



Landesbeauftragte  
für Datenschutz  
und Akteneinsicht

# Tätigkeitsbericht 2018/2019

## Akteneinsicht



## **Titelbild**

Motiv: Amts- und Landgericht in Frankfurt (Oder)

Architekten: Bumiller & Junkers

Fertigstellung: 2005

Bildrechte: imago images / Bernd Friedel

## **Impressum**

Herausgeber: Die Landesbeauftragte für den Datenschutz  
und für das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg  
Stahnsdorfer Damm 77  
14532 Kleinmachnow

Telefon: 033203 356-0

Telefax: 033203 356-49

E-Mail: [Poststelle@LDA.Brandenburg.de](mailto:Poststelle@LDA.Brandenburg.de)

Internet: <https://www.LDA.Brandenburg.de>

Druck: Brandenburgische Universitätsdruckerei  
und Verlagsgesellschaft mbH

# Tätigkeitsbericht Akteneinsicht

## der Landesbeauftragten für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht zum 31. Dezember 2019

Die Landesbeauftragte für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht hat nach § 11 Absatz 13 Satz 1 Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht vorzulegen. Dieser Bericht schließt an den am 18. April 2018 vorgelegten Tätigkeitsbericht 2016/2017 an und deckt den Zeitraum vom 1. Januar 2018 bis zum 31. Dezember 2019 ab.

Der Tätigkeitsbericht kann auch aus unserem Internetangebot unter [www.LDA.Brandenburg.de](http://www.LDA.Brandenburg.de) abgerufen werden.



---

	<b>Vorwort</b> .....	<b>6</b>
--	----------------------	----------

---

<b>I</b>	<b>Entwicklung des Informationszugangsrechts in Bund und Ländern</b> .....	<b>8</b>
----------	--	----------

---

<b>II</b>	<b>Entwicklung des Informationszugangsrechts in Brandenburg</b> .....	<b>15</b>
-----------	---	-----------

---

<b>III</b>	<b>Beanstandungen wegen Verstößen gegen das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz</b> .....	<b>19</b>
1	Kosten für die Vertretung einer Behörde durch eine Anwaltskanzlei .....	19
2	Unterlagen zum Verkauf eines Grundstücks durch die Stadt an eine stadteigene Wohnungsbaugesellschaft .....	21
3	Stellungnahme einer Stadtverwaltung im Zusammenhang mit Sturmschäden .....	25
4	Liste aller Kunstwerke einer Behörde mit Detailangaben .....	28

---

<b>IV</b>	<b>Ausgewählte Fälle</b> .....	<b>30</b>
1	Kostenkalkulation für Plätze in Kindertagesstätten .....	30
2	Gräberlisten für Gefallene des Zweiten Weltkrieges .....	32
3	Abituraufgaben des Jahres 2018 im Fach Mathematik inklusive Lösungen und Hinweisen für Lehrkräfte .....	37
4	Datenweitergabe im Rahmen der Drittbetroffenenbeteiligung .....	39



---

<b>V</b>	<b>Zahlen und Fakten</b> .....	<b>44</b>
1	Jahresstatistik 2018 zu den Beschwerdefällen im Akteneinsichtsrecht .....	45
2	Jahresstatistik 2019 zu den Beschwerdefällen im Akteneinsichtsrecht .....	50
3	Vergleichende Analyse .....	55

---

<b>VI</b>	<b>Internationales Symposium 2019</b> .....	<b>59</b>
-----------	---	-----------

---

<b>VII</b>	<b>Zusammenarbeit mit anderen Informationsfreiheits- beauftragten</b> .....	<b>66</b>
------------	---	-----------

---

<b>VIII</b>	<b>Die Dienststelle</b> .....	<b>68</b>
-------------	-------------------------------	-----------

---



## Vorwort

---

Liebe Leserinnen und Leser,

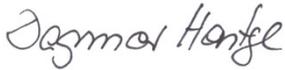
in der Vergangenheit habe ich dem Landtag Brandenburg meine Berichte zum Datenschutz und zur Akteneinsicht stets für denselben Zeitraum und deshalb in ein- und derselben Broschüre bzw. Drucksache vorgelegt. Seit der Geltung der Datenschutz-Grundverordnung unterliege ich im Datenschutz nunmehr einer einjährigen Berichtspflicht. Das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz sieht jedoch weiterhin vor, dass ich dem Landtag alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht vorlege. Beide Berichte trenne ich künftig voneinander und lege sie zu unterschiedlichen Terminen vor. Der Tätigkeitsbericht Akteneinsicht 2018/2019 ist zwar bereits der 14. Bericht zu diesem Thema, jedoch der erste, den ich separat erstatte.

Mein Blick auf die Informationsfreiheit in anderen Ländern der Bundesrepublik Deutschland verdeutlicht, dass die Informationsfreiheitsgesetze vielerorts längst weiterentwickelt wurden. Die Ergänzung um aktive Veröffentlichungspflichten sowie die Einführung landesweiter Informationsregister sind Gegenstand von Transparenzgesetzen, teilweise wurden die allgemeinen Informationsfreiheitsregelungen mit dem Umweltinformationsrecht zusammengeführt und einige Länder haben die Kompetenzen der Informationsfreiheitsbeauftragten entsprechend erweitert. Um solche Vorhaben auch in Brandenburg umzusetzen, erfuhr ich bislang leider weder die Unterstützung des Landtages Brandenburg noch der Landesregierung. Der zum Ende des Berichtszeitraums entstandene Koalitionsvertrag der Regierungsparteien zeigt in dieser Hinsicht wenig Gestaltungswillen. Lediglich ein Bekenntnis zu Open Data findet sich darin – hier legt die Landesregierung aber ausdrücklich Wert darauf, entsprechende Regelungen gerade nicht in dem für Transparenzvorschriften prädestinierten Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz zu treffen. In der Gesamtbetrachtung wird der Kontrast zur Entschlusskraft des Landes vor 21 Jahren augenfällig, als Brandenburg mit diesem Gesetz bundesweit mutig Neuland betreten hat.

Auch wenn die Weiterentwicklung des Informationszugangsrechts in Brandenburg stockt – das Akteneinsichts- und Informationszugangs-

gesetz wird von den Bürgerinnen und Bürgern nach wie vor auf breiter Ebene genutzt. Mein Tätigkeitsbericht zeigt, wie unterschiedlich die Themen sind, für die Antragstellerinnen und Antragsteller sich interessieren: Anwaltskosten, Grundstücksverkäufe, Baumfällungen, Kunst in öffentlichen Gebäuden, Kosten für Kindertagesstätten, Gräberlisten für Gefallene des Zweiten Weltkriegs. Die Fälle führen vor Augen, welche unerwarteten Hürden auftreten können, wenn jemand einen vermeintlich einfachen Antrag auf Akteneinsicht stellt. Gleichwohl sind die von mir geschilderten Probleme sicher nicht repräsentativ. Vielmehr lässt sich aus diesen Beispielen auch ableiten, dass es sich trotz aller Beschränkungen des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes lohnt, das in der Verfassung des Landes Brandenburg verankerte Grundrecht auf Akteneinsicht wahrzunehmen.

Ich wünsche Ihnen eine interessante Lektüre.



Dagmar Hartge

## I Entwicklung des Informationszugangsrechts in Bund und Ländern

---

Im Juli 2019 ist die Richtlinie (EU) 2019/1024 vom 20. Juni 2019 über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors in Kraft getreten. Sie löst die Vorgänger-Richtlinie 2003/98/EG vom 17. November 2003 ab und ist bis zum 17. Juli 2021 in nationales Recht umzusetzen. Die neuen Bestimmungen sollen die Verfügbarkeit und Weiterverwendung von Daten des öffentlichen Sektors erleichtern. Zu diesem Zweck betont die Richtlinie das Konzept der „offenen Daten“. Sie enthält zudem eine restriktive Kostenregelung sowie neue Regelungen zu hochwertigen Datensätzen. Es ist nunmehr Aufgabe des Bundesgesetzgebers, das Informationsweiterverwendungsgesetz, das die bisherige Richtlinie umsetzte, entsprechend zu überarbeiten.

Mit dem Gesetz zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen vom 18. April 2019 hat der Bundesgesetzgeber die Richtlinie (EU) 2016/943 vom 8. Juni 2016 über den Schutz vertraulichen Know-hows und vertraulicher Geschäftsinformationen (Geschäftsgeheimnisse) vor rechtswidrigem Erwerb sowie rechtswidriger Nutzung und Offenlegung in deutsches Recht umgesetzt. Für die Praxis der Informationsfreiheit wird es darauf ankommen, welche Auswirkungen die darin vorgenommene Begriffsdefinition des Geschäftsgeheimnisses hat. Sie weicht teilweise von der bisher im Informationsfreiheitsrecht etablierten Definition ab, die auf eine umfangreiche Rechtsprechung zurückgeht.

Im Ergebnis eines Normenkontrollverfahrens wegen § 40 Absatz 1a Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) vor dem Bundesverfassungsgericht änderte der Bundesgesetzgeber die Vorschrift zur Veröffentlichung von Hygieneverstößen. Mit Beschluss vom 21. März 2018 entschied das Bundesverfassungsgericht, dass die Vorschrift mit der Berufsfreiheit unvereinbar sei, weil eine zeitliche Begrenzung der Veröffentlichung fehlte. Es gab dem Gesetzgeber auf, bis spätestens zum 30. April 2019 eine Neuregelung zu treffen. Diese wurde am 24. April 2019 verabschiedet. Sie sieht vor, dass Verbraucher amtliche Informationen über die in § 40 Absatz 1a LFGB aufgeführten Verstöße gegen Lebensmittelvorschriften künftig sechs Monate lang online abrufen können.

Bereits im Jahr 2017 hatte die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland dringend empfohlen, im Rahmen der laufenden Evaluation des Umweltinformationsgesetzes darauf hinzuwirken, dass der Bundesgesetzgeber der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit die Kontrollkompetenz für das Umweltinformationsgesetz einräumt. Ebenso sollte dort, wo dies noch nicht geschehen ist, auf Landesebene so verfahren werden. Ein Ergebnis der Evaluation liegt bislang noch nicht vor.

Seit Dezember 2016 nimmt die Bundesrepublik Deutschland an der Open Government Partnership teil. Der Zusammenschluss zahlreicher Staaten setzt sich für ein offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln ein. Grundlage seiner Arbeit sind Nationale Aktionspläne, die von den Teilnehmerstaaten alle zwei Jahre im Austausch mit der Zivilgesellschaft erarbeitet werden. Die Pläne enthalten Maßnahmen zur Förderung von Open Government in Form von Selbstverpflichtungen. In dem inzwischen zweiten Nationalen Aktionsplan für die Jahre 2019 bis 2021 verpflichtet sich Deutschland unter anderem zur Weiterentwicklung und Förderung des Open-Data-Umfelds, zu einer besseren Rechtsetzung durch Beteiligung und Erprobung, zur Einrichtung regionaler Open Government Labore und von Modellvorhaben „Smarte LandRegionen“. Darüber hinaus sind auch drei Länder – Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Schleswig-Holstein – im Rahmen des Aktionsplans eigenständige Selbstverpflichtungen eingegangen.

In Bund und Ländern zeitigte die Einführung der Datenschutz-Grundverordnung auch Auswirkungen auf die Regelungen in den Informationsfreiheitsgesetzen. Problematisch waren dabei nicht etwa der Umgang mit personenbezogenen Daten – in der Regel erwiesen sich die Informationsfreiheitsgesetze in dieser Hinsicht als „DS-GVO-fest“ –, sondern vielmehr die Befugnisse der Informationsfreiheitsbeauftragten, die zugleich Datenschutzbeauftragte waren und sind. Vielfach waren deren Kompetenzen in den Informationsfreiheitsgesetzen durch einen Verweis auf die Datenschutzgesetze geregelt. Nachdem sich seit dem 25. Mai 2018 die Befugnisse der Datenschutzaufsichtsbehörden erstens geändert hatten und zweitens unmittelbar aus der Datenschutz-Grundverordnung ergaben, wurde es erforderlich, in den Informationsfreiheitsgesetzen eigene Regelungen zu schaffen. Bund und Länder haben ihre Gesetze auf jeweils unterschiedliche Weise angepasst.

Während die in der Koalitionsvereinbarung vorgesehene Weiterentwicklung des Berliner Informationsfreiheitsgesetzes zu einem Transparenzgesetz in der laufenden Legislaturperiode des Abgeordnetenhauses von Berlin noch nicht vorangekommen ist, setzt sich ein breites gesellschaftliches Bündnis in Berlin für ein Transparenzgesetz ein. Getragen wird die Initiative „Volksentscheid Transparenz Berlin“ von Mehr Demokratie e. V. und Open Knowledge Foundation Deutschland e. V. Sie begehrt zunächst eine Befassung des Landesparlaments mit ihrem Gesetzentwurf. Dieser sieht unter anderem ein zentrales Register des Landes Berlin im Internet vor, in dem die Beschlüsse des Senats, Verträge mit Unternehmen, Gutachten, Vergabeentscheidungen, Planungsunterlagen, Zuwendungsbescheide, Umweltdaten und Informationen über den Kontakt der Verwaltung mit Lobbyisten kostenfrei offengelegt werden sollen. Vorbild ist das Transparenzgesetz Hamburg. Sollte das Abgeordnetenhaus das Volksbegehren ablehnen, wird ein Volksentscheid durchgeführt; nach den Vorstellungen der Initiative im Jahr 2021. Das im Jahr 1999 verabschiedete Berliner Informationsfreiheitsgesetz war bereits im Jahr 2010 durch einen erfolgreichen Volksentscheid um Sonderregelungen für die Offenlegung von Verträgen der öffentlichen Grundversorgung ergänzt worden.

Dem Beispiel des Deutschen Bundestages sowie der Parlamente anderer Länder (einschließlich Brandenburg) folgend, veröffentlicht inzwischen auch das Abgeordnetenhaus von Berlin die Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes in seinem Internetangebot. Vorangegangen waren ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahr 2015, das die Bundestagsverwaltung verpflichtete, auf Antrag Zugang zu solchen Gutachten zu gewähren, sowie eine EntschlieÙung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten. Sie hatte die Verwaltungen der Landesparlamente aufgefordert, die Gutachten ihrer wissenschaftlichen Dienste aktiv zu veröffentlichen.

Die Bremische Bürgerschaft hat die Änderungen des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes im Zuge der Entflechtung vom Landesdatenschutzgesetz genutzt, um die Kontrollkompetenzen der dortigen Landesbeauftragten klarzustellen. Diese darf nicht nur Verstöße gegen das Bremer Informationsfreiheitsgesetz, sondern ausdrücklich auch Verstöße gegen andere Informationsfreiheitsbestimmungen sowie sonstige Mängel im Zusammenhang mit der Informationsfreiheit feststellen und beanstanden. Dies betrifft vor allem das Umwelt- und das Verbraucherinformationsrecht.

Die Hamburgische Bürgerschaft hat den Senat gesetzlich verpflichtet, das Transparenzgesetz Hamburg spätestens vier Jahre nach seinem Inkrafttreten zu überprüfen. Ein entsprechendes wissenschaftliches Gutachten wurde bereits im Jahr 2017 erstellt. Es bildet die Grundlage für eine Novellierung des Transparenzgesetzes, die zum Ende des Berichtszeitraums verabschiedet wurde. Diese dehnt die Zuständigkeit des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit auch auf das Umwelt- und Verbraucherschutzinformationsgesetz aus. Sie räumt ihm darüber hinaus die Möglichkeit einer Feststellungsklage bei nicht fristgerechter Abstellung festgestellter Mängel ein. Außerdem gelten die Veröffentlichungspflichten künftig auch für die mittelbare Staatsverwaltung. Das Hamburgische Transparenzgesetz räumt den Betroffenen die Möglichkeit ein, den Namen und die Anschrift der Antragstellerin oder des Antragstellers zu erfahren, sofern deren Geheimhaltungsinteresse nicht überwiegt.

---

## Informationsfreiheitsgesetze der Länder anpassen

---

Hessen hat im Berichtszeitraum auf dem Gebiet der Informationsfreiheit einen Sonderweg eingeschlagen. Im Rahmen der Anpassung des dortigen Landesdatenschutzgesetzes an die Vorgaben der Datenschutz-Grundverordnung ist am 25. Mai 2018 das Hessische Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz in Kraft getreten. Während die übrigen Länder bemüht waren, Informationsfreiheitsgesetze und Datenschutzgesetze – insbesondere in Bezug auf die Kompetenzen der Beauftragten – zu entflechten, hat der Hessische Landtag die Regeln zur Informationsfreiheit in das Datenschutzgesetz integriert. Sie gelten ausschließlich für die öffentlichen Stellen des Landes, nicht aber für die Kommunen. Diese können jedoch die Anwendbarkeit der Vorschriften per Satzung ausdrücklich bestimmen – die wenigsten haben dies bisher getan. Auch enthält das Hessische Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz weitere Ausnahmen vom Anwendungsbereich. Als Ablehnungsgrund gilt unter anderem ein rein wirtschaftliches Interesse an den Informationen.

In Rheinland-Pfalz wurde das Informationsfreiheitsgesetz bereits im Jahr 2016 zu einem Landestransparenzgesetz weiterentwickelt. Es sieht – ähnlich wie in Hamburg und Bremen – eine zentrale Transparenz-Plattform vor, die schrittweise ausgebaut wird. Im Jahr 2018 erreichte die Plattform ihre erste Ausbaustufe, d. h. die Landesregierung stellte die vollständige Funktionsfähigkeit der Transparenz-Plattform für die obersten Landesbehörden bezüglich bestimmter



Veröffentlichungspflichten sicher; die Umsetzung weiterer Veröffentlichungspflichten wurde ein Jahr später realisiert. Für die oberen und unteren Landesbehörden sowie für die übrigen transparenzpflichtigen Stellen soll die vollständige Funktionsfähigkeit innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes gewährleistet werden. Das Landestransparenzgesetz erstreckt sich auch auf Umweltinformationen.

Das Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt wurde im Berichtszeitraum um eine Vorschrift über ein Informationsregister ergänzt – ein Zwischenschritt hin zu einem künftigen Transparenzgesetz. Nach der neuen Regelung sind neben Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften unter bestimmten Voraussetzungen auch Gutachten, Studien, Beraterverträge, amtliche Statistiken sowie Geodaten von den Behörden aktiv zu veröffentlichen. Die Landesregierung hat das Informationsregister im Juni 2018 freigeschaltet. Ebenfalls neu geregelt wurde die Kostenerhebung für die Durchführung des Informationszugangsgesetzes Sachsen-Anhalt. Von der Erhebung einer Gebühr kann nunmehr abgesehen werden, wenn dies im öffentlichen Interesse liegt. Kommunen können auf die Erhebung einer Gebühr verzichten, wenn die Gebühr nicht mehr als 50 Euro beträgt. Die dadurch entstehenden Mehrbelastungen der Kommunen werden vom Land über eine pauschale Finanzausweisung ausgeglichen.

In Schleswig-Holstein wurde im Jahr 2019 ein umfangreiches Open-Data-Portal in Betrieb genommen. Die Daten sind dort kostenfrei und standardisiert online abrufbar; sie werden auch in das Bundesportal GovData eingespeist. Nach Angaben der Landesregierung handelt es sich bei dem Landesportal um das größte seiner Art in Deutschland; die Daten aus Schleswig-Holstein stellten ein Viertel der Datensätze in GovData. Auch schleswig-holsteinische Kommunen bieten auf diese Weise Daten an.

Das Thüringer Transparenzgesetz vom 10. Oktober 2019 tritt an die Stelle des seit 2012 bestehenden Informationsfreiheitsgesetzes und sieht eine aktive Veröffentlichung von Informationen – beispielsweise von Studien und Gutachten, die von Behörden in Auftrag gegeben werden – in einem Transparenzportal sowie weitere Veröffentlichungspflichten vor. Damit orientiert sich der Freistaat an den bereits bestehenden Transparenzgesetzen in Hamburg, Bremen und Rheinland-Pfalz. Das Gesetz nimmt auch Bezug auf das Umweltin-

formationsrecht und räumt allen, die sich in ihren Rechten nach dem Thüringer Umweltinformationsgesetz verletzt sehen, die Möglichkeit der Anrufung des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit ein. Darüber hinaus wird beim Landesbeauftragten ein Beirat gebildet. Der Beirat unterstützt und berät den Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit in seiner Arbeit.

Das novellierte Thüringer Archivgesetz vom 29. Juni 2018 sieht vor, dass jeder nach Maßgabe dieses Gesetzes das Recht hat, Archivgut in öffentlichen Archiven auf Antrag zu nutzen, soweit nicht Schutzfristen, Einschränkungen in besonderen Fällen oder andere Rechtsvorschriften entgegenstehen. Damit hat der aus der Informationsfreiheit herrührende Gedanke eines „Jedermann-Rechts“ Eingang in das Archivrecht gefunden, das Nutzerinnen und Nutzer zuvor noch verpflichtet hatte, ein berechtigtes Interesse glaubhaft zu machen. Die Nutzung des Archivguts wird durch die Novellierung somit vereinfacht. Außerdem enthält das Thüringer Archivgesetz eine Vorschrift, nach der Unterlagen, für die vor der Übergabe an das Landesarchiv bereits ein Zugang oder eine Veröffentlichung nach anderen gesetzlichen Vorschriften – also auch nach dem Transparenzgesetz – vorlag, von der Schutzfrist ausgenommen sind. Diese Verschränkung führt dazu, dass bereits eingesehene Akten der laufenden Verwaltung nach Abgabe an ein Archiv nicht mehr für viele Jahre geheim gehalten werden müssen.

Aber auch in den Ländern, die bislang noch nicht über ein Informationsfreiheits- oder Transparenzgesetz verfügen, ist die Entwicklung nicht stehengeblieben. Die neue Regierungskoalition im Freistaat Sachsen hat beispielsweise vereinbart, bis Ende 2020 ein Transparenzgesetz zu schaffen, das – in der Regel kostenfrei – sowohl den individuellen Zugang zu Informationen ermöglicht als auch den allgemeinen Zugang zu digital vorliegenden Behördeninformationen über eine Online-Transparenzplattform vorsieht. Nach zwei Jahren soll das Transparenzgesetz mit dem Ziel evaluiert werden, die Geltung auf die Gemeinden und Landkreise auszuweiten und sie beim Ausbau dieser Angebote fachlich und wenn erforderlich finanziell zu unterstützen. In Niedersachsen hatte sich die Koalition bereits im Jahr 2017 lediglich darauf verständigt, die Erfahrungen anderer Bundesländer mit einem Informationsfreiheits- und Transparenzgesetz zu evaluieren und auf der Grundlage dieser Ergebnisse über die Einführung eines Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzes zu entscheiden. In der Zwischenzeit hat dort eine Oppositionsfraktion



einen Entwurf für ein „Niedersächsisches Informationsfreiheits- und Transparenzgesetz“ in den Landtag eingebracht.

## II Entwicklung des Informationszugangsrechts in Brandenburg

---

Das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz hat die Befugnisse der Landesbeauftragten für das Recht auf Akteneinsicht bislang über einen Verweis auf die entsprechenden Befugnisse der Landesbeauftragten für den Datenschutz geregelt. Diese ergaben sich aus dem Brandenburgischen Datenschutzgesetz. Mit Wirksamwerden der Datenschutz-Grundverordnung am 25. Mai 2018 haben sich die Kompetenzen der Landesbeauftragten auf dem Gebiet des Datenschutzes jedoch geändert; außerdem ergeben sie sich seitdem unmittelbar aus der Datenschutz-Grundverordnung. Somit war der bisherige Verweis des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes (AIG) obsolet.

Der Landtag Brandenburg hat sich im Rahmen der Gesetzesanpassung für eine Vollregelung der Befugnisse der Landesbeauftragten in § 11 AIG entschieden.<sup>1</sup> Inhaltlich hat sich im Vergleich zu ihren Kompetenzen vor der Datenschutzreform nichts geändert. Ihr stehen weiterhin zwar umfassende Kontrollrechte gegenüber den informationspflichtigen Stellen zu, jedoch hat sie keine neuen, über die förmliche Beanstandung hinausgehenden Kompetenzen. Insbesondere kann sie keine Weisungen erteilen oder Bußgelder verhängen. Ihre Hauptaufgabe bleibt die Beratung von Antragstellerinnen und Antragstellern sowie von informationspflichtigen Stellen. Darüber hinaus kommt ihr die Vermittlung und Schlichtung in Beschwerde- oder Streitfällen zu. Die durch die beschriebene Änderung vorgenommene Entflechtung von Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz einerseits und dem Brandenburgischen Datenschutzgesetz andererseits betont die Eigenständigkeit der Aufgaben der Landesbeauftragten auf dem Gebiet des Informationszugangs.

Im Zuge dieser Anpassung des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes schloss der Gesetzgeber zudem eine gesetzliche Lücke hinsichtlich der Erhebung von Auslagen. Hintergrund war ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, das die Rechtswidrigkeit einer vergleichbaren bundesrechtlichen Befugnis zur Erhebung von

---

1 Artikel 3 des Gesetzes zur Anpassung des Allgemeinen Datenschutzrechts an die Verordnung (EU) 2016/679 und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 vom 8. Mai 2018 (GVBl. I Nr. 7).

Auslagen festgestellt hatte. Hierzu hat der Landtag die Verordnungsermächtigung des § 10 Absatz 2 AIG zur Gebührenerhebung um eine Ermächtigung zur Erhebung von Auslagen ergänzt.

Die Änderungen traten gleichzeitig mit der Novellierung des Brandenburgischen Datenschutzgesetzes am 25. Mai 2018 in Kraft. Die Landesbeauftragte wurde vom Ministerium des Innern und für Kommunales rechtzeitig an dem Gesetzesvorhaben beteiligt. Wir hatten zwar Verständnis dafür, das Vorhaben angesichts des sich aus der Datenschutzreform ergebenden Eilbedarfs auf die beschriebenen Anpassungen zu beschränken, wiesen aber ausdrücklich auf die auch weiterhin bestehende Notwendigkeit hin, das Informationsfreiheitsrecht in Brandenburg auf einen modernen Stand zu bringen. Dieser betrifft u. a. folgende Punkte:

- Zusammenführung des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes mit anderen bereichsspezifischen Regelungen über den Informationszugang für einen unbeschränkten Personenkreis, zumindest aber eine Erweiterung der gesetzlichen Kompetenzen der Landesbeauftragten auf diese Regelungen. Hauptanwendungsfall ist das Umweltinformationsrecht.
- Erweiterung des Anwendungsbereichs des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes auf juristische Personen des Privatrechts, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen bzw. der Kontrolle durch öffentliche Stellen unterliegen. Auch sollte die Tatsache, dass ein Verfahren noch nicht abgeschlossen ist, dem Informationszugang nicht grundsätzlich entgegenstehen. Auf die vollständige Ausnahme ganzer Verwaltungsbereiche kann weitgehend verzichtet werden.
- Neufassung des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes als Transparenzgesetz und Ergänzung des bisherigen Antragsverfahrens um aktive Veröffentlichungspflichten der Akten führenden Stellen. Dazu gehört neben der Bereitstellung von Rohdaten auch die Veröffentlichung von Informationen, die aus sich heraus verständlich sind, zum Beispiel Verträge, Gutachten, Stellungnahmen und ähnliche Dokumente. Die Schaffung weiterer Rechtsgrundlagen außerhalb des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes sollte vermieden werden.

- Reduzierung der Ausnahmetatbestände zum Schutz öffentlicher Interessen auf ein notwendiges Minimum, Verzicht auf pauschale Ausnahmen und Ermöglichung einer Interessenabwägung in jedem Einzelfall.
- Erleichterung der Vorschrift zur Anhörung von Unternehmen für den Fall, dass von dem Antrag auf Akteneinsicht Unternehmensdaten betroffen sind. Hier sollte entweder auf das pauschale Anhörungserfordernis zugunsten einer bedarfsgerechten Regelung verzichtet oder der Begriff der Unternehmensdaten eingegrenzt werden.

Die Landesbeauftragte hatte in der zurückliegenden Legislaturperiode empfohlen, eine Vereinbarung der Regierungschefs von Bund und Ländern für Open-Data-Regelungen im Zuge der Änderung der E-Government-Gesetze zu nutzen, um Open Data im Informationszugangrecht zu verankern. Im Berichtszeitraum wurden Open-Data-Regelungen indes weder im Brandenburgischen E-Government-Gesetz noch im Zusammenhang mit dem Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz aufgegriffen. Vielmehr verwies die Landesregierung auf die Weiterentwicklung der Open-Data-Strategie des Landes.

Parallel zur Verabschiedung des Brandenburgischen E-Government-Gesetzes forderte der Landtag Brandenburg auf einen fraktionsübergreifenden Antrag hin die Landesregierung auf, eine am Gemeinwohl orientierte Open-Data-Strategie zu erarbeiten, öffentlich erhobene Daten frei und maschinenlesbar öffentlich zugänglich zu machen sowie diesbezüglich die Zusammenarbeit mit den Kommunen zu stärken. Insbesondere soll eine einheitliche Open-Data-Infrastruktur (Open-Data-Portal) mit etablierten Online-Schnittstellen geschaffen und auch den Kommunen kostenfrei zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus forderte der Landtag, Geobasisdaten grundsätzlich kostenfrei und zur freien Weiterverwendung elektronisch anzubieten.

Die Einrichtung des Portals DatenAdler<sup>2</sup> durch die Landesregierung im April 2018 war zu diesem Zeitpunkt bereits ein erster Schritt in Richtung Open Data. Es handelt sich dabei um einen zentralen Katalog offener Daten der öffentlichen Verwaltungen des Landes

## Modernisierung des AIG weiter nicht in Sicht

2 <https://www.datenadler.de>

Brandenburg. Die dort aufgeführten Metadaten werden vom Bundesportal GovData<sup>3</sup> übernommen und erscheinen darüber hinaus auch auf dem EU-Portal.<sup>4</sup> Auch die Kommunen haben die Möglichkeit, Rohdaten auf dem Landesportal zu präsentieren und werden dabei von der Landesregierung unterstützt. Auf Daten, die bereits in einem kommunalen Open-Data-Portal (wie jenem der Landeshauptstadt Potsdam) veröffentlicht sind, kann der DatenAdler automatisch verweisen. Um eine entgeltfreie Nutzung von Geobasisinformationen zu ermöglichen, hat der Landtag das Brandenburgische Vermessungsgesetz im Berichtszeitraum durch eine entsprechende Open-Data-Regelung ergänzt. Die Landesregierung beabsichtigt, Metadaten von bereits im Einsatz befindlichen Portalen aus den Bereichen Umwelt und Vermessung zusätzlich im DatenAdler abzubilden.

Inzwischen hat die neue Regierungskoalition vereinbart, „mit einem Open-Data Gesetz die Grundlage für eine weitreichende Veröffentlichung von Verwaltungsdaten [zu] legen. Als Grundlage dafür soll eine Datenstrategie für das Land Brandenburg erarbeitet werden, die aufzeigt, wie nicht personenbezogene und nicht sensible Daten zum Wohle der Allgemeinheit von Landesbehörden erhoben, zusammgeführt, genutzt und veröffentlicht werden sollen. Bei der Weiterentwicklung des Datenadlers wird die Koalition besonderes Augenmerk auf die Bereitstellung relevanter Daten und die Integration kommunaler Datenbestände in das Landesportal legen.“

Eine sinnvolle Weiterentwicklung des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes zu einem Transparenzgesetz mit klaren Veröffentlichungspflichten, die auch die Bereitstellung von Informationen vorsehen, die – anders als Rohdaten – aus sich heraus verständlich sind, bleibt allerdings in weiter Ferne. Auch andere Verbesserungen des bestehenden Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes, die längst überfällig wären, sind zumindest in der Koalitionsvereinbarung nicht berücksichtigt worden.

---

3 <https://www.govdata.de>

4 <https://www.europeandataportal.eu>

### **III Beanstandungen wegen Verstößen gegen das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz**

---

#### **1 Kosten für die Vertretung einer Behörde durch eine Anwaltskanzlei**

Ein Naturschutzverein beantragte beim Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft eine Auskunft über die Höhe der Kosten, die dem Land Brandenburg für die Vertretung durch eine bestimmte Anwaltskanzlei in diversen Verfahren zwischen dem Verein und dem Ministerium entstanden sind. Die Verfahren betrafen verschiedene Naturschutzprojekte in einem Nationalpark. Der Antragsteller stützte sein Begehren auf das Umweltinformationsgesetz.

Das Ministerium bestätigte nach fast drei Wochen den Eingang des Antrags und teilte dem Antragsteller nach zwei weiteren Wochen mit, eine Behörde sowie den Anwalt als Betroffene um Stellungnahme gebeten zu haben. Fast zwei Monate später informierte das Ministerium den Antragsteller zunächst darüber, dass die Auskunft keine Umweltinformationen betreffe. Gleichzeitig bat es ihn um den Nachweis eines Beschlusses des Vereinsvorstands über seine Berechtigung zur Antragstellung. Dieser Forderung kam der Antragsteller zwar nach, erhielt dann aber die Mitteilung, dass sich die weitere Bearbeitung verzögere, weil er die vom Ministerium gesetzte Rückäußerungsfrist überschritten habe. Nach weiteren sechs Wochen schrieb das Ministerium, es hoffe, in einem Monat über den Antrag entscheiden zu können. Das geschah auch tatsächlich. Der Antrag wurde sieben Monate, nachdem er gestellt wurde, abgelehnt. Der Verein sei gar nicht befugt, einen Antrag nach dem Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz zu stellen, da aus seiner Satzung das Ziel der Kontrolle der Ausgaben der öffentlichen Hand nicht hervorgehe. Der erst später eingereichte Vorstandsbeschluss entfalte zudem keine Rückwirkung auf den Zeitpunkt der Antragstellung. Außerdem stünden auch materielle Ausnahmetatbestände der beantragten Auskunft entgegen: die in Rede stehenden Verfahren seien noch nicht abgeschlossen und die Informationen über die Kosten könnten wettbewerbsrelevante Rückschlüsse auf die innere Honorarstruktur der Sozietät des Anwalts ermöglichen. Sie stellten daher schützenswerte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse dar.



Die Landesbeauftragte wandte sich, nachdem der Antragsteller sich über den ablehnenden Bescheid beschwert hatte, mit einigen informationszugangsrechtlichen Hinweisen an das Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft und erbat eine Stellungnahme, um die Angelegenheit abschließend prüfen zu können. Lange passierte – bis auf einen kurzen telefonischen Kontakt – nichts. Wir erinnerten schriftlich an die ausstehende Stellungnahme und erhielten schließlich erst über ein Vierteljahr nach unserer Aufforderung eine Nachricht. Das Ministerium entschuldigte sich für die Verzögerung und kündigte an, die Stellungnahme in Angriff nehmen zu wollen. Nachdem die Ankündigung ohne Ergebnis blieb, erinnerten wir erneut daran und wiesen, wie schon zuvor, auf die gesetzlichen Unterstützungspflichten der Behörde uns gegenüber hin – vergeblich.

## Wie viel kostet der Anwalt?

Schließlich stellte die Landesbeauftragte Verstöße gegen das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz fest und beanstandete diese gegenüber dem Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft. Wir monierten die mangelnde Unterstützung durch das Ministerium nach § 11 Absatz 7 Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG), die gesetzlich in § 4 AIG gar nicht vorgesehene Anhörung einer Behörde, die offensichtliche Überschreitung der Bearbeitungsfrist nach § 6 Absatz 1 Satz 7 AIG sowie die mangelhafte Begründung der Ablehnungsentscheidung nach § 6 Absatz 1 Satz 8 AIG insbesondere zu der keineswegs offenkundigen Behauptung, es handle sich um noch nicht abgeschlossene Verfahren sowie um ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis. Außerdem rügte die Landesbeauftragte den Umgang mit der zunächst von einem Vorstandsbeschluss abhängig gemachten Antragsberechtigung nach § 9 Absatz 2 AIG, die anschließend ohnehin mit dem Verweis auf die mangelnde Rückwirkung bestritten wurde. Hierfür sahen wir keine Grundlage.

Allerdings stellte die Landesbeauftragte die meisten der beanstandeten Verstöße unter den Vorbehalt, dass das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz überhaupt anwendbar gewesen wäre. Sie vertrat nämlich die Auffassung, dass es sich bei den Anwaltskosten wegen des engen Sachbezugs zu den eindeutig umweltrelevanten Verfahren, in denen es um Naturschutzprojekte ging, um Umweltinformationen handelte. Sind solche Umweltinformationen Gegenstand eines Informationszugangsantrags ist das Umweltinformationsgesetz des Landes Brandenburg in Verbindung mit dem Um-

weltinformationsgesetz des Bundes nach § 1 AIG vorrangig vor dem Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz anzuwenden. Unter Verweis auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hielt die Landesbeauftragte diese Voraussetzung für gegeben. Eines unmittelbaren Zusammenhangs der einzelnen Daten (hier also der Kosten für die anwaltliche Vertretung) mit der Umwelt bedarf es danach nicht. Vielmehr sind auch Faktoren, die in das umweltrelevante Ergebnis einfließen, als Umweltinformationen zu qualifizieren. Da es in den gerichtlichen Auseinandersetzungen um ein Gewässerrandstreifenprojekt und eine Flurbereinigung ging, schien uns die Umweltrelevanz der hier zu Grunde liegenden Maßnahmen eindeutig gegeben.

Zur Beseitigung der festgestellten Mängel empfahl die Landesbeauftragte die Aufhebung des ministeriellen Bescheids sowie eine Neubescheidung. Sie bat um eine Unterrichtung über das weitere Vorgehen und über die Vorkehrungen, die das Ministerium treffen würde, um künftig rechtmäßige Entscheidungen über Anträge auf Informationszugang zu gewährleisten.

Der Minister teilte in seiner Stellungnahme mit, sein Haus habe die beschriebene Rechtsauffassung bis auf den Punkt der von uns vertretenen Anwendbarkeit des Umweltinformationsrechts revidiert. Zudem hatte der betroffene Rechtsanwalt zwischenzeitlich seine Zustimmung zur Offenbarung der Vergütung erteilt. Im Ergebnis kam das Ministerium unserer Empfehlung, den Ablehnungsbescheid aufzuheben, nach und legte die beantragten Informationen offen. Um künftige Vorfälle zu vermeiden, kündigte der Minister an, eine interne Schulung zum Informationszugang anzubieten und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in diesem Rahmen für die bestehenden Verpflichtungen zu sensibilisieren.

## **2    Unterlagen zum Verkauf eines Grundstücks durch die Stadt an eine stadteigene Wohnungsbaugesellschaft**

Ein Antragsteller interessierte sich für den vom Landkreis Uckermark genehmigten Verkauf eines Grundstücks. Dieses hatte eine Stadtverwaltung an eine privatrechtlich organisierte, von der Stadt getragene Wohnungsbaugesellschaft veräußert. Allerdings handelte es sich nicht um ein städtisches Grundstück. Vielmehr hatten die Ei-

gentümer die Stadt zum gesetzlichen Vertreter für das Grundstück bestellt. Sie nahm damit die Rechte und Pflichten der unbekanntem Eigentümer an dem Grundstück wahr. Da der Verkauf im Interesse der unbekanntem Eigentümer erfolgte, war die Genehmigung des Landkreises erforderlich.

Der Bürger stellte gegenüber dem Landkreis einen Antrag auf Akteneinsicht in die dort vorhandenen Unterlagen und erbat unter Darlegung einer Dringlichkeit, die sich aus dem Erfordernis einer kurzfristigen Verfolgung zivilrechtlicher Ansprüche ergebe, die Verkürzung der einmonatigen Regelbearbeitungsfrist. Der Landkreis teilte hingegen mit, dass für eine vollumfängliche Akteneinsicht die Zustimmung der Betroffenen erforderlich sei. Er gewährte zunächst Akteneinsicht insoweit, als überwiegende Interessen der Wohnungsbaugesellschaft aus seiner Sicht nicht betroffen waren. Im Übrigen lehnte er den Antrag ab, nachdem die betroffene Gesellschaft im Rahmen der Anhörung einer Offenbarung der Unternehmensdaten nicht zugestimmt habe. Die Behörde sonderte insbesondere Informationen zu Größe und Bewertung des betreffenden Grundstücks, zu den Modalitäten des Kaufvertrags und zur Umschreibung des Grundbuchs aus. Gegen den entsprechenden Bescheid legte der Antragsteller Widerspruch ein.

Die Landesbeauftragte wies den Landkreis darauf hin, dass er nach Anhörung des betroffenen Unternehmens selbst zu entscheiden hat, ob es sich bei den in Rede stehenden Unternehmensdaten um ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis handelt. Die Anhörung hat lediglich zum Ziel, dass die Behörde Informationen aus Sicht des betroffenen Unternehmens zum Schutzbedarf der Angaben erhält. Eine Zustimmung des Unternehmens ist lediglich zur Offenbarung von bereits festgestellten Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen erforderlich. Tatsächlich hatte der Landkreis, wie er auf Nachfrage mitteilte, seine Ablehnung jedoch allein auf die nicht erteilte Zustimmung hinsichtlich der Unternehmensdaten gestützt.

Entgegen unserer Bitte, uns vor der Entscheidung über den Widerspruch über das weitere Vorgehen zu informieren, übersandte der Landkreis schließlich eine Kopie des wiederum ablehnenden Widerspruchsbescheids. Darin wiederholte er im Wesentlichen seine frühere Argumentation. Die Landesbeauftragte wandte sich daher erneut an den Landkreis, da sie auch dem Widerspruchsbescheid

nicht entnehmen konnte, mit welcher Begründung die ausgesonderten Informationen als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis eingestuft wurden. Unter Verweis auf Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts wies sie detailliert auf den Mindestinhalt der erforderlichen Darlegung hin. Sie bat den Landkreis, ihr eine entsprechende Begründung zur Einstufung der einzelnen Informationen als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis zukommen zu lassen, um die Angelegenheit abschließend informationszugangsrechtlich bewerten zu können.

In seiner erneuten Stellungnahme teilte der Landkreis mit, dass der Widerspruchsbescheid inzwischen Bestandskraft erlangt habe. Zum Verfahren der Drittbeteiligung erläuterte er, der Landkreis habe eine Einstufung der Unterlagen als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse vorgenommen, nachdem das Unternehmen seine Zustimmung verweigert hatte. Er sei zum Ergebnis gekommen, dass alle Dokumente und Vermerke, aus denen sich konkrete Informationen zu der Bewertung des Grundstücks, zur Grundstücksgröße, zum Kaufpreis und zur Ermittlung des Kaufpreises herleiten lassen, schützenswert waren. Ebenso sei der Kaufvertrag entsprechend zu bewerten gewesen, insbesondere auch mit Blick auf die Verkaufsmodalitäten und weiteren Abreden zwischen den Vertragsparteien. Diese Darlegung überzeugte uns nicht.

Im Ergebnis des Verfahrens stellte die Landesbeauftragte einen Verstoß gegen das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG) fest und beanstandete diesen gegenüber dem Landkreis. Sie rügte vor allem die fehlende Begründung der Ablehnung des Antrags auf Informationszugang nach § 6 Absatz 1 Satz 8 AIG. Der Landkreis hat, obwohl von uns mehrfach darauf hingewiesen, nicht plausibel dargelegt, dass die Unterlagen zum Verkauf des in Rede stehenden Grundstücks ganz oder teilweise Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse enthalten.

Einem Antragsteller sind die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitzuteilen, die die Behörde zu ihrer Entscheidung bewogen haben. Diesen Anforderungen genügt eine pauschale Bezugnahme auf die Ablehnungsgründe des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes nicht. Deren Vorliegen ist vielmehr so plausibel und nachvollziehbar darzulegen, dass zwar einerseits keine Rückschlüsse auf die geschützte Information gezogen werden können, eine Überprüfung der Ablehnungsgründe aber andererseits

---

**Einstufung als  
Geschäftsgeheimnis  
ist zu begründen**

---



noch möglich ist. Je weniger offensichtlich das Vorliegen eines Ablehnungsgrundes ist, umso größer ist die Anforderung an eine solche Begründung.

Von der Offensichtlichkeit des Vorliegens von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist im vorliegenden Fall nicht auszugehen. Es genügt daher nicht, einen Geheimhaltungsgrund lediglich zu behaupten. Vielmehr müssen Tatsachen dargelegt werden, die die Annahme des Geheimhaltungsgrundes rechtfertigen können. Insbesondere hätte der Landkreis darlegen müssen, weshalb die Offenlegung der einzelnen Informationen geeignet ist, möglichen Konkurrenten exklusives technisches oder kaufmännisches Wissen zugänglich zu machen und so die Wettbewerbsposition des Unternehmens nachhaltig negativ zu beeinflussen. Dabei beziehen sich Betriebsgeheimnisse im Wesentlichen auf technisches Wissen; Geschäftsgeheimnisse betreffen vornehmlich kaufmännisches Wissen. Das berechnete wirtschaftliche Interesse des Unternehmens an der Geheimhaltung ist – als Ergebnis einer behördlichen Bewertung der Darlegung durch das betroffene Unternehmen im Rahmen der Anhörung – darzulegen.

Konkret ist zu begründen, inwieweit der abgeschlossene Grundstücksverkauf überhaupt einen Bezug zum aktuellen Geschäftsbetrieb der Wohnungsbaugesellschaft aufweist und worin der Schutzbedarf angesichts des Zeitablaufs seit dem Abschluss des Geschäfts besteht. Auch ist darauf einzugehen, in welcher Hinsicht (weiterhin) eine Wettbewerbssituation besteht und inwieweit die Offenlegung der Informationen geeignet ist, aktuell oder künftig entweder die Wettbewerbssituation des betroffenen Unternehmens zu schwächen oder die Konkurrenzfähigkeit der Wettbewerber zu verbessern. Es erschließt sich auch nicht unmittelbar, weshalb das Bekanntwerden der Informationen Rückschlüsse auf die künftige wirtschaftliche Strategie, auf Kostenkalkulationen oder die Preisgestaltung der Wohnungsbaugesellschaft zulassen würde. So ist erläuterebedürftig, worin das berechnete Interesse des Unternehmens an der weiteren Geheimhaltung der Bewertung des Grundstücks im Vorfeld des Verkaufs oder des vereinbarten Kaufpreises besteht. Auch die wettbewerbsrelevante Bedeutung der in Rede stehenden Verkaufsmodalitäten und Abreden zwischen den Vertragsparteien ist nicht ohne Weiteres zu erkennen. Einzugehen ist zudem auf die Frage der Offenkundigkeit bestimmter Informationen, wenn diese möglicherweise bereits anderen Quellen entnommen werden können und

somit keine Geheimnisse mehr sind. Die Grundstücksgröße könnte eine solche Information sein. Insgesamt bedarf es einer zukunftsgerichteten, prognostischen Einschätzung, aus der sich eine plausible und nachvollziehbare Wahrscheinlichkeit der nachteiligen Auswirkungen auf die Wettbewerbssituation des betroffenen Unternehmens im Falle des Bekanntwerdens der Informationen ergibt.

Zur Beseitigung der festgestellten Mängel hat die Landesbeauftragte die erneute Prüfung des in Rede stehenden Antrags auf Akteneinsicht, ggf. die Aufhebung des Widerspruchsbescheids sowie eine Neubescheidung unter Berücksichtigung der berechtigten Interessen des betroffenen Unternehmens empfohlen und den Landkreis um eine Stellungnahme zu seinem weiteren Vorgehen gebeten. Unserer Empfehlung kam der Landkreis nach und legte die zuvor zurückgehaltenen Angaben offen. Dem ging ein Drittwiderspruchsverfahren voraus, das von dem betroffenen Unternehmen angestrengt worden war. Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs, aber auch andere, vermeidbare Verzögerungen, die das gesamte Verfahren prägten, führten dazu, dass die Informationen erst anderthalb Jahre nach Antragstellung vollständig herausgegeben wurden.

### **3 Stellungnahme einer Stadtverwaltung im Zusammenhang mit Sturmschäden**

Im Rahmen einer Fachaufsichtsbeschwerde gegen die Stadt Sonnevalde machte ein Bürger beim Landkreis Elbe-Elster die aus seiner Sicht vernachlässigte Verkehrssicherungspflicht der Stadt in Bezug auf die Standsicherheit sturmgeschädigter Bäume geltend. Im Folgenden beantragte er die Einsicht in eine beim Landkreis im Zusammenhang mit seiner Beschwerde eingegangene Stellungnahme der Stadtverwaltung. Zu Recht lehnte der Landkreis den Antrag nach § 4 Absatz 1 Nummer 5 letzte Alternative Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG) ab, da es sich um Akten handelt, die seiner Kommunalaufsichtsbehörde zur Aufsicht über die Stadt dienen. Er leitete den Antrag an die Stadtverwaltung weiter. Später bat uns der Antragsteller um Unterstützung, da er von dort keine Antwort erhalten habe.

Nachdem wir unter anderem mit einem Hinweis auf das möglicherweise gemäß § 1 AIG vorrangig anzuwendende Umweltinformationsrecht sowie mit der Bitte um eine Information zum Sachstand



an die Stadtverwaltung herangetreten waren, teilte diese uns mit, den Antrag unter Verweis auf den bereits vom Landkreis geltend gemachten Ausnahmetatbestand zum Schutz von Aufsichtsakten abgelehnt zu haben. Wir setzten uns daraufhin erneut mit der Stadtverwaltung in Verbindung und wiesen darauf hin, dass der fragliche Ablehnungsgrund nicht von der beaufsichtigten Stelle geltend gemacht werden kann. In diesem Zusammenhang wiesen wir auf eine entsprechende Entscheidung des Verwaltungsgerichts Potsdam<sup>5</sup> sowie auf die Begründung zum Entwurf des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes<sup>6</sup> hin.

Dessen unbeschadet vertraten wir die Auffassung, dass die in Rede stehende Stellungnahme ohnehin als Umweltinformation zu betrachten und deshalb das Umweltinformationsrecht vorrangig anzuwenden sein dürfte. Eine entsprechend weite Auslegung des Begriffs der Umweltinformation, die in diesem Fall für den Vorrang des Umweltinformationsgesetzes entscheidend ist, ergibt sich unter anderem aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu einem Schienenbauprojekt.<sup>7</sup> Wir baten die Stadtverwaltung um eine erneute Prüfung des Antrags unter Berücksichtigung dieser Hinweise.

Daraufhin teilte die Behörde uns mit, dass es bei der ablehnenden Entscheidung über den Antrag auf Informationszugang bleibe. Sie argumentierte, das Akteneinsichtsrecht könne nicht so weit gehen, dass sich ein Antragsteller, sofern der Landkreis die Einsicht in die Aufsichtsakte verweigert, an die beaufsichtigte Stadtverwaltung wenden kann, um von dieser Unterlagen zu erhalten. Gegen die Anwendbarkeit des Umweltinformationsrechts argumentierte die Stadtverwaltung unter Bezugnahme auf das oben genannte Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, dass eine Vergleichbarkeit des großen, vor dem Bundesverwaltungsgericht verhandelten Projekts mit der Fällung eines einzelnen Baumes schon deshalb nicht bestehe, weil Letztere zur Vermeidung von Schäden im Rahmen der Verkehrssicherungspflicht vorgenommen worden sei.

---

5 Urteil des Verwaltungsgerichts Potsdam vom 8. Juni 2011, 9 K 116/08.

6 Begründung zum Entwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes und zur Aufhebung des Personalausweisgesetzes vom 28. November 2012, Landtags-Drucksache 5/6428.

7 Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 23. Februar 2017, 7 C 31.15.

Diese Argumentation überzeugte uns nicht. Im Ergebnis des Beschwerdeverfahrens stellte die Landesbeauftragte einen Verstoß der Stadt Sonnewalde gegen § 1 AIG sowie hilfsweise unter anderem gegen § 4 Absatz 1 Nummer 5 AIG fest und beanstandete dies gegenüber der Behörde. Das bedeutet erstens, dass der Antrag auf der Grundlage des Umweltinformationsrechts hätte entschieden werden müssen, und zweitens, dass, selbst wenn das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz die richtige Grundlage gewesen wäre, der Ablehnungsgrund zum Schutz von Aufsichtsakten nicht hätte geltend gemacht werden dürfen. Dies begründet sich wie folgt:

Das Informationszugsrecht nach § 1 AIG setzt unter anderem voraus, dass nicht andere Rechtsvorschriften bereichsspezifische Regelungen für einen unbeschränkten Personenkreis enthalten. Wird der Zugang zu Umweltinformationen begehrt, kommt somit das speziellere Umweltinformationsgesetz des Landes Brandenburg in Verbindung mit dem Umweltinformationsgesetz (UIG) des Bundes vorrangig zur Anwendung. Die in Rede stehende Stellungnahme zur Baumfällung ist eine Umweltinformation im Sinne der Begriffsbestimmung des § 2 Absatz 3 UIG. Nach § 2 Absatz 3 Nummer 3 UIG sind Umweltinformationen – kurz zusammengefasst – unter anderem alle Daten über Maßnahmen oder Tätigkeiten, die sich (wahrscheinlich) auf Umweltbestandteile oder -faktoren auswirken oder den Umweltschutz bezwecken. Der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts liegt ein weites, richtlinienkonformes Verständnis des Begriffs der Umweltinformation zugrunde. Es hat klargestellt, dass es zur Erfüllung dieser Voraussetzungen eines unmittelbaren Zusammenhanges der einzelnen Daten mit der Umwelt nicht bedarf. Vielmehr ist es gerade Zweck der Transparenz, dass beispielsweise nicht nur zu Ergebnissen, sondern auch zu den in sie einfließenden Faktoren Zugang gewährt wird. Das Gesetz unterscheidet zudem nicht zwischen mittelbaren oder unmittelbaren Auswirkungen einer Maßnahme auf die Umwelt. Für die Eigenschaft einer Umweltinformation genügt also bereits ein Zusammenhang mit der Maßnahme oder Tätigkeit. Von einer Geringfügigkeitsgrenze der Umweltauswirkungen ist keine Rede. Es spielt somit keine Rolle, ob die Umweltauswirkung nur in der Entnahme eines einzigen Baumes oder in wesentlich weiterreichenden Maßnahmen wie einer Streckenplanung für den Schienenverkehr einschließlich ggf. umfassender Baumfällungen besteht. Die Bedeutung von Bäumen für die Entwicklung des Naturhaushalts, als Lebensstätten für Tiere und Pflanzen, als Landschaftsbestandteil und nicht zuletzt für das städtische Klima ist offensicht-



lich und lässt sich bereits an der Definition des Schutzzwecks der meisten Baum- oder Gehölzschutzsatzungen ablesen. Die Entscheidung über den Umgang mit sturmgeschädigten Bäumen bzw. über die Fällung auch nur eines Baumes hat somit Auswirkungen auf den Zustand von Umweltbestandteilen im Sinne des § 2 Absatz 3 Nummer 1 UIG. Sie stellt eine Maßnahme oder Tätigkeit mit Umweltauswirkungen im Sinne des § 2 Absatz 3 Nummer 3 UIG dar. Unterlagen, die hierüber Auskunft geben, sind daher als Umweltinformationen einzustufen. Die Tatsache, dass es in der Angelegenheit darum ging, der Verkehrssicherungspflicht der Stadtverwaltung nachzukommen, spricht nicht gegen die Eigenschaft der Stellungnahme als Umweltinformation.

Im Rahmen ihrer Beanstandung empfahl die Landesbeauftragte die Aufhebung des Ablehnungsbescheids über die Akteneinsicht sowie eine Neubescheidung unter Beachtung der von ihr übermittelten rechtlichen Hinweise. Außerdem erbat sie eine Stellungnahme zu der Beanstandung sowie eine Unterrichtung zum weiteren Vorgehen der Stadtverwaltung. Diese sollte zudem darlegen, welche Vorkehrungen sie treffen wird, um künftig rechtmäßige Entscheidungen über Anträge auf Informationszugang zu gewährleisten. Den Landkreis Elbe-Elster als Kommunalaufsichtsbehörde hat die Landesbeauftragte über die Beanstandung unterrichtet.

Die Stadt wies die Beanstandung in ihrer Stellungnahme zurück und wiederholte im Wesentlichen ihre frühere Argumentation. Da der Antragsteller keinen Rechtsbehelf gegen den Ablehnungsbescheid eingelegt hatte, teilte sie mit, die von der Landesbeauftragten empfohlene Aufhebung des Bescheids nicht umsetzen zu können. Weitere, über die Beanstandung hinausgehende Befugnisse zur Durchsetzung einer Akteneinsicht standen und stehen der Landesbeauftragten nicht zur Verfügung.

## **4 Liste aller Kunstwerke einer Behörde mit Detailangaben**

Ein Antragsteller interessierte sich für eine Liste aller Kunstwerke, die das Amtsgericht Eberswalde besitzt, mit Angabe zu Werknamen, Künstler, Anschaffungsjahr und Wert. Auf seinen per E-Mail gestellten Antrag erhielt er von dem Gericht lediglich die nicht weiter be-

gründete Antwort, es bedauere, ihm nicht dienlich sein zu können. Auf eine Nachfrage reagierte das Amtsgericht nicht.

Nachdem der Antragsteller sich mit der Bitte um Unterstützung an uns wandte, traten wir an das Amtsgericht heran und wiesen auf die Vorschrift des § 6 Absatz 1 Satz 8 und 9 Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG) hin. Darin werden informationspflichtige Stellen verpflichtet, die Ablehnung eines Antrags schriftlich zu begründen und im Ablehnungsbescheid auf das Recht zur Anrufung der Landesbeauftragten hinzuweisen. Als die erbetene Stellungnahme nach mehreren Wochen ausgeblieben war, erinnerten wir noch zweimal an dieses Anliegen und nahmen dabei Bezug auf die Unterstützungs- und Auskunftspflichten des Amtsgerichts gegenüber der Landesbeauftragten nach § 11 Absatz 7 AIG. Eine Reaktion blieb aus.

Im Ergebnis des Beschwerdeverfahrens stellte die Landesbeauftragte Verstöße des Amtsgerichts Eberswalde gegen die oben genannten Rechtsgrundlagen fest und beanstandete dies gegenüber dem Ministerium der Justiz und für Europa und Verbraucherschutz. Sie verband die Beanstandung mit der Empfehlung, den Antrag des Beschwerdeführers erneut zu prüfen, und bat um eine Unterrichtung zum weiteren Vorgehen des Amtsgerichts.

Das Amtsgericht beschied den Beschwerdeführer in Reaktion auf die Beanstandung umgehend und übersandte uns eine Kopie des Bescheids. Da die gewünschte Liste der Kunstwerke dort nicht vorlag, konnte dem Antrag nicht entsprochen werden. Unterdessen ging das Ministerium davon aus, dass die ausführlichen, vom Amtsgericht zur Kenntnis genommenen Hinweise der Landesbeauftragten zur ordnungsgemäßen Bearbeitung von Anträgen auf Akteneinsicht und zur Unterstützungspflicht gegenüber der Landesbeauftragten dazu führen würden, dass das Gericht das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz künftig in rechtmäßiger Weise umsetzt.

## IV Ausgewählte Fälle

---

### 1 Kostenkalkulation für Plätze in Kindertagesstätten

Die Verunsicherung über die Berechnung von Elternbeiträgen brandenburgischer Kindertagesstätten ist groß; lokale und regionale Medien berichten über diese Problematik anhand zahlreicher Beispiele und auch in der Landespolitik spielen die Kita-Gebühren eine prominente Rolle. Dass Eltern sich mittels Akteneinsicht um Klarheit bemühen, kann vor diesem Hintergrund nicht verwundern. In einem Fall verweigerte die Stadt Erkner einer Antragstellerin die beantragte Einsicht in die Platzkostenkalkulation ihrer Kitas. Sie begründete dies mit dem Ausnahmetatbestand des § 5 Absatz 1 Nummer 3 Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG) zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sowie mit der von den betroffenen Trägern der Kindertagesstätten ausdrücklich nicht erteilten Zustimmung, diese zu offenbaren. Die Unterlagen, welche die Träger der Stadtverwaltung übergeben hatten, enthielten unter anderem Informationen über Personalkosten, Versicherungsbeiträge und sonstige Verträge mit Dritten. Daran, so die Stadtverwaltung in ihrem Ablehnungsbescheid, bestehe ein wirtschaftliches Geheimhaltungsinteresse. In ihrem Widerspruchsbescheid erläuterte die Stadt ausführlich, um welche Informationen es genau ging und weshalb diese wettbewerbsrechtlich relevant sind. Die Ablehnung der Akteneinsicht hielt sie im Ergebnis aufrecht.

Im Rahmen ihrer Beschwerde bei der Landesbeauftragten teilte die Antragstellerin mit, ihr gehe es darum, nachzuvollziehen, wie rückwirkende Beitragsnachforderungen zustande kommen. Wir baten die Stadtverwaltung, uns mitzuteilen, ob solche Unterlagen vorliegen, die keine Rückschlüsse auf die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der einzelnen Träger zulassen. Außerdem wiesen wir auf die Verpflichtung zur Aussonderung der schutzbedürftigen und Offenlegung der übrigen Informationen nach § 6 Absatz 2 AIG hin.

Die Stadtverwaltung machte uns in ihrer Stellungnahme auf § 17 Kindertagesstättengesetz aufmerksam, wonach Elternbeiträge als Beiträge zu den Betriebskosten der Einrichtungen definiert sind. Zu den Betriebskosten gehören nach der Kindertagesstätten-Betriebskosten- und Nachweisverordnung sowohl die Personalkosten als auch

die Sachkosten. Bei allen Betriebskosten handele es sich um Kosten der jeweiligen privaten Träger der Kindertageseinrichtung und somit um deren schützenswerte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse.

Die Auffassung der Stadtverwaltung überzeugte uns insoweit, als es sich bei den Kosten der einzelnen Kindertagesstätten um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse ihrer Träger handelt. Als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse werden allgemein alle auf ein Unternehmen bezogenen Tatsachen, Umstände und Vorgänge verstanden, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat. Ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse ist anzuerkennen, wenn die Offenlegung der Information geeignet ist, den Konkurrenten exklusives technisches oder kaufmännisches Wissen zugänglich zu machen und so die Wettbewerbsposition des Unternehmens nachhaltig zu beeinflussen. Grundsätzlich besteht zwischen den Kindertagesstätten nach unserer Auffassung eine marktwirtschaftliche Wettbewerbssituation. Dies betrifft beispielsweise die auf verschiedenen Feldern bestehende Konkurrenz um die zu betreuenden Kinder, aber auch um geeignetes Personal. Dass die Offenlegung der Personal- und sonstigen Betriebskosten der einzelnen Kindertagesstätten einen negativen Einfluss auf die Wettbewerbsposition der jeweiligen Träger haben könnte, halten wir für nachvollziehbar. Die Kostenangaben der einzelnen Kindertagesstätten behalten ihren Schutzbedarf als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse auch dann, wenn sie in die Gesamtkalkulation einfließen. Eine Preisgabe dieser Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse ist nach § 5 Absatz 1 Nummer 3 AIG ausgeschlossen. Auch steht dem eine auf dem Gebiet der Jugendhilfe einschlägige Vorschrift des § 35 Absatz 4 Erstes Buch Sozialgesetzbuch in Verbindung mit § 61 Absatz 1 Achstes Buch Sozialgesetzbuch entgegen, nach der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse den streng geschützten Sozialdaten gleichstehen. Es erschloss sich uns zunächst jedoch nicht, weshalb eine Aussonderung – beispielsweise durch die Schwärzung jener Angaben, die eine Identifizierung der jeweiligen Kindertagesstätte bzw. ihres Trägers erlauben – nicht möglich sein sollte. Hierzu baten wir die Stadtverwaltung um eine erneute Stellungnahme.

Daraufhin teilte die Stadtverwaltung uns mit, dass es im Stadtgebiet nur wenige Kindergärten bzw. Träger gebe; zum Zeitpunkt der Satzungserstellung seien es drei gewesen. Diese würden sich in verschiedenen Punkten deutlich voneinander unterscheiden, so-



dass die Angaben auch nach einer Schwärzung ihrer Identität noch Rückschlüsse auf die Träger zuließen. Diese Darlegung hielten wir für plausibel und empfahlen zu prüfen, inwieweit sich die Einsicht entsprechend der Regelung des § 6 Absatz 2 AIG zumindest auf eine Auskunftserteilung reduzieren lässt. Im Ergebnis bot die Stadt der Antragstellerin an, ihr die Planzahlen zu den Gesamtkosten sowie ein ihr bereits bekanntes Amtsblatt mit den entsprechenden Informationen zur Verfügung zu stellen. Dieses Vorgehen hielten wir im Ergebnis für zulässig.

Das Beschwerdeverfahren zeigt deutlich, dass ein einfacher und in seiner Motivation gut nachvollziehbarer Antrag auf Akteneinsicht nicht immer auch ein einfaches und vor allem für die interessierte Person positives Ergebnis zeitigt. Auch wenn sich die Stadtverwaltung in diesem Fall zu Recht auf den erforderlichen Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen berufen hat, bleibt in Fragen der Transparenz von Kita-Gebühren – unabhängig von dem hier beschriebenen Vorgang – durchaus noch Luft nach oben.

## 2 Gräberlisten für Gefallene des Zweiten Weltkrieges

Im Rahmen einer Recherche zum genauen Todesdatum seines in den letzten Tagen des Zweiten Weltkriegs ums Leben gekommenen Vaters begehrte dessen Sohn eine Kopie der bei einer Stadtverwaltung Velten vorhandenen Gräberlisten. Die Behörde stellte ihm zwar die Einsichtnahme in den individuellen Eintrag zu seinem Vater in Aussicht, verweigerte aber die Herausgabe der vollständigen Listen. Als Grund verwies sie auf ihren dienstinternen Charakter und nannte den Schutz vor Missbrauch der Daten Verstorbener. Mehr wussten wir nicht, als sich der Antragsteller mit der Bitte um Unterstützung an uns wandte. Ein einfacher Fall, dachten wir, doch schnell war klar: Die Sache würde kompliziert werden.

Die Komplexität ergab sich schon aus dem Umstand, dass es um drei verschiedene Gräberlisten ging: Zwei Listen mit jeweils unterschiedlichem Stand wurden von der Stadt selbst geführt, und zwar auf der Grundlage des Gräbergesetzes, einer Vorschrift des Bundes. Die dritte Liste – die sogenannte „Archivliste“ – lag der Stadt zwar vor, stammte aber aus dem Bestand der Deutschen Dienststelle (WASSt) für die Benachrichtigung der nächsten Angehörigen von Gefallenen

der ehemaligen deutschen Wehrmacht (im Folgenden: Deutsche Dienststelle – WAST), einer als Behörde des Landes Berlin geführten Stelle.

Da die Stadtverwaltung dem Antragsteller keine Rechtsgrundlage für die Verweigerung der Herausgabe der Liste nannte, baten wir sie zunächst darum, uns diese mitzuteilen. In einer ausführlichen Stellungnahme legte sie daraufhin dar, dass die Deutsche Dienststelle (WAST), die ihr die Gräberliste zur Verfügung gestellt hatte, mit einer Weitergabe ausdrücklich nicht einverstanden war. Außerdem verwies die Stadt auf ein Schreiben des Ministeriums des Innern aus dem Jahr 2011, das anlässlich eines ähnlichen Falls verfasst worden war. Das Ministerium empfahl darin die Ablehnung von Anträgen auf Informationszugang zu Gräberlisten. Es stützte sich unter anderem auf den in § 4 Absatz 1 Nummer 1 Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG) vorgesehenen Schutz internationaler Beziehungen des Bundes sowie der Beziehungen des Landes Brandenburg zu anderen Staaten sowie auf die nach § 4 Absatz 1 Nummer 4 AIG geschützten Belange der inneren bzw. öffentlichen Sicherheit. Eine Veröffentlichung der Listen könne zu einer Instrumentalisierung oder zu Straftaten wie Diebstahl, Sachbeschädigung oder Störung der Totenruhe und, im Falle der Betroffenheit ausländischer Gefallener oder Verstorbener, zu zwischenstaatlichen Problemen führen. Außerdem lasse sich aus dem für das Führen der Gräberlisten ausschlaggebenden Gräbergesetz ableiten, dass nur bei einem berechtigten Interesse Auskunft erteilt werden darf.

Den von der Deutschen Dienststelle (WAST) geäußerten Wunsch, die von ihr zur Verfügung gestellte Gräberliste nicht herauszugeben, konnten wir mangels Angabe einer entsprechenden Vorschrift rechtlich nicht einordnen. Dass die Herausgabe der Listen, wie vom Ministerium des Innern angenommen, zu Straftaten und zwischenstaatlichen Problemen führen würde, erschien uns zudem wenig plausibel. Die geltend gemachten Ausnahmetatbestände sind aus unserer Sicht nicht abstrakt anwendbar. In Bezug auf die Belange der inneren Sicherheit bedarf es vielmehr der Prognose einer absehbaren Gefährdung; für das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit hielten wir eine Darlegung der Erheblichkeit der Gefahr für nötig. Auch der Schutz der internationalen Beziehungen fordert eine hinreichende Konkretisierung, die sowohl in den Ausführungen des Ministeriums als auch in der Ablehnungsbegründung der Stadt fehlte. Zudem erkannten wir im Gräbergesetz keine spezielleren Vorschriften, die ge-

genüber dem Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz vorrangig anwendbar wären. Unsere Rechtsauffassung teilten wir der Stadtverwaltung detailliert mit und baten um eine erneute Prüfung der Angelegenheit.

Die Stadt befand sich nach unserer Einschätzung in der misslichen Lage: Einerseits mahnte die Landesbeauftragte Transparenz an, andererseits forderten das Ministerium und die Deutschen Dienststelle (WASSt) die Geheimhaltung der Unterlagen. Dieses Dilemma ließ sich nur durch eine Einbindung der beiden letztgenannten Stellen auflösen. Folglich stellten wir der Stadt eine Erörterung unserer Rechtsauffassung mit dem Ministerium des Innern und für Kommunales bzw. der Deutschen Dienststelle (WASSt) anheim. Mit beiden Stellen standen auch wir fortan im Kontakt.

Die Deutsche Dienststelle (WASSt) stützte ihren Geheimhaltungswunsch vor allem auf das Gesetz über die Verarbeitung personenbezogener Daten bei der Deutschen Dienststelle (WASSt) für die Benachrichtigung der nächsten Angehörigen von Gefallenen der ehemaligen Deutschen Wehrmacht und eine darauf basierende Verordnung. Danach war bereits eine Auskunftserteilung nur mit Einwilligung der oder des nächsten Angehörigen möglich. Ansonsten durfte die Auskunft nur unter engen Bedingungen erteilt werden. Mehr als eine auszugsweise Ablichtung der Gräberliste mit den Angaben zu seinem Vater hätte der Antragsteller damit nicht erhalten können. Zudem ging die Deutsche Dienststelle (WASSt) davon aus, dass das genannte Berliner Gesetz in Verbindung mit dem Zehnten Buch Sozialgesetzbuch dem Informationsfreiheitsrecht als Spezialgesetz vorgeht, d. h. die Vorschriften des brandenburgischen Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes verdrängt und die Angaben in den Listen darüber hinaus dem strengen Sozialdatenschutz unterliegen. Um Archivgut handelt es sich – anders als der Begriff „Archivliste“ vermuten lässt – nicht.

Das Ministerium des Innern und für Kommunales kam nach einer ausführlichen Prüfung unter Konsultation des für Kriegsgräber zuständigen Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zum Ergebnis, dass das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz auf die von der Stadtverwaltung auf der Grundlage des Gräbergesetzes selbst geführten Gräberlisten anwendbar ist. Das Gräbergesetz hielt die Behörde nun nicht mehr für eine abschlie-

ßende, die Anwendbarkeit des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes ausschließende Regelung. Zwar sei eine Prüfung des Einzelfalls erforderlich, um sicherzustellen, dass materielle Ablehnungstatbestände des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes nicht entgegenstehen. Das Ministerium legte aber im Detail dar, dass dies vorliegend nicht der Fall sein dürfte. Die Anwendbarkeit des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes auf die „Archivliste“ der Deutschen Dienststelle (WASSt) war nach Auffassung des Ministeriums nicht gegeben; hier sei die Berliner Behörde selbst für die Bescheidung eines Antrags zuständig. Diese führte die Liste unter laufender Bearbeitung zu Zwecken eines amtlichen Gräbernachweises.

Nachdem das Ministerium uns und der Stadtverwaltung dies mitgeteilt hatte, gewährte Letztere die Herausgabe der beiden von ihr selbst geführten Gräberlisten an den Antragsteller, verwies ihn wegen der dritten Liste aber erneut an die Deutsche Dienststelle (WASSt).

---

**Herausgabe von  
Gräberlisten  
zulässig**

---

Während wir den Hinweis der Deutschen Dienststelle (WASSt) auf den Charakter der Angaben als Sozialdaten zumindest nicht für abwegig hielten und beabsichtigten, dies noch näher zu prüfen, hatten wir jedoch Zweifel an der Rechtsauffassung des Ministeriums, nach der das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz für die der Stadtverwaltung von der Deutschen Dienststelle (WASSt) zur Verfügung gestellte Gräberliste nicht anwendbar sein sollte. Inzwischen hatte sich die Situation aber grundlegend geändert: Nach dem Inkrafttreten eines entsprechenden Staatvertrags zwischen dem Land Berlin und der Bundesrepublik Deutschland war die Deutsche Dienststelle (WASSt) zum 1. Januar 2019 in das Bundesarchiv überführt worden. Seither gelten auf diesem Gebiet die allgemeinen archivrechtlichen Regelungen. Das Berliner Landesgesetz, aus dem sich der genannte sozialrechtliche Schutz der Daten ergab, war aufgehoben worden.

Vor diesem Hintergrund nahmen wir den Kontakt zum Ministerium des Innern und für Kommunales erneut auf. Nach einer Konsultation des Bundesarchivs kam das Ministerium zur Auffassung, dass für die Weitergabe der Gräberliste, die der Stadt von der Deutschen Dienststelle (WASSt, jetzt: Bundesarchiv) zur Verfügung gestellt worden war, dieselben Voraussetzungen gelten wie



für die von der Stadt selbst geführten Gräberlisten. Das Ministerium stellte das Ergebnis seiner Prüfung beider Sachverhalte in einem kommunalen Rundschreiben ausführlich dar. Es wies darauf hin, dass die Kommunen zwar auf der Grundlage des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes zu entscheiden haben, es ihnen aber freisteht, sich, sollten sie nicht sicher sein, wegen des materiellen Schutzbedarfs einer Information an die „Ursprungsbehörde“ – in diesem Fall also an das Bundesarchiv – zu wenden.

Der Fall führt erstens vor Augen, dass für die Bearbeitung einfacher Anträge auf Informationszugang manchmal unerwartet komplexe Rechtsfragen zu klären sind. Hier waren anderthalb Jahre dafür nötig. Zweitens zeitigt es jedoch ein praktikables Ergebnis, wenn sich die beteiligten Stellen – wie dies hier in dankenswerter Weise der Fall war – konstruktiv an der Problemlösung beteiligen.

### **3 Abituraufgaben des Jahres 2018 im Fach Mathematik inklusive Lösungen und Hinweisen für Lehrkräfte**

Im Berichtszeitraum beschwerten sich mehrere Antragstellerinnen und Antragsteller über die Ablehnung ihrer Anträge auf Informationszugang durch das Landesinstitut für Schule und Medien Berlin-Brandenburg (LISUM). Sie hatten sich dort um die Herausgabe von Abiturklausuren für unterschiedliche Jahrgangsstufen und Fächer – teilweise mit den entsprechenden Lösungen und Lehrerhinweisen – bemüht. Das Landesinstitut begründete seine Ablehnung mit der Ausnahme für Prüfungseinrichtungen vom Anwendungsbereich des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes (AIG). Die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer machten daraufhin teilweise konkret geltend, das Landesinstitut sei keine Prüfungseinrichtung, weil es selbst gar keine Prüfungen durchführt. Teilweise vertraten sie die Auffassung, dass zumindest die zurückliegenden Abituraufgaben allen gehören sollten, oder argumentierten damit, dass das Urheberrecht einer Herausgabe nicht entgegenstünde.

Im Ergebnis hielten wir Rechtsauffassung des Landesinstituts für Schule und Medien Berlin-Brandenburg für zutreffend, nach der die Ausnahme vom Anwendungsbereich des § 2 Absatz 2 Satz 2 AIG zum Tragen kommt.

Mit dem Staatsvertrag über die Errichtung eines gemeinsamen Landesinstituts für Schule und Medien Berlin-Brandenburg vom 22. Mai 2006 haben die beteiligten Länder Berlin und Brandenburg in Artikel 2 Absatz 1 Satz 2 die Aufgaben des Landesinstituts festgelegt. Zu seinen Aufgaben gehören danach „insbesondere [die] Unterrichtsentwicklung in den Fächern, Lernbereichen und Bildungsgängen einschließlich der Rahmenlehrpläne und der zentralen Prüfungen.“ Diese im Staatsvertrag genannten Bereiche umfassen damit neben der Entwicklung von Unterricht auch die Erstellung zentraler Prüfungsaufgaben, sodass es sich bei dem Landesinstitut um eine Prüfungseinrichtung im Sinne des § 2 Absatz 2 Satz 2 AIG handelt.

Nach der genannten Vorschrift greift der Ausnahmetatbestand, soweit die Prüfungseinrichtung „im Bereich von (...) Unterricht und Prüfung tätig [wird]“. Danach ist ein Tätigwerden in den genannten Bereichen ausreichend, um den Anwendungsbereich des Aktenein-

sichts- und Informationszugangsgesetzes auszuschließen. Unseres Erachtens ist in der Unterrichtsentwicklung und in der Erstellung von Prüfungsaufgaben eine aktive Beschäftigung und folglich ein Tätigwerden im Bereich des Unterrichts und im Bereich der Prüfung zu sehen.

Da das Landesinstitut als Prüfungseinrichtung generell in Bezug auf seine Prüfungstätigkeit aus dem Anwendungsbereich des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes ausscheidet, stellt sich auch nicht die ansonsten relevante Frage, ob bei einer Offenlegung zwischen den künftigen und den zurückliegenden Prüfungsaufgaben unterschieden werden muss. Auch gibt es keinen Grund, weitere materielle Ausnahmegründe des Gesetzes – wie beispielsweise den Urheberrechtsschutz – zu prüfen.

Den Beschwerdeführern teilten wir unsere Auffassung mit; ein Herantreten an das Landesinstitut erübrigte sich angesichts des Ergebnisses. Sämtliche Beschwerden gingen über die Plattform fragdenstaat.de ein. Diese hatte im Berichtszeitraum eine Kampagne unter dem Motto „Frag Sie Abi“ initiiert. In deren Rahmen ermöglichte sie es bundesweit, per Mausclick Anträge auf Herausgabe der Abituraufgaben vergangener Jahre zu stellen. Verbunden war die Kampagne mit der Forderung, öffentlich finanzierte Abituraufgaben als öffentliches Gut für alle auf Bildungsservern frei zugänglich zu machen. Nach Angaben der Plattform sind 750 solcher Anträge gestellt worden. Während die Aktivistinnen und Aktivisten ihre Ziele in einigen Ländern teils mehr teils weniger erreichten, mussten sie es hinnehmen, dass in anderen Ländern, obwohl diese über ein Informationsfreiheitsgesetz verfügen, Anfragen grundsätzlich – ähnlich wie in Brandenburg – an der Gesetzeslage scheitern. Der Ländervergleich zeigt aber beispielsweise auch, dass der Freistaat Bayern, der kein Informationsfreiheitsgesetz hat, die Abiturklausuren aktiv im Internet veröffentlicht.

Für Berlin und Brandenburg wies die Plattform fragdenstaat.de im April 2019 noch eine mittlere zweistellige Zahl gestellter Anfragen aus. Sie informiert potenzielle Antragstellerinnen und Antragsteller inzwischen aber über die Aussichtslosigkeit eines Antrags.

Während der laufenden Kampagne „Frag Sie Abi“ forderte uns ein Bürger außerdem auf, das Vorhaben der Plattform zu unterstützen. Er wandte sich mit einer Petition an die Landesbeauftragte. Wir teil-

ten ihm mit, dass es nicht zu unseren Aufgaben gehört, zivilgesellschaftliche Kampagnen zu unterstützen, und wir eine Beratung und Hilfestellung nur im Antragsverfahren anbieten können, wenn sich eine Antragstellerin oder ein Antragsteller selbst an uns wendet.

## **4 Datenweitergabe im Rahmen der Drittbetroffenenbeteiligung**

Bei den öffentlichen Stellen besteht auf dem Gebiet der Informationsfreiheit teilweise Unsicherheit darüber, wie im Drittbeteiligungsverfahren mit der Offenlegung der Identität von Antragstellerinnen und Antragstellern umzugehen ist. Ein Drittbeteiligungsverfahren besteht, wenn von einem Antrag auf Akteneinsicht die Daten Dritter betroffen sind (im Folgenden: Drittbetroffene). Um deren Rechte zu wahren, gibt ihnen die Akten führende Stelle im Rahmen einer Anhörung Gelegenheit zur Stellungnahme oder erkundigt sich nach ihrer Bereitschaft, der Offenlegung ihrer Daten zuzustimmen. Dabei stellt sich in der Praxis die Frage, ob die Behörde preisgeben darf, wer den Antrag gestellt hat.

Im Berichtszeitraum sowie bereits in früheren Jahren hatten wir mehrere solcher Fälle zu klären. In einem Fall offenbarte die Behörde die Identität des Antragstellers aufgrund eines schlichten Versehens, weil bei der Übersendung des Antrags an das anzuhörende Unternehmen die Schwärzung vergessen worden war. In einer anderen Angelegenheit gab die Behörde den Namen des Antragstellers einer drittbetroffenen Privatperson preis, weil sie der Auffassung war, für deren Entscheidung über die mögliche Zustimmung zur Akteneinsicht sei die Kenntnis der Identität des Antragstellers ausschlaggebend. Ähnlich argumentierte eine Behörde, als sie ein Unternehmen unter Nennung des Antragstellers um eine Stellungnahme zur beantragten Akteneinsicht bat. Schließlich monierten mehrere Antragsteller, die sich für die Ergebnisse von Hygienekontrollen interessierten, dass die zuständigen Behörden den betroffenen Unternehmen ihre Identität auf Nachfrage ohne Weiteres offenbart haben.

Weder das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz noch das Umweltinformationsgesetz des Landes Brandenburg in Verbindung mit dem Umweltinformationsgesetz des Bundes enthalten Regelungen zum Umgang mit der Offenlegung der Identität



der Antrag stellenden Person. Insofern richtet sich dies nach den allgemeinen datenschutzrechtlichen Regelungen. Maßgeblich für die Entscheidung, die Identität offenzulegen, ist das sowohl in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe e Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO) als auch in § 6 Absatz 1 Nummer 5 Brandenburgisches Datenschutzgesetz (BbgDSG) zum Ausdruck kommende Prinzip der Erforderlichkeit. Wird eine Drittbetroffene oder ein Drittbetroffener beteiligt, genügt es zunächst, ihr oder ihm mitzuteilen, dass ein Antrag vorliegt. Wer den Antrag gestellt hat, spielt zu diesem Zeitpunkt keine Rolle. Dies gilt auch deshalb, weil es sich sowohl beim Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz als auch beim Umweltinformationsrecht um sogenannte Jedermannsrechte handelt, d. h. die Antragstellung ist an keinerlei Voraussetzung wie beispielsweise eine Verfahrensbeteiligung, eine persönliche Betroffenheit oder eine bestimmte Funktion der Antrag stellenden Person gebunden. Über solche Jedermannsrechte erhaltene Informationen können bis auf wenige Ausnahmen beliebig weitergegeben werden. Insofern muss auch der oder dem Drittbetroffenen bewusst sein, dass die Herausgabe der Angaben nicht bedeutet, dass die Antrag stellende Person die Informationen für sich behält. Strohfrauen oder Stroh Männern beispielsweise ist eine Antragstellung keineswegs versperrt.

Die jeweiligen Rechtsgrundlagen sehen unterschiedliche Formen der Beteiligung Dritter vor. Beispielsweise unterscheidet das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz zwischen einem Zustimmungsverfahren im Falle personenbezogener Daten und einem Anhörungsverfahren, das bei Betroffenheit unternehmensbezogener Daten die Grundlage für eine behördliche Entscheidung darstellt.

Macht eine drittbetroffene, natürliche Person ihre Zustimmung zur Akteneinsicht davon abhängig zu erfahren, wer den Antrag gestellt hat, so empfehlen wir, die Antragstellerin oder den Antragsteller zu fragen, ob ihre oder seine Daten weitergegeben werden dürfen. Wünscht sie oder er dies nicht und verweigert die drittbetroffene Person daraufhin ihre Zustimmung, muss die Antragstellerin oder der Antragsteller damit leben. Das Recht, über die Preisgabe der eigenen Identität zu entscheiden, bleibt dabei durchgehend gewahrt.

Ähnliches gilt, wenn es sich beim Drittbetroffenen um ein Unternehmen handelt – mit dem Unterschied allerdings, dass die letztendliche Entscheidung nicht von dessen Zustimmung abhängt, sondern von der Behörde getroffen wird. Die im Rahmen der Anhörung erbetene

Stellungnahme soll in der Regel zur behördlichen Feststellung beitragen, ob die beantragten Unterlagen den Schutz des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses genießen. Für eine solche Darlegung ist es unerheblich, wer den Antrag gestellt hat.

Davon zu unterscheiden ist der in der Praxis eher seltene Fall, dass ein Unternehmen sich frei für die Offenlegung bereits festgestellter Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse entscheiden kann. Dann gilt nichts anderes als für die oben dargestellte Zustimmung natürlicher Personen zur Offenlegung sie betreffender Akten.

Nach unserer Auffassung gilt der Grundsatz der Erforderlichkeit auch, wenn es zu einem Drittwiderspruch kommt. Das ist am Beispiel des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes dann möglich, wenn sich die Behörde entgegen dem Willen des betroffenen Unternehmens zur Herausgabe der unternehmensbezogenen Informationen entscheidet. In diesem Fall stellt die Begünstigung der Antrag stellenden Person gleichzeitig eine Belastung der oder des Drittbetroffenen dar. Gegen einen Bescheid kann das Unternehmen (Dritt-) Widerspruch einlegen. Auch hier dürfte es in der Regel für die Geltendmachung oder Verteidigung der rechtlichen Interessen des Unternehmens nicht erforderlich sein zu erfahren, wer den Antrag gestellt hat. Widerspruchsgegner ist schließlich die Behörde, die beabsichtigt, in mögliche Schutzrechte des Unternehmens einzugreifen. Insofern empfehlen wir, bei der Erstellung von Verwaltungsakten mit Drittwirkungen separate Bescheide zu erstellen und die Drittbetroffenen ohne Nennung der Namen der Antrag stellenden Person über die Entscheidung und ihre Rechte zu informieren.

---

## Gläserne Antragstellerinnen und Antragsteller

---

Kommt es hingegen zu einem Klageverfahren vor dem Verwaltungsgericht, greift die Parteiöffentlichkeit des Gerichtsverfahrens. Beide Parteien – das Unternehmen ebenso wie die Antrag stellende Person, die als Klägerin auftritt – haben dann Kenntnis der dem Gericht vorliegenden Schriftstücke. Die Identität der Verfahrensbeteiligten ist den Prozessparteien bekannt. Dass die Namen im Rahmen eines Gerichtsverfahrens offengelegt werden müssen, rechtfertigt jedoch nicht, dies bereits im Verwaltungsverfahren zu tun. Zu einer Klage muss es schließlich gar nicht kommen.

Sind auf dem Wege des Informationszugangs personenbezogene Daten einer oder eines Drittbetroffenen an die Antrag stellende Person übermittelt worden, hat die oder der Drittbetroffene gegenüber der Behörde einen Auskunftsanspruch nach Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe c DS-GVO. Ihr oder ihm ist danach die Empfängerin oder der Empfänger der personenbezogenen Daten mitzuteilen. Nur ausnahmsweise steht dieser Anspruch nach § 11 Absatz 1 Nummer 3 BbgDSG hinter den überwiegenden Interessen der Antragstellerin oder des Antragstellers zurück. Zu beachten ist, dass es sich dabei um einen rein datenschutzrechtlichen Anspruch handelt. Unternehmen oder Vereinen – also juristischen Personen – steht dieser nicht zu.

Einen Sonderfall stellt das Verbraucherinformationsgesetz dar. Seit der Novellierung des Gesetzes im Jahr 2011 heißt es in dessen § 5 Absatz 2: „Die Entscheidung über den Antrag ist auch der oder dem Dritten bekannt zu geben. Auf Nachfrage des Dritten legt die Stelle diesem Namen und Anschrift des Antragstellers offen.“ Die Regelung ist eindeutig. Geht es beispielsweise um die Ergebnisse von Hygienekontrollen eines Restaurants, braucht dieses lediglich nachzufragen, wer den Antrag gestellt hat. Die zuständige Behörde muss diese Auskunft dann erteilen. Über die Empfänger oder Kategorien von Empfängern der personenbezogenen Daten hat die Behörde eine Antrag stellende Person nach Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe e DS-GVO zum Zeitpunkt der Datenerhebung zu informieren.

Die Informationsfreiheitsbeauftragten der Länder haben sich in ihrer damaligen Stellungnahme gegen den in Rede stehenden Passus des Gesetzentwurfs ohne Erfolg ausgesprochen:<sup>8</sup> „Die Regelung, wonach die Behörde berechtigt ist, auf Nachfrage des Dritten Name und Anschrift des Antragstellers offen zu legen, ist aus datenschutzrechtlicher Sicht zu kritisieren. Zudem kann die Vorschrift dazu führen, dass Verbraucher davon absehen, Auskünfte zu verlangen.“

Diese auf dem Gebiet des Verbraucherinformationsrechts vorgeschriebene Praxis hat im Berichtszeitraum wohl vor allem vor dem Hintergrund des Projekts „Topf Secret“ für eine erhöhte Aufmerk-

---

8 Stellungnahme der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rechts der Verbraucherinformation (Referententwurf) (Stand: 3. Februar 2011) vom 11. März 2011.

samkeit gesorgt. Die Plattform fragdenstaat.de hatte diese gemeinsam mit foodwatch e. V. ins Leben gerufen. Über die Plattform können Verbraucherinnen und Verbraucher mittels vorformulierter Anfragen bei den zuständigen Behörden Ergebnisse von Hygienekontrollen – beispielsweise in Restaurants, Bäckereien oder Supermärkten – beantragen. Ziel der Kampagne ist es, die Behörden zu motivieren, Ergebnisse von Hygienekontrollen aktiv selbst zu veröffentlichen. Mitte des Jahres 2019 berichtete die Plattform bereits über 26.000 bundesweit vermittelte Anfragen.

## V Zahlen und Fakten

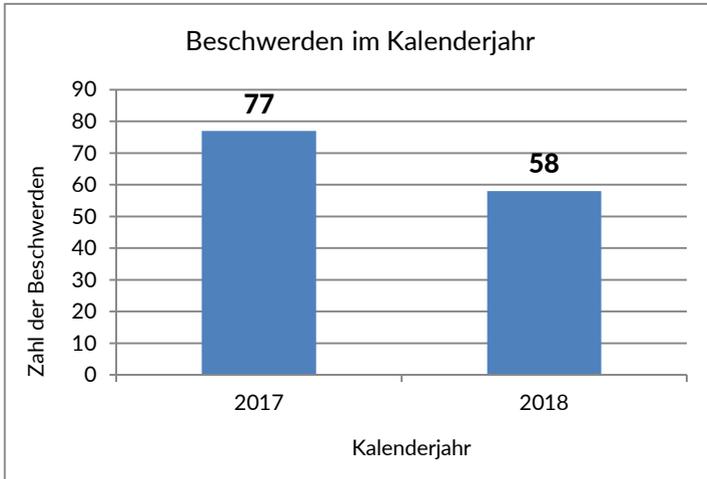
---

Die Jahresstatistiken beschränken sich auf formale Beschwerden, die im Rahmen des Anrufungsrechts nach § 11 Absatz 2 Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz an die Landesbeauftragte herangetragen wurden. Nur in diesen Fällen verfügt sie über ausreichende Informationen, die den Erfordernissen einer statistischen Auswertung genügen. Anfragen, die sie und ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter täglich mehrfach beantworten, werden nicht erfasst und können somit statistisch nicht ausgewertet werden. Akten führende Stellen, also im Wesentlichen die Verwaltungen des Landes, die Kommunen und die mittelbare Staatsverwaltung, sind nicht gesetzlich verpflichtet, Anträge auf Akteneinsicht statistisch zu erfassen. Eine landesweite Übersicht steht somit für eine Auswertung nicht zur Verfügung.

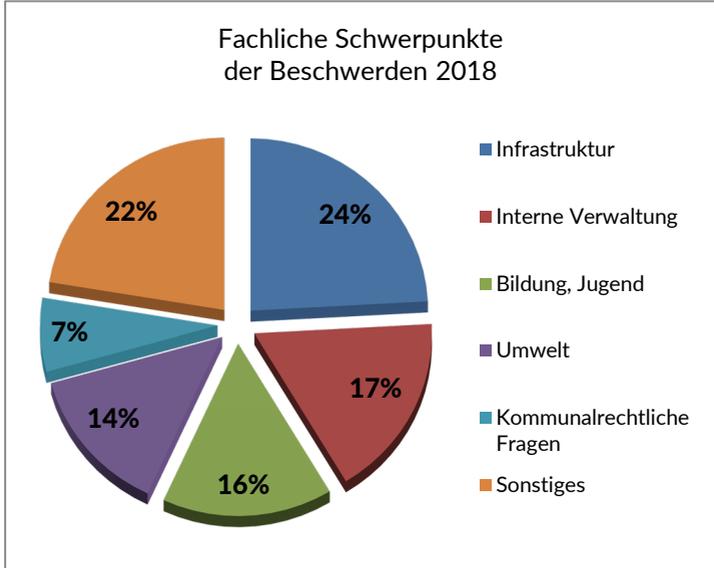
Im Rahmen der Unterstützung von Antragstellerinnen und Antragstellern sowie der Beratung öffentlicher Stellen ist die Landesbeauftragte zwar bemüht, dass es gar nicht erst zu einer Beschwerde kommt. Der Schwerpunkt ihrer Arbeit liegt dementsprechend im Vorfeld der formalen Beschwerdeverfahren. Wird eine Beschwerde an sie gerichtet, stehen daher meist Probleme im Vordergrund, die anderweitig nicht zu lösen waren. Durch diesen Fokus zeichnet die Jahresstatistik folglich ein nicht repräsentatives Bild, das der Realität des vielfach unkompliziert gewährten Informationszugangs im Land Brandenburg sicher nicht entspricht. Dennoch gibt die Statistik in manchen inhaltlichen Fragen einen Trend wieder, der die Einschätzung der Entwicklung des Informationszugangsrechts im Land Brandenburg erleichtert.

## 1 Jahresstatistik 2018 zu den Beschwerdefällen im Akteneinsichtsrecht

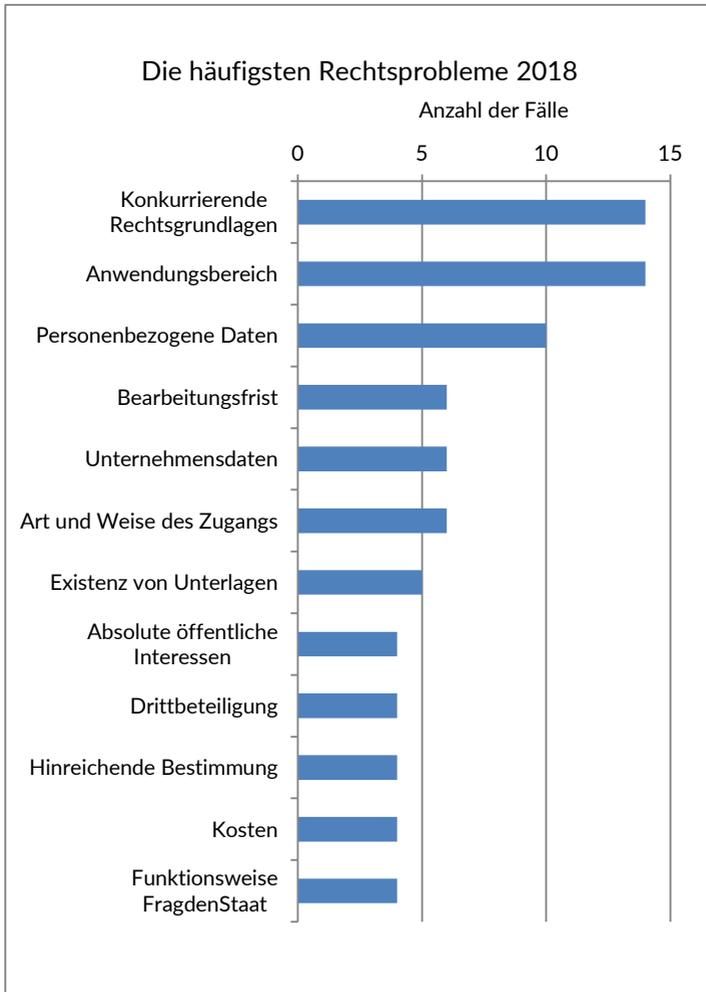
Das Jahr 2018 zeichnet sich statistisch betrachtet durch eine erhebliche Verringerung der Beschwerden im Vergleich zum Vorjahr aus. Nach 77 Fällen im Jahr 2017 beschwerten sich Antragstellerinnen und Antragsteller im Jahr 2018 nur noch in 58 Fällen.



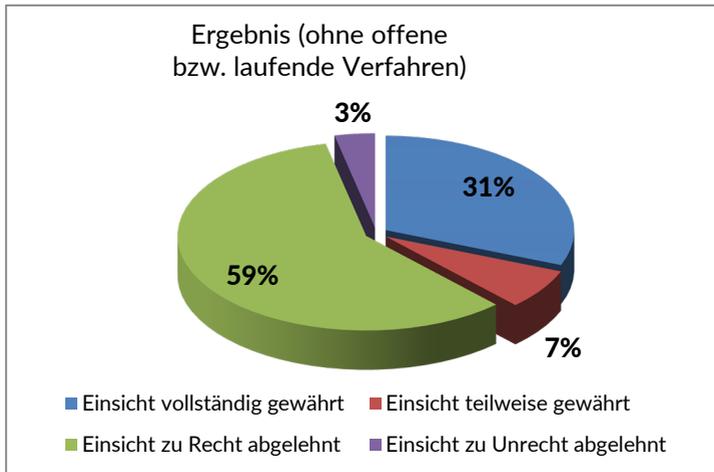
Die fachlichen Schwerpunkte jener Anträge, die Gegenstand einer Beschwerde bei der Landesbeauftragten waren, konzentrierten sich auf Informationen zur Infrastruktur (insbesondere Bau- und Planungsvorhaben), zur internen Verwaltung von Behörden sowie auf die Bereiche Bildung, Jugend, Familie bzw. Umwelt.



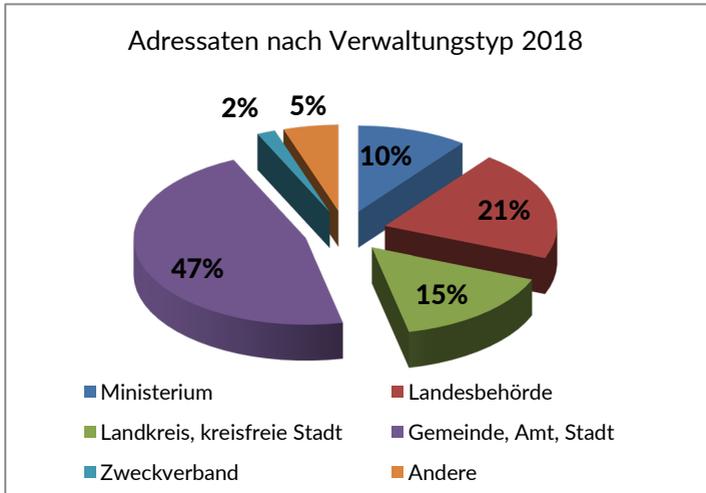
In den 58 Beschwerdefällen standen informationszugangsrechtlich drei Aspekte im Vordergrund: Die Auswahl der richtigen Rechtsgrundlage bzw. das Verhältnis zwischen unterschiedlichen Zugangsrechten, die Frage, ob das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz überhaupt anwendbar ist sowie der Umgang mit personenbezogenen Daten, die in den beantragten Unterlagen vorhanden sind.



Betrachtet man das Ergebnis der Beschwerdeverfahren, so lässt sich feststellen, dass im Jahr 2018 die Mehrzahl der Anträge auf Akteneinsicht aus unserer Sicht zu Recht abgelehnt wurde, den Verwaltungen also kein Vorwurf zu machen war.

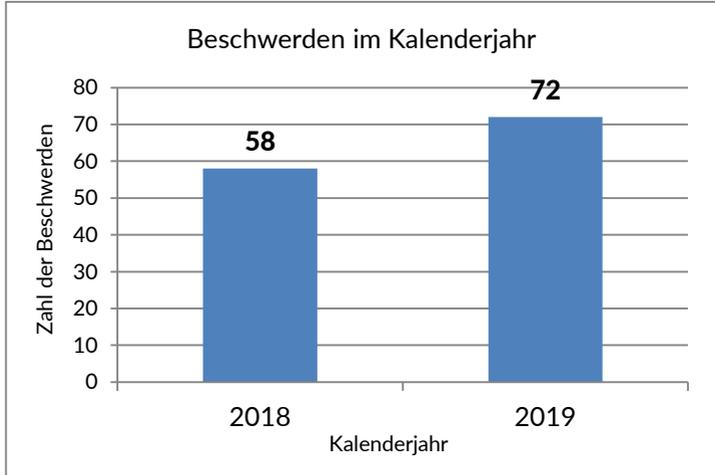


Die meisten Anträge, die schließlich zu Beschwerden bei der Landesbeauftragten führten, wurden im Jahr 2018 auf der kommunalen Ebene – also gegenüber Landkreisen, kreisfreien Städten sowie kreisangehörigen Städten, Gemeinden und Ämtern – gestellt. Ministerien sowie sonstige Landesbehörden waren weit weniger gefragt.

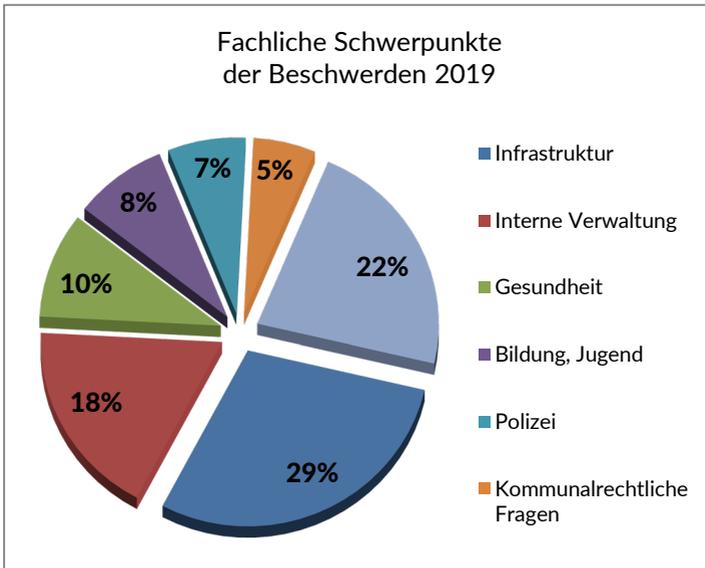


## 2 Jahresstatistik 2019 zu den Beschwerdefällen im Akteneinsichtsrecht

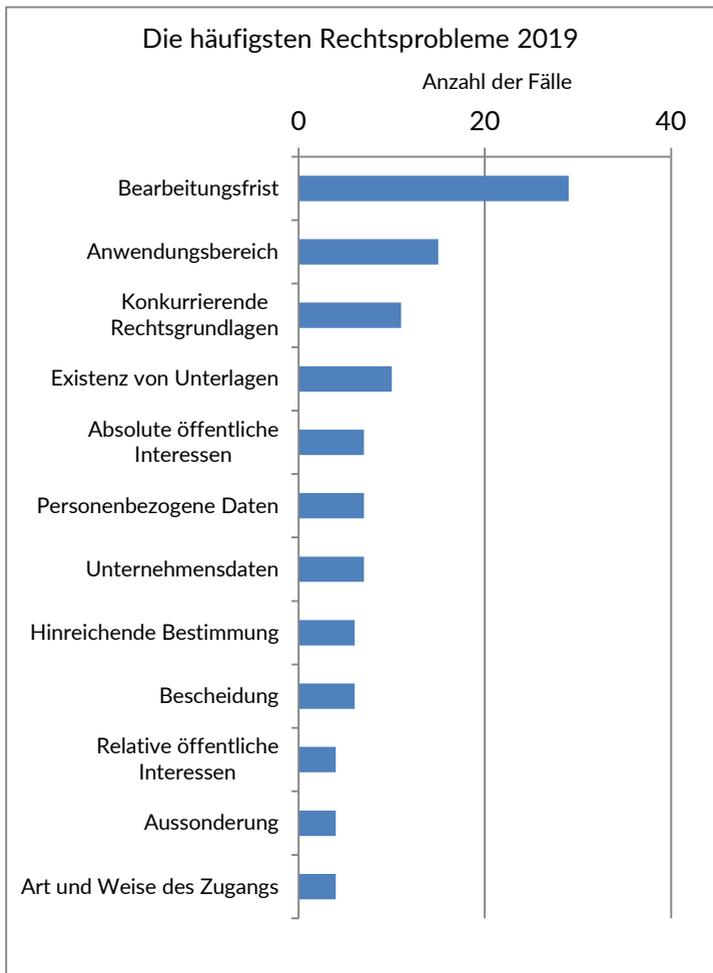
Nachdem die Zahl der Beschwerden im Vorjahr um ein Viertel zurückgegangen war, stieg sie im Jahr 2019 um einen vergleichbaren Anteil wieder an. Nach 58 Beschwerden im Jahr 2018 waren ein Jahr später 72 neue Fälle zu bearbeiten.



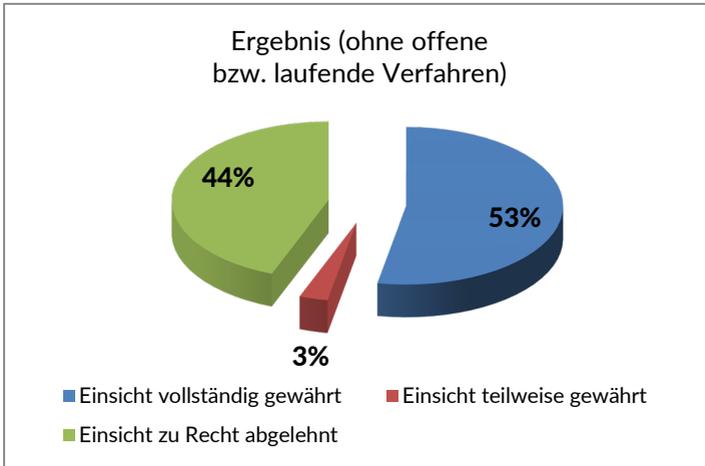
Antragstellerinnen und Antragsteller beehrten 2019 zu einem großen Teil Informationen zur Infrastruktur (insbesondere Bau- und Planungsvorhaben), aber auch Angaben der internen Verwaltung von Behörden waren wieder gefragt. Die drei Themenfelder Gesundheit, Bildung und Jugend sowie Polizei spielten in den Anträgen ebenfalls eine signifikante Rolle.



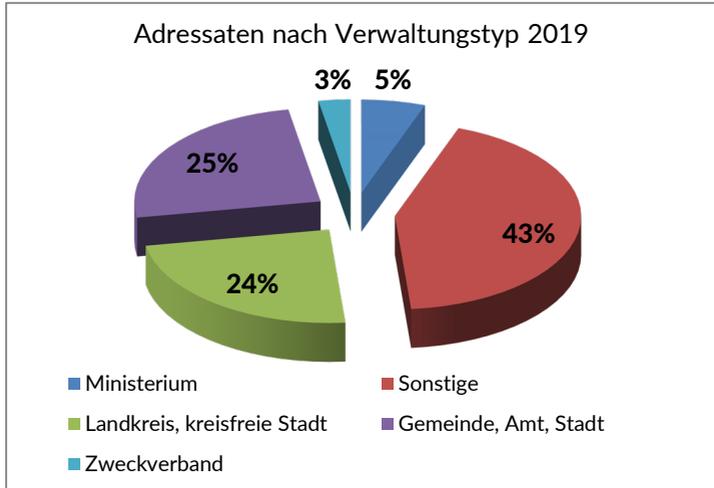
Informationszugangsrechtlich haben sich im Jahr 2019 erhebliche Verschiebungen ergeben. Überschneidungen zwischen unterschiedlichen Zugangsrechten waren zwar immer noch ein Thema, allerdings in wesentlich geringerem Umfang als zuvor. Damit hing oft die Frage der Anwendbarkeit des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes zusammen. Auf Platz 1 der Rechtsprobleme rangierte erstmals die Bearbeitungsfrist, d. h. am häufigsten beschwerten sich Antragstellerinnen und Antragsteller darüber, dass sie auch einen Monat nach Antragstellung immer noch nichts von der Behörde gehört haben. Relativ häufig spielte auch die Existenz von Unterlagen eine Rolle.



Im Gegensatz zum Vorjahr überwogen im Jahr 2019 im Ergebnis der Beschwerdeverfahren wieder jene Fälle, in denen die Akten führenden Stellen, die eine Einsichtnahme zuvor verweigerten oder einen Antrag unbeantwortet gelassen hatten, die gewünschten Informationen nach unserer Intervention doch noch herausgegeben haben. Der Anteil von Anträgen, welche die Behörde aus unserer Sicht zu Recht abgelehnt hat, war jedoch ebenfalls erheblich.

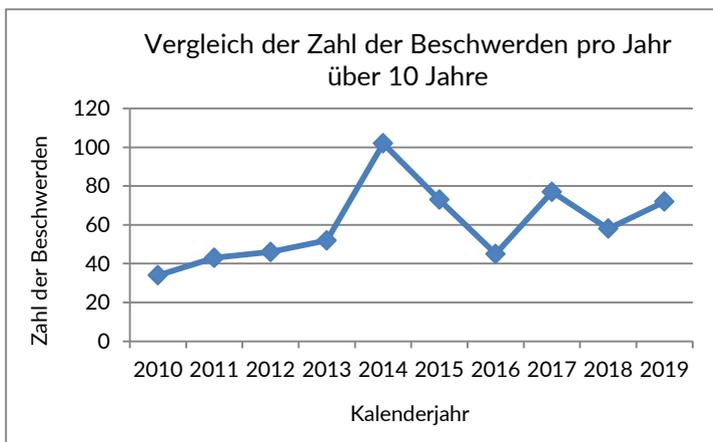


Wie gehabt richteten sich die meisten Anträge, die schließlich zu Beschwerden bei der Landesbeauftragten führten, auch im Jahr 2019 wieder an kommunale Verwaltungen, also an Landkreise, kreisfreie Städte sowie kreisangehörige Städte, Gemeinden und Ämter. Der Anteil sonstiger Stellen war vergleichsweise höher als im Vorjahr; die obersten Landesbehörden waren wesentlich weniger häufig gefragt.



### 3 Vergleichende Analyse

Nach ihrem Höchststand im Jahr 2014 (102 Beschwerden) hatte sich die Zahl der Beschwerden im darauf folgenden Jahr bereits erheblich reduziert; eine ähnliche Entwicklung war im Jahr 2016 zu verzeichnen. Zwischenzeitlich stieg die Zahl der Beschwerden jedoch wieder erheblich an, um im Jahr 2018 auf 58 Beschwerden zu sinken. Im Jahr 2019 beschwerten sich Antragstellerinnen und Antragsteller hingegen wieder in 72 Fällen über eine verzögerte oder verweigerte Akteneinsicht. Hatte die hohe Zahl der Beschwerden im Jahr 2014 noch einen erkennbaren Grund – damals war ein einzelner Beschwerdeführer besonders aktiv – sind für die seither in einem scheinbar verlässlichen Zickzack-Kurs verlaufenden Veränderungen keine Gründe erkennbar.





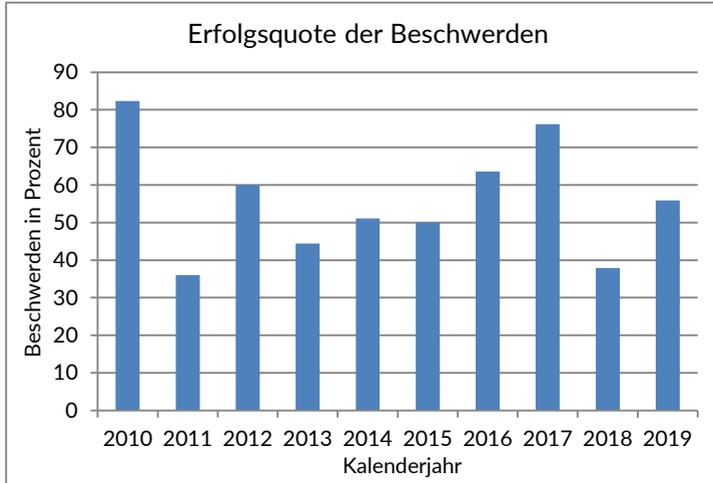
Der massive Anstieg der Beschwerden im Jahr 2014 war auch mit einer verstärkten Nutzung der Internet-Plattform fragenstaat.de einhergegangen. Seinerzeit, also erst ein Jahr nach der Ausweitung der Plattform auf das Land Brandenburg, wurden 68 % der Beschwerden über die Plattform eingereicht. Im Jahr 2016 war diese Quote erstaunlicherweise auf nur vier Prozent aller Beschwerden gesunken, in den Folgejahren aber wieder kontinuierlich von 17 (2017) über 21 (2018) auf 42 % (2019) aller Beschwerden angestiegen.

In welchen Fachbereichen das Einsichtsinteresse der Antragstellerinnen und Antragsteller am größten war, lässt sich statistisch nur schwer kategorisieren. Insbesondere bereitet die Zuordnung der Anträge zu einzelnen Themen Schwierigkeiten. Die Statistik bietet hier lediglich einen groben Anhaltspunkt. Wenig überraschend standen in beiden Jahren Unterlagen zur Erfüllung infrastruktureller Aufgaben der öffentlichen Stellen auch im Jahr 2018 wieder auf dem ersten Platz der gefragten Informationen. Diese betreffen vor allem die Bereiche Planen, Bauen, Wohnen und Verkehr. Am zweithäufigsten interessierten sich die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer für Angelegenheiten der internen Verwaltung im weiteren Sinne. In etwa gleichauf lagen die Aufgabengebiete Bildung (Schule) und Jugend (Kindergärten) sowie Aspekte des Umweltschutzes im Jahr 2018 bzw. der Gesundheitsverwaltung im Jahr 2019. Kommunale Aufgaben gingen in die Statistik nur ein, soweit sie im weitesten Sinne mit kommunalrechtlichen Fragestellungen zusammenhingen, insbesondere in Bezug auf die kommunalen Vertretungskörperschaften oder die Kommunalaufsicht. Fachaufgaben, die von den Kommunen erledigt werden, haben wir soweit wie möglich den Fachbereichen zugeordnet.

Betrachtet man die Rechtsprobleme, die im Rahmen der Bearbeitung der Beschwerden auftraten, zeigen sich zwei Konstanten: Häufig war zu klären, welche Rechtsgrundlage für den Informationszugang infrage kommt. Zumeist ging es dabei um die Frage, ob das Umweltinformationsrecht gegenüber dem Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz vorrangig anzuwenden ist. Auch stand oft infrage, ob das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz überhaupt anwendbar war oder ob es, beispielsweise für die Dauer laufender Verfahren oder anderer Ausnahmen vom Anwendungsbereich, gar nicht zum Tragen kam. Während im Jahr 2018 der Umgang mit personenbezogenen Daten noch das dritthäufigste Problem war, stand im Folgejahr die Einhaltung der einmonatigen Regelbearbeitungsfrist

für Anträge auf Akteneinsicht eindeutig an erster Stelle. Größere Bedeutung hat auch das Kriterium der Existenz von Unterlagen gewonnen. Teilweise machten die Verwaltungen geltend, dass es die zur Einsicht beantragten Unterlagen überhaupt nicht gebe. Nicht selten spielten Missverständnisse zwischen Antragstellerinnen bzw. Antragstellern und Behörde oder eine mangelnde Bereitschaft, bereits im Vorfeld der Antragstellung oder Entscheidung ein Gespräch zu führen, in diesem Zusammenhang eine Rolle. In den wenigsten Fällen ging es nur um ein einziges der genannten Probleme, d. h. pro Fall waren zumeist mehrere Schwierigkeiten zu verzeichnen.

Lohnt es sich überhaupt, die Landesbeauftragte bei Schwierigkeiten mit der Wahrnehmung des Informationszugangsrechts anzurufen? Um sich einer Antwort auf diese Frage zu nähern, haben wir in den jeweiligen Beschwerdefällen auch das Ergebnis der Verfahren statistisch erfasst. Fälle mit offenem Ergebnis sowie zum Jahresende noch laufende Verfahren blieben dabei außer Acht. Die geringe Anzahl von Fällen schränkt die Aussagekraft der Auswertung somit ein. Dennoch lässt sich sagen, dass sich im Berichtszeitraum Erfolg und Misserfolg in etwa die Waage hielten, wenngleich mit steigender, positiver Tendenz: Im Jahr 2018 waren wir noch in 62 % der Fälle davon ausgegangen, dass beispielsweise Ausnahmetatbestände des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes der Einsichtnahme entgegenstanden, und Anträge daher zu Recht abzulehnen waren, oder dass Gebühren zu Recht erhoben wurden. Ein Jahr später haben die Verwaltungen den Informationszugang in 56 % der Fälle erst nach unserem Tätigwerden hingegen vollständig bzw. teilweise gewährt.



Bei der Beurteilung des Erfolgs macht sich die Statistik den Blickwinkel der Antragstellerinnen und Antragsteller zu eigen: Beschwerden, in deren Ergebnis die gewünschten Informationen ganz oder teilweise offen gelegt werden, gelten als Erfolg. Wird die Offenlegung verweigert, verbuchen wir einen Misserfolg, auch wenn dies aus unserer Sicht zu Recht geschieht.

Weiterhin wird die überwiegende Zahl von Anträgen bei Gemeinden, Ämtern, Städten, Landkreisen oder Zweckverbänden – also bei Kommunalverwaltungen – gestellt. Dieser Schwerpunkt ist wenig verwunderlich; da Entscheidungen, die den Alltag der Bürgerinnen und Bürger unmittelbar prägen, vor allem auf der kommunalen Ebene gefällt werden. Oberste Landesbehörden, die ohnehin nur einen geringen Anteil der Adressaten von Anträgen darstellen, waren im Jahr 2019 etwas weniger gefragt als im Jahr zuvor. Deutlich zugenommen hat jedoch der Anteil sonstiger Stellen. Dies betrifft im Wesentlichen Fachbehörden des Landes oder Gerichte. Bei ihnen wurden im Jahr 2018 21 %, im Folgejahr aber bereits 43 % der Anträge gestellt, deren Bearbeitung zu einer Beschwerde bei der Landesbeauftragten geführt hat.

## VI Internationales Symposium 2019

---

Am 28. Oktober 2019 veranstaltete die Landesbeauftragte das inzwischen elfte Internationale Symposium zu Themen der Informationsfreiheit. In diesem Jahr stand die Veranstaltung unter der Fragestellung: „Informationsfreiheit und Journalismus – ein effektives Rechercheinstrument?“

Das Grußwort sprach der Präsident des Verwaltungsgerichts Potsdam, **Dr. Jan Bodanowitz**. Er berichtete aus der zwanzigjährigen Erfahrung des Gerichts mit dem Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz. Angesichts der oft zeitkritischen Anfragen von Journalistinnen und Journalisten spiele für sie das Instrument des Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung eine wichtige Rolle. Gleichzeitig verdeutlichte Bodanowitz die Schwierigkeiten eines solchen Eilverfahrens: Dem Gericht lägen die strittigen Informationen gar nicht vor und im Falle einer positiven Entscheidung würde die Hauptsache vorweggenommen, schließlich könnten einmal herausgegebene Informationen nicht mehr zurückgeholt werden. Entscheidende Voraussetzung für den Erfolg des Eilantrags sei ein triftiger Anordnungsgrund. Darüber hinaus sprach Bodanowitz die Frage an, ob Journalistinnen und Journalisten, die ihren Antrag auf ein Jedermannsrecht – als solches sind die Informationsfreiheitsgesetze in der Regel konzipiert – stützen, als Journalistinnen und Journalisten bevorzugt oder als Jedermann mit anderen Antragstellerinnen und Antragstellern gleichbehandelt werden sollen. Die Rechtsprechung, so skizzierte er, tendiere zur letztgenannten Alternative. Trotz eines auch an anderen Verwaltungsgerichten nicht unbekanntem Verfahrensstatus betonte der Präsident des Verwaltungsgerichts Potsdam sein Interesse, das Informationsfreiheitsrecht durch weitere Entscheidungen fortzuentwickeln.

Da die Stärkung der Transparenz häufig auf Initiativen der Europäischen Union zurückgeht, richtet das Internationale Symposium sein Augenmerk bereits traditionell auf diese Perspektive. **Graham Smith**, leitender Beamter im Kabinett der Europäischen Bürgerbeauftragten Emily O'Reilly, berichtete über die Erfahrungen seiner Einrichtung mit der Verordnung EG Nr. 1049/2001, also mit dem Informationszugangsgesetz gegenüber den Einrichtungen der Europäischen Union. Die Anzahl der Beschwerden von Journalistinnen und Journalisten über den verweigerten Zugang zu Dokumenten sei in den letzten



Jahren stetig angestiegen, zuletzt auf 13 Prozent aller 120 im Jahr 2018 eingegangenen Beschwerden zur Informationsfreiheit. Besonders für Journalistinnen und Journalisten interessant sei ein bei der Bürgerbeauftragten neu eingeführtes Eilverfahren („Fast Track Procedure“), das der oft kurzen Halbwertszeit von Informationen Rechnung tragen soll. Zwar habe die Bürgerbeauftragte keine Sanktionsmöglichkeit für den Fall, dass Behörden unzureichend kooperieren, jedoch zeige sich in der Praxis, dass das Anprangern eines solchen Verhaltens durch die Beschwerdeführer in sozialen Medien den gewünschten Effekt oft nicht verfehlt. Insgesamt steige der Wert von Informationszugangsanfragen für Journalistinnen und Journalisten mit dem vorhandenen Zeitbudget – wer mittel- oder langfristig recherchiere, sei klar im Vorteil. Der Wert der Verordnung EG Nr. 1049/2001 für die Öffentlichkeit werde im Übrigen auch dadurch deutlich, dass Journalistinnen und Journalisten sich in ihren Artikeln auf dieses Rechercheinstrument beziehen. Smith betonte, dass eine Verwaltung auch dann noch die volle Kontrolle über ein Dokument behalte, wenn sie dieses herausgibt, schließlich könne sie selbst es parallel veröffentlichen und damit in einen anderen oder weiteren Zusammenhang stellen. Für Journalistinnen und Journalisten hatte Smith ein paar Tipps, die ohne Weiteres verallgemeinert werden können: Sich selbst im Klaren darüber sein, um welche Do-

## Informationsfreiheit und Journalismus - ein effektives Rechercheinstru- ment?

kumente es geht, recherchieren, ob diese nicht bereits veröffentlicht sind, im Zweifelsfalls lieber einmal mehr den persönlichen Kontakt suchen und natürlich: dranbleiben!

Wer Informationsfreiheitsanträge stellt, um aus den Ergebnissen journalistisch interessante Geschichten zu machen, sollte die Mühe nicht scheuen, sich auch gerichtlich mit öffentlichen Stellen, aber auch mit dem Informationsfreiheitsbeauftragten, der in Irland beklagt werden kann, auseinanderzusetzen. **Gavin Sheridan** ist Teil des Teams hinter TheStory.ie, einem Portal, das solche Geschichten veröffentlicht und seit dem Jahr 2016 als Nichtregierungsorganisation eingetragen ist – schon alleine, um das in Irland immense Kostenrisiko für Auseinandersetzungen auf diesem Rechtsgebiet in den Griff zu bekommen. Anwälte, berichtete Sheridan durchaus zur Erheiterung des Publikums, freuten sich inzwischen über Aufträge, da Streitigkeiten über den Informationszugang aus Sicht der Antragsteller offenbar erfolgversprechend und daher gewinnträchtig

seien. Sheridan sprach über das Verfahren zur Herausgabe von Dokumenten, die belegen, wie die Republik Irland nach der Finanzkrise im Jahre 2008 gedrängt wurde, den sogenannten Bailout – also die Teilnahme an Maßnahmen zur Finanzstabilisierung – zu beantragen. In den meisten Fällen, in denen Journalistinnen und Journalisten Anträge auf Informationszugang stellen, gehe es allerdings schlicht um die Frage: „Where did the money go?“ Manchmal zeigten solche Anfragen bizarre Ergebnisse wie beispielsweise im Fall eines irischen Politikers, der, wie sich herausgestellt habe, trotz eines kostenlosen Shuttledienstes mehrere hundert Euro für eine Limousine ausgegeben habe, die ihn an einem Londoner Flughafen von einer Abfertigungshalle in eine andere brachte. Oft löse der Informationszugang weitere Nachfragen aus, da sich aus der Offenlegung einer Information zusätzlicher Erklärungsbedarf ergebe. Sheridan betonte die Bedeutung der europäischen Rechtsprechung. So sei das auf Artikel 10 Europäische Menschenrechtskonvention gestützte Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Fall *Magyar Helsinki Bizottság gegen Ungarn* (Nr. 18030/11) wegweisend gewesen. Auch hätten irische Gerichte anerkannt, dass das in bestimmten Fällen informationszugangsfreundlichere Recht der Europäischen Union innerstaatlich verfasste Vertraulichkeitsklauseln außer Kraft setzte. Schließlich verwies er auf die Bedeutung der novellierten Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors im Hinblick auf die Zurverfügungstellung von Informationen in offenen Formaten.

Am Beispiel der umstrittenen architektonischen Neugestaltung der Innenstadt von Skopje schilderte **Ana Petruševa**, Mitbegründerin und Länderdirektorin des Balkan Netzwerks für Investigativen Journalismus in Nordmazedonien, ihre wechselvollen Erfahrungen mit der Informationsfreiheit. Im Kern sei es darum gegangen, aufzuklären, wie die enormen Kostensteigerungen des Projekts zustande kamen und wohin die Mittel abgeflossen sind. Dem Netzwerk sei es gelungen, eine umfangreiche Datenbank zu erstellen, die sich aus ganz unterschiedlichen Quellen speise. So flössen darin Ergebnisse von Informationsfreiheitsanfragen ebenso ein wie Angaben, die beispielsweise im Rahmen der Beschaffungsvorgänge offengelegt worden seien. Nutzerinnen und Nutzer der Datenbank seien neben Journalistinnen und Journalisten auch Antikorruptionsverbände, Architektinnen und Architekten sowie Künstlerinnen und Künstler. Das Netzwerk selbst stelle hunderte von Informationsfreiheitsanfragen pro Jahr. Petruševa berichtete in diesem Zusammenhang über ein



Projekt zur Gegenüberstellung von Budgetplanungen nordmazedonischer Kommunen und ihren Realisierungen. Wichtig sei es, betonte sie, kontinuierlich nachzufragen. Anfragen bei der Regierung hätten bewirkt, dass strengere Regelungen und Publikationspflichten bezüglich der Einkäufe durch Ministerien erlassen worden seien. Auch setze sich das Netzwerk dafür ein, dass politische Parteien in den Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes aufgenommen werden, um mehr Transparenz in deren Finanzierung zu bringen. An Petruševas Beispielen aus der Erfahrung ihrer Organisation in anderen Staaten des westlichen Balkans zeigte sich schließlich, dass Anspruch und Praxis der Informationsfreiheit nicht immer identisch sind.

Atlatzso – das ist die ungarische Bezeichnung für Transparenz. So heißt auch eine Watchdog NGO, die als Zentrum für Investigativen Journalismus eine unabhängige Internetplattform unter dem gleichen Namen betreibt. **Tamás Bodoky** hat die Organisation und ihre vielfältigen Aktivitäten vorgestellt. Trotz Diskreditierungen von Staats wegen und einer für unabhängigen Journalismus nur als schwierig zu bezeichnenden Situation in Ungarn gelinge es Atlatzso dennoch, investigativen Journalismus zu betreiben und Schlagzeilen zu machen. Whistleblowern, die brisante Informationen einreichen, gewähre Atlatzso Vertraulichkeit. Seit dem Jahr 2012 betreibe die Organisation eine mit dem deutschen fragdenstaat.de vergleichbare Internetseite, über die inzwischen bereits 13.200 Informationsfreiheitsanfragen – über die Hälfte davon erfolgreich – gestellt worden seien. Die Plattform mit der Bezeichnung Kimittud werde auch von Journalistinnen und Journalisten, Bloggerinnen und Bloggern sowie Aktivistinnen und Aktivisten zunehmend genutzt. Auch übernimmt Atlatzso in wichtigen Fällen den Rechtsbeistand für Nutzerinnen und Nutzer der Plattform gegenüber öffentlichen Stellen. Zahlreiche eigene Informationsanträge habe Atlatzso – teilweise erfolgreich – vor die Gerichte gebracht. Bodoky ließ aber nicht unerwähnt, dass die mehrjährige Verfahrensdauer oft eine Anrufung des Beauftragten für Informationsfreiheit vorzugswürdig erscheinen lasse. Auch bedeute ein positives Urteil keineswegs, dass die Informationen anschließend wirklich herausgegeben würden. Das ungarische Parlament habe auf die infolge der Nutzung von Kimittud steigenden Antragszahlen mit der Schaffung einer neuen Ausnahmeklausel im Informationsfreiheitsgesetz reagiert. Diese sollte eine „übermäßige Nutzung“ des Gesetzes ausschließen. Später habe der Gesetzgeber zusätzlich noch Gebühren für die Beantwortung von Anfragen

eingeführt. Die Hindernisse auf dem Weg zum Informationszugang, aber auch die Relevanz der Anfragen schilderte Bodoky an mehreren Beispielen: Unterlagen für ein Kernkraftwerk, die gehäufte Beauftragung ein und desselben Rechtsanwalts durch die Polizei oder der Geldfluss von einem staatlichen Unternehmen an eine regierungsfreundliche Organisation.

Über die Lage in unserem südlichen Nachbarland Österreich referierte **Markus Hametner**, Mitbegründer und stellvertretender Obmann des Forums für Informationsfreiheit. Die Bundesverfassung enthalte dort einerseits eine Verpflichtung zur Verschwiegenheit, andererseits eine Auskunftspflicht der öffentlichen Verwaltung. Das Auskunftspflichtgesetz schränke den Umfang der Auskunftspflicht aber erheblich ein. Insbesondere heiße es darin, dass mutwillig verlangte Auskünfte nicht erteilt werden müssten. Mutwillig handele nach der Rechtsprechung unter anderem, wer sich im Bewusstsein der Grund- und Aussichtslosigkeit, der Nutz- und Zwecklosigkeit seines Handelns an die Behörde wende. Andererseits kommt der Europäischen Menschenrechtskonvention in Österreich ebenfalls Verfassungsrang zu. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte – insbesondere das Urteil in der Streitsache Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes gegen Österreich (Nr. 39534/07) habe hier einer Nichtregierungsorganisation das Recht auf Informationszugang auf der Grundlage des Artikels 10 Europäische Menschenrechtskonvention eingeräumt. Welche Hindernisse journalistischen Informationszugangsanfragen in der Praxis entgegenstehen, schilderte Hametner an anschaulichen Beispielen wie dem Verfahren zum Fall der Eurofighter-Gegengeschäfte. Aussagen auf Pressekonferenzen könnten nach seiner Erfahrung nur schwer hinterfragt werden, da die Überprüfung per Informationszugang tatsächlich zumeist unmöglich sei. Indes kann man die politische Situation nur als skurril bezeichnen: Es gebe eine fünfstellige Zahl von Unterstützerinnen und Unterstützern für das vom Forum Informationsfreiheit geforderte Transparenzgesetz und schon vor vielen Jahren habe die Politik unisono versprochen, das Amtsgeheimnis zu lockern – ohne Konsequenzen. Man darf also gespannt sein, ob die künftige Regierung – zum Zeitpunkt der Veranstaltung fanden in Wien noch Sondierungsgespräche statt – das Thema aufgreifen wird.



**Marie-Louise Timcke** ist programmierende Journalistin und leitet das Interaktiv-Team der Funke Mediengruppe. Von der Zentralredaktion Berlin aus arbeiten sie und eine Gruppe aus Journalistinnen und Journalisten, Designerinnen und Designern sowie Entwicklerinnen und Entwicklern Datensätze zu unterschiedlichen Themen so auf, dass daraus visuelle Geschichten werden. Journalistinnen und Journalisten, sagte sie voraus, würden vermehrt IT-Kenntnisse benötigen, weil Daten und Fakten immer wichtiger würden. Oft ließen sich Zusammenhänge erst mit Zahlen und Statistiken erkennen. Ein Faktencheck, der beispielsweise politische Aussagen oder auch gängige Vorurteile datengestützt überprüft, gewönne in den Redaktionen immer größere Bedeutung. Mithilfe von Wahldaten hätten Timcke und ihr Team beispielsweise zeigen können, dass es nicht immer nur der Osten Deutschlands war, in dem rechts gewählt wurde. Mit einem anderen Projekt hätten sie das gängige Klischee von Berlin als junge Metropole mit den meisten Zugezogenen widerlegt. In Wirklichkeit treffe dies eher auf München zu. Der Datenjournalismus habe jedoch einen Nachteil – die Abhängigkeit von Datenquellen und von der Qualität der verwendeten Daten. Öffentliche Stellen stünden hier zwar an erster Stelle. Das Informationsfreiheitsrecht sei aber oft nicht das Mittel der Wahl, um diese Daten zu erhalten – das Verfahren sei zu zeitaufwendig und die Ergebnisse seien zu unvollständig bzw. zu wenig digital. Oft führe eine freundliche Nachfrage bei der Behörde weiter als ein förmlicher Antrag. Timcke befürwortete die aktive Veröffentlichung von Daten und Statistiken auf Open-Data-Portalen oder auch behördeneigene Statistik-Rubriken. Die hierfür nötige Aufbereitung der Daten geschehe viel reibungsloser, wenn eine Behörde darin bereits Übung hat. Als positives Beispiel führte sie die Stadt Moers an, die hierfür eigens zuständige Ansprechpersonen beschäftigt. Aus ihrer eigenen Erfahrung schilderte die Referentin, dass offene Daten teilweise die journalistische Themenfindung überhaupt erst inspirierten.

Die Moderation der Veranstaltung hatte der Vorsitzende der Landespressekonferenz Brandenburg e. V., **Benjamin Lassiwe**, übernommen. Er gestaltete auch die **Podiumsdiskussion** zum Abschluss des Internationalen Symposiums, an der alle sechs Referentinnen und Referenten teilnahmen. Seine einleitende Frage, wie für sie denn ein ideales Informationsfreiheitsgesetz aussehe, konnten sie einhellig beantworten. Sie forderten einen weiten Anwendungsbereich, kurze Fristen, keine Gebühren, wenige Ausnahmetatbestände unter Vorbehalt einer Abwägung mit dem öffentlichen Einsichtsinteresse

(Public Interest Test), die Berücksichtigung digitaler Formate und die Verpflichtung zur aktiven Veröffentlichung. Das Gesetz, so zeigte die weitere Diskussion deutlich, ist das eine, die Praxis das andere. Die Bedrohungssituation, in der sich Journalistinnen und Journalisten in manchen Ländern nach einer brisanten Reportage wiederfinden, ist dabei nur ein krasses Beispiel. Auch ansonsten habe der für eine gelebte Informationsfreiheitskultur notwendige Wandel bislang nur unvollständig stattgefunden. Behörden hätten vor allem ein Problem damit, die „kritischen zehn Prozent“ herauszugeben. Der Wunsch öffentlicher Stellen, Informationen geheim zu halten, werde wohl nicht verschwinden. Nur eine Organisation, die Transparenzziele für sich formuliert und auch umsetzt, könne einen solchen Kulturwandel – bei sich selbst beginnend – bewirken. Manchmal führe ein informelles Gespräch viel weiter als der Austausch von E-Mails. Zu viel Nähe zwischen Journalistinnen bzw. Journalisten bzw. öffentlichen Stellen müsse dabei allerdings vermieden werden. Zur Sprache kamen, nicht zuletzt in der Diskussion mit dem Publikum, auch die Grenzen der Informationsfreiheit und die journalistische Eigenverantwortung beim Umgang mit sensitiven, unter Umständen personenbezogenen Daten.

Für das Symposium hatten sich etwa 70 Teilnehmerinnen und Teilnehmer registriert, die teilweise aus Portugal, Serbien, Slowenien, Österreich, der Ukraine und dem Kosovo angereist waren. Auch zahlreiche Vertreterinnen und Vertreter von Bundes- und Landesbehörden sowie zivilgesellschaftlicher Organisationen trugen durch ihre Diskussionsbeiträge zum Gelingen der Veranstaltung bei. Nicht zuletzt bot das Symposium den Teilnehmerinnen und Teilnehmern sowie den Referentinnen und Referenten die Gelegenheit, sich kennenzulernen und zu vernetzen. Die in verschiedenen Versionen wiederholte Feststellung, dass zwischen Antragstellerinnen und Antragstellern auf der einen und Akten führenden Stellen auf der anderen Seite keineswegs ein Schützengraben verlaufen muss, konnte so unmittelbar in die Praxis umgesetzt werden.

## VII Zusammenarbeit mit anderen Informationsfreiheitsbeauftragten

---

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland befasst sich mit aktuellen Fragen des Informationszugangs. Ihr gehören die Beauftragten des Bundes sowie derjenigen Länder an, in denen es ein Informationsfreiheits-, Informationszugangs- oder Transparenzgesetz gibt. Der Hessische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit nahm im Berichtszeitraum erstmals an der Konferenz teil, nachdem das Hessische Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz am 25. Mai 2018 in Kraft getreten war. Im Jahr 2018 führte der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Baden-Württemberg den Vorsitz; im zweiten Jahr des Berichtszeitraums hatte ihn die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Saarland inne.

Die 35. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland verabschiedete am 20. März 2018 in Stuttgart das Grundsatzpapier „Informationsfreiheit in der Praxis – Vorschläge zur Förderung eines Kulturwandels in der öffentlichen Verwaltung.“ Anhand konkreter Maßnahmen zeigt sie darin Möglichkeiten auf, wie die Verwaltung – unabhängig von bereits bestehenden gesetzlichen Vorgaben in Bund und Ländern – mit dem Thema Informationsfreiheit konstruktiver und bürgerfreundlicher umgehen kann. Außerdem erörterte die Konferenz den Einsatz von Algorithmen in der öffentlichen Verwaltung. Um das Thema gründlich aufzubereiten, einigten sich die Teilnehmer auf die Durchführung eines entsprechenden Workshops im Sommer 2018.

Die Ergebnisse dieses Workshops griff die 36. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 16. Oktober 2018 in Ulm auf. Die Bundesbeauftragte sowie zahlreiche Landesbeauftragte verständigten sich auf ein Positionspapier mit dem Titel „Transparenz der Verwaltung beim Einsatz von Algorithmen für gelebten Grundrechtsschutz unabdingbar.“ Es formuliert Anforderungen an gesetzliche Verpflichtungen zum verantwortungsvollen Einsatz von Algorithmen und Verfahren der Künstlichen Intelligenz durch öffentliche Stellen. Die brandenburgische Landesbeauftragte beteiligte sich daran nicht, da sie die praktische Umsetzbarkeit einiger darin enthaltener Positionen bezweifelte. Gleichwohl ist auch ihr die Erhöhung der Transparenz von Algorithmen ein wichtiges Anliegen.

gen. Einstimmig verabschiedete die 36. Konferenz die EntschlieÙung „Soziale Teilhabe braucht konsequente Veröffentlichung von Verwaltungsvorschriften!“. Darin forderten die Informationsfreiheitsbeauftragten die Sozialleistungsträger auf, Verwaltungsvorschriften antragsunabhängig, zeitnah und benutzerfreundlich zu veröffentlichen. Gemeint sind damit Verwaltungsvorschriften, die eine einheitliche Bearbeitungs- bzw. Entscheidungspraxis innerhalb der Behörde sicherstellen sollen und damit regeln, wie Gesetze auszulegen und anzuwenden sind. Während einige Sozialleistungsträger diese Weisungen nur auf Antrag herausgeben, haben sich andere – so beispielsweise auch die meisten der von den Landkreisen betriebenen Jobcenter im Land Brandenburg – für eine aktive Bereitstellung in ihren Internetangeboten entschieden.

Am 12. Juni 2019 tagte die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland in Saarbrücken. Sie verabschiedete die EntschlieÙung „Transparenz im Rahmen politischer Entscheidungsprozesse – Verpflichtendes Lobbyregister einführen!“. Darin fordert sie den Bundes- und die Landesgesetzgeber dazu auf, etwa in Anlehnung an das Thüringer Beteiligentransparenzdokumentationsgesetz vom 7. Februar 2019 gesetzliche Rahmenbedingungen zur Einführung eines verpflichtenden Lobbyregisters zu verabschieden. Die brandenburgische Landesbeauftragte enthielt sich bei der Abstimmung. Ihr fehlte die Berücksichtigung des Einflusses auf die am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Ministerien im Lobbyregister sowie eine textliche Erkennbarkeit der Einflussnahme auf Gesetzesvorhaben als wesentliche Forderungen. Außerdem verständigte sich die Konferenz auf ein zuvor von einer Arbeitsgruppe unter schleswig-holsteinischem Vorsitz erarbeitetes Positionspapier „Informationsfreiheit by Design.“ Öffentliche Stellen des Bundes und der Länder sollen danach die Anforderungen an die Informationsfreiheit bereits von Anfang an in die Gestaltung ihrer IT-Systeme und organisatorischen Prozesse einfließen lassen. Die Informationsfreiheitsbeauftragten rufen die Gesetzgeber auf, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen und notwendige Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

## VIII Die Dienststelle

---

„Datenschutz und Informationsfreiheit sind zwei Seiten einer Medaille“ – dieser Satz stammt noch aus der Anfangszeit des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes. Er stimmt nach wie vor, beschreibt er doch zwei komplementäre Rechte, deren Einhaltung am besten von ein und derselben Dienststelle kontrolliert werden kann. Besonders sinnfällig wird dies, wenn es um die Einsicht in Akten geht, die teilweise auch personenbezogene Daten beinhalten. Hier liegen Einsichts- und Schutzrechte naturgemäß eng beieinander.

Seit das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz im Jahr 1998 in Kraft trat, haben sich Datenschutz und Informationsfreiheit jedoch recht asymmetrisch entwickelt – dies gilt auch in behördenorganisatorischer Hinsicht. Zuletzt hat die Einführung der Datenschutz-Grundverordnung auf dem Gebiet des Datenschutzes einen dringend erforderlichen Personalzuwachs in den Aufsichtsbehörden mit sich gebracht. Betrug die Anzahl der Vollzeitstellen in meiner Behörde im Jahr 2016 noch 24, so wuchs der Personalbestand – mit dem Aufgabenzuwachs im Datenschutz kaum Schritt haltend – bis zum Jahr 2019 auf 37 Vollzeitstellen. Die Anzahl der Stellen, die sich mit dem Recht auf Akteneinsicht befassen, beläuft sich auf eine.

Der Inhaber dieser Vollzeitstelle hat in den vergangenen Jahren stets auch andere Aufgaben in der Behörde erfüllt. Dies betrifft vor allem seine Funktion als Pressesprecher sowie seine Tätigkeit auf dem Gebiet der Öffentlichkeitsarbeit und im Rahmen der Redaktion meines Internetangebots. Die zeitliche Inanspruchnahme durch diese – oft termingebundenen – Aufgaben hat seit der Einführung der Datenschutz-Grundverordnung enorm zugenommen. Für den ursprünglichen Einsatz auf dem Gebiet der Informationsfreiheit blieb dem Stelleninhaber trotz teilweiser Entlastung durch die Einbeziehung anderer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erheblich weniger Zeit.

Wichtige Aufgaben, die zur Wahrung des Rechts auf Akteneinsicht unbedingt wahrgenommen werden müssten, können aus diesem Grund nicht mehr erledigt werden. Meine Dienststelle ist schon seit einigen Jahren nicht mehr in der Lage, Schulungen oder Workshops zum Akteneinsichtsrecht durchzuführen, und muss entsprechende Anfragen von Kommunen und anderen Verwaltungen ablehnen. Die

dringend erforderliche Aktualisierung der von Praktikerinnen und Praktikern in den Behörden häufig nachgefragten Anwendungshinweise zum Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz kommt nicht vom Fleck. Dass die für das dynamische Rechtsgebiet der Informationsfreiheit so entscheidende Rechtsprechungsübersicht, die ich in meinem Internetangebot zur Verfügung stelle, seit zwei Jahren keine wesentliche Aktualisierung mehr erfahren hat, spricht ebenfalls Bände. Zwar liegen inzwischen aktuelle und wegweisende Entscheidungen der Gerichte in großer Zahl vor, ihre Aufbereitung bedarf jedoch personeller Kapazitäten, die meiner Dienststelle fehlen. Eine fundierte Mitarbeit im Arbeitskreis Informationsfreiheit der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland ist nur mit einer ausreichenden Vorbereitung möglich; auch hierfür fehlt oftmals die Zeit. Dieser Austausch ist mir besonders wichtig, da ich davon überzeugt bin, dass Brandenburg als erstes Bundesland, das ein voraussetzungsloses Informationszugangsgesetz verabschiedet hat, durch seine Erfahrung auch bundesweit zur Weiterentwicklung dieses Bürgerrechts beitragen kann.

Antragstellerinnen und Antragsteller, die sich bei mir über die Ablehnung ihrer Anträge auf Akteneinsicht beschwerten, tragen aufgrund dieser Situation die größten Nachteile davon. Während ich die Bearbeitung von Beschwerden bislang stets als oberste Priorität meiner Aufgaben begriffen habe, musste meine Dienststelle in den Berichtsjahren Betroffene, die sich an mich wandten, erstmals auf eine spätere Bearbeitung ihrer Anliegen vertrösten. Dies mag nach bürokratischem Alltag klingen, bedeutet auf dem Gebiet der Informationsfreiheit aber häufig, dass eine späte Unterstützung keinen Nutzen mehr bringt. Erstens werden Ablehnungsbescheide innerhalb kurzer Frist bestandskräftig und zweitens haben Informationen eine Halbwertszeit, die sie bereits morgen als Schnee von gestern erscheinen lassen. Ebenso zeitkritisch ist auch die Beratung von Verwaltungen, die sich mit der Bitte um Unterstützung an mich wenden.

Insgesamt zeigen die oben genannten Beispiele, dass kurzfristig eine zusätzliche Personalverstärkung auf den Gebieten Akteneinsicht und Informationsfreiheit zwingend notwendig ist.





## Kontakt

### **Die Landesbeauftragte für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht**

Stahnsdorfer Damm 77  
14532 Kleinmachnow

Telefon 033203 356-0

Fax 033203 356-49

E-Mail [Poststelle@LDA.Brandenburg.de](mailto:Poststelle@LDA.Brandenburg.de)

**[WWW.LDA.BRANDENBURG.DE](http://WWW.LDA.BRANDENBURG.DE)**