

## **14. Jahresbericht der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit**

Hiermit erstatte ich der Bürgerschaft (Landtag) und dem Präsidenten des Senats meinen Bericht über das Ergebnis der Tätigkeit im Jahr 2019. Redaktionsschluss war der 31. Dezember 2019.

**Dr. Imke Sommer**

Die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit  
der Freien Hansestadt Bremen

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Die involvierte Logik öffentlich verantworteter Algorithmen in den Fokus nehmen.....</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Bremische Bürgerschaft – Ergebnisse der Beratungen des 13. Jahresberichts.....</b>	<b>7</b>
<b>3.</b>	<b>Informationsfreiheit in Bremen .....</b>	<b>7</b>
3.1	Dienstanweisung über das Bekleben polizeilicher Einsatzmittel.....	7
3.2	Circa 90 Anfragen zu Abituraufgaben bisher unbeantwortet.....	7
3.3	Abstimmungsvereinbarungen mit den Systembetreibenden zur Verpackungsverordnung .....	8
3.4	"Topf Secret" – Ergebnisse von Lebensmittelbetriebskontrollen.....	8
3.5	Beharren auf Anonymität ist kein Ablehnungsgrund .....	9
3.6	Information über Abiturdurchschnitt, Erstanwahlzahlen und Anteil der Kinder mit Gymnasialempfehlung.....	9
3.7	Änderung des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes .....	10
<b>4.</b>	<b>Aktuelle Empfehlungen zur Verbesserung der Informationsfreiheit in Bremen .....</b>	<b>10</b>
4.1	Zum Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) .....	10
4.2	Zum Bremischen Hochschulgesetz (BremHG) .....	12
4.3	Zur Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz.....	13
4.4	Zum Bremischen Archivgesetz.....	13
4.5	Zur Bremischen Landesverfassung.....	13
4.6	Zur Landeshaushaltsordnung (LHO) .....	13
4.7	Schaffung eines Beteiligentransparenzdokumentationsgesetzes .....	13
<b>5.</b>	<b>Entwicklung der Informationsfreiheit in Deutschland .....</b>	<b>13</b>
5.1	Inkrafttreten des Thüringischen Transparenzgesetzes .....	13
5.2	Informationsfreiheitssatzungen hessischer Kommunen.....	13
5.3	Einführung eines Informationsregisters in Sachsen-Anhalt.....	14
5.4	Änderung des Hamburgischen Transparenzgesetzes .....	14

5.5	Veröffentlichung von Beiträgen zum Gesetzgebungsverfahren in Thüringen.....	14
5.6	Geschäftsgeheimnisgesetz in Kraft getreten .....	15
5.7	Volksbegehren für ein Transparenzgesetz in Berlin .....	15
5.8	Gutachten der Datenethikkommission fordert mehr Transparenz beim Einsatz algorithmischer Systeme .....	15
5.9	Zeitliche Begrenzung der Online-Veröffentlichung im Lebensmittel- und Futtermittelbereich .....	15
5.10	Industrie und Verbraucherverbände fordern umfassendes Lobbyregister.....	16
<b>6.</b>	<b>Aktuelle Rechtsprechung zur Informationsfreiheit.....</b>	<b>17</b>
6.1	Verträge über die WLAN-Ausstattung von Bussen und Bahnen in Bremen.....	17
6.2	Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg erlaubt die vorläufige Herausgabe von Kontrollberichten der Lebensmittelüberwachung .....	18
6.3	Bundesverwaltungsgericht: Feststellung über Abweichungen von lebensmittelrechtlichen Vorschriften muss nicht durch Verwaltungsakt erfolgen.....	18
6.4	Bundesverwaltungsgericht gewährt Presse Zugang zu Unterlagen zu Uwe Mundlos.....	19
6.5	Europäischer Gerichtshof gewährt Zugang zu Gutachten zu Glyphosat.....	19
<b>7.</b>	<b>Entwicklung der Informationsfreiheit in der Europäischen Union und auf internationaler Ebene .....</b>	<b>20</b>
7.1	Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten.....	20
7.2	EU-Whistleblower-Richtlinie muss umgesetzt werden .....	20
7.3	Gesetzlichen Anpassungsbedarf hinsichtlich neuer EU-Open-Data-Richtlinie prüfen.....	21
<b>8.</b>	<b>Die aktuellen Entschliefungen der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland .....</b>	<b>22</b>
8.1	Transparenz im Rahmen politischer Entscheidungsprozesse – Verpflichtendes Lobbyregister einführen! .....	22
8.2	Informationszugang in den Behörden erleichtern durch "Informationsfreiheit by Design" .....	23

## **1. Die involvierte Logik öffentlich verantworteter Algorithmen in den Fokus nehmen**

Informationsfreiheit zielt auf den weitgehend voraussetzungslosen Zugang zu Informationen, die bei öffentlichen Stellen vorhanden sind. In der Koalitionsvereinbarung der 20. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft kündigt der Senat an, den digitalen Wandel dazu nutzen zu wollen, Verwaltungsprozesse "in allen Zuständigkeitsbereichen" umzugestalten. Die angestrebte Verwaltungsdigitalisierung verändert auch die Informationsfreiheit, weil sich der durch die Informationsfreiheitsgesetze garantierte Zugang zu amtlichen Informationen zunehmend auf digitale Informationen und Entscheidungen bezieht. Diese liegen in aller Regel nicht nur in digitaler Form vor, sondern werden auch auf digitalem Wege produziert. Verwaltungstransparenz muss sich deshalb zunehmend auf die Werkzeuge der Digitalisierung richten, also Algorithmen und Künstliche Intelligenz (KI) in den Fokus nehmen.

Wir, die wir Verwaltungsentscheidungen ausgesetzt sind, müssen die Vorurteile kennen, denen die digitalen Programme folgen, mit Hilfe derer diese Entscheidungen zustande gekommen sind. Dieses Wissen wird schon gebraucht, bevor überhaupt darüber entschieden wird, ob und welche Algorithmen und Künstliche Intelligenz die Verwaltung einsetzt. Es muss Klarheit darüber bestehen, ob die Informatikerin Aussagen als wahr unterstellte und in das Programm einbaute, die Ausdruck gruppenbezogener Vorurteile oder sogar von Menschenfeindlichkeit sind.

Wenn solche pauschalen Auffassungen in Programmcode gegossen werden, hat dies für Einzelne, aber auch für die Gesellschaft als Ganzes gravierende Konsequenzen. Das leuchtet unmittelbar ein bei der Annahme, dass diejenigen, die in bestimmten Postleitzahlbezirken wohnen, Kredite niemals zurückzahlen, Menschen einer bestimmten Augenfarbe häufiger straffällig werden als andere und dass Studierende erst um 11 Uhr morgens aufstehen. Wenn Menschen aus einem bestimmten Stadtteil keine Kredite mehr bekommen, Braunäugige häufiger verdächtigt werden als andere und Studierende den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) morgens nicht nutzen können, weil die Buslinien zur Uni erst ab 11 Uhr bedient werden, fällt die ungerechtfertigte Ungleichbehandlung sofort ins Auge.

Aber manchmal ist es viel schwieriger, Diskriminierungen zu erkennen. Erscheint es nicht rational und unbestechlich, eine Künstliche Intelligenz, die Personalentscheidungen unterstützen soll, mit den Trainingsdaten der Beschäftigten zu füttern, die sich bereits als Glückgriffe erwiesen haben? Das dachte sich ein Unternehmen und stellte erst im Nachhinein fest, dass mit dieser Methode ausschließlich männliche Bewerber als passend vorgeschlagen wurden. Solche Fehler sind in der Wirtschaft ökonomisch unklug, daher wird hier umgesteuert.

Für öffentliche Stellen hätten solche Fehler aber noch gravierendere Folgen, weil sie Grundrechte verletzen würden. Die Offenlegung der der Software zugrundeliegenden Vorurteile dient dazu, den Einsatz diskriminierender und rechtsstaatswidriger Programme zu verhindern. Die Europäische Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) nennt dies sehr treffend den Anspruch auf Offenlegung der "involvierten Logik" der Algorithmen und der Künstlichen Intelligenz.

Nachdem vor zwei Jahren an dieser Stelle "Transparenz für smarte Algorithmen" auch für den öffentlichen Bereich gefordert wurde (siehe hierzu 12. Jahresbericht, Ziffer 1.2) und ich im letzten Jahr darauf verweisen konnte, dass die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland das auch international beachtete Positionspapier "Transparenz der Verwaltung beim Einsatz von Algorithmen für gelebten Grundrechtsschutz unabdingbar" verabschiedet hatte (siehe hierzu 13. Jahresbericht, Ziffern 1. und 8.2), freue ich mich sehr, in der Einleitung zum hier präsentierten 14. Jahresbericht der Informationsfreiheit im Land Bremen berichten zu können, dass sich im Berichtsjahr auch die Datenethikkommission der Bundesregierung zum Thema Algorithmentransparenz geäußert hat. Sie geht dabei noch über die DSGVO hinaus, wenn es in der Nummer 46 ihres Berichts<sup>1</sup> heißt: "Das Recht einer betroffenen Person auf aussagekräftige Informationen über die "involvierte Logik sowie die Tragweite und die angestrebten Auswirkungen" eines algorithmischen Systems (vergleiche Artikel 13 bis 15 DSGVO) sollte nicht nur für vollständig automatisierte Systeme, sondern bereits für Profilbildungen als solche und unabhängig von einer nachgelagerten Entscheidungssituation bestehen." Auf den öffentlichen Bereich bezogen bedeutet dies eine antragsunabhängige Informationspflicht für alle eingesetzten Algorithmen mit Relevanz für personenbezogene Daten.

Aufgrund der möglichen Diskriminierungswirkungen müssen Verwaltungen zusätzlich auch solche digitalen Anwendungen transparent machen, die sich auf Daten stützen, die nicht personenbezogen sind. Transparent muss also auch die involvierte Logik von Algorithmen und Künstlicher Intelligenz sein, die Daten verwenden, die einen ursprünglich vorhandenen Personenbezug irreversibel verhindern oder von vornherein keinen Personenbezug aufweisen.

Nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) wird schon gegenwärtig für die meisten von der Verwaltung genutzten Algorithmen und KI-Anwendungen eine Veröffentlichungspflicht bestehen, weil Behörden nach § 11 Absatz 4 Satz 1 BremIFG "weitere geeignete Informationen" in elektronischer Form unverzüglich allgemein zugänglich machen müssen. Dass Algorithmen mit Grundrechtsrelevanz, deren Offenlegung es der

---

<sup>1</sup> online unter: [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/it-digitalpolitik/gutachten-datenethikkommission.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/it-digitalpolitik/gutachten-datenethikkommission.pdf?__blob=publicationFile&v=5)

Öffentlichkeit ermöglicht, über mögliche Diskriminierungspotenziale zu diskutieren, den in § 11 Absatz 4 Satz 2 BremIFG exemplarisch aufgeführten anderen "geeigneten Informationen" vergleichbar sind, liegt auf der Hand. Trotzdem wünscht sich die Informationsfreiheitsbeauftragte für das Jahr 2020, dass der bremische Gesetzgeber die Veröffentlichungspflicht noch einmal unmissverständlich klarstellt. Dies könnte durch die Aufnahme des Aspekts "aussagekräftige Informationen über die involvierte Logik, die Tragweite und die angestrebten Auswirkungen der von öffentlichen Stellen eingesetzten Algorithmen und Künstlichen Intelligenz" in den Katalog des § 11 Absatz 4 BremIFG geschehen.

Dr. Imke Sommer

## **2. Bremische Bürgerschaft – Ergebnisse der Beratungen des 13. Jahresberichts**

Der Bericht und Antrag des Ausschusses für Wissenschaft, Medien, Datenschutz und Informationsfreiheit zum 13. Jahresbericht der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit vom 31. März 2019 (Drucksache 19/2129) und zur Stellungnahme des Senats vom 25. Juni 2019 (Drucksache 20/4) lag zum Redaktionsschluss noch nicht vor.

## **3. Informationsfreiheit in Bremen**

### **3.1 Dienstanweisung über das Bekleben polizeilicher Einsatzmittel**

Ein Petent hatte Zugang zu einer Dienstanweisung der Polizei Bremen beantragt, die das Bekleben polizeilicher Einsatzmittel wie Dienstuniformen und Schlagstöcke verbietet. Nachdem sein Antrag zunächst mit der nicht tragfähigen Begründung, dass es sich um Polizeiinterna handele, abgelehnt worden war, erhielt er nach unserer Intervention Zugang zu einer bildlichen Auflistung aller genehmigten Abzeichen, die die "Direktion Einsatz" in der Öffentlichkeit verwenden darf. In der vom Direktionsleiter erstellten Auflistung wurde zusätzlich explizit dargelegt, dass nicht aufgeführte oder veränderte Patches und Embleme oder Ähnliches der vorherigen Genehmigung der Direktionsleitung bedürfen. Leider ist die Auflistung bisher im Transparenzportal nicht auffindbar, obwohl nach § 11 Absatz 4 Nummer 9 Bremer Informationsfreiheitsgesetz "Informationen, zu denen bereits nach diesem Gesetz Zugang gewährt worden ist" im Transparenzportal veröffentlicht werden müssen.

### **3.2 Circa 90 Anfragen zu Abituraufgaben bisher unbeantwortet**

Die Plattform FragDenStaat<sup>2</sup> vermittelt die Abfrage von Aufgaben, Erwartungshorizonten und Lösungen für die Abiturprüfungen über eine hierfür geschaffene Plattform in allen Bundesländern. In Bremen gingen hierüber im Berichtsjahr bei der Senatorin für Kinder und Bildung circa 90 Anfragen ein. Die in diesem Zusammenhang ergangene Entscheidung der Senatorin für Kinder und Bildung, die in Bremen selbst erstellten Abituraufgaben jetzt und in Zukunft unter Schwärzung urheberrechtlich geschützter Stellen über eine Internetseite zum Abruf zur Verfügung zu stellen, sofern diese nicht noch einmal verwendet werden sollen, ist bis zum Abschluss des Berichtsjahres noch nicht umgesetzt worden. Die konkreten Anfragen sind damit teilweise seit fast einem Jahr unbeantwortet.

---

<sup>2</sup> online unter: <https://fragdenstaat.de>

### **3.3 Abstimmungsvereinbarungen mit den Systembetreibenden zur Verpackungsverordnung**

Zwei unserer Petentinnen hatten bei den Entsorgungsbetrieben Bremerhaven und bei der Bremer Stadtreinigung Anträge auf Informationszugang zu Abstimmungsvereinbarungen mit den Systembetreibenden gemäß der Verpackungsverordnung gestellt. Bei der Bearbeitung dieser Anträge zeigte sich erneut, wie schwierig sich die Identifizierung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen in der Praxis darstellt, insbesondere bei teilweise mehrhundertseitigen Vertragswerken. Den Petentinnen sind zwar die gewünschten Dokumente mittlerweile zum größten Teil zugegangen, doch waren sie mit verschiedenen der zuvor vorgenommenen Schwärzungen nicht einverstanden. Ob diese Schwärzungen zu Recht vorgenommen wurden, wird derzeit von der auskunftspflichtigen Stelle nochmals überprüft. Als Verträge der Daseinsvorsorge sind die angeforderten Abstimmungsvereinbarungen, sofern sie nach dem 12. März 2011 abgeschlossen wurden, im Transparenzportal zu veröffentlichen.

Die dargestellte Problematik motiviert die Landesbeauftragte für Informationsfreiheit, die informationsverpflichteten Stellen im Land Bremen daran zu erinnern, dass diejenigen, die Informationen an Verwaltungen zur Verfügung stellen, nach § 6 Absatz 3 des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes seit Mai 2015 verpflichtet sind, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zu kennzeichnen und das Interesse an deren Geheimhaltung darzulegen und zu begründen.

### **3.4 "Topf Secret" – Ergebnisse von Lebensmittelbetriebskontrollen**

Foodwatch und FragDenStaat betreiben gemeinsam die Online-Plattform "Topf Secret", die es Verbraucherinnen und Verbrauchern ermöglicht, die Ergebnisse von Hygienekontrollen in Restaurants, Bäckereien und anderen Lebensmittelbetrieben auch im Land Bremen beim Lebensmittelüberwachungs-, Tierschutz und Veterinärdienst des Landes Bremen (LMTVet) abzufragen und auf der Plattform zu veröffentlichen. Der LMTVet ist grundsätzlich bereit, die angeforderten Kontrollberichte herauszugeben. Insofern wurden wir lediglich um Vermittlung hinsichtlich der Herausgabe einer allgemeinen behördlichen Arbeitsanweisung zur Bearbeitung eingehender Anträge und hinsichtlich der Anforderung personenbezogener Daten der Antragstellenden durch den LMTVet gebeten. Da die Arbeitsanweisung sich erst im Entwurfsstadium befand, wurde einem Antragsteller in Aussicht gestellt, dass er diese erhalten werde, sobald diese fertiggestellt sei. Bei einem anderen Antragsteller konnte geklärt werden, dass die Kommunikation mit der Behörde dadurch erschwert worden war, dass er der Behörde zur Antragstellung eine andere Adresse als die ursprünglich angegebene mitgeteilt hatte.



Da die betroffenen Lebensmittelbetriebe mehrheitlich gegen die Herausgabe der Kontrollberichte gerichtlich vorgegangen sind und bisher noch keine Entscheidungen der bremischen Verwaltungsgerichtsbarkeit hierzu vorliegen, sind tatsächlich bisher kaum Kontrollberichte herausgegeben worden. Bundesweit liegen bisher kontroverse Entscheidungen verschiedenster Gerichte vornehmlich in Eilverfahren, aber noch keine rechtskräftigen ober- und höchstrichterlichen Entscheidungen in Hauptsacheverfahren vor (siehe hierzu Ziffer 6.2 dieses Berichts zum Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 13. Dezember 2019 (10 S 1891/19 und andere).

### **3.5 Beharren auf Anonymität ist kein Ablehnungsgrund**

Eine Petentin hatte beim Justizprüfungsamt den Antrag gestellt, zu erfahren, ob ein von ihr beauftragter Rechtsanwalt sein erstes Staatsexamen tatsächlich bestanden hat. Diesen Antrag lehnte das Justizprüfungsamt deshalb als unzulässig ab, weil die Petentin sich weigerte, ihren vollen Namen und ihre Wohnanschrift zu nennen, was die erforderliche Missbrauchskontrolle unmöglich mache.

Da Informationszugangsansprüche auch anonym gestellt werden können, konnte das Beharren auf Anonymität die Ablehnung des Informationszugangsantrages nicht rechtfertigen. Auch gibt es im Bremer Informationsfreiheitsgesetz keine Regelung, die eine Ablehnung wegen Rechtsmissbrauchs ermöglicht. Nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz können Informationszugangsansprüche allenfalls wegen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands eingeschränkt oder abgelehnt werden, wenn die antragstellende Person bereits über die begehrten Informationen verfügt oder sich diese in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen kann. Darüber hinaus wird aufgrund dieser Rechtslage der Einwand der unzulässigen Rechtsausübung nur in besonders gelagerten Ausnahmefällen für zulässig erachtet und zwar primär bei einem behördenbezogenen Missbrauch, bei dem das Informationszugangsrecht eingesetzt wird, um durch die Bindung von Arbeitskraft und die Verursachung aufwändiger Bearbeitungsprozesse die Funktionsfähigkeit der informationspflichtigen Stelle zumindest teilweise einzuschränken. Keiner dieser Ablehnungsgründe war hier gegeben. Im Ergebnis dürfte die Ablehnung des Informationszugangs aber zurecht erfolgt sein, sofern die Angaben der Petentin so zu verstehen waren, dass sie die Durchführung eines Drittbeteiligungsverfahrens generell ablehnte.

### **3.6 Information über Abiturdurchschnitt, Erstanwahlzahlen und Anteil der Kinder mit Gymnasialempfehlung**

Eine Petentin bat im Januar des Berichtsjahres bei der Senatorin für Kinder und Bildung um Auskunft über den Abiturdurchschnitt an Bremer Gymnasien in den Jahren 2015 bis 2018 und

Einzeldaten zu drei Gymnasien, insbesondere zu deren Erstanwahlzahlen für die 5. Klassen und zum Anteil der Schülerinnen und Schüler mit Gymnasialempfehlung. Im Mai veröffentlichte die Senatorin für Kinder und Bildung die Daten zum Abiturdurchschnitt aller Bremer Gymnasien und Oberschulen auf ihrer Webseite und verwies die Petentin hierauf. Eine Entscheidung über den Zugang zu den weiteren beantragten Informationen steht noch aus. Gleiches gilt für einen ähnlich lautenden weiteren, im Mai 2019 präzisierten Informationszugangsantrag.

### **3.7 Änderung des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes**

Mit Gesetz vom 5. März 2019, in Kraft getreten am 14. März 2019, wurde das Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) geändert. Hierbei wurden die Formulierungen des Gesetzestexts und die Aufgaben und Befugnisse der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit an die am 25. Mai 2018 in Kraft getretene Europäische Datenschutzgrundverordnung angepasst. Zudem wurde klargestellt, dass die Landesbeauftragte für Informationsfreiheit nicht nur für die Überwachung der Vorschriften des BremIFG, sondern auch für die Überwachung anderer Informationsfreiheitsbestimmungen und die Feststellung sonstige Mängel im Zusammenhang mit der Informationsfreiheit zuständig ist. Im Interesse der Informationsfreiheit sollte der bremische Gesetzgeber baldmöglichst weitere Anregungen zur Änderung des BremIFG (siehe hierzu Ziffern 1. und 4.1 dieses Berichts) aufgreifen.

## **4. Aktuelle Empfehlungen zur Verbesserung der Informationsfreiheit in Bremen**

### **4.1 Zum Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG)**

#### **Allgemein**

- Ziffern 4.1 und 7.1 des 11. Jahresberichts und Ziffern 3.10, 4.7 und 8.2 des 12. Jahresberichts (Integration anderer informationszugangrechtlicher Vorschriften wie Umweltinformationsgesetz (UIG), Verbraucherinformationsgesetz (VIG), et cetera)

#### **§ 1 BremIFG – Grundsatz**

- Ziffer 3.3.2 des 12. Jahresberichts (Klarstellung zum Begriff des Bedienens in § 1 Absatz 1 Satz 3)

- Ziffer 3.2 des 13. Jahresberichts (Klarstellung des Verhältnisses zu § 25 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch)
- Ziffer 3.4 des 13. Jahresberichts und Ziffer 6.1 des 14. Jahresberichts (Aufnahme einer Regelung für Mehr-Länder-Einrichtungen)

### **§ 3 BremIFG – Schutz von besonderen öffentlichen Belangen**

- Ziffer 5.1 des 11. Jahresberichts (Klarstellung in § 3 Nummer 4)
- Ziffern 3.10 und 8.2 des 12. Jahresberichts (§ 3 Nummer 8 – Bereichsausnahme Verfassungsschutz streichen)

### **§ 5 BremIFG – Schutz personenbezogener Daten**

- Ziffer 4.2 des 12. Jahresberichts (bei Interessenabwägung im Zweifel für die Informationsfreiheit)

### **§ 6 BremIFG – Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebsgeheimnissen oder Geschäftsgeheimnissen**

- Ziffer 4.2 des 11. Jahresberichts und Ziffer 3.1 des 12. Jahresberichts (Definition Geschäftsgeheimnis)
- Ziffer 4.2 des 12. Jahresberichts (bei Interessenabwägung im Zweifel für die Informationsfreiheit)

### **§ 7 BremIFG – Antrag und Verfahren**

- Ziffer 3.3.2 des 12. Jahresberichts (Klarstellung hinsichtlich Informationsverschaffungsverpflichtung der Behörde und Übermittlungspflicht des Privatrechtssubjekts)
- Ziffer 4.3 des 12. Jahresberichts und Ziffer 6.1 des 14. Jahresberichts (Klarstellung zu Beratungspflicht und Umgang mit Anträgen bei Unzuständigkeit)

## **§ 8 BremIFG – Verfahren bei Beteiligung Dritter**

- Ziffer 4.3 des 12. Jahresberichts (Verweigerungsfiktion hinsichtlich Einwilligung nach Fristablauf)

## **§ 11 BremIFG – Veröffentlichungspflichten**

- Ziffer 3.2 des 12. Jahresberichts (Veröffentlichung bestimmter personenbezogener Daten ermöglichen)
- Ziffer 3.9 des 12. Jahresberichts (Widerspruchsmöglichkeit des Petenten gegen Veröffentlichung der erhaltenen Informationen)
- Ziffer 1 des 12. Jahresberichts und Ziffern 1 und 8.2 des 13. Jahresberichts und Ziffern 1 und 5.8 des 14. Jahresberichts (Erweiterung des Katalogs der veröffentlichungspflichtigen Informationen um aussagekräftige Informationen über die involvierte Logik, die Tragweite und die angestrebten Auswirkungen der von öffentlichen Stellen eingesetzten Algorithmen und Künstlichen Intelligenz)
- Ziffer 4.4 des 12. Jahresberichts und Ziffer 5.5 des 13. Jahresberichts (Weitere Erweiterungen des Katalogs der veröffentlichungspflichtigen Informationen)
- Ziffer 8.1 des 13. Jahresberichts (Verwaltungsvorschriften im Sozialbereich konsequent und benutzerfreundlich veröffentlichen)

## **§ 13 BremIFG – Landesbeauftragte oder Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit**

- Ziffer 3.3.2 des 12. Jahresberichts (Bestellung als Vertreterin des öffentlichen Interesses in verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Verordnungswege)

## **4.2 Zum Bremischen Hochschulgesetz (BremHG)**

### **§ 75 Absatz 6 und 7 (BremHG)**

- Ziffer 2.2 des 11. Jahresberichts und Ziffer 3.5.2 des 12. Jahresberichts (Veröffentlichung von Informationen zur Drittmittelforschung auch im Transparenzportal)

### **§ 75 Absatz 6 BremHG**

- Ziffer 2.1 des 11. Jahresberichts (Auch laufende Drittmittelprojekte veröffentlichen)

## **§ 75 Absatz 7 BremHG**

- Ziffer 2.1 des 11. Jahresberichts (Kein Ausschluss der Veröffentlichung durch vertragliche Regelungen)

### **4.3 Zur Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz**

- Ziffer 2.5 des 11. Jahresberichts (Grundlegende Überarbeitung erforderlich)

### **4.4 Zum Bremischen Archivgesetz**

- Ziffer 3.4 des 11. Jahresberichts (Gewährleistung eines Gleichlaufs mit dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz)

### **4.5 Zur Bremischen Landesverfassung**

- Ziffern 3.10 und 8.2 des 12. Jahresberichts (Verankerung des Rechts auf Informationszugangsfreiheit)

### **4.6 Zur Landeshaushaltsordnung (LHO)**

- Ziffer 3.5 des 13. Jahresberichts (Streichung von § 104 a Absatz 5 LHO)

### **4.7 Schaffung eines Beteiligtentransparenzdokumentationsgesetzes**

- Ziffer 5.5 des 14. Jahresberichts

## **5. Entwicklung der Informationsfreiheit in Deutschland**

### **5.1 Inkrafttreten des Thüringischen Transparenzgesetzes**

In Thüringen wurde ein Transparenzgesetz verabschiedet, das am 1. Januar 2020 in Kraft trat. Dieses ersetzt das bisher dort geltende Thüringer Informationsfreiheitsgesetz.

### **5.2 Informationsfreiheitssatzungen hessischer Kommunen**

Auf der Grundlage der hessischen Regelungen zur Informationsfreiheit machten im Berichtszeitraum mehrere hessische Kommunen, zum Beispiel die Stadt Kassel und die Landkreise Darmstadt-Dieburg und Groß-Gerau, von der Möglichkeit Gebrauch, eigene Informationsfreiheitssatzungen zu erlassen und so den Anwendungsbereich der Informationsfreiheit in Hessen auch auf ihren Wirkungsbereich auszudehnen.

### **5.3 Einführung eines Informationsregisters in Sachsen-Anhalt**

Am 22. Mai 2019 beschloss Sachsen-Anhalt ein Gesetz zur Änderung seines Informationszugangsgesetzes und schuf damit die Rechtsgrundlagen für die Einführung eines Informationsregisters im Landesportal. Zudem wurde beschlossen, das Informationszugangsgesetz zu einem Transparenzgesetz weiter zu entwickeln und dabei die Vorschläge des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit einzubeziehen. Dieser hatte sich für den nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz bereits bestehenden individuellen Anspruch auf Veröffentlichung von im Gesetz genannten Dokumenten auch in Sachsen-Anhalt eingesetzt.

### **5.4 Änderung des Hamburgischen Transparenzgesetzes**

Am 7. Januar 2020 trat eine Änderung des Hamburgischen Transparenzgesetzes in Kraft. Hierbei wurde insbesondere der Anwendungsbereich auch auf die mittelbare Staatsverwaltung, also die der Aufsicht der Freien und Hansestadt Hamburg unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts ausgedehnt, der anders als in Bremen bislang nicht gegeben war. Auch kann der Landesbeauftragte für Informationsfreiheit in Hamburg künftig in den Fällen, in denen seinen Beanstandungen nicht fristgerecht abgeholfen wird, das Vorliegen der beanstandeten Verstöße gerichtlich feststellen lassen.

### **5.5 Veröffentlichung von Beiträgen zum Gesetzgebungsverfahren in Thüringen**

Nach dem am 22. Februar 2019 in Kraft getretenen Thüringer Beteiligtentransparenzdokumentationsgesetz müssen bei Zuleitung beziehungsweise Einbringung eines Gesetzentwurfs in den Thüringer Landtag auf den Internetseiten des Landtages Informationen zu den Personen eingestellt werden, die an dem Gesetzgebungsverfahren beteiligt gewesen sind. Schriftliche Stellungnahmen sind zu veröffentlichen oder zumindest ihrem wesentlichen Inhalt entsprechend wiederzugeben. Die bremische Landesbeauftragte für Informationsfreiheit regt eine vergleichbare Regelung auch für Bremen an (siehe hierzu die Entschließung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten zum Thema "Transparenz im Rahmen politischer Entscheidungsprozesse – Verpflichtendes Lobbyregister einführen", Ziffer 8.1 dieses Berichts). Über das thüringische Gesetz hinausgehend sollten auch Stellungnahmen in Textform erfasst werden und eine Veröffentlichung der Originalstimmungen im Regelfall nicht von der Zustimmung der Einsendenden abhängig gemacht werden.

## **5.6 Geschäftsgeheimnisgesetz in Kraft getreten**

Am 26. April 2019 trat das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/943 zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen vor rechtswidrigem Erwerb sowie rechtswidriger Nutzung und Offenlegung (Geschäftsgeheimnisgesetz – GeschGehG) in Kraft. Dieses ist zwar nicht direkt auf das Informationsfreiheitsrecht anwendbar, enthält aber in § 2 Nummer 1 GeschGehG eine Definition des Geschäftsgeheimnisses, die von der Definition in § 6 Absatz 2 Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) abweicht. Um die Einheit der Rechtsordnung zu gewährleisten, wird an dieser Stelle erneut – wie bereits unter Ziffer 4.2 des 11. Jahresberichts und Ziffer 3.1 des 12. Jahresberichts zuvor – empfohlen, § 6 Absatz 2 BremIFG so zu ändern, dass entweder die Definition aus § 2 Nummer 1 GeschGehG übernommen oder auf diese zumindest verwiesen wird.

## **5.7 Volksbegehren für ein Transparenzgesetz in Berlin**

Das Bündnis Volksentscheid Transparenz übergab dem Berliner Senat Anfang Dezember 2019 die Unterschriften für ein Volksbegehren für ein Transparenzgesetz. Der Berliner Senat muss jetzt den Antrag auf ein Volksbegehren und den Gesetzentwurf prüfen und entscheiden, ob er diesen übernimmt oder ob die Initiatorinnen und Initiatoren weitere Unterschriften sammeln müssen, um einen Volksentscheid herbeizuführen.

## **5.8 Gutachten der Datenethikkommission fordert mehr Transparenz beim Einsatz algorithmischer Systeme**

In ihrem Gutachten vom 23. Oktober 2019 stellte die Datenethikkommission unter anderem Kriterien für den Einsatz algorithmischer Systeme in der Verwaltung auf. Hierbei forderte sie insbesondere, dass staatliche Entscheidungen, die unter Nutzung algorithmischer Systeme zustande kommen, transparent und begründbar bleiben müssen. Hierzu bedürfe es – wie von uns bereits unter Ziffer 1 dieses Berichts, Ziffer 1 des 12. Jahresberichts und Ziffern 1 und 9.3 des 13. Jahresberichts vorgeschlagen – gegebenenfalls Klarstellungen beziehungsweise Erweiterungen der bestehenden Informationszugangsgesetze. Außerdem stellt das Gutachten heraus, dass die verstärkte Nutzung von Open-Source-Lösungen hier ebenfalls die Transparenz verbessern würde.

## **5.9 Zeitliche Begrenzung der Online-Veröffentlichung im Lebensmittel- und Futtermittelbereich**

Mit einem Änderungsgesetz, das am 30. April 2019 in Kraft trat, wurde § 40 Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts angepasst, die den Gesetzgeber verpflichtet hatte, eine zeitliche Begrenzung für die Online-

Veröffentlichung von dort geregelten Verstößen gegen lebens- und futtermittelrechtliche Vorschriften einzuführen. Leider wählte der Gesetzgeber die ausgesprochen kurze Frist von nur sechs Monaten, obwohl dies verfassungsrechtlich nicht zwingend gewesen wäre.

Daneben wurde eine Verpflichtung zur "unverzöglichen" Information der Öffentlichkeit begründet. Außerdem muss eine Zweituntersuchung jetzt nicht mehr von einer anderen Stelle durchgeführt werden, sondern beide erforderlichen Untersuchungen einer Probe können durch ein und dieselbe Stelle erfolgen. Die bisherige Regelung erschwerte bisher in vielen Bundesländern, zum Beispiel in Niedersachsen und Bremen, eine Information der Öffentlichkeit, da es in dem jeweiligen Bundesland nur eine Stelle gab, die fachlich in der Lage war, diese hochspezialisierten Untersuchungen durchzuführen. Sobald der der Veröffentlichung zu Grunde liegende Mangel beseitigt worden ist, ist nun auch in der Veröffentlichung unverzüglich hierauf hinzuweisen. Zudem unterliegen jetzt auch solche Stoffe in Lebens- oder Futtermitteln der Informationspflicht, die nach dem LFGB nicht zugelassen oder verboten sind.

## **5.10 Industrie und Verbraucherverbände fordern umfassendes Lobbyregister**

Der Verband der Chemischen Industrie (VCI), die Anti-Korruptions-Organisation Transparency International, der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), die Familienunternehmer, der Naturschutzbund Deutschland (NABU) und der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) forderten im Berichtsjahr – wie die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland in ihrer Entschließung zu diesem Thema (siehe hierzu Ziffer 8.1 dieses Berichts) – in einem gemeinsamen Eckpunktepapier im Sommer 2019 die Einführung eines umfassenden Lobbyregisters. In das Lobbyregister sollten sich danach all jene eintragen müssen, die sich der politischen Interessenvertretung widmen. Das Register solle auch Angaben zu den Tätigkeitsfeldern enthalten sowie zu den Finanzmitteln, die für die Interessenvertretung zur Verfügung stünden. Ein verpflichtender Verhaltenskodex für Lobbytreibende solle eingeführt und Sanktionen festgelegt werden, mit denen Verstöße geahndet werden könnten. So solle Lobbyistinnen und Lobbyisten in schweren Fällen der Zugang zu Ministerien und dem Bundestag verwehrt werden. Zudem solle ein sogenannter "legislativer Fußabdruck" etabliert werden: Politische Interesseneingaben sollten digital und öffentlich zugänglich dokumentiert werden. Dazu sollten die Interessenbeteiligung und deren Abwägung in der Begründung von Gesetzentwürfen erläutert werden. Die Bremische Landesbeauftragte für Informationsfreiheit regt Regelungen zu diesem Gegenstand auch für Bremen an (siehe hierzu Ziffer 5.5 dieses Berichts).



## **6. Aktuelle Rechtsprechung zur Informationsfreiheit**

### **6.1 Verträge über die WLAN-Ausstattung von Bussen und Bahnen in Bremen**

Mit Urteil vom 24. Juni 2019 lehnte das Verwaltungsgericht Bremen (Aktenzeichen 4 K 1641/17) den Antrag auf Informationszugang eines Petenten als unbegründet ab. Erst im gerichtlichen Verfahren stellte sich dabei heraus, dass die vom Petenten beim damaligen Senator für Umwelt, Bau und Verkehr (SUBV) angeforderten Unterlagen bezüglich der WLAN-Ausstattung der Busse und Bahnen der Bremer Straßenbahn AG (BSAG) beim Zweckverband Verkehrsbund Bremen/Niedersachsen (ZVBN) hätten beantragt werden müssen, da diesem von der Stadt Bremen die Aufgabenträgerschaft für den öffentlichen Personennahverkehr übertragen wurde. Dies wurde weder vom Petenten, noch vom SUBV, noch von der im Verfahren beigeladenen BSAG erkannt. Da der Petent deswegen im Prozess unterlag, musste dieser die Kosten tragen und erhielt die gewünschten Informationen auch zwei Jahre nach Antragstellung nicht.

Um ein solch unüberschaubares Prozessrisiko für die Informationsfreiheitssuchenden in Zukunft zu vermeiden und einen effektiven Zugang zu Informationen zu ermöglichen, empfiehlt es sich, eine Regelung ins Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) aufzunehmen (zum Beispiel in § 7 BremIFG), die Behörden verpflichtet, Informationszugangsanträge, die bei ihnen eingehen, an die zuständige Behörde weiterzuleiten oder den Antragstellenden zumindest die zuständige Behörde zu nennen. Eine solche Regelung ist bereits in verschiedenen anderen Landesinformationszugangsgesetzen und dem Umweltinformationsgesetz des Bundes enthalten.

Ob dies dem Petenten hier weitergeholfen hätte, kann allerdings nicht sicher beantwortet werden, da der ZVBN nicht nur von bremischen, sondern auch von niedersächsischen Kommunen konstituiert wird und es daher möglich ist, dass das BremIFG nicht auf diesen anwendbar ist. Hier bedürfte es einer Klarstellung in der Satzung des Zweckverbands oder – wie bereits in Ziffer 3.4 des 13. Jahresberichts für solche Konstellationen vorgeschlagen – einer Regelung zum Sitzlandprinzip in § 1 BremIFG.

Da es hierauf für die Entscheidung des Rechtsstreits nicht mehr ankam, enthält das Urteil leider nicht die Ausführungen des Gerichts aus der mündlichen Verhandlung, in der das Gericht deutlich gemacht hatte, dass es auch Nebenleistungen zu öffentlichen Aufgaben, wie die Bereitstellung eines Internetzugangs im öffentlichen Personennahverkehr, von der Informationspflicht umfasst sieht.

## **6.2 Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg erlaubt die vorläufige Herausgabe von Kontrollberichten der Lebensmittelüberwachung**

Mit Beschlüssen vom 13. Dezember 2019 in sieben Beschwerdeverfahren (Aktenzeichen 10 S 1891/19 und andere) entschied der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg im Eilverfahren, dass rechtlich kein Grund besteht, die von den Verwaltungsbehörden beabsichtigte Übermittlung von Informationen zu lebensmittelrechtlichen Betriebskontrollen in Lebensmittelmärkten und Bäckereien vorläufig zu verhindern. Hierbei handelte es sich um Anträge auf Informationszugang, die über die Plattform "Topf Secret" an die baden-württembergischen Überwachungsbehörden gestellt worden waren (siehe für Bremen auch Ziffer 3.4 dieses Berichts). Das Gericht stellte hierbei fest, dass die Überwachungsbehörden zu Recht davon ausgegangen seien, dass Privatpersonen nach § 2 Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 Verbraucherinformationsgesetz (VIG) einen Anspruch auf Zugang zu den von ihnen begehrten Informationen haben. Für den individuellen Informationszugangsanspruch sei es rechtlich unerheblich, dass eine Privatperson bei der Antragstellung durch die Internetplattform "Topf Secret" unterstützt werde. Der Anspruch hänge nach dem VIG auch nicht von einer mutmaßlichen Weiterverwendung der so erlangten Informationen durch die Privatpersonen ab. Die Weiterverwendung rechtmäßig erlangter Informationen sei europarechtlich und bundesgesetzlich getrennt von der Frage des Informationszugangs geregelt. Danach sei allein die jeweilige Privatperson für eine Weiterverwendung verantwortlich, wobei eine Weiterverwendung – jedenfalls im Grundsatz – auch zulässig sei. Sehe sich ein Unternehmen durch eine Veröffentlichung auf der Internetplattform "Topf Secret" in seinen Rechten verletzt, so stehe ihm der Weg zu den Zivilgerichten offen. Die nach § 40 Absatz 1a Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch für eine von Amts wegen erfolgende Information der Öffentlichkeit geltenden Standards zur Grundrechtsbindung der öffentlichen Hand seien auf den antragsabhängigen individuellen Informationszugang nach dem VIG nicht zu übertragen. Der Gesetzgeber habe hier bewusst unterschiedliche Regelungsgegenstände geschaffen ("zwei Säulen, die sich ergänzen"). An diese gesetzlichen Vorgaben seien Gerichte und Behörden gebunden.

## **6.3 Bundesverwaltungsgericht: Feststellung über Abweichungen von lebensmittelrechtlichen Vorschriften muss nicht durch Verwaltungsakt erfolgen**

Das Bundesverwaltungsgericht entschied mit Urteil vom 29. August 2019 (BVerwG 7 C 29.17), dass die Feststellung von nicht zulässigen Abweichungen im Sinne von § 2 Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 Verbraucherinformationsgesetz (VIG) nicht durch Verwaltungsakt erfolgen muss, sondern dass es ausreicht, wenn die Behörde die Abweichung unter Würdigung des Sachverhalts und der einschlägigen Rechtsvorschriften abschließend aktenkundig festgestellt

hat. Mit dieser Entscheidung dürfte zumindest zugunsten der Antragstellenden und herausgabewilligen Behörden bei den "Topf Secret"-Klagen geklärt sein, dass die gewünschten Informationen Verbraucherinformationen im Sinne des VIG sind.

#### **6.4 Bundesverwaltungsgericht gewährt Presse Zugang zu Unterlagen zu Uwe Mundlos**

Mit Urteil vom 28. Februar 2019 (BVerwG 7 C 20.17) gewährte das Bundesverwaltungsgericht einem Presseverlag Zugang zu Unterlagen, die beim Bundesverteidigungsministerium über den Terroristen und ehemaligen Bundeswehrsoldaten Uwe Mundlos vorliegen. Das Gericht stellte hierbei entscheidend darauf ab, dass die erforderliche Abwägung zwischen dem postmortalen Persönlichkeitsschutz von Uwe Mundlos als Person der Zeitgeschichte und dem Informationsinteresse der Presse zugunsten der Presse ausfallen müsse. Diese Abwägung erfolge nicht im Rahmen von § 5 Absatz 1 oder 2 des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes, da diese Regelungen nicht auf verstorbene Personen anwendbar sind, sondern im Hinblick auf § 29 Absatz 3 Satz 9 Soldatengesetz alte Fassung.

#### **6.5 Europäischer Gerichtshof gewährt Zugang zu Gutachten zu Glyphosat**

Am 7. März 2019 entschied der Europäische Gerichtshof in erster Instanz (T-716/14 und T-329/17), dass die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) die ihr vorliegenden Gutachten zur Schädlichkeit von Glyphosat nicht unter Berufung auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse unter Verschluss halten darf, sondern diese dem Informationszugang unterliegen, da hieran ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht. Dies wurde auf die Aarhus-Konvention und nicht auf die Verordnung (EG) Nummer 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rats vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rats und der Europäischen Kommission gestützt. Das Gericht legte dabei den Begriff der "Umweltemissionen" so aus, dass davon nicht nur Informationen über die Umweltemissionen als solche erfasst werden, sondern auch Informationen über die mittel- bis langfristigen Folgen solcher Emissionen auf den Zustand der Umwelt, sowie Informationen über die Effekte auf Organismen, auch wenn diese nicht direkt das Ziel des in die Umwelt verbrachten Mittels sind.

## **7. Entwicklung der Informationsfreiheit in der Europäischen Union und auf internationaler Ebene**

### **7.1 Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten**

Die Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten diskutierte die von deutschen Vertreterinnen und Vertretern vorgelegte Entschließung zum Thema "Notwendiger Schutz von grundlegenden Menschenrechten bei der Anwendung von Algorithmen in der öffentlichen Verwaltung", die auf das im Rahmen der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder entstandene Positionspapier "Transparenz der Verwaltung beim Einsatz von Algorithmen für gelebten Grundrechtsschutz unabdingbar" (siehe hierzu Ziffern 1 und 8.2 des 13. Jahresberichts, sowie Ziffer 1 dieses Berichts) zurückgeht. Die überarbeitete Entschließung soll 2020 verabschiedet werden.

### **7.2 EU-Whistleblower-Richtlinie muss umgesetzt werden**

Am 23. Oktober 2019 wurde die Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rats zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, erlassen (sogenannte EU-Whistleblower-Richtlinie). Diese Richtlinie legt EU-weit Mindeststandards zum Schutz von Informantinnen und Informanten fest, die Verstöße gegen das EU-Recht in einer Vielzahl von Bereichen wie dem öffentlichen Auftragswesen, Finanzdienstleistungen, Geldwäsche, Produkt- und Verkehrssicherheit, nukleare Sicherheit, öffentliche Gesundheit, Verbraucherschutz und Datenschutz aufdecken. Um die Sicherheit der potenziellen Hinweisgebenden und die Vertraulichkeit der offenbarten Informationen zu gewährleisten, dürfen Hinweisgebende in Zukunft Verstöße sowohl über interne als auch über externe Kanäle melden. Je nach den Umständen des Falles können sich Hinweisgebende auch außerhalb ihrer Organisation direkt an die zuständigen nationalen Behörden sowie an die zuständigen Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der EU wenden. Nicht bestraft werden Hinweisgebende, die ihre Kritik öffentlich machen, wenn auf ihren ursprünglichen internen Hinweis keine Reaktion erfolgte. Ohne vorhergehende interne Meldung sind öffentliche Hinweise straffrei möglich, wenn eine unmittelbare Gefahr für die Öffentlichkeit oder Vergeltungsmaßnahmen gegen die Hinweisgebenden drohen. Die Richtlinie verbietet ausdrücklich Repressalien und führt Schutzmaßnahmen ein, damit Personen, die Hinweise gegeben haben, nicht entlassen, degradiert, eingeschüchtert oder in anderer Weise angegriffen werden. Auch wird geschützt, wer Hinweisgebende unterstützt, wie zum Beispiel Mittelspersonen, Kolleginnen und Kollegen oder Verwandte.

Die Mitgliedstaaten müssen den Hinweisgebenden umfassende und unabhängige Informationen über Berichtswege und alternative Verfahren, kostenlose Beratung sowie Rechtsbeistand während des Verfahrens zur Verfügung stellen. Während eines

Gerichtsverfahrens können die Meldenden auch finanzielle und psychologische Unterstützung erhalten. Hierbei legt die Richtlinie nur einen Mindestschutzstandard für Hinweisgebende fest. Die Mitgliedstaaten können daher weitergehende Regelungen erlassen. Die Umsetzung der Richtlinie muss bis zum 21. Dezember 2021 erfolgen. Juristische Personen mit 50 bis 249 Beschäftigten müssen erst bis zum 21. Dezember 2023 interne Meldekanäle für Hinweisgebende einrichten. Wir empfehlen, den Schutz von Hinweisgebende nicht nur auf die EU-rechtlich vorgegebenen Bereiche zu beschränken, sondern umfassend auszugestalten (siehe hierzu 12. Jahresbericht, Ziffer 6, 10. Jahresbericht, Ziffer 1 und das Gutachten<sup>3</sup> von Dr. Imke Sommer für die öffentliche Anhörung des Ausschusses Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 16. März 2015).

### **7.3 Gesetzlichen Anpassungsbedarf hinsichtlich neuer EU-Open-Data-Richtlinie prüfen**

Am 20. Juni 2019 wurde die EU-Richtlinie 2003/98/EG durch die Richtlinie 2019/1024 des Europäischen Parlaments und des Rats über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors neugefasst. Diese fordert die Bereitstellung hochwertiger Datensätze zumindest aus den Kategorien Georaum, Erdbeobachtung und Umwelt, Meteorologie, Statistik, Unternehmen und Eigentümerschaft von Unternehmen und Mobilität. Auch öffentliche Unternehmen und Forschungsdaten werden von der Richtlinie erfasst. Zu beachten sind auch die neuen Regelungen zur Kostenerhebung. Die Richtlinie muss bis zum 17. Juli 2021 in nationales Recht umgesetzt werden. Hier muss geprüft werden, inwieweit die bremische Rechtslage an die neuen Regelungen angepasst werden muss. Auch wenn hiervon hauptsächlich das Informationsweiterverwendungsgesetz des Bundes betroffen sein dürfte, könnte auch bei bremischen Regelungen Anpassungsbedarf bestehen, insbesondere im Kostenrecht.

---

<sup>3</sup> online unter: [https://www.informationsfreiheit.bremen.de/publikationen/weitere\\_veroeffentlichungen-10099](https://www.informationsfreiheit.bremen.de/publikationen/weitere_veroeffentlichungen-10099)

## **8. Die aktuellen Entschliefungen der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland**

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

(Entschlieufung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 12. Juni 2019)

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 Beteiligentransparenzdokumentationsgesetz vom 7. Februar 2019 gesetzliche Rahmenbedingungen zur Einführung eines verpflichtenden Lobbyregisters zu verabschieden.

## **8.2 Informationszugang in den Behörden erleichtern durch "Informationsfreiheit by Design"**

(Positionspapier der 37. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 12. Juni 2019)

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 Antragstellende der Informationszugang erleichtert.

### **Rahmenbedingungen**

Für den Bereich der Verarbeitung personenbezogener Daten hat der europäische Verordnungsgeber das Prinzip des Datenschutzes durch Technikgestaltung – also "Datenschutz by Design" – normiert. Auf dem Gebiet der Informationsfreiheit bestehen ebenfalls Regelungen, aus denen für informationspflichtige Stellen technische und organisatorische Verpflichtungen resultieren. Hierzu zählen je nach Regelungsinhalt der landes- und bundesrechtlichen Bestimmungen etwa

- proaktive Veröffentlichungspflichten,
- das Hinwirken auf eine Speicherung von Informationen in elektronischen Datenbanken,
- die Benennung von Ansprechpartnern oder anderen informationspflichtigen Stellen,
- die Bereitstellung von Verzeichnissen über verfügbare Informationen,
- die Einrichtung von öffentlich zugänglichen Informationsnetzen und –portalen,
- die Berücksichtigung der Kennzeichnung von Informationen durch Dritte als "schutzbedürftig" und
- die Ermöglichung eines beschränkten Informationszugangs bei nur teilweise entgegenstehenden öffentlichen oder privaten Interessen.

Weiterhin soll die Beachtung der Grundsätze der ordnungsgemäßen Aktenführung dazu dienen, den zeitlichen Bereitstellungsaufwand zu begrenzen und die Kosten des Informationszugangs zu verringern.

### **Maßnahmen**

Maßnahmen zu "Informationsfreiheit by Design" können bei der Erfüllung dieser technischen und organisatorischen Verpflichtungen eine Hilfestellung bieten. So sollte die Auffindbarkeit von Informationen bei den informationspflichtigen Stellen zum Beispiel durch effiziente Aktensystematik und elektronische Suchfunktionen gewährleistet sein. In Aktensystemen könnte bei Aufnahme neuer Informationen eine Kennzeichnung sensibler Abschnitte oder Aktenteile erfolgen, die eine gesonderte Prüfung auf geheimhaltungsbedürftige Teile erleichtert. Informationen sollten nach Möglichkeit in den Aktensystemen kategorisiert werden, was in bestimmten Verwaltungsbereichen etwa durch die Führung von Teilakten denkbar ist, die Teil einer Hauptakte sind. Veröffentlichungsfähige Informationen sollten durch die informationspflichtige Stelle proaktiv, etwa über ein Informationsportal, für die Allgemeinheit zur Verfügung gestellt werden.

Mit dem Ansatz "Informationsfreiheit by Design" können standardisierte Lösungen für wiederkehrende Fragestellungen entwickelt werden, wodurch der Aufwand auf Verwaltungsseite reduziert wird. Diese Systemgestaltung obliegt dabei nicht nur den Verantwortlichen der öffentlichen Verwaltung, sondern auch den Entwicklerinnen und Entwicklern von Software-Lösungen für öffentliche Verwaltungen, bei denen Anforderungen der Informationsfreiheit von Anfang an in die Konzepte und Implementierungen aufgenommen werden sollten.