

Protokoll der 21. Sitzung des Arbeitskreises Informationsfreiheit am 2./3. November 2010 in Kleinmachnow

Beginn der Sitzung: Dienstag, 2. November 2010, 14:00 Uhr

Ende der Sitzung: Mittwoch, 3. November 2010, 13:00 Uhr

Teilnehmer

Frau Abel, Die Landesbeauftragte für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg

Frau Bultmann, Die Landesbeauftragte für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg (nur 3. November)

Frau Dr. Drechsler, Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein

Frau Kamp, Berliner Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit

Frau Kolle, Die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit der Freien Hansestadt Bremen

Frau Schäfer, Der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Mecklenburg-Vorpommern

Frau Seelen, Der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen

Herr Dr. Schnabel, Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit

Herr Gronenberg, Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

Herr Knauth, Die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Saarland

Herr Müller, Die Landesbeauftragte für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg

Herr Platzek, Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit Sachsen-Anhalt

Herr Roth, Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

Gast

Herr Hüsgen, Transparency International Deutschland e. V.

Die folgenden Anlagen standen den Teilnehmern während der Sitzung zur Verfügung. Es handelt sich um öffentlich zugängliche Dokumente, die von den angegebenen Internet-Angeboten heruntergeladen werden können.

Zu TOP 3: Drucksache 5/644 des Thüringer Landtags
(www.thueringer-landtag.de)

Zu TOP 4: Informationsfreiheitssatzung der Marktgemeinde Prien
(www.prien.de)

Drucksache 5/1135 des Thüringer Landtags
(www.thueringer-landtag.de)

Zu TOP 5: Online-Umfrage der EU-Kommission zur PSI-Richtlinie
(ec.europa.eu/yourvoice/index_en.htm)

Zeit online vom 16. April 2010: „Mit alten Daten neues Wissen schaffen“
(www.zeit.de)

Der Freitag vom 12. Oktober 2010: „Einmaleins des Government 2.0“
(www.freitag.de)

Zu TOP 13b: Die Presse vom 6. Oktober 2010: „Slowakei sagt Korruption den Kampf an“
(www.diepresse.com)

Zu TOP 1 – Begrüßung und Genehmigung der Tagesordnung

Frau Hartge begrüßte die Teilnehmer des Arbeitskreises. Anschließend übernahm Herr Müller die Leitung der Sitzung und lud Herrn Hüsgen als Vertreter für Transparency International Deutschland e. V. zum Tagesordnungspunkt 6 ein. Die Tagesordnung wurde durch einen neuen Punkt 13 d (Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes auf Sparkassen in Schleswig-Holstein) ergänzt.

Zu TOP 2 – Aktuelle Berichte aus Bund und Mitgliedsländern

Berlin

Der beim Ausschuss für Inneres, Sicherheit und Ordnung des Abgeordnetenhaus angesiedelte Unterausschuss für Datenschutz und Informationsfreiheit habe Beschlüsse für mehr Transparenz gefasst, über die in der Juni-Sitzung des AKIF berichtet wurde. Seitdem gäbe es die folgenden Entwicklungen: Das Informationsfreiheitsgesetz sei mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Berliner Informationsfreiheitsgesetzes vom 8. Juli 2010 um die Regelung zur Offenlegung von Verträgen ergänzt worden. Zu diesem und zu dem Themenkomplex "Kopien durch mitgebrachte Vervielfältigungsgeräte" habe die Senatsverwaltung für Inneres und Sport zwischenzeitlich das Rundschreiben I Nr. 50/2010 veröffentlicht, dass an alle öffentlichen Stellen des Landes Berlin versandt wurde. In Bezug auf die Veröffentlichung von Verwaltungsvorschriften und Rundschreiben sei von der Senatsverwaltung für Inneres und Sport berichtet worden, dass die Senatsverwaltungen zukünftig Verwaltungsvorschriften in den bestehenden Internet-Angeboten veröffentlichen werden. Über die Seiten der Senatsverwaltung für Justiz werde eine zentrale Suchmöglichkeit angeboten und das Landesverwaltungsamt Berlin werde die bestehende Rundschreibendatenbank in sein Internetangebot aufnehmen. Die Antwort des Senats auf den Beschluss zu "Mehr Transparenz bei Lobbyisten" sei unbefriedigend. Dieses Thema werde erneut im Unterausschuss aufgerufen.

Das derzeit in einem Berliner Bezirk genutzte Smiley-System solle künftig im gesamten Land eingerichtet werden – allerdings unter Verzicht auf die so genannte „Negativliste“. Ein Gutachten habe unterdessen die Zulässigkeit des Smiley-Systems einschließlich dieser „Negativliste“ bestätigt.

Brandenburg

In Reaktion auf den Tätigkeitsbericht 2008/2009 der Landesbeauftragten und die darin erläuterten informationszugangrechtlichen Defizite habe die Landesregierung in ihrer Stellungnahme zwar die

Auffassung geäußert, dass die unter anderem kritisierte Rechtszersplitterung auf Grund unterschiedlicher Gesetzgebungskompetenzen in gewissem Maße auch künftig hinzunehmen sei, jedoch mitgeteilt, mit den Vorarbeiten zur Novellierung des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes begonnen zu haben. Einzelheiten hierzu seien noch nicht bekannt.

Die Landesregierung habe kürzlich den Corporate Governance Kodex überarbeitet und darin den Landesbetrieben und Unternehmen mit Landesbeteiligung empfohlen, die Gehälter der Vorstände offen zu legen. Der Entwurf der CDU für ein Transparenzgesetz sehe hingegen die verpflichtende Veröffentlichung der Gehälter von Geschäftsführern und Aufsichtsräten in öffentlichen – einschließlich kommunalen – Unternehmen vor.

Das bereits angekündigte Internationale Symposium „Zugang zu Verbraucherinformationen – Marktregulierung durch Transparenz?“ werde am 30./31. Mai 2011 in Potsdam stattfinden.

Freie Hansestadt Bremen

Unter Berücksichtigung der Ergebnisse des vorliegenden Evaluationsberichts werde das Bremische Informationsfreiheitsgesetzes weiterentwickelt. Als neue Bezeichnung sei der Begriff „Informationszugangsgesetz“ vorgesehen. Über die Einzelheiten der vorgesehenen Novellierung würden die Teilnehmer im Nachgang zur Sitzung informiert.

Bund

Die Evaluierung des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes stehe bevor. Am 19. Januar 2011 werde der Bundesbeauftragte einen Empfang anlässlich des In-Kraft-Tretens des Gesetzes vor fünf Jahren durchführen.

Freie und Hansestadt Hamburg

Die Zahl der Eingaben habe sich nicht geändert. Schwerpunkte der Tätigkeit lägen auf der Durchführung von Schulungen und Informationsveranstaltungen. Anwendungshinweise zum Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetz würden derzeit von der Justizbehörde vorbereitet.

Mecklenburg-Vorpommern

Es seien steigende Eingabenzahlen zu verzeichnen. Zur Informationsfreiheit und zum Datenschutz habe der Landesbeauftragte jeweils getrennte Tätigkeitsberichte erstellt. Am 11. November 2010 finde im Landtag die Anhörung zur Evaluation des Informationsfreiheitsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern statt. Die Evaluation sei notwendig, da das Gesetz ansonsten am 30. Juni 2011 außer Kraft trete.

Nordrhein-Westfalen

Die Dienststelle verzeichne eine beachtliche Anzahl von Bürgereingaben. Der Tätigkeitsbericht zu Datenschutz und Informationsfreiheit sei in Arbeit. Die Finanzverwaltung bearbeite derzeit einen Antrag auf Informationszugang, der sich auf die Offenlegung des Vertrags zwischen dem Ministerium und einem Verkäufer der so genannten „Steuer-CDs“ richtet.

Saarland

Das Saarländische Informationsfreiheitsgesetz trete zum 31. Dezember 2010 außer Kraft. Vor einer Verlängerung sollte durch das Ministerium des Inneren eine Evaluation erfolgen.

Diese sei auf Basis einer mengenmäßigen Erfassung von Anträgen, die bei nachgeordneten Behörden und Landkreisen eingingen, durchgeführt worden.

Im Ergebnis solle das Saarländische Informationsfreiheitsgesetz bis zum 31. Dezember 2020 verlängert werden. Inhaltlich würden keine Änderungen vorgenommen, d.h. es bleibe beim Verweis auf die Regelungen des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes. Ein entsprechender Gesetzentwurf liege vor und werde derzeit im Landtag behandelt.

[Ergänzung nach der Sitzung: Zur Statistik gab es eine Anfrage im Landtag. Die Antwort vom 5. November 2010 ist unter Drucksache 14/311 abrufbar.]

Sachsen-Anhalt

Die Anwendungshinweise des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit zum Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt seien unter Berücksichtigung der neueren Rechtsprechung aktualisiert worden. Die Flyer zum Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt seien in hoher Auflagenzahl nachgedruckt worden. Der Tätigkeitsbericht werde voraussichtlich Mitte Dezember des Jahres vorgestellt.

Der Landtag habe die Landesregierung um Prüfung gebeten, ob die Landeshaushaltsordnung um eine Regelung ergänzt werden könne, nach der die Vergütungen der Vorstandsmitglieder der landeseigener Unternehmen im Jahresabschluss veröffentlicht werden könne. Gleiches sei für Sparkassen vorgesehen (Landtags-Drucksache 5/80/2655 B).

Das Stiftungsgesetz solle dahingehend geändert werden, dass behördliche Unterlagen über die Anerkennung und die Beaufsichtigung der Stiftungen des bürgerlichen Rechts nicht dem Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt unterliegen. Dies entspreche im Ergebnis der Rechtslage der übrigen Länder, die über ein Informationsfreiheitsgesetz verfügen.

Schleswig-Holstein

Die meisten schwierigen Eingaben sind im Zusammenhang mit Informationszugangsanträgen bei den Finanzbehörden zu verzeichnen. Die Zusammenführung des Informationsfreiheits- und des Umweltinformationsgesetzes zu einem einheitlichen Informationsfreiheitsgesetz werde diskutiert.

Zu TOP 3 – Entwicklungen in Nichtmitgliedsländern

Freistaat Thüringen

Brandenburg berichtete über die Antwort des Thüringer Innenministeriums auf eine kleine Anfrage der FDP vom 12. März 2010 (Drucksache 5/644). Auf die Frage, wann die Landesregierung plane, den Informationsfreiheitsbeauftragten zu berufen bzw. den Funktionsumfang des Datenschutzbeauftragten zu erweitern, heiße es darin, der Zeitplan der Landesregierung sehe vor, das Thüringer Informationsfreiheitsgesetz bis Mitte des Jahres 2011 zu evaluieren. Nach Abschluss der Evaluation werde die Landesregierung einen Gesetzentwurf zur Novellierung erarbeiten.

Hessen

Sowohl der gemeinsame Entwurf von SPD und Grünen (Drucksache 18/1895) für ein Hessisches Informationsfreiheitsgesetz als auch der eigenständige Entwurf der Fraktion Die Linke (Drucksache 18/1225,

ergänzt durch Drucksache 18/2067) seien im Hessischen Landtag gescheitert (Plenarprotokoll 18/38). Die Regierungsfractionen hätten die Ansicht vertreten, die bestehenden Auskunftsrechte genügten den Bürgern. [Diese Darstellung wurde nach der Sitzung für das Protokoll redaktionell ergänzt.]

Zu TOP 4 – Informationsfreiheitssatzungen in den Kommunen

Brandenburg berichtete über die mittlerweile recht zahlreichen Initiativen bayerischer Kommunen zur Verabschiedung von Informationsfreiheitssatzungen und erläuterte deren Inhalt kurz am Beispiel der Marktgemeinde Prien. Hintergrund des Zustandekommens der entsprechenden Initiativen ist das Fehlen eines staatlichen Informationsfreiheitsgesetzes.

Zum Zeitpunkt der Recherche hätten bereits mindestens zehn bayerische Kommunen, darunter Städte wie Passau oder Coburg, solche Satzungen verabschiedet. Die Satzungen räumten nur den jeweiligen Einwohnern ein Antragsrecht ein. In weiteren achtzehn Kommunen, darunter ein Landkreis sowie die Städte Nürnberg und München, seien Satzungen eingebracht und in vierzehn Kommunen abgelehnt worden.

Das Bündnis für Informationsfreiheit in Bayern (www.informationsfreiheit.org), dem unter anderem die Initiativen Mehr Demokratie e. V., Transparency International Deutschland e. V. sowie Humanistische Union e. V., Landesverband Bayern, angehören, informiere auf seiner Website über die Einzelheiten zu den jeweiligen Kommunen und stelle eine Mustersatzung zur Verfügung.

Auch in anderen Ländern, so zum Beispiel in Göttingen (Niedersachsen) und Alsfeld (Hessen) seien Anträge auf eine Informationsfreiheitssatzung eingebracht worden. Im Freistaat Thüringen, der über ein Informationsfreiheitsgesetz verfügt, stellte die Landesregierung klar, dass dieses Gesetz keine Ermächtigung zur Ausgestaltung von abweichenden oder ergänzenden Regelungen durch Satzung enthält (Antwort des Thüringer Innenministeriums auf eine kleine Anfrage zur Zulässigkeit kommunaler „Informationsfreiheitssatzungen“ vom 15. Juni 2010, Drucksache 5/1135).

Zu TOP 5 – Open Government / Open Data / Konsultation PSI-Richtlinie

Die Diskussion zum Thema „open data“ nimmt Bezug auf den Tagesordnungspunkt 4 aus dem Protokoll der 20. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 24. Juni 2010 in Berlin (Wikileaks, Legalleaks, „Befreite Dokumente“ und ähnliche Initiativen).

Brandenburg erläutert einleitend den Begriff „open data“. Es gehe um Informationen, deren Erstellung öffentlich finanziert wurde, die öffentlich zugänglich, frei verwertbar und in kompatiblen Formaten verfügbar sein sollen. Eine strikte Trennung zwischen den Begriffen „open data“ und „open government“ sei kaum zu erkennen, allerdings spiele letzterer im Hinblick auf Web 2.0 eine größere Rolle. Berührungspunkte bestünden auch zu den übrigen „open“-Bewegungen (open source, open content, open access etc.).

Bereits in ihrer Entschließung „Transparenz der Verwaltung im Internet: Eigeninitiative ist gefragt!“ vom 12. Dezember 2006 habe die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland die Verwaltungen ermutigt, Informationen aktiv im Internet zur Verfügung zu stellen. Seither sei national wie international viel geschehen. Zur Illustration zeigt Brandenburg anhand zweier Beispiele aus den Vereinigten Staaten von Amerika (www.data.gov) und dem Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland (www.data.gov.uk), wie in diesen Ländern Informationen über eine zentrale Plattform in aufbereiteter Weise zur Verfügung gestellt würden. In ihrer Zielsetzung nannten die USA neben den Prinzipien der Demokratie und Transparenz auch die Effizienz der Verwaltungen, während das Vereinigte Königreich die Weiterverwendung durch Private in den Vordergrund stelle. In Deutschland bestünden zwar auch zahlreiche Beispiele für im Internet bereitgestellte, öffentliche Informationen. Diese seien jedoch sektoral und föderal fragmentiert.

Bislang berührten Programme der öffentlichen Stellen das Thema „open data“ nur am Rande: Die „Strategie Europa 2020“ der Europäischen Union mit ihrem Aktionsplan „Digitale Agenda“ ziele im Rahmen der Evaluation der Weiterverwendungsrichtlinie beispielsweise vor allem auf die Vereinfachung von

Urheberrechten und Lizenzen. Auch das Programm „Vernetzte und transparente Verwaltung“ der Bundesregierung vom 18. August 2010 enthalte nur vage Aussagen zu „open data“. Die Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen ermittle derzeit in einer Online-Umfrage, welche Daten der Verwaltung im Internet verfügbar sein sollen.

Berlin verweist zur Information auf den Bericht "Offene Staatskunst – Bessere Politik durch Open Government“ vom Oktober 2010. Dabei handele es sich um eine Publikation des von Google Deutschland initiierten Kreises Internet & Gesellschaft Collaboratory (www.collaboratory.de).

Der von Brandenburg vorgeschlagene Text für einen Entschließungsentwurf solle das Anliegen der Konferenz, das Thema insgesamt in der Öffentlichkeit voranzubringen, aufnehmen. Der Text setze voraus, dass es ausschließlich um Informationen geht, die keinem Schutzbedarf unterliegen. Die Teilnehmer diskutierten den Vorschlag unter folgenden Gesichtspunkten:

- Besteht eine Kontrolle über die Qualität der Informationen bzw. bedarf es dieser überhaupt?
- Wie kann die Vollständigkeit der Informationen kontrolliert werden?
- Kann – beispielsweise per Gesetz – festgelegt werden, welche Dokumente oder welche Kategorien von Dokumenten in jedem Fall veröffentlicht werden müssen?
- Ist insbesondere erkennbar, aus welchen Gründen bestimmte Informationen nicht veröffentlicht werden?
- Welcher Aufbereitung bedarf es, damit aus einem Mehr an Informationen tatsächlich ein Mehr an Transparenz wird?
- Welcher Grad der Zentralisierung einer möglichen Plattform ist angesichts der Struktur der Bundesrepublik und ihrer Verwaltungen realistisch?
- Besteht die Gefahr, dass die aktive Bereitstellung von Informationen langfristig als Argument für die Einschränkung subjektiver Informationsrechte dient?
- Kann sich eine Plattform an bestehende Systeme anlehnen oder diese nutzen bzw. ausweiten (z.B. zentrales elektronisches Informationsregister der Freien Hansestadt Bremen)?
- Ist der Verwaltungsaufwand, der mit der Einrichtung und Pflege einer Plattform verbunden wäre, finanzierbar?
- Erfolgt die Umsetzung ohne Gesetz, mit Hilfe eines separaten Gesetzes oder durch die Ergänzung bestehender Regelungen zur Informationsfreiheit?
- Können öffentliche Stellen mit der Veröffentlichung bestimmter Informationen wirtschaftliche Interessen verfolgen, die dem Ziel der Verwaltungstransparenz widersprechen?
- In welcher konkreten Zuständigkeit läge im Falle einer entsprechenden Verpflichtung die Verantwortung für Aufbereitung und Pflege der veröffentlichten Informationen innerhalb einer Verwaltung?

Einigkeit bestand darin, dass Transparenz zur Kernaufgabe der Verwaltung gehört und das Internet ein geeignetes Medium darstellt, um Informationen zugänglich zu machen. Den Informationsfreiheitsbeauftragten soll daher empfohlen werden, sich für dieses – über das herkömmliche Antragsverfahren hinausgehende Instrument – mittels einer Entschließung einzusetzen. Die Teilnehmer vertraten die Auffassung, dass die aufgeworfenen Fragen zwar im Rahmen der Umsetzung relevant sind, dem Ziel der Entschließung jedoch nicht entgegenstünden. Sie nahmen Änderungen des vorgeschlagenen Textes vor. Dieser durch den Arbeitskreis abgestimmte Entschließungsentwurf wird der 21. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vorgelegt.

Brandenburg informierte über die Online-Konsultation zur Richtlinie 2003/98/EG (Weiterverwendungsrichtlinie bzw. PSI-Richtlinie), die seitens der Europäischen Kommission im September 2010 eröffnet worden sei und noch bis zum 30. November 2010 laufe. Sie beinhalte umfangreiche Fragen, die vor allem auf die Praxis der Weiterverwendung gerichtet seien. Die Teilnehmer waren sich darin einig, keine gemeinsame Stellungnahme abzugeben, da die Dienststellen mit der Praxis der Weiterverwendung nicht befasst seien und diese folglich nicht bewerten könnten.

Zu TOP 6 – Anfrage von Transparency International / Opendata: Internet-Plattformen zur zentralen Bereitstellung von nach IFG herausgegebenen Informationen

Herr Hüsgen stellte das gemeinsame Projekt „Informationsfreiheit jetzt“ von Transparency International Deutschland e. V., Mehr Demokratie e. V. und Opendata Network e. V. vor. Mit einer zentralen Anlaufstelle im Internet beabsichtigten die Initiativen, den Nutzern die Möglichkeit zu bieten, Anträge auf Informationszugang zu stellen. Gleichzeitig sollten aber auch die Antworten, d.h. die von den öffentlichen Stellen herausgegebenen Informationen, dokumentiert werden. Der Antragsteller solle dabei selbst entscheiden können, ob die Antwort der Verwaltung veröffentlicht wird. Angaben zu seiner Person sollten nur mit seinem Einverständnis veröffentlicht werden. Eine Rechtsberatung müsse vermieden werden.

Das Medium Internet solle nicht zuletzt dazu dienen, neue, netzaffine Zielgruppen für die Informationsfreiheit zu interessieren. Zum Vergleich sei auf die britische, von mySociety seit dem Jahre 2008 betriebene Website „www.whatdotheyknow.com“ zu verweisen, über die mittlerweile eine beachtliche Anzahl von Informationszugangsanträgen gestellt und beantwortet werde.

Ziel des Herantretens der Initiatoren des Projekts an die Informationsfreiheitsbeauftragten sei es, deren Einschätzung des beschriebenen Vorhabens zu erfahren und Hinweise bereits frühzeitig berücksichtigen zu können. Insbesondere gehe es ihnen um die datenschutz- und urheberrechtlichen Anforderungen an eine Veröffentlichung der Dokumente sowie um verfahrensrechtliche Fragen der Antragstellung durch den Betreiber der Website im Namen der Antragsteller. Die folgenden Hinweise der Teilnehmer sollen dazu dienen, das Gespräch der Informationsfreiheitsbeauftragten mit den Initiatoren am 13. Dezember 2010 vorzubereiten:

Bereits die Frage der Antragsberechtigung sei in den einzelnen Informationsfreiheitsgesetzen unterschiedlich geregelt. Teilweise beschränke diese sich zum Beispiel auf natürliche Personen. Für die informationspflichtige Stelle müsse aus dem Antrag ein eindeutiger Adressat für die Entscheidung (= Verwaltungsakt) hervorgehen, d.h. es müsse klar sein, dass die Plattform nur als Vermittler auftritt.

Die Rolle der Plattform als Vermittler dürfte sowohl auf Grund der unterschiedlichen Rechtsgrundlagen zur Informationsfreiheit als auch wegen der erfahrungsgemäß häufigen Unsicherheiten der Antragsteller hinsichtlich der zuständigen, Akten führenden Stelle nur schwer von der einer Rechtsberatung abzugrenzen sein. Ohne entsprechende Hinweise stehe der Nutzen eines solchen Dienstes allerdings in Frage.

Problematisch könnte die öffentliche Zugänglichmachung der Dokumente durch die Plattform im Hinblick auf die gewerbliche Nutzung sein. Das Berliner Informationsfreiheitsgesetz gestatte diese beispielsweise nicht. Es wird darauf hingewiesen, dass nach der Gesetzesbegründung zum Informationsweiterverwendungsgesetz auch Gratismodelle für Informationsangebote, die üblicherweise gegen Entgelt angeboten werden, dem Informationsweiterverwendungsgesetz unterfallen (Bundestags-Drucksache 16/2453, Seite 15). Unterschiedlich beurteilen die Teilnehmer die Bedeutung einer möglichen kommerziellen Weiterverwendung im Sinne des Informationsweiterverwendungsgesetzes: Teilweise wird die Auffassung vertreten, die Antragsteller dürften die Informationen, die sie auf der Grundlage der Informationsfreiheit erhalten, zwar privat nutzen, die gewerbliche Nutzung richte sich aber nach dem Informationsweiterverwendungsgesetz. Teilweise wird jedoch die Anwendbarkeit des zuletzt genannten Gesetzes nicht gesehen.

Bei der Veröffentlichung der Dokumente seien unterschiedliche Aspekte zu beachten. Teilweise sähen die Rechtsgrundlagen für den Informationszugang vor, dass Stellen, die nicht dem Anwendungsbereich des jeweiligen Gesetzes unterliegen, vor der Herausgabe um Zustimmung gebeten werden müssen. Die

überwiegende Mehrheit der Teilnehmer hielt die im herkömmlichen Antragsverfahren erforderliche Zustimmung hingegen auch für die hier in Rede stehenden Zwecke für ausreichend.

Die Veröffentlichung personenbezogener Daten im Internet stelle grundsätzlich eine stärkere Eingriffsintensität dar, als deren Herausgabe in herkömmlicher Weise. Einige Rechtsgrundlagen der Informationsfreiheit sähen zwar vor, dass bestimmte personenbezogene Daten (sowohl von Verwaltungsmitarbeitern, die an den Vorgängen beteiligt waren, als auch von Drittbetroffenen) herausgegeben werden können. Das bedeute aber nicht, dass sie auch ohne Weiteres im Internet veröffentlicht werden können. Hier würden gegebenenfalls Aussonderungen erforderlich.

Soweit die Regelungen eine Abwägung zwischen dem individuellen Einsichtsrecht und dem – aus welchen Gründen auch immer gegebenen – Geheimhaltungsinteresse vorsehen, sei zu beachten, dass die Entscheidung der Herausgabe dann stets eine Verwendungseinschränkung beinhalte. Dies betreffe beispielsweise das zum Teil geforderte rechtliche Interesse am Informationszugang. Eine vollständige Veröffentlichung der auf diesem Wege herausgegebenen Dokumente im Internet komme dann nicht in Frage.

Während die Herausgabe von urheberrechtlich geschützten Werken (z.B. Gutachten) im Rahmen der herkömmlichen Akteneinsicht im Regelfall unproblematisch sei, dürfte es sich bei der Einstellung solcher Dokumente im Internet um eine unzulässige Zugänglichmachung handeln. Urheberrechtliche Aspekte müssten also im Vorfeld stets geprüft werden.

Aus diesen Hinweisen ergibt sich, dass der Betreiber der geplanten Plattform, der für die Veröffentlichung verantwortlich wäre, in vielen Fällen durchaus mit dem hohen Prüfaufwand konfrontiert sein könnte. Es sei auch fraglich, ob Antragsteller die als Reaktion auf ihren Antrag erhaltenen Dokumente von sich aus an die Plattform übermitteln würden. Auf den geringen Erfolg des Projekts „Befreite Dokumente“, der gemeinsamen Aktensammelstelle des Chaos Computer Clubs e. V. (CCC) und des Vereins zur Förderung des öffentlichen bewegten und unbewegten Datenverkehrs e.V. (FoeBuD), wird in diesem Zusammenhang verwiesen (www.befreite-dokumente.de). Häufig handele es sich in der Praxis zudem um Fälle, in denen die gewünschten Informationen den Antragsteller konkret betreffen und deren Veröffentlichung aus dessen Sicht keinen weiteren Nutzen brächte. Skeptisch wurde auch beurteilt, ob gerade die angestrebte Zielgruppe – im Vergleich zu anderen potenziellen Antragstellern – einer Unterstützung überhaupt bedarf.

Ungeachtet der geäußerten Bedenken sei aber festzustellen, dass das britische Vorbild einer solchen Plattform offenbar gut funktioniert und sowohl von Bürgern als auch von informationspflichtigen Stellen akzeptiert zu werden scheint. Der Arbeitskreis hält es angesichts der europarechtlich vergleichbaren Ausgangslage für unwahrscheinlich, dass alleine rechtliche Gründe hierfür den Ausschlag geben.

Zu TOP 7 – Umsetzung der Transparenz von AKIF und IFK

Vor fünf Jahren habe die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (damals Arbeitsgemeinschaft der Informationsfreiheitsbeauftragten – AGID) entschieden, die Konferenzen sowie die Sitzungen des Arbeitskreises Informationsfreiheit der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Brandenburg nahm dies zu Anlass, auf die Festlegungen im Modus der Öffentlichkeit hinzuweisen. Dort heiße es: „Tagesordnung und Protokoll der Sitzungen werden ebenso wie dieser Modus im Internet (auf den Webseiten der Mitglieder sowie unter www.datenschutz.de) veröffentlicht.“

Für die neu hinzugekommenen Teilnehmer erläuterte Brandenburg, dass die jeweils den Vorsitz führende Dienststelle für die Meldung der Veröffentlichungen an das Virtuelle Datenschutzbüro (Schlagwort: „Arbeitskreis Informationsfreiheit, Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten“) verantwortlich sei. Bei der Veröffentlichung der Tagesordnung sei darauf zu achten, dass dies rechtzeitig erfolge, um möglichen Interessenten die Entscheidung zur Teilnahme und die damit eventuell verbundene Reiseplanung zu erleichtern. Es spreche nichts dagegen, auch eine vorläufige Tagesordnung mit einem entsprechenden Hinweis zu veröffentlichen.

Zu TOP 8 – Informationsfreiheit im Virtuellen Datenschutzbüro

Brandenburg bat anhand einer Aufstellung der Abonnenten der geschlossenen AKIF -Mailingliste um die Aktualisierung der von den Dienststellen gemeldeten Teilnehmer und wies insbesondere die neu hinzugekommenen Mitglieder des Arbeitskreises darauf hin, dass nur abonnierte Teilnehmer E-Mails über die Liste versenden können. Eine nicht registrierte E-Mail-Adresse sei dazu nicht berechtigt. Allerdings versende das Virtuelle Datenschutzbüro als Betreiber der Liste aus technischen Gründen keine Fehlermeldung, so dass der nicht berechtigte Absender nie erfahre, dass seine Nachricht nicht ankommt. Es sei deshalb darauf zu achten, dass im Falle einer Vertretung die entsprechende E-Mail-Adresse registriert wird. Dies betreffe gegebenenfalls auch die Sekretariate. An- und Abmeldungen sowie eine Einsicht in das Listenarchiv und die aktuellen Abonnenten könnten auf der Seite

lists.datenschutz.de/cgi-bin/mailman/listinfo/vpo-akif-list

vorgenommen werden.

Brandenburg berichtete zudem kurz vom letzten Treffen der Projektpartner des Virtuellen Datenschutzbüros am 31. August 2010. Das auch im Bereich der Informationsfreiheit bekannte Problem eines unvollständigen Angebots sei dort erneut zur Sprache gebracht worden.

Zu TOP 9 – Reaktionen auf Initiativen der IFK / weitere Entwicklungen

Berlin erläuterte einen Schriftwechsel zwischen dem Berliner Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit, dem Rundfunk Berlin-Brandenburg und dem Berliner Senat. Der rbb sehe sich danach grundsätzlich nicht als Adressat des Berliner Informationsfreiheitsgesetzes und betrachte sich als lediglich im Hinblick auf hoheitliche Tätigkeiten zur Auskunftserteilung verpflichtet. Eine entsprechende Diskussion zu diesem Thema würde im Unterausschuss für Datenschutz und Informationsfreiheit des Ausschusses für Inneres, Sicherheit und Ordnung des Berliner Abgeordnetenhauses ggf. noch geführt.

Hamburg teilte mit, dass inzwischen die überwiegende Mehrzahl der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die Gehälter ihrer Intendanten offengelegt hätten.

Zu TOP 10 – Rechtsgrundlagen für die Einsicht in Bauakten (Erfahrungsaustausch)

Brandenburg schilderte die Überlegungen, für Anträge auf Einsicht in Bauakten – vor allem gehe es um abgeschlossene Vorgänge zur Baugenehmigung – die richtige Rechtsgrundlage zu finden. Nach § 1 Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz sei das Umweltinformationsgesetz vorrangig anzuwenden, soweit Umweltinformationen zur Einsicht beantragt werden. Dies bedeute zunächst, dass zu klären sei, ob die Akte ganz oder teilweise als Umweltinformation zu betrachten sei. Angesichts der weiten Definition dieses Begriffs nach § 2 Absatz 3 Umweltinformationsgesetz sei dies oft ebenso schwierig wie die Einstufung des Personenbezugs der Akte. Die Relevanz liege in den höchst unterschiedlichen Rechtsfolgen: Während das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz der Herausgabe personenbezogener Daten weitgehend entgegensteht, stuft das Umweltinformationsgesetz deren Schutzbedarf wesentlich geringer ein. Auch für die Betroffenen bestehe somit eine Schwierigkeit, klar zu erkennen, welche Schutzregelung für sie zum Tragen kommt. Brandenburg befasse sich vor allem deshalb intensiv mit der Thematik, da sich dort über die Hälfte der Eingaben auf Bauakten beziehe. Die Kontakte mit Bauverwaltungen legten nahe, dass dieses Verhältnis auch auf die insgesamt gestellten Anträge zutrifft. An einem Erfahrungsaustausch mit den anderen Mitgliedern des Arbeitskreises sei Brandenburg daher sehr interessiert.

Die meisten Teilnehmer äußerten, dass die Umweltinformationsgesetze der Länder und des Bundes zwar keine Beauftragtenfunktion vorsähen, jedoch in der Regeln eine Beratung geleistet werde, wenn es darum geht, die Rechtsgrundlagen oder auch die datenschutzrechtliche Zulassung der Herausgabe von Umweltinformationen zu klären. Die nicht geregelte Zuständigkeit der Informationsfreiheitsbeauftragten wurde insbesondere vom Bund als Manko gesehen.

Die eindeutige Regelung des Gesetzesvorrangs im Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz scheint zudem ein brandenburgisches Spezifikum zu sein. Hamburg wende beide Gesetze parallel an, erklärte aber,

dass dort derzeit keine Anträge auf Einsicht in Bauakten bekannt seien. In Mecklenburg-Vorpommern habe man sich bislang überwiegend auf das Informationsfreiheitsgesetz gestützt. Nordrhein-Westfalen bezweifle, ob Baugenehmigungen als Umweltinformation zu betrachten seien, vertrat aber ebenso wie das Saarland die Auffassung, dass zumindest der größte Teil einer solchen Akte einen Personenbezug aufweise.

Sachsen-Anhalt erläuterte, dass für jede Information im Einzelfall eine Prüfung erfolgen müsse, ob das Umweltinformationsgesetz oder das Informationsfreiheitsgesetz anwendbar sei. Sachsen-Anhalt verwies zudem auf zwei Gerichtsentscheidungen: Das Verwaltungsgericht Berlin habe in seinem Urteil vom 24. August 2004 (VG 23 A 1.04) entschieden, dass Bauakten grundsätzlich den Informationsfreiheitsgesetzen der Länder unterfielen. Das Verwaltungsgericht Köln gehe in seinem Urteil vom 25. November 2005 (27 K 6171/03) davon aus, dass die in dem Bauantrag enthaltenen Pläne sowie die erteilte Genehmigung keine personenbezogenen Daten darstellten.

Außerdem wurde von Berlin und dem Saarland bezüglich laufender Baugenehmigungsverfahren auf Einsichtsrechte nach den Bauordnungen (Nachbarn) sowie den Verwaltungsverfahrensgesetzen (Verfahrensbeteiligte) hingewiesen.

Brandenburg dankte für die Hinweise und sagte zu, den Arbeitskreis über künftige Ergebnisse auf dem Laufenden zu halten.

Zu TOP 11 – Antragsberechtigung nichtrechtsfähiger, gemeinnütziger Vereine

Schleswig-Holstein schilderte, dass einem nicht rechtsfähigen Verein nach dem Informationsfreiheitsgesetz Schleswig-Holstein keine Antragsberechtigung zustehe. Dies werfe in der Praxis erhebliche Schwierigkeiten auf. Zwar seien die einzelnen Vereinsmitglieder als natürliche Personen antragsberechtigt, so dass der Informationszugang auch für einen nicht rechtsfähigen Verein gewährleistet sei. Allerdings könnten für Auskünfte an natürliche Personen nach den Regelungen des Informationsfreiheitsgesetzes Gebühren erhoben werden, während gemeinnützige Vereine auf der Grundlage des Verwaltungskostengesetzes Schleswig-Holstein von Verwaltungsgebühren befreit seien. Natürliche Personen, die für einen nicht rechtsfähigen Verein den Informationszugang beantragen, seien von dieser Gebührenbefreiung jedoch nicht umfasst.

Zur Lösung dieses Konflikts seien die Regelungen zum Verwaltungsverfahren sowie zum Zugang zu Umweltinformationen heranzuziehen. Das Verwaltungsverfahrensgesetz sehe die Beteiligtenfähigkeit von Vereinigungen vor, soweit ihnen ein Recht zustehen kann. Außerdem habe das Bundesverwaltungsgericht bereits in einer Entscheidung vom 25. März 1999 die Antragsberechtigung eines nicht rechtsfähigen Vereins auf der Grundlage des Umweltinformationsgesetzes angenommen.

Schleswig-Holstein vertrete daher die Auffassung, dass nicht rechtsfähige Vereine antragsberechtigt seien, soweit das Informationsinteresse im Zusammenhang mit dem Vereinszweck steht. Von den Verwaltungsgebühren seien sie in diesem Fall befreit. Beziehe sich ein Antrag auf eine Information, die nicht im Zusammenhang mit dem Vereinszweck steht, sei er der dahinter stehenden natürlichen Person zuzuordnen, eine Gebührenfreiheit liege in diesem Fall nicht vor.

Im Rahmen der Diskussion dieser Darlegung hielten die Teilnehmer das von Schleswig-Holstein vertretene Ergebnis für sachgerecht. Aus der Diskussion wurde deutlich, dass sich die Formulierungen der einzelnen Informationsfreiheitsgesetze zur Antragsberechtigung teilweise erheblich unterscheiden.

Zu TOP 12 – Aktuelle Rechtsprechung zur Informationsfreiheit

Mecklenburg-Vorpommern berichtete über das Urteil des Verwaltungsgerichts Schwerin vom 27. August 2010 (1 A 389/07): Der Kläger habe Einsicht in die Rechnungen begehrt, die dem Land von anderen Bundesländern im Zusammenhang mit den Polizeieinsatz zur Sicherung des Besuchs des damaligen Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika ausgestellt hatten. Da diese Länder nicht dem Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern unterfielen, seien sie nach ihrem Einverständnis gefragt worden. Lediglich die Länder Berlin, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-

Holstein hätten zugestimmt. Zwischenzeitlich seien die Angaben zu den Gesamtkosten allerdings bereits durch die Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage offen gelegt worden. Das Gericht habe nunmehr entschieden, dass dem Antragsteller Kopien sämtlicher Rechnungen zu überlassen, allerdings Einzelheiten zu den Personal- und Sachkosten zu schwärzen seien. Der Klägervertreter habe Berufung eingelegt.

Hamburg berichtete über das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 13. August 2010 (10 A 10076/10.OVG). Der Kläger habe bei der Landesmedienanstalt die Herausgabe eines Gutachtens zur Verfolgung von vermeintlich im Ausland befindlichen Erotik-Anbieter begehrt. Würde mit dem Gutachten der Wissensstand der Behörde bekannt, so das Gericht, könnten sich die scheinausländischen Anbieter mittels neuer Verschleierungstaktiken dem möglichen aufsichtsbehördlichen Eingreifen entziehen. Das Gericht habe daher die Verpflichtung der Behörde zur Herausgabe des Gutachtens verneint. Die noch von der Vorinstanz vertretene analoge Anwendung der Bereichsausnahme für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten auf Landesmedienanstalten habe das Gericht jedoch ausdrücklich zurückgewiesen.

Das Saarland berichtete über den Fall einer Elterninitiative, der das Ministerium für Bildung, Familie, Frauen und Kultur Informationen über einen fächerbezogenen Notenvergleich zwischen den Abiturjahrgängen G8 und G9 an saarländischen Gymnasien vorenthalten habe. Die entsprechende Klage sei vom Verwaltungsgericht des Saarlandes mit einem Vergleich erledigt worden; die neue Landesregierung habe die restriktive Haltung ihrer Vorgängerin nicht aufrecht erhalten.

Zu TOP 13 – Verschiedenes

zu a) Forschungsvorhaben IFG-Gesetzbuch

Nordrhein-Westfalen teilte mit, dass im Rahmen des Forschungsvorhabens "Informationsfreiheitsrechte" der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen die Zusammenführung verschiedener Rechtsgrundlagen für den Informationszugang erprobt worden sei; die Offenlegung der Ergebnisse sei auf Grund strittiger Nutzungsrechte bislang jedoch noch nicht erfolgt. Eine Folgefinanzierung für das Projekt sei nicht bewilligt worden.

zu b) Offenlegung von Verträgen zwischen Staat und Unternehmen

Berlin erläuterte den aktuellen Stand der Bemühungen der Initiative „Berliner Wassertisch“ um Offenlegung der Verträge zwischen dem Berliner Senat und den privaten Anteilseignern über die Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe. Während die Initiative noch Unterschriften für das Volksbegehren zur Offenlegung dieser Verträge sammle, habe eine Zeitung diese bereits auszugsweise veröffentlicht. Die Initiative sei aber weiterhin an einer gesetzlichen Regelung interessiert.

Brandenburg berichtete anhand eines im aktuellen Tätigkeitsbericht 2008/2009 geschilderten Falles über die Schwierigkeiten, insbesondere auf der Grundlage des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes die Offenlegung von Verträgen zwischen der öffentlichen Hand und privaten Unternehmen zu erreichen. Konkret sei es um einen Vertrag gegangen, der die Durchführung eines Volksfestes betraf. In dem geschilderten Beispiel sei es nicht nur um die Frage der Verwendung von Steuermitteln gegangen, sondern auch darum, welche Maßnahmen die öffentliche Hand von Privaten durchführen lasse. Nicht in allen Fällen müsse schließlich eine Ausschreibung durchgeführt werden, deren öffentlich zugänglicher Bekanntmachungstext darüber zumindest teilweise Aufschluss gebe. Auch aus den Anwendungsbereichen anderer Informationsfreiheitsgesetze seien aus der Vergangenheit immer wieder entsprechende Probleme bekannt.

Brandenburg regte an, der 21. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten eine Entschließung zur weit gehenden Offenlegung von Verträgen vorzuschlagen und verteilte einen entsprechenden Text. Die Teilnehmer waren sich größtenteils einig, dass ein solches Vorhaben sinnvoll ist. Sachsen-Anhalt sieht hinsichtlich des Entschließungsentwurfs "Offenlegung von Verträgen zwischen Staat und Unternehmen" noch Diskussionsbedarf. Die Entschließung sei sehr weit gefasst. Es stelle sich die Frage, ob die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten sich in einer Entschließung nicht die Rechtslage in Berlin (vgl. § 7 a i. V. m. § 17 Abs. 3 Berliner Informationsfreiheitsgesetz) zum Vorbild nehmen sollte. Es wurde daher beschlossen, den Text im Nachgang zur Sitzung abzustimmen. Das Ergebnis soll rechtzeitig zur Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten vorliegen.

Zur Illustration des Ziels einer möglichen Initiative der Informationsfreiheitsbeauftragten erläuterte Brandenburg das Vorhaben der Slowakischen Republik, eine Regelung zu schaffen, nach der sämtliche Verträge mit dem Staat, in denen Staatsgelder eine Rolle spielen, im Internet zu veröffentlichen sind. Das Inkraft-Treten solle dort von der Veröffentlichung abhängig gemacht werden. Die entsprechende Datenbank ist auf der Seite www.zmluvy.gov.sk einsehbar und enthält bereits jetzt eine Vielzahl verschiedener Verträge. Nach Auskunft der Botschaft der Slowakischen Republik solle die entsprechende Gesetzesänderung aber erst zum 1. Januar 2011 in Kraft treten. Sie sei jedoch noch nicht verabschiedet worden. Brandenburg sagte zu, sich rechtzeitig vor der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten erneut nach dem aktuellen Stand zu erkundigen.

zu c) Rechtsprechungsdatenbank zur Informationsfreiheit

Brandenburg berichtete, dass auf Grund organisatorischen und haushaltsrechtlichen Abstimmungsbedarfs derzeit keine Neuigkeiten im Hinblick auf die mit der Deutschen Gesellschaft für Informationsfreiheit geplante Einrichtung einer gemeinsamen Rechtsprechungsdatenbank zur Informationsfreiheit zu vermelden seien.

Die neu hinzugekommenen Teilnehmer werden über die bestehende Sammlung von Gerichtsentscheidungen zur Informationsfreiheit im Internet-Angebot der Landesbeauftragten für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg informiert. Entscheidungen würde dort erst nach Eintreten der Rechtskraft eingestellt. Bei der Recherche stelle dies den größten Aufwand dar. Brandenburg bittet die Teilnehmer daher, bei der Information über Gerichtsentscheidungen nach Möglichkeit bereits einen kurzen Hinweis auf die Rechtskraft zu geben.

zu d) Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes auf Sparkassen in Schleswig-Holstein

Schleswig-Holstein schilderte einen Fall, in dem ein Antragsteller eine Akte der Sparkasse zur Vergabe eines Kredits an ihn selbst zur Einsicht beantragt habe. Der Antrag sei auf der Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes gestellt worden. In Schleswig-Holstein fielen Sparkassen zwar grundsätzlich unter den Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes, dies komme allerdings ausschließlich auf dem Gebiet der hoheitlichen Tätigkeit zum Tragen. Dessen ungeachtet bestehe aber ein Auskunftsanspruch des Betroffenen auf der Grundlage des Bundesdatenschutzgesetzes. Die Argumentation der Sparkasse, sie falle als öffentliche Einrichtung nicht unter dessen Anwendungsbereich, treffe auf Grund gegenteiliger Festlegungen über den Anwendungsbereich des Landesdatenschutzgesetzes Schleswig-Holstein nicht zu.

Zu TOP 14 – Vorbereitung der Tagesordnung der 21. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten am 13. Dezember 2010

Der Arbeitskreis besprach den Zeitrahmen für die 21. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten, die am 13. Dezember 2010 in Kleinmachnow tagen wird und bereitete einen Vorschlag für die Tagesordnung vor.