



Landesbeauftragte
für Datenschutz
und Akteneinsicht

Tätigkeitsbericht 2020/2021

Akteneinsicht



Titelbild

Motiv: Audimax Fachhochschule Brandenburg

Bildrechte: Christian Gahl

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

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

Druck: Landesvermessung und Geobasisinformation
Brandenburg

Tätigkeitsbericht Akteneinsicht

der Landesbeauftragten für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht zum 31. Dezember 2021

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. Mai 2020 vorgelegten Tätigkeitsbericht 2018/2019 an und deckt den Zeitraum vom 1. Januar 2020 bis zum 31. Dezember 2021 ab.

Der Tätigkeitsbericht kann auch aus unserem Internetangebot unter www.LDA.Brandenburg.de abgerufen werden.

	Vorwort	6
--	----------------------	----------

I	Entwicklung des Informationszugangsrechts in Bund und Ländern	8
----------	--	----------

II	Entwicklung des Informationszugangsrechts in Brandenburg	14
-----------	---	-----------

III	Beanstandungen wegen Verstößen gegen das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz	17
1	Unterlagen zur Planung eines Waldparkplatzes	17
2	Auskunft über Amtsflächennutzungsplan sowie Klarstellungs- und Ergänzungssatzung	19
3	Wasser und Abwasser – wie transparent ist die Kostenkalkulation?	21
4	Wenn die Antwort nicht zur Frage passt	22
5	Geschwärzte Namen der Mitglieder der Gemeindevertretung in öffentlichen Sitzungsprotokollen	26
6	Technische Dokumentation zum WLAN einer Universität	32
7	Unterliegt die Spendenpraxis einer Sparkasse dem Bankgeheimnis?	35

IV	Ausgewählte Fälle	41
1	Verträge zu den Dauerleihgaben des Hauses Hohenzollern zu Ausstellungszwecken	41
2	Fragliche Antragsberechtigung einer Ortsgruppe in Gründung	43



3	Auskunftspflicht einer juristischen Person des Privatrechts	45
4	Vertrag einer Stadtverwaltung mit einem Unternehmen zwecks Kontrollen der coronabedingten Ansammlungs- und Kontaktverbote ...	46
5	Beeinträchtigung der Tätigkeit der Polizei	49
6	RKI-Bericht zum Covid-19-Ausbruch am Klinikum Ernst von Bergmann	52
7	Vorhandene Akten – Erwartungen und Tatsachen	55
8	Verwaltungsaufgaben – Einschränkung der Akteneinsicht	58
<hr/>		
V	Zahlen und Fakten	60
1	Jahresstatistik 2020 zu den Beschwerdefällen im Akteneinsichtsrecht .	60
2	Jahresstatistik 2021 zu den Beschwerdefällen im Akteneinsichtsrecht .	65
3	Vergleichende Analyse	70
<hr/>		
VI	Zusammenarbeit mit anderen Informationsfreiheits- beauftragten	74
1	Konferenz der Informationsfreiheits-beauftragten in Deutschland	74
2	Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten	76
<hr/>		
VII	Die Dienststelle	78

Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,

in den beiden zurückliegenden Jahren hat sich die Zahl der Beschwerden über nicht gewährte oder verzögerte Akteneinsichten bzw. über aus Sicht der Antragstellerinnen und Antragsteller unge-rechtfertigte Gebührenerhebungen in der Summe um mehr als 50 % erhöht. Daran zeigt sich ein ungebrochenes Interesse an staatlichem Handeln – auch und möglicherweise gerade wegen der seit zwei Jahren andauernden Corona-Pandemie. Zwar betraf nur ein Teil der an meine Behörde gerichteten Beschwerden die Maßnahmen zu deren Eindämmung. Dennoch lässt sich an den gesellschaftlichen Diskussi-onen hierüber ablesen, wie wichtig es ist, dass der Staat für Transpa-renz sorgt und Informationen offenlegt, für die Sie, liebe Leserinnen und Leser, sich interessieren.

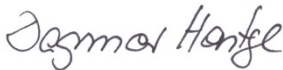
Insgesamt waren die Themen, für die sich die Beschwerdeführe-rinnen und Beschwerdeführer interessiert haben, wieder äußerst vielfältig. Sie betrafen fast alle Lebensbereiche, in denen öffentliche Stellen Entscheidungen treffen. Gegenstand der Informationszu-gangsanträge waren beispielsweise Altanschließerbeiträge, Gemein-devertreterprotokolle, Planungs- und Bauakten, die Tätigkeit der Polizei sowie Angaben zum automobilen Individualverkehr. Immer wieder war zu erkennen, dass in aktuellen politischen Diskussionen zusätzliche, bislang nicht veröffentlichte Informationen gefragt wa-ren, beispielsweise zum umstrittenen Wiederaufbau der Potsdamer Garnisonkirche oder zu den Dauerleihgaben des Hauses Hohenzol-lern.

Nun war es keineswegs so, dass die Verwaltungen in allen Beschwer-defällen falsch entschieden hätten. Im Gegenteil konnte ich ver-stärkt im zweiten Berichtsjahr beobachten, dass die Mehrzahl der Beschwerden unbegründet war. Aber auch eine solche Feststellung trägt jeweils zum Rechtsfrieden bei und kann helfen, gerichtliche Verfahren zu vermeiden. Leider erweisen sich viele meiner Vermitt-lungsbemühungen als außerordentlich zäh. Es bedarf oftmals mehr-facher Schriftwechsel zwischen meiner Behörde und den informa-tionspflichtigen Stellen, bis ich Antworten zu allen offenen Fragen habe. Wenn die Akteneinsicht dann endlich gewährt wird, haben die

Informationen für die Antragstellerinnen und Antragsteller nicht selten wegen des Zeitablaufs an Wert eingebüßt. Allerdings musste ich im Berichtszeitraum auch sieben Beanstandungen aussprechen, weil öffentliche Stellen ihren Pflichten nach dem Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz ungeachtet meiner konkreten Empfehlungen und Hinweise in den einzelnen Verfahren nicht nachgekommen sind.

Wie bereits in den Berichtsjahren zuvor, konnte ich leider nicht erreichen, dass das brandenburgische Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz modernisiert und zu einem Transparenzgesetz weiterentwickelt wird. Während andere Bundesländer dem klassischen Antragsverfahren ihrer bisherigen Informationsfreiheitsgesetze zunehmend eine Verpflichtung der Verwaltungen, Informationen aktiv zu veröffentlichen, zur Seite stellen, sehen die Landesregierung bzw. der Landtag Brandenburg hierfür nach wie vor keinen Handlungsbedarf. Meine in diesem Tätigkeitsbericht geschilderten Erfahrungen in den beiden zurückliegenden Jahren bestärken mich jedoch darin, meinen Einsatz für eine umfassende Novellierung und Modernisierung des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes fortzuführen.

Ich wünsche Ihnen eine interessante Lektüre.



Dagmar Hartge

I Entwicklung des Informationszugangsrechts in Bund und Ländern

Erst die Langfassung der Bezeichnung des Zweiten Open-Data-Gesetzes,¹ das der Deutsche Bundestag im Sommer 2021 verabschiedet hat, lässt erkennen, dass es sich dabei eigentlich um zwei Vorhaben handelt: Um die Änderung des E-Government-Gesetzes und die Einführung des Gesetzes für die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors (Datennutzungsgesetz).

Mit der Änderung des E-Government-Gesetzes wurde die Verpflichtung zur Bereitstellung von Open Data auf weite Teile der Bundesverwaltung ausgedehnt. Künftig sind auch bestimmte Forschungsdaten als Open Data zu veröffentlichen. Außerdem verpflichtet das Gesetz die Bundesbehörden zur Schaffung von Open-Data-Koordinatoren-Stellen. Das Datennutzungsgesetz löst das bisherige Informationsweiterverwendungsgesetz ab. Zweck des Gesetzes ist die Schaffung einheitlicher, nicht diskriminierender Nutzungsbedingungen für Daten des öffentlichen Sektors sowie deren bessere Verfügbarkeit und Nutzbarkeit. Davon umfasst sind nunmehr auch öffentliche Unternehmen bestimmter Bereiche der Daseinsvorsorge. Von öffentlichen Stellen bereitgestellte Daten dürfen sowohl in kommerzieller als auch nicht kommerzieller Absicht genutzt werden. Das Datennutzungsgesetz setzt die neu gefasste Richtlinie (EU) 2019/1024 vom 20. Juni 2019 über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors um, deren Ziel eine Anpassung und Harmonisierung des Umgangs mit öffentlichen Daten im gesamten europäischen Raum ist. Eine Bereitstellungspflicht oder ein Anspruch auf Zugang zu Daten wird damit nicht begründet.

Im Rahmen der Teilnahme Deutschlands an der Open Government Partnership – einer internationalen Initiative aus 78 Teilnehmerstaaten, die sich für Open Government einsetzen – hat die Bundesregierung im Berichtszeitraum den Dritten Nationalen Aktionsplan 2021 - 2023 vorgelegt. Hierzu sind die Teilnehmerstaaten alle zwei Jahre verpflichtet; die Aktionspläne sollen in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft entstehen. Die Selbstverpflichtung der Bun-

1 Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes und zur Einführung des Gesetzes für die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors vom 16. Juli 2021 (BGBl. I, Nr. 46 vom 22. Juli 2021, S. 2941).

desregierung sieht unter anderem vor, ein einheitliches und nutzerfreundliches Rechtsinformationsportal des Bundes zu schaffen, den Zugang zum Gemeinsamen Ministerialblatt – dem amtlichen Publikationsorgan der Bundesregierung – zu verbessern und eine web-basierte, öffentlich zugängliche Informationsplattform zu Genehmigungsverfahren bei großen Infrastrukturvorhaben im Verkehrssektor einzurichten. Der Dritte Nationale Aktionsplan 2021 - 2023 enthält zudem eigenständige Verpflichtungen der Freien und Hansestadt Hamburg sowie des Landes Nordrhein-Westfalen.

Das Gutachten zur Evaluierung des Umweltinformationsgesetzes (UIG) des Bundes hat im Oktober 2020 vorgeschlagen, eine Bundesbeauftragte oder einen Bundesbeauftragten für Umweltinformationsfreiheit einzusetzen, die oder der für die Einhaltung und Kontrolle der Vorschriften des Umweltinformationsrechts zuständig ist. In dem Gutachten wird empfohlen, diese Aufgabe der bzw. dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit zu übertragen. Der Bundesgesetzgeber ist dieser Empfehlung im März 2021 gefolgt und hat der bzw. dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit in § 7a UIG ausdrücklich die Befugnis gegeben, die Einhaltung des Umweltinformationsrechts zu kontrollieren. Auf Landesebene gibt es entsprechende Regelungen bereits in der Freien Hansestadt Bremen, in der Freien und Hansestadt Hamburg, im Freistaat Thüringen sowie in den Ländern Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz.

In ihrem Koalitionsvertrag verpflichten sich die Regierungsparteien der neuen Bundesregierung dazu, einen Rechtsanspruch auf Open Data einzuführen und die Datenexpertise öffentlicher Stellen zu verbessern. Außerdem wollen die Vertragsparteien die Informationsfreiheitsgesetze zu einem Bundestransparenzgesetz weiterentwickeln.

Der Koalitionsvertrag der baden-württembergischen Regierungsparteien sieht vor, das Landesinformationsfreiheitsgesetz auf Basis der Evaluationsergebnisse zu einem Transparenzgesetz weiterzuentwickeln. Die Evaluierung war im Informationsfreiheitsgesetz aus dem Jahr 2015 zwar bereits innerhalb einer Frist von fünf Jahren vorgesehen, ist bislang aber noch nicht durchgeführt worden. Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Baden-Württemberg hat der Landesregierung deshalb einen eigenen Evaluierungsbericht vorgelegt.

Turbulent verlief die Diskussion um ein Transparenzgesetz im Land Berlin. Bereits der Koalitionsvertrag aus dem Jahr 2016 sah vor, das bestehende Informationsfreiheitsgesetz zu einem Transparenzgesetz weiterzuentwickeln. Dies geschah jedoch nicht. Ein breites zivilgesellschaftliches Bündnis stellte im August 2019 einen Entwurf für ein Transparenzgesetz vor und beantragte beim Berliner Senat im Dezember 2019 ein Volksbegehren über seinen Gesetzentwurf. Deswegen Zulässigkeit prüfte der Senat anschließend und legte im August 2020 eigene Eckpunkte für ein Transparenzgesetz und kurz darauf einen zweiten Gesetzentwurf vor. Dieser wurde nicht zuletzt von der Berliner Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit wegen diverser Verschlechterungen im Vergleich zu dem noch aus dem Jahr 1999 stammenden Informationsfreiheitsgesetz kritisiert. Im Zentrum der Kritik standen dabei die zahlreichen Bereichsausnahmen. Ein Jahr später bestätigte der Senat die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Gesetzentwurfs des Bürgerbündnisses. Einschließlich eines weiteren Gesetzentwurfs einer Parlamentsfraktion lagen somit drei Entwürfe vor, die jedoch vor Ablauf der Legislaturperiode des Abgeordnetenhauses von Berlin nicht mehr zur Abstimmung gelangten. Der Vertrag der Koalitionsparteien des aus der Parlamentswahl im September 2021 hervorgegangenen Senats sieht vor, noch im Jahr 2022 ein Transparenzgesetz nach hamburgischem Vorbild einzuführen und dabei die hohen Standards des Berliner Informationsfreiheitsgesetzes zu erhalten.

In der zurückliegenden Legislaturperiode verabschiedete das Berliner Abgeordnetenhaus zwei Gesetze, die im Zusammenhang mit der Informationsfreiheit bedeutend sind. Das Berliner Gesetz zur Transparentmachung von Ergebnissen amtlicher Kontrollen in der Lebensmittelüberwachung geht zurück auf eine Erklärung der überwiegenden Mehrheit der Länder im Rahmen der Verbraucherschutzministerkonferenz aus dem Jahr 2019. Danach soll eine Regelung auf Bundesebene die effektive Transparenz der Kontrollergebnisse von Lebensmittelunternehmen gewährleisten. Da die Schaffung einer solchen Regelung jedoch unwahrscheinlich schien, hat Berlin mit dem genannten Gesetz eine landesrechtliche Vorschrift für die verpflichtende Veröffentlichung der Ergebnisse der amtlichen Lebensmittelkontrollen verabschiedet. Wichtigster Bestandteil des sogenannten Saubere-Küchen-Gesetzes sind die Lebensmittelüberwachungstransparenzbarometer. Es verpflichtet Restaurants und Lebensmittelbetriebe ab 2023 dazu, die Ergebnisse von Hygienekontrollen am Eingang sichtbar auszuhängen. Zusätzlich sollen die

Bezirksämter die Ergebnisse online veröffentlichen. Die Darstellung der Kontrollergebnisse geschieht in Form von Balkendiagrammen. Außerdem hat das Berliner Abgeordnetenhaus ein Lobbyregistergesetz verabschiedet, das einen „legislativen Fußabdruck“ beinhaltet. Mittels eines öffentlich zugänglichen Lobbyregisters beim Abgeordnetenhaus soll transparent gemacht werden, wer im Rahmen der Gesetzgebungsverfahren an der Erarbeitung von Entwürfen beteiligt war bzw. versucht hat, Einfluss zu nehmen. Allerdings müssen sich nur juristische Personen registrieren.

Das Hamburgische Transparenzgesetz wurde bereits im vergangenen Berichtszeitraum novelliert; die Änderungen traten zu Beginn des Jahres 2020 in Kraft.² Im November 2020 hat die Bürgerschaft die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg ergänzt. Künftig ist die hamburgische Verwaltung den Grundsätzen der Bürgernähe und Transparenz verpflichtet. Sie macht die bei ihr vorhandenen Informationen zugänglich und veröffentlicht gesetzlich bestimmte Informationen, soweit dem öffentliche Interessen, Rechte Dritter oder gesetzliche Vorschriften nicht entgegenstehen. Diese Ergänzung stellt eine Verfassungsgarantie für das Hamburgische Transparenzgesetz dar.

In der Koalitionsvereinbarung 2021 bis 2026 der Regierungsparteien von Mecklenburg-Vorpommern ist vorgesehen, das bestehende Informationsfreiheitsgesetz zu evaluieren und weiterzuentwickeln.

Ein Entwurf für ein Gesetz zur Erleichterung des Zugangs zu amtlichen Informationen in Nordrhein-Westfalen sieht vor, das bestehende Informationsfreiheitsgesetz um ein Transparenzgesetz zu ergänzen, das verstärkte Veröffentlichungspflichten sowie ein Informationsregister regelt. Zum Redaktionsschluss des vorliegenden Berichts hat der Landtag Nordrhein-Westfalen noch keine Entscheidung getroffen.

In Rheinland-Pfalz trat zu Beginn des Jahres 2021 die letzte Stufe der Transparenz-Plattform in Kraft. Damit wurde die vollständige Funktionsfähigkeit der Plattform für alle transparenzpflichtigen Stellen gewährleistet. Auch können Anträge auf Informationszugang nunmehr über die Transparenz-Plattform gestellt werden. Im Ergeb-

2 Eine Darstellung der wesentlichen Inhalte der Änderungen findet sich in unserem Tätigkeitsbericht Akteneinsicht 2018/2019.

nis der Evaluierung haben die Gutachterinnen und Gutachter unter anderem empfohlen, die Bekanntheit der Plattform zu steigern und sämtliche Anträge auf Informationszugang sowie deren Beantwortung nach dem Grundsatz „access for one = access for all“ – einmal auf Antrag herausgegebene Informationen sind allgemein zugänglich zu machen – innerhalb einer Frist in anonymisierter Form über die Transparenz-Plattform zu veröffentlichen. Die Evaluierung kam überraschend zu dem Ergebnis, dass sich die Mehrheit der Anträge an obere Landesbehörden und nicht, wie zu erwarten gewesen wäre, an die kommunale Ebene gerichtet hat.

Das Saarland verfügt zwar nicht über ein Transparenzgesetz, die Landesregierung hat sich mit der Freischaltung der Transparenzdatenbank im September 2020 aber ein Stück weit in diese Richtung bewegt. In der Datenbank legt sie die Fördertätigkeit des Landes offen. Das Internetportal erlaubt eine gezielte Suche nach Unternehmen und dem Umfang der ihnen aus dem Landeshaushalt zugeflossenen Zuwendungen.

Zwar hatte die Landesregierung in Sachsen-Anhalt in der zurückliegenden Legislaturperiode einen Entwurf für ein Landestransparenzgesetz nach rheinland-pfälzischem Vorbild eingebracht. Mit ihm sollte auch die Kontrollkompetenz des Landesbeauftragten für den Datenschutz über die bisherige Zuständigkeit für das Informationszugangsgesetz hinaus erweitert werden. Das Gesetz wurde jedoch vor der Landtagswahl nicht mehr beschlossen. Der Koalitionsvertrag der neuen Landesregierung sieht zwar die Ausarbeitung einer Open-Data-Strategie vor; ob die Weiterentwicklung des Informationszugangsgesetzes zu einem modernen Informationsfreiheits- bzw. Transparenzgesetz jedoch aufgegriffen wird, bleibt offen.

Die gesetzlich vorgesehene Evaluierung des Informationszugangsgesetzes Schleswig-Holstein blieb zwar bislang aus. Allerdings ist mit Beginn des Jahres 2020 ein Transparenzportal in Betrieb genommen worden, in dem die Landesverwaltung aktiv Dokumente veröffentlicht. Ein neues Digitalisierungsgesetz, dessen Entwurf auch Regelungen in Bezug auf Informationsfreiheit und Open Data enthält, befand sich zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses dieses Berichts noch im parlamentarischen Verfahren.

Mit dem Inkrafttreten des Thüringer Transparenzgesetzes am 1. Januar 2020 wurde ein Transparenzportal geschaffen. Es löste das

bisherige Zentrale Informationsregister des Freistaats Thüringen ab. In dem neuen Portal sind Informationen nach den Vorschriften des Transparenzgesetzes bereitzustellen, aber auch solche, für die aufgrund anderer Rechtsnormen eine Veröffentlichungspflicht besteht.

Derzeit gibt es noch drei Bundesländer, die weder über ein Informationsfreiheits- noch über ein Transparenzgesetz verfügen: das Land Niedersachsen und die Freistaaten Sachsen und Bayern. Im August 2021 hat die Sächsische Staatsregierung einen Referentenentwurf für ein Transparenzgesetz vorgestellt und zur Kommentierung freigegeben. Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland hat das Vorhaben – insbesondere die geplante Einrichtung einer Transparenzplattform im Internet – in ihrer Stellungnahme ausdrücklich begrüßt. Allerdings bemängelte sie gleichzeitig den eingeschränkten Anwendungsbereich nicht zuletzt im Hinblick auf die von dem Gesetz nicht erfasste kommunale Ebene. Auch hielt sie eine Reduzierung der Ausschlussgründe für geboten. Nach Auswertung der Anhörungsergebnisse ist eine zweite Kabinettsbefassung geplant. Anschließend wird das Gesetzgebungsverfahren im Landtag fortgesetzt. In Niedersachsen liegt dem Landtag ein Oppositionsentwurf für ein Informationsfreiheits- und Transparenzgesetz vor, über den zum Redaktionsschluss dieses Berichts noch nicht abgestimmt wurde. Der Bayerische Landtag hat im Berichtszeitraum den aus den Reihen der Opposition eingebrachten Entwurf eines Bayerischen Transparenzgesetzes abgelehnt.

II Entwicklung des Informationszugangsrechts in Brandenburg

Der Blick auf Bund und Länder im vorangegangenen Kapitel hat gezeigt, dass die Fortentwicklung der Informationsfreiheit in rechtlicher, aber auch in informationstechnischer Hinsicht anderenorts teilweise mit einer hohen Dynamik einhergeht. Der Trend zur Schaffung von Transparenzgesetzen und entsprechenden Internetportalen zur Erfüllung von Veröffentlichungspflichten hat sich im Berichtszeitraum noch einmal verstärkt. Auch die Erweiterung der Zuständigkeit einiger Beauftragter für die Informationsfreiheit auf die Kontrolle der Einhaltung des Umweltinformationsgesetzes zeigt die gewachsene Gewichtung der Informationsfreiheit. Vor diesem Hintergrund erstaunt, dass das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz seit seiner Novellierung im Jahr 2013 und im Hinblick auf seinen Kernbestand sogar seit seinem Inkrafttreten im Jahr 1998 nicht mehr modernisiert wurde. In einem im Jahr 2021 von der Open Knowledge Foundation durchgeführten Transparenzranking – also einem bundesweiten Vergleich der Informationsfreiheitsgesetze – schaffte es die brandenburgische Regelung gerade mal auf den fünftletzten Platz aller Länder, die über ein Informationsfreiheits- oder Transparenzgesetz verfügen, einschließlich der Bundesebene. Auch die gestiegene Zahl der Beschwerden bei der Landesbeauftragten scheint bislang nicht zu einer erkennbaren Initiative zu führen, diesen Zustand zu verbessern.

Anlässlich der Übertragung der Kontrollbefugnis für das Umweltinformationsgesetz des Bundes auf den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit sowie unter Bezugnahme auf eine Forderung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland, diesen Schritt auch auf Ebene der Länder umzusetzen, trat die Landesbeauftragte im Berichtszeitraum schriftlich an das zuständige Ministerium heran. Sie erläuterte in ihrem Schreiben unter anderem, dass die bestehende Verweisung in § 1 Umweltinformationsgesetz des Landes Brandenburg auf das Umweltinformationsgesetz des Bundes (UIG) seit der Einführung des § 7a UIG (Kontrollkompetenz des Bundesbeauftragten) Auslegungsfragen aufwirft. So müssen die hier relevanten Vorschriften des Umweltinformationsgesetzes des Bundes in ihrer jeweils geltenden Fassung auch in Brandenburg angewendet werden. Was bedeutet das für die Kontrollkompetenz? Kontrolliert der Bundesbeauftragte

auch die brandenburgische Verwaltung? Begründet der Verweis eine analoge Kompetenz für die Landesbeauftragte? Es ist dringend erforderlich, das brandenburgische Landesrecht hier anzupassen. Eine ausdrückliche Übertragung der Beratungs- und Kontrollkompetenz für das Umweltinformationsrecht auf die Landesbeauftragte einschließlich einer entsprechenden Mittelausstattung ist hier aus unserer Sicht sinnvoll und angemessen. Eine Reaktion des Ministeriums steht bislang noch aus.

Wie wir in unserem Tätigkeitsbericht Akteneinsicht 2018/2019 dargestellt haben, hat die Regierungskoalition vereinbart, mit einem Open-Data-Gesetz die Grundlage für eine weitreichende Veröffentlichung von Verwaltungsdaten zu legen. Hierfür soll eine Datenstrategie des Landes Brandenburg erarbeitet werden – ausdrücklich außerhalb des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes. Die Landesregierung hat in ihrer Stellungnahme zum Tätigkeitsbericht noch einmal bekräftigt, das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz nicht um Open-Data- und Transparenzregelungen ergänzen zu wollen. Unter Bezugnahme sowohl auf den Tätigkeitsbericht der Landesbeauftragten als auch auf die Stellungnahme der Landesregierung begrüßte der Landtag Brandenburg in seinem Beschluss vom 25. Februar 2021 das Vorhaben der Landesregierung. Er forderte aber gleichzeitig eine enge Verzahnung einer künftigen Open-Data-Regelung mit den bestehenden Auskunftsansprüchen nach dem Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz oder anderen bereichsspezifischen Regelungen über den Informationszugang, damit sich die verschiedenen Wege des Informationszugangs bestmöglich ergänzen. In einem weiteren Beschluss vom 19. Mai 2021 forderte das Parlament die Landesregierung unter anderem auf, zur Vorbereitung einer Datenstrategie einen maschinenlesbaren Datenzensus aller für Open Data relevanten Datensätze zu erarbeiten. Diese Bestandsaufnahme ist ab Ende des Jahres 2021 möglichst vollständig zu veröffentlichen, im Weiteren zu vervollständigen und periodisch aktuell zu halten. Die Datenstrategie des Landes soll bis zum Ende des 1. Quartals 2022 in Vorbereitung eines Gesetzentwurfs zur Erfassung, Aufbereitung, Veröffentlichung und Nachnutzung von Daten vorbereitet und auf dieser Grundlage ein Gesetzentwurf zu Open Data erarbeitet werden.

Um die Open-Data-Strategie voranzubringen, hat der Ausschuss der Ressort Information Officers der Landesregierung (RIO-Ausschuss) eine ressortübergreifende Unterarbeitsgruppe „Open Government



Data und Datenstrategie“ gebildet. Die Anfrage der Arbeitsgruppe nach unserer begleitenden Mitwirkung haben wir insofern positiv beantwortet, als wir dazu im Rahmen unserer Zuständigkeiten für das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz bereit sind. Auch haben wir unsere Unterstützung für Fragen im Zusammenhang mit der Informationsfreiheit angeboten. Ein künftig möglicherweise stärkeres Engagement der Landesbeauftragten in diesem Kontext wird davon abhängen, in welchem Umfang das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz, das die Grenzen unserer Zuständigkeit markiert, von der Entwicklung und Umsetzung der Open-Data-Strategie tangiert wird.

III Beanstandungen wegen Verstößen gegen das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz

1 Unterlagen zur Planung eines Waldparkplatzes

Ein Bürger, der gleichzeitig Stadtverordneter war, beehrte bei der Stadt Zossen Einsicht in die Unterlagen zur Planung eines Waldparkplatzes, dessen Errichtung die Stadtverordnetenversammlung wenige Wochen vorher beschlossen hatte. Er interessierte sich für Protokolle über Gespräche mit verschiedenen Projektbeteiligten sowie für Angaben zum aktuellen Planungsstand. Seinen per E-Mail an eine zentrale E-Mail-Adresse der Stadtverwaltung gerichteten Antrag stützte er auf das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz. Als er nach Ablauf der dort vorgesehenen, einmonatigen Regelfrist zur Bescheidung keine Antwort erhalten hatte, wandte er sich mit einer Beschwerde an die Landesbeauftragte.

Zunächst baten wir die Stadtverwaltung um eine Mitteilung, ob, wann, auf welcher Rechtsgrundlage und mit welchem Ergebnis sie den entsprechenden Antrag auf Akteneinsicht inzwischen bearbeitet habe. Nach der Rechtsgrundlage erkundigten wir uns erstens, weil der Antragsteller sich einerseits auf das Jedermannsrecht des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes berief, andererseits jedoch gewählter Stadtverordneter war, dem die Kommunalverfassung des Landes Brandenburg speziellere Einsichtsrechte zugesteht. Insoweit hätte durch die Stadtverwaltung eine Klärung erfolgen müssen, ob der Antragsteller als Bürger oder in seiner Funktion als Stadtverordneter tätig wurde. Zweitens ließ der Antragsgegenstand nicht klar erkennen, ob es sich möglicherweise um ein Projekt mit Umweltauswirkungen handelte, das die Anwendung des vorrangigen Umweltinformationsrechts erfordert hätte. Auch dies hätte die Stadtverwaltung prüfen müssen. Zudem machten wir sie auf die genannte Monatsfrist aufmerksam.

Eine Antwort blieb aus, sodass wir zweimal an unsere Bitte um eine Stellungnahme erinnern mussten. Auf die gesetzlichen Unterstützungs- und Auskunftspflichten der Stadt Zossen gegenüber der Landesbeauftragten wiesen wir ausdrücklich hin. Im Ergebnis teilte

die Stadtverwaltung mit, der Antrag auf Akteneinsicht habe sich an die ehemalige Bürgermeisterin und an den ehemaligen Vorsitzenden der Stadtverordnetenversammlung gerichtet. Beide würden diese Funktionen nicht mehr ausüben und hätten keine Stellungnahmen hinterlassen, aus denen sich die Gründe für eine Versagung des Akteneinsichtsanspruchs des Beschwerdeführers ergeben.

Wir informierten die Stadtverwaltung darüber, dass es sich um einen regulären Antrag auf Akteneinsicht handelt, den der Beschwerdeführer gegenüber der Stadt Zossen gestellt hat. Ein solcher ist unabhängig von einem Personal- und Zuständigkeitswechsel innerhalb der Behörde zu bearbeiten. In der unwidersprochenen Annahme, dass Unterlagen zur Planung des Parkplatzes existieren und die Aktenführung personenunabhängig erfolgt, haben wir der Stadt empfohlen, den Antrag nunmehr endlich zu bescheiden.

Nachdem die Stadt auf unser Schreiben wiederum nicht antwortete, stellte sich eine weitere Vermittlung als aussichtslos dar. Die Landesbeauftragte beanstandete die vorliegenden Verstöße gegen das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz gegenüber der Bürgermeisterin der Stadt Zossen. Insbesondere stellte sie fest, dass die Stadt ihrer Verpflichtung zur Bescheidung des Antrags nicht nachgekommen ist. Wie im Falle solcher Beanstandungen üblich, empfahl die Landesbeauftragte die Bescheidung und bat um eine Stellungnahme. Auch darauf erhielten wir keine Antwort, auch auf eine Mahnung nicht. Erst als die Landesbeauftragte ihrer Forderung durch eine Unterrichtung der Kommunalaufsichtsbehörde Nachdruck verlieh, teilte die Stadtverwaltung mit, dass der Beschwerdeführer die gewünschten Informationen in seiner Funktion

als Stadtverordneter, also im Rahmen seiner kommunalverfassungsrechtlichen Kontrollrechte, erhalten habe. Der Antragsteller hat dies uns gegenüber nicht bestritten, sodass wir den Fall anderthalb Jahre nach seiner Eröffnung abschließen konnten. Hätte die Stadtverwaltung uns das Ergebnis gleich mitgeteilt, wäre allen Beteiligten viel Arbeit erspart geblieben.

unnötige Mehrarbeit durch Aussitzen

2 Auskunft über Amtsflächennutzungsplan sowie Klarstellungs- und Ergänzungssatzung

Eine Bürgerin, die zuvor in einer dienstlichen Funktion mit den gemeindlichen Planungen und Satzungen befasst war, beantragte nach Beendigung dieser Tätigkeit Akteneinsicht bei der Gemeinde Uckerland. Sie interessierte sich für den Flächennutzungsplan bzw. für eine Klarstellungs- und Ergänzungssatzung für jeweils einen Ortsteil der Gemeinde. Letztere erbat sie in der aktuellen und in der vorherigen Fassung. Die Gemeinde lehnte den Antrag ab und verwies unter Bezugnahme auf die frühere Tätigkeit der Antragstellerin darauf, dass diese über die begehrten Informationen bereits verfüge. Aktuelle Änderungen des Flächennutzungsplans könne sie auf der Homepage der Gemeinde jederzeit einsehen; die Klarstellungs- und Ergänzungssatzung sei zwischenzeitlich nicht geändert worden.

Nachdem die Antragstellerin uns um Unterstützung bat, traten wir an die Gemeindeverwaltung heran und wiesen zunächst darauf hin, dass, sollte es sich um Umweltinformationen handeln, das Umweltinformationsrecht vorrangig vor dem Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz zur Anwendung kommt. Angesichts der Begriffsbestimmung des Umweltinformationsgesetzes des Bundes betrifft dies ausdrücklich auch Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie Pläne. Auch ohne genaue Aktenkenntnis war aus unserer Sicht davon auszugehen, dass die in Rede stehenden Unterlagen Informationen über die Umwelt enthielten: Ein Flächennutzungsplan stellt die Art der Bodennutzung im Planungsgebiet dar und die Klarstellungs- und Ergänzungssatzung hat den Zweck, die Abgrenzung zwischen Innen- und Außenbereich festzusetzen bzw. unbebaute Außenbereichsflächen in die Bebauung des Planungsgebiets einzubeziehen. Der Umstand, dass die Antragstellerin sich ausdrücklich auf das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz gestützt hat, rechtfertigt nicht, das Umweltinformationsrecht außer Acht zu lassen. Außerdem hielten wir die Begründung für den vom Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz vorgesehenen Verweis auf allgemein zugängliche Quellen nicht für ausreichend, da keine der beantragten Informationen im Internetangebot der Gemeinde Uckerland zu finden war. Wir baten um eine Stellungnahme.

Bis diese eintraf, verging – nach mehrfacher Erinnerung und Beratungsangeboten durch uns, nach einer Absichtserklärung der Gemeinde und einem gemeinsamen Telefonat – ein Vierteljahr. Im



Ergebnis bestätigte die Gemeinde Uckerland den von uns geschilderten Sachverhalt und teilte mit, der ebenfalls zutreffend dargestellten Ablehnungsbegründung sei nichts hinzuzufügen. Da die Antragstellerin ihren Antrag auf das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz gestützt hatte, sei der Antrag auch auf dieser Grundlage bewertet worden. Eine Bewertung in Bezug auf die Möglichkeiten des Umweltinformationsgesetzes schein aufgrund des Sachverhalts nicht angemessen zu sein. Aufgrund der langjährigen, früheren Tätigkeit der Antragstellerin sei zwingend davon auszugehen, dass diese auch mit der Kenntnis über die Vorgänge verbunden gewesen war.

Im Rahmen einer Beanstandung stellte die Landesbeauftragte Verstöße der Gemeinde Uckerland gegen das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz fest. Zunächst bemängelte sie die fehlende Berücksichtigung des Umweltinformationsrechts als Grundlage für die Bearbeitung des Antrags. Zudem hielt sie ihre Auffassung aufrecht, nach der ein Verweis auf das Internetangebot der Gemeinde unter den gegebenen Umständen nicht ausreicht. Darüber hinaus stellte sie fest, dass der Hinweis auf das persönliche Gedächtnis der Antragstellerin an Vorgänge aus ihrer früheren Tätigkeit nicht genügt, um geltend zu machen, dass sie über die Informationen bereits verfügt. Sollte der Akten führenden Stelle bekannt sein, dass die Antragstellerin beispielsweise bereits über Kopien der beantragten Unterlagen verfügt, wäre dies plausibel darzulegen. Sie empfahl eine neue Bescheidung unter Berücksichtigung ihrer informationszugangsrechtlichen Hinweise und erbat eine abschließende Stellungnahme.

Ohne auf Einzelheiten der Beanstandung einzugehen, teilte die Gemeinde daraufhin mit, die noch nicht veröffentlichten Unterlagen in ihrem Internetangebot einzustellen, um nicht nur der Antragstellerin, sondern auch der gesamten interessierten Öffentlichkeit den Informationszugang zu ermöglichen.

**Informationen
aktiv im Internet
veröffentlichen!**

Diese erfreuliche Wendung des Falls begrüßen wir und empfehlen auch anderen öffentlichen Stellen, Informationen, die keinen Schutzbedarf aufweisen, von sich aus zu veröffentlichen.

3 Wasser und Abwasser – wie transparent ist die Kostenkalkulation?

Die Frage der Rechtmäßigkeit von Gebühren und Beiträgen für die Wasserver- und Abwasserentsorgung bewegt viele Betroffene. Beispielsweise interessierte sich ein Antragsteller für bestimmte Informationen über den Umgang des Trink- und Abwasserverbands Oderbruch-Barnim mit Gebühren und Beiträgen. Sein Rechtsanwalt stellte unter Beifügung der beglaubigten Kopie einer Vollmacht seines Mandanten einen entsprechenden Antrag auf Informationszugang. Er stützte sich ausdrücklich auf das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG) und forderte den Zweckverband mehrfach zu einer Gewährung des Informationszugangs auf. Schließlich reagierte der von diesem beauftragte Rechtsanwalt mit einem Zwischenbescheid, in dem er den Rechtsanwalt des Antragstellers aufforderte, eine aktuelle Vollmacht seines Mandanten vorzulegen. Außerdem sollte er unter anderem klarstellen, ob der Mandant als Privatmann oder als Funktionsträger Ansprüche geltend machen wollte. Er sollte angeben, wem gegenüber diese Ansprüche geltend gemacht werden. Hierzu sei unterschiedlich und widersprüchlich vorgetragen worden.

Nachdem der Rechtsanwalt des Antragstellers sich in Vertretung für diesen bei der Landesbeauftragten über die mangelnde Bearbeitung des Antrags beschwert hatte, traten wir an den Trink- und Abwasserverband Oderbruch-Barnim heran. Wir wiesen im Hinblick auf die aus Sicht des Zweckverbands unklare Rolle des Antragstellers auf die Voraussetzungslosigkeit des Anspruchs auf Informationszugang hin. Außerdem baten wir um eine Stellungnahme, weshalb die ursprünglich vorgelegte Vollmacht nicht als ausreichend erachtet wird. In Reaktion auf unser Schreiben kündigte der Rechtsanwalt des Zweckverbands eine Stellungnahme an. Auch nahm dieser die Gelegenheit wahr, telefonisch einige informationszugangsrechtliche Gesichtspunkte der Angelegenheit zu erörtern. Trotz dreifacher Erinnerung durch uns erhielten weder der Antragsteller einen Bescheid noch unsere Behörde eine Stellungnahme, sodass sich die Landesbeauftragte gezwungen sah, die vorliegenden Verstöße gegen das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz zu beanstanden.

Im Wesentlichen bemängelte sie die fehlende Beachtung der einmonatigen Bescheidungsfrist des § 6 Absatz 1 Satz 7 AIG. Auch erkannte die Landesbeauftragte im Ausbleiben der erbetenen Stellungnahme



Akteneinsicht – gleiches Recht für alle!

einen Verstoß gegen § 11 Absatz 7 Satz 1 AIG, also gegen die Verpflichtung des Zweckverbands, sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen und ihre Fragen zu beantworten. Zudem war sie der Auffassung, dass die ausdrückliche Bezugnahme des Rechtsanwalts des Antragstellers auf das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz dafür sprach, dass es sich nicht um den kommunalverfassungsrechtlichen Anspruch eines Funktionsträgers handelt. Somit kam es nicht darauf an, in welcher Funktion der Antragsteller sein Begehren formulierte. Mit der Frage nach seiner Funktion verstieß der Zweckverband folglich gegen die in § 1 AIG verankerte Voraussetzungslosigkeit der Antragsberechtigung. Schließlich stellte sie fest, dass der Antrag ordnungsgemäß an den Trink- und Abwasserverband Oderbruch-Barnim adressiert war; der Geschäftsführer wurde in der Anrede angesprochen und der Verbandsvorsteher im Antragstext erwähnt. Einer weiteren Präzisierung bedurfte es nicht.

Die Landesbeauftragte verband ihre Beanstandung mit der Empfehlung, den Antragsteller unter Berücksichtigung ihrer Hinweise zu bescheiden. Daraufhin lehnte der Zweckverband den Antrag per Bescheid ab. Er begründete die Ablehnung der Offenlegung eines Protokolls unter Verweis auf den erforderlichen Schutz des Willensbildungsprozesses, ohne jedoch die für einen solchen Fall durch das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz vorgeschriebene Interessenabwägung kenntlich gemacht oder durchgeführt zu haben. Im Übrigen hielten wir die Ablehnungsbegründung unter anderem wegen des hohen Grads der Pauschalierung sowie der nicht zu erkennenden Berücksichtigung der Verpflichtung, schutzbedürftige Informationen auszusondern, aber den Rest der Akten offenzulegen, für nicht nachvollziehbar. Wir haben deshalb erneut den beratenden Kontakt zum Rechtsanwalt des Trink- und Abwasserverband Oderbruch-Barnim gesucht. Ein Ergebnis stand zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses für diesen Tätigkeitsbericht noch aus.

4 Wenn die Antwort nicht zur Frage passt

Ein Antragsteller interessierte sich für die in die neunziger Jahre zurückreichende Akte zu einem Hafenanbauwerk im heutigen Stadtgebiet von Rheinsberg. Nachdem die Stadtverwaltung seinen Antrag

trotz mehrfacher Nachfrage nicht beantwortet hatte, bat er die Landesbeauftragte um Unterstützung.

Wir wiesen die Stadtverwaltung zunächst auf die einmonatige Bescheidungsfrist für Anträge auf Informationszugang hin und baten um eine Unterrichtung über das weitere Vorgehen. Nachdem wir an die ausstehende Stellungnahme erinnerten, teilte uns die Stadt Rheinsberg mit, dass zur Vorbereitung der Akteneinsicht umfangreiche „Archivarbeiten“ nötig seien. Zum Zeitpunkt der Stellungnahme sei pandemiebedingt eine Akteneinsicht vor Ort zudem nicht möglich. Schließlich skizzierte die Stadt ihre Absicht, den Antrag ablehnen zu wollen, da die Sortierung der Unterlagen sowie die Berücksichtigung überwiegender schutzwürdiger Belange mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand verbunden sei. Die Akte enthalte zahlreiche Schreiben, Rechnungen und Einbehalte von Unternehmen, Bürgerbeschwerden, Eingaben und Schriftverkehr mit anderen Behörden. In diesem Zusammenhang verwies die Stadtverwaltung auf den erforderlichen Schutz überwiegender privater Interessen nach § 5 Absatz 1 Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG).

In unserer Einschätzung dieses Vorhabens wiesen wir zunächst darauf hin, dass sich die Einsichtnahme in Akten eines den Regelungen des Brandenburgisches Archivgesetz entsprechenden kommunalen Archivs nach dem Brandenburgischen Archivgesetz richtet, für Unterlagen, die lediglich in einer Registratur der Verwaltung abgelegt sind, hingegen das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz gilt. Wir gingen davon aus, dass es sich um eine bloße Registratur handelte. Außerdem hielten wir eine schriftliche Ablehnungsbegründung für den Fall für erforderlich, dass gesetzliche Ausnahmetatbestände der Akteneinsicht entgegenstehen. Insbesondere genüge ein pauschaler Hinweis auf § 5 Absatz 1 AIG nicht; zudem sei im Falle der Betroffenheit von Unternehmensdaten eine Anhörung der Unternehmen nötig. Eine vollständige Ablehnung des Antrags aus Gründen eines unverhältnismäßig hohen Aufwands hielten wir nicht für zulässig und haben auf die für solche Fälle vorgesehene Reduzierung des Einsichts- auf ein Auskunftsrecht nach § 6 Absatz 2 AIG hingewiesen. Die Stadtverwaltung nahm unseren Hinweis insoweit auf, als sie dem Antragsteller die Ablehnungsgründe schriftlich mitteilte und anbot, Fragen zu stellen, um dem genannten Auskunftsrecht entsprechen zu können. Daraufhin reichte der Antragsteller einen Fragenkatalog ein, den die Stadtverwaltung, wie sie auf Nachfrage

mitteilte, beantwortet habe. Die Antworten gab sie uns nicht zur Kenntnis; sie teilte lediglich mit, die Angelegenheit damit als abgeschlossen zu erachten.

Hingegen verdeutlichte eine erneute Beschwerde des Antragstellers, dass die Angelegenheit keineswegs abgeschlossen war. Er hatte noch Rückfragen zu den Antworten der Stadtverwaltung formuliert und sich mit dieser darauf verständigt, auch eine Antwort darauf zu erhalten. Die Fragen bezogen sich auf konkrete Datumsangaben bezüglich der Bauantragstellung, der Bewilligung des Bauantrags, des Baubeginns und der Bauabnahme. Merkwürdigerweise enthielt die Antwort der Stadt Rheinsberg jedoch nur Angaben zum konkreten Datum für die wasserrechtliche Genehmigung, zur denkmalschutzrechtlichen Erlaubnis und zum Bauvorbescheid. Angesichts dieser Diskrepanz vermochten wir nicht zu erkennen, inwieweit die Antworten zu den Rückfragen des Antragstellers passten und baten die Stadtverwaltung um eine Stellungnahme. Nachdem eine Reaktion ausgeblieben war, erinnerten wir erneut ohne Erfolg an die erforderliche Stellungnahme. Die Landesbeauftragte sprach schließlich eine Beanstandung aus.

Zu den Verstößen, die mit der Beanstandung festzustellen waren, gehörte zunächst die mangelnde Beachtung der einmonatigen Bescheidungsfrist des § 6 Absatz 1 Satz 7 AIG. Schließlich hatte es nach unserer Kenntnis länger als ein Jahr gedauert, bis die Stadtverwaltung schriftlich reagierte – und das auch erst auf unsere Intervention. Dies ist auch unter Pandemiebedingungen nicht vertretbar.

Außerdem machte die Landesbeauftragte einen Verstoß gegen die Vorschrift des § 6 Absatz 1 Satz 8 AIG geltend. Danach ist die Ablehnung eines Antrags auf Akteneinsicht schriftlich zu begründen. Die pauschale Aufzählung möglicher Ablehnungsgründe genügt dem Erfordernis einer nachvollziehbaren, schriftlichen Begründung nicht. Vielmehr ist detailliert und unter Angabe der einschlägigen gesetzlichen Ausnahmetatbestände darzulegen, welche einzelnen Sachverhalte einer Einsicht entgegenstehen. Kommen für die Geheimhaltung verschiedene Gründe infrage, so sind diese im Einzelnen darzustellen und den nicht einsehbaren Unterlagen zuzuordnen. In einer Ablehnungsbegründung ist auf eine möglicherweise erforderliche Beteiligung betroffener Personen oder Unternehmen einzugehen. Eine Ablehnungsbegründung ist auch dann notwendig, wenn sich die Ablehnung nur auf einen Teil der beantragten Informationen bezieht.

Soweit ein unverhältnismäßiger Aufwand im Zusammenhang mit den erforderlichen Aussonderungen geltend gemacht wird, ist dies ebenfalls in nachvollziehbarer Weise – möglichst unter Angabe des Aktenumfangs – darzulegen. Die Angabe der Stadtverwaltung, dass die Akte zahlreiche Schreiben, Rechnungen und Einbehalte von Unternehmen, Bürgerbeschwerden, Eingaben und Schriftverkehr mit anderen Behörden enthalte, ist in dieser Pauschalierung nicht nachvollziehbar. Auch lässt der Hinweis auf § 5 Absatz 1 AIG nicht erkennen, ob es sich um den Schutz personenbezogener Daten, von Urheberrechten oder von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen handelt. Offen bleibt zudem, weshalb Schreiben anderer Behörden schutzbedürftig sein sollen. Eine nicht ausreichende Ablehnungsbegründung erschwert dem Antragsteller die Einlegung eines Rechtsbehelfs, der seinerseits einer Begründung bedarf. Außerdem verhindert sie, dass die Landesbeauftragte ihre Kontrollaufgaben effektiv wahrnehmen kann.

**Ablehnungs-
gründe nachvoll-
ziehbar darlegen**

Soweit Unklarheiten bezüglich der zur Einsicht beantragten Informationen bestehen, ist eine öffentliche Stelle verpflichtet, den Antragsteller bei der hinreichenden Bestimmung seines Antrags zu beraten und zu unterstützen. Diese Unterstützungspflicht kommt spätestens dann zum Tragen, wenn der Antragsteller im Rahmen einer Auskunftserteilung erklärt, dass seine Fragen sich auf andere Informationen gerichtet haben als die von der Stadtverwaltung erteilten Antworten. Indem sie auf entsprechende Fragen des Antragstellers zur Diskrepanz zwischen dem Antragsgegenstand und dem Inhalt der Auskunft nicht einging, hat sie gegen die Unterstützungspflicht des § 6 Absatz 1 Satz 5 AIG verstoßen. Gleichzeitig stellte das Ausbleiben einer entsprechenden Stellungnahme uns gegenüber einen Verstoß gegen die in § 11 Absatz 7 Satz 1 AIG verankerte Verpflichtung dar, die Landesbeauftragte bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen.

Die Stadtverwaltung kam schließlich der Empfehlung der Landesbeauftragten nach, eine auf die Fragen des Antragstellers ausgerichtete Auskunft zu erteilen. Sie ging auf seine noch offenen Nachfragen ein und verwies, soweit sie über die begehrten Informationen nicht verfügte, auf die zuständigen Behörden.

Der Antragsteller zweifelte die Richtigkeit der Antworten an und bat die Landesbeauftragte um eine weitere Unterstützung. Hier konn-



ten wir nicht weiterhelfen; die gesetzlichen Kompetenzen unserer Behörde auf dem Gebiet des Informationszugangs beschränken sich auf eine vermittelnde Tätigkeit, in deren Rahmen die Beanstandung das ultimative Instrument darstellt. Weitere Maßnahmen wie beispielsweise Anweisungen oder Anordnungen stehen der Landesbeauftragten nicht zu. Auch kann sie die Richtigkeit von Informationen nicht überprüfen.

5 Geschwärzte Namen der Mitglieder der Gemeindevertretung in öffentlichen Sitzungsprotokollen

Der Antragsteller beantragte beim Amt Biesenthal-Barnim Akteneinsicht in die Protokolle des öffentlichen Teils der Sitzungen einer amtsangehörigen Gemeinde der letzten drei Jahre mit dem Ziel, Erkenntnisse hinsichtlich eines Beschlusses zu erlangen. Nach einem holprigen Start und einer ersten Intervention durch uns, übermittelte das Amt dem Antragsteller schließlich die gewünschten Protokolle. Jedoch wurden die Namen der Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter per Hand in den Protokollen geschwärzt. Das Amt erläuterte dem Antragsteller, dass hinsichtlich Daten von Personen, die keine Amtsträgerinnen oder Amtsträger (im Sinne des § 5 Absatz 3 Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes (AIG)) sind, der Antrag gemäß § 5 Absatz 1 Nummer 1 AIG abzulehnen und die Daten entsprechend zu schwärzen gewesen seien. Auf Grundlage seiner Verwaltungsgebührensatzung berechnete das Amt Biesenthal-Barnim dafür Gebühren in Höhe von 191,55 Euro. Auf Nachfrage durch den Antragsteller verwies es in seiner Antwort auf ein Urteil des Bundesgerichtshofs,³ wonach Gemeindevertreterinnen oder Gemeindevertreter keine Amtsträgerinnen bzw. Amtsträger seien und die Daten daher nach § 5 Absatz 1 Nummer 1 AIG nicht offenbart werden dürften. Der Antragsteller bat um unsere Einschätzung.

§ 5 Absatz 3 AIG bildet eine Rückausnahme personenbezogener Daten von Amtsträgerinnen und Amtsträgern und beschränkt so den Schutzbereich des § 5 Absatz 1 Nummer 1 AIG. Wir traten hinsichtlich der erfolgten Schwärzungen an das Amt Biesenthal-Barnim heran und wiesen auf die fehlende und nachvollziehbare Begründung hin, warum die Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter

³ Urteil des Bundesgerichtshofs vom 9. Mai 2006, 5 StR 453/05.

nicht als Amtsträgerinnen und Amtsträger im Sinne des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes zu verstehen sein sollten. Hinsichtlich des vorgebrachten Urteils zeigten wir auf, dass der Bundesgerichtshof darin zwar entschieden hatte, kommunale Mandatsträgerinnen oder Mandatsträger nicht der Legaldefinition der Amtsträgerin oder des Amtsträgers gemäß § 11 Absatz 1 Nummer 2 Strafgesetzbuch (StGB) zuzuordnen, diese Definition jedoch nicht analog auf das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz angewendet werden kann. Inhaltlich hat der Bundesgerichtshof unter anderem entschieden, dass Mitglieder kommunaler Volksvertretungen jedenfalls dann keine Amtsträgerinnen oder Amtsträger sind, wenn sie nicht zusätzlich zu ihrer Abgeordnetentätigkeit mit der Erledigung konkreter Verwaltungsaufgaben betraut sind. Geldflüsse und Interessenverquickungen dürfen danach nicht nur für Amtsträgerinnen und Amtsträger geltenden Bestechungsdelikten abgeurteilt werden.

Zudem erachteten wir es als widersprüchlich und entgegen dem Zweck der grundsätzlichen Öffentlichkeit von Sitzungen der Gemeindevertretung, nach einer öffentlichen Sitzung den Zugang zum Inhalt der Protokolle durch die erfolgten Schwärzungen zu beschränken. In diesem Zusammenhang wiesen wir das Amt auch auf die Regelung des § 5 Absatz 1 Satz 2 AIG hin. Selbst wenn der Schutzbereich des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes eröffnet wäre, hätte die Behörde danach zu prüfen, ob ein objektives politisches Mitgestaltungsinteresse vorliegt und dieses das Interesse der betroffenen Personen an der vertraulichen Behandlung der Information überwiegt. Wir baten um Stellungnahme.

In seiner Stellungnahme führte das Amt aus, dass die Legaldefinition aus § 11 Absatz 1 Nummer 2 StGB eine gesetzgeberische Festlegung sei, an die man sich nach Artikel 20 Absatz 3 Grundgesetz zu halten verpflichtet fühle. Zudem verwies es auf das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts. Mit Blick auf § 5 Absatz 3, letzter Halbsatz AIG argumentierte man, dass die Nennung der Namen der Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter ohnehin unterbleiben dürfen. Nach dieser Vorschrift kann eine Offenbarung der Mitwirkung einer Amtsträgerin oder eines Amtsträgers an Verwaltungsvorgängen oder sonstigem hoheitlichem Handeln sowie dessen Namen, Titel, akademischen Grades, der innerdienstlichen Funktionsbeschreibung, der dienstlichen Anschrift und Rufnummer unterbleiben, wenn ihr schutzwürdi-

**Gib Fakten
eine Chance!**

ge Belange der Amtsträgerin oder des Amtsträgers entgegenstehen. Da eine Liste aller Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter, teilweise mit Telefonnummern, auf einer öffentlichen Website zu finden seien, könne der Antragsteller sich in zumutbarer Weise die Namen aus allgemein öffentlichen Quellen beschaffen, sodass man sich auf § 6 Absatz 4 AIG stütze. Zuletzt sah man den Tatbestand des § 5 Absatz 1 Satz 2 AIG als nicht erfüllt an. Das Amt war der Ansicht, dass der Wortlaut der Norm ohne Zweifel besage, dass das Offenbarungsinteresse vom Antragsteller aufzuzeigen und nicht durch das Amt zu erfragen sei. Ohnehin erachtete man die Namen der Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter für die politische Mitgestaltung als bedeutungslos. Zuletzt führte das Amt datenschutzrechtliche Bedenken an und teilte mit, es wolle ein Bußgeld auf Grundlage der Datenschutz-Grundverordnung vermeiden.

Wir reagierten auf diese Stellungnahme und führten zunächst aus, dass die direkte Anwendung der Legaldefinition der Amtsträgerin oder des Amtsträgers aus dem Strafgesetzbuch gegen den Grundsatz der Relativität der Rechtsbegriffe verstößt. Dieser Grundsatz besagt, dass Legaldefinitionen jeweils nur für das Gesetz, in dem sie enthalten sind, gelten. Sollen sie auch in anderen Gesetzen gelten, muss dies ausdrücklich in den betroffenen Vorschriften erwähnt werden. Dies ist beim Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz nicht der Fall. Daneben zeigten wir unter Bezugnahme auf die entsprechenden Regelungen der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg auf, dass die Funktion der Gemeindevertreterin oder des Gemeindevertreters keine unwichtige Aufgabe darstellt und neben Rechten eine Reihe von Pflichten mit sich bringt, die eine Amtshaftung und auch strafrechtliche Folgen begründen können.

Zur Rolle der Gemeindevertretung als Verwaltungsorgan argumentierten wir, dass die Arbeit der Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter für den Bürger greifbar und nachvollziehbar sein muss. Eine Schwärzung vereitelt eine mögliche Überprüfung der ihnen übertragenen Pflichten. Hinsichtlich des Volkszählungsurteils verwiesen wir darauf, dass die Regelung des § 5 Absatz 3 AIG nicht in Widerspruch zum Urteil steht, da das Bundesverfassungsgericht Einschränkungen auf verfassungsgemäßen gesetzlichen Grundlagen im überwiegenden Allgemeininteresse für zulässig erklärt hat. Das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz stellt eine solche Grundlage dar.

Des Weiteren erachteten wir das Urteil auf Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter für nicht anwendbar, da das Bundesverfassungsgericht seine Feststellungen im Volkszählungsurteil in Bezug auf Bürgerinnen bzw. Bürger und ihre Abwehrrechte gegen den Staat getroffen hat. Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter handeln jedoch als Organwalter der Gemeindevertretung und damit als Funktionsträger, sodass sie sich nur eingeschränkt auf ihre Rechte als natürliche Person berufen können.

Hinsichtlich des hilfsweise vorgebrachten § 5 Absatz 3, letzter Halbsatz AIG stellte man die Ausdrücke von Kommentaren aus sozialen Netzwerken ohne weitere Erläuterungen oder Hintergrundinformationen zur Verfügung. Diesbezüglich machten wir auf die mangelnde Begründung des Ablehnungstatbestandes aufmerksam. Mit Blick auf § 5 Absatz 1 Nummer 1 AIG zeigten wir zudem auf, dass personenbezogene Daten offenbart werden können, wenn die betroffene Person dem zugestimmt hat. Die Einholung der Zustimmung ist dabei eine Aufgabe der Akten führenden Stelle und war bisher weder erfolgt, noch dem Antragsteller angeboten worden. Dem Vorbringen des § 6 Absatz 4 AIG entgegneten wir, dass ein solcher Verweis nur statthaft ist, wenn sich die bei der Behörde vorhandenen Informationen und die veröffentlichten Informationen gleichen. Den veröffentlichten Informationen mangelte es jedoch an der Verbindung und dem inhaltlichen Bezug zum Inhalt des Protokolls. Hinsichtlich des § 5 Absatz 1 Satz 2 AIG verwiesen wir mit Blick auf die Regelung des § 6 Absatz 1 Satz 4 AIG darauf, dass die Behörde auf die Möglichkeit der Darlegung des Offenbarungsinteresses aufmerksam zu machen hat und der Antragsteller sein diesbezügliches Interesse im Hinblick auf den Zweck der politischen Mitgestaltung damit nicht bereits bei der Antragstellung mitteilen muss. Wir baten erneut um Stellungnahme. Zu den datenschutzrechtlichen Bedenken des Amtes teilten wir mit, dass der entsprechende Fachbereich unserer Behörde die Herausgabe der Namen der Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter in der Niederschrift der öffentlichen Sitzung als zulässig erachtet. In seinem letzten Schreiben an uns teilte das Amt ohne weitere Ausführungen mit, an seinem Standpunkt festhalten zu wollen.

Angesichts der mangelnden Begründung hinsichtlich der getätigten Schwärzungen sowie der sonstigen fehlerhaften Bearbeitung des Akteneinsichtsanspruchs stellte die Landesbeauftragte Verstöße gegen das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz fest und bean-

standete diese gegenüber dem Amt Biesenthal-Barnim. Zunächst stellten wir einen Verstoß gegen § 5 Absatz 3 AIG fest. Die Landesbeauftragte versteht Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter mit Blick auf die Aufgaben, Pflichten und Rechte der Gemeindevertretung als Amtsträgerinnen oder Amtsträger im Sinne des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes. Der hilfswise Rückgriff auf den Ablehnungstatbestand des § 5 Absatz 3, letzter Halbsatz AIG vermochte die erfolgten Schwärzungen nicht zu legitimieren, da auch dieser letztlich ungenügend begründet wurde. Bis auf die Vorlage der drei Ausdrücke aus den sozialen Medien unterblieben auch auf Nachfrage weitere Erläuterungen und Hintergrundinformationen zur Frage der schutzwürdigen Belange.

Für die Schwärzungen wurden Gebühren in Höhe von 191,55 Euro erhoben. In diesem Zusammenhang stellten wir einen Verstoß gegen § 10 Absatz 1 AIG fest. Da die Schwärzungen aus oben genannten Gründen gar nicht erst hätten getätigt werden dürfen, durfte der Antragsteller auch nicht mit den Kosten belastet werden. Daneben verstieß die Berechnung der Kosten gegen das allgemeine Äquivalenzprinzip und den besonderen Angemessenheitsgrundsatz des § 10 Absatz 1 AIG. Gebühren dürfen nicht mit dem Ziel der Kostendeckung erhoben werden. Nach dem Äquivalenzprinzip sind die entstandenen Kosten der Verwaltung in ein angemessenes Verhältnis zum Nutzen für den Antragsteller zu setzen. Zusätzlich ist nach § 10 Absatz 1 AIG bei der Gebührenbemessung ein besonderer Angemessenheitsgrundsatz zu beachten. Deshalb ist eine kostendeckende Gebührenerhebung für die Akteneinsicht nicht zulässig.

Einen eigenen Kostentatbestand für die Bearbeitung von Anträgen im Rahmen des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes findet sich in der Anlage zur Verwaltungsgebührensatzung des Amtes Biesenthal-Barnim nicht, weshalb die Kosten unter einem Auffangtatbestand abgerechnet wurden. Dabei wurden dem Antragsteller 4,5 Stunden Arbeitsaufwand für die Schwärzungen berechnet. Eine solche genaue Abrechnung verstößt jedoch gegen das aufgeführte Äquivalenzprinzip und den Angemessenheitsgrundsatz. Dass das Amt Biesenthal-Barnim in seiner Gebührensatzung keinen eigenen Tatbestand zur Umsetzung des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes geschaffen hat, darf den Antragsteller nicht zu seinem (finanziellen) Nachteil treffen. Die Tarifstellen der Satzung sind bei ihrer Anwendung auf Verwaltungstätigkeiten nach dem Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz dann im Lichte des Gesetzes

und seiner Grundsätze und Prinzipien anzuwenden. Danach dürfen keine linear ansteigenden Vergütungen erhoben werden – dies stellt einen Verstoß gegen § 10 Absatz 1 AIG dar.

Außerdem verstieß die Bearbeitung des Antrags gegen § 5 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 AIG. Die Einholung der Zustimmung ist eine Aufgabe der Akten führenden Stelle. Sie kann nicht auf den Antragsteller abgewälzt werden und muss diesem zumindest angeboten werden. Weiterhin hätte dem Antragsteller Gelegenheit zur Darlegung eines Offenbarungsinteresses durch das Amt gegeben werden müssen. Nach § 5 Absatz 1 Satz 2 AIG kann Akteneinsicht gewährt werden, soweit aufgrund besonderer Umstände des Einzelfalls im Hinblick auf den Zweck der politischen Mitgestaltung das Offenbarungsinteresse der Antrag stellenden Person das Interesse der betroffenen Person an der vertraulichen Behandlung der Information überwiegt. Gemäß § 6 Absatz 1 Satz 2 AIG sind in den Fällen des § 5 Absatz 1 Satz 2 auch die besonderen Umstände des Einzelfalls darzulegen, aufgrund derer ein überwiegendes Offenbarungsinteresse geltend gemacht wird. Nach § 6 Absatz 1 Satz 4 AIG muss in den Fällen des Satzes 2 dem Antragsteller von der Akten führenden Behörde dazu Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden.

Trotz unserer gegenteiligen Hinweise hielt das Amt an seiner Ansicht fest, dass das Offenbarungsinteresse vom Antragsteller aufzuzeigen und nicht durch das Amt zu erfragen sei. Auch mit Blick auf das thematische Interesse des Antragstellers bezüglich politischer Entscheidungen auf kommunaler Ebene, ist ein politisches Mitgestaltungsinteresse zumindest naheliegend und hätte vom Amt überprüft werden müssen. Dieser Hintergrund war dem Amt auch bekannt.

Zuletzt konnte der Antrag hinsichtlich der Namen auch nicht gemäß § 6 Absatz 4 AIG abgelehnt werden, da der Verweis auf öffentlich zugängliche Informationen nur statthaft ist, wenn sich die bei der Behörde vorhandenen Informationen und die veröffentlichten Informationen gleichen. Dieser Umstand lag nicht vor.

Zur Beseitigung der festgestellten Mängel empfahl die Landesbeauftragte eine neue Bescheidung des Antragstellers unter Berücksichtigung ihrer informationszugangsrechtlichen Hinweise sowie die Erstattung der erhobenen Kosten in Höhe von 191,55 Euro.

6 Technische Dokumentation zum WLAN einer Universität

Über die Plattform fragdenstaat.de erkundigte sich ein Antragsteller bei brandenburgischen Hochschulen – und darüber hinaus – nach der Einstellung der dortigen WLAN-Systeme im Hinblick auf eine mögliche Störung anderer WLAN-Signale. Hierzu wollte er wissen, ob es eine solche Einstellung gibt und stellte ergänzende, offene Fragen. Die einzelnen Hochschulen haben darauf in unterschiedlicher Weise reagiert. Besonders unterstützungsbedürftig gestaltete sich ein Antrag gegenüber der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder).

Sein Begehren verband der Antragsteller mit der Bitte um eine Information über die Kostenhöhe, sollte die Europa-Universität – im Gegensatz zu seiner Annahme – davon ausgehen, dass es sich nicht um einen einfachen, kostenfrei zu beantwortenden Antrag handelt. Prompt kündigte die Universität an, Gebühren in Höhe von 50 Euro erheben zu wollen. Dies begründete sie mit dem Verwaltungsaufwand, der mit der Einholung der Informationen bei weiteren Beschäftigten verbunden sei, sowie mit dem nicht unerheblichen Umfang der Anfrage. Daraufhin zeigte sich der Antragsteller bereit, auf die Beantwortung der offenen (Warum-) Fragen zu verzichten, d. h. er beschränkte sein Begehren auf die Angabe, ob die WLAN-Systeme der Europa-Universität Viadrina andere WLAN-Signale stören. Gleichzeitig bat er um eine erneute Prüfung der beabsichtigten Kostenerhebung. Ansonsten würde er die Kosten vorläufig übernehmen, bis die Frage, ob sie gerechtfertigt sind, geklärt ist. Im Rahmen einer Erinnerung an die ausstehende Antwort bekräftigte er später die Kostenübernahmeerklärung sowie die Eingrenzung seiner Anfrage, erhielt darauf jedoch keine Antwort und bat die Landesbeauftragte um Unterstützung.

Wir baten die Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) zunächst um eine Erläuterung des Zustandekommens der Gebührenhöhe unter Berücksichtigung der Vorschrift des § 10 Absatz 1 Satz 2 Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG). Danach sind Gebühren so zu bemessen, dass zwischen dem Verwaltungsaufwand einerseits und dem Recht auf Akteneinsicht andererseits ein angemessenes Verhältnis besteht. Außerdem wollten wir wissen, ob bzw. inwieweit die Universität angesichts der Eingrenzung des Antragsgegenstands einen Gebührenverzicht oder eine Ermäßigung erwogen

hat. Die Universität ging darauf nicht ein, sondern antwortete mit einer Gegenfrage. Sie bat um eine verbindliche Beantwortung der – aus unserer Sicht suggestiven – Frage, ob der Informationszugang auf der Grundlage des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes mit Gebühren belegt werden könne oder gebührenfrei zu gewähren sei. Außerdem teilte die Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) mit, dass es sich bei der Anwendung des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes um eine artfremde Verwaltungstätigkeit handele, deren Mehraufwand in einer Gebührenerhebung berücksichtigt werden müsse.

Wir hielten dem entgegen, dass die Umsetzung gesetzlicher Verpflichtungen eine ureigene Aufgabe der Universität und das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz von diesem rechtsstaatlichen Grundsatz nicht ausgenommen ist. Zur Beantwortung der Gegenfrage verwiesen wir auf die rechtlichen Grundlagen, also auf § 10 Absatz 1 AIG sowie auf die Tarifstellen 1.1 bzw. 1.2.1 der Akteneinsichts- und Informationszugangsgebührenordnung. Daraus geht unter anderem hervor, dass Kosten erhoben werden, die Gebührenerhebung angemessen sein muss und ein Gebührenverzicht in einfachen Fällen möglich ist. Gleichzeitig erinnerten wir an unsere ursprüngliche Bitte, das Zustandekommen der angekündigten Gebührenhöhe darzulegen sowie angesichts der erfolgten Eingrenzung des Antragsgegenstands durch den Antragsteller zum weiteren Vorgehen Stellung zu nehmen. Dass die Antwort auf die Frage, ob die WLAN-Systeme der Europa-Universität Viadrina andere WLAN-Signale stören, den Antragsteller 50 Euro kosten soll, hielten wir zumindest für begründungsbedürftig. Eine abschreckende Wirkung erschien uns nicht ausgeschlossen.

Im Rahmen eines anderen Verfahrens erhielten wir Kenntnis davon, dass die Europa-Universität Viadrina gegenüber dem Antragsteller angab, wir hätten ihre Sichtweise zur Gebührenerhebung bestätigt. Daraufhin machten wir darauf aufmerksam, dass dies nicht der Fall war – schließlich hatten wir ja immer noch keine Antwort auf unsere Fragen erhalten, sondern lediglich die Rechtslage wiedergegeben. Wir forderten deshalb erneut eine Stellungnahme und erinnerten in der Folge ohne ein Ergebnis an die weiterhin ausstehende Antwort.

In ihrer aufgrund dieser Verweigerungshaltung unvermeidbar gewordenen Beanstandung bemängelte die Landesbeauftragte gegenüber der Präsidentin der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) zu-



nächst, dass die vorgeschriebene Bescheidung des Antrags nicht erfolgt war, obwohl der Antragsteller sein Begehren konkretisiert und damit hinreichend bestimmt sowie die Kostenübernahme zugesichert hatte. Außerdem stellte sie einen Verstoß gegen die Verpflichtung der Universität fest, die Landesbeauftragte bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Diese Unterstützungspflicht umfasst die Abgabe einer Stellungnahme, einschließlich einer Darlegung des Zustandekommens der angekündigten Gebührenhöhe sowie einer Unterrichtung über das weitere Vorgehen. Die Frage der Rechtmäßigkeit der Gebührenhöhe war nicht Gegenstand der Beanstandung, da uns hierzu mangels einer Beantwortung unserer Fragen keine Informationen vorlagen. Zur Beseitigung der festgestellten Mängel empfahl die Landesbeauftragte die Bescheidung des Antragstellers unter Beachtung ihrer bisherigen informationszugangsrechtlichen Hinweise. Sie forderte die Europa-Universität Viadrina außerdem zu einer Stellungnahme auf.

Unmittelbar nach der Beanstandung erhielten wir Kenntnis eines Bescheids, den die Universität vier Tage zuvor erstellt hatte. Auslöser hierfür dürften aber weniger unsere Aktivitäten als vielmehr eine handfeste Aufforderung des Verwaltungsgerichts Frankfurt (Oder) infolge einer Untätigkeitsklage gewesen sein – den Rechtsweg hatte der Antragsteller zusätzlich zur Anrufung der Landesbeauftragten beschritten. Vor einer Auskunftserteilung verlangte die Universität zunächst noch – unzulässigerweise – einen vollständigen Kostenvorschuss, verzichtete im weiteren Verlauf jedoch darauf. An der Gebührenerhebung in Höhe von 50

Gebühren müssen begründet werden

Euro für die im Ergebnis sieben Zeilen umfassende Auskunft hielt sie fest, begründete das Zustandekommen in dem Bescheid jedoch wesentlich substanzieller als zuvor. Insbesondere machte sie Abstimmungsprozesse im Hinblick auf die mit dem Antragsgegenstand verbundenen Sicherheitsaspekte geltend und stellte sowohl den Grund hierfür als auch ihre Ermessensausübung im Zusammenhang mit der Festlegung der Gebührenhöhe im Rahmen der Akteneinsichts- und Informationszugangsgebührenordnung ausführlich dar.

In ihrer Stellungnahme informierte die Präsidentin der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) die Landesbeauftragte über diesen Bescheid. Sie bemängelte, dass die Versuche der Universität, die Rechtslage zur Gebührenerhebung zu klären, an unserer mangelnden Unterstützung gescheitert seien, und unterstellte, wir würden

von einem grundsätzlich kostenfreien Informationszugangsrecht ausgehen. Diesem Bemühen, den Sachverhalt in sein Gegenteil zu verkehren, trat die Landesbeauftragte schließlich entschieden entgegen und erläuterte, dass eine nachvollziehbare Begründung vor dem Hintergrund des Grundsatzes rechtsstaatlichen Verwaltungshandelns geboten ist.

Im Ergebnis blieb offen, weshalb die Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) ihre Gebührenforderung nicht von vornherein, so wie in ihrem nach langem Widerstand doch noch erstellten Bescheid, begründet hat – dem Antragsteller und uns gegenüber. Dies und das massive Herauszögern der Entscheidung führte bei allen Beteiligten zu einem Aufwand, den zu verhindern ein Leichtes gewesen wäre.

7 Unterliegt die Spendenpraxis einer Sparkasse dem Bankgeheimnis?

Es war eine ganze Menge an Informationen der Sparkasse Barnim, für die sich ein Antragsteller interessierte: Beispielsweise wollte er die Höhe der Vergütung, Pensionsansprüche und Betriebsrenten der Vorstandsmitglieder unter Namensnennung in Erfahrung bringen. Ebenso interessierten ihn Einzelheiten des Sponsorings, die von verschiedenen Stiftungen der Sparkasse geförderten Vorhaben und Projekte sowie die Spendengelder für gemeinnützige Zwecke, jeweils unter Nennung der Geförderten und der Höhe der Förderung. Desgleichen erkundigte er sich, wer vor Ort jeweils in welcher Höhe von einem Lotterie-Sparprogramm profitiert hat, wie hoch der Anteil am Jahresüberschuss war, der als Gewinnausschüttung in den Haushalt des Landkreises Barnim abgeflossen ist und wie hoch jener Anteil war, der unter Einhaltung der Eigenkapitalregeln für Banken und des Landessparkassengesetzes hätte ausgeschüttet werden können. Seinen Antrag reichte er über die Plattform fragdenstaat.de ein und erhielt eine automatische Eingangsbestätigung der Sparkasse Barnim. Später erinnerte er an sein Anliegen, erhielt aber wiederum nicht mehr als eine solche Mitteilung des Systems. Daraufhin bat er um Unterstützung durch die Landesbeauftragte.

Wir wandten uns zunächst mit dem Hinweis auf die einmonatige Bescheidungsfrist des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes an die Sparkasse Barnim und empfahlen die umgehende Bearbeitung des Antrags. In ihrer Antwort verneinte diese eine Aus-

kunftsverpflichtung nach dem Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz. Dessen Anwendungsbereich erstreckte sich nach § 2 Absatz 5 Nummer 2 AIG nicht auf Unternehmen, die am Wettbewerb teilnehmen. Genau das täten die Sparkassen aber. Zudem stellten die erbetenen Informationen zum Teil Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse dar, deren Offenlegung etwaigen Wettbewerberinnen und Wettbewerbern einen Vorteil am Markt verschaffen könnte. Darüber hinaus könnten insbesondere keine Auskünfte zu Stiftungen mit eigener Rechtspersönlichkeit gegeben werden.

Daraufhin erläuterten wir zunächst, dass die Stellungnahme der Sparkasse Barnim uns gegenüber nicht von der Verpflichtung zur Bescheidung des Antragstellers entbindet. Inhaltlich verlangten wir eine Darlegung, aus der hervorgeht, inwieweit die Tätigkeit, mit der die beantragten Informationen im Zusammenhang stehen, der geltend gemachten Wettbewerbssituation unterfallen. Bezüglich der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse führten wir aus, dass die betroffenen Unternehmen anzuhören sind, und wiesen auf die Vorschrift zur Aussonderung der schutzbedürftigen und Offenlegung der übrigen Aktenteile hin. Unklar blieb für uns, auf welcher Rechtsgrundlage die Auffassung der Sparkasse basierte, keine Auskünfte zu Stiftungen mit eigener Rechtspersönlichkeit geben zu können.

In ihrer erneuten Stellungnahme wertete die Sparkasse Barnim die Angaben zu den Ansprüchen der Vorstandsmitglieder als personenbezogene Daten. Für deren Herausgabe hätten die betroffenen Personen keine Einwilligung erteilt. Angaben zum Sponsoring würden sich auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Sparkasse richten und könnten erhebliche Nachteile im Wettbewerb mit anderen Kreditinstituten um geeignete Sponsoringpartnerinnen und Sponsoringpartner nach sich ziehen. Die Beantwortung der Frage nach dem Anteil am Jahresüberschuss, der hätte ausgezahlt werden können, lehnte sie ebenfalls unter Verweis auf den Wettbewerb und eigene Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse ab. Informationen zu den Spendenempfängerinnen und Spendenempfängern würden nicht herausgegeben, da eine solche Offenlegung mit diesen nicht vereinbar sei. Die Sparkasse Barnim wiederholte ihre Behauptung, dass Sparkassen vom Gesetzeswortlaut des § 2 Absatz 5 Nummer 2 AIG nicht erfasst seien. Sie begründete dies damit, dass Sparkassen keine öffentlich-rechtlichen Verwaltungsaufgaben wahrnehmen und keine Behördeneigenschaft besäßen. Ohne Anerkennung einer rechtlichen Verpflichtung sei sie aber bereit, die übrigen Informati-

onen herauszugeben. Eine entsprechende Beantwortung legte sie ihrer Stellungnahme an uns bei und bat darum, sie dem Antragsteller zu übermitteln. Als Grund für diese ungewöhnliche Bitte gab sie an, über die ursprünglichen Kontaktdaten, also den über die Plattform fragdenstaat.de vermittelten Antrag, nicht mehr zu verfügen. Nachdem wir ihr diese Kontaktdaten zur Verfügung stellten, ließ sie dem Antragsteller den Bescheid und die Informationen schließlich selbst zukommen.

Dennoch war die Angelegenheit damit noch nicht abgeschlossen. Um einige Argumente entwickelte sich ein aufwendiger Austausch zwischen uns und der Sparkasse. Was die Behauptung der Nichtanwendbarkeit des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes betraf, wiesen wir darauf hin, dass § 2 Absatz 5 Nummer 2 AIG lediglich vorsieht, dass das Akteneinsichtsrecht gegenüber den Anstalten des öffentlichen Rechts nicht besteht, soweit sie als Unternehmen am Wettbewerb teilnehmen. Aus der Formulierung „soweit“ ergibt sich, dass die Sparkasse Barnim das Gesetz in allen nicht wettbewerbsrelevanten Bereichen anzuwenden hat. Auch spielten die Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Verwaltungsaufgaben oder die Behördeneigenschaft nach dem Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz keine Rolle, da die Anstalten des öffentlichen Rechts durch § 2 Absatz 1 AIG ausdrücklich in den Anwendungsbereich einbezogen sind.

Die Begründung der Sparkasse Barnim für die Nichtbeantwortung der Fragen zu den personenbezogenen Angaben über die Vorstandsmitglieder sowie zu den wettbewerbsrelevanten Anteilen am Jahresüberschuss, der hätte ausgeschüttet werden können, akzeptierten wir. Auch hielten wir es im weiteren Verlauf der Kommunikation für vertretbar, die Tätigkeit des Sponsorings als wettbewerbsrelevant und damit vom Anwendungsbereich des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes ausgenommen zu betrachten.

Zur Klarstellung wiesen wir auf die Unterscheidung zwischen den Ausnahmetatbeständen des § 2 Absatz 5 Nummer 2 AIG (eigene Wettbewerbstätigkeit der Sparkasse Barnim) sowie § 5 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 AIG (Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse Dritter) hin. Nicht einverstanden waren wir letztlich mit der Ablehnung des Antrags hinsichtlich der Angaben zu den Spendenempfängerinnen und Spendenempfängern. In ihrer Stellungnahme hatte die Sparkas-

se Barnim nicht erkennen lassen, auf welcher Rechtsgrundlage die Ablehnung basierte. Wir baten um eine erneute Erklärung.

Daraufhin teilte uns die Sparkasse Barnim erstmals mit, das Bankgeheimnis stehe der Offenlegung der Spendenempfängerinnen bzw. Spendenempfänger entgegen. Bei diesen handele es sich in so gut wie allen Fällen zugleich auch um eigene Kundinnen bzw. Kunden. Soweit in Einzelfällen eine Veröffentlichung von Spenden sowie von Spendenempfängerinnen bzw. Spendenempfängern erfolgt, werde hierzu die Zustimmung eingeholt. Zudem seien auch personenbezogene Daten Dritter betroffen. Wiederum enthielt die Stellungnahme keine ausdrückliche Bezugnahme auf die Ausnahmetatbestände des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes.

Uns blieb nur die Mutmaßung, dass mit dem Bankgeheimnis der Ablehnungstatbestand des § 4 Absatz 3 AIG geltend gemacht werden sollte. Danach bleibt die Verpflichtung zur Wahrung gesetzlicher Geheimhaltungspflichten oder von Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnissen, die nicht auf gesetzlichen Vorschriften beruhen, unberührt – das bedeutet, sie stehen der Akteneinsicht entgegen. Wir baten die Sparkasse Barnim somit um eine nähere Erläuterung.

In ihrer weiteren Stellungnahme nannte sie noch immer keine Rechtsgrundlage. Stattdessen teilte sie mit, die in der Vergangenheit eingeholten Einwilligungen zu Veröffentlichungen von Spendenaktionen habe Fälle betroffen, in denen damit für beide Seiten eine positive öffentliche Darstellung und somit eine Imagewerbung verbunden gewesen sei. Die Bekanntgabe von Spenden und deren Empfängerinnen und Empfänger an einen Dritten, der seinerseits keine Verwendungsabsicht zu erkennen gibt, sei ein völlig anderer Sachverhalt. Zudem würden auch dann, wenn es sich bei den Spendenempfängerinnen und Spendenempfängern nicht um natürliche Personen handelt, personenbezogene Daten (z. B. Vereinsmitglieder, Vereinsvorstände) mit offengelegt. Die Sparkasse Barnim bot an, dem Antragsteller die erörterten Ablehnungsgründe auf unsere Anforderung hin mitzuteilen.

Wir wiesen die Sparkasse Barnim darauf hin, dass eine Unterrichtung des Antragstellers über die Ablehnungstatbestände bereits aufgrund des gesetzlichen Begründungserfordernisses geboten ist – unabhängig davon, ob die Landesbeauftragte hierzu auffordert. Zudem vermochten wir immer noch nicht zu erkennen, auf welche

Ablehnungstatbestände sich die Sparkasse Barnim im Hinblick auf die Spendenempfängerinnen und Spendenempfänger stützt. Wir erläuterten, dass es zur Geltendmachung des Ablehnungstatbestands vorrangiger Geheimhaltungsvorschriften nach § 4 Absatz 3 AIG erforderlich sei, zu benennen, auf welchen Vorschriften das Bankgeheimnis beruht. Außerdem erschloss sich uns nicht, weshalb das Bankgeheimnis als Verpflichtung zur Verschwiegenheit über kundenbezogene Daten der Offenbarung von Spendenempfängerinnen bzw. Spendenempfängern entgegenstehen soll. Der Umstand, dass diese Spendenempfängerinnen bzw. Spendenempfänger möglicherweise Kundinnen bzw. Kunden der Sparkasse Barnim sind und die Spenden auf die entsprechenden Kundenkonten überwiesen wurden, sei weder Gegenstand der Anfrage noch müsse dies im Rahmen der Auskunft offenbart werden. Nach unserem Verständnis zielte der Antrag nicht auf das Geschäftsverhältnis zwischen den Spendenempfängerinnen und Spendenempfängern mit der Sparkasse Barnim. Wir forderten die Sparkasse Barnim ein letztes Mal auf, Stellung zu nehmen.

Letzter Ausweg Bankgeheimnis?

Die Sparkasse Barnim reagierte darauf, indem sie ihre Ablehnung der Offenbarung der Spendenempfängerinnen und Spendenempfänger erstmals ausdrücklich mit der Regelung des § 4 Absatz 3 AIG begründete. Sie erläuterte, das hierfür in Bezug genommene Bankgeheimnis sei eine vertragliche Nebenpflicht aus der Geschäftsbeziehung zwischen Kreditinstitut und Kundinnen bzw. Kunden. Es umfasse alle Aspekte der Geschäftsverbindung, darunter auch den Empfang von Spenden. Die Sparkasse Barnim sei verpflichtet, über den Bestand, den Umfang und die Art der Geschäftsverbindung mit ihren Kundinnen bzw. Kunden Stillschweigen zu wahren. Außerdem informierte sie uns über eine Mitteilung an den Antragsteller über die gesetzlichen Gründe zur Ablehnung der Beantwortung der Fragen zu den Sponsoringverträgen sowie den Spendenempfängerinnen und Spendenempfängern.

Die Sparkasse Barnim beharrte somit auf ihrer – nach unserer Sicht unzutreffenden – Rechtsauffassung, nach der das Bankgeheimnis der Offenbarung der Spendenempfängerinnen und Spendenempfänger vollständig entgegenstehe. Die Landesbeauftragte entschied sich für eine Beanstandung, weil ein weiterer Austausch von Argumenten keinen zusätzlichen Erkenntnisgewinn gebracht hätte. In ihrer Beanstandung stellte sie aus den bereits erläuterten Gründen einen Verstoß gegen die Regelung des § 4 Absatz 3 AIG fest. Rück-

schlüsse auf die Geschäftsbeziehungen können ihres Erachtens aus den beantragten Informationen nicht gezogen werden. Eine Beantwortung würde das Bankgeheimnis als vertragliche Nebenpflicht aus der Geschäftsbeziehung zwischen der Sparkasse Barnim und ihren Kundinnen und Kunden somit nicht verletzen. Außerdem bemängelte sie den Umstand, dass die Sparkasse Barnim trotz der einmonatigen Bescheidungsfrist des Gesetzes sowie entsprechender Aufforderungen erst ein halbes Jahr nach Antragstellung Kontakt mit dem Antragsteller aufnahm. Schließlich kritisierte sie die über ein Dreivierteljahr ausgebliebene und dann erst auf Drängen der Landesbeauftragten erfolgte Benennung eines gesetzlichen Ablehnungsgrundes und somit einen Verstoß gegen die Begründungspflicht des § 6 Absatz 1 Satz 8 AIG. Im Rahmen ihrer Beanstandung empfahl sie eine erneute Prüfung des Antrags auf Informationszugang in Bezug auf die in Rede stehenden Angaben zu den Spendenempfängerinnen bzw. Spendenempfängern der Sparkasse Barnim sowie eine neue Bescheidung.

In ihrer auf die Beanstandung bezogenen Stellungnahme gegenüber der Landesbeauftragten wies die Sparkasse Barnim zwar zu Recht darauf hin, dass es im Hinblick auf einen großen Teil der beantragten Informationen eine wechselseitige Annäherung der Auffassungen gegeben habe. Sie sicherte zudem eine künftige Beachtung unserer Hinweise insbesondere zum Erfordernis einer detaillierten Ablehnungsbegründung zu. Nach einer erneuten Prüfung bestand sie jedoch auf ihrer Auffassung, nach der das Bankgeheimnis der beantragten Offenbarung von Spendenempfängerinnen und Spendenempfängern entgegenstehe. Zudem sah sie diesen Aspekt angesichts der mit einer Spendenausreichung verbundenen Imagewerbung vor Ort unmittelbar mit ihrer wirtschaftlichen und damit wettbewerbsrelevanten Tätigkeit verknüpft. Eine ordentliche Bescheidung des Antragstellers kündigte die Sparkasse an.

IV Ausgewählte Fälle

1 Verträge zu den Dauerleihgaben des Hauses Hohenzollern zu Ausstellungszwecken

Die Verträge mit der Stiftung Preußische Schlösser und Gärten Berlin-Brandenburg über Dauerleihgaben aus dem Eigentum der Familie Hohenzollern waren Gegenstand eines Antrags auf Akteneinsicht. Der Antragsteller erbat eine Übersicht über die Leihverträge, die zumindest die Bezeichnung der Leihgaben und das jeweilige Unterzeichnungsdatum der Verträge enthalten sollte.

Die Stiftung Preußische Schlösser und Gärten Berlin-Brandenburg erteilte zunächst einen Zwischenbescheid. Darin erläuterte sie, dass es sich bei den beantragten Informationen um personenbezogene Daten handele, die nach § 5 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG) nur offengelegt werden können, wenn die betroffenen Personen zustimmen. Zwecks Einholung der Zustimmung werde die Stiftung an die Vertreter des Hauses Hohenzollern herantreten, sofern der Antragsteller nicht einen gegenteiligen Wunsch mitteilt. Für den Fall, dass dieser ein politisches Mitgestaltungsinteresse nach Satz 2 der genannten Vorschrift geltend machen würde, bat die Stiftung ihn um Darlegung der besonderen Umstände des Einzelfalls. Der Antragsteller regte daraufhin die Aussonderung der personenbezogenen Daten an, um die angebotene Beteiligung der betroffenen Personen zu vermeiden. In diesem Zusammenhang erläuterte die Stiftung die Reichweite des Begriffs der personenbezogenen Daten und leitete daraus ab, dass die Beteiligung der Familienmitglieder zwingend erforderlich sei. Schließlich machte der Antragsteller geltend, dass die Offenlegung der Angaben vor dem Hintergrund des öffentlichen Interesses an den Verhandlungen über Entschädigungszahlen an das Haus Hohenzollern angezeigt sei.

Personenbezogene Angaben zum Eigentum

Im weiteren Verlauf teilte die Stiftung dem Antragsteller mit, dass die betroffenen Personen befragt worden seien, ob sie ihre Zustimmung zur Offenlegung der Verträge erteilen. Unter Verweis auf die gegenteilige Bekundung der Betroffenen lehnte die Stiftung den Antrag



schließlich per Bescheid ab. Ein überwiegendes Informationsinteresse im Sinne des § 5 Absatz 1 Satz 2 AIG hielt sie nicht für ersichtlich. Insbesondere wies sie darauf hin, dass das Haus Hohenzollern seine Leihgaben auch außerhalb der Verhandlungen um Entschädigungszahlungen jederzeit zurückfordern könne. Der vom Antragsteller zur Begründung eines öffentlichen Interesses vorgebrachte Zusammenhang zwischen den Leihgaben und den Verhandlungen würde ein überwiegendes Informationsinteresse somit nicht begründen.

Der Antragsteller bat uns um eine Überprüfung dieser Ablehnungsbegründung. Im Ergebnis hielten wir die Argumentation der Stiftung Preußische Schlösser und Gärten Berlin-Brandenburg für plausibel. Bei ihren Vertragspartnern handelt es sich nach unserem Verständnis um natürliche Personen, nämlich die Mitglieder des Hauses Hohenzollern. Angaben, die einen Bezug zu diesen Personen aufweisen, sind somit personenbezogene Daten im Sinne des Datenschutzrechts. Hierzu zählen auch personenbeziehbare Daten. Der Begriff des Personenbezugs ist weit gefasst. Ihm unterfallen neben beispielsweise Namen, Anschrift und Geburtsdatum auch solche Daten, die sachliche Verhältnisse der Betroffenen umschreiben. Dazu gehören unter anderem Angaben zum Eigentum oder Vermögen sowie zu etwaigen Vereinbarungen über den leihweisen Verbleib derselben. Insofern hatten wir keine Zweifel an der Einstufung der Verträge als personenbezogene Daten – ungeachtet des Bekanntheitsgrades der Adelsfamilie.

Der Informationszugang zu den Verträgen wäre folglich nur zulässig gewesen, wenn die Betroffenen zugestimmt hätten oder wenn eine Interessenabwägung im Sinne des Antragstellers ausgegangen wäre. Voraussetzung für eine solche Abwägung ist nach § 5 Absatz 1 Satz 2 AIG, dass der Antragsteller besondere Umstände des Einzelfalls im Hinblick auf den Zweck der politischen Mitgestaltung darlegt, die dann in der Abwägung zu berücksichtigen sind. Entscheidend war die Frage, ob der bloße Hinweis des Antragstellers auf das öffentliche Interesse an den Verhandlungen über Entschädigungszahlen an das Haus Hohenzollern genügt hätte, um ein politisches Mitgestaltungsinteresse geltend zu machen. Das zum Zeitpunkt der Antragstellung eine intensive Debatte um den Umgang mit den Entschädigungsforderungen des Hauses Hohenzollern stattfand, war der Medienberichterstattung schließlich zweifelsfrei zu entnehmen.

Wir kamen jedoch zu einem gegenteiligen Ergebnis. Ohne uns in die Details der politischen Auseinandersetzung zu vertiefen oder zu überprüfen, ob es nun einen Zusammenhang zwischen den Leihverträgen und den Entschädigungszahlungen gab oder nicht, schien uns bereits der Hinweis des Antragstellers zu dürftig zu sein. Seine Darlegung verwies lediglich auf die stattfindende Debatte, verhielt sich im Hinblick auf den erforderlichen politischen Mitgestaltungszweck jedoch neutral. Nach unserer Auffassung muss eine Interessensdarlegung angesichts des damit verbundenen Eingriffs in die Datenschutzrechte der Betroffenen substantieller sein als ein pauschaler Verweis auf die Berichterstattung in den Medien oder die Benennung eines öffentlichen Erkenntnisinteresses. Besondere Umstände, die im Zuge einer Interessenabwägung zu einem Überwiegen des Einsichtsinteresses führen würden, ließen sich daraus nicht ohne Weiteres erkennen. Auch wenn ein allgemeinpolitischer Hintergrund des Einsichtsbegehrens nicht abzustreiten war, genügte dies nicht, um auf dem Wege der Abwägung die Offenlegung der Leihverträge zu rechtfertigen. Wir informierten den Antragsteller über das Ergebnis unserer Prüfung und teilten mit, dass wir nicht an die Stiftung Preußische Schlösser und Gärten Berlin-Brandenburg herantreten würden.

2 Fragliche Antragsberechtigung einer Ortsgruppe in Gründung

Der Anspruch auf Akteneinsicht gemäß § 1 Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG) ist ein „Jedermannsrecht“. Es gründet auf Artikel 21 Absatz 4 der Verfassung des Landes Brandenburg und steht neben natürlichen Personen auch den juristischen Personen des Privatrechts zu. Solche sind z. B. eingetragene Vereine, Stiftungen, Aktiengesellschaften oder Gesellschaften mit beschränkter Haftung. Voraussetzung ist jedoch, dass diese über eine eigene Rechtsfähigkeit verfügen.

Doch wie gestaltet es sich bei juristischen Personen, die (noch) nicht rechtsfähig sind? Eine in Gründung befindliche Ortsgruppe eines eingetragenen und damit rechtsfähigen Vereins wandte sich hilfeschend an uns.

Sie hatte einen Antrag auf Informationszugang zum aktuellen Sach- und Planungsstand des Radverkehrskonzepts der Stadt Senftenberg gestellt. Diese lehnte den Antrag ab, weil sie die Rechtsfähigkeit der

Antragsberechtigung – mehr als nur § 1 AIG?



Ortsgruppe bezweifelte und sie nicht als antragsberechtigt ansah. Zur Begründung verwies die Stadt auf ein Urteil des Bundesgerichtshofs,⁴ das unter bestimmten Voraussetzungen als nicht rechtsfähige Vereine geführte Unterorganisationen rechtsfähiger Vereine für uneingeschränkt parteifähig hielt. Die Stadt sah diese Voraussetzungen in Bezug auf die in Gründung befindliche Ortsgruppe jedoch als „ganz offensichtlich“ nicht gegeben. Da sich die Ortsgruppe in ihrem Briefkopf als in Gründung befindliche Ortsgruppe eines eingetragenen Vereins präsentierte, verlangte die Stadt zur weiteren Bearbeitung des Antrags den Nachweis einer Bevollmächtigung der Ortsgruppe durch den eingetragenen Verein.

Uns interessierte in diesem Zusammenhang, woran die Stadt die Offensichtlichkeit der fehlenden Voraussetzungen der Parteifähigkeit aus dem Urteil des Bundesgerichtshofs festmachte. Wir batem um eine Stellungnahme, da das Ablehnungsschreiben hierzu keine Darlegung enthielt und die Stadt sich in dem Zusammenhang auch nicht um eine Klärung mit dem Antragsteller bemüht hatte. Darüber hinaus machten wir die Stadt Senftenberg auf § 9 Absatz 1 AIG aufmerksam.

Danach findet das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz entsprechend Anwendung auf Bürgerinitiativen und Verbände zur Beeinflussung öffentlicher Angelegenheiten im Sinne des Artikels 21 Absatz 3 der Verfassung des Landes Brandenburg, soweit sie ihr Recht auf Information geltend machen. Artikel 21 der Verfassung des Landes Brandenburg regelt das Recht auf politische Mitgestaltung. Nach dessen Absatz 3 haben alle Menschen das Recht, sich in Bürgerinitiativen oder Verbänden zur Beeinflussung öffentlicher Angelegenheiten zusammenzuschließen. Diese haben danach das Recht auf Information durch alle staatlichen und kommunalen Stellen. § 9 AIG setzt dieses Recht um. Träger des Rechts sind demnach Bürgerinitiativen und Verbände zur Beeinflussung öffentlicher Angelegenheiten. Im Kern kommt es auf die Bezeichnung der Vereinigung aber nicht an. Sie muss sich lediglich über eine längere Zeit freiwillig zusammenschließen und über eine organisatorische Willensbildung verfügen. Entscheidend ist der gemeinsame Wille einer Beeinflussung öffentlicher Angelegenheiten in Ausübung des Rechts auf politische Mitgestaltung, der den Schutzbereich des Artikels 21 Absatz 3 der Verfassung des Landes Brandenburg eröffnet. Bei Nichtvorliegen

4 Urteil des Bundesgerichtshofs vom 2. Juli 2007, 11 ZR 111/05.

der Voraussetzungen des „Jedermannrechts“ aus § 1 AIG kann § 9 AIG den Kreis der Anspruchsberechtigten also erweitern.

Mit Blick auf die Natur der Ortsgruppe und diese Merkmale waren wir der Ansicht, dass die Anwendbarkeit des § 9 AIG auf diese zumindest hätte geprüft werden müssen. Eine Auseinandersetzung der Stadt Senftenberg mit der Ortsgruppe in Bezug auf § 9 Absatz 1 AIG erfolgte aber nicht. Die Stadt informierte uns in einem Schreiben darüber, dass der eingetragene Verein zwischenzeitlich eine Vollmacht für die Ortsgruppe vorgelegt und sich die Problematik der Antragsberechtigung für sie damit erledigt habe. Letztlich konnte eine Beurteilung der Anwendbarkeit des § 9 AIG auf die Ortsgruppe damit auch durch uns unterbleiben. Selbst im Falle der Verneinung der Antragsberechtigung hätte jedoch weiterhin eine (einzelne) natürliche Person aus der Ortsgruppe auf ihr Recht aus § 1 AIG zurückgreifen und einen Antrag eigenständig stellen können.

3 Auskunftspflicht einer juristischen Person des Privatrechts

In Bezug auf das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz können juristische Personen nicht nur antragsberechtigt gemäß § 1 Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG), sondern unter Umständen selbst informationspflichtig sein. Ob dies der Fall ist, hatten wir zu prüfen, nachdem sich ein Antragsteller aufgrund einer für ihn nicht zufriedenstellenden Antwort des Potsdamer Klinikums Ernst von Bergmann an uns wandte. Sein Antrag richtete sich auf Zahlungen für gesundheitliche Fürsorge oder jedwede andere Zahlungen der Bundespolizei an das Klinikum.

Das Klinikum Ernst von Bergmann ist als gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung organisiert und damit eine juristische Person des Privatrechts. Der Anwendungsbereich des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes wird in § 2 AIG geregelt. Gemäß § 2 Absatz 1 Satz 1 AIG besteht das Akteneinsichtsrecht gegenüber natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts nur, wenn diesen Hoheitsaufgaben des Landes zur Erledigung in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes übertragen worden sind. Somit ist eine juristische Person des Privatrechts nur dann auskunftspflichtig, wenn ihr eine Hoheitsaufgabe übertragen wurde.

Auskunftspflichtig oder nicht?

Diese Übertragung ist im Allgemeinen als Beleihung bekannt. Personen des Privatrechts, die durch oder aufgrund eines Gesetzes bestimmte hoheitliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, sind Beliehene und damit Träger öffentlicher Gewalt. Im Rahmen der ihnen übertragenen (hoheitlichen) Aufgaben treffen sie dann selbst Entscheidungen und wenden öffentliches Recht an. Eine Übertragung solcher hoheitlicher Aufgaben auf Private bedarf jedoch stets einer gesetzlichen Ermächtigung.

Das Klinikum Ernst von Bergmann ist im Hinblick auf die Unterbringung von psychisch kranken Menschen Beliehene gemäß § 10 Absatz 2 Satz 1 Brandenburgisches Psychisch-Kranken-Gesetz i. V. m. § 1 Absatz 1 der Verordnung über beliehene Krankenhäuser zur Unterbringung von psychisch kranken Menschen vom 21. Oktober 2010. Ausschließlich in Bezug auf diese Hoheitsaufgabe ist der Anwendungsbereich des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes also eröffnet.

Die Anfrage des Beschwerdeführers bezog sich inhaltlich jedoch nicht auf diese hoheitliche Aufgabe, sodass das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz nicht auf das Klinikum anwendbar war. Somit konnten wir den Beschwerdeführer in seinem Anliegen nicht weiter unterstützen.

4 Vertrag einer Stadtverwaltung mit einem Unternehmen zwecks Kontrollen der coronabedingten Ansammlungs- und Kontaktverbote

Örtliche Medien berichteten während der Frühphase der Corona-Pandemie, dass die Landeshauptstadt Potsdam zwecks Durchsetzung der Ansammlungs- und Kontaktverbote nicht nur auf das Ordnungsamt, sondern auch auf eine private Sicherheitsfirma setzte. Darauf Bezug nehmend interessierte sich ein Antragsteller für den Vertrag der Stadtverwaltung mit dem Unternehmen, für Handlungsanweisungen, die seinen Einsatz regeln, sowie für seinen Namen. Die Landeshauptstadt lehnte den Antrag ab. Sie begründete dies mit datenschutzrechtlichen Erwägungen sowie mit dem Recht des Auftragnehmers, die Weitergabe der beantragten Informationen zu verweigern. Davon habe dieser Gebrauch gemacht.

Der Bitte des Antragstellers um eine Vermittlung kamen wir nach und traten zunächst mit informationszugangsrechtlichen Hinweisen an die Landeshauptstadt Potsdam heran. Insbesondere hielten wir die Ablehnungsbegründung für zu pauschal, da ihr nicht zu entnehmen war, auf welche gesetzlichen Regelungen sich die Stadtverwaltung stützte. Außerdem ließ die Entscheidung nicht erkennen, ob und inwieweit das Aussonderungsgebot des § 6 Absatz 2 Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG) berücksichtigt wurde. Wir baten um eine Stellungnahme. Die Stadt übersandte uns daraufhin einen zurückweisenden Bescheid über den inzwischen durch den Antragsteller eingelegten Widerspruch. Darin nahm sie – wiederum nur pauschal – Bezug auf die Ablehnungstatbestände der §§ 4 und 5 AIG, berief sich erneut auf den Geheimhaltungswillen des Vertragspartners und erläuterte, dass eine Aussonderung nicht möglich sei, da die Ausschlussgründe den gesamten Vertrag erfassten. In einer erläuternden E-Mail an den Antragsteller grenzte die Stadt die Ausschlussgründe auf die von ihr nicht weiter differenzierten Vorschriften des § 5 AIG ein.

Dies bemängelten wir in einem erneuten Schreiben an die Behörde und informierten sie über die Unterscheidung zwischen personenbezogenen Daten, Unternehmensdaten und Urheberrechten sowie über die Verfahrensweise bei der Beteiligung betroffener Dritter. Insbesondere im Falle von Unternehmensdaten stellten wir fest, dass die Behörde im Ergebnis einer Anhörung des Unternehmens selbst zu entscheiden hat, ob ein schützenswertes Betriebs- und Geschäftsgeheimnis vorliegt. Ein von der Stadt geltend gemachtes Verweigerungsrecht des Unternehmens besteht hier nicht. Die Regelung des § 5 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 AIG, nach der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse mit Zustimmung des betroffenen Unternehmens offenbart werden können, bezieht sich ausschließlich auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, die zuvor im Ergebnis einer nach § 5 Absatz 2 Satz 1 AIG erfolgten Anhörung des Unternehmens als solche mit einer nachvollziehbaren Begründung festgestellt wurden. Sie bezieht sich gerade nicht auf jene Unternehmensdaten, die nicht als schutzbedürftige Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse eingestuft wurden. Insofern ist zwischen der in jedem Fall erforderlichen Anhörung und einer fakultativen Zustimmung des Unternehmens unbedingt zu unterscheiden. Wir baten die Stadtverwaltung schließlich um eine erneute Überprüfung der Entscheidung und um eine Stellungnahme.

Über Geschäftsgeheimnisse entscheidet nicht das Unternehmen

In ihrer Antwort teilte die Landeshauptstadt mit, aus ihrer Sicht sei der Ausnahmetatbestand zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen erfüllt, wenn das Unternehmen an seiner Ablehnung einer Offenlegung der Unternehmensdaten festhält. Zur Bekräftigung verwies sie unter anderem auf eine Entscheidung des Verwaltungsgerichts Potsdam. Hierzu erläuterten wir der Stadtverwaltung, dass dieser Verweis ins Leere läuft. Die Entscheidung erging zu einer Zeit, als das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz noch einen Passus enthielt, der zur Beurteilung des Schutzbedarfs von Unternehmensdaten tatsächlich auf den subjektiven Geheimhaltungswillen des Unternehmens abstellte. Diese Vorschrift wurde im Rahmen der Novellierung des Gesetzes bereits im Jahr 2013 dahingehend geändert, dass es auf das Vorliegen eines objektiven Schutzbedarfs von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ankommt. Wir kamen also zu dem Schluss, dass der Widerspruchsbescheid auf der Auslegung einer seit sieben Jahren nicht mehr gültigen Rechtsvorschrift beruhte und haben der Landeshauptstadt Potsdam dringend empfohlen, die Entscheidung zu überprüfen und uns über das weitere Vorgehen zu unterrichten.

In ihrer erneuten Stellungnahme stritt die Stadtverwaltung schlicht ab, dass die Novellierung des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes dessen § 5 Absatz 1 zum Schutz von Unternehmensdaten bzw. Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen überhaupt berührt hätte. Diese eigenwillige Interpretation hat uns verwundert, lässt doch bereits der Vergleich der Gesetzestexte vor und nach der Novellierung die erfolgte Änderung unmissverständlich erkennen. Dass in der Behörde möglicherweise versehentlich noch mit einem alten Gesetzestext gearbeitet wurde, konnten wir nach unseren eindeutigen Hinweisen ausschließen.

Allerdings teilte uns die Landeshauptstadt Potsdam mit, dass der Antragsteller zwischenzeitlich Klage beim Verwaltungsgericht Potsdam eingereicht habe und diesem die Beurteilung der strittigen Fragen vorbehalten bleiben sollte. Da wir unsere Vermittlungsbemühungen während laufender Gerichtsverfahren grundsätzlich ruhend stellen, erläuterten wir zwar noch einmal ausführlich unsere Auffassung zum Umgang mit Unternehmensdaten, sahen von einer ansonsten wohl unausweichlichen Beanstandung jedoch ab. Den Kläger haben wir über unsere Rechtsauffassung informiert.

Im Ergebnis des ohne Entscheidung beendeten Gerichtsverfahrens gab die Landeshauptstadt Potsdam den begehrten Vertrag mit einigen Schwärzungen heraus.

5 Beeinträchtigung der Tätigkeit der Polizei

Dass unter anderem der Erfolg polizeilicher Aufgabenerfüllung durch ein allgemeines Akteneinsichtsrecht nicht gefährdet werden darf, war bereits bei der Verabschiedung des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes im Jahr 1998 unstrittig. Folglich regelte dessen § 4 Absatz 1 Nummer 4, dass ein Antrag auf Akteneinsicht abzulehnen ist, wenn das Bekanntwerden des Akteninhalts Belange der Strafverfolgung und -vollstreckung, der Gefahrenabwehr oder andere Belange der inneren Sicherheit beeinträchtigen oder eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit verursachen könnte. Durch eine Gesetzesänderung im Jahr 2013 wurde dieser Katalog um „die Tätigkeit der Polizei“ ergänzt.

Was diese auf den ersten Blick geringfügige Änderung in der Praxis bedeutet, verdeutlicht ein Urteil des Verwaltungsgerichts Potsdam.⁵ In dem Verfahren hatte sich der Kläger gegen die Ablehnung seines Antrags auf Informationszugang zu Unterlagen über einen Polizeieinsatz gewandt.

Ihre Ablehnung begründete die Polizei Brandenburg unter Verweis auf § 4 Absatz 1 Nummer 4 AIG damit, dass sich der Antrag auf ein zu Dokumentationszwecken erstelltes Protokoll zu einem polizeilichen Einsatz beziehe, welches neben den konkreten Einsatzzeiten und dem Einsatzort insbesondere Daten der polizeiinternen Kommunikation und taktischen Einsatzbewältigung enthalte. Das Bekanntwerden dieser Inhalte könnte die Tätigkeit der Polizei sowie zukünftige Maßnahmen der Gefahrenabwehr beeinträchtigen. Im Widerspruchsbescheid ergänzte sie ihre Begründung: Die begehrten Polizeiberichte ließen Rückschlüsse auf behördeninterne Strukturen und Abläufe zu. Um Sicherheitsinteressen durchzusetzen, sei grundsätzlich die Verschwiegenheit der Sicherheitsbehörden vonnöten. Durch Aushändigung der Polizeiberichte könnten polizeiliche Strukturen, Taktiken und Maßnahmen abschätzbar werden. Damit ließe

⁵ Urteil des Verwaltungsgerichts Potsdam vom 22. Februar 2019, 9 K 1214/16.

sich der Schutz der inneren Sicherheit nicht mehr hinreichend gewährleisten.

Der Kläger bemängelte, die Polizei habe in ihrer pauschalen Begründung nicht dargelegt, inwieweit das Bekanntwerden der polizeiinternen Inhalte die Tätigkeit der Polizei sowie zukünftige Maßnahmen der Gefahrenabwehr beeinträchtigen könnte.

Das Verwaltungsgericht Potsdam wies seine Klage ab und hielt eine konkret darzulegende Gefährdung nicht für geboten. Der Ablehnungstatbestand des § 4 Absatz 1 Nummer 4 AIG greife bereits dann, wenn die Tätigkeit der Polizei beeinträchtigt oder eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit verursacht „werden könnte“. Dem Gesetzgeber gehe es insoweit ersichtlich darum, die

Gericht legt Ausnahme im Gesetz weit aus

Tätigkeit der Polizei umfassend und generell vor möglichen Beeinträchtigungen infolge der Herausgabe von Informationen zu schützen. Dies sei angesichts der Bedeutung der polizeilichen Taktik für die öffentliche Sicherheit ohne Weiteres nachzuvollziehen und nicht zu beanstanden. In seinem Urteil kam das Verwaltungsgericht Potsdam zum Ergebnis, es entspreche dem Sinn und Zweck des § 4 Absatz 1 Nummer 4 AIG,

die Herausgabe von polizeilichen Informationen zu einem Polizeieinsatz vollständig zu verhindern, und zwar auch dann, wenn einzelne Teile für sich genommen unbedeutend erscheinen sollten. In seinem Beschluss zur Ablehnung des Antrags des Klägers auf Zulassung der Berufung stellte das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg fest, der Kläger könne sich nicht mit Erfolg darauf berufen, das Verwaltungsgericht habe den Ablehnungsgrund des § 4 Absatz 1 Nummer 4 AIG zu seinen Lasten zu weit gefasst.⁶

Im vergangenen und aktuellen Berichtszeitraum haben wir uns mit einigen Beschwerden über die Ablehnung von Anträgen auf Informationszugang durch die Polizei Brandenburg befasst. Dies betraf beispielsweise Anweisungen zu einer Terrorabwehrübung, Zahlen zu rechtsextremen Gefährderinnen und Gefährdern, Informationen über die Anfertigung von und den Umgang mit polizeilichen Einsatzberichten, eine technische Verfahrensdokumentation sowie Unterlagen zur Nutzung externer Anlagen im Rahmen eines Poli-

⁶ Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 18. Mai 2018, 12 N 165.19.

zeieinsatzes. Diese im Grunde recht unterschiedlichen Einzelfälle wiesen eine Gemeinsamkeit auf: die Polizei Brandenburg bediente sich sinngemäß – teilweise auch fast wortwörtlich – der Begründung der Landesregierung zu dem Gesetzentwurf, mit dem die Ergänzung des § 4 Absatz 1 Nummer 4 AIG eingeführt wurde.⁷ Sie ging auf die konkrete Konstellation, die in den einzelnen Fällen vorlag, so gut wie gar nicht ein. Wir haben der Polizei gegenüber unsere Auffassung dargelegt, dass die bloße Wiedergabe einer Gesetzesbegründung die einzelfallbezogene und konkrete Erläuterung, weshalb die Offenlegung die Tätigkeit der Polizei beeinträchtigen könnte, nicht ersetzen kann und keine ausreichende Begründung im Sinne des § 6 Absatz 1 Satz 8 AIG darstellt. Schließlich muss eine Antrag stellende Person verstehen können, weshalb der geltend gemachte Ausnahmetatbestand der Einsicht entgegensteht. Zudem gilt dies auch für die Kontrollrechte der Landesbeauftragten, der es möglich sein muss, zu bewerten, ob ein geltend gemachter Ausnahmetatbestand vorliegt.

Wir sind daher weiterhin der Auffassung, dass nach § 6 Absatz 1 Satz 8 AIG grundsätzlich eine konkrete, einzelfallbezogene Darlegung der Ablehnungsgründe erforderlich ist – selbstverständlich ohne dadurch schutzbedürftige Inhalte preiszugeben. Die Polizei selbst würde unseres Erachtens zudem davon profitieren, wenn sie durch eine nachvollziehbare Begründung erkennen lässt, dass sie einen gesellschaftlichen Bedarf an Transparenz auch dann ernst nimmt, wenn sie verpflichtet ist, Unterlagen geheimzuhalten. Erwartungsgemäß stützte die Behörde ihr Vorgehen jedoch auf das genannte Urteil des Verwaltungsgerichts Potsdam. Die Entscheidung verdeutlicht, dass die Hürden, um den vom Gesetzgeber im Jahre 2013 erweiterten Ablehnungstatbestand des § 4 Absatz 1 Nummer 4 AIG geltend zu machen, in Bezug auf die Tätigkeit der Polizei sehr niedrig sind, die Vorschrift aus Sicht der Richterinnen und Richter keine detaillierte Darlegung im Einzelfall erfordert und diese eine Aussonderung nicht für geboten halten.

Betrachtet man das Urteil des Verwaltungsgerichts Potsdam und seine Konsequenzen in der Praxis, stellt sich die Gesetzesänderung

⁷ 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, Seite 7 f.

als eine verdeckte Bereichsausnahme dar. Möglicherweise wäre es ehrlicher gewesen, eine offene Bereichsausnahme zu regeln.

6 RKI-Bericht zum Covid-19-Ausbruch am Klinikum Ernst von Bergmann

In der ersten Phase der SARS-CoV-2-Pandemie hatte ein Ausbruch der Infektion im Potsdamer Klinikum Ernst von Bergmann im März 2020 dramatische Folgen – zahlreiche Patienten starben, viele mussten auf der Intensivstation beatmet werden. Der Vorfall war Gegenstand der Berichterstattung in den Medien, ebenso wie ein interner Untersuchungsbericht, den das Robert-Koch-Institut im Rahmen eines Amtshilfeersuchens sowie unter Vermittlung durch das Ministerium für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz kurzfristig erstellt hatte. Über die Plattform fragenstaat.de bat ein Antragsteller im Juni 2020 die Landeshauptstadt Potsdam mit dem örtlich zuständigen Gesundheitsamt um die Übersendung des Berichts. Nachdem er keine Antwort erhalten und uns um Unterstützung gebeten hatte, wandten wir uns zunächst nur mit dem Hinweis auf die einmonatige Bescheidungsfrist an die Landeshauptstadt.

Eine zentrale Organisationseinheit der Stadtverwaltung informierte uns daraufhin über die Gründe, die der Offenlegung des Berichts aus ihrer Sicht entgegenstanden. Zunächst schlug sie vor, der Antragsteller möge sich an das Gesundheitsministerium wenden, das formal der Adressat des Gutachtens sei. Zudem sei das Gutachten der Staatsanwaltschaft zur Verfügung gestellt worden, die inzwischen Ermittlungen aufgenommen habe. Außerdem müsse jegliche Einflussnahme auf eine ebenfalls noch tätige Expertenkommission ausgeschlossen werden. Ihre Ablehnung stützte die Landeshauptstadt auf die Ausnahme des § 2 Absatz 4 Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG), welche die Anwendung des Gesetzes während eines laufenden Verfahrens ausschließt. Außerdem machte sie den Schutz personenbezogener Daten sowie von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nach § 5 Absatz 1 Satz 1 AIG geltend. Zusätzlich stünden § 4 Absatz 1 Nummern 4 und 5 AIG der Akteneinsicht entgegen, da Belange der Strafverfolgung und -vollstreckung beeinträchtigt werden könnten und Akten offenbart würden, die eine Behörde zur Durchführung eines entsprechenden Verfahrens erstellt hat. Schließlich berief sich die Stadtverwaltung noch auf die Verpflichtung des § 4 Absatz 3 AIG zur Wahrung vorrangiger Ge-

heimhaltungsvorschriften. Sie bat uns darum, die Ablehnungsbegründung an den Antragsteller weiterzuleiten, da sie nicht über den Schlüssel verfüge, der erforderlich sei, um über die Plattform fragdenstaat.de zu antworten.

Aus unserer Sicht gab es für den Verweis auf das involvierte Ministerium keine rechtliche Grundlage. Die von der Stadtverwaltung angeführte Ablehnungsbegründung hielten wir nicht für nachvollziehbar, zumal sie sich im Wesentlichen auf die Wiedergabe des Gesetzestextes für ein Sammelsurium an Ausnahmetatbeständen beschränkte. Nähere Ausführungen zu den einzelnen Gründen wären erforderlich gewesen; auch hätte gegebenenfalls eine Beteiligung betroffener Dritter erfolgen müssen. Unter Verweis auf die beim Antragsgegner verbleibende Verantwortung für den Umgang mit Anträgen auf Akteneinsicht lehnten wir eine Weiterleitung der Ablehnungsbegründung an den Antragsteller ab und erläuterten stattdessen die Funktionsweise der Plattform fragdenstaat.de. Danach genügt die Verwendung der für den jeweiligen Antrag generierten E-Mail-Adresse, um dem Absender eine Antwort zukommen zu lassen. Wir baten die Stadtverwaltung um eine erneute Überprüfung des Antrags sowie um eine Information zum weiteren Vorgehen.

Schließlich teilte uns die Stadtverwaltung mit, der Antragsteller habe postalisch eine Antwort erhalten. Welche, erfuhren wir allerdings nicht, sodass wir die Behörde bitten mussten, diese Information nachzureichen. Dieser Bitte kam sie nach. Der – nunmehr korrekt in Schriftform ergangene – Ablehnungsbescheid stützte sich ausschließlich auf die schutzwürdigen Belange der §§ 4 und 5 AIG. Es handele sich um betriebsinterne Daten sowie um Gesundheitsdaten von Personen, die der Öffentlichkeit nicht zugänglich gemacht werden können. Diesen Bescheid hielten wir für unzulässig. Wieder hatte die Stadt das Vorliegen der Ablehnungsgründe nicht konkret erläutert, vielmehr nannte sie sogar einen Ausnahmegrund – die betriebsinternen Daten – den es gar nicht gibt. Auch erschloss sich nicht, ob das betroffene Unternehmen angehört bzw. ob und inwieweit die Vorschrift des § 6 Absatz 2 AIG zur Aussonderung beachtet wurde. Wir baten um ein Eingehen der Stadtverwaltung auf unsere bereits zuvor übermittelten informationszugangsrechtlichen Hinweise. Unser Anliegen wurde daraufhin intern an das Gesundheitsamt weitergeleitet.

Das Gesundheitsamt hielt an der Ablehnungsbegründung ohne weitere Erläuterung fest und teilte mit, der Antragsteller habe zwischenzeitlich darum gebeten, den Bericht in geschwärzter Form, also unter Aussonderung der schutzbedürftigen Daten, zu erhalten. Dies habe man mit derselben Begründung abgelehnt wie bereits den ursprünglichen Antrag. Während die Landeshauptstadt darin und in ihrer Stellungnahme an uns die staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen nicht mehr erwähnt hatte, hielt sie dem Wunsch des Antragstellers, einen geschwärzten Bericht des Robert-Koch-Instituts zu erhalten, nunmehr doch wieder entgegen, bei dem Papier handle es sich um ein Beweismittel. Man werde die Angelegenheit zu den Akten legen. Der Antragsteller hingegen bat um Zusendung des Berichts nach Abschluss der Ermittlungen.

Auch wir gaben uns mit der Abschlussmitteilung nicht zufrieden. Die Begründung zur Ablehnung des Antrags auf Herausgabe des Berichts hielten wir nach wie vor für unzureichend. Wir forderten das Gesundheitsamt der Landeshauptstadt Potsdam zum wiederholten Mal auf, uns über die Einzelheiten – auch in Bezug auf die strafrechtlichen Ermittlungen – zu informieren. Auch baten wir darum, uns zu erläutern, inwieweit angesichts der Bezugnahme des inzwischen von einer unabhängigen Expertenkommission vorgelegten und von der Landeshauptstadt Potsdam veröffentlichten Abschlussberichts zum Covid-19-Ausbruch am Klinikum Ernst von Bergmann im Frühjahr 2020 sowie angesichts der Medienberichte über die Ergebnisse des Robert-Koch-Instituts überhaupt noch ein Geheimhaltungsbedarf besteht. Einen Monat später teilte man uns mit, noch auf Rückmeldungen aus den Fachbereichen zu warten, zwei weitere Monate später erinnerten wir an unser Anliegen und wiesen die Behörde auf ihre Unterstützungspflicht hin. Nach drei Wochen ging dann der Anruf ein: Man habe sich entschieden, den Bericht herauszugeben. Zwei Wochen später teilte man uns jedoch mit, das staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren, das sich nicht ganz unerheblich auf den Bericht des Robert-Koch-Instituts stütze, sei doch noch nicht beendet, sodass nach § 4 Absatz 1 Nummer 4 AIG die Herausgabe noch nicht statthaft sei. Der Landesbeauftragten wolle man jedoch Einsicht in den geschwärzten Bericht zugestehen.

Nach § 4 Absatz 1 Nummer 4 AIG ist ein Antrag auf Akteneinsicht unter anderem dann abzulehnen, wenn das Bekanntwerden des Akteninhaltes Belange der Strafverfolgung beeinträchtigt. Wir vermochten ohne weitere Erläuterung des Sachverhalts nicht einzu-

schätzen, weshalb die Behörde eine solche Beeinträchtigung befürchtete. Wir gaben der Landeshauptstadt Potsdam Gelegenheit zu einer ausführlicheren Darlegung und regten eine Beteiligung der Staatsanwaltschaft an. Außerdem teilten wir mit, die Landesbeauftragte würde die Geltendmachung ihrer gesetzlichen Befugnis, Einsicht in die ungeschwärzten Unterlagen zu nehmen, vom weiteren Verlauf der Angelegenheit abhängig machen.

Fast anderthalb Jahre nach Antragstellung erhielten wir daraufhin per E-Mail die Mitteilung, die Landeshauptstadt Potsdam könne den ungeschwärzten Bericht nach Rücksprache mit der Staatsanwaltschaft Potsdam und der Rechtsabteilung des Klinikums Ernst von Bergmann nunmehr zur Verfügung stellen. Der Bericht war der E-Mail beigelegt. Ob der Antragsteller das Dokument ebenfalls erhalten hatte, ergab sich aus der Mitteilung nicht. Vorsichtshalber baten wir die Behörde daher, ihm die Unterlagen zu übersenden, und erläuterten, wie bereits zu Beginn des Verfahrens, dass die Verantwortung für den Informationszugang bei der Akten führenden Stelle liegt. Vorsichtshalber baten wir die Behörde daher, ihm die Unterlagen zu übersenden, und erläuterten, wie bereits zu Beginn des Verfahrens, dass die Verantwortung für den Informationszugang bei der Akten führenden Stelle liegt.

Transparenz bei der Pandemiebekämpfung?

7 Vorhandene Akten – Erwartungen und Tatsachen

Anträge auf Informationszugang sind oftmals ein zuverlässiger Spiegel dessen, was die Bürgerinnen und Bürger aktuell sorgt und beschäftigt – Themen zu denen sie sich Einsicht und Aufklärung wünschen. Natürlich hat auch die COVID-19-Pandemie zu einer Vielzahl von Informationsanträgen geführt. Nicht nur bei diesem aktuellen Thema stellen wir immer wieder fest, dass zur Einsicht beantragte Akten gar nicht oder nicht in der gewünschten Weise existieren.

Beispielsweise stellte ein Beschwerdeführer der Landesregierung rund 80 sehr detailreiche und statistische Fragen zur Bedrohungslage im Land Brandenburg. Dabei wollte er unter anderem wissen, wie sich die Hospitalisierungen im Vergleich zu den Vorjahren verhalte oder wie die Altersverteilung im Zusammenhang mit den

Krankheitssymptomen sei. In einem anderen Fall beantragte ein Beschwerdeführer Auskunft, wie viele der seit Dezember 2020 täglich durchgeführten PCR-Tests den Testkriterien der Weltgesundheitsorganisation entsprechen und welche 7-Tages-Inzidenz sich bei ausschließlicher Betrachtung dieser Testergebnisse ergeben würde. Außerhalb der Thematik zur COVID-19-Pandemie, begehrte ein Beschwerdeführer bei einer anderen Stelle Auskunft über die Anzahl der Pferde in seinem Ortsteil, unter Aufschlüsselung des Privat- und Pensionstierbestandes und der Halteranzahl.

Die Beschwerden, die uns dazu erreichten, hatten alle eine Gemeinsamkeit: Die Antragstellerinnen und Antragsteller waren mit den ihnen erteilten Auskünften, die im Vergleich zu ihrer detaillierten Anfrage meist allgemeiner Natur waren, nicht zufrieden und wollten „mehr“. Doch wie weit geht der Anspruch auf Informationszugang aus dem Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG)? Und wie sollte ein Antrag formuliert werden?

Laut § 1 AIG hat jeder nach Maßgabe dieses Gesetzes das Recht auf Einsicht in Akten, sofern nicht anderweitige Ausschlussgründe vorliegen. § 3 AIG definiert Akten als alle schriftlich, elektronisch, optisch, akustisch oder auf andere Weise aufgezeichneten Unterlagen, soweit diese ausschließlich amtlichen oder dienstlichen Zwecken dienen. Nicht hierunter fallen Vorentwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil des Vorgangs sind und spätestens nach dessen Abschluss vernichtet werden.

Aus der Betrachtung dieser beider Normen ergibt sich, dass das Gesetz lediglich zur Offenlegung vorhandener Informationen verpflichtet, nicht jedoch, diese auf Antrag erst zu erstellen, zu beschaffen oder aufzubereiten. Das Informationszugsrecht beschränkt sich auf die vorhandenen Informationen.

Kein Anspruch auf nicht Vorhandenes

In den obigen Beispielen haben die Akten führenden Stellen alle auf die Anfragen der Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer reagiert und ihnen die Informationen mitgeteilt, die ihnen vorlagen. Manche erteilten ihre Auskunft mit dem Hinweis, dass die Informationen in der angefragten Form nicht vorgelegen hätten. Nach der Gesetzeslage konnten die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer aber auch nicht „mehr“ für sich beanspruchen. Dies erläuterten wir ihnen und sahen daher von einem Einschreiten ab.

Wir empfehlen allen, die erwägen, einen Antrag auf Informationszugang zu stellen, bei Bedarf bereits im Vorfeld Kontakt mit der Akten führenden Stelle aufzunehmen. Nur im direkten Kontakt lässt sich eruieren, welche Informationen überhaupt in welcher Form vorhanden sind und folglich Gegenstand eines Antrags auf Akteneinsicht sein können.

Diese Empfehlung hat eine gesetzliche Grundlage: Die Antragstellerinnen und Antragsteller sind nach § 6 Absatz 1 Satz 1 AIG verpflichtet, ihren Antrag hinreichend zu bestimmen. Die Vorschrift bezweckt, dass die Akten führende Stelle genau weiß, worauf sich das Begehren richtet und ihren Aufwand für die Bearbeitung gering halten kann. Andererseits profitiert auch die Antrag stellende Person von einer frühzeitigen Bestimmung ihres Wunsches, indem mögliche Gebühren niedrig gehalten werden oder ganz entfallen. Flankierend sieht § 6 Absatz 1 Satz 5 AIG die Verpflichtung der Akten führenden Stelle vor, Antragstellerinnen oder Antragsteller zu beraten und zu unterstützen, wenn ihnen Angaben fehlen, die für die hinreichende Bestimmung des Antrags nötig sind. Von niemandem wird erwartet, zu wissen, welche Unterlagen bei der Behörde vorhanden sind oder gar, wie diese Unterlagen genau bezeichnet werden bzw. in welcher Weise sie dort abgelegt sind. Oft genügt ein Telefonat, um hier im Interesse aller Beteiligten Klarheit zu schaffen.

Bei der Formulierung eines Antrags auf Akteneinsicht empfehlen wir darüber hinaus zu beachten, dass das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz keinen umfassenden Anspruch auf die Beantwortung von Fragen beinhaltet. Der Regelfall ist vielmehr die Einsicht in Unterlagen bzw. deren Herausgabe als Kopie bzw. Datei. Ein Antrag ist demnach so zu formulieren, dass er auf eine bei der Behörde vorhandene Information abzielt. Gemäß § 7 Absatz 1 Satz 8 AIG kann der Informationszugang mit Zustimmung der Antrag stellenden Person auch durch Auskunftserteilung erfüllt werden. Dies stellt jedoch nicht die primäre Art des Informationszugangs dar.

Auch hier empfiehlt es sich, vor einer Antragstellung mit der Verwaltung in Kontakt zu treten, um zu erfahren, welche Informationen dort überhaupt vorhanden sind. Fragen können durchaus hilfreich sein, um zu erklären, welche Informationen für die Antrag stellende Person interessant sind. Im Ergebnis kommt es aber in allen Fällen darauf an, ob diese Informationen tatsächlich vorhanden sind bzw. unmittelbar aus den Akten hervorgehen.

8 Verwaltungsaufgaben – Einschränkung der Akteneinsicht

Neben den klassischen Behörden der Landes- und Kommunalverwaltung werden auch bei dem Landesrechnungshof, den Staatsanwaltschaften des Landes Brandenburg und der Landesbeauftragten Informationsanträge gestellt.

In einem Fall beehrte ein Antragsteller Auskunft beim Landesrechnungshof darüber, ob dieser Vorgänge im Zusammenhang mit dem Wiederaufbau der Potsdamer Garnisonkirche geführt habe, welcher Art diese Vorgänge waren und ob diese noch laufend seien. In einem anderen Fall beehrte ein Antragsteller bei einer Staatsanwaltschaft Einsicht in die staatsanwaltlichen Ermittlungsakten zu einem Fall, von dem er aus den Medien erfahren hatte. Ohne selbst Verfahrensbeteiligter (gewesen) zu sein, beantragte er die Bereitstellung sämtlicher Dokumente, wie Zeugenaussagen, Vermerke, Bilder etc., die im Rahmen der Ermittlungen angefertigt wurden und stellte daneben im Rahmen von Fragen noch einen umfassenden Auskunftsantrag. Bei derselben Staatsanwaltschaft beantragte ein weiterer Beschwerdeführer Einsicht in die Vorschriften, Richtlinien und Anweisungen im Umgang mit Härtefallanträgen auf Fristverlängerung. Auch die Landesbeauftragte ist Empfängerin von Informationsanträgen. Meist richten sich die Anträge auf Akteneinsicht in die geführten Vorgänge oder auf die Herausgabe von Schreiben in Kopie. Inhaltlich stehen dabei Verfahren und Ergebnisse der Datenschutzaufsicht oder auch Ordnungswidrigkeitenverfahren im Mittelpunkt. Weiter interessierte sich ein Antragsteller für die informationszugangsrechtlichen Hinweise, die wir der zuständigen Stelle im Rahmen der Bearbeitung einer Beschwerde über die verweigerte Akteneinsicht erteilt hatten.

Diese aufgeführten Fälle haben gemein, dass die Informationsanträge durch die jeweiligen Stellen abgewiesen wurden und sich die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer zur Überprüfung dieser Ablehnungen an uns wandten. Einen Erfolg dieser Beschwerden ließ die Rechtslage jedoch nicht zu.

Dem Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG) unterliegt nach § 2 Absatz 1 AIG zwar der gesamte öffentliche Organisationsbereich der Landes- und Kommunalverwaltung. § 2 Absatz 2 AIG schränkt ihn jedoch ein. Die dort bezeichneten Stellen (Landtag, Landesrechnungshof, Landesbeauftragte und Organe der Rechtspflege)

unterfallen dem Anwendungsbereich des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes nur, soweit sie Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Diese Vorschrift bezweckt den Schutz von Informationen über die Wahrnehmung der ureigenen Aufgaben dieser Stellen.⁸

Verwaltungsaufgaben sind zunächst von den Kernaufgaben abzugrenzen. Ihre Erfüllung dient dem inneren „Betrieb“ der Stelle und der Gewährleistung ihrer Arbeitsfähigkeit. So fallen z. B. Haushaltsangelegenheiten, Beschaffungen, Technikausstattung, allgemeine Dienstanweisungen oder -fahrzeuge nicht in den Kern der eigentlichen Aufgabe einer Stelle.

Die ureigene Aufgabe der Staatsanwaltschaft liegt beispielsweise in der Leitung von Ermittlungen als Teil der Strafrechtspflege; die des Landesrechnungshofes in seinen Prüfaufgaben der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Die ureigene Aufgabe der Landesbeauftragten für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht liegt in der Bearbeitung von Beschwerden, der Begleitung von Projekten und Gesetzesvorhaben sowie der Kontrolle Akten führender und Daten verarbeitender Stellen. In den zugrundeliegenden Beschwerdefällen zielten die Anfragen thematisch alle auf Informationen, die diesen Aufgaben zuzuordnen waren, sodass der Anwendungsbereich des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes nicht eröffnet war.

**Kein Anspruch
unter dieser
Nummer**

Bei der Erteilung von informationszugangsrechtlichen Hinweisen an Stellen, welche dem Anwendungsbereich des § 2 AIG unterfallen, handelt es sich somit nicht um eine Verwaltungsaufgabe, sondern um eine fachliche Kernaufgabe der Landesbeauftragten als Kontrollbehörde für das Recht auf Akteneinsicht. Sie findet die Grundlage ihrer gesetzlichen Kontrollkompetenzen in den Regelungen des § 11 AIG. Demgemäß besteht in diesen Bereichen also kein Anspruch auf Informationszugang.

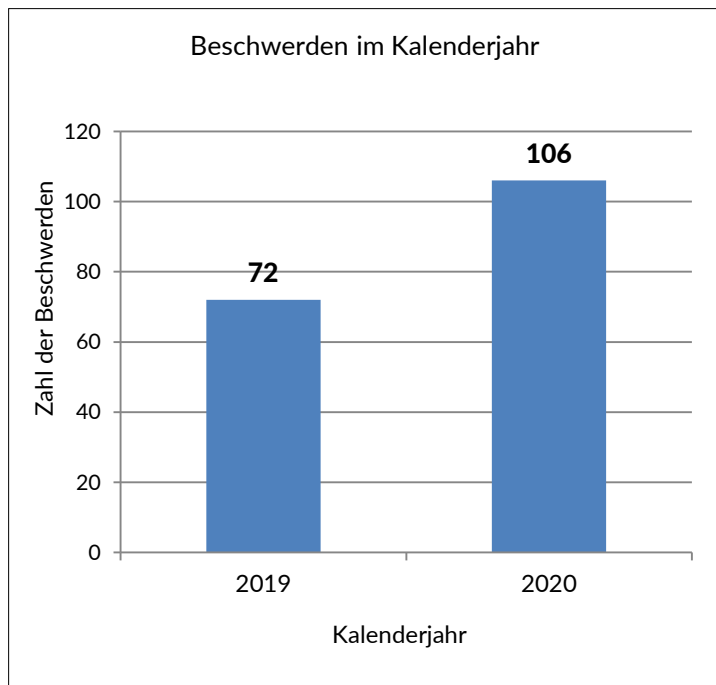
Der Ablehnung der Anträge konnten wir jedenfalls keinen Verstoß gegen das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz entnehmen, sodass wir davon absahen, an die Stellen heranzutreten.

8 Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Akteneinsichtsrechtsgesetz, Landtags-Drucksache 2/4417 vom 5. September 1997.

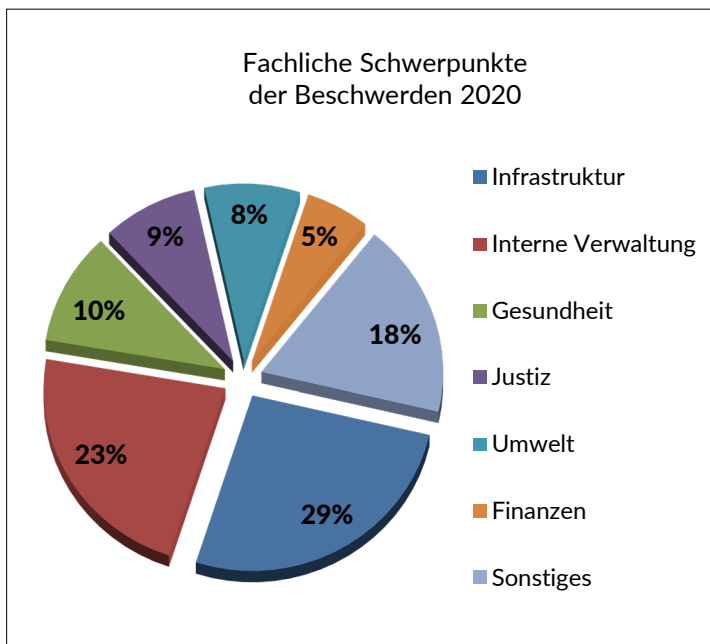
V Zahlen und Fakten

1 Jahresstatistik 2020 zu den Beschwerdefällen im Akteneinsichtsrecht

Im Jahr 2020 ist die Anzahl der Beschwerden im Vergleich zum Vorjahr um 47 % gestiegen. Nach 72 Fällen im Jahr 2019 registrierten wir im ersten Berichtsjahr 106 Fälle.

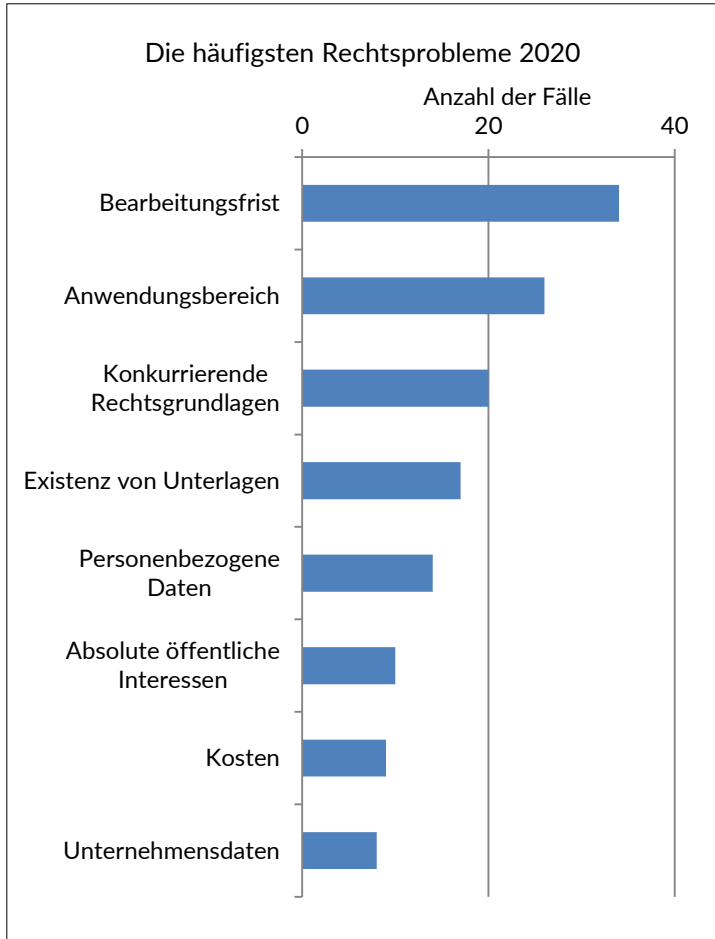


Die fachlichen Schwerpunkte jener Anträge, die Gegenstand einer Beschwerde bei der Landesbeauftragten waren, konzentrierten sich auf Informationen aus den drei großen Themenblöcken: Infrastruktur, interne Verwaltung und öffentliches Gesundheitswesen.



Zur Infrastruktur haben wir vor allem Bau- und Planungsangelegenheiten, die Verkehrsverwaltung sowie die Wasserver- und Abwasserentsorgung gezählt. Als interne Verwaltung verstehen wir unterschiedliche Aufgaben, die mehr oder weniger dem inneren Betrieb von Behörden dienen. Dazu zählen beispielsweise technische Einrichtungen und Maßnahmen, binnenorganisatorische Gesichtspunkte oder auch Rechtsstreitigkeiten oder personalrelevante Tätigkeiten. Dem Themenblock der Gesundheit haben wir nicht zuletzt die pandemielevanten Anfragen zugeordnet.

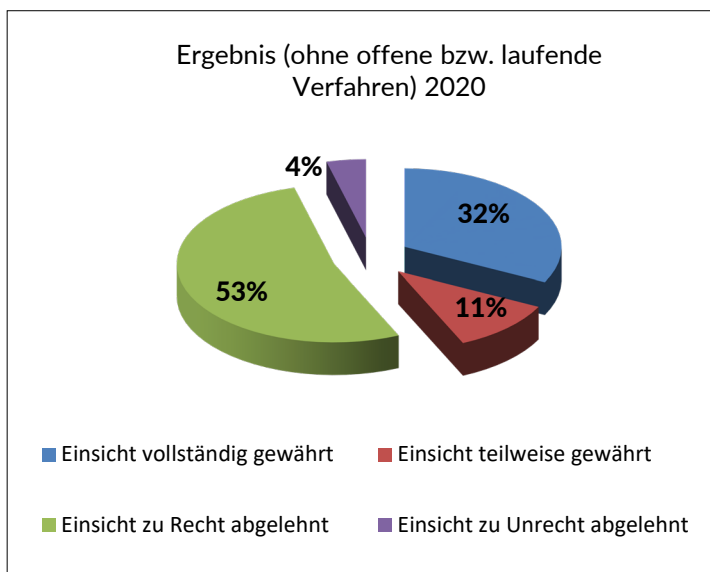
Themen aus Justiz, Umwelt und Finanzen waren in geringerem Maße gefragt. Kommunale Aufgaben gingen in die Statistik nur ein, soweit sie im weitesten Sinne mit kommunalrechtlichen Fragestellungen zusammenhingen, insbesondere in Bezug auf die kommunalen Vertretungskörperschaften oder die Kommunalaufsicht. Sie spiegelten sich im Jahr 2020 nur in einem geringen Umfang in den Beschwerden wider. Fachaufgaben, die von den Kommunen erledigt werden, haben wir soweit wie möglich den Fachgebieten zugeordnet.



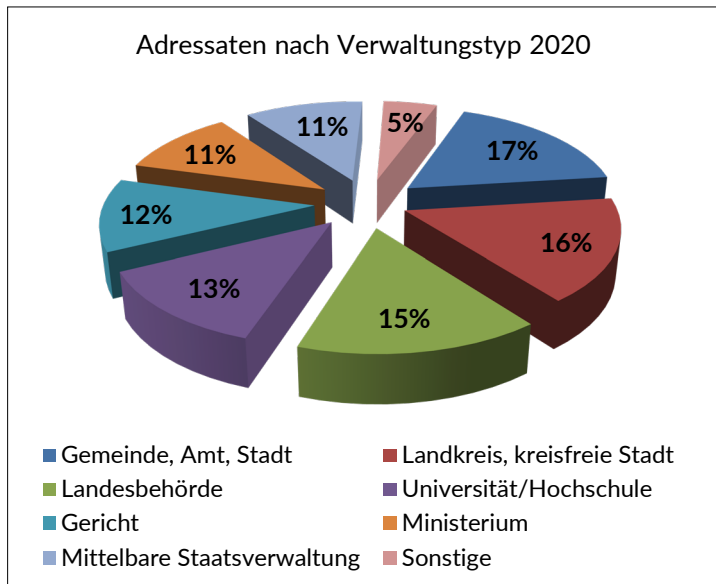
In den 106 Beschwerdefällen waren folgende Aspekte in informationszugangsrechtlicher Hinsicht relevant: In 34 Verfahren mussten wir auf die Bearbeitungsfrist (in der Regel: ein Monat) zumindest hinweisen, das heißt, eine Bescheidung der jeweiligen Anträge auf Informationszugang erfolgte nicht rechtzeitig. Die Frage der Anwendbarkeit des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes war in 26 Fällen zu beantworten. Dies betrifft Anträge, die sich an Stellen richteten, die dem Gesetz gar nicht unterfallen oder teilweise von seinem Anwendungsbereich ausgenommen sind. Die entsprechen-

den Regelungen schließen auch die Anwendbarkeit im laufenden Verfahren aus. 20 Mal war zudem zu prüfen, ob eine andere Rechtsgrundlage als das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz für die jeweiligen Anträge in Betracht kam. In den meisten Fällen ging es dabei um das vorrangige Umweltinformationsrecht, aber auch datenschutzrechtliche Grundlagen kamen in Betracht. In 17 Fällen war zu klären, ob die Informationen, auf die sich die Anträge richteten, überhaupt existierten. Auch personenbezogene Daten, absolute öffentliche Geheimhaltungsinteressen, Gebühren für die Akteneinsicht sowie der Umgang mit Unternehmensdaten waren Rechtsprobleme, mit denen wir uns immer wieder auseinandergesetzt haben.

Betrachtet man das Ergebnis, so lässt sich feststellen, dass im Jahr 2020 in der Mehrzahl der Beschwerdeverfahren die Anträge auf Akteneinsicht aus unserer Sicht zu Recht abgelehnt wurden, den Verwaltungen also kein Vorwurf zu machen war. Immerhin in 43 % der Fälle konnten wir durch unsere Vermittlung ein für die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer positives Ergebnis erreichen.

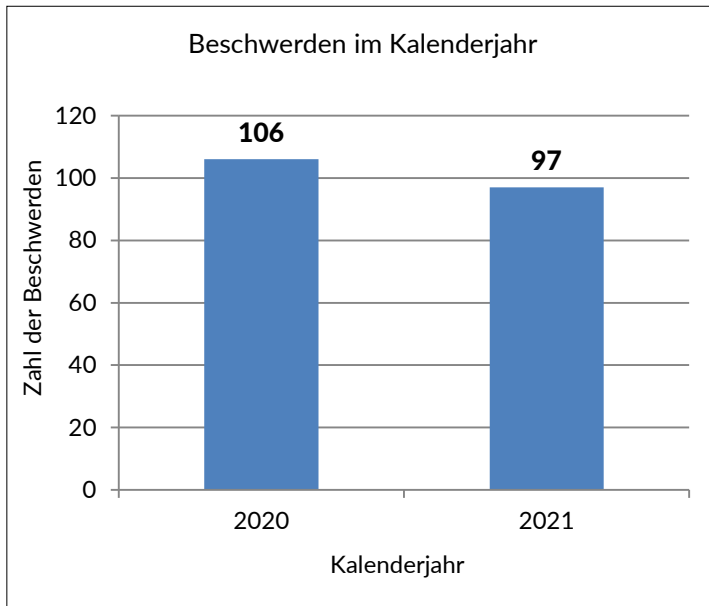


Die meisten Anträge, die schließlich zu Beschwerden bei der Landesbeauftragten führten, wurden im Jahr 2020 auf der kommunalen Ebene gestellt – also gegenüber Landkreisen, kreisfreien Städten sowie kreisangehörigen Städten, Gemeinden und Ämtern. Im Vergleich zu früheren Jahren fällt auf, dass der kommunale Anteil insgesamt geringer geworden ist, dafür aber Ministerien und sonstige Landesbehörden stärker als bisher im Fokus stehen. Erstmals haben wir auch Anträge bei Hochschulen bzw. Universitäten erfasst.

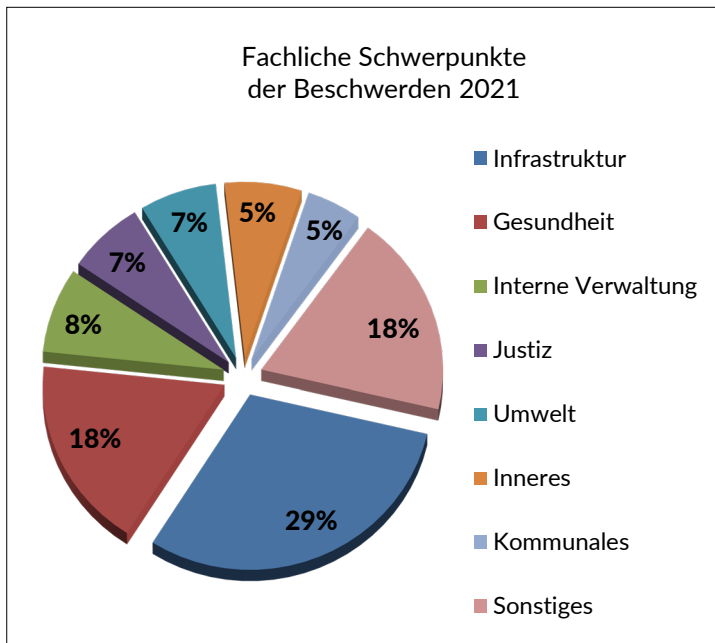


2 Jahresstatistik 2021 zu den Beschwerdefällen im Akteneinsichtsrecht

Nach einem erheblichen Anstieg der Fallzahlen im Jahr 2020 nahmen im zweiten Berichtsjahr etwa 8 % weniger Bürgerinnen und Bürger ihr Recht wahr, die Landesbeauftragte anzurufen. Nach 106 Fällen im Vorjahr beschwerten sich Antrag stellende Personen im Jahr 2021 in 97 Fällen bei uns.

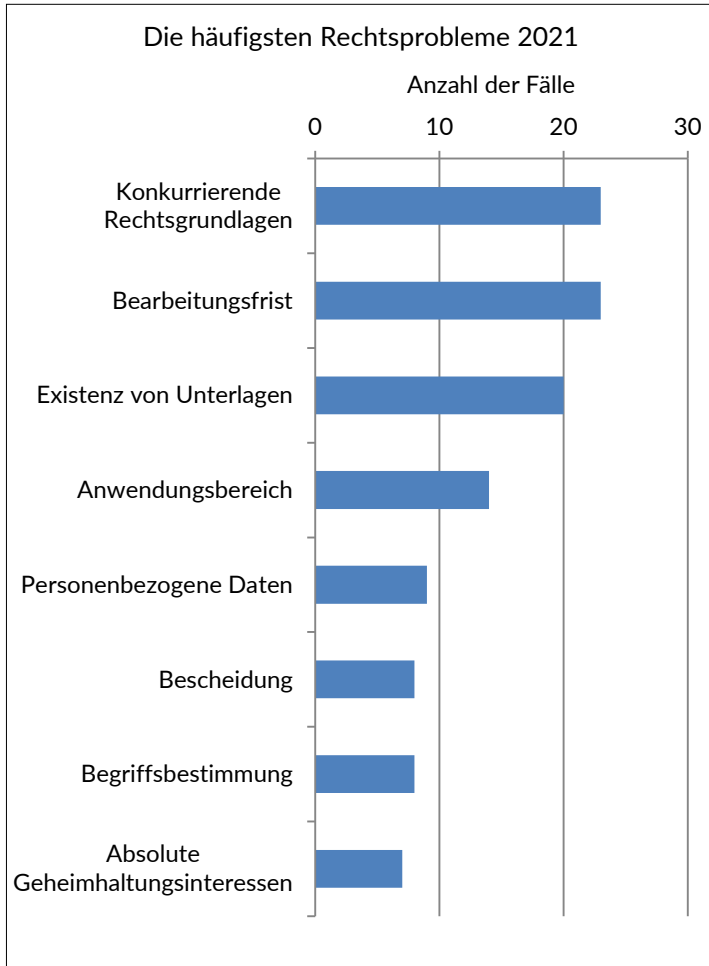


Wie bereits in den Jahren zuvor interessierten sich fast ein Drittel der Antragstellerinnen und Antragsteller für Fragen der Infrastruktur. Diesen Themenblock haben wir erstmals aufgeschlüsselt: Von den insgesamt 31 Fällen betrafen 12 Verkehrsangelegenheiten, 9 den Bereich Bauen, Wohnen und Planen sowie 8 die Wasserver- oder Abwasserentsorgung. Dass sich das öffentliche Interesse im zweiten Pandemiejahr vermehrt dem Themenfeld Gesundheit zuwandte, dürfte nicht verwundern. Wir haben hier im Grunde alle Fälle erfasst, die einen Bezug zu Corona-Eindämmungsmaßnahmen hatten. Auf die übrigen Gebiete verteilen sich die Anträge ohne nennenswerte statistische Auffälligkeiten.

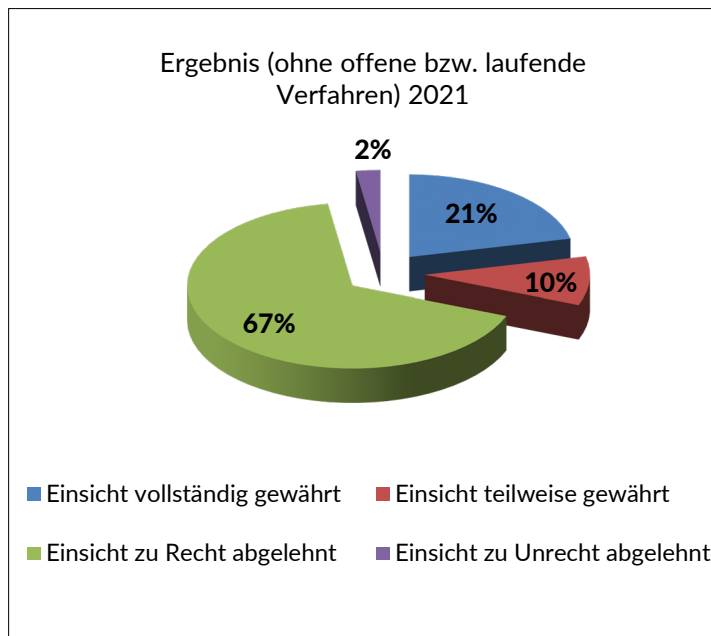


In jeweils mehr als 20 Beschwerdefällen standen im Jahr 2021 die folgenden Aspekte im Vordergrund: Konkurrierende Rechtsgrundlagen, also die Frage, ob das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz oder andere Gesetze für den Informationszugang anzuwenden sind. Dabei ging es erneut vor allem um das speziellere Umweltinformationsrecht, seltener hingegen um das Datenschutz-

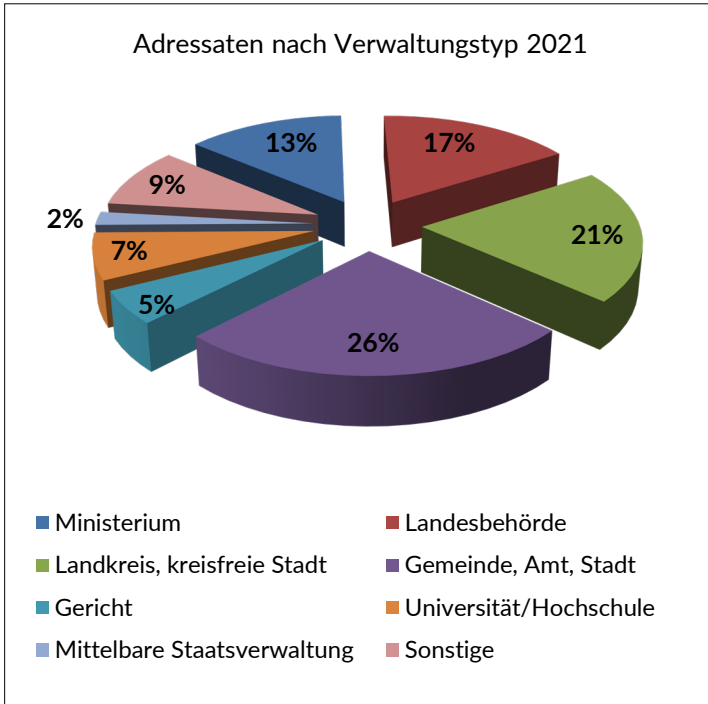
recht, um Kontrollrechte von Gemeindevertreterinnen bzw. Gemeindevertretern oder um Regelungen zum presserechtlichen Auskunftsrecht. Die einmonatige Regelbearbeitungsfrist scheint nach wie vor ein Hemmschuh bei der Umsetzung des Informationszugangrechts zu sein. Außerdem war noch häufiger als bereits im Vorjahr zu klären, ob die beantragten Unterlagen überhaupt existieren.



Im zweiten Berichtsjahr war der Anteil jener Fälle, in denen Anträge auf Akteneinsicht aus unserer Sicht zu Recht abgelehnt wurden, den Verwaltungen also kein Vorwurf zu machen war, mit 67 % hoch wie nie. Nur in 31 % der Fälle konnten wir durch unsere Vermittlung erreichen, dass die zuvor verweigerte Einsicht ganz oder teilweise gewährt wurde. Allerdings blieben alle zum Ende des Jahres 2021 noch laufenden Verfahren unberücksichtigt.

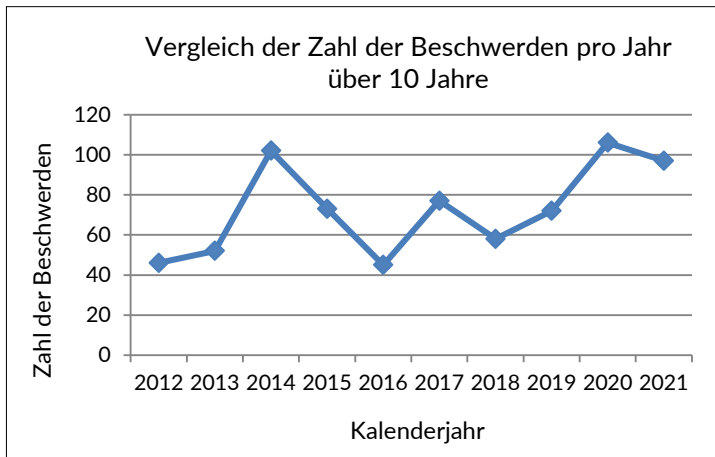


Auch im Jahr 2021 richteten sich die meisten Beschwerden gegen kommunale Verwaltungen, also Landkreise, kreisfreie Städte sowie kreisangehörige Städte, Gemeinden und Ämter. Während ihr Anteil im Vorjahr vorübergehend gesunken war, erreichte er jetzt wieder fast die Hälfte aller Beschwerden. Gegen Ministerien und weitere Landesbehörden waren etwa 30 % der Beschwerden gerichtet.



3 Vergleichende Analyse

Für den Berichtszeitraum lässt sich feststellen, dass die Anzahl der Beschwerden von einem im ersten Jahr erreichten Höchststand im zweiten Jahr nur geringfügig gesunken ist. Das Beschwerdeaufkommen verharrt also auf einem hohen Niveau. Warum dies so ist und weshalb in der Vergangenheit die zahlenmäßigen Veränderungen eher einen Zickzack-Kurs nahmen, lässt sich nicht ermitteln.



Die Zahl von 7 Beanstandungen in den beiden Berichtsjahren ist vergleichsweise hoch – im vorigen Berichtszeitraum hat die Landesbeauftragte nur viermal von diesem Instrument Gebrauch gemacht.

Die Internetplattform fragdenstaat.de wurde im Berichtszeitraum in unterschiedlichem Umfang für die Antragstellung genutzt. Haben im Jahr 2020 noch über die Hälfte der Beschwerde führenden Personen ihr Anliegen über die Plattform vermittelt, waren es im Folgejahr nur noch 38 %.

In welchen Fachbereichen das Einsichtsinteresse der Antragstellerinnen und Antragsteller am größten war, lässt sich nur schwer kategorisieren. Insbesondere bereitet die Zuordnung der Anträge zu einzelnen Themen Schwierigkeiten. Die Statistik bietet hier lediglich einen groben Anhaltspunkt. Im Berichtszeitraum fiel uns auf, dass

der traditionell häufig im Mittelpunkt des Interesses stehende Bereich der Infrastruktur relativ viele Verfahren zeitigte, in denen es um Verkehrsfragen ging. Möglicherweise hat die Klimaschutzdebatte hier Fragen angestoßen, bei denen die Antworten auf regionaler und lokaler Ebene zu suchen sind. Wenig überraschend ist, dass der Themenbereich Gesundheit öfter als in den Vorjahren gefragt war – schließlich haben wir sämtliche pandemiebezogenen Anträge auf Akteneinsicht dieser Kategorie statistisch zugeordnet. Angesichts des Umstands, dass Corona medial seit zwei Jahren ein Dauerbrenner ist, waren wir allerdings eher erstaunt, dass nicht mehr als 10 bzw. 18 % der Beschwerden in den beiden Berichtsjahren zu Gesundheitsthemen eingingen.

Die erfassten Rechtsprobleme, die im Rahmen der Bearbeitung von Beschwerden auftraten, entsprechen mehr oder weniger den Regelungsinhalten des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes. Die beiden aktuellen Berichtsjahre bieten hier insgesamt relativ wenig Überraschungen: Dass Akten führende Stellen Schwierigkeiten haben, die regelmäßige Bearbeitungsfrist von einem Monat einzuhalten, ist nicht neu, ebenso wie die Erkenntnis, dass es gar nicht so einfach ist, zu bestimmen, auf welcher Rechtsgrundlage ein Antrag zu bearbeiten ist. Die Landesbeauftragte hat auf den häufig verkannten Anwendungsbereich des Umweltinformationsrechts in der Vergangenheit mehrfach hingewiesen.

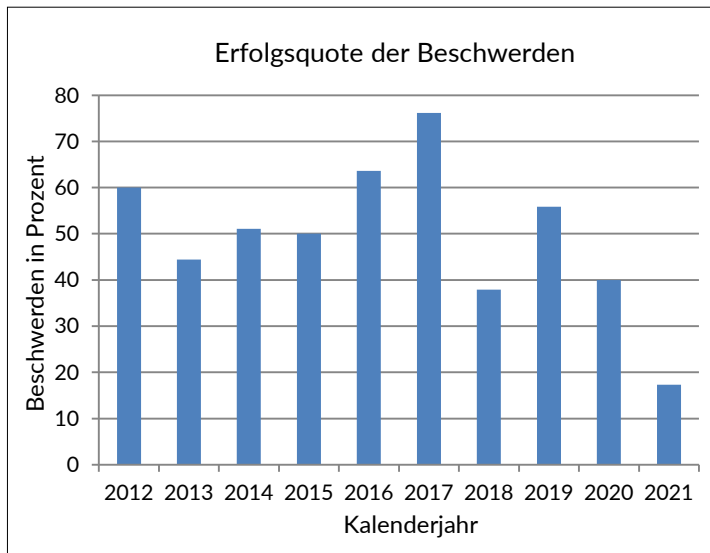
Sorge bereitet uns ein Gesichtspunkt, zu dem das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz keine ausdrückliche Regelung enthält: die oftmals fragliche Existenz von Unterlagen. Im Berichtszeitraum tauchte dieses Problem am dritthäufigsten auf; bereits im vorangegangenen Tätigkeitsbericht Akteneinsicht 2018/2019 haben wir eine entsprechende Tendenz beschrieben. Immer wieder geraten Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer in einen Streit mit den Behörden, weil diese ihre Anträge wegen nicht vorhandener Informationen ablehnen. Für uns ist diese Ablehnungsbegründung kaum zu überprüfen. Manchmal gelingt es zwar, eine zweite Recherche zu veranlassen und es tauchen doch noch die gewünschten Dokumente auf. In den meisten dieser Fälle scheint aber etwas anderes im Vordergrund zu stehen: Der Unwille, miteinander ein Gespräch zu führen. So beobachten wir, dass viele Antrag stellende Personen Informationen benennen,

**Einfach mal
miteinander
sprechen!**



von denen sie glauben, die Behörde müsste über sie verfügen – was in Wirklichkeit aber nicht der Fall ist. Sie scheuen sich davor, vor Antragstellung bei der Verwaltung anzurufen und zu fragen, welche Unterlagen diese hat. Umgekehrt fällt es auch vielen dort Beschäftigten nicht ein, einfach zum Hörer zu greifen und unbürokratisch über den tatsächlichen Aktenbestand aufzuklären. Da helfen die gesetzlich verankerte Pflicht der Antrag stellenden Person zur hinreichenden Bestimmung des Begehrens sowie die Verpflichtung der Verwaltung zu ihrer Beratung in der Praxis wenig.

Regelmäßig blicken wir auf die Ergebnisse der Beschwerdeverfahren. Die statistische Aussagekraft dieser Analyse ist eingeschränkt, weil wir offene sowie zum Ende des Berichtszeitraums noch laufende Verfahren außer Acht lassen. Die drei letzten Jahre zeigen jedoch eine erheblich sinkende Erfolgsquote. Konnte die Landesbeauftragte im Jahr 2019 noch in 56 % der Fälle erreichen, dass Informationen im Ergebnis ihrer Vermittlung vollständig oder zumindest teilweise herausgegeben wurden, ist uns das im zweiten Berichtsjahr nur noch in 17 % der Verfahren gelungen. Möglicherweise ist die beschriebene Zunahme von Beschwerden über imaginäre aber in der Realität nicht vorhandene Akteninhalte, deren Scheitern vorprogrammiert ist, ein Faktor, der zu diesem Ergebnis führt. Denkbar wäre auch, dass Aktenführende Stellen die Qualität ihrer Antragsbearbeitung im Jahr 2021 verbessert haben und nur noch „aussichtslose“ Fälle bei uns landen. Die Statistik in den folgenden Jahren wird möglicherweise zeigen, ob eine dieser Annahmen realistisch ist.



Bei der Beurteilung des Erfolgs gelten Beschwerden, in deren Ergebnis die gewünschten Informationen ganz oder teilweise offen gelegt werden, als Erfolg. Wird die Offenlegung verweigert, verbuchen wir einen Misserfolg, auch wenn dies aus unserer Sicht zu Recht geschieht.

In der Vergangenheit sahen wir, dass die meisten Anträge bei kommunalen Verwaltungen gestellt wurden. Das war im Berichtszeitraum, besonders im Jahr 2021, wieder so. Allerdings verharnt der Anteil der Beschwerdeverfahren, von denen die Gemeinden betroffen sind, im Gegensatz zu früheren Zeiträumen bei unter 50 %. Gegenüber Ministerien oder anderen Landesbehörden wird eine Vermittlung hingegen etwas häufiger gewünscht. Auf eine geringe Zahl Antrag stellender Personen, aber eine gleichzeitig vergleichsweise hohe Zahl von Anträgen geht der Umstand zurück, dass Universitäten und Hochschulen im Berichtszeitraum zu 12 bzw. 7 % in durchaus beachtlichem Umfang an unseren Beschwerdeverfahren beteiligt waren, zumal dies in den Vorjahren kaum der Fall war.

VI Zusammenarbeit mit anderen Informationsfreiheitsbeauftragten

1 Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland

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. Im Jahr 2020 übernahm der hessische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit den Vorsitz der Konferenz; im zweiten Berichtsjahr hatte der Landesbeauftragte für den Datenschutz Sachsen-Anhalt den Vorsitz inne. Die Corona-Pandemie brachte es mit sich, dass die halbjährlich stattfindenden Konferenzen ausnahmslos per Videoübertragung durchgeführt wurden.

Auf der 38. Konferenz am 3. Juni 2020 tauschten die Informationsfreiheitsbeauftragten ihre Erfahrungen zur Informationsfreiheit gegenüber der Polizei sowie auf kommunaler Ebene aus. Im Rahmen zweier Vorträge erörterten sie die Verwaltungspraxis im Umweltinformationsrecht sowie – passend zur Pandemiesituation – die informationelle Selbstbestimmung und Informationsfreiheit in Ausnahmesituationen.

Ein Vortrag zur Verwaltungspraxis im Verbraucherinformationsrecht gab der 39. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 1. Dezember 2020 die Gelegenheit, den Zugang zu Verbraucherinformationen ausführlich zu diskutieren. Darüber hinaus thematisierten die Beauftragten die von Baden-Württemberg vorgestellte Ausarbeitung einer selbstständigen Überprüfung für informationspflichtige Stellen, des sogenannten Self-Audits. Behörden können sich mit Hilfe eines Fragebogens einschätzen, wie sie in einzelnen Bereichen der Informationsfreiheit aufgestellt sind und internen Verbesserungsbedarf feststellen. Die Ausarbeitung basierte auf einer Idee der Plattform fragdenstaat.de und orientierte sich an einem britischen Vorbild.

Die 40. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland tagte am 2. Juni 2021 und verabschiedete drei Entschlüsse. Zunächst forderten die Beauftragten mehr Transparenz beim Verfas-

schungsschutz. Der Zugang zu Informationen soll auch bei den Verfassungsschutzbehörden gewährleistet und Ausnahmeregelungen auf den Schutz konkreter Sicherheitsbelange beschränkt werden. Von den Auskunftspflichten nach dem Presse- oder dem Umweltinformationsrecht sind die Verfassungsschutzbehörden schließlich auch nicht ausgenommen. Außerdem verlangte die Konferenz eine verbindliche Einführung behördlicher Informationsfreiheitsbeauftragter, die sowohl den Bürgerinnen und Bürgern als auch der Verwaltung selbst als Ansprechpartnerinnen oder Ansprechpartner zur Verfügung stehen. Ihre Aufgabe kann von der Koordination der Informationszugangsbegehren über die rechtskundige Beratung bis hin zur Unterstützung bei der Antragsbearbeitung reichen. Schließlich setzten sich die Informationsfreiheitsbeauftragten in einem Zwölf-Punkte-Papier für die Weiterentwicklung des Informationsfreiheitsgesetzes zu einem Transparenzgesetz mit einem Transparenzregister ein und forderten in diesem Zusammenhang weitere konkrete Verbesserungen der Regelungen zur Informationsfreiheit.

Auf ihrer 41. Konferenz am 3. November 2021 haben die Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland den Bundesgesetzgeber aufgefordert, die Richtlinie der Europäischen Union zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen Unionsrecht melden, so schnell wie möglich umzusetzen. Der Schutz soll sich auch auf Whistleblowerinnen und Whistleblower in Deutschland erstrecken, die Verstöße gegen nationales Recht melden. An die neue Bundesregierung richtete sich die zweite Forderung der Konferenz, die Tromsø-Konvention in der neuen Legislaturperiode zu unterzeichnen und das Ratifizierungsverfahren einzuleiten. Damit würde die Bundesrepublik verpflichtet, einen einheitlichen Mindeststandard für den Zugang zu Informationen in ganz Deutschland zu schaffen. Die im Jahr 2009 gefasste Konvention enthält – weltweit erstmalig – ein generelles Recht auf Informationszugang zu amtlichen Dokumenten. Sie ist am 1. Dezember 2020 ohne Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland in Kraft getreten. In ihrer dritten Entschließung forderte die 41. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland die Landesparlamente auf, ihnen nach dem Vorbild des Bundes die Beratungs- und Kontrollkompetenz für das Umweltinformationsrecht zu übertragen. Der Bundesgesetzgeber war mit einer entsprechenden Gesetzesänderung einer Empfehlung aus der Evaluierung

des Umweltinformationsgesetzes des Bundes aus dem Jahr 2020 nachgekommen.⁹

2 Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten

Der Internationalen Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten (International Conference of Information Commissioners) gehören neben den Informationsfreiheitsbeauftragten auch Ombudspersonen und andere Stellen an, denen die Kontrolle der Einhaltung des allgemeinen Informationsfreiheitsrechts obliegt. Der Zusammenschluss wurde bereits im Jahr 2003 im Rahmen des ersten Treffens auf der Basis einer Erklärung über die Zusammenarbeit gegründet. Auf ihrer Konferenz in Johannesburg im Jahr 2019 verabschiedeten die Mitglieder eine Charta, in der sie ihr Ziel bekräftigten, den freien Zugang zu öffentlichen Informationen weltweit zu schützen und zu fördern. Außerdem regelt die Charta die Arbeit der Konferenz in organisatorischer Hinsicht und schafft eine dauerhafte Struktur. Sie beschreibt den Aufbau ihrer Gremien, die Modi für Abstimmungen und Beteiligungen sowie die Voraussetzungen und Verfahren zur Erlangung der Mitgliedschaft. Auch die Landesbeauftragte gehört – ebenso wie der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit sowie die Informationsfreiheitsbeauftragten aus Berlin und Rheinland-Pfalz – der Konferenz an. Im Jahr 2021 nahm sie an den ersten Vorstandswahlen teil, in denen die mexikanische Kontrollbehörde einstimmig bis zum Jahr 2024 für den Vorsitz gewählt wurde. Auf der anschließenden, in Form einer Videokonferenz durchgeführten 12. Internationalen Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten am 23. und 24. Juni 2021 übergaben die britische Informationsbeauftragte, die zuvor den Vorsitz innehatte und die vorbereitende Arbeitsgruppe leitete, sowie der brasilianische Mitorganisator und ursprünglich vorgesehene Gastgeber den Staffelstab an den nunmehr regulären Konferenzvorsitz. Auch das bislang von der britischen Kollegin geleitete Sekretariat ging auf das mexikanische Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (National Institute for Transparency, Access to Information and Personal Data Protection) über.

⁹ Siehe I.

In ihrer ersten EntschlieÙung verabschiedete die 12. Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten die auf den Aufbau einer dauerhaften und effektiven Struktur abzielenden, strategischen Prioritäten für die Jahre 2021 bis 2024. Außerdem betonte sie in einer zweiten EntschlieÙung die Bedeutung proaktiver Information im Zusammenhang mit der weltweiten Covid-19-Pandemie. Öffentliche Stellen werden damit aufgefordert, Informationen über das Pandemie- und Gesundheitsmanagement so rasch und so weit wie möglich aus eigener Initiative und nicht erst auf Antrag bekanntzugeben.

Ein wichtiger Bestandteil der Konferenz waren territoriale Schwerpunkte, in denen die Mitglieder Informationen über wesentliche Entwicklungen ihrer Länder auf dem Gebiet der Informationsfreiheit austauschten. Insgesamt zeitigt ein solcher Informationsaustausch im internationalen Rahmen einen handfesten Nutzen für die einzelnen Mitglieder, schließlich werden auf diese Weise auch bewährte Methoden vorgestellt, die anderen als Vorbild dienen können.

VII Die Dienststelle

Im Berichtszeitraum hat sich die personelle Situation im Arbeitsgebiet Akteneinsicht und Informationszugang endlich verbessert. Zum 1. März 2021 konnte ich eine zusätzliche juristische Vollzeitkraft einstellen, deren tatkräftige Mitarbeit sich schnell zu einer unverzichtbaren Stütze dieses Aufgabengebiets entwickelt hat. Dies macht sich nicht zuletzt dadurch bemerkbar, dass Beschwerden über die verweigerte Akteneinsicht umfassender und schneller bearbeitet werden können. Ein rechtzeitiges Reagieren der Kontrollbehörde ist gerade auf dem Gebiet des Informationszugangsrechts wichtig, da oftmals Fristen einzuhalten sind und die beantragten Informationen rasch an Wert verlieren können.

Die Einführung eines neuen Redaktionssystems durch den Zentralen IT-Dienstleister des Landes Brandenburg, der mit dem Hosting unseres Internetangebots beauftragt ist, habe ich genutzt, um meinen Webauftritt vollständig zu erneuern. Das bisherige Angebot einer Rechtsprechungsdatenbank mit Gerichtsentscheidungen zur Informationsfreiheit musste aufwendig migriert werden; nach der Neugestaltung der Webseiten im Dezember 2020 stand es deshalb vorübergehend nicht mehr zur Verfügung. Sein Fehlen wurde offensichtlich schnell bemerkt. Jedenfalls spiegelten zahlreiche Rückmeldungen wider, dass es einen Bedarf für solche, speziell informationszugangsrechtlich aufbereitete Gerichtsentscheidungen gibt.

Zum Ende des Berichtszeitraums ist es mit Unterstützung des Zentralen IT-Dienstleisters gelungen, die Gerichtsentscheidungen in einer überarbeiteten Struktur wieder einzubinden. Um die aufgrund mangelnder personeller Kapazitäten eingetretene zeitliche Lücke in der Urteilssammlung zu verringern und künftig eine aktuelle Fortführung zu gewährleisten, haben sich einige meiner Kolleginnen und Kollegen aus anderen Bundesländern freundlicherweise bereitklärt, das Vorhaben zu unterstützen. Hierfür bin ich sehr dankbar und hoffe, Antragstellerinnen und Antragstellern ebenso wie informationspflichtigen Stellen möglichst bald wieder eine aktuelle, umfassende und praxisorientierte Auswahl von Gerichtsentscheidungen zur Informationsfreiheit anbieten zu können.



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

WWW.LDA.BRANDENBURG.DE