

13. 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 2018. Redaktionsschluss war der 31. Dezember 2018.

Dr. Imke Sommer

Die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit
der Freien Hansestadt Bremen

Inhaltsverzeichnis

1.	Recht auf Algorithmentransparenz bei öffentlichen Stellen	4
2.	Bremische Bürgerschaft – Ergebnisse der Beratungen des 12. Jahresberichts.....	6
3.	Informationsfreiheit in Bremen	8
3.1	Anonyme Antragstellung	8
3.2	Nebeneinander der Akteneinsicht nach Bremer Informationsfreiheitsgesetz und § 25 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch klarstellen	8
3.3	Abituraufgaben der Fächer Englisch und Politik	8
3.4	Informationszugangsanspruch gegenüber Mehr-Länder-Einrichtungen.....	9
3.5	Berichte der Innenrevision.....	9
3.6	Vertrag der Universität Bremen mit der Deutschen Hochschulwerbung	9
3.7	Nichtbeantwortung von Informationszugangsanträgen durch die Polizei Bremen.....	9
3.8	Noch immer ist das Bremer Informationsfreiheitsgesetz nicht an die Datenschutzgrundverordnung angepasst worden	10
4.	Aktuelle Empfehlungen zur Verbesserung der Informationsfreiheit in Bremen	10
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	12
4.4	Zum Bremischen Archivgesetz.....	12
4.5	Zur Bremischen Landesverfassung.....	12
4.6	Zur Landeshaushaltsordnung (LHO)	12
5.	Entwicklung der Informationsfreiheit in Deutschland	13
5.1	Inkrafttreten eines Hessischen Informationsfreiheitsgesetzes	13
5.2	Thüringen auf dem Weg zu einem Transparenzgesetz	13
5.3	Digitale Agenda sieht Schaffung eines Informationsregisters für Sachsen-Anhalt vor	13
5.4	Gesetzesentwurf der Bundesregierung zum Geschäftsgeheimnisgesetz	13

5.5	Veröffentlichung von Referentenentwürfen und Verbandsstellungennahmen.....	13
6.	Aktuelle Rechtsprechung zur Informationsfreiheit.....	13
6.1	Mehr Transparenz bei Trilogverhandlungen	13
6.2	Zugang zu Gerichtsentscheidungen erleichtern	13
6.3	Kein Urheberrechtsschutz für Evaluationsbericht zur Privatisierung von Gefängnissen	14
6.4	Liste der Teilnehmenden an Kabinettsitzungen ist herauszugeben	14
6.5	Bundesverfassungsgericht verlangt zeitliche Begrenzung der Veröffentlichung von Lebensmittelrechtsverstößen.....	14
6.6	Verfallsdatum für Geschäftsgeheimnisse	14
6.7	Behörde trägt Beweislast für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse.....	14
7.	Entwicklung der Informationsfreiheit in der Europäischen Union	15
7.1	Entwurf der EU-Kommission für Whistleblowerschutz-Richtlinie.....	15
7.2	Europäische Bürgerbeauftragte forderte mehr Transparenz vom Europäischen Rat.....	15
8.	Die aktuellen Entschliefungen der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland	15
8.1	Soziale Teilhabe braucht konsequente Veröffentlichung von Verwaltungsvorschriften!	15
8.2	Transparenz der Verwaltung beim Einsatz von Algorithmen für gelebten Grundrechtsschutz unabdingbar	16

1. **Recht auf Algorithmentransparenz bei öffentlichen Stellen**

Im noch im Jahr 2017 verfassten letzten Jahresbericht zur Informationsfreiheit im Land Bremen habe ich Transparenz für Algorithmen gefordert, die von öffentlichen Stellen eingesetzt werden (siehe 12. Jahresbericht, Ziffer 1.2). Die seit dem 25. Mai 2018 direkt in der gesamten Europäischen Union geltende Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) untermauert diese Forderung für solche Algorithmen, die personenbezogene Daten verwenden. Nach den Artikeln 13 und 14 DSGVO haben Betroffene Ansprüche auf unaufgeforderte Informationen über "das Bestehen einer automatisierten Entscheidungsfindung einschließlich Profiling (...) und – zumindest in diesen Fällen – aussagekräftige Informationen über die involvierte Logik sowie die Tragweite und die angestrebten Auswirkungen einer derartigen Verarbeitung für die betroffene Person" durch die Verarbeiter. Nur, sofern die Information Gefahren für die öffentliche Sicherheit, die Strafverfolgung und geheim zu haltende Daten begründen würde und sofern es sich zusätzlich um bei Dritten erhobene personenbezogene Daten handelt, ist diese Informationspflicht öffentlicher Stellen nach § 8 des Bremischen Ausführungsgesetzes zur Datenschutzgrundverordnung eingeschränkt.

Im Rahmen der Herbstkonferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder verabschiedeten meine Kolleginnen und Kollegen aus dem Bund und den Ländern Baden-Württemberg, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen und ich das Positionspapier "Transparenz der Verwaltung beim Einsatz von Algorithmen für gelebten Grundrechtsschutz unabdingbar" (siehe Ziffer 8.2 dieses Berichts). Darin wird der Blick auf nicht personenbezogene Daten und den Bereich der Künstlichen Intelligenz (KI) erweitert und festgestellt: "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". In diesem Sinne werden Bundesgesetzgeber und Landesgesetzgeber aufgefordert, öffentliche Stellen noch konsequenter als bislang zu einem transparenten, verantwortungsvollen Einsatz von Algorithmen und KI-Verfahren zu verpflichten. Dafür schlagen wir vor, entsprechende Transparenzvorschriften in den jeweiligen Informationsfreiheitsgesetzen beziehungsweise Transparenzgesetzen oder in den einschlägigen Fachgesetzen zu verankern.

Der bremische Gesetzgeber könnte hierzu den Katalog der Informationen erweitern, die nach § 11 des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes (BreMIFG) im Transparenzregister zu veröffentlichen sind. Denkbar wäre in diesem Zusammenhang die der DSGVO entnommene Formulierung "aussagekräftige Informationen über die involvierte Logik, die Tragweite und die

angestrebten Auswirkungen der von öffentlichen Stellen eingesetzten Algorithmen". Es würde die Landesbeauftragte für Informationsfreiheit außerordentlich freuen, wenn das Land Bremen auf diese Weise ein weiteres Mal mit seinem Informationsfreiheitsgesetz vorangehen und gleichzeitig einen wichtigen Schritt auf dem Weg zu einer grundrechtskonformen Digitalisierung der Verwaltung gehen würde.

Dr. Imke Sommer

2. Bremische Bürgerschaft – Ergebnisse der Beratungen des 12. Jahresberichts

Bericht und Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wissenschaft, Medien, Datenschutz und Informationsfreiheit.

12. Jahresbericht der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit und Stellungnahme des Senats.

I. Bericht

Die Bürgerschaft (Landtag) überwies in ihrer Sitzung am 25. April 2018 den Zwölften Jahresbericht der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit vom 16. März 2018 (Drucksache 19/1584) und in ihrer Sitzung am 26. September 2018 die dazu erfolgte Stellungnahme des Senats vom 28. August 2018 (Drucksache 19/1802) an den Ausschuss für Wissenschaft, Medien, Datenschutz und Informationsfreiheit zur Beratung und Berichterstattung.

Der Ausschuss stellte bei den nachfolgend aufgeführten Punkten des 12. Jahresberichts Beratungsbedarf fest:

Ziffer 3.1 Herausgabe und Veröffentlichung von Verträgen

Ziffer 3.1.1 Unveröffentlichte Verträge

Ziffer 3.2 Informationszugang zu Geschäftsführergehältern

Ziffer 3.3.2 WLAN in Bussen und Bahnen

Ziffer 3.5.1 Gutachten der Universität zu Affenversuchen

Ziffer 3.5.2 Kooperation der Hochschule Bremen mit der Bundeswehr

Ziffer 3.10 Transparenzranking und Bericht zu Veröffentlichungspflichten

In seiner Sitzung am 28. November 2018 erörterte der Ausschuss die beratungsbedürftigen Punkte mit der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit sowie mit den Vertreterinnen und Vertretern der betroffenen Hochschulen und des Ressorts.

Der Ausschuss stellt nach wie vor fest, dass sich die Zahl der veröffentlichten Verträge im Transparenzregister nur langsam erhöht und seit dem letzten Berichtsjahr keine deutliche Verbesserung eingetreten ist (Ziffern 3.1. und 3.1.1). Diese Entwicklung ist aus Sicht des Ausschusses nicht zufriedenstellend. Offensichtlich stellt die Abwägung von schutzbedürftigen

Belangen auf der einen und Informationsinteresse auf der anderen Seite die jeweils zuständigen Behörden immer noch vor große Herausforderungen. Um eine einheitliche Auslegung der rechtlichen Vorgaben zu gewährleisten, teilt der Ausschuss die Empfehlung der Informationsfreiheitsbeauftragten, verstärkt Schulungen durchzuführen sowie darüber nachzudenken, die Definition des Begriffs des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses im Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) derjenigen auf europäischer Ebene anzupassen.

Bei der Frage der Veröffentlichung von Geschäftsführergehältern hat der Ausschuss zur Kenntnis genommen, dass die Veröffentlichung von personenbezogenen Daten bereits jetzt unter bestimmten Voraussetzungen möglich ist. Um in solchen Fällen künftig eine klare Regelung zu haben, wäre zu überlegen, ob eine Pflicht zur Veröffentlichung von Gehältern der Geschäftsführungen von Unternehmen in mehrheitlich öffentlichem Besitz ins BremIFG aufgenommen werden sollte.

Hinsichtlich der Auskunfts- und Akteneinsichtsgesuche im Zusammenhang mit WLAN in Bussen und Bahnen (Ziffer 3.3.2) steht eine Entscheidung des Verwaltungsgerichts nach wie vor aus.

Das geforderte Gutachten der Universität Bremen zu Affenversuchen (Ziffer 3.5.1) ist inzwischen an den erforderlichen Stellen geschwärzt und dem zuständigen Professor zur Stellungnahme zugeleitet worden. Bei Vorliegen seines Einverständnisses kann das Gutachten an die Petentin herausgegeben werden. Die lange Dauer dieses konkreten Verfahrens nimmt der Ausschuss zum Anlass, die mit entsprechenden Anfragen befassten Verwaltungsstellen aufzufordern, Auskunftsbegehren nach dem BremIFG möglichst zeitnah und in einer angemessenen Frist zu bearbeiten.

Im Zusammenhang mit dem Kooperationsvertrag der Hochschule Bremen mit der Bundeswehr gab es unterschiedliche Auffassungen darüber, ob von dem Informationszugangsanspruch auch E-Mails erfasst sind, die im Zusammenhang mit dem Vertrag ausgetauscht worden, aber nie Bestandteil der Vorgangsakte geworden sind (Ziffer 3.5.2). Die Informationsfreiheitsbeauftragte stellte hierzu klar, dass auch E-Mails, die entgegen den Regelungen einer ordnungsgemäßen Aktenführung nicht zur offiziellen Akte genommen wurden, vom Informationsanspruch erfasst sind. Der Ausschuss teilt diese Auffassung und macht deutlich, dass unvollständige Akten nicht zu Lasten der Informationsfreiheit gehen dürfen.

Im konkreten Fall hat der Petent nach Auskunft der Hochschule Bremen inzwischen bis auf die fraglichen E-Mails alle geforderten Informationen erhalten. Zu dem Kooperationsvertrag habe es keinen E-Mail-Verkehr gegeben, der nach den maßgebenden Regelungen zur Akte hätte genommen werden müssen.

Der Ausschuss begrüßt die gute Platzierung des Landes Bremen beim Transparenzranking, das hinter Hamburg und Schleswig-Holstein den 3. Platz belegt hat. Im Vergleich zu den beiden besser platzierten Bundesländern habe sich nach Auskunft der Informationsfreiheitsbeauftragten unter anderem negativ ausgewirkt, dass der Verfassungsschutz in Bremen nach wie vor grundsätzlich von der Informationspflicht ausgenommen und das Umweltinformationsrecht nicht in das BremIFG integriert ist.

II. Beschlussempfehlung

Die Bürgerschaft (Landtag) nimmt den Bericht des Ausschusses für Wissenschaft, Medien, Datenschutz und Informationsfreiheit zur Kenntnis.

Susanne Grobien

Vorsitzende

3. Informationsfreiheit in Bremen

3.1 Anonyme Antragstellung

In mehreren Fällen mussten wir klären, wann es zulässig ist, von Antragstellerinnen und Antragstellern einen Identitätsnachweis nach § 7 Absatz 1 Satz 3 Bremer Informationsfreiheitsgesetz einzuholen.

3.2 Nebeneinander der Akteneinsicht nach Bremer Informationsfreiheitsgesetz und § 25 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch klarstellen

Um zukünftig Unklarheiten hinsichtlich des Verhältnisses des Akteneinsichtsrechts aus § 25 Sozialgesetzbuch (SGB X) zum Informationszugangsanspruch nach § 1 Absatz 1 Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) zu vermeiden, empfehlen wir, entsprechend der bundesrechtlichen Regelung in § 1 Absatz 3 BremIFG nach "[...] gehen diese mit Ausnahme von § 29 des Bremischen Verwaltungsverfahrensgesetzes [...]" die Worte "und des § 25 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch" zu ergänzen.

3.3 Abituraufgaben der Fächer Englisch und Politik

Das Landesinstitut für Schule hat nach Klärung urheberrechtlicher Fragen eine entsprechende Anfrage vorbildlich bearbeitet und sogar zusätzliche Informationen übersandt.

3.4 Informationszugangsanspruch gegenüber Mehr-Länder-Einrichtungen

Wir empfehlen, im Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremlFG) zu regeln, dass Mehr-Länder-Einrichtungen mit Sitz im Bundesland Bremen dem BremlFG unterliegen. Auch sollte beim Abschluss von Staatsverträgen darauf hingewirkt werden, dass der Informationszugang sich auch auf Informationen erstreckt, die sich durch Staatsvertrag auf ein anderes Bundesland übertragene Aufgaben beziehen.

3.5 Berichte der Innenrevision

Ein Auskunftersuchen hinsichtlich eines Jahresberichts der Innenrevision wurde unter Berufung auf die für Antragstellende versteckte Ausschlussregelung des § 104 a Absatz 5 Landeshaushaltsordnung abschlägig beschieden. Wir empfehlen, diese Regelung zu streichen, da die im Bremer Informationsfreiheitsgesetz geregelten Ausschlussgründe schutzwürdige Informationen in Vorgängen der Innenrevision ausreichend vor zweckwidrigem Zugriff Dritter sichern.

3.6 Vertrag der Universität Bremen mit der Deutschen Hochschulwerbung

Der im Rahmen des an das Vermittlungsverfahren anschließenden Klageverfahrens an den Antragstellenden herausgegebene Vertrag muss auch im Transparenzportal veröffentlicht werden. Auch hierfür (siehe Ziffer 4.2 dieses Berichts) sollte die Universität Bremen einen eigenen Zugang zum Transparenzportal erhalten.

3.7 Nichtbeantwortung von Informationszugangsanträgen durch die Polizei Bremen

Aufgrund von Funktionsproblemen des E-Mail-Postfachs des zuständigen Mitarbeiters erreichten mehrere Anfragen nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz sowie einige unserer Schreiben die Polizei Bremen nicht. Die Anfragen, die die Polizei Bremen tatsächlich erreichten, sind zudem bisher gar nicht oder zumindest nicht fristgerecht beantwortet worden.

3.8 Noch immer ist das Bremer Informationsfreiheitsgesetz nicht an die Datenschutzgrundverordnung angepasst worden

4. Aktuelle Empfehlungen zur Verbesserung der Informationsfreiheit in Bremen

4.1 Zum Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG)

Allgemein

- Ziffer 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 (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)
- Ziffer 3.10 und 8.2 des 12. Jahresberichts (§ 3 Nummer 8 – Bereichsausnahme Verfassungsschutz streichen)

§ 5 BremIFG – Schutz personenbezogener Daten

- Ziffer 4.1 des 11. Jahresberichts (Anpassung an die Datenschutzgrundverordnung)
- Ziffer 4.2 des 12. Jahresberichts (bei Interessenabwägung im Zweifel für die Informationsfreiheit)

§ 6 BremIFG – Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- 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 (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 (Erweiterung des Katalogs der veröffentlichungspflichtigen Informationen auf solche über eingesetzte Logarithmen und Künstliche 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 4.1 des 11. Jahresberichts und Ziffer 4.7 des 12. Jahresberichts (Anpassung an die Datenschutzgrundverordnung, Klarstellung der Zuständigkeit)
- 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

- Ziffer 3.10 und Ziffer 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)

5. Entwicklung der Informationsfreiheit in Deutschland

5.1 Inkrafttreten eines Hessischen Informationsfreiheitsgesetzes

5.2 Thüringen auf dem Weg zu einem Transparenzgesetz

Die thüringische Landesregierung beschloss im August 2018 einen Referentenentwurf zur Ersetzung des Thüringer Informationsfreiheitsgesetz durch ein Thüringer Transparenzgesetz.

5.3 Digitale Agenda sieht Schaffung eines Informationsregisters für Sachsen-Anhalt vor

5.4 Gesetzesentwurf der Bundesregierung zum Geschäftsgeheimnisgesetz

Bremen sollte sich im Bundesrat für eine informationsfreiheits- und hinweisgeberfreundliche Umsetzung der EU-Geschäftsgeheimnis-Richtlinie einsetzen, die Hinweisgebende und Antragstellende nach Informationsfreiheitsgesetzen vom Anwendungsbereich des Geheimnisschutzes ausnimmt.

5.5 Veröffentlichung von Referentenentwürfen und Verbandsstimmungen

Referentenentwürfe und Stimmungen, die im Rahmen der Verbandsbeteiligung zu einem Gesetzesvorhaben eingegangen sind, sollten auch im Land Bremen veröffentlicht werden, wie dies im Bund bereits geschieht.

6. Aktuelle Rechtsprechung zur Informationsfreiheit

6.1 Mehr Transparenz bei Trilogverhandlungen

Der Europäische Gerichtshof entschied am 22. März 2018 (Aktenzeichen T- 540/15), dass die sogenannten Vier-Spalten-Dokumente, die den aktuellen Kompromissvorschlag in einem EU-Gesetzgebungsverfahren beinhalten, dem Informationszugang offenstehen.

6.2 Zugang zu Gerichtsentscheidungen erleichtern

Der Bundesgerichtshof entschied am 20. Juni 2018 (Aktenzeichen 5 AR (Vs) 112/17), dass Privatpersonen keinen voraussetzungslosen Anspruch auf Übersendung anonymisierter Strafurteile haben. Bremen sollte sich im Bundesrat für eine Änderung des § 475 Absatz 1

Satz 1 Strafprozessordnung einsetzen, die den Zugang zu anonymisierten Strafurteilen nicht mehr vom Nachweis eines berechtigten Interesses abhängig macht.

6.3 Kein Urheberrechtsschutz für Evaluationsbericht zur Privatisierung von Gefängnissen

Das Verwaltungsgericht Magdeburg entschied am 23. Januar 2018 (Aktenzeichen 6 A 343/16), dass ein Evaluationsbericht einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zur Privatisierung von Gefängnissen nicht die nötige Schöpfungshöhe erreicht, um dem Urheberrechtsschutz zu unterliegen. Ebenso wenig erkannte der Generalanwalt am Europäischen Gerichtshof am 25. Oktober 2018 in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache C-469/17 militärischen Lageberichten einen Werkcharakter zu.

6.4 Liste der Teilnehmenden an Kabinettsitzungen ist herauszugeben

Das Bundesverwaltungsgericht entschied am 13. Dezember 2018 (Aktenzeichen 7 C 19.17), dass auf Antrag Zugang zur Liste der Teilnehmenden an Kabinettsitzungen gewährt werden muss.

6.5 Bundesverfassungsgericht verlangt zeitliche Begrenzung der Veröffentlichung von Lebensmittelrechtsverstößen

Das Bundesverfassungsgericht entschied am 21. März 2018 (Aktenzeichen 1 BvF 1/13), dass die Veröffentlichung von Verstößen gegen das Lebensmittel- oder Futtermittelrecht nach § 40 Absatz 1 a Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch nur dann verfassungskonform ist, wenn die Veröffentlichung im Internet zeitlich durch ein Gesetz begrenzt wird.

6.6 Verfallsdatum für Geschäftsgeheimnisse

Der Europäische Gerichtshof entschied in seinem Urteil vom 19. Juni 2018 (Rechtssache C-15/16), dass mindestens fünf Jahre alte Informationen, die Behörden vorliegen und möglicherweise einmal Geschäftsgeheimnisse waren, aufgrund des Zeitablaufs grundsätzlich als nicht mehr aktuell und damit als nicht mehr vertraulich anzusehen sind. Eine Herausgabe der Informationen könne nur durch den Nachweis verhindert werden, dass die Informationen trotz ihres Alters noch wesentliche Bestandteile der eigenen wirtschaftlichen Stellung oder der von betroffenen Dritten sind.

6.7 Behörde trägt Beweislast für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse

Das Hamburgische Obergericht entschied am 2. Juli 2018 (Aktenzeichen 3 Bf 153/15), dass die auskunftspflichtige Stelle bei der Geltendmachung von Betriebs- und

Geschäftsgeheimnissen – soweit dies unter Wahrung der behaupteten Geheimhaltungsbedürftigkeit möglich ist – sowohl das zu schützende Geheimnis wie auch die zu offenbarende Information so präzise umschreiben muss, dass der Antragsteller in die Lage versetzt wird, die Behauptungen der informationspflichtigen Stelle schlüssig nachzuvollziehen. Auch hält das Gericht ein ausdrückliches Verbot einer rechtsgeschäftlichen Vertraulichkeitsvereinbarung in einem Informationsfreiheitsgesetz nicht für erforderlich, da sich ein solches bereits aus dem Sinn und Zweck eines Informationsfreiheitsgesetzes beziehungsweise entsprechender Zugangsregelungen ergibt.

7. Entwicklung der Informationsfreiheit in der Europäischen Union

7.1 Entwurf der EU-Kommission für Whistleblowerschutz-Richtlinie

7.2 Europäische Bürgerbeauftragte forderte mehr Transparenz vom Europäischen Rat

8. Die aktuellen Entschlüsse der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland

8.1 Soziale Teilhabe braucht konsequente Veröffentlichung von Verwaltungsvorschriften!

(Entscheidung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 16. Oktober 2018)

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.¹

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

¹ Gesetzliche Verpflichtungen bestehen derzeit in: Hamburg, Bremen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein (ab 1. Januar 2020).

betreffende Entscheidungen von Sozialleistungsträgern verstehen, Ansprüche geltend machen, aber auch Pflichten wahrnehmen.

Alle Sozialleistungsträger bedienen sich Verwaltungsvorschriften, um innerhalb ihrer Behörde eine einheitliche Bearbeitungspraxis beziehungsweise 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*"² 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.

8.2 Transparenz der Verwaltung beim Einsatz von Algorithmen für gelebten Grundrechtsschutz unabdingbar

Im Rahmen der 36. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland haben die genannten Informationsfreiheitsbeauftragten nachfolgendes Positionspapier am 16. Oktober 2018 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,

² Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 25. November 2004, Aktenzeichen 5 CN 1.03.

- 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 beziehungsweise 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. 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 Bundesgesetzgeber 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 Informationsfreiheitsgesetzen beziehungsweise Transparenzgesetzen oder in den einschlägigen Fachgesetzen zu verankern. Ausnahmen sollten dabei auf ein Minimum beschränkt werden.

Im Einzelnen sind daher dringend folgende 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.

- 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 gegebenenfalls andere relevante Informationen über die Algorithmen beziehungsweise 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.