Protokoll der 35. Sitzung des Arbeitskreises Informationsfreiheit am 14. und 15. September 2017 in Mainz

Ort: Dienststelle des Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz, Hintere Bleiche 34 , 55116 Mainz

Beginn: 14. September 2017, 13:00 Uhr
Ende: 15. September 2017, 13:00 Uhr

Teilnehmerinnen und Teilnehmer:

Baden-Württemberg:	Herr Dr. Jacobi
Berlin:	Frau Gardain
Brandenburg:	Herr Müller
Bremen:	Frau Pöser
Bund:	Herr Faßbender
Mecklenburg-Vorpommern:	Frau Schäfer
Nordrhein-Westfalen:	Frau Weggen Frau Schulte-Zurhausen
Rheinland-Pfalz:	Frau Schlögel Frau Wirtz Frau Beil
Saarland:	Herr Huwig
Sachsen-Anhalt:	Herr Platzek
Thüringen:	Herr Fellmann

TOP 1: Begrüßung und Genehmigung der Tagesordnung

Rheinland-Pfalz begrüßt die Teilnehmerinnen und Teilnehmer und eröffnet die Sitzung.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer kommen überein, dass an die Stelle des ursprünglichen TOP 9 „Erfahrungsaustausch zur Frage der Transparenz von Algorithmen bei öffentlichen Stellen“ der TOP „Vorbereitung der Tagesordnung für die 34. Sitzung der IFK“ tritt.

Die so geänderte Tagesordnung wird angenommen.

TOP 2: Grundsatzpositionen der Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit

Der AKIF einigt sich nach ausführlicher Diskussion auf die Grundsatzpositionen der Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit.

Der AKIF kommt überein, das Papier mit kurzer Rückmeldefrist nochmals an die Informationsfreiheitsbeauftragten der Länder und des Bundes zu schicken. Eine konsolidierte, finale Fassung soll kurz nach der Bundestagswahl von **Rheinland-Pfalz**, dem diesjährigen Vorsitzland, an die Fraktionen des deutschen Bundestages gesendet werden.

TOP 3: Grundsatzpapier zur Informationsfreiheit in der Rechtspraxis

Sachsen-Anhalt erläutert den Arbeitsauftrag der IFK an den AKIF (TOP 4 der 33. Sitzung der IFK am 13. Juni 2017 in Mainz). Ziel des AKIF solle es sein, Ideen und Vorschläge zu sammeln, wie ein Kulturwandel in der Verwaltung hin zu mehr Transparenz erfolgen könne. Diese sollten anschließend in ein Grundsatzpapier mit konkreten Handlungsvorschlägen einmünden.
Der AKIF sammelt Handlungsanregungen für Verwaltungen, die zu einem höheren Maß an Transparenz führen können.

Rheinland-Pfalz wird das Papier mit drei Wochen Rückmeldefrist an den AKIF übersenden.

TOP 4: Entschließungsentwurf: „Transparenz verankern bei sachgebietsbezogenen Rechtsakten der EU“

Entsprechend der Entscheidung der IFK zu TOP 4 der Sitzung am 13.6.2017 (Grundsatzpositionen der Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit) legt Rheinland-Pfalz auf der Basis der seinerzeitigen Nummer VII des Entwurfes einen erweiterten Text für eine Entschließung vor.

Der AKIF berät über die Vor- und Nachteile einer solchen Entschließung, wobei die Mehrheit der Länder Bedenken äußert.

Rheinland-Pfalz wird den Entwurf der IFK zur Entscheidung vorlegen.

TOP 5: Evaluation des UIG und Verhältnis zum Informationsfreiheitsrecht

Brandenburg führt in den TOP ein. Durch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 23. Februar 2017 (Aktenzeichen: 7 C 31/15) werde der Begriff der Umweltinformationen weit ausgelegt. Da § 2 Abs. 3 Umweltinformationsgesetz alle Daten über Maßnahmen oder Tätigkeiten mit Umweltbezug erfasst, müsse sich allein die Maßnahme oder Tätigkeit auf die Umwelt auswirken (können). Eines unmittelbaren Zusammenhanges der einzelnen Daten mit der Umwelt bedürfe es hingegen nicht. Dadurch sind viele Informationen der Kompetenz der Beauftragten entzogen, wenn die Beauftragten nur für den Zugang zu amtlichen Informationen und nicht auch für den zu Umweltinformationen zuständig sind. Für Umweltinformationen bliebe dem Antragssteller daher nur der Rechtsweg. Brandenburg bat hierzu zu einem Erfahrungsaustausch.

In **Rheinland-Pfalz** wurde der Zugang zu amtlichen Informationen und zu Umweltinformationen im Transparenzgesetz zusammengefasst, wodurch der Informationsfreiheitsbeauftragte auch für Umweltinformationen zuständig ist. Auch in **Schleswig-Holstein** ist der Zugang zu Informationen und Umweltinformationen in einem Gesetz normiert und in **Berlin** der Zugang zu amtlichen Informationen und Umweltinformationen.

Bei der Änderung des dortigen Umweltinformationsgesetzes im letzten Jahr habe die Landesbeauftragte in **Nordrhein-Westfalen** darauf hingewiesen, dass es bislang in diesem Bereich an einer gesetzlich vorgesehenen Aufsichtsbehörde mangele.

Thüringen, **Brandenburg**, **Baden-Württemberg** und der **Bund** teilen mit, dass ihre Häuser bei Eingaben, die Umweltinformationen betreffen, nicht beraten, da sie dafür keine gesetzliche Zuständigkeit haben.

Alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer des AKIF kommen überein, dass es wünschenswert wäre, wenn die Beauftragten der Länder und des Bundes auch die Zuständigkeit für die Umweltinformationen erhielten, um für den Zugang zu Informationen öffentlicher Stellen in Gänze zuständig zu sein.

Der AKIF kommt überein, ein Papier zu verfassen, das in den Prozess der Evaluierung des Umweltinformationsgesetzes eingebracht werden soll. Ein Vertreter der BfDI ist Mitglied im Beirat des Evaluierungsprojekts. In dem Papier soll die Forderung formuliert werden, den Informationsfreiheitsbeauftragten der Länder und des Bundes – soweit nicht schon geschehen – die Zuständigkeit für Umweltinformationen zu übertragen. **Brandenburg** erklärt sich bereit, ein solches Papier mit der Unterstützung von **Rheinland-Pfalz** auszuarbeiten. Das Papier wird 14 Tage vor der IFK über den AKIF-Verteiler verschickt. **Rheinland-Pfalz** wird versuchen, einen Mitarbeiter des Instituts, das die Evaluierung des UIG durchführt, zur IFK einzuladen.

TOP 6: Informationszugangsanspruch zu Verträgen, die eine Vertraulichkeitsvereinbarung enthalten und damit verbundene Probleme (z.B. gegen die öffentliche Stelle gerichtete Schadensersatzforderungen bei Offenlegung)

Nordrhein-Westfalen berichtet aus der Praxis vom Austausch mit öffentlichen Stellen darüber, dass es für diese oftmals ein Problem darstelle, dass sie sich an vertragliche Vertraulichkeitsvereinbarungen gebunden sähen, zumal zahlreiche private Vertragspartner auf solchen Vereinbarungen bestünden und den Vertragsschluss davon abhängig machten bzw. die öffentliche Stelle Schadensersatzforderungen befürchte. Nordrhein-Westfalen fragt, ob es diesbezüglich bei den anderen Mitgliedern Erfahrungen aus der Praxis bzw. gerichtliche Entscheidungen gäbe.

Rheinland-Pfalz, **Bremen** und **Sachsen-Anhalt** verweisen darauf, dass Vertraulichkeitsvereinbarungen nach der Rechtsprechung gegen § 134 BGB verstoßen und damit nichtig sind. Eine Vertragsstrafe kann nicht fällig werden, wenn gegen eine nichtige Klausel verstoßen wird.

Baden-Württemberg fügt hinzu, dass es eine bewusste Entscheidung des Gesetzgebers sei, dass kein Vertrag mit einem Vertragspartner geschlossen werden dürfe, der auf einer solchen Klausel beruhe.

Rheinland-Pfalz verweist auf eine Regelung im Landestransparenzgesetz RLP, nach der Vertragspartner schon bei Vertragsschluss kennzeichnen sollen, welchen Vertragsinhalt sie als Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis ansehen. Dies könnte die Verwaltung auch den Vertragspartnern vorschlagen. Die letzte Entscheidung, ob es sich um Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse handelt, liege dennoch bei der Behörde.

TOP 7: Praktische Anwendung der Geschäftsordnung der IFK (z.B. einheitliche Vorgehensweise in Hinblick auf Veröffentlichungen)

Der AKIF stellt fest, dass laut der Geschäftsordnung der IFK die Tagesordnung vor den Sitzungen des AKIF auf den Webseiten der Mitglieder veröffentlicht werden muss, um der Öffentlichkeit die Gelegenheit zu geben, von der Tagesordnung Kenntnis zu erlangen und ggf. teilzunehmen. Eine Frist, mit welchem zeitlichen Vorlauf diese Veröffentlichung erfolgen soll, gäbe es nicht.

Der AKIF appelliert an alle Mitglieder, die Geschäftsordnung hinsichtlich der Rückmeldefristen zu Protokollen einzuhalten. Es wird darum gebeten, wesentliche Änderungen an den Protokollen über die AKIF-Liste zu kommunizieren. Änderungswünsche zu Protokollen sollen nach der Geschäftsordnung innerhalb von zwei Wochen erfolgen.

TOP 8: Musterklausel für (Werk-)Verträge zu Nutzungsrechten – insbesondere bei der Erstellung von Gutachten und Studien

Rheinland-Pfalz stellt eine Musterklausel vor, deren Verwendung in Verträgen über Gutachten und Studien, die obere Landesbehörden in Rheinland-Pfalz mit externen

Gutachtern abschließen, diskutiert wird. Soweit ein Gutachten urheberrechtlich geschützt ist, hat die Musterklausel zum Ziel, der Behörde das Nutzungsrecht insoweit einzuräumen, dass diese ihren Pflichten nach dem Landestransparenzgesetz nachkommen kann.

Zunächst wird diskutiert, ob eine solche Klausel aufgrund der herrschenden Rechtsprechung überhaupt notwendig ist, da nach der geltenden Rechtsprechung zur Zweckübertragungslehre externe Gutachten auch ohne eine solche Klausel herausgegeben werden müssen.

Sachsen-Anhalt hält eine solche Klausel für sinnvoll, um von vornherein zu verhindern, dass die Vertragsparteien versuchen, durch eine ausdrückliche vertragliche Regelung des Urheberrechts den Informationszugang auszuschließen. Die o.g. Rechtsprechung beziehe sich vor allem auf Fälle, in denen das Urheberrecht nicht ausdrücklich vertraglich geregelt worden sei.
Der **Bund** hält eine solche Klausel für diejenigen Fälle für notwendig, in denen die Übergabe des Gutachtens an die Behörde noch nicht als Erstveröffentlichung angesehen werden kann.

Der AKIF diskutiert den Wortlaut der Klausel.

Brandenburg weist darauf hin, dass der Begriff „Weiterverwendung“ in der Klausel als Verweis auf das Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG) verstanden werden könnte.

Brandenburg und der **Bund** sehen die Gefahr, dass eine Klausel, die Dritten alle Nutzungs- und Verwertungsrechte einräumt, eine Knebelung des Urhebers bedeuten könnte, so dass kein Gutachter mehr für den Staat Gutachten erstellen möchte. **Bremen** weist darauf hin, dass dieses Problem durch ein höheres Entgelt für den Gutachter gelöst werden könnte.

Rheinland-Pfalz will sich mit dem federführenden Ministerium über den Wortlaut der Klausel austauschen.

TOP 9: Vorbereitung der Tagesordnung für die 34. Sitzung der IFK

Der AKIF entwirft die Tagesordnung der 34. Sitzung der IFK.

TOP 10: Berichte aus den Ländern/ Berichte aus den Ländern ohne IFG/ Reaktionen auf Entschließungen der IFK

Bremen erzählt vom ersten Bericht des Senats zu Veröffentlichungspflichten und dem Stand der Umsetzung des Transparenzportals. Auch liegt die Stellungnahme des Senats zum Jahresbericht vor. Des Weiteren wurde ein Entwurf für ein E-Government-Gesetz vorgelegt, der sich noch in der Abstimmung befindet. Die Landesbeauftragte von Bremen wurde einstimmig wiedergewählt. Bremen bittet um Referentenentwürfe zu Informationsfreiheitsgesetzen der anderen Länder, die aufgrund der Datenschutzgrundverordnung erstellt werden.

In **Nordrhein-Westfalen** wurde ein Änderungsentwurf zum E-Government-Gesetz NRW vorgelegt, welcher auch eine Open-Data-Regelung beinhaltet. Außerdem sei ein Petent gegen die Landesbeauftragte gerichtlich mittels Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung vorgegangen. Der Petent hatte zuvor die LDI NRW aufgefordert, im Rahmen der Gefahrenabwehr als Ordnungsbehörde tätig zu werden, um eine Änderung der StPO zu verhindern. Das Verwaltungsgericht lehnte den Antrag auf einstweilige Anordnung ab, da die Landesbeauftragte keine Gefahrenabwehrbehörde sei.

Berlin berichtet über den Sachstand der datenschutzrechtlichen Prüfung des Angebots von www.fragdenstaat.de, die noch nicht abgeschlossen sei (insbesondere im Hinblick auf die Frage, wer verantwortliche Stelle sei). Berlin erhofft sich weiterführende Erkenntnisse aufgrund der bevorstehenden Entscheidung des EuGH zu den sog. „Fanpages“ von Facebook. Die Schlussanträge des Generalanwalts sind für den 19. September 2017 vorgesehen und damit auch höchstwahrscheinlich der Termin zur Verkündung einer Entscheidung des EuGH.

Brandenburg berichtet von den Vorbereitungen für das internationale Symposium, das am 28. September 2017 stattfinden wird.
Außerdem beabsichtigt die Landesregierung, die bisher aus dem Brandenburgischen Datenschutzgesetz hervorgehenden Befugnisse der Landesbeauftragten im Zuge der Anpassung der Rechtslage an die Datenschutz-Grundverordnung vollständig und unverändert in das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz zu übernehmen. Zur Frage der Zuständigkeit für Umweltinformationen hat eine Erörterung zwischen der Landesbeauftragten für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht und dem Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft des Landes Brandenburg auf Arbeitsebene stattgefunden (siehe TOP 5). Des Weiteren lädt Brandenburg zum telefonischen bilateralen Austausch zum Thema Urheberrecht ein, da es zu diesem Thema völlig entgegengesetzte Positionen gebe.

Der **Bund** berichtet, dass das Open Data Gesetz verabschiedet wurde. Außerdem fand ein datenpolitischer Workshop mit dem Thema „Neue Perspektiven für Open Data“ statt, der vom Bundesministerium des Innern veranstaltet wurde. Teilnehmer waren neben verschiedenen Ressorts auch Vertreter der Open Knowledge Foundation und der Stiftung Neue Verantwortung. Anfang nächsten Jahres ist eine Abfrage zum Stand der Umsetzung von Open Data in den Ländern geplant; insbesondere interessiert, ob die Länder bereits eigene Open-Data-Regelungen geschaffen haben.

Im **Saarland** wurden die Tätigkeitsberichte vorgestellt. Es muss oft zwischen Bürgern und Behörden vermittelt werden, weil Behörden sich weigern, anonymen Antragsstellern Informationsanfragen zu beantworten. Auch beschäftigt sich das Saarland mit der Problematik der Zuständigkeit bei Umweltinformationen (siehe TOP 5).

Baden-Württemberg liegt ein informeller Referentenentwurf zur Novelle des Landesdatenschutzgesetzes (LDSG) und des Landesinformationsfreiheitsgesetzes (LIFG) vor. Insbesondere sollen die Befugnisse des Landesbeauftragten vom LDSG in das LIFG übertragen werden. Außerdem wurde Baden-Württemberg verklagt, nachdem des Landesbeauftragte eine Gemeinde beanstandet hat, weil sie nicht schriftlich Stellung gegenüber dem Landesbeauftragten genommen hat, sondern ihn stattdessen zu einem Termin vor Ort eingeladen hat. Die Entscheidung des Gerichts ist noch offen.

Thüringen hat seinen zweiten Tätigkeitsbericht vorgestellt, zu dem die Landesregierung Stellung genommen hat. Außerdem ist Thüringen im Rahmen der Ressortabstimmung zum einen an der Novelle des Thüringer Datenschutzgesetzes beteiligt und zum anderen an einem neuen E-Government-Gesetz.

Mecklenburg-Vorpommern liegt ein Entwurf zur Neuregelung des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG M-V) vor. Insbesondere sollen die Befugnisse des Landesbeauftragten vollständig im IFG M-V geregelt werden. Der Landesbeauftragte wird vorschlagen, dass die Dienststelle oberste Landesbehörde wird und nicht mehr – wie bisher – beim Landtag angebunden ist. Des Weiteren wird gefordert, dass der Informationsfreiheitsbeauftragte auf gleicher Ebene mit dem Datenschutzbeauftragten in der Landesverfassung verankert wird.
Begründet wird dies mit dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Juni 2017 -1 BvR 1978/13 -, in dem klargestellt wird, dass sich der Anspruch auf Informationszugang aus Artikel 5 Absatz 1 Satz 1 GG herleitet und die Informationsfreiheit damit Verfassungsrang besitzt.

In **Sachsen-Anhalt** wird bald der vierte Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit veröffentlicht. Außerdem hat die Landesregierung angekündigt, dass bis zum 31.12.2018 ein Informationsregister in Betrieb gegangen sein soll. Des Weiteren soll das Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt (IZG LSA) weiterentwickelt werden. Insbesondere sollen Gebühren gesenkt und eine Geringwertigkeitsgrenze in Höhe von 50 € eingeführt werden.

Rheinland-Pfalz ist derzeit damit befasst, den im Landestransparenzgesetz vorgesehenen Beirat beim Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit zu gründen. Dieser soll noch im laufenden Jahr zu einer konstituierenden Sitzung zusammentreten; für die Auswahl der Beiratsmitglieder ist die Zustimmung der Landesregierung und des Parlaments erforderlich. Der Beirat hat primär die Aufgabe, die Arbeit des Landesbeauftragten kritisch zu evaluieren und Impulse für dessen Tätigkeit im Bereich Informationsfreiheit und Open Data zu geben.

TOP 11: Verschiedenes

Rheinland-Pfalz lädt am Vorabend der IFK zur Veranstaltung „Der vermessene Verbraucher – Mit Gesundheits-Apps am Puls der Zeit oder gläsern wider Willen?“ am 13. November 2017 um 18:30 Uhr im Landesmuseum Mainz ein.

Baden-Württemberg schlägt Termine für die Sitzungen des AKIF und die der IFK im Jahr 2018 vor:

AKIF: 1./2. März oder 8./9. März 2018
4./5. Oktober oder 12./13. Oktober 2018

IFK: 20., 21. oder 22. März 2018
16., 17. oder 18. Oktober 2018

Der AKIF einigt sich darauf, dass auf der 34. Sitzung der IFK die Termine für die nächsten beiden Sitzungen der IFK besprochen werden. Danach will der AKIF die Termine für die Sitzungen des AKIF abstimmen.

Mecklenburg-Vorpommern bezieht sich auf seinen Vermerk vom 13.9.2017 und bittet um ein Meinungsbild zu der Frage, ob in den Informationsfreiheitsgesetzen im Hinblick auf die DSGVO eine Rechtsgrundlage geschaffen werden muss, die die Verarbeitung von personenbezogenen Daten, insbesondere von sensiblen personenbezogenen Daten i.S.d. Art 9 Abs.2 lit g DSGVO regelt.

Rheinland-Pfalz, **Baden-Württemberg** und der **Bund** sind der Meinung, dass für die Verarbeitung von personenbezogenen Daten durch die Landesbeauftragten die Regelungen der Landesdatenschutzgesetze anwendbar sind. Daher bedarf es in den Informationsfreiheitsgesetzen der Länder oder des Bundes keiner gesonderten Regelung oder einer Verweisung auf die DSGVO.

Der **Bund** erläutert die Arbeitsfassung für eine Entschließung der internationalen Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten am 20. September 2017 in Manchester. Die Entschließung fordert mehr Transparenz bei der Vergabe von Aufträgen an private Dienstleister durch die öffentliche Hand.