

Mitteilung des Senats vom 25. Juni 2019

Stellungnahme des Senats zum 13. Jahresbericht der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit

Der Senat übermittelt der Bürgerschaft (Landtag) seine nachfolgende Stellungnahme zum 13. Jahresbericht der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit (Berichtszeitraum: 1. Januar bis 31. Dezember 2018) mit der Bitte um Kenntnisnahme.

Zu den Einzelheiten des 13. Jahresberichts nimmt der Senat unter Bezugnahme auf die Nummerierung im Jahresbericht wie folgt Stellung:

1. Recht auf Algorithmentransparenz bei öffentlichen Stellen

Die Aufnahme von Algorithmen in den Katalog der proaktiv zu veröffentlichenden Gegenstände des § 11 des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes (BremIFG) wird für entbehrlich gehalten, zumal ein Individualanspruch der oder des Betroffenen, wie von der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit dargestellt, bereits gemäß Artikel 13 und 14 der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) besteht. Dieser ist eine Antwort der DSGVO auf die hohe Verantwortung der Verwaltung zur rechtmäßigen Ausgestaltung des Verfahrens, die der Einsatz von Algorithmen und KI-Verfahren insbesondere im Zusammenhang mit behördlicher Entscheidungsfindung erfordert. Algorithmentransparenz bedeutet in erster Linie die Schaffung und Umsetzung von verbindlichen Anforderungen, die bereits vor der Beschaffung „Transparency by Design“ und vor dem Einsatz auf Einhaltung überprüft werden können und bei deren Nichterfüllung, beispielsweise bei nicht ausreichender Überprüfbarkeit und Beherrschbarkeit, auf den Einsatz von Algorithmen verzichtet wird.

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

Zu Ziffer 3.1.1 des 12. Jahresberichts gilt Folgendes:

Der Senat teilt die Einschätzung der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit, dass es bei der Veröffentlichung von Verträgen der öffentlichen Hand noch Verbesserungspotential gab und gibt. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass seit dem 12. Jahresbericht aufgrund der identifizierten organisatorischen, technischen und rechtlichen Herausforderungen des Veröffentlichungsprozesses eine Revision des Organisationskonzeptes für den IFG-Veröffentlichungsprozess erfolgte, aus deren Ergebnissen zurzeit ein Supportkonzept für den Veröffentlichungsprozess entwickelt wird.

3. Informationsfreiheit in Bremen

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

Der Senat wird die vorgeschlagene Gesetzesänderung prüfen.

3.4 Informationszugangsanspruch gegenüber Mehr-Länder-Einrichtungen

Der Senat geht derzeit davon aus, dass eine isolierte Aufnahme des Sitzlandprinzips in das Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) nicht ausreichend ist, um das von der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit angestrebte Ziel der Klarstellung der Geltung des BremIFG für Mehr-Länder-Einrichtungen zu erreichen, sodass diese Empfehlung noch einer eingehenderen Prüfung bedarf.

3.5 Berichte der Innenrevision

Die von der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit empfohlene Streichung des § 104a Absatz 5 der Landeshaushaltsordnung (LHO) wird nicht unterstützt. Die Vorschrift wurde durch Artikel 1 Nummer 7 des Gesetzes zur Änderung der Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen eingefügt. In der entsprechenden Gesetzesbegründung wird Folgendes ausgeführt: „Die Regelung in Absatz 5, nach der ein Anspruch auf Informationszugang ausgeschlossen wird, ist erforderlich, da Innenrevisionsprüfungen stets vertrauliche Sachverhalte, insbesondere solche mit Personenbezug beinhalten.“ (vergleiche Bürgerschaftsdrucksache 17/1478 vom 12. Oktober 2010, Seite 3 bis 4). Hierbei war sich der Gesetzgeber durchaus bewusst, dass Berichte der Innenrevision nur dann einen effektiven und effizienten Zweck erfüllen, wenn Fehlstellungen in einem geschützten Rahmen allumfänglich festgestellt und der Dienststellenleitung, Geschäftsführung oder dem Vorstand berichtet werden können, mit dem Ziel sie abzustellen.

Durch § 104a Absatz 4 LHO sind die Vorschriften über die Innenrevision auch in den Mehrheitsgesellschaften analog anzuwenden. Das Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) findet gemäß § 1 Absatz 1 Seite 3 BremIFG auf natürliche Personen oder juristische Personen des Privatrechts Anwendung, soweit sich eine Behörde dieser Person zur Erfüllung ihrer öffentlichrechtlichen Aufgaben bedient. Durch die Streichung von § 104a Absatz 5 LHO würde dieser Bereich (Tätigkeit als Erfüllungsgehilfe) dann unter das BremIFG fallen. In der praktischen Tätigkeit wäre damit zu rechnen, dass die vertrauliche Zusammenarbeit zwischen Innenrevision und Geschäftsleitung erschwert wird, wenn damit zu rechnen ist, dass alle relevanten Sachverhalte möglicherweise der Veröffentlichung unterfallen können. Die Innenrevision, installiert als effektives Kontrollmittel für die Geschäftsführung, würde in ihrer Wirksamkeit beeinträchtigt werden. Auf der anderen Seite wäre durch die erforderlichen Schwärzungen kein ausreichender Informationscharakter gewährleistet. Die Schwärzungen würden unter Umständen sogar zu sinnentstellenden oder irreführenden Aussagen führen.

Da die Berichte der Innenrevision, wie auch alle anderen Dokumente der Verwaltung, dem Prüfungsrecht der Bürgerschaft und des Landesrechnungshofs unterliegen, ist sichergestellt, dass die Arbeit der Innenrevision kein unkontrollierbarer und unkontrollierter Raum darstellt.

3.6 Vertrag der Universität Bremen mit der Deutschen Hochschulwerbung

Die Universität Bremen wird den Vertrag zum genannten Vorgang zeitnah an das Transparenzportal übermitteln. Seit Ende 2018 ist die Universität Bremen in der Lage, Dokumente eigenständig im Transparenzportal zu veröffentlichen.

3.7 Nichtbeantwortung von Informationszugangsanträgen durch die Polizei Bremen

Das für Anfragen nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz vorgesehene E-Mail-Postfach der Polizei Bremen war zeitweise aus technischen Gründen nicht erreichbar. Die ursächlichen Probleme wurden zwischenzeitlich behoben. Bezüglich der Beantwortung von Anfragen nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz wurden organisatorische Anpassungsbedarfe erkannt. Durch Veränderungen von Zugriffs- und Arbeitsabläufen soll sichergestellt werden, dass die gesetzlichen Vorgaben künftig eingehalten werden.

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

Das Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) wurde mit Wirkung zum 14. März 2019 an die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) sowie an das Bremische Ausführungsgesetz zur EU-Datenschutz-Grundverordnung durch das Dritte Gesetz zur Änderung des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes vom 5. März 2019 (Brem.GBl. Seite 55) zwischenzeitlich angepasst. Damit sind die Befugnisse der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit in Bezug auf das Informationsfreiheitsrecht klargestellt. Darüber hinaus wurden Begrifflichkeiten des BremIFG an den Wortlaut der DSGVO angepasst.

4. Aktuelle Empfehlungen zur Verbesserung der Informationsfreiheit in Bremen

4.1 Zum Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG)

Zu den Änderungsvorschlägen wird wie folgt Stellung genommen:

Allgemeines:

Hierzu verweist der Senat auf seine Stellungnahmen zu den Ziffern 3.10, 4.4 und 4.7 des 12. Jahresberichts für Informationsfreiheit (vergleiche Bürgerschaftsdrucksache 19/1802, Seite 14 und 15) und zu Ziffer 4.1 des 11. Jahresberichts für Informationsfreiheit (vergleiche Bürgerschaftsdrucksache 19/1214, Seite 5).

Zu § 1 BremIFG – Grundsatz:

Hierzu verweist der Senat auf seine Stellungnahmen zu den Ziffern 3.2 und 3.4 des 13. Jahresberichts für Informationsfreiheit und zu Ziffer 3.3.2 des 12. Jahresberichts für Informationsfreiheit (vergleiche Bürgerschaftsdrucksache 19/1802, Seite 9).

Zu § 3 BremIFG – Schutz von besonderen öffentlichen Belangen:

Hierzu verweist der Senat auf seine Stellungnahmen zu Ziffer 5.1 des 11. Jahresberichts für Informationsfreiheit (vergleiche Bürgerschaftsdrucksache 19/1214, Seite 6) und zu den Ziffern 3.10 und 4.4 des 12. Jahresberichts für Informationsfreiheit (vergleiche Bürgerschaftsdrucksache 19/1802, Seite 14).

Zu § 5 BremIFG – Schutz personenbezogener Daten:

Die Anpassung des § 5 Absatz 1 Satz 2 des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes an die Begrifflichkeiten der Datenschutzgrundverordnung ist durch das Dritte Gesetz zur Änderung des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes vom 5. März 2019 (Brem.GBl. Seite 55) zwischenzeitlich erfolgt.

Im Übrigen verweist der Senat auf seine Stellungnahme zu Ziffer 4.2 des 12. Jahresberichts für Informationsfreiheit (vergleiche Bürgerschaftsdrucksache 19/1802, Seite 14).

Zu § 6 BremIFG – Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen:

Hierzu verweist der Senat auf seine Stellungnahmen zu Ziffer 4.2 des 11. Jahresberichts für Informationsfreiheit (vergleiche Bürgerschaftsdrucksache 19/1214, Seite 6) und zu den Ziffern 3.1 und 4.2 des 12. Jahresberichts für Informationsfreiheit (vergleiche Bürgerschaftsdrucksache 19/1802, Seite 3 und 14).

Zu § 7 BremIFG – Antrag und Verfahren:

Hierzu verweist der Senat auf seine Stellungnahmen zu den Ziffern 3.3.2 und 4.3 des 12. Jahresberichts für Informationsfreiheit (vergleiche Bürgerschaftsdrucksache 19/1802, Seite 9 und 14).

Zu § 8 BremIFG – Verfahren bei Beteiligung Dritter:

Hierzu verweist der Senat auf seine Stellungnahme zu Ziffer 4.3 des 12. Jahresberichts für Informationsfreiheit (vergleiche Bürgerschaftsdrucksache 19/1802, Seite 14).

Zu § 11 BremIFG – Veröffentlichungspflichten:

Hierzu verweist der Senat auf seine Stellungnahmen zu den Ziffern 3.2 und 3.9 des 12. Jahresberichts für Informationsfreiheit (vergleiche Bürgerschaftsdrucksache 19/1802, Seite 7 und 13) sowie auf die Stellungnahme zu den Ziffern 1, 5.5 und 8.1 des 13. Jahresberichts für Informationsfreiheit.

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

Die Klarstellung der Zuständigkeit der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit im Bereich des Informationsfreiheitsrechts ist durch das Dritte Gesetz zur Änderung des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes vom 5. März 2019 (Brem.GBl. Seite 55) zwischenzeitlich erfolgt.

Im Übrigen verweist der Senat auf seine Stellungnahme zu Ziffer 4.2 des 12. Jahresberichts für Informationsfreiheit (vergleiche Bürgerschaftsdrucksache 19/1802, Seite 14).

4.2 Zum Bremischen Hochschulgesetz (BremHG)

Die Hinweise der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit beziehen sich auf Beanstandungen, die bereits im 11. und 12. Jahresbericht für Informationsfreiheit erörtert worden sind. Der Senat und die Hochschulen haben in der Vergangenheit zu jedem der genannten Punkte umfassend Stellung genommen. Zuletzt haben die Hochschulen detailliert im Rahmen der Sitzung des Bürgerschaftsausschusses für Wissenschaft, Medien, Datenschutz und Informationsfreiheit am 17. Oktober 2018 über den Veröffentlichungsstand von Drittmittelprojekten in ihren Forschungsdatenbanken berichtet. Alle Hochschulen unternehmen im Rahmen ihrer Kapazitäten auch weiterhin große Anstrengungen zur Herstellung maximaler Transparenz im Drittmittelforschungsbereich. Wie bereits unter Ziffer 3.6 dieser Stellungnahme dargestellt, ist die Universität Bremen seit Ende 2018 in der Lage, Dokumente eigenständig im Transparenzportal zu veröffentlichen. Erste Überlegungen zur gemeinsamen Nutzung dieser Schnittstelle durch die übrigen bremischen Hochschulen wurden bereits angestellt. Zurzeit werden diese aber noch auf ihre technische und organisatorische Umsetzbarkeit überprüft.

- 4.3 Zur Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz
- Hierzu verweist der Senat auf seine Stellungnahme zu Ziffer 2.5 des 11. Jahresberichts für Informationsfreiheit (vergleiche Bürgerschaftsdrucksache 19/1214, Seite 4).
- 4.4 Zum Bremischen Archivgesetz
- Hierzu verweist der Senat auf seine Stellungnahmen zu Ziffer 3.4 des 11. Jahresberichts für Informationsfreiheit (vergleiche Bürgerschaftsdrucksache 19/1214, Seite 5).
- 4.5 Zur Bremischen Landesverfassung
- Die Landesbeauftragte für Informationsfreiheit hat bereits in ihrem 12. Jahresbericht für Informationsfreiheit die Verankerung des Anspruchs auf freien Zugang zu amtlichen Informationen in der Bremer Landesverfassung gefordert. Der Senat ist der Auffassung, dass einer derartigen Änderung der Landesverfassung aufgrund des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Juni 2017 (Aktenzeichen 1 BvR 1978/13) lediglich deklaratorische Bedeutung zukommen würde. Nach diesem Beschluss umfasst das Grundrecht ein gegen den Staat gerichtetes Recht auf Informationszugang jedenfalls dann, wenn eine im staatlichen Verantwortungsbereich liegende Informationsquelle aufgrund rechtlicher Vorgaben (hier aufgrund der Bestimmungen des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes) zur öffentlichen Zugänglichkeit bestimmt ist (vergleiche BVerfGE 103, 44 <60>). Legt der Gesetzgeber die grundsätzliche Zugänglichkeit von staatlichen Vorgängen und damit zugleich deren Öffnung als Informationsquelle fest, wird in diesem Umfang auch der Schutzbereich der Informationsfreiheit des Artikel 5 Absatz 1 Satz 1, Halbsatz 2 Grundgesetz eröffnet (vergleiche auch BVerfGE 103, 44 <60 f.>).
5. Entwicklung der Informationsfreiheit in Deutschland
- 5.4 Gesetzesentwurf der Bundesregierung zum Geschäftsgeheimnisgesetz
- Der Senat teilt die Auffassung der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit, wonach die Umsetzung der EU-Geschäftsgeheimnis-Richtlinie informationsfreiheits- und hinweisgeberfreundlich erfolgen sollte. Die Entscheidung über die Unterstützung einer möglichen Bundesratsinitiative bleibt dem zukünftigen Senat vorbehalten.
- 5.5 Veröffentlichung von Referentenentwürfen und Verbandsstellungen
- Der Senat wird die Anregung der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit prüfen.
6. Aktuelle Rechtsprechung zur Informationsfreiheit
- 6.2 Zugang zu Gerichtsentscheidungen erleichtern
- Eine Änderung des § 475 der Strafprozessordnung (StPO) dahingehend, dass der Zugang für Privatpersonen zu anonymisierten Strafurteilen nicht mehr vom Nachweis eines berechtigten Interesses abhängig gemacht wird, sondern voraussetzungslos gewährt werden soll, ist aus datenschutzrechtlichen Gründen abzulehnen. Strafurteile enthalten in der Regel hochsensible Daten nicht nur der Verurteilten, sondern auch von Zeuginnen und Zeugen. Nicht selten werden bei der Sachverhaltsfeststellung, unter Umständen auch bei den Strafzumessungserwägungen, umfangreiche Ausführungen

über die Lebensumstände der Verurteilten und von Dritten dokumentiert, die – auch nach einer Anonymisierung – Schlüsse auf die Person der Betroffenen zulassen. Die Richtlinie des Europäischen Parlaments zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr (RL 2016/680/EU) vom 27. April 2016 legt ausdrücklich fest, dass die Grundsätze des Datenschutzes nur dann nicht für anonyme Informationen gelten sollen, wenn eine Anonymisierung dergestalt stattgefunden hat, dass eine Identifizierung der betroffenen Person nicht mehr möglich ist. Schließlich ist zu bedenken, dass den Rechten der Auskunftssuchenden durch § 478 Absatz 3 StPO hinreichend Rechnung getragen wird. Danach kann gegen eine ablehnende Entscheidung der Staatsanwaltschaft eine gerichtliche Überprüfung beantragt werden.

8. Die aktuellen Entschliefungen der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland

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

Der Senat unterstützt die Forderungen der Informationsfreiheitsbeauftragten der Länder, die auf der 36. Konferenz als Positionspapier beschlossen wurden. 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 Veröffentlichung der Informationen, soweit dies rechtlich möglich ist. Protokollierung und Dokumentation der Abläufe sowie der wesentlichen Parameter werden als ebenso erforderlich angesehen, wie das Treffen von Sicherheitsmaßnahmen und einfachen Rückabwicklungsmöglichkeiten. Es muss sichergestellt werden, dass der Einsatz von KI 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 sieht sich auch der Senat in der Pflicht, gute Spielregeln als Grenze und Gestaltungsmittel für den Einsatz von KI festzulegen beziehungsweise diese im Rahmen der bestehenden Zuständigkeit und Gestaltungskompetenzen mit zu entwickeln und auf deren Einhaltung zu achten.