerichteten Informationszugangsanträgen war die Frage von Bedeutung, ob möglicherweise Rechte Dritter betroffen sind, so dass die Gemeinden sich an die Landesbeauftragte mit der Frage wandten, wie in diesen Fällen zu verfahren und entscheiden sei. Dabei waren häufig allgemeine Ausführungen zur Durchführung eines Drittbeteiligungsverfahrens ausreichend, in anderen Fällen beschränkte sich die Beratung nicht nur auf verfahrensrelevante Hinweise, sondern erstreckte sich auf eine detaillierte Darstellung der im konkreten Fall maßgeblichen Vorschriften und in diesem Zusammenhang zu beachtender Grundsätze.

2.2 Zugang zu Update-Plänen und dem IT-Sicherheitskonzept

So waren bei zahlreichen Gemeinden Informationszugangsanträge eingegangen, die sich u.a. auf die Herausgabe von Update-Plänen und der IT-Sicherheitskonzepte der Gemeinden richteten. Einige von ihnen wandten sich an die Landesbeauftragte mit der Bitte um Beratung, wie mit dem Informationsbegehren umzugehen sei.

Die Landesbeauftragte stellte den Gemeinden zunächst den allgemeinen gesetzlichen Rahmen und die mit dem vorliegenden Informationsbegehren in Betracht kommenden maßgeblichen Vorschriften dar. Daneben wurde stets darauf hingewiesen, dass

zunächst die informationsverpflichtete Stelle die Bewertung vorzunehmen hat, welche Informationen vorhanden sind und ob Gründe vorliegen, die dem Informationszugang nach einem der normierten Ausnahmetatbestände entgegenstehen.

In einem Fall konnte mit Blick auf die vorliegenden Fragestellungen des Antragstellers darauf hingewiesen werden, dass sich der Informationszugangsanspruch nach § 1 SIFG nur auf solche Informationen bezieht, die bei der informationspflichtigen Stelle tatsächlich vorliegen, also in irgendeiner Form auf einem sachlichen Datenträger dargestellt sind und sich nicht auf eine Beratung oder Erläuterung bestimmter Umstände oder Absichten richtet.

Soweit sich das Informationsbegehren des Antragstellers vorliegend auf einen Update-Plan und ein IT-Sicherheitskonzept richtete, wurden die Kommunen auf die Vorschrift des § 3 Nr. 2 IFG hingewiesen, wonach ein Informationszugang ausgeschlossen ist, wenn das Bekanntwerden die öffentliche Sicherheit gefährden kann. Dabei wäre allerdings eine konkrete Gefährdungslage darzulegen, wonach ein Schaden für das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit – also bspw. auch die Funktionsfähigkeit staatlicher Einrichtungen – mit hinreichender Wahrscheinlichkeit eintritt. Daneben war vorliegend auch die Vorschrift des § 3 Nr. 4 IFG in den Blick zu nehmen, der den Schutz von Verschlusssachen regelt und Informationen, die bspw. einer in der Verschlusssachen-Anweisung geregelten Geheimhaltungspflicht unterliegen, vom Informationszugangsanspruch ausnimmt. Die Beurteilung, inwieweit vorliegend Verschlusssachen betroffen sind, obliegt jedoch der informationsverpflichteten Stelle.

Die anfragenden Gemeinden wurden weiterhin auf die Vorschrift des § 15 Abs. 3 Satz 2 Saarländisches Datenschutzgesetz (SDSG) hingewiesen, wonach keine Einsichtnahme in Angaben zu technisch-organisatorischen Maßnahmen nach Art. 32 Abs. 1 Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) erfolgt, wenn hierdurch die Sicherheit des Verfahrens beeinträchtigt würde. Diese Vorschrift stellt sich als spezielle Ausgestaltung des Rechts auf Zugang zu Informationen dar und geht damit als solche den

Regelungen nach dem Informationsfreiheitsgesetz gemäß § 1 Abs. 3 IFG (anwendbar über § 1 Satz 1 SIFG) vor. Eine solche Beeinträchtigung der Sicherheit des Verfahrens erschien im Hinblick auf Update-Pläne und ein IT-Sicherheitskonzept durchaus naheliegend.

Den Gemeinden wurden daher insoweit der rechtliche Rahmen und die in Betracht kommenden maßgeblichen Vorschriften dargestellt, auf deren Grundlage eine eigene Bewertung des Antrages vorzunehmen war. Mit Blick auf den weiteren Verfahrensablauf wurde weiterhin darauf hingewiesen, dass der Antragsteller innerhalb der nach § 7 Abs. 5 IFG vorgesehenen Monatsfrist und im Falle einer ablehnenden Entscheidung unter Darlegung der Gründe zu bescheiden ist.

2.3 Zugang zu Bauakten durch den Pächter einer Immobilie

Eine Gemeinde wandte sich an die Landesbeauftragte und bat um eine rechtliche Einschätzung der Frage, ob der Pächter einer Immobilie einen Anspruch auf Einsicht in die Bauakten hat, auch wenn der Eigentümer nicht zugestimmt hatte.

In dem konkreten Fall wurde die Gemeinde zunächst darauf hingewiesen, dass die Landesbeauftragte gemäß § 5 Abs. 1 SIFG allein die Einhaltung der Vorschriften des vorgehend zitierten Gesetzes sowie die über § 1 Abs. 1 Satz 1 SIFG anwendbaren Vorschriften der §§ 1-9 IFG überwacht und anhand dieser Vorschriften einen Anspruch auf Informationszugang prüft.

Da sich der begehrte Informationszugang auf Bauakten bezog, erschien es naheliegend, dass es sich bei den begehrten Informationen auch um Umweltinformationen handele und damit das speziellere Saarländische Umweltinformationsgesetz (SUIG) zugrunde zu legen wäre. Dabei kommt es für die Einstufung als Umweltinformation nicht darauf an, ob sich eine Maßnahme oder ein Vorhaben mittelbar oder unmittelbar auf die Umwelt auswirkt, sondern maßgebend ist vielmehr ein gewisser Um-

weltbezug der Angaben⁸. Eine Baugenehmigung kann als Umweltinformation erachtet werden, da diese regelmäßig entweder Angaben zum Aussehen und der Gestaltung der Landschaft bzw. zu Veränderungen derselben (§ 2 Abs. 3 Nr. 1 SUIG) oder Angaben zu Maßnahmen oder Tätigkeiten nach § 2 Abs. 3 Nr. 3 SUIG enthalten wird.

Gleichwohl wurde die Gemeinde auf die im SIFG und im SUIG normierten Ausschlussstatbestände hingewiesen, wobei vorliegend insbesondere der Schutz personenbezogener Daten entweder nach § 5 Abs. 1 S. 1 IFG oder nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 SUIG als Hinderungsgrund in Betracht kamen.

Dabei darf unter Zugrundelegung von § 5 Abs. 1 IFG – und ähnlich nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 SUIG, der aber auf das öffentliche Interesse abstellt – Zugang zu personenbezogenen Daten im Falle einer verweigerter Einwilligung nur dann gewährt werden, soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt.

Die Gemeinde wurde darauf hingewiesen, dass vorliegend zunächst mit Blick auf § 7 Abs. 1 Satz 2 IFG eine Begründung des Antrags auf Informationszugang verlangt und dem Dritten gemäß § 8 Abs. 1 SIFG – bzw. nach § 9 Abs. 1 Satz 3 SUIG – schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden sollte und anschließend auf dieser Grundlage eine Interessenabwägung vorzunehmen ist.

2.4 Zugang zu einem Rechtsgutachten bzw. einer rechtlichen Bewertung

In einem anderen Fall wandte sich die Gemeinde an die Landesbeauftragte mit der Frage, wie aus informationsfreiheitsrechtlicher Sicht mit einem in Bezug genommenen Antrag auf Zugang zu einem Rechtsgutachten umzugehen sei.

⁸ Vgl. BVerwG, Urteil vom 21. Februar 2008, Az. 4 C 13/07.

Dabei wurde auch die Frage aufgeworfen, ob es sich – da sich die rechtliche Bewertung inhaltlich nicht auf ein Verhalten oder eine Maßnahme der Gemeinde, sondern auf eine juristische Person bezog – überhaupt um eine „amtliche Information“ im Sinne des § 1 Satz 1 des SIFG handele. Die Gemeinde wurde darauf hingewiesen, dass der Inhalt der Information insoweit unerheblich sei, da die Information als solche bei der Stadt jedenfalls vorhanden und auch in Erfüllung ihrer Aufgaben erfragt und beauftragt wurde.

Weiterhin wurde die Frage erörtert, ob eine Offenlegung des Namens des Gutachters erfolgen dürfe oder hier der Schutz personenbezogener Daten greife. Dabei ist jedoch § 5 Abs. 3 IFG zu berücksichtigen, wonach das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs in der Regel dann überwiegt, wenn sich die Angabe auf Name, Titel und Ähnliches beschränkt und der Dritte als Gutachter in einem Verfahren eine Stellungnahme abgegeben hat.

Mithin steht bei der Offenlegung von Rechtsgutachten meist die Frage des Vorliegens von geistigem Eigentum und dessen Schutz nach § 6 Abs. 1 Alt. 1 IFG im Raum, wobei für den urheberrechtlichen Schutz u.a. eine gewisse Gestaltungshöhe erforderlich ist.

Daneben war vorliegend – da die in Frage stehende rechtliche Bewertung sich auf eine juristische Person bezog – auf die Vorschrift des § 6 Satz 2 IFG hinzuweisen, wonach Zugang zu Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen nur gewährt werden darf, soweit der Betroffene eingewilligt hat.

Daher wurde der Gemeinde weiterhin mitgeteilt, dass von ihr zunächst ein Drittbeteiligungsverfahren nach § 8 Abs. 1 IFG durchzuführen ist, in welchem dem Dritten Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist und unter deren Einbeziehung schließlich eine eigene Prüfung und Entscheidung der informationsverpflichteten Stelle über den Informationszugang erfolgt.

Für die in diesem Zusammenhang möglicherweise vorzunehmende Prüfung des Vorliegens von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen wurde ergänzend darauf hingewiesen, dass in diesem Fall aus Sicht der Landesbeauftragten das am 26. April 2019 in Kraft getretene Geschäftsgeheimnisgesetz (GeschGehG) und die dort normierte Definition eines Geschäftsgeheimnisses zugrunde gelegt werden sollte.

2.5 Informationen zu Mandatsträgern

Im Rahmen eines Beratungersuchens schilderte eine Kommunalverwaltung ein an sie gerichtetes Informationsbegehren nach dem SIFG. Der Antragsteller beehrte dabei rückblickend zur Kommunalwahl des aktuellen Kalenderjahres Auskünfte zu Mandatsträgern, die ihr Gemeinderatsmandat zunächst annahmen und im Anschluss wieder ablehnten.

Die Kommune war sich uneins, wie sie mit diesem Antrag umgehen solle. Es sei bereits unklar, ob es sich bei der begehrten Information überhaupt um personenbezogene Daten handele, da ja keine Daten wie das Geburtsdatum oder die Adresse erfragt würden und dem Antragsteller die Namen aufgrund der Öffentlichkeit der Wahl ohnehin bekannt seien. Außerdem sei der Gemeinderat ein demokratisch legitimiertes Organ und auch die Wahlvorschläge seien öffentlich bekannt gemacht worden. Sofern es dann zu einer anderen Zusammensetzung des Gremiums komme, sei es legitim, dass der Antragsteller wie auch ggf. die Öffentlichkeit hierüber informiert werden dürfen. Allerdings könne dem Anspruch der Schutz personenbezogener Daten nach § 5 IFG entgegenstehen. So überwiegt nach Absatz 2 dieser Vorschrift das Informationsinteresse des Antragstellers nicht bei Informationen aus Unterlagen, soweit sie mit einem Mandat eines Dritten in Zusammenhang stehen.

Der Gemeinde wurde mitgeteilt, dass das (S)IFG den Begriff der personenbezogenen Daten selbst nicht definiert, weshalb die Begriffsdefinition des Art. 4 Nr. 1 Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) zugrunde gelegt werden kann. Danach sind nicht nur unmittelbar identifizierende Angaben wie beispielsweise

der Name, die Anschrift oder das Geburtsdatum als personenbezogene Daten zu qualifizieren, sondern alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen. Soweit dem Antragsteller also bekannt ist, um welchen (ehemaligen) Mandatsträger es sich konkret handelt, sind entsprechende Angaben darüber, wann dieser das jeweilige Mandat angenommen und abgelehnt hat, Informationen, die sich auf eben jene Person beziehen. Demnach handelt es sich hierbei grundsätzlich um personenbezogene Daten, die dem Grunde nach schützenswert sind.

Die Regelung des § 5 Abs. 2 IFG ist vorliegend jedoch nicht einschlägig, da durch die Regelungen vornehmlich Personaldaten – ähnlich wie bei der Privilegierung des Dienstverhältnisses – geschützt werden sollen. Als Beispiel hierfür ist die Sachleistungspauschale für Bundestagsabgeordnete zu nennen⁹.

Insoweit ist auf die Abwägungsregelung des § 5 Abs. 1 IFG zurückzugreifen. Danach darf Zugang nur gewährt werden, soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt. Das Interesse des Antragstellers bzw. der Öffentlichkeit ergibt sich unzweifelhaft aufgrund der Tatsache, dass kommunale Mandatsträger in öffentlichen Wahlen gewählt werden und die Wahlvorschläge im Vorfeld der Wahl öffentlich bekannt gemacht werden. Der Gemeinderat repräsentiert insoweit den Wählerwillen der ortsansässigen Bevölkerung. Insoweit besteht ein berechtigtes Informationsinteresse daran, zu erfahren, ob gewählte Mandatsträger ihr Amt auch angenommen haben und dieses fortführen. Demgegenüber ist nicht zu erkennen, dass die ausgeschiedenen Mandatsträger ein besonders schützenswertes Interesse am Ausschluss der Informationserteilung haben, zumal es sich dabei um keine sensiblen Informationen handeln dürfte und die Zusammensetzung des Gemeinderates ohnehin öffentlich bekannt ist.

⁹ OVG Berlin-Brandenburg, NVwZ 2013, 1501.

- 3.1 Zugang zu statistischen Daten
- 3.2 Zugang zu bestimmten Dokumenten aufsichtsbehördlicher Verfahren
- 3.3 Zugang zu Informationen über aufsichtsbehördliche Verfahren
- 3.4 Zugang zu Kontaktdaten der Datenschutzbeauftragten

III.

Anträge auf Zugang zu Informationen des UDZ

3 Anträge auf Zugang zu Informationen des Unabhängigen Datenschutzzentrums des Saarlandes

Das Unabhängige Datenschutzzentrum Saarland (UDZ) berät nicht nur Bürgerinnen und Bürger, wenn diese gegenüber öffentlichen Stellen ihre Ansprüche geltend machen und es hierbei zu Kontroversen kommt; es ist auch in gleichem Maße selbst Adressat von IFG-Anträgen.

Grundsätzlich wird der Informationszugang zu vorhandenen Informationen – solange keine Ausschlussgründe vorliegen – in der beantragten Weise innerhalb eines Monats gewährt. Nachfolgend sind einige Informationsanträge gegenüber dem UDZ beispielhaft dargestellt.

3.1 Zugang zu statistischen Daten

Ein großer Teil der Abfragen bezieht sich auch auf statistische Daten bzw. Zahlen, wie z.B. die Meldung von Datenschutzverstößen nach Art. 33 Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) oder getroffene Maßnahmen in einem gewissen Zeitraum.

Hierbei kann zum einen auf den Tätigkeitsbericht des UDZ verwiesen werden, der auf der Internetseite des UDZs öffentlich zugänglich ist. Um einen Überblick über die Tätigkeiten zu geben und die Transparenz und Vergleichbarkeit der Aufsichtsbehörden zu erhöhen, hatte die Konferenz der Unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder (DSK) im November 2018 beschlossen, gemeinsame Kriterien für statistische Auswertungen von Tätigkeitsschwerpunkten auf freiwilliger Basis festzulegen. Diese sechs Schwerpunkte wurden erstmals im 28. Tätigkeitsbericht Datenschutz veröffentlicht.

Anders verhält es sich in den Fällen, in denen Zahlen bzw. Statistiken zu solchen Themenkomplexen begehrt werden, die nicht bereits vorhanden bzw. elektronisch unmittelbar abrufbar sind. Die Aktenstruktur des UDZ differenziert manche Themen-

komplexe nicht in der von den Antragstellern teilweise begehrten Art und Weise bzw. Tiefe, so dass eine elektronische statistische Auswertung dann nicht möglich ist. In diesen Fällen, in denen die gewünschten Daten erst neu erstellt werden müssten, sind die Informationen daher nicht vorhanden und können folglich nicht beauskunftet werden.

3.2 Zugang zu bestimmten Dokumenten aufsichtsbehördlicher Verfahren

Neben Anfragen zu Statistiken und Zahlen wurden auch Anträge auf Informationszugang zu konkreten Dokumenten in bestimmten Verfahren an hiesige Dienststelle gerichtet. So wurde beispielsweise Zugang zu den im Rahmen der Kontrolltätigkeit des UDZ an verschiedene Unternehmen versandten Fragebögen über deren Datenverarbeitung sowie den Antworten der Unternehmen begehrt.

Während der diesbezügliche Fragebogen zugänglich gemacht werden konnte, war dies in Bezug auf die Rückläufe hingegen ausgeschlossen. Dies ergibt sich daraus, dass die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit in diesem Zusammenhang einer besonderen Verschwiegenheitsverpflichtung bzw. einem besonderen Amtsgeheimnis nach Art. 54 Abs. 2 Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) in Verbindung mit § 18 Abs. 2 Saarländisches Datenschutzgesetz (SDSG) unterliegt, so dass der Informationszugang nach § 3 Nr. 4 IFG – anwendbar über § 1 Satz 1 SIFG – in Bezug auf die Rückläufe ausgeschlossen war.

Nach den zitierten Vorschriften ist die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit verpflichtet, über die ihr oder ihm amtlich bekannt gewordenen Angelegenheiten Verschwiegenheit zu bewahren. Dies gilt indessen nicht für Mitteilungen im dienstlichen Verkehr oder über Tatsachen, die offenkundig sind oder ihrer Bedeutung nach keiner Geheimhaltung bedürfen.

Die Antworten der Personen bzw. Unternehmen auf die übermittelten Fragebögen sind bei der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit in Erfüllung ihrer gesetzlich zugewiesenen Aufgabe, die Anwendung der DSGVO zu überwachen und durchzusetzen sowie Untersuchungen in diesem Zusammenhang durchzuführen, eingegangen und stellen daher von § 18 Abs. 2 Satz 1 Saarländisches Datenschutzgesetz (SDSG) erfasste, der Landesbeauftragten amtlich bekannt gewordene Angelegenheiten dar, über die Verschwiegenheit zu wahren ist. So enthalten sie bei Unternehmen oftmals spezifische Informationen zum internen Datenverarbeitungs- und Sicherheitssystem – bspw. zum Risikomodell oder Verschlüsselungskonzept – und betreffen daher Informationen, die wettbewerbsrelevant und sowohl aus sicherheitstechnischen als auch aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten heraus bedeutsam sind.

3.3 Zugang zu Informationen über aufsichtsbehördliche Verfahren

Ein Antragsteller beehrte gegenüber dem UDZ Angaben, die im Zusammenhang mit aufsichtsbehördlichen Verfahren stehen und bei denen ein Fußballverein im Profibereich, d.h. von der Bundesliga bis zur Regionalliga, Gegner einer Beschwerde nach Art. 77 Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) gewesen ist.

Zum Zeitpunkt der Antragstellung waren drei saarländische Mannschaften in der Regionalliga vertreten. Dabei wurde gegen eine der Mannschaften ein Verfahren wegen eines als geringfügig eingestuften datenschutzrechtlichen Vergehens geführt. Der Verstoß war zurückzuführen auf eine Beschwerde des Betroffenen, dessen Löschungsersuchen nach Art. 17 DSGVO nicht innerhalb der gebotenen Frist nachgekommen wurde.

Durch die Beantwortung des Informationsfreiheitsantrages wären demnach auch personenbezogene Daten des Beschwerdeführers betroffen gewesen, zu denen nach § 5 Abs. 1 IFG nur Zugang gewährt werden darf, soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt oder der Dritte

eingewilligt hat. Infolgedessen wäre der Betroffene im Rahmen des nach § 8 IFG durchzuführenden Drittbeteiligungsverfahrens zu beteiligen gewesen. Das Verfahren ist zum einen sehr zeitaufwendig und kann außerdem mit zusätzlichen Kosten für den Antragsteller verbunden sein.

Da davon ausgegangen werden konnte, dass es dem Antragsteller jedoch nicht um Angaben zum Beschwerdeführer, sondern vielmehr um generelle Informationen zu Art und Umfang der aufsichtsbehördlichen Verfahren ging, wurde er um Mitteilung gebeten, ob er sich gemäß § 7 Abs. 2 Satz 2 IFG mit der Unkenntlichmachung der personenbezogenen Daten des Beschwerdeführers einverstanden erklären würde.

Der Antragsteller stimmte dem Vorschlag zu, so dass der Antrag effektiv und kostenneutral bearbeitet werden konnte.

3.4 Zugang zu Kontaktdaten der Datenschutzbeauftragten

Bei der hiesigen Aufsichtsbehörde ist – wie in vielen anderen Aufsichtsbehörden für den Datenschutz auch – ein Antrag eingegangen, der sich auf die Übersendung der E-Mail-Adressen der gemeldeten Datenschutzbeauftragten und der zugehörigen Verantwortlichen bezog.

In diesem Zusammenhang wurde von der hiesigen Behörde zunächst geprüft, welche Informationen konkret vorlagen. Dabei war festzustellen, dass keine entsprechende Liste geführt wird, aus denen die Datenschutzbeauftragten und zugehörigen Verantwortlichen ersichtlich waren. Dies rührt daher, dass die Meldung von Datenschutzbeauftragten auf unterschiedlichen Kommunikationswegen und in unterschiedlicher Form erfolgt, entweder schriftlich per Post, per E-Mail oder unter Nutzung eines auf der Website zur Verfügung gestellten Formulars. Die auf unterschiedlichen Kommunikationswegen eingegangenen Meldungen von Datenschutzbeauftragten hätten demnach erst ein-

mal zusammengeführt und anschließend die begehrte Information der Kontaktadresse des Datenschutzbeauftragten und des zugehörigen Verantwortlichen extrahiert werden müssen.

In der Erstellung einer solchen Liste könnte daher eine inhaltliche Aufbereitung und damit zusätzliche Informationsbeschaffung zu sehen sein, die eine Ablehnung des Antrages zu rechtfertigen vermag. Dabei galt es allerdings zu berücksichtigen, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts die Addition gleichartiger Informationen keine vom Informationsanspruch nicht umfasste inhaltliche Aufbereitung von Informationen darstellt¹⁰. Vorliegend war indessen zu berücksichtigen, dass die vom Antragsteller begehrten Informationen aber auch dann nicht hätten erteilt werden können und dürfen, wenn man in dem notwendigen „Extrahieren“ der Kontaktdaten der Datenschutzbeauftragten und zugehörigen Verantwortlichen einen mit dem „Addieren“ vergleichbaren Vorgang und keine vom Informationsanspruch nicht umfasste inhaltliche Aufbereitung von Informationen sähe.

Einerseits war es in dem eingesetzten System nicht ohne weiteres möglich, bei der Zusammenstellung nur solche Datenschutzbeauftragte herauszufiltern, die gegenwärtig noch gültig benannt sind. Vielmehr dürften auch Meldungen von Datenschutzbeauftragten enthalten sein, die zwischenzeitlich nicht mehr als solche benannt sind, beispielsweise weil es einen Wechsel in der Person des Datenschutzbeauftragten gab oder aber weil für den entsprechenden Verantwortlichen zwischenzeitlich die Pflicht zur Bestellung eines Verantwortlichen entfallen ist und der bisherige Datenschutzbeauftragte daher abberufen wurde.

Andererseits war zu berücksichtigen, dass in den derzeitigen Meldungen nicht abgefragt wird, ob es sich bei der mitgeteilten E-Mail-Adresse des Datenschutzbeauftragten zugleich um die vom Verantwortlichen zu veröffentlichende Kontaktadresse des Datenschutzbeauftragten handelt. Soweit es sich aber nicht um

¹⁰ BVerwG, Urteil vom 27.11.2014, Az. 7 C 20.12.

die veröffentlichte Kontaktadresse handelt, dürfte die der Aufsichtsbehörde mitgeteilte E-Mail-Adresse einem besonderen Amtsgeheimnis nach Art. 54 Abs. 2 Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) unterliegen, die daher auch nicht herausgegeben werden kann.

Im Ergebnis wurde der Antrag auf Informationszugang daher unter Darlegung der zuvor genannten Gründe abgelehnt und der Antragsteller darauf hingewiesen, dass nach der Implementierung eines neuen Systems zur Verwaltung der gemeldeten Datenschutzbeauftragten, das eine weitergehende Differenzierung zulässt, eine neue Bewertung des Antrages auf Informationszugang vorgenommen werden könne.

- 4.1 Akteneinsicht in Besteuerungsverfahren
- 4.2 Einsicht in die Niederschrift einer Ortsratssitzung
- 4.3 Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse in einem Verfahren
nach § 99 Abs. 2 VwGO
- 4.4 Akteneinsicht in Verwaltungsvorgänge

IV.

Ausgewählte Rechtsprechung zur Informationsfreiheit

4 Ausgewählte Rechtsprechung zur Informationsfreiheit

4.1 Akteneinsicht im Besteuerungsverfahren

Das Finanzgericht des Saarlandes beschäftigte sich in seinem Beschluss vom 3. April 2019¹¹ mit der Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen dem Steuerpflichtigen ein Anspruch auf Einsicht in seine bei der Finanzbehörde vorliegenden Steuerakten hat. Das Gericht kommt zu dem Ergebnis, dass seit dem Inkrafttreten der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) ab 25. Mai 2018 für alle Steuerpflichtigen grundsätzlich ein gebundener Anspruch auf Akteneinsicht bei der Finanzbehörde bestehe. Zwar sei ein Akteneinsichtsrecht nicht ausdrücklich in der DSGVO geregelt, es ergebe sich aber insoweit aus dem nach Art. 15 Abs. 1 HS. 2, Abs. 2 DSGVO normierten Auskunftsanspruch über sämtliche verarbeiteten personenbezogenen Daten. Ein behördliches Ermessen komme insoweit nicht mehr in Betracht, da dieses nach § 32 d Abs. 1 Abgabenordnung (AO) nur bestehe, soweit es an Regelungen in der DSGVO fehle, was vorliegend gerade nicht der Fall sei.

Am Rande geht das Gericht auch auf die Frage ein, ob sich ein Anspruch auf Akteneinsicht auch aus dem SIFG ergebe und stellt diesbezüglich fest, dass § 1 Satz 1 SIFG einen Informationszugang zu den Landesfinanzbehörden gewähren dürfte, da diese nicht gem. § 2 SIFG vom Informationszugang ausgenommen seien.

¹¹ FG des Saarlandes, Beschluss vom 03.04.2019, Az. 2 K 1002/16.

4.2 Einsicht in die Niederschrift einer Ortsratssitzung

Dem vom Oberverwaltungsgericht des Saarlandes zu entscheidenden Antrag auf Zulassung der Berufung lag eine Entscheidung des Verwaltungsgerichts¹² zugrunde, wonach ein Informationsfreiheitsrechtlicher Anspruch des Klägers auf Akteneinsicht in eine Niederschrift über den nicht-öffentlichen Teil einer Sitzung des Ortsrats verneint wurde, weil die begehrte Information einem gemeindlicherseits in der Geschäftsordnung der Gemeindeordnung angeordneten besonderen Amtsgeheimnis unterliege, so dass § 3 Nr. 4 IFG dem Informationszugang entgegenstehe.

Der daraufhin vom Kläger geltend gemachte Antrag auf Zulassung der Berufung wurde vom Oberverwaltungsgericht¹³ zurückgewiesen.

In seiner Begründung verneint das Oberverwaltungsgericht bereits das Rechtsschutzbedürfnis des Klägers, da die begehrte Information seitens der Beklagten bereits im Rahmen eines zivilrechtlichen Verfahrens und vom Kläger selbst im erstinstanzlichen Verfahren vorgelegt worden sei.

Daneben bestätigt das Oberverwaltungsgericht die Ausführungen des Verwaltungsgerichts und bezeichnet es als naheliegend, dass die erstinstanzlich herangezogenen kommunalrechtlichen Vorschriften insoweit generell eine entsprechende Schranke für die in geheimer – nichtöffentlicher – Sitzung kommunaler Vertretungsorgane behandelten Gegenstände begründen. Dabei wirft das Oberverwaltungsgericht die umstrittene Frage auf, ob *„um Missbräuchen im Sinne einer bewussten „Verschiebung“ von Verhandlungsgegenständen in den nichtöffentlichen Teil der Sitzungen entgegenzutreten, für den § 3 Nr. 4 IFG auf eine materielle, am jeweiligen Gegenstand orientierte Ge-*

¹² OVG des Saarlandes, Urteil vom 04.12.2017, Az. 3 K 107/16.

¹³ OVG des Saarlandes, Beschluss vom 02.05.2019, Az. 2 A 6/18.

*heimhaltungspflicht abzustellen und damit im Ergebnis nicht allein der jeweiligen Gemeinde beziehungsweise ihrem Rat die Vorentscheidung über das Informationsrecht zu überlassen ist*¹⁴, lässt dies jedoch offen, da vorliegend ersichtlich keine entsprechende missbräuchliche Verschiebung praktiziert worden sei.

4.3 Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse in einem Verfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO

Das Oberverwaltungsgericht des Saarlandes hatte im Rahmen eines sog. „In-Camera-Verfahrens“ nach § 99 Abs. 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) darüber zu befinden, ob die im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ausgeübte Sperrerklärung mit der Begründung der Geheimhaltungsbedürftigkeit aufgrund betroffener Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse rechtmäßig ist¹⁵.

Dabei stellt das Gericht fest, dass zu den Vorgängen, die nach § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO ihrem Wesen nach geheim zu halten sind, auch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gehören und hierzu alle auf ein Unternehmen bezogenen Tatsachen, Umstände und Vorgänge zählen, die nicht offenkundig sind und an deren Nichtverbreitung das betreffende Unternehmen ein berechtigtes Interesse hat.

Das saarländische Oberverwaltungsgericht legte bei dieser Prüfung demnach – ohne auf das Geschäftsgeheimnisgesetz einzugehen oder dieses zu erwähnen – allein die durch die bisherige Rechtsprechung geprägte Definition des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses zugrunde. Dabei verweist das Oberverwaltungsgericht auf eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 11. Oktober 2019¹⁶, in welcher im gleichen Zusammenhang das im April 2019 in Kraft getretene Gesetz zum

¹⁴ OVG des Saarlandes, Beschluss vom 02.05.2019, Az. 2 A 6/18, Rn. 23, juris.

¹⁵ OVG des Saarlandes, Beschluss vom 09.01.2020, Az. 8 F 144/19.

¹⁶ BVerwG, Beschluss vom 11.10.2019, Az. 20 F 11.17.

Schutz von Geschäftsgeheimnissen (GeschGehG) und die dort normierte neue Definition ebenfalls nicht thematisiert werden.

Dementgegen wendet das Bundesverwaltungsgericht in einem neueren Beschluss vom 5. März 2020¹⁷ ebenfalls in einem Verfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO bei der Prüfung des Vorliegens von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen die Kriterien des § 2 Nr. 1 GeschGehG an.

4.4 Akteneinsicht in Verwaltungsvorgänge

Das Oberverwaltungsgericht wies mit Beschluss vom 20. Januar 2020¹⁸ eine Beschwerde gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts im vorläufigen Rechtsschutzverfahren¹⁹ zurück, wonach der Antragsteller keinen Anspruch auf Akteneinsicht in die Verwaltungsvorgänge betreffend die Benennung einer bestimmten Gemeindestraße bzw. die kommunale Beschlussfassung darüber habe.

Sowohl das Verwaltungsgericht als auch das Oberverwaltungsgericht betonen, dass in dem konkreten Fall keine Veranlassung bestehe, an den Angaben der beklagten Gemeinde zu zweifeln, wonach neben den vorgelegten Niederschriften keine weiteren Unterlagen im Gemeindegarchiv vorlägen. Vor diesem Hintergrund lassen die Gerichte dahinstehen, ob die Anspruchsgrundlage vorliegend in einem verwaltungsverfahrensrechtlichen Akteneinsichtsrecht als Verfahrensbeteiligter oder einem informationsfreiheitsrechtlichen Zugangsanspruch oder einem sich möglicherweise im Einzelfall auf den Zeitraum eines „Vor-Verwaltungsverfahrens“ erstreckenden verfassungsunmittelbaren Auskunfts- und Informationsanspruch zu sehen ist.

Ein Anspruch auf Akteneinsicht setze jedenfalls das Vorhandensein eines Verwaltungsvorgangs bzw. einer Akte voraus, woran es hier fehle. Es lägen keine konkreten Anhaltspunkte dafür vor,

¹⁷ BVerwG, Beschluss vom 05.03.2019, Az. 20 F 3.19.

¹⁸ OVG des Saarlandes, Beschluss vom 20.01.2020, Az. 2 B 316/19.

¹⁹ VG des Saarlandes, Urteil vom 10.10.2019, Az. 3 L 1170/19.

dass über die bereits vorgelegten Unterlagen hinaus weitere Akten oder Aktenbestandteile existieren, die für die Benennung einer bestimmten Gemeindestraße bzw. die kommunale Beschlussfassung darüber von Bedeutung sind.

4.5 Zugang zu Informationen im Zusammenhang mit Verhandlungen zum Glücksspielstaatsvertrag

Das Oberverwaltungsgericht bestätigte mit Urteil vom 11. Dezember 2020²⁰ eine Entscheidung des Verwaltungsgerichts²¹ und führt darin aus, dass die Verhandlungen der Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten der Bundesländer einschließlich der Zuarbeit insbesondere der Chefs der Staats- und Senatskanzleien zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag 2012 dem spezifischen Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten zuzuordnen seien und der Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 SIFG i. V. m. § 1 Abs. 1 IFG daher nicht eröffnet sei.

Ausgehend von einem im Informationsfreiheitsrecht zu Grunde zu legenden funktionalen Behördenbegriff, wonach sich die Behördeneigenschaft danach bestimmt, ob sich die ausgeübte Tätigkeit materiell-rechtlich als öffentlich-rechtliches Verwaltungshandeln darstellt, kommt das Gericht zu dem Ergebnis, dass das Aushandeln und der Abschluss eines Staatsvertrags durch die Landesregierung materiell-rechtlich als Wahrnehmung rechtsetzender bzw. gesetzgeberischer Tätigkeit und nicht als Verwaltungstätigkeit einzuordnen ist. Das Gericht verweist dabei insbesondere auf den Werdegang und die Wirkung eines Staatsvertrages, wonach ein gesetzgeberisches Tätigwerden des Landtags in den wesentlichen Schritten ersetzt werde.

Die Fragen, ob angesichts der Ablehnung der Herausgabe der Informationen durch insgesamt zehn Bundesländer überhaupt

²⁰ OVG des Saarlandes, Beschluss vom 11.12.2020, Az. 1 A 230/18.

²¹ VG des Saarlandes, Urteil vom 18.06.2018, Az. 1 K 644/16

eine Verfügungsberechtigung über die begehrte Information im Sinne von § 7 Abs. 1 Nr. 1 IFG vorliege sowie ob durch den Zugang die Beratungen von Behörden gemäß § 3 Nr. 3 b IFG beeinträchtigt würden oder dem erstrebten Informationszugang der verfassungsrechtlich garantierte Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung entgegenstünde, wurden aufgrund des nach Auffassung des Gerichts nicht eröffneten Anwendungsbereichs des SIFG bzw. IFG als nicht entscheidungserheblich betrachtet und offen gelassen.

5.1 Hintergrund
5.2 Rechtsprechung
5.3 Fazit und Bewertung

V.

**Der Begriff des
Geschäftsgeheimnisses
– Stand der Diskussion**

5 Der Begriff des Geschäftsgeheimnisses – Stand der Diskussion

5.1 Hintergrund

Am 26. April 2019 ist das Gesetz zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen²² (GeschGehG) in Kraft getreten. Darin wird das Geschäftsgeheimnis in § 2 Nr. 1 definiert als *„eine Information (a) die weder insgesamt noch in der genauen Anordnung und Zusammensetzung ihrer Bestandteile den Personen in den Kreisen, die üblicherweise mit dieser Art von Informationen umgehen, allgemein bekannt oder ohne Weiteres zugänglich ist und daher von wirtschaftlichem Wert ist und (b) die Gegenstand von den Umständen nach angemessenen Geheimhaltungsmaßnahmen durch ihren rechtmäßigen Inhaber ist und (c) bei der ein berechtigtes Interesse an der Geheimhaltung besteht“*.

Der Begriff des Geschäftsgeheimnisses im GeschGehG unterscheidet sich also – auch nach Aufnahme des Merkmals des berechtigten Interesses²³ – von dem in der Rechtsprechung konkretisierten Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses insbesondere dadurch, dass angemessene Geheimhaltungsmaßnahmen getroffen sein müssen.

Nun ist zwar in § 1 Abs. 2 GeschGehG ausdrücklich normiert, dass öffentlich-rechtliche Vorschriften zur Geheimhaltung, Er-

²² Gesetz zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen (BGBl. I 2019, 466), das der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/943 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2016 über den Schutz vertraulichen Know-hows und vertraulicher Geschäftsinformationen (Geschäftsgeheimnisse) vor rechtswidrigem Erwerb sowie rechtswidriger Nutzung und Offenlegung (ABl. L 157 vom 15. Juni 2016, S.1) dient.

²³ Im Regierungsentwurf des Gesetzes war das Merkmal des berechtigten Interesses zunächst nicht aufgenommen und fand erst nach der im Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz durchgeführten Anhörung und dort geäußerten Kritik von Sachverständigen Eingang in den nunmehr geltenden Gesetzestext.

langung, Nutzung oder Offenlegung von Geschäftsgeheimnissen vorgehen und in der Gesetzesbegründung²⁴ ist ausgeführt, dass eine Anwendung des Gesetzes u.a. für Informationsansprüche gegen staatliche Stellen oder Informationsansprüche nach den Umweltinformationsgesetzen ausgeschlossen ist. Aufgrund der fehlenden Definition des Begriffs des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses im Informationsfreiheitsgesetz des Bundes und in vielen Informationszugangsgesetzen der Länder bleiben aber die Rechtsprechung und ihre zukünftige Auslegung des Begriffs maßgeblich. Hiernach ist durchaus denkbar, dass trotz des grundsätzlichen Ausschlusses der Anwendung des GeschGehG im Bereich der Informationszugangsgesetze die Definition des Geschäftsgeheimnisses im GeschGehG auf diese durchschlägt.

5.2 Rechtsprechung

Die Rechtsprechung hat die Frage des anzuwendenden Begriffs in einigen Urteilen bereits thematisiert.

So führt das schleswig-holsteinische Verwaltungsgericht im Rahmen einer Entscheidung über ein Akteneinsichtsbegehren nach dem Umweltinformationsgesetz²⁵ aus, dass auch nach Inkrafttreten des Geschäftsgeheimnisgesetzes auf den herkömmlichen Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses zurückgegriffen werden könne. Dies wird damit begründet, dass Art. 1 Abs. 2 Buchst. b der zugrundeliegenden europäischen Richtlinie die Anwendung von Vorschriften der Union oder der Mitgliedstaaten unberührt lasse, nach denen die Inhaber von Geschäftsgeheimnissen verpflichtet sind, aus Gründen des öffentlichen Interesses Informationen, auch Geschäftsgeheimnisse, gegenüber der Öffentlichkeit oder den Verwaltungsbehörden oder den Gerichten offenzulegen, damit diese ihre Aufgaben wahrnehmen können. Das Gericht ist dabei der Auffassung, dass im

²⁴ BT-Drs. 19/4724, S. 23

²⁵ VG Schleswig-Holstein, Urteil vom 25.04.2019, Az. 6 A 222/16, Rn. 70, juris.

Ergebnis bessere Gründe dafür sprächen, bei dem herkömmlichen Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses zu bleiben, insbesondere da nach dem Unionsrecht Personen allein durch Ergreifen angemessener Geheimhaltungsvorkehrungen Informationszugangsansprüche vereiteln könnten.

Der bayerische Verwaltungsgerichtshof hingegen wendete in einer Entscheidung darüber, ob im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens schützenswerte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nach Art. 29 Abs. 2 BayVwVfG i. V. m. Art. 30 BayVwVfG einer Akteneinsicht des Verfahrensbeteiligten entgegenstanden, sowohl den alten, als auch den neuen Begriff an und lässt – da er zum gleichen Ergebnis kommt – die Frage, welche Definition zur Anwendung kommen muss, mangels Entscheidungserheblichkeit offen²⁶.

Auch das saarländische Oberverwaltungsgericht hatte über das Vorliegen eines Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses, allerdings in einem sog. „In-Camera-Verfahren“ nach § 99 Abs. 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), in dem die Rechtmäßigkeit einer behördlichen Zurückhaltung von Unterlagen oder Auskünften aus Geheimschutzgründen in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren überprüft wird, zu befinden²⁷. Das saarländische Oberverwaltungsgericht legt bei dieser Prüfung in dem oben zitierten Fall dabei – anders als der bayerische Verwaltungsgerichtshof – ohne auf das Geschäftsgeheimnisgesetz einzugehen, allein die durch die bisherige Rechtsprechung geprägte Definition des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses zugrunde. Dabei verweist das Gericht auf eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 11. Oktober 2019²⁸, in welcher im gleichen Zusammenhang das in Kraft getretene Geschäftsgeheimnisgesetz und die dort normierte neue Definition ebenfalls nicht thematisiert werden.

²⁶ VGH Bayern, Beschluss vom 07.01.2020, Az. 8 ZB 18.1652

²⁷ OVG des Saarlandes, Beschluss vom 09.01.2020, Az. 8 F 144/19.

²⁸ BVerwG, Beschluss vom 11.10.2019, Az. 20 F 11.17.

In einem Verfahren, in dem konkret das Bestehen eines Anspruchs auf Informationszugang (zu Unterlagen der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht) zu prüfen war, hat sich das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 30. Januar 2020²⁹ mit der Frage, ob und inwieweit die Definition des Geschäftsgeheimnisses im GeschGehG sich auf die Voraussetzungen eines Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses nach § 6 Satz 2 IFG auswirkt, am Rande auseinandergesetzt. Dabei zieht es die Möglichkeit einer Berücksichtigung der Begriffsdefinition des GeschGehG mit Blick darauf, dass sich das öffentliche Recht am gewachsenen wettbewerbsrechtlichen Begriffsverständnis orientiere, durchaus in Betracht, lässt die Frage aber mangels Entscheidungserheblichkeit im Ergebnis offen.

Im Rahmen eines Verfahrens nach § 99 Abs. 2 VwGO zog das Bundesverwaltungsgericht in seinem Beschluss vom 5. März 2020³⁰ bei der auch in diesem Zusammenhang maßgeblichen Frage des Vorliegens von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nunmehr die Kriterien des § 2 Nr. 1 GeschGehG heran.

In einer weiteren Entscheidung vom 17. Juni 2020³¹ über das Bestehen eines auf das IFG gestützten Anspruchs auf Informationszugang über die Höhe eines zwischen einer Krankenkasse und einer Arzneimittelherstellerin vereinbarten Rabattes für ein bestimmtes Arzneimittel, lässt das Bundesverwaltungsgericht die Frage, ob und in welchem Sinne die bisherigen Grundsätze zum Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses mit Blick auf das GeschGehG fortzuentwickeln sind, erneut offen. Jedoch führt das Gericht aus, dass nach den Bestimmungen des GeschGehG (im Einklang mit der zugrundeliegenden Richtlinie) dieses zwar nicht auf öffentlich-rechtliche Vorschriften zur Geheimhaltung, Erlangung, Nutzung oder Offenlegung von Geschäftsgeheimnissen Anwendung finde, sich die Auslegung des Begriffes

²⁹ BVerwG, Urteil vom 30.01.2020, Az. 10 C 18/19.

³⁰ BVerwG, Beschluss vom 05.03.2020, Az. 20 F 3/19.

³¹ BVerwG, Urteil vom 17.06.2020, Az. 10 C 22/19.

im Informationsfreiheitsgesetz jedoch am gewachsenen Begriffsverständnis des Wettbewerbsrechts zu orientieren habe. Wenn dieses seinerseits durch das GeschGehG geprägt sei, könne dies auch auf den öffentlich-rechtlichen Begriff nicht ohne Einfluss bleiben. Dabei hält das Bundesverwaltungsgericht fest, dass jedenfalls der Umfang dessen, was nach dem IFG als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis geschützt sei, nicht weniger weit reichen darf als dasjenige, was als Geschäftsgeheimnis dem Geschäftsgeheimnisgesetz unterfällt.

5.3 Fazit und Bewertung

Im Rahmen der zuletzt genannten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts kommt dieses zwar auf Grundlage der aufgezeigten Argumentation zunächst lediglich zu dem Ergebnis, dass § 6 Satz 2 IFG Geschäftsgeheimnisse nach § 2 Nr. 1 GeschGehG im Sinne eines Mindeststandards schützt und beantwortet die Frage, ob bei der Auslegung des Begriffs des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses nach dem IFG grundsätzlich die Definition des Geschäftsgeheimnisses im GeschGehG zugrunde zu legen ist, noch nicht abschließend.

Das Bundesverwaltungsgericht erkennt aber den Einfluss des wettbewerbsrechtlichen Begriffsverständnisses auf die Auslegung im öffentlich-rechtlichen Zusammenhang ausdrücklich an und ist für eine entsprechende Fortentwicklung des Begriffs offen. Mit Blick auf diese Ausführungen zeichnet sich daher durchaus eine Entwicklung dahingehend ab, sich auch im Rahmen eines informationsfreiheitsrechtlichen Verfahrens an der Begriffsdefinition des GeschGehG zu orientieren.

Für eine entsprechende Berücksichtigung spricht zudem, dass ein vom GeschGehG abweichender Begriff und die damit verbundene Fragmentierung des Geschäftsgeheimnisschutzes wenig praktikabel und kaum durchsetzbar erscheinen. Zu berücksichtigen ist weiterhin, dass mit einer Übernahme des Begriffs aus dem GeschGehG keine Einschränkungen der Informationsfreiheit verbunden sind. Im Gegenteil: das GeschGehG stellt – jedenfalls in seiner aktuell gültigen Fassung – an das Vorliegen

eines Geschäftsgeheimnisses durch das Erfordernis angemessener Geheimhaltungsmaßnahmen höhere Anforderungen als die Rechtsprechung bislang.

Die informationspflichtigen Stellen sollten daher bei der Beurteilung der Frage, ob von dem Antrag auf Informationszugang Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse eines Dritten betroffen sind, nunmehr insbesondere prüfen, ob vom Inhaber des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses angemessene Geheimhaltungsmaßnahmen getroffen und dargelegt worden sind.

6.1 Zusammenfassung

6.2 Entschließungen und Positionspapiere IFK

VI.

37. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) sowie 38. und 39. Arbeitskreistreffen Informationsfreiheit (AKIF)

6 37. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) sowie 38. und 39. Arbeitskreistreffen Informationsfreiheit (AKIF)

6.1 Zusammenfassung

Das Saarland hatte im Jahr 2019 den Vorsitz der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK). Die IFK ist ein Zusammenschluss der Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder mit dem Ziel, das Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen zu fördern und gemeinsam für seine Fortentwicklung einzutreten.

Zur Vorbereitung der 37. IFK fand am 7. und 8. Mai 2019 in Saarbrücken zunächst das 38. Arbeitskreistreffen Informationsfreiheit (AKIF) statt.

In diesem Rahmen wurden die nachfolgend dargestellten Entschließungsentwürfe zur Vorlage an die IFK erarbeitet.

Weiterhin beschäftigte sich der Arbeitskreis mit dem Verhältnis des am 26. April 2019 in Kraft getretenen Gesetzes zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen (GeschGehG) zum Informationsfreiheitsrecht und hatte in diesem Zusammenhang Herrn Rechtsanwalt Dr. Christoph Partsch zu Gast, der bereits im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Recht und Verbraucherschutz als Sachverständiger zum Entwurf des GeschGehG Stellung genommen hatte.

Herr Dr. Partsch zeigte in seinem Vortrag die in der Rechtsprechung entwickelte bisherige Definition und die in dem GeschGehG normierte Definition des Geschäftsgeheimnisses auf und stellte diese gegenüber. Dabei ging er auch auf die aus dem im GeschGehG normierten Geschäftsgeheimnisbegriff resultierenden Auswirkungen ein und zeigte die unterschiedlichen Interessen in diesem Zusammenhang auf. Daneben erörterte Herr Dr.

Partsch die unterschiedlichen Positionen und Argumente zu der Frage, welcher Begriff im Rahmen der Anwendung der jeweiligen Informationszugangsgesetze nunmehr zugrunde zu legen ist. Sollte die Rechtsprechung dazu kommen, bei Anträgen nach IFG etc. die neue Definition des Geschäftsgeheimnisses anzuwenden, so würde der Ausnahmetatbestand des Vorliegens von Geschäftsgeheimnissen seltener als bislang zu bejahen sein. Denn zusätzlich müsste dann der Nachweis erbracht werden, dass angemessene Schutzmaßnahmen getroffen wurden.

Daneben befasste sich der Arbeitskreis mit dem Thema der Umsetzung von Open-Data-Prozessen in den Bundes- und Landesverwaltungen. Der Arbeitskreis hatte in diesem Zusammenhang zwei Referenten vom Kompetenzzentrum Open Data (CCOD) beim Bundesverwaltungsamt eingeladen, welche die Aufgaben und gesetzlichen Grundlagen des CCOD und ihre bisherige Tätigkeit vorstellten.

Das CCOD ist von der Bundesregierung als zentrale Stelle im Sinne des § 12a Abs. 9 des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz - EGovG) zur Beratung von Bundesbehörden im Bereich Open Data und als Ansprechpartner für entsprechende Stellen der Länder eingerichtet worden.

Mit den Vertretern des CCOD wurde auch das Verhältnis von Open Data zur Informationsfreiheit und der zugewiesenen Aufgabenbereiche des CCOD sowie der Informationsfreiheitsbeauftragten erörtert. Hierbei gilt es aus informationsfreiheitsrechtlicher Sicht zu berücksichtigen, dass das Informationsfreiheitsrecht in den meisten Landesgesetzen und im Bundesgesetz zwar als individuelles Antragsrecht der Bürgerinnen und Bürger ausgestaltet ist, es jedoch in einigen Bundesländern eine Entwicklung hin zu umfassenden Transparenzgesetzen gibt, in welchen neben dem individuellen Informationszugangsanspruch auch proaktive Veröffentlichungspflichten und die Einrichtung von Informationsportalen normiert werden. Daneben zeigt ein Blick auf § 12a EGovG, der für die Ausnahmen von der grund-

sätzlichen Veröffentlichungspflicht der Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung zur Bereitstellung spezifischer Daten auf die Ausschlussgründe nach §§ 3-6 IFG verweist, dass es durchaus gewisse Überschneidungen in diesem Zusammenhang gibt. Vor diesem Hintergrund und weil die Förderung von Open-Data-Prozessen ein gemeinsames Ziel darstellt, sollte auch zukünftig ein Austausch und eine Kooperation zwischen den Informationsfreiheitsbeauftragten und dem CCOD angestrebt werden.

Am 12. Juni 2019 fand die 37. IFK unter Vorsitz der saarländischen Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit ebenfalls in Saarbrücken statt. Die Informationsfreiheitsbeauftragten verabschiedeten auf ihrem 37. Treffen das Positionspapier „Informationszugang in den Behörden erleichtern durch ‚Informationsfreiheit by Design‘“ und fordern den Gesetzgeber dazu auf, die gesetzlichen Grundlagen und Rahmenbedingungen zu schaffen, damit die öffentliche Verwaltung die Anforderungen an die Informationsfreiheit bereits von Anfang an in die Gestaltung ihrer IT-Systeme und organisatorischen Prozesse einfließen lässt.

Daneben verabschiedete die 37. IFK die EntschlieÙung mit dem Titel „Transparenz im Rahmen politischer Entscheidungsprozesse – Verpflichtendes Lobbyregister einführen“ (im Wortlaut unter 6.2.1.) und fordert darin den Gesetzgeber dazu auf, wie dies in anderen Staaten bereits der Fall ist, ein verpflichtendes Lobbyregister einzuführen, in das sich die Interessenvertretungen mindestens unter Angabe ihrer Tätigkeit und Aktivität im jeweiligen politischen Entscheidungsprozess eintragen müssen.

Die EntschlieÙung erging im Kontext der kurz zuvor verbesserten neuen Transparenzregeln des Europäischen Parlaments und der in diesem Zusammenhang erneut in den Fokus gesetzten Forderung zahlreicher Akteure – wie bspw. der Organisation Lobbycontrol – nach mehr Transparenz im Rahmen politischer Entscheidungsprozesse, auch auf nationaler Ebene. Dabei geht es darum, dass Bürgerinnen und Bürger in die Lage versetzt werden sollen, nachzuvollziehen, wer in wessen Auftrag und mit

welchen Mitteln auf politische Entscheidungen einzuwirken versucht. Der Zugang zu diesen Informationen ist essentiell für die demokratische Willensbildung und sollte in einer modernen Demokratie selbstverständlich sein. So ist es grundsätzlich zu begrüßen, dass der Bundestag derzeit über verschiedene Gesetzesentwürfe zur Einführung eines Lobbyregisters berät.

Daneben beschäftigte sich die Konferenz mit dem Thema der Transparenz und Erklärbarkeit algorithmischer Entscheidungssysteme und hatte hierzu Gelegenheit, den Saarbrücker Computerethiker Kevin Baum vom Projekt "Explainable Intelligent Systems" zu hören.

Die Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder (DSK) hatte sich bereits in ihrer 97. Sitzung am 3. April 2019 mit der Frage des Datenschutzes im Bereich der Künstlichen Intelligenz (KI) und automatisierten Entscheidungsverfahren befasst und die „Hambacher Erklärung zur Künstlichen Intelligenz – Sieben datenschutzrechtliche Anforderungen“ verabschiedet. Eine zentrale Forderung darin lautet, dass Entscheidungen, die auf Grundlage des Einsatzes von KI-Systemen erfolgen, nachvollziehbar und erklärbar sein müssen. Dies gilt mit Blick auf den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und die im Informationsfreiheitsrecht zum Ausdruck kommenden Transparenzanforderungen an den Staat insbesondere auch beim Einsatz von Algorithmen oder KI-Systemen im Rahmen behördlicher Entscheidungen.

Herr Baum unterstrich in seinem Vortrag, wie wichtig die Nachvollziehbarkeit und Erklärbarkeit eingesetzter KI-Systeme ist. Er verdeutlichte aber auch, dass mit diesem Anspruch zahlreiche und weitgehende Fragestellungen verbunden sind, die einer eingehenden Forschungstätigkeit bedürfen und die an Entwickler von entsprechenden Systemen neue Herausforderungen stellen, die es zu bewältigen gilt. Ziel sei es, einerseits die mit KI-Systemen verbundenen Chancen zu nutzen, mit den Entwicklungen Schritt zu halten und gleichzeitig ein hohes Maß an Transparenz gewährleisten zu können, um somit einen größtmöglichen Nutzen künstlicher Intelligenz unter gleichzeitiger

Wahrung des Anspruchs an einen gerechten, anfechtbaren und möglichst diskriminierungsfreien Einsatz von Algorithmen ziehen zu können.

In diesem Sinne ist es unabdingbar, dass eine Kontrolle über die eingesetzten Systeme, eine Reflektion von Ergebnissen der KI, ein Hinterfragen und ggf. Anfechten von KI-gestützten Entscheidungen und eine Prüfung im Einzelfall möglich ist und Fehler oder Diskriminierungen erkannt werden können. Herr Baum gibt in seinem Vortrag aber auch zu bedenken, dass die Erfüllung bzw. Umsetzung dieser Anforderungen teilweise mit großen technischen Schwierigkeiten verbunden ist und es noch zahlreiche offene Fragen zur Ermöglichung und Gewährleistung der Erklärbarkeit komplexer Softwaresysteme zu beantworten gilt.

Als weiterer Referent war Herr Dr. Jean-Christophe Puffer-Mariette eingeladen, der als *Référéndaire* im Kabinett von Richter A. Dittrich am Gericht der Europäischen Union in Luxemburg tätig ist und einen Ein- und Ausblick in das Recht auf Zugang zu Dokumenten auf europäischer Ebene gab.

Am 12. und 13. November 2019 tagte der AKIF ein weiteres Mal in Saarbrücken. Auf seinem 39. Treffen beschäftigte sich dieser vor dem Hintergrund des von der 37. IFK erteilten Auftrages zur Erstellung eines Arbeitspapiers, das Feststellungen zur Problematik des Verhältnisses des GeschGehG zur Informationsfreiheit zueinander und des zugrunde zu legenden Geschäftsgeheimnisbegriffs trifft und als Auslegungs- und Anwendungshilfe bei der Prüfung der Frage des Vorliegens eines Geschäftsgeheimnisses dienen soll, erneut mit dieser Thematik.

Der AKIF legte der IFK ein Positionspapier hierzu vor, das bislang jedoch noch nicht verabschiedet wurde.

6.2 Entschließungen und Positionspapiere der IFK

6.2.1 Entschlieung: Transparenz im Rahmen politischer Entscheidungsprozesse – Verpflichtendes Lobbyregister einführen

Die parlamentarische Demokratie lebt von der offenen und deshalb öffentlichen Diskussion verschiedener, oftmals unterschiedlicher Interessen, die im Rahmen der Gesetzgebung von den Parlamentsmitgliedern gegeneinander abgewogen werden müssen. Angesichts der Komplexität der sozialen und wirtschaftlichen Realität und der Regelungsmaterien kann es im demokratischen Willensbildungsprozess oftmals hilfreich sein, auf die Expertise von unterschiedlichen Personen, Gruppierungen und Beteiligten aus Gesellschaft und Wirtschaft zurückgreifen zu können. Die Art und Weise einer solchen Einflussnahme muss jedoch transparent sein. Die Bürgerinnen und Bürger sollen wissen, wer im Laufe des Entstehungsprozesses an der Formulierung eines Gesetzentwurfs beteiligt war und wer in wessen Auftrag und mit welchen Mitteln auf politische Entscheidungen einzuwirken versucht. Verflechtungen insbesondere zwischen Politik und Wirtschaft sind erkennbar zu machen, damit verdeckte Einflussnahmen erschwert sowie eine öffentliche Kontrolle ermöglicht wird.

Deshalb bestehen bereits in einigen Staaten Regelungen zur Führung von Lobbyregistern. Aus Sicht der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland ist es für ein demokratisches Gemeinwesen geboten, verpflichtend Register einzuführen, in die Informationen über Interessenvertretungen und deren Aktivitäten einzutragen sind. Darin sind mindestens die Namen der natürlichen und juristischen Personen unter Angabe ihrer Organisationsform, der Schwerpunkt der inhaltlichen oder beruflichen Tätigkeit und zumindest die wesentlichen Inhalte des Beitrags zum jeweiligen Gesetzgebungsverfahren zu veröffentlichen. Die damit hergestellte Transparenz stärkt das Vertrauen der Menschen in die Politik, ermöglicht demokratische Kontrolle und erhöht die Akzeptanz politischer – insbesondere gesetzgeberischer – Entscheidungen.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten fordert den Bundes- und die Landesgesetzgeber deshalb dazu auf, etwa in Anlehnung an das Thüringer Beteiligentransparenzdocumentationsgesetz vom 7. Februar 2019 gesetzliche Rahmenbedingungen zur Einführung eines verpflichtenden Lobbyregisters zu verabschieden.

6.2.2 Positionspapier: Informationszugang in den Behörden erleichtern durch „Informationsfreiheit by Design“

Der digitale Wandel ist eine der großen Herausforderungen, vor denen die öffentliche Verwaltung heute steht. Gegenwärtig müssen E-Government-Gesetze sowie die Regelungen im Onlinezugangsgesetz umgesetzt werden. Parallel ist ein gestiegenes Interesse an der Transparenz des Verwaltungshandelns festzustellen, das die Gesetzgeber zunehmend aufgreifen. Die öffentliche Verwaltung ist in der Pflicht, das Recht auf Informationszugangsfreiheit umzusetzen. Das Vertrauen in die staatliche Aufgabenerfüllung wird gefestigt, indem Auskunftersuchen schnell und effizient bearbeitet werden.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) den öffentlichen Stellen des Bundes und der Länder, die Anforderungen an die Informationsfreiheit bereits von Anfang an in die Gestaltung ihrer IT-Systeme und organisatorischen Prozesse einfließen zu lassen: „Informationsfreiheit by Design“. Die Gesetzgeber werden aufgerufen, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen und notwendige Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Definition

Zu „Informationsfreiheit by Design“ zählt die Gesamtheit technischer und organisatorischer Instrumente unter Berücksichtigung des Stands der Technik, die der Wahrnehmung und Erfüllung der Rechte nach den Informationsfreiheits- und Informati-

onszugangsgesetzen, Umweltinformationsgesetzen und Transparenzgesetzen des Bundes und der Länder dienen. Damit unterstützt „Informationsfreiheit by Design“ einerseits informationspflichtige Stellen bei der Erfüllung eines beantragten Informationszugangs sowie bei der Umsetzung von Veröffentlichungspflichten, andererseits wird für Antragstellende der Informationszugang erleichtert.

Rahmenbedingungen

Für den Bereich der Verarbeitung personenbezogener Daten hat der europäische Ordnungsgeber das Prinzip des Datenschutzes durch Technikgestaltung – also „Datenschutz by Design“ – normiert. Auf dem Gebiet der Informationsfreiheit bestehen ebenfalls Regelungen, aus denen für informationspflichtige Stellen technische und organisatorische Verpflichtungen resultieren. Hierzu zählen je nach Regelungsinhalt der Landes- und bundesrechtlichen Bestimmungen etwa

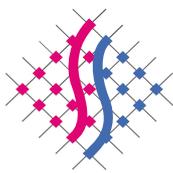
- proaktive Veröffentlichungspflichten,
- das Hinwirken auf eine Speicherung von Informationen in elektronischen Datenbanken,
- die Benennung von Ansprechpartnern oder anderen informationspflichtigen Stellen,
- die Bereitstellung von Verzeichnissen über verfügbare Informationen,
- die Einrichtung von öffentlich zugänglichen Informationsnetzen und –portalen,
- die Berücksichtigung der Kennzeichnung von Informationen durch Dritte als „schutzbedürftig“ und
- die Ermöglichung eines beschränkten Informationszugangs bei nur teilweise entgegenstehenden öffentlichen oder privaten Interessen.

Weiterhin soll die Beachtung der Grundsätze der ordnungsgemäßen Aktenführung dazu dienen, den zeitlichen Bereitstellungsaufwand zu begrenzen und die Kosten des Informationszugangs zu verringern.

Maßnahmen

Maßnahmen zu „Informationsfreiheit by Design“ können bei der Erfüllung dieser technischen und organisatorischen Verpflichtungen eine Hilfestellung bieten. So sollte die Auffindbarkeit von Informationen bei den informationspflichtigen Stellen z. B. durch effiziente Aktensystematik und elektronische Suchfunktionen gewährleistet sein. In Aktensystemen könnte bei Aufnahme neuer Informationen eine Kennzeichnung sensibler Abschnitte oder Aktenteile erfolgen, die eine gesonderte Prüfung auf geheimhaltungsbedürftige Teile erleichtert. Informationen sollten nach Möglichkeit in den Aktensystemen kategorisiert werden, was in bestimmten Verwaltungsbereichen etwa durch die Führung von Teilakten denkbar ist, die Teil einer Hauptakte sind. Veröffentlichungsfähige Informationen sollten durch die informationspflichtige Stelle proaktiv, etwa über ein Informationsportal, für die Allgemeinheit zur Verfügung gestellt werden.

Mit dem Ansatz „Informationsfreiheit by Design“ können standardisierte Lösungen für wiederkehrende Fragestellungen entwickelt werden, wodurch der Aufwand auf Verwaltungsseite reduziert wird. Diese Systemgestaltung obliegt dabei nicht nur den Verantwortlichen der öffentlichen Verwaltung, sondern auch den Entwicklerinnen und Entwicklern von Software-Lösungen für öffentliche Verwaltungen, bei denen Anforderungen der Informationsfreiheit von Anfang an in die Konzepte und Implementierungen aufgenommen werden sollten.



UNABHÄNGIGES
DATENSCHUTZ
ZENTRUM SAARLAND

**Die Landesbeauftragte für Datenschutz
und Informationsfreiheit**

Fritz-Dobisch-Str. 12 • 66111 Saarbrücken
Postfach 10 26 31 • 66026 Saarbrücken

Telefon 0681 94781 – 0

Telefax 0681 94781 – 29

E-Mail poststelle@datenschutz.saarland.de

www.datenschutz.saarland.de

www.informationsfreiheit.saarland.de

