

Mitteilung des Senats vom 8. September 2020

Stellungnahme des Senats zum 14. Jahresbericht der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit

Der Senat übermittelt der Bürgerschaft (Landtag) seine nachfolgende Stellungnahme zum 14. Jahresbericht der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit (Berichtszeitraum: 1. Januar bis 31. Dezember 2019) mit der Bitte um Kenntnisnahme.

Zu den Einzelheiten des 14. Jahresberichts nimmt der Senat unter Bezugnahme auf die Nummerierung im Jahresbericht wie folgt Stellung:

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

Der Senat nimmt den Bericht der Datenethikkommission der Bundesregierung im Hinblick auf das Thema Algorithmentransparenz und den hieraus möglicherweise resultierenden Regelungsbedarf auf europäischer Ebene sowie Bundes- und Landesebene zur Kenntnis. Nach Einschätzung der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit entspricht das Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) auch bereits in seiner jetzigen Fassung den Forderungen der Datenethikkommission. Ob darüber hinaus eine Erweiterung oder Klarstellung notwendig ist, hängt auch von der Umsetzung möglicher Regelungsbedarfe ab. Im Übrigen hat der Senat bereits in seiner Stellungnahme zum 13. Jahresbericht für Informationsfreiheit darauf hingewiesen, dass beim Einsatz von Künstlicher Intelligenz verbindliche Anforderungen zu schaffen und umzusetzen sind.

3. Informationsfreiheit in Bremen

- 3.1 Dienstanweisung über das Bekleben polizeilicher Einsatzmittel

Die Kritik der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit ist zutreffend. Grund für die Säumnis ist der bisher für die Veröffentlichungen nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz notwendige, jedoch noch nicht abgeschlossene Umsetzungsprozess. Dieser behördenübergreifende Ablauf befindet sich in der Entwicklung. Ein zeitlicher Ausblick hinsichtlich des Prozessabschlusses für den Gesamtkomplex kann bislang, auch aufgrund der Corona-Pandemie und des sich daraus ergebenden Arbeitsaufwands nicht sicher prognostiziert werden. Die zu schulenden Beschäftigten wurden dem Senator für Inneres von der Polizei Bremen benannt. Die durch das Bremer Informationsfreiheitsgesetz an die Polizei Bremen gestellten Anforderungen teilen sich im Grunde genommen in zwei Säulen: in den reaktiven Teil (Bearbeitung von Eingaben, insbesondere Auskunftersuchen) und den proaktiven Teil (Veröffentlichung der begehrten Informationen im Transparenzportal). Dieser Veröffentlichungsprozess ist auf der Grundlage des neuen IFG-Organisationskonzeptes innerhalb des Landes Bremen zu organisieren. Innerhalb der Polizei Bremen sind dazu verschiedene Schritte notwendig, wie etwa, in welcher Direktion welche zu veröffentlichenden Informationen vorgehalten werden und wer verantwortlich die Einstellung der Informationen im Transparenzportal übernimmt. Dies ist ein noch in der Entwicklung und Umsetzung befindlicher Prozess und vor dessen Abschluss eine Veröffentlichung von hier aus nicht durchführbar ist. Die Polizei Bremen

hat alle möglichen Vorbereitungen getroffen; es bedarf jedoch noch der Schulung der Beschäftigten, die voraussichtlich noch in 2020 durchgeführt wird.

3.2 Circa 90 Anfragen zu Abituraufgaben bisher unbeantwortet

Seitens der Senatorin für Kinder und Bildung bestehen keine Vorbehalte, die gewünschten Informationen zur Verfügung zu stellen. Aufgrund der sehr hohen Arbeitsbelastungen der zuständigen Beschäftigten auch im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie konnte dieser Prozess zwischenzeitlich jedoch nicht fortgesetzt werden. Inzwischen ist die Anforderung jedoch für die Prüfungsaufgaben Abitur vollumfänglich, für die anderen zentralen Prüfungen anteilig umgesetzt worden. Alle Prüfungsaufgaben finden sich auf der Homepage der Senatorin für Kinder und Bildung unter www.bildung.bremen.de/Pruefungen-226880. Die Seite ist gegliedert nach Abitur, einfacher Berufsbildungsreife (eBBR), Erweiterter Berufsbildungsreife (ErwBBR) und Mittlerem Schulabschluss. Das Einstellen der Prüfungsaufgaben wird fortgeschrieben. Im Bereich des Abiturs wird es nun standardisiert regelhaft erfolgen.

3.3 Abstimmungsvereinbarungen mit den Systembetreibenden zur Verpackungsverordnung

Derzeit werden die Allgemeinen Vertragsbedingungen überarbeitet. Es ist geplant, dort einen Hinweis auf die gesetzliche Kennzeichnungspflicht gemäß § 6 Absatz 3 BremIFG aufzunehmen.

3.4 „Topf Secret“ – Ergebnisse von Lebensmittelbetriebskontrollen

2019 wurden 506 Anträge nach dem Verbraucherinformationsgesetz an den Lebensmittelüberwachungs-, Tierschutz- und Veterinärdienst des Landes Bremen (LMTVet), überwiegend über die Plattform „Topf Secret“, gerichtet.

Tatsächlich wurden in 2019 bereits 145 Anträge positiv beschieden. Die übrigen Anträge aus 2019, die nicht eingestellt oder zurückgezogen wurden (203), wurden dann 2020 zugunsten der jeweiligen antragstellenden Person beschieden (158).

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

Seitens der Senatorin für Kinder und Bildung bestehen keine Vorbehalte, die gewünschten Informationen zur Verfügung zu stellen. Aufgrund der derzeit sehr hohen Arbeitsbelastungen der zuständigen Beschäftigten im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie konnte dieser Prozess bislang nicht umgesetzt werden. Es ist beabsichtigt, die Aufbereitung der gewünschten Informationen fortzusetzen und unmittelbar zur Verfügung zu stellen, soweit es die derzeitige Ausnahmesituation im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie zulässt.

3.7 Änderung des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes

Das Land Bremen verfügt mit dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz bereits von Beginn an und insbesondere nach der Novellierung des Gesetzes im Jahr 2015 über eines der weitreichendsten und modernsten Transparenzgesetze bundesweit. Verdeutlicht wird dies durch seine Vorbildfunktion für andere Landestransparenzgesetze. Die Landesbeauftragte für Informationsfreiheit verweist selbst in ihrem 14. Jahresbericht für Informationsfreiheit dementsprechend darauf, dass sich der Informationsfreiheitsbeauftragte von Sachsen-Anhalt dafür einsetzt, bei der Weiterentwicklung des dortigen Informationszugangsgesetzes, den nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz bestehenden individuellen Anspruch auf Veröffentlichung künftig auch in Sachsen-Anhalt zu übernehmen (vergleiche Seite 14 des Jahresberichts). Der Schwerpunkt der Arbeiten im Bereich der Informationsfreiheit liegt daher auch auf der Umsetzung des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes mit dem Ziel, die Akzeptanz der geltenden Regelungen im gesamten Bereich der öffentlichen Verwaltung stetig zu verbessern. Die Erfahrungen mit der Umsetzung der 2015 umfassend eingeführten Neuregelungen zur proaktiven Veröffentlichungspflicht haben gezeigt, dass transparentes Handeln nicht von gesetzlichen Änderungen alleine lebt,

sondern fester Bestandteil des Verwaltungshandels werden muss. Hierzu sind kontinuierlich technische und organisatorische Maßnahmen zur Gesetzesumsetzung erforderlich, an denen weiterhin gearbeitet wird (siehe hierzu auch die Jahresberichte des Senats nach § 12 BremIFG).

4. Aktuelle Empfehlungen zur Verbesserung der Informationsfreiheit in Bremen

4.1 Zum Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG)

Zu Allgemein:

Der Senat verweist hierzu auf seine Stellungnahmen zu Ziffer 4.1 des 11. Jahresberichts für Informationsfreiheit und zu den Ziffern 3.10, 4.4 und 4.7 des 12. Jahresberichts für Informationsfreiheit.

Zu § 1 BremIFG – Grundsatz:

Der Senat verweist hierzu auf seine Stellungnahmen zu Ziffer 3.3.2 des 12. Jahresberichts für Informationsfreiheit und zu den Ziffern 3.2 und 3.4 des 13. Jahresberichts für Informationsfreiheit.

Zu § 5 BremIFG – Schutz personenbezogener Daten:

Die Anpassung an die Begriffe der Datenschutzgrundverordnung in § 5 Absatz 1 Satz 2 BremIFG ist erfolgt. Im Übrigen verweist der Senat auf seine Stellungnahme zu Ziffer 4.2 des 12. Jahresberichts für Informationsfreiheit.

Zu § 6 BremIFG – Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebsgeheimnissen oder Geschäftsgeheimnissen:

Der Senat verweist hierzu auf seine Stellungnahmen zu Ziffer 4.2 des 11. Jahresberichts für Informationsfreiheit und zu den Ziffern 3.1 und 4.2 des 12. Jahresberichts für Informationsfreiheit.

Zu § 7 BremIFG – Antrag und Verfahren:

Der Senat verweist hierzu auf seine Stellungnahmen zu den Ziffern 3.3.2 und 4.3 des 12. Jahresberichts für Informationsfreiheit.

Zu § 8 BremIFG – Verfahren bei Beteiligung Dritter:

Der Senat verweist hierzu auf seine Stellungnahme zu Ziffer 4.3 des 12. Jahresberichts für Informationsfreiheit.

Zu § 11 BremIFG – Veröffentlichungspflichten:

Der Senat verweist hierzu auf seine Stellungnahmen zu Ziffern 3.2 und 3.9 des 12. Jahresberichts sowie auf die Stellungnahmen zu Ziffern 1, 5.5 und 8.1 des 13. Jahresberichts sowie auf die Stellungnahme zu Ziffer 1 des 14. Jahresberichts.

Zu § 13 BremIFG – Landesbeauftragte oder Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit:

Der Senat verweist hierzu auf seine Stellungnahme zu Ziffer 3.3.2 des 12. Jahresberichts für Informationsfreiheit.

4.2 Zum Bremischen Hochschulgesetz (BremHG)

Der Senat verweist hierzu auf seine Stellungnahmen zu Ziffer 2.1 des 11. Jahresberichts für Informationsfreiheit und zu Ziffer 4.2 des 13. Jahresberichts für Informationsfreiheit.

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

Der Senat verweist hierzu auf seine Stellungnahmen zu Ziffer 2.5 des 11. Jahresberichts für Informationsfreiheit und zu Ziffer 4.3 des 13. Jahresberichts für Informationsfreiheit.

4.5 Zur Bremischen Landesverfassung

Der Senat verweist hierzu auf seine Stellungnahmen zu Ziffer 3.10 des 12. Jahresberichts für Informationsfreiheit und zu Ziffer 4.5 des 13. Jahresberichts für Informationsfreiheit.

4.6 Zur Landeshaushaltsordnung (LHO)

Der Senat verweist hierzu auf seine Stellungnahme zu Ziffer 3.5 des 13. Jahresberichts für Informationsfreiheit.

4.7 Schaffung eines Beteiligtentransparenzdokumentationsgesetzes

Hierzu verweist der Senat auf seine Stellungnahme zu Ziffer 5.5 dieses Jahresberichts.

5. Entwicklung der Informationsfreiheit in Deutschland

5.5 Veröffentlichung von Beiträgen zum Gesetzgebungsverfahren in Thüringen

Die Landesbeauftragte für Informationsfreiheit nimmt Bezug auf das Thüringer Beteiligtentransparenzdokumentationsgesetz und fordert die Übernahme entsprechender Regelungen in das bremische Landesrecht. Nach dem 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 mit ihrem wesentlichen Inhalt entsprechend wiederzugeben.

Dem Senat ist eine transparente Darlegung der Beteiligendokumentation bei Gesetzgebungsentwürfen auch ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage nicht grundsätzlich fremd. So werden zum Beispiel die schriftlichen Stellungnahmen der Gewerkschaften und Richterverbände im Lande Bremen zu dienstrechtlichen Gesetzgebungsverfahren aus dem förmlichen Beteiligungsverfahren im Sinne des § 93 des Bremischen Beamtengesetzes beziehungsweise § 39a des Bremischen Richtergesetzes der Bürgerschaft (Landtag) in Kopie zur Kenntnis gegeben. Gleichwohl besteht bislang keine Verpflichtung der Ressorts zur Darlegung.

Ungeachtet dessen ist die Aufforderung der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit zur Übernahme der thüringischen Regelungen in das bremische Recht an die Bürgerschaft (Landtag) gerichtet. Das Gesetz wurde aus der Mitte des thüringischen Landtags eingebracht (vergleiche Thüringischer Landtag, Drucksache 6/4807).

5.6 Geschäftsgeheimnisgesetz in Kraft getreten

Der Senat hat das Inkrafttreten des Geschäftsgeheimnisgesetzes zur Kenntnis genommen und prüft, ob hieraus Änderungsbedarfe für das bremische Informationsfreiheitsrecht entstehen.

5.8 Gutachten der Datenethikkommission fordert mehr Transparenz beim Einsatz algorithmischer Systeme

Die Datenethikkommission stellt in ihrem Gutachten vom 23. Oktober 2019 unter anderem Kriterien für den Einsatz algorithmischer Systeme in der Verwaltung auf. Dabei fordert die Datenethikkommission insbesondere, dass staatliche Entscheidungen, die unter Nutzung algorithmischer Systeme zustande kommen, transparent und begründbar bleiben müssten. Wie bereits in der Stellungnahme des Senats zu Ziffer 8.2. des 13. Jahresberichts für Informationsfreiheit ausgeführt, unterstützt der Senat im Grundsatz die Forderungen nach Transparenz beim Einsatz algorithmischer Systeme. Sie umfassen neben der sorgfältigen Prüfung, ob ein grundrechtskonformer Einsatz überhaupt möglich ist, umfassende Informationen über die Datenkategorien der Ein- und Ausgabedaten eines Verfahrens einschließlich der darin enthaltenen Logik, eine Prüfung der Tragweite der darauf basierenden Entscheidungen sowie eine Veröf-

fentlichung der Informationen, soweit dies rechtlich möglich ist. Protokollierung und Dokumentation der Abläufe sowie der wesentlichen Parameter werden als ebenso für erforderlich angesehen wie das Treffen von Sicherheitsmaßnahmen und einfachen Rückabwicklungsmöglichkeiten. Es muss sichergestellt werden, dass der Einsatz von Künstlicher Intelligenz keine diskriminierende Wirkung entfaltet. Schließlich hat die Verwaltung vor dem Einsatz Folgeabschätzungen vorzunehmen. Vor dem Hintergrund der Grundrechtsrelevanz und im Bewusstsein der damit verbundenen Verantwortung wird die Pflicht gesehen, gute Spielregeln als Grenze und Gestaltungsmittel für den Einsatz von Künstlicher Intelligenz festzulegen beziehungsweise diese im Rahmen ihrer Zuständigkeit und Gestaltungskompetenzen mit zu entwickeln und auf deren Einhaltung zu achten.

Der Senat stimmt der Einschätzung der Datenethikkommission zu, wonach die verstärkte Nutzung von Open-Source-Lösungen die Transparenz verbessert. Open Source-Software ist in sich vollständig transparent und ermöglicht so ein höheres Niveau an Datenschutz und IT-Sicherheit. Ziel ist ein vordringlicher Einsatz von freier und Open-Source-Software in der bremischen Verwaltung.

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

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

Der Senat wird prüfen, ob neben den bundesrechtlichen Vorschriften des Informationsweiterverwendungsgesetzes darüber hinaus Änderungsbedarfe im bremischen Landesrecht bestehen.

8. Die aktuellen Entschließungen der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland

8.1 Transparenz im Rahmen politischer Entscheidungsprozesse – Verpflichtendes Lobbyregister einführen!

Der Senat hat zu der Frage, ob ein verpflichtendes Lobbyregister einzuführen wäre, noch kein abschließendes Meinungsbild gefasst. Ungeachtet dessen gilt die Stellungnahme zu Ziffer 5.5, wonach der Handlungsauftrag zur Umsetzung der Transparenz im Rahmen politischer Entscheidungsprozesse unmittelbar an die Bürgerschaft (Landtag) gerichtet ist.

8.2 Informationszugang in den Behörden erleichtern durch „Informationsfreiheit by Design“

Die mit dem verabschiedeten Positionspapier „Informationszugang in den Behörden erleichtern durch Informationsfreiheit by Design“ verbundenen Grundlagen und Rahmenbedingungen stellen einen wichtigen Grundsatz für die Anforderungen an die Gestaltung der IT-Systeme und organisatorischen Prozesse dar. Die Auffassung, dass damit die Behörden ihre Pflichten aus den Informationsfreiheitsgesetzen effizient erfüllen und zugleich den Verwaltungsaufwand erheblich reduzieren können, wird unterstützt.