



Landesbeauftragte
für Datenschutz
und Akteneinsicht

Tätigkeitsbericht

Akteneinsicht 2022/23



Tätigkeitsbericht Akteneinsicht der Landesbeauftragten für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht

zum 31. Dezember 2023

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 23. Mai 2022 vorgelegten Tätigkeitsbericht Akteneinsicht 2020/2021 an und deckt den Zeitraum vom 1. Januar 2022 bis zum 31. Dezember 2023 ab.

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

Impressum

Herausgeberin: Die Landesbeauftragte für den Datenschutz und
für das Recht auf Akteneinsicht
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>

Titelbild: Filmuniversität Babelsberg KONRAD WOLF,
Haus 6
me di um Architekten, Hamburg | Foto: Marcus
Bredt, Berlin

Druck: Landesvermessung und Geobasisinformation
Brandenburg

Vorwort	5	
<hr/>		
I Entwicklung des Informationszugangsrechts in Bund und Ländern	9	
<hr/>		
II Entwicklung des Informationszugangsrechts in Brandenburg	13	
1	Offene-Daten-Strategie der Landesregierung	13
2	Änderung des Brandenburgischen E-Government-Gesetzes	14
3	Informationszugang bei privatrechtlich organisierten Gesellschaften	17
<hr/>		
III Beanstandung wegen Verstößen gegen das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz	21	
<hr/>		
IV Ausgewählte Fälle	27	
1	Schriftformerfordernis eines Antrags auf Akteneinsicht?	27
2	Bekleidungsordnung der Freiwilligen Feuerwehr	31
3	Betriebsführung eines Zweckverbands als Wettbewerbstätigkeit	33
4	Kopien nach irrtümlich gewährter Akteneinsicht?	35
5	Verträge zur Flüchtlingsunterbringung	37
6	Angaben zur Strafverfolgung polizeilichen Fehlverhaltens auf Versammlungen	40
7	Akteneinsicht bei Gerichten	43
8	Ausnahmegründe für nicht existierende Akten?	45
<hr/>		
V Internationales Symposium „Portale, Register, Plattformen – digital und transparent?“	47	
<hr/>		
VI Zahlen und Fakten	63	
1	Jahresstatistik 2022 zu den Beschwerdefällen im Akteneinsichtsrecht .	63
2	Jahresstatistik 2023 zu den Beschwerdefällen im Akteneinsichtsrecht .	67
3	Vergleichende Analyse	71

VII	Zusammenarbeit mit anderen Informationsfreiheitsbeauftragten	75
1	Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland	75
2	Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten	79
3	International Case Handling Workshop	81

VIII	Die Dienststelle	83
-------------	-------------------------------	-----------

Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,

mit den vielfältigen Themen dieses Berichts möchte ich Ihnen nicht nur erläutern, welche Beschwerdefälle meine Behörde in den Jahren 2022 und 2023 zu bearbeiten hatte. Meine Absicht ist es auch, ein wenig für die Wahrnehmung des Rechts auf Akteneinsicht zu werben. Als er im Jahre 1997 das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz verabschiedete, hatte der brandenburgische Gesetzgeber die Förderung der Möglichkeiten zur politischen Mitgestaltung sehr genau im Blick. Wer sich bürgerschaftlich engagiert, soll, so lässt sich der Zweck des Gesetzes zusammenfassen, auch die dafür erforderlichen Informationen erhalten. 25 Jahre nach Inkrafttreten des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes hat dieses Ziel nichts an Aktualität eingebüßt. Im Gegenteil: Unter veränderten politischen Umständen ist der Wert von Informationen als Rohstoff in einer demokratischen Gesellschaft noch erheblich gestiegen.

Niemand weiß so genau, wie häufig das Recht auf Akteneinsicht im Land Brandenburg wahrgenommen wird. Die zuletzt wieder angestiegene Zahl der an mich gerichteten Beschwerden ist vermutlich nur ein geringer Ausschnitt der gesamten Anträge. Naturgemäß erfahre ich nur von den problematischen Fällen. Bereits daran lassen sich aber Schwerpunkte erkennen, die für die Bürgerinnen und Bürger ebenso wie für Bürgerinitiativen von Interesse sind. Klassiker sind beispielsweise Fragen der Infrastruktur wie Verkehr, Bauen und Planen. In den Berichtsjahren waren auch Informationen aus Gerichten oder Staatsanwaltschaften gefragt; ebenso beispielsweise aus dem Rettungswesen sowie zur örtlichen Feuerwehr. Die mit der Corona-Pandemie zusammenhängenden Gesundheitsfragen spielten hingegen kaum noch eine Rolle. Insgesamt decken die Beschwerden das gesamte Spektrum staatlicher und kommunaler Aufgaben ab und zeigen das vielfältige Interesse an einer gesellschaftlichen Teilhabe. Aktuelle Themen wie Verträge zur Flüchtlingsunterbringung, Fragen zur Trink- und Abwasserversorgung oder zum Recht auf Kopien von Prüfungsunterlagen einer Universität sind nur einige Beispiele, über die ich berichte.



Bei weitem nicht in allen Beschwerdefällen ist den Behörden ein Vorwurf zu machen. In den problematischen Verfahren jedoch lässt sich ziemlich klar erkennen, worin die häufigsten Schwierigkeiten in der Umsetzung des Informationszugangsrechts bestehen. Ein Dauerbrenner ist gewiss die Einhaltung der Bescheidungsfrist. Häufig ist das bereits die erste Hürde auf dem Weg zur Akteneinsicht. Die passende Rechtsgrundlage für die Bearbeitung eines Antrags zu bestimmen, stellt vor dem Hintergrund der aus meiner Sicht misslichen Rechtszersplitterung ebenfalls bereits seit vielen Jahren eine große Herausforderung für die Verwaltungen dar. Dass die Ablehnung eines Antrags, auch wenn sie zu Recht erfolgt, nachvollziehbar sein muss, versteht sich zwar eigentlich von selbst, scheint in der Praxis aber keineswegs gang und gäbe zu sein. Erstaunlich ist auch, wie häufig ich mich damit befassen muss, ob es die beantragte Information überhaupt gibt. Ob der Anwendungsbereich des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes eröffnet ist, klingt nach einer recht juristischen Frage. Tatsächlich aber geht das Informationsinteresse der Brandenburgerinnen und Brandenburger oft darüber hinaus, wenn es sich beispielsweise auf privatrechtlich organisierte Gesellschaften der öffentlichen Hand richtet. Anträge bleiben in diesen Fällen stets ohne Erfolg – ein Manko des Gesetzes, mit dem ich in der täglichen Arbeit häufig konfrontiert bin.

Eine Modernisierung des Informationszugangsrechts im Land Brandenburg ist aber nicht nur im Hinblick auf eine Zusammenführung von Rechtsgrundlagen oder den Anwendungsbereich dringend erforderlich. In anderen Ländern schreitet darüber hinaus vielmehr die Weiterentwicklung der dortigen Informationsfreiheitsgesetze zu Transparenzgesetzen fort. Ausgerechnet das Land Brandenburg als Vorreiter der Informationsfreiheit in Deutschland bleibt dabei bislang Zuschauer.

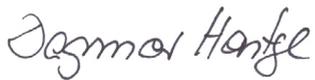
Vollständig ist die Zeit bei uns aber auch nicht stehen geblieben: Dem Landtag Brandenburg lag zum Ende des Berichtszeitraums ein Gesetzentwurf der Landesregierung vor, mit dem erstmals gesetzliche Open-Data-Regelungen eingeführt werden sollen. Das Internationale Symposium, welches ich im Berichtszeitraum durchgeführt habe und über das ich ebenfalls berichte, hat gezeigt, wie andere europäische Staaten mit Open Data umgehen. Von dem vorgelegten Gesetzentwurf bis zu einer international vergleichbaren Praxis der aktiven Bereitstellung offener Daten ist zwar noch ein weiter Weg

zurückzulegen. Doch immerhin scheint Bewegung in das Thema gekommen zu sein.

Ich werde mich weiterhin dafür einsetzen, auch die Weiterentwicklung des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes zu einem Transparenzgesetz auf die Tagesordnung zu setzen.

Ich wünsche Ihnen eine interessante Lektüre.

Ihre

A handwritten signature in black ink, reading "Dagmar Hartge". The script is cursive and fluid, with the first letters of the first and last names being capitalized and prominent.

Dagmar Hartge



I Entwicklung des Informationszugangsrechts in Bund und Ländern

In ihrem Koalitionsvertrag haben sich die Regierungsparteien auf Bundesebene darauf verständigt, einen Rechtsanspruch auf Open Data einzuführen, die Datenexpertise öffentlicher Stellen zu verbessern und die Informationsfreiheitsgesetze zu einem Bundestransparenzgesetz weiterzuentwickeln. Zwar liegt auch zur Halbzeit der 20. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages noch kein Entwurf für ein Bundestransparenzgesetz vor. Öffentliche Ausführungen von Vertreterinnen und Vertretern des Bundesministeriums des Innern und für Heimat lassen jedoch einen Blick auf den Zwischenstand der Vorarbeiten zu. So soll das künftige Gesetz sowohl den Anspruch auf Informationszugang per Antrag, die Pflicht zur aktiven Veröffentlichung von Daten im Sinne von Open Data sowie das Recht auf Weiterverwendung von Daten beinhalten. Entsprechende Regelungen aus dem bestehenden Informationsfreiheitsgesetz, dem E-Government-Gesetz (Open-Data-Gesetz) und dem Datennutzungsgesetz könnten in das Bundestransparenzgesetz integriert werden. Erwogen werde auch, die Internetseite GovData im Sinne eines Transparenzportals zu nutzen. Die Regelungen über den Umweltinformationszugang sollen zwar ausdrücklich bestehen bleiben, es sei aber vorgesehen, zahlreiche andere und teilweise noch gar nicht in Kraft getretene Ansprüche auf Informationszugang in den Entwurf zu übernehmen. Dies bedeute auch, die Schrankenregelungen der einzelnen Zugangsvorschriften weitestgehend zu harmonisieren. Das Prinzip „access for one – access for all“ soll als Grundsatz des Transparenzgesetzes festgeschrieben werden. Das Bundesinnenministerium begreife das Transparenzgesetz als Teil seines Digitalprogramms. Bereits ein knappes Jahr nach Antritt der Bundesregierung hatte ein breites zivilgesellschaftliches Bündnis einen eigenen Entwurf für ein Bundestransparenzgesetz vorgelegt. Es wird sich zeigen, inwieweit zivilgesellschaftliche Forderungen Eingang in den ministeriellen Gesetzentwurf finden werden.

Unter der Regie des Umweltbundesamtes entsteht derzeit ein zentrales Portal für Umwelt- und Naturschutzinformationen unter dem Titel „Umwelt.info“. In das Portal sollen Metadaten der Umweltinformationsdatenbanken von Bund, Ländern und Kommunen eingebun-

den werden, um der Zersplitterung der Portallandschaft entgegenzuwirken und bundesweit alle öffentlich verfügbaren Informationen zu umweltbezogenen Themen an einem Ort auffindbar zu machen. Eine ausführliche Projektbeschreibung sowie der aktuelle Zeitplan zum Aufbau des Portals sind unter der genannten Internetadresse bereits verfügbar.

Im Berichtszeitraum hat sich die Zahl jener Länder, die – zumindest auf Landesebene – noch nicht über allgemeine, voraussetzungslose Regelungen zum Informationszugang verfügen, von drei auf zwei verringert, nachdem am 1. Januar 2023 das Sächsische Transparenzgesetz in Kraft getreten ist. Zwar enthält das Gesetz eine ganze Reihe von Ausnahmetatbeständen und stellt es den Gemeinden, Gemeindeverbänden und Landkreisen frei, ob sie die Transparenzregeln gegen sich gelten lassen wollen. Es sieht aber vor, dass bis zum Jahr

Auf dem Weg zur Informations- gesellschaft?

2026 eine Transparenzplattform eingerichtet werden soll, auf welcher die Landesbehörden bestimmte Informationen aktiv veröffentlichen. Das für Niedersachsen – ein weiteres Land ohne Informationszugangsregelungen – bereits im Koalitionsvertrag 2022-2027 vereinbarte moderne und umfassende Informationsfreiheits- und Transparenzgesetz stand zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses dieses Berichts noch immer aus. Für den Freistaat Bayern, in dem die Transparenz bisher vor allem von den Kommunen mit eigenen Informationsfreiheitssatzungen betrieben wird, ist ein allgemeines Zugangsrecht auf Landesebene nicht absehbar. Der Koalitionsvertrag 2023-2028 enthält zur Transparenz von Verwaltungshandeln lediglich die vage Vereinbarung, über Digitalisierung Plattformen zum Austausch von Daten und Informationen zwischen den Verwaltungsebenen einerseits sowie zwischen Verwaltung und Bürgerinnen und Bürgern andererseits schaffen zu wollen.

Der Koalitionsvertrag der baden-württembergischen Regierungsparteien 2021-2026 sieht zwar vor, das Landesinformationsfreiheitsgesetz auf Basis von Evaluationsergebnissen zu einem Transparenzgesetz weiterzuentwickeln. Sowohl die Evaluierung als auch der Gesetzentwurf stehen derzeit aber noch aus. Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Baden-Württemberg hat inzwischen, nachdem er eine eigene Evaluierung der bestehenden Regelungen durchgeführt hatte, einen Vorschlag für ein Transparenzgesetz Baden-Württemberg veröffentlicht.

Im Land Berlin war ein Transparenzgesetz, mit dem das dortige Informationsfreiheitsgesetz weiterentwickelt worden wäre, bereits so gut wie fertig. Die Wahlwiederholung und die damit verbundene veränderte Zusammensetzung des Abgeordnetenhauses sowie die Bildung einer neuen Landesregierung führten aber dazu, dass die geplante Verabschiedung des Gesetzes nicht mehr möglich war und der Entwurf gegenstandslos wurde. Zwar sieht auch der neue Koalitionsvertrag 2023-2026 vor, ein Transparenzgesetz nach Hamburger Vorbild einzuführen. Dabei soll der Bereich Verfassungsschutz aus dem Geltungsbereich ausgenommen werden. Darüber hinaus ist geplant, die Standards des Berliner Informationsfreiheitsgesetzes zu erhalten. „Open by default“ soll künftig Leitlinie für den Umgang mit öffentlichen Daten sein. Dem Abgeordnetenhaus liegt bislang aber lediglich ein Oppositionsentwurf für das Gesetz zur Diskussion vor.

Das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung in Speyer ist vom Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales mit der Durchführung der Evaluation des Thüringer Transparenzgesetzes beauftragt worden. Der Evaluationsbericht lag zum Redaktionsschluss noch nicht vor.

In Schleswig-Holstein stand die vorgeschriebene Evaluierung des Informationszugangsgesetzes mit wissenschaftlicher Unterstützung lange aus, ist aber nunmehr ebenfalls vorgesehen. Im April 2022 ist in Schleswig-Holstein das Gesetz über offene Daten der Träger der öffentlichen Verwaltung (Offene-Daten-Gesetz) als Artikel des Digitalisierungsgesetzes in Kraft getreten. Es regelt die Bereitstellung unbearbeiteter Daten der Träger der öffentlichen Verwaltung des Landes Schleswig-Holstein als offene Daten, um den freien und ungehinderten Zugang der Allgemeinheit zu allen nicht schützenswerten, digitalen Daten zu stärken. Außerdem enthält das Digitalisierungsgesetz einen Artikel zur ausdrücklichen Klarstellung der Befugnisse der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit.

Das Informationsfreiheitsrecht gilt in Hessen nur, wenn Landkreise, Städte und Gemeinden dies rechtlich beschließen. Inzwischen haben mehrere Kommunen entsprechende Informationsfreiheitsgesetze beschlossen, darunter drei Landkreise sowie die Landeshauptstadt Wiesbaden, Frankfurt am Main, Offenbach am Main, Darmstadt und Kassel. Im April 2023 ist in Hessen überdies ein Open-Data-Gesetz in Kraft getreten.

In Rheinland-Pfalz hat sich im November 2023 nach den Vorgaben des dortigen Landestransparenzgesetzes der rheinland-pfälzische Transparenzbeirat konstituiert. Das Gremium besteht aus Abgeordneten des Landtages sowie Vertreterinnen und Vertretern verschiedener gesellschaftlicher Gruppen, der Wissenschaft und der Landesregierung. Es hat u. a. die Aufgabe, die Umsetzung und Weiterentwicklung des Landestransparenzgesetzes zu fördern. Rheinland-Pfalz hatte im Jahr 2016 als erstes deutsches Flächenland ein Transparenzgesetz eingeführt.

Das Programm der saarländischen Landesregierung sieht vor, Entscheidungsvorgänge transparent und nachvollziehbar zu machen und die Demokratie mit mehr Transparenz zu stärken. Es soll ein Transparenzregister auf den Weg gebracht werden. Geplant ist weiter, öffentliche Daten und Informationen kostenlos und diskriminierungsfrei bereitzustellen. Zudem enthält das Programm die Absicht, ein Lobbyregister einzuführen, das den Einfluss von Lobbyistinnen und Lobbyisten beim Entstehen von Gesetzentwürfen sichtbar macht. Das Register wurde inzwischen etabliert.

Auch in der Freien und Hansestadt Hamburg bestehen Bestrebungen zur Einführung eines Lobbyregistergesetzes. Der Anstoß hierfür ging von einer Bürgerinitiative aus; inzwischen haben die Regierungsfraktionen den Senat über einen Bürgerschaftsbeschluss beauftragt zu prüfen, wie ein Lobbyregistergesetz mit einem sogenannten legislativen und exekutiven Fußabdruck unbürokratisch und anwendungsfreundlich ausgestaltet werden kann.

II Entwicklung des Informationszugangsrechts in Brandenburg

1 Offene-Daten-Strategie der Landesregierung

Während im vergangenen Berichtszeitraum Transparenzfragen im brandenburgischen Landesrecht überhaupt keine Rolle spielten, stand in den Jahren 2022 und 2023 ein Vorhaben der Landesregierung im Fokus: Die Offene-Daten-Strategie des Landes Brandenburg. Erarbeitet hat diese Strategie eine ressortübergreifende Unterarbeitsgruppe „Open Government Data und Datenstrategie“ des Ausschusses der Ressort Information Officer der Landesregierung (RIO-Ausschuss). Die Landesbeauftragte wirkte daran im Rahmen ihrer Zuständigkeiten mit und hatte mehrfach Gelegenheit, Entwurfs-papiere zu kommentieren und Änderungsvorschläge zu unterbreiten.

Schließlich hat die Landesregierung die Offene-Daten-Strategie des Landes Brandenburg am 13. April 2023¹ veröffentlicht. Darin beschreibt sie das Ziel, dass die bereits durch Verwaltungshandeln erhobenen Daten von Dritten nachgenutzt werden können, um einen gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Mehrwert zu schaffen. Bereits dieses Papier sieht vor, dass die Umsetzung der Offene-Daten-Strategie im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel und der verfügbaren personellen Ressourcen erfolgt. Die dezentral angebotenen Daten sollen auf einem eigenen, bereits bestehenden Landesmetadatenportal gebündelt werden – dem DatenAdler.²

1 <https://mik.brandenburg.de/mik/de/start/service/publikationen/detail/~08-06-2023-offene-daten-strategie-des-landes-brandenburg>

2 <https://datenadler.de>

2 Änderung des Brandenburgischen E-Government-Gesetzes

Kurz nach der Veröffentlichung ihrer Offene-Daten-Strategie brachte die Landesregierung einen Gesetzentwurf für ein Zweites Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen E-Government-Gesetzes in den Landtag Brandenburg ein.³ Mit dem Gesetzentwurf soll das Brandenburgische E-Government-Gesetz u. a. um Open-Data-Regelungen ergänzt werden – sozusagen als erster Umsetzungsschritt der noch jungen Offene-Daten-Strategie. Das Ministerium des Innern und für Kommunales hatte der Landesbeauftragten bereits im Vorfeld der Einbringung des Entwurfs in die parlamentarische Diskussion Gelegenheit gegeben, sich mit Verbesserungsvorschlägen an der Entwurfsfassung zu beteiligen. Neben einer schriftlichen Stellungnahme nahmen wir die Einladung des Ministeriums zu einem persönlichen Gespräch auf Arbeitsebene an. Viele unserer Anregungen hat das Ministerium aufgegriffen.

Der Ausschuss für Inneres und Kommunales des Landtages Brandenburg lud die Landesbeauftragte schließlich zu einer Anhörung zu dem vorgenannten Gesetzentwurf ein. In ihrer Stellungnahme bemängelte sie vor allem die Voraussetzungen für die Open-Data-Umsetzung in Brandenburg. So ist beispielsweise keine Verpflichtung der Behörden vorgesehen, offene Daten überhaupt anzubieten. Es soll vielmehr bei einer freiwilligen Veröffentlichung bleiben. Da keine zusätzlichen Personal- und Sachmittel zur Verfügung gestellt werden, erscheint es fraglich, wie die hehren gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ziele des Gesetzentwurfs erreicht werden sollen. Zwar ist die vorgesehene kostenlose Bereitstellung eines Landesmetadatenportals für die Landesbehörden und Kommunen sinnvoll und unabdingbar, doch bedarf die Förderung der dezentralen Stellen sowohl im Hinblick auf deren Befähigung als auch auf die Schaffung beispielsweise technischer Schnittstellen größerer Anstrengungen. Insgesamt schätzt die Landesbeauftragte den Gesetzentwurf zwar als hilfreich und überfällig ein, sieht in dem Ergebnis jedoch lediglich „Open Data light“. Weshalb die Landesregierung in ihrer Entwurfsbe-

3 Landtags-Drucksache 7/8080 vom 19. Juli 2023.

gründung nach vielen Jahren der Diskussion zielgerechte und konsequentere Regelungen erst für die Zukunft in Aussicht stellt, lässt sich zumindest aus fachlicher Sicht nicht erkennen.

Eine Besonderheit sowohl der Offene-Daten-Strategie des Landes Brandenburg als auch des Entwurfs eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Brandenburgischen E-Government-Gesetzes stellt das Verhältnis zum Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz dar. Letzteres enthält keinerlei Veröffentlichungspflichten – weder für strukturierte Rohdaten, die einer Weiterverarbeitung bedürfen, noch für unstrukturierte, aus sich selbst heraus verständliche Daten. Die Landesbeauftragte hat stets eine Weiterentwicklung des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes zu einem Transparenzgesetz gefordert, das auch Open-Data-Regelungen enthält. Landesregierung und Landtag sind dieser Empfehlung nicht gefolgt. Während die Landesregierung stets empfohlen hat, Open Data vollständig außerhalb des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes zu regeln, forderte der Landtag, eine enge Verzahnung der Open-Data-Regelung mit bestehenden Auskunftsansprüchen nach dem Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz oder anderen bereichsspezifischen Regelungen über den Informationszugang vorzusehen, damit sich die verschiedenen Wege des Informationszugangs bestmöglich ergänzen.⁴

Das Hauptaugenmerk der Landesbeauftragten lag deshalb sowohl bei der Strategieentwicklung als auch bei der Einschätzung des Gesetzentwurfs auf dieser vom Parlament vorgegebenen Verzahnung. Die Forderung ist, soweit ein einheitliches Transparenz- und Open-Data-Gesetz nicht angestrebt wird, verständlich und sinnvoll. Es zeigt sich jedoch auch hier, dass die bisherige Rechtszersplitterung der Anspruchsgrundlagen für den Informationszugang eine widerspruchsfreie Verzahnung erheblich erschwert. Neben verschiedenen Fachgesetzen sehen auch das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz, das Umweltinformationsrecht und das Verbraucherinformationsgesetz unterschiedliche Bedingungen für den Informationszugang vor. Die Unterschiede betreffen neben dem Anwendungsbereich vor allem die Regelungen zum Schutz der Rechte Dritter oder auch öffentlicher Geheimhaltungs-

4 Landtags-Drucksache 7/3038-B vom 25. Februar 2021.



interessen. Im Hinblick auf personenbezogene Daten stellt sich bei Open-Data-Vorhaben zudem die Frage, wie verhindert werden kann, dass durch die Verkettung veröffentlichter Daten ein Personenbezug entsteht und in der Folge mögliche Risiken für Betroffene auftreten.

Die Anhörung des Ausschusses für Inneres und Kommunales des Landtages Brandenburg sowie die weitere parlamentarische Befassung mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen E-Government-Gesetzes fiel in die Zeit nach dem Redaktionsschluss für diesen Bericht.

3 Informationszugang bei privatrechtlich organisierten Gesellschaften

Eine Regelung des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes (AIG), die in der Praxis immer wieder auf Unverständnis stößt, ist die Bestimmung des § 2 Absatz 1 Satz 1 AIG. Danach besteht das Akteneinsichtsrecht gegenüber natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts nur, soweit ihnen Hoheitsaufgaben des Landes zur Erledigung in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes übertragen worden sind.

Häufigster Anwendungsfall ist die Frage, ob gegenüber einem Unternehmen ein Informationsanspruch besteht. Das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz knüpft seine Anwendbarkeit im Wesentlichen an die Rechtsform eines Unternehmens. Ist es zivilrechtlich organisiert, besteht in der Regel kein Informationsanspruch. Das gilt auch, wenn Unternehmen nach allgemeinem Verständnis öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Die einzige Ausnahme sind sogenannte beliebene Unternehmen, denen die dafür erforderlichen Hoheitsrechte formal übertragen werden. Im letzten Tätigkeitsbericht hatten wir am Beispiel des Potsdamer Klinikums Ernst von Bergmann – einer gemeinnützigen Gesellschaft mit beschränkter Haftung – über diese Unterscheidung informiert.⁵

**Rechtsform
verhindert
Transparenz**

In vielen Beschwerdefällen mussten wir den Antragstellerinnen und Antragstellern auch in diesem Berichtszeitraum mitteilen, dass ein Anspruch auf Akteneinsicht gegenüber privatwirtschaftlichen Unternehmen nicht besteht. Nehmen sie öffentliche Aufgaben wahr oder werden sie gar durch die öffentliche Hand kontrolliert, halten einige unsere Auffassung für falsch oder vermuten zumindest, dass wir den öffentlichen Charakter der Aufgaben des jeweiligen Unternehmens nicht ausreichend berücksichtigt hätten.

5 Tätigkeitsbericht Akteneinsicht 2020/2021, IV 3.

Im Berichtszeitraum betraf das beispielsweise privatrechtlich organisierte Forschungseinrichtungen, ein Krematorium oder die Flughafen Berlin-Brandenburg GmbH. Auch hatten wir die Frage der Anwendbarkeit des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes in Bezug auf kommunale Verkehrsbetriebe, Stadtwerke und deren Tochterunternehmen, Ver- und Entsorgungsbetriebe oder Fortbildungseinrichtungen zu klären. Solche Unternehmen werden häufig als Eigengesellschaft der öffentlichen Hand geführt. Das bedeutet, sie sind zwar privatrechtlich organisiert, eine oder mehrere öffentliche Stellen halten jedoch bis zu 100 % der Gesellschaftsanteile. Die Gemeinnützigkeit ändert an der privatrechtlichen Organisationsform eines Unternehmens im Übrigen nichts; sie ist im Wesentlichen ein steuerliches Kriterium, das keine Auswirkungen auf die Informationsansprüche der Bürgerinnen und Bürger hat.

Kommunale Unternehmen nach § 92 Absatz 2 Nummer 1 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg oder Landesbetriebe nach § 9 Absatz 2 Landesorganisationsgesetz hingegen sind – im Gegensatz zu den Eigengesellschaften – Organisationseinheiten der jeweiligen öffentlichen Stellen ohne eigene Rechtspersönlichkeit – sogenannte Eigenbetriebe. Sie unterfallen dem Anwendungsbereich des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes in demselben Maß wie die Gemeinden oder Landesbehörden, bei denen sie eingerichtet sind.

Dass ausgerechnet die Rechtsform – also der Unterschied zwischen Eigengesellschaften und Eigenbetrieben – darüber entscheidet, ob ein Informationsanspruch besteht, ist kaum zu erklären. Die Sinnhaftigkeit ergibt sich auch nicht aus der Sache selbst, zumindest nicht, soweit Unternehmen öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Mit dem Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz vergleichbare Regelungen wie beispielsweise das Umweltinformationsgesetz des Landes Brandenburg (BbgUIG) sind an dieser Stelle wesentlich informationszugangsfreundlicher. Informationspflichtige Stellen sind nach § 2 Absatz 1 Satz 2 BbgUIG „natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, soweit sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen, die im Zusammenhang mit der Umwelt stehen, insbesondere solche der umweltbezogenen Daseinsvorsorge, und dabei der Kontrolle des Landes, der Gemeinden, der Landkreise oder einer unter der Aufsicht des Landes, der Gemeinden oder der Landkreise stehenden juristischen Person des öffentlichen Rechts unterliegen.“ Das Umweltinformationsrecht ist

somit anwendbar, wenn ein Unternehmen öffentliche Aufgaben wahrnimmt und durch die öffentliche Hand kontrolliert wird. Der Informationszugangsanspruch gegenüber einem solchen Unternehmen hängt im Ergebnis davon ab, ob ein Antrag sich auf Umwelt- oder auf andere Informationen richtet.

Während eine vergleichbare Regelung trotz Empfehlung der Landesbeauftragten in das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz keinen Eingang gefunden hat, war sie im Umweltinformationsrecht nie Gegenstand der Diskussion. Dies dürfte darin begründet liegen, dass die Umweltinformationsrichtlinie eine solche Vorschrift europarechtlich vorgibt. Von Nachteilen für die betroffenen Unternehmen oder deren Aufgabenwahrnehmung ist uns nichts bekannt.



III Beanstandung wegen Verstößen gegen das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz

Unterlagen einer städtischen Verkehrs- und Unfallkommission

Bei der Stadtverwaltung Brandenburg an der Havel beehrte ein Beschwerdeführer bereits im Sommer 2021 den Informationszugang u. a. zu Protokollen der Verkehrs- und Unfallkommission für die zurückliegenden dreieinhalb Jahre. Zusätzlich bat er die Stadt um eine Auskunft, welche Dokumente der Verkehrs- und Unfallkommission vorliegen. Für die Antragstellung nutzte der Beschwerdeführer die Plattform fragdenstaat.de.

Ihren Ablehnungsbescheid begründete die Stadtverwaltung mit einer Vielzahl an Argumenten. So teilte sie mit, die Protokolle enthielten Daten zu Verkehrsunfällen, in denen die Ermittlungen noch nicht abgeschlossen seien. Ihr Bekanntwerden könnte Belange der Strafverfolgung und Strafvollstreckung beeinträchtigen. Insoweit verwies sie auf die Arbeit der Polizei. Der offene Meinungsaustausch innerhalb der nicht öffentlich tagenden Kommission müsse zudem gewährleistet werden. Bei den Festlegungen aus dem Protokoll handele es sich zunächst um Entwürfe zu Entscheidungen, deren Umsetzung erst später von den Fachabteilungen geprüft würde. Außerdem enthielten die Protokolle Entwürfe zu Maßnahmen, deren vorzeitiges Bekanntwerden den Erfolg der Maßnahmen vereiteln könnte. Schließlich erlaubten die Protokolle aus dem Zusammenhang heraus Rückschlüsse auf natürliche Personen, obwohl die Unterlagen nicht namentlich geführt würden. Einer Herausgabe der Protokolle stünden somit die Ausnahmetatbestände des § 4 Absatz 1 Nummern 4 und 5, Absatz 2 Nummern 1, 2 und 3 sowie § 5 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG) entgegen.

Eine Auskunft, welche Dokumente der Verkehrs- und Unfallkommission vorliegen, lehnte die Stadt mit der Begründung ab, die Umsetzung der jeweiligen Maßnahmen obliege den einzelnen Auf-

gabenträgerinnen und Aufgabenträgern in eigener Verantwortung. Verfahrensbezogene Unterlagen seien in den einzelnen Bereichen je nach Zuständigkeit verteilt und lägen dem beratenden Gremium Unfallkommission nicht gesondert vor. Zentrale Unterlage des Gremiums sei daher das Beratungsprotokoll.

Der Ablehnungsbescheid enthielt zudem die Untersagung einer Veröffentlichung des Bescheids oder anderer behördlicher Korrespondenzen oder Unterlagen.

Die Ablehnungsbegründung erschien uns nicht schlüssig, sodass wir die Stadtverwaltung, wie in solchen Fällen üblich, anhand einiger informationszugangsrechtlicher Hinweise um eine Stellungnahme zu der Beschwerde baten. Unter anderem wiesen wir darauf hin, dass es sich bei dem Protokoll weder um einen Vorgang zur Durchführung von Verfahren im Sinne des § 4 Absatz 1 Nummer 5 AIG noch um einen Entwurf im Sinne von § 4 Absatz 2 Nummer 3 AIG handelt. Beide Ausnahmetatbestände hielten wir deshalb nicht für anwendbar. Dass die nach § 4 Absatz 2 AIG letzter Halbsatz gebotene Abwägung

zwischen Einsichts- und Geheimhaltungsinteresse vorgenommen worden wäre, war nicht erkennbar. Hinsichtlich der Ausnahmetatbestände des § 4 Absatz 1 Nummer 4 AIG sowie des § 5 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 AIG machten wir die Verwaltung auf das Aussonderungserfordernis des § 6 Absatz 2 Satz 1 AIG aufmerksam. Schließlich monierten wir, dass dem Bescheid der auch im Fall einer Teiblehnung

Unfälle im Verkehr und bei der Kommunikation

obligatorische Hinweis auf das Recht zur Anrufung der Landesbeauftragten nach § 6 Absatz 1 Satz 9 AIG fehlte. Unter Verweis darauf, dass amtliche Entscheidungen keinen Urheberrechtsschutz genießen, bezweifelten wir die Zulässigkeit der Untersagung einer Veröffentlichung des Bescheids oder anderer behördlicher Korrespondenzen oder Unterlagen. Im Ergebnis empfahlen wir der Stadtverwaltung, den Antrag unter Berücksichtigung dieser Hinweise erneut zu prüfen. Außerdem baten wir darum, die Versagung der Veröffentlichung ihrer Korrespondenz zu begründen.

Nachdem zwei Monate lang keine Antwort der Stadtverwaltung eingegangen war, erinnerten wir im Dezember 2021 an unser Anliegen und wiesen auf die Unterstützungspflicht der Stadtverwaltung gegenüber der Landesbeauftragten nach § 11 Absatz 7 AIG hin. Diese teilte uns kurz darauf mit, unsere ursprünglichen Hinweise zur

Kenntnis genommen und unser Interesse an den Rechtsauffassungen der Stadtverwaltung wahrgenommen zu haben. Gleichzeitig wies sie auf personelle Engpässe hin, die durch die Corona-Pandemie entstanden seien. Im Übrigen sei der in Rede stehende Antrag bereits beschieden worden. Einer erneuten Antragsbearbeitung bedürfe es insoweit nicht; man befinde sich auf dem hierfür vorgesehenen, geordneten Rechtsweg. Im Ergebnis werde gegenüber dem Adressaten ein Widerspruchsbescheid unter Erörterung der problematisierten Sach- und Rechtslage ergehen. Die Stadtverwaltung teilte mit, erst wieder auf den Vorgang zurückkommen zu wollen, wenn ein neuer Sachstand vorliegt.

Wir zeigten der Stadtverwaltung gegenüber zwar Verständnis für die durch die Pandemiesituation entstandenen personellen Engpässe. Gleichzeitig bemängelten wir aber, dass die Behörde sich zum Sachverhalt gar nicht geäußert hatte. Vor dem Hintergrund des Widerspruchs, den der Beschwerdeführer eingelegt hatte, baten wir darum, unsere Hinweise im Rahmen des Widerspruchsverfahrens zu beachten.

Nachdem der Beschwerdeführer mitgeteilt hatte, sein Widerspruch sei noch immer nicht beschieden, empfahlen wir im April 2022 eine zügige Widerspruchsbearbeitung und wiesen erneut auf die Erforderlichkeit einer Stellungnahme der Stadtverwaltung hin. Daraufhin verwies die Behörde erneut auf die personellen Engpässe und übersandte uns einen aktuellen Pressebericht, der Äußerungen der Landesbeauftragten über das hohe Beschwerdeaufkommen auf dem Gebiet des Datenschutzes, nicht zuletzt im Zusammenhang mit der Pandemie, zitierte. Anlass für die Berichterstattung war die Vorstellung unseres Tätigkeitsberichts Datenschutz 2021. Sobald der Abschluss des offenen Widerspruchsverfahrens ansteht, erhalte auch die Landesbeauftragte eine Information.

Der Sommer des Jahres 2022 verging ohne eine weitere Reaktion der Stadtverwaltung. Im Herbst kamen wir auf deren Zusage, uns zu informieren, zurück und erbaten eine Unterrichtung zum Sachstand. Nachdem im Februar 2023 noch immer keine Antwort eingegangen war, wiederholten wir unser Anliegen gegenüber der Stadt. Daraufhin teilte diese mit, ihre bisherige Ankündigung sei weiter gültig: Sobald das noch immer offene Widerspruchsverfahren abgeschlossen werden kann, erhalte unsere Behörde eine Information. Erneut über-

sandte sie als Anlage den Pressebericht mit dem Zitat der Landesbeauftragten.

Bis zum Dezember 2023 hatte die Stadtverwaltung uns immer noch nichts mitgeteilt. Die Landesbeauftragte entschied sich, gegenüber der Stadt Brandenburg an der Havel eine Beanstandung gemäß § 11 Absatz 4 Satz 1 Nummer 2 AIG auszusprechen. Hauptsächlich machte sie einen Verstoß gegen § 11 Absatz 7 AIG geltend. Danach müssen öffentliche Stellen die Landesbeauftragte bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen und insbesondere Auskunft auf ihre Fragen erteilen. Sowohl das bisherige Ausbleiben einer Stellungnahme als auch deren Ankündigung für einen Zeitraum nach dem Ergebnis des Widerspruchsverfahrens waren unzulässig.

Die gesetzlich vorgesehene Unterstützungspflicht umfasst ein konkretes Eingehen auf informationszugangsrechtliche Hinweise. Ohne Mitwirkung der Akten führenden Stelle ist es der Landesbeauftragten nicht möglich, ihre gesetzlichen Kontrollaufgaben wahrzunehmen. Zu den Kontrollaufgaben gehört es, frühzeitig Empfehlungen für eine rechtmäßige Bearbeitung des Antrags auf Informationszugang zu geben und deren Umsetzung zu kontrollieren. Eine Stellungnahme, wie hier geschehen, für einen Zeitpunkt nach dem Ergebnis des Widerspruchsverfahrens anzukündigen, nimmt der Landesbeauftragten die Möglichkeit, rechtzeitig auf einen gesetzeskonformen Umgang mit dem Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz hinzuwirken. Ein konstruktiver Dialog zwischen Akten führender Stelle und Landesbeauftragter ist insoweit unabdingbar. Ihn zu führen, liegt auch im Interesse der Stadtverwaltung.

Zwar können die besonderen Umstände der Bewältigung der COVID-19-Pandemie ebenso wie die angegebenen Personalengpässe durchaus legitime Gründe für die Verzögerung der Abgabe einer Stellungnahme sein. Das Ausbleiben einer inhaltlichen Rückäußerung über einen Zeitraum von über zwei Jahren lässt jedoch jede Verhältnismäßigkeit vermissen. Das wiederholte Übersenden eines Zeitungsberichts über die Belastung der Landesbeauftragten durch Bürgerbeschwerden ist zudem nicht geeignet, die Verzögerung zu begründen.

Mit der Beanstandung war die Aufforderung verbunden, darzulegen, welche Maßnahmen die Stadtverwaltung getroffen hat, um künftig eine rechtmäßige Bearbeitung von Anträgen auf Informationszugang

zu gewährleisten. Außerdem hat die Landesbeauftragte empfohlen, die im Laufe des Verfahrens angeforderte Stellungnahme nachzuholen und uns über den aktuellen Sachstand zu unterrichten. Den Minister des Innern und für Kommunales als zuständige Aufsichtsbehörde hat die Landesbeauftragte gemäß § 11 Absatz 4 Satz 2 AIG über diese Beanstandung unterrichtet.



IV Ausgewählte Fälle

1 Schriftformerfordernis eines Antrags auf Akteneinsicht?

Über die Plattform fragdenstaat.de stellte ein Beschwerdeführer per E-Mail einen Antrag auf Informationszugang beim Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Energie. Er interessierte sich für verschiedene, in seinem Antrag näher spezifizierte Dokumente im Zusammenhang mit der Genehmigung und Inbetriebnahme einer Produktionsanlage. Unter anderem begehrte er Informationen über Baugrundmaßnahmen. Diesen Teil des Antrags leitete das Ministerium an den entsprechenden Landkreis weiter, weil dieser als Bauordnungsbehörde zuständig sei.

Vom Landkreis erhielt der Beschwerdeführer eine Zwischennachricht über Einzelheiten zur Antragsbearbeitung auf der Grundlage des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes (AIG) und des Umweltinformationsgesetzes. Welche dieser beiden Rechtsgrundlagen zum Tragen kommt, ging daraus nicht hervor. In Bezug auf das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz wies der Landkreis auf die Rahmenbedingungen für die elektronische Kommunikation hin, die im Internetangebot des Landkreises veröffentlicht seien. Aus ihnen gehe hervor, dass für eine rechtsverbindliche Kommunikation per E-Mail im Falle einer vorgeschriebenen Schriftform die qualifizierte elektronische Signatur erforderlich ist. Seinen Antrag hatte der Beschwerdeführer jedoch mit einfacher E-Mail verschickt. Die Behörde stellte zudem eine Kostenerhebung auf Grundlage der Akteneinsichts- und Informationszugangsgebührenordnung in Aussicht. Schließlich setzte sie dem Beschwerdeführer eine Frist zur hinreichenden Bestimmung seines Antrags, weil sie offenbar der Meinung war, nicht erkennen zu können, worum es ihm ging.

Hinsichtlich der Schriftform wies der Antragsteller den Landkreis anschließend darauf hin, dass dessen Rahmenbedingungen für die rechtsverbindliche Kommunikation per E-Mail eine digitale Signatur nur verlangen würden, soweit eine eigenhändige Unterschrift vorgeschrieben sei; dies sei im Fall des Akteneinsichts- und Informati-



onszugangsgesetzes aber nicht gegeben. Zudem erklärte er sich mit einer Kostenerhebung einverstanden und vertrat die Auffassung, sein Antrag sei hinreichend bestimmt. In Reaktion darauf verwies der Landkreis wiederum auf eine Regelung im Bürgerlichen Gesetzbuch, die für eine Willenserklärung die qualifizierte elektronische Signatur vorschreibt, wenn die gesetzlich vorgeschriebene Schriftform durch die elektronische Form ersetzt werden soll. Der Antrag sei somit nicht formgerecht gestellt worden. Im Übrigen könne der Antrag, dessen Gegenstand der Landkreis gleichzeitig angab nicht erkennen zu können, bereits deswegen abgelehnt werden, weil sich die begehrten Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen ließen. In diesem Fall hätten sie im Genehmigungsverfahren bereits öffentlich ausgelegt und würden in einem künftigen immissionsschutzrechtlichen Verfahren erneut einsehbar sein. Die weitere Bearbeitung werde eingestellt.

Wir haben uns auf die Beschwerde hin an den Landkreis gewandt und auf mehrere informationszugangrechtliche Gesichtspunkte der Angelegenheit hingewiesen. Zunächst machten wir deutlich, dass ein Antrag nicht sowohl nach dem Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz als auch nach dem Umweltinformationsgesetz bearbeitet werden kann. Vielmehr geht das letztgenannte Gesetz dem allgemeineren Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz vor, soweit sich ein Antrag auf Informationen über die Umwelt richtet. Sollte aber das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz zum Tragen kommen, haben wir die Bedeutung der Schriftform im Umgang mit dieser Rechtsgrundlage erläutert:

Antrag per einfacher E-Mail möglich

Unter einer „schriftlichen“ Antragstellung ist sowohl die herkömmliche Schriftform (Post, Fernkopie) als auch ein Antrag unter Verwendung einer qualifizierten elektronischen Signatur zu verstehen. Da diese aber nicht jedermann zur Verfügung steht, das Jedermannsrecht auf Akteneinsicht aber gewahrt werden soll, hat der Gesetzgeber in § 6 Absatz 1 Satz 3 AIG die Möglichkeit der „elektronischen“ Antragstellung hinzugefügt, d. h. es genügt, den Antrag z. B. per einfacher E-Mail zu stellen. Dies gilt auch für den Fall, dass eine antragstellende Person sich, wie hier geschehen, über die Plattform fragdenstaat.de an die Behörde wendet und somit eine von dieser Plattform automatisiert generierte E-Mail-Adresse nutzt.

Nach § 10 Absatz 3 AIG können die Gemeinden und Gemeindeverbände – und damit auch die Landkreise – für Amtshandlungen, die aufgrund des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes vorgenommen werden, Gebühren und Auslagen erheben und dies durch Satzung regeln. Die Vorschriften des Kommunalabgabengesetzes für das Land Brandenburg (KAG) finden Anwendung. Nach § 2 KAG dürfen Abgaben nur aufgrund einer Satzung erhoben werden. Ein Rückgriff auf die Akteneinsichts- und Informationszugangsgebührenordnung, wie sie der Landkreis in Aussicht stellte, ist jedenfalls nicht möglich. Das gilt im Übrigen auch, falls der Antrag auf der Grundlage des Umweltinformationsrechts bearbeitet wird – dort gelten eigene Kostenvorschriften.

Die Verpflichtung zur hinreichenden Bestimmung des Antrags nach § 6 Absatz 1 Satz 1 AIG soll sicherstellen, dass die Behörde erkennen kann, auf welche Akten dieser sich bezieht. Oft ist der antragstellenden Person die Konkretisierung allerdings nicht möglich, da sie im Vorfeld der Einsichtnahme noch nicht genau wissen kann, welche Informationen sie sucht. Die Behörde ist in solchen Fällen nach § 6 Absatz 1 Satz 5 AIG verpflichtet, Antragstellerinnen und Antragsteller zu beraten und zu unterstützen. Die bloße Aufforderung, den Antrag zu präzisieren, ist nicht als Beratung oder Unterstützung zu verstehen. Dadurch, dass eine solche Bitte an die antragstellende Person herangetragen wird, stehen ihr nicht mehr Informationen zur Verfügung als vorher.

Wir haben dem Landkreis empfohlen, den Antrag erneut zu prüfen und weiter zu bearbeiten. Außerdem baten wir, wie in solchen Fällen üblich, um eine Stellungnahme zum weiteren Vorgehen unter Berücksichtigung unserer Hinweise.

Die Behörde reagierte darauf erst nach Redaktionsschluss dieses Berichts. In Bezug auf die von ihr zuvor getroffene Feststellung, der Antragsteller könne sich die Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen, benannte sie nunmehr ein konkretes Internetportal, in dem Umweltinformationen bereitgestellt werden. Gleichzeitig bekräftigte sie ihre Auffassung, der Antrag sei nicht hinreichend bestimmt, und teilte mit, dass die Bauaufsichtsbehörde nicht über Umweltinformationen verfüge, da sie keine umweltrechtlichen Belange prüfe. Der Landkreis bestand weiterhin darauf, dass eine Antragstellung mittels einfacher E-Mail nicht zulässig sei und der Antrag schon deshalb nicht weiterbearbeitet werden müsse.



Erneut wandten wir uns mit ausführlichen informationszugangrechtlichen Hinweisen an den Landkreis. So erläuterten wir, dass das Umweltinformationsrecht keineswegs nur von Umweltbehörden, sondern auch von Bauaufsichtsbehörden anzuwenden ist, soweit sich ein Antrag auf dort vorhandene Umweltinformationen bezieht. Die möglichen Umweltauswirkungen von Baumaßnahmen – eine wesentliche Voraussetzung für die vorrangige Anwendung des Umweltinformationsrechts – schienen uns grundsätzlich offenkundig zu sein. Dass die Behörde einerseits in der Lage war, hinsichtlich eines konkreten Genehmigungsverfahrens auf Unterlagen in einem Umweltportal zu verweisen, andererseits aber behauptete, nicht erkennen zu können, worauf sich der Antrag bezog, hielten wir für erklärungsbedürftig.

Ausführlich erläuterten wir zudem anhand der Entstehung des Gesetzestextes, weshalb die vom Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz vorgesehene Möglichkeit der elektronischen Antragstellung eben gerade nicht die Verwendung einer qualifizierten Signatur voraussetzt. Mit der Ergänzung um das Wörtchen „elektronisch“ hatte der Gesetzgeber im Rahmen der Anpassung verwaltungsrechtlicher Vorschriften an den elektronischen Rechtsverkehr im Jahr 2003 nämlich ausdrücklich bezweckt, dass eine Antragstellung ohne qualifizierte elektronische Signatur möglich sein soll, da diese nicht allen zur Verfügung steht. Dafür, dass eine Antragstellung per einfacher E-Mail die Behörde, wie diese vorgibt, an der Bearbeitung des Antrags hindern würde, spricht somit nichts.

Der Fall wird uns vermutlich weiter beschäftigen; eine erneute Stellungnahme des Landkreises haben wir erbeten.

2 Bekleidungsordnung der Freiwilligen Feuerwehr

Ein Bürger, der ehrenamtlich als sachkundiger Einwohner in einer Stadtverordnetenversammlung tätig war, beschwerte sich darüber, dass die Stadtverwaltung sein Informationsbegehren nicht rechtzeitig bearbeitet habe. Tatsächlich war die einmonatige Regelfrist des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes zur Bescheidung längst abgelaufen und wir forderten die Stadtverwaltung auf, die Anfrage umgehend zu beantworten. Gegenstand des Antrags waren Informationen in Bezug auf die Freiwillige Feuerwehr, nämlich Angaben zu einer Gefahren- und Risikoanalyse, Unterlagen zum Umgang mit einer defekten Drehleiter sowie die Bekleidungsordnung der Feuerwehr. Auch uns antwortete die Stadtverwaltung zunächst nicht, sodass wir an unser Anliegen erinnern mussten.

Schließlich beschied die Stadtverwaltung den Antragsteller. Sie beantwortete seine Fragen zu der gerade in Bearbeitung befindlichen Gefahren- und Risikoanalyse teilweise. Den Umgang mit der Drehleiter erläuterte die Stadtverwaltung ebenfalls, ging aber auf den Wunsch des Antragstellers, entsprechende Dokumente zu erhalten, nicht ein. Einsicht in die Bekleidungsordnung der Freiwilligen Feuerwehr zu nehmen, betreffe im Übrigen keine Angelegenheit, in der ihm als sachkundigem Einwohner ein Auskunftsrecht zusteht. Diese Begründung veranlasste uns, der Stadtverwaltung zu erklären, dass das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz einen voraussetzungslosen Anspruch auf Informationszugang gewährt. Es kommt also nicht darauf an, dass der Antragsteller eine bestimmte Rechtsposition innehat. Ob er die beantragten Informationen im Rahmen seiner ehrenamtlichen Funktion als sachkundiger Einwohner benötigt oder sich als Bürger schlicht dafür interessiert, spielt somit keine Rolle. Auch machten wir darauf aufmerksam, dass die (teilweise) Ablehnung eines Antrags auf Informationszugang stets anhand der geltend gemachten Ausnahmetatbestände des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes zu begründen ist. Wir haben der Stadtverwaltung empfohlen, den Antrag unter Beachtung dieser Hinweise neu zu bescheiden.

Daraufhin ergänzte die Stadtverwaltung den ursprünglichen Bescheid. Zur Gefahren- und Risikoanalyse gab sie eine kurze weitere



Erläuterung und verwies auf die Vorstellung des Papiers in einer späteren Sitzung eines Ausschusses der Stadtverordnetenversammlung. Weitere Informationen als jene, die dem Antragsteller zum Umgang mit der defekten Drehleiter bereits mitgeteilt worden waren, seien nicht verfügbar. Beide Antragsgegenstände waren damit auch nach Einschätzung des Antragstellers ausreichend beantwortet.

Zur Bekleidungsordnung der Feuerwehr schrieb die Stadtverwaltung aber, diese liege nur digital in einer Version aus dem Jahr 2001 und ohne Unterschrift durch den damaligen Bürgermeister vor. Sie könne daher nicht in Kraft treten und entfalte keine rechtliche Wirkung. Auch bestehe keine Verpflichtung, eine Bekleidungsordnung überhaupt zu führen. Wir gingen davon aus, dass die Bekleidungsordnung unter diesen Voraussetzungen keine Anwendung findet und diese Information dem Antragsteller genügen würde. Nachdem wir ihm diese Einschätzung mitteilten, legte er aber seine Annahme, dass die Verwaltungsvorschrift dennoch in der Praxis verwendet werde, plausibel dar.

Vor dem Hintergrund dieser Schilderung traten wir erneut an die Stadtverwaltung heran. Wir erläuterten, dass es nach der Begriffsbestimmung des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes nicht darauf ankommt, ob Unterlagen in Papierform oder nur digital vorhanden sind. Außerdem richtet sich das Gesetz auf vorhandene Informationen, und zwar unabhängig davon, ob es eine Verpflichtung gibt, sie zu führen. Vor dem Hintergrund der Erläuterungen des Antragstellers baten wir um eine nachvollziehbare Begründung der Weigerung, die Bekleidungsordnung herauszugeben.

Viel Rauch um nichts

Im Ergebnis übersandte die Stadtverwaltung dem Antragsteller das Dokument und gab einige zusätzliche Informationen zu dessen rechtlicher Einordnung. Damit war der Antrag vollständig beantwortet. Im Zuge ihrer Stellungnahme übersandte die Stadtverwaltung auch uns die Bekleidungsordnung für ihre Freiwillige Feuerwehr. Gemessen an ihren Inhalten blieb aus unserer Sicht offen, welche Gründe die Behörde zuvor bewogen hatten, die Herausgabe über ein halbes Jahr lang zu verzögern.

3 Betriebsführung eines Zweckverbands als Wettbewerbstätigkeit

Ein auf dem Gebiet der Wasserver- und Abwasserentsorgung tätiges Unternehmen bat uns um Unterstützung seines Antrags auf Informationszugang gegenüber einem Wasser- und Abwasserzweckverband. Das Unternehmen, das bislang selbst mit Betriebsführungsaufgaben für den Verband beauftragt war, hatte diesen um die Herausgabe von Kopien aller vorhandenen Gutachten und Stellungnahmen Dritter gebeten, die im Zusammenhang mit der Umorganisation der Wasserver- und Abwasserentsorgung im Verbandsgebiet in Auftrag gegeben worden waren und sich beispielsweise auf Variantenvergleiche, Vergleichsberechnungen und Machbarkeitsstudien unterschiedlicher Organisationsformen bezogen. Der Zweckverband lehnte den Antrag ab. Er begründete das mit der Vorschrift des § 2 Absatz 4 Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG). Im Kern argumentierte er, es handele sich um ein laufendes Verfahren, da der Zweckverband zum Zeitpunkt der Antragstellung die Entscheidungen vorbereitet habe, wie die Wasserversorgung und die Abwasserentsorgung ausgestaltet werden sollen, wenn die Verträge mit dem antragstellenden Unternehmen auslaufen. Ein Beschluss habe noch ausstanden.

Um den Sachverhalt vollständig zu erfassen, wandten wir uns mit der Bitte um eine Stellungnahme an den Zweckverband, welche dieser auch abgab. Zwischenzeitlich erteilte er gegenüber dem Antragsteller einen ablehnenden Widerspruchsbescheid. Die Sach- und Rechtslage stellte sich nach Auffassung des Zweckverbands wie folgt dar:

Zum gegebenen Zeitpunkt bestand die noch nicht abgeschlossene Planung des Zweckverbands, sich an einer privatrechtlich organisierten Gesellschaft zu beteiligen und diese mit Betriebsführungsaufgaben zu beauftragen. Der Zweckverband wies in diesem Zusammenhang auf § 2 Absatz 5 Nummer 2 AIG hin. Nach dieser Regelung besteht das Akteneinsichtsrecht gegenüber öffentlichen Stellen nicht, soweit diese als Unternehmen am Wettbewerb teilnehmen. Bereits vor der beabsichtigten Beteiligung an dieser Gesellschaft habe bezüglich der Betriebsführung des Zweckverbands ein Wettbewerb bestanden. Dies zeige sich nicht zuletzt an dem auf den Abschluss von Betriebsführungsverträgen gerichteten Interesse des



Antragstellers, der schließlich selbst an diesem Wettbewerb beteiligt sei. Die Wettbewerbsteilnahme des Zweckverbands werde auch daran deutlich, dass dieser erwogen habe, die Betriebsführung in Eigenleistung, durch eine Ausschreibung oder durch eine Beteiligung an einer Eigengesellschaft zu erbringen – dies seien wettbewerbsrelevante Optionen. Der Schutzbereich des § 2 Absatz 5 Nummer 2 AIG bestehe somit bereits für den Vorgang des Beitritts zu einer Gesellschaft und erstrecke sich somit auch auf die Unterlagen, mit denen entsprechende Entscheidungen des Zweckverbands vorbereitet werden. Bei der Betriebsführungsgesellschaft handele es sich um ein Wettbewerbsunternehmen; durch die später realisierte Beteiligung des Zweckverbands würde auch dieser im Sinne des § 2 Absatz 5 Nummer 2 AIG am Wettbewerb teilnehmen. Ein Akteneinsichtsrecht bestehe nach dieser Vorschrift somit nicht. Schließlich würden durch die Akteneinsicht Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Betriebsführungsgesellschaft offenbart, sodass auch der entsprechende Ablehnungsgrund des § 5 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 AIG greife.

Diese Argumentation des Zweckverbands überzeugte uns schließlich davon, dass dessen Wettbewerbsteilnahme als Unternehmen zumindest nicht auszuschließen war. Die beantragten Unterlagen waren dieser Wettbewerbstätigkeit nach § 2 Absatz 5 Nummer 2 AIG zuzuordnen. Damit spielte die zunächst in verschiedenen Schriftwechseln mit dem Zweckverband und dem antragstellenden Unternehmen erörterte Geltendmachung der Ausnahme des § 2 Absatz 4 AIG vom Anwendungsbereich des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes im Falle laufender Verfahren keine Rolle mehr. Auch bestand keine Notwendigkeit, das Vorliegen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zu prüfen.

Dem antragstellenden Unternehmen teilten wir mit, dass die Ablehnung seines Antrags auf Informationszugang nicht gegen das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz verstoßen hatte.

4 Kopien nach irrtümlich gewährter Akteneinsicht?

Ein Bürger beschwerte sich darüber, dass sein Antrag auf Akteneinsicht von der Gemeinde nicht beantwortet worden sei. Er hatte sich für ein Gutachten zum Eingriffs- und Ausgleichskonzept für Straßenbäume, für die Beurteilung der Beitragsbescheidung in einzelnen Straßenabschnitten sowie für die Fachplanung zur Niederschlagsentwässerung in einem Wohngebiet der Gemeinde interessiert. Wir traten – zunächst ohne eine Antwort zu erhalten – an die Gemeinde heran. Zwischenzeitlich teilte diese dem Antragsteller mit, die Unterlagen zur Einsichtnahme vorzubereiten, und kündigte an, sich zwecks Terminvereinbarung mit ihm in Verbindung zu setzen. Nachdem auch dies nicht passierte, forderten wir die Gemeinde auf, ihrer eigenen Ankündigung gegenüber dem Antragsteller nachzukommen und uns über ihr Vorgehen zu unterrichten. Kurz darauf teilte sie mit, die Akteneinsicht sei gewährt worden. Grund für die Verzögerung sei die lange Bearbeitungszeit für die Zusammenstellung der Unterlagen gewesen.

Dass es sich um umfangreiche Unterlagen handelte, bemerkte auch der Antragsteller. Er bat deshalb während der Einsichtnahme darum, Kopien zu erhalten oder die Dokumente gleich selbst fotografieren zu dürfen. Letzteres lehnte die Gemeinde ab. Später schloss sie auch die Herausgabe von Kopien der „Arbeitspapiere“ an den Antragsteller aus. Wir erkundigten uns nach den rechtlichen Gründen hierfür und baten um eine Bezugnahme auf die Ausnahmetatbestände des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes (AIG). Dieses schließt die Fertigung von Kopien von einsichtsfähigen Unterlagen nämlich keineswegs aus, sondern gewährt nach § 7 Absatz 1 AIG im Gegenteil einen Anspruch auf die Erstellung von Kopien.

Fehler nicht wiederholen

In ihrer Stellungnahme erläuterte die Gemeinde, sie habe feststellen müssen, dass bereits die Einsichtnahme in die Unterlagen nicht hätte gewährt werden dürfen. Es handle sich um Unterlagen zu Arbeiten der unmittelbaren Vorbereitung gemeindlicher Entscheidungen im Sinne des § 4 Absatz 2 Nummer 3 AIG. Zudem habe die Gemeindevertretung noch keinen Beschluss über die Entwicklung des Wohngebiets getroffen. Auch die Beitrags-



bescheidung für den Ausbau der Straßen sei noch nicht erfolgt. Somit handele es sich um einen noch andauernden Prozess nach § 2 Absatz 4 AIG.

Tatsächlich wird nach § 2 Absatz 4 AIG in laufenden Verfahren Akteneinsicht bis zu einer bestands- oder rechtskräftigen oder in sonstiger Weise beendenden Entscheidung nur nach Maßgabe des jeweils anzuwendenden Verfahrensrechts gewährt. Das Akteneinsichts- und Informationszugangsrecht kommt während des laufenden Verfahrens nicht zur Anwendung. Diese Regelung stellt insoweit eine zeitlich befristete Beschränkung des allgemeinen Akteneinsichtsrechts dar. Laufende Verfahren sind insbesondere solche, die eine behördliche Entscheidung oder Handlung zum Ziel haben. Ein Verfahren ist erst dann abgeschlossen, wenn eine nicht mehr anfechtbare Entscheidung getroffen worden ist. Vor diesem rechtlichen Hintergrund hielt die Argumentation der Gemeinde in Bezug auf das laufende Verfahren für plausibel. Der zweite Ablehnungsgrund, nämlich der Ausnahmetatbestand des § 4 Absatz 2 Nummer 3 AIG zum Schutz von Entwürfen zu Entscheidungen sowie Arbeiten zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung, erschien uns zwar erwägenswert, war aufgrund des Ausschlusses der Anwendbarkeit des Gesetzes jedoch nicht mehr ausschlaggebend.

Zwar war die Akteneinsicht bereits (irrtümlich) gewährt worden; dies konnte die Gemeinde auch nicht mehr rückgängig machen. Sie war aber nicht dazu verpflichtet, diesen Fehler gleichsam zu wiederholen, indem sie Kopien genau jener Akten herausgibt, die bereits gar nicht hätten eingesehen werden dürfen. Insofern hielten wir die Verweigerung der Herausgabe von Kopien im Ergebnis für rechtmäßig. Die Gemeinde hätte allerdings erstens den Antrag gleich richtig prüfen und zweitens dem Antragsteller gegenüber den Grund für die plötzliche Verweigerung, Kopien der bereits eingesehenen Unterlagen herauszugeben, verständlicher kommunizieren müssen.

5 Verträge zur Flüchtlingsunterbringung

Gegenstand eines Antrags auf Akteneinsicht waren die Verträge eines Landkreises mit Unternehmen in Bezug auf die Nutzung zweier Immobilien für die Unterbringung von Flüchtlingen. Der Landkreis lehnte den Antrag unter Verweis auf § 4 Absatz 2 Nummer 1 Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG) ab. Es handele sich um Verträge über die Anmietung von zwei Übergangswohnheimen; über derartige Verträge sei in nicht öffentlicher Sitzung des Kreistages zu beschließen. Grund dafür sei, dass die Offenbarung von Einzelheiten der Verträge, insbesondere des Mietzinses, seine Verhandlungspositionen in künftigen Verhandlungen mit anderen Vermietern schwächen könnte. Ein überwiegendes Einsichtsinteresse des Antragstellers sah der Landkreis nicht.

Wir haben die Erforderlichkeit der nicht öffentlichen Beratung der Verträge im Kreistag zwar nicht bestritten, baten den Landkreis aber um eine Darlegung, ob und inwieweit das Aussonderungsgebot des § 6 Absatz 2 AIG geprüft wurde. Außerdem interessierten wir uns für die Gründe, weshalb im Ergebnis einer solchen Prüfung eine teilweise Akteneinsicht nicht in Betracht kam. Schließlich machten wir darauf aufmerksam, dass die Ablehnung eines Antrags nach § 4 Absatz 2 Nummer 1 AIG unter dem Vorbehalt der Abwägung zwischen dem Einsichtsinteresse des Antragstellers und dem Geheimhaltungsinteresse des Landkreises steht. Der Antragsteller muss Gelegenheit zu einer Darlegung seines Einsichtsinteresses haben. Steht im Ergebnis eine Ablehnung, müssen auch die Gründe der Abwägungsentscheidung transparent dargelegt werden.

Nachdem wir den Landkreis an das Ausstehen seiner Stellungnahme erinnerten, informierte er uns über die inzwischen erfolgte Bescheidung des Widerspruchs, den der Antragsteller eingelegt hatte. In seinem ablehnenden Widerspruchsbescheid legte der Landkreis ausführlich dar, weshalb der Kreistag die in Rede stehende Angelegenheit in nicht öffentlicher Sitzung zu beraten hatte. Im Mittelpunkt seiner Argumentation stand nach wie vor die im Falle einer Offenlegung der Mietkonditionen mögliche Gefährdung künftiger Verhandlungspositionen des Landkreises. In ihrer Stellungnahme ging die Behörde auch auf die erforderliche Interessenabwägung ein. Im Rahmen der Widerspruchs begründung habe der Antragsteller sein



überwiegendes Einsichtsinteresse u. a. auf mehrere Zeitungsartikel zu einem geplanten Flüchtlingswohnheim gestützt. Die Kenntnis der Verträge könne nach seiner Auffassung dabei helfen, zu überprüfen, warum ein Personenkreis wiederholt Immobilien erworben habe, in denen wenig später eine Flüchtlingsunterkunft errichtet worden sei. Allerdings habe sich der vom Antragsteller in Bezug genommene Medienbericht auf ein ganz anderes Flüchtlingsheim bezogen, jedenfalls nicht auf die beiden Heime, auf deren Vertragslage der Antrag sich gerichtet hat. Sowohl Vertragsart als auch Vertragspartner und Vertragszeiträume würden sich unterscheiden. Das vom Antragsteller angegebene Ziel einer Überprüfung sei unter diesen Voraussetzungen nicht möglich, ein überwiegendes Einsichtsinteresse somit zu verneinen. Zudem sei eine teilweise Offenlegung der Verträge nicht möglich. Geheim zu halten seien nicht nur Einzeldaten, sondern die gesamten Vertragskonditionen.

Durch seinen Widerspruchsbescheid hat der Landkreis das ursprüngliche Versäumnis, ausnahmsweise auf das Einsichtsinteresse des Antragstellers einzugehen, zwar korrigiert. Seine Argumente vermochten wir, da uns die Hintergründe des Falls nicht im Einzelnen bekannt waren, jedoch nicht detailliert zu bewerten. Allerdings hielten wir es für denkbar, die Schlussfolgerung der Behörde zu bezweifeln, nach der eine unmittelbare Verbindung zwischen den Vertragsarten, Vertragspartnerinnen bzw. Vertragspartnern und Vertragszeiträumen eine zwingende Voraussetzung für die vom Antragsteller bezweckte Überprüfung von Unregelmäßigkeiten darstellt. Auffälligkeiten hätten sich möglicherweise auch ohne diese Voraussetzungen erkennen lassen – vermutlich allerdings nur, wenn die wichtigsten Angaben bei einer Akteneinsicht ungeschwärzt geblieben wären.

Spätestens daran wäre der Antrag unseres Erachtens aber gescheitert. Selbst wenn die Ablehnungsgründe aus dem Widerspruchsbescheid nicht getragen hätten, wäre eine Schwärzung aller Voraussicht nach erforderlich gewesen, um die überwiegenden privaten Interessen der betroffenen Unternehmen – nämlich ihre Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse – zu schützen. Diese hätte der Landkreis nach § 5 Satz 1 Nummer 3 AIG nämlich unter vorheriger Anhörung der privaten Vertragspartner beachten müssen. Eine Interessenabwägung sieht das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz an dieser Stelle übrigens nicht vor.

Mietkonditionen als Geschäftsgeheimnis

Der Antragsteller selbst hatte sich entschieden, die Angelegenheit nicht mit der Einreichung einer Klage weiterzuverfolgen. In seiner Erwägung kam er u. a. zum Ergebnis, dass möglicherweise der Ausschlussgrund des § 4 Absatz 1 Nummer 4 AIG, also der Schutz von Belangen der Strafverfolgung, zur Anwendung kommt. Hintergrund war der Umstand, dass bereits Ermittlungsverfahren im Zusammenhang mit der Angelegenheit geführt wurden.

Unter Auswertung dieser Gesichtspunkte schätzten wir die Erfolgsaussichten einer weiteren Vermittlung gegenüber dem Landkreis als eher gering ein. Wir sahen daher zunächst davon ab, noch einmal an die Behörde heranzutreten. Dem Antragsteller boten wir eine gemeinsame Erörterung möglicher Optionen für ein weiteres Vorgehen an, sollte er unsere Unterstützung dennoch weiter in Anspruch nehmen wollen. Davon machte er keinen Gebrauch.

6 Angaben zur Strafverfolgung polizeilichen Fehlverhaltens auf Versammlungen

Zahlreiche Medien berichteten im Jahr 2021 über Äußerungen des Sonderberichterstatters der Vereinten Nationen über Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (im Folgenden: UN-Sonderberichterstatter). Dieser hatte die Überprüfung von Polizeimaßnahmen in Deutschland kritisiert – insbesondere in Bezug auf Polizeigewalt bei Versammlungen. In einer offiziellen Mitteilung legte er das Problem dar und stellte der Bundesregierung einige Fragen zu diesem Thema. Unter anderem erkundigte er sich nach der Zahl der „Polizeibeamten, deren Verhalten während des Umgangs mit Versammlungen Gegenstand disziplinarischer oder juristischer Überprüfungen gewesen ist, und, im Fall von Fehlverhalten, zu den entsprechenden verhängten Sanktionen“ seit dem Jahr 2020. In einer öffentlich zugänglichen Antwort nannte die Bundesregierung für das Land Brandenburg „21 beschuldigte Polizeibeamte, deren Verhalten während des Umgangs mit Versammlungen Gegenstand disziplinarischer oder juristischer Überprüfungen geworden ist.“ Einige Ermittlungen, schrieb die Bundesregierung, dauerten zu diesem Zeitpunkt noch an; die bis dahin abgeschlossenen Verfahren waren mangels hinreichenden Tatverdachts eingestellt worden.

Ein Antragsteller erbat unter Verweis auf die erwähnte Antwort der Bundesregierung beim Ministerium des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg eine Aufstellung über alle angezeigten Fälle polizeilichen Fehlverhaltens mit Angaben zum Ausgang des jeweiligen Verfahrens. Die Zahl der offenen und der bereits abgeschlossenen Fälle einschließlich des Verfahrensausgangs sollte explizit ausgewiesen werden. Das Ministerium lehnte den Antrag ab; die erbetenen Informationen lägen dort nicht vor. Es bestehe kein Anspruch darauf, dass diese erstellt, beschafft oder aufbereitet werden. Zudem enthalte der vom Antragsteller erwähnte Bericht des UN-Sonderberichterstatters keinerlei Bezüge zum Land Brandenburg. Eine gesonderte Erfassung von Disziplinarmaßnahmen und Strafverfahren im Zusammenhang mit Versammlungslagen erfolge in den polizeilichen Statistiksystemen nicht. Disziplinarische Maßnahmen gegen Polizeibeamte im Zusammenhang mit Versammlungen seien nicht bekannt.

Die Landesbeauftragte stimmte zwar der Rechtsauffassung des Ministeriums zu, nach der das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz keine Verpflichtung zur Erstellung, Beschaffung oder Aufbereitung von Informationen enthält. Aus unserer Sicht stand die Ablehnungsbegründung aber zumindest teilweise im Widerspruch zur Antwort der Bundesregierung an den UN-Sonderberichterstatler. Wir gingen davon aus, dass die Angaben der Bundesregierung aus einer Zuarbeit des Landes Brandenburg stammten. Schließlich wandten wir uns mit der Bitte um eine Stellungnahme an das Ministerium des Innern und für Kommunales.

Das Ministerium bestätigte zwar, dass die Antwort der Bundesregierung auf einer Zuarbeit des Landes Brandenburg basierte. Weder dienstrechtlich noch strafrechtlich habe jedoch ein Fehlverhalten von Polizeibediensteten im Zusammenhang mit Versammlungen festgestellt werden können. Deshalb sei eine Auflistung der Fälle hinsichtlich des Verfahrensabschlusses nicht angezeigt. Im Zusammenhang mit den dienstrechtlichen Überprüfungen handele es sich zudem nur um Vorermittlungen, zu denen keine statistischen Erfassungen vorlägen. Einen Anlass für eine erneute Bescheidung des Antrags sah das Ministerium nicht.

Diese Stellungnahme konnte unsere Zweifel, dass die Antwort der Bundesregierung an den UN-Sonderberichterstatler und die Ausführungen des Ministeriums gegenüber dem Antragsteller nicht so recht zusammenpassen, nicht ausräumen. Wir griffen also zum Telefonhörer, da wir den Eindruck hatten, dass hier nur ein Missverständnis vorliegen kann. Tatsächlich erläuterte uns die Behörde, man habe sich mit der Auskunft auf den Zeitpunkt der Mitteilung des UN-Sonderberichterstatlers bezogen. In dieser sei das Land Brandenburg nicht erwähnt worden. Die 21 angezeigten Fälle aus Brandenburg seien erst in der späteren Antwort der Bundesregierung erwähnt worden; auf diese habe sich das Ministerium in seiner Auskunft an den Antragsteller aber gerade nicht bezogen. In den von der Bundesregierung genannten 21 Fällen hätte kein polizeiliches Fehlverhalten festgestellt werden können. Jene Verfahren, in denen strafrechtliche Ermittlungen geführt wurden, seien mangels hinreichenden Tatverdachts eingestellt worden. Im Rahmen von disziplinarischen Vorermittlungen sei festgestellt worden, dass in keinem der Fälle zureichende tatsächliche Anhaltspunkte vorlagen, die den Verdacht eines Dienstvergehens gerechtfertigt hätten, sodass auch



keine Disziplinarverfahren eingeleitet worden seien. Eine Auflistung der einzelnen Fälle erübrige sich somit.

Das Missverständnis lag offenbar darin, dass der Antragsteller sich auf Angaben aus der Antwort der Bundesregierung auf eine Mitteilung des UN-Sonderberichterstatters stützte, das Ministerium seiner Auskunft aber nur dessen ursprüngliche Mitteilung zu Grunde legte. Unserer Empfehlung, dem Antragsteller den beschriebenen Sachverhalt mitzuteilen, kam das Ministerium nach.

7 Akteneinsicht bei Gerichten

Nach § 2 Absatz 2 Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz besteht das Akteneinsichtsrecht gegenüber den Organen der Rechtspflege nur, soweit sie Verwaltungsaufgaben erledigen. Auf Angelegenheiten der Rechtsprechung ist das Gesetz somit nicht anzuwenden. Das Recht der Prozessparteien auf Einsichtnahme in die Gerichtsakte wird damit nicht eingeschränkt. Dieses folgt aus dem für den jeweiligen Rechtsweg gültigen Prozessrecht, z. B. der Zivilprozessordnung oder der Verwaltungsgerichtsordnung.

Trotz dieser eindeutigen Regelung erhielten wir im Berichtszeitraum vermehrt Beschwerden über die Ablehnung von Anträgen auf Informationszugang durch verschiedene Gerichte. Dies betraf beispielsweise eine bei einem Amtsgericht geführte Nachlassakte, eine konkrete Rechtsmittelbelehrung und einen Beschluss eines Sozialgerichts in einem Einzelfall. In diesen Fällen handelte es sich um die Kernaufgaben der Gerichte auf dem Gebiet der Rechtsprechung; ein Zugangsanspruch bestand folglich nicht. Soweit ein Gericht auf einen Antrag auf Akteneinsicht nicht oder nicht in ausreichender Weise reagiert hat, haben wir empfohlen, den Antrag mit einer schriftlichen Begründung, aus der die oben beschriebene Rechtslage hervorgeht, abzulehnen.

Auch vermittelt das Akteneinsichts- und Informationszugsrecht keinen Anspruch auf die proaktive Veröffentlichung von Informationen. Weder müssen die Gerichte (anonymisierte) Beschlüsse und Urteile – die aus den oben dargelegten Gründen ohnehin nicht dem Anwendungsbereich des Gesetzes unterfallen – von sich aus veröffentlichen, noch besteht auf dieser Grundlage eine Verpflichtung, regelmäßig in Form von Terminlisten über öffentliche Verhandlungen zu informieren. Beide Anliegen wurden in Bezug auf ein Sozialgericht sowie auf das Finanzgericht Berlin-Brandenburg im Berichtszeitraum an uns herangetragen.

Zwar halten auch wir eine weitestmögliche Transparenz der Rechtsprechung für erforderlich. Dabei handelt es sich aber um allgemeine rechtsstaatliche Erwägungen, die sich nicht aus dem Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz ergeben und somit auch der Kontrollkompetenz der Landesbeauftragten entzogen sind.

Die Generalstaatsanwaltschaft des Landes Brandenburg oder die Staatsanwaltschaften üben keine Rechtsprechung aus, sondern sind der Exekutive zuzuordnen. Dennoch gelten sie gleichzeitig als Organe der Rechtspflege. In einem Fall hatten wir zu beurteilen, ob eine Statistik der Generalstaatsanwaltschaft zu den von ihr zu entscheidenden Vorschaltbeschwerden herauszugeben ist. Im Ergebnis vertraten wir nach einer Befragung des Antragsgegners nicht nur die Auffassung, dass eine solche Statistik sich eindeutig auf eine Kernaufgabe der Behörde beziehen würde und nicht auf Verwaltungsangelegenheiten. Sie wäre damit vom Anwendungsbereich des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes ausgenommen. Darüber hinaus stellte sich heraus, dass die Generalstaatsanwaltschaft eine solche Statistik gar nicht führt und der Antrag somit ohnehin ins Leere lief.

Verwaltungsangelegenheiten, in denen das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz auch gegenüber Organen der Rechtspflege anwendbar ist, können beispielsweise Haushaltsangelegenheiten, Beschaffungen, die Sachmittelausstattung, allgemeine Dienstanweisungen oder der Umgang mit Dienstfahrzeugen sein. Es handelt sich also stets um solche Aufgaben, deren Wahrnehmung mit dem inneren Betrieb einer Stelle oder mit der Gewährleistung ihrer Arbeitsfähigkeit zu tun hat.

8 **Ausnahmegründe für nicht existierende Akten?**

Ein Antragsteller interessierte sich bei einer brandenburgischen Universität für Unterlagen, aus denen hervorgeht, wie dort das Recht auf Erteilung einer Kopie von Prüfungsunterlagen zu handhaben ist. Ihm ging es dabei insbesondere um Handreichungen, in denen die Auffassung beschrieben wird, nach der es keinen Anspruch auf eine solche Kopie gibt. Den Antrag lehnte die Hochschule unter Verweis auf § 2 Absatz 2 Satz 2 Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG) ab. Danach besteht das Akteneinsichtsrecht gegenüber den staatlichen Hochschulen und Prüfungseinrichtungen nur, soweit sie nicht im Bereich von Prüfungen tätig sind.

Das Recht des Prüflings auf Überlassung einer Kopie seiner Prüfungsarbeit und des zugehörigen Prüfgutachtens stellt einen datenschutzrechtlichen Auskunftsanspruch dar. Schließlich geht es dabei um die Prüfungsleistung einer natürlichen Person sowie deren Bewertung, mithin um personenbezogene Daten der oder des Betroffenen. Der Anspruch ergibt sich unmittelbar aus der Datenschutz-Grundverordnung. Den Verantwortlichen steht es frei, im eigenen Wirkungskreis Hinweise für die Handhabung des Auskunftsanspruchs zu erstellen, solange die rechtlichen Vorgaben dadurch nicht eingeschränkt werden. Allerdings besteht hierzu keine Verpflichtung.

Um prüfen zu können, ob es sich bei der Handreichung, wie von der Hochschule angegeben, um eine Unterlage handelt, die ihrer Tätigkeit im Bereich von Prüfung zuzuordnen ist und für die das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz somit nicht anwendbar ist, baten wir die Universität um Überlassung einer Kopie. In ihrer Stellungnahme teilte die Universität schließlich mit, dass Unterlagen zur Handhabung des Rechts auf Erstellung einer Kopie von Prüfungsunterlagen nicht bestünden. Deshalb könnten diese auch weder uns noch dem Antragsteller zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus argumentierte die Hochschule ausführlich, weshalb sie an ihrer ursprünglichen Ablehnungsbegründung festhält.

Aus unserer Sicht hatte sich die Angelegenheit damit unerwartet schnell erledigt. Die Hochschule hatte den Antrag auf Informationszugang zwar zu Recht abgelehnt – was nicht vorhanden ist, konnte



sie auch nicht herausgeben. Die richtige Begründung wäre aber gewesen, dass der Aktenbegriff des § 3 AIG nicht erfüllt war, weil es die begehrte Information nicht gab. Die Ablehnung hätte somit aus tatsächlichen Gründen erfolgen müssen. Ist eine Information nicht vorhanden, kann sie nicht unter eine gesetzliche Ausnahme vom Anwendungsbereich des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes fallen. Insofern sahen auch wir keine Notwendigkeit mehr, die Ablehnungsbegründung zu bewerten.

V Internationales Symposium „Portale, Register, Plattformen – digital und transparent?“

Bereits seit dem Jahr 1999 veranstaltet unsere Behörde ein Internationales Symposium in Potsdam. Es findet in einem zweijährigen Rhythmus statt und befasst sich mit den Themen Informationsfreiheit und Transparenz. In diesem Jahr stand Open Data auf der Tagesordnung; der Titel der Veranstaltung lautete: „Portale, Register, Plattformen – digital und transparent?“ Für den 16. Oktober 2023 lud die Landesbeauftragte eine Expertin und fünf Experten aus verschiedenen europäischen Ländern nach Potsdam ein, damit diese ihre Erfahrungen vorstellen und gemeinsam mit einem interessierten Publikum diskutieren.

Warum gerade jetzt? Als erstes Bundesland gab sich Brandenburg im Jahr 1998 ein Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz. 25 Jahre später veröffentlicht die Landesregierung nun eine Offene-Daten-Strategie und bringt einen Entwurf für Open-Data-Regelungen in die parlamentarische Beratung ein.⁶ Verortet werden Letztere im E-Government-Gesetz; das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz soll davon unberührt bleiben. Auch dessen Weiterentwicklung zu einem modernen Transparenzgesetz steht nicht auf der Tagesordnung. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die klassische Informationsfreiheit, Transparenzgesetze und Open Data nicht doch rechtlich wie auch informationstechnisch zusammengehören und in der Praxis mehr als nur Synergieeffekte aufweisen.

Den Auftakt der Vorträge übernahm Dr. Simon Steuer, Abteilungsleiter im Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union. Er stellte die Open-Data-Strategie der Europäischen Kommission sowie das Datenportal „data.europa.eu“ vor. Das Portal bündelt die Metadaten der offenen Daten sämtlicher Institutionen der Europäischen Union, der nationalen Geoportale sowie einzelner Open-Data-Portale der Mitgliedstaaten („Data Hub“). Es fungiert quasi als Metadatenkatalog

6 Siehe II.



mit dem Zweck, die Weiterverwendung von Daten des öffentlichen Sektors zu fördern. Insofern dient es der Umsetzung entsprechender europarechtlicher Vorgaben. Durch einen gemeinsamen Standard (DCAT-AP), der die Interoperabilität zwischen den Portalen gewährleistet, soll ein freier Datenfluss innerhalb der Europäischen Union sichergestellt werden – auch wenn in der Praxis oft noch unterschiedliche Standards verwendet werden. Je konsequenter dieser Standard eingehalten wird, umso unkomplizierter können regelmäßige Datenabfragen („Harvesting“) durchgeführt werden. Dies reduziert den Aufwand für alle Beteiligten. Das Portal ermöglicht die Übersetzung der Metadaten in die Sprachen der Mitgliedstaaten

Aus internationalen Open-Data- Erfahrungen lernen

sowie eine flexible Wahl des Ausgabeformats, beispielsweise als CSV-Dateien. Künftig soll es auch möglich sein, die Daten bereits im Browser darzustellen, sodass sie zur Anzeige nicht erst heruntergeladen werden müssen.

Außerdem bietet die Europäische Kommission im Rahmen des Portals Leistungen an, die weit über die rein technische Bereitstellung von Daten hinausgehen („Information Hub“). So arbeitet sie verstärkt mit Grafikerinnen und Grafikern zusammen, um eine bessere Visualisierung der Daten zu erreichen und somit deren Nutzbarkeit zu erhöhen. Die Visualisierung besonders hochwertiger Datensätze wird gerade entwickelt. Newsletter, Veranstaltungen, Data Stories oder auch Studien zu Open Data gehören zu den flankierenden Informationsangeboten, ebenso wie Dokumentationen und Hilfestellungen für Daten haltende Stellen sowie für die Nutzung und Weiterverwendung der Daten. Das weithin bekannte „Open Data Maturity Assessment“ basiert im Wesentlichen auf einer Selbsteinschätzung der Mitgliedstaaten. Über die Jahre hinweg sind immer mehr Faktoren in die Bewertung eingeflossen. Deutschland hat hier übrigens zuletzt Platz 14 eingenommen. Eine neue Ausgabe dieses regelmäßigen Open-Data-Rankings der Mitglied-, aber auch weiterer europäischer Staaten kündigte Steuer für den 14. Dezember 2023 an.

Mit der data.europa academy bietet die Europäische Kommission allen Beteiligten auch eine Möglichkeit zur Fortentwicklung der eigenen Kenntnisse („Knowledge Hub“). Hier geht es vorrangig darum, das Verständnis für die Nutzung von Open Data zu fördern. Thematische Kurse und Webinare sind die Mittel der Wahl; sie sollen künftig

noch zielgruppenspezifischer ausgerichtet werden, um beispielsweise auch den akademischen Bereich besser zu erreichen.

Oberste Priorität hat, so Steuer, derzeit die Steigerung der Qualität der Metadaten. Aus Qualitätstests leitet die Kommission entsprechende Empfehlungen ab. Der Referent betonte, dass der Vorteil eines europäischen Portals weniger in der Verfügbarkeit von Einzelinformationen, sondern vielmehr in der Möglichkeit liegt, Vergleiche zwischen den Mitgliedstaaten zu ziehen. In deren Richtung merkte er an, dass dort inzwischen durchaus ein Bewusstsein für die Bedeutung von Open Data vorhanden ist, die Anwendung aber oftmals noch Schwierigkeiten bereitet. Er plädierte dafür, möglichst viele der hierzu geeigneten Daten zu veröffentlichen. Was die Verwaltungen für interessant halten, stimmt oft nicht mit dem Interesse der Nutzerinnen und Nutzer der Portale überein. Vor einer Veröffentlichung sollen die Daten haltenden Stellen ihre Datensätze gut strukturieren und auf die Einhaltung des Standards achten. Nach der Veröffentlichung kommt es darauf an, die Nutzung beispielsweise durch sogenannte Hackathons oder andere Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit zu fördern. Aber nicht nur die Öffentlichkeit profitiert von einem gut gepflegten Open-Data-Portal; Hauptnutzer ist oftmals sogar der öffentliche Sektor selbst. Die Verwaltungen haben somit ein großes Eigeninteresse an einer hohen Datenqualität und der Einhaltung von Standards.

Den „Open Data Maturity Report“ der Europäischen Kommission hatte die Landesbeauftragte zum Anlass genommen, einen „Trendsetter“ einzuladen. Als solcher ging Estland im Jahr 2022 aus dem Ranking hervor. Sofia Paes aus dem estnischen Wirtschafts- und Kommunikationsministerium stellte die dortige Strategie zum Aufbau und zur Einbindung der Open-Data-Community vor. Zwar kann Estland als kleiner Staat nicht mit einer großen absoluten Zahl von Datensätzen punkten; unter Berücksichtigung der Größenverhältnisse dürfte es sich aber um einen der größten Wirtschaftsräume für Daten handeln. Open Data hat sich in Estland erst in den letzten fünf Jahren richtig entwickelt.

Paes berichtete über die Vorgehensweise bei der Umsetzung der estnischen Open-Data-Strategie. Zunächst ging es darum, die Städte und Gemeinden zu überzeugen. Die etwa 70 kleinen Gemeinden haben – im Gegensatz zu Tallinn und den wenigen anderen großen Städten – oftmals weder personelle noch finanzielle Ressourcen und

schon gar keine Open-Data-Spezialistinnen bzw. -Spezialisten. Es bestand zunächst also großer Erklärungsbedarf. Die Überzeugung der Beteiligten ist in jedem Fall dem Zwang, die Regelungen zu Open Data umzusetzen, vorzuziehen. Aufsichtsmaßnahmen kommen nur als Ultima Ratio infrage. Das Konzept funktioniert nur, wenn alle Akteurinnen und Akteure auch für sich selbst die Vorteile des Konzepts erkennen. Es kommt also darauf an, die handelnden Personen zu überzeugen und den Umstand ernst zu nehmen, dass Open Data für viele Verwaltungen nicht die oberste Priorität besitzt.

Das Ministerium bietet im Rahmen der „Digital State Academy“ neben Kursen und Webinaren auch Videos an, um mit konkreten Beispielen für Open Data zu werben. Wichtig ist es, dabei keine akademische oder abgehobene Sprache zu verwenden, sondern klar, verständlich und praxisorientiert zu formulieren: Welche Daten eignen sich für die Veröffentlichung? Mit welchen Instrumenten kann die Datenqualität gewährleistet werden? Und wie gelangen die Daten in das Portal? Diese Fragen müssen für die Daten haltenden Stellen praxisorientiert und klar beantwortet werden. Durch Wettbewerbe können erfolgreiche Beispiele identifiziert werden. So hat ein solcher Wettbewerb („Testbed Competition“) in Estland gezeigt, wie sich die Qualität des Trinkwassers mithilfe der Einbindung von Künstlicher Intelligenz vorhersagen lässt. Diese Anwendung dient neben der Information der Öffentlichkeit auch der Arbeit der staatlichen Trinkwasserüberwachung. Wichtig ist es anzuerkennen, welche Angebote bereits bestehen. Die ersten drei Plätze bei der Kür eines „Best Data Publishers“ haben beispielsweise ein gebündeltes Angebot von Informationen aus staatlichen Registern, ein Dashboard zu landwirtschaftlichen Themen sowie eine strukturierte Zusammenstellung öffentlicher Petitionen an die Regierung belegt.

Obwohl Ministerien in Estland – ebenso wie in Deutschland – üblicherweise keine kleinteiligen Beratungen der Kommunen vornehmen, fungiert das Wirtschafts- und Kommunikationsministerium inzwischen als Hauptansprechpartner für die Daten haltenden Stellen. Notfalls kann es auch finanzielle Unterstützung anbieten. Wichtiger ist es aber, die Städte und Gemeinden konkret bei der Einspeisung ihrer Daten zu unterstützen. So vertraut das Ministerium nicht unbedingt auf deren Eigeninitiative, sondern weist aktiv auf bestehende Möglichkeiten hin. Auf keinen Fall soll bei den ersten Projekten gleich Perfektion erwartet werden, vielmehr gilt es, aus eigenen Fehlern zu lernen.

Andreas Littkopf leitet das beim österreichischen Umweltbundesamt angesiedelte Kompetenzzentrum für Digitalisierung der Europäischen Umweltagentur. Am Beispiel von Umweltinformationen behandelte sein Vortrag neben Portalen und Plattformen auch die Digitalisierung als deren wichtigste Voraussetzung. Er beschrieb den Strategiewandel beim Umgang mit Informationen: Zunächst veröffentlichte die Europäische Umweltagentur umfangreiche Broschüren, die, wie sie später feststellte, ihre Zielgruppen aber immer weniger erreichten. Um Informationen attraktiver darzustellen, bietet man nun kurze Berichte, Briefings und übersichtliche Statistiken an, die für alle Beteiligten einfacher verständlich sind. Die dahinterliegende Strategie „EEA-Eionet Strategy 2021-2030“ ordnet sich dem Ziel unter, Europas Umwelt- und Klimaziele zu erreichen.

Um die Lücke zwischen Umwelt- und Geodaten zu überbrücken, werden beide zusammengeführt und auf europäischen Informationsplattformen nicht zuletzt mit von dem EU-Erdbeobachtungsprogramm Copernicus bereitgestellten Daten verschnitten. Die aus diesem Programm frei verfügbaren Daten sollen für den Umweltschutz nutzbar gemacht werden. Der als Portal fungierende Copernicus Land Monitoring Service (CLMS) bietet geografische Informationen an, die für eine breite Palette von Umweltschutzanwendungen relevant sind. Mit der Komponente Copernicus IN SITU lassen sich Datenlücken – beispielsweise zwischen den Informationen aus Satellitenaufnahmen und den vor Ort vorhandenen Daten – ergänzen. Dies dient der Gewährleistung der Datenqualität und somit der Nutzbarkeit der Daten für die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger. Im Ergebnis entstehen Informationsangebote, die den spezifischen Anliegen des Umwelt- und Klimaschutzes Rechnung tragen. Beispielsweise steht mit BISE (Biodiversity Information System for Europe) eine Plattform zur Biodiversität in Europa bereit. Die Projekte WISE Marine (Marine Information System for Europe) und WISE Freshwater (Freshwater Information System for Europe) enthalten Informationen über die europäischen Gewässer; über Europas Wälder informiert die Plattform FISE (Forest Information System for Europe). Statistische Umweltdaten werden hier anschaulich anhand von Landkarten dargestellt, beispielsweise der Waldanteil pro Land oder Region. Auch können auf der Basis von Stadteckarten kleinräumige, lokale Klimazonen identifiziert werden. Als weitere Anwendung nannte der Referent die Überwachung der Trockenheit von Böden in hoher Auflösung. Ein entsprechendes Dashboard ist gerade in Vorbereitung.

Ziel der Europäischen Union ist es, regionalen und kommunalen Verwaltungen mit einer verlässlichen Datengrundlage dabei zu helfen, Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel zu entwickeln. Gerade kleinere Städte und Gemeinden können ihre Maßnahmen auf diese Datengrundlage stützen. Die Europäische Umweltagentur bietet Fortbildungen für Umweltorganisationen an, stellt aber auch fest, dass oftmals selbst nationale Umweltämter die Möglichkeiten zur Nutzung der bereitgestellten Daten noch nicht vollständig erkannt haben.

Auch Littkopf betonte, wie wichtig es ist, einheitliche Standards einzuhalten, um die Interoperabilität der Plattformen zu gewährleisten. Dies gelingt zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Union auf dem Gebiet der Umweltinformationen noch nicht immer. Auch müssen Daten von Anfang an, also bereits zum Zeitpunkt ihrer Erhebung, bis hin zur Veröffentlichung kontinuierlich auf ihre Qualität überprüft werden. Hier kooperiert man mit Nichtregierungsorganisationen, beispielsweise um Daten zu validieren („Citizens' Science“).

Es gilt auch für die Europäische Umweltagentur, verstärkt Werkzeuge zur Verfügung zu stellen, um innerhalb des Portals direkt mit den Daten zu arbeiten. Angestrebt wird, die Anzahl der einzelnen Plattformen zugunsten eines zentralen „Data Hubs“ zu reduzieren. Gemeinsam mit universitären und staatlichen Akteurinnen und Akteuren will man erreichen, dass sich die Daten in diesem Rahmen durch eine Visualisierung besser darstellen lassen. Portale, so resümierte Littkopf, sind heute Stand der Technik. Sie dienen nicht nur der Bereitstellung von Informationen, sondern auch als Instrument für die Datenverarbeitung und als Forum zur Vernetzung von Expertinnen und Experten.

Serv Wiemers ist Geschäftsführer der niederländischen Open State Foundation. Diese Nichtregierungsorganisation setzt sich für digitale Transparenz ein, indem sie öffentliche Informationen in Form von offenen Daten zugänglich macht und für die Weiterverwendung bereitstellt. In seinem Vortrag legte der Referent dar, wie Open Data bürgerschaftliches Engagement und demokratische Teilhabe zu fördern vermag. Er stellte ein für Deutschland womöglich ungewöhnliches, aber umso interessanteres Modell vor, in dem sich das Selbstverständnis der Open State Foundation widerspiegelt: „Rebel and

partner“ – Gesellschaft und Regierung sind keine entgegengesetzten Pole.

Die Open State Foundation tritt für die Stärkung von Open Data ein, berät staatliche Stellen und stellt selbst entsprechende Instrumente zur Umsetzung zur Verfügung. Als ihre Hauptaufgabe sieht sie es an, die öffentliche Hand vom Nutzen der Datenbereitstellung zu überzeugen und die Weiterverwendung dieser Daten durch Bürgerinnen und Bürger, Medien, Wissenschaft und Forschung, aber auch durch die Politik zu fördern. Es geht nicht zuletzt darum, Bedenken Daten haltender Stellen, die der Referent mit „Fifty shades of no“ umschrieb, auszuräumen und durch einen positiven Ansatz zu ersetzen.

Um das abstrakte Open-Data-Konzept zu veranschaulichen, hat die Open State Foundation eine Publikation mit lebenspraktischen Beispielen erstellt, die aufzeigen sollen, welche Ergebnisse mit offenen Daten erzielt werden können.

Barrieren aufbrechen, Daten veröffentlichen

Gesellschaftliche Trends legen nahe, dass Open Data immer mehr an Bedeutung gewinnt: Die digitale Revolution, verstärkt durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie, sowie der Einsatz von Algorithmen zur automatisierten Entscheidungsfindung und die Entwicklung von Künstlicher Intelligenz sind solche Meilensteine wie die Erfindung der Dampfmaschine oder des Computers. Sie eröffnen neue Möglichkeiten der gesellschaftlichen Teilhabe. Durch Open Data kann eine Unwucht ausgeglichen werden, die dadurch entstanden ist, dass der Staat immer mehr über seine Bürgerinnen und Bürger weiß, diese aber immer weniger über ihre Regierung. Ohne Gegensteuerung besteht die Gefahr, dass Fake News diese Lücke füllen. Im Zuge der Individualisierung hat sich zudem das Verständnis von Vertrauen in Staat und Politik gewandelt. Heute geht es um eine nachprüfbare Verantwortlichkeit und Rechenschaft („Accountability“). Wiemers betonte die indirekte Wirkung von Open Data auf das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft. Er wies darauf hin, dass die Medien die größte Rolle für die Nutzung von Portalen, Registern und Plattformen spielen. Ihre Arbeit führt letztendlich zur Verbesserung der Integrität von und somit zu einer Erhöhung des Vertrauens in das Regierungshandeln.

Stellvertretend für die vielen „Open State Tools“ seiner Stiftung stellte Wiemers das Projekt „Open Lobby“ vor, welches Einblicke in die

Lobbytätigkeit in den Niederlanden erlaubt. Ein offizielles Lobbyregister steht noch aus, erklärte der Referent. Während viele Mitgliedsstaaten in dem aufgrund der Geldwäscherichtlinie verpflichtenden Transparenzregister – dieses soll Auskunft über die wirklichen Eigentümerinnen und Eigentümer von Unternehmen geben – keine offenen Daten bereitstellen, hat die Open State Foundation ihren „UBO-Atlas“ als Open-Data-Anwendung konzipiert. Das Tool „Open Spending“ publiziert standardisierte Finanzdaten öffentlicher Stellen auf einer zentralen Plattform. Erst die Standardisierung ermöglicht den Vergleich zwischen den jeweiligen Ausgaben.

In Zusammenarbeit mit dem Innenministerium der Niederlande sowie unter teilweiser finanzieller Beteiligung der Europäischen Union entsteht gerade ein Vertragsregister (Open Contract Register). Durch die Zusammenarbeit vieler Akteurinnen und Akteure soll mit dem Register die Zugänglichkeit von Beschaffungsdaten verbessert und ihre Weiterverwendung gefördert werden. Die zentrale Vertragsplattform hat drei Ziele: die Erleichterung für Unternehmen, sich an Ausschreibungen zu beteiligen, eine Verbesserung des Auftragswesens seitens der Regierung und die Erweiterung der Überwachung des öffentlichen Auftragswesens durch nicht staatliche Akteurinnen und Akteure. Eine Studie u. a. bei Journalistinnen und Journalisten ergab, dass diese sich nicht nur für die durch öffentliche Stellen ausgewählten Informationen interessieren, sondern auch für konkrete Preise und Vereinbarungen. Nachdem das Ministerium zunächst bezweifelt hatte, dass die Unternehmen mit der Veröffentlichung einverstanden sein würden, stellte sich heraus, dass sie dies durchaus sind – die anfänglichen „Fifty shades of no“ seitens des Ministeriums dürften damit gegenstandslos geworden sein.

Aleš Veršič verantwortet im Ministerium für digitale Transformation der Republik Slowenien die dortige Open-Data-Plattform OPSI. Das Ministerium ist im Rahmen der letzten Regierungsumbildung aus dem Ministerium für öffentliche Verwaltung hervorgegangen und befasst sich im Wesentlichen mit den IT-Aspekten der Digitalisierung, während rechtliche Angelegenheiten vorwiegend weiter im Ministerium für öffentliche Verwaltung behandelt werden. Die Europäische Kommission hat Slowenien im Jahr 2021 in ihrem „Open Data Maturity Assessment“ als „Fast Tracker“ herausgestellt. Den Fokus legte Slowenien bereits frühzeitig auf europäische Rechtsgrundlagen. So hat man dort für eine europäische Ausrichtung der Open-Data-Strategie von Anfang an die Weiterverwendungsrichtlinie, die

Aarhus-Konvention bzw. die Umweltinformationsrichtlinie sowie die Richtlinie zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur herangezogen. Auch das Datengesetz, das Daten-Governance-Gesetz sowie das Gesetz über digitale Märkte (alle drei sind europäische Verordnungen) werden bereits berücksichtigt, ebenso nationale Regelungen über den Informationszugang und zur Veröffentlichung von Geodaten. Eine weitere Grundlage der slowenischen Open-Data-Strategie ist das nationale Digitalisierungsprogramm „Digital Slovenia 2030“, das die digitale Transformation bis zum Jahr 2030 unterstützen soll. Ein Alleinstellungsmerkmal dürfte Slowenien durch die Einbeziehung des privaten Sektors in seine Open-Data-Strategie zukommen.

Das im Ministerium eingesetzte Kernteam für den Betrieb der OPSI-Plattform besteht lediglich aus vier Personen. Flankiert wird deren Arbeit jedoch durch „Data Stewards“. Sie sind in ihren jeweiligen Behörden erste interne Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner und beurteilen beispielsweise die Qualität der zu veröffentlichenden Daten. Ihnen kommt eher eine strategische Position zu, vergleichbar etwa einem „Chief Data Officer“. In einem gemeinsamen Projekt mit der OECD wird ein landesweites Netzwerk der „Data Stewards“ etabliert. In diesem Rahmen entwickelt man eine Methodik zur Qualitätsbewertung und -sicherung der Daten sowie zur Förderung der Nutzung offener Daten durch die slowenische Wirtschaft.

Veršič betonte die Bedeutung eines umfassenden Open-Data-Netzwerks. Es ist wichtig, die Zusammenarbeit aller Akteurinnen und Akteure zu fördern, die sich mit Open Data und der Weiterverwendung von Daten befassen. In Slowenien sind neben den Institutionen des öffentlichen Sektors auch Bildungseinrichtungen, Forschungsinstitute, Nichtregierungsorganisationen, investigative Journalistinnen und Journalisten sowie Unternehmen der digitalen Wirtschaft – von Start-ups bis zu großen Unternehmen – Teil dieses Netzwerks.

Als Beispiel für eine beliebte Open-Data-Anwendung stellte der Referent „Avtolog“ vor. Damit lässt sich anhand der Fahrgestellnummer die Geschichte eines registrierten Fahrzeugs – und somit auch die tatsächlich gefahrenen Kilometer – nachvollziehen. Die Arbeit der Parlamentsabgeordneten wird durch das Analysetool „Parlameter“ transparent. Wohl einzigartig ist das Open-Data-Tool zur Darstellung des Haushaltsbudgets der slowenischen Verwaltungen und Gebietskörperschaften. Die Einnahmen und Ausgaben werden tagesaktuell und nicht, wie sonst üblich, erst nach einem Jahresabschluss aus-



gewiesen. Die OPSI-Plattform ist dergestalt mit Google Translate verbunden, dass auch die Datensätze selbst und nicht nur die Metadaten in beliebige Sprachen übersetzt werden. Dass dies tatsächlich funktioniert, zeigte der Referent anhand eines Datensatzes des Ministeriums für Infrastruktur zur Erstzulassung von Kraftfahrzeugen.

Entscheidend für die Auffindbarkeit der Daten ist es, dass die Schlagwörter richtig ausgewählt werden. Dies wird durch Editorinnen und Editoren kontrolliert. Der Schlagwortkatalog muss vorgegeben werden, jede Eigenkreation führt zu einer Überfrachtung, unter der die Übersichtlichkeit leidet. Voraussetzung für die erwünschte Weiterverwendung der in dem Portal zur Verfügung gestellten Daten ist eine Lizenz, die eine möglichst freie Verwendung erlaubt, beispielsweise die Creative-Commons-Lizenz CC BY 4.0. Es ist nicht zielführend, von Anfang an einen großen Wurf zu planen. Geduld und ein schrittweiser Fortschritt sind nachhaltiger und führen im Ergebnis zu einer besseren Qualität. Ein großes und kompetentes Netzwerk ist die wichtigste Voraussetzung für eine erfolgreiche Open-Data-Umsetzung.

Das deutsche Open-Data-Portal GovData ist ein Projekt des IT-Planungsrates, eines zentralen politischen Steuerungsgremiums von Bund und Ländern bei der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung. Betreiberin ist die Föderale IT-Kooperation (FITKO). Es ist als zentrales Metadatenportal für Deutschland konzipiert und soll alle frei verfügbaren Daten der öffentlichen Verwaltungen in Bund, Ländern und Kommunen erschließen und über eine Suchfunktion zugänglich machen. Somit steht GovData zwischen dem europäischen Portal auf der einen und den Datenplattformen von Bund, Ländern und Kommunen auf der anderen Seite. Thomas Tursics ist bei der FITKO für das Produktmanagement verantwortlich. Den Schwerpunkt seines Vortrags legte er auf die Herausforderungen, die ein föderales System für Open Data mit sich bringt.

Auf Bundesebene steht in jedem Ministerium ein Open-Data-Bbeauftragter zur Verfügung. Neben der FITKO bietet das Bundesverwaltungsamt den Bundesbehörden über ein Open-Data-Kompetenzzentrum Beratungen an. Seitens der FITKO erfolgt die Einbindung der Community über X und Mastodon. Die Länder sorgen selbst für entsprechende Beratungsstellen, beispielsweise steht der Berliner Verwaltung die Open Data Informationsstelle (ODIS) zur Verfügung.

Die ODIS wird von der Senatskanzlei Berlin gefördert und von der Technologiestiftung Berlin betrieben.

Hinsichtlich der Bedeutung für die Kommunen verwies der Referent auf die Studie „Kommunalbefragung Open Data 2022“. Sie wurde im Auftrag der Bertelsmann Stiftung vom Deutschen Institut für Urbanistik erstellt und beschreibt die Hürden bei der Bereitstellung von Daten und die Möglichkeiten zur Unterstützung der Kommunen. Nicht nur die Praxis weist eine föderale Zersplitterung auf; auch die Rechtsgrundlagen unterscheiden sich. So ist auf Bundesebene ein Transparenzgesetz mit einem Rechtsanspruch auf Open Data geplant. Derzeit stellen das sogenannte Open-Data-Gesetz – eine Regelung im E-Government-Gesetz des Bundes – sowie die europarechtlich vorgegebenen Regelungen zur Geodateninfrastruktur und zur Datennutzung relevante Grundlagen dar. Länder und Kommunen haben wiederum eigene Regelungen.

Im laufenden Kalenderjahr sind mit dem Saarland und Sachsen-Anhalt die beiden letzten Bundesländer der Vereinbarung, auf deren Grundlage GovData betrieben wird, beigetreten. Von vier Ländern mit Regierungsbezirken beteiligen sich derzeit nur Bezirke aus einem Land an dem Portal. Während einige Landkreise, insbesondere aus den Freistaaten Sachsen und Thüringen, bereits auf GovData aktiv sind, stellen andere Gebietskörperschaften nur wenige oder kleine Datensätze zur Verfügung. Die Beteiligung von Gemeinden und Gemeindeverbänden beschränkt sich eher auf einzelne Leuchttürme. Flächendeckend ist die Anbindung hier nicht. Auch unterscheiden sich die Themen, zu denen Daten angeboten werden, erheblich voneinander.

Zwar weist GovData die höchste Zahl an Datensätzen im Vergleich zu anderen europäischen Landesportalen auf, allerdings nur zwei Dutzend Anwendungen („Showcases“) – in Österreich sind es mehrere Hundert. In technischer Hinsicht ist das Portal durch den Einsatz des Standards DCAT-AP mit der europäischen Ebene kompatibel. Es bietet den Daten haltenden Stellen keinen Webspace an; die Datenbereitstellung selbst bleibt dezentral. Lediglich die Metadaten fließen – idealerweise in Form eines Harvestings. Dabei wird eine Duplikatsprüfung vorgenommen, um doppelte Datensätze zu ermitteln. Zu solchen Doppelungen kommt es, wenn beispielsweise eine Kommune gleichzeitig an den Portalen des Landes und des Bundes angeschlossen ist.



Ziel ist es, diese Form des Austauschs von Metadaten über alle Ebenen hinweg bis zum europäischen Portal zu ermöglichen – beispielsweise vom Kölner Zoo über die Stadt Köln zum Land Nordrhein-Westfalen, von dort zum Bundesportal GovData und schließlich auf das europäische Portal data.europa.eu. Die erwähnte Kommunalbefragung ergab, dass nur 6 Prozent der Kommunen ein eigenes Open-Data-Portal mit einer Software-Schnittstelle (API) betreiben. Diese Schnittstelle ist nicht zuletzt erforderlich, um das Harvesting zu ermöglichen. 39 Prozent bieten ihre Daten ausschließlich zum Download auf der eigenen Webseite an, während 36 Prozent Daten ohnehin nur auf Anfrage zur Verfügung stellen. Hier bleibt also noch viel Luft nach oben. Betrachtet man die Möglichkeiten des Harvestings auf Themenportalen (beispielsweise Geodaten), gestaltet sich die Sache in technischer Hinsicht nicht weniger anspruchsvoll.

Vergleichbare Datensätze flächendeckend zur Verfügung zu stellen, gelingt wohl nur, wenn man bei allen Daten haltenden Stellen danach fragt. Zumindest Kerndatensätze sollen auf diese Weise zustande kommen. Ein erfolgreiches Beispiel ist der Knowledge Graph für den Tourismusstandort Deutschland. Mit diesem Open-Data-Projekt haben sich Tourismusverbände zum Ziel gesetzt, Daten zusammenzuführen und in einer einheitlichen Struktur auffindbar und lesbar zu machen. Standardisierte Daten sind hier so eingestellt worden, dass das vielfältige Tourismusangebot in Deutschland für alle auffindbar ist. Es ist nicht abzustreiten, dass neben finanziellen Mitteln auch personelle Ressourcen für ein solches Vorgehen vorhanden sein müssen.

In der anschließenden Podiumsdiskussion bat der Moderator, Benjamin Lassiwe, Vorsitzender der Landespressekonferenz Brandenburg e. V., die Referentin und die Referenten um eine Einschätzung, wohin die Entwicklung in den kommenden zehn Jahren geht. Die Antworten darauf waren vielfältig. Ob als Prognose oder als Forderung – jedenfalls war zu hören, dass die Verwaltungen anstelle allgemeiner Office-Anwendungen künftig Fachverfahren mit einer einheitlichen Infrastruktur verwenden sollen, um die Anbindung an Open-Data-Portale zu erleichtern. Auch die Erwartung, dass die Automatisierung im Rahmen von Open Data individuelle Informationszugangsanträge und somit Personalstunden einsparen wird, wurde formuliert. Weiterhin sollen für Interessierte entsprechende Werkzeuge für den Umgang mit und die Auswertung von veröffent-

lichten Daten zur Verfügung gestellt werden. Wichtig ist auch die Einbeziehung des privaten Sektors in den Anwendungsbereich der Veröffentlichungspflichten. Vermutlich ist das heutige Problem der Datenqualität in zehn Jahren nicht mehr so aktuell, stattdessen aber die erforderliche Befähigung der Bürgerinnen und Bürger, die Daten für ihre Zwecke zu nutzen. Die steuernde Funktion, welche bislang den Gesetzen zukam, wird künftig dank dem informationstechnischen Fortschritt über Schnittstellen ausgefüllt, die den automatisierten Datenaustausch ermöglichen.

Vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen der letzten Jahre stellte der Moderator außerdem die Frage, wie sicher Open Data vor Missbrauch ist. Hier herrschte einerseits die einhellige Meinung, dass die Daten für sich sprechen, ihre Herausgabe der Wahrheitsfindung dienlich ist und die Einschränkung von Open Data einen Missbrauch nicht verhindern kann. Beispielsweise werden gerade Umweltinformationen in ihrer Aussage immer eindeutiger, sodass Manipulationen an Glaubwürdigkeit verlieren. Andererseits sahen einige aber auch die Notwendigkeit, die Kenntnisse über die Nutzung von Open Data zu stärken. Dem Datenjournalismus, aber auch dem Bildungsauftrag der Schulen und Hochschulen kommt hier eine große Bedeutung zu. Letztere müssen vor allem dafür sorgen, dass Studienfächer auf dem Gebiet der Datenwissenschaft Spezialistinnen und Spezialisten für die Praxis ausbilden. Die Portale und Plattformen müssen auf jeden Fall unabhängig von den Regierungen sein. Die Vereinigten Staaten stellen hier ein abschreckendes Negativ-Beispiel dar: Während unter der Obama-Administration Open Data forciert wurde, sind nach dem Amtsantritt seines Nachfolgers in großem Umfang Daten aus den Portalen verschwunden.

Mit Open Data gegen Fake News

Die Gesellschaft hat während der Corona-Pandemie häufig Bedarf an Zahlen und Fakten angemeldet – über das Infektionsgeschehen sollte möglichst kleinteilig und tagesaktuell informiert werden. Zwar firmierte diese zum großen Teil auch realisierte Erwartung nicht unter dem Begriff „Open Data“, im Ergebnis aber hat sie nichts anderes bedeutet. Allerdings haben die Daten zumindest nicht in erkennbarer Weise dazu beigetragen, dem Glauben an die Nichtexistenz des Corona-Virus entgegenzuwirken. Hierzu äußerte ein Referent, dass Open Data Glaubensfragen kaum beeinflussen kann. Möglicherweise sind Missbrauch und Manipulation von Informationen nur strafrechtlich zu lösen.



Offen blieb die Frage nach dem Verhältnis zwischen der klassischen Informationsfreiheit und Open Data. Lange war die Trennlinie klar definiert: Informationsfreiheit betrifft unstrukturierte Informationen, also solche, die klassischerweise in Textform für den Menschen verständlich sind, während sich Open Data auf strukturierte, maschinenlesbare Rohdaten bezieht, die erst einer Aufbereitung bedürfen, bevor sie in einer vergleichbaren Weise wie Texte verständlich werden. Ist diese Trennung angesichts der flächendeckenden Einführung der E-Akte, der zunehmenden Umsetzung von Vorschriften über die Barrierefreiheit und der Möglichkeiten Künstlicher Intelligenz überhaupt noch aufrechtzuerhalten? Für eine zunehmende Unschärfe sprechen auch die Ausführungen der Referentin und der Referenten, die stets betonten, wie wichtig die Auswertung von Rohdaten ist – beispielsweise durch Visualisierungen oder Ausarbeitungen im Rahmen des Datenjournalismus. Dachte man anfangs noch, die Plattformen bräuchten nur Daten zu veröffentlichen, scheint ihnen inzwischen auch die Aufgabe zuzukommen, einen Teil der Auswertung gleich zu übernehmen und sich aktiv um den Aufbau und die Pflege einer Open-Data-Community zu bemühen.

Eine weitere Frage, die sowohl Daten haltende Stellen als auch Nutzerinnen und Nutzer umtreibt, ist jene nach der Übersichtlichkeit der Portallandschaft. Darüber, wie die Metadaten zwischen den Plattformen und Portalen automatisiert ausgetauscht werden können, war auf dem Internationalen Symposium häufig die Rede. Weniger deutlich wurde aber, ob die Übernahme von Metadaten auf zentrale Portale in jedem Fall sinnvoll ist, obwohl in fast jedem Beitrag das Stichwort „Data Hub“ fiel. Einerseits bietet ein zentrales Portal den Vorteil, dass niemand nach speziellen, möglicherweise nicht so bekannten Plattformen für Fachinformationen suchen muss. Andererseits scheint die hohe Kunst der Nutzung von Open Data bereits jetzt darin zu bestehen, die passenden Daten zu finden. Suchfunktionen und Schlagwortkataloge kommen hier rasch an ihre Leistungsgrenzen. Übersichtlichkeit und Vollständigkeit gehen also nicht unbedingt Hand in Hand. Ist es sinnvoller, möglichst viele der derzeit in föderal wie sektoral unterschiedlichen Portalen vorhandenen Informationen und Daten in ein zentrales Portal zu überführen, und sei es nur durch die Zusammenführung der Metainformationen? Oder ginge dadurch auch die Übersicht verloren, sodass eine gewisse Dezentralität hinzunehmen ist?

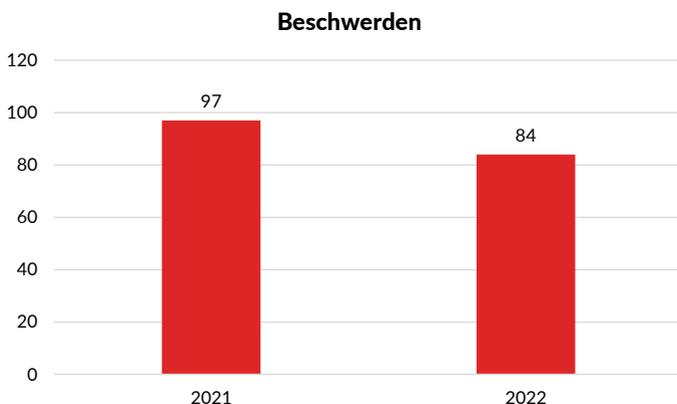
Die Rolle des metaphorischen „Elephant in the room“ übernahm während des gesamten Internationalen Symposiums die Künstliche Intelligenz. Aus den Vorträgen ging hervor, dass entsprechende Instrumente bereits Anwendung finden. Deutlich wurde aber vor allem, dass Künstliche Intelligenz nur so weit reicht wie die Daten, die ihr zur Verfügung stehen. Es wäre sicher keine Überraschung, wenn eine der nächsten Veranstaltungen aus dieser Reihe sich jener Thematik widmen würde.



VI Zahlen und Fakten

1 Jahresstatistik 2022 zu den Beschwerdefällen im Akteneinsichtsrecht

Im Jahr 2022 ist die Anzahl der Beschwerden im Vergleich zum Vorjahr um 13 % gesunken. Nach 97 Fällen im Jahr 2021 registrierten wir im ersten Berichtsjahr 84 Fälle.

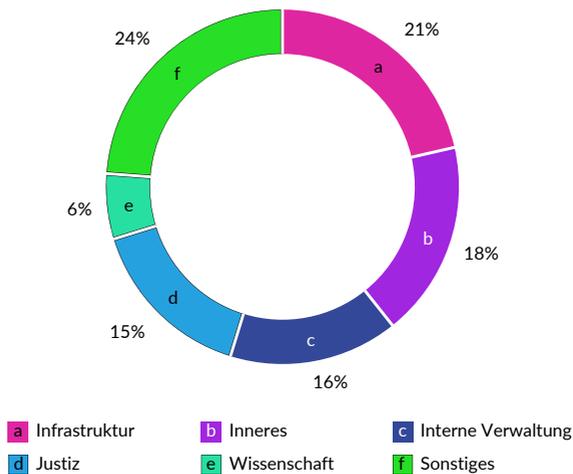


Die fachlichen Schwerpunkte jener Anträge, die Gegenstand einer Beschwerde bei der Landesbeauftragten waren, konzentrierten sich auf Informationen zu den Themengebieten Infrastruktur, Inneres, interne Verwaltung, Justiz und Wissenschaft.

Zur Infrastruktur zählen wir vor allem Bau- und Planungsangelegenheiten, die Verkehrsverwaltung sowie die Wasserver- und Abwasserentsorgung. Dieser Bereich erfreut sich eines gleichbleibenden Interesses der Antragstellerinnen und Antragsteller. Als Inneres verstehen wir Angelegenheiten, die beispielsweise Feuerwehr oder Rettungsdienste betreffen, das Friedhofswesen, Ausländerbehörden oder auch die Polizei. Mit der internen Verwaltung sind Angelegen-

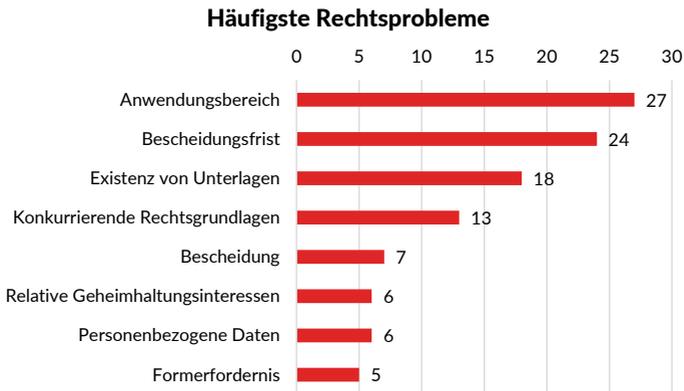
heiten gemeint, deren Wirkung sich auf die eigene Organisation der jeweiligen Stellen richtet, also beispielsweise auf Organisationsveränderungen, Stellenausschreibungen, Informationstechnik, Beauftragung von Dienstleistungen oder behördeninternen Schriftverkehr. Angesichts des in den meisten Fällen gar nicht eröffneten Anwendungsbereichs des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes gegenüber Gerichten und Staatsanwaltschaften hat uns das Interesse an der Justiz überrascht. Die vergleichsweise hohe Zahl von Anträgen gegenüber brandenburgischen Hochschulen dürfte auf die hohe Aktivität weniger Antragsteller zurückzuführen sein. Mit dem Abflauen der Corona-Pandemie hat das im Vorjahr noch höhere Interesse am öffentlichen Gesundheitssektor indes wieder nachgelassen.

Fachliche Schwerpunkte der Beschwerden



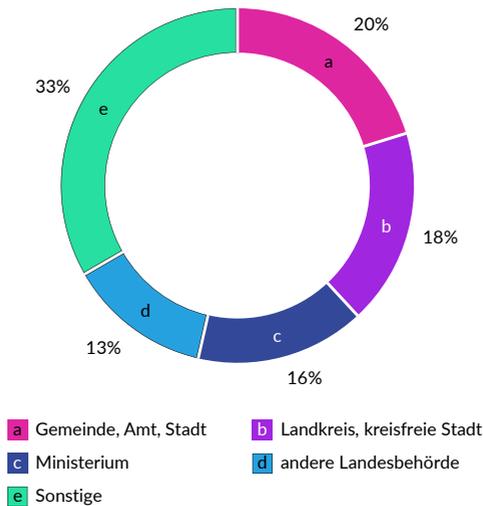
In den 84 Beschwerdefällen waren in informationszugangsrechtlicher Hinsicht folgende Aspekte relevant: Die Anwendbarkeit des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes war in 27 Fällen fraglich. Dies betrifft Anträge, die sich an Stellen richteten, die dem Gesetz gar nicht unterfallen oder teilweise von seinem Anwendungsbereich ausgenommen sind. Die entsprechenden Regelungen schließen auch die Anwendbarkeit im laufenden Verfahren aus. 24 Mal

war die Überschreitung der Bescheidungsfrist (in der Regel: ein Monat) ein wesentlicher Beschwerdegrund. In 18 Fällen war zu klären, ob die Informationen, auf die sich die Anträge richteten, überhaupt existieren. Eine Konkurrenz von Rechtsgrundlagen war in 13 Fällen zu verzeichnen. Dabei ging es zumeist um das Umweltinformationsrecht, das, soweit sich ein Antrag auf Umweltinformationen richtet, vorrangig anzuwenden ist. Diese vier Rechtsprobleme entsprechen in etwa dem Ergebnis des Vorjahres.



Die meisten Anträge, die schließlich zu Beschwerden bei der Landesbeauftragten führten, wurden im Jahr 2022 wie gehabt auf der kommunalen Ebene gestellt – also gegenüber Landkreisen, kreisfreien Städten sowie kreisangehörigen Städten, Gemeinden und Ämtern. An zweiter Stelle waren Ministerien und sonstige Landesbehörden gefragt. Die übrigen öffentlichen Stellen ließen sich nicht zu aussagekräftigen Kategorien zusammenfassen, standen aber im Fokus etwa eines Drittels der Beschwerdeverfahren.

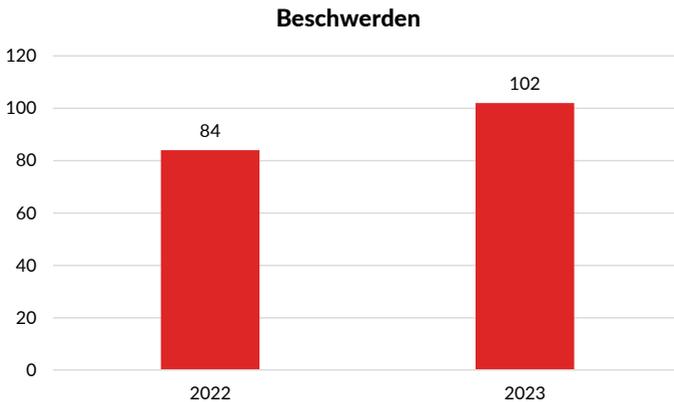
Adressaten nach Verwaltungstyp



Hinsichtlich des Ergebnisses unserer Befassung lässt sich feststellen, dass im Jahr 2022 in der Mehrzahl der Fälle die Akteneinsicht nach unserer Vermittlung gewährt oder teilweise gewährt wurde. Dies betraf 52 % der abgeschlossenen Beschwerdeverfahren. In den übrigen Fällen war die Ablehnung der Anträge zu Recht erfolgt. Allerdings lässt diese Übersicht die zum Jahresende noch nicht beendeten Verfahren außer Acht. Die in den Vorjahren oft sehr unterschiedlichen Erfolgsquoten dürften u. a. auf die wegen des Abzugs der offenen Fälle reduzierte Aussagekraft der Auswertung zurückzuführen sein.

2 Jahresstatistik 2023 zu den Beschwerdefällen im Akteneinsichtsrecht

Im Jahr 2023 hat sich die Anzahl der Beschwerden im Vergleich zum Vorjahr um 21 % erhöht. Nach 84 Fällen im Jahr 2022 registrierten wir im zweiten Berichtsjahr 102 Fälle.

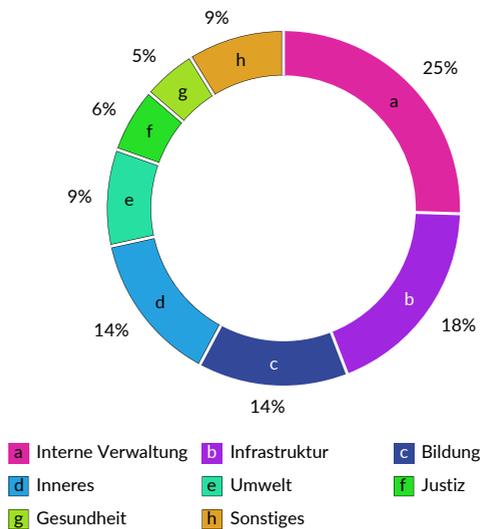


Die fachlichen Schwerpunkte jener Anträge, die Gegenstand einer Beschwerde bei der Landesbeauftragten waren, konzentrierten sich auf Informationen zu den Themengebieten interne Verwaltung, Infrastruktur, Bildung und Inneres.

Mit der internen Verwaltung sind Angelegenheiten gemeint, deren Wirkung sich auf die eigene Organisation der jeweiligen Stellen richtet. Allein in 12 der 26 diesen Schwerpunkt betreffenden Fälle richteten sich die Anträge auf informationstechnische Gesichtspunkte. Auch interessierten Antragstellerinnen und Antragsteller sich hier beispielsweise für Fragen der Organisation, interne Vorschriften oder Personalangelegenheiten. Zur Infrastruktur zählen wir vor allem Bau- und Planungsangelegenheiten, Verkehr sowie die Wasserver- und Abwasserentsorgung. Das Interesse an Bauen und Planen war schon immer sehr hoch; seit einigen Jahren ist auch die Verkehrsverwaltung regelmäßig Adressatin von Anträgen auf Infor-

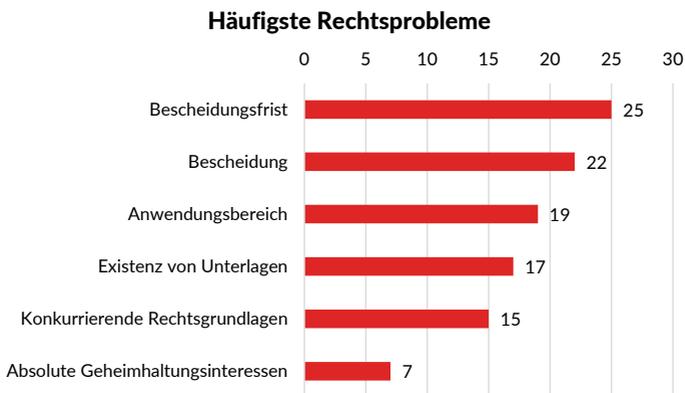
mationszugang. Der hohe Informationsbedarf im Bereich Bildung erlebte insbesondere zum Ende des Berichtszeitraums eine gewisse Konjunktur. Grund dafür waren zahlreiche Anträge, mit denen eine geringe Zahl von Antragstellerinnen und Antragstellern die Schulen in einer kreisfreien Stadt sowie das zuständige Ministerium anschrrieb, um flächendeckende Angaben für die Kriterien zu erhalten, nach denen dort der Übergang in die 7. Klasse erfolgt (Ü7-Verfahren). Als Inneres verstehen wir Angelegenheiten, die beispielsweise Feuerwehr oder Rettungsdienste betreffen, die Polizei, das Liegenschaftswesen sowie die Ausländerverwaltung bzw. Flüchtlingsunterbringung. Im Vergleich zum Vorjahr hat sich das Interesse an der Justiz wieder verringert. Möglicherweise hat sich herumgesprochen, dass der Anwendungsbereich des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes gegenüber Gerichten und Staatsanwaltschaften in den meisten Fällen ohnehin nicht eröffnet ist.

Fachliche Schwerpunkte der Beschwerden



In den 102 Beschwerdefällen waren in informationszugangsrechtlicher Hinsicht folgende Aspekte besonders relevant: Die Überschreitung der Bescheidungsfrist (in der Regel: ein Monat) stellte das

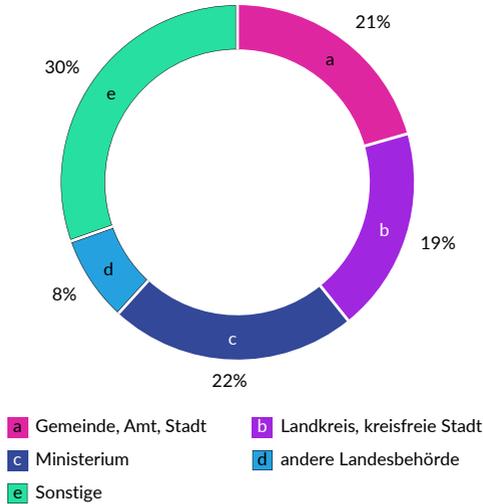
häufigste Problem dar; es war in 25 Fällen zu verzeichnen. Fragen der Bescheidung – also beispielsweise die Nachvollziehbarkeit einer Ablehnungsbegründung oder die Einhaltung der vorgeschriebenen Schriftform – folgten in der Häufigkeit. Sie wurden 22 Mal relevant. Im Vorjahr hatte dieser Aspekt eine wesentlich geringere Rolle gespielt. An dritter Stelle stand mit 19 Nennungen wieder die Anwendbarkeit des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes. Dies betrifft Anträge, die sich an Stellen richteten, die dem Gesetz gar nicht unterfallen oder teilweise von seinem Anwendungsbereich ausgenommen sind. Die entsprechenden Regelungen schließen auch die Anwendbarkeit im laufenden Verfahren aus. In 17 Fällen war die Existenz von Unterlagen Gegenstand der Beschwerdeverfahren, also die Frage, ob es die zur Einsicht beantragten Unterlagen überhaupt gibt. Eine Konkurrenz von Rechtsgrundlagen war in 15 Fällen zu verzeichnen. Dabei ging es zumeist um das Umweltinformationsrecht, das, soweit sich ein Antrag auf Umweltinformationen richtet, vorrangig anzuwenden ist. Ähnliches gilt auch für das Verwaltungsverfahrenrecht, soweit die antragstellende Person an einem Verfahren beteiligt ist.



Die meisten Anträge, die schließlich zu Beschwerden bei der Landesbeauftragten führten, wurden im Jahr 2023 wie gehabt auf der kommunalen Ebene gestellt – also gegenüber Landkreisen, kreisfreien Städten sowie kreisangehörigen Städten, Gemeinden und Ämtern. An zweiter Stelle waren Ministerien und sonstige Landesbehörden

gefragt. Die übrigen öffentlichen Stellen ließen sich nicht zu aussagekräftigen Kategorien zusammenfassen, standen aber im Fokus etwa eines knappen Drittels der Beschwerdeverfahren.

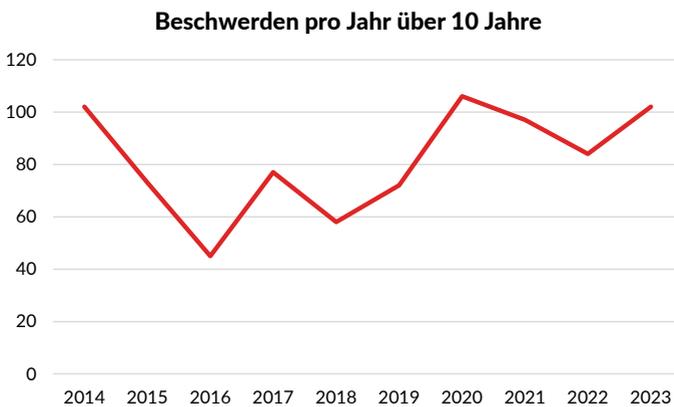
Adressaten nach Verwaltungstyp



Hinsichtlich des Ergebnisses unserer Befassung lässt sich feststellen, dass im Jahr 2023 in knapp der Hälfte der Fälle die Akteneinsicht nach unserer Vermittlung gewährt wurde. Dies betraf 48 % der abgeschlossenen Beschwerdeverfahren, in denen wir Kenntnis vom Verfahrensausgang hatten. In den übrigen Fällen war die Ablehnung der Anträge zu Recht erfolgt. Allerdings lässt diese Übersicht die hohe Zahl der zum Jahresende noch nicht beendeten Verfahren außer Acht.

3 Vergleichende Analyse

Mit durchschnittlich 93 Fällen verharret das Beschwerdeaufkommen im Berichtszeitraum auf einem relativ hohen Niveau; für die vergangenen zehn Jahre beträgt der Durchschnittswert etwa 82 Fälle. Die zahlenmäßigen Unterschiede, die sich in den einzelnen Jahren ergeben, lassen sich kaum auf erkennbare Gründe zurückführen.



Während die Landesbeauftragte im vorigen Berichtszeitraum 7 Beanstandungen wegen Verstößen gegen das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz ausgesprochen hatte, hat sie in den beiden Berichtsjahren nur einmal von diesem Instrument Gebrauch gemacht. Dies liegt einerseits daran, dass in den meisten Fällen auch auf anderem Wege – vor allem durch unsere Beratung der Akten führenden Stellen – ein rechtmäßiges Ergebnis erreicht werden konnte. Andererseits konnten zum Ende des letzten Berichtsjahres ungewöhnlich viele Verfahren aufgrund fehlender personeller Kapazitäten nicht abgeschlossen werden.

Ca. 70 % bzw. 65 % der in den beiden Berichtsjahren bei uns eingegangenen Beschwerden beruhten auf Anträgen, die über die Internetplattform [fragdenstaat.de](https://www.fragdenstaat.de) gestellt wurden. Im Vergleich zu den Jahren 2020 (54 %) und 2021 (38 %) war dies ein bemerkenswerter

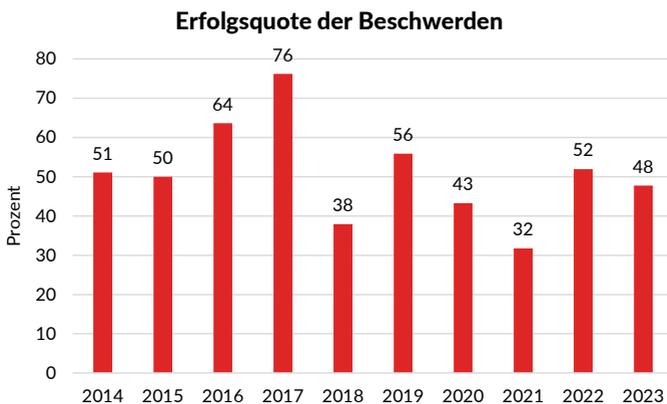
Anstieg. Aus der Praxis des Informationszugangs in Brandenburg ist die von einer zivilgesellschaftlichen Organisation betriebene Plattform jedenfalls nicht mehr wegzudenken.

Das Interesse der Antragstellerinnen und Antragsteller richtet sich – sieht man von zeitlich begrenzten Ausnahmen wie der Corona-Pandemie ab – relativ stabil auf die gleichen Fachbereiche. Den Trend zu einem größeren Interesse an Verkehrsfragen hatten wir bereits für die Jahre 2020 und 2021 festgestellt; er hat sich im Berichtszeitraum fortgesetzt. Ungewöhnlich mag das besonders im zweiten Berichtsjahr gesteigerte Interesse an Angelegenheiten erscheinen, die eher Verwaltungsinterna betreffen: Wie sind die Behörden beispielsweise informationstechnisch aufgestellt? Möglicherweise spiegelt dieses Interesse die wachsende Bedeutung der Digitalisierung öffentlicher Stellen wider.

Die erfassten Rechtsprobleme, die im Rahmen der Bearbeitung von Beschwerden auftraten, entsprechen mehr oder weniger den Regelungsinhalten des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes. Dass Behörden Schwierigkeiten haben, die regelmäßige Bescheidungsfrist von einem Monat einzuhalten, kennen wir aus früheren Jahren. Auch dass es – ganz objektiv betrachtet – keineswegs einfach ist, zu bestimmen, auf welcher Rechtsgrundlage ein Antrag zu bearbeiten ist, begegnet uns in der Beschwerdepraxis in nahezu gleichbleibender Intensität. Neu war im zweiten Berichtsjahr die Häufung von Fällen, in denen Verwaltungen der Anforderung, Anträge richtig zu bescheiden, nicht gerecht wurden. Dazu gehört im Ablehnungsfall nicht nur die Schriftform, sondern vor allem die korrekte Bezugnahme auf die gesetzlichen Ablehnungstatbestände sowie eine für die Antragstellerinnen und Antragsteller – und nicht zuletzt auch für unsere Kontrolle – nachvollziehbare Begründung der Verweigerung des Informationszugangs. Auf hohem Niveau bewegte sich im Berichtszeitraum die oftmals fragliche Existenz von Unterlagen. Unsere Empfehlung an die antragstellenden Personen lautet daher unverändert: Wenden Sie sich ruhig bereits vor der Antragstellung an die Behörde und erkundigen Sie sich, welche Unterlagen zu einem Sachverhalt überhaupt vorhanden sind. Gleichzeitig raten wir den öffentlichen Stellen, solchen Beratungsanfragen im Rahmen ihrer gesetzlichen Unterstützungspflicht nachzukommen. Wer frühzeitig miteinander ins Gespräch kommt, vermeidet für das spätere Antragsverfahren unnötige Missverständnisse. Ein Negativbeispiel, in dem genau das nicht geschehen ist, stellt ein weiter oben darge-

stellter Fall dar.⁷ Die Akten führende Stelle lehnte einen Antrag auf Zugang ab, ließ in ihrer ansonsten sehr ausführlichen Begründung jedoch an keiner Stelle erkennen, dass es die gewünschte Unterlage gar nicht gab. Mehr Kommunikation von beiden Seiten hätte allen Beteiligten viel Aufwand erspart.

Wir stellen fest, dass sich die Erfolgsquote der Beschwerdeverfahren im Berichtszeitraum wieder erhöht hat. Nach wesentlich geringeren Werten in den beiden Vorjahren können wir wieder eine Rückkehr zu den Durchschnittswerten verzeichnen – rund die Hälfte der abgeschlossenen Beschwerden, in denen uns ein Ergebnis bekannt ist, führte aus Sicht der Antragstellerinnen und Antragsteller zum Erfolg, d. h. ihre Anträge wurden nach unserer Unterstützung positiv beschieden. Allerdings war die tatsächliche Erfolgsquote im vorigen Berichtszeitraum etwas höher als in unserem Tätigkeitsbericht Akteneinsicht 2020/2021 dargestellt. In der Zuordnung der Werte war uns bedauerlicherweise ein Fehler unterlaufen. Anstatt der dargestellten Quoten in Höhe von 40 % und 17 % wurde die Akteneinsicht in den Jahren 2020 in 43 % und 2021 in 32 % der Fälle gewährt. Die folgende Grafik basiert auf den berichtigten Werten.



7 Siehe IV 6.



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

Allerdings ist die Aussagekraft dieser Statistik ohnehin begrenzt. Die besonders im zweiten Berichtsjahr zahlreichen über das Jahresende hinaus noch nicht abgeschlossenen Verfahren reduzieren hier bereits die Bezugsgröße für die Berechnung der Erfolgsquote. Hinzu kommen abgeschlossene Verfahren, in denen wir aus unterschiedlichen Gründen das Ergebnis nicht kennen. Insgesamt stand für eine Auswertung somit weniger als die Hälfte der Beschwerdefälle zur Verfügung.

Zwar werden weiterhin die meisten Anträge auf Informationszugang bei kommunalen Verwaltungen gestellt. In beiden Berichtsjahren betraf dies etwa 40 % aller Beschwerdeverfahren. Die Tendenz, dass die Beschwerden über oberste Landesbehörden, also über die Ministerien der Landesregierung, zugenommen haben, lässt sich aber auch für die Jahre 2022 (16 %) und 2023 (22 %) verzeichnen. Unter der Rubrik „Sonstige“ verbergen sich insbesondere im ersten Berichtsjahr relativ viele Fälle, in denen Anträge gegenüber Gerichten eine Rolle spielten. Zum Ende des zweiten Berichtsjahres häuften sich in den Beschwerdefällen die Schulen als Antragsgegnerinnen.

VII 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 Berichtszeitraum konnten sich die Informationsfreiheitsbeauftragten nach den pandemiebedingten Einschränkungen der Vorjahre zu ihren halbjährlichen Konferenzen erstmals wieder vor Ort treffen.

Im Jahr 2022 hatte die Landesbeauftragte für Datenschutz (gleichzeitig Landesbeauftragte für den Informationszugang) Schleswig-Holstein den Vorsitz der Konferenz inne, die vom 29. bis 30. Juni 2022 in Kiel zu ihrer 42. Sitzung zusammentraf. Im Zusammenhang mit einem wissenschaftlichen Vortrag zu kryptografischen Instrumenten erörterten die Konferenzmitglieder die Datenreduktion vor der Herausgabe von Informationen. Auf der Tagesordnung standen zudem zwei weitere, für die Informationsfreiheit grundlegende Themen: die „Informationsfreiheit by Design“ und der „Zugang zu Informationen bei staatlichen Transparenzportalen“. Die Konferenz rief zwei Arbeitsgruppen ins Leben. Zu dem erstgenannten Thema sollte eine von Schleswig-Holstein geleitete Arbeitsgruppe entsprechende Prinzipien als Grundlage für die weitere Entwicklung von Anforderungen, beispielsweise für E-Akten-Systeme, entwickeln. Dahinter steht der Ansatz, Technik und Organisation der Aktenführung von Anfang an so zu gestalten, dass die Verwaltung den beantragten Informationszugang leicht erfüllen kann. Rechtliche Einschränkungen des Informationsanspruchs, wie etwa für personenbezogene Daten oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, sollen durch frühzeitige Berücksichtigung bereits beim Anlegen und Führen der Akten zuverlässig und unter möglichst geringem Aufwand umgesetzt werden können. Die zweite Arbeitsgruppe unter gemeinsamer Leitung Baden-Württembergs und Schleswig-Holsteins erhielt den Auftrag,

Kriterien für staatliche Transparenz- bzw. Informationsfreiheitsportale zu entwickeln. Aus beiden Aufträgen entstanden im Berichtszeitraum unter regelmäßiger Beteiligung der Konferenz Entwürfe für Praxishandreichungen, deren Veröffentlichung für das Jahr 2024 vorgesehen ist. Die Frühjahrskonferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten fasste zudem zwei Entschlüsse. Vor dem Hintergrund der Weigerung der „Stiftung Klima- und Umweltschutz MV“, Informationen herauszugeben, stellte die Konferenz fest, dass sich das Informationsfreiheitsrecht gegenüber Stiftungen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, nicht nach deren Organisationsform richten darf. Nehmen Stiftungen öffentliche Aufgaben wahr, hat die Öffentlichkeit einen Anspruch auf entsprechende Informationen – und zwar unabhängig davon, ob es sich um eine Stiftung öffentlichen oder bürgerlichen Rechts handelt. In ihrer Entschlüsselung „SMS in die Akte: Behördliche Kommunikation unterliegt umfassend den Regeln der Informationsfreiheit!“ nimmt die Konferenz Bezug auf ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zur Herausgabe von Direktnachrichten einer Behörde. Sie fordert die Verwaltungen auf, behördliche Kommunikation unabhängig von der Form zu dokumentieren und im Rahmen des Informationsfreiheitsrechts offenzulegen.

Vor dem Hintergrund der Koalitionsverhandlungen nach der Landtagswahl in Niedersachsen forderte die Konferenz im Oktober 2022 alle dort politisch Verantwortlichen auf, mit dem Bund und anderen Ländern vergleichbare Transparenzpflichten öffentlicher Stellen im niedersächsischen Landesrecht zu schaffen. Die Erarbeitung eines modernen und umfassenden Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzes wurde anschließend in den Koalitionsvertrag aufgenommen.

Während der 43. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 8. und 9. November 2022 in Kiel erläuterte ein schwedischer Referent, welchen Zugang Bürgerinnen und Bürger in den skandinavischen Ländern zu Informationen der öffentlichen Verwaltung haben. Insbesondere stand die Frage im Vordergrund, ob die dortige Praxis mit der Datenschutz-Grundverordnung kompatibel ist. Die kulturellen Unterschiede zwischen der deutschen und den skandinavischen Gesellschaften im Hinblick auf den Stellenwert von Transparenz einerseits und Datenschutz andererseits wurden dabei deutlich. Außerdem umfasste die Tagesordnung einen Vortrag zum Harmonisierungsbedarf und Harmonisierungspotenzial des Informationsfreiheitsrechts in Deutschland und Europa. Die Ausführungen

eines Referenten aus der Wissenschaft sowie die anschließende Diskussion ließen die Zersplitterung des Informationsfreiheitsrechts deutlich werden.

Den Vorsitz im zweiten Berichtsjahr übernahm der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit. Die 44. Konferenz fasste auf ihrer Sitzung am 14. Juni 2023 in der Bundeshauptstadt Berlin die EntschlieÙung „Die Demokratie braucht starke Medien – Bundespressegesetz jetzt einführen!“. Hintergrund dieser Forderung ist der Umstand, dass es auf Bundesebene kein Pressegesetz gibt. Das Bundesverwaltungsgericht hatte im Jahr 2013 entschieden, dass sich der presserechtliche Auskunftsanspruch gegenüber Bundesbehörden unmittelbar aus dem Recht auf Pressefreiheit aus dem Grundgesetz ergibt. Es ist Sache des Bundesgesetzgebers, einen Informationszugang zu regeln. Auch zehn Jahre nach diesem Urteil fehlt eine solche Regelung. Dieses Thema erörterte die Konferenz zudem mit einer Vertreterin des Deutschen Journalistenverbandes e. V. Auch hatten die Informationsfreiheitsbeauftragten die Leiterin des Projekts „umwelt.info“ eingeladen, die das unter der Regie des Umweltbundesamtes geführte Vorhaben erläuterte. Das künftige Portal soll Metadaten der Umweltinformationsdatenbanken von Bund, Ländern und Kommunen einbinden und somit der Zersplitterung der Portallandschaft entgegenwirken.

Am 7. November 2023 forderte die 45. Konferenz in der Bundesstadt Bonn den Bundes- und die Landesgesetzgeber in einer EntschlieÙung auf, deutschlandweit einen einheitlichen und hohen Standard in Sachen Informationszugang zu etablieren. Anlass hierfür war die bestehende „Drei-Klassen-Gesellschaft“. Diese besteht aus zwei Ländern ohne Informationsfreiheitsgesetze, aus dem Bund und anderen Ländern mit einem antragsbasierten Informationsfreiheitsrecht sowie weiteren Ländern mit einem modernen Transparenzgesetz, das auch aktive Veröffentlichungspflichten der Verwaltungen enthält. In ihrer EntschlieÙung „Künstliche Intelligenz (KI) verantwortungsvoll für die Informationsbereitstellung nutzen!“ wiesen die Informationsfreiheitsbeauftragten auf das Potenzial der Künstlichen Intelligenz – beispielsweise KI-basierter Schwärzungstools – für die Bereitstellung von amtlichen Informationen und damit für die Vereinfachung und Förderung des Informationszugangs hin. Die abschließende Entscheidung muss jedoch zwingend durch den Menschen erfolgen. Mit ihrer EntschlieÙung „25 Jahre Aarhus-Konvention – Veröffentlichungsanspruch muss ins Gesetz!“ zeigte



die Konferenz auf, dass die wichtige proaktive Veröffentlichung von Umweltinformationen auch 25 Jahre nach der Aarhus-Konvention in Deutschland immer noch häufig abhängig vom Transparenzwillen der Behörden ist. Sie forderte die Einführung eines subjektiven und damit einklagbaren Rechts auf Veröffentlichung.

Sämtliche Entschlüsse der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland sowie ihre Sitzungsprotokolle sind im Internetangebot der Landesbeauftragten abrufbar.

2 Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten

Der Internationalen Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten (International Conference of Information Commissioners) gehören neben Informationsfreiheitsbeauftragten auch Ombudspersonen und andere Stellen an, denen die Kontrolle der Einhaltung des allgemeinen Informationsfreiheitsrechts obliegt. Der Zusammenschluss der inzwischen über 80 Mitglieder 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 verabschiedete die Konferenz eine Charta, in der sie ihr Ziel bekräftigte, den freien Zugang zu öffentlichen Informationen weltweit zu schützen und zu fördern. 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. Den Vorsitz hatte im Berichtszeitraum 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); es führte auch das internationale Sekretariat.

Die 13. Konferenz fand vom 22. bis 24. Juni 2022 in Puebla, Mexiko, statt. Das Motto der Veranstaltung lautete: „Access to information, participation, and inclusion in the Digital Age“. Die Konferenz veröffentlichte die EntschlieÙung „Access to information as a milestone of the digital age to guarantee human rights, the inclusion of groups in situations of vulnerability and the strengthening of democratic institutions in the 21st century“. Darin verpflichtet sie sich zur weiteren Stärkung des Rechts auf Zugang zu Informationen in immer mehr Bereichen, um eine Kultur der Offenheit und Integrität von der lokalen bis zur nationalen Ebene zu fördern. Ein besonderes Augenmerk legten die internationalen Delegierten auf die Gewährleistung des Zugangs für Gruppen in prekären Situationen.

Vom 19. bis 21. Juni 2023 trafen sich die Mitglieder der Internationalen Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in der philippinischen Hauptstadt Manila. Die 14. Konferenz veröffentlichte im Ergebnis ihrer Zusammenkunft die EntschlieÙung „Bridging Informa-



tion Across Nations: Concretizing the Global Role of Access to Information for Democratic Preservation, Inclusivity, and Development“. Die Mitglieder betonten darin erneut die Bedeutung der Konferenz für den internationalen Austausch über bewährte Verfahren des Zugangs zu öffentlichen Informationen und bekundeten das Ziel, die Konferenz unter Aufnahme weiterer Mitglieder zu einem globalen Netzwerk zur Förderung der Informationsfreiheit auszubauen.

3 International Case Handling Workshop

Anders als die Konferenzen der Informationsfreiheitsbeauftragten oder die sie vorbereitenden Treffen auf Referentenebene zielen Case Handling Workshops auf einen Austausch über typische, alltägliche Fälle, welche die Behörden der Beauftragten zu bearbeiten haben. Sie zielen nicht auf eine Außenwirkung, sondern sollen die Wahrnehmung der täglichen Kontrollaufgaben erleichtern. Während auf dem Gebiet des Datenschutzes solche Workshops bereits seit Längerem existieren, fand auf Initiative des ungarischen Informationsfreiheitsbeauftragten im Jahr 2018 der erste Case Handling Workshop in Budapest statt. Im darauffolgenden Jahr lud der maltesische Informationsfreiheitsbeauftragte zu einem Erfahrungsaustausch. Nach einer pandemiebedingten Pause richtete schließlich der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit am 16. und 17. Mai 2023 eine solche Veranstaltung in der Bundeshauptstadt Berlin aus.

Es trafen sich die mit der Fallbearbeitung befassten Referentinnen und Referenten aus 15 verschiedenen Ländern (sowohl EU- als auch Nicht-EU-Staaten). Auch ein Mitarbeiter der Landesbeauftragten nahm teil. Zwar zeigte sich schnell, dass die Rechtslage zur Informationsfreiheit in den einzelnen Ländern höchst unterschiedlich ist. Das betrifft sowohl die materiellen Regelungen der Informationsfreiheitsgesetze, die von einem rein antragsbasierten Informationszugang bis hin zu umfassenden Veröffentlichungspflichten reichen. Aber auch die Kompetenzen der Kontrollbehörden sind unterschiedlich ausgestaltet, der Bogen spannt sich von einer reinen Beanstandungsbeugnis bis hin zur Verhängung von Bußgeldern. Zudem obliegt vielen Dienststellen nicht nur die Überwachung der Einhaltung des Informationsfreiheitsgesetzes, sondern auch anderer Rechtsvorschriften für den Zugang zu bzw. die Veröffentlichung von Informationen.

Gleichwohl sind, wie sich auf dem Arbeitstreffen in Berlin herausstellte, die Praxisprobleme häufig sehr ähnlich. Der Austausch umfasste Themen wie die Abwägung zwischen den entgegengesetzten Interessen der Behörden an der Geheimhaltung und der antragstellenden Personen an der Offenlegung von Informationen, die Auswirkung von Veröffentlichungspflichten für die Anzahl der gestellten Anträge auf Informationszugang, den Umgang mit Fragen in Abgren-



zung zur Herausgabe von Dokumenten oder die Kontrolle der Einhaltung von (sehr unterschiedlichen) Bearbeitungsfristen. Insbesondere auf dem Gebiet von Open Data zeigte sich die Wechselwirkung mit datenschutzrechtlichen Vorschriften, vor allem in Bezug auf persönliche Angaben, zu deren Veröffentlichung in bestimmten Registern eine Verpflichtung besteht. Der Einblick in die Kontrollentscheidungen internationaler Behörden sowie die Kenntnis ausgewählter Rechtsprechung aus deren Ländern stellt auch für die Bearbeitung von Beschwerdefällen über den Informationszugang in Brandenburg eine wertvolle Unterstützung dar. Der Workshop soll im nächsten Berichtszeitraum wieder stattfinden und wird voraussichtlich von den spanischen Kolleginnen und Kollegen organisiert.

VIII Die Dienststelle

Der Aufgabenbereich Akteneinsicht und Informationszugang ist der personell kleinste meiner Dienststelle. Ausfälle sind hier besonders schwer zu verkraften. Im Berichtszeitraum musste eine langfristige Abwesenheit kompensiert werden. Eine Vertretungskraft zu gewinnen, war äußerst schwierig und gelang erst zum 1. November 2023. Zuvor war die Stelle viele Monate nicht besetzt. Die im Vergleich zum Vorjahr um ein Fünftel gestiegene Zahl an Beschwerden stellte vor diesem Hintergrund eine besondere Herausforderung dar.

Die schwierige Personalsituation fiel in eine Zeit, in der nicht nur das turnusmäßig alle zwei Jahre stattfindende Internationale Symposium meiner Dienststelle geplant und durchgeführt werden musste. Auch die Erstellung des Tätigkeitsberichts Akteneinsicht, den Sie gerade gelesen haben, stand im zweiten Berichtsjahr wieder an.

Ich hoffe, dass die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer für die aus dieser Situation resultierenden längeren Bearbeitungszeiten Verständnis aufbringen konnten.

Es ist mir ein besonderes Anliegen, meinen mit Fragen des Akteneinsichts- und Informationszugangsrechts befassten Beschäftigten für ihren engagierten Einsatz zu danken. Dieser Dank gilt gleichermaßen all denjenigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern anderer Arbeitsbereiche, die durch Unterstützungsleistungen für Entlastung gesorgt haben.



Kontakt

Die Landesbeauftragte für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht

Stahnsdorfer Damm 77
14532 Kleinmachnow

Telefon: 033203 356-0

Telefax: 033203 356-49

E-Mail: Poststelle@LDA.Brandenburg.de

www.LDA.Brandenburg.de