



Der Landesbeauftragte für den
DATENSCHUTZ und die
INFORMATIONSFREIHEIT
Rheinland-Pfalz

TÄTIGKEITSBERICHT ZUR INFORMATIONSFREIHEIT 2018/2019

HERAUSGEBER

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz
und die Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz

Hintere Bleiche 34 | 55116 Mainz

Postfach 30 40 | 55020 Mainz

Telefon +49 (0) 6131 208-2449

Telefax +49 (0) 6131 208-2497

poststelle@datenschutz.rlp.de

www.datenschutz.rlp.de

Oktober 2020

INHALT

VORWORT	6
I. GESETZLICHE GRUNDLAGEN	8
1. Das Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz.	10
2. Inkrafttreten des Geschäftsgeheimnisgesetzes - Verhältnis zur Informationsfreiheit	11
II. ZAHLEN UND FAKTEN	14
III. ENTWICKLUNG DES INFORMATIONSFREIHEITSRECHTS DURCH DIE RECHTSPRECHUNG	20
1. Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz bestätigt Transparenzpflicht für Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags	22
2. Bundesgerichtshof: Keine Urteils-Übersendung an Privatpersonen	23
3. Bundesverwaltungsgericht: Kein presserechtlicher Anspruch auf Auskunft zu steuerlichen Daten	23
4. Bundesverwaltungsgericht: Kein Anspruch auf Auskunft zu Immunitätsangelegenheiten des Deutschen Bundestages	24
5. Bundesverwaltungsgericht: Anspruch auf Zugang zu Informationen nach dem Verbraucherinformationsgesetz	24

IV. KONFERENZEN DER INFORMATIONSFREIHEITSBEAUFTRAGTEN	26
1. 35. Konferenz in Stuttgart	28
2. 36. Konferenz in Ulm.....	28
3. 37. Konferenz in Saarbrücken.....	31
V. SCHWERPUNKTE DER ARBEIT DES LFDI...	36
1. Überblick	38
2. Ausgewählte Ergebnisse aus der Prüfungs- und Beratungstätigkeit des LfDI	39
3. Veranstaltungen	44
4. Mitarbeit in Gesetzgebungsvorhaben	48
5. Neuer Internetauftritt.....	50
6. Informationsbogen zu den Veröffentlichungspflichten von Umweltinformationen.....	51
7. Veröffentlichung des dritten Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit.....	52
8. Besuch einer Delegation aus Belarus.....	52
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	54

VORWORT



Prof. Dr. Dieter Kugelmann

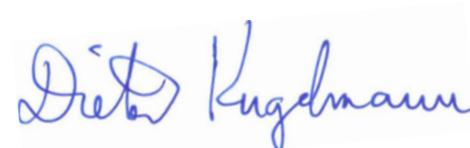
Die Informationsfreiheit wächst, blüht und gedeiht – zumindest in Rheinland-Pfalz. Das rheinland-pfälzische Transparenzgesetz wird immer mehr zu einem der Leitdokumente für die Sicherstellung und Förderung von Transparenz der Verwaltung in der

Bundesrepublik Deutschland. In anderen Ländern sind Vorhaben des Gesetzgebers angestoßen und teilweise auch durchgeführt worden, in denen das Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz als Referenzdokument jeweils eine Rolle spielte. Dementsprechend hat der LfDI Rheinland-Pfalz an Anhörungen in Hessen und Thüringen teilgenommen, um den dortigen Gesetzgeber über die Anwendung und Gestaltung des rheinland-pfälzischen Rechts zu informieren.

Die Anwendung des Landestransparenzgesetzes in Rheinland-Pfalz spielt sich in regelten Bahnen ab. Die Verwaltungen sind offen und überwiegend gutwillig, was die Umsetzung und Verwirklichung von Informationsfreiheitsansprüchen betrifft. Der Eindruck verfestigt sich, dass das individuelle Recht des Einzelnen auf Informationen in der Verwaltung zunehmend Anerkennung findet. Die Schwierigkeiten liegen eher in der Umsetzung und im Detail. Hier versucht der LfDI den Behörden sowie den Bürgerinnen und Bürgern Unterstützung und Hilfestellungen zu geben. Dies gelingt in der großen Mehrzahl der Fälle.

Dementsprechend verdeutlicht auch dieser Tätigkeitsbericht, dass umfassende Transparenz

der Verwaltung in Rheinland-Pfalz gelingen kann. Die weiteren Schritte, die auch im Gesetz vorgesehen sind, betreffen Anforderungen an Veröffentlichungen durch öffentliche Stellen, die sicherlich zu weiteren Herausforderungen und Fragen führen. Der LfDI Rheinland-Pfalz wird auch insoweit als Ansprechpartner und Unterstützer zur Verfügung stehen. Auf diese Art und Weise soll der Gedanke einer offenen Verwaltung im transparenten Rechtsstaat weiter gefördert werden.



Prof. Dr. Dieter Kugelmann

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz

I. GESETZLICHE GRUNDLAGEN

I. GESETZLICHE GRUNDLAGEN

1. DAS LANDES-TRANSPARENZGESETZ RHEINLAND-PFALZ

Das Landestransparenzgesetz trat am 1. Januar 2016 in Kraft. Es verpflichtet rheinland-pfälzische Landesbehörden, amtliche Informationen auf einer zentralen Internetplattform zu veröffentlichen. Auf dieser Transparenz-Plattform, die nach und nach ausgebaut wird, sind ausgewählte Informationen von allen Landesbehörden zu finden.

Das Landestransparenzgesetz sieht für die Veröffentlichung auf der Transparenz-Plattform Übergangsfristen von zwei, drei und fünf Jahren vor. Nach Ablauf dieser Fristen muss jeweils gewährleistet sein, dass bestimmte Informationen auf der Transparenz-Plattform eingesehen werden können.

Am 1. Januar 2018, zwei Jahre nach Inkrafttreten des Landestransparenzgesetzes, endete die erste Übergangsfrist: Die Transparenz-Plattform für die obersten Landesbehörden muss nun voll funktionsfähig sein und wesentliche veröffentlichungspflichtige Informationen bereitstellen. Für die übrigen transparenzpflichtigen Stellen muss die Transparenz-Plattform nach fünf Jahren voll funktionsfähig sein.

Zu den Informationen, die ab 1. Januar 2018 von den obersten Landesbehörden proaktiv veröffentlicht werden müssen, gehören:

- › Haushalts-, Stellen-, Organisations-, Geschäftsverteilungs- und Aktenpläne, amtliche

Statistiken und Tätigkeitsberichte,

- › Von den transparenzpflichtigen Stellen erstellte öffentliche Pläne, Zuwendungen an die öffentliche Hand ab einem Betrag von 1.000,00 EUR,
- › Die wesentlichen Unternehmensdaten von Beteiligungen des Landes an privatrechtlichen Unternehmen,
- › Daten über die wirtschaftliche Situation der durch das Land errichteten rechtlich selbstständigen Anstalten, rechtsfähigen Körperschaften des öffentlichen Rechts mit wirtschaftlichem Geschäftsbetrieb und Stiftungen einschließlich einer Darstellung der jährlichen Vergütungen und Nebenleistungen für die Leitungsebene.

Bisher schon wurden im Vorgriff die folgenden Informationen veröffentlicht:

- › Ministerratsbeschlüsse,
- › Berichte und Mitteilungen der Landesregierung an den Landtag,
- › In öffentlicher Sitzung gefasste Beschlüsse und
- › Geodaten.

Des Weiteren müssen Informationen, die von obersten Landesbehörden auf einen individuellen Informationsantrag hin in elektronischer Form zugänglich gemacht wurden, ebenfalls auf die Transparenz-Plattform eingestellt werden. Dieser Grundsatz „access for one = access for all“ besagt, dass Informationen, die einmal im Rahmen eines Antragsverfahrens von einer öffentlichen Stelle geprüft und ganz oder in Teilen zugänglich gemacht wurden, allen Interessierten zugänglich gemacht werden sollen.

Seit dem **1. Januar 2019** müssen unter anderem die wesentlichen Inhalte von Verträgen mit einem Auftragswert von mehr als 20.000 EUR, von Behörden in Auftrag gegebene Gutachten und Studien sowie Zuwendungen und Förderungen ab einem Betrag von 1.000,00 EUR veröffentlicht werden.

2. INKRAFTTRETEN DES GESCHÄFTS- GEHEIMNIS- GESETZES - VERHÄLTNIS ZUR INFORMATIONSFREIHEIT

Am 26. April 2019 ist das Geschäftsgeheimnisgesetz (GeschGehG) in Kraft getreten. Darin wird das Geschäftsgeheimnis in § 2 Nr. 1 definiert als „eine Information

- a) die weder insgesamt noch in der genauen Anordnung und Zusammensetzung ihrer Bestandteile den Personen in den Kreisen, die üblicherweise mit dieser Art von Informationen umgehen, allgemein bekannt oder ohne Weiteres zugänglich ist und daher von wirtschaftlichem Wert ist und
- b) die Gegenstand von den Umständen nach angemessenen Geheimhaltungsmaßnahmen durch ihren rechtmäßigen Inhaber ist und
- c) bei der ein berechtigtes Interesse an der Geheimhaltung besteht;“

Bereits im Laufe des Gesetzgebungsprozesses war umstritten, ob sich die neue Definition des Geschäftsgeheimnisses im GeschGehG auf den Begriff des Geschäftsgeheimnisses in den Informationszugangsgesetzen auswirken würde, der bislang durch die Rechtsprechung konkretisiert wurde.

Danach werden als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis „alle auf ein Unternehmen bezogene Tatsachen, Umstände und Vorgänge verstanden, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat“ (BVerfGE 115, 205 [230]), ohne dass es hiernach auf angemessene Geheimhaltungsmaßnahmen und den wirtschaftlichen Wert der Information – wie nach dem Geschäftsgeheimnisgesetz vorausgesetzt – ankäme.

Der Begriff des Geschäftsgeheimnisses im Geschäftsgeheimnisgesetz unterscheidet sich also - auch nach Aufnahme des Merkmals des berechtigten Interesses - von dem in der Rechtsprechung konkretisierten Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses.

Welcher Begriff gilt? In § 1 Abs. 2 GeschGehG ist ausdrücklich normiert, dass öffentlich-rechtliche Vorschriften zur Geheimhaltung, Erlangung, Nutzung oder Offenlegung von Geschäftsgeheimnissen vorgehen. Auch in der Gesetzesbegründung (BT-Drs. 19/4724, S. 23) wird ausgeführt, dass eine Anwendung des Gesetzes u.a. für Informationsansprüche gegen staatliche Stellen oder Informationsansprüche nach den Umweltinformationsgesetzen ausgeschlossen ist.

Andererseits ist der im Informationsfreiheitsgesetz des Bundes und in vielen Informationszugangsgesetzen der Länder gewählte Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses nicht definiert und wurde bislang durch die in der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze ausgefüllt. Insoweit ist durchaus denkbar, dass trotz des grundsätzlichen Ausschlusses der Anwendung des Geschäftsgeheimnisgesetzes im Bereich der Informationszugangsgesetze die Definition des Geschäftsgeheimnisses im Geschäftsgeheimnisgesetz auf diese durchschlägt.

GESETZLICHE GRUNDLAGEN

Für die Beibehaltung des alten, auf der Rechtsprechung basierenden Geschäftsgeheimnisbegriffs spricht die Tatsache, dass das Geschäftsgeheimnisgesetz lediglich den zivilrechtlichen Schutz von Geschäftsgeheimnissen bezweckt sowie die bislang im Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb geregelten Straftatbestände enthält, jedoch die Anwendbarkeit auf Informationsansprüche gegen öffentliche Stellen ausdrücklich ausschließt.

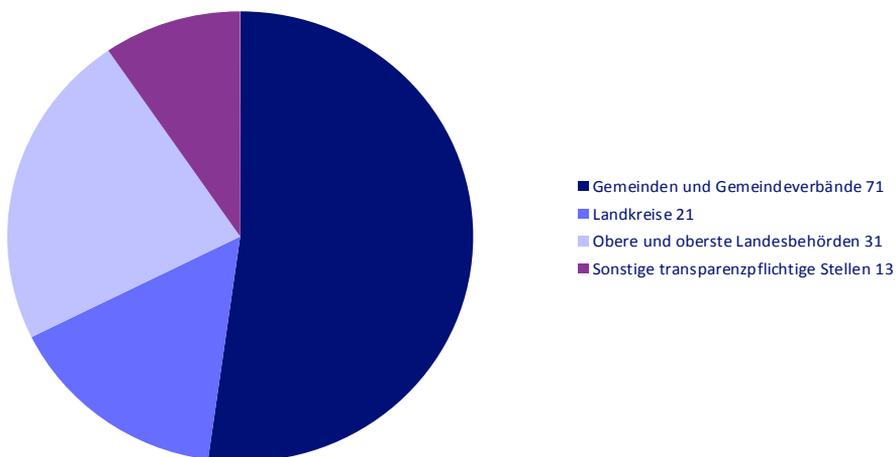
Für die Anwendung des neuen Geschäftsgeheimnisbegriffs aus dem Geschäftsgeheimnisgesetz spricht insbesondere die Einheit der Rechtsordnung, die eine einheitliche Definition oder Auslegung eines Begriffs in verschiedenen Gesetzen verlangt.

Der in § 5 Abs. 6 Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz legal definierte Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses findet auch weiterhin Anwendung.

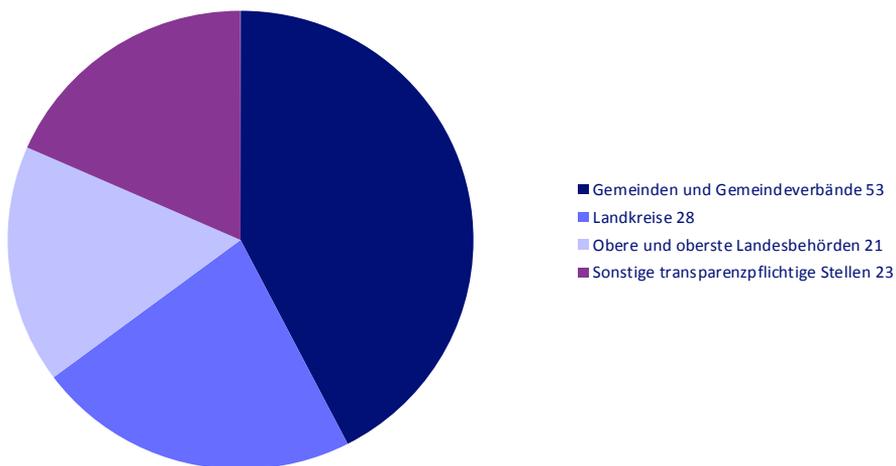
II. ZAHLEN UND FAKTEN

II. ZAHLEN UND FAKTEN

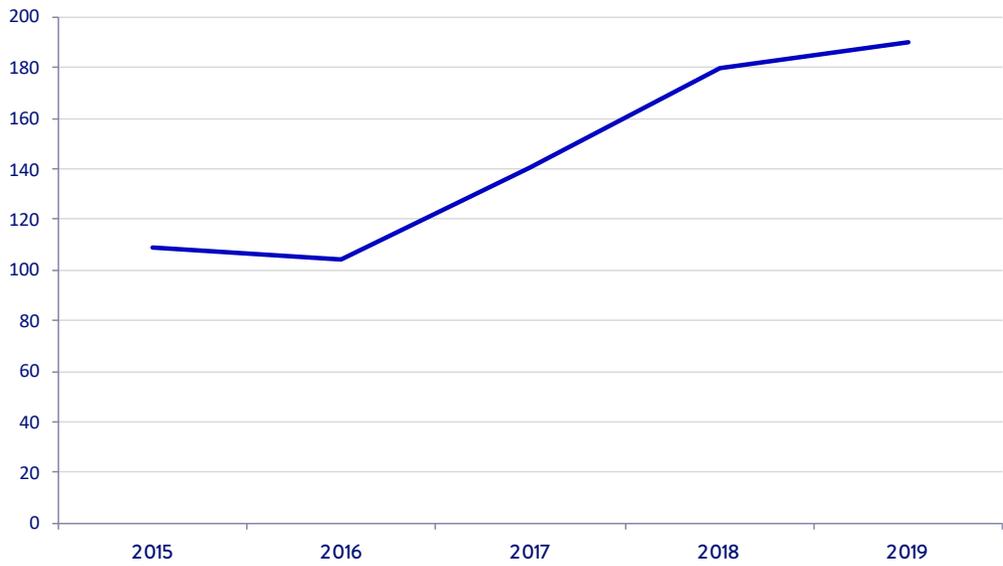
1. Antragsgegner in Beschwerdeverfahren im Jahr 2018



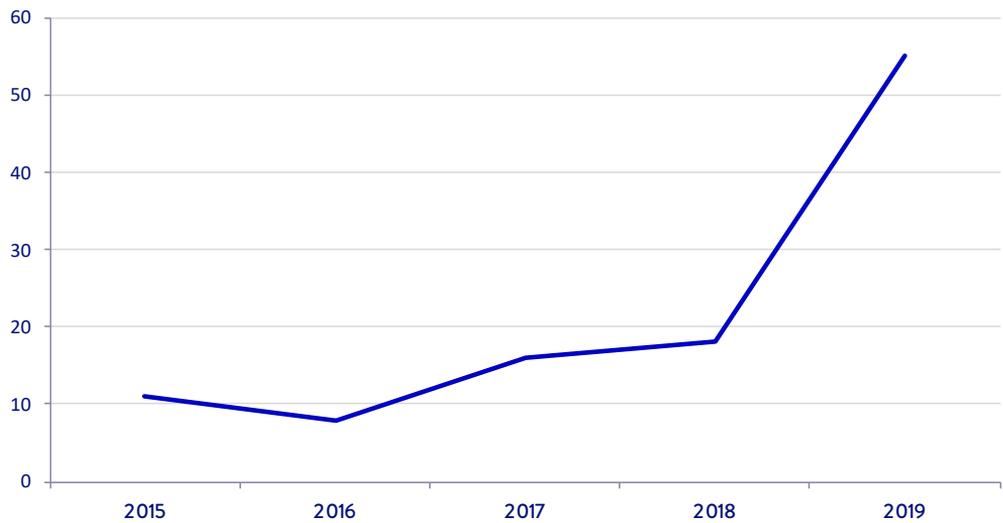
2. Antragsgegner in Beschwerdeverfahren im Jahr 2019



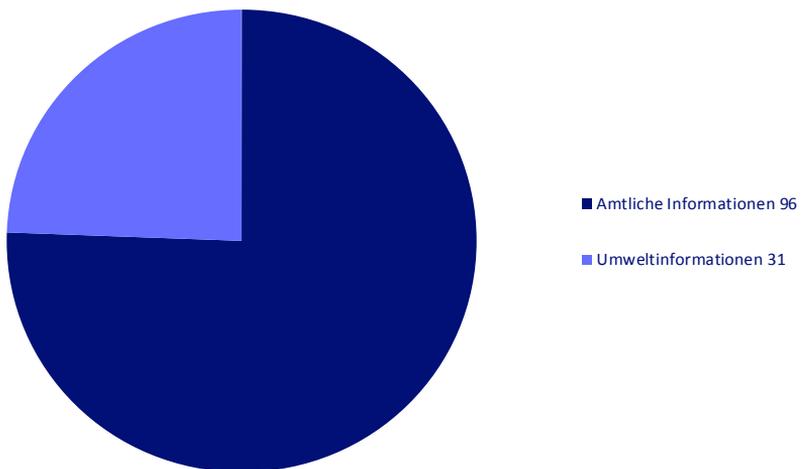
3. Beratungsanfragen und Beschwerdeeingaben



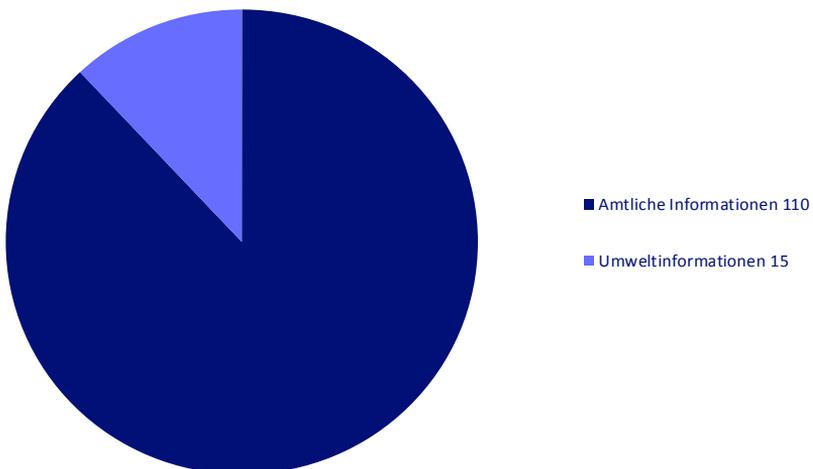
4. Bei dem Landesbeauftragten gestellte Anträge auf Informationszugang



5. Antragsgegenstand in Beschwerdeverfahren im Jahr 2018



6. Antragsgegenstand in Beschwerdeverfahren im Jahr 2019



IV. ENTWICKLUNG DES INFORMATIONSFREIHEITSRECHTS DURCH DIE RECHTSPRECHUNG

III. ENTWICKLUNG DES INFORMATIONSFREIHEITSRECHTS DURCH DIE RECHTSPRECHUNG

1. OBERVERWALTUNGSGERICHT RHEINLAND-PFALZ BESTÄTIGT TRANSPARENZPFLICHT FÜR GUTACHTEN DES WISSENSCHAFTLICHEN DIENSTES DES LANDTAGS

Das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz hat mit Beschluss vom 27. Juni 2018 (Aktenzeichen: 10 A 10053/18.OVG) eine Entscheidung des Verwaltungsgerichts Mainz zur Transparenzpflicht für Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags bestätigt. Demnach unterfallen Gutachten, die im Auftrag von Landtagsfraktionen durch den Wissenschaftlichen Dienst des Landtags Rheinland-Pfalz erstellt werden, grundsätzlich der Transparenzpflicht nach dem Landestransparenzgesetz. Das Landestransparenzgesetz gelte nach der Auffassung des OVG für den rheinland-pfälzischen Landtag nur, soweit er Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehme. Das Verwaltungsgericht habe zu Recht die Gutachtenerstellung im Auftrag von Landtagsfraktionen durch den Wissenschaftlichen Dienst des Landtags nicht als parlamentarische Angelegenheit, sondern als transparenzpflichtige Aufgabe der öffentlichen Verwaltung qualifiziert.

„Der Beschluss des OVG ist ein Erfolg für die Offenheit und Transparenz staatlichen Handelns“, so der LfDI Rheinland-Pfalz, Prof. Dr. Kugelmann.

Die Gutachten des wissenschaftlichen Dienstes müssen aufgrund des Gesetzeswortlauts nicht proaktiv auf der Transparenz-Plattform publiziert werden. Dies kann aber freiwillig erfolgen. Nach dem seit dem 1. Januar 2018 anwendbaren Grundsatz „access for one – access for all“ sind zudem Gutachten, die aufgrund eines Antrags im Einzelfall elektronisch zugänglich gemacht werden, auch verpflichtend auf der Transparenz-Plattform zu veröffentlichen.

Wie groß das Interesse an der Expertise wissenschaftlicher Dienste ist, zeigt die Reaktion auf eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts. Dieses hatte im Juni 2015 (BVerwG 7 C 1.14 und 7 C 2.14) entschieden, dass die Bundestagsverwaltung Zugang zu den Ausarbeitungen der wissenschaftlichen Dienste gewähren muss. Die Organisation abgeordnetenwatch.de hatte im Jahr 2016 eine Liste der Ausarbeitungen des Wissenschaftlichen Dienstes zwischen 2005 und 2015 veröffentlicht. Das Bundesverwaltungsgericht entschied, dass der Deutsche Bundestag, soweit es um Gutachten und sonstige Zuarbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geht, eine informationspflichtige Behörde ist und das Urheberrecht weder der Einsicht in diese Unterlagen noch der Anfertigung einer Kopie entgegensteht. Innerhalb einer Woche wurden an den Deutschen Bundestag 1.100 Anfragen nach Gutachten gerichtet. Dieser hat auf die große Nachfrage reagiert und stellt nun unter

<https://www.bundestag.de/ausarbeitungen>

Fachinformationen und Analysen in einer frei zugänglichen Datenbank online.

2. BUNDESGERICHTSHOF: KEINE URTEILSÜBERSENDUNG AN PRIVATPERSONEN

Die Übersendung von anonymisierten Strafurteilen an Privatpersonen ist nach einer Entscheidung des BGH (Urt. v. 20.06.2018 - Az.: 5 AR (Vs) 112/17) grundsätzlich nicht zulässig. Eine Privatperson wollte ein anonymisiertes Strafurteil des LG Kiel zugesandt bekommen. Dies lehnte das Gericht ab. Zu Recht, wie der BGH nun entschied.

Nach Auffassung des BGH werde durch die Übermittlung einer anonymisierten Abschrift eines Strafurteils das Persönlichkeitsrecht der Verurteilten und sonstiger Dritter beeinträchtigt. Denn Strafurteile enthielten teilweise bis in den Kernbereich des Persönlichkeitsrechts hineinreichende Angaben insbesondere über den Verurteilten, das Opfer der Straftat oder über das Tatgeschehen selbst, bei denen kaum je auszuschließen sei, dass ein Personenbezug trotz Anonymisierung hergestellt werden könne.

Gegen den verfassungsrechtlich abgesicherten Anspruch auf Achtung der Privatsphäre der Betroffenen müsse daher gegebenenfalls selbst ein berechtigtes Interesse des eine anonymisierte Auskunft Begehrenden zurücktreten.

Etwas anderes könne geltend, wenn der Auskunftsbegehrende ein Medienvertreter gewesen wäre, so das Gericht. Denn die Überlassung von Dokumenten auf Basis presserechtlicher Auskunftsansprüche sei unter weniger strengen Voraussetzungen bereits deshalb möglich, weil Pressevertretern eine besondere Verantwortung im Umgang mit den so erhaltenen Informationen obliege.

3. BUNDESVERWALTUNGS GERICHT: KEIN PRESSERECHTLICHER ANSPRUCH AUF AUSKUNFT ZU STEUERLICHEN DATEN

Auch bei presserechtlichen Auskunftsansprüchen ist die Offenbarung von Daten, die dem Steuergeheimnis unterliegen, nur dann zulässig, soweit hierfür ein zwingendes öffentliches Interesse besteht. Dies hat das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 29. August 2019 (BVerwG 7 C 33.17) entschieden. Der Kläger war Journalist und begehrte vom Finanzministerium des beklagten Landes nähere Auskünfte zu einem Einsatz von Polizei und Steuerfahndung in einem Swinger-Club im September 2011, über den er seinerzeit in einer überregionalen Tageszeitung berichtet hat. Sein Auskunftsbegehren war unter anderem darauf gerichtet, wie lange der Einsatz gedauert hat, wer bei dem Einsatz federführend war und ihn veranlasst hat und ob es Festnahmen gegeben hat oder Haftbefehle erlassen worden sind. Das Finanzamt verweigerte die erbetenen Auskünfte unter Hinweis auf das Steuergeheimnis. Die Klage und Berufung des Klägers hatten keinen Erfolg.

Das Bundesverwaltungsgericht hat die Revision des Klägers zurückgewiesen. Die Auslegung von § 30 der Abgabenordnung (AO) durch das Berufungsgericht ist nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts mit revisiblem Recht vereinbar. Hiernach hat das Berufungsgericht zu Recht angenommen, dass die verfassungsrechtlich gewährleistete Pressefreiheit nicht gebietet, § 30 AO einschränkend dahin auszulegen, dass bei presserechtlichen Auskunftsansprüchen stets eine „offene“ Einzelfallabwägung vorzunehmen bzw. eine Ermessensentscheidung zu treffen ist.

Der unbestimmte Rechtsbegriff des „zwingenden öffentlichen Interesses“ in § 30 Abs. 4 Nr. 5 AO bietet ausreichend Raum, um der Pressefreiheit Rechnung zu tragen und die spezifischen Einzelfallumstände abzuwägen.

4. BUNDESVERWALTUNGSGERICHT: KEIN ANSPRUCH AUF AUSKUNFT ZU IMMUNITÄTS- ANGELEGENHEITEN DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES

Der Deutsche Bundestag muss einem Journalisten keine Auskunft zu Immunitätsangelegenheiten geben. Das hat das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig mit Urteil vom 25. Oktober 2018 (Aktenzeichen: BVerwG 7 C 6.17) entschieden.

Der Kläger, Redakteur einer Tageszeitung, beantragte die Erteilung von Auskünften zu Immunitätsangelegenheiten des Deutschen Bundestages. Das der Klage stattgebende Urteil des Verwaltungsgerichts hat das Oberverwaltungsgericht aufgehoben. Immunitätsangelegenheiten als eigene Angelegenheiten des Parlaments seien vom Anwendungsbereich des auf Verwaltungshandeln beschränkten presserechtlichen Auskunftsanspruchs ausgenommen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat die Revision des Klägers zurückgewiesen. Der presserechtliche Auskunftsanspruch richtet sich gegen Bundesbehörden. Parlamentarische Angelegenheiten wie Immunitätsangelegenheiten sind von dem verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch nicht erfasst.

5. BUNDESVERWALTUNGSGERICHT: ANSPRUCH AUF ZUGANG ZU INFORMATIONEN NACH DEM VERBRAUCHER- INFORMATIONSGESETZ

Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 29. August 2019 (BVerwG 7 C 29.17) entschieden, dass der Anspruch auf Zugang zu Informationen über „festgestellte nicht zulässige Abweichungen“ von Vorschriften des Lebensmittel- und Futtermittelrechts nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Verbraucherinformationsgesetz (VIG) nicht voraussetzt, dass die Abweichung durch Verwaltungsakt festgestellt ist. Der Anspruch auf Zugang zu Verbraucherinformationen nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG ist nicht auf produktbezogene Informationen beschränkt. Eine „nicht zulässige Abweichung“ im Sinne der Vorschrift muss nicht durch Verwaltungsakt festgestellt werden. Ausreichend ist, dass die zuständige Behörde die Abweichung unter Würdigung des Sachverhalts und der einschlägigen Rechtsvorschriften abschließend aktenkundig festgestellt hat.

III. KONFERENZEN DER INFORMATIONSFREIHEITS- BEAUFTRAGTEN

IV. KONFERENZEN DER INFORMATIONSFREIHEITSBEAUFTRAGTEN

1. 35. KONFERENZ IN STUTTGART IM MÄRZ 2018

Unter dem Vorsitz des Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Baden-Württemberg fand am 20. März 2018 die Frühjahrstagung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland in Stuttgart statt. Die Konferenz hat das Ziel, das Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen zu fördern und für die Fortentwicklung der Informationsfreiheit einzutreten.

Die Informationsfreiheitsbeauftragten verabschiedeten einen Maßnahmenkatalog mit Empfehlungen für die öffentliche Verwaltung. In dem Papier zeigen die Informationsfreiheitsbeauftragten Möglichkeiten auf, wie die Verwaltung – unabhängig von bereits bestehenden gesetzlichen Vorgaben in Bund und Ländern – mit dem Thema Informationsfreiheit konstruktiver und bürgerfreundlicher umgehen kann.

Die Maßnahmen zielen darauf ab, sowohl die Prozesse im Umgang mit Bürgeranfragen zu optimieren, als auch eigene Informationsangebote bekannt zu machen. Denn eine umfassende Informationskultur ist Zeichen einer modernen bürgerfreundlichen Demokratie

2. 36. KONFERENZ IN ULM IM OKTOBER 2018

Am 16. Oktober 2018 fand unter dem Vorsitz des Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Baden-Württemberg die Herbsttagung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland im Ulmer Rathaus statt.

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz forderte zusammen mit weiteren Informationsfreiheitsbeauftragten aus Bund und Ländern in einem Positionspapier die Umsetzung der Anforderungen, welche für einen transparenten und verantwortungsvollen Einsatz von Algorithmen und KI-Verfahren unerlässlich ist.

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz, Prof. Dr. Dieter Kugelmann, begrüßt die gemeinsame Position der Informationsfreiheitsbeauftragten: „Ich bin sehr froh, dass auf dem gesellschaftlich hochspannenden Gebiet des Einsatzes von Algorithmen Transparenz aus Sicht der Informationsfreiheit gefordert wird. Die öffentliche Verwaltung sollte insoweit mit gutem Beispiel voran gehen. Wir werden die hochdynamischen Prozesse aufmerksam verfolgen und zur Weiterentwicklung des rechtlichen und praktischen Rahmens konstruktiv beitragen.“

Darüber hinaus richtet sich die Konferenz mit der Entschließung „Soziale Teilhabe braucht konsequente Veröffentlichung von Verwaltungsvorschriften!“ an die Sozialleistungsträger und fordert diese auf, Verwaltungsvorschriften zu veröffentlichen, damit Bürgerinnen und Bürger ihre Rechte und Pflichten effektiv wahrnehmen können. Das Positionspapier und die Entschließung lauten wie folgt:

Transparenz der Verwaltung beim Einsatz von Algorithmen für gelebten Grundrechtsschutz unabdingbar

Bereits heute werden Entscheidungen der öffentlichen Verwaltung durch automatisierte Datenverarbeitungsvorgänge unter Zuhilfenahme von Algorithmen und künstlicher Intelligenz (KI) nicht nur automatisiert vorbereitet, sondern teilweise sogar voll automatisiert getroffen.

Der Einsatz von Algorithmen und KI kann zwar Effizienzsteigerungen bewirken und Auswertungen großer Datenmengen erleichtern bzw. überhaupt erst ermöglichen. Die Verwaltung trägt jedoch eine hohe Verantwortung, den Einsatz von Algorithmen und KI-Verfahren insbesondere im Zusammenhang mit behördlicher Entscheidungsfindung rechtmäßig zu gestalten. Sie ist den Grundwerten unserer Verfassung in besonderer Weise verpflichtet. Nur wenn ihr Handeln unzweifelhaft unserer Rechtsordnung entspricht, wird sie das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger erhalten. Dies ist für das Funktionieren unseres Staates existenziell. Elementar sind in diesem Zusammenhang die Beachtung der Menschenwürde und des Diskriminierungsverbots. Vor diesem Hintergrund stellt es ein großes Problem dar, dass Algorithmen und KI derzeit meist völlig intransparent funktionieren. Mit welchen Kriterien und Wertvorstellungen sie „gefüttert“ werden und inwieweit die erzielten Ergebnisse dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung entsprechen, ist für die Betroffenen in aller Regel nicht nachzuvollziehen. Die eingesetzten Algorithmen und KI-Verfahren müssen daher transparent gemacht werden, damit Bürgerinnen und Bürger, aber auch die Verwaltung selbst das Zustandekommen der Entscheidungen nachvollziehen können.

Neben automatisierten Entscheidungen, die Bürgerinnen und Bürger unmittelbar betreffen, müssen auch Entscheidungen der Verwaltung ohne Bezug zu konkreten Personen, etwa bei der Planung von Verkehrswegen oder bei fiskalischem Handeln, nachvollziehbar sein.

Je höher das Risiko und je einschneidender die möglicherweise nachteiligen Auswirkungen für die betroffenen Menschen sein können, desto strenger muss geprüft werden, ob Algorithmen oder KI-Verfahren überhaupt grundrechtskonform eingesetzt werden können, ob die Verfahren sich ordnungsgemäß durchführen lassen und welche Folgen entstehen können. Unabdingbar für eine solche Folgenabschätzung ist eine ausreichende Transparenz über die Algorithmen und Verfahren der künstlichen Intelligenz. Zudem müssen die errechneten Ergebnisse vorhersehbar und nachvollziehbar sein; gleichartige Eingaben müssen stets zu gleichartigen Ausgaben führen.

Nach den Grundsätzen der Informationsfreiheit und der Verwaltungstransparenz müssen die für die Verwaltung essentiellen Informationen über die von ihr eingesetzten Algorithmen sowie KI-Verfahren auch der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden.

Die unterstützenden Informationsfreiheitsbeauftragten fordern daher den Bundes- sowie die Landesgesetzgeber auf, öffentliche Stellen noch konsequenter als bislang zu einem transparenten, verantwortungsvollen Einsatz von Algorithmen und KI-Verfahren zu verpflichten. Es bietet sich an, entsprechende Transparenzvorschriften in den jeweiligen Informationsfreiheits- bzw. Transparenzgesetzen oder in den einschlägigen Fachgesetzen zu verankern. Ausnahmen sollten dabei auf ein Minimum beschränkt werden.

Im Einzelnen sind daher dringend folgende Anforderungen umzusetzen:

- › Öffentliche Stellen müssen vor dem Einsatz von Algorithmen und KI-Verfahren prüfen, inwieweit dieser Einsatz überhaupt grundrechtskonform möglich ist. Bestehen nach einer sorgfältigen Prüfung Zweifel, beispielsweise wenn ausreichende Nachvollziehbarkeit, Überprüfbarkeit und Beherrschbarkeit nicht gegeben sind, muss auf den Einsatz verzichtet werden.
- › Öffentliche Stellen müssen für ausreichende Transparenz über die eingesetzten Algorithmen sorgen. Für einen beherrschbaren Einsatz der Technik müssen sie über aussagekräftige, umfassende und allgemein verständliche Informationen bezüglich der eigenen Datenverarbeitungen verfügen. Dazu gehören vor allem
 - › die Datenkategorien der Ein- und Ausgabedaten des Verfahrens,
 - › die darin enthaltene Logik, insbesondere die verwendeten Berechnungsformeln einschließlich der Gewichtung der Eingabedaten, Informationen über das zugrundeliegende Fachwissen und die individuelle Konfiguration durch die Anwendenden und
 - › die Tragweite der darauf basierenden Entscheidungen sowie die möglichen Auswirkungen der Verfahren. Soweit dies rechtlich möglich ist, sollten diese Informationen veröffentlicht werden.
- › Um der Verwaltung die Erfüllung dieser Pflichten zu ermöglichen, müssen die Transparenzanforderungen schon bei der Programmierung beachtet werden („Transparency by Design“). Die berechneten Ausgabedaten müssen jeweils um die Information ergänzt werden, welche Eingabedaten oder Bewertungen besonders relevant für das Ergebnis waren. Insbesondere bei selbstlernenden Systemen muss eine Unterstützung durch entsprechende Auswertungswerkzeuge vorgesehen sein.
- › Dokumentation und Protokollierung der Abläufe sowie wesentlicher Parameter sind unerlässlich, um die Sicherheit und Vertrauenswürdigkeit des Verfahrens zu schützen und etwaige Manipulationen zuverlässig erkennen zu können. Der Einsatz muss durch geeignete technische und organisatorische Maßnahmen manipulationsicher gestaltet und die getroffenen Maßnahmen müssen einer regelmäßigen Evaluierung und Qualitätskontrolle unterzogen werden. Um eine umfassende Überprüfbarkeit zu gewährleisten, sollten den jeweiligen öffentlichen Stellen auch der Quelltext und ggf. andere relevante Informationen über die Algorithmen bzw. KI-Verfahren zur Verfügung gestellt werden und diese möglichst veröffentlicht werden.
- › Die öffentlichen Stellen müssen ferner die jeweils erforderlichen risikoadäquaten Sicherheitsmaßnahmen treffen. Abhängig vom konkreten Anwendungsfall können hierzu insbesondere auch manuelle Kontrollen, einfache Widerspruchsmöglichkeiten oder Rückabwicklungen von Entscheidungen gehören.
- › Die Verarbeitung darf unter keinen Umständen eine diskriminierende Wirkung entfalten. Vor diesem Hintergrund sind hohe Anforderungen an Auswahl und Entwicklung von Algorithmen und KI-Verfahren zu stellen, beispielsweise bei der Auswahl von Trainingsdaten für selbstlernende Systeme oder für in solchen Systemen eingesetzte Bewertungsfunktionen.

- › Jedenfalls beim Vorliegen von hohen Risiken für Bürgerinnen und Bürger muss vor der Entscheidung über einen Einsatz von Algorithmen und KI-Verfahren eine Folgenabschätzung durchgeführt werden. Bei wesentlichen Veränderungen, die insbesondere bei selbstlernenden Systemen kontinuierlich erfolgen, muss diese Folgenabschätzung regelmäßig erneut durchgeführt werden. Bei besonders sensiblen Anwendungsbereichen sollte die Zulassung der Algorithmen und KI-Verfahren zudem erst nach Überprüfung und Abnahme durch eine Art „Algorithmen-TÜV“ möglich sein.

Sowohl der Gesetzgeber als auch die öffentlichen Stellen müssen vor dem Hintergrund der Grundrechtsbindung der Verwaltung dafür Sorge tragen, dass diese Maßstäbe für den öffentlichen Bereich verbindlich festgelegt und umgesetzt werden. Darüber hinaus ist der Gesetzgeber dazu angehalten, entsprechende Vorgaben auch für die Privatwirtschaft zu normieren.

Soziale Teilhabe braucht konsequente Veröffentlichung von Verwaltungsvorschriften!

Eine offene und transparente Verwaltungskultur ist eine Voraussetzung dafür, dass sich Bürgerinnen und Bürger und Staat auf Augenhöhe begegnen. Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland fordert die Sozialleistungsträger auf, Verwaltungsvorschriften antragsunabhängig, zeitnah und benutzerfreundlich zu veröffentlichen, soweit sie dazu nicht bereits gesetzlich verpflichtet sind.¹

Soziale Teilhabe aller Menschen in unserer Gesellschaft folgt aus dem im Grundgesetz verankerten Sozialstaatsprinzip. Ausdruck dieses

Prinzips ist ein soziales Sicherungssystem, das durch Sozialleistungen auf Grundlage der Sozialgesetzbücher einen Grundstandard an sozialer Sicherheit gewährleisten soll. Nur informierte Bürgerinnen und Bürger können sie betreffende Entscheidungen von Sozialleistungsträgern verstehen, Ansprüche geltend machen, aber auch Pflichten wahrnehmen.

Alle Sozialleistungsträger bedienen sich Verwaltungsvorschriften, um innerhalb ihrer Behörde eine einheitliche Bearbeitungs- bzw. Entscheidungspraxis sicherzustellen. Verwaltungsvorschriften sind interne Weisungen, die regeln, wie Gesetze auszulegen und anzuwenden sind. Zwar binden Verwaltungsvorschriften unmittelbar nur die Verwaltung selbst; die auf ihrer Grundlage getroffenen Entscheidungen wirken aber nach außen. Verwaltungsvorschriften sind daher bekannt zu geben, damit „der Betroffene (...) sich des Inhalts der durch sie für ihn begründeten Rechte und Pflichten vergewissern“² kann. So agieren in diesem Bereich etwa die Bundesagentur für Arbeit sowie die Deutsche Rentenversicherung, die aktuelle Weisungen veröffentlichen. Viele andere Sozialleistungsträger geben die Informationen hingegen allenfalls auf Antrag heraus.

3. 37. KONFERENZ IN SAARBRÜCKEN IM JUNI 2019

Am 12. Juni 2019 tagte die 37. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland. Die IFK beschäftigte sich in der 37. Konferenz unter anderem mit den Herausforderungen des digitalen Wandels für die Verwaltung. Vor diesem Hintergrund empfahl sie den öffentlichen Stellen des Bundes und der Länder

¹ Gesetzliche Verpflichtungen bestehen derzeit in: Hamburg, Bremen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein (ab 1.1.2020).

² Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 25.11.2004, Az. 5 CN 1.03.

im Rahmen eines Positionspapiers, die Anforderungen an die Informationsfreiheit bereits von Anfang an in die Gestaltung ihrer IT-Systeme und organisatorischen Prozesse einfließen zu lassen: „Informationsfreiheit by Design“. Die Gesetzgeber werden hierzu aufgerufen, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen und notwendige Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Zudem fordert die Konferenz Transparenz im Rahmen politischer Entscheidungsprozesse. Zur Erreichung dieses Ziels fordert die IFK den Bundes- und die Landesgesetzgeber auf, gesetzliche Rahmenbedingungen zur Einführung eines verpflichtenden Lobbyregisters zu verabschieden.

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz, Prof. Dr. Dieter Kugelmann stellt hierzu fest: „Der digitale Wandel eröffnet der Verwaltung neue Möglichkeiten, stellt sie aber auch vor große Herausforderungen. Vor diesem Hintergrund begrüße ich, dass unser Positionspapier „Informationsfreiheit by Design“ Rahmenbedingungen aufzeigt und Maßnahmen beschreibt mit dem Ziel, eine Transparenz der öffentlichen Verwaltung auch im digitalen Zeitalter zu erreichen.“

Das am 12. Juni 2019 in Saarbrücken getroffene Positionspapier sowie die Entschließung der 37. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland lauten wie folgt:

Informationszugang in den Behörden erleichtern durch „Informationsfreiheit by Design“

Der digitale Wandel ist eine der großen Herausforderungen, vor denen die öffentliche Verwaltung heute steht. Gegenwärtig müssen E-Government-Gesetze sowie die Regelungen im Onlinezugangsgesetz umgesetzt werden. Parallel ist ein gestiegenes Interesse an der Trans-

parenz des Verwaltungshandelns festzustellen, das die Gesetzgeber zunehmend aufgreifen. Die öffentliche Verwaltung ist in der Pflicht, das Recht auf Informationszugangsfreiheit umzusetzen. Das Vertrauen in die staatliche Aufgabenerfüllung wird gefestigt, indem Auskunftsersuchen schnell und effizient bearbeitet werden.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland den öffentlichen Stellen des Bundes und der Länder, die Anforderungen an die Informationsfreiheit bereits von Anfang an in die Gestaltung ihrer IT-Systeme und organisatorischen Prozesse einfließen zu lassen: „Informationsfreiheit by Design“. Die Gesetzgeber werden aufgerufen, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen und notwendige Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Definition

Zu „Informationsfreiheit by Design“ zählt die Gesamtheit technischer und organisatorischer Instrumente unter Berücksichtigung des Stands der Technik, die der Wahrnehmung und Erfüllung der Rechte nach den Informationsfreiheits- und Informationszugangsgesetzen, Umweltinformationsgesetzen und Transparenzgesetzen des Bundes und der Länder dienen. Damit unterstützt „Informationsfreiheit by Design“ einerseits informationspflichtige Stellen bei der Erfüllung eines beantragten Informationszugangs sowie bei der Umsetzung von Veröffentlichungspflichten, andererseits wird für Antragstellende der Informationszugang erleichtert.

Rahmenbedingungen

Für den Bereich der Verarbeitung personenbezogener Daten hat der europäische Verordnungsgeber das Prinzip des Datenschutzes durch Technikgestaltung – also „Datenschutz by Design“ – normiert. Auf dem Gebiet der Informationsfreiheit bestehen ebenfalls Regelungen, aus denen für informationspflichtige Stellen technische und organisatorische Verpflichtungen resultieren. Hierzu zählen je nach Regelungsinhalt der landes- und bundesrechtlichen Bestimmungen etwa

- › proaktive Veröffentlichungspflichten,
- › das Hinwirken auf eine Speicherung von Informationen in elektronischen Datenbanken,
- › die Benennung von Ansprechpartnern oder anderen informationspflichtigen Stellen,
- › die Bereitstellung von Verzeichnissen über verfügbare Informationen,
- › die Einrichtung von öffentlich zugänglichen Informationsnetzen und –portalen,
- › die Berücksichtigung der Kennzeichnung von Informationen durch Dritte als „schutzbedürftig“ und
- › die Ermöglichung eines beschränkten Informationszugangs bei nur teilweise entgegenstehenden öffentlichen oder privaten Interessen.

Weiterhin soll die Beachtung der Grundsätze der ordnungsgemäßen Aktenführung dazu dienen, den zeitlichen Bereitstellungsaufwand zu begrenzen und die Kosten des Informationszugangs zu verringern.

Maßnahmen

Maßnahmen zu „Informationsfreiheit by Design“ können bei der Erfüllung dieser technischen und organisatorischen Verpflichtungen eine Hilfestellung bieten. So sollte die Auffindbarkeit von Informationen bei den informationspflichtigen Stellen z. B. durch effiziente Aktensystematik und elektronische Suchfunktionen gewährleistet sein. In Aktensystemen könnte bei Aufnahme neuer Informationen eine Kennzeichnung sensibler Abschnitte oder Akteile erfolgen, die eine gesonderte Prüfung auf geheimhaltungsbedürftige Teile erleichtert. Informationen sollten nach Möglichkeit in den Aktensystemen kategorisiert werden, was in bestimmten Verwaltungsbereichen etwa durch die Führung von Teilakten denkbar ist, die Teil einer Hauptakte sind. Veröffentlichungsfähige Informationen sollten durch die informationspflichtige Stelle proaktiv, etwa über ein Informationsportal, für die Allgemeinheit zur Verfügung gestellt werden.

Mit dem Ansatz „Informationsfreiheit by Design“ können standardisierte Lösungen für wiederkehrende Fragestellungen entwickelt werden, wodurch der Aufwand auf Verwaltungsseite reduziert wird. Diese Systemgestaltung obliegt dabei nicht nur den Verantwortlichen der öffentlichen Verwaltung, sondern auch den Entwicklerinnen und Entwicklern von Software-Lösungen für öffentliche Verwaltungen, bei denen Anforderungen der Informationsfreiheit von Anfang an in die Konzepte und Implementierungen aufgenommen werden sollten.

Transparenz im Rahmen politischer Entscheidungsprozesse – Verpflichtendes Lobbyregister einführen

Die parlamentarische Demokratie lebt von der offenen und deshalb öffentlichen Diskussion verschiedener, oftmals unterschiedlicher Interessen, die im Rahmen der Gesetzgebung von den Parlamentsmitgliedern gegeneinander abgewogen werden müssen. Angesichts der Komplexität der sozialen und wirtschaftlichen Realität und der Regelungsmaterien kann es im demokratischen Willensbildungsprozess oftmals hilfreich sein, auf die Expertise von unterschiedlichen Personen, Gruppierungen und Beteiligten aus Gesellschaft und Wirtschaft zurückgreifen zu können. Die Art und Weise einer solchen Einflussnahme muss jedoch transparent sein. Die Bürgerinnen und Bürger sollen wissen, wer im Laufe des Entstehungsprozesses an der Formulierung eines Gesetzentwurfs beteiligt war und wer in wessen Auftrag und mit welchen Mitteln auf politische Entscheidungen einzuwirken versucht. Verflechtungen, insbesondere zwischen Politik und Wirtschaft sind erkennbar zu machen, damit verdeckte Einflussnahmen erschwert sowie eine öffentliche Kontrolle ermöglicht wird.

Deshalb bestehen bereits in einigen Staaten Regelungen zur Führung von Lobbyregistern. Aus Sicht der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland ist es für ein demokratisches Gemeinwesen geboten, verpflichtend Register einzuführen, in die Informationen über Interessenvertretungen und deren Aktivitäten einzutragen sind. Darin sind mindestens die Namen der natürlichen und juristischen Personen unter Angabe ihrer Organisationsform, der Schwerpunkt der inhaltlichen oder beruflichen Tätigkeit und zumindest die wesentlichen Inhalte des Beitrags zum jeweiligen Gesetzgebungsverfahren zu veröffentlichen. Die damit hergestellte Transparenz stärkt das Vertrauen

der Menschen in die Politik, ermöglicht demokratische Kontrolle und erhöht die Akzeptanz politischer – insbesondere gesetzgeberischer – Entscheidungen.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten fordert den Bundes- und die Landesgesetzgeber deshalb dazu auf, etwa in Anlehnung an das Thüringer Beteiligentransparenzdocumentationsgesetz vom 7. Februar 2019 gesetzliche Rahmenbedingungen zur Einführung eines verpflichtenden Lobbyregisters zu verabschieden.

V. SCHWERPUNKTE DER ARBEIT DES LFDI

V. SCHWERPUNKTE DER ARBEIT DES LFDI

1. DIE TÄTIGKEIT DES LFDI IM BERICHTSZEITRAUM: EIN ÜBERBLICK

Rheinland-Pfalz hat im Jahr 2016 als erstes deutsches Flächenland ein Transparenzgesetz verabschiedet. Die ersten drei Jahre des Landestransparenzgesetzes Rheinland-Pfalz führten zu einer Kontinuität in der Rechtsanwendung sowie einer großen Zahl von Anfragen auf Informationszugang. Die Möglichkeit des Informationszugangs nehmen immer mehr Bürgerinnen und Bürger wahr. Dies zeigt sich auch anhand der Anzahl der Beratungsanfragen und Beschwerdeeingaben bei dem Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz: Diese ist mit insgesamt 180 im Jahr 2018 im Vergleich zu 140 im Jahr 2017 erneut gestiegen, wobei bei diesen Zahlen die zahlreichen telefonischen Beratungen noch nicht berücksichtigt wurden. Auch im Jahr 2019 kam es zu einem erneuten Anstieg auf insgesamt 190 Beratungsanfragen und Beschwerdeeingaben. Die Zahl der auf Informationszugang gerichteten Anträge, welche bei dem Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit selbst gestellt wurden, stieg von 12 im Jahr 2018 auf 55 im Jahr 2019 an.

Zwei Mitarbeiterinnen und ein Mitarbeiter des LfdI hatten im Berichtszeitraum ihren Tätigkeitsschwerpunkt im Bereich der Informationsfreiheit: Sie berieten Bürgerinnen und Bürger sowie transparenzpflichtige Stellen konkret bei Antragsverfahren sowie abstrakt durch Infor-

mationsveranstaltungen. Außerdem vermittelten sie bei Streitigkeiten zwischen Antragstellerinnen und Antragstellern einerseits sowie transparenzpflichtigen Stellen andererseits, insbesondere in den Fällen, in denen Anträge auf Informationszugang nur zum Teil oder gar nicht beantwortet wurden. Den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit bildeten in beiden Jahren Beratungs- und Vermittlungsanfragen im Bereich der Umweltinformationen sowie auf kommunaler Ebene.

Der Landesbeauftragte führte zudem zahlreiche Schulungen und Veranstaltungen im Bereich Informationsfreiheit durch, so beispielsweise im Jahr 2018 und 2019 im Rahmen des „Tag des Datenschutzes“ 2019 bei der Hochschule der Polizei am Standort Hahn oder die Veranstaltung „Drei Jahre Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz – ein Zwischenstand“, welche am 26. September 2019 im Plenarsaal des rheinland-pfälzischen Landtags stattfand.

Im Jahr 2018 machte der LfdI im Bereich der Informationsfreiheit vermehrt von seinen aufsichtsbehördlichen Befugnissen Gebrauch: So drohte er in drei Fällen Beanstandungen an und sprach in zwei Fällen Beanstandungen aus. In keinem Jahr zuvor hatte der LfdI von diesem „schärfsten Schwert“ seiner informationsfreiheitsrechtlichen Befugnisse Gebrauch gemacht. Der LfdI führte in diesem Jahr auch erstmalig eine örtliche Feststellung im Bereich der Informationsfreiheit durch: Aufgrund des Verdachts von Verstößen gegen das Landestransparenzgesetz nahmen zwei Mitarbeiterinnen und ein Mitarbeiter in den Diensträumlichkeiten des Rhein-Lahn-Kreises Einsicht in zahlreiche Akten und prüften, ob der Kreis in einem konkreten Antragsverfahren gegen informationsfreiheitsrechtliche Bestimmungen verstoßen hat.

Im Zuge der Datenschutzreform im Jahr 2018

wurde auch das Landestransparenzgesetz an die neue Rechtslage angepasst, wobei der LfDI keine weiteren Abhilfebefugnisse im Bereich der Informationsfreiheit erhielt und somit die Beanstandung weiterhin sein „schärfstes Schwert“ bleibt. Dies beschränkt auch zukünftig die Möglichkeiten des Landesbeauftragten bei der Abhilfe von informationsfreiheitsrechtlichen Verstößen.

2. AUSGEWÄHLTE ERGEBNISSE AUS DER PRÜFUNGS- UND BERATUNGSTÄTIGKEIT DES LFDI

2.1 Erste örtliche Feststellung im Bereich Informationsfreiheit

Im Mai 2018 nahm der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz eine örtliche Feststellung beim Rhein-Lahn-Kreis vor. Hintergrund der örtlichen Feststellung war die Anrufung durch eine Petentin im März 2017. Die Petentin war der Auffassung, dass von ihr angefragte Unterlagen in abgeänderter Form nachträglich erstellt und dass ihr Unterlagen vorenthalten wurden. Die Anfrage der Antragstellerin bezog sich inhaltlich auf Schülerbeförderungskosten und die Modalitäten der Schülerbeförderung. Da der Verdacht von Verstößen gegen das Landestransparenzgesetz im Raum stand, nahm der Landesbeauftragte erstmals eine örtliche Feststellung nach dem Landestransparenzgesetz vor. Der LfDI stellte nach der Einsichtnahme in die Unterlagen kleinere Verstöße gegen das Landestransparenzgesetz fest. So wurden versehentlich anstatt der beantragten Unterlagen inhaltlich ähnliche Unterlagen übersandt

2.2 Einsicht in Kalender von Behördenleiter nach Terminabsage

Ein Landrat und ein Oberbürgermeister hatten einen Termin mit dem Leiter einer rheinland-pfälzischen Landesbehörde. Die Behörde sagte den Termin jedoch aufgrund eines anderen kollidierenden dienstlichen Termins spontan ab. Der Journalist einer Regionalzeitung beantragte daraufhin die Auskunft bei der Behörde, um was für einen Termin es sich handelt. Die Behörde lehnte den Informationszugang mit dem Hinweis ab, dass der Terminkalender des Behördenleiters für die Medien nicht zugänglich sei. Der LfDI wurde daraufhin von dem Journalisten zum Zwecke der Vermittlung angerufen. Nach der Auffassung des LfDI besteht ein Anspruch auf Informationszugang. Sofern der Kalendereintrag nur dienstliche und keine privaten Termine umfasst, hat in dem konkreten Fall der Anspruch auf Informationszugang grundsätzlich Vorrang gegenüber der informationellen Selbstbestimmung des Amtsträgers. Der Journalist verfolgte seinen Anspruch jedoch nicht weiter.

2.3 Anfragen eines Bürgermeisterskandidaten an eine Verbandsgemeinde zu internen Verwaltungsabläufen

Der LfDI wurde von einem Antragsteller angerufen, der diverse Anfragen zu internen Verwaltungsabläufen bei einer Verbandsgemeinde stellte, da diese auf keine seiner Anfragen innerhalb der gesetzlichen Frist reagierte. Der Antragsteller kandidierte für das Amt des Stadtbürgermeisters, war in der Vergangenheit Mitarbeiter der Verbandsgemeindeverwaltung und hatte diese im Streit verlassen. Die Verbandsgemeinde lehnte die Beantwortung seiner Anfragen ab, da diese ihrer Ansicht

nach missbräuchlich gestellt wurden. Der LfDI intervenierte, da der Ablehnungsgrund der offensichtlich missbräuchlichen Antragstellung nicht vorlag. Selbst bei einer missbräuchlichen Antragstellung muss eine transparenzpflichtige Stelle eine Informationsanfrage bescheiden. Der Informationszugang wurde nach der Intervention des LfDI teilweise gewährt und teilweise wurden die Anfragen abschlägig beschieden.

Zu dem rechtlichen Hintergrund: Nach dem Landestransparenzgesetz hat jede Antragstellerin und jeder Antragsteller unabhängig von ihrem oder seinem persönlichen Hintergrund grundsätzlich einen Anspruch auf Informationszugang bei transparenzpflichtigen Stellen. Die antragstellende Person muss kein rechtliches oder berechtigtes Interesse für ihr oder sein Informationsbegehren darlegen. Aus diesem Grund sind Anträge auf Informationszugang nicht bereits deshalb missbräuchlich, weil das Informationsbegehren für die öffentliche Stelle keinen erkennbaren Wert hat. Die Grenze zum Missbrauch ist erst dann überschritten, wenn die Antragstellerin oder der Antragsteller allein durch Motive geleitet ist, deren Grundlage mit dem Gesetzeszweck nicht in Einklang stehen. Dies ist nicht bereits dann der Fall, wenn die antragstellende Person und die öffentliche Stelle sich im Streit befinden.

2.4 Eltern beantragen Abituraufgaben bei dem Ministerium für Bildung

Die Eltern eines Schülers, welcher sich in der gymnasialen Oberstufe befindet, beantragten bei dem Ministerium für Bildung alle Abituraufgaben nebst Lösungen ab dem Jahr 2008. Der Antrag wurde von dem Ministerium negativ beschieden mit der Begründung, dass Prüfungsaufgaben nur dann herausgegeben werden dürfen, wenn feststeht, dass diese zukünftig

nicht mehr verwendet werden. Die Antragsteller beantragten daraufhin einige Monate später erneut den Zugang zu Abituraufgaben. Nachdem das Ministerium auch diesen Antrag ablehnte, riefen die Antragsteller den LfDI mit der Bitte um Vermittlung an. Ein gemeinsamer Termin zwischen dem LfDI und dem Ministerium für Bildung ergab, dass die Prüfungsaufgaben seitens des Ministeriums aus den genannten Gründen nicht herausgegeben werden dürfen und zudem in einigen Fällen auch urheberrechtlich geschützte Texte beinhalten. Die für deren Vervielfältigung notwendigen Einwilligungen der Urheber lagen nicht vor. Es gab jedoch in einigen Fällen, in denen die zur Veröffentlichung notwendigen Rechte erworben wurden die Möglichkeit, Abiturprüfungen online abzurufen. Auf diese Quelle wies das Ministerium die Antragsteller hin.

2.5 Anfrage an eine Verbandsgemeinde bezüglich Hundesteuer

Ein Bürger fragte bei einer Verbandsgemeinde an, für wie viele Hunde im laufenden Jahr sowie im Vorjahr in drei Straßen seiner Ortsgemeinde Hundesteuer gezahlt wurde. Er bat um die Aufschlüsselung nach Straßen. Die Verbandsgemeinde lehnte die Informationsanfrage in der begehrten Form ab und teilte dem Antragsteller lediglich die Anzahl der Hunde mit, für die in der gesamten Ortsgemeinde Hundesteuer gezahlt wurde. Daraufhin rief der Antragsteller den LfDI an und bat um Vermittlung. Nach Auffassung des LfDI wurde der Antrag zu Recht teilweise abgelehnt, da aufgrund der Aufschlüsselung nach Straßen die Offenbarung personenbezogener Daten zu befürchten war. Der Grund hierfür war die geringe Einwohner- und Hundezahl in der Ortsgemeinde. Aufgrund dessen hätte die antragsgemäße Auskunft zur Folge gehabt, dass Rückschlüsse

auf die Hundesteuerzahlungen einzelner Personen möglich gewesen wären. Die Ablehnung der Anfrage erfolgte daher auch aus Sicht des LfDI korrekt.

2.6 Auskunft zu Umweltinformationen bei dem Verfassungsschutz Rheinland-Pfalz

Im Januar 2018 beantragte ein Mitarbeiter des Open Knowledge Foundation Deutschland e.V. eine Übersicht sämtlicher Umweltinformationen, die dem Verfassungsschutz vorliegen. Der Verfassungsschutz erteilte keine Auskunft mit der Begründung, dass die Sammlung und Auswertung von Umweltinformationen nicht zu den Aufgaben des Verfassungsschutzes gehören. Daraufhin bat der Antragsteller den LfDI um Vermittlung. Nach Auffassung des LfDI ist der Begriff der Umweltinformationen weit auszulegen und umfasst alle Daten über Freisetzungen von Stoffen in die Umwelt wie bspw. auch Abgaswerte von Dienstwagen. Der LfDI teilte dem rheinland-pfälzischen Verfassungsschutz seine Rechtsansicht mit. Der Verfassungsschutz hielt dennoch an seiner Rechtsauffassung fest und erteilte aus diesem Grund auch weiterhin keine Auskunft. Der LfDI ist als außergerichtliche Vermittlungsstelle nicht befugt, den transparenzpflichtigen Stellen Weisungen zu erteilen. Aus diesem Grund war ihm eine weitere Intervention in diesem Verfahren nicht möglich.

2.7 Verweigerung einer Akteneinsicht trotz vorheriger Einladung

Im Mai 2019 erreichte den LfDI die Beschwerde eines Rechtsanwalts, der für seine Mandanten Einsicht in bei dem Eigenbetrieb einer Gemein-

de vorliegende Unterlagen beantragt hatte. Dem Rechtsanwalt war von der transparenzpflichtigen Stelle ein Termin zur Einsichtnahme angeboten worden. Als dieser jedoch am vereinbarten Tag die Akteneinsicht wahrnehmen wollte, wurde ihm vor Ort die Einsichtnahme verweigert mit der Begründung, dass er keine Rechtsgrundlage für seinen Antrag benannt habe. Der Rechtsanwalt musste somit unverrichteter Dinge die öffentliche Stelle verlassen. Nachdem der LfDI von dem Anwalt um Vermittlung gebeten wurde, wandte er sich schriftlich an die öffentliche Stelle und klärte diese darüber auf, dass ein Antragsteller in seinem Antrag keine Rechtsgrundlage für den Informationszugang darlegen muss. Die Behörde bot dem Rechtsanwalt daraufhin die begehrte Akteneinsicht erneut an. Da der Rechtsanwalt zur Wahrnehmung der Akteneinsicht einen nicht unerheblichen Anreiseweg auf sich hätte nehmen müssen, bat er auf Empfehlung des LfDI hin die transparenzpflichtige Stelle um die Übersendung der Unterlagen in elektronischer Form. Die öffentliche Stelle entgegnete ihm, die Übersendung sei zwar möglich, jedoch müssten die Unterlagen aufgrund der darin enthaltenen personenbezogenen Daten zuvor geschwärzt werden. Hierfür müsse die öffentliche Stelle Gebühren erheben, allerdings entfalle dieser Aufwand bei einer Akteneinsicht vor Ort. Der LfDI teilte der öffentlichen Stelle mit, dass der Schutz personenbezogener Daten sowohl bei einer Akteneinsicht vor Ort als auch bei einer Übersendung der Unterlagen sicherzustellen ist. Im Ergebnis erhielt der Rechtsanwalt die Teile des Vorgangs, welche ausschließlich seine Mandanten betrafen, so dass eine Schwärzung nicht erforderlich war und den Antragstellern somit auch keine Kosten entstanden.

2.8 Beanstandung einer Verbandsgemeinde aufgrund vorgeschobener entgegenstehender Belange

Ende Dezember 2018 erreichte den LfDI die Vermittlungsanfrage einer Bürgerin, welche ohne Erfolg allgemeine Angaben zu einer Gewerbeansiedlung in ihrer Stadt beantragt hatte. Die angefragte Verbandsgemeinde entgegnete der Antragstellerin, dass Grundstücksverträge zwischen ihr und Dritten ausschließlich Sache der Vertragspartner seien. Die Antragstellerin bat daraufhin um die Bescheidung ihres Antrags, um diesen Bescheid gerichtlich überprüfen lassen zu können. Auch dies wurde ihr verwehrt mit der Begründung, die Entscheidung, ob eine Antwort in Gestalt eines ablehnenden Bescheids erfolge oder nicht, liege allein im Ermessen der angefragten Stelle. Der LfDI intervenierte daraufhin, da aufgrund der allgemein gehaltenen Anfrage nicht von dem Bestehen entgegenstehender Belange auszugehen war und weil die Nichtbescheidung des Antrags ein Verstoß gegen die Vorgaben des Landestransparenzgesetzes verwirklichte. Die Stellungnahme der Verbandsgemeinde ließ den Schluss zu, dass die vorgetragenen entgegenstehenden Belange nur ein Vorwand für einen von der Verbandsgemeinde nicht gewollten Informationszugang war. Der LfDI drohte der Verbandsgemeinde die Beanstandung an. Nach weiterem nicht zielführendem Schriftwechsel sprach er daraufhin eine Beanstandung aus und setzte die zuständige Aufsichtsbehörde von den Verstößen in Kenntnis. Die Bürgerin erhielt daraufhin zwar nicht die begehrte Information, aber zumindest einen ablehnenden Bescheid, den sie gerichtlich überprüfen lassen konnte.

2.9 Kein Informationszugang ohne Musterbescheid

Im Januar 2019 erreichte den LfDI die Beschwerde eines Bürgers, der eine Verbandsgemeinde nach der Planung von Parkplätzen beim Bau eines öffentlichen Gebäudes angefragt hatte. Die Anfrage wurde von der öffentlichen Stelle zwei Mal unter Berufung auf datenschutzrechtliche Gründe abgelehnt. Da nicht ersichtlich war, aus welchem Grund die Informationen zu dem Bau eines öffentlichen Gebäudes Personenbezug aufweisen, bat der LfDI die öffentliche Stelle um Stellungnahme. Die Verbandsgemeinde räumte daraufhin ein, dass durch die Anfrage keine datenschutzrechtlichen Belange tangiert werden, trug jedoch das Bestehen anderer entgegenstehender Belange (öffentliche Sicherheit und geistiges Eigentum) vor. Des Weiteren verwies sie auf die „privaten“ Daten des Bauherrn, bei welchem es sich jedoch ebenfalls um eine transparenzpflichtige Stelle handelte. Der LfDI teilte der öffentlichen Stelle mit, dass er auch das Bestehen der neu vorgetragenen entgegenstehenden Belange als zumindest zweifelhaft ansehe. Trotz dieser Intervention wies die transparenzpflichtige Stelle den Bürger auf ihre alte (ablehnende) Entscheidung hin und erklärte ihm, dass sie zunächst einen Musterbescheid erarbeiten müsse und erst dann den Antrag auf Informationszugang bescheiden könne. Nachdem der LfDI erneut intervenierte und mit Nachdruck auf die Vorgaben des Landestransparenzgesetzes verwies, beantwortete die Verbandsgemeinde die Anfrage des Bürgers. Wie sich herausstellte, waren die gewünschten Angaben gar nicht vorhanden, da die von dem Antragsteller angefragten Prüfberechnungen zu den Parkflächen bei der öffentlichen Stelle nicht vorgenommen wurden.

2.10 Antrag auf Informationszugang zu E-Mails eines Landrats

Im Oktober 2019 wurde der LFDI sowohl von einem Antragsteller als auch von dem angerufenen Landkreis um Vermittlung gebeten. Der Antragsteller beehrte von dem Landkreis eine tabellarische Auflistung der Nachrichten, die an einem bestimmten Tag in dem dienstlichen E-Mail-Postfach des Landrats eingegangen sind. Die Behörde war sich unsicher, inwiefern sie derartige Informationen herausgeben müsse. Im Rahmen seiner Beratung teilte der LFDI beiden Stellen mit, dass es sich bei dienstlichen E-Mails um sogenannte amtliche Informationen handelt, welche – vorbehaltlich entgegenstehender Belange – auf Antrag herauszugeben sind. Der Antragsteller erhielt daraufhin von dem Landkreis die Liste wie beantragt.

2.11 Beim Landesbeauftragten gestellte Anträge auf Informationszugang

Auch bei dem Landesbeauftragten selbst wurden zahlreiche Anträge auf Informationszugang gestellt. In einigen Fällen informierten sich antragstellende Personen über die Aufsichtstätigkeit des LFDI: Entsprechende Anträge waren bspw. auf Bußgeldstatistiken, erlassene Bußgeldbescheide oder auf das von der Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder erarbeitete Bußgeldkonzept gerichtet. Zwei Antragsteller beantragten den Bußgeldbescheid, welchen der Landesbeauftragte gegen die Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz im September 2019 erlassen hat. Den Antragstellern wurde der beantragte Informationszugang gewährt, die einzelnen Verstöße mussten allerdings unkenntlich gemacht werden, um Risiken für die von der Datenverarbeitung betroffenen Personen zu vermeiden.

Einige Antragsteller gingen wohl fälschlicherweise davon aus, dass der Landesbeauftragte nicht nur die Datenschutzaufsicht ausübt, sondern auch die Verfügungsgewalt über sämtliche personenbezogenen Daten hat: So fragte ihn ein Antragsteller, wieviel Gülle in das Gebiet seiner Gemeinde eingebracht wurde. Eine andere Person wollte von ihm wissen, ob sich ein bestimmter Gefängnisinsasse gegenwärtig in der Justizvollzugsanstalt Wittlich befindet. Ein Antragsteller zeigte ein großes Interesse an der Tätigkeit des Landesbeauftragten, indem er unter anderem den Zugang zu sämtlichen von dem LFDI seit dem Jahr 2016 erzeugten internen Arbeitsunterlagen beantragte. Da die Bearbeitung seines Antrags die Schwärzung personenbezogener Daten in einem erheblichen Umfang erforderte, musste der Landesbeauftragte den Antragsteller darüber informieren, dass aufgrund des verursachten Aufwands Gebühren entstehen. Da der Antragsteller sich gegen die Gebührenerhebung wandte, musste der Landesbeauftragte seinen Antrag abschlägig bescheiden.

3. VERANSTALTUNGEN

3.1 Informationsveranstaltung zum Landestransparenzgesetz in Kooperation mit dem Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland (BUND)

Im Jahr 2018 blieb der LfdI trotz der zahlreichen Veranstaltungen zur Datenschutz-Grundverordnung auch in Sachen Transparenz und Informationsfreiheit aktiv. Am 22. März 2018 lud er zusammen mit dem BUND des Landes Rheinland-Pfalz (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland) und der Kreisgruppe Neustadt an der Weinstraße sowie dem projekt [51] (Verein für Kunst, Kultur & Energie) interessierte Bürgerinnen und Bürger zu einem Informationsabend ein.

Die Veranstaltung, die im Casimirianum, einem historischen Gebäude im Stadtkern von Neustadt an der Weinstraße, stattfand, hatte das Thema "Informieren! Nachfragen! Einmischen! Das Landestransparenzgesetz: Boden, Wasser, Luft und noch mehr Informationen!". Der Vortrag des LfdI entwickelte sich aufgrund des großen Interesses vieler Bürgerinnen und Bürger zu einem regen und konstruktiven Austausch über die Gründe und Grenzen einer transparenten Verwaltung. Zudem schilderten die zahlreichen Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Veranstaltung ihre konkreten Informationsanfragen sowie ihre bisher gesammelten Erfahrungen mit Informationsanfragen bei öffentlichen Stellen. Die Veranstaltung zeigte wieder anschaulich, dass Transparenz für die Verwaltung ein Thema ist, dem man sich nicht mehr verschließen kann.

3.2 Informationsveranstaltung zum Landestransparenzgesetz in Simmern

Der LfdI lud zusammen mit dem Bündnis Energiewende für Mensch und Natur am 15. Juni 2018 interessierte Bürgerinnen und Bürger in Simmern zu einem Informationsabend zu dem Landestransparenzgesetz ein. Das Bündnis Energiewende für Mensch und Natur setzt sich kritisch mit der Energiewende, insbesondere mit dem Ausbau der Windkraft, auseinander. Die zahlreichen Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Veranstaltung hatten ein großes Interesse an dem Umfang und den Grenzen der Verwaltungstransparenz nach dem Landestransparenzgesetz, insbesondere im Bereich der Umweltinformationen. Ausgehend von einem Vortrag zu dieser Thematik entwickelte sich eine rege Diskussion über die bisher gesammelten Erfahrungen der Anwesenden mit Informationsanfragen bei öffentlichen Stellen.

3.3 Schulung bei der Kreisverwaltung Alzey-Worms

Eine Mitarbeiterin und ein Mitarbeiter des LfdI führten am 22. November 2019 eine Schulung bei der Kreisverwaltung Alzey-Worms zum Thema Informationsfreiheit durch. Gemeinsam besprachen die Anwesenden, welche Rechte auf Informationszugang das Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz sowie das Verbraucherinformationsgesetz des Bundes vorsieht und unter welchen Voraussetzungen entgegenstehende Belange diese Rechte einschränken. Es wurde zudem erörtert, wie Anträge auf Informationszugang am zweckmäßigsten zu bearbeiten sind, um unter Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben Verwaltungstransparenz zu gewährleisten und effiziente und bürgerfreundliche Verwaltungsabläufe zu gestalten. Die gesetzlichen Vorgaben wurden anhand

mehrerer praktischer Fälle besprochen. Mehrere Rückfragen von Teilnehmerinnen und Teilnehmern mit Bezug zum Datenschutz zeigten, dass das Rechtsgebiet Informationsfreiheit einen engen Bezug zum Datenschutz hat.

3.4 Workshop bei einer Regionalzeitung in Koblenz

Am 19. November 2019 veranstaltete ein Mitarbeiter des LfDI einen Workshop zur Informationsfreiheit bei einer Regionalzeitung in Koblenz. Unter dem Motto „Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz – Informieren, Nachfragen, Einmischen“ erläuterte der Mitarbeiter den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Veranstaltung, welche Rechte ihnen die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder vermitteln und wie sie diese für ihre journalistische Arbeit nutzen können. Schwerpunkte der Veranstaltung waren die Geltendmachung von Ansprüchen nach dem Landestransparenzgesetz durch die Antragstellung bei öffentlichen Stellen des Landes Rheinland-Pfalz sowie die Antragstellung nach dem Verbraucherinformationsgesetz des Bundes. Letztere spielt insbesondere bei solchen Anträgen eine Rolle, die auf den Zugang zu Lebensmittelkontrollberichten gerichtet sind. Im Rahmen der Veranstaltung erläuterte der Referent die Voraussetzungen und Verfahrensweisen einer Antragstellung sowie die Möglichkeiten, sich gegen eine teilweise oder vollständige Ablehnung eines Antrags auf Informationszugang zur Wehr zu setzen.

3.5 „Drei Jahre Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz“ – ein Zwischenstand zur Informationsfreiheit

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz lud am 26. September 2019 ein in den Plenarsaal des rheinland-pfälzischen Landtags zu der Veranstaltung „Drei Jahre Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz – ein Zwischenstand“.

Zusammen mit vier Podiumsdiskutantinnen und –diskutanten sowie zahlreichen interessierten Bürgerinnen und Bürgern zog er eine Zwischenbilanz zu den ersten drei Jahren seit Inkrafttreten des Landestransparenzgesetzes. Zunächst wies Staatssekretärin Nicole Steingaß aus dem Innenministerium in einem Impulsvortrag unter anderem auf die Bedeutung einer transparenten und offenen Verwaltung für ein freiheitlich-demokratisches Gemeinwesen hin. Hierauf folgte eine Podiumsdiskussion zwischen Frau Steingaß, Frau Helena Peltonen-Gassmann (Stellvertretende Vorsitzende Transparency International Deutschland), Frau Sabine Yacoub (Landesvorsitzende BUND Rheinland-Pfalz), Herrn Harald Pitzer (Beigeordneter des Landkreistages Rheinland-Pfalz) und dem Landesbeauftragten, Prof. Dr. Dieter Kugelmann.

Die Diskutantinnen und Diskutanten schilderten ihre Erfahrungen mit dem Landestransparenzgesetz und setzten sich mit der Frage auseinander, welcher Weg beschritten werden muss, um einerseits Transparenz und Offenheit der Verwaltung zu gewährleisten und andererseits entgegenstehende schutzwürdige Belange zu berücksichtigen. Die Beteiligten wiesen darauf hin, dass durch Transparenz Populismus entgegengewirkt und Korruption bekämpft werden kann. Es wurde kritisiert, dass die Kontrolle staatlichen Handelns trotz Transparenz und Offenheit oftmals an der mangelnden Ein-

wirkungsmöglichkeit der Bürgerinnen und Bürger an den staatlichen Entscheidungsprozessen scheitert. Als Beispiel hierfür wurde die zu späte Einbindung in Gesetzgebungsvorhaben genannt. Das Publikum wurde in die Diskussion eingebunden und lieferte wertvolle Impulse, insbesondere zu den Herausforderungen, auf welche die Verwaltung bei der Gesetzesanwendung trifft. So wies eine Teilnehmerin darauf hin, dass die öffentlichen Stellen des Landes in sehr unterschiedlichem Umfang mit der Gesetzesanwendung ausgelastet seien. Prof. Dr. Kugelmann hält fest:

„Die Veranstaltung hat gezeigt, dass Rheinland-Pfalz Erfolge bei der Transparenz der Verwaltung vorzuweisen hat, zugleich aber auch noch weitere Schritte zu gehen sind. Der LfDI wird weiter aufklären und unterstützen, um die offene Demokratie mit informierten Bürgerinnen und Bürgern zu fördern.“

3.6 "Tag des Datenschutzes" an der Hochschule der Polizei

Anschaulich erklärten der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz (LfDI) sowie seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter den Studierenden des Bachelorstudiengangs der Hochschule der Polizei Rheinland-Pfalz (HdP), inwiefern Datenschutz und Informationsfreiheit den Alltag junger Polizistinnen und Polizisten bestimmen.

Der LfDI war im Berichtszeitraum insgesamt vier Mal mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern an der Hochschule in Frankfurt Hahn präsent, um gemeinsam mit den Dozentinnen und Dozenten der HdP den Studierenden in Workshops das breite Spektrum an Themen zu Datenschutz und Informationsfreiheit nahezu bringen.

"Tag des Datenschutzes" ist der Titel des gemeinsamen Veranstaltungsformats, das bereits seit 2016 zweimal jährlich vom LfDI in Kooperation mit der HdP durchgeführt wird. Durch die Referentinnen und Referenten des LfDI wurden in zwei Phasen Workshops zu datenschutzrechtlichen Themen wie Big Data, Datenspuren im Internet oder Videoüberwachung durch die Polizei und Private näher gebracht. Neben dem Datenschutz wurde den Studierenden auch das Rechtsgebiet Informationsfreiheit durch einen Workshop zum Thema "Recht auf Neugier und seine Grenzen" näher gebracht. Im Rahmen dieses Workshops erklärte ein Mitarbeiter des Landesbeauftragten den Studierenden, dass das Landestransparenzgesetz auch für Strafverfolgungs- und Strafvollstreckungsbehörden gilt, soweit sie Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen. Den Studentinnen und Studenten wurde anhand mehrerer praktischer Fälle aus dem polizeilichen Bereich verdeutlicht, dass die Transparenz und Offenheit der Verwaltung deren Akzeptanz fördert und die Kontrolle staatlichen Handelns verbessert. Der Mitarbeiter erklärte den Teilnehmerinnen und Teilnehmern, welche auf Informationszugang gerichteten Ansprüche die Bürgerinnen und Bürger gegenüber der Polizeiverwaltung haben und in welchen Fällen entgegenstehende Belange dazu führen können, dass ein Informationszugang nur in Teilen zu gewähren oder zu versagen ist.

3.7 Besuch der Wahlfachgruppe „Transparenzrecht“ bei dem LfDI

Sowohl im Jahr 2018 als auch im Jahr 2019 besuchten Studentinnen und Studenten der Wahlfachgruppe Transparenzrecht der Hochschule für öffentliche Verwaltung Rheinland-Pfalz in Mainz den LfDI in Mainz. Zunächst begrüßte der Landesbeauftragte, Prof. Dr. Dieter

Kugelmann, die Studierenden und erläuterte das Tätigkeitsfeld seiner Behörde. Im Anschluss tauschte sich ein Mitarbeiter des Landesbeauftragten mit den Studierenden über das Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz aus. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer diskutierten gemeinsam Fälle aus der Beratungspraxis des Landesbeauftragten und prüften anhand der Vorgaben des Landestransparenzgesetzes den Umfang des Anspruchs auf Informationszugang und seine Grenzen. Durch den Besuch gewannen die Studierenden einen Einblick in den Arbeitsalltag des Landesbeauftragten und vertieften ihre Kenntnisse im Bereich Transparenzrecht.

3.8 Pressegespräch „Best of Informationsfreiheit“ 2018 und 2019

Alle Jahre wieder lädt der LfDI die Vertreterinnen und Vertreter der Presse zu seinem Jahresrückblick auf die interessantesten Vorgänge im Bereich Informationsfreiheit ein. Das Pressegespräch „Best of Informationsfreiheit 2018“ fand am 22. Januar 2019 und das Pressegespräch „Best of Informationsfreiheit 2019“ am 7. Januar 2020 statt. Im Rahmen der Pressegespräche stellte der Landesbeauftragte, Prof. Dr. Dieter Kugelmann, gemeinsam mit einer Mitarbeiterin und zwei Mitarbeitern seiner Behörde seine Tätigkeitsschwerpunkte sowie die spannendsten Beratungsanfragen und Vermittlungsverfahren im Bereich Informationsfreiheit vor.

4. MITARBEIT IN GESETZGEBUNGSVORHABEN

4.1 Hessisches Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz

Der Hessische Landtag hat am 3. Mai 2018 das Hessische Gesetz zur Anpassung des Hessischen Datenschutzrechts an die Verordnung (EU) Nr. 2016/679 und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) Nr. 2016/680 und zur Informationsfreiheit verabschiedet. Das Gesetz trat am 25. Mai 2018 in Kraft.

Im vorangegangenen Gesetzgebungsverfahren erhielt der LfDI Rheinland-Pfalz vom Hessischen Gesetzgeber die Gelegenheit zur Stellungnahme. Zu dem Gesetzentwurf nahm der Landesbeauftragte sowohl schriftlich als auch im Rahmen einer öffentlichen Anhörung am 15. März 2018 im Hessischen Landtag Stellung.

Der Landesbeauftragte begrüßte, dass der Gesetzentwurf eine Vergrößerung der Transparenz und eine Verbesserung der Kontrolle der Verwaltung beabsichtige. Er kritisierte jedoch, dass er keine proaktiven Veröffentlichungspflichten vorsieht. In diesem Zusammenhang wies er darauf hin, dass die beiden deutschen Transparenzgesetze, welche neben dem Informationszugang auf Antrag für einen gesetzlich normierten Katalog an Informationen eine proaktive Veröffentlichungspflicht statuieren, sich in der Praxis bewähren. Zudem begrüßte Prof. Dr. Kugelmann viele Regelungen, welche sich durch ein hohes Maß an Bürgerfreundlichkeit auszeichnen.

Als besonders problematisch erachtete er, dass der Hessische Landesgesetzgeber keinen voraussetzungslosen Anspruch auf Zugang

zu Informationen bei den öffentlichen Stellen der Gemeinden und Gemeindeverbänden normiert. Nach den Vorgaben des Gesetzentwurfs bestimmen die Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen der Gemeinden und Landkreise sowie deren Vereinigungen durch einen eigenen Rechtsakt (den Erlass einer Satzung) die Anwendbarkeit der informationsfreiheitsrechtlichen Bestimmungen.

Zudem kritisierte der Landesbeauftragte, dass keine landesweit einheitliche Kostenregelung für den Informationszugang getroffen wird, sondern die jeweiligen Kommunen selbst bestimmen, ob und wenn ja in welcher Höhe Kosten für den Informationszugang erhoben werden. Das Ziel, einen landesweit einheitlichen Standard zu gewährleisten, wird auf diese Weise nicht erreicht. Die landesweit uneinheitlichen Kosten des Informationszugangs können zu einer Rechtszersplitterung führen, welche für Bürgerinnen und Bürger nicht verständlich ist.

Der LfDI wies zudem darauf hin, dass eine Bereichsausnahme für die Polizei und den Verfassungsschutz entbehrlich ist und dass es zum Schutz der Tätigkeit dieser Behörden ausreichend ist, den Zugang zu schutzbedürftigen Informationen im Rahmen der Normierung der dem Informationszugang entgegenstehenden Belange zu regeln.

4.2 Thüringer Transparenzgesetz

Am 11. September 2019 verabschiedete der Thüringer Landtag das Thüringer Transparenzgesetz. Das Gesetz löst seit 1. Januar 2020 das bisherige Thüringer Informationsfreiheitsgesetz ab.

Im vorangegangenen Gesetzgebungsverfahren

erhielt der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz die Gelegenheit zur Stellungnahme. Zu dem Gesetzentwurf nahm der Landesbeauftragte sowohl schriftlich als auch bei einer öffentlichen Anhörung im Thüringer Landtag am 2. Mai 2019 Stellung.

Der Landesbeauftragte, Prof. Dr. Dieter Kugelmann, schilderte seine positiven Erfahrungen mit dem Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz. Er erklärte, dass die drei deutschen Transparenzgesetze – das Hamburgische Transparenzgesetz, das Bremer Informationsfreiheitsgesetz und das Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz –, die neben dem Informationszugang auf Anfrage für einen gesetzlich normierten Katalog an Informationen eine proaktive Veröffentlichungspflicht statuieren, sich in der Praxis bewährt haben. Die ersten drei Jahre des Landestransparenzgesetzes Rheinland-Pfalz führten zu einer Kontinuität in der Rechtsanwendung sowie einer großen Zahl von Anfragen auf Informationszugang.

Er erläuterte, dass sich die Befürchtungen, die vor und im Rahmen der Einführung von Informationsfreiheitsgesetzen häufig artikuliert werden – wie etwa ein „Lahmlegen“ der Verwaltung durch eine nicht zu bewältigende Flut von Anfragen oder die Begünstigung querulatorischer Tendenzen – sich nicht bewahrheitet haben. Vielmehr traten die positiven Aspekte hervor. Hervorzuheben ist insbesondere eine deutlich höhere Akzeptanz politischer Entscheidungen, die durch ein höheres Maß an Information erzielt wird.

Der Landesbeauftragte begrüßte den Entwurf des Thüringer Gesetzgebers in seiner Grundintention und hob hervor, dass sich viele der gewählten Regelungen durch ein hohes Maß an Bürgerfreundlichkeit auszeichnen. Er empfahl dem Gesetzgeber jedoch, dass das Thürin-

ger Transparenzgesetz das Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen einschließlich der Umweltinformationen in einem einheitlichen Gesetz regeln sollte. Für diesen Weg hat sich der rheinland-pfälzische Gesetzgeber mit dem Landestransparenzgesetz entschieden. Die Erfahrung mit einem einheitlichen Informationsfreiheits- bzw. Transparenzgesetz zeigt, dass die einheitliche Kodifizierung beider Rechtsgebiete in einem Gesetz den Bürgerinnen und Bürgern die Geltendmachung ihrer Rechte auf Informationszugang vereinfacht.

Zudem nahm Prof. Dr. Kugelmann zu einer Vorschrift Stellung, wonach Informationen der transparenzpflichtigen Stellen von allgemeinem Interesse für die Öffentlichkeit öffentlich zugänglich gemacht werden sollen. Er wies darauf hin, dass die Vorschrift keinen Soll-Charakter, sondern einen Muss-Charakter aufweisen sollte, da Transparenz und Offenheit nur durch eine umfassende Offenlegung von Informationen (im Rahmen der verfassungsrechtlichen Grenzen) erreicht wird.

Nach dem Gesetzentwurf muss ein Antragsteller seinen Antrag begründen, wenn er Daten Dritter betrifft. Aus der Sicht des Landesbeauftragten widerspricht die Pflicht zur Begründung und zur Darlegung eines rechtlichen Interesses der Grundidee moderner Informationsfreiheitsgesetze, wonach neben den positiven Effekten für die Demokratie und die Beteiligung sowie neben der Bekämpfung von Korruption auch ein Mehrwert aus den zugänglich gemachten Informationen der Verwaltung generiert werden sollen.

5. NEUER INTERNETAUFTRITT

Der LfDI hat sein Internetangebot im Bereich der Informationsfreiheit weiter ausgebaut. Bürgerinnen und Bürger sowie transparenzpflichtige Stellen finden auf der Website seit Anfang des Jahres 2019 zahlreiche weitere Informationen zu dem Rechtsgebiet Informationsfreiheit im Allgemeinen sowie insbesondere zu dem Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz.

Das Informationsangebot wurde unter anderem erweitert durch die am häufigsten gestellten Fragen (FAQs) zum Landestransparenzgesetz. Zu finden sind sowohl FAQs für Bürgerinnen und Bürger als auch FAQs für transparenzpflichtige Stellen. Die aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger gestellten Fragen sollen diese dabei unterstützen, mit möglichst geringen Kosten und wenig Arbeitsaufwand an die von ihnen begehrten Informationen der Verwaltung zu gelangen. Die FAQs für transparenzpflichtige Stellen helfen diesen dabei, ihre Verpflichtungen aus dem Landestransparenzgesetz durch ein Transparenz bietendes und gleichzeitig zweckmäßiges Vorgehen zu erfüllen. So finden sowohl Bürgerinnen und Bürger als auch transparenzpflichtige Stellen Informationen zu der Transparenz-Plattform, wie etwa zu dessen Zugang und zu den proaktiven Veröffentlichungspflichten. Zu finden sind außerdem zahlreiche Informationen zu dem Antragsverfahren wie bspw. zu den formellen Anforderungen eines Antrags auf Informationszugang sowie zu den Rechtsschutzmöglichkeiten, wenn ein Antrag ganz oder teilweise abgelehnt oder gar nicht bearbeitet wird.

Weiterhin abrufbar ist ein Musterantrag, mit dem Bürgerinnen und Bürger den Zugang zu bei transparenzpflichtigen Stellen vorhandenen Informationen beantragen können sowie ein Online-Formular, mit dem der Informationszu-

gang bei dem LfDI beantragt werden kann. Neu hinzugekommen sind zudem Informationen zu der Transparenz der Verwaltung beim Einsatz von Algorithmen und KI-Verfahren.

Die FAQs sind abrufbar unter

<https://s.rlp.de/FAQIF>

6. INFORMATIONSBOGEN ZU DEN VERÖFFENTLICHUNGSPFLICHTEN VON UMWELTINFORMATIONEN

Der LfDI hat im Berichtszeitraum einen Informationsbogen zu den Veröffentlichungspflichten von Umweltinformationen für rheinland-pfälzische Kommunen entworfen und mit einem kommunalen Spitzenverband aus Rheinland-Pfalz abgestimmt.

Sowohl das Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz als auch spezielle Rechtsvorschriften verpflichten eine Vielzahl von öffentlichen Stellen in Rheinland-Pfalz, bei ihnen vorhandene Umweltinformationen proaktiv zu veröffentlichen, also ohne dass eine Bürgerin/ein Bürger einen Antrag auf Informationszugang stellt.

Die proaktive Veröffentlichung nach den Vorgaben des Landestransparenzgesetzes erfolgt auf der Transparenz-Plattform des Landes Rheinland-Pfalz (<https://tpp.rlp.de/>). Das Landestransparenzgesetz sieht Übergangsfristen von zwei bis fünf Jahren für die vollständige Funktionsfähigkeit der Plattform vor. Damit steht die Plattform ab dem 1. Januar 2021 in vollem Funktionsumfang zur Verfügung. Ab diesem Zeitpunkt sind nach Maßgabe des Landestransparenzgesetzes die transparenzpflichtigen Stellen zur proaktiven Veröffentlichung einer Vielzahl von Umweltinformationen verpflichtet. Mit dem Informationsbogen sollen die Kommunen insbesondere darüber informieren, welche Umweltinformationen Sie ab diesem Zeitpunkt proaktiv bereitstellen und veröffentlichen müssen, um Ihren gesetzlichen Transparenzverpflichtungen nachzukommen. Unabhängig von der Verpflichtung, Umweltinformationen ab dem 1. Januar 2021 auf der Transparenz-Plattform bereitzustellen, müssen

schon vor diesem Zeitpunkt bestimmte Umweltinformationen proaktiv veröffentlicht werden.

Zusätzlich zu den vorgenannten Pflichten nach dem Landestransparenzgesetz enthalten auch spezialgesetzliche Rechtsvorschriften Pflichten zur Veröffentlichung von Umweltinformationen. Das Bestehen einer solchen spezialgesetzlichen Informationspflicht hängt vom Aufgabenbereich der öffentlichen Stelle ab. Beispielsweise ist bei der Prüfung der Umweltverträglichkeit die Öffentlichkeit bei der Bekanntmachung zu Beginn des Beteiligungsverfahrens zu unterrichten.

Bereits heute müssen rheinland-pfälzische Kommunen nach § 26 Abs. 5 LTranspG i.V.m. § 10 des Landesumweltinformationsgesetzes vom 19. Oktober 2005 (LUIG) veröffentlichungspflichtige Umweltinformationen proaktiv veröffentlichen. Die Stellen sind zwar nicht zur Veröffentlichung auf der Transparenz-Plattform verpflichtet, allerdings müssen sie die veröffentlichungspflichtigen Informationen aktiv und systematisch verbreiten.

Der Informationsbogen zu den Veröffentlichungspflichten von Umweltinformationen wird gegenwärtig noch mit weiteren öffentlichen Stellen aus Rheinland-Pfalz abgestimmt und nach erfolgter Abstimmung im Internetauftritt des LfDI veröffentlicht.

7. VERÖFFENTLICHUNG DES DRITTEN TÄTIGKEITSBERICHTS ZUR INFORMATIONSFREIHEIT

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz, Prof. Dr. Dieter Kugelmann, hat am 18. Dezember 2019 seinen dritten Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit an den Präsidenten des rheinland-pfälzischen Landtags, Hendrik Hering, übergeben. Der Berichtszeitraum vom 1. Januar 2016 bis zum 31. Dezember 2017 war insbesondere geprägt durch das Inkrafttreten des Landestransparenzgesetzes Rheinland-Pfalz am 1. Januar 2016. Der Tätigkeitsbericht fasst die wesentlichen Änderungen durch die neue Rechtslage zusammen, informiert über die Schwerpunkte der Arbeit des LfDI im Bereich Informationsfreiheit und beschreibt ausgewählte Ergebnisse aus seiner Beratungstätigkeit. Zudem zeigt er die Entwicklung des Informationsfreiheitsrechts im Berichtszeitraum auf.

Der dritte Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit sowie die weiteren Tätigkeitsberichte zur Informationsfreiheit stehen zum Abruf bereit unter

<https://s.rlp.de/datenschutzttigkeitsberichte>

8. BESUCH EINER DELEGATION AUS BELARUS

Am 27. und 28. September 2018 besuchte eine belarussische Delegation den rheinland-pfälzischen Landtag. Im Rahmen des zweitägigen Programms für die Delegationsteilnehmerinnen und -teilnehmer stellten drei Mitarbeiter des LfDI am 28. September in den Räumlichkeiten des Landtags die Aufgaben und Tätigkeiten ihrer Behörde vor. Die Vorträge wurden von zwei Dolmetscherinnen von Deutsch ins Russische übersetzt. Nach einer kurzen Vorstellung seiner Behörde stellte ein Mitarbeiter die Systematik und Rechtsgrundlagen der europäischen Zusammenarbeit der Datenschutzaufsichtsbehörden auf Grundlage der Datenschutz-Grundverordnung vor. Im Anschluss referierte ein weiterer Mitarbeiter zu dem Tätigkeitsbereich der Informationsfreiheit. Zunächst ging er auf das Landestransparenzgesetz ein und erläuterte hierbei insbesondere den Gesetzeszweck sowie den Umfang der Transparenzpflicht. Anhand von Beispielen zeigte er auf, in welchem Umfang Informationen auf Antrag sowie proaktiv durch die öffentlichen Stellen des Landes Rheinland-Pfalz zu veröffentlichen sind. Im Anschluss an die Vorträge tauschten sich die Mitarbeiter mit den Delegationsteilnehmern zu ihren landesspezifischen Besonderheiten aus. Dies stellte sich als interessanter Erfahrungsaustausch für beide Seiten heraus.

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Gesetze und Verordnungen

AO Abgabenordnung

DS-GVO Datenschutz-Grundverordnung

GeschGehG Geschäftsgeheimnisgesetz

HDSIG Hessisches Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz

IFG Informationsfreiheitsgesetz

LIFG Landesinformationsfreiheitsgesetz

LUIG Landesumweltinformationsgesetz

ThürTG Thüringer Transparenzgesetz

UIG Umweltinformationsgesetz

VIG Verbraucherinformationsgesetz

Sonstige Abkürzungen

BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
HdP	Hochschule der Polizei
IFK	Konferenz der Informations freiheitsbeauftragten in Deutschland
OVG	Oberverwaltungsgericht
LfdI	Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz
KI	Künstliche Intelligenz
VG	Verwaltungsgericht

Der Landesbeauftragte für den
Datenschutz und die Informationsfreiheit
Rheinland-Pfalz

Hintere Bleiche 34 | 55116 Mainz
Postfach 3040 | 55020 Mainz

Telefon +49 (0) 6131 208-2449
Telefax +49 (0) 6131 208-2497

poststelle@datenschutz.rlp.de