



**Protokoll der 34. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland
am 14. November 2017 in Mainz**

Ort: Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie des Landes Rheinland-Pfalz

Beginn: 11:00 Uhr

Ende: 16:00 Uhr

Teilnehmende:

Baden-Württemberg: Herr Dr. Jacobi

Berlin: Frau Smolczyk

Brandenburg: Frau Hartge

Bremen: Frau Dr. Sommer

Bund: Herr Gronenberg

Hamburg: Frau Görnandt

Mecklenburg-Vorpommern: Frau Schäfer

Nordrhein-Westfalen: Frau Block

Rheinland-Pfalz: Herr Prof. Dr. Kugelmann, Frau Schlögel und Frau Duthel

Saarland: Frau Grethel

Sachsen-Anhalt: Herr Platzeck

Schleswig-Holstein: Frau Körffer und Frau Leowsky

Thüringen: Herr Fellmann



TOP 1: Begrüßung, Genehmigung der Tagesordnung und Genehmigung der Veröffentlichung des Protokolls des AKIF

Rheinland-Pfalz begrüßt die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Sitzung. Die Sitzung ist öffentlich. Die IFK genehmigt die Tagesordnung und die Veröffentlichung des Protokolls des 35. AKIF in der geänderten Fassung (Stand 14.11.2017).

TOP 2: Papier „Informationsfreiheit in der Praxis – Vorschläge zur Förderung eines Kulturwandels in der öffentlichen Verwaltung“

Sachsen-Anhalt erläutert die Zielrichtung des Papiers. Diesem liegt die Frage zugrunde, wie ein Kulturwandel in der Verwaltung erreicht werden könne. Die Vorüberlegungen des AKIF sollten nach Möglichkeit in einem Papier der IFK münden. **Sachsen-Anhalt** wirbt dafür, auch Forderungen nach einem Open-Data- bzw. einem Open-Government-Leitfaden für Behörden aufzunehmen, da die Bundesregierung in ihrem 1. Nationalen Aktionsplan zur Open-Government-Partnership die Schaffung von Open-Data- sowie von Open-Government-Leitfäden zu Meilensteinen bzw. Grundsätzen eines offenen Verwaltungshandelns erklärt habe. Hierauf gerichtete Fragen seien an den LfD LSA in der Praxis bereits herangetragen worden. Er gehe daher in seinen 40 Empfehlungen zur Rechtspolitik und Rechtspraxis seines aktuellen Tätigkeitsberichts ausdrücklich auch auf Open Data und Open Government ein. Die IFK sollte aus Sicht **Sachsen-Anhalts** mit ihren Forderungen nicht hinter den aktuellen Entwicklungen auf Bundesebene zurückbleiben.

Brandenburg interpretiert das Papier so, dass einige der Forderungen von den Informationsfreiheitsbeauftragten an sich selbst gestellt werden, z.B. hinsichtlich der Publikation von Flyern und anderem Informationsmaterial oder auch hinsichtlich des Anbietens von Schulungen.

Rheinland-Pfalz stellt mit Blick auf die Geschäftsordnung die Frage, ob das Papier die Qualität einer Position aufweist. **Rheinland-Pfalz** plädiert dafür, das Papier weiterzuentwickeln mit einem einleitenden Satz, an wen es sich richtet, und mit dem Zusatz, dass der Umsetzungsgrad bei öffentlichen Stellen je nach Landesrecht unterschiedlich sein könne. Ziel könnte es sein, kein Positionspapier zu veröffentlichen, sondern das Papier in das Protokoll aufzunehmen oder auch das Papier ähnlich einer Orientierungshilfe auszugestalten.

Baden-Württemberg regt an, dass sich die IFK in ihrer Sitzung darauf einigt, welche Grundpositionen enthalten sein sollen – insbesondere hinsichtlich der Inhalte und der Adressaten –, um den Arbeitsauftrag an den AKIF so konkret als möglich zu formulieren.

Die IFK einigt sich nach ausführlicher Diskussion auf die folgende Vorgehensweise:

Die IFK beauftragt den AKIF, ein strukturiertes Papier zu entwerfen. Eine mögliche Gliederung des Papiers könnte lauten:

1. Einführung (die Charakter und Zielgruppe des Papiers enthält)
2. Teil 1: Was wollen wir von den Verwaltungen?
3. Teil 2: Aspekte, die die Arbeit der Informationsfreiheitsbeauftragten betreffen

Die Forderungen sollen sich nach außen richten. Soweit der AKIF sich darüber hinaus auch auf Maßnahmen im Bereich Open Government einigt, sollten diese ausschließlich Hinweischarakter haben. Schwerpunkt des Papiers soll sein, welche Maßnahmen Verwaltungen ergreifen sollen, um die Transparenz zu steigern.



Sachsen-Anhalt ist dafür, dass die IFK dem jeweiligen Land die Entscheidung überlässt, ob es das Papier veröffentlichen möchte.

Mecklenburg-Vorpommern plädiert dafür, die Ideen als freiwilligen Aufruf zu formulieren.

In **Brandenburg** ist derzeit ein EGovG in Arbeit. Das bedeutet, dass die Regime innerhalb der IFK immer unterschiedlicher und gemeinsame Positionen immer schwieriger werden.

TOP 3: Entschließungsentwurf: „Transparenz verankern bei sachgebietsbezogenen Rechtsakten der EU“

Rheinland-Pfalz führt in das Thema ein und stellt den Entschließungsentwurf vor.

Die IFK kommt überein, den Entschließungsentwurf nicht zu verabschieden.

TOP 4: Stellungnahme der IFK im Rahmen der Evaluation des UIG (inhaltlicher Impuls von Prof. Dr. Christian Schrader, Fulda)

Prof. Dr. Schrader stellt das erste bislang durchgeführte Drittel des Evaluationsprojekts zum Umweltinformationsgesetz des Bundes und das zugehörige Forschungsdesign vor.

Sachsen-Anhalt führt aus, dass das UIG des Landes unmittelbar auf die Regelungen des UIG des Bundes verweise. Änderungen des UIG des Bundes würden damit automatisch auch für **Sachsen-Anhalt** gelten. Problematisch sei, dass der Landesbeauftragte für die Informationsfreiheit keine Kontrollkompetenz für das UIG des Landes besitze. **Sachsen-Anhalt** erläutert dies anhand verschiedener Beispiele, die auch im aktuellen Tätigkeitsbericht geschildert seien. Der Landesbeauftragte habe die Erweiterung der Kontrollkompetenzen auf das UIG gefordert. Würden die BfDI aufgrund der Evaluierung die Kontrollkompetenzen für das UIG übertragen, hätte dies eine Vorbildfunktion für die Länder.

Auch der **Bund** berichtet von Fällen, in denen die Abgrenzung zwischen Umweltinformationen und amtlichen Informationen problematisch sein kann.

Bremen fragt nach eventuellen Hypothesen, die bei den Untersuchungen im Rahmen der Evaluation zur Anwendung kommen.

Brandenburg weist auf das Problem hin, dass Bürgerinnen und Bürger bei Umweltinformationen ohne Unterstützung der Informationsfreiheitsbeauftragten agieren müssen und Behörden in Teilen dementsprechend wenig kooperativ sein können.

Prof. Dr. Schrader verweist darauf, dass sich das Umweltbundesamt bemühe, mittels eines Leitfadens Behörden Unterstützung bei der Bearbeitung von Anfragen zu geben.

Rheinland-Pfalz berichtet, dass insbesondere die Kommunen ihrer Verpflichtung zur Veröffentlichung von Umweltinformationen sehr zurückhaltend nachkommen.

Prof. Dr. Schrader ergänzt, dass auch auf Bundesebene die Verpflichtung zur Veröffentlichung sehr selektiv wahrgenommen würde. Der Bereich der aktiven Verbreitung von Informationen werde im Rahmen der Evaluation gesondert untersucht.

Nordrhein-Westfalen stellt die Frage, wie die Evaluation mit der Stellungnahme umgehen wird.



Prof. Dr. Schrader will einzelne Länder zur Konferenz einladen. Er sieht das Fehlen der Beauftragten auch als Defizit, will das Defizit in der Evaluation als solches darstellen und will die Bereitschaft der IFK, sich inhaltlich in die Evaluation einzubringen, gerne aufnehmen.

Brandenburg stellt die Schwierigkeit dar, ohne Zuständigkeit rechtliche Hinweise zu geben. Das Umweltinformationsrecht sei zudem eine stark durch die Rechtsprechung geprägte Materie.

Bremen regt an aufzunehmen, wie die Beauftragten dazu beitragen, das Informationsfreiheitsrecht bekannter zu machen und dafür zu werben.

Prof. Schrader erläutert den Zeitrahmen der Evaluation: Eine Konferenz fände am 22./ 23. Februar 2018 statt. Im Sommer 2018 wären die Fertigstellung des rechtswissenschaftlichen Teils und das Führen der Interviews vorgesehen. Für den Herbst 2018 seien die Befassung mit den ausländischen Erfahrungen und entsprechende Interviews geplant; danach würde die letzte Phase des Projekts beginnen.

Die IFK diskutiert den Textentwurf und einigt sich auf einen modifizierten Text. Sie kommt überein, mit der Übersendung des Entwurfs zu warten, bis sich auf Bundesebene eine Regierungskoalition gebildet hat und die neuen Ressorts besetzt sind.

TOP 5: Transparenz von Algorithmen in der öffentlichen Verwaltung (inhaltlicher Impuls von Prof. Dr. Mario Martini, Speyer, mit dem Titel: „Algorithmenkontrolle als Herausforderung für die Rechtsordnung“)

Prof. Dr. Martini trägt der IFK vor. In Anschluss diskutieren die Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit ihm über seinen Beitrag.

Bremen regt an, eine Entschließung zum Thema Algorithmen vorzubereiten.

Baden-Württemberg und **Sachsen-Anhalt** halten das Thema eher für ein Datenschutzthema.

Berlin schließt sich **Bremen** an und stimmt dem Vorschlag zu, dass sich die IFK mit dem Thema des Informationszugangs zu Algorithmen befassen soll.

Bremen bietet an, einen Entwurf vorzubereiten und in den nächsten AKIF einzubringen.

TOP 6: Aktueller Stand der Anpassung der bestehenden Informationsfreiheitsgesetze an die DS-GVO

Thüringen hat bereits einen Artikelgesetzentwurf zur Novellierung des Thüringer Datenschutzgesetzes. Hinsichtlich der Informationsfreiheit gibt es bislang nur die Neuregelung der Befugnisse.

Der **Bund** „friert“ die bestehenden Verweisungen in das alte Datenschutzrecht ein.

In **Mecklenburg-Vorpommern** gibt es auch ein Artikelgesetz. Die Befugnisse aus dem alten LDSG sind bestehen geblieben. Der LfDI wollte oberste Landesbehörde in beiden Bereichen werden. Diese Forderung wird aber aller Voraussicht nach nicht erfüllt werden.

In **Brandenburg** bekommt die LDI keine neuen Befugnisse. Es ist lediglich eine sprachliche Bereinigung vorgenommen worden.



In **Sachsen-Anhalt** gibt es den Entwurf eines Gesetzes zur Organisationsfortentwicklung des Landesbeauftragten für den Datenschutz, der die Einführung einer Geringwertigkeitsgrenze für die Erhebung von Gebühren im IZG LSA vorsieht. Einen Gesetzesentwurf, der die Aufgaben und Befugnisse des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit anpasst, gibt es noch nicht.

TOP 7: Berichte aus den Ländern / Berichte aus den Ländern ohne IFG / Reaktionen auf Entschließungen der IFK

Brandenburg hat sein internationales Symposium am 28.9.2017 durchgeführt. Das Fazit lautete, dass die Frage, ob Datenschutz und Informationsfreiheit zusammenpassen, eine Frage der Kultur im jeweiligen Land ist.

Der **Bund** wird am 13. und 14. September 2018 sein nächstes Symposium in Berlin veranstalten. Die BfDI hat eine Welle pseudonymer Anfragen erhalten mit mehr als 500 Verfahren seit Oktober 2017, die nicht über die Plattform FragdenStaat gekommen sind.

Sachsen-Anhalt berichtet, dass die Entschließung zu Fake News zu einer Landtagsdrucksache wurde. Im Rahmen der Beratungen der Digitalen Agenda des Landes wurde ein Workshop zu Datenschutz, Datensicherheit und Informationsfreiheit durchgeführt. Aspekte der Informationsfreiheit sollen auch in die Digitale Agenda aufgenommen werden.

In **Hamburg** wurde der Evaluationsbericht veröffentlicht. Dieser macht deutlich, dass sich ursprüngliche Befürchtungen gegen das HmbTG nicht bestätigt haben.

Rheinland-Pfalz berichtet von der Verfassungsbeschwerde gegen das Landestransparenzgesetz, die vom VGH zwar als unzulässig zurückgewiesen wurde. In einem obiter dictum führte der VGH RLP jedoch aus, dass die Informationszugangsfreiheit spezifisch am Schutz der Informationsfreiheit teilhabe.

TOP 8: Termine der 35. und 36. IFK in Baden-Württemberg

Die 35. IFK wird am 20. März in Stuttgart stattfinden.



Anhang:

Evaluation des Umweltinformationsgesetzes (UIG) – Analyse der Anwendung der Regelungen des UIG und Erschließung von Optimierungspotentialen

Stellungnahme der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland

vom 14. November 2017

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland stellt fest, dass ihre Mitglieder den Auftrag zur Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger bei ihrem Bemühen um Zugang zu Informationen nicht umfassend erfüllen können, da ihnen hierfür wesentliche gesetzliche Kompetenzen fehlen.

Auf dem Gebiet des Informationsfreiheitsrechts haben die Bundes- und Landesgesetzgeber den Beauftragten für den Datenschutz gleichzeitig die Aufgabe der Wahrung des Rechts auf Informationsfreiheit übertragen. Dadurch sollten Datenschutz und Informationsfreiheit bürgernah in Ausgleich gebracht und die außergerichtliche Streitschlichtung ermöglicht werden.¹ Diese Aufgabe beschränkt sich jedoch auf den Zugangsanspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz; eine Kompetenz für das Umweltinformationsrecht steht den Informationsfreiheitsbeauftragten weder auf Bundesebene noch in den meisten Ländern zu.

Richtet sich ein Zugangsbegehren auf Umweltinformationen, ist das Umweltinformationsgesetz und nicht das Informationsfreiheitsgesetz als Rechtsgrundlage für die Entscheidung über den Informationszugang heranzuziehen. Angesichts der Unterschiede beider Rechtsgrundlagen im Hinblick auf die Anwendungsbereiche, die Rechtsfolgen und die Kosten für Antragsteller und informationspflichtige Stellen ist diese Unterscheidung keine Formalität. Erfahrungsgemäß stehen den Bürgerinnen und Bürgern auf der Grundlage des Umweltinformationsrechts zwar zumeist mehr Informationen zu niedrigeren Kosten zur Verfügung als nach den Informationsfreiheitsgesetzen. Allerdings können die Informationsfreiheitsbeauftragten ihnen keine Unterstützung bei der Einforderung ihrer Rechte anbieten. Für die Antragsteller bleibt – anders als bei Anträgen, die sie auf der Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes stellen – nur der Rechtsweg. Angesichts der nicht unerheblichen Prozess- und Kostenrisiken, vor allem aber wegen der im Hinblick auf zeitkritische Informationen untauglich langen Verfahrensdauer vor den Verwaltungsgerichten stellt dies oft keine praxisgerechte Lösung dar.

Die fehlende Kontrollkompetenz der Informationsfreiheitsbeauftragten erweist sich in der Praxis zunehmend als Hemmschuh für die effektive Wahrnehmung von Informationsrechten. Grund dafür ist die stetig wachsende Bedeutung des Umweltinformationsgesetzes als Anspruchsgrundlage für den Informationszugang. Das speziellere Umweltinformationsrecht verdrängt das allgemeine Informationsfreiheitsrecht als Anspruchsgrundlage in der Praxis immer häufiger. Den letzten Meilenstein in dieser Entwicklung stellt die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts dar, das ein weites, richtlinienkonformes Verständnis des Begriffs der Umweltinformation nach § 2 Abs. 3 Um-

¹ Siehe z. B. Begründung zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG), Bundestags-Drucksache 15/4493 vom 14. Dezember 2004.



weltinformationsgesetz zugrunde gelegt hat. Danach sind Umweltinformationen unter anderem alle Daten über Maßnahmen oder Tätigkeiten, die (wahrscheinlich) Umweltauswirkungen haben oder den Umweltschutz bezwecken. Zu den Maßnahmen gehören auch politische Konzepte, Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Abkommen, Umweltvereinbarungen, Pläne und Programme. In seinem Urteil vom 23. Februar 2017 (Aktenzeichen: 7 C 31.15) hat das Bundesverwaltungsgericht klargestellt, dass sich eine Maßnahme oder Tätigkeit auf Umweltbestandteile oder Faktoren lediglich auswirken oder wahrscheinlich auswirken muss, um eine Umweltinformation zu sein. Eines unmittelbaren Zusammenhanges der einzelnen Daten mit der Umwelt bedarf es hingegen nicht. Vielmehr ist es gerade Zweck der Transparenz, dass beispielsweise nicht nur zu Ergebnissen, sondern auch zu den in sie einfließenden Faktoren Zugang gewährt wird. Das Gesetz unterscheidet zudem nicht zwischen mittelbaren oder unmittelbaren Auswirkungen einer Maßnahme auf die Umwelt. Für die Eigenschaft einer Umweltinformation genügt also jeglicher Zusammenhang mit der Maßnahme oder Tätigkeit. Von einer Geringfügigkeitsgrenze der Umweltauswirkungen ist keine Rede.

In demselben Maße, in dem die Zugangsansprüche in das Umweltinformationsrecht verlagert werden, steht die mangelnde Kontrollkompetenz der Informationsfreiheitsbeauftragten auf diesem Gebiet der Absicht des Gesetzgebers entgegen, eine ausgleichende und bürgernahe Schlichtung in Streitfällen zu erreichen. Den Informationsfreiheitsbeauftragten sind nämlich nicht nur die Hände gebunden, wenn es um Unterlagen aus der klassischen Umweltverwaltung geht. Vielmehr sind Anträge von Bürgerinnen und Bürgern auch dann auf der Grundlage des Umweltinformationsgesetzes zu bearbeiten, wenn beispielsweise Bauangelegenheiten, die Stadt-, Raum- oder Verkehrsplanung oder die Land- und Forstwirtschaft betroffen sind. Gerade Maßnahmen und Tätigkeiten in diesen Bereichen sind es, an denen Bürgerinnen und Bürger ein hohes Interesse haben, da sie deren Auswirkungen oft in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft erleben. Ist die Umwelt im Spiel, kommt das allgemeine Informationsfreiheitsrecht somit nur in Ausnahmefällen zum Tragen und besteht grundsätzlich keine Kontrollbefugnis der Informationsfreiheitsbeauftragten.

Im Ergebnis dieser Entwicklung können die Informationsfreiheitsbeauftragten Bürgerinnen und Bürgern, aber auch Bürgerinitiativen und Verbänden in einer zunehmenden Zahl von Fällen keine Unterstützung anbieten, da ihnen entsprechende Kontrollrechte gegenüber den nach dem Umweltinformationsgesetz informationspflichtigen Stellen fehlen. Auch eine Beratung dieser Stellen ist nur sehr eingeschränkt möglich. Obwohl beide Gesetze im Wesentlichen dasselbe Ziel haben – die Offenlegung von Informationen – entscheidet die Frage, welches Gesetz anwendbar ist, darüber, ob die Informationsfreiheitsbeauftragten tätig werden dürfen. Dies verhindert nicht nur in vielen Fällen eine bürgernahe Problemlösung, sondern beeinträchtigt auch das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Tätigkeit der Informationsfreiheitsbeauftragten, denen eine ausdrückliche gesetzliche Zuständigkeit fehlt.

Aus Sicht der Antragsteller ergibt sich also ein Paradoxon: Handelt es sich um allgemeine Informationen, kommen die Informationsfreiheitsgesetze mit in den meisten Fällen weniger zugangsfreundlichen Regelungen zum Tragen. Allerdings können sie auf die Unterstützung durch die Informationsfreiheitsbeauftragten rechnen. Beantragen sie Umweltinformationen, ist das Umweltinformationsrecht anzuwenden. Die Antragsteller dürften dann zwar in den meisten Fällen einen weitergehenden Informationsanspruch haben, müssen aber auf die Unterstützung durch die Informati-



onsfreiheitsbeauftragten verzichten. Erfahrungen haben gezeigt, dass diese Unterstützung einen entscheidenden Beitrag zur Durchsetzung des Anspruchs auf Zugang zu Informationen und damit zur Transparenz des öffentlichen Bereichs leistet. Die faktische Verlagerung von Informationszugangsansprüchen in das Umweltinformationsrecht läuft somit aus Sicht der Informationsfreiheitsbeauftragten der Absicht des Gesetzgebers entgegen, eine ausgleichende und bürgernahe Schlichtung zu erreichen. Nicht ohne Grund hat die Evaluierung des IFG ergeben, dass die Bundesbeauftragte die Kompetenz als zuständige Ombuds-, Kontroll- und Beratungsstelle erhalten sollte.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland empfiehlt dringend, im Rahmen der laufenden Evaluation des Umweltinformationsgesetzes darauf hinzuwirken, dass der Bundesgesetzgeber der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit die Kontrollkompetenz für das Umweltinformationsgesetz einräumt. Ebenso sollte dort, wo dies noch nicht geschehen ist auf Landesebene so verfahren werden. Diese Kompetenz besteht bereits in Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz. Sie sollte auf Landesebene insgesamt eingeführt werden.