

## **Mitteilung**

### **des Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit**

#### **2. Informationsfreiheits-Tätigkeitsbericht des Landesbeauf- tragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Baden-Württemberg für die Jahre 2018/2019**

Schreiben des Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfrei-  
heit vom 15. Februar 2020:

Anbei übersende ich Ihnen meinen zweiten Tätigkeitsbericht für die Informations-  
freiheit.

Dr. Brink



# Unsere Freiheiten: Daten nützen - Daten schützen



Landesbeauftragter für  
**Datenschutz** und  
**Informationsfreiheit**  
Baden-Württemberg

**Tätigkeitsbericht**  
**Informationsfreiheit**  
**2018/2019**



**2. Informationsfreiheits-Tätigkeitsbericht  
des Landesbeauftragten für den  
Datenschutz und die Informationsfreiheit  
Baden-Württemberg  
2018/2019**





## Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b>	<b>3</b>
<b>Der lange Weg zur Informationsfreiheit</b>	<b>5</b>
<b>Zur Situation</b>	<b>8</b>
1.1 Bericht aus der Dienststelle	8
1.2 FAQ	12
<b>2. Schwerpunkte</b>	<b>16</b>
2.1 IFG-Days / Evaluierung LIFG	16
2.2 Transparenz der Verwaltung beim Einsatz von Algorithmen und KI-Verfahren	22
2.3 Informationszugang in den Behörden erleichtern durch „Informationsfreiheit by Design“	26
2.4 Entwicklung der Transparenz im Berichtszeitraum	27
<b>3. Einzelfälle</b>	<b>37</b>
3.1 Protokoll eines Polizeieinsatzes	37
3.2 Anonyme Antragstellung Bebauungsplan Grundstück	37
3.3 Interne Weisungen und Arbeitshilfen eines Jobcenters	38
3.4 Merkblatt zum Wahlverfahren an einer Hochschule	39
3.5 Tagesordnungen und Sitzungsvorlagen aus nicht-öffentlichen Gemeinderatssitzungen	39
<b>4. Rechtsprechungen</b>	<b>41</b>
4.1 Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg (Az.: 10 S 303/19)	41
4.2 Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen (Az.: 15 A 873/18)	42
4.3 Urteil des Verwaltungsgerichts Freiburg (Az.: 1 K 5856/17)	43
4.4 Teilurteil des Bundesverwaltungsgerichts (Az.: 7 C 28.17)	44

LfDI BW - 2. Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit 2018/2019

4.5	Urteil des Verwaltungsgerichts Karlsruhe (Az.: 9 K 4617/17)	45
4.6	Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg (Az.: 10 S 397/18)	46
4.7	Urteil des Europäischen Gerichtshofs (Az.: C-469/17)	47
4.8	Urteil des Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Az.: OVG 12 B 16.17)	49

**Anhang****ab Seite 51**



## VORWORT

*On résiste à l'invasion des armées;  
on ne résiste pas à l'invasion des idées."  
(Victor Hugo)*

Die Idee von einer freien und offenen Gesellschaft, die zugleich eine Informations- und Wissensgesellschaft ist, gewinnt an Kontur. Die Idee von einem transparenten Staat realisiert sich vor unseren Augen, vielleicht manches Mal etwas zu zögerlich und zaghaft, aber sie erweist sich tatsächlich als: unwiderstehlich.

Wir sehen das in unserer tägliche Arbeit – von der wir in diesem 2. Tätigkeitsbericht des LfDI Baden-Württemberg berichten – immer wieder: an der steigenden Zahl von Anfragen an unsere Verwaltung, in der steigenden Zahl unserer Einbeziehung zur Klärung von Zugangsansprüchen, in der steigenden Zahl von Anfragen durch Bürgerinnen und Bürger, aber auch durch informationspflichtige Stellen. Aber auch an der schönen Resonanz unserer Veranstaltungen, unter denen die ersten IFG-Days Baden-Württemberg sicherlich besonders hervorzuheben sind, doch begleitet wurden von Schulungen, Vorträgen, Kooperationen und Öffentlichkeitsarbeit in Sachen Informationsfreiheit.

Die öffentliche Verwaltung Baden-Württembergs sucht den Austausch mit der Bürgergesellschaft, sie möchte kommunikativ und im besten Sinne „offen“ sein – offen für Anregungen, für Nachfragen, aber auch für Kritik und Verbesserung. Die zunehmende Offenheit unserer Verwaltungen ist Teil eines evolutionären Prozesses, der von der zunehmenden Vernetzung unserer modernen Informationsgesellschaft zwar nicht ausgelöst, aber doch wesentlich beschleunigt wurde.

In bestimmten Bereichen löst dieser Öffnungsprozess inzwischen nicht nur Bei-

fall, sondern sogar schon Kritik aus. Etwa wenn Zugangsmöglichkeiten nach dem Landes-Informationsfreiheitsgesetz (LIFG) traditionelle Fragerechte wie im parlamentarischen Bereich oder innerhalb der Kommunalvertretungen überflügeln und Erstaunen auslösen: Kann es denn wirklich sein, dass ein Bürger über das LIFG mehr Informationen von der Verwaltung bekommen kann als ein Abgeordneter des Kommunalparlaments von seinem Bürgermeister? Und die Antwort heißt: Ja, das kann durchaus sein. Denn das Informationsfreiheitsrecht ist jünger und kräftiger als traditionelle Informationsbeziehungen unseres Kommunalverfassungsrechts.

Von einem transparenten Staat verspricht sich der Gesetzgeber nicht nur die Förderung der demokratischen Meinungs- und Willensbildung in der Gesellschaft, sondern auch eine Verbesserung der Kontrolle staatlichen Handelns durch die Bürgerinnen und Bürger; gleichzeitig sollen politische Entscheidungen nachvollziehbarer und ein „digitaler Dialog“ zwischen Staat und Gesellschaft gefördert werden. Wer wollte sich diesen hehren Zielsetzungen in den Weg stellen, wer könnte dies?

Die Grenzen dieser Entwicklung habe ich auch schon in meinem ersten Tätigkeitsbericht aus dem Jahre 2018 aufgezeigt: Dass der transparente Staat kein grenzenlos „durchsichtiger“ werden kann und darf, versteht sich in einem komplexen Staatsgefüge mit vielfältigen und divergierenden Interessen fast von selbst: Als Treuhänder schuldet der Staat seinen Bürgerinnen und Bürgern immer auch den Schutz der ihm anvertrauten privaten und betrieblichen Geheimnisse.

Diese Grenzlinie zwischen im besten Sinne „öffentlicher“ und „nicht- oder noch nicht-öffentlicher Verwaltung“ hat sich auch in Baden-Württemberg in den bei-

LfDI BW - 2. Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit 2018/2019

den letzten Jahren weiter verschoben. Hierzu tragen besonders unsere Verwaltungsgerichte bei, deren Rechtsprechung wir in diesem Bericht besonderes Augenmerk geschenkt haben. Nicht jede der einschlägigen Gerichtsentscheidungen hat die Informationsfreiheit vorangebracht – aber jede verdient eine nähere Betrachtung und Diskussion.

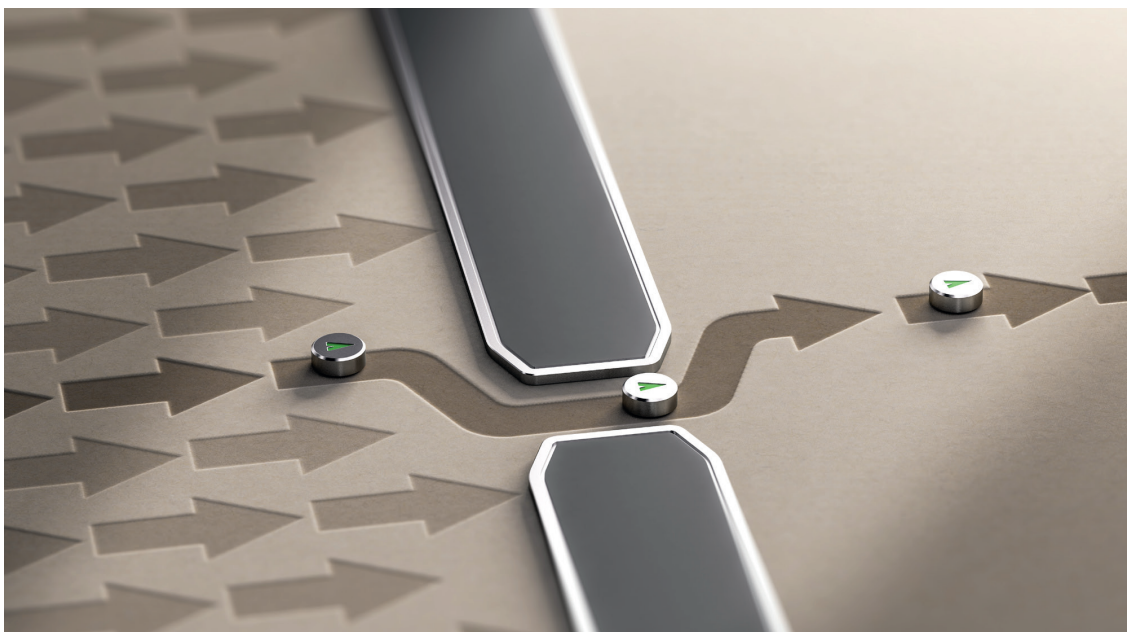
Unsere Aufgabe, die Aufgaben des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit, bleibt es, die hierfür notwendige Orientierung zu geben. Damit unsere Behörden gut auf das neue Recht vorbereitet sind und unsere Bürgerinnen und Bürger gleichzeitig möglichst umfangreich und kundig vom neuen Bürgerrecht auf Informationszugang Gebrauch machen.

Für die Unterstützung bei der Erfüllung unserer Aufgabe, die wir dabei von der Landesverwaltung, zahlreichen zivilgesellschaftlichen Gruppen und natürlich in besonderer Weise von unserem Parlament erfahren haben, sind wir und bleiben wir dankbar.

Ihr

Dr. Stefan Brink  
Landesbeauftragter für den Datenschutz  
und die Informationsfreiheit  
Baden-Württemberg

## Der lange Weg zur Informationsfreiheit



Die Vorgeschichte der Informationsfreiheit ist nur in Deutschland eine kurze.

Andere Länder verfügen über eine echte Tradition von Informationszugangs- und Akteneinsichtsrechten der Bürgerinnen und Bürger gegenüber staatlichen Stellen. So verfügt Schweden bereits seit 1766 über einen gesetzlich geregelten Informationszugang zu Verwaltungsvorgängen, unabhängig von der Betroffenheit und dem Ziel der Einsichtnahme von Seiten der Antragstellenden. Hintergrund dieses Gesetzes war eine strikte Geheimhaltung staatlicher Behörden sowie eine strenge Pressezensur, mit der bereits im 18. Jahrhundert gründlich aufgeräumt wurde.

Der Freedom of Information Act gilt in den Vereinigten Staaten von Amerika bereits seit 1967 und ist weltweit bekannt geworden, weil auf seiner Grundlage immer wieder wichtige Informationen über das Handeln amerikanischer Behörden an die Öffentlichkeit gelangt sind, die zum Teil heftige öffentliche Debatten auslösten.

Dänemark und Norwegen entwickelten 1970 eigene Gesetze zur Informationsfreiheit, in Frankreich gibt es seit 1978 ein Aktenzugangsgesetz, in Griechenland seit 1986 und in Belgien seit 1994. Großbritannien hat seit 2005 seinen Freedom of Information Act.

In den 1990er Jahren nahm sich auch die Europäische Union des Themas an. Grundlage ist der Verhaltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu Kommissions- und Ratsdokumenten (93/730/EG). Neben dem allgemeinen Transparenzgebot (Art. 1 Abs. 2) ist die primärrechtliche Verankerung des allgemeinen Informationszugangsrechts (Art. 255 EGV/ heute Art. 15 AEUV) der zentrale Punkt. Art. 15 Abs. 3 AEUV besagt: „Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsgemäßem Sitz in einem Mitgliedstaat hat das Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union.“

LfDI BW - 2. Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit 2018/2019

Weitere fachspezifische Zugangsansprüche folgten auf EU-Ebene: die Umweltinformationsrichtlinie von 1990 (90/313/EG), die 2003 novelliert wurde (2003/4/EG), sowie als weiteres Beispiel die Informationsverwendungsrichtlinie aus dem Jahre 2003 (2003/98/EG). Letztere regelt die erleichterte Weiterverwendung von Dokumenten, die im Besitz öffentlicher Stellen der Mitgliedstaaten sind.

Ein Grund für die vergleichsweise späte Einführung der Informationsfreiheitsgesetze in Deutschland auf Bundes- und Landesebene ist sicherlich darin zu sehen, dass das Amtsgeheimnis im deutschen Verwaltungsrecht eine lange Tradition von großer Prägung hat(te). Das Prinzip der Geheimhaltung von Herrschaftswissen rührt vom Absolutismus her, der eine strikte Trennung von Staat und Gesellschaft voraussetzte. Der Staat bewahrte sich seine Distanz zur Gesellschaft, indem er seine Akten vor dieser geheim hielt – und diese Arkantradition hat gerade in Deutschland tiefe Spuren im Amts- und Verwaltungsverständnis hinterlassen.

Der Grundsatz der Aktenöffentlichkeit wurde erst mit dem Verwaltungsverfahrensgesetz von 1977 in dessen §§ 29 und 30 festgeschrieben. Vorausgesetzt wurde für den Aktenzugang jedoch die Geltendmachung oder Verteidigung rechtlicher Interessen. Eingeschränkt wurde (und wird) dieses Akteneinsichtsrecht dadurch, dass am Verfahren selbst nicht unmittelbar beteiligte Dritte vom Informationszugang ausgeschlossen sind und dieser selbst für Beteiligte auf die Dauer des Verwaltungsverfahrens begrenzt ist.

Das erste Informationsfreiheitsgesetz auf Bundesebene war das Umweltinformationsgesetz von 1994, welches in Umsetzung der europäischen Umweltinformationsrichtlinie erfolgte. Der Widerwille des deutschen

Gesetzgebers zu einem fachgesetzlichen Informationszugangsrecht fand seinen Ausdruck in hohen Gebühren, die das Einsichtsrecht begrenzen sollten und es faktisch behinderten. Dieses Zurückfallen hinter dem Maßstab der Richtlinie führte 1999 zu einem Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof, wonach die Bundesrepublik Deutschland verurteilt wurde, grundlegende Anpassungen vorzunehmen. Ergebnis war das überarbeitete Umweltinformationsgesetz von 2001. Die Deutschen Länder folgten mit eigenen Landesumweltinformationsgesetzen, Baden-Württemberg etwa im Jahre 2005.

Vor dem im Jahre 2006 in Kraft getretenen Bundesinformationsfreiheitsgesetz hatten schon einige andere Deutsche Länder eigene Informationsfreiheitsgesetze erlassen (Brandenburg 1998, Berlin 1999, Schleswig-Holstein 2000, Nordrhein-Westfalen 2001). Damit ist im deutschen Verwaltungsrecht ein wahrhafter Systemwechsel vollzogen worden: Der umfassende und voraussetzungslose Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen bei öffentlichen Stellen ist ein bewusster Abschied vom bisherigen Grundsatz der Amtsverschwiegenheit.

Baden-Württemberg ließ sich damit immerhin noch ein gutes Jahrzehnt Zeit, aber 2015 war es dann endlich soweit: Am 30. Dezember trat das baden-württembergische Landesinformationsfreiheitsgesetz in Kraft. Warum das so lange gedauert hat, lässt sich nur erahnen ... - aber letztlich hat sich auch im Südwesten die Erkenntnis durchgesetzt, dass der freie und voraussetzungslose Zugang der Bürgerinnen und Bürger zu Akten, Unterlagen und Informationen der Verwaltung eine wichtige Voraussetzung für die Teilhabe am demokratischen Prozess und für die Kontrolle der Staatsverwaltung darstellt. Die

LfDI BW - 2. Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit 2018/2019

Transparenz staatlichen Handelns festigt das Vertrauen der Menschen in staatliches Handeln, indem es Entscheidungsprozesse nachvollziehbar und damit verständlich macht.

Ein langer Weg also bis zur Informationsfreiheit in Baden-Württemberg – aber der Blick auf die Tradition dieses Bürgerrechts zeigt, dass er nicht nur folgerichtig war, sondern auch unumkehrbar ist.

LfDI BW - 2. Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit - 1. Zur Situation

## Zur Situation

### 1.1 Bericht aus der Dienststelle

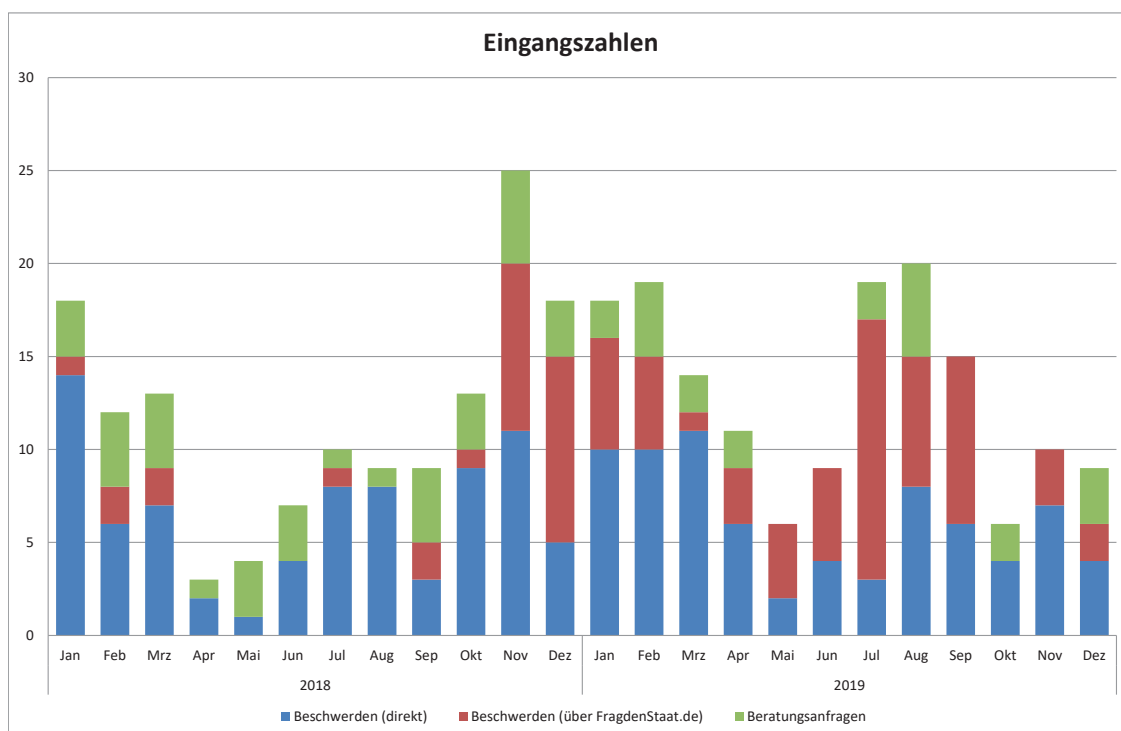
Als Landesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (LfDI) habe ich nach § 12 Landesinformationsfreiheitsgesetz (LIFG) die Aufgabe, Antragstellende, geschützte Personen und informationspflichtige Stellen zu ihren Rechten und Pflichten nach dem LIFG zu beraten und die Einhaltung des LIFG bei informationspflichtigen Stellen zu kontrollieren. Ich habe somit eine Rolle als unabhängiger Ombudsmann inne und kann in Konfliktfällen vermitteln.

Während mich im Berichtszeitraum 2016/2017 noch **64** bzw. **101** Eingaben von Antragstellenden und informationspflichtigen Stellen in Textform erreichten, sind es im aktuellen Berichtszeitraum 2018/2019 bereits **141** bzw. **156** Eingaben. Hierbei haben mehr Antragstellende (2018: ca. 28 Eingaben; 2019: ca. 59 Ein-

gaben) die Möglichkeit genutzt, mich über die Webseite FragDenStaat.de zu bereits bei informationspflichtigen Stellen eingereichten LIFG Anträgen um Vermittlung zu bitten.

Ich gehe davon aus, dass seit Einführung des LIFG (Ende 2015) die Anzahl der LIFG Anträge in Baden-Württemberg insgesamt gestiegen ist und deshalb auch die Zahl der Eingaben an mich jährlich zugenommen hat. Mich freut dabei, dass die Webseite FragDenStaat.de sowohl die Antragstellung als auch die Anrufung des LfDI erleichtert.

Im aktuellen Berichtszeitraum 2018/2019 gingen häufiger Eingaben von Antragstellenden als von informationspflichtigen Stellen ein. Beratungsanfragen von informationspflichtigen Stellen erreichten mich großteils telefonisch entweder als kurze Rückfragen zu einzelnen Vorschriften oder als längeres Telefonat zur Abstimmung bei komplexen Sachverhalten. Die Anzahl der telefonischen Anrufe hat sich insgesamt



## LLfDI BW - 2. Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit - 1. Zur Situation

auf einem hohen Niveau eingependelt. Beraten habe ich 2018 in 163 Fällen und 2019 in 190 Fällen.

Im Berichtszeitraum sind **29** Anträge auf Informationszugang an meine Dienststelle eingegangen. Demnach interessieren sich immer mehr Bürgerinnen und Bürger auch für unsere Tätigkeit und insbesondere für unsere Informationsgrundlagen, besonders im Bereich des Datenschutzes. Und das ist auch gut so! Wir werden uns weiter bemühen, das steigende Interesse durch eine weitere Steigerung unserer Transparenz zu befriedigen.

Die im Staatshaushaltsplan von Baden-Württemberg hierzu vorgesehenen 2,0 Stellen (höherer Dienst) konnten sukzessive mit 1,7 Vollzeitäquivalent (FTE) besetzt werden. Allerdings reichen diese Stellen nicht aus, um die steigenden Fallzahlen zu bearbeiten, Prüfungen vor Ort durchzuführen, die Schulungsanfragen zu befriedigen und weitere Hilfestellungen, z. B. in Form von Handreichungen, zu erarbeiten. Auch in diesem Bereich bleiben wir auf die Unterstützung unseres Parlaments als Haushaltsgesetzgeber angewiesen.

### Zahlen von FragDenStaat.de

Die Webseite FragDenStaat.de bietet über eine [offene Schnittstelle \(API\)](#) die Möglichkeit für Nutzer, veröffentlichte Daten abzurufen.

Für Baden-Württemberg sind im Berichtszeitraum 2018/2019 (Stand: 01. Januar 2020) **339** bzw. **852** Einträge abrufbar. Dies enthält nur Anfragen, die vom Antragsteller als „öffentlich“ gekennzeichnet wurden. Damit liegt die Gesamtzahl von Eingaben in Baden-Württemberg sicher im vierstelligen Bereich. Wegen meines Fokus auf das LIFG sind hierbei Kampagnen (wie

z.B. Topf Secret) ausgefiltert, aber aus technischen Gründen sind teilweise auch Anträge nach UIG und VIG enthalten.

### Schulungen

Wie bereits in früheren Jahren stellt das Schulungsangebot für öffentliche Stellen einen wichtigen Schwerpunkt meiner Tätigkeit dar. Hierzu wurden Schulungen bei Verwaltungsschulen, bei verschiedenen Ministerien und Städten durchgeführt. Auch speziell für die Presse haben wir Schulungen veranstaltet.

Die Schulungsveranstaltungen umfassen einen Überblick zur Geschichte der Informationsfreiheit, deren Grundsätze, deren Anwendungsbereich und zum Verfahren des Landesinformationsfreiheitsgesetzes sowie Hinweise zu denjenigen Ablehnungsgründen, die nach meiner Erfahrung in der Praxis die größten Schwierigkeiten bereiten. Außerdem erklären wir die Regelungen zur Erhebung von Gebühren und Auslagen, zu Veröffentlichungspflichten sowie die Aufgaben und Befugnisse meiner Dienststelle in diesem Kontext. Bei Interesse der Teilnehmenden können die Schulungen durch Praxisbeispiele ergänzt werden, zum Beispiel zum Zugang zu Diensttelefonlisten, Geschäftsverteilungsplänen, Vergabeunterlagen, Akten zu Rechtsaufsichtsverfahren oder Unterlagen über nicht-öffentliche (Gemeinderats-) Sitzungen.

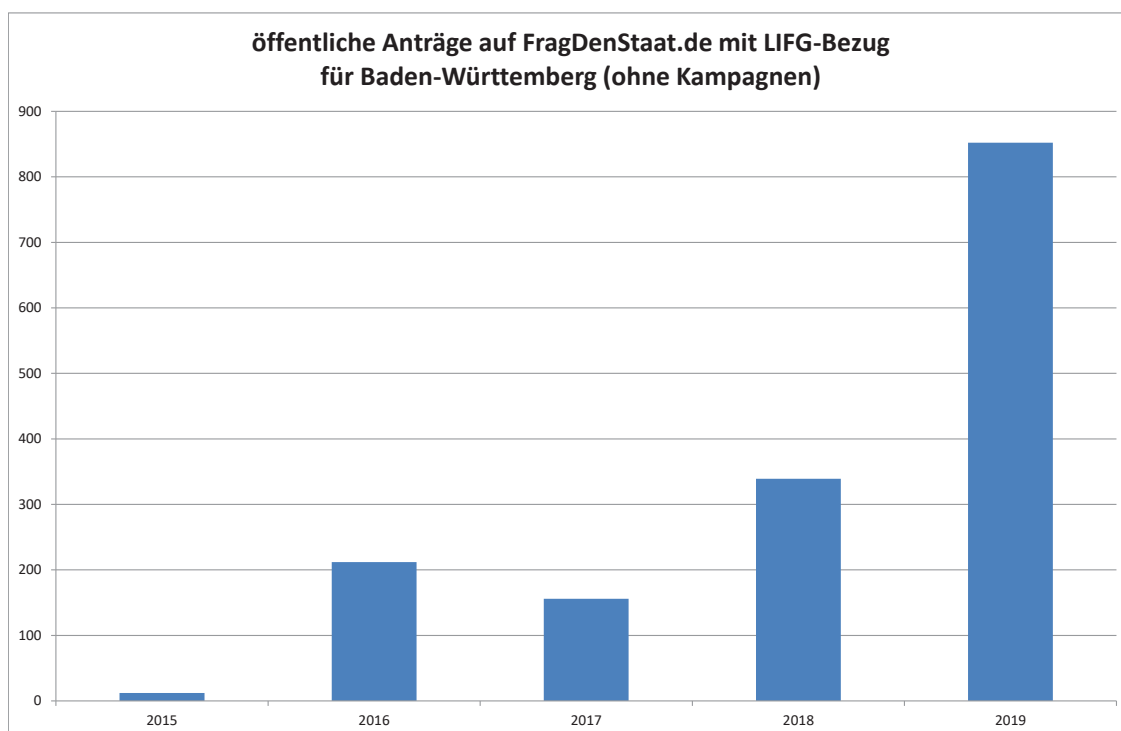
Insgesamt wurden 2018/19 **19** Schulungen absolviert – eine erhebliche Steigerung gegenüber dem letzten Berichtszeitraum.

Als besonderes Highlight und Angebot für alle Bürgerinnen und Bürger veranstaltete ich am 06. und 07. Juni 2019 die 1. IFG-Days Baden-Württemberg (näheres hierzu auf Seite 16 dieses Tätigkeitsberichts). Auch bei den Privacy Days Stuttgart im

## LfDI BW - 2. Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit - 1. Zur Situation

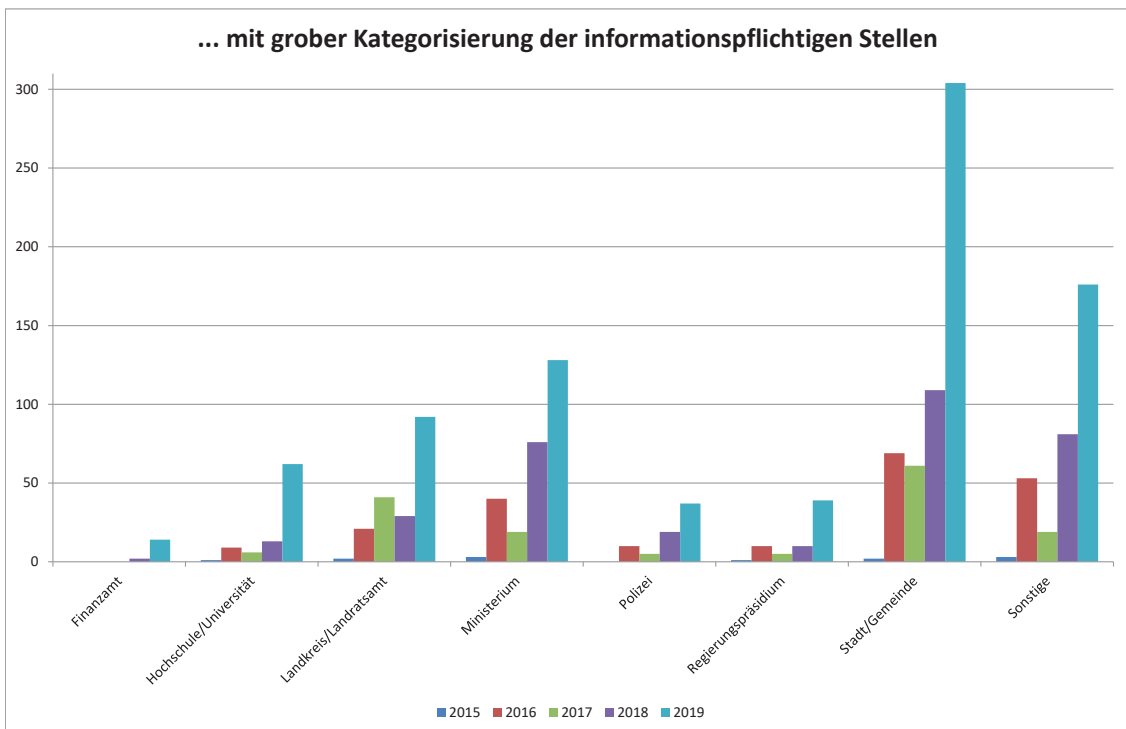
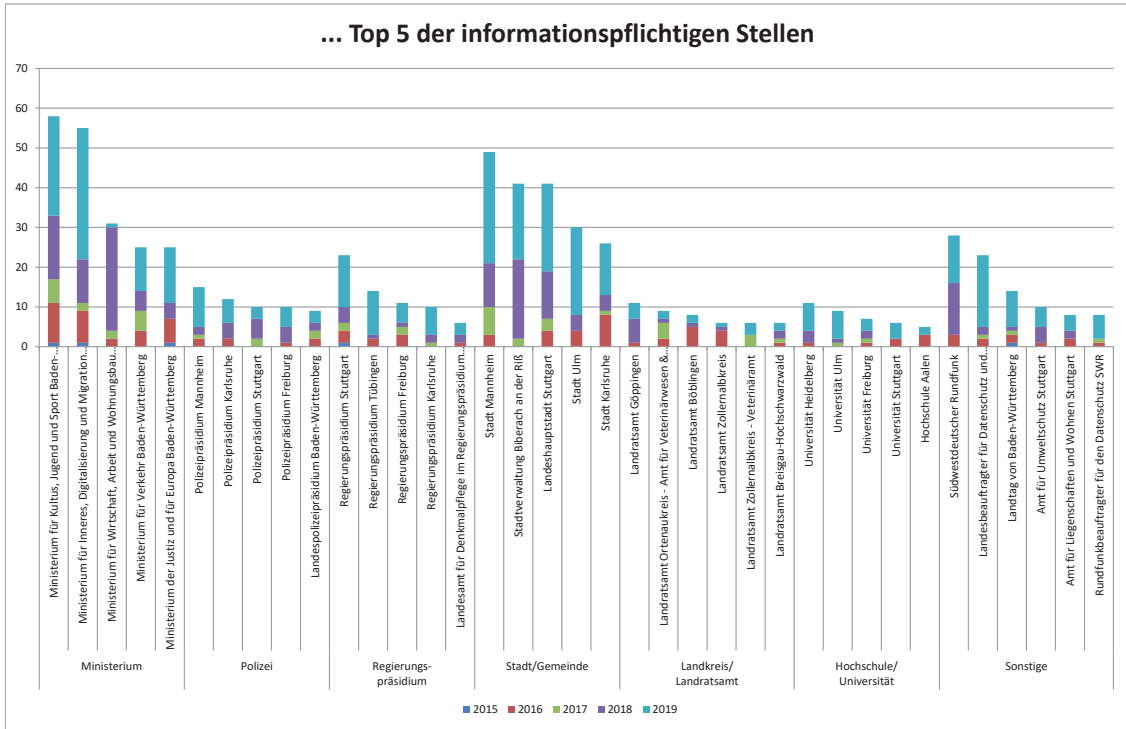
Mai 2019 konnte ich die Zivilgesellschaft ansprechen und für die Nutzung des LIFG als Informationsmedium werben.

Auch im Bereich der Umwelt- und Verbraucherinformationen werde ich zunehmend um Beratung gebeten, auch wenn hierfür die Zuständigkeit bei den Ministerien liegt. Kampagnen, wie z.B. Topf Secret der Open Knowledge Foundation Deutschland e.V., sorgen dafür, dass Bürgerinnen und Bürger diese Tools zunehmend wahrnehmen und nutzen, um Anfragen an informationspflichtige Stellen zu richten. Kommt es hier zu Fragen oder Konflikten fehlt es in Baden-Württemberg, anders als beispielsweise in [Hamburg](#) und [Schleswig-Holstein](#), an einer unabhängigen Beratungsinstanz. Wir werden dies auch in Zukunft durch eine weiter verbesserte Kooperation mit der Landesregierung, insbesondere mit dem Umweltministerium, auffangen.





LLfDI BW - 2. Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit - 1. Zur Situation



## 1.2 FAQ

### **Welchen Nutzen haben die Bürgerinnen und Bürger vom LIFG?**

Sie interessieren sich für die Haushaltslage einer öffentlichen Einrichtung, Ihrer Gemeinde oder Ihres Landes? Sie möchten wissen, welche Satzungen Ihrer Gemeinde Ihnen Rechte und Pflichten gewähren bzw. auferlegen? Oder interessiert Sie die Zusammensetzung Ihres Ortschafts-, Gemeinde- oder Kreisrats? Vielleicht möchten Sie auch wissen, wieviel Geld ihre Gemeinde jährlich für den Unterhalt oder die Beleuchtung von Straßen ausgibt oder was eine kürzlich durchgeführte Verkehrszählung ergeben hat? Diese und noch viel mehr amtliche Informationen können Sie mit dem Landesinformationsfreiheitsgesetz bekommen.

### **Wer muss Informationen zugänglich machen?**

Der Informationsanspruch der Bürgerinnen und Bürger richtet sich grundsätzlich gegen alle Stellen der Exekutive, also

- Stellen des Landes, die öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, z.B. Landesbehörden, Ministerien, Regierungspräsidien, nicht rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts, Landesbetriebe,
- Gemeinden und Gemeindeverbänden und
- der Aufsicht des Landes unterstehende juristischen Personen des öffentlichen Rechts, z.B. Hochschulen.

Einen Überblick zu den wichtigsten öffentlichen Stellen in Baden-Württemberg finden Sie etwa unter <https://www.baden-wuerttemberg.de/>.

Vom Anwendungsbereich des LIFG erfasst sind auch Unternehmen und Privatpersonen, die öffentliche Aufgaben, insbeson-

dere solche der Daseinsvorsorge (z.B. Nahverkehr) wahrnehmen und dabei der Kontrolle einer öffentlichen Stelle unterliegen. Hierbei besteht der Anspruch nach LIFG jedoch nur gegenüber der Stelle, für die letztlich die öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgabe wahrgenommen wird.

Für den Landtag und die staatliche Rechnungsprüfung gilt das LIFG nur außerhalb der parlamentarischen Tätigkeit bzw. Prüfungs- und Beratungstätigkeit, für Gerichte und Staatsanwaltschaften nur außerhalb der Rechtsprechung und Strafverfolgung. Vom Informationszugangsrecht ausgenommen sind außerdem (leider) Hochschulen, Forschungseinrichtungen und Schulen, soweit Forschung, Kunst, Lehre, Leistungsbeurteilungen und Prüfungen betroffen sind, sowie öffentliche Banken und Landesfinanzbehörden sofern diese in Verfahren in Steuersachen tätig werden.

Wenn Sie unsicher sind, welche öffentliche Stelle die gewünschten Informationen vorhält, bitten Sie zunächst die Stelle um Auskunft, bei der Sie die Informationen am ehesten vermuten. Selbst wenn Ihnen diese Stelle nicht helfen kann, wird Sie Ihnen in der Regel die richtige Stelle für Ihr Auskunftersuchen nennen können.

### **Was sind amtliche Informationen im Sinne des LIFG?**

Das LIFG begründet einen Anspruch auf amtliche Informationen. Das sind bei der informationspflichtigen Stellen vorhandene, amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnungen unabhängig von der Art ihrer Speicherung und Form ihrer Aufbewahrung mit Ausnahme bloßer Entwürfe und Notizen, sofern diese nicht Teil eines Vorgangs werden sollen (§ 3 Nr. 3 LIFG). Damit können Sie nicht nur alle Informationen einsehen, die in Schriftform festgehalten sind, sondern auch solche Informationen, die als PDF-Datei, Bild, Ton oder in sonstiger

Weise vorhanden sind.

Der Informationsanspruch ist auf die bei der öffentlichen Verwaltung vorhandenen Aufzeichnungen beschränkt. Die Behörden sind nach dem LIFG also nicht verpflichtet, nicht vorhandene Informationen zu beschaffen, eine statistische Aufbereitung oder eine Überprüfung der inhaltlichen Richtigkeit durchzuführen. Auch Informationen, die Behördenmitarbeitern zwar bekannt sind, zu denen jedoch keine Aufzeichnungen existieren, sind nicht erfasst. Unerheblich ist auch, ob die Behörde die Informationen zur Erfüllung der ihr obliegenden Aufgaben eigentlich vorliegen haben müsste.

#### **Wer hat Anspruch auf Informationszugang?**

Antragsberechtigt nach dem LIFG sind alle natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts sowie deren Zusammenschlüsse, soweit sie organisatorisch hinreichend verfestigt sind (z.B. Bürgerinitiativen). Sie müssen weder die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen noch in Baden-Württemberg wohnen, um einen Antrag nach dem LIFG stellen zu können.

#### **Bestehen für die Wahrnehmung des Rechts auf Informationszugang besondere Voraussetzungen? Was ist bei der Antragstellung zu beachten?**

Ihren Antrag auf Zugang zu amtlichen Informationen richten Sie an die Stelle, von der Sie die Informationen begehren.

Sie können den Antrag mündlich, schriftlich, oder in elektronischer Form stellen. Wichtig ist, dass Sie die Informationen, die Ihnen zugänglich gemacht werden sollen, möglichst genau bezeichnen. Genaue Angaben zum Umfang der gewünschten Informationen und zu einem bereits vorhandenen Verwaltungsvorgang wie zum Beispiel dem Aktenzeichen, Bearbeiterin oder Bearbeiter, Hintergrundinformationen,

Zusammenhänge oder Hinweise zu bereits erfolgten Anfragen erleichtern der Behörde das Auffinden der gewünschten Informationen. Ist Ihr Antrag zu unbestimmt, kann es zu Missverständnissen kommen und sich dessen Bearbeitung durch Nachfragen verzögern. Außerdem sollten Sie angeben, in welcher Form Ihnen die Informationen zur Verfügung gestellt werden sollen, etwa als Kopie, durch Gewährung von Akteneinsicht oder mündliche oder schriftliche Auskünfte. Insoweit haben Sie ein Wahlrecht, dass nur aus wichtigem Grund, z.B. wegen eines deutlich höheren Verwaltungsaufwands, eingeschränkt werden darf.

Wenn Sie Informationen über natürliche Personen wünschen (sog. personenbezogene Daten), sollten Sie dies in Ihrem Antrag klarstellen, weil die Behörde ohne eine solche Erklärung Namen natürlicher Personen schwärzen soll. Betrifft ihr Auskunftersuchen personenbezogene Daten Dritter oder Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse, muss die Behörde den Betroffenen hierüber informieren und ihm Gelegenheit zur Stellungnahme und Erteilung einer Einwilligung geben. Deshalb sollten Sie Ihren Antrag in solchen Fällen begründen und angeben, ob die Behörde dem Betroffenen Ihre Daten und Ihre Begründung mitteilen darf, sie müssen dies jedoch nicht.

Weitergehende Erklärungen, aus welchen Gründen Sie sich für die beantragten Informationen interessieren, was Sie damit vorhaben oder zu welchem Zweck Sie diese benötigen, sind grundsätzlich nicht erforderlich. Sie müssen daher solche Angaben nicht machen – auch wenn Sie der Behörde bei der Suche nach den passenden Informationen für Sie damit helfen könnten.

**In welcher Frist werden die gewünschten Informationen zugänglich gemacht?**

Nach dem LIFG sind Informationen unverzüglich, spätestens innerhalb eines Monats zugänglich zu machen. In schwierigen Fällen oder bei Beteiligung geschützter Personen hat die Behörde drei Monate Zeit, um Ihnen die gewünschten Informationen zur Verfügung zu stellen.

**Auf welche Informationen habe ich nach dem LIFG keinen Anspruch?**

Das LIFG gilt nicht, wenn Fachgesetze den Zugang zu staatlichen Informationen ausschließen oder abschließend regeln. Solche Regelungen gibt es etwa für Umweltdaten oder Archivgut. Von dem Grundsatz, dass öffentliche Stellen den Bürgerinnen und Bürgern auf Antrag Einblick in ihre Aufzeichnungen gewähren müssen, sieht das LIFG zudem einige Ausnahmen zum Schutz öffentlicher und privater Belange vor. So darf etwa vertraulicher Schriftwechsel zwischen Landtag und Landesregierung ebenso wenig zugänglich gemacht werden, wie leistungsbezogene Daten einzelner Schulen. Das gleiche gilt für Auskünfte, deren Offenlegung sich nachteilig auf ein Gerichts- oder Ordnungsverfahren oder die Interessen öffentlicher Stellen im Wirtschaftsverkehr auswirken kann. Als private Belange sind Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und personenbezogene Daten einzelner Bürgerinnen und Bürger geschützt.

**Was kostet das?**

Landesbehörden erheben in einfachen Fällen für die Bearbeitung Ihres Auskunftsersuchens keine Gebühren oder Auslagen. Bei den meisten Ministerien sind die Kosten auf maximal 500€ pro Antrag gedeckelt. Ansonsten darf Ihnen der Aufwand für die Bearbeitung Ihres Antrags in Rechnung gestellt werden. Über Kosten von mehr als 200 Euro müssen Sie vorab von

der öffentlichen Stelle kostenlos informiert werden. Sie haben dann die Möglichkeit zu entscheiden, ob Ihr Antrag dann (kostenpflichtig) weiter bearbeitet werden soll oder ob sie ihn aus Kostengründen lieber zurückziehen möchten.

**Erlaubt das LIFG, dass Informationen über meine Person Dritten zugänglich gemacht werden?**

*Für diejenigen, die von einem LIFG-Antrag eines anderen betroffen sind:*

Sofern die beantragte amtliche Information personenbezogene Daten enthält, hat die informationspflichtige Stelle der betroffenen Person als sog. „geschützte Person“ Gelegenheit zur Stellungnahme und zur Erteilung einer Einwilligung in den Informationszugang zu geben. Wenn die geschützte Person nicht einwilligt hat die informationspflichtige Stelle zu prüfen, ob das öffentliche Informationsinteresse an der Bekanntgabe das schutzwürdige Interesse am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt.

*Für Antragstellende:*

Antragstellende werden nach § 7 Abs. 1 S. 3 LIFG von der informationspflichtigen Stelle gefragt, ob ihre Daten an die geschützte Person weitergegeben werden dürfen, d.h. an die Person, deren personenbezogenen Daten, Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse oder geistiges Eigentum vom Antrag betroffen sind.

Hinweis: Ein Zugang auf personenbezogene Daten des Antragstellenden durch die geschützte Person kann jedoch ggf. über andere Gesetze erfolgen (z.B. Akteneinsicht § 29 VwVfG), wenn die geschützte Person nach dem Informationszugang selbst einen entsprechenden Antrag bei der öffentlichen Stelle einreicht.

**An wen kann ich mich wenden, wenn mir Auskünfte verweigert werden oder ich mich individuell beraten lassen möchte?**

In Baden-Württemberg können Sie sich jederzeit an uns wenden, auch in bereits laufenden Auskunftsverfahren. Wir beraten sowohl Bürgerinnen und Bürger bei der Wahrnehmung ihrer Rechte nach dem LIFG als auch öffentliche Stellen bei Fragen zum Umgang mit dem LIFG. Auch in den anderen Ländern mit Informationsfreiheitsgesetzen sind die dortigen Landesbeauftragten Anlaufstelle für die Bürgerinnen und Bürger. Bei Fragen zum Informationsfreiheitsgesetz des Bundes können Sie sich an den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit wenden.

Unabhängig davon können Sie natürlich auch die Ihnen zustehenden Rechtsbehelfe gegen behördliche Entscheidungen nutzen (Fachaufsichtsbeschwerde, Widerspruch, Klage zum Verwaltungsgericht). Fristen hierfür werden durch die Anrufung des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit nicht gehemmt.

LfDI BW - 2. Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit - 2. Schwerpunkte

## 2. Schwerpunkte

### 2.1 IFG-Days / Evaluierung LIFG

*Seit Ende des Jahres 2015 hat das Land Baden-Württemberg, von der Öffentlichkeit wenig beachtet, ein Landesinformationsfreiheitsgesetz. Diese Rechtsgrundlage ermöglicht den Bürgerinnen und Bürgern des Landes, Informationen und Auskünfte bei öffentlichen Stellen einzuholen, unabhängig davon, ob sie ein persönliches Interesse nachweisen können.*

Gegner dieses Auskunftsanspruchs machen den daraus resultierenden Verwaltungsaufwand und die damit verbundenen Kosten geltend. Auch behaupten sie, dass die Kapazitäten die für die Erfüllung dieses Auskunftsanspruches erforderlich wären, an anderer – Ihrer Meinung nach wesentlicher – Stelle fehlen würden.

Doch dies ist bei genauerem Hinsehen eben nicht der Fall. Das Auskunftsrecht sorgt für Transparenz und genau diese Öffnung der Verwaltung bereitet den Boden für Vertrauen zwischen öffentlicher Verwaltung und ihren Bürgerinnen und Bürgern. Dies bietet die perfekte Ausgangslage, um das Wissen und die Erfahrung von Verwaltung und die Bedürfnisse der Zivilgesellschaft zu bündeln, um verwaltungskonforme UND bürgernahe Entscheidungsprozesse anzustoßen.

Vor diesem Hintergrund habe ich im Juni 2019 die ersten IFG-Days in Baden-Württemberg ins Leben gerufen. Bei diesen ersten IFG-Days handelt es sich jedoch nicht nur in Baden-Württemberg um ein Novum, eine solche Veranstaltung ist im ganzen Bundesgebiet bisher einmalig.

Den Flyer und das vielseitige Programm zum Nachlesen kann auf unserem [Interne-tauftritt](#) abgerufen werden.

In Kooperation mit der Landeszentrale für

politische Bildung haben wir uns am 6. und 7. Juni 2019 in Stuttgart zwei Tage lang ausführlich mit dem Themenkomplex Informationsfreiheit, den daraus resultierenden Vorteilen und auch mit kritischen Stimmen dazu auseinandergesetzt.

Besonders habe ich mich darüber gefreut, dass die ersten Stuttgarter IFG-Days prominent von den Mitgliedern des Landtages von Baden-Württemberg, Hans-Ulrich Sckerl (Bündnis 90/Die Grünen), Nico Weinmann (FDP/DVP) und Klaus Dürr (AfD) eröffnet wurden.

Doch Informationsfreiheit ist nicht nur ein Thema in Baden-Württemberg oder im Bundesgebiet. Hanns Jannö, der Landesvertreter der schwedischen Handelskammer, hat uns einen Blick auf das europäische Nachbarland ermöglicht, das die Informationsfreiheit oder wie es in Schweden heißt, die „Offentlighetsprincipen“ (Öffentlichkeitsprinzipien), sozusagen „erfunden“ hat – und das bereits vor mehr als 250 Jahren!

Im Rahmen unserer IFG-Days boten die unterschiedlichsten Referenten Einblicke in das breite Feld der Informationsfreiheit. Für viele der interessierten Teilnehmerinnen und Teilnehmer war es überraschend, welchen Einfluss Informationsfreiheit in vielen Bereichen des alltäglichen Lebens hat.

Wussten Sie, dass Informationsfreiheit u. a. etwas mit:

- Natur- und Tierschutz,
- den hygienischen Verhältnissen in Ihrem Lieblingsrestaurant,
- Demokratie,
- Initiative,
- Bürgerbeteiligung
- Stolz und
- auch mit Feinstaub zu tun haben kann?

Unser „buntes“ Programm sollte die Bandbreite des Themas widerspiegeln. Und das ist uns auch gelungen! In mehreren Parallelveranstaltungen haben wir Vorträge, Diskussionsforen, Beratungen und Erfahrungsberichte und sogar einen Initiativaufruf zu einem Open Government-Pakt angeboten. Vertreten war dabei sowohl die Seite der Verwaltung, wie auch die der Zivilgesellschaft, sowohl bei der Gruppe der Referenten und Referentinnen als auch bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern: beteiligt haben sich unterschiedlichste gesellschaftliche Gruppen, interessierte Bürgerinnen und Bürger sowie Behörden. Die lebhaften Diskussionen und Gespräche in den Pausen haben deutlich gemacht, dass zum Themenkomplex Informationsfreiheit erheblicher Gesprächs- und Diskussionsbedarf besteht.

### **Kino**

Besonders deutlich wurde die Bandbreite der Diskussionen nochmals im Rahmen des Abendprogrammes des ersten Veranstaltungstages. Nach einem kleinen Abendbiss haben wir den Veranstaltungsort gewechselt und sind in die Stuttgarter Innenstadtkinos umgezogen. Im CINEMA präsentierten wir den spannenden Geheimdienst-Thriller „[Das Ende der Wahrheit](#)“.

Ein mit dem Deutschen Filmpreis 2019 ausgezeichnete Film von Philipp Leinemann mit Axel Prahl, Claudia Michaelson, Ronald Zehrfeld und Alexander Fehling, über Intrigen, Machtmissbrauch und Korruption und die Folgen der Weitergabe von „vertraulichen“ Informationen.

Martin Behrens, ein Mitarbeiter des BND, gibt Informationen weiter, die einen Drohnenangriff der Amerikaner zur Folge haben. Einige Tage später kommt es zu einem Anschlag in einem Münchner Restaurant, bei der auch Behrens heimliche Geliebte zu Tode kommt.

Obwohl wir alle einen langen und aufregenden Tag hinter uns hatten war bei dem Filmgespräch, das wir nach Filmende angeboten hatten, von Müdigkeit nichts zu spüren – ganz im Gegenteil.

Besonders habe ich mich hier über die rege Beteiligung der Cineasten gefreut, die tagsüber nicht Teil der IFG-Days waren und erst im Rahmen eines regulären Kinobesuches auf unsere IFG-Days und das Thema Informationsfreiheit aufmerksam wurden.

Die Rückmeldungen aus den Diskussionsrunden, Workshops, Beratungen und Vorträgen haben deutlich gemacht, dass das Recht auf Informationsfreiheit in Baden-Württemberg einen starken Fürsprecher benötigt. Meine Mitarbeiter\*innen und ich werden die öffentlichen Stellen und die Bürger\*innen bei der Umsetzung sichtbar und spürbar unterstützen.

Daher plane ich, auch im neu angebrochenen Jahr wieder einen IFG-Day in Stuttgart durchzuführen, und würde mich sehr freuen SIE als unseren Gast bei uns begrüßen zu dürfen!

Um Ihnen einen kleinen Vorgeschmack zu geben, können Sie einen Auszug der Referentenbeiträge auf unserer [Webseite](#) anschauen.

Nachfolgend hierzu auch meine Vortragsfolien „Da geht noch was!“.

LfDI BW - 2. Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit - 2. Schwerpunkte



Der Landesbeauftragte für den  
Datenschutz und die  
Informationsfreiheit  
Baden-Württemberg

## Landesinformationsfreiheitsgesetz Baden-Württemberg (LIFG)

# Da geht noch was!

1. IFG-Days Baden-Württemberg, 6./7. Juni 2019

### Landesinformationsfreiheit in Baden-Württemberg



Der Landesbeauftragte für den  
Datenschutz und die  
Informationsfreiheit  
Baden-Württemberg

### Zahlen, Daten, Fakten:

#### Eingaben:

derzeit **390** schriftliche Eingaben; ca. 60 v.H. durch Bürgerinnen und Bürger,  
40 v.H. durch informationspflichtige Stellen

#### Adressaten:

ca. 60 v.H. Kommunen, 20 v.H. Landratsämter und Regierungspräsidien,  
10 v. H. Ministerien, 10 v. H. sonstige öffentliche Stellen



## Landesinformationsfreiheit in Baden-Württemberg



### Zahlen, Daten, Fakten:

#### Schwerpunkte hinsichtlich Konfliktfällen:

- Zugang zu Informationen und Unterlagen aus nicht-öffentlichen Gemeinderatssitzungen
- Zugang zu Bauplanungsunterlagen
- keine Beantwortung / Löschung bei Antragstellung über fragdenstaat.de oder anonyme Antragstellung
- Höhe der Kosten
- Zugang zu Gutachten vs. Urheberrechtsschutz
- Abgrenzung Betriebs- und/oder Geschäftsgeheimnisse

3

## Landesinformationsfreiheit in Baden-Württemberg



### Zugangshürden:

#### Bereichsausnahmen:

Rechnungshof und -prüfungsämter, Rundfunkanstalten, Hochschulen, Landesbanken und Sparkassen, Kammern, Krankenversicherungen sind außen vor

#### Weite Auslegung der Schutzgründe:

- besondere öffentliche Belange (Kernbereich ex. EV)
- Schutz geistigen Eigentums
- Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen

#### Kostenkeule:

- besonders bei Kommunen und Landratsämtern
- **Neu ab 01.01.2019:** Die Gebührenverordnung der Ministerien deckelt die Gebühren auf max. 500 Euro pro Antrag!

4

## Landesinformationsfreiheit in Baden-Württemberg



Der Landesbeauftragte für den  
Datenschutz und die  
Informationsfreiheit  
Baden-Württemberg

### „Positivliste“

- gute Resonanz zu den durchgeführten Schulungen, Vorträgen und Veranstaltungen
- guter Erfolg der Vermittlung: überwiegende Übernahme der Empfehlungen des LfDI bei Beschwerden
- viele informelle Anfragen seitens öffentlicher Stellen und Annahme der Vorschläge
- Kostendeckelung ab 01.01.2019: die Mantelverordnung der Ministerien begrenzt künftig die Kosten auf max. 500 Euro je Anfrage.

5

## Landesinformationsfreiheit in Baden-Württemberg



Der Landesbeauftragte für den  
Datenschutz und die  
Informationsfreiheit  
Baden-Württemberg

### Unsere Vorschläge zur Änderung des LIFG

1. Reduzierung der Bereichsausnahmen:  
Die Arbeit des Landesamts für Verfassungsschutz und der Selbstverwaltungsorganisationen der Wirtschaft und Freien Berufe ist durch Ablehnungsgründe des LIFG ausreichend geschützt.
2. Streichung der Verfügungsbefugnis in § 7 Abs. 1 S. 1:  
Herkunft der Informationen von Dritten darf für sich genommen kein Grund sein, eine Auskunft zu verweigern.
3. Normenklare Regelung der Ablehnungsgründe zum Schutz behördlicher Entscheidungsentwürfe und von Beratungen  
Z.B. in Anlehnung an § 3 Nr. 3 lit b und § 4 IFG Bund.
4. Abschaffung von Gebühren für Auskünfte durch staatliche Stellen  
Geringere tatsächliche Einnahmen rechtfertigen nicht die damit verbundenen Zugangshürden; Maximalgebühr von 500 EUR in Mantelverordnung der Ministerien ist Schritt in die richtige Richtung aber nicht ausreichend.

6

## Landesinformationsfreiheit in Baden-Württemberg



Der Landesbeauftragte für den  
Datenschutz und die  
Informationsfreiheit  
Baden-Württemberg

5. Erweiterung der Aufsichtszuständigkeit des LfDI auf bereichs-spezifische Informationszugangsansprüche, insbesondere solche nach dem UVwG BW und LPresseG BW  
Auch beim Zugang zu Umweltinformationen und der Geltendmachung presse-rechtlicher Auskunftsansprüche besteht Beratungsbedarf.
6. Vereinheitlichung LIFG / UVwG  
Unterschiedliche Regelungen im LIFG und UVwG verkomplizieren den Zugang zu Informationen unnötig.
7. Erweiterung des Katalogs von Veröffentlichungspflichten in § 11 Abs. 1 LIFG, z.B. in Anlehnung an § 3 HambTransG um:
  - Protokolle und Anlagen zu in öffentlicher Sitzung gefassten Beschlüssen,
  - Verträge der Daseinsvorsorge,
  - von Behörden in Auftrag gegebenen Gutachten und Studien
  - Wesentliche Unternehmensdaten öffentlicher Beteiligungen einschließlich der jährlichen Vergütungen für die Leitungsebene
  - Wesentliche Regelungen erteilter Baugenehmigungen und –vorbescheide mit Flurstücksnummer
8. Klarstellung, dass anonyme Antragstellung möglich ist  
Auch Zahlung von Gebühren sollte auf Wunsch ohne Preisgabe der Identität ermöglicht werden (Barzahlung/Vorschuss).

7

## Landesinformationsfreiheit in Baden-Württemberg



Der Landesbeauftragte für den  
Datenschutz und die  
Informationsfreiheit  
Baden-Württemberg

### Was ist in Sachen Informationsfreiheit zu tun?

- weiterhin Schulungen und Vorträge in ganz Baden-Württemberg, sowohl für öffentliche Stellen als auch für Bürgerinnen und Bürger
- Verankerung im Lehrplan von Studierenden der öffentlichen Verwaltung
- Behandlung im Fach Politik an Schulen
- Zentraler Hinweis auf das LIFG und seine Anwendung auf den Homepages öffentlicher Stellen
- Online-Formulare für IFG-Anfragen
- Kosten nur in Ausnahmefällen
- Transparenzgesetze: individueller, antragsgebundener Informationszugangsanspruch **plus** Informationsplattformen  
=> Einführung des gesetzlich vorgesehenen Informationsregister

8

## 2.2 Transparenz der Verwaltung beim Einsatz von Algorithmen und KI-Verfahren

Künstliche Intelligenz, kurz KI (engl. artificial intelligence - AI) ist eines der Schlagworte, das derzeit in jeglicher Debatte zur Digitalisierung fällt und um das sich viele Mythen ranken. Von der von Blockbustern verbildlichten Angst vor Maschinen, die sich die Menschheit untertan machen bis hin zur von so manchem Forschenden provokant aufgestellten These, es gäbe noch gar keine „Künstliche Intelligenz“, ist alles zu finden.

Klar ist: Mit dem Thema KI und entscheidungsunterstützenden Algorithmen müssen wir uns beschäftigen. Bereits heute werden Entscheidungen der Verwaltung durch automatisierte Datenverarbeitungsvorgänge unter Zuhilfenahme von Algorithmen und KI nicht nur automatisiert vorbereitet, sondern teilweise sogar getroffen.

Als Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit hat der LfDI BW hier gleich zwei Brillen auf, durch die er die Entwicklungen beobachten und beeinflussen kann. Sowohl die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (Informationsfreiheitskonferenz – IFK) als auch die Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder (Datenschutzkonferenz – DSK) haben in den vergangenen zwei Jahren Beschlüsse zum Thema KI verabschiedet und sich mit den Anforderungen auf informationsfreiheits- sowie aus datenschutzrechtlicher Sicht auseinandergesetzt. Interessant dabei ist, dass der Knackpunkt durch beide Brillen derselbe ist: Transparenz.

Die 97. DSK hat am 3. April 2019 zur Frage des Datenschutzes im Bereich der KI und automatisierten Entscheidungsverfahren

die „[Hambacher Erklärung zur Künstlichen Intelligenz](#) – Sieben datenschutzrechtliche Anforderungen“ verabschiedet. Diese wurde auch bereits im Rahmen der Evaluierung der DS-GVO an die Europäische Kommission übersandt. Wenngleich die enthaltenen Forderungen sich auf zukünftige Fall- und Normkonstellationen beziehen, halten die deutschen Datenschutzaufsichtsbehörden die Beachtung dieser Grundsätze in den zukünftigen Evaluierungsprozessen für unerlässlich.

Der Einsatz von Algorithmen und KI kann Effizienzsteigerungen bewirken und Auswertungen großer Datenmengen erleichtern bzw. überhaupt erst ermöglichen. Selbstlernende Systeme sind chancenreich – aber auch anfällig für diskriminierende Entscheidungen, so zum Beispiel wenn Trainingsdaten entsprechende Tendenzen aufweisen. Und ohne Trainingsdaten wird es keine KI geben. Die Aussage, (personenbezogene) Daten seien die Währung der Zukunft, kann insofern unterschrieben werden.

Um aber genau dieser Gefahr der Diskriminierung begegnen und die Entwicklung von KI und algorithmengestützter Systeme rechtskonform begleiten und ständig überprüfen zu können, muss auch aus informationsfreiheits- bzw. transparenzrechtlicher Sicht jede Entscheidung, welche durch KI oder Algorithmen getroffen oder unterstützt wird, nachvollziehbar und erklärbar sein. Und hier liegt die Herausforderung. Der Kampf um das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und Informationsfreiheit wird dann verloren sein, wenn die Verarbeitung personenbezogener Daten in einer „Blackbox“ endet, bei der zwar der Ein- und Ausgang der Daten noch nachvollziehbar, das „Wie“ und „Warum“ der Entscheidungsfindung aber sprichwörtlich im Dunkeln stehen bleibt.

Die Informations- und Datenschutzbeauf-

tragten wollen daher vorsorgen und den Prozess bei der Umsetzung in Deutschland und in enger Abstimmung mit den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union begleiten.

Die 36. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland hat bereits am 16. Oktober 2018 in Ulm ihr Positionspapier „[Transparenz der Verwaltung beim Einsatz von Algorithmen für gelebten Grundrechtsschutz unabdingbar](#)“ verabschiedet.

Dies aus dem Grundgedanken heraus, dass gerade die Verwaltung den Grundwerten unserer Verfassung in besonderer Weise verpflichtet ist und daher die Messlatte an die Rechtmäßigkeit höher anzusetzen ist als beispielsweise beim Einsatz von KI durch Unternehmen. Nur wenn das Handeln der Verwaltung unzweifelhaft der Rechtsordnung entspricht, wird sie das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger erhalten können. Dies ist für das Funktionieren unseres Staates und der Freiheitlich-demokratischen Grundordnung – gerade in Zeiten von aufkommender Skepsis gegenüber dem staatlichen und politischen System – existentiell. Ganz elementar sind daher die Gewährleistung von Menschenwürde und Diskriminierungsverbot. Die aktuell vorherrschende Situation, dass Algorithmen und KI meist völlig intransparent funktionieren, ist daher nicht hinnehmbar. Der Betroffene muss wissen, mit welchen Kriterien und Wertvorstellungen die KI „gefüttert“ wird, um sicher gehen zu können, inwieweit die erzielten Ergebnisse dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung entsprechen.

Die Anforderungen an den Einsatz von KI gehen im Bereich der Informationsfreiheit noch weiter als im Datenschutz. Betrachtet man die zur wirksamen Kontrolle notwendigen Auskunftsansprüche, stellt man fest,

dass für einen Auskunftsanspruch nach Art. 15 DS-GVO die eigene Betroffenheit bzw. die Verarbeitung eigener personenbezogener Daten Voraussetzung ist. Im Informationsfreiheits- und Transparenzrecht gilt dagegen der Grundsatz, dass eine Betroffenheit oder gar ein berechtigtes Interesse gerade nicht vorliegen muss. Jede/r Bürger/in kann von jeder öffentlichen Stelle jederzeit Auskunft über amtliche Informationen – Verfahren, Ergebnisse usw. – Auskunft verlangen. Und das im Regelfall sogar kostenfrei.

Was bedeutet das für die Voraussetzung an KI? Die Verwaltung – alle öffentlichen Stellen – müssen Verfahren, die mit Unterstützung von KI oder Algorithmen getroffen wurden, genau so erklären können wie solche, die von Mitarbeitenden selbst getroffen wurden. Dies schließt auch eine gerichtliche Überprüfbarkeit ein.

Die IFK hat die Herausforderungen an die Verwaltung in sieben Punkten zusammengefasst, die sich auch als Katalog zur Selbstprüfung eignen:

1. Bereits vor dem Einsatz von Algorithmen und KI müssen öffentliche Stellen prüfen, ob der Einsatz überhaupt grundrechtskonform möglich ist. Bestehen nur die geringsten Zweifel, muss auf den Einsatz verzichtet werden.
2. Ist ein grundrechtskonformer Einsatz möglich, muss die Transparenz über die eingesetzten Algorithmen sichergestellt werden. Das bedeutet, die öffentlichen Stellen müssen über aussagekräftige, umfassende und allgemein verständliche Informationen bezüglich der Datenverarbeitung in diesen Systemen verfügen.

Dies umfasst mindestens:

Die Datenkategorien der Ein- und Aus-

## LfDI BW - 2. Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit - 2. Schwerpunkte

gabedaten des Verfahrens, die darin enthaltene Logik inklusive der Berechnungsformeln, der Gewichtung der Eingabedaten, das zugrundeliegende Fachwissen, die individuelle Konfiguration und die möglichen Auswirkungen/Tragweite der Entscheidungen.

Hierüber muss Auskunft erteilt werden können und diese bei entsprechender – zu fördernder – Gesetzeslage der Öffentlichkeit proaktiv zur Verfügung gestellt werden.

3. Um der Verwaltung die Erfüllung dieser Pflichten zu ermöglichen, müssen die Transparenzanforderungen schon bei der Programmierung beachtet werden („Transparency by Design“). Die berechneten Ausgabedaten müssen jeweils um die Information ergänzt werden, welche Eingabedaten oder Bewertungen besonders relevant für das Ergebnis waren. Dies muss insbesondere bei selbstlernenden Systemen technisch gewährleistet werden.

4. Die Dokumentation von Abläufen sowie Parametern muss gewährleistet sein, um die Sicherheit des Verfahrens zu schützen und etwaige Manipulationen erkennen zu können. Geeignete technische und organisatorische Maßnahmen müssen getroffen und einer regelmäßigen Evaluierung und Qualitätskontrolle unterzogen werden. Um eine umfassende Überprüfbarkeit zu gewährleisten, sollten die öffentlichen Stellen im Besitz des Quelltextes und aller anderen relevanten Informationen über die Algorithmen und KI-Verfahren sein. Diese sollten – soweit unter Beachtung schutzwürdiger Interessen irgend möglich – auch veröffentlicht werden.

5. Die öffentlichen Stellen müssen die erforderlichen risikoadäquaten Sicher-

heitsmaßnahmen treffen. Abhängig vom konkreten Anwendungsfall können hierzu insbesondere auch manuelle Kontrollen, einfache Widerspruchsmöglichkeiten oder Rückabwicklungen von Entscheidungen gehören.

6. Die öffentlichen Stellen müssen sicherstellen, dass die Verarbeitung unter keinen Umständen eine diskriminierende Wirkung entfaltet. Vor diesem Hintergrund sind hohe Anforderungen an Auswahl und Entwicklung von Algorithmen und KI-Verfahren zu stellen – aufgrund der Anfälligkeit insbesondere bei der Auswahl von Trainingsdaten für selbstlernende Systeme oder für Bewertungsfunktionen in solchen Systemen.

7. Jedenfalls beim Vorliegen von hohen Risiken für Bürger/innen muss vor der Entscheidung über einen Einsatz von Algorithmen und KI-Verfahren eine Folgenabschätzung durchgeführt werden. Bei wesentlichen Veränderungen, die insbesondere bei selbstlernenden Systemen kontinuierlich erfolgen, muss diese Folgenabschätzung regelmäßig erneut durchgeführt werden. Bei besonders sensiblen Anwendungsbereichen sollte die Zulassung der Algorithmen und KI-Verfahren zudem erst nach Überprüfung und Abnahme durch eine Art „Algorithmen-TÜV“ möglich sein.

Neben automatisierten Entscheidungen, die Bürger/innen unmittelbar betreffen, müssen auch Entscheidungen der Verwaltung ohne Bezug zu konkreten Personen (etwa bei der Planung von Verkehrswegen oder bei fiskalischem Handeln) nachvollziehbar sein, sodass eine Auskunft nach Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzen möglich bleibt.

Je höher das Risiko und je einschneidender die möglicherweise nachteiligen Aus-

wirkungen für den Einzelnen sein können, desto strenger muss geprüft werden, ob Algorithmen oder KI-Verfahren überhaupt grundrechtskonform eingesetzt werden können. Für diese Folgenabschätzung ist entsprechende Transparenz notwendig. Im Ergebnis müssen gleichartige Eingaben stets zu gleichartigen Ausgaben führen – diese müssen insofern vorhersehbar sein.

Auch in Baden-Württemberg müssen alle in der öffentlichen Verwaltung eingesetzten KI-Verfahren und Algorithmen nicht nur geltendem Datenschutzrecht, sondern auch den Grundsätzen des Landesinformationsfreiheitsgesetzes (LIFG) genügen und entsprechend beauskunftet werden können. Im Rahmen eines – de lege ferenda – echten Landestransparenzgesetzes, wie es in anderen Bundesländern bereits existiert, muss eine sinnvolle Art der Veröffentlichung von eingesetzten KI-Verfahren und Algorithmen von Anfang an mitgedacht werden. Es bietet sich also an, entsprechende Transparenzvorschriften bereits jetzt im LIFG zu verankern und dabei Ausnahmen auf ein notwendiges Minimum zu beschränken.

Im Hinblick auf die zu erwartende Entwicklung der Verwaltung im Bereich der Digitalisierung, welche beispielsweise mit dem Onlinezugangsgesetz gerade erst ihren Anfang genommen hat, muss daher unbedingt gewährleistet werden, dass technische und rechtliche Rahmenbedingungen von Anfang an so mitgedacht werden, dass Informationszugangsansprüchen umfassend Rechnung getragen werden kann – im Sinne einer echten „data protection –“, aber auch „transparency by design“-Lösung.

Sowohl die öffentlichen Stellen als auch der Gesetzgeber müssen vor dem Hintergrund der Grundrechtsbindung der Verwaltung dafür Sorge tragen, dass Maßstäbe

für den Einsatz von KI im öffentlichen Bereich verbindlich festgelegt werden. Die Datenschutzaufsichts- und Informationsfreiheitsbehörden stehen hier als kompetente Ansprechpartner allen öffentlichen Stellen sowie dem Gesetzgeber beratend zur Seite.

### 2.3 Informationszugang in den Behörden erleichtern durch „Informationsfreiheit by Design“

*Auf der 36. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten (IFK) am 12. Juni 2019 wurde das oben genannte Positionspapier verabschiedet.*

Der Zugang zu amtlichen Informationen auf Antrag oder die Veröffentlichung von amtlichen Informationen in einem Register bedarf der Prüfung durch die informationspflichtige Stelle, ob der Anwendungsbereich des LIFG eröffnet und keine Ausschlussgründe vorliegen. „*Informationsfreiheit durch Technikgestaltung*“ kann dabei eine große Unterstützung für informationspflichtige Stellen darstellen.

Wird beispielsweise bereits im Vorfeld, bei der Planung und Entwicklung einer Datenbank vorgesehen, dass anhand der Struktur der Datenbank leichter die Felder ermittelt werden können, die zu personenbezogenen Daten führen bzw. die Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse enthalten, ist eine nachträgliche Schwärzung bzw. Unkenntlichmachung leichter möglich.

Mit dem Prinzip „*Informationsfreiheit by Design*“ könnten standardisierte Lösungen für wiederkehrende Fragestellungen entwickelt werden, die dazu dienen, einen zeitlichen Bereitstellungsaufwand zu begrenzen, die Kosten des Informationszugangs zu verringern und für den Antragstellenden den Informationszugang erleichtern.

Für die Umsetzung von „*Informationsfreiheit by Design*“ ist noch offen, wie die wiederkehrende Fragestellungen und entsprechende Maßnahmen systematisiert werden können<sup>1</sup>. Im Positionspapier wer-

den bereits verschiedene mögliche Maßnahmen genannt:

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

Der Gesetzgeber wird im Positionspapier dazu aufgerufen, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen und notwendige Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Die Verpflichtung zu „*Informationsfreiheit by Design*“ sollte sich dabei nicht nur an die Verantwortlichen der öffentlichen Verwaltung wenden, Belange der Informationsfreiheit wie andere Anforderungen z.B. zur Funktionalität oder zur grafischen Gestaltung einer Software-Lösung von Anfang bei der Planung, Ausschreibung, Vergabe und Umsetzung zu berücksichtigen. Auch Herstellern von Software-Lösungen für öffentliche Verwaltungen sollte ein Anreiz gebo-

<sup>1</sup> Beispielsweise: [https://www.datenschutzzentrum.de/uploads/sommerakademie/2019/SAK2019\\_IB06\\_Walczak-Informationsfreiheit-by-Design.pdf#page=14](https://www.datenschutzzentrum.de/uploads/sommerakademie/2019/SAK2019_IB06_Walczak-Informationsfreiheit-by-Design.pdf#page=14)



ten werden, solche Software-Lösungen als Produkt für die öffentliche Verwaltungen anzubieten, die bereits die Anforderungen von „Informationsfreiheit by Design“ bei der Entstehung berücksichtigt hat.

„Informationsfreiheit by Design“ ist ein Auftrag, Belange der Informationsfreiheit von Anfang an zu berücksichtigen.

## 2.4 Entwicklung der Transparenz im Berichtszeitraum 2018/2019

Im Berichtszeitraum 2018/2019 hat sich – und nicht weniger wichtig neben dem Inkrafttreten der DS GVO am 28. Mai 2018 – auch im Bereich der Informationsfreiheit vieles weiterentwickelt und neu getan.

### Anpassung des LIFG an die Regelungen der DS-GVO ab 21. Juni 2018

Mit Gesetz vom 12. Juni 2018 (GBl. S. 173, 185<sup>2</sup>) erfolgte die Anpassung des LIFG an die Regelungen der DS-GVO. Dabei wurde neben der Definition der „geschützten Person“ in § 8 LIFG auch eine Vollregelung der Aufgaben und Befugnisse des LfDI in § 12 LIFG eingeführt, die den Verweis auf das nicht mehr gültige LDSG ersetzt. Bedauerlich ist aus meiner Sicht, dass – quasi durch die Hintertür –, der Schutzbereich des § 4 Abs. 1 Nr. 3 LIFG von bisher den Finanz-, Regulierungs-, Sparkassen-, Versicherungs- oder Wettbewerbsaufsichtsbehörden auf alle Aufsichtsbehörden erweitert wurde. Ich hatte mich Vorfeld klar gegen diese Ausweitung positioniert, da der Anwendungsbereich des LIFG im Vergleich mit anderen Informationsfreiheitsgesetzen sehr beschränkt ist und die

Schutzmöglichkeiten bereits ausreichend waren.

### Mantelverordnung der Ministerien zur Schaffung von Gebührenregelungen zum Landesinformationsfreiheitsgesetz (LIFG) ab 01. Januar 2019

Der Entwurf einer Mantelverordnung der Ministerien zur Schaffung von Gebührenregelungen zum Landesinformationsfreiheitsgesetz (LIFG) wurde am 26. Juli 2018 durch das Innenministerium Baden-Württemberg vorgestellt und am 18. Dezember 2018 verabschiedet (GBl. S. 1562<sup>3</sup>).

Ziel sei die Deckelung der Obergrenze bei den Gebührentatbeständen auf 500 €, so dass die wirksame Inanspruchnahme des Informationszugangsanspruchs nicht beeinträchtigt werde. Jedes Landesministerium hat eine andere Gebührenordnung, einige verlangen auch bis zu 500 € Gebühren für Ablehnungen. Sicherlich ist diese Deckelung auf 500€ ein enormer Fortschritt, vergleicht man dies mit der bisherigen Rechtslage, nach der Gebühren bis zur Maximalhöhe von 10.000 € je Zugangsantrag möglich waren. Doch auch 500 € für die Bearbeitung einer Anfrage, wenn auch umfangreich, sind kein Pappenstiel, weshalb ich an meiner Forderung, Gebühren nur im Ausnahmefall festzusetzen, weiterhin festhalte.

2 <https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/gesetzblaetter/2018/GBl201809.pdf>.

Die aktuell gültige Fassung ist abrufbar unter: <http://www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&query=InfFrG+BW+%C2%A7+1&psml=bsbawueprod.psml&max=true>

3 <https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/gesetzblaetter/2018/GBl201822.pdf>.

Die aktuell gültige Fassung ist abrufbar unter: <http://www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&query=IMGebV+BW&psml=bsbawueprod.psml&max=true&aiz=true>

### **Empfehlung des Normenkontrollrates BW**

Der Normenkontrollrat Baden-Württemberg, ein unabhängiges Expertengremium mit beratender Funktion für die Landesregierung und angesiedelt beim Staatsministerium Baden-Württemberg, hatte der Landesregierung im Oktober 2018 seinen ersten Empfehlungsbericht übergeben.

Darin forderte er unter anderem die Einführung eines „berechtigten Interesses“ als Voraussetzung eines Zugangs zu amtlichen Informationen nach dem LIFG. Bisher bestehe beim LIFG keine Notwendigkeit, sein Informationsinteresse glaubhaft zu begründen. Durch das LIFG entstehe auch ein unverhältnismäßiger Aufwand auf Seiten der Verwaltung, ohne dass ein zusätzlicher Nutzen generiert würde. Die Regelungen des LIFG seien überdies unter dem Aspekt des Datenschutzes problematisch. Bürgerinnen und Bürger müssten sich darauf verlassen können, dass nicht alle Daten, die sie der Verwaltung anvertrauen, für jedermann zugänglich seien. Schwärzungen seien nicht ausreichend, wenn die Personen aus dem Kontext des Vorgangs heraus identifiziert werden können. Die bestehende Regelung schütze zudem nicht genug vor Missbrauch für rein gewerbliche oder kriminelle Zwecke.

Dagegen habe ich mich vehement ausgesprochen und in meiner Stellungnahme die Unkenntnis über den Regelungsgehalt des Gesetzes sowie dessen Schutzvorschriften, welche die Herausgabe personenbezogener Daten ohne Einwilligung sogar verbieten, zum Ausdruck gebracht. Sofern ein Antrag personenbezogene Daten Dritter betrifft, soll – aber muss nicht – der Antragsteller eine Begründung seines Antrags abgeben, die dem Dritten mit der Abfrage um dessen Einwilligung zugeleitet wird. Bei verweigerter Einwilligung des Dritten hat die Behörde abzuwägen, ob

das öffentliche Informationsinteresse an der Bekanntgabe das schutzwürdige Interesse am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt.

Die Einführung der Voraussetzung eines „berechtigten Interesses“ für einen Anspruch nach LIFG würde die Informationsfreiheit in Baden-Württemberg komplett ad absurdum führen. Ansprüche nach Informationsfreiheitsgesetz sollen voraussetzungslos allen Bürgerinnen und Bürgern offen stehen und durch die Transparenz der Verwaltung die Demokratie fördern. Der Vorschlag gleicht einer Forderung der Abschaffung der Informationsfreiheit, der ich jetzt und zukünftig widerspreche. Das Land würde sich auch gegen den Trend der Zeit stellen, da andere Bundesländer ihre Informationszugangsgesetze zu Transparenzgesetzen (d.h. mit Veröffentlichungspflicht) ausbauen. An der Hochschule Kehl erarbeiten Studierende im Rahmen eines Projektes derzeit einen Entwurf für ein Transparenzgesetz für Baden-Württemberg.

### **Vorschlag für ein Transparenzgesetz für Berlin des Bündnis „Volksentscheid Transparenz“**

Mitte 2018 veröffentlichte das Aktionsbündnis „Volksentscheid Transparenz“ (getragen von der Open Knowledge Foundation Deutschland e.V., Mehr Demokratie e.V. und weiteren Aktionspartnern) den Gesetzentwurf für ein [Berliner Transparenzgesetz](#). Ein möglicher Volksentscheid darüber könnte 2021 parallel zu den Wahlen zum Abgeordnetenhaus und der Bundestagswahl stattfinden. Im Januar 2019 brachte im Nachgang die FDP-Fraktion einen Entwurf für ein Berliner Transparenzgesetz ein, der sich stark an dem Gesetzentwurf des Bündnisses Volksentscheid Transparenz orientiert. Derzeit liegen die Beratungen dazu jedoch auf Eis.

### **Entwicklung der Transparenz in anderen Ländern**

Aufatmen in Baden-Württemberg? Wir haben nun – nach der [Bewertung der Webseite „Transparenzranking .de“](#) der Open Knowledge Foundation Deutschland e.V. – nicht mehr das „schlechteste“ Informationsfreiheitsgesetz Deutschlands, nachdem am 25. Mai 2018 das [Hessische Informationsfreiheitsgesetz](#) in Kraft trat, das Kommunen und deren Verbände komplett vom Anwendungsbereich ausnimmt. Naja – ein eher schwacher Trost.

### **Einführung eines Beteiligentransparenzdokumentationsgesetzes in Thüringen**

Am 1. März 2019 ist das [Thüringer Beteiligentransparenzdokumentationsgesetz](#) in Kraft getreten. Dieses Gesetz regelt die Einrichtung einer öffentlich abrufbaren Dokumentation in der alle an Gesetzgebungsverfahren des Thüringer Landtags oder der Thüringer Landesregierung mitwirkenden natürlichen und juristischen Personen erfasst werden. Darüber hinaus löst ab 01. Januar 2020 das [Thüringer Transparenzgesetz \(ThürTG\) vom 10. Oktober 2019](#) das seit 2012 bestehende Informationsfreiheitsgesetz ab. Die vorhandenen Informationsfreiheitsgesetz zu Transparenzgesetzen weiterzuentwickeln, ist schon lange eine [Forderung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland \(IFK\)](#).

Mit Änderungsgesetz vom 05.03.2019 wurde gesetzlich geregelt, dass die Bremische Informationsfreiheitsbeauftragte nicht nur Verstöße gegen das BremIFG, sondern auch Verstöße gegen andere Informationsfreiheitsbestimmungen oder sonstige festgestellte Mängel im Zusammenhang mit der Informationsfreiheit beanstanden darf.

Mit Gesetz vom 19. Dezember 2019 ist das HmbTG reformiert und die Befugnisse des Hamburgischen Beauftragten für Informationsfreiheit auf Umwelt- und Verbraucherinformationen ausgeweitet.

Um die proaktiv durch das Land bereitgestellten Informationen der Öffentlichkeit bereitstellen zu können, bedarf es eines zentralen elektronischen Informationsregisters. Daher wurde das Transparenzportal Schleswig-Holstein aufgebaut und zum 01.01.2020 in Betrieb in Betrieb genommen.

Hieran muss auch in Baden-Württemberg weitergearbeitet werden: es kann nicht im Interesse des Landes liegen, die Digitalisierung in allen Bereichen der Verwaltung weiter voranzutreiben, aber die Möglichkeiten des Informationszugangs für Bürgerinnen und Bürger zu vernachlässigen.

### **Handlungsleitfaden Open Data zur Umsetzung in kommunalen Verwaltungen**

Im Januar 2018 wurde der Handlungsleitfaden *„Open Data zur Umsetzung in kommunalen Verwaltungen“* veröffentlicht. Er wurde von Studierenden des Studiengangs „Public Management“ an der Hochschule für Öffentliche Verwaltung in Ludwigsburg erarbeitet und fachlich von Experten aus der Verwaltung begleitet. Ziel des Leitfadens ist es, einen Überblick über die konkreten Voraussetzungen und praktischen Maßnahmen zur Generierung und Bereitstellung offener Verwaltungsdaten auf kommunaler Ebene zu bieten. U.a. wird auch der Zusammenhang zur Informationsfreiheit thematisiert. Der Leitfaden steht kostenlos als pdf und Druckausgabe allen öffentlichen Verwaltungen zur Verfügung.

### **Beteiligung an der OGP BW**

Die „Open Government Partnership“ (OGP) ist ein Zusammenschluss von Staaten, die sich für ein offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln einsetzen. In meinem Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit 2016/2017 habe ich bereits auf das Thema „Open Government“ und den „Erster Nationaler Aktionsplan 2017–2019“ hingewiesen<sup>4</sup>.

Der „Zweite Nationale Aktionsplan 2019-2021“ umfasst neben 9 Verpflichtungen der Bundesregierung erstmals 5 Verpflichtungen von drei Bundesländern. Eine Verpflichtung hierbei ist die des Bundesministerium des Inneren (BMI), regionale Open Government Labore zu fördern<sup>5</sup>.

Ziel der OGP BW ist es, die aktuellen Aktivitäten in BW im Rahmen der Förderinitiative Open Government Labore des BMI und die darin liegenden Vernetzungspotenziale weiter zu konturieren und in die Zukunft zu denken und zusammen mit dem Vorschlag des Open-Government-Pakts BW, den AG Open Gov des Städtetag BW und AK OGP-BW gemeinsam bei der Entwicklung des 2. Nationalen Aktionsplans als Verpflichtung des Landes erarbeitet hatten, bei der Landesregierung zu verankern.

### **Geschäftsgeheimnisgesetz (GeschGehG)**

Die europäische Richtlinie zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen (Richtlinie (EU) 2016/943) vom 08. Juni 2016 hat zum Ziel, den Schutz vertraulichen Know-hows und vertraulicher Geschäftsinformationen

(Geschäftsgeheimnisse) europaweit zu verbessern.

Das am 26. April 2019 in Kraft getretene Geschäftsgeheimnisgesetz (GeschGehG) setzt die oben genannte EU Richtlinie in deutsches Recht um. Insbesondere wurden die bisherigen Vorschriften zur Strafbarkeit des Verrats von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen in §§ 17ff. UWG (Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb) durch das GeschGehG ersetzt.

Das GeschGehG regelt insb. zivilrechtliche Ansprüche des Inhabers des Geschäftsgeheimnisses und enthält auch Regelungen zur Strafbarkeit bestimmten Verhaltens. Im Vergleich zur bisherigen Rechtslage ergeben sich hierbei verschiedene Änderungen. Beispielsweise muss der Inhaber des Geschäftsgeheimnisses für die Erfüllung der Definition eines „Geschäftsgeheimnis“ „angemessene“ Geheimhaltungsmaßnahmen getroffen haben (§ 2 Nr. 1 lit. b GeschGehG).

Ob sich die neue Definition des „Geschäftsgeheimnisses“ auch auf den identischen Begriff der Informationszugangsgesetze (beispielsweise das LIFG in Baden-Württemberg) auswirkt, wird kontrovers diskutiert<sup>6</sup>.

In § 1 Abs. 2 GeschGehG ist ausdrücklich normiert, dass öffentlich-rechtliche Vorschriften zur Geheimhaltung, Erlangung, Nutzung oder Offenlegung von Geschäftsgeheimnissen vorgehen. Die Gesetzesbe-

4 [LT-Drs. 16/3600, Seite 22ff. Ziffer 2.8, insb. S. 26](#)

5 [Zweite Nationale Aktionsplan 2019-2021, Seite 30](#) oder unter [www.open-government-deutschland.de](http://www.open-government-deutschland.de)

6 vgl. Beschluss des BVerfG vom 14. März 2006, BVerfGE 115, 205: „alle auf ein Unternehmen bezogene Tatsachen, Umstände und Vorgänge [...], die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat“.

gründung (BT-Drs. 19/4724, S. 23<sup>7</sup>) führt hierzu aus, dass eine Anwendung des Gesetzes u.a. für Informationsansprüche gegen staatliche Stellen oder Informationsansprüche nach den Umweltinformationsgesetzen ausgeschlossen ist. Andererseits ist der im Informationsfreiheitsgesetz des Bundes und in vielen Informationszugangsgesetzen der Länder, so auch in Baden-Württemberg, gewählte Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses nicht definiert und wurde bislang durch die in der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze ausgefüllt. Insoweit könnte im Bereich der Informationszugangsgesetze die Definition des Geschäftsgeheimnisses im GeschGehG auf diese durchschlagen. Das VGH München hat in seinem Beschluss v. 07.01.2020 ([Az.: 8 ZB 18.1652](#)) bereits sowohl den bisherigen wie auch den neuen Geschäftsgeheimnisbegriff verwendet.

#### **Anstehende Evaluation des LIFG BW**

Die in 2020 anstehende Evaluation des LIFG BW werde ich nutzen, um einige Verbesserungsvorschläge einzubringen. Hierzu möchte ich an dieser Stelle vorab bereits auf die im Rahmen der 1. IFG-Days Baden-Württemberg am 06. und 07. Juni 2019 vorgestellten Folien verweisen (vgl. Seite 18-21 sowie 57-70). Insbesondere ist an dieser Stelle die Ausweitung der Beratungsbefugnis auf Umweltinformationen zu nennen, da die Antragstellenden nicht zwischen Umweltinformationen und amtlichen Informationen unterscheiden. Des Weiteren möchte ich mich dafür einsetzen, die Bereichsausnahmen einzuschränken, und den Begriff der „*Verfügungsberechtigung*“ zu streichen.

#### **Entwicklung des Deutschen [Public Corporate Governance-Musterkodex](#)**

In meinem Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit 2016/2017<sup>8</sup> habe ich auf die Studie „*Vergütungstransparenz-Ranking 2018: Offenlegung der Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen im Vergleich von Kommunen, Ländern und Bund*“ der Zeppelin Universität Friedrichshafen unter der Leitung von Herrn Prof. Dr. Ulf Papenfuß hingewiesen.

Am 30. August 2018 stellte Herr Prof. Dr. Ulf Papenfuß vom Lehrstuhl für Public Management & Public Policy an der Zeppelin Universität und ich eine Studie zur Vergütungstransparenz von [Top-Managementmitgliedern öffentlicher Unternehmen](#) vor. Die Studie zeigt, dass auf kommunaler Ebene für nur 16,2 Prozent der untersuchten Unternehmen die Vergütung personenbezogen ausgewiesen wird. Auf Länderebene liegt der Wert bei 33,3 Prozent und auf Bundesebene bei 52,0 Prozent. Eine vergleichsweise hohe Vergütungstransparenz erreichen demgegenüber die Kommunen und Länder, in denen Transparenzgesetze oder Publizitätsregelungen in Public Corporate Governance Kodizes vorhanden sind. Unterhalb der gesetzlichen Transparenz-Regelung können Städte und Kommunen auch eigeninitiativ Maßnahmen ergreifen und etwa einen Public Corporate Governance Kodex beschließen. Dieser enthält klare Regel für neue Anstellungsverträge von Top-Managern, schreibt deren Zustimmung zur Offenlegung der Vergütung fest und verzichtet auf sogenannte Schutzklauseln.

Der am 7. Januar 2020 veröffentlichte Deutsche Public Corporate Governance-Musterkodex (D PCGM), der an der Zeppelin-Universität Friedrichshafen unter der Leitung von Prof. Papenfuß und einer Expertenkommission im Jahr 2019 entwi-

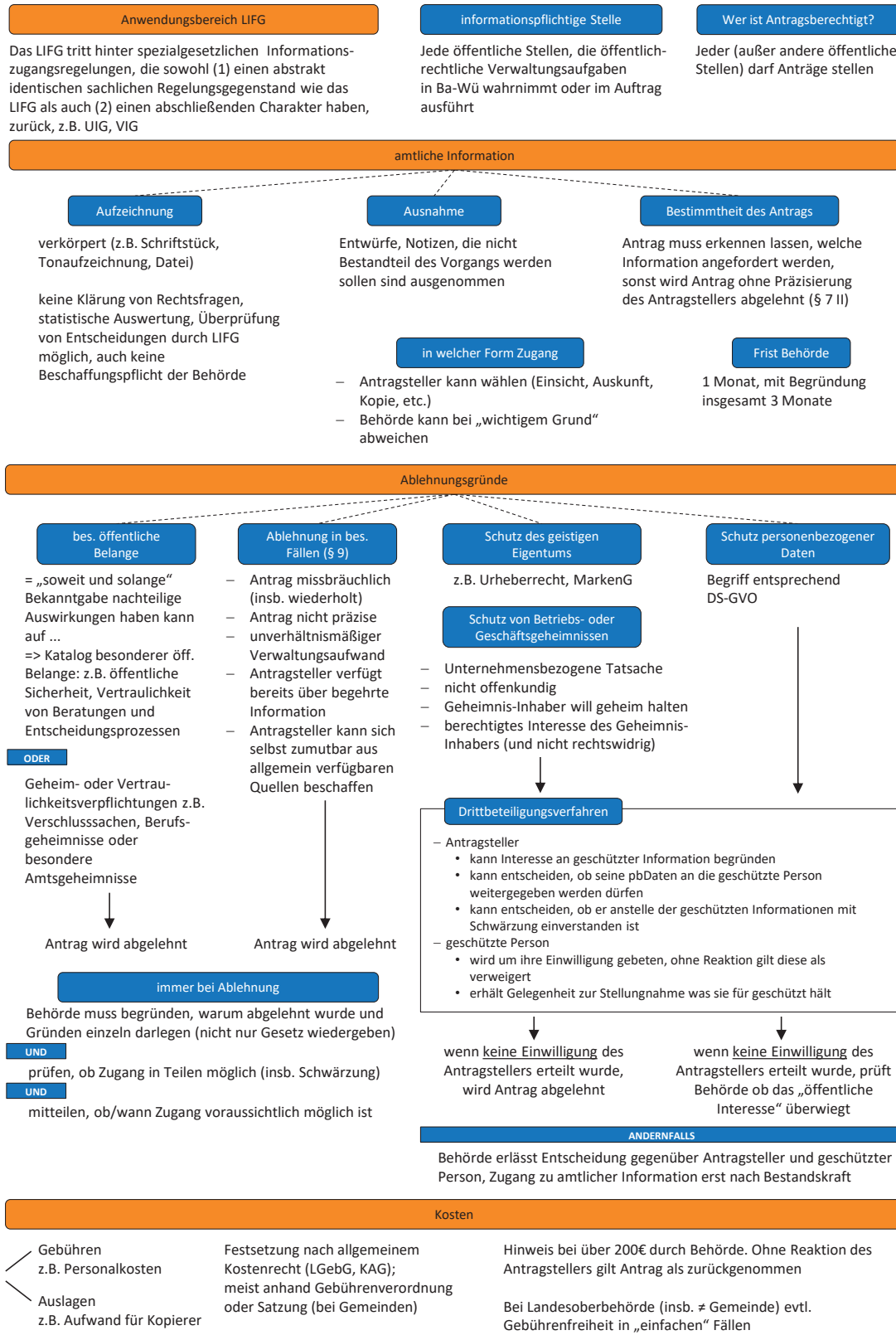
7 abrufbar unter: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/047/1904724.pdf#page=23>

8 LT-Drs. 16/3600, Seite 22ff. Ziffer 2.6, insb. S. 19 – abrufbar unter: [https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP16/Drucksachen/3000/16\\_3600\\_D.pdf#page=23](https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP16/Drucksachen/3000/16_3600_D.pdf#page=23)

## LfDI BW - 2. Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit - 2. Schwerpunkte

ckelt wurde, ist eine Zusammenstellung von Grundsätzen zur verantwortungsvollen Steuerung, Leitung und Aufsicht von und in öffentlichen Unternehmen. Diese „Spielregeln guter Unternehmensführung“, denen sich Unternehmen der öffentlichen Hand verpflichten, können zum Vertrauen in öffentliche Institutionen einen großen Beitrag leisten.

LfDI BW - 2. Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit - 2. Schwerpunkte



## 2.5 Der Weg des LIFG-Verfahrens – Verfahrensablauf bei Gewährung und bei (teilweiser) Ablehnung eines Antrags

*Zugang zu amtlichen Informationen bedeutet, dass an den bei Behörden vorhandenen Akten- und Datenbeständen kein allgemeines Amtsgeheimnis besteht. Zur Wahrnehmung ihres Zugangsrechtes müssen Anspruchsberechtigte keine Gründe anführen und auch kein rechtliches, berechtigtes oder sonstiges Interesse an den begehrten Informationen belegen. Grenzen sind da zu finden, wo öffentliche Belange (§§ 4, 6 LIFG) oder private Belange (§§ 5, 6 LIFG) entgegenstehen.*

Zunächst ist zu prüfen, ob der Zugang zu den Informationen in anderen Rechtsvorschriften abstrakt identisch und abschließend geregelt ist, was den Anwendungsbereich des LIFG ausschließen würde (§ 1 Abs. 3 LIFG), und ob eine der Bereichsausnahmen aus § 2 Abs. 2, 3 LIFG greift. Sofern der Anwendungsbereich des LIFG nicht eröffnet ist, ist die antragstellende Person darauf hinzuweisen. Hierbei muss insbesondere die Frage, ob sich bei der fraglichen Vorschrift um eine spezialgesetzliche Informationszugangsregelung handelt, die sowohl (1) einen abstrakt identischen sachlichen Regelungsgegenstand wie das LIFG als auch (2) einen abschließenden Charakter hat, im Einzelfall geprüft werden. Unstrittig ist, dass das LIFG neben Ansprüchen aus § 29 LVwVfG, § 25 SGB X und § 4 LPressG parallel anwendbar ist.

Die informationspflichtige Stelle hat den Antrag auf Informationszugang zu prüfen und teilt der antragstellenden Person (und ggf. der geschützten Person) das Ergebnis mit, indem sie den Zugang vollumfänglich gewährt, Zugang teilweise gewährt oder den Zugang vollumfänglich ablehnt.

Daneben kann die informationspflichtige Stelle Kosten für die Antragsbearbeitung in einem Kostenbescheid festsetzen (§ 10 LIFG). Im Folgenden wird dargestellt, welchen Weg das Verfahren je nach Entscheidung nehmen kann und welche Rechtshilfe zur Verfügung stehen.

Sofern der Anspruch auf Informationszugang vollumfänglich besteht, ist das Verwaltungsverfahren mit dem gewährten Zugang zu den beantragten Informationen abgeschlossen.

Sofern der Anspruch auf Informationszugang teilweise besteht und Einverständnis zur Schwärzung erklärt wurde, ist kein Beteiligungsverfahren nach § 8 LIFG durchzuführen, sondern der Informationszugang unter Schwärzung entsprechender Teile zu gewähren. Im Übrigen ist der Zugang mit Rechtsbehelfsbelehrung abzulehnen.

Sofern der Anspruch auf Informationszugang teilweise besteht und kein Einverständnis zur Schwärzung erklärt wurde, ist dem Antrag in dem Umfang stattzugeben, in dem der Informationszugang ohne Preisgabe der geheimhaltungsbedürftigen Informationen möglich ist (§ 7 Abs. 4 LIFG).

Soweit die informationspflichtige Stelle den Antrag ganz oder teilweise ablehnt, hat sie mitzuteilen, ob und wann der Informationszugang ganz oder teilweise auf Antrag zu einem späteren Zeitpunkt voraussichtlich möglich ist (§ 9 Abs. 2 LIFG).

Wenn wegen schutzwürdiger Interessen (z.B. Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse oder personenbezogenen Daten) das Verfahren zur Beteiligung des Dritten als sog. „geschützte Person“ durchgeführt wurde, ist die Entscheidung auch der geschützten



Person gegenüber bekannt zu geben und der Zugang zu den amtlichen Informationen grds. erst zu gewähren nachdem die Entscheidung allen geschützten Personen gegenüber bestandskräftig geworden ist. Auch diese Entscheidung ist mit Rechtsbehelfsbelehrung zu versehen.

Sofern die Behörde den Antrag vollumfänglich ablehnt, hat die Behörde die Entscheidung mittels Ablehnungsbescheid bekannt zu geben. Versagt werden darf der Informationszugang, wenn das Bekanntwerden der begehrten Information nachteilige Auswirkungen auf das jeweilige Schutzgut haben könnte. Die Schutzgründe sind von der informationspflichtigen Stelle explizit darzulegen und zu begründen. Ein reiner Verweis auf die gesetzliche Regelung genügt nicht.

Soweit die informationspflichtige Stelle den Antrag ganz oder teilweise ablehnt, hat sie mitzuteilen, ob und wann der Informationszugang ganz oder teilweise auf Antrag zu einem späteren Zeitpunkt voraussichtlich möglich ist (§ 9 Abs. 2 LIFG).

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit berät Antragsteller, geschützte Personen und informationspflichtige Stellen zu ihren Rechten und Pflichten nach dem LIFG (§ 12 LIFG). Ihm obliegt die Funktion als Ombudsmann und er hat kein Weisungsrecht gegenüber informationspflichtigen Stellen. Fristen werden durch die Anrufung des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit nicht gehemmt.

Der Bescheid der informationspflichtigen Stelle enthält üblicherweise eine Rechtsbehelfsbelehrung, die u.a. darüber infor-

miert, welche Rechtsbehelfe zur Verfügung stehen und welche Fristen hierfür gelten (§ 37 LVwVfG). Für die Einlegung des Widerspruchs bzw. die Erhebung der Klage sind Fristen einzuhalten und in den jeweiligen Verfahren fallen Kosten an (insb. Verwaltungskosten für den Widerspruch bzw. im Klageverfahren Gerichts- und Rechtsanwaltskosten, ggf. sind bei negativem Ausgang auch die Kosten der anderen Partei zu tragen).

Die antragstellende Person kann je nach Ausgangsbehörde (d.h. die Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen hat) gegen den ablehnenden Bescheid Widerspruch einlegen bzw. muss dies tun, bevor sie beim Verwaltungsgericht Klage einreichen kann (§ 68 VwGO iVm § 15 AGVwGO BW). Das Widerspruchsverfahren wird Vorverfahren genannt. Der Widerspruch ist grundsätzlich innerhalb eines Monats bei der Ausgangsbehörde einzureichen.

Bei Verwaltungsakten oberster Landesbehörden (§ 7 LVwG), z.B. der Landesregierung, des Ministerpräsidenten und der Ministerien, entfällt das Vorverfahren. Sofern kein Vorverfahren vorgeschrieben ist bzw. dem Widerspruch nicht stattgegeben wird und ein Widerspruchsbescheid (ggf. durch eine nächsthöhere Behörde) erlassen worden ist, kann die antragstellende Person Klage beim zuständigen Verwaltungsgericht<sup>1</sup> einlegen. Die Klageart wird zumeist eine sog. „*Verpflichtungsklage*“ auf Erlass eines begünstigenden Verwaltungsakts (den Bescheid über die Gewährung des Informationszugangs) sein. Je nachdem, ob die Behörde in einem Bescheid den Antrag abgelehnt hat bzw. über einen Antrag nicht beschieden hat,

1 Eine Karte mit Informationen über die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte ist auf folgender Webseite abrufbar: <https://justizportal.justiz-bw.de/pb/,Lde/Startseite/Wegweiser+Justiz/Verwaltungsgerichte>

## LfDI BW - 2. Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit - 2. Schwerpunkte

muss die antragstellende Person eine sog. „*Verpflichtungsklage in Form der Versagungsgegenklage*“ (§ 42 Abs. 1 VwGO) bzw. eine sog. „*Verpflichtungsklage in Gestalt der Untätigkeitsklage*“ (§ 75 VwGO) einreichen. Sofern die antragstellende Person gegen den Kostenbescheid vorgehen möchte, muss sie eine sog. „*Anfechtungsklage*“ einreichen.

Die Klage kann schriftlich oder auch bei der Rechtsantragsstelle<sup>2</sup> des jeweiligen Verwaltungsgerichts erhoben werden. Beim Verwaltungsgericht (d.h. die „1. Instanz“) ist die Vertretung durch einen Rechtsanwalt nicht vorgeschrieben (§ 67 Abs. 1 VwGO). Es empfiehlt sich jedoch eine anwaltliche Beratung und Vertretung für das Klageverfahren.

Die geschützte Person kann in gleicher Weise Widerspruch bzw. Klage beim Verwaltungsgericht einreichen. Die Klageart ist jedoch eine sog. „*Anfechtungsklage*“ (§ 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO) gegen die stattgebende Entscheidung der informationspflichtigen Stelle.

Wenn eine Partei die Kosten eines Rechtsstreits nicht aufbringen kann, kann sie Prozesskostenhilfe beim Verwaltungsgericht beantragen. Beim Amtsgericht kann ein Antrag auf Beratungshilfe gestellt werden, wenn man sich die Beratung durch einen Rechtsanwalt nicht leisten kann. Die Prozesskostenhilfe schließt jedoch nicht jedes Kostenrisiko aus, insbesondere nicht die Anwaltskosten der gegnerischen Partei.<sup>3</sup>

Das LIFG ermöglicht den Zugang zu amtlichen Informationen. Ein Antrag und kann relativ einfach und formfrei gestellt werden. Das Kostenrisiko ist jedoch ein entscheidender Faktor, da grundsätzlich weder das Antrags-, noch das Wider-

spruchsverfahren kostenfrei sind. Und besonders im Klageverfahren kann es schnell teuer werden.

2 vgl. [https://verwaltungsgericht-karlsruhe.justiz-bw.de/pb/,Lde/Startseite/Termine\\_+Themen\\_+Aktuelles/Rechtsantragsstelle](https://verwaltungsgericht-karlsruhe.justiz-bw.de/pb/,Lde/Startseite/Termine_+Themen_+Aktuelles/Rechtsantragsstelle)

3 Weitere Informationen sind auf der Webseite der Verwaltungsgerichte, z.B. des Verwaltungsgerichts Stuttgart [https://verwaltungsgericht-stuttgart.justiz-bw.de/pb/,Lde/1217960, abrufbar](https://verwaltungsgericht-stuttgart.justiz-bw.de/pb/,Lde/1217960,abrufbar).

### 3. Einzelfälle

#### 3.1 Protokoll eines Polizeieinsatzes

*Im Mai 2019 wurde ich von einem Petenten kontaktiert, dessen Antrag von einem Polizeipräsidium abgelehnt worden war. Der Antragsteller hatte Zugang zum Protokoll eines ganz bestimmten Polizeieinsatzes beantragt.*

Das Polizeipräsidium hatte den Antrag aus verschiedenen Gründen abgelehnt. Zum einen könnte das Bekanntwerden der Informationen nachteilige Auswirkungen auf die öffentliche Sicherheit haben (§ 4 Abs. 1 Nr. 2 LIFG). Im Einsatzprotokoll seien „polizeitaktische Erwägungen der Einsatzleitung als auch daraus resultierende polizeitaktische Maßnahmen der eingesetzten Polizeikräfte“ enthalten, die Aufschluss über die Arbeitsweise der Polizei geben könnten. Personen könnten sich mit dem Wissen auf das „künftige Vorgehen der Polizei bei ähnlichen Anlässen“ einstellen. Das Polizeipräsidium hatte zudem die Ablehnung des Antrags damit begründet, dass der Anwendungsbereich des LIFG für Strafverfolgungsbehörden darauf beschränkt ist, dass sie nicht als Organe der Rechtspflege oder aufgrund besonderer Rechtsvorschriften in richterlicher oder sachlicher Unabhängigkeit tätig werden (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 LIFG). Hierrunter falle auch die Polizei wenn sie repressiv tätig werde.

Des Weiteren wurde die Ablehnung des Antrags darauf gestützt, dass Tathandlungen in den Einsatzprotokollen dokumentiert werden. Dies könnte sich nachteilig auf einzelne Ermittlungsverfahren auswirken (§ 4 Abs. 1 Nr. 5 LIFG).

Der Antrag wurde aus meiner Sicht zu Recht abgelehnt. Es besteht die Möglichkeit, dass durch die gewünschten Detailinformationen sensible Informationen über

polizeitaktische Vorgehensweisen gewonnen werden können (§ 4 Abs. 1 Nr. 2 LIFG). Die Polizei kann nach den Gesetzen sowohl in präventiver (d.h. zur Gefahrenabwehr, insb. nach dem Polizeigesetz BW) als auch repressiver Funktionen (d.h. Strafverfolgung, insb. nach der Strafprozessordnung) tätig werden. Beim Polizeieinsatz war die Polizei repressiv tätig, somit unterfällt der Zugang zum Protokoll über den Einsatz nicht dem Anwendungsbereich des LIFG (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 LIFG). Auch war ein teilweiser Zugang unter Schwärzung sensibler Informationen nicht möglich, da hierfür kein Raum verblieb.

Handelt die Polizei als Ermittlungs- oder Strafverfolgungsbehörde fallen diese amtlichen Informationen unter die Bereichsausnahme des § 2 Abs. 2 Nr. 3 LIFG.

#### 3.2 Anonyme Antragstellung Bebauungsplan Grundstück

*Mitte 2019 wandte sich ein Petent an mich, der von einer Gemeinde unter Nennung eines Pseudonyms Zugang zu aktuellen Baugenehmigungen und Bebauungsplänen für ein bestimmtes Flurstück beantragt hatte.*

Die Gemeinde hatte den Petent darauf hingewiesen, dass sie ohne Prüfung der Antragsfähigkeit (§ 1 Abs. 2 iVm § 3 Nr. 1 LIFG) den Antrag nicht bearbeiten könne und den Petent um Nennung seines Klarnamens und seiner postalischen Anschrift gebeten. Der Petent hatte – richtigerweise – geantwortet, dass antragsberechtigt nach dem LIFG jede natürliche Person ist und deshalb seine Identität nicht von Belang sei.

Die Gemeinde machte daraufhin geltend, dass die beantragten Informationen personenbezogene Daten eines Dritten enthalten würden, weshalb das Verfahren

LfDI BW - 2. Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit - 3. Einzelfälle

zur Beteiligung der geschützten Person durchzuführen sei (§ 8 LIFG). Des Weiteren würde ein bezifferter Kostenbetrag anfallen. Eine Bearbeitung des Antrags sei daher ohne Mitteilung von Namen und Anschrift grundsätzlich nicht möglich.

Ich teilte der Gemeinde mit, dass der anonymen Form der Fragestellung nur im Einzelfall Gründe entgegenstehen. Eine Identifizierungspflicht gibt es auch dann nicht, wenn personenbezogene Daten nach § 5 LIFG und/oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse erfragt werden. Zwar sind dann Beteiligungsverfahren nach § 8 LIFG durchzuführen, aber auch diese fordern nicht die Identifizierung des Antragstellers. Macht der Betroffene seine Einwilligung von der Kenntnis des Antragstellers abhängig, kann dieser selbst entscheiden, ob er deswegen aus der Anonymität heraustreten will oder nicht. Der anonyme Antragsteller kann im Wege der Vorkasse (anonym) Gebühren entrichten oder sich durch einen Mittelsmann (etwa einem Rechtsanwalt) vertreten lassen. So auch in diesem Fall: Der Petent beglich die Kosten per Vorkasse und seinem Antrag wurde stattgegeben: Ein Bebauungsplan läge nicht vor. Im Übrigen lehnte die Gemeinde den Antrag ab, da im durchgeführten Verfahren nach § 8 LIFG die Einwilligung der geschützten Personen nicht erteilt worden war. Auch sei kein das schutzwürdige Interesse überwiegendes öffentliches Informationsinteresse ersichtlich.

Der Umstand, dass eine Anfrage komplex ist und damit voraussichtlich zum Drittbeteiligungsverfahren und zur Erhebung von Gebühren und Erstattung von Auslagen führen wird (§ 10 LIFG), steht der Anonymität der Antragstellung nicht entgegen. Bedauerlich ist aus meiner Sicht, dass Kosten erhoben wurden für die reine Mitteilung an die antragstellende Person, dass eine amtliche Information nicht

vorhanden ist. Dies fördert weder den gesetzlich verfolgten Zweck der Transparenz der Verwaltung noch die demokratische Meinungs- und Willensbildung.

### 3.3 Interne Weisungen und Arbeitshilfen eines Jobcenters

*Im Juni 2018 wandte sich ein Petent an mich, der bei einem Jobcenter Zugang zu den derzeit gültigen internen Weisungen und Arbeitshilfen beantragt hatte.*

Das Jobcenter hatte darauf dem Antragsteller mitgeteilt, dass wegen des Umfangs des Antrags Kosten bis zu 500 € anfallen könnten. Da der Petent in seinem Antrag darum gebeten hatte, vorab bei etwaig anfallenden Kosten zur Weiterverfolgung des Antrags informiert zu werden (und diese Rückfrage auch bei Kosten über 200 € nach § 10 Abs. 2 LIFG vorgeschrieben ist), wurde der Petent gebeten, eine Erklärung über die Weiterverfolgung seines Antrags und eine Kostenübernahmeerklärung abzugeben. Nachdem der Petent innerhalb weniger Tage Rückfragen gestellt hatte, reagierte das Jobcenter nicht mehr.

Nach § 10 Abs. 2 LIFG gilt ein Antrag auf Informationszugang als zurückgenommen, wenn der Antragsteller nicht innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Aufforderung die Weiterverfolgung des Antrags erklärt. Der Petent hatte jedoch dem Jobcenter geantwortet.

Ich nahm die Anrufung durch den Petenten daher zum Anlass, das Jobcenter darauf hinzuweisen, dass wegen der Rückfragen des Antragstellers, in denen er um Übersendung einer Übersicht gebeten hatte, der Antrag nicht als zurückgenommen gelten kann. Das Jobcenter hätte den präzisierten Antrag bewerten und beantworten müssen.

Auf diesen Hinweis hin erhielt ich vom Jobcenter Antwort. Dem Antragsteller wurden am selben Tag die gewünschten amtlichen Informationen zugesandt – kostenfrei.

Für Jobcenter gibt es zwei unterschiedliche Organisationsmodelle. Meiner Zuständigkeit unterfallen ausschließlich die durch „zugelassene kommunale Träger“ (auch Optionskommunen genannt) organisierten Jobcenter.

Für die in Form von „gemeinsamen Einrichtungen“ organisierten Jobcenter – dies sind die Mehrzahl der Jobcenter – ist der Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit zuständig<sup>1</sup>.

### 3.4 Merkblatt zum Wahlverfahren an einer Hochschule

*Dass auch Hochschulen dem Landesinformationsfreiheitsgesetz (LIFG) unterliegen, konnte ich im Wege der Vermittlung zwischen einem Petenten und einer Hochschule Mitte 2019 deutlich machen.*

Es ging um den Zugang zu einem Merkblatt, das im Rahmen eines internen Wahlverfahrens an die Wahlberechtigten versandt wurde, den Petenten aber nicht erreichte. Dieser bat im Nachgang um Übersendung des Dokuments, was ihm jedoch trotz mehrfacher Bitte verweigert wurde.

Sein erneuter Antrag unter Verweis auf das LIFG wurde abgelehnt, das es sich bei dem Merkblatt nicht um eine amtliche Information gemäß § 3 Nr. 3 LIFG handle. Das LIFG sei auf den Zugang zu Sachinformationen und nicht auf den Zugang zu rein dienstlichen Informationen gerichtet, die nur für interne Zwecke verwendet würden. Diese Unterscheidung trifft das Gesetz

jedoch nicht, im Gegenteil: nach § 3 Nr. 3 LIFG ist eine amtliche Information im Sinne von „jede bei einer informationspflichtigen Stelle bereits vorhandene, amtlichen Zwecken dienenden Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung“. Vom schriftlichen Vermerk über den Audiomitschnitt einer Sitzung bis zur E-Mail, von der Grafik bis zur Videoaufnahme oder Kartenmaterial – alles das ist vom Informationsanspruch umfasst. Lediglich „Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Verwaltungsvorgangs werden sollen“, zählen nach § 3 Nr. 3 Hs. 2 LIFG nicht dazu.

Da aufgrund der Art des Dokuments keine Schutzgründe ersichtlich waren, die einer Herausgabe entgegenstehen könnten, bat ich die Hochschule um Prüfung und Übersendung des Dokuments.

Die amtliche Information muss – in Abgrenzung zu Aufzeichnungen zu privaten Zwecken – amtlichen Zwecken dienen. Dazu zählen alle Informationen, die bei der Erfüllung amtlicher Tätigkeiten gewonnen oder verarbeitet werden, auch solche, die eine Behörde unbeabsichtigt erhält. Auch Informationen über verwaltungsinternes Handeln sind umfasst, etwa Ergebnisse von Untersuchungen der Behördentätigkeit oder interne Dienstweisungen.

### 3.5 Tagesordnungen und Sitzungsvorlagen aus nicht-öffentlichen Gemeinderatssitzungen

*Im Juni 2018 wurde bei mir nachgefragt, wie mit Veröffentlichungen von Tagesordnungen und Sitzungsvorlagen aus nicht-öffentlichen Gemeinderatssitzungen vor dem Hintergrund der Informationsfrei-*

1 vgl. [https://www.bfdi.bund.de/DE/Datenschutz/Themen/Arbeit\\_Bildung/BundesagenturFuerArbeitArtikel/Jobcenter.html](https://www.bfdi.bund.de/DE/Datenschutz/Themen/Arbeit_Bildung/BundesagenturFuerArbeitArtikel/Jobcenter.html)

LfDI BW - 2. Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit - 3. Einzelfälle

### *heit umzugehen sei.*

Zunächst ist festzuhalten, dass es für Kommunen keine Veröffentlichungspflichten in Bezug auf amtliche Informationen gibt. § 11 Abs. 1 LIFG richtet sich an informationspflichtige Stellen des Landes. Bei der Prüfung der Veröffentlichung sind zudem die Schutzgründe der §§ 4 bis 6 LIFG zu beachten.

In Betracht kommt vorliegend konkret der Ablehnungsgrund des § 4 Abs. 1 Nr. 6 LIFG „Vertraulichkeit von Beratungen und Entscheidungsprozessen“. Dieser schützt den Diskussionsverlauf im Beratungsgremium. Hiermit soll ausgeschlossen werden, dass der Ablauf von Beratungen, die von den einzelnen Gremiumsmitgliedern bezogenen Positionen und Wortbeiträge sowie ihr Abstimmungsverhalten von der Öffentlichkeit nachvollzogen werden können. Dies dient dazu, dass in vertraulichen Beratungen in einer Atmosphäre der Offenheit und ohne von außen hineingetragene Interessenkollisionen ein allein an der Sache orientierter Austausch von Argumenten sowie eine unbeeinflusste Abstimmung erfolgen können und auch für die Zukunft weiterhin gewährleistet sind. Am Schutz des § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 LIFG nehmen Unterlagen nur insoweit teil, als sich aus ihrem Inhalt der Entscheidungsfindungsprozess des jeweiligen Gremiums konkret nachvollziehen lässt, Entscheidungsentwürfe und unmittelbar vorbereitende Arbeiten und Beschlüsse, wie etwa ein Vermerk zum Entscheidungsentwurf oder interne entscheidungsleitende fachliche Stellungnahmen

Der Schutz bezieht sich jedoch nicht auf das Beratungsthema, die Beratungsgrundlage und das Beratungsergebnis. Denn das würde bedeuten, dass diese für immer dem Zugang der Bürgerinnen und Bürger entzogen sind. Ich habe daher empfoh-

len, die Unterlagen der nicht-öffentlichen Sitzung konkret vor diesem Hintergrund zu prüfen, und Ergebnisse, für die kein Schutzgrund vorhanden ist, zu veröffentlichen.

Proaktiv bereitgestellte Informationen können eine Erleichterung für Informationssuchende bedeuten, individuelle Informationszugangsanträge entbehrllich machen und zugleich die informationspflichtigen Stellen entlasten. Daher ist es höchst wünschenswert, dass Kommunen amtliche Informationen proaktiv veröffentlichen. Dies gilt auch für Tagesordnungen und Sitzungsvorlagen einer nicht-öffentlichen Sitzung, sofern keine Schutzgründe entgegenstehen.

## 4. Rechtsprechungen

### 4.1 Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg (Az.: 10 S 303/19)

Eröffnung Anwendungsbereich (§ 2)

Rechtsbegriffe (§ 3)

Ausschlussgrund: Schutz besonderer öffentlicher Belange (§ 4)

Verfahren zur Beteiligung einer geschützten Person (§ 8)

Verbescheidung (§§ 7, 9)

Kosten (§ 10)

*Der VGH Baden-Württemberg hatte am 06. August 2019 (Az.: 10 S 303/19) darüber zu entscheiden, ob Informationen, die verstreut in verschiedenen Akten einer Behörde verteilt sind und zusammengesucht werden müssen, „vorhandene“ amtliche Informationen im Sinne des LIFG sind.*

Der Antragsteller wollte von der Staatsanwaltschaft Stuttgart wissen, in welchen Jahren von 2011 bis 2016 zur Strafverfolgung von „Cybercrime“ keine Anklage nach bestimmten StGB-Normen (§§ 202a, 303a und 303b StGB) erhoben worden war.

Der Anspruch nach LIFG richtet sich auf Zugang zu amtlichen Informationen. Dieser Begriff ist in § 3 Nr. 3 LIFG definiert als *„jede bei einer informationspflichtigen Stelle bereits vorhandene, amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, [unabhängig von der Art ihrer Speicherung, außer Entwürfen und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen]“*. Nach der Gesetzesbegründung<sup>1</sup> begründet dies keinen Anspruch auf *„bislang nicht vorhandene [Informationen], statistische Aufbereitung oder die Überprüfung der*

*inhaltlichen Richtigkeit“*.

Der VGH Baden-Württemberg hat hierzu entschieden, dass es hinsichtlich des Vorhandenseins *„amtlicher Informationen“* im Sinne des § 3 Nr. 3 LIFG nicht auf *„die behördeninterne Organisation und Strukturierung“* ankommt, sondern auch verstreute Informationen, die erst noch innerhalb der informationspflichtigen Stelle zusammengesucht und übertragen werden müssen, d.h. nur eine *„technische Aufbereitung“* bei der informationspflichtigen Stelle erforderlich ist, *„vorhandene“* amtliche Informationen sind.

In einem anderen Fall hatte sich der Hessische Verwaltungsgerichtshof (Urteil vom 28. Februar 2019, Az.: 6 A 1805/16) ebenfalls mit dem Thema „Vorhandensein“ amtlicher Informationen beschäftigt. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof urteilte, dass die Behörde im Rahmen des Informationszugangs auch die Verpflichtung treffen kann, die Information zunächst zusammenzustellen oder in anderer Weise zu bearbeiten. Das Gericht nahm dabei auf ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. November 2014 (Az.: 7 C 20.12) Bezug, in dem eine Behörde zur nachträglichen Rekonstruktion abgerechneter Erwerbsvorgänge, die sich hinter Code-Nummern und Typ-Nummern verbargen, verpflichtet wurde und im Rahmen des Informationszugangs auch eine Addition gleichartiger Informationen durchführen musste.

Auch verstreut gespeicherte amtliche Informationen sind „vorhanden“.

Das Urteil des VGH Baden-Württemberg stellt klar, dass es hierbei nicht auf eine listenmäßige Darstellung ankommt oder Informationen auf „Knopfdruck“ zur Ver-

1 Gesetzesbegründung zum LIFG, LReg LT-Drs. 15/7220, Seite 63 – abrufbar unter: [https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP15/Drucksachen/7000/15\\_7220\\_D.pdf#page=63](https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP15/Drucksachen/7000/15_7220_D.pdf#page=63)

fügung stehen müssen, sondern auch existierende, aber verstreut abgelegte Informationen sind „vorhanden“, da diese nur zusammengestellt werden müssen.

Die Abgrenzung zwischen einer – nach dem LIFG nicht geschuldeten – Informationsbeschaffung, statistischen oder inhaltlichen Aufbereitung einerseits und einer – vom Anspruch nach LIFG umfassten – technischen Aufbereitung, Addition gleichartiger Vorgänge, Rekonstruktion von Code-Nummern oder einem Zusammenstellen von Informationen andererseits kann in der Praxis schwierig sein.

Antragstellende müssen berücksichtigen, dass eine händische Auswertung von Akten Aufwände bei der informationspflichtigen Stelle hervorruft. Die informationspflichtigen Stellen können nach Maßgabe des § 10 LIFG Kosten dafür erheben. Auch ist es denkbar, dass sich eine Behörde auf „unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand“ beruft (§ 9 Abs. 3 Nr. 3 LIFG), hierbei gelten jedoch hohe Hürden für die Verwaltung<sup>2</sup>.

## 4.2 Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen (Az.: 15 A 873/18)

- Eröffnung Anwendungsbereich (§ 2)
- Rechtsbegriffe (§ 3)
- Ausschlussgrund: Schutz besonderer öffentlicher Belange (§ 4)
- Verfahren zur Beteiligung einer geschützten Person (§ 8)
- Verbescheidung (§§ 7, 9)
- Kosten (§ 10)

*Erneut ein Urteil zum „Vorhandensein“ amtlicher Informationen nach IFG. Jedoch betrifft dies im vorliegenden Fall das Thema „Verfügungsbefugnis“ einer informationspflichtigen Stelle.*

Eine Antragstellerin hatte Zugang zu Unterlagen des Bundeskartellamts beantragt. Die Unterlagen hatte das Bundeskartellamt im Rahmen einer Prüfung einer Körperschaft des öffentlichen Rechts erlangt. Im Rahmen der Prüfung hatte sich die Körperschaft bereits gerichtlich gegen die Erlangung der Unterlagen gewehrt und war nun auch mit der Erteilung des Zugangs an die Antragstellerin wegen fehlender Verfügungsbefugnis des Bundeskartellamts nicht einverstanden und hatte deshalb Klage eingereicht. Das Gericht hatte sich somit im Verfahren mit dem Prüfungspunkt „Verfügungsbefugnis der Behörde“ auseinanderzusetzen.

Die Verfügungsbefugnis ist im LIFG sowohl im Rahmen des Anspruchs auf „vorhandene“ amtliche Informationen (§ 1 Abs. 2 iVm § 3 Nr. 3 LIFG) relevant, als auch bei

<sup>2</sup> vgl. Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit 2016/2017, LT-Drs. 16/3600, Seite 31, Ziffer 3.2 – abrufbar unter: [https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP16/Drucksachen/3000/16\\_3600\\_D.pdf#page=33](https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP16/Drucksachen/3000/16_3600_D.pdf#page=33)



der Prüfung, ob die informationspflichtige Stelle über den Antrag entscheiden darf, da sie „zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt“ sein muss (§ 7 Abs. 1 LIFG).

Im vorliegenden Urteil vom 22. Mai 2019, Az.: 15 A 873/18 hat das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen bzgl. des IFG befunden, dass für das Vorhandensein einer amtlichen Information die tatsächliche räumliche Verfügungsbefugnis ausreicht. Es kommt nicht auf die rechtliche Verfügungsbefugnis der Behörde in dem Sinne an, dass sie „aktenführende Stelle“ sein muss.

Auch die Zugehörigkeit zu einem konkreten Verwaltungsvorgang sei keine notwendige Voraussetzung für das Vorliegen einer amtlichen Information. Nicht erfasst werden lediglich private Informationen, die nicht mit der amtlichen Tätigkeit zusammenhängen.

Die Herkunft der Information spielt nach Ansicht des Gerichts für das Vorhandensein der Information keine Rolle. Nach dem Urheber der Information wird grundsätzlich nicht differenziert, die Information kann selbst erhoben oder von einer anderen Stelle stammen.

### 4.3 Urteil des Verwaltungsgerichts Freiburg (Az.: 1 K 5856/17)

- Eröffnung Anwendungsbereich (§ 2)
- Rechtsbegriffe (§ 3)
- Ausschlussgrund: Schutz besonderer öffentlicher Belange (§ 4)
- Verfahren zur Beteiligung einer geschützten Person (§ 8)
- Verbescheidung (§§ 7, 9)
- Kosten (§ 10)

*§ 1 Abs. 3 LIFG regelt das Verhältnis zu anderen Rechtsvorschriften: Speziellere Normen, die ebenfalls Zugang zu amtlichen Informationen vermitteln und dabei eine abschließende Regelung treffen, verdrängen den Informationszugangsanspruch aus dem LIFG. Im Detail ist zu prüfen, ob die Norm spezieller, d.h. einen mit § 1 Abs. 2 LIFG – abstrakt-identischen sachlichen Regelungsgehalt hat, und abschließend ist, d.h. ein Informationszugang nach LIFG würde den Schutzzweck der vorrangigen Rechtsvorschrift zuwiderlaufen bzw. ihn vereiteln.*

In dem vor dem Verwaltungsgerichts Freiburg verhandelten Fall (Urteil vom 27. März 2019, Az.: 1 K 5856/17) wollte der Antragsteller als Einwohner der Gemeinde Akteneinsicht in die Niederschrift einer nichtöffentlichen Sitzung des Gemeinderats erhalten.

Die Mindestinhalte einer Niederschrift sind in § 38 Abs. 1 GemO festgelegt. Die Niederschrift enthält die wesentlichen Inhalte der Verhandlungen des Gemeinderats, somit u.a. die Anträge, die Abstimmungs- und Wahlergebnisse und den Wortlaut der Beschlüsse. Ein Wortprotokoll ist demnach nicht erforderlich, jedoch ein bloßes Ergebnisprotokoll ebenso nicht ausreichend.

Die Gemeindeordnung regelt, dass Einwohner der Gemeinde Einsichtnahme in die Niederschriften über die öffentlichen Sitzungen erhalten (§ 38 Abs. 2 S. 4 GemO). Regelungen zur Einsicht in nichtöffentliche Sitzungen gibt es nicht.

In meinem Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit 2016/2017<sup>3</sup> hatte ich zu einem ähnlichen Fall Stellung genommen und die Auffassung vertreten, dass die Rege-

3 LT-Drs. 16/3600, Seite 33f, Ziffer 4.1 – abrufbar unter: [https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP16/Drucksachen/3000/16\\_3600\\_D.pdf#page=37](https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP16/Drucksachen/3000/16_3600_D.pdf#page=37)

lung zur Einsichtnahme für Einwohner der Gemeinde nicht die Folge des § 1 Abs. 3 LIFG haben und deshalb ein Anspruch nach LIFG nicht ausgeschlossen ist. Meine Argumente waren, dass das LIFG später als die Gemeindeordnung erlassen wurde und die bestehende Regelung der Gemeindeordnung nur eine Mindestanforderung ist, bei der der Gesetzgeber nicht Anhaltspunkte erkennen lassen hat, dass diese abschließend sind. Die Ablehnungsgründe des LIFG bieten einen ausreichenden Schutz für berechnigte Geheimhaltungsinteressen in Bezug auf die Themen und Unterlagen der Sitzungen.

Das Verwaltungsgericht Freiburg entschied, dass § 38 Abs. 2 S. 4 GemO eine vorrangige, abschließende Regelung nach § 1 Abs. 3 LIFG ist und deshalb den Anspruch nach LIFG verdrängt. Dies gilt sowohl für öffentliche, als auch für nichtöffentliche Sitzungen. Hinsichtlich eines möglichen LIFG-Anspruchs auf Zugang zu den der Beratung vorgelagerte Unterlagen hatte sich das Gericht nicht geäußert.

Das Verwaltungsgericht Freiburg begründete seine Entscheidung damit, dass (a) der abstrakt identischer sachlicher Regelungsgehalt deshalb vorläge, da die Regelung der Gemeindeordnung dazu diene, dass sich der einzelne Einwohner ein Bild der Verhandlungsabläufe machen könne um eine öffentliche Kontrolle der Arbeit des Gemeinderats durchführen zu können. Die Regelung sei auch (b) abschließend, da in der Gesetzesbegründung zum LIFG<sup>4</sup> dargestellt wird, dass „*abschließende, speziellere Regelungen existieren beispielsweise für [...] öffentliche Sitzungen kommunaler Gremien*“.

Im Umkehrschluss, dass in der Gemein-

deordnung nur eine Regelung zur Einsicht von Einwohnern in Sitzungsprotokolle öffentlicher Sitzungen vorhanden ist, schließt das Gericht darauf, dass die Verdrängung des LIFG-Anspruchs auch für den Zugang zu Protokollen von nichtöffentlichen Sitzungen gilt.

Zur Frage, ob auch Beratungsgrundlagen und -ergebnis nach LIFG zugänglich sind hat sich das Gericht nicht geäußert (vgl. obiges Urteil, Rn. 54)

Aus meiner Sicht kann eine antragstellende Person immer, auch wenn das Gericht den Zugang zum Protokoll selbst mittels LIFG für nicht möglich hält, nach dem LIFG Zugang zu Beratungsgrundlage sowie -ergebnis der Gemeinderatssitzung erhalten, egal ob diese nichtöffentlich oder öffentlich abgehalten wurde.

#### 4.4 Teilurteil des Bundesverwaltungsgerichts (Az.: 7 C 28.17)

- Eröffnung Anwendungsbereich (§ 2)
- Rechtsbegriffe (§ 3)
- Ausschlussgrund: Schutz besonderer öffentlicher Belange (§ 4)
- Verfahren zur Beteiligung einer geschützten Person (§ 8)
- Verbescheidung (§§ 7, 9)
- Kosten (§ 10)

*Das UIG (Umweltinformationsgesetz) verdrängt das LIFG nach § 1 Abs. 3 LIFG, sofern es sich um Umweltinformationen handelt. Hierbei ist die Reichweite dieses Begriffs nicht zu unterschätzen.*

Der Antragsteller hatte vom Staatsministerium Baden-Württemberg Zugang zu Unterlagen im Zusammenhang mit den

4 LReg LT-Drs. 15/7220, Seite 63 – abrufbar unter: [https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP15/Drucksachen/7000/15\\_7720\\_D.pdf#page=63](https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP15/Drucksachen/7000/15_7720_D.pdf#page=63)

Baumfällungen für das Verkehrs- und Städtebauprojekt „Stuttgart 21“ im Stuttgarter Schlossgarten im Oktober 2010 begehrt. Umweltinformationen sind in § 2 Abs. 3 UIG definiert. Unter anderem sind Umweltinformationen Daten über Maßnahmen oder Tätigkeiten, die sich auf Umweltbestandteile (z.B. Luft, Wasser, Boden, Artenvielfalt) mindestens wahrscheinlich auswirken. Hierbei genügt die Möglichkeit einer Beeinträchtigung von Umweltbestandteilen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat u.a. entschieden (Teilurteil vom 08. Mai 2019, Az.: 7 C 28.17), dass es sich zwar bei Unterlagen zur Kommunikationsstrategie der Deutschen Bahn AG betreffend dem Bahnprojekt „Stuttgart 21“ um Umweltinformationen handelt, jedoch nicht bei einem beamtenrechtlichen Vermerk aus dem baden-württembergischen Innenministerium über die öffentliche Äußerung eines Polizeibeamten zum Polizeieinsatz.

So sollten die Unterlagen dazu dienen, durch gezielte Maßnahmen der Unternehmenskommunikation die öffentliche Akzeptanz der Baumaßnahmen erhöhen zu können. Dagegen ist der beamtenrechtliche Vermerk über die öffentliche Äußerung eines Polizeibeamten nicht selbst (z. B. als Planunterlage) Inhalt eine umweltbezogene Maßnahme und es ist nicht wahrscheinlich, dass sich dieser auf die Durchführung der Maßnahme (Projekt „Stuttgart 21“) auswirkt.

Der Kläger hatte in der Vorinstanz erklärt, dass der Antrag nicht auf das LIFG gestützt werden sollte.

## 4.5 Urteil des Verwaltungsgerichts

### Karlsruhe (Az.: 9 K 4617/17)

- Eröffnung Anwendungsbereich (§ 2)
- Rechtsbegriffe (§ 3)
- Ausschlussgrund: Schutz besonderer öffentlicher Belange (§ 4)
- Verfahren zur Beteiligung einer geschützten Person (§ 8)
- Verbescheidung (§§ 7, 9)
- Kosten (§ 10)

Der Antragsteller hatte im Amtsblatt der Stadt gelesen, dass aufgrund der Systemumstellung auf das neue kommunale Haushaltsrecht die Jahresabrechnung für den Wasserverbrauch bereits zu einem früheren Zeitpunkt erstellt werden müsste und dies auf einer Empfehlung des Rechenzentrums der Gemeinde beruhe. Er beantragte daraufhin u.a. Zugang in Form einer Kopie der schriftlich fixierten Empfehlung des Rechenzentrums. Die Gemeinde lehnte den Antrag u.a. deswegen ab, da das LIFG in entsprechender Anwendung auch nicht für kommunale Finanzbehörden anwendbar sei und sich der wesentliche Inhalt der Empfehlung des Rechenzentrums aus einer allgemein zugänglichen Quelle ergebe.

Nach dem LIFG sind Landesfinanzbehörden vom Anwendungsbereich ausgenommen, soweit diese in Verfahren in Steuersachen tätig werden (§ 2 Abs. 3 Nr. 4 LIFG). Auch kann eine informationspflichtige Stelle einen Antrag auf Zugang zu amtlichen Informationen ablehnen, wenn der Antragsteller bereits über die begehrte Informationen verfügt (§ 9 Abs. 3 Nr. 4 LIFG) oder sich der Antragsteller die begehrten Informationen in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen kann (§ 9 Abs. 3 Nr. 5 LIFG).

Nach dem Urteil des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 12. Juni 2019 (Az.: 9 K 4617/17) kann der Ablehnungsgrund für Landesfinanzbehörden

## LfDI BW - 2. Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit - 4. Rechtsprechungen

(§ 2 Abs. 3 Nr. 4 LIFG) nicht analog auf kommunale Behörden übertragen werden. Darüber hinaus hat das Gericht entschieden, dass selbst wenn ein Antragsteller bereits wesentliche Teile einer beantragten amtlichen Information kennt, der Antragsteller aber eine andere Art oder Form des Informationszugangs begehrt, in die Ermessenserwägungen der informationspflichtigen Stelle nicht nur die gesetzlichen Wertungen der § 7 Abs. 5 Satz 2 LIFG einzustellen (d.h. es benötigt einen sog. „wichtigen Grund“ für eine andere Form der Gewährung des Informationszugangs) sind, sondern auch die Bedeutung, die die konkrete Zugangsart oder -form für den Antragsteller haben.

Im Ergebnis musste die informationspflichtige Stelle dem Antragsteller die Kopie herausgeben.

Die Ablehnung der begehrten Art des Informationszugangs ist nur aus einem wichtigen Grund zulässig, der von der informationspflichtigen Stelle explizit dargelegt werden muss. Im Rahmen der Ermessensabwägung muss die Bedeutung der Zugangsart berücksichtigt werden.

#### 4.6 Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg (Az.: 10 S 397/18)

- Eröffnung Anwendungsbereich (§ 2)
- Rechtsbegriffe (§ 3)
- Ausschlussgrund: Schutz besonderer öffentlicher Belange (§ 4)
- Verfahren zur Beteiligung einer geschützten Person (§ 8)
- Verbescheidung (§§ 7, 9)
- Kosten (§ 10)

In dem durch den VGH Baden-Württemberg entschiedenen Verfahren (Urteil vom 21. März 2019, Az.: 10 S 397/18) betreibt

der Antragsteller ein Büro für Erbenermittlung. Vom Landesbetrieb Vermögen und Bau Baden-Württemberg wollte er wissen, welchen Wert ein bestimmter, dem Fiskus erbrecht unterliegender Nachlass hatte. Sofern bei einem Erbfall keine anderen Erben existieren oder alle Erbberechtigten ausgeschlagen haben, fällt das Erbe an den Staat (sog. Fiskus erbrecht, § 1936 BGB).

Die öffentliche Stelle hatte den Antrag u.a. deshalb abgelehnt, weil der Antragsteller ein wirtschaftliches Interesse verfolge, da der Antrag rein darauf abziele die Werthaltigkeit eines bestimmten Nachlasses zu ermitteln, um beurteilen zu können, ob sich der Aufwand der Erbenermittlung auf Provisionsbasis lohne. Der Antrag sei deshalb nach Ansicht der öffentlichen Stelle rechtsmissbräuchlich. Auch habe der Informationszugang nachteilige Auswirkungen auf die Interessen des Landes im Wirtschaftsverkehr (§ 4 Abs. 1 Nr. 9 LIFG), da die nicht nur theoretische Möglichkeit bestehe, dass dem Land nur noch diejenigen Fiskus erbschaften verbleiben, die wertlos oder überschuldet seien. Ferner seien die personenbezogenen Daten der Verstorbenen und der zu ermittelnden Erben betroffen (§ 5 LIFG).

Der VGH Baden-Württemberg hat entschieden, dass der Ablehnungsgrund des § 4 Abs. 1 Nr. 9 LIFG (d.h. Bekanntgabe kann nachteilige Auswirkungen auf Interessen der informationspflichtigen Stelle im Wirtschaftsverkehr haben) nicht zum Tragen kommt. Das Fiskus erbrecht habe eine (Ordnungs-) Funktion, die nur darin besteht, in Ermangelung vom Erblasser bestimmte oder gesetzliche Erben eine Herrenlosigkeit zu vermeiden. Das wirtschaftliche Interesse des Landes an „lukrativen“ Fiskus erbschaften sei im Interesse zum vorrangigen Erben, den der Antragsteller als Erbenermittler ermitteln möchte, nicht schutzwürdig. Das Fiskus erbrecht ist

nachrangig und hat von vornherein nur eine Auffangfunktion, die entfallen kann, wenn vorrangige Erben ermittelt werden. Auch steht der Antragsteller als Erbenermittler nicht mit der öffentlichen Stelle, die Fiskuserbschaften des Landes verwaltet, miteinander im Wettbewerb.

Der Antrag sei auch nicht wegen des Schutzes personenbezogener Daten abzulehnen (§ 5 LIFG), da Verstorbene nicht von der DS-GVO geschützt sind. Eine Zuordnung des Nachlasswertes zu potentiellen, noch zu ermittelnden Erben kommt nicht in Betracht. Die Regelung des § 5 Abs. 5 LIFG, wonach verstorbene Personen ebenfalls geschützt sind, sofern die Menschenwürde den Schutz dieser Daten es gebiete, ist nicht erfüllt. Der Informationszugang über den Wert des Vermögens verletzt nicht den Achtungsanspruch der Verstorbenen und ihren Geltungsanspruch. Auch ist mit dem Informationszugang keine grobe Herabwürdigung oder Erniedrigung der Verstorbenen verbunden.

Bereits in vorheriger Instanz hatte das Verwaltungsgericht Freiburg im Breisgau abgelehnt, dass der Antrag wegen wirtschaftlicher Interessen des Antragstellers rechtsmissbräuchlich sei. Der Anspruch nach dem LIFG wird nach dem Gesetz voraussetzungslos gewährt.

Ein Antrag auf Informationszugang hängt in materieller Hinsicht nicht von persönlichen oder sachlichen Voraussetzungen (wie etwa eines besonders begründeten Interesses oder einer Beteiligung an einem Verwaltungsverfahren) ab.

#### **4.7 Urteil des Europäischen Gerichtshofs (Az.: C-469/17)**

*Im Verfahren geht es um militärische Lageberichte der Bundeswehr, die ein Zeitungsverlag im Internet veröffentlicht hatte („Afghanistan-Papiere“) und gegen dies der Bund wegen mutmaßlichem Verstoß gegen das Urheberrecht zivilrechtlich Klage auf Unterlassung eingereicht hatte. Der EuGH hatte u.a. darüber zu entscheiden, ob und wie sich die Grundrechte auf Informationsfreiheit oder auf Pressefreiheit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Grundrechtecharta) auf die Auslegung der Urheberrechtslinie (Richtlinie 2001/29/EG) auswirken.*

*Der EuGH hat mit Urteil vom 29. Juli 2019 (Az.: C-469/17) u.a. entschieden, dass Informationsfreiheit und Pressefreiheit außerhalb der in der Urheberrechtsrichtlinie vorgesehenen Ausnahmen und Beschränkungen keine Abweichung von den Urheberrechten rechtfertigen.*

Der Zeitungsverlag hatte im Vorfeld Zugang zu den amtlichen Informationen nach dem IFG beantragt. Der Antrag war abgelehnt worden, da das Bekanntwerden der Informationen nachteilige Auswirkungen auf sicherheitsempfindliche Belange der Bundeswehr haben könne. Nach Ablehnung gelangte ein Großteil der Berichte über einen unbekanntem Weg an den Zeitungsverlag, der diese zum Teil im Internet veröffentlichte.

Der Klage auf Unterlassung des Bundes wegen Verletzung des Urheberrechts wurde vom Landgericht Köln stattgegeben und die Berufung des Zeitungsverlags vom OLG Köln zurückgewiesen. Im Revisionsverfahren vor dem BGH war im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens dem EuGH u.a. die Fragen vorgelegt worden, (1) in welcher Weise bei der Bestimmung der Reichweite von Ausnahmeregelungen des Urheberrechts nach der Urheber-

## LfDI BW - 2. Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit - 4. Rechtsprechungen

berrechtslinie (Richtlinie 2001/29/EG) die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Grundrechtecharta) zu berücksichtigen ist. Auch war durch den EuGH u.a. zu beantworten, ob (2) zusätzlich den bereits in der Urheberrechtslinie (Richtlinie 2001/29/EG) vorgesehenen Ausnahmen des Urheberrechts die Grundrechtecharta weitere Ausnahmen des Urheberrechts rechtfertigt.

Urheberrechtlich geschützt sind Gegenstände, die als „Werk“ eingestuft werden, insbesondere weil sie eine gewisse Schöpfungshöhe erreichen. Eingriffe in das Urheberrecht können durch sog. urheberrechtliche Schrankenregelungen gerechtfertigt sein. Solche Schrankenregelungen sind beispielsweise § 50 UrhG (Berichterstattung über Tagesereignisse) oder § 51 UrhG (Zitatrecht).

Der EuGH hat entschieden, dass Informationsfreiheit und Pressefreiheit außerhalb der in der Urheberrechtsrichtlinie vorgesehenen Ausnahmen und Beschränkungen keine Abweichung von den Urheberrechten rechtfertigen. Wenn Mitgliedsstaaten zusätzliche Ausnahmen erlassen könnten, die zu unterschiedlicher Handhabung des Urheberrechts führen würden, würde sich dies unmittelbar negativ auf den urheberrechtlichen Binnenmarkt auswirken. So wären dadurch die Ziele der Urheberrechtsrichtlinie gefährdet, die wirksame Harmonisierung des Urheberrechts und das damit verfolgte Ziel der Rechtssicherheit. Die Urheberrechtsrichtlinie enthält Regelungen für einen angemessenen Ausgleich zwischen Rechten und Interessen der Rechteinhaber und den Rechten und Interessen der Nutzer von Werken.

Ob die militärischen Lageberichte ein „Werk“ darstellen und ggf. eine Schranken-

regelung eingreift, muss nach Urteil des EuGH noch vom nationalen Gericht geprüft werden<sup>5</sup>. So muss das nationale Gericht prüfen, ob der Urheber bei der Ausarbeitung dieser Berichte frei kreative Entscheidungen treffen konnte, oder ob es sich um rein informative Dokumente handelt, die allein durch ihre technische Funktion gekennzeichnet sind, was jede Originalität ausschliesse. Der EuGH weist insbesondere darauf hin, dass sich der Zeitungsverlag sich jedenfalls auf die Schrankenregelung § 50 UrhG (Berichterstattung über Tagesereignisse) berufen könnte, sofern die anderen Voraussetzungen vorlägen.

Es ist wohl zu vermuten, dass die Lageberichte zwar nicht die nötige Schöpfungshöhe als „Werk“ erreichen. Dennoch hat der EuGH mit dem Urteil den Versuch, über das Urheberrecht als zweckentfremdetes „Zensurheberrecht“ die Veröffentlichung von Informationen zu unterbinden, nicht eingeschränkt. So gewähren nach dem EuGH die Grundrechte auf Informationsfreiheit und Pressefreiheit keine zusätzlichen Ausnahmen von den bereits in den Gesetzen geregelten Ausnahmen.

<sup>5</sup> Der BGH hatte hierzu am 09. Januar 2020 einen Verhandlungstermin.

## 4.8 Urteil des Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Az.: OVG 12 B 16.17)

Eröffnung Anwendungsbereich (§ 2)

Rechtsbegriffe (§ 3)

Ausschlussgrund: Schutz besonderer öffentlicher Belange (§ 4)

Verfahren zur Beteiligung einer geschützten Person (§ 8)

Verbescheidung (§§ 7, 9)

Kosten (§ 10)

Die durch ihren Rechtsanwalt vertretene Antragstellerin wollte vom Bundesministerium der Finanzen Informationen im Wesentlichen mit Bezug zur zu einer Wohnungsbaugesellschaft erhalten. Das Bundesministerium der Finanzen gewährte teilweise Zugang und lehnte den im Übrigen ab. Die Klägerin erhob nach erfolglosem Widerspruch daraufhin Klage beim Verwaltungsgericht.

Der Rechtsanwalt der Antragstellerin hatte zeitgleich beim Bundesministerium der Finanzen auch identische Anträge für mehr als 500 weitere geschädigte Anleger der Wohnungsbaugesellschaft gestellt und war dabei identisch wie oben dargestellt vorgegangen und hatte so ebenfalls Klage beim Verwaltungsgericht eingereicht.

Da der Antrag auch Informationen sich jeweils auf den Antragsteller bezogen hatte („*welche Unterlagen ... haben Sie über meine Mandantschaft gespeichert?*“) konnte die Behörde die Anträge nicht bündeln und hierfür nur einmal den Bestand ihrer Akten zu sichten.

Das IFG enthält keine geschriebene Missbrauchsklausel nach der informations-

pflichtige Stellen einen Antrag ablehnen können. Nach der Gesetzesbegründung zum IFG<sup>6</sup> ergibt sich der Einwand gegen querulatorische Anträge aus allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen. Im LIFG BW dagegen ist eine Missbrauchsklausel enthalten (§ 9 Abs. 3 Nr. 1 LIFG).

Das OVG Berlin-Brandenburg hat mit Urteil vom 22. Februar 2019 entschieden (Az.: 12 B 16.17), dass auch einem Antrag nach IFG der Einwand des Rechtsmissbrauchs entgegengehalten werden kann. Hierfür spreche u.a. die die massenweise Einzelantragstellung und anschließende Klagestellung. Auch habe der Rechtsanwalt der Klägerin entgegen dem anwaltlichen Berufsrecht mit der Klägerin vereinbart, dass er die Gerichtskosten und die außergerichtlichen Kosten übernehme.

Das Gericht stellte im Urteil fest, dass die behördlichen und gerichtlichen Verfahren allein im wirtschaftlichen Interesse des Rechtsanwalts geführt würden um das entwickelte „Geschäftsmodell“ zu rechtfertigen und in Zukunft weiterführen zu können. Es waren dem Gericht keine nachvollziehbaren Gründe für die behauptete zwingende Einzelantragstellung ersichtlich.

Der Rechtsanwalt hätte die Möglichkeit gehabt, einzelne Musterverfahren durchzuführen oder einen Sammelantrag und ggf. eine anschließende Sammelklage einzureichen. Eine Bündelung der Verfahren hätte die Behörde in den Stand versetzt, in einem einzigen Bescheid zu bescheiden und hierfür nur einmal den Bestand ihrer Akten zu sichten. Nach Ansicht des Gerichts dienten die Anträge, die sich auf den jeweiligen Antragsteller bezogen hatten allein dem Zweck, die Notwendigkeit

6 BT-Drs. 15/4493, S. 16, abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/15/044/1504493.pdf#page=16>

LfDI BW - 2. Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit - 4. Rechtsprechungen

von Einzelanträgen vorzutäuschen und das Gebühreninteresse des Rechtsanwalts zu kaschieren.

Die Antragstellerin musste sich das rechtsmissbräuchliche Vorgehen ihres Rechtsanwalts zurechnen lassen.



## Anhang

**Im Rahmen der 35. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 20. März 2018 in Stuttgart wurde folgendes Grundsatzpapier beschlossen:**

### **Informationsfreiheit in der Praxis – Vorschläge zur Förderung eines Kulturwandels in der öffentlichen Verwaltung**

Die Informationsfreiheitsbeauftragten unterbreiten den Behörden Vorschläge zu einem Kulturwandel in der Verwaltung. Damit sollen Möglichkeiten aufgezeigt werden, wie die Verwaltung - unabhängig von bereits bestehenden gesetzlichen Vorgaben in Bund und Ländern - mit dem Thema Informationsfreiheit konstruktiver und bürgerfreundlicher umgehen kann.

Als Maßnahmen kommen hierfür beispielsweise in Betracht:

1. Verstärkte Information über das Recht auf Informationsfreiheit (z.B. Auslegen von Flyern, Hinweis auf das Informationsfreiheitsgesetz mit FAQs und Praxisbeispielen auf der Homepage der Behörde)
2. Veröffentlichung behördlicher Organigramme und Aktenpläne
3. proaktive Veröffentlichung von Inhalten
4. Einführung bzw. verstärkte Nutzung von Online-Informationssystemen
5. Durchführung einer Bedarfsermittlung, welche weiteren Informationen veröffentlicht werden sollen
6. Etablierung eines Prozesses zur Bearbeitung eingehender Anfragen (Optimierung der bestehenden behördlichen Struktur für die Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtungen)
7. Benennung einer Kontaktperson für die Informationsfreiheit (z.B. ein/e behördliche/r Informationsfreiheitsbeauftragte/r, ggf. in Personalunion mit der/dem behördlichen Datenschutzbeauftragten)
8. Schulungen zum Informationsfreiheitsgesetz
9. Austausch mit der/dem zuständigen Landesbeauftragten bzw. der/dem Bundesbeauftragten
10. Austausch mit der Zivilgesellschaft, z.B. im Rahmen einer transparenzorientierten Bürgerbeteiligung

LfDI BW - 2. Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit - Anhang

## **Im Rahmen der 36. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland haben die genannten Informationsfreiheitsbeauftragten nachfolgendes Positionspapier**

### **„Transparenz der Verwaltung beim Einsatz von Algorithmen für gelebten Grundrechtsschutz unabdingbar“**

#### **beschlossen:**

- die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit,
- die Berliner Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit,
- die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit der Freien Hansestadt Bremen,
- der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Mecklenburg-Vorpommern,
- der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz,
- der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Sachsen-Anhalt,
- die Landesbeauftragte für Datenschutz Schleswig-Holstein,
- der Thüringer Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
- und der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Baden-Württemberg.

#### **Positionspapier**

### **Transparenz der Verwaltung beim Einsatz von Algorithmen für gelebten Grundrechtsschutz unabdingbar**

Bereits heute werden Entscheidungen der öffentlichen Verwaltung durch automatisierte Datenverarbeitungsvorgänge unter Zuhilfenahme von Algorithmen und künstlicher Intelligenz (KI) nicht nur automatisiert vorbereitet, sondern teilweise sogar voll automatisiert getroffen.

Der Einsatz von Algorithmen und KI kann zwar Effizienzsteigerungen bewirken und Auswertungen großer Datenmengen erleichtern bzw. überhaupt erst ermöglichen. Die Verwaltung trägt jedoch eine hohe Verantwortung, den Einsatz von Algorithmen und KI-Verfahren insbesondere im Zusammenhang mit behördlicher Entscheidungsfindung rechtmäßig zu gestalten. Sie ist den Grundwerten unserer Verfassung in besonderer Weise verpflichtet. Nur wenn ihr Handeln unzweifelhaft unserer Rechtsordnung entspricht, wird sie das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger erhalten. Dies ist für das Funktionieren unseres Staates existentiell. Elementar sind in diesem Zusammenhang die Beachtung der Menschenwürde und des Diskriminierungsverbots. Vor diesem Hintergrund stellt es ein großes Problem dar, dass Algorithmen und KI derzeit meist völlig intransparent funktionieren. Mit welchen Kriterien und Wertvorstellungen sie „gefüttert“ werden und inwieweit die erzielten Ergebnisse dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung entsprechen, ist für die Betroffenen in aller Regel nicht nachzuvollziehen.

## LfDI BW - 2. Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit - Anhang

Die eingesetzten Algorithmen und KI-Verfahren müssen daher transparent gemacht werden, damit Bürgerinnen und Bürger, aber auch die Verwaltung selbst das Zustandekommen der Entscheidungen nachvollziehen können.

Neben automatisierten Entscheidungen, die Bürgerinnen und Bürger unmittelbar betreffen, müssen auch Entscheidungen der Verwaltung ohne Bezug zu konkreten Personen, etwa bei der Planung von Verkehrswegen oder bei fiskalischem Handeln, nachvollziehbar sein.

Je höher das Risiko und je einschneidender die möglicherweise nachteiligen Auswirkungen für die betroffenen Menschen sein können, desto strenger muss geprüft werden, ob Algorithmen oder KI-Verfahren überhaupt grundrechtskonform eingesetzt werden können, ob die Verfahren sich ordnungsgemäß durchführen lassen und welche Folgen entstehen können. Unabdingbar für eine solche Folgenabschätzung ist eine ausreichende Transparenz über die Algorithmen und Verfahren der künstlichen Intelligenz. Zudem müssen die errechneten Ergebnisse vorhersehbar und nachvollziehbar sein; gleichartige Eingaben müssen stets zu gleichartigen Ausgaben führen.

Nach den Grundsätzen der Informationsfreiheit und der Verwaltungstransparenz müssen die für die Verwaltung essentiellen Informationen über die von ihr eingesetzten Algorithmen sowie KI-Verfahren auch der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden. Die unterstützenden Informationsfreiheitsbeauftragten fordern daher den Bundes- sowie die Landesgesetzgeber auf, öffentliche Stellen noch konsequenter als bislang zu einem transparenten, verantwortungsvollen Einsatz von Algorithmen und KI-Verfahren zu verpflichten. Es bietet sich an, entsprechende Transparenzvorschriften in den jeweiligen Informationsfreiheits- bzw. Transparenzgesetzen oder in den einschlägigen Fachgesetzen zu verankern. Ausnahmen sollten dabei auf ein Minimum beschränkt werden.

Im Einzelnen sind daher dringend folgenden Anforderungen umzusetzen:

- Öffentliche Stellen müssen vor dem Einsatz von Algorithmen und KI-Verfahren prüfen, inwieweit dieser Einsatz überhaupt grundrechtskonform möglich ist. Bestehen nach einer sorgfältigen Prüfung Zweifel, beispielsweise wenn ausreichende Nachvollziehbarkeit, Überprüfbarkeit und Beherrschbarkeit nicht gegeben sind, muss auf den Einsatz verzichtet werden.
- Öffentliche Stellen müssen für ausreichende Transparenz über die eingesetzten Algorithmen sorgen. Für einen beherrschbaren Einsatz der Technik müssen sie über aussagekräftige, umfassende und allgemein verständliche Informationen bezüglich der eigenen Datenverarbeitungen verfügen. Dazu gehören vor allem
  - die Datenkategorien der Ein- und Ausgabedaten des Verfahrens,
  - die darin enthaltene Logik, insbesondere die verwendeten Berechnungsformeln einschließlich der Gewichtung der Eingabedaten, Informationen über das zugrundeliegende Fachwissen und die individuelle Konfiguration durch die Anwendenden und
  - die Tragweite der darauf basierenden Entscheidungen sowie die möglichen Auswirkungen der Verfahren.Soweit dies rechtlich möglich ist, sollten diese Informationen veröffentlicht werden.

## LfDI BW - 2. Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit - Anhang

- Um der Verwaltung die Erfüllung dieser Pflichten zu ermöglichen, müssen die Transparenzanforderungen schon bei der Programmierung beachtet werden („Transparency by Design“). Die berechneten Ausgabedaten müssen jeweils um die Information ergänzt werden, welche Eingabedaten oder Bewertungen besonders relevant für das Ergebnis waren. Insbesondere bei selbstlernenden Systemen muss eine Unterstützung durch entsprechende Auswertungswerkzeuge vorgesehen sein.
- Dokumentation und Protokollierung der Abläufe sowie wesentlicher Parameter sind unerlässlich, um die Sicherheit und Vertrauenswürdigkeit des Verfahrens zu schützen und etwaige Manipulationen zuverlässig erkennen zu können. Der Einsatz muss durch geeignete technische und organisatorische Maßnahmen manipulationssicher gestaltet und die getroffenen Maßnahmen müssen einer regelmäßigen Evaluierung und Qualitätskontrolle unterzogen werden. Um eine umfassende Überprüfbarkeit zu gewährleisten, sollten den jeweiligen öffentlichen Stellen auch der Quelltext und ggf. andere relevante Informationen über die Algorithmen bzw. KI-Verfahren zur Verfügung gestellt werden und diese möglichst veröffentlicht werden.
- Die öffentlichen Stellen müssen ferner die jeweils erforderlichen risikoadäquaten Sicherheitsmaßnahmen treffen. Abhängig vom konkreten Anwendungsfall können hierzu insbesondere auch manuelle Kontrollen, einfache Widerspruchsmöglichkeiten oder Rückabwicklungen von Entscheidungen gehören.
- Die Verarbeitung darf unter keinen Umständen eine diskriminierende Wirkung entfalten. Vor diesem Hintergrund sind hohe Anforderungen an Auswahl und Entwicklung von Algorithmen und KI-Verfahren zu stellen, beispielsweise bei der Auswahl von Trainingsdaten für selbstlernende Systeme oder für in solchen Systemen eingesetzte Bewertungsfunktionen.
- Jedenfalls beim Vorliegen von hohen Risiken für Bürgerinnen und Bürger muss vor der Entscheidung über einen Einsatz von Algorithmen und KI-Verfahren eine Folgenabschätzung durchgeführt werden. Bei wesentlichen Veränderungen, die insbesondere bei selbstlernenden Systemen kontinuierlich erfolgen, muss diese Folgenabschätzung regelmäßig erneut durchgeführt werden. Bei besonders sensiblen Anwendungsbereichen sollte die Zulassung der Algorithmen und KI-Verfahren zudem erst nach Überprüfung und Abnahme durch eine Art „Algorithmen-TÜV“ möglich sein.

Sowohl der Gesetzgeber als auch die öffentlichen Stellen müssen vor dem Hintergrund der Grundrechtsbindung der Verwaltung dafür Sorge tragen, dass diese Maßstäbe für den öffentlichen Bereich verbindlich festgelegt und umgesetzt werden. Darüber hinaus ist der Gesetzgeber dazu angehalten, entsprechende Vorgaben auch für die Privatwirtschaft zu normieren.

## **Entschließung der 36. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 16. Oktober 2018 in Ulm:**

### **Soziale Teilhabe braucht konsequente Veröffentlichung von Verwaltungsvorschriften!**

Eine offene und transparente Verwaltungskultur ist eine Voraussetzung dafür, dass sich Bürgerinnen und Bürger und Staat auf Augenhöhe begegnen. Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland fordert die Sozialleistungsträger auf, Verwaltungsvorschriften antragsunabhängig, zeitnah und benutzerfreundlich zu veröffentlichen, soweit sie dazu nicht bereits gesetzlich verpflichtet sind.<sup>1</sup>

Soziale Teilhabe aller Menschen in unserer Gesellschaft folgt aus dem im Grundgesetz verankerten Sozialstaatsprinzip. Ausdruck dieses Prinzips ist ein soziales Sicherungssystem, das durch Sozialleistungen auf Grundlage der Sozialgesetzbücher einen Grundstandard an sozialer Sicherheit gewährleisten soll. Nur informierte Bürgerinnen und Bürger können sie betreffende Entscheidungen von Sozialleistungsträgern verstehen, Ansprüche geltend machen, aber auch Pflichten wahrnehmen.

Alle Sozialleistungsträger bedienen sich Verwaltungsvorschriften, um innerhalb ihrer Behörde eine einheitliche Bearbeitungs- bzw. Entscheidungspraxis sicherzustellen. Verwaltungsvorschriften sind interne Weisungen, die regeln, wie Gesetze auszulegen und anzuwenden sind. Zwar binden Verwaltungsvorschriften unmittelbar nur die Verwaltung selbst; die auf ihrer Grundlage getroffenen Entscheidungen wirken aber nach außen. Verwaltungsvorschriften sind daher bekannt zu geben, damit „*der Betroffene (...) sich des Inhalts der durch sie für ihn begründeten Rechte und Pflichten vergewissern*“<sup>2</sup> kann. So agieren in diesem Bereich etwa die Bundesagentur für Arbeit sowie die Deutsche Rentenversicherung, die aktuelle Weisungen veröffentlichen. Viele andere Sozialleistungsträger geben die Informationen hingegen allenfalls auf Antrag heraus.

---

1 Gesetzliche Verpflichtungen bestehen derzeit in: Hamburg, Bremen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein (ab 1.1.2020).

2 Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 25.11.2004, Az. 5 CN 1.03.

LfDI BW - 2. Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit - Anhang

## **Entschließung der 37. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten (IFK) in Deutschland am 12. Juni 2019 in Saarbrücken**

### **Transparenz im Rahmen politischer Entscheidungsprozesse – Verpflichtendes Lobbyregister einführen**

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

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

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

## **Positionspapier der 37. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten (IFK) in Deutschland am 12. Juni 2019 in Saarbrücken**

### **Informationszugang in den Behörden erleichtern durch „Informationsfreiheit by Design“**

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

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

Definition Zu „Informationsfreiheit by Design“ zählt die Gesamtheit technischer und organisatorischer Instrumente unter Berücksichtigung des Stands der Technik, die der Wahrnehmung und Erfüllung der Rechte nach den Informationsfreiheits- und Informationszugangsgesetzen, Umweltinformationsgesetzen und Transparenzgesetzen des Bundes und der Länder dienen. Damit unterstützt „Informationsfreiheit by Design“ einerseits informationspflichtige Stellen bei der Erfüllung eines beantragten Informationszugangs sowie bei der Umsetzung von Veröffentlichungspflichten, andererseits wird für Antragsstellende der Informationszugang erleichtert.

LfDI BW - 2. Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit - Anhang



# Landesinformationsfreiheitsgesetz Baden-Württemberg (LIFG)

## Der Rahmen der Informationsfreiheit in Baden-Württemberg

1. IFG-Days Baden-Württemberg, 6. Juni 2019

### Übersicht



1. Warum Informationsfreiheit?
2. Grundsätze, Anwendungsbereich, Legaldefinitionen
3. Verfahren (§§ 7 bis 9 LIFG)
4. Ablehnungsgründe (§§ 4 bis 6 LIFG)
5. Gebühren und Auslagen (§ 10 LIFG)
6. Der LfDI
7. Sachstand Informationsfreiheit in Baden-Württemberg:  
Was ist zu tun?



## Warum Informationsfreiheit?



- Seit 1766 Schweden – Öffentlichkeitsprinzipien: Gesetz über die Einsicht in alle Akten öffentlicher Stellen => Teil der Verfassung
- Seit dem Jahr 2002: 28. September als „Internationaler Tag des allgemeinen Informationszugangs“: UNESCO als Teil der UN-Agenda für nachhaltige Entwicklung
- bis heute in über 130 Staaten der Welt gesetzliche Regelungen:
- Seit 2016 LIFG in Baden-Württemberg

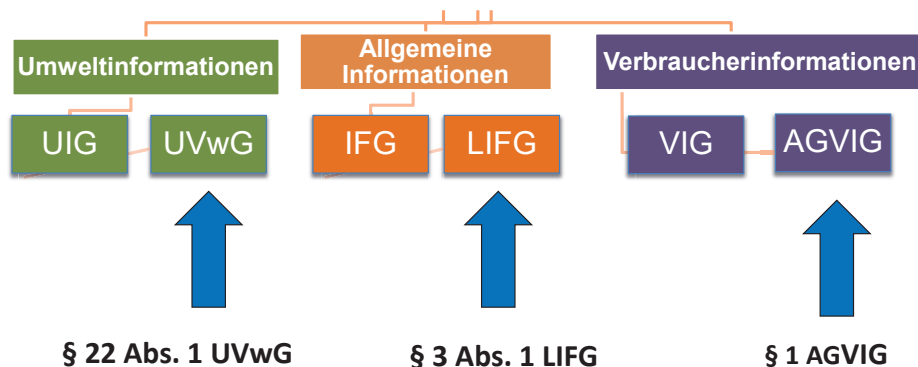
⇒ berechtigter Informationsanspruch:

- Einsatz öffentlicher Finanzmittel
- Transparenz gegen Korruption: Studien von Transparency International und World Wide Web Foundation
- Transparenz schützt Wissenschaftsfreiheit: Drittmittelförderungen für Hochschulen offenlegen, vgl. GFF e. V., Gutachten vom 14. März 2019
- Transparenz gegen Fake-News, vgl. Beschluss 33. IFK vom 13.06.2017

3



## Gesetzliche Ausgestaltung der Informationsfreiheit



**Sind die Informationen damit frei zugänglich?**

4

LfDI BW - 2. Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit - Anhang

## Grundsätze und Anwendungsbereich (§§ 1-3 LIFG)



Der Landesbeauftragte für den  
Datenschutz und die  
Informationsfreiheit  
Baden-Württemberg

=> demokratische Meinungs- und Willensbildung

„**Freiraum**“: grundsätzlicher Anspruch nach § 1 Abs. 2 LIFG:  
der **Antragsberechtigten** (§ 3 Nr. 1)  
gegenüber **informationspflichtigen Stellen** (§ 3 Nr. 2)  
auf freien Zugang zu **amtlichen Informationen** (§ 3 Nr. 3)

=> **Informationsfreiheit:**

- kein berechtigtes Interesse
- grds. keine Begründung
- Weiterverwendung

⇒ **Urteil des BVerfG vom 20.6.2017 – 1 BvR 1978/13:**

„**Informationszugang ist Grundrecht.**“

**Art. 5 Abs. 1 Satz 1, Halbsatz 2 GG**

5

## Grundsätze und Anwendungsbereich (§§ 1-3 LIFG)



Der Landesbeauftragte für den  
Datenschutz und die  
Informationsfreiheit  
Baden-Württemberg

### 1. Rahmen: **Schutzgründe** § 1 Abs. 1 LIFG

Schutz personenbezogener Daten und sonstiger berechtigter Interessen

Personenbezogene Daten nach § 5 LIFG:

= Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person

Sonstige berechtigte Interessen: vgl. §§ 4 und 6 LIFG:

Schutz öffentlicher Belange, des geistigen Eigentums sowie von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen

6

## Grundsätze und Anwendungsbereich (§§ 1-3 LIFG)



Der Landesbeauftragte für den  
Datenschutz und die  
Informationsfreiheit  
Baden-Württemberg

### 2. Rahmen: Nichtanwendungsbereich § 1 Abs. 3 LIFG:

- Zugang in anderen Rechtsvorschriften abstrakt identisch und abschließend geregelt
  - a. Umweltinformationen (UVwG),
  - b. Verbraucherinformationen (VIG)
  - c. Geo- und Vermessungsdaten (LGeoZG, VermG)
  - d. nichtöffentliche Sitzungen kommunaler Gremien (nur § 34, 38, 39 GemO)
  - e. Archivgut (LArchG)
  - f. Statistiken und Evaluationen im Schulbereich (§ 11 EvaluationsVO)
  - g. Einsicht in juristische Prüfungsarbeiten (§§ 35,56 JAPrO)
  - h. Einsicht in das Denkmalsbuch (§ 14 DSchG)
  - i. Kaufpreissammlungen der Gutachterausschüsse (§ 13 Gutachterausschussverordnung)
  - j. Auskunfts- und Zugangsrechte zu Registern (z. B. Melde-, Handels-, Personenstands-, Verkehrsregister, Handwerksrolle, Grundbuch)
  - k. Regelungen zu Gerichts- und OWi-Verfahren

7

## Grundsätze und Anwendungsbereich (§§ 1-3 LIFG)



Der Landesbeauftragte für den  
Datenschutz und die  
Informationsfreiheit  
Baden-Württemberg

### 3. Rahmen: Bereichsausnahmen § 2 Abs. 2 und 3 LIFG

- Wer nur bestimmte Informationen geben muss: § 2 Abs. 2 LIFG
  - Landtag
  - Rechnungshof, die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter und die Gemeindeprüfungsanstalt
  - Gerichte, die Strafverfolgungs-, Strafvollstreckungs- und Maßregelvollzugsbehörden sowie Disziplinarbehörden
  - öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten
- Wer keinerlei Informationen geben muss: § 2 Abs. 3 LIFG
  - Verfassungsschutz
  - Forschungseinrichtungen, Hochschulen, Schulen, Ausbildungs- und Prüfungsbehörden, soweit Forschung, Kunst, Lehre, Leistungsbeurteilungen und Prüfungen betroffen
  - Banken, Sparkassen und deren Verbundunternehmen
  - Selbstverwaltungsorganisationen der Wirtschaft, Freien Berufe und Krankenvers.
  - Finanzbehörden in Steuersachen

8

## Grundsätze und Anwendungsbereich (§§ 1-3 LIFG)



Der Landesbeauftragte für den  
Datenschutz und die  
Informationsfreiheit  
Baden-Württemberg

### 4. Rahmen: Ablehnungsgründe nach § 9 Abs. 2 LIFG

- liegen im Ermessen der informationspflichtigen Stelle bei:
  - 1. **offensichtlich** missbräuchlicher Antragstellung
  - 2. zu unbestimmt und nicht innerhalb der Dreimonatsfrist präzisiert
  - 3. **unverhältnismäßiger** Verwaltungsaufwand => hohe Hürde!
  - 4. **verfügt** über Informationen => Achtung: doppelte Anforderung rechtfertigt keine Ablehnung
  - 5. Information ist aus **allgemein zugänglichen** Quellen beschaffbar => darf auch kostenpflichtig sein

9

## Grundsätze und Anwendungsbereich (§§ 1-3 LIFG)



Der Landesbeauftragte für den  
Datenschutz und die  
Informationsfreiheit  
Baden-Württemberg

### Antragsberechtigte § 3 Nr. 1 LIFG

- Alle natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts sowie deren Zusammenschlüsse, soweit organisatorisch hinreichend verfestigt (z.B. Bürgerinitiative als nichtrechtsfähiger Verein, GbR, oHG, KG)
- Wohnort, Staatsangehörigkeit unerheblich
- auch pseudonyme und anonyme Antragstellung sind möglich



fragdenstaat.de

- Eine Hilfestellung zum Umgang mit Anfragen des Portals „fragdenstaat“ ist zu finden unter: <https://fragdenstaat.de/hilfe/einsteiger-guide/>

10

## Grundsätze und Anwendungsbereich (§§ 1-3 LIFG)



Der Landesbeauftragte für den  
Datenschutz und die  
Informationsfreiheit  
Baden-Württemberg

### Informationspflichtige Stellen §§ 3 Nr. 2 LIFG

- öffentliche Stellen, soweit sie **öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben** wahrnehmen (§ 2 Abs. 1)
  - Verwaltungsaufgabe (weder Legislative noch Judikative noch Regierungshandeln, z.B. Sitzungen des Ministerrats)
  - Verwurzelung der Aufgabe im öffentlichen Recht
  - Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Handlungsformen
- Personen des Privatrechts, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen (§ 2 Abs. 4)  
z. B. Stadtwerke GmbH/AG, Verkehrsbetriebe, Wohnbaugesellschaften



11

## Grundsätze und Anwendungsbereich (§§ 1-3 LIFG)



Der Landesbeauftragte für den  
Datenschutz und die  
Informationsfreiheit  
Baden-Württemberg

### Amtliche Informationen § 3 Nr. 3 LIFG

- alle bei informationspflichtiger Stelle bereits **vorhandenen, amtlichen Zwecken** dienenden **Aufzeichnungen**, unabhängig von der Art ihrer Speicherung
  - z.B. Schriftform, elektronische, optische, akustische Aufzeichnungen
  - Keine Beschaffungspflicht aus LIFG
  - Kein Anspruch auf inhaltliche Überprüfung
  - Zusammenstellung ja, Aufarbeitung nein



=> Urteil des VG Berlin vom 26.1.2017 – 2 K 69/16:

„Auskunftspflichtige Stellen müssen auch Informationen von nicht-öffentlichen Stellen herausgeben.“

12

## Grundsätze und Anwendungsbereich (§§ 1-3 LIFG)



Der Landesbeauftragte für den  
Datenschutz und die  
Informationsfreiheit  
Baden-Württemberg

### Keine amtlichen Informationen § 3 Nr. 3 LIFG

- Private Unterlagen
- Entwürfen und Notizen:  
Nicht Bestandteil eines Vorgangs:
  - Entwurf: vorläufige Gedankenskizzen
  - Notiz: allein den Zwecken des Verfassers gewidmete Aufzeichnung zur Stützung des Gedächtnisses, z.B. zur Vorbereitung von Vermerken, Stellungnahmen, Entscheidungen oder Berichten



Bilder: Pixabay

=> Urteil des OVG NRW vom 13.11.2017 – 15 A 2069/16  
„Zugansprüche bestehen nur auf vorhandene Informationen, wer weitere Aktenbestände behauptet, muss dies belegen.“

13

## Verfahren (§§ 7 bis 9 LIFG)



Der Landesbeauftragte für den  
Datenschutz und die  
Informationsfreiheit  
Baden-Württemberg

### Ablauf und Fristen § 7 LIFG

- Adressat: Stelle, die öffentlich-rechtliche Aufgabe ausübt/für die diese erbracht wird
- Ist der Antrag zu unbestimmt oder für die Behörde unklar, kann sie zur Präzisierung auffordern  
=> Die Fristen zur Beantwortung sind gehemmt, bis Sie Ihren Antrag präzisiert haben.
- Fristen für den Informationszugang:
  - unverzüglich, spätestens innerhalb eines Monats
  - in schwierigen Fällen und wenn eine Person zu beteiligen ist, hat die Behörde drei Monate Zeit.  
=> Sollte sich die Behörde nicht innerhalb der Frist melden:  
eine freundliche Erinnerung mit der Bitte um Erledigung oder Mitteilung der Hinderungsgründe hilft oft weiter.

14

## Verfahren (§§ 7 bis 9 LIFG)



### Beteiligung einer geschützten Person § 8 LIFG

- Zugang zu personenbezogenen Daten nach § 5 LIFG:
  - nur, wenn **Zustimmung** oder nach Abwägung, wenn **Informationsinteresse überwiegt!**
- Zugang zu geistigem Eigentum oder Betriebs-/Geschäftsgeheimnissen nach § 6 LIFG:
  - nur, wenn **Zustimmung** erteilt, keine Abwägung!
- Bekanntgabe der Entscheidung mit Rechtsbehelfsbelehrung:
  - Informationszugang, erst wenn die Entscheidung allen geschützten Personen gegenüber bestandskräftig ist, also nach Ablauf der Rechtsbehelfsfrist!
  - Äußerst sich die geschützte Person nicht innerhalb eines Monats => gilt als Verweigerung!

15



## Tipps aus der Praxis



### 1. Antragstellung nach LIFG:

Grundsatz:

grundsätzlich freier Zugang zu allen bei öffentlichen Stellen des Landes vorhandenen Informationen

Ausnahme: schutzwürdiges öffentliches oder privates Interesse

=> Stellen Sie den Antrag möglichst präzise, Globalanfragen => oft Verzögerungen

Beispiel: Hiermit stelle ich einen Antrag nach § 1 Abs. 2 LIFG auf Zugang zu/ Akteneinsicht/ Übersendung einer Kopie/eines pdf des Protokolls der Gemeinderatssitzung vom Mai 2019.

=> Sie müssen das Gesetz nicht erwähnen, schaffen aber hierdurch Klarheit für die öffentliche Stelle.

=> Sie bestimmen, welche Art der Zugangs Sie möchten, z. B. Kopie, pdf.

=> Sie können den Antrag anonym stellen. Die öffentliche Stelle kann Name und Adresse anfordern, falls für das Verfahren erforderlich.

16



## Tipps aus der Praxis



Der Landesbeauftragte für den  
Datenschutz und die  
Informationsfreiheit  
Baden-Württemberg

### 2. Verfahren nach LIFG:

- Stellen Sie klar, ob Sie Interesse an personenbezogenen Daten und/oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen haben.
- Falls Sie kein Interesse daran haben:  
Ich bin mit der Schwärzung von personenbezogenen Daten und/oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen einverstanden.  
=> Das beschleunigt das Verfahren.
- Falls Sie Interesse daran haben:  
=> Begründung des Antrags + Einverständnis zur Weitergabe Ihrer Namens-/Adressdaten ja/nein:  
Ich begehre Zugang, weil + Begründung, z. B. Nachvollziehbarkeit von..., Abgleich mit..., etc., Ich bin mit der Weitergabe meiner Namens-/Adressdaten nicht einverstanden/einverstanden.  
=> Entscheidung über den Zugang: nach Beteiligungsverfahren
- Weitergehende Erklärungen, aus welchen Gründen Sie sich für die beantragten Informationen interessieren, was Sie damit vorhaben oder zu welchem Zweck Sie diese benötigen => grundsätzlich nicht erforderlich.

17

### Ablehnungsgründe (§§ 4 – 6, 9 Abs. 3)



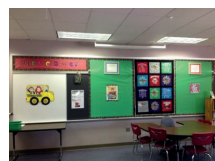
Der Landesbeauftragte für den  
Datenschutz und die  
Informationsfreiheit  
Baden-Württemberg

#### Schutz von besonderen öffentlichen Belangen nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 bis 11:

Kein Anspruch, soweit und solange das Bekanntwerden der Informationen **nachteilige Auswirkungen** auf das jeweilige Schutzgut haben kann.

1. Prüfung der Behörde, ob ein Ausschlussgrund in Abs. 1 Nr. 1 bis 11 einschlägig ist.
2. Wenn ja, „**ist** der Antrag auf Informationszugang abzulehnen **soweit und solange**“ der Ausschlussgrund eingreift. Die Ablehnung ist zu begründen, eine reine Wiederholung der Vorschrift reicht nicht!
3. Dieser Teil der amtlichen Informationen ist **unkennlich** zu machen § 7 Abs. 4 Satz 1.

Aus der eigenen Amtsstube  
„Grenzen der Transparenz in Baden-Württemberg:  
Kein Zugang zu Leistungsdaten einzelner Schulen“



18



## Ablehnungsgründe (§§ 4 – 6, 9 Abs. 3)



Der Landesbeauftragte für den  
Datenschutz und die  
Informationsfreiheit  
Baden-Württemberg

### Schutz von besonderen öffentlichen Belangen nach § 4 Abs. 2:

Unberührt bleiben Geheimhaltungs- und Vertraulichkeitspflichten

- durch **Rechtsvorschriften** (S. 1 Var. 1), z. B. Landesverfassungsschutzgesetz, das Landessicherheitsüberprüfungsgesetz, die Strafprozessordnung, das Ordnungswidrigkeitengesetz, das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen,
- aufgrund **Verschlussachen-Anweisung** nach der Verwaltungsvorschrift des IM VSA (S. 1 Var. 2), z.B. Polizeidienstvorschriften, Konzepte zur Gefahrenabwehr (Demonstrationen, Fußballspiele, Festveranstaltungen)
- aufgrund **Berufsgeheimnisses** (S. 1 Var. 3), die Ärzte, Notare, Anwälte
- aufgrund eines **besonderen Amtsgeheimnisses** (S. 1 Var. 4) Steuer-, Sozial-, Statistik- und Adoptionsgeheimnis

=> **Gilt nicht:** allgemeine Pflicht zur Amtsverschwiegenheit!

- Gilt für **gesellschaftsrechtlich begründete Geheimhaltungs- und Verschwiegenheitspflichten** (S. 2), z. B. von Aufsichtsratsmitgliedern gem. §§ 116, 395 AktG.

19

## Ablehnungsgründe (§§ 4 – 6, 9 Abs. 3)



Der Landesbeauftragte für den  
Datenschutz und die  
Informationsfreiheit  
Baden-Württemberg

### Schutz personenbezogener Daten nach § 5

- Prüfung der Behörde:
  1. Befinden sich personenbezogene Daten in den amtlichen Informationen?
  2. Hat die antragstellende Person sich mit der Unkenntlichmachung einverstanden erklärt (§ 7 Abs. 1 S. 4)?
  3. Wenn nicht -> Drittbeteiligungsverfahren § 8!
  4. Hat die geschützte Person zugestimmt?  
Ja => Zugang!  
Nein => Abwägung: privates vs. öffentliches Interesse!



20

## Ablehnungsgründe (§§ 4 – 6, 9 Abs. 3)



### Schutz des geistigen Eigentums § 6 S. 1

- **Kollisionslage zwischen Schutzrecht und Informationszugang**, abhängig vom Inhalt des Schutzrechts und Art des Informationszugangs
- **Einwilligung des Berechtigten** (ausdrücklich/stillschweigend) lässt Rechtswidrigkeit eines Eingriffs in ausschließliches Verwertungsrecht (z.B. § 15 ff. UrhG) entfallen
  1. Die Behörde hat zu prüfen, ob ein Urheberrecht vorliegt.  
Hat die/der Antragstellende sich mit der Unkenntlichmachung einverstanden erklärt (§ 7 Abs. 1 S. 4)?
  2. Wenn nicht → **Drittbeteiligungsverfahren § 8!**  
⇒ Der Urheber muss das Vorliegen angeben/begründen!!

**Keine** Abwägung: privates vs. öffentliches Interesse!

„um eine Verschlechterung der Standortbedingungen für Wirtschaftsunternehmen in Baden-Württemberg zu vermeiden“ vgl. LT-DRs. 15/7720, 72.

22

## Ablehnungsgründe (§§ 4 – 6, 9 Abs. 3)



### Schutz von Betriebs-/Geschäftsgeheimnissen nach § 6 S. 2

- **Definition:** „alle auf ein Unternehmen bezogene Tatsachen, Umstände und Vorgänge, nicht offenkundig, nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich, an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat“ (BVerfGE 115, 205, 230 vom 14. März 2006)
- 1. Die Behörde hat zu prüfen, ob ein Betriebs- und/oder Geschäftsgeheimnis vorliegt. Hat die/er Antragstellende sich mit der Unkenntlichmachung einverstanden erklärt (§ 7 Abs. 1 S. 4)?
- 2. Wenn nicht → **Drittbeteiligungsverfahren § 8!** Das Unternehmen muss das Vorliegen begründen!!

**Keine** Abwägung: privates vs. öffentliches Interesse!

„um eine Verschlechterung der Standortbedingungen für Wirtschaftsunternehmen in Baden-Württemberg zu vermeiden“ vgl. LT-DRs. 15/7720, 72.

=> Urteil des VG Minden vom 15.2.2017 – 7 K 2774/14:

„Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind nach dem IFG geschützt, müssen aber plausibel dargelegt werden.“

24



## Tipps aus der Praxis



Der Landesbeauftragte für den  
Datenschutz und die  
Informationsfreiheit  
Baden-Württemberg

### 2. Verfahren nach LIFG:

- Ist die Information nicht vorhanden?  
=> Es besteht nur ein Recht auf Zugang zu bereits vorhandenen Informationen, kein Beschaffungsrecht!
- Ist die Information nicht die gewünschte? Prüfen Sie Ihren Antrag!
- Lesen Sie das Ablehnungsschreiben sorgfältig durch.
- Wurde die Ablehnung unter Angabe der gesetzlichen Vorschrift sowie einer darüber hinausgehenden Erläuterung begründet?  
Der bloße Verweis auf die Rechtsvorschrift allein genügt nicht!
- Enthält die Ablehnung eine Rechtsbehelfsbelehrung?  
Falls ja, können Sie innerhalb eines Monats Widerspruch einlegen.  
Falls nein, können Sie innerhalb eines Jahres Widerspruch einlegen.  
Sie müssen dann eine Begründung angeben und um erneute Prüfung bitten.

25



## Tipps aus der Praxis



Der Landesbeauftragte für den  
Datenschutz und die  
Informationsfreiheit  
Baden-Württemberg

### 2. Verfahren nach LIFG:

- Ist der Zugang derzeit nicht möglich? Fragen Sie nach, bis wann ein Zugang möglich sein wird.
- Parallel dazu können Sie sich an den LfDI wenden, falls Sie Fragen zum Verfahren haben oder den Rechtsvorschriften haben. Der LfDI gibt eine rechtliche Stellungnahme mit Empfehlungen für Sie ab oder tritt direkt mit der Behörde als Mediator in Verbindung.

#### Achtung:

- Die Rechtsmittelfristen werden dadurch nicht gehemmt!
- Die öffentlichen Stellen sind zur Zusammenarbeit mit dem LfDI verpflichtet.
- Der LfDI kann nur Beanstandungen gegen öffentliche Stellen erlassen, Empfehlungen nicht rechtlich durchsetzen  
=> Klage beim Verwaltungsgericht.

26

## Kosten (§ 10 LIFG)



Das LIFG sieht grundsätzlich keine Kostenfreiheit vor!



- Grundsatz dezentrale Gebührenfestsetzung (Abs. 1):  
Kosten können erhoben werden => Ermessen, maßgeblich Gebührenrecht der öffentlichen Stelle
- Information über voraussichtliche Höhe der Kosten, wenn mehr als 200 € (Abs. 2):
  - daraufhin Möglichkeit zur kostenfreien Rücknahme
  - mitgeteilte Gebührenhöchstgrenze bindend
  - ohne vorherige Information keine Festsetzung über 200 €
- Geringere Gebühren bei Stellen des Landes (Abs. 3)
- Antrag des Antragstellers, jegliche Kosten vorab mitzuteilen:  
Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung, vgl. § 40 LVerwVG

27



## Tipps aus der Praxis



### 3. Kosten nach LIFG:

- Fragen Sie schon bei Antragstellung nach den Kosten:  
Beispiel: Bitte teilen Sie mir in jedem Fall vorab mit, welchen Kosten (Gebühren & Auslagen) voraussichtlich entstehen werden.
- Lassen Sie sich die Kosten aufgeteilt nach Gebühren (für die Bearbeitung) und Auslagen (Sachkosten wie Porto, Kopien, etc.) erläutern.
- Bitten Sie ggf. um Übermittlung von pdfs.
- Fragen Sie nach der kostengünstigsten Variante. Eventuell ist eine Veröffentlichung auf der Homepage möglich, die Sie sich selbst herunterladen können  
=> einmaliger Aufwand, Zugang für alle Interessierten!

28

## Landesinformationsfreiheit in Baden-Württemberg



### Was ist in Sachen Informationsfreiheit zu tun?

- weiterhin Schulungen und Vorträge in ganz Baden-Württemberg, sowohl für öffentliche Stellen als auch für Bürgerinnen und Bürger
- Verankerung im Lehrplan von Studierenden der öffentlichen Verwaltung
- Behandlung im Fach Politik an Schulen
- Zentraler Hinweis auf das LIFG und seine Anwendung auf den Homepages öffentlicher Stellen
- Online-Formulare für IFG-Anfragen
- Kosten nur in Ausnahmefällen
- Transparenzgesetze: individueller, antragsgebundener Informationszugangsanspruch plus Informationsplattformen  
=> Einführung des gesetzlich vorgesehenen Informationsregister

31

## Landesinformationsfreiheit in Baden-Württemberg



### Wie kann die Verwaltung in die Lage versetzt werden, Informationen zügig zur Verfügung zu stellen?

- Etablierung eines Prozesses zur Bearbeitung eingehender Anfragen  
=> Optimierung durch Technikanpassung
- Benennung einer Kontaktperson für die Informationsfreiheit
- Austausch mit der/dem Landesbeauftragten
- GovData – das Datenportal für Deutschland  
=> **Open Data**: je mehr amtliche Informationen allen zugänglich gemacht werden, desto weniger Anfragen müssen gestellt werden!

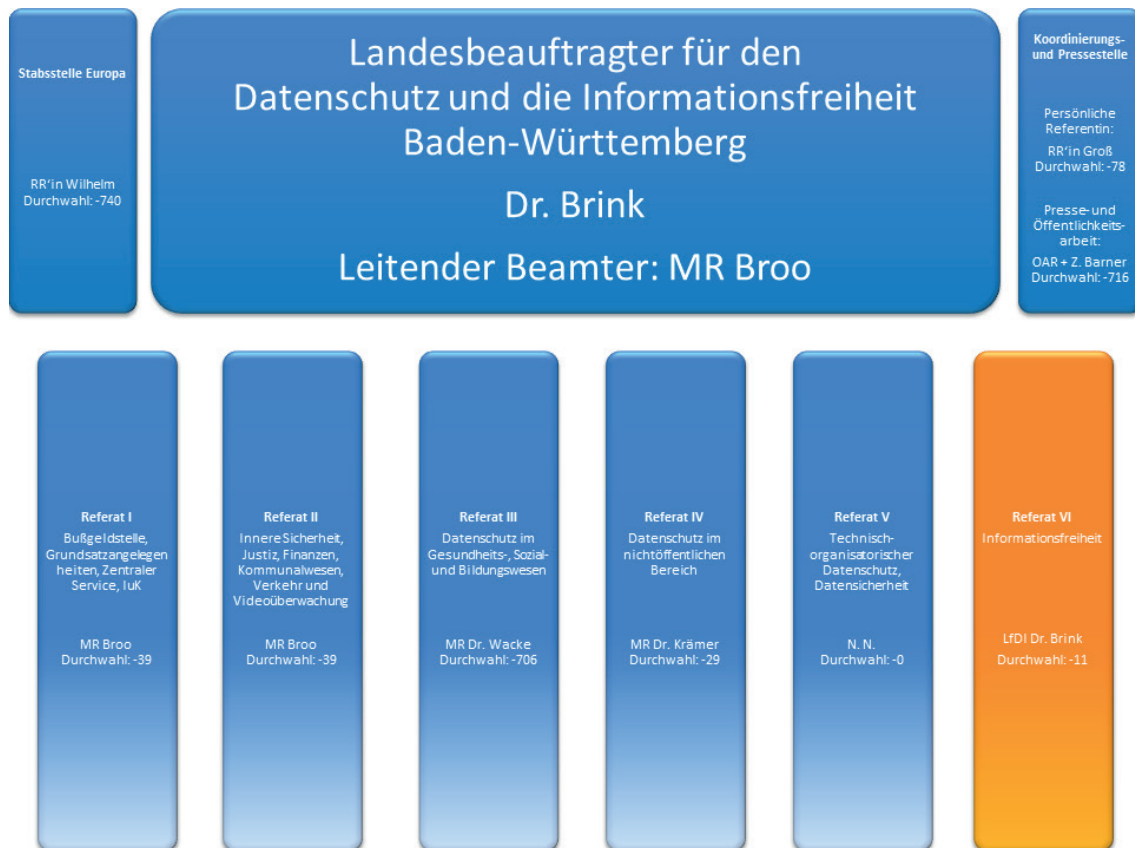
32

LfDI BW - 2. Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit - Anhang

## Informationen zur Dienststelle

### Aufbau der Dienststelle

Die Dienststelle des Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit verfügt über 53,5 Planstellen und ist in sechs Referate und die Stabsstelle Europa gegliedert. Die jeweiligen Leiter/-innen und ihre Themenschwerpunkte sind der nachstehenden Übersicht zu entnehmen. Bitte wenden Sie sich bei Anfragen an unsere Telefonzentrale (0711 / 61 55 41 – 0).



Telefonzentrale: 0711 / 61 55 41 - 0

Die Telefonzentrale ist montags bis freitags in der Zeit von 9 bis 12 Uhr und montags bis donnerstags zusätzlich in der Zeit von 14 bis 15:30 Uhr besetzt.

Telefax: 0711 / 61 55 41 - 15

E-Mail: [poststelle@lfdi.bwl.de](mailto:poststelle@lfdi.bwl.de)