

Die Landesbeauftragte für
Datenschutz und Informationsfreiheit

8. Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit



UNABHÄNGIGES
DATENSCHUTZ
ZENTRUM SAARLAND

**2021/
2022**

8. Tätigkeitsbericht

Informationsfreiheit

der Landesbeauftragten
für Datenschutz und
Informationsfreiheit

Berichtszeitraum: 2021/2022

Dem Landtag und der Landesregierung
vorgelegt am 21. Juni 2023
(Landtagsdrucksache 17/401)

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 Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Informationsfreiheit für die Jahre 2021 und 2022 dargestellt.

Dabei ist wie bereits in den Jahren zuvor eine Zunahme von Vermittlungsanfragen zu verzeichnen, welche kennzeichnend für das immer stärker in den Fokus tretende gesellschaftliche Bedürfnis nach einem transparent agierenden Staat ist.

Dem stehen nach wie vor der teilweise zögerliche Umgang mit entsprechenden Anfragen und die Zurückhaltung bei der Veröffentlichung vorhandener Informationen gegenüber. Um die Entwicklung hin zu einem modernen transparenten Staat voranzutreiben, wäre zunächst eine Fortentwicklung des hierzulande seit 2006 geltenden und unverändert gebliebenen Informationsfreiheitsgesetzes zu einem modernen Transparenzgesetz dringend notwendig. Das derzeit geltende Saarländische Informationsfreiheitsgesetz wird den Erwartungen an ein zeitgemäßes und effektives Informationsfreiheitsrecht längst nicht mehr gerecht. Diese Unzulänglichkeit spiegelt sich auch in einem von der Open Knowledge Foundation Deutschland e.V. erstellten Transparenzranking wider, in welchem das Saarland im bundesweiten Vergleich nur den 12. Platz belegt.

Ein Transparenzgesetz, wie es schon in einigen Bundesländern umgesetzt ist, könnte wegweisend für einen veränderten Umgang mit staatlichen Informationen sein und so als wichtiges Element einer modernen, demokratischen und pluralistischen Gesellschaft auch zu einem gestärkten Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in staatliche Entscheidungen beitragen.

Zentrale Bausteine eines solchen modernen Transparenzgesetzes sind dabei die Normierung proaktiver Veröffentlichungspflichten und damit einhergehend die

Schaffung eines landesweiten Transparenzportals. Um eine möglichst effektive Wahrnehmung des Rechts auf Informationszugang zu ermöglichen, sollte der allgemeine Informationszugangsanspruch mit dem spezielleren Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen zusammengeführt und insoweit auch die Zuständigkeit der Landesbeauftragten erweitert werden. Hierfür spricht nicht nur die Vergleichbarkeit in der Sache, sondern auch der Umstand, dass sich eine Vielzahl der Informationsbegehren auf Umweltinformationen richtet und nicht nachvollziehbar ist, aus welchem Grund den Bürgerinnen und Bürgern gerade in diesem Fall eine Vermittlung und unterstützende Funktion durch die Landesbeauftragte verwehrt bleiben soll. Schließlich sollten in einem neuen Transparenzgesetz auch die Ausnahmetatbestände reduziert und harmonisiert werden. Ich begrüße daher ausdrücklich die von der Landesregierung in ihrem Regierungsprogramm bekundete Absicht zur Schaffung eines Transparenzregisters und appelliere an sie, zeitnah die gesetzlichen Rahmenbedingungen für ein hiermit unabdingbar verknüpftes Transparenzgesetz auf den Weg zu bringen.

Saarbrücken, im Juni 2023

Monika Grethel

*Landesbeauftragte für Datenschutz
und Informationsfreiheit*

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
Inhaltsverzeichnis	5
1	Petitionen 9
1.1	Allgemeines 9
1.2	Zugang zu Informationen im Zusammenhang mit einer technischen Störung eines Systems..... 10
1.3	Zugang zu Protokollen der Ministerpräsidentenkonferenz 11
1.4	Wahlrecht des Antragstellers hinsichtlich der Art des Informationszugangs 13
1.5	Zugang zu einem IT-Sicherheitskonzept 14
1.6	Zugang zum Brandschutzbedarfsplan eines Landkreises 15
1.7	Zugang zum Terminkalender des Ministerpräsidenten und von Landesministern und -ministerinnen 17
1.8	Zugang zu Bebauungsplänen und Unterlagen in einem Bauleitplanverfahren..... 18
1.9	Zugang zu Handlungs- und Dienstanweisungen.....20
2	Beratungsanfragen 25
2.1	Allgemeines 25
2.2	Informationsverpflichtung verschiedener Stellen 25
2.3	Zugang zu einer Bauakte und einem in nicht-öffentlicher Gemeinderatssitzung verhandeltem Pachtvertrag 27
2.4	Zugang zu Wahlvorschlägen zur Wahl der Vertreterversammlung der Kassenärztlichen Vereinigung des Saarlandes.....28

3	Anträge auf Zugang zu Informationen des Unabhängigen Datenschutzzentrums des Saarlandes.....	35
3.1	Zugang zu Verfahrensakten	35
3.2	Zugang zu statistischen Daten.....	36
3.3	Zugang zu Informationen und Dokumenten der DSK	37
4	Ausgewählte Rechtsprechung zur Informationsfreiheit	41
4.1	Pseudonyme Antragstellung.....	41
4.2	Zugang zu Twitter-Direktnachrichten	43
4.3	Zugang zu anwaltlichen Schriftsätzen und Gutachten	44
4.4	Zugang zu Protokollen des wissenschaftlichen Beirats	45
5	Konferenz der Informationsfreiheits- beauftragten in Deutschland (IFK).....	49
5.1	Entschlüsseungen der 40. IFK (2021).....	49
5.2	Entschlüsseungen der 41. IFK (2021).....	54
5.3	Entschlüsseungen der 42. IFK (2022).....	58

- 1.1 Allgemeines
- 1.2 Zugang zu Informationen im Zusammenhang mit einer technischen Störung eines Systems
- 1.3 Zugang zu Protokollen der Ministerpräsidentenkonferenz
- 1.4 Wahlrecht des Antragstellers hinsichtlich der Art des Informationszugangs
- 1.5 Zugang zu einem IT-Sicherheitskonzept
- 1.6 Zugang zu einem Brandschutzbedarfsplan eines Landkreises
- 1.7 Zugang zum Terminkalender des Ministerpräsidenten und von Landesminister*innen
- 1.8 Zugang zu Bebauungsplänen und Unterlagen in einem Bauleitplanverfahren
- 1.9 Zugang zu Handlungs – und Dienstanweisungen

I.

Petitionen

1 Petitionen

1.1 Allgemeines

Die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit überwacht nach § 5 Abs. 1 SIFG die Einhaltung der Vorschriften des Saarländischen Informationsfreiheitsgesetzes.

Der Schwerpunkt der Tätigkeit lag in den Berichtszeitraum in der Vermittlung im Rahmen von an die Landesbeauftragte gerichteten Petitionen von Bürgerinnen und Bürgern, welche sich in ihrem Recht auf Informationszugang verletzt sahen. Daneben wandten sich sowohl Bürgerinnen und Bürger mit allgemeinen Fragen als auch informationspflichtige Stellen mit allgemeinen Beratungsersuchen 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) an die hiesige Behörde.

Die Antragsteller und Petenten beehrten im Berichtszeitraum auf Ebene der Landesbehörden bspw. Zugang zum Terminkalender des Ministerpräsidenten, zu bestimmten Treffen einer Ministerin mit Expertinnen und Experten und zu Protokollen der Ministerpräsidentenkonferenz. Dabei waren häufig Informationen im Zusammenhang mit der Bewältigung der Corona-Pandemie adressiert. Auf kommunaler Ebene wurden immer wieder Unterlagen aus Gemeinderatssitzungen, aber auch bspw. zu Verkehrskontrollen oder zu bestimmten Anschaffungen begehrt.

Daneben werden gerade im kommunalen Bereich sehr häufig Umweltinformationen nachgefragt, die für viele Bürgerinnen und Bürger offensichtlich von herausragender Bedeutung sind. Es ist daher umso bedauerlicher, dass die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit für diesen Bereich mangels gesetzlicher Kompetenzzuweisung immer noch keine

Zuständigkeit besitzt und im Falle ihres Vorliegens nicht vermittelnd tätig werden kann.

Ob Umweltinformationen vorliegen erfordert eine mitunter komplexe Prüfung und schwierige Abgrenzung von Umweltinformationen zu allgemeinen Informationen. Dabei ist der Begriff der Umweltinformationen weit auszulegen. Hiernach ist von solchen auszugehen, wenn mittelbare Auswirkungen auf Umweltbestandteile wie natürliche Lebensräume, Böden und Landschaft betroffen sind. Gerade beim Zugang zu baurechtlichen Unterlagen ist die in diesem Zusammenhang vorzunehmende Abgrenzung von allgemeinen Informationen jedoch nicht immer einfach vorzunehmen.

1.2 Zugang zu Informationen im Zusammenhang mit einer technischen Störung eines Systems

Ein Petent wandte sich an hiesige Behörde mit der Bitte um Vermittlung im Zusammenhang mit jeweils einer an das Ministerium für Bildung und Kultur des Saarlandes gestellten Anfrage nach dem Informationsfreiheitsgesetz, mit der er die technische Dokumentation bzw. verschiedene Informationen im Zusammenhang mit einer Störung von OSS begehrte.

Das Ministerium lehnte den Informationszugang mit der Begründung ab, dass das Bekanntwerden der Information die öffentliche Sicherheit gefährde und damit der Ausschlussstatbestand des § 3 Nr. 2 IFG erfüllt sei. Das Ministerium legte dar, dass aus den begehrten Informationen Erkenntnisse über die getroffenen organisatorischen Maßnahmen zur Behandlung von Störungsfällen und Angriffen auf das Dienstangebot erlangt werden, welche dazu verwendet werden könnten, die erforderliche Kommunikation zu verhindern oder erheblich zu erschweren. Mithin könnten aus der genauen Fehleranalyse die naheliegenden technischen Maßnahmen zur künftigen Vermeidung von Beeinträchtigungen der Erreichbarkeit der Dienste geschlossen werden und das derzeit funktionierende Sicherheitskonzept aushebeln.

Hierdurch sei eine konkrete Gefährdung des Unterrichts an staatlichen und diesen vergleichbaren freien Schulen in privater Trägerschaft sowie des Bildungsanspruchs junger Menschen anzunehmen.

Die Ausführungen des Ministeriums waren nach hiesiger Auffassung plausibel und eine konkrete Gefährdungslage, wonach ein Schaden für das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit – also bspw. auch die Funktionsfähigkeit staatlicher Einrichtungen – mit hinreichender Wahrscheinlichkeit einträte, nachvollziehbar dargelegt. Daneben kam in dem vorliegenden Zusammenhang die Vorschrift des § 15 Abs. 3 Satz 2 des Saarländischen Datenschutzgesetzes (SDSG) als Ablehnungsgrund in Betracht, wonach keine Einsichtnahme in Angaben zu technisch-organisatorischen Maßnahmen nach Art. 32 Abs. 1 Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) erfolgt, wenn hierdurch die Sicherheit des Verfahrens beeinträchtigt würde.

Die Ablehnung des Zugangs war daher im Ergebnis aus hiesiger Sicht materiell-rechtlich nicht zu beanstanden. Zum gleichen Ergebnis kam man in einem weiteren inhaltlich gleichlautenden Antrag eines weiteren Petenten.

1.3 Zugang zu Protokollen der Ministerpräsidentenkonferenz

In einem Verfahren begehrte ein Petent Zugang zu den in der Staatskanzlei vorhandenen Protokollen und sonstigen Unterlagen der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder (MPK) mit der Bundeskanzlerin zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie im Jahr 2020.

Die Staatskanzlei nahm hierzu nach entsprechender Aufforderung Stellung und lehnte den Informationszugang insbesondere unter Verweis auf den Ausnahmetatbestand des § 3 Nr. 3 b IFG ab. Aus hiesiger Sicht schien es in diesem Zusammenhang bereits nicht ausgeschlossen zu sein, dass die Beratungen der Ministerpräsidentinnen und

Ministerpräsidenten zur Bewältigung der Corona-Pandemie im Hinblick auf die getroffenen Beschlüsse rechtssetzender Natur und damit vom Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes ausgenommen sind. Dies könnte sich mit Blick auf die Ausführungen des Verwaltungsgerichts des Saarlandes in seinem Urteil vom 18. Juni 2018 (Az. 1 K 644/16) und des Oberverwaltungsgerichts des Saarlandes in seinem Urteil vom 11.12.2020 (Az. 1 A 230/18) ergeben. Danach sind die Verhandlungen der Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten zum Glücksspielstaatsvertrag als spezifische Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten anzusehen, auf die sich das Informationsfreiheitsgesetz nicht erstreckt. Dies wird im Wesentlichen damit begründet, dass die eigentliche gesetzgeberische Gestaltung, die Beratung, die Diskussion und die Entscheidung über den endgültigen Normtext nicht im Parlament, sondern ausschließlich in den Verhandlungen der MPK erfolge.

Eine abschließende Beurteilung, ob im Rahmen der Beschlüsse und Beratungen der MPK zur Eindämmung der Corona-Pandemie vergleichbare Rahmenbedingungen gegeben sind, konnte vorliegend jedoch dahinstehen, da seitens der Staatskanzlei jedenfalls das Vorliegen des Ausnahmegrundes des § 3 Nr. 3b IFG nachvollziehbar dargelegt wurde. Nach dieser Vorschrift besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn und solange die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden.

In dem oben zitierten Urteil des Verwaltungsgerichts des Saarlandes wurde der Argumentation gefolgt, dass ohne die Gewährleistung der Vertraulichkeit der Beratungen offene, konstruktive Verhandlungen unter den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder und ihren Gremien nicht möglich seien und dass ihre Interessen massiv gefährdet würden, wenn eine Offenlegung eingenommener Positionen erfolge oder etwaige Änderungen im Nachhinein bekannt werden würden. Dieser, nicht nur im Rahmen laufender Beratungen, sondern auch nach Abschluss von Beratungen

vom Verwaltungsgericht des Saarlandes anerkannte fortwirkende Vertraulichkeitsschutz dürfte auch in Bezug auf die vorliegenden Beratungen gelten, da die herangezogenen Erwägungen ebenso in diesem Zusammenhang zutreffen.

Mithin dürfte vorliegend der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung betroffen sein, der einem Informationszugang entzogen ist. So wird ausweislich der Gesetzesbegründung des Informationsfreiheitsgesetzes (BT-Drucksache 15/4493, Seite 12) davon ausgegangen, dass im Bereich des Regierungshandelns ein ungeschriebener verfassungsrechtlicher Ausnahmegrund des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung bestehe, der bei abgeschlossenen Vorgängen die funktionsnotwendige, freie und offene Willensbildung der Regierung schützt. Den Ausführungen des Verwaltungsgerichts des Saarlandes ist auch eine dahingehende Bejahung zumindest mittelbarer Betroffenheit des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung im Falle der Beratungen der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zum Glücksspielstaatsvertrag zu entnehmen. In vergleichbarer Weise ist vorliegend die Willensbildung bezüglich der Beschlüsse der MPK zur Eindämmung der Corona-Pandemie betroffen.

Unabhängig von der Frage, welche Unterlagen vorliegend tatsächlich bei der Staatskanzlei vorhanden sind, war mit Blick auf die voranstehenden Erwägungen eine Ablehnung des Informationszugangs aus hiesiger Sicht daher nicht zu beanstanden.

1.4 Wahlrecht des Antragstellers hinsichtlich der Art des Informationszugangs

Ein Petent monierte, dass eine Gemeinde die seinerseits begehrten Informationen nicht wie gewünscht per E-Mail zur Verfügung stellen wollte und ihn stattdessen auf eine Akteneinsicht verwies.

§ 1 Abs. 2 Satz 2 IFG räumt dem Antragsteller das Recht ein, zwischen den Arten des Informationszugangs i. S. d. § 1 Abs. 2 Satz 1 IFG eine Auswahl zu treffen. Macht der Antragsteller von seinem Auswahlrecht Gebrauch und begehrt er eine bestimmte Art des Informationszugangs, ist die Behörde daran grundsätzlich gebunden und kann hiervon nur aus einem wichtigen Grund, wie bspw. einem deutlich höheren Verwaltungsaufwand abweichen. Dabei ist auch die Übersendung von Kopien („Ablichtungen“, §7 Abs. 4 Satz 1 IFG) amtlicher Dokumente als Mischform der Akteneinsicht und dem Informationszugang in sonstiger Weise und auch die Übermittlung der Information per E-Mail eine mögliche Form der Realisierung des Informationszugangs, die der Antragsteller grundsätzlich wählen kann.

Da vorliegend kein wichtiger Grund und insbesondere kein deutlich höherer Verwaltungsaufwand erkennbar waren, wurde die Gemeinde hiesigerseits aufgefordert, die begehrten Informationen wie gewünscht digital zu übermitteln, dem die Gemeinde schließlich nachkam.

1.5 Zugang zu einem IT-Sicherheitskonzept

Ein Petent beehrte von einem Landkreis Zugang zu dessen IT-Sicherheitskonzept, welcher seitens des Landkreises unter Hinweis auf den Ausnahmetatbestand des § 3 Nr. 1 Buchst. c IFG, wonach das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf Belange der inneren oder äußeren Sicherheit haben kann, sowie die Vorschrift des § 15 Abs. 3 Satz 2 SDStG abgelehnt wurde.

Aus hiesiger Sicht konnte dahinstehen, ob der von dem Landkreis zitierte Ausnahmetatbestand nach § 3 Nr. 1 Buchst. c IFG einschlägig ist, da jedenfalls der Ausnahmetatbestand nach § 3 Nr. 2 IFG zu bejahen war. Hiernach besteht ein Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn das Bekanntwerden der Information die öffentliche Sicherheit gefährden kann. Das Vorliegen dieses Ausnahmegrundes

wurde seitens des Landkreises plausibel damit begründet, dass bei Kenntnis des Sicherheitskonzepts eine nicht unerhebliche Gefahr unberechtigter Zugriffe auf die IT-Systeme bestehe. Darüber hinaus wurde seitens des Landkreises aus hiesiger Sicht zutreffend auf die Vorschrift des § 15 Abs. 3 Satz 2 DSGVO verwiesen, wonach keine Einsichtnahme in Angaben zu technisch-organisatorischen Maßnahmen nach Art. 32 Abs. 1 DSGVO erfolgt, wenn hierdurch die Sicherheit des Verfahrens beeinträchtigt würde. Eine solche Beeinträchtigung der Sicherheit des Verfahrens scheint im Hinblick auf ein IT-Sicherheitskonzept durchaus vorzuliegen. Die Vorschrift stellt sich aus hiesiger Sicht 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 vor.

Zusammenfassend bestanden daher nach hiesiger Einschätzung gegen die ablehnende Entscheidung des Landkreises keine informationsfreiheitsrechtlichen Bedenken, so dass eine weitere Vermittlung in der Sache nicht angezeigt war.

1.6 Zugang zum Brandschutzbedarfsplan eines Landkreises

Im Berichtszeitraum erreichte die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit eine Anfrage, die auf Zugang zum Brandschutzbedarfsplan eines Landkreises gerichtet war. Der Landkreis machte in seiner Stellungnahme den Ausschlussstatbestand des § 3 Abs. 1 Buchst. c IFG geltend und legte ausführlich die Möglichkeit der nachteiligen Auswirkungen auf Belange der inneren Sicherheit durch das Bekanntwerden der Information dar.

Der Landkreis verwies dabei darauf, dass die Feuerwehren und der Katastrophenschutz Teil der Konzeption bei Ausfall sog. kritischer Infrastruktur sind und als Organisationen und Einrichtungen mit wichtiger Bedeutung für das Gemeinwesen

definiert sind, bei deren Ausfall oder Beeinträchtigung nachhaltig wirkende Versorgungsengpässe, erhebliche Störungen der öffentlichen Sicherheit oder andere dramatische Folgen eintreten würden. Durch die aus der Brandschutzbedarfsplanung ersichtlichen Informationen zu den Standorten und deren Schwerpunkten sowie der Aufstellung der Kommunikationstechnik einschließlich der Zusammenhänge/Abläufe seien gezielt Manipulationen sowohl im Bereich der IT, Infrastruktur als auch der Einsatzfähigkeit möglich und hierdurch die Sicherheit der Bürger*innen gefährdet. Mit dem Informationszugang würden die Stärken und Schwächen der kommunalen Wehren, die Analyse und letztlich die beschriebene Konzeption offen gelegt und die Struktur im Ganzen geschwächt, da sie hierdurch angreifbar würde.

Eine entsprechende Gefährdungslage wurde aus hiesiger Sicht für weite Teile der Brandschutzbedarfsplanung ausreichend dargelegt und war auch mit Blick darauf, dass der informationsverpflichteten Stelle bei der Prüfung des Ausnahmetatbestand des § 3 Nr. 1 c IFG ein gerichtlich nur eingeschränkter Beurteilungsspielraum zukommt (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 20. März 2012 - B 27.11 -) nicht zu beanstanden.

Indessen war letztlich in Übereinstimmung auch mit der informationspflichtigen Stelle davon auszugehen, dass die Offenlegung bestimmter, partieller Informationen des begehrten Dokuments keine Gefährdungslage begründet. Es wurde darauf hingewiesen, dass diese Teile insoweit grundsätzlich zugänglich zu machen sind (§ 7 Abs. 2 Satz 1 IFG).

Dabei wurde unter den Beteiligten angeregt, zu klären, ob eine Konkretisierung im Hinblick auf die begehrten, nicht sicherheitsrelevanten Informationen möglich ist. Die Beteiligten wurden gebeten, sich im Falle, dass keine dahingehende einvernehmliche Lösung gefunden werde, erneut an hiesige Behörde zu wenden.

1.7 Zugang zum Terminkalender des Ministerpräsidenten und von Landesministern und -ministerinnen

In einem Verfahren beehrte ein Petent Zugang zum Terminkalender des damaligen Ministerpräsidenten. Im Rahmen einer Beratungsanfrage wurde weiterhin allgemein die Frage aufgeworfen, inwieweit ein Anspruch auf Zugang zum Terminkalender von Ministern und Ministerinnen bestehe.

Diesbezüglich wurde hiesigerseits sowohl in den Petitionsverfahren als auch in dem allgemeinen Beratungersuchen ausgeführt, dass der Terminkalender des Ministerpräsidenten ebenso wie der von Ministern grundsätzlich amtliche Informationen darstellen, jedenfalls soweit diese den Tagesablauf der jeweiligen Person im Zusammenhang mit ihrer amtlichen Tätigkeit organisieren. Soweit private Termine eingetragen sind, liegen keine amtlichen Informationen vor. In diesem Fall bestünde die Möglichkeit, an Stelle der Einsicht in den Terminkalender z. B. eine Kopie mit Schwärzungen schutzbedürftiger Informationen zugänglich zu machen oder eine bloße Auskunft zu erteilen.

Jedoch dürften regelmäßig - und so auch in dem konkreten Verfahren - Ausnahmetatbestände nach dem IFG greifen, welche eine Ablehnung des Zugangsanspruchs rechtfertigen.

So kommt insbesondere eine Gefährdung von Belangen der inneren oder äußeren Sicherheit nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 c IFG in Betracht. In einem vergleichbaren Fall, in dem Zugang zum Terminkalender der Bundeskanzlerin begehrt wurde, wurde obergerichtlich die Ablehnung des Zugangs gemäß Art. 3 Abs. 1 Buchst. c IFG mit Blick auf die seitens des Kanzleramtes angenommene und dargelegte Möglichkeit der Gefährdung der Kanzlerin im Falle einer Offenlegung für rechtmäßig erachtet (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 20. März 2012 – OVG 12 B 27/11). Dabei wurde der informationsverpflichteten Stelle ein eigener Beurteilungsspielraum zugestanden, der eine

prognostische Einschätzung erfordere, welche nur in engen Grenzen verwaltungsgerichtlich überprüfbar sei. Das OVG Berlin-Brandenburg begründet dies damit, dass Grundlage der in diesem Zusammenhang erforderlichen prognostischen Einschätzung allein die bei den staatlichen Stellen vorhandenen sicherheitsrelevanten Erkenntnisse seien, die sich aus einer Vielzahl von Einzelinformationen zusammensetzen und erst in ihrer Gesamtschau eine Beurteilung der Sicherheitslage ermöglichen.

Es ist daher durchaus naheliegend, dass auch im Falle der Betroffenheit eines Ministerpräsidenten oder von Ministern durch eine entsprechende Offenlegung der Terminkalender eine Gefährdungslage vorliegen kann. Eine solche wurde in dem betreffenden Verfahren ausreichend nachvollziehbar dargelegt.

1.8 Zugang zu Bebauungsplänen und Unterlagen in einem Bauleitplanverfahren

In einigen Fällen wandten sich Petenten an die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit, nachdem ihnen der Zugang zu Bebauungsplänen verwehrt wurde oder entsprechende Anfragen unbeantwortet blieben.

Diesbezüglich war darauf hinzuweisen, dass sich die Informationsbegehren in diesen Fällen auf eine Umweltinformation im Sinne des SUIG bezogen, was zur Folge hatte, dass das SUIG als spezielleres Gesetz im Sinne des § 1 Abs. 3 IFG vorrangig anwendbar und mangels entsprechender Kompetenzzuweisung im SUIG eine Zuständigkeit der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit nicht gegeben ist.

In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass der Begriff der Umweltinformation sehr weitgehend ist, da es sich bereits dann um Umweltinformationen handelt, wenn mittelbare Auswirkungen auf Umweltbestandteile wie natürliche

Lebensräume, Böden und Landschaft betroffen sind (vgl. u.a. BVerwG, Urteil vom 21. Februar 2008 - 4 C 13.07 -).

Bauleitpläne sind danach als „Maßnahmen“ im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 3 Buchst. b SUIG zu qualifizieren. Auch wenn sie nicht primär dem Umweltschutz dienen, sind in der im Rahmen der Aufstellung vorzunehmenden Abwägung Auswirkungen auf die Umwelt einschließlich deren Beeinträchtigung zu berücksichtigen, so dass die Einordnung eines Bebauungsplans nach § 2 Abs. 3 Nr. 3 Buchst. b SUIG gerechtfertigt erscheint.

In einem den Zugang zu verschiedenen Unterlagen, wie bspw. Gutachten und Beschlüsse zu einem Bauleitplanverfahren, betreffenden Verfahren machte eine Gemeinde jedoch geltend, der Informationszugang sei sowohl nach dem SIFG, als auch dem SUIG bereits deshalb ausgeschlossen, weil die Regelungen des BauGB zur Öffentlichkeitsbeteiligung lex specialis gegenüber den Vorschriften des SIFG und des SUIG darstellen würden und somit gemäß § 1 Abs. 3 IFG vorrangig anwendbar seien.

Die Gemeinde wurde durch hiesige Behörde daher darauf hingewiesen, dass dem insbesondere mit Blick auf die höchstrichterliche Rechtsprechung des BVerwG in diesem Zusammenhang nicht gefolgt werden kann.

Nach dem Urteil des BVerwG vom 12. Juni 2007 (Az. 7 VR 1.07), welches das Verhältnis der Planfeststellung und den in diesem Zusammenhang geltenden Vorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung zu den Informationsrechten nach dem UIG klärt, besteht der Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen nach dem UIG unabhängig von einem Planfeststellungsverfahren und gilt parallel, neben und getrennt von den Informationsrechten, die Einwender und Betroffene im Planfeststellungsverfahren haben.

Nichts anderes kann für die Vorschriften des IFG (bzw. SIFG) gelten, dem zwar unzweifelhaft die Vorschriften des

UIG (bzw. SUIG) als speziellerem Recht vorgehen, nicht jedoch solche aus dem Planfeststellungsverfahren ebenso wenig wie solche aus dem Bauleitplanverfahren.

Die Bestimmungen des BauGB zur Beteiligung der Öffentlichkeit und zur Bekanntmachung der Bauleitplanung bilden ebenso wie die in diesem Zusammenhang geltenden Vorgaben im Planfeststellungsverfahren lediglich einen Mindeststandard der Einsichts- und Informationsrechte¹, so dass auch im Rahmen des Bauleitplanverfahrens ein voraussetzungsloser Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen nach dem SIFG besteht, welcher nur bei Vorliegen eines entsprechenden Ausnahmetatbestandes nach den §§ 3-6 IFG zu verneinen ist.

Die Gemeinde wurde auf diese Rechtslage hingewiesen, wobei darüber hinausgehende Maßnahmen mit Blick darauf, dass im konkreten Fall Umweltinformationen betroffen waren und der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit insoweit keine dem § 6 SIFG vergleichbare Befugnis zukommt, nicht in Betracht kamen

1.9 Zugang zu Handlungs- und Dienstanweisungen

Ein Petent begehrte von einer informationspflichtigen Stelle Zugang zu etwaig bestehenden Handlungs-/Dienstanweisungen, Vorschriften, Textbausteinen o.ä. zur Beantwortung von Anfragen nach dem SIFG/SUIG/MIG, welcher von der informationspflichtigen Stelle abgelehnt wurde.

Diese ging zunächst von Umweltinformationen aus und hielt eine Ablehnung des Zugangs auf Grundlage des § 8 Abs. 2 Nr. 2 SUIG für gerechtfertigt. Danach ist ein Antrag in der Regel abzulehnen, wenn er sich auf interne Mitteilungen der informationsverpflichteten Stelle bezieht. Daneben wurde

¹ Schrödter, Baugesetzbuch, 9. Auflage 2019. Rn. 36-38.

geltend gemacht, dass die Informationen nicht vom Anwendungsbereich des IFG erfasst seien, da sie keinem konkreten Verwaltungsvorgang bzw. einer Akte zuzuordnen seien.

Die informationspflichtige Stelle wurde im Rahmen des daraufhin aufgenommenen Vermittlungsverfahrens zunächst darauf hingewiesen, dass es sich vorliegend nicht um Umweltinformationen handelt, so dass aus hiesiger Sicht ausschließlich die Vorschriften des SIFG und die dort normierten Ausschlussstatbestände zu prüfen waren.

Danach sind grundsätzlich alle gemäß § 2 Nr. 1 IFG als amtlich geltenden Informationen vom Informationszugangsanspruch nach § 1 Abs. 1 Satz 1 SIFG erfasst. In diesem Zusammenhang war auszuführen, dass eine gesetzliche Beschränkung des Informationszugangs lediglich auf einer konkreten Verwaltungsangelegenheit bzw. Akte zugeordneten Unterlagen nicht existiert und sich auch nicht aus der Voraussetzung der Amtlichkeit der Information nach § 1 Abs. 1 Satz 1 SIFG i.V.m. § 2 Nr. 1 IFG ergibt. Diese eröffnen vielmehr ausdrücklich den Zugang zu (amtlichen) Informationen und nicht etwa nur zu Akten². Nur Entwürfe oder Notizen, welche nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen, sind vom Informationszugangsanspruch gemäß Art. 2 Nr. 1 Satz 2 IFG ausgenommen.

Die informationsverpflichtete Stelle kündigte daraufhin an, dem Antragsteller die entsprechenden Informationen zur Verfügung zu stellen.

² vgl. Schoch, Kommentar um Informationsfreiheitsgesetz, 2. Auflage 2016, § 2, Rn. 13.

- 2.1 Allgemeines
- 2.2 Informationsverpflichtung verschiedener Stellen
- 2.3 Zugang zu einer Bauakte und einem in nicht-öffentlicher Gemeinderatssitzung verhandeltem Pachtvertrag
- 2.4 Zugang zu Wahlvorschlägen zur Wahl der Vertreterversammlung der Kassenärztlichen Vereinigung des Saarlandes

II.

Beratungsanfragen

2 Beratungsanfragen

2.1 Allgemeines

Auch im vorliegenden Berichtszeitraum wandten sich Bürgerinnen und Bürger nicht nur deshalb an die Landesbeauftragte für Informationsfreiheit, weil sie sich in ihrem Recht auf Informationszugang verletzt sahen, sondern gelegentlich auch deshalb, weil sie allgemeine Fragen zur Informationsfreiheit hatten. Daneben wenden sich regelmäßig auch informationspflichtige Stellen mit der Bitte um Beratung im Umgang mit bestimmten Informationsfreiheitsbegehren an hiesige Behörde.

Neben materiell-rechtlichen Fragen zu den im Einzelfall in Betracht kommenden Ausschlussstatbeständen stellen sich in diesem Zusammenhang auch immer wieder verfahrensrechtliche Fragen, wie bspw. zum Ablauf eines Drittbeteiligungsverfahrens oder auch hinsichtlich des anzuwendenden Gebührentatbestandes.

2.2 Informationsverpflichtung verschiedener Stellen

Im Rahmen einer Beratungsanfrage wurde die hiesige Behörde um rechtliche Einschätzung gebeten, ob und inwieweit die Kirchen informationspflichtige Stellen nach dem SIFG sind.

Hierzu wurde ausgeführt, dass das SIFG einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen gegen Behörden des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände statuiert (vgl. § 1 Satz 1 SIFG) und auch deren Organe und Einrichtungen Behörden verpflichtet, soweit diese öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen (vgl. § 1 Satz 3 SIFG). Körperschaften des öffentlichen Rechts können daher grundsätzlich nach dem SIFG informationszugangsverpflichtet sein, soweit eine Zuordnung zum Land oder einer Gemeinde bzw. einem Gemeindeverband vorliegt. Hinsichtlich der Kirchen ist in diesem Zusammenhang zu konstatieren, dass die

grundgesetzliche Konzeption des verfassungsrechtlich gewährten Selbstbestimmungsrechts der Kirchen gegen deren Informationsverpflichtung nach dem IFG bzw. dem SIFG spricht.

Art. 140 Grundgesetz (GG) lässt unter anderem Art. 137 Weimarer Reichsverfassung (WRV) weitergelten. Dieser garantiert den Kirchen Selbständigkeit und Unabhängigkeit vom Staat, insbesondere die selbständige Ordnung und Verwaltung ihrer Angelegenheiten (vgl. Art. 137 Abs. 3 WRV). Im Unterschied zu anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts sind Religionsgemeinschaften mit Körperschaftsstatus daher kein Teil des Staates und üben keine öffentliche Gewalt im Sinne des Art. 1 Abs. 3 GG aus und nehmen auch keine öffentlich-rechtlichen Verwaltungsaufgaben im Sinne des § 1 Satz 3 SIFG wahr. Sie sind mithin keine Einrichtung des Landes, so dass eine Informationsverpflichtung nach dem SIFG vor diesem Hintergrund nicht gegeben ist.

Im Rahmen einer weiteren Anfrage wurde um Beantwortung der Frage gebeten, ob die Sparkassen informationsverpflichtet nach dem SIFG seien.

Hierauf war auszuführen, dass die im Saarland niedergelassenen Sparkassen gemäß § 1 Abs. 1 des Saarländischen Sparkassengesetzes (SSpG) als rechtsfähige Anstalten des Öffentlichen Rechts und wirtschaftliche Unternehmen in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft (vgl. § 2 SSpG) organisiert sind und gemäß § 29 Abs. 1 der Aufsicht des Landes unterstehen. Ihnen obliegt mithin gemäß § 2 SSpG ein öffentlicher Auftrag. Sie sind daher insoweit nach § 1 Abs. 1 Satz 1 SIFG grundsätzlich informationsverpflichtet, sofern keine Ausschlussgründe nach §§ 3 - 6 des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes (IFG - anwendbar über § 1 Satz 1 SIFG) vorliegen.

2.3 Zugang zu einer Bauakte und einem in nicht-öffentlicher Gemeinderatssitzung verhandeltem Pachtvertrag

Eine Gemeinde wandte sich mit der Bitte um Beratung an hiesige Behörde bezüglich des Umgangs mit einem Antrag eines Antragstellers auf Zugang zu einer Bauakte und beschiedenen Bauanträgen seines Nachbarn sowie zu einem Pachtvertrag zur Nutzung des benachbarten Sportplatzes, welche in einer nicht-öffentlichen Gemeinderatssitzung verhandelt bzw. beschlossen wurde.

Die Gemeinde wurde darauf hingewiesen, dass hinsichtlich des begehrten Zugangs zu Bauakten zu beachten sei, dass es sich hierbei um Umweltinformationen handeln könnte und in diesem Fall das SUIG einschlägig wäre. Soweit jedoch von allgemeinen Informationen im Sinne des SIFG auszugehen sei, müsse beachtet werden, dass in diesem Zusammenhang personenbezogene Daten des Dritten betroffen sind und nach § 5 Abs. 1 IFG eine Zugangsgewährung nur dann vorzunehmen ist, wenn das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt oder der Dritte eingewilligt hat. Insofern sei dem betroffenen Nachbarn nach § 8 IFG Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Willigt dieser ein, könne dem Informationsbegehren stattgegeben werden. Wird keine Einwilligung erteilt, seien nach § 5 Abs. 1 IFG die jeweiligen Interessen gegeneinander abzuwägen.

Hinsichtlich der weiterhin aufgeworfenen Frage danach, inwieweit die Festlegung der Nichtöffentlichkeit von Angelegenheiten des Gemeinderats den Tatbestand des § 3 Nr. 4 IFG erfüllt und damit dem Informationsanspruch generell entgegensteht, wurde auf die Entscheidung des OVG des Saarlandes mit Beschluss vom 2. Mai 2019 (Az. 2 A 6/18) hingewiesen, in dem dieses mit Blick auf eine entsprechende Ermächtigung im KSVG den Ausschlussstatbestand nach § 3 Nr. 4 IFG durch die in der Satzung vorgesehene Bestimmung

der Nichtöffentlichkeit eines Gemeinderatsausschusses als erfüllt sieht. Aus hiesiger Sicht gilt bei der vorliegend geschilderten Fallkonstellation aber zu bedenken, dass nicht der Beratungsverlauf an sich, sondern nur der Pachtvertrag als solcher begehrt wird. Denn mit Blick darauf, dass die Vorschrift zur Geheimhaltung im KSVG vor allem die vertrauliche Beratung schützen und die offene Meinungsbildung im Rahmen von potenziell besonders konfliktreichen Beratungen gewährleisten soll, dürfte fraglich sein, inwieweit eine Geheimhaltung lediglich des Beratungsgegenstandes an sich – vorliegend des Pachtvertrages – erforderlich erscheint. Auch das OVG weist in seiner obigen Entscheidung darauf hin, dass allgemein umstritten ist, ob für den § 3 Nr. 4 IFG auf eine materielle, am jeweiligen Gegenstand orientierte Geheimhaltungspflicht abzustellen ist, lässt diese Frage im konkreten Fall jedoch offen. Auf die hiesigen Ausführungen hin erfolgte keine Nachfrage oder Information über den weiteren Verfahrensgang durch die Gemeinde, so dass keine über die entsprechenden Hinweise hinausgehende rechtliche Bewertung vorgenommen wurde.

2.4 Zugang zu Wahlvorschlägen zur Wahl der Vertreterversammlung der Kassenärztlichen Vereinigung des Saarlandes

Die Kassenärztliche Vereinigung Saarland wandte sich an die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit mit der Bitte um rechtliche Einschätzung der Frage, ob die gemäß § 8 der Wahlordnung der Kassenärztlichen Vereinigung des Saarlandes eingereichten Wahlvorschläge zur Wahl der Vertreterversammlung nach § 5 des Saarländischen Mediengesetzes (SMG) auf Anfrage hin zugänglich zu machen sind.

Zunächst war darauf hinzuweisen, dass durch die hiesige Behörde mangels einer entsprechend zugewiesenen Zuständigkeit nicht beurteilt werden kann, ob die Voraussetzungen eines Auskunftsanspruchs nach § 5 SMG

vorliegen. Da der presserechtliche Auskunftsanspruch den informationsfreiheitsrechtlichen Zugangsanspruch nach herrschender Auffassung jedoch nicht verdrängt und beide Ansprüche nebeneinander anwendbar sind, konnte die aufgeworfene Frage unter dem Gesichtspunkt der informationsfreiheitsrechtlichen Verpflichtungen beantwortet werden.

Bezugnehmend auf die in diesem Zusammenhang ebenfalls aufgeworfene Frage nach einer datenschutzrechtlichen Rechtsgrundlage zur Herausgabe war darauf hinzuweisen, dass eine Übermittlung aus datenschutzrechtlicher Sicht dann unzweifelhaft zulässig ist, wenn sie auf Grundlage des presserechtlichen Auskunftsrechts oder auch des SIFG gerechtfertigt ist.

Die Kassenärztliche Vereinigung ist als Körperschaft des Öffentlichen Rechts, die gemäß § 78 Abs. 1 SGB V der Aufsicht des Landes untersteht, nach § 1 Abs. 1 Satz 1 SIFG grundsätzlich informationsverpflichtet.

Vorliegend kam als möglicher Ausschlussstatbestand zunächst die Vorschrift des § 3 Nr. 4 IFG in Betracht, wonach ein Anspruch dann nicht besteht, wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht unterliegt. In diesem Zusammenhang ist insbesondere die Frage nach den zu stellenden Anforderungen an den Begriff der Rechtsvorschrift umstritten, wobei zuletzt das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 5. Mai 2022 (Az. 10 C 1.21) klargestellt hat, dass reinem Binnenrecht eines Gremiums, wie bspw. der Satzung, keine Außenwirkung zukommt und derartige Regelungen daher keine Rechtsvorschrift im Sinne des § 3 Nr. 4 IFG darstellen. Vorliegend ergab sich aber aus den entsprechenden Vorschriften bereits keine Anordnung zur Nichtöffentlichkeit, Vertraulichkeit oder Verschwiegenheit.

Darüber hinaus konnte aus den vorliegenden internen Regelungen, welche eine proaktive Bereitstellung von mit dem

Wahlverfahren verbundenen Informationen an bestimmte Personengruppen vorsehen, aus hiesiger Sicht nicht gefolgert werden, dass eine darüber hinausgehende Bereitstellung von Informationen auf Anfrage hin an Dritte ausgeschlossen sein sollte.

Jedoch war vorliegend zu berücksichtigen, dass durch eine Informationsgewährung personenbezogene Daten der sich zur Wahl stellenden Personen betroffen wären. Diesbezüglich wurde darauf hingewiesen, dass die informationsfreiheitsrechtlichen Regelungen in einem solchen Fall die Durchführung eines Drittbeteiligungsverfahrens nach § 8 IFG vorsehen, wonach dem Dritten, dessen Belange durch den Antrag auf Informationszugang berührt sind, schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist, jedenfalls dann, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass dieser ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss der Information haben kann. Willigt der Dritte in die Informationsgewährung nicht ein, ist schließlich nach § 5 Abs. 1 IFG eine Abwägung zwischen dem Informationsinteresse des Dritten und dem schutzwürdigen Interesse des Dritten am Ausschluss der Information vorzunehmen. Vorliegend wäre im Rahmen dieser Abwägung zu berücksichtigen, dass zwar personenbezogene Daten der sich zur Wahl stellenden Bewerber*innen betroffen sind, diese sich aber in einem beruflichen Kontext für ein öffentliches Amt zur Wahl stellen und gemäß § 8 der Wahlordnung auch nur dann in die Wahlvorschläge aufgenommen werden, wenn sie schriftlich der Kandidatur zugestimmt haben.

Zudem enthalten die Wahlvorschläge nicht die Privatadresse, sondern die Praxisanschrift der Bewerberinnen und Bewerber. Schließlich erfolgt im Falle einer Wahl ebenfalls die Veröffentlichung zumindest des Namens und der Praxisanschrift der gewählten Person. Es war aus hiesiger Sicht daher nicht erkennbar, welches schutzwürdige Interesse die sich zur Wahl stellenden Personen an einer Geheimhaltung dieser Tatsache sowie der hiermit verbundenen

notwendigerweise angegebenen personenbezogenen Daten haben sollten.

Im Ergebnis wurde daher mitgeteilt, dass nach hiesiger Auffassung einiges für einen Anspruch auf Zugang zu der gegenständlichen Information auf Grundlage des SIFG spricht und eine Abwägung unter Berücksichtigung der voranstehenden Erwägungen durch die informationsverpflichtete Stelle im gegebenen Fall zu erfolgen hat.

- 3.1 Zugang zu Verfahrensakten
- 3.2 Zugang zu statistischen Daten
- 3.3 Zugang zu Informationen und Dokumenten der DSK



Anträge auf Zugang zu Informationen des UDZ

3 Anträge auf Zugang zu Informationen des Unabhängigen Datenschutzzentrums des Saarlandes

Alle Bürgerinnen und Bürger haben gemäß dem Saarländischen Informationsfreiheitsgesetz (SIFG) das Recht, gegenüber öffentlichen Stellen des Landes ihre Informationsrechte geltend zu machen. Dementsprechend ist auch das Unabhängige Datenschutzzentrum Saarland (UDZ) Adressat von IFG-Anträgen und unterliegt den rechtlichen Bestimmungen des SIFG.

Im Berichtszeitraum wurden gegenüber dem UDZ insgesamt 20 Anträge gestellt, von denen einige nachfolgend beispielhaft beleuchtet werden.

3.1 Zugang zu Verfahrensakten

In einigen Fällen beehrten Antragsteller Zugang zu bei der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit geführten datenschutzrechtlichen Verfahren durch Übersendung des Akteninhalts per E-Mail. Es handelte sich bei den Antragstellern - jedenfalls allem Anschein nach – um Beschwerdeführer im Rahmen der betroffenen Datenschutzverfahren. Dies konnte indessen nicht abschließend festgestellt werden, da die Antragsteller sowohl in den datenschutzrechtlichen Beschwerdeverfahren als auch in den vorliegenden Verfahren auf Informationszugang keine Postanschrift angaben.

Die Anfragen stützten sich im Ergebnis sowohl auf die Akteneinsichtsrechte von Verfahrensbeteiligten als auch auf die Vorschriften zum Informationszugang nach dem SIFG.

Im Rahmen des informationsfreiheitsrechtlichen Verfahrens wurden die begehrten Informationen aus den Verfahrensakten unter Berücksichtigung der Belange Dritter durch Unkenntlichmachung personenbezogener Daten

herausgegeben. Eine solche Unkenntlichmachung wurde hiesigerseits für die begehrte Form der Übersendung der entsprechenden Akteninhalte per E-Mail als erforderlich erachtet, da nicht mit Gewissheit davon ausgegangen werden konnte, dass es sich bei den Antragstellern tatsächlich um Beteiligte der betreffenden Verfahren handelte, auf die sich die Anfragen nach dem SIFG bezogen.

Eine solche Feststellung der Identität und die Erhebung der Postanschrift ist im Rahmen eines informationsfreiheitsrechtlichen Verfahrens auch nicht - jedenfalls nicht standardmäßig (vgl. hierzu die Ausführungen zu den dies betreffenden gerichtlichen Verfahren unter VI.4.1.) - geboten, jedoch kann bei einem Verzicht hierauf die Identität als verfahrensbeteiligte Person bei der Frage, inwieweit Zugang zu personenbezogenen Daten der Verfahrensbeteiligten gewährt werden kann, auch nicht grundsätzlich unterstellt werden, so dass eine Unkenntlichmachung der betreffenden personenbezogenen Daten vorzunehmen war.

Im Übrigen besteht für Verfahrensbeteiligte parallel hierzu ein Anspruch auf Akteneinsicht nach § 29 des Saarländischen Verwaltungsverfahrensgesetzes unter den dort geltenden Voraussetzungen. Über die entsprechenden Anträge wurde jeweils in den für die Durchführung der datenschutzrechtlichen Verfahren zuständigen Referaten hiesiger Behörde entschieden.

3.2 Zugang zu statistischen Daten

Wie bereits im letzten Berichtszeitraum bezog sich ein großer Teil der Abfragen auf allgemeine statistische Daten bzw. Zahlen, wie z.B. die Meldung von Datenschutzverstößen nach Art. 33 Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) oder auch nach getroffenen Maßnahmen nach Art. 58 DSGVO.

Statistische Angaben zu diesen sowie vier weiteren Schwerpunkten können den allgemeinen Tätigkeitsberichten

des Unabhängigen Datenschutzzentrums, die über die Internetseite abrufbar sind, entnommen werden.

Daneben werden ebenso statistische Auskünfte zu Themenkomplexen begehrt, die nicht standardmäßig durch hiesige Behörde erfasst werden bzw. nicht unmittelbar elektronisch abrufbar sind. Ein Anspruch auf Informationszugang besteht jedoch nur hinsichtlich solcher Informationen, die bei der informationspflichtigen Stelle vorhanden sind. Zwar gelten auch solche Informationen als vorhanden, die erst zusammengestellt werden müssen. So stellt nach der Rechtsprechung des BVerwG die bloße Addition gleichartiger Informationen grundsätzlich keine vom Informationszugangsanspruch nicht umfasste inhaltliche Aufbereitung von Informationen dar (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. November 2014 - 7 C 20/12 -, Rn. 37). Hieraus ergibt sich jedoch zugleich, dass eine Informationsbeschaffung durch eine inhaltliche Aufbereitung nicht geschuldet ist. Soweit die begehrten Informationen EDV-technisch nicht aufbereitet vorliegen und auch nicht ohne weiteres ermittelbar sind (vgl. hierzu auch BVerwG, Urteil vom 20. Februar 2013 - 6 A 2/12 -) sind sie nicht vorhanden. Informationsbegehren hinsichtlich nicht erfasster und nicht ohne weiteres generierbarer statistischer Angaben konnten daher nicht beauskunftet werden.

3.3 Zugang zu Informationen und Dokumenten der DSK

Neben Anfragen zu Statistiken und Zahlen wurden im Berichtszeitraum auch Anträge auf Zugang zu Informationen und Dokumenten der Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder (DSK) an uns gerichtet. Das Saarland hatte im Jahr 2021 den Vorsitz der Konferenz inne und war im Rahmen dessen daher häufig Adressat von entsprechenden Anfragen.

Neben Anfragen zu Sitzungsterminen erreichte die Behörde zudem ein Antrag, der sich auf Dokumente und Informationen eines während einer DSK-Konferenz behandelten Tagesordnungspunktes bezog. Grundsätzlich sind die Protokolle der DSK – wie auch die der Sitzungen der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) – öffentlich zugänglich und über die entsprechenden Internetseiten abrufbar. Im Gegensatz zur IFK sind jedoch die Sitzungen der DSK und ihrer Arbeitskreise grundsätzlich nicht öffentlich und auch nur bestimmte Dokumente wie bspw. Ergebnisprotokolle der Sitzungen, Entschlüsseungen, Orientierungshilfen u.Ä. sind nach der Geschäftsordnung zu veröffentlichen.

Mit Blick auf die Unabhängigkeit der Datenschutzaufsichtsbehörden und der Zielsetzung der DSK, einen gegenseitigen Austausch und ein gemeinsames Abstimmen mit dem Ziel eines konsistenten Vorgehens zu ermöglichen, begründet sich die grundsätzliche Notwendigkeit vertraulicher Beratungen. Eine Herausgabe von Unterlagen ohne Rücksprache und Zustimmung der übrigen betroffenen DSK-Mitglieder würde die notwendige Vertraulichkeit der Beratungen beeinträchtigen und konnte daher gemäß § 3 Nr. 3 b IFG nicht erfolgen.

- 4.1 Pseudonyme Antragstellung
- 4.2 Zugang zu Twitter-Direktnachrichten
- 4.3 Zugang zu anwaltlichen Schriftsätzen und Gutachten
- 4.4 Zugang zu Protokollen des wissenschaftlichen Beirats

IV.

Ausgewählte Rechtsprechung zur Informationsfreiheit

4 Ausgewählte Rechtsprechung zur Informationsfreiheit

4.1 Pseudonyme Antragstellung

In einem Verfahren vor dem VG Köln wandte sich das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) gegen eine seitens des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) auf Grundlage des IFG erteilte Weisung und auf Grundlage der DSGVO ausgesprochenen Verwarnung, wonach das Vorgehen des BMI, eine postalische Adresse oder eine personalisierte Adresse eines Antragstellers im Rahmen einer IFG-Anfrage zu verlangen, beanstandet wurde (Az. 13 K 1190/20).

In einem weiteren Verfahren vor dem VG Köln klagte das BMI gegen die vom BfDI auf datenschutzrechtlicher Basis erteilte Anweisung, in Verfahren nach dem IFG über die vom Antragsteller übermittelten Kontaktdaten hinaus nur noch dann zusätzliche personenbezogene Daten zu verarbeiten, wenn ein Antrag ganz oder teilweise abzulehnen sein wird oder wenn Gebühren zu erheben sind (Az. 13 K 1189/20).

In beiden Verfahren nutzte die antragstellende Person die Plattform FragDenStaat, wobei im Rahmen einer dort gestellten Anfrage eine nicht personalisierte E-Mail-Adresse generiert wird, welche auch zur Kommunikation der informationspflichtigen Stelle mit der antragstellenden Person genutzt wird.

Der BfDI sah keine gesetzliche Grundlage für die Erhebung der postalischen Adresse des Antragstellers und wies darauf hin, dass das IFG-Verfahren formfrei und voraussetzungslos sei und keine Offenlegung der Identität erfordere. Dies gelte jedenfalls soweit und solange keine Gebührenerhebung oder Ablehnung des Antrages erfolge. Dem ist das VG zunächst nicht gefolgt und vertrat in seinen Urteilen vom 18. März 2021 die Auffassung, dass antragstellende Personen ihre postalische

Adresse oder eine persönliche Adresse angeben müssen. Dies ergebe sich bereits daraus, dass mit der Antragstellung ein Verwaltungsverfahren ausgelöst wird, das regelmäßig mit einem (positiven oder negativen) Bescheid enden wird, welcher eine rechtmäßige Bekanntgabe erfordere. Dabei sei die Angabe einer computergenerierten anonymen E-Mail-Adresse nicht ausreichend, vielmehr sei die Feststellung der Identität erforderlich.

Die hiergegen seitens des BfDI eingelegten Berufungen hatten jedoch (zumindest teilweise) Erfolg.

So stellte das OVG Münster mit Urteil vom 15. Juni 2022 (Az. 16 A 857/21) klar, dass die Erhebung der Postanschrift im Zeitpunkt der Datenverarbeitung für die vom BMI verfolgten Zwecke nicht erforderlich gewesen sei. Dies begründe sich daraus, dass weder aus den maßgeblichen Vorschriften des IFG noch aus den Grundsätzen des Allgemeinen Verwaltungsrechts die Erforderlichkeit der standardmäßigen Erhebung einer Postanschrift im Rahmen eines IFG-Verfahrens hervorgehe. Das OVG sah im vorliegenden Einzelfall keine Anhaltspunkte dafür, dass eine Datenerhebung erforderlich war und befand die in diesem Zusammenhang erteilte Weisung nach dem IFG und die auf Grundlage der DSGVO ergangene Verwarnung als rechtmäßig.

Indessen erkannte das OVG die in dem weiteren Verfahren erteilte Anweisung des BfDI in seinem Urteil vom 15. Juni 2022 (Az. 16 A 858/21) als rechtswidrig, allerdings nur deshalb, weil diese eine Erhebung der postalischen Adresse nur für den Fall einer ablehnenden Entscheidung oder einer Gebührenerhebung zulasse. Die Anweisung weise daher einen zu weitreichenden Regelungsgehalt auf, indem sie eine Datenverarbeitung auch für die Fälle verbietet, in denen sie ausnahmsweise gerechtfertigt sein könnte. Denn eine Erhebung der postalischen Adresse könne nach Ansicht des OVG auch bei einer rechtsmissbräuchlichen Antragstellung, der Drittbeteiligung, oder für die Prüfung, ob der Antragsteller

bereits über die begehrten Informationen verfügt, erforderlich sein.

4.2 Zugang zu Twitter-Direktnachrichten

Das BVerwG lehnte eine Klage eines Journalisten ab, der Zugang zu sämtlichen Twitter-Direktnachrichten des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) in einem bestimmten Zeitraum begehrte (Urteil vom 28. Oktober 2021 - 10 C 3.20 -).

Das vorinstanzliche VG Berlin gab der Klage noch mit der Begründung statt, dass es sich bei den Twitter-Direktnachrichten um amtliche Informationen handele, da der Begriff weit auszulegen sei und hiervon nur solche Informationen nicht erfasst seien, welche ausschließlich privaten Zwecken dienen.

Das BVerwG hingegen erkannte in den gegenständlichen Twitter-Direktnachrichten keine amtliche Information, da diesen nach Auffassung des Gerichts keine Aktenrelevanz zukomme und keine amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung der Information vorliege. Zwar sei grundsätzlich nicht ausgeschlossen, dass Twitter-Direktnachrichten amtliche Informationen darstellen, jedoch sei dies nur dann der Fall, wenn sie nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Aktenführung aufzuzeichnen sind. In diesem Zusammenhang sei maßgeblich, ob die Nachrichten Teil eines Verwaltungsvorgangs werden sollen, d.h. aktenrelevant sind. Im konkreten Fall hätten die Direktnachrichten hingegen nicht die Notwendigkeit eines Verwaltungshandelns ergeben und seien nur von geringer inhaltlicher Relevanz, so dass die Amtlichkeit der begehrten Informationen verneint und ein Anspruch nach dem IFG abgelehnt wurde.

4.3 Zugang zu anwaltlichen Schriftsätzen und Gutachten

In zwei Verfahren (Urteil des VG Berlin vom 1. November 2021 - VG 2 K 142/20 - und Urteil des OVG Hamburg vom 20. September 2021 - 3 Bf 87/18 -) beschäftigten sich die Gerichte mit der Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen anwaltlichen Schriftsätzen und Gutachten ein urheberrechtlicher Schutz zukommt, der einem Informationszugangsanspruch nach § 6 Abs. 1 IFG entgegensteht.

Das VG Berlin gab einer Klage auf Zugang zu einem bei einer Universität im Rahmen eines Überprüfungsverfahrens einer Dissertation eingereichten anwaltlichen Rechtsgutachten über die in der Dissertation verwendete Zitierweise statt.

Das Gericht erkannte einerseits nicht, dass das Gutachten in Gänze einen Personenbezug und eine hierauf gründende Schutzbedürftigkeit aufweise. Im Übrigen sei nicht plausibel dargelegt worden, welche Teile des Gutachtens einen grundsätzlich in Betracht kommenden Schutz personenbezogener Daten erfordere. Das Rechtsgutachten sei auch nicht urheberrechtlich geschützt, da nicht dargelegt worden sei, dass es die Persönlichkeit seines Urhebers widerspiegele, indem es dessen freie kreative Entscheidungen zum Ausdruck bringe.

Das OVG Hamburg hingegen erkennt den in dem dortigen Verfahren gegenständlichen anwaltlichen Schriftsätzen, die bei einer Behörde eingereicht wurden, einen urheberrechtlichen Schutz zu, welcher den Ausschluss des Informationszugangs rechtfertige.

Das Gericht verweist dabei zunächst auf ein Urteil des BVerwG vom 26. September 2019 - 7 C 1/18 - und die in diesem Verfahren getroffenen unionsrechtlichen Erwägungen und führt aus, dass der Urheberrechtsschutz eines anwaltlichen Schriftsatzes anders als bislang unter Bezugnahme auf das

Urteil des Bundesgerichtshofs vom 17. April 1986 - I ZR 213/83 - nicht mehr voraussetze, dass nach dem Gesamteindruck der konkreten Gestaltung bei einer Gegenüberstellung mit der durchschnittlichen Gestaltertätigkeit das Alltägliche, Handwerksmäßige, bloße mechanisch-technische Aneinanderreihen von Material deutlich überragt wird. Die im konkreten Fall gegenständlichen anwaltlichen Schriftsätze weisen nach Auffassung des OVG die vorausgesetzte Originalität im Sinne einer ausreichenden Schöpfungshöhe auf.

Weiterhin vertritt das Gericht die Auffassung, dass mit der Einreichung eines anwaltlichen Schriftsatzes bei einer Behörde keine konkludente Zustimmung zur Gewährung des öffentlichen Zugangs zu dem Schriftsatz erteilt werde. Daher würde eine Zugangsgewährung das Erstveröffentlichungsrecht der beteiligten Anwälte nach § 12 UrhG verletzen, welches durch die Einreichung bei der Behörde im Übrigen nicht verbraucht sei.

Mit Blick auf die unterschiedlichen Entscheidungen dürfte auch weiterhin eine genaue und differenzierte Betrachtung des Inhalts des im Einzelfall begehrten anwaltlichen Schriftsatzes oder Gutachtens und der Begleitumstände zur Beurteilung des urheberrechtlichen Schutzes erforderlich sein.

4.4 Zugang zu Protokollen des wissenschaftlichen Beirats

Das BVerwG bestätigte mit seinem Urteil vom 5. Mai 2022 - 10 C 1.21 - die Entscheidungen der Vorinstanzen (VG Berlin und OVG Berlin), wonach die anonymisierten Sitzungsprotokolle des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen keinem besonderen Amtsgeheimnis unterliegen und grundsätzlich nach dem IFG zugänglich sind.

Dabei stellt das BVerwG zunächst klar, dass der Wissenschaftliche Beirat den Behördenbegriff nicht erfüllt und als informationsverpflichtete Stelle daher allein das Bundesministerium der Finanzen in Betracht kommt, welches

über die begehrte Information der Protokolle faktisch verfügt und auch Verfügungsberechtigt ist.

Weiterhin führt das BVerwG aus, dass Ausschlussgründe nach den §§ 3 bis 6 IFG nicht vorliegen, insbesondere wird das Vorliegen eines Amtsgeheimnisses im Sinne von § 3 Nr. 4 IFG auf Grundlage von Satzungsvorschriften zur Nichtöffentlichkeit und Vertraulichkeit der Beiratssitzungen sowie deren Protokolle verneint. Das BVerwG stellt erneut klar, dass der Ausnahmetatbestand des § 3 Nr. 4 IFG einer formalgesetzlichen Grundlage bedarf. Bei den entsprechenden Satzungsvorschriften des Beirats handele es sich hingegen um reines Binnenrecht, das nur die innere Organisation und den Ablauf der Meinungs- und Willensbildung regle und denen es an der für eine Rechtsvorschrift charakteristischen Außenwirkung fehle.

Auch der Ausschlusstatbestand zum Schutz behördlicher Beratungen nach § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG sei vorliegend nicht gegeben, weil die Beratungen des Beirats lediglich die Grundlage der behördlichen Beratungen bildeten, diesen vorgelagert und nicht Teil des behördlichen Willensbildungsprozesses selbst seien.

- 5.1 Entschlüsseungen der 40. IFK
- 5.2 Entschlüsseungen der 41. IFK
- 5.3 Entschlüsseungen der 42. IFK

V.

**Konferenz der
Informationsfreiheitsbeauftragten in
Deutschland (IFK)**

5 Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK)

Im Jahr 2021 fand die IFK unter Vorsitz des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit Sachsen-Anhalt statt und tagte coronabedingt zweimal lediglich als Videokonferenz. Im Berichtsjahr 2022 übernahm turnusmäßig Schleswig-Holstein den Vorsitz der IFK, welche im Rahmen zweier Präsenztreffen tagen konnte. Im Rahmen dieser Treffen beschäftigt sich die IFG mit aktuellen Themen zur Informationsfreiheit und verabschiedet hierzu gemeinsame Positionen. Diese sind nachfolgend für den Berichtszeitraum dargestellt

5.1 Entschlüsseungen der 40. IFK (2021)

5.1.1 EntschlieÙung: Mehr Transparenz durch behördliche Informationsfreiheitsbeauftragte!

Alle öffentlichen Stellen sollten Beauftragte für Informationsfreiheit benennen, so wie es bereits für den Datenschutz verpflichtend ist. In zwei Ländern ist dies schon im Gesetz vorgesehen: Sowohl in Rheinland-Pfalz als auch in Thüringen soll durch Bestellung von behördlichen Beauftragten das Recht auf Informationszugang gefördert werden.

Die Vorteile einer solchen Bestellung liegen auf der Hand:

Informationsfreiheitsbeauftragte können die öffentlichen Stellen in ähnlicher Weise unterstützen und die Informationsfreiheit fördern, wie es im Bereich des Datenschutzes schon seit Langem vorgesehen ist.

Informationsfreiheitsbeauftragte können ihren öffentlichen Stellen behilflich sein, wenn diese Fragen zur Auslegung des Informationsfreiheitsgesetzes haben, beispielsweise wenn es um die Berechtigung und den Umfang erhobener Informationszugangsansprüche geht. Dies garantiert zugleich

die einheitliche Rechtsanwendung innerhalb der öffentlichen Stelle.

Sie können zudem sicherstellen, dass eine auf einen Informationszugang gerichtete Anfrage als Antrag zur Verwirklichung eines subjektiven Rechts und nicht lediglich als „einfache Bitte“ qualifiziert, sondern fristgerecht bearbeitet wird.

Zielführend wäre auch, dass sie die Bearbeitung der entsprechenden Anträge koordinieren. Hierbei können die Informationsfreiheitsbeauftragten unterstützend zur Verfügung stehen. Dies führt letztlich zu einer Arbeitserleichterung, da die Beschäftigten von deren Kenntnis im Informationsfreiheitsrecht profitieren.

Die Informationsfreiheitsbeauftragten unterrichten und beraten die öffentlichen Stellen auch zu der proaktiven Veröffentlichung von Informationen.

Gleichzeitig stehen sie Antragstellenden für Fragen im Zusammenhang mit dem Informationsfreiheitsgesetz als Ansprechstellen zur Verfügung.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) fordert daher den Bundes- und die Landesgesetzgeber auf, die Bestellung von behördlichen Informationsfreiheitsbeauftragten in allen deutschen Informationsfreiheitsgesetzen verbindlich vorzusehen. Die IFK empfiehlt informationspflichtigen Stellen, im Rahmen ihrer Organisationshoheit auch ohne Verpflichtung behördliche Informationsfreiheitsbeauftragte zu benennen.

5.1.2 Entschließung: Mehr Transparenz beim Verfassungsschutz – Vertrauen und Legitimation stärken!

Die Verfassungsschutzbehörden in Bund und Ländern haben die Aufgabe, die freiheitlich- demokratische Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland vor Bedrohungen zu schützen. Die im Vorfeld konkreter Gefahren zur Erfüllung ihrer Aufgaben

vorgenommenen Maßnahmen der Informationsgewinnung unterliegen dabei zumeist der Geheimhaltung. Dies bedeutet aber nicht, dass ihre gesamte Tätigkeit zwangsläufig intransparent sein muss.

Transparenzpflichten, wie die Pflicht zur Erstellung von Verfassungsschutzberichten, finden sich nicht nur in den Verfassungsschutzgesetzen des Bundes und der Länder (vgl. § 16 BVerfSchG). Auch die Presse hat grundsätzlich einen presserechtlichen Auskunftsanspruch, sofern nicht das operative Geschäft der Behörden betroffen ist. So sind z.B. Themen und Teilnehmende von Hintergrundgesprächen auch gegen den Willen der Behörden transparent zu machen. Bürgerinnen und Bürger haben darüber hinaus nach den Umweltinformationsgesetzen des Bundes und der Länder prinzipiell einen Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen gegenüber den Verfassungsschutzbehörden.

Wenn die Behörden nach dem Presse- oder dem Umweltinformationsrecht Auskunft geben müssen, sofern nicht ihre geheime Tätigkeit betroffen ist, erschließt es sich nicht, warum sie auf entsprechende allgemeine Fragen nach dem Informationsfreiheitsrecht schweigen dürfen. Mehr Transparenz stärkt das Vertrauen in die Verfassungsschutzbehörden und erhöht ihre Legitimation.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland fordert daher die Gesetzgeber in Bund und den betroffenen Ländern auf, die Bereichsausnahmen für den Verfassungsschutz abzuschaffen und die entsprechende Ausnahmeregelung auf den Schutz konkreter Sicherheitsbelange im Einzelfall zu beschränken.

5.1.3 Entschließung: Forderungen für die neue Legislaturperiode des Bundes: Ein Transparenzgesetz mit Vorbildfunktion schaffen!

Informationen sind die Basis einer Demokratie. Ein demokratischer Staat kann nicht ohne freie und möglichst gut

informierte öffentliche Meinung bestehen. Das Recht auf Zugang zu Informationen ist ein zentrales Element zur Regelung des Informationsflusses von staatlichen Stellen zu Bürgerinnen und Bürgern in Deutschland. Moderne Transparenzgesetze stellen die Informationen über ein Register im Internet voraussetzungs- und kostenlos zur Verfügung.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) fordert den Gesetzgeber daher auf, das Informationsfreiheitsrecht des Bundes in der nächsten Legislaturperiode zu modernisieren und das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes zu einem modernen Transparenzgesetz mit einem Transparenzregister weiterzuentwickeln. Die IFK fordert insbesondere:

A. Weiterentwicklung des Informationsfreiheitsgesetzes in ein Transparenzgesetz mit einem Transparenzregister

Das Informationsfreiheitsgesetz (IFG) des Bundes muss zu einem echten Transparenzgesetz mit einem gesetzlich geregelten Transparenzregister weiterentwickelt werden.

In dem Transparenzgesetz des Bundes müssen das IFG und das Umweltinformationsgesetz (UIG) zusammengelegt werden. Unterschiedliche Regelungen im IFG und UIG verkomplizieren den Zugang zu Informationen unnötig. Die Zusammenfassung der Informationsansprüche in einem Gesetz ist übersichtlicher und bürgerfreundlicher. „Ein einheitliches, übergreifendes Transparenzgesetz würde die Bekanntheit, die Anwenderfreundlichkeit und die Durchsetzungskraft aller Informationszugangsgesetze erhöhen.“ (vgl. Umweltbundesamt (Dez. 2020): Evaluation des UIG; S. 163)

Das Transparenzregister sollte wie in mehreren Ländern einen Katalog veröffentlichungspflichtiger Informationen enthalten. Die Veröffentlichung weiterer geeigneter Informationen sollte ausdrücklich zugelassen werden.

Zu den Informationen, die im Transparenzregister veröffentlicht werden, sollten insbesondere Kabinettsbeschlüsse und deren

dazugehörige Kabinettdokumente, Verträge von öffentlichem Interesse, Gutachten, Studien und wesentliche Unternehmensdaten staatlicher Beteiligungen gehören.

In das Gesetz sollte eine Regelung aufgenommen werden, nach der Informationen, die auf individuellen Antrag hin zugänglich gemacht wurden, auch im Informationsregister veröffentlicht werden können (Access for one = access for all), wenn ein öffentliches Interesse an der Veröffentlichung besteht.

B. Bereichsausnahmen und Ausschlussgründe

Die Ausschlussgründe des IFG bedürfen einer grundlegenden Überarbeitung, da einige Ausschlussgründe überflüssig sind oder sich überschneiden. Sie sollten reduziert und harmonisiert werden.

Eine allgemeine Güterabwägung zwischen Informations- und Geheimhaltungsinteresse (sog. public interest test) sollte als zusätzliches Korrektiv eingeführt werden.

Die Bereichsausnahme für den Verfassungsschutz geht zu weit und sollte in einem neuen Transparenzgesetz nicht mehr enthalten sein.

C. Regelungen zur Förderung der Informationsfreiheit

Die Anforderungen an die Informationsfreiheit sind i. S. v. „Informationsfreiheit by Design“ bereits von Anfang an in die Gestaltung der IT-Systeme und organisatorischen Prozesse einzubeziehen.

In dem neuen Transparenzgesetz sollte die Benennung eines behördlichen Informationsfreiheitsbeauftragten verbindlich vorgesehen werden.

D. Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

Der Bundesbeauftragte sollte eine Anordnungsbefugnis bekommen, um Rechtsverstöße gegen das Informationsfreiheitsrecht beseitigen zu können.

E. Rechtspolitik

Die Bundesrepublik Deutschland sollte in der neuen Legislaturperiode die Tromsö-Konvention ratifizieren. Die Tromsö-Konvention ist ein im Jahr 2020 in Kraft getretener völkerrechtlicher Vertrag, der Mindeststandards setzt für das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten.

5.2 Entschließungen der 41. IFK (2021)

5.2.1 Entschließung: Umweltinformationen: Beratungs- und Kontrollkompetenz auch auf Landesbeauftragte für Informationsfreiheit übertragen!

Das Gutachten zur Evaluierung des Umweltinformationsgesetzes des Bundes (UIG) hat im Oktober 2020 vorgeschlagen, eine Bundesbeauftragte oder einen Bundesbeauftragten für Umweltinformationsfreiheit zu schaffen, die oder der für die Einhaltung und Kontrolle der Vorschriften des Umweltinformationsrechts zuständig ist. In dem Gutachten wird empfohlen, diese Aufgabe der bzw. dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) zu übertragen. Der Bundesgesetzgeber ist dieser Empfehlung im März 2021 gefolgt und hat der bzw. dem BfDI in § 7a UIG ausdrücklich die Befugnis gegeben, die Einhaltung des Umweltinformationsrechts zu kontrollieren.

Während im Bund nun explizit eine einheitliche Beratungs- und Kontrollkompetenz für beide Rechtsmaterien besteht, ist dies in den meisten Ländern bisher nicht der Fall. Die Landesbeauftragten für Informationsfreiheit kontrollieren oftmals nur die Einhaltung des allgemeinen Informationsfreiheitsrechts, nicht jedoch des Umweltinformationsrechts. Da sich die Rechtsmaterien nicht wesentlich unterscheiden, bleibt ihre vorhandene Fachkompetenz ungenutzt. Bei den Menschen, die sich an sie wenden, stößt dies auf Unverständnis. Sie wollen dahingehend unterstützt werden, dass ihrem Anliegen umfassend Rechnung

getragen wird. Gleiches gilt für die Behörden, die die Informationsfreiheitsbeauftragten schon jetzt im Umweltinformationsrecht um Unterstützung bitten.

Eine antragstellende Person kann derzeit in Streitfällen mit Bundesbehörden zwar auf die Unterstützung des Bundesbeauftragten zählen. Die Schlichtung im Streit mit Landesbehörden oder Gemeinden bleibt ihr hingegen weitestgehend versagt, nur weil sich der Antrag auf Informationen über die Umwelt an eine Landesbehörde richtet. Diese Ungleichbehandlung lässt sich nicht nachvollziehbar begründen.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland fordert daher die Landesgesetzgeber auf, dem Vorbild des Bundes zu folgen und den Landesbeauftragten für Informationsfreiheit, soweit noch nicht geschehen, ausdrücklich auch die Beratungs- und Kontrollkompetenz für das Umweltinformationsrecht zu übertragen. Zur Erfüllung dieser neuen Aufgabe sind die Beauftragten mit ausreichenden personellen und sachlichen Mitteln auszustatten.

5.2.2 Entschließung: EU-Richtlinie zum Whistleblowerschutz zeitnah umsetzen! Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber umfassend und effektiv schützen!

Whistleblowerinnen und Whistleblower sind Menschen, die Hinweise auf erhebliche Missstände in Unternehmen oder Behörden geben. Sie helfen, dadurch gravierende Rechtsverstöße aufzudecken, deren Beseitigung im öffentlichen Interesse liegt. Zumeist geschieht dies dadurch, dass sie Informationen „befreien“, Rechtsverstöße den Behörden melden oder bei deren Untätigkeit die Medien informieren. Whistleblowerinnen und Whistleblower sorgen so für Transparenz und Aufklärung. Die Information der Öffentlichkeit steht jedoch regelmäßig in einem Spannungsverhältnis zu ihren arbeitsrechtlichen Loyalitäts-

und Verschwiegenheitspflichten. Wenn Beschäftigte Rechtsverstöße transparent machen, laufen sie nicht selten Gefahr, insbesondere gegen arbeitsvertragliche Pflichten zu verstoßen. Hinweisgebende riskieren durch die Offenlegung von Informationen oftmals nicht nur ihren Arbeitsplatz, sondern auch ihre Karriere und ihr Ansehen.

Vor diesem Hintergrund hat die EU im Oktober 2019 eine Richtlinie erlassen, die nicht nur die Voraussetzungen für den Schutz von Whistleblowerinnen und Whistleblowern, sondern auch einen Mindestschutzstandard festlegt (Richtlinie (EU) 2019/1937). Die Richtlinie gilt für die Meldung von Verstößen gegen europäisches Recht. Sie erlaubt es den Mitgliedstaaten aber ausdrücklich, den Schutz auch auf Hinweisgebende zu erstrecken, die Verstöße gegen nationales Recht melden. Whistleblowerinnen und Whistleblower, die sich an das in ihr vorgegebene Meldeverfahren halten, sollen vor jeglichen Repressalien geschützt werden. Stichtag für eine fristgemäße Umsetzung war der 17. Dezember 2021. Die Bundesrepublik Deutschland hat die Richtlinie bisher jedoch nicht umgesetzt, da sich die letzte Bundesregierung nicht über die Reichweite eines Whistleblower-Schutzgesetzes einigen konnte.

Eine Ungleichbehandlung der Whistleblowerinnen und Whistleblower ist nicht nachvollziehbar. Warum sollte jemand, der Verstöße gegen europäisches Recht meldet, besser geschützt werden als jemand, der Verstöße gegen deutsches Recht offenbart? Schließlich liegt es im öffentlichen Interesse, Kenntnis von jedem relevanten Rechtsverstoß zu erhalten und diesen abzustellen. Auch können Whistleblowerinnen und Whistleblower wegen der Verzahnung von europäischem und nationalem Recht vorab oftmals nur sehr schwer einschätzen, welche Rechtsmaterie konkret betroffen ist. Es ist deshalb wichtig, dass der Gesetzgeber alle Hinweisgebenden gleichermaßen gut schützt und Rechtssicherheit schafft.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) fordert den Bundesgesetzgeber auf, die EU-

Richtlinie zum Schutz von Whistleblowerinnen und Whistleblowern so schnell wie möglich umzusetzen und den Schutz auch auf Hinweisgebende zu erstrecken, die Verstöße gegen nationales Recht melden.

5.2.3 Entschließung: Tromsø-Konvention ratifizieren und einheitlichen Mindeststandard für den Zugang zu Informationen in ganz Deutschland schaffen!

Die IFK fordert die neue Bundesregierung auf, die Tromsø-Konvention in der neuen Legislaturperiode zu unterzeichnen und das Ratifizierungsverfahren einzuleiten.

Am 1. Dezember 2020 ist die Konvention Nr. 205 des Europarats über den Zugang zu amtlichen Dokumenten (Tromsø-Konvention) vom 18. Juni 2009 ohne deutsche Beteiligung in Kraft getreten.

Bei der Konvention handelt es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag, der seine Mitgliedstaaten verpflichtet, im Wege der nationalen Gesetzgebung ein allgemeines Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten der öffentlichen Verwaltung zu schaffen und dabei Mindeststandards bei der Bearbeitung von Informationszugangsanträgen festzulegen. Die Konvention gilt damit als weltweit erstes internationales Abkommen, das ein generelles Recht auf Informationszugang zu amtlichen Dokumenten konstituiert. Im Falle des Verstoßes eines Vertragsstaates kann der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte angerufen werden.

Die Bundesrepublik Deutschland hat auf eine Unterzeichnung und Ratifikation des Vertrags bisher verzichtet. Die letzte Bundesregierung argumentierte, dass mit dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) ein solcher Mindeststandard für ganz Deutschland bereits geschaffen und

das Ziel der Konvention erreicht sei. Eine Ratifikation sei daher nicht notwendig.

Diese Auffassung ist unzutreffend, denn das IFG gilt nur für den Bund, nicht jedoch für die Länder. Nicht alle Länder haben ein Informationsfreiheitsgesetz mit Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit geschaffen. Bayern, Niedersachsen und Sachsen haben derzeit weder Informationsfreiheitsgesetze noch entsprechende Landesbeauftragte. Ein einheitlicher Mindeststandard für den Zugang zu Informationen, den die Konvention vorsieht, existiert in Deutschland daher nicht.

Hinzukommt, dass sich die Regelungen der Konvention nicht vollkommen mit den Vorschriften der bereits vorhandenen Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder decken. Die Konvention ist insbesondere bei der Erhebung von Gebühren wesentlich bürgerfreundlicher als das deutsche Recht.

Wer Transparenz und Informationsfreiheit dauerhaft verwirklichen will, muss den Zugang zu amtlichen Informationen auch völkerrechtlich garantieren. Mehr als zwölf Jahre nach Entstehung des Abkommens wird es höchste Zeit, dass Deutschland sich zu einem europaweiten Mindeststandard für den Informationszugang bekennt.

5.3 EntschlieÙungen der 42. IFK (2022)

5.3.1 EntschlieÙung: Keine Umgehung der Informationsfreiheit durch Errichtung von Stiftungen bürgerlichen Rechts!

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) stellt fest, dass sich das Informationsfreiheitsrecht gegenüber Stiftungen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, nicht nach deren Organisationsform richten darf. Entscheidend ist die Natur der wahrgenommenen Aufgabe. Nehmen Stiftungen

öffentliche Aufgaben wahr, hat die Öffentlichkeit einen Anspruch auf entsprechende Informationen – und zwar unabhängig davon, ob es sich um eine Stiftung öffentlichen oder bürgerlichen Rechts handelt.

Anlass dieser Feststellung ist der Umgang mit dem Zugang zu Informationen über die „Stiftung Klima- und Umweltschutz MV“. Die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern hatte diese vor Beginn des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine mit dem erklärten Ziel gegründet, Maßnahmen des Umwelt- und Klimaschutzes durchzuführen und zu fördern. Im Rahmen der Stiftungsgründung machte die Landesregierung deutlich, dass ein weiteres Ziel der Stiftung sei, die Erdgaspipeline Nord Stream 2 fertigzustellen. Abgesehen von der teilweisen öffentlichen Finanzierung hatte das Land auch Einfluss auf die personelle Besetzung der Stiftungsgremien. Dass es sich hier um die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben handelt, ist offenkundig.

Die Landesregierung und die Stiftung verweigern der Öffentlichkeit den vollständigen Zugang zu angefragten Informationen. Im Wesentlichen argumentieren sie damit, dass Stiftungen bürgerlichen Rechts der Informationsfreiheit entzogen seien. Demgegenüber hat das Landgericht Schwerin in einem presserechtlichen Verfahren (Urteil vom 8. April 2022, Az. 3 O 65/22) entschieden, dass die mit öffentlichen Mitteln finanzierte Landesstiftung öffentliche Zwecke verfolgt und ein beherrschender Einfluss der Landesregierung besteht. Somit sei diese private Stiftung genauso wie eine Behörde verpflichtet, den Medien gegenüber Auskünfte zu erteilen.

Die IFK bekräftigt, dass auch nach allgemeinem Informationszugangsrecht die Transparenz im Falle der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch Stiftungen des bürgerlichen Rechts gewährleistet sein muss und nicht

durch gesetzliche Bereichsausnahmen ausgeschlossen werden darf.

5.3.2 Entschließung: SMS in die Akte: Behördliche Kommunikation unterliegt umfassend den Regeln der Informationsfreiheit!

Behördliche Kommunikation erfolgt nicht mehr nur in Papierform oder per E-Mail. Viele Behörden nutzen vermehrt Kommunikationsformen wie Kurznachrichtendienste, Messenger-Dienste, soziale Medien, aber auch SMS. Auch diese Behördenkommunikation kann eine amtliche Information sein.

In seinem Urteil vom 28. Oktober 2021, Az. 10 C 3.20, ist das Bundesverwaltungsgericht davon ausgegangen, dass eine nichtöffentliche Twitter-Direktnachricht durchaus eine amtliche Information im Sinne des Informationsfreiheitsgesetzes sein kann. Jedoch müsse die Aufzeichnung der Information amtlichen Zwecken dienen, also „Aktenrelevanz“ haben. Diese Voraussetzung hat das Gericht im konkreten Einzelfall aufgrund des „bagatellartigen Charakters“ als nicht erfüllt angesehen.

Grundsätzlich gilt, dass alle wesentlichen Vorgänge, die ersichtlich für eine Entscheidung von Bedeutung sein können, zu den Akten zu nehmen sind. Das gilt insbesondere für jegliche verkörperte Kommunikation zwischen Regierungsmitgliedern, kann aber auch weitere Behördenvertreterinnen und -vertreter betreffen, die die oben genannten Kommunikationsformen nutzen. Vor diesem Hintergrund kritisiert die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK), dass gerade in diesem Bereich eine ordnungsgemäße Dokumentation oftmals nicht erfolgt und so im Ergebnis relevante Informationen über das Regierungs- und Verwaltungshandeln dem Informationszugang entzogen werden.

Der Staat muss bei der Nutzung von Kommunikationsmedien stets seine Dokumentations- und Informationspflichten erfüllen.

Die IFK fordert daher die Verwaltungen in Bund und Ländern auf, jegliche relevante behördliche Kommunikation³ über Kurznachrichtendienste, Messenger-Dienste, soziale Medien und SMS, insbesondere von Mitgliedern der Regierung, zu dokumentieren, um den Informationszugang zu garantieren

³ Hinweise zur datenschutzgerechten Gestaltung der Kommunikation von öffentlichen und nichtöffentlichen Stellen über soziale Medien lassen sich den Veröffentlichungen der Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder (DSK) entnehmen, u. a.:

Beschluss „Technische Datenschutzerfordernungen an Messenger-Dienste im Krankenhausbereich“ vom 29. April 2021, https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/st/20210429_DSK_Stellungnahme_Messengerdienste_Krankenhausbereich.pdf;

Kurzgutachten zur datenschutzrechtlichen Konformität des Betriebs von Facebook-Fanpages, 18. März 2022, https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/weitere_dokumente/DSK_Kurzgutachten_Facebook-Fanpages_V1_18.03.2022.pdf;

Beschluss „Zur Task Force Facebook-Fanpages“ vom 23. März 2022, https://datenschutzkonferenz-online.de/media/dskb/DSK_Beschluss_Facebook_Fanpages.pdf;

FAQ zu Facebook-Fanpages, 22. Juni 2022, https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/oh/20220622_oh_10_FAQ_Facebook_Fanpages.pdf.



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

