

Protokoll der 35. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 20. März 2018 in Stuttgart

Ort: Dienststelle des Wirtschaftsministeriums BW, Theodor-Heuss-Str. 4, 70174 Stuttgart

Beginn: 20.03.2018, 11:00 Uhr

Ende: 20.03.2018, 16:10 Uhr

Teilnehmende:

Berlin: Frau Smoltczyk

Brandenburg: Frau Hartge

Bremen: Frau Dr. Sommer

Bund: Herr Gronenberg

Mecklenburg-Vorpommern: Frau Schäfer

Nordrhein-Westfalen: Frau Block

Rheinland-Pfalz: Frau Schlögel

Saarland: Frau Grethel

Sachsen-Anhalt: Herr Dr. von Bose

Schleswig-Holstein: Frau Hansen

Thüringen: Frau Pöllmann

Baden-Württemberg: Herr Broo, Frau Graner, Frau Grullini, Frau Heinzel



TOP 1: Begrüßung, Genehmigung der Tagesordnung und Genehmigung der Veröffentlichung des Protokolls des AKIF

Herr Broo, Stellvertreter des Landesbeauftragten von Baden-Württemberg, begrüßt die Teilnehmerinnen und Teilnehmer und eröffnet die 35. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland. Die Sitzung ist öffentlich.

Die IFK genehmigt sowohl die Tagesordnung als auch die Veröffentlichung des Protokolls des 36. AKIF in der geänderten Fassung (Stand 15. März 2018).

TOP 2: Grundsatzpapier „Informationsfreiheit in der Praxis – Vorschläge zur Förderung eines Kulturwandels in der öffentlichen Verwaltung“

Die IFK beauftragte am 14. November 2017 den AKIF damit, das Grundsatzpapier zu strukturieren, dessen erste Fassung mit 10 Punkten bereits vorlag. Schwerpunkt des Papiers sollte sein, welche Maßnahmen Verwaltungen ergreifen können, um die Transparenz zu steigern. Der AKIF einigte sich darauf, nur das Thema Informationsfreiheit zu bearbeiten.

Berlin regt an, die Einleitung des Papiers so zu formulieren, dass sich sowohl die hohen gesetzlichen Standards einiger Länder, als auch das Entwicklungspotenzial von Bund und Ländern widerspiegeln.

Nach ausführlicher Diskussion einigt sich die IFK auf Inhalt und Formulierungen des Papiers. Die Veröffentlichung des Grundsatzpapiers wird einstimmig beschlossen (vgl. Anlage 1).

Bezüglich der Weitergabe wird festgelegt, dass jede/r Landesbeauftragte/r selbst entscheiden kann, wie er/sie mit dem Papier verfährt, insbesondere ob es z. B. an Behörden weitergegeben bzw. auf der Website veröffentlicht wird.

TOP 3: Entschließung: „Transparenz von Algorithmen in der öffentlichen Verwaltung“

Der vorgelegte Entschließungsentwurf des AKIF legt den Fokus auf algorithmische Entscheidungsprozesse im Bereich der öffentlichen Verwaltung. Bremen erläutert, dass die Formulierungen für den Vorentwurf zum Vorschlag des AKIF dem letzten Tätigkeitsbericht in Bremen entnommen worden waren und sich auf eine bessere Information der Bürgerinnen und Bürger beziehe. Eine Verbesserung der Struktur des Entwurfs sei notwendig, um die drei Hauptpunkte (hohe Bedeutung von Algorithmen, Verwendung durch die öffentliche Hand und daraus folgend die Notwendigkeit der Transparenz) deutlicher hervorzuheben.

Schleswig Holstein und Nordrhein-Westfalen stellen die Frage, ob die Verwendung von Algorithmen in der Öffentlichen Verwaltung überhaupt Thema der IFK oder ggf. von der DSK zu behandeln sei.



In der weiteren Diskussion liegt der Schwerpunkt auf den vielseitigen Einsatzmöglichkeiten von Algorithmen und den daraus folgenden Auswirkungen. Es wird auf Risiken (z. B. mögliche Diskriminierung bei algorithmus-basierten Entscheidungen) und Chancen hingewiesen. Solche Fragestellungen betreffen auch ethische Aspekte.

Da Algorithmen eine Rolle in der täglichen Praxis der Verwaltung spielen, ohne dass in jedem Fall ein Personenbezug gegeben ist, sollte das Thema nach überwiegender Auffassung der Beteiligten nicht allein der DSK überlassen werden. Es besteht Konsens darüber, dass die Verwaltung sich ihrer Verantwortung beim Einsatz von Algorithmen bewusst sein sollte. Dazu gehört auch, die Funktionsweise des Algorithmus nachzuvollziehen und sich nicht auf externe Dienstleister zu verlassen, die die Algorithmen im Regelfall entwickeln.

Dem Einwand, dass der Offenlegung der Funktionsweise von Algorithmen stets die Berufs- und Geschäftsgeheimnisse der Dienstleister bzw. Entwickler entgegenstehen, wird widersprochen. Zu unterscheiden sei zwischen einer allgemeinen Veröffentlichung und einer Offenlegung gegenüber der einsetzenden Verwaltung oder einer Aufsichtsbehörde. So könnte die Offenlegung Teil der Vertragsbedingungen sein. Das Beispiel der Stadt New York, die Empfehlungen für den Einsatz transparenter Algorithmen entwickelt habe, spreche für die praktische Umsetzbarkeit. Kritische Themen im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung könnten durch Bereichsausnahmen den bisherigen IFG-Regelungen entsprechend geschützt werden. Im Ergebnis sieht die Mehrheit der Anwesenden die Möglichkeit, aus dem Informationsfreiheitsrecht auch Pflichten bezüglich der Offenlegung bei der Verwendung von Algorithmen abzuleiten.

Bremen strebt an, dass Algorithmen in den bremischen Katalog der veröffentlichungspflichtigen Dateien der Verwaltung aufgenommen werden, und schlägt vor, eine kurze Äußerung zum Thema Algorithmen in der öffentlichen Verwaltung zu verabschieden, um das Bewusstsein in der Öffentlichkeit zu stärken und Partizipation anzuregen. Dieser Vorschlag wird von Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg unterstützt. Die Entschließung sollte nicht den Anspruch haben, das ganze Thema abzubilden, sondern nur den Bereich Informationsfreiheit. Baden-Württemberg stellt einen neuformulierten Vorschlag auf Basis des AKIF-Vorschlags vor. Im Ergebnis findet sich keine Mehrheit für eine Entschließung, auch weil teilweise kein ausreichender Zusammenhang des Themas mit der Informationsfreiheit gesehen wird und der Entwurf aus Sicht der Mehrheit der Beteiligten zu kurz greift.

Die Idee, zur Vertiefung des Themas eine Sonder-IFK einzuberufen, wird verworfen. Schleswig-Holstein bietet an, im Sommer 2018 einen Workshop zum Thema Algorithmen als Vorbereitung für die IFK im Herbst zu veranstalten. Der Schwerpunkt soll auf Algorithmen in der öffentlichen Verwaltung gelegt werden. Ziel des Workshops sei, das Thema von allen Seiten zu beleuchten und unter Einbeziehung von Fachleuten aus den Häusern von Bund und Ländern möglichst viel Fachwissen zusammenzutragen. Darauf basierend könnte das Thema im Rahmen der Herbst-IFK erneut diskutiert werden. Schleswig-Holstein erklärt sich bereit, die Federführung für Organisation und Inhalte des Workshops zu übernehmen. Berlin bietet an, den Veranstaltungsort zu stellen. Die Teilnahme steht allen Informationsfreiheitsbeauftragten sowie deren Mitarbeiter/Innen offen. Dieser Vorschlag wird von allen Beteiligten einstimmig angenommen.



TOP 4: Stand der Umsetzung der LDSGs mit Fokus auf die Regelungen zur Informationsfreiheit

Im Saarland liegt derzeit kein Gesetzentwurf zur Anpassung des LIFG an die DS-GVO vor. Der Gesetzgeber wollte auf die Vorlage des Bundes warten. Das Saarländische DS-GVO-Anpassungsgesetz wird am 21. März in den Landtag eingebracht und soll im April angehört und Anfang Mai verabschiedet werden, sodass es vor der DS-GVO in Kraft tritt.

In Bremen ist die Verabschiedung des DS-GVO-Anpassungsgesetzes für April geplant, dabei handelt es sich nicht um ein Vollgesetz. Die Bereichsgesetze werden nur teilweise rechtzeitig überarbeitet sein, es fehlt u.a. das BremIFG und das BremBeamtenG.

Thüringen sieht das Anpassungsgesetz in Form eines Artikelgesetzes vor, das derzeit im Innenausschuss behandelt wird. Es enthält auch die Änderung des ThürIFG. Im Hinblick auf die Befugnisse der/des LfDI wurde der Wortlaut aus den alten Regelungen übernommen.

In Mecklenburg-Vorpommern wird die Informationsfreiheit nun durch das bald zu verabschiedende Änderungsgesetz als Vollregelung im IFG M-V geregelt sein.

Rheinland-Pfalz wird voraussichtlich bis zum 25. Mai 2018 ein Artikelgesetz zur Anpassung der rheinland-pfälzischen Fachgesetze an die DS-GVO verabschieden, in dessen Art. 1 das LTranspG angepasst werden wird.

Der Bund verweist im Bereich IFG auf das alte BDSG, bisher ist keine weitere Anpassung in Planung.

In Nordrhein-Westfalen liegt der Entwurf für ein Artikelgesetz mit insgesamt elf Artikeln vor, die neben dem DSG NRW und dem IFG NRW weitere fachspezifische Regelungen ausschließlich aus dem Geschäftsbereich des Innenministeriums enthalten. Das IFG ist auch in NRW als Vollregelung konzipiert. Die bisherigen Aufgaben und Befugnisse der LDI werden im Gesetzentwurf nur teilweise übernommen. So sollen z.B. Empfehlungen nur noch im Zusammenhang mit Beanstandungen möglich sein. Am 19. April 2018 findet im Hauptausschuss des Landtags eine Expertenanhörung statt, an der auch die LDI teilnehmen wird. Es ist davon auszugehen, dass das Artikelgesetz noch vor dem 25. Mai 2018 in Kraft treten wird. Die Anpassung einiger bereichsspezifischer Gesetze wird voraussichtlich nicht rechtzeitig erfolgen.

In Berlin sollte die DS-GVO zusammen mit der JI-Richtlinie umgesetzt werden. Die Anhörung war für den 19. März geplant, allerdings konnte der Zeitplan nicht eingehalten werden. Das LDSG n.F. wird aber kurz vor oder kurz nach der Geltung der DS-GVO verabschiedet werden. Die Anpassung des Berliner IFG wurde noch nicht in Angriff genommen. Die Verweise auf das LDSG sollen herausgenommen werden und das LIFG eine eigene Vollregelung erhalten.

Brandenburg berichtet, dass der Anpassungszeitplan eingehalten werden wird. Die bisher über einen Verweis auf das Brandenburgische Datenschutzgesetz geregelten Befugnisse werden vollständig in das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz übernommen. Im Zuge der Anpassung an die DS-GVO wird die gesetzliche Lücke hinsichtlich der Erhebung von Auslagen geschlossen. Am 19. April findet die Antragsitzung für das DS-GVO-Anpassungsgesetz und die bereichsspezifischen Gesetze im Ausschuss für Inneres und



Kommunales statt. Die beiden Gesetze sollen am 25. oder am 26. April 2018 vom Parlament verabschiedet werden. Die LDA Brandenburg plant, im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens ihr Rederecht im Plenum zu nutzen.

In Sachsen-Anhalt ist die Neuregelung dreigeteilt. Zunächst wurde die Vollbefugnis des Landesbeauftragten für den Datenschutz geregelt, die am 06. Mai 2018 in Kraft tritt. Im Anschluss wird der Entwurf für das Umsetzungsgesetz zur Richtlinie im Bereich der Sicherheitsgesetze im Mai/Juni eingebracht. Danach soll ein Anpassungsgesetz, das auch die Befugnisse des Landesbeauftragten für das IZG beinhaltet, verabschiedet werden. Nach jetzigem Planungsstand wird es sich allerdings nicht um eine Vollregelung, sondern um einen Verweis auf das DSGVO LSA a. F. handeln. Organisatorisch wäre der Landesbeauftragte für die Informationsfreiheit dann noch der Landtagspräsidentin zugeordnet.

Baden-Württemberg berichtet, dass im Gesetzentwurf zur Anpassung an die DS-GVO Aufsichtsbehörden künftig von der Anwendung des LIFG ausgenommen werden sollen. Das Artikelgesetz sieht im Bereich LIFG eine Vollregelung vor.

Übereinstimmend wird festgestellt, dass die Rundfunkstaatsverträge bemerkenswerterweise alle rechtzeitig angepasst wurden.

TOP 5: Berichte aus Bund und Ländern/ Berichte aus den Ländern ohne IFG/ Reaktionen auf Entschließungen der IFK

Sachsen-Anhalt hat sich eine Digitale Agenda gegeben. Der Ausbau des Landesportals zu einem Informationsregister und die Weiterentwicklung des IZG zu einem Informationsfreiheitsgesetz sind in der Agenda enthalten. Zudem soll ein Digitalisierungsbeirat eingesetzt werden, in dem der/die LfDI ein Gastrecht hat. Es gibt eine Modellkommune Open Government (Merseburg). Das E-GovG befindet sich derzeit im Anhörungsverfahren. Der Landtag veröffentlicht künftig die Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes aus dem Gesetzgebungs- und Beratungsprozess. Die Stellungnahme der Landesregierung zum Tätigkeitsbericht wird in Kürze erwartet.

Brandenburg veröffentlicht am 18. April den Tätigkeitsbericht 2016/2017. Dies wird der letzte gemeinsame Tätigkeitsbericht für Datenschutz und Informationsfreiheit sein. Danach wird der Tätigkeitsbericht für Informationsfreiheit zweijährig erscheinen, für den Datenschutz dagegen einjährig.

Berlin berichtet, dass einer Veröffentlichung der Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes durch das Abgeordnetenhaus zugestimmt werden wird.

In Nordrhein-Westfalen wird die Diskussion im Innenausschuss des Landtags zum Datenschutz- und Informationsfreiheitsbericht für die Jahre 2015/2016, der bereits im April 2017 vorgelegt wurde, im Mai 2018 erwartet. Für den Zeitraum 2017-2018 erscheint letztmals ein zweijähriger Bericht, dann wird der Tätigkeitsbericht zum Datenschutz auf den einjährigen Rhythmus umgestellt, während der zweijährige Berichtszeitraum für die Informationsfreiheit entsprechend der Regelung im Gesetzentwurf beibehalten wird. Die Weiterentwicklung des IFG NRW zu einem Transparenzgesetz ist im aktuellen Koalitionsvertrag nicht vorgesehen.



Der Bund bereitet derzeit den nächsten Tätigkeitsbericht vor, die Übergabe an den Bundestagspräsidenten ist für Ende Juli vorgesehen. Das Problem von Masseneingaben, insbesondere mittels Pseudonymen, wird thematisiert. Rund 2.500 ähnlich gelagerte Anträge auf Zugang zu den Visa-Vergabe-Verfahren des Auswärtigen Amtes gingen kurz vor Weihnachten vorwiegend per Mail ein, was den Verdacht auf die Benutzung von bots nahelegte. Die Abarbeitung dieser Anträge war mit hohem Aufwand verbunden. Der Bund verweist auf zwei interessante Urteile des 7. Senates des BVerwG zur Informationsfreiheit, die im Laufe der Woche verkündet werden. Es geht um eine Teilbereichsausnahme für den Bundesrechnungshof und um die Länge der Frist für die Untätigkeitsklage (ein oder drei Monate).

In Rheinland-Pfalz ist am 01. Januar 2018 die erste Ausbaustufe des Transparenzportals in Kraft getreten. Der Zeitraum für den Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit bleibt weiterhin zweijährig. Das Innenministerium bietet den Mitarbeiter/Innen der Ministerien seit kurzem Fortbildungen in Kooperation mit der Verwaltungshochschule Mayen zum Thema Informationsfreiheit an, was seitens des LfDI sehr begrüßt wird. Das VG Mainz hat entschieden, dass WPGs veröffentlicht werden müssen, das Land hat allerdings einen Antrag auf Zulassung der Berufung gestellt. Der LfDI veranstaltet am 22. März 2018 gemeinsam mit dem BUND einen Informationsabend zu Umweltinformationen.

Mecklenburg-Vorpommern bereitet derzeit die Veröffentlichung des Tätigkeitsbericht 2016/2017 vor. Künftig werden die Berichte zum Datenschutz und zur Informationsfreiheit unterschiedliche Berichtszeiträume umfassen.

Thüringen verweist auf die Ausführungen im Rahmen des AKIF Mitte Februar.

Bremen wird den 12. Tätigkeitsbericht zum IFG in Kürze vorstellen. Es werden zunehmend mehr Verträge veröffentlicht, auch von Seiten der Universitäten. Wichtig für Bremen ist, dass Informationen künftig zügiger in das Informationsregister eingestellt werden.

Das Saarland hat den Tätigkeitsbericht im Juni 2017 übergeben und wartet noch immer auf die Stellungnahme des Landtags. Mangels Gesetzentwurfes ist unklar, welchen Zeitraum der Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit künftig umfassen wird. Für das Jahr 2019 bietet das Saarland an, den Vorsitz zu übernehmen, und wird AKIF und IFK ausrichten.

Baden-Württemberg hat im Februar 2018 den ersten Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit veröffentlicht. Dieser wird weiterhin zweijährig erscheinen, der für den Datenschutz dagegen einjährig.

Die Konferenz begrüßt, dass auch Hessen zukünftig ein LIFG haben wird. Kritikpunkt ist, dass die Kommunen nur Anspruchsverpflichtete sind, wenn diese sich eigene IFG-Satzungen geben.

TOP 6: Termin der 36. IFK in Baden-Württemberg

Baden-Württemberg schlägt als Termin für die 36. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland den 16. Oktober 2018 vor. Tagungsort soll Ulm sein. Die Anwesenden weisen auf die weite Anreise für einige der Teilnehmenden hin.



TOP 7: Verschiedenes

Der Bund regt an, bei künftigen Konferenzen einen wissenschaftlichen Teil, z. B. in Form von Fachvorträgen, aufzunehmen. Beispielsweise könnten Referenten aus dem Ausland zum Stand der Informationsfreiheit berichten. Der Bund lädt zum 5. IFG-Symposium zur Informationsfreiheit am 13. und 14. September 2018 in der Landesvertretung von Rheinland-Pfalz in Berlin ein.

Rheinland-Pfalz stellt die Idee eines zwei- bis dreijährigen Arbeitsplans für die IFK in den Raum. Der AKIF könnte hierzu eine Themensammlung erstellen, aus der sich die IFK dann Themen für die Tagesordnung der Konferenzen aussuchen kann. Des Weiteren schlägt Rheinland-Pfalz eine gemeinsame Kampagne in Sachen Informationsfreiheit vor. Dadurch ließen sich Synergieeffekte erzielen und der Aufwand für die einzelnen Dienststellen würde verringert.

Baden-Württemberg ist von Herrn Dix als Mitherausgeber des „Jahrbuch für Informationsfreiheit und Informationsrecht“ mit einem Angebot für alle Landesbeauftragten kontaktiert worden. Die Herausgeber planen ab der Ausgabe 2018 eine neue ständige Rubrik "Aus der Praxis der Informationsfreiheitsbeauftragten" aufzunehmen. Hierzu werden regelmäßige Beiträge aus mehreren (gern allen) Dienststellen der Informationsfreiheitsbeauftragten gewünscht. Diese Beiträge sollten den Charakter von Berichten aus der Praxis haben, d.h. sie müssen keine wissenschaftlichen Ausarbeitungen sein. Auch Berichte aus der Feder von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sind willkommen. Der Verlag hat den 30. September 2018 als Redaktionsschluss für die Beiträge und Berichte vorgesehen.



Anlage 1:

Grundsatzpapier

Informationsfreiheit in der Praxis – Vorschläge zur Förderung eines Kulturwandels in der öffentlichen Verwaltung

Die Informationsfreiheitsbeauftragten unterbreiten den Behörden Vorschläge zu einem Kulturwandel in der Verwaltung. Damit sollen Möglichkeiten aufgezeigt werden, wie die Verwaltung - unabhängig von bereits bestehenden gesetzlichen Vorgaben in Bund und Ländern - mit dem Thema Informationsfreiheit konstruktiver und bürgerfreundlicher umgehen kann.

Als Maßnahmen kommen hierfür beispielsweise in Betracht:

1. Verstärkte Information über das Recht auf Informationsfreiheit (z.B. Auslegen von Flyern, Hinweis auf das Informationsfreiheitsgesetz mit FAQs und Praxisbeispielen auf der Homepage der Behörde)
2. Veröffentlichung behördlicher Organigramme und Aktenpläne
3. proaktive Veröffentlichung von Inhalten
4. Einführung bzw. verstärkte Nutzung von Online-Informationssystemen
5. Durchführung einer Bedarfsermittlung, welche weiteren Informationen veröffentlicht werden sollen
6. Etablierung eines Prozesses zur Bearbeitung eingehender Anfragen (Optimierung der bestehenden behördlichen Struktur für die Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtungen)
7. Benennung einer Kontaktperson für die Informationsfreiheit (z.B. ein/e behördliche/r Informationsfreiheitsbeauftragte/r, ggf. in Personalunion mit der/dem behördlichen Datenschutzbeauftragten)
8. Schulungen zum Informationsfreiheitsgesetz
9. Austausch mit der/dem zuständigen Landesbeauftragten bzw. der/dem Bundesbeauftragten
10. Austausch mit der Zivilgesellschaft, z.B. im Rahmen einer transparenzorientierten Bürgerbeteiligung