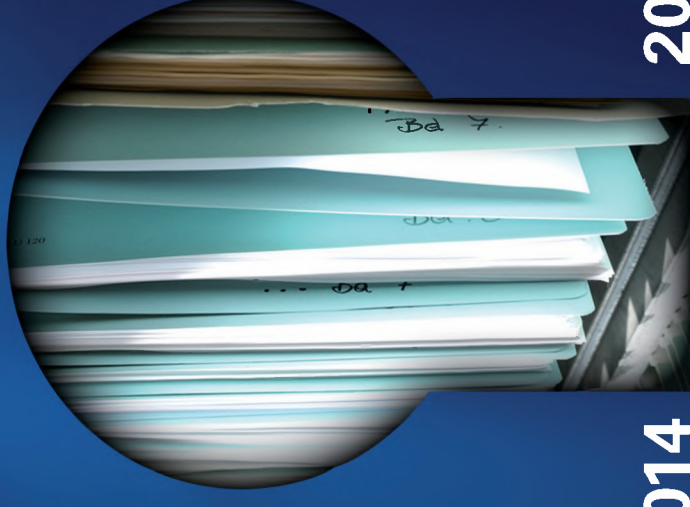


# TÄTIGKEITSBERICHT INFORMATIONSFREIHEIT

Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit 2014/2015 – HmbBfDI



2015

2014

Herausgeber:  
Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit  
Klosterwall 6  
20095 Hamburg  
Tel.: 040/42854-4040 (Geschäftsstelle)  
Fax: 040/42854-4000  
E-Mail: [mailbox@datenschutz.hamburg.de](mailto:mailbox@datenschutz.hamburg.de)

Titelbild, Fotos: Arne Gerhards, Thomas Krenz  
Layout Umschlag: Inga Below, Kameko Design  
Druck: Lütcke & Wulff, Hamburg

Der Hamburgische Beauftragte für  
Datenschutz und Informationsfreiheit

**Der Hamburgische Beauftragte für  
Datenschutz und Informationsfreiheit**

**Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit  
2014 / 2015**

**vorgelegt im Dezember 2015**

**Prof. Dr. Johannes Caspar**  
(Redaktionsschluss: 6. Oktober 2015)

***Diesen Tätigkeitsbericht können Sie abrufen unter  
[www.datenschutz-hamburg.de](http://www.datenschutz-hamburg.de)***



Herausgegeben vom  
Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit

Klosterwall 6 (Block C) · 20095 Hamburg  
Tel. 428 54 40 40 · Fax 428 54 40 00  
[mailbox@datenschutz.hamburg.de](mailto:mailbox@datenschutz.hamburg.de)

Druck: Lütcke & Wulff, 22525 Hamburg

**Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz  
und Informationsfreiheit**  
**Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit 2014 / 2015**

**INHALTSVERZEICHNIS**

<b>1</b>	<b>Vorwort</b> .....	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Das Hamburgische Transparenzgesetz</b> .....	<b>6</b>
2.1	Umsetzung .....	6
2.2	Transparenzportal .....	7
2.3	Entwicklung im Berichtszeitraum .....	7
2.3.1	Neue Gebührenregelung .....	8
2.3.2	Open Data .....	9
2.3.3	Sicherheitsbehörden .....	10
2.3.4	Mehrländerbehörden/NDR .....	11
2.3.5	Veröffentlichungspflicht für die mittelbare Staatsverwaltung .....	12
2.3.6	Rechtliche Regelungen für Unternehmen .....	13
<b>3</b>	<b>Aufgaben und Tätigkeit des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit</b> .....	<b>13</b>
3.1	Überblick .....	13
3.2	Zusammenarbeit mit dem Umsetzungsprojekt .....	14
3.3	Anlassunabhängige Prüfungen .....	15
3.4	Beanstandungen .....	16
3.5	Zusammenarbeit mit anderen Informationsfreiheitsbeauftragten .....	17
3.5.1	Konferenz der Informationsfreiheits- beauftragten .....	17
3.5.2	Arbeitskreis Informationsfreiheit .....	18
3.5.3	Entschlüsse der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten .....	18
<b>4</b>	<b>Eingaben</b> .....	<b>19</b>
4.1	Veröffentlichungspflicht abgelehnter Bauvorbescheide .....	20
4.2	Preise in Olympiaverträgen .....	21
4.3	Bodenwertgutachten „Neue Mitte Altona“ .....	22
4.4	Gebührenerlass im öffentlichen Interesse 2015/3-IFG ..	24

4.5	Leerstände von Wohnraum und die innere Sicherheit . .	25
4.6	Vertragsdetails des Hauptgeschäftsführers der Handelskammer . . . . .	26
4.7	Verschwiegener Petent . . . . .	28
4.8	Angebote für die City-Hochhäuser . . . . .	29
4.9	Vermittlungstätigkeit . . . . .	31
4.10	Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit als auskunftspflichtige Stelle . .	31
<b>5</b>	<b>Rechtsprechung zum HmbTG . . . . .</b>	<b>33</b>
5.1	Wahlergebnisse Handelskammer. . . . .	34
5.2	UKE und Gutachten . . . . .	35
5.3	Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse bei Grundstücksgeschäften. . . . .	37
5.4	Anwendbarkeit auf Unternehmen . . . . .	39
<b>6</b>	<b>Ausblick . . . . .</b>	<b>41</b>
6.1	Evaluation. . . . .	41
6.2	Zuständigkeit für HmbUIG und VIG . . . . .	42
	<b>Anhang 1 – Hamburgisches Transparenzgesetz (HmbTG). . . .</b>	<b>44</b>
	<b>Anhang 2 – Gebührenordnung für Amtshandlungen nach dem Hamburgischen Transparenzgesetz (HmbTGGebO). . . . .</b>	<b>57</b>
	<b>Anhang 3 – Entschließungen der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten . . . . .</b>	<b>60</b>
	Forderungen für die neue Legislaturperiode:	
	Informationsrechte der Bürgerinnen und Bürger stärken! . . . . .	61
	Das Urheberrecht dient nicht der Geheimhaltung! . . . . .	60
	Informationsfreiheit nicht Privaten überlassen! . . . . .	62
	Keine Flucht vor der Informationsfreiheit ins Privatrecht! . . . . .	63
	Umfassende und effektive Informationsfreiheitsaufsicht unabdingbar! . . . . .	64
	Open Data muss in Deutschland Standard werden! . . . . .	64
	Mehr Transparenz bei technischen Ermittlungsmethoden – Vertrauen in den Rechtsstaat stärken! . . . . .	65
	Mehr Transparenz bei den Verhandlungen über das Transatlantische Freihandelsabkommen (TTIP)! . . . . .	67
	Auch Kammern sind zur Transparenz verpflichtet! . . . . .	68

## 1 Vorwort

Seit dem letzten Tätigkeitsbericht hat sich in Sachen Informationsfreiheit einiges getan, sowohl in Hamburg als auch in anderen Bundesländern. Das Wichtigste dürfte aus Hamburger Sicht jedoch der erfolgreiche Start des Transparenzportals als Kernstück des neuen Gesetzes sein.

Das bedeutet zunächst einmal, dass ein sehr ehrgeiziges IT-Projekt vom Senat erfolgreich abgeschlossen wurde. Dies ist keine Selbstverständlichkeit und lässt sich auf das Zusammenspiel zwischen einem innovativen Gesetz, motivierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie der notwendigen Rückendeckung durch die Führungsebene zurückführen. Das Projekt hat über Deutschland hinaus eine Leuchtturmfunktion und wird vielerorts in den anderen Bundesländern als Beispiel für eine moderne Regelung für mehr staatliche Transparenz im digitalen Zeitalter angesehen.

In der Zwischenzeit hat auch Bremen sein IFG zu einem Transparenzgesetz erweitert, in Rheinland-Pfalz ist eine solche Regelung beschlossen, in Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen schreiten die Planungen für ein Transparenzgesetz voran und in Niedersachsen, Baden-Württemberg und Sachsen werden ernstzunehmende Anstrengungen unternommen, endlich überhaupt ein Informationsfreiheitsgesetz zu erlassen. Bei aller berechtigten Kritik an der Geschwindigkeit der Entwicklungen kann man inzwischen von einer flächendeckenden Entwicklung hin zu mehr Transparenz sprechen. Nach wie vor weitgehend unbeeindruckt von der Welle der neuen Transparenzgesetzgebung bleiben jedoch Hessen und Bayern. Aber auch hier dürfte es nur eine Frage der Zeit sein, wann die Entwicklung zu mehr staatlicher Offenheit auch für die Bürgerinnen und Bürger dieser Bundesländer Früchte tragen wird.

In Hamburg geht die Entwicklung auch unabhängig vom Transparenzportal weiter. Antragsteller fordern immer selbstbewusster vom Staat Auskunft über einzelne Informationen, Journalisten haben das Transparenzgesetz als Handwerkszeug entdeckt. Ein Mehr an Anträgen führt zwangsläufig auch zu einem Mehr an Konflikten und so ist es kein Wunder, dass die Rechtsprechung nun auch angesprungen ist und in Form mehrerer Entscheidungen verlässliche Leitlinien für die Auslegung und das Verständnis des Transparenzgesetzes entwirft. Dies ist zu begrüßen und gibt die notwendige Rechtssicherheit, die für einen effizienten Vollzug dieser neuen Rechtsmaterie erforderlich ist.

Die intensive und selbstverständliche Geltendmachung der Transparenzrechte durch die Bürgerinnen und Bürger hat Hamburg verändert. Der Staat ist auf das Vertrauen seiner Bürgerinnen und Bürger in die öffentliche

Verwaltung und seine Verfahren der Entscheidungsfindung in hohem Maße angewiesen. Das Transparenzgesetz kann hierfür Garant sein.

Kritisch zu kommentieren ist hingegen, dass nach wie vor eine unbefriedigende Situation bei der Frage nach der Veröffentlichungspflicht durch die mittelbare Staatsverwaltung besteht. Eine in Aussicht gestellte freiwillige Lösung wird nur durch einzelne Stellen der mittelbaren Staatsverwaltung umgesetzt. Es ist zu konstatieren, dass sich diese Lösung in der Praxis nicht bewährt hat. Um auch die mittelbare Staatsverwaltung rechtssicher in den Kreis der veröffentlichungspflichtigen Stellen einzubeziehen, dürfte der Weg wohl nur über den Gesetzgeber führen.

## **2 Das Hamburgische Transparenzgesetz**

Das Hamburgische Transparenzgesetz wurde am 13.6.2012 von der Bürgerschaft einstimmig beschlossen (Bürgerschafts-Drs. 20/4466) und trat nach § 18 Abs. 3 Satz 1 HmbTG am 6.10.2012 in Kraft (HmbGVBl. 2012, S. 271). Bereits im letzten Tätigkeitsbericht haben wir ausführlich den Hintergrund der Entstehung des Gesetzes dargestellt (vgl. TB Informationsfreiheit 2012/2013, Kap. 1.1) und die wichtigsten Neuerungen (Kap. 3).

### **2.1 Umsetzung**

Das Lob über die Zusammenarbeit mit dem Umsetzungsprojekt aus unserem letzten Tätigkeitsbericht (TB Informationsfreiheit 2012/2013, Kap. 2.2) können wir an dieser Stelle wiederholen. Auch im letzten Teil der Umsetzung standen wir dem Projekt mit Rat und Tat zur Seite, haben wiederholt Meinungen ausgetauscht und auf die Entwicklung Einfluss genommen. Unsere Einschätzung, dass das Projekt mit großer Ernsthaftigkeit angegangen wurde und stets die Orientierung am Willen des Gesetzgebers maßgeblich war, hat sich auch in der Schlussphase des Projekts nicht geändert.

Der Senat hat der Bürgerschaft in vier Drucksachen ausführlich Rechenschaft über seine Tätigkeit, die Aufgaben und Fortschritte im Hinblick auf die Umsetzung des Transparenzgesetzes abgelegt (Bü.-Drs. 20/7442, 20/9512, 20/11352, 20/11717). Diese Drucksachen sind für jeden Transparenzinteressierten von Bedeutung, vor allem aber auch für Verwaltungen und Parlamente der Länder und des Bundes, in denen die Einführung eines Transparenzgesetzes noch diskutiert wird.

Das Projekt endete mit Ablauf des Jahres 2014, die Projektmitarbeiter sind in ihre alten Funktionen zurückgekehrt oder haben neue Funktionen übernommen. Für das Transparenzportal ist eine Fachliche Leitstelle beim Staatsarchiv geschaffen worden (siehe Kap. 2.2) und es existiert weiter der



von der Justizbehörde – als der ministeriell für die Informationsfreiheit zuständigen Stelle – geleiteter Arbeitskreis Transparenz. Nun muss sich das neue Gesetz in der Praxis beweisen.

## **2.2 Transparenzportal**

Der Start kann als gelungen bezeichnet werden. Das Transparenzportal enthielt zum Start am 1.10.2014 mehr als 10.000 Dokumente und Datensätze. Im ersten Monat erfolgten rund 2 Millionen Einzelzugriffe. Inzwischen existiert das Portal seit über einem Jahr. Die Zahl der verfügbaren Dokumente und Datensätze ist jetzt auf über 36.000 angewachsen. Die Zugriffszahlen haben sich auf dem Niveau zwischen einer und zwei Millionen pro Monat eingependelt. Zusammen sind dies knapp 20 Millionen Einzelzugriffe seit dem Start des Transparenzportals. Die Akzeptanz der Bürgerinnen und Bürger, sich proaktiv zu informieren, ist hoch und zeigt, dass Befürchtungen, man würde mit diesem Projekt einen „Datenfriedhof“ schaffen, unbegründet waren. Allerdings gilt es nun trotz der strengen datenschutzrechtlichen Vorgaben für die Auswertung der Nutzungszugriffe, noch genauer zu identifizieren, wie viele der Zugriffe Einzelanfragen von natürlichen Personen sind und bei wie vielen Anfragen es sich um Abrufe durch Suchmaschinen und andere Portale handelt, die keinen Beleg für eine interessierte Öffentlichkeit darstellen, sondern automatisiert erfolgen.

Mit Ende des Umsetzungsprojekts ist die Betreuung des Transparenzportals auf die Fachliche Leitstelle übergegangen. Wie seit Projektbeginn geplant, ist das Transparenzportal beim Staatsarchiv, einem Amt der Kulturbehörde, im Referat ST14 – „Erhaltung digitalen Archivguts, Archivische Fachinformationssysteme, Informationsregister“ angesiedelt. Die Fachliche Leitstelle ist mit drei Vollzeitäquivalenten ausgestattet und wird den Betrieb als Daueraufgabe übernehmen. Zu ihren Aufgaben gehören unter anderem die Optimierung der Suche im Transparenzportal, die fachliche Betreuung aller IT-Systembestandteile, die Öffentlichkeitsarbeit intern und extern, sowie die Durchführung von regelmäßigen Ansprechpartnerrunden. Die Fachliche Leitstelle ist zentraler Ansprechpartner für technische Fragen zum Transparenzportal, die Beantwortung rechtlicher Fragen zum HmbTG obliegt ihr nicht. Die Verantwortung dafür liegt weiterhin bei den veröffentlichungspflichtigen Stellen selbst, die von uns als Aufsichtsbehörde nach § 14 Abs. 2 Satz 1 HmbTG überwacht werden.

## **2.3 Entwicklung im Berichtszeitraum**

Tätigkeitsberichte dienen immer auch der Überprüfung der Frage, was aus unseren Vorschlägen, Anregungen und Forderungen der Vergangenheit wurde.

### 2.3.1 Neue Gebührenregelung

Mit dem Inkrafttreten des Hamburgischen Transparenzgesetzes trat das Hamburgische Informationsfreiheitsgesetz vom 17.2.2009 außer Kraft (vgl. § 18 Abs. 3 Satz 2 HmbTG) und damit auch die Gebührenordnung zum Hamburgischen IFG (HmbGVBl. 2006, S. 467). Gemäß § 13 Abs. 4 HmbTG waren für Amtshandlungen im Zusammenhang mit der Auskunftserteilung auf Antrag nun Gebühren nach dem Hamburgischen Gebührengesetz zu erheben. Die Anwendung des Hamburgischen Gebührengesetzes führte zu einer erheblichen Kostensteigerung für Antragsteller, weshalb im Umsetzungsprojekt schnell klar war, dass eine neue Gebührenordnung geschaffen werden sollte. Wir haben im Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit 2012/2013 Kap. 6.1.2 darüber berichtet und unsere frühere Forderung nach einer informationsfreiheitsspezifischen Gebührenordnung (vgl. TB Informationsfreiheit 2010/2011, Kap. 6.2) wiederholt.

Im Berichtszeitraum wurde nun eine neue Gebührenordnung vom Senat erlassen. Die Gebührenordnung zum Hamburgischen Transparenzgesetz (HmbTGGebO) wurde am 5.11.2013 erlassen und trat am 1.12.2013 in Kraft. Wir haben sie als Anhang 2 in diesen Tätigkeitsbericht aufgenommen. Sie orientiert sich stark an der alten Gebührenordnung zum HmbIFG (HmbIFGGebO) und stellt damit im Vergleich zur Gebührenerhebung nach dem Gebührengesetz eine deutliche Verbesserung dar.

Die HmbTGGebO gibt mehrere Gebührenrahmen vor. Diese zum Teil sehr weiten Rahmen (zum Beispiel von 15 € bis 250 € oder von 60 € bis 500 €) sorgen bei Antragstellern bisweilen für Unverständnis. Sie sind von der auskunftspflichtigen Stelle auszufüllen. Dabei wird sich in aller Regel am Verwaltungsaufwand orientiert, den eine Anfrage ausgelöst hat. Der zeitliche Aufwand wird dann nach dem jährlichen Gebührenrundschreiben in Arbeitslohn umgerechnet, gestaffelt nach der jeweiligen Laufbahnzugehörigkeit desjenigen, der die Anfrage bearbeitet hat. Nach § 6 Abs. 1 Satz 2 GebG gilt das Kostendeckungsprinzip, das vorgibt, dass Gebühren grundsätzlich die Gesamtkosten abdecken müssen, die der betroffenen Verwaltungseinheit entstanden sind. Begrenzt wird das Kostendeckungsprinzip durch das Äquivalenzprinzip des § 6 Abs. 1 Satz 3 GebG. Danach darf die Höhe der Gebühr nicht in einem Missverhältnis zu der Bedeutung, dem wirtschaftlichen Wert oder dem sonstigen Nutzen der Information für den Gebührenpflichtigen stehen. Innerhalb dieser gesetzlichen Vorgaben ist der Gebührenrahmen von der Behörde auszufüllen.

Eine ganz wesentliche Neuerung ist § 3 HmbTGGebO, der eine Sozialregelung enthält. Danach sind zahlreiche Personen, die Empfänger unterstützender staatlicher Leistungen sind, wie zum Beispiel ALG II, von der Ge-

bührenpflicht befreit. Eine solche Regelung folgt dem begrüßenswerten Gedanken, dass niemand aufgrund seiner finanziellen Situation von der Teilhabe am demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozess ferngehalten werden soll. Allerdings birgt eine solche Regelung auch Risiken: Es bleibt wohlhabenden Informationsinteressierten unbenommen, sich an jemanden zu wenden, der von der Gebührenpflicht befreit ist, und ihn Anfragen stellen zu lassen. Da die Daten keiner Zweckbindung unterliegen, können sie vom gebührenbefreiten Antragsteller ohne größere Probleme an einzelne Personen weitergegeben werden. Die grundsätzliche Verwendungsfreiheit der erlangten Informationen, die ein Wesensmerkmal der Informationsfreiheit darstellt, könnte so zum Einfallstor zur Gebührenumgehung werden. Obwohl diese Möglichkeit rechtlich besteht und auch naheliegend ist, sind uns bislang keine Fälle bekannt, in denen eine solche Umgehung praktiziert wurde. Kritik an der Sozialregel beruht daher eher auf theoretischen Annahmen denn auf praktischen Erfahrungen.

Kritik an Gebühren gibt es aber auch aus anderen Gründen immer wieder. Antragsteller finden häufig einen spontanen Zugang zu Fragen der Informationsfreiheit, die nicht auf einem fundierten Verständnis von Verwaltung und Rechtswissenschaft beruhen, sondern auf einer Vorstellung von Idealzuständen. Häufig trifft schon die Ankündigung, dass überhaupt Gebühren entstehen könnten, auf Unverständnis. Dementsprechend erhalten wir auch immer wieder Beschwerden über Gebühren im Allgemeinen, Fragen der Gebührenpflichtigkeit, Gebührensätzungen im Voraus und zur Gebührenhöhe sowie deren Berechnung. Der Großteil aller Beschwerden ist jedoch nach unserer Einschätzung unberechtigt. Petenten beklagen sich häufig über die Tatsache, dass sie überhaupt Gebühren entrichten müssen oder sie halten die Stundensätze für unangemessen hoch. Wir versuchen, in solchen Fällen zu vermitteln. Der Kern des Problems scheint uns jedoch überwiegend die falsche Erwartungshaltung zu sein. Wer staatliche Angebote in Anspruch nimmt, muss dafür in aller Regel Gebühren entrichten. Hier unterscheidet sich die Informationsfreiheit nicht von anderen Rechtsgebieten.

### **2.3.2 Open Data**

Obwohl Hamburg mit dem Transparenzgesetz einen rechtsverbindlichen und gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf die Veröffentlichung bestimmter Daten geschaffen hat, beschäftigt uns das Thema Open Data weiter. Im letzten Tätigkeitsbericht hatten wir uns sehr zufrieden damit gezeigt, dass Hamburg durch den Erlass des HmbTG weit über übliche Forderungen der Open Data-Community hinausgeht (TB Informationsfreiheit 2012/2013, Kap. 5.1.4). Inzwischen hat Hamburg auch die Leitung des Portals GovData übernommen. Dabei handelt es sich um ein bundesweites,

ebenenübergreifendes Datenportal, das unter <https://www.govdata.de/> erreichbar ist. Nach fast zweijähriger Erprobungsphase im Rahmen eines Forschungsprojekts hat Anfang 2015 eine bei der Finanzbehörde Hamburg angesiedelte Geschäfts- und Koordinierungsstelle die Verantwortung für das GovData übernommen.

Wir haben uns bereits mit Vertretern der Geschäfts- und Koordinierungsstelle von GovData getroffen und diverse Fragen des Aufbaus und der Überarbeitung von GovData besprochen. Schwerpunkt unserer Gespräche war die Wahrung des Datenschutzes, während gleichzeitig Benutzerfreundlichkeit gewährleistet und eine Nutzungsanalyse ermöglicht werden sollte. Die Gespräche waren außerordentlich konstruktiv. Wir werden unseren Kolleginnen und Kollegen von GovData auch weiterhin beratend zur Seite stehen und freuen uns auf die anstehende Zusammenarbeit. Es ist ein gutes Zeichen, dass sich Hamburg nach dem Erfolg des Transparenzgesetzes nicht ausruht, sondern weiter engagiert bleibt.

### **2.3.3 Sicherheitsbehörden**

In unserem letzten Tätigkeitsbericht hatten wir die Bereichsausnahme für das Landesamt für Verfassungsschutz nach § 5 Nr. 3 HmbTG kritisiert (TB Informationsfreiheit 2012/2013, Kap. 5.2.1). Wir können nicht erkennen, dass es erforderlich sein soll, das Landesamt für Verfassungsschutz vollkommen von der Öffentlichkeit abzuschirmen, und dass es nicht wie jede andere Sicherheitsbehörde in Hamburg, die Geheimhaltungsbedürftigkeit einer Information im Einzelfall begründen muss.

Eine Änderung der Rechtslage ist in Hamburg nicht eingetreten. Allerdings haben sich weitere Entwicklungen ergeben, die unsere Forderung stärken. So hat das Hamburgische Verfassungsgericht entschieden, dass die Weigerung des Senats, der Bürgerschaft Auskunft über den Haushalt des LfV zu geben, rechtswidrig war (HmbVerfG, Urt. v. 28.11.2013 – HVerfG 1/13). Das Gericht störte sich daran, dass der Senat sich formelhaft auf „Gründe des Staatswohls“ berufen hatte, ohne dies näher auszuführen oder zu begründen. Dies sei weder plausibel noch nachvollziehbar. Wir denken, dass die gleichen Anforderungen auch für Anfragen nach dem HmbTG gelten sollten. Hinzu kommt, dass im Berichtszeitraum das Vertrauen in Nachrichtendienste, die keiner öffentlichen Kontrolle unterliegen, nicht gewachsen ist. Die Informationsfreiheitsgesetze aus Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern zeigen, dass Bereichsausnahmen für Nachrichtendienste nicht notwendig sind. Diese Behörden benötigen keinen informationsfreiheitsrechtlichen Dispens.



### 2.3.4 Mehrländerbehörden/NDR

In unserem letzten Tätigkeitsbericht hatten wir die unbefriedigende Situation hinsichtlich Mehrländerbehörden wie dem NDR angesprochen (TB Informationsfreiheit 2012/2013, Kap. 5.2.2): Die Absicht des Gesetzgebers, Mehrländerbehörden mit Sitz in Hamburg einzubeziehen, ist eindeutig. Ob eine entsprechende Regelungsbefugnis existiert, ist aber weiterhin unklar. Wir hatten uns dafür ausgesprochen, diese Frage rechtssicher im NDR-Staatsvertrag zu regeln. Leider ist dies weiterhin nicht geschehen.

Wir begrüßen, dass im schleswig-holsteinischen Landtag eine Initiative zustande kam, den NDR-Staatsvertrag dahingehend zu ändern, dass zukünftig das HmbTG Anwendung finden solle (LT-Drs. 18/1288). Wir wurden dazu um eine schriftliche Stellungnahme gebeten, zusammen mit einer Vielzahl anderer sachverständiger Experten und Interessengruppen. Wir haben uns dazu deutlich positioniert und eine derartige Klausel für wünschenswert und verfassungsrechtlich unbedenklich gehalten. Lediglich die Formulierung schien uns missglückt. Beim NDR handelt es sich um eine Anstalt öffentlichen Rechts, die Anwendbarkeit der Veröffentlichungspflicht des HmbTG auf die mittelbare Staatsverwaltung ist allerdings umstritten (siehe dazu Kap. 2.3.5). Bei der bloßen Erklärung der Anwendbarkeit des HmbTG auf den NDR wäre unklar geblieben, ob sich dies lediglich auf die Auskunftspflicht nach § 2 Abs. 7 HmbTG oder auch die Veröffentlichungspflicht nach § 2 Abs. 8 HmbTG bezieht. Wir haben daher angeregt, direkt festzulegen, welche der Informationspflichten auf den NDR Anwendung finden sollen, anstatt auf das Gesetz als Ganzes zu verweisen (Umdruck 18/2320, <https://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl18/umdrucke/2300/umdruck-18-2320.pdf>).

Bedauerlicherweise wurde gerade unser Hinweis als Argument dafür aufgegriffen, die Anordnung gesetzlicher Transparenz weiter zu verschieben (vgl. Niederschrift, Innen- und Rechtsausschuss, 18. WP – 55. Sitzung, S. 22 ff.) und den Antrag abzulehnen (LT-Drs. 18/1555). Kurz danach kam es zu zwei weiteren Anträgen im schleswig-holsteinischen Landtag. Einer nahm unsere Bedenken auf und forderte die Festschreibung von Auskunfts- und Veröffentlichungspflicht (LT-Drs. 18/1834). Der andere Antrag verlangte lediglich, dass im Hinblick auf den NDR überhaupt eine „feste Regelung zur Informationsfreiheit“ geschaffen werde und eine „verbindliche Regelung zur Öffentlichkeit der Sitzungen“ (LT-Drs. 18/1761). Wir wurden wieder zur Stellungnahme aufgefordert und haben auch diese beiden Anträge in unserer Stellungnahme unterstützt (Umdruck 18/3900, <https://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl18/umdrucke/3900/umdruck-18-3900.pdf>). Die beiden Vorlagen befinden sich noch im Beratungsverfahren im Innen- und Rechtsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Land-



tags. Beim letzten Aufruf hat der Ausschuss vereinbart, dass sich die Fraktionen melden, wenn sie weiter beraten wollen. Diese Rückmeldung stand bei Redaktionsschluss noch aus.

### **2.3.5 Veröffentlichungspflicht für die mittelbare Staatsverwaltung**

Seit Erlass des HmbTG ist die Frage nach der Veröffentlichungspflicht für die mittelbare Staatsverwaltung ein Dauerbrenner. Bereits kurz nach der Verabschiedung des Gesetzes wurde die Frage des Anwendungsbereichs intensiv diskutiert (HmbBfDI, TB Informationsfreiheit 2012/2013, Kap. 3.2). Versuche des Senats, trotz der unklaren Rechtslage Institutionen der mittelbaren Staatsverwaltung zu einer Teilnahme am Transparenzportal zu bewegen, fruchteten leider nur zum Teil. Aktuell beteiligen sich lediglich „f & w fördern und wohnen AöR“ und die „Hamburger Friedhöfe AöR“ freiwillig am Transparenzportal (Bü.-Drs. 21/2004, Antwort zu Frage 9). Große Einrichtungen wie die Handels- und die Handwerkskammer, die Universität oder das UKE beteiligen sich nicht. Da insoweit eine freiwillige Lösung durch die Mehrheit der auskunftspflichtigen Stellen nicht umgesetzt wird, ist der Gesetzgeber nunmehr gefordert, eine Veröffentlichungspflicht für die mittelbare Staatsverwaltung selbst zu statuieren. Dies gilt gerade vor dem Hintergrund, dass eine freiwillige, nicht gesetzlich legitimierte Veröffentlichung von personenbezogenen Daten aufgrund einer fehlenden Rechtsgrundlage aus rechtsstaatlichen Gründen ohnehin nicht in Betracht kommt.

Der Gesetzgeber hat sich bislang nicht zu einer Klarstellung durchringen können, weder im Hinblick auf die eindeutige Anordnung der Veröffentlichungspflicht, noch im Hinblick auf die Klarstellung, dass die Veröffentlichungspflicht nicht für die mittelbare Staatsverwaltung gelten soll. Inzwischen ist diese Rechtsfrage beim Verwaltungsgericht anhängig (Az. 17 K 273/15). Der Chaos Computer Club (als eines der Gründungsmitglieder der Transparenzinitiative) hat Anfang 2015 gegen die Handelskammer Hamburg eine Klage auf Veröffentlichung im Transparenzportal eingereicht (<http://www.ccc.de/system/uploads/170/original/handelskammer.pdf>). Ein Termin für die mündliche Verhandlung war zu Redaktionsschluss noch nicht bekannt. Es ist ein Widerspruch, dass private Stellen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, veröffentlichungspflichtig sind, nicht aber öffentliche Stellen.

### **2.3.6 Rechtliche Regelungen für Unternehmen**

In unserem letzten Tätigkeitsbericht hatten wir davon berichtet, dass die Einbeziehung privater Stellen in den Anwendungsbereich zu begrüßen ist (TB Informationsfreiheit 2012/2013, Kap. 3.3), es aber leider an klaren

Regeln fehlt, wie Unternehmen mit der Bescheidform umgehen sollen, es keine Rechtswegzuweisung gebe und die Gebührenlage unklar sei (TB Informationsfreiheit 2012/2013, Kap. 5.2.3). Der hamburgische Gesetzgeber hat sich nicht dafür entschieden, das Gesetz nachzubessern und, soweit überhaupt möglich, Sonderregeln für die Unternehmen zu erlassen. In der Zwischenzeit ist allerdings ein Urteil ergangen, das zumindest die Fragen nach Rechtsweg, Bescheidform, Widerspruchsverfahren und statthafter Klageart beantwortet (VG Hamburg, Urt. v. 10.12.2014 – 17 K 1679/14). Wir halten das Urteil nicht für völlig überzeugend (siehe dazu unten Kap. 5.4), allerdings ist aufgrund der zugelassenen und eingelegten Berufung auch noch nicht das letzte Wort gesprochen.

### **3 Aufgaben und Tätigkeit des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit**

#### **3.1 Überblick**

Im Berichtszeitraum erreichten uns knapp 150 Eingaben (siehe dazu ausführlich Kap. 4). Das entspricht ziemlich genau dem Trend, der sich im letzten Tätigkeitsbericht abzeichnete, damals waren es 71 Eingaben in zwölf Monaten. Die Bearbeitung der Eingaben stellt nach wie vor den wichtigsten Teil unserer Arbeit dar. Wir sehen die direkte Bearbeitung von Bürgerbeschwerden, die Durchsetzung von Herausgabe- und Veröffentlichungsrechten und die Beratung der auskunfts- und veröffentlichungspflichtigen Stellen in Einzelfällen als den Kern unserer Aufgabe. Hinzu kommt dann die strukturelle Arbeit, allerdings nur soweit dies mit der zur Verfügung stehenden Arbeitskraft noch möglich ist.

Insgesamt gingen im Berichtszeitraum 17 Presseanfragen ein, die wir alle beantwortet haben. Dabei handelte es sich nicht um Auskunftsansprüche der Presse nach dem HmbTG gegen uns oder andere Behörden, sondern um Anfragen zur Erläuterung von informationsfreiheitsrechtlichen Hintergründen und Entwicklungen. Die Zahl dieser Anfragen ist im Vergleich zur Situation vor Erlass des HmbTG stark gestiegen. Im Vergleich zur Zahl der Presseanfragen im Datenschutzbereich ist sie aber weiterhin vernachlässigenswert. Informationsfreiheitsrechtliche Presseanfragen machen weniger als 5% aller Presseanfragen an unsere Behörde aus.

Im Berichtszeitraum wurde aus dem Referat „Informationsfreiheit“, das 2009 mit den in der Bürgerschaftsdrucksache 19/1283 bewilligten zwei vollen Stellen des höheren Dienstes (A14 und A15) gestartet war, das Referat „Informationsfreiheit und Videoüberwachung“. Der Aufgabenbereich wurde also erheblich ausgeweitet, hinzugekommen ist die Verantwortung für die gesamte Videoüberwachung in ganz Hamburg, also durch die Poli-

zei, in Schulen, in JVA's, auf öffentlichen Plätzen, bei Fußballspielen, in tausenden Ladengeschäften und Restaurants, sowie zur Überwachung von Beschäftigten am Arbeitsplatz. Gleichzeitig wurde die zur Verfügung stehende Arbeitskraft auf 1,7 Vollzeitäquivalente gesenkt. Diese anlässlich der Neustrukturierung der Behörde durchgeführten Veränderungen waren erforderlich, um die sich für den Bereich des Datenschutzes ergebende Arbeitslast effizienter zu bewältigen. Für die Informationsfreiheit steht jetzt in der Praxis nur noch ein Stellenanteil von rund 0,8 zur Verfügung. Im gleichen Zeitraum hat sich die Arbeitsbelastung auch im Bereich Informationsfreiheit erheblich erhöht. Dieser Trend war bereits beim letzten Tätigkeitsbericht erkennbar (HmbBfDI, TB Informationsfreiheit 2012/2013, Kap. 2.1 und Kap. 4) und hat sich bestätigt. Die bereits im letzten Tätigkeitsbericht mitgeteilte Einstellung von Zusatzaufgaben (Fortbildungstätigkeit, Führung der Rechtsprechungsliste zum IFG) wurde beibehalten. Es ist nicht abzusehen, dass wir diese Aufgaben wieder aufnehmen können, obwohl wir sie für sinnvoll und zielführend halten. Ferner können wir im Transparenzbereich praktisch keine anlassunabhängigen Prüfungen durchführen, obwohl wir dafür einen Bedarf erkennen (Kap. 3.3).

### **3.2 Zusammenarbeit mit dem Umsetzungsprojekt**

Die Zusammenarbeit mit dem Umsetzungsprojekt funktionierte auch im Berichtszeitraum weiterhin gut. Wie bereits im letzten Bericht (vgl. HmbBfDI, TB Informationsfreiheit 2012/2013, Kap. 2.2) haben wir auch dieses Mal produktiv und vertrauensvoll zusammengearbeitet. Die Ergebnisse der Arbeit des Umsetzungsprojekts kann man den Berichtsdrucksachen entnehmen, mit denen der Senat im Berichtszeitraum der Bürgerschaft Bericht erstattete (Bü.-Drs. 20/11352 v. 1.4.2014 und Bü.-Drs. 20/13270 v. 7.10.2014). Unser Beitrag bestand im Einbringen unserer datenschutz- und informationsfreiheitsrechtlichen Expertise bei der Beratung und Abstimmung von Auslegungsvermerken und der Konstruktion des Transparenzportals (vom Senat ausdrücklich erwähnt in Bü.-Drs. 20/13270, II.2.1.1). Ferner haben wir an allen Sitzungen des Beirats teilgenommen. Wir haben die rechtlichen Diskussionen auch weiterhin als offen und nicht ergebnisorientiert wahrgenommen. Auch wenn nicht in allen Punkten Einigkeit erzielt werden konnte, so war die Diskussion immer sachorientiert.

Das Projekt endete mit Ablauf des Kalenderjahres 2014, die Projektmitarbeiter sind in ihre alten Positionen zurückgekehrt oder haben neue Positionen eingenommen. Die Pflege und der weitere Ausbau des Transparenzportals liegen nun alleine bei der Fachlichen Leitstelle Transparenzportal, die beim Staatsarchiv angesiedelt ist (siehe Kap. 2.2). Die Prüfung und

Klärung rechtlicher Fragen obliegen nun alleine den auskunfts- und veröffentlichungspflichtigen Stellen, die Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften des HmbTG uns als Aufsichtsbehörde.

### **3.3 Anlassunabhängige Prüfungen**

Im Berichtszeitraum kam es zu einer einzigen anlassunabhängigen Prüfung. Im Sommer 2015 haben wir uns mit der Hamburger Hochbahn AG getroffen. Wir haben uns an die Hamburger Hochbahn AG gewandt, da es sich dabei um eines der größten Nahverkehrsunternehmen in Deutschland handelt, einen der größten Arbeitgeber in Hamburg und das mit Abstand größte Unternehmen im Transparenzportal. Es ist auch das Unternehmen nach § 2 Abs. 3 HmbTG mit den meisten veröffentlichten Informationen im Informationsregister. Die Hamburger Hochbahn AG war für uns daher die logische erste Wahl im Rahmen einer anlassunabhängigen Prüfung.

Bei der Erteilung von Auskunft auf Antrag hatten wir zwar Eingaben zur Hamburger Hochbahn AG erhalten, allerdings waren es nur wenige und die Art der Reaktion durch die Hamburger Hochbahn AG ließ für uns auch nicht vermuten, dass dort erhebliche Probleme liegen könnten. Im Rahmen des Termins erfuhren wir, dass die Anträge vom Leiter der Rechtsabteilung bzw. einem juristischen Referenten bearbeitet werden. Wir konnten also direkt erkennen, dass das Thema dort ernst genommen wird. Wir haben dann gemeinsam einige Auskunftsfälle erörtert.

In zwei Fällen war eine Weiterleitung an die bearbeitende Rechtsabteilung unterblieben; die Beantwortung der Anfragen wurde nach unserem Hinweis im Rahmen der anlasslosen Prüfung zwischenzeitlich nachgeholt. In einem anderen Fall ging es um die Herausgabe des Vertrags, den die Hamburger Hochbahn AG mit Google über die Nutzung der Fahrplanauskunft in Google Maps geschlossen hat. Die Hamburger Hochbahn AG hat sich auf den Standpunkt gestellt, dass es sich dabei nicht um eine öffentliche Aufgabe handele. Wir hatten daran Zweifel. Während der Prüfung erreichte uns jedoch ein Urteil des VG Hamburg in einer anderen Sache. Darin geht das Gericht davon aus, dass die Einbeziehung staatlicher Unternehmen in den Anwendungsbereich des HmbTG nur so weit reichen könne, wie das Handeln der Unternehmen mit staatlichem Handeln vergleichbar sei (Urt. v. 10.12.2014 – 17 K 1679/14). Begründet wird dies mit dem Zweck des Gesetzes, staatliches Handeln kontrollierbar zu machen. Wir halten diese Auffassung für problematisch, weil sie aus dem Gesetzeszweck eine den Anspruch einschränkende Voraussetzung macht. Dies verstößt unseres Erachtens gegen das Grundprinzip der Informationsfreiheit, den voraussetzungslosen Zugang zu vorhandenen Informationen (siehe unten Kap. 5.4). Ferner ist das Urteil nicht rechtskräftig, die zugelassene Beru-



fung ist eingelegt. Allerdings gilt bis dahin, dass die Hamburger Hochbahn AG sich in einer strittigen Rechtsfrage an die bislang gültige hamburgische Rechtsprechung hält. Daher bestand für uns weder Anlass noch Möglichkeit für ein Eingreifen, auch wenn wir Zweifel daran haben, dass die Rechtsprechung in dieser Form Bestand haben wird.

Wir haben mit dem Unternehmen auch über die Erfüllung der Veröffentlichungspflicht gesprochen. Zwar ist die Hamburger Hochbahn AG das Unternehmen mit den meisten veröffentlichten Informationen im Informationsregister, allerdings ist diese Zahl bedauerlich niedrig: Das Register weist lediglich 15 veröffentlichte Informationen aus. Dabei handelt es sich nahezu ausschließlich um Unternehmensberichte und Geschäftsverteilungspläne/Organigramme. Wir haben mit der Hamburger Hochbahn AG besprochen, warum sich so wenige Verträge im Transparenzportal finden lassen. Die Hamburger Hochbahn AG vertritt eine enge Auslegung des Begriffs „Vertrag, der die Schaffung oder Bereitstellung von Infrastruktur für Zwecke der Daseinsvorsorge (ÖPNV) beinhaltet“ nach §2 Abs. 10 HmbTG. Die Hamburger Hochbahn AG beruft sich auf eine Rechtsansicht des Senats und vertritt, dass die Vorschrift nur dann einschlägig sei, wenn die Gewährleistungsverantwortung für die Erbringung der Leistung der Daseinsvorsorge übergehe, nicht hingegen, wenn lediglich ein Bauunternehmen mit der Schaffung von Infrastruktur (also zum Beispiel dem Bau eines U-Bahntunnels) beauftragt werde. Daher fallen einfache Bauverträge nach ihrer Ansicht nicht unter die Veröffentlichungspflicht. Die Rechtsfrage ist bislang ungeklärt und es existiert keine Rechtsprechung zu der Frage. Jedoch teilen wir die Ansicht der Hamburger Hochbahn AG nicht. Übertrüge man sie auf die anderen Vertragskonstellationen, so fielen auch die Verträge zum Bau der Elbphilharmonie nicht unter das HmbTG. Diese waren aber Ursache, Antrieb und wichtigster Argumentationsgegenstand während des gesamten Gesetzgebungsverfahrens zum HmbTG. Für eine unterschiedliche Behandlung von Verträgen der Verkehrsdaseinsvorsorge (U-Bahnbau) und Kulturdaseinsvorsorge (Elbphilharmonie) gibt es im Gesetz keine Anhaltspunkte.

Diese Prüfung war die erste und bislang einzige anlassunabhängige Prüfung einer informationspflichtigen Stelle. Voraussichtlich werden in der Zukunft auch keine weiteren hinzukommen. Aufgrund der Personalnot des HmbBfDI bei gleichzeitig stetig steigenden Eingabenzahlen und wachsenden Aufgaben bleibt für eine vorbeugende Kontrolle in Form eines beratenden Besuchs bedauerlicher Weise keine Zeit.

### **3.4 Beanstandungen**

Von der Möglichkeit des § 14 Abs. 5 Satz 2 HmbTG, eine Beanstandung auszusprechen, haben wir im Berichtszeitraum keinen Gebrauch machen



müssen. Grundsätzliche Weigerungen, die rechtlich vollkommen unhaltbar sind, lagen in keinem der von uns geprüften Fälle vor. Allerdings kam es im Berichtszeitraum mehrfach dazu, dass wir Beanstandungen angedroht oder sogar vorbereitet hatten, bevor es zu einem Einlenken der auskunftspflichtigen Stelle kam. Ob dies in einem Zusammenhang mit der Androhung einer Beanstandung stand oder lediglich zeitlich zusammenfiel, ließ sich nicht immer klären. Wir halten es jedenfalls weiterhin für ein gutes Zeichen, dass es bislang nicht zu einer Beanstandung als letzte Stufe der Eskalation kommen musste.

### **3.5 Zusammenarbeit mit anderen Informationsfreiheitsbeauftragten**

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten ist das Gegenstück zur Datenschutzkonferenz. Sie dient dem Austausch über auftauchende Praxisfragen und der Beratung bei der Evaluation und Überarbeitung von Landesgesetzen. Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass gemeinsame Entschließungen aller Informationsfreiheitsbeauftragten in der Regel eine erhöhte Aufmerksamkeit genießen. Mit der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten korrespondiert der Arbeitskreis Informationsfreiheit auf Ebene der Referentinnen und Referenten.

#### **3.5.1 Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten**

Im Berichtszeitraum haben wir zwei Mal die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten ausgerichtet: Am 17.6.2014 und am 9.12.2014 fand jeweils eine ganztägige Konferenzsitzung statt, an der Vertreter aus allen Ländern, die über ein Informationsfreiheitsgesetz verfügen, und vom Bund teilgenommen haben. Hinzu kam eine Sitzung am 28.11.2013 in Erfurt, die von unseren thüringischen Kolleginnen und Kollegen ausgerichtet wurde und eine Sitzung am 30.6.2014 in Schwerin von unseren Kolleginnen und Kollegen aus Mecklenburg-Vorpommern. Die auf den Konferenzen behandelten Themen sind zu vielfältig, um sie hier alle zusammenfassen oder auch nur aufzählen zu können. Die Protokolle der Treffen sind öffentlich zugänglich und stehen über unsere Homepage jedem Interessierten zur Verfügung (<https://www.datenschutz-hamburg.de/news/detail/article/protokolle-der-ifk.html>). Dies gilt selbstverständlich auch für alle anderen IFK-Protokolle seit unserem Beitritt 2009.

Erweitert wurde der Kreis der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten im Berichtszeitraum nicht offiziell. Zwar ist ein niedersächsischer Vertreter anwesend, dies ist aber ein Vorgriff auf ein lange angekündigtes, bislang jedoch noch nicht verabschiedetes Gesetz. Es erreichen uns viele positive Signale aus Baden-Württemberg, Sachsen und Niedersachsen,

aber zu Redaktionsschluss war in keinem dieser Länder ein Informationsfreiheitsgesetz erlassen worden.

### **3.5.2 Arbeitskreis Informationsfreiheit**

Der Arbeitskreis Informationsfreiheit ist die Entsprechung zur Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten auf Referentenebene. Für Referentinnen und Referenten ist ein Austausch noch wichtiger, da sie in aller Regel das Gebiet der Informationsfreiheit in der Dienststelle alleine bearbeiten und ein Austausch mit Kollegen nur über Landesgrenzen hinweg möglich ist. Der Arbeitskreis Informationsfreiheit bietet die Möglichkeit, sich über neue Entwicklungen in der Rechtsprechung auszutauschen und aktuelle rechtliche Fragestellungen aus dem Gebiet der Informationsfreiheit zu besprechen. Er hat sich als wichtiges Forum erwiesen, um die Vor- und Nachteile unterschiedlicher rechtlicher Regelungen zu analysieren, und sich daher auch als gefragter Gesprächspartner bei der Überarbeitung oder dem erstmaligen Erlass von Informationsfreiheitsgesetzen etabliert.

Im Berichtszeitraum haben wir den Arbeitskreis Informationsfreiheit zwei Mal ausgerichtet, jeweils zweitägig am 22. und 23.5.2014 und am 20. und 21.10.2014. Hinzu kamen AK-Treffen am 14. und 15.10.2013 in Gotha und am 18. und 19.5.2015 in Schwerin. Die Protokolle aller dieser Sitzungen sind auf unserer Homepage abrufbar unter <https://www.datenschutz-hamburg.de/news/detail/article/protokolle-des-akif.html>.

### **3.5.3 Entschließungen der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten**

Im Berichtszeitraum hat die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten mehrere Entschließungen verabschiedet. Diese beschäftigen sich mit der Transparenz von Sicherheitsbehörden, dem Urheberrecht als Geheimhaltungsgrund, der Flucht ins Privatrecht vor der Informationsfreiheit, Open Data und fehlender Transparenz bei den Verhandlungen zu TTIP. Die Entschließungen lassen sich über unsere Homepage abrufen (<https://www.datenschutz-hamburg.de/news/detail/article/entschliessungen-der-ifk.html>) und sind gleichzeitig im Anhang zum vorliegenden Tätigkeitsbericht im vollständigen Wortlaut wiedergegeben (Anhang 3).

Im Berichtszeitraum sind zwei unserer Entschließungen von der Rechtsprechung aufgegriffen worden. Dies betrifft zum einen unsere Entschlieung zum presserechtlichen Auskunftsanspruch vom 27.6.2013, auf die das OVG Nordrhein-Westfalen in einer presserechtlichen Entscheidung eingeht (OVG NRW, Urt. v. 18.12.2013 – 5 A 413/11, Rn. 105 f.) und unsere Entschlieung vom 27.11.2012 zur mangelnden Transparenz im Parlament,

die das BVerwG in einer Entscheidung zur Auskunft über die Verwendung der Sachmittelpauschale durch Bundestags-Parlamentarier berücksichtigt (BVerwG, Urt. v. 27.11.2014 – 7 C 20/12, Rn. 29) hat. Dass unsere Entschlüsse von der interessierten Fachöffentlichkeit so genau wahrgenommen und in die eigene Arbeit einbezogen werden, freut uns natürlich sehr.

#### **4 Eingaben**

Im Berichtszeitraum vom 6.10.2013 bis zum 6.10.2015 erreichten uns insgesamt 148 schriftliche oder verschriftlichte Eingaben. 108 Eingaben waren auf Auskunft gerichtet und 15 Eingaben betrafen einen Verstoß gegen die Veröffentlichungspflicht, wobei sich darin auch Beschwerden finden, die davon ausgehen, dass eine Stelle zu viel veröffentlicht hat. Darunter ist auch eine Eingabe, die sich auf eine Veröffentlichung außerhalb des Transparenzportals bezieht, wofür wir zweifelsfrei nicht zuständig sind.

95 Eingaben betrafen die Kernverwaltung, 41 Eingaben die mittelbare Staatsverwaltung und lediglich sieben Eingaben öffentliche Unternehmen. 16 Eingaben waren zumindest auch gegen eine Gebührenerhebung gerichtet. Dies betraf in der Regel zu hohe Gebühren, aber auch ungenaue Gebührensätzungen oder die Tatsache, dass überhaupt Gebühren erhoben werden sollten. Ein wichtiger Kommunikationsweg bleibt die Plattform [FragdenStaat.de](http://FragdenStaat.de): Im Berichtszeitraum erreichten uns insgesamt 46 Eingaben über diese Plattform, das entspricht einem Drittel aller Anrufungen. Wenn man dabei berücksichtigt, dass bei der Gesamtzahl der Eingaben auch Anfragen von auskunfts- oder veröffentlichungspflichtigen Stellen gezählt werden, dann wird der Anteil der Bürgerinnen und Bürger, die sich wegen Rechtsverletzungen über [FragdenStaat.de](http://FragdenStaat.de) an uns wenden, noch höher.

Die Unterscheidungen der Eingaben sind dabei nicht rein alternativ zu verstehen. Eingaben beziehen sich mitunter auf verschiedene Institutionen, sie können Fragen der Gebührenerhebung und des Auskunftsumfangs oder der Veröffentlichungspflicht zugleich enthalten. Ein beträchtlicher Teil der Eingaben lässt sich gar nicht zuordnen, zum Beispiel weil sich Petenten an uns wenden, die auf eine lückenhafte Anrufung keine weiteren Informationen mehr folgen lassen oder sich mit vollkommen sachfremden Themen an uns wenden, die sie aber als Eingabe zum HmbTG verstanden wissen wollen.

Zu den schriftlichen und im Großteil auswertbaren Eingaben kommt noch ein erheblicher Teil telefonischer Beratungen hinzu. Dabei handelt es sich zum Teil um Anfragen, die sofort erledigt werden können, zum Teil aber auch um Anfragen, die sich später zu Eingaben auswachsen, die umfang-

reiche Stellungnahmen erfordern. All diese Anrufe werden nur durch Strichlisten erfasst. Weitere Auskünfte zur Stoßrichtung der Anfrage, zum Beschwerdegegner usw. werden aufgrund eines unverhältnismäßigen bürokratischen Aufwands nicht erfasst. Sie lassen sich daher im Nachhinein auch nicht mehr rekonstruieren. Im Berichtszeitraum gab es insgesamt 301 Beratungen, wovon rund 2/3 auf Bürgerinnen und Bürger entfallen und in 1/3 der Fälle der Beratungsbedarf von einer informationspflichtigen Stelle ausging. Hinzu kommen im Berichtszeitraum 85 rechtliche Prüfungen und 25 schriftliche Stellungnahmen auf dem Gebiet der Informationsfreiheit zum Erlass von Gesetzen und Rechtsverordnungen oder der Verabschiedung von Bürgerschaftsdrucksachen.

Im Folgenden stellen wir einige Einzelfälle dar, die typisch sind oder besonders interessante Rechtsfragen aufwerfen.

#### **4.1 Veröffentlichungspflicht abgelehnter Bauvorbescheide**

Ein Petent wies uns darauf hin, dass im Transparenzportal eine Ablehnung eines Bauvorbescheides mit Nennung des Namens „Gartenbaubetrieb XY“ vom Bezirksamt Hamburg-Nord veröffentlicht worden war. Der Petent war der Architekt des geplanten Bauvorhabens. Der Fall wies eine Reihe juristischer Besonderheiten auf, die ihn in seiner Gesamtheit berichtenswert machen:

Da ist zunächst die Frage, ob eine Ablehnung überhaupt veröffentlicht werden darf. Die Veröffentlichungspflicht betrifft die „wesentlichen Regelungen erteilter Baugenehmigungen und -vorbescheide“. Eine Baugenehmigung wird natürlich nur erteilt, wenn einem Antrag stattgegeben wird. Bei Bauvorbescheiden wird aber auch im Falle einer Ablehnung ein Bescheid erteilt. Es ist zweifelhaft, ob es wirklich die Absicht des Gesetzgebers war, nur positive Baugenehmigungen zu veröffentlichen, aber sowohl stattgebende als auch ablehnende Bauvorbescheide. Es ist durchaus denkbar, dass es sich hier um ein Versehen des Gesetzgebers handelt, insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Begrenzung der Baugenehmigungen auf „erteilte“ deshalb erfolgt, weil nur diese konkrete Auswirkungen auf die Umwelt haben und Bürgerinnen und Bürger nur von erteilten Baugenehmigungen betroffen sein können. Gleiches gilt aber auch für Bauvorbescheide. Trotzdem ist jedoch zu konstatieren, dass derartige Erwägungen keinen Niederschlag im Gesetzestext gefunden haben, sondern dieser die Veröffentlichung „erteilter Bauvorbescheide“ vorschreibt. Insoweit waren die Befürchtungen des Petenten unbegründet und wir konnten nicht erkennen, dass die Veröffentlichung fehlerhaft war.

Das nächste Problem war die Veröffentlichung unter dem Namen „Gartenbaubetrieb XY“, da es sich bei „XY“ eindeutig um den Namen einer natür-



lichen Person handelte und damit um ein personenbezogenes Datum. Nach § 4 Abs. 1 HmbTG sind personenbezogene Daten bei der Veröffentlichung im Transparenzportal (bis auf die Ausnahmen in § 4 Abs. 1 Satz 2 HmbTG) zu schwärzen. Auf unsere Nachfrage hin teilte das Bezirksamt Hamburg-Nord mit, dass „XY“ zwar eine natürliche Person sei, das Unternehmen „Gartenbaubetrieb XY“ hingegen nicht. Damit war die schwierige Frage berührt, unter welchen Umständen Daten einer Personengesellschaft gleichzeitig als personenbezogene Daten anzusehen sind und damit dem Schutz von § 4 Abs. 1 HmbTG unterliegen. Dies dürfte nach unserer Auffassung zumindest dann der Fall sein, wenn aus den Daten über ein Unternehmen unmittelbar Erkenntnisse über identifizierbare Gesellschafter gewonnen werden können, zum Beispiel bei einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts, deren Name aus den Namen der Gesellschafter besteht oder bei einer Ein-Mann-GmbH. Ist aufgrund der Umstände von einer weitgehenden Identität der Vermögensverhältnisse von Unternehmen und Unternehmer auszugehen, so ist § 4 HmbTG anwendbar.

Vorliegend war diese Frage aber nicht Gegenstand unserer Prüfung, weil sich herausstellte, dass der Petent nicht mit dem Betroffenen identisch war. Er konnte weder darlegen, dass es sich bei ihm um „XY“ handelte, noch dass er von „XY“ bevollmächtigt wurde. Wir haben die Prüfung auf die allgemeinen Fragen beschränkt, konnten aber nicht aufklären, ob die Voraussetzung für eine Anwendbarkeit datenschutzrechtlicher Vorschriften auf das Unternehmen aufgrund der engen Verbindung zwischen Unternehmen und Inhaber angezeigt war oder nicht.

## **4.2 Preise in Olympiaverträgen**

Ein Petent wies uns darauf hin, dass in einem Vertrag zwischen der Projektgruppe „Olympia für Hamburg“ bei der Behörde für Inneres und Sport (BIS) und einem Architektenbüro die Höhe der Zahlung an die Architekten geschwärzt war. Der Petent wies zu Recht darauf hin, dass die Gesetzesbegründung zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nach § 7 HmbTG davon ausgehe, dass Preise grundsätzlich nicht schutzwürdig seien (Bü.-Drs. 20/4466, S. 19).

Wir haben uns an die BIS gewandt und nach den Gründen für die Schwärzung gefragt. Die BIS hat uns mitgeteilt, dass die im Vertrag vereinbarten Zahlungen unter der Bagatellgrenze von 100.000 € pro Jahr nach § 9 Abs. 2 Nr. 1 HmbTG liegen. Trotzdem wurden Gespräche mit den beteiligten Architekten gesucht, um eine Veröffentlichung im Transparenzportal zu erreichen. Die BIS hat uns erklärt, dass man versuche, überobligatorisch zu handeln, weil man um die Bedeutung der Transparenz für eine erfolgreiche Olympiabewerbung wisse. Kurze Zeit später wurde dann ein weite-



rer Vertrag mit demselben Architektenbüro geschlossen, sodass die Bagatellgrenze überschritten war und eine gesetzliche Veröffentlichungspflicht bestand, die die BIS auch unverzüglich umgesetzt hat.

Das Verhalten der BIS war in diesem Fall stark von Transparenzgedanken geprägt. Wir sind gespannt, ob dies auch über Olympia hinaus der Fall sein wird.

#### **4.3 Bodenwertgutachten „Neue Mitte Altona“**

Eine Antragstellerin hatte von der damaligen Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) Auskunft zu Bodenwertgutachten für die „Neue Mitte Altona“ verlangt. In diesen Gutachten wird der Wert der Grundstücke vor Beginn der städtebaulichen Entwicklung festgelegt und der Endwert nach Abschluss der städtebaulichen Entwicklung. Die Differenz gibt die Wertsteigerung wieder, welche die Grundstücke durch die städtebauliche Entwicklung erfahren haben. Dies hat Einfluss auf die Höhe, in welcher die Grundstückseigentümer sich an den Kosten zu beteiligen haben, welche der FHH durch die städtebauliche Entwicklung entstanden sind. Die BSU hatte den Antrag unter Berufung auf den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen der privaten Grundstückseigentümer abgelehnt. Die Antragstellerin hatte daraufhin Widerspruch eingelegt und uns eingeschaltet.

Nach einer Prüfung kamen wir zu dem Ergebnis, dass die Ablehnung problematisch war. Zwar konnten sich die Eigentümer als Privatpersonen auf den Schutz von § 7 HmbTG berufen, was bei der BSU selbst aus unserer Sicht zweifelhaft gewesen wäre. Jedoch waren wir nicht davon überzeugt, dass überhaupt Geschäftsgeheimnisse vorlagen. Ein Geschäftsgeheimnis nach § 7 Abs. 1 HmbTG liegt bei allen auf ein Unternehmen bezogenen Tatsachen, Umständen und Vorgängen vor, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat. Ein berechtigtes Interesse liegt vor, wenn das Bekanntwerden einer Tatsache geeignet ist, die Wettbewerbsposition eines Konkurrenten zu fördern oder die Stellung des eigenen Betriebs im Wettbewerb zu schmälern oder wenn es geeignet ist, dem Geheimnisträger wirtschaftlichen Schaden zuzufügen. Zwar hatte die BSU zutreffend vorgetragen, dass für das Vorliegen dieser Voraussetzungen keine Gewissheit erforderlich ist. Dies wäre aufgrund des Prognosecharakters auch gar nicht möglich. Es waren hingegen konkrete Anhaltspunkte erforderlich, aus denen sich schließen ließ, dass eine gewisse Wahrscheinlichkeit für den Eintritt der befürchteten Nachteile bestand.

Dabei war zu berücksichtigen, dass § 7 Abs. 1 HmbTG nicht jede unternehmensbezogene Information schützt, sondern lediglich diejenigen, die einen Bezug zur Berufsausübung haben. Soweit es zum Unternehmenszweck der betroffenen Unternehmen gehört, mit Grundstücken zu handeln oder es sich um eine Grundstücksentwicklungsgesellschaft handelt und der Unternehmenszweck ausschließlich in der Entwicklung dieses einen Grundstücks besteht, wäre es durchaus möglich, dass es sich um ein Geschäftsgeheimnis handelt. Stellt das Grundstück jedoch nur einen Vermögenswert für das Unternehmen dar (z.B. weil sich darauf sein Hauptsitz befindet, das Unternehmen jedoch mit ganz anderen Waren handelt), dann ist die Annahme eines Geschäftsgeheimnisses eher fernliegend. Das Bundesverwaltungsgericht hat entschieden, dass Geschäftsgeheimnisse solche Konditionen sind, „durch welche die wirtschaftlichen Verhältnisse eines Unternehmens maßgeblich bestimmt werden können“ (BVerwG, Beschl. v. 10.8.2010 – 20 F 5/10, Rn. 10). Dies ist bei Kenntnis eines einzelnen Vermögenswerts regelmäßig nur dann gegeben, wenn dieser Vermögenswert einen erheblichen Teil des Gesamtvermögens darstellt. Bei Grundstücksentwicklungsgesellschaften, die nur für ein einzelnes Grundstück existieren, wäre dies aber zutreffend.

Der Ablehnungsbescheid der BSU führte an, dass den Grundstückseigentümern bei Bekanntwerden der Bodenwertgutachten bei Kaufverhandlungen ein wirtschaftlicher Schaden entstehen könnte. Wir hatten daran Zweifel. Ein „Schaden“ dürfte nur beim Verlust von Vermögenswerten vorliegen. Die bloße Tatsache, dass sich Einnahmen nicht in der erwarteten Höhe erzielen lassen, kann noch nicht als Schaden angesehen werden. Ein Schaden läge hingegen unabhängig von diesem Fall zum Beispiel vor, wenn sich ein bis zum Bekanntwerden der Information stabil bestehender Marktanteil verringert. Eventuell könnte von einem Schaden ausgegangen werden, wenn ein Grundstück nur deutlich unter dem tatsächlichen Wert verkauft werden kann. Dies dürfte aber bei Bekanntwerden der Bodenwertgutachten grundsätzlich nicht der Fall sein, da diese ja gerade den tatsächlichen Wert enthalten.

Wir haben nicht die Möglichkeit, auskunftspflichtige Stellen zur Herausgabe von Informationen zu verpflichten, sondern können nur durch die Qualität unserer Argumente überzeugen. In diesem Fall ist uns dies zumindest teilweise gelungen. Nach unserer Stellungnahme erteilte ein Unternehmen eine Einwilligung, sodass die Behörde der Petentin einen Teil der Gutachten zur Verfügung stellte. Zwar war dies nicht vollständig, aber die Petentin war so in einem nicht zu vernachlässigenden Umfang zu weiteren Informationen gekommen, wofür sie sich ausdrücklich bei uns bedankte.

#### 4.4 Gebührenerlass im öffentlichen Interesse

Eine Petentin wandte sich an uns, weil Sie zusammen mit 15 anderen Personen eine Anfrage an die BGV zu Tierversuchen gerichtet hatte und die BGV daraufhin mitteilte, dass die Auskunft gebührenpflichtig sein könnte. Die Petentin fragte uns, ob sie wirklich gebührenpflichtig sei oder nicht die Voraussetzungen von §21 Abs. 1 Satz 2 Gebührengesetz (GebG) vorliegen. Diese Regelung lautet:

*„Ansprüche nach den Bestimmungen dieses Gesetzes können auch dann gestundet oder erlassen werden, wenn dies im öffentlichen Interesse liegt.“*

Wir können nach §14 Abs. 1 Satz 1 HmbTG von jeder Person angerufen werden, die der Ansicht ist, dass ihrem Anspruch auf Information nicht hinlänglich nachgekommen wurde oder dass ihr Informationsersuchen zu Unrecht abgelehnt oder nicht beachtet worden ist oder dass sie von einer auskunftspflichtigen Stelle eine unzulängliche Antwort erhalten hat. Die Beschwerde über Gebühren ist davon nicht erfasst. Nach §14 Abs. 2 Satz 1 HmbTG überwachen wir aber auch die Einhaltung der Vorschriften des HmbTG. Hierunter fällt auch die Gebührenerhebung nach der Gebührenordnung zum HmbTG. Die vorliegende Frage betraf allerdings die Anwendung des allgemeinen Gebührenrechts in Form des Gebührengesetzes und damit einen Grenzbereich unserer Zuständigkeit.

Nach unserem Verständnis von §21 Abs. 1 Satz 2 GebG verlangt die Norm, dass die Gebührenstundung oder der Erlass im öffentlichen Interesse liegen müssen. Es kommt daher nicht darauf an, ob die zugrunde liegende Amtshandlung, welche die Gebühren auslöst, im öffentlichen Interesse liegt oder nicht. Das einzig relevante Kriterium ist das öffentliche Interesse am Gebührenerlass. Von daher war die Frage, wie viele Personen den Antrag unterschreiben oder nach dem Inhalt des Informationsanspruchs selbst für die Anwendbarkeit von §21 Abs. 1 Satz 2 GebG nicht entscheidend.

Sollten die Voraussetzungen von §21 Abs. 1 Satz 2 GebG vorliegen, so wäre die Folge ohnehin ein Ermessen der Behörde gewesen. Es bestand also kein Anspruch auf eine Stundung, sondern lediglich ein Anspruch auf eine Entscheidung der Behörde, die frei von Ermessensfehlern ist. Ferner regelt §21 Abs. 1 Satz 2 GebG einen Anspruch auf Erlass oder Stundung. Die Behörde hätte also bei Vorliegen der Voraussetzungen zu prüfen gehabt, ob ein Erlass oder eine Stundung im öffentlichen Interesse gelegen hätten. Selbst bei Anwendbarkeit der Norm und positiver Ermessensentscheidung hätte die Petentin nicht von einer vollständigen Gebührenbefreiung ausgehen können.

#### 4.5 Leerstände von Wohnraum und die innere Sicherheit

Der Petent hatte sich an den Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG) gewandt und die Übersendung einer Liste von Wohngebäuden beantragt, die im Eigentum der FHH oder der SAGA GWG stehen und seit mindestens sechs Monaten leer stehen. Sein Antrag wurde unter Berufung auf den Ausnahmegrund der inneren Sicherheit nach § 6 Abs. 3 Nr. 1 HmbTG abgelehnt, ein dagegen eingelegter Widerspruch war bereits bestandskräftig abgewiesen, als sich der Petent an uns wandte und um Überprüfung der rechtlichen Argumente des LIG bat. Obwohl es keine Klagemöglichkeit mehr gab, haben wir uns den Fall angesehen und kamen zu dem Ergebnis, dass die Begründung problematisch war.

Der LIG unterstellte, es sei „sehr wahrscheinlich“, dass es bei Bekanntwerden von Leerständen zu Besetzungen komme. Darüber hinaus sei zu befürchten, dass es bei Räumungen durch die Polizei zu gewaltsamen Ausschreitungen kommen würde. Zum Beleg wurde auf Artikel zur Hafenstraße und Demonstrationen im Umfeld der „Roten Flora“ verwiesen. Der Ausnahmetatbestand von § 6 Abs. 3 Nr. 1 HmbTG erfordert jedoch eine „nicht unerhebliche Gefährdung“ des Schutzgutes der inneren Sicherheit. Die bloße Behauptung, dass Ausschreitungen bei Räumungen zu befürchten seien, genügt schon nicht den gesetzlichen Anforderungen, da die reine Befürchtung eines möglichen Geschehensablaufs nicht ausreicht. Zwar kann keine Sicherheit eines Schadenseintritts erwartet werden, da dem Begriff der „Gefahr“ das Merkmal einer Prognose immanent ist. Allerdings bedeutet dies nicht, dass Vorträge ausreichen, die durch keinerlei konkrete Erkenntnisse belegt sind, die sich auf den vorliegend zu beurteilenden Einzelfall beziehen.

Der LIG verwies zutreffend darauf, dass es auch in den Jahren 2012 und 2013 zu kurzfristigen Besetzungen von leerstehenden Gebäuden in St. Georg und Altona gekommen sei, deren Räumung Polizeieinsätze erforderlich gemacht hatte. Zwar könnten sich derartige Ereignisse wiederholen, es handelt sich dabei aber wohl kaum um „nicht unerhebliche Gefährdungen der inneren Sicherheit“. Nach unserer Ansicht kann die Gefahr der Verletzung von Leben, Gesundheit oder Freiheit individueller Personen nur dann unter das Kriterium der inneren Sicherheit i.S.d. § 6 Abs. 3 Nr. 1 HmbTG fallen, wenn sie durch aufrührerische oder terroristische Vorkommnisse droht oder eine größere Zahl von Personen betrifft. Dies ist bei den Besetzungen, die von der Polizei kurzfristig beseitigt wurden, nicht der Fall.

Ferner hatte der LIG eine Vielzahl von Demonstrationen aufgezählt, in deren Verlauf es in den letzten Jahren zu gewalttätigen Ausschreitungen kam. Diese Demonstrationen begannen häufig an der seit Jahrzehnten



besetzten „Roten Flora“ oder es kam in ihrem Umfeld zu gewalttätigen Ausschreitungen. Diese Demonstrationen hatten zum Teil ein Ausmaß, das eine Gefahr für die innere Sicherheit darstellte. Allerdings bedeutet dies nicht zwingend, dass ein kausaler Zusammenhang zwischen der Zahl der Besetzungen leerstehender Häuser und der Zahl gewalttätiger Demonstrationen existiert. Für die Anwendbarkeit von § 6 Abs. 3 Nr. 1 HmbTG wären konkrete Erkenntnisse erforderlich, die darauf schließen lassen, dass entweder durch konkret zu erwartende Besetzungen eine neue Gefahr für die innere Sicherheit entsteht oder die bestehenden Gefahren sich verstärken, indem die Häufigkeit gewalttätiger Demonstrationen zunimmt oder die Demonstrationen gewalttätiger werden. Insgesamt hatten wir daher erhebliche Zweifel daran, dass die uns vorgelegten Bescheide in dieser Form Bestand gehabt hätten. Allerdings war es durchaus möglich, dass die erforderlichen Erkenntnisse und Begründungen noch hätten nachgeliefert werden können.

Ein Argument hat uns gar nicht überzeugt: Der LIG verwies darauf, dass die Informationen auch bei parlamentarischen Anfragen nicht bekannt gegeben würden und eine Auskunft an Bürger daher „befremdlich anmuten“ würde. Dies war unserer Ansicht nach kein relevantes Kriterium für die Verweigerung einer Auskunft nach dem Transparenzgesetz. Das HmbTG enthält keinen allgemeinen Vorbehalt, dass es nicht weiter reichen darf als parlamentarische Anfragen. Die beiden Ansprüche sind in Voraussetzung, Umfang, Zielsetzung und den einschlägigen Rechtsmitteln so unterschiedlich, dass ein behaupteter unbedingter Gleichlauf nicht zu überzeugen vermag. Im Gegensatz ist es sogar so, dass Ansprüche nach dem HmbTG eine sinnvolle Ergänzung parlamentarischen Anfragen darstellen können, da diese nicht auf die Vorlage von Originalunterlagen gerichtet sind.

#### **4.6 Vertragsdetails des Hauptgeschäftsführers der Handelskammer**

Im öffentlichen Dienst sind Gehälter meist keine Geheimsache. Da sie sich aus gesetzlich festgelegten Besoldungsstufen ergeben, sind sie häufig durch Kenntnis der Amtsbezeichnung bis auf wenige hundert Euro eingrenzbar. Dies sieht aber bei Angestellten der mittelbaren Staatsverwaltung anders aus. Dort werden Verträge ausgehandelt, die grundsätzlich nicht öffentlich sind. Da die Gehälter bei berufsständischen Kammern aus Beiträgen von Zwangsmitgliedern finanziert werden, besteht jedoch ein gesteigertes Interesse an diesen personenbezogenen Daten. Ein Mitglied der Handelskammer Hamburg wandte sich an die Kammer und begehrte unter Berufung auf das HmbTG Auskunft zur Laufzeit des Vertrags des Hauptgeschäftsführers, zum Zeitpunkt der letzten Verlängerung und

welche Personen und Gremien dieser zugestimmt haben. Die Höhe des jährlichen Gehalts wollte er nicht wissen, und hätte darauf nach unserer Einschätzung wohl auch keinen Anspruch gehabt (die Offenlegung des Gehalts erfolgte inzwischen freiwillig im Sommer 2015).

Die beantragten Auskünfte zum Hintergrund des Gehalts des Hauptgeschäftsführers wollte die Handelskammer Hamburg dem Petenten nicht erteilen. Man berief sich zur Verweigerung auf die Übermittlungsvorschrift des § 4 Abs. 3 HmbTG, dessen Nr. 1–4 allesamt nicht erfüllt seien. Insbesondere habe der betroffene Hauptgeschäftsführer keine Einwilligung erteilt und eine Abwägung gehe zum Nachteil des Antragstellers aus. Es handele sich um klassische Ausforschungsanträge, die laut Gesetzesbegründung unzulässig seien (Bü.-Drs. 20/4466, S. 16 aE).

Der Petent wandte sich an uns, wir kamen jedoch nach einer Prüfung zu dem Ergebnis, dass die Ansicht der Handelskammer im Ergebnis im Wesentlichen zutreffend war. Die Handelskammer ging zutreffend davon aus, dass es sich bei den vom Petenten begehrten Unterlagen um personenbezogene Daten handelte. § 4 Abs. 3 HmbTG sieht jedoch entgegen den Ausführungen der Handelskammer keinen besonderen Schutz vor, sondern ermöglicht gerade die Übermittlung der personenbezogenen Daten. Dies könnte unter anderem auf der Grundlage einer Einwilligung nach § 4 Abs. 3 Nr. 3 HmbTG geschehen. Dass keine Einwilligung vorliegt, genügt nur dann den gesetzlichen Anforderungen, wenn der Betroffene um eine solche Einwilligung ersucht wurde – was nach § 12 Abs. 7 HmbTG Aufgabe der auskunftspflichtigen Stelle ist – und in der Folge eine Einwilligung nicht erteilt wurde.

Anschließend müsste grundsätzlich eine Abwägung nach § 4 Abs. 3 Nr. 4 HmbTG durchgeführt werden. Bei Informationen wie den vorliegend begehrten ist nach unserer Auffassung jedoch § 4 Abs. 4 Satz 1 HmbTG einschlägig. Dieser lautet:

*„Personenbezogene Daten über Bewerberinnen, Bewerber, Beschäftigte (Beamtinnen und Beamte, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer) und ehemalige Beschäftigte bei auskunftspflichtigen Stellen sind von der Informationspflicht ausgenommen.“*

Diese Regelung ist so zu verstehen, dass sie einen erweiterten Beschäftigtendatenschutz vorsieht. Auskünfte über individuelle Beschäftigungsverhältnisse sowie deren Anbahnung (Bewerberinnen, Bewerber) und deren Beendigung (ehemalige Beschäftigte) sind von der Informationspflicht auszunehmen. Dies betrifft auch die vorliegend begehrten Auskünfte zu Laufzeit und Verlängerung des Vertrags. Eine Anonymisierung der Informationen scheidet aus. Da die Person des amtierenden Hauptgeschäftsführers

dem Antragsteller bekannt ist, trüge die Entfernung der personenbezogenen Daten nichts zum Schutz des Persönlichkeitsrechts des Betroffenen bei. Die Daten sind daher wie personenbezogene Daten zu behandeln.

Der Petent hatte darüber hinaus Auskunft zu Personen und Gremien verlangt, die der Vertragsverlängerung des Hauptgeschäftsführers zugestimmt haben. Der Schutz von § 4 Abs. 4 Satz 1 HmbTG war hier nicht einschlägig, da es nicht um Inhalte des eigentlichen Arbeitsvertrags mit dem Hauptgeschäftsführers ging, sondern um Verfahrensabläufe zum Zustandekommen des Vertrags. Wir haben die Handelskammer aufgefordert, die Antwort in dieser Hinsicht erneut zu überprüfen. Dies hat die Handelskammer auch getan und kam zu dem Ergebnis, dass der Antragsteller zwar in erster Linie Auskunft über Personen und Gremien begehrte, die einer gegebenenfalls erfolgten Vertragsverlängerung zugestimmt haben. Da die personelle Besetzung des Präsidiums der Handelskammer indes allgemein nachvollziehbaren Veränderungen unterliegt, ließe die konkrete Benennung bestimmter, mit der Vertragsangelegenheit befasster Personen aber in zweiter Linie einen konkreten Schluss dahingehend zu, ob der Vertrag des Hauptgeschäftsführers überhaupt dem Verlängerungsmodell folgt. Ferner wäre – eine Verlängerung unterstellt – zu erschließen, in welchem Zeitraum diese erfolgt sein muss. Daraus ließen sich wiederum auch Rückschlüsse auf die eventuelle Restlaufzeit des Vertrags ziehen. Es wären also indirekt Informationen preiszugeben, die das Verfahren einer eventuellen Vertragsverlängerung betreffen und Rückschlüsse auf die eventuelle Restlaufzeit zuließen. Diese Informationen sind von dem besonderen Schutz nach § 4 Absatz 4 Satz 1 HmbTG mitumfasst. Ansonsten ließe sich dieser Schutz „durch die Hintertür“ aushebeln mit der Folge, dass er in seinem Wesen ausgehöhlt würde.

Diese Einschätzung erschien nicht nur uns plausibel, sondern überzeugte auch den Petenten. Dieser Fall ist nicht nur aus rechtlicher Sicht wegen der datenschutzrechtlichen Besonderheiten interessant. Er zeigt auch, dass eine fundierte rechtliche Begründung, die sich mit den Besonderheiten des Einzelfalls auseinandersetzt, mehr ist als juristische Förmerei. Sie ist im besten Fall in der Lage, Gegner von der Rechtslage zu überzeugen und kann so einen Rechtsfrieden herstellen, wie das bisweilen nicht einmal letztinstanzlichen Gerichtsentscheidungen gelingt.

#### **4.7      Verschwiegener Petent**

Ein Petent meldete sich bei uns und stellte Fragen zur Herausgabepflicht einer gesetzlichen Krankenkasse im Hinblick auf einen integrierten Versorgungsvertrag. Wir wären dem Petenten gerne behilflich gewesen, allerdings weigerte er sich, uns weitere Hinweise zum Fall zu geben. Weder

wollte er sagen, um welche Krankenkasse es sich handelte oder wo diese ansässig war, noch ob er bereits einen Antrag auf Herausgabe gestellt hatte, ob dieser abgelehnt worden sei und gegebenenfalls mit welcher Begründung.

Wir haben grundsätzlich volles Verständnis für zurückhaltende Petenten, die zum Teil weder ihre Identität noch ihre Motivation offenlegen möchten. Allerdings stößt eine solche Zurückhaltung an Grenzen, wenn nicht mal mehr die Informationen übermittelt werden, die für die Bearbeitung eines Falls erforderlich sind. Vorliegend scheiterte die Möglichkeit einer Antwort unsererseits bereits daran, dass wir nicht einmal sagen konnten, welches (Informationsfreiheits-)Gesetz Anwendung findet. Daher konnten wir in der Folge auch nicht beantworten, ob eine eventuell erfolgte Ablehnung rechtmäßig war oder gewesen wäre.

Wir treten weiterhin für das Recht ein, Anträge grundsätzlich anonym oder pseudonym stellen zu können und gewähren dementsprechend auch das Recht, Eingaben anonym oder pseudonym bei uns einlegen zu können. Ihre Grenzen finden diese Rechte aber dort, wo eine Bearbeitung ohne Kenntnis weiterer Fakten nicht möglich ist. Dies war vorliegend bedauerlicher Weise der Fall.

#### **4.8 Angebote für die City-Hochhäuser**

An den City-Hochhäusern scheiden sich die Hamburger Geister. Die einen würden sich über einen Abriss der Gebäude freuen, für die anderen geht es um die Erhaltung denkmalgeschützter Bauten als ein Stück Architekturgeschichte. Die Ausschreibung des Landesbetriebs Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG) rief sowohl zur Abgabe von Angeboten auf, die den Erhalt der Gebäude vorsahen, als auch zur Abgabe solcher Vorschläge, deren Planung den Abriss der Gebäude beinhaltet. Nach Ablauf der Ausschreibung fragte ein Antragsteller den LIG, wie viele Gebote insgesamt eingegangen waren und wie viele davon den Erhalt der Gebäude vorsahen. Der LIG lehnte diesen Antrag ab, und berief sich zur Begründung darauf, dass nach dem HmbTG nur Zugang zu konkreten Unterlagen gefordert werden könne, nicht jedoch die Beantwortung von Fragen. Dies ist zwar zutreffend, führt vorliegend aber zum falschen Ergebnis.

Die Grenze zwischen der Auskunft über vorhandene Informationen und der Erstellung von Informationen kann im Einzelfall schwierig zu ziehen sein, es gibt aber auch eindeutige Fälle: Fragt ein Antragsteller zum Beispiel nach dem Anteil von Bediensteten der FHH mit Migrationshintergrund, so ist die FHH nicht verpflichtet, alle Personalakten durchzugehen, um die Frage beantworten zu können. Sie ist nur auskunftspflichtig, wenn bereits



eine entsprechende Statistik vorliegt. Ist eine Frage auf eine überschaubare Zahl gerichtet, die sich ohne größeren Aufwand ermitteln lässt, wie vorliegend die Anzahl der Kaufangebote für ein Grundstück, so sind diese Informationen unserer Ansicht nach als vorliegend zu betrachten. Dies ergibt sich nicht zuletzt aus dem in § 1 Abs. 1 HmbTG verkörperten Anspruch des Gesetzes, ein umfassendes Informationsrecht zu schaffen, um eine Kontrolle staatlichen Handelns zu ermöglichen. Auch die Rechtsprechung sieht dies so, soweit derartige Fälle bereits entschieden wurden:

*„Ein Zugangsanspruch ist jedoch nicht bereits dann ausgeschlossen, wenn die begehrten Informationen aus der Behörde vorliegendem Datenmaterial noch aufbereitet werden müssen. Das bloße Sichten, Herausuchen und Zusammenstellen des begehrten (vorhandenen) Datenmaterials ist vielmehr typischerweise Teil der Verpflichtung der Behörde zur Informationszugangsgewährung. Nicht „vorhanden“ im Sinne des § 4 Abs. 1 IFG NRW sind Informationen erst, wenn das Informationsbegehren auf eine über das schlichte Zusammentragen von Datenmaterial hinausgehende wertende Aufarbeitung von Unterlagen durch die Behörde mit dem Ergebnis der Herstellung von komplett neuen Datensätzen mit neuem Erkenntnisgehalt gerichtet ist.“*

– VG Minden, Urt. v. 5.8.2015 – 7 K 2267/13, Rn. 25.

Alles andere würde zu abenteuerlichen Ergebnissen führen, die vom Gesetzgeber nicht gewollt sein können. Wäre der Antragsteller darauf angewiesen, Zugang zu den einzelnen Angeboten zu beantragen, müssten diese dann gebührenpflichtig vollständig geschwärzt an ihn übersandt werden, da es ihm ja nur um die Zahl der Angebote geht. Er hat kein darüber hinausgehendes Informationsinteresse geltend gemacht. Der Antragsteller könnte dann schlicht die Zahl der vollständig geschwärzten Angebote zählen und käme so zu seiner Antwort. Eine solche Vorgehensweise hinterließe den Eindruck, dass mit Begründungen, die sich lediglich vorgeblich am Gesetzestext orientieren, ein Informationszugang außerhalb von gesetzlich normierten Ausnahmetatbeständen verhindert werden soll. Dass ein solches Ergebnis vor Gericht Bestand hätte, wurde von unserer Seite bezweifelt. Unseres Erachtens sind Rechercheaufwände von der auskunftspflichtigen Stelle zumindest dann durchzuführen, wenn sie ganz geringfügig sind, es sich zum Beispiel um das Abzählen von Eingängen oder Vorgängen im einstelligen Bereich handelt. Hier bezweifelten wir schon, dass überhaupt eine Recherche erforderlich wäre und die konkreten Zahlen dem zuständigen Sachbearbeiter nicht ohnehin ohne jede Recherche geläufig waren.

Im Ergebnis hat sich der LIG mit seiner Rechtsansicht durchgesetzt: Der Antragsteller hat weder auf seinen Antrag nach dem HmbTG, noch auf seine gleichzeitige Berufung auf den presserechtlichen Auskunftsanspruch (der die Beantwortung von Fragen vorsieht) eine Auskunft bekommen. Monate später wurden die Zahlen bekannt gemacht. Die Verwaltung hatte damit ihre Ziele erreicht, die Deutungshoheit wurde gewahrt und der Zeitpunkt der Veröffentlichung selbst entschieden. Beides soll an sich durch das HmbTG verhindert werden.

#### **4.9 Vermittlungstätigkeit**

Es kommt immer wieder vor, dass Petenten sich an uns wenden, weil eine Anfrage nicht beantwortet wurde und wir bei unseren Recherchen feststellen, dass die Anfrage nie bei der auskunftspflichtigen Stelle eingegangen ist oder eine Weiterleitung/Beantwortung schlicht aufgrund eines Büroversehens unterblieb. Ebenso häufig haben wir Fälle, in denen die auskunftspflichtige Stelle die Auskünfte erteilt hat, diese aber aufgrund ungeklärter Ursachen den Antragsteller nicht erreichten. Alle diese Fälle lassen sich dann durch einen einfachen Hinweis erledigen.

Zwar ist es positiv, dass sich diese Fälle so leicht erledigen lassen. Bei Eingang einer Eingabe ist es immer unklar, ob diese einfach zu lösen sein wird oder eine unter Umständen monatelange Auseinandersetzung mit zahlreichen Schriftsätzen und Stellungnahmen nach sich zieht, an die sich eventuell sogar noch ein Streit vor Gericht anschließt. Im Vergleich dazu sind Fälle sehr erfreulich, in denen dem Begehren eines Petenten so leicht abgeholfen werden kann. Gleichzeitig ist es aber auch schade, dass sich die Petenten sofort an uns wenden, ohne auch nur ein einziges Mal Kontakt zur auskunftspflichtigen Stelle aufgenommen zu haben. Die oben beschriebenen Konstellationen lassen sich auch von Petenten und auskunftspflichtiger Stelle aufklären, ohne dass es dafür unserer Einschaltung bedarf. Denn die Anrufung unserer Behörde bindet natürlich Arbeitskraft, die dann für die arbeitsintensiveren Fälle fehlt. Gleichzeitig bringen Petenten sich selbst um die positive Erfahrung, dass die auskunftspflichtige Stelle unter Umständen sehr viel auskunftsfreudiger ist, als die Antragsteller dies angenommen haben, und ein persönliches Vorsprechen eben doch manchmal sehr hilfreich sein und Probleme leicht beseitigen kann.

#### **4.10 Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit als auskunftspflichtige Stelle**

Im Berichtszeitraum ist auch unsere Behörde wieder zum Objekt von Anträgen auf Informationszugang geworden. Insgesamt gingen über 50 Anträge bei uns ein. Davon haben wir 35 inhaltlich beantworten können und

rund zehn Anträge wurden abgelehnt, weil die begehrten Informationen nicht vorlagen. Einige Anträge wurden vom Antragsteller zurückgenommen, weil Gebühren angefallen wären. In keinem Fall haben wir einen Antrag aus rechtlichen Gründen vollständig abgelehnt.

Die Zahl der Anträge insgesamt ist im Vergleich zum Berichtszeitraum des letzten Tätigkeitsberichts stark gestiegen. Wir glauben nicht, dass darin ein Trend zu erkennen ist. Eine Reihe von Anträgen bezog sich auf einen bestimmten Informationsgegenstand. Häufig ist Presseberichterstattung über ein datenschutzrechtliches Verwaltungs- oder Ordnungswidrigkeitenverfahren dafür verantwortlich, dass zahlreiche Personen sich für das zugrunde liegende Originaldokument interessieren und die Herausgabe beantragen. Wir kommen diesen Anträgen nach, soweit uns dies rechtlich möglich ist.

## 5      **Rechtsprechung zum HmbTG**

Auf den Erlass des Hamburgischen Transparenzgesetzes hat auch das Verwaltungsgericht Hamburg reagiert: Im Geschäftsverteilungsplan wurden Sachen nach dem HmbTG (sowie dem Informationsfreiheitsgesetz und dem Umweltinformationsgesetz) ausschließlich der 17. Kammer zugewiesen. Wir begrüßen diese Entscheidung ausdrücklich. Ein entsprechender Beschluss für das Datenschutzrecht wäre wünschenswert.

Die Entwicklung in anderen Ländern hat gezeigt, dass sich eine Spezialzuständigkeit immer positiv auf die Entwicklung der Informationsfreiheit auswirkt. Zum einen erwirbt die Kammer so eher die notwendige Expertise für die schwierigen Rechtsfragen, als wenn sie nur sehr unregelmäßig mit dem Informationsfreiheitsrecht konfrontiert wird. Zum anderen werden die zuständigen Richterinnen und Richter auch immer mutiger in ihren Entscheidungen. Der alte (nicht nur) juristische Grundsatz „Das haben wir aber noch nie so gemacht“ lässt sich in spezialisierten Kammern leichter überwinden. Ferner kann ein Gericht bei der Zuständigkeit einer einzigen Kammer eine einheitliche Linie entwickeln. Dies ist eine ganz wesentliche Voraussetzung für die Akzeptanz des Rechtsgebiets in der Verwaltung und bei Bürgerinnen und Bürgern. Nur wenn man sich darauf einstellen kann, wie die hamburgische Rechtsprechung einen Fall voraussichtlich beurteilen wird, kann man Antragsteller und auskunftspflichtige Stellen seriös beraten. Im Ergebnis wird so auch unsere Arbeit leichter. Unsere Aufgabe besteht nach § 14 Abs. 2 HmbTG in der Überwachung der Einhaltung der Vorschriften des HmbTG. Da in einem Rechtsstaat die Gerichte abschließend über die Auslegung des anwendbaren Rechts entscheiden, ist es eine unserer Aufgaben, die voraussichtliche Entscheidung der Gerichte zu prognostizieren und diese Prognose nachvollziehbar zu begründen.

Im Berichtszeitraum ist uns das in mehreren Fällen so gut gelungen, dass das VG Hamburg zu den gleichen Ergebnissen kam wie wir. Einige der interessantesten Fälle stellen wir im Folgenden dar. Vorher wollen wir aber noch auf folgende Ausführungen hinweisen, die den Kern des HmbTG unserer Auffassung nach treffend beschreiben:

*„Das [Hamburgische Transparenz-]Gesetz bezweckt die Herstellung umfassender Transparenz des Verwaltungshandelns, um die demokratische Meinungs- und Willensbildung zu fördern und eine Kontrolle staatlichen Handelns zu ermöglichen, § 1 Abs. 1 HmbTG. Transparenz ist damit als Strukturmerkmal staatlichen Handelns definiert, welches der Emanzipation des Bürgers vom bloßen Gewaltunterworfenen zum durch Information mündigen Partner der Verwaltung dient. Durch die Informationspflicht wird strukturell die Erklärungs- und Rechtfertigungspflicht staatlicher*



*Stellen für hoheitliche Maßnahmen erhöht. Der Prozess demokratischer Willensbildung wird belebt, demokratische Teilhabe wird verbessert und insgesamt wird der von der Verfassung gewollte demokratische Rechtsstaat durch einen weiteren wesentlichen Schritt vom Obrigkeitsstaat abgegrenzt.“*

– VG Hamburg, Urt. v. 5.8.2015 – 17 K 3203/13

## **5.1 Wahlergebnisse Handelskammer**

Ein Antragsteller wollte von der Handelskammer den Ausgang der Wahlen vom 8.5.2014 zum Präsidium der Handelskammer wissen. Während die Handelskammer natürlich das Ergebnis im Hinblick auf die gewählten und nicht gewählten Personen stets mitteilt, wurden die konkreten Wahlergebnisse im Hinblick der auf einzelne Kandidaten entfallenen Stimmen bislang geheim gehalten. Diese Praxis wollte die Handelskammer auch auf den Informationsantrag eines Kammermitglieds hin nicht ändern. In ihrem ablehnenden Bescheid trug die Handelskammer vor, dass es sich bei den Stimmergebnissen um personenbezogene Daten handle und sachfremde Spekulationen zu befürchten seien. Für unterlegene Kandidaten oder generell Kandidaten mit sehr wenigen Stimmen fürchtete man berufliche Nachteile und berief sich deshalb auf den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nach § 7 HmbTG. Die Handelskammer Hamburg gab sogar eigens ein datenschutzrechtliches Gutachten in Auftrag, das die Ansicht der Handelskammer stützte.

Wir konnten dieser Rechtsauffassung jedoch nicht folgen. Zwar handelt es sich bei Stimmergebnissen um personenbezogene Daten, § 4 Abs. 3 Nr. 4 HmbTG erlaubt jedoch eine Herausgabe, wenn ein schutzwürdiges Interesse am personenbezogenen Datum besteht und keine schutzwürdigen Belange der Betroffenen entgegenstehen. Es entspricht demokratischen Grundsätzen, Stimmzahlen bekannt zu geben und die Kandidaten haben sich freiwillig in diese Situation begeben. Wahlen dienen der Umsetzung der demokratischen Grundordnung in der Bundesrepublik Deutschland; die Offenlegung von Wahlergebnissen ist dabei unumgängliches Instrument für die mit der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung einhergehende notwendige Transparenz und Darstellung der Wahllegitimation. Im Gegensatz zum Gutachten der Handelskammer vermochten wir auch keinen wesentlichen Unterschied zwischen den Wahlen zum Präsidium als Exekutivorgan und Wahlen zum Plenum als Legislativorgan zu erkennen. Exekutivorgane haben eine ebenso zentrale Rolle, wenn man bedenkt, dass sie eine bestimmte Institution nach außen repräsentieren und so erst sichtbar machen. Die Ämter des Präses und der Vizepräses gehen mit einem hohen Ansehen einher, was auch der wirtschaftlichen Betätigung

der einzelnen Amtsinhaber zugutekommt. Gleichzeitig ist es im demokratischen Gemeinwohl stets mit öffentlichen Ämtern verbunden, dass sich gerade bei ihrer Vergabe die Fragen der Legitimation und Transparenz stellen.

Das Vorliegen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen konnten wir gar nicht erkennen. Die Stimmzahlergebnisse lassen keinen Rückschluss auf die Betriebsführung, auf die Wirtschafts- oder Marktstrategie zu, welche die Stellung des Unternehmens im Wettbewerb schwächen würden. Besonders die gewählten Exekutivorgane Präses und Präsidium fungieren als Interessenvertreter aller Mitglieder der Handelskammer Hamburg gegenüber dem Staat und müssen sich in einer demokratischen Grundordnung der hierfür notwendigen Transparenz unterordnen. Dass aufgrund des Wahlergebnisses einer Person Rückschlüsse auf die Ergebnisse einer anderen Person und so auf den „Stimmungstrend“ innerhalb der Handelskammer Hamburg möglich sind, ist kein Umstand, den es zu verhindern gilt. Vielmehr dient das Hamburgische Transparenzgesetz gerade der Förderung der demokratischen Meinungs- und Willensbildung. Wahlen dienen in einer demokratischen Grundordnung dem maßgeblichen Ausdruck der Meinung und des Willens der Bevölkerung. Für uns war es hilfreich, dass das VG Berlin bereits einen sehr ähnlichen Fall entschieden hatte (Urt. v. 15.5.2013 – VG 2 K 8.13).

Die Handelskammer vermochte unserer Argumentation nicht zu folgen. Daher blieben dem Antragsteller nur das Widerspruchs- und das Klageverfahren. Wir haben dem Kläger mitgeteilt, dass er unserer Ansicht nach gute Chancen auf eine positive Entscheidung haben würde. Im Laufe des gerichtlichen Verfahrens änderte die Handelskammer dann ihre Meinung. Am 2.7.2015 wurden die Wahlergebnisse „freiwillig“ veröffentlicht, der Rechtsstreit in der Hauptsache für erledigt erklärt und die Übernahme der gesetzlich vorgesehenen Kosten des Rechtsstreits angeboten. Wir begrüßen die Entscheidung der Handelskammer und hoffen, dass sich derartige Rechtsstreitigkeiten zukünftig vermeiden lassen.

## **5.2 UKE und Gutachten**

In einem Fall wandte sich bereits Anfang 2013 ein Personalrat des Universitätsklinikums Hamburg-Eppendorf (UKE) an uns. Hintergrund war die Einführung einer neuen Personalverarbeitungssoftware am UKE. Um datenschutzrechtlichen Bedenken des Personalrats vorzubeugen, hatte die Hausleitung ein Gutachten bei einer Rechtsanwaltskanzlei in Auftrag gegeben, dem Personalrat aber nur eine Zusammenfassung zukommen lassen. Als der Personalrat wiederholt um die Langversion des Gutachtens bat, wurde es ihm wiederholt verweigert. Der Personalrat berief sich daraufhin

auf das HmbTG und stellte einen Auskunftsantrag. Auch dieser Weg wurde ihm vom UKE verweigert, der Antrag wurde negativ beschieden und der Widerspruch zurückgewiesen. Bereits während des laufenden Widerspruchsverfahrens wandte sich der Petent an uns und bat um Unterstützung.

Nach unserer Auffassung war die Ablehnung im Ausgangsbescheid fehlerhaft. Das UKE hatte sich auf den Ausnahmegrund des § 5 Nr. 5 HmbTG berufen: „Keine Informationspflicht nach diesem Gesetz besteht ... für Prognosen, Bewertungen, Empfehlungen oder Anweisungen in Zusammenhang mit der gerichtlichen oder außergerichtlichen Geltendmachung oder Abwehr von Ansprüchen“. Zur Begründung wurde erklärt, es sei nicht auszuschließen, dass es einmal zu einer gerichtlichen Auseinandersetzung mit dem Personalrat im Hinblick auf die datenschutzrechtliche Zulässigkeit der Software komme. Bereits die Gesetzesbegründung erlangt insoweit einen „bevorstehenden, bereits anhängigen oder abgeschlossenen Rechtsstreit“. Würde, wie vom UKE vorgetragen, die bloße Möglichkeit eines Rechtsstreits genügen, so wäre die Ausnahme des § 5 Nr. 5 HmbTG uferlos und es könnten keine Informationsansprüche mehr geltend gemacht werden, da ein späterer Rechtsstreit nie ausgeschlossen werden kann. Gleiches gilt für die Berufung des UKE auf das Vorliegen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nach § 7 HmbTG. Das UKE hatte sich hier schon gar nicht mehr die Mühe gemacht, das Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen eines Geschäftsgeheimnisses wenigstens zu behaupten.

Problematischer war für uns die Tatsache, dass das UKE sich nicht mit unseren schriftlich mitgeteilten Argumenten auseinandersetzte und auf unsere zahlreichen Schreiben und Aufforderungen zur Stellungnahme nur sporadisch reagierte. Wiederholt gegebene Rückmeldungszusagen wurden ebenso wiederholt nicht eingehalten, Schriftstücke im förmlichen Verfahren griffen unsere Anmerkungen und rechtlichen Hinweise nicht auf, die rechtliche Auseinandersetzung genügte nicht den Minimalanforderungen. Irgendwann teilte das UKE mit, dass der Petent Klage erhoben habe. Wir gingen davon aus, dass sich damit auch die Verzögerungen durch das UKE erledigt hätten. Zu unserem Erstaunen änderten aber auch Aufforderungen zur Klageerwiderung und zur Übersendung der Sachakte durch das zuständige Gericht nichts an der Untätigkeit des UKE. Das Gericht erklärte nach fast einjährigem Warten, dass man das Verhalten des UKE mit „äußerstem Befremden“ zur Kenntnis nehme und es nicht näher ausgeführt werden müsse, dass dies „mit den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Verwaltung unvereinbar“ sei.

Entsprechend fiel das Urteil des Verwaltungsgerichts aus (Urt. v. 17.5.2015 – 17 K 3203/13) und unsere Einschätzungen wurden in jeder Hinsicht bestätigt. § 5 Nr. 5 HmbTG solle verhindern, dass das Transparenzgesetz als prozesstaktisches Instrument eingesetzt werden könne und so den Grundsatz der Waffengleichheit gefährde. Dies setze aber voraus, dass zwischen den Beteiligten parallel zum Informationsbegehren eine gerichtliche oder außergerichtliche Auseinandersetzung geführt werde. Ließe man die bloße Möglichkeit eines künftigen Konflikts ausreichen, so wäre der Anwendungsbereich von § 5 Nr. 5 HmbTG über den Wortlaut hinaus ausgeweitet, was mit dem Grundanliegen des Gesetzes, Transparenz als Strukturmerkmal staatlichen Verwaltungshandelns einzuführen, nicht zu vereinbaren wäre. In Bezug auf den Geheimnisschutz nach § 7 HmbTG konnte das Gericht nicht einmal erkennen, dass das verlangte Gutachten überhaupt die gesetzlichen Voraussetzungen für ein schutzwürdiges Geheimnis erfülle. Jedenfalls aber ginge die nach § 7 Abs. 2 HmbTG vorzunehmende Abwägung zugunsten des Klägers aus.

Darüber hinaus traf das Gericht auch noch interessante Feststellungen zum Geheimnisschutz nach § 6 Abs. 1 UKE-Gesetz, auf den sich das UKE berief. Danach haben die Mitglieder der Organe des UKE über alle zu ihrer Kenntnis gelangenden vertraulichen Angaben über Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse des UKE Verschwiegenheit zu bewahren. Diese Verschwiegenheitspflicht sei nach Ansicht des Gerichts schon deshalb nicht anwendbar, weil sie an die Mitglieder des UKE-Vorstandes adressiert sei, nicht jedoch an das UKE selbst. § 6 Abs. 1 UKE-Gesetz solle die Funktionsfähigkeit der Führung und der Verwaltung der Beklagten gewährleisten, indem eine gesetzliche Verschwiegenheitspflicht eingeführt werde. Dies solle eine spezifische Form illoyalen Verhaltens verhindern, nämlich die unbefugte Preisgabe geheimer Informationen, die infolge der Organzugehörigkeit erlangt wurden. Die Vorschrift bezwecke jedoch kein generelles Verbot, Informationsansprüche nach Maßgabe des HmbTG zu erfüllen.

Das Urteil ist insbesondere in seiner Eindeutigkeit erfreulich. Allerdings ist es nicht rechtskräftig, da das UKE Berufung beim OVG Hamburg eingelegt hat.

### **5.3 Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse bei Grundstücksgeschäften**

Ein Petent hatte sich an uns gewandt, weil er vom Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG) Auskunft verlangt hatte, sein Antrag aber abgelehnt wurde. Hintergrund des Antrags war, dass der LIG ein Grundstück durch Tausch erworben und dann Jahre lang nicht genutzt hatte. Nach mehreren Jahren wurde das Grundstück vermietet. Der neue



Mieter wollte auf dem Gelände eine Mülldeponie betreiben. Der Mietvertrag mit dem LIG sah vor, dass so lange kein Mietzins zu entrichten war, bis der Mieter eine Genehmigung zum Betrieb bekommen sollte. Der Petent war als Anwohner des Grundstücks mit den Einzelheiten vertraut und zeigte sich skeptisch angesichts der Rechtmäßigkeit des Vorgehens von LIG und neuem Mieter. Er beantragte Auskunft zum Grundstückstauschvertrag und zu dem Mietvertrag und dessen Konditionen, die der LIG insoweit ablehnte, als er alle Angaben zum Wert der Grundstücke geheim halten wollte. Dies betraf sowohl den Wert der Grundstücke im Tauschvertrag als auch Angaben zu Mietzins, Zahlungsweise und Schlussrechnung im Mietvertrag. Der LIG berief sich insoweit auf den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nach § 7 HmbTG. Den gleichzeitig beantragten Zugang zu Protokollen der Kommission für Bodenordnung lehnte der LIG nach § 6 Abs. 2 Nr. 1 HmbTG ebenfalls ab. Er berief sich zutreffend darauf, dass Protokolle der Kommission für Bodenordnung ausdrücklich in der Gesetzesbegründung als Beispiel für geheimzuhaltende Protokolle genannt würden.

Der Petent entschied sich für eine Klage, nachdem er sich an uns gewandt und um eine Stellungnahme gebeten hatte. Unsere Prüfung kam zu dem Ergebnis, dass es noch zahlreiche offene Fragen gab und die Rechtslage alles andere als eindeutig gegen den Kläger sprach. Wir hatten schon Zweifel daran, ob der LIG sich als staatliche Stelle überhaupt auf den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen berufen kann, da der Schutz sich aus Grundrechten ergibt, auf die sich öffentliche Stellen grundsätzlich nicht berufen können. Hierzu äußerte sich das Gericht leider nicht. In der mündlichen Verhandlung machte es allerdings deutlich, dass es die Voraussetzungen für ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis nicht für gegeben hielt. Der Grundstückswert im Tauschvertrag sei ohnehin nur für die Kosten des Notars erheblich, ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse sei nicht gegeben. Die Angaben im Mietvertrag hielt das Gericht überhaupt nur dann für schützenswert, wenn es jemals zu einer Nutzung als Mülldeponie komme, was momentan noch nicht abzusehen sei. Selbst dann wäre aber eine Überwindung des Schutzes von Geschäftsgeheimnissen nach § 7 Abs. 2 HmbTG im Rahmen der Abwägung angezeigt: Das Gericht erkennt aus den Umständen, dass das Grundstück jahrelang gar nicht genutzt wurde und dann ohne Ausschreibung an ein Unternehmen gegeben wurde zu Konditionen, die auf Jahre hinaus keine Einnahmen erwarten lassen, ein erhebliches Interesse an vollständiger Offenbarung des Mietvertrags.

Lediglich im Hinblick auf die Protokolle der Kommission für Bodenordnung konnte das Gericht dem Petenten keinen Erfolg in Aussicht stellen. Dieses

Ergebnis hatten wir dem Petenten ebenfalls so vorhergesagt, die Gesetzesbegründung zu § 6 Abs. 2 Nr. 1 HmbTG war insoweit eindeutig. Die Ansagen des Gerichts veranlassten den LIG dazu, die Unterlagen freiwillig im vom Gericht avisierten Umfang zur Verfügung zu stellen. Der Petent nahm daraufhin seine Klage zurück.

Öffentliche Stellen, die mit Grundstücken handeln, sind es gewohnt, sehr verschwiegen zu agieren. Zahlen zu Grundstückswerten werden nur in absoluten Ausnahmefällen bekannt gegeben, die Situation in Hamburg unterscheidet sich nicht von der in anderen Ländern. Die Berufung auf Geschäftsgeheimnisse geht häufig ins Leere. Die Ansichten des Gerichts mögen für den LIG überraschend sein, sie liegen aber auf einer Linie mit zahlreichen verwaltungsrechtlichen Entscheidungen aus anderen Ländern. Aufgrund der Tatsache, dass sich die Preise für Immobilien vor allem aus der Lage und dem Zustand des Objekts ergeben, liegt in aller Regel eine Einzigartigkeit vor, die den Preis selten schützenswert macht, da aus der Kenntnis eines abgewickelten Grundstücksgeschäfts keine Folgerungen für andere Geschäfte gezogen werden können. Wir haben diese Ansicht schon früher vertreten (TB Informationsfreiheit 2010/2011, Kap. 5.7; damals sind die Antragsteller leider vor einer gerichtlichen Klärung zurückgeschreckt). Dass diese Auffassung nun durch das VG Hamburg geteilt wird, ist erfreulich.

#### **5.4 Anwendbarkeit auf Unternehmen**

Ein Urteil des VG Hamburg überzeugt uns nicht in der gleichen Weise wie die anderen genannten. In diesem Fall wollte ein im Textilrecycling tätiges Unternehmen Einblick in Verträge eines Unternehmens nach § 2 Abs. 3 HmbTG nehmen, die sich auf die Vermietung von Grundstücksflächen für die Aufstellung von Alttextilsammelcontainern beziehen. Das Gericht hat die Klage im Ergebnis abgelehnt (Urt. v. 10.12.2014 – 17 K 1679/14). Für problematisch halten wir dabei, dass ein wesentliches Argument des Gerichts die Berufung auf den Gesetzeszweck war. Nach § 1 Abs. 1 HmbTG soll das Gesetz die demokratische Meinungs- und Willensbildung fördern und eine Kontrolle staatlichen Handelns ermöglichen. Das Gericht zieht diesen Gesetzeszweck zur Auslegung heran und versteht ihn einspruchseinschränkend. Da es vorliegend nicht um ein Handeln gehe, das mit staatlichem Handeln vergleichbar sei, könne es auch keinen Auskunftsanspruch geben. Zwar kann der Gesetzeszweck zu Auslegungszwecken herangezogen werden, aber das Grundprinzip eines voraussetzungslosen Anspruchs auf Zugang zu allen vorhandenen Informationen darf nicht infrage gestellt werden.

Das Gericht findet in dieser Entscheidung auch Antworten auf die offenen Fragen, in welcher Rechtsform Unternehmen als Personen des Privatrechts Anfragen nach dem HmbTG zu beantworten haben (vgl. TB Informationsfreiheit 2012/2013, Kap. 5.2.3). Das Gericht hat diese bislang offenen Fragen entschieden: Für Unternehmen gelten keine Unterschiede im Vergleich zu Ansprüchen gegen die Verwaltung. Der Verwaltungsrechtsweg nach §40 Abs. 1 VwGO ist eröffnet, Unternehmen agieren in Bescheidform, weshalb die Verpflichtungsklage nach §42 Abs. 1 VwGO statthaft ist und es eines Widerspruchsverfahrens nach §§68 ff. VwGO bedarf. Zwar sind die Ergebnisse wünschenswert deutlich, die Begründung ist aber nicht in jeder Hinsicht überzeugend. Das Gericht hat in aller Kürze darauf abgestellt, dass § 13 Abs. 1 Satz 1 HmbTG die Bescheidform anordnet, der Rest ergibt sich dann daraus. Es ist fraglich, ob wirklich Hoheitsgewalt übertragen wurde durch eine so knappe Regelung, bei der es keine Hinweise darauf gibt, dass dem Gesetzgeber die Bedeutung geläufig war.

Das Gericht hat die Berufung zugelassen, die nach unseren Informationen auch eingelegt worden ist. Wir halten es für sehr sinnvoll, dass diese wesentlichen Rechtsfragen einer Überprüfung durch eine höhere Instanz zugänglich gemacht werden. Abhängig vom Ausgang des Berufungsverfahrens ist der Gesetzgeber eventuell gefordert, hier nachzusteuern.

## **6 Ausblick**

Das Hamburgische Transparenzgesetz ist ein Erfolgsmodell. Der Blick nach vorn darf jedoch die Kritik an Defiziten nicht ausblenden. Transparenz ist ein fortschreitender Prozess, der immer wieder neu definiert werden muss. Eine Weiterentwicklung in Richtung transparenterer und offenerer staatlicher Strukturen steht damit weiter auf der Agenda.

### **6.1 Evaluation**

Die wichtigste Neuerung, die uns im Hinblick auf das HmbTG bevorsteht, ist wohl die Evaluation. Nach § 18 Abs. 2 Satz 3 HmbTG überprüft der Senat das Gesetz im Hinblick auf seine Anwendung und Auswirkungen, berücksichtigt dabei Tätigkeitsberichte wie diesen und berichtet der Bürgerschaft über das Ergebnis. Das Ganze hat nach dem Gesetzeswortlaut „spätestens vier Jahre nach dem Inkrafttreten“ zu erfolgen. Wie bei einigen anderen Formulierungen ist auch hier unklar, was genau „spätestens vier Jahre nach Inkrafttreten“ geschehen soll. Muss die Evaluierung am 6.10.2016 abgeschlossen sein? Dann müsste die Evaluation wohl spätestens im Oktober 2015 beginnen, also gerade mal ein Jahr nach dem Start des Transparenzportals. Dies wäre wohl zu wenig Zeit für eine echte Prüfung der Auswirkungen des Transparenzportals, dem Herzstück des Gesetzes. Muss die Evaluierung hingegen erst vier Jahre nach Inkrafttreten, also am 6.10.2016, beginnen, bedeutet dies, dass es keinen festen Zeitpunkt gibt, zu dem das Evaluationsergebnis vorliegen muss. Am sinnvollsten erscheint es daher, bereits vor dem Ablauf der Vier-Jahres-Frist mit der Evaluation zu beginnen und sie in angemessener Zeit abgeschlossen zu haben. Mangels konkreterer oder verständlicherer Vorgaben im Gesetz erscheint dies als die sinnvollste Lösung.

Inhaltlich darf die Evaluation mit Spannung erwartet werden. Zwar sind bereits im Bund und in mehreren Bundesländern Evaluationen erfolgt, das HmbTG wird aber das erste Gesetz sein, bei dem auch die Auswirkungen eines Informationsregisters überprüft werden. Genau wie der Erlass des HmbTG wird auch die Evaluation des Gesetzes unter Umständen wegweisend sein für die anderen Länder, die sich immer noch schwer tun mit einem modernen Informationsfreiheitsgesetz oder bislang noch über gar kein Gesetz verfügen.

Inhaltliche Anforderungen an die Evaluation enthält § 18 Abs. 2 Satz 3 HmbTG nicht. Weder sind wissenschaftliche Standards vorgeschrieben, noch die Tatsache, dass es sich um eine externe Evaluation handeln muss. Allerdings zeigen die Erfahrungen anderer Evaluationen, dass nur eine externe Evaluation sowohl den erforderlichen Sachverstand als auch die notwendige Unabhängigkeit mitbringt. Wir gehen davon aus, dass der



Senat eine geeignete Stelle mit der Evaluation betrauen wird und die Ergebnisse keine rein akademische Analyse sein werden, sondern im Gegenteil die Praxis in jeder Form die entscheidende Rolle spielen wird. Nur so kann die Evaluation in der Hinsicht gelingen, dass sie praxisbezogen, auf hohem Niveau und mit der gebotenen Unabhängigkeit die richtigen Schlüsse zieht und das Gesetz sinnvoll weiterentwickelt, damit Hamburg der Leuchtturm der Transparenz bleibt, der er seit Einführung des HmbTG ist.

## **6.2 Zuständigkeit für HmbUIG und VIG**

Staatliche Informationen sind Bürgerinnen und Bürgern aufgrund einer Vielzahl unterschiedlicher Auskunfts-, Akteneinsichts- und Informationsrechte zugänglich. Diese Rechte reichen unterschiedlich weit und stehen teilweise auch noch in ungeklärter Konkurrenz zueinander. Antragsteller erwarten eine einheitliche Betreuung in Fragen der Akteneinsicht und der Informationsfreiheit. Sie zeigen sich häufig verständnislos, wenn sie abgewiesen werden, weil zum Beispiel festgestellt wurde, dass eine Information unter den sehr weiten Begriff der „Umweltinformation“ fällt und daher das Hamburgische Umweltinformationsgesetz (HmbUIG) einschlägig ist, was die Zuständigkeit des HmbBfDI infrage stellt.

Die Evaluationen der Informationsfreiheitsgesetze kommen nahezu einhellig zu dem Ergebnis, dass es sinnvoll sei, die Zuständigkeit für das (Landes-)UIG und das VIG auf den jeweiligen Informationsfreiheitsbeauftragten zu übertragen. In diese Richtung geht auch eine Entschließung der IFK vom 9.12.2014 in Hamburg, welche die Übertragung der Kontrollkompetenz auch in diesem Bereich fordert. Schleswig-Holstein ist den Schritt durch die Zusammenlegung von IFG S-H und LandesUIG im Informationszugangsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (IZG S-H) bereits gegangen. Durch die Schaffung eines einheitlichen Gesetzes gibt es auch eine einheitliche Zuständigkeit der Landesbeauftragten.

Im Datenschutzrecht ist es längst eine Selbstverständlichkeit, dass die Beauftragten nicht nur für das allgemeine, sondern auch für das besondere Datenschutzrecht zuständig sind. Dieser Standard muss auch in der Informationsfreiheit hergestellt werden. Eine Übertragung der Kompetenzen in diesem Bereich wäre auch für Hamburg wünschenswert. Sie muss allerdings an eine entsprechende Verbesserung der personellen und sachlichen Ausstattung gekoppelt sein, damit die neuen Aufgaben auch angemessen bewältigt werden können. Für die Bürgerinnen und Bürger Hamburgs wäre ein solcher Schritt ein echter Erfolg und würde eine einheitliche Beratung und Kontrolle garantieren. Wir hoffen, dass dieser Schritt im Rah-

men der Umsetzung der Empfehlungen der anstehenden Evaluation (Kap. 6.1) erfolgen wird.

## **Anhang 1 – Hamburgisches Transparenzgesetz (HmbTG)**

vom 19. Juni 2012

(Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt, 2012, S. 271 – zur Gesetzesbegründung siehe Bürgerschaftsdrucksache 20/4466)

### **§ 1 Gesetzeszweck**

(1) Zweck dieses Gesetzes ist es, durch ein umfassendes Informationsrecht die bei den in § 2 Absatz 3 bezeichneten Stellen vorhandenen Informationen unter Wahrung des Schutzes personenbezogener Daten unmittelbar der Allgemeinheit zugänglich zu machen und zu verbreiten, um über die bestehenden Informationsmöglichkeiten hinaus die demokratische Meinungs- und Willensbildung zu fördern und eine Kontrolle des staatlichen Handelns zu ermöglichen.

(2) Jede Person hat nach Maßgabe dieses Gesetzes Anspruch auf unverzüglichen Zugang zu allen Informationen der auskunftspflichtigen Stellen sowie auf Veröffentlichung der in § 3 Absatz 1 genannten Informationen.

### **§ 2 Begriffsbestimmungen**

(1) Informationen sind alle Aufzeichnungen, unabhängig von der Art ihrer Speicherung.

(2) Veröffentlichungen sind Aufzeichnungen im Informationsregister nach Maßgabe des § 10.

(3) Behörden sind alle Stellen im Sinne des § 1 Absatz 2 des Hamburgischen Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 9. November 1977 (HmbGVBl. S. 333, 402), zuletzt geändert am 15. Dezember 2009 (HmbGVBl. S. 444, 449), in der jeweils geltenden Fassung; als Behörden gelten auch natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, soweit sie öffentliche Aufgaben, insbesondere solche der Daseinsvorsorge, wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen und dabei der Kontrolle der Freien und Hansestadt Hamburg oder einer unter ihrer Aufsicht stehenden juristischen Person des öffentlichen Rechts unterliegen.

(4) Kontrolle im Sinne des Absatz 3 liegt vor, wenn

1. die Person des Privatrechts bei der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe oder bei der Erbringung der öffentlichen Dienstleistung gegenüber Dritten besonderen Pflichten unterliegt oder über besondere Rechte verfügt, insbesondere ein Kontrahierungszwang oder ein Anschluss- und Benutzungszwang besteht, oder

2. eine oder mehrere der in Absatz 3 genannten juristischen Personen des öffentlichen Rechts allein oder zusammen, unmittelbar oder mittelbar
  - a) die Mehrheit des gezeichneten Kapitals des Unternehmens besitzt oder besitzen oder
  - b) über die Mehrheit der mit den Anteilen des Unternehmens verbundenen Stimmrechte verfügt oder verfügen oder
  - c) mehr als die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans des Unternehmens stellen kann oder können.

(5) Auskunftspflichtige Stellen sind die in Absatz 3 bezeichneten Behörden der Freien und Hansestadt Hamburg sowie die der Aufsicht der Freien und Hansestadt Hamburg unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, auch soweit diese Bundesrecht oder Recht der Europäischen Gemeinschaft ausführen. Als auskunftspflichtige Stellen gelten unter der Maßgabe des Absatzes 3 zweiter Halbsatz, auch natürliche oder juristische Personen des Privatrechts.

(6) Informationsregister ist ein zentral zu führendes, elektronisches und allgemein zugängliches Register, das alle nach diesem Gesetz veröffentlichten Informationen enthält.

(7) Auskunftspflicht ist die Pflicht, Informationen auf Antrag nach Maßgabe dieses Gesetzes zugänglich zu machen.

(8) Veröffentlichungspflicht ist die Pflicht, aktiv Informationen in das Informationsregister nach Maßgabe dieses Gesetzes einzupflegen.

(9) Informationspflicht umfasst die Auskunfts- und die Veröffentlichungspflicht.

(10) Ein Vertrag der Daseinsvorsorge im Sinne dieses Gesetzes ist ein Vertrag, den eine Behörde abschließt und mit dem die Beteiligung an einem Unternehmen der Daseinsvorsorge übertragen wird, der Leistungen der Daseinsvorsorge zum Gegenstand hat, der die Schaffung oder Bereitstellung von Infrastruktur für Zwecke der Daseinsvorsorge beinhaltet oder mit dem das Recht an einer Sache zur dauerhaften Einbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge übertragen wird. Damit sind Verträge erfasst, soweit sie die Wasserversorgung, die Abwasserentsorgung, die Abfallentsorgung, die Energieversorgung, das Verkehrs- und Beförderungswesen, insbesondere den öffentlichen Personennahverkehr, die Wohnungswirtschaft, die Bildungs- und Kultureinrichtungen, die stationäre Krankenversorgung oder die Datenverarbeitung für hoheitliche Tätigkeiten zum Gegenstand haben.



### **§3 Anwendungsbereich**

(1) Der Veröffentlichungspflicht unterliegen vorbehaltlich der §§4 bis 7 und 9

1. Vorblatt und Petitum von Senatsbeschlüssen,
2. Mitteilungen des Senats an die Bürgerschaft,
3. in öffentlicher Sitzung gefasste Beschlüsse nebst den zugehörigen Protokollen und Anlagen,
4. Verträge der Daseinsvorsorge,
5. Haushalts-, Stellen-, Bewirtschaftungs-, Organisations-, Geschäftsverteilungs- und Aktenpläne,
6. Globalrichtlinien, Fachanweisungen und Verwaltungsvorschriften,
7. amtliche Statistiken und Tätigkeitsberichte,
8. Gutachten und Studien, soweit sie von Behörden in Auftrag gegeben wurden, in die Entscheidung der Behörde einfließen oder ihrer Vorbereitung dienen,
9. Geodaten,
10. Ergebnisse von Messungen, Beobachtungen und sonstigen Erhebungen über schädliche Umwelteinwirkungen, Umweltgefährdungen sowie über den Zustand der Umwelt, die von einer Behörde außerhalb ihrer Überwachungstätigkeit im Einzelfall durchgeführt werden,
11. das Baumkataster,
12. öffentliche Pläne, insbesondere Bauleit- und Landschaftspläne,
13. die wesentlichen Regelungen erteilter Baugenehmigungen und -vorbescheide,
14. Subventions- und Zuwendungsvergaben,
15. die wesentlichen Unternehmensdaten städtischer Beteiligungen einschließlich einer Darstellung der jährlichen Vergütungen und Nebenleistungen für die Leitungsebene.

(2) Die auskunftspflichtigen Stellen sollen vorbehaltlich der §§ 4 bis 7 und 9 darüber hinaus veröffentlichen

1. Verträge, an deren Veröffentlichung ein öffentliches Interesse besteht, soweit dadurch nicht wirtschaftliche Interessen der Freien und Hansestadt Hamburg erheblich beeinträchtigt werden,
2. Dienstanweisungen, sowie alle weiteren, den in Absatz 1 und diesem Absatz genannten Gegenständen vergleichbaren Informationen von öffentlichem Interesse.

(3) Diese und alle anderen Informationen unterliegen der Auskunftspflicht.

(4) Die Vorschriften über die Veröffentlichungspflicht gelten für alle Behörden im Sinne von §2 Absatz 3. Die Vorschriften für die Auskunftspflicht gelten für alle auskunftspflichtigen Stellen im Sinne von §2 Absatz 5.

#### **§4 Schutz personenbezogener Daten**

(1) Personenbezogene Daten sind bei der Veröffentlichung im Informationsregister unkenntlich zu machen. Dies gilt nicht für

1. Verträge nach §3 Absatz 1 Nummer 4 sowie nach §3 Absatz 2 Nummer 1 hinsichtlich des Namens der Vertragspartnerin oder des Vertragspartners,
2. Gutachten und Studien nach §3 Absatz 1 Nummer 8 hinsichtlich der Namen der Verfasserinnen und Verfasser,
3. Geodaten nach §3 Absatz 1 Nummer 9, soweit sie nach Maßgabe der geltenden Datenschutzbestimmungen veröffentlicht werden dürfen,
4. die wesentlichen Regelungen erteilter Baugenehmigungen und -vorbescheide nach §3 Absatz 1 Nummer 13 hinsichtlich der Bezeichnung der Flurstücknummer und
5. personenbezogene Daten im Zusammenhang mit Subventions- und Zuwendungsvergaben nach §3 Absatz 1 Nummer 14, soweit es sich um die Empfänger von Einzelförderungen handelte; personenbezogene Daten in der Zweckbestimmung sind nicht zu veröffentlichen.

Die weiteren Einschränkungen der Informationspflicht nach §9 sind zu berücksichtigen.

(2) Name, Titel, akademischer Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und Telekommunikationsnummer von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern unterliegen nicht der Veröffentlichungspflicht; sie werden auf Antrag zugänglich gemacht, soweit sie Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit sind, kein Ausnahmetatbestand erfüllt ist und schutzwürdige Sicherheitsbelange nicht entgegenstehen.

(3) Auf Antrag ist Zugang zu personenbezogenen Daten zu gewähren, wenn

1. er durch Rechtsvorschrift erlaubt ist,
2. er zur Abwehr erheblicher Nachteile für das Allgemeinwohl oder von Gefahren für Leben, Gesundheit, persönliche Freiheit oder sonstiger schwerwiegender Beeinträchtigungen der Rechte Einzelner geboten ist,

3. die oder der Betroffene in die Übermittlung eingewilligt hat oder
4. ein schutzwürdiges Interesse an der Information besteht und überwiegende schutzwürdige Belange nicht entgegenstehen.

(4) Personenbezogene Daten über Bewerberinnen, Bewerber, Beschäftigte (Beamtinnen und Beamte, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer) und ehemalige Beschäftigte bei auskunftspflichtigen Stellen sind von der Informationspflicht ausgenommen. Absatz 2 und § 3 Absatz 1 Nummer 15 bleiben unberührt.

(5) Soll auf Antrag Zugang zu personenbezogenen Informationen gewährt werden, so ist die oder der Betroffene über die Freigabe von Informationen zu unterrichten, falls dies nicht mit einem unvertretbaren Aufwand verbunden ist. Können durch den Zugang zu Informationen schutzwürdige Belange der oder des Betroffenen beeinträchtigt werden, so hat die auskunftspflichtige Stelle dieser oder diesem vorher Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

## **§ 5 Ausnahmen von der Informationspflicht**

Keine Informationspflicht nach diesem Gesetz besteht

1. für Gerichte, Strafverfolgungs- und Strafvollstreckungsbehörden, soweit sie als Organe der Rechtspflege oder aufgrund besonderer Rechtsvorschriften in richterlicher Unabhängigkeit tätig geworden sind, sowie für Disziplinarbehörden und Vergabekammern,
2. für den Rechnungshof, soweit er in richterlicher Unabhängigkeit tätig geworden ist; dies gilt nicht für seine Berichte,
3. für das Landesamt für Verfassungsschutz, für Informationen, die im Zusammenhang mit der Aufgabenwahrnehmung des Arbeitsbereichs Scientology bei der Behörde für Inneres und Sport stehen, sowie für Behörden und sonstige öffentlichen Stellen der Freien und Hansestadt Hamburg, soweit sie Aufgaben im Sinne des § 10 Nummer 3 des Hamburgischen Sicherheitsüberprüfungsgesetzes vom 25. Mai 1999 (HmbGVBl. S. 82), zuletzt geändert am 17. Februar 2009 (HmbGVBl. S. 29, 32), in der jeweils geltenden Fassung wahrnehmen,
4. für Vorgänge der Steuerfestsetzung und Steuererhebung sowie der Innenrevisionen,
5. für Prognosen, Bewertungen, Empfehlungen oder Anweisungen in Zusammenhang mit der gerichtlichen oder außergerichtlichen Geltendmachung oder Abwehr von Ansprüchen,
6. für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten in Bezug auf journalistisch-redaktionelle Informationen,

7. für Grundlagenforschung oder anwendungsbezogene Forschung; §3 Absatz 1 Nummer 8 bleibt unberührt.

## **§6 Schutz öffentlicher Belange**

(1) Von der Informationspflicht ausgenommen sind die unmittelbare Willensbildung des Senats, Entwürfe, vorbereitende Notizen und vorbereitende Vermerke.

(2) Ebenfalls von der Informationspflicht sollen ausgenommen werden

1. Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung, soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidungen oder bevorstehender Maßnahmen vereitelt würde. Nicht der unmittelbaren Entscheidungsfindung nach Satz 1 dienen Statistiken, Datensammlungen, Geodaten, regelmäßige Ergebnisse der Beweiserhebung, Auskünfte, Gutachten oder Stellungnahmen Dritter,
2. Protokolle und Unterlagen von Beratungen, die durch spezialgesetzliche Vertraulichkeitsvorschriften geschützt sind, sowie Unterlagen, die durch die Verschlussanweisung für die Behörden der Freien und Hansestadt Hamburg geschützt sind.

(3) Dasselbe betrifft auch andere Informationen soweit und solange

1. deren Bekanntmachung die internationalen Beziehungen, die Beziehungen zum Bund oder zu einem Land, die Landesverteidigung, die innere Sicherheit nicht unerheblich gefährden würde,
2. durch deren Bekanntgabe ein Gerichtsverfahren, ein Ermittlungsverfahren, ein Ordnungswidrigkeitenverfahren oder ein Disziplinarverfahren beeinträchtigt würde.

## **§7 Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse**

(1) Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind alle auf ein Unternehmen bezogene Tatsachen, Umstände und Vorgänge, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat. Ein berechtigtes Interesse liegt vor, wenn das Bekanntwerden einer Tatsache geeignet ist, die Wettbewerbsposition eines Konkurrenten zu fördern oder die Stellung des eigenen Betriebs im Wettbewerb zu schmälern oder wenn es geeignet ist, dem Geheimnisträger wirtschaftlichen Schaden zuzufügen. Dies gilt nicht für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse im Sinne von §35 Absatz 4 des Ersten Buches Sozialgesetzbuch vom 11. Dezember



1975 (BGBl. I S. 3015), zuletzt geändert am 12. April 2012 (BGBl. I S. 579, 599), in der jeweils geltenden Fassung.

(2) Informationen und Vertragsbestandteile, die Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse enthalten, unterliegen der Informationspflicht nur, soweit das Informationsinteresse das Geheimhaltungsinteresse überwiegt.

(3) Bei Angaben gegenüber den Behörden sind Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zu kennzeichnen und getrennt vorzulegen. Das Geheimhaltungsinteresse ist darzulegen. Bei der Veröffentlichung oder der Information auf Antrag sind die geheimhaltungsbedürftigen Teile der Angaben unkenntlich zu machen oder abzutrennen. Dies kann auch durch Ablichtung der nicht geheimhaltungsbedürftigen Teile erfolgen. Der Umfang der abgetrennten oder unkenntlich gemachten Teile ist unter Hinweis auf das Vorliegen eines Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses zu vermerken.

(4) Soll auf Antrag Zugang zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gewährt werden, so hat die auskunftspflichtige Stelle der oder dem Betroffenen vorher Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

## **§ 8 Trennungsgebot**

Die Behörden sollen geeignete organisatorische Vorkehrungen treffen, damit Informationen, die dem Anwendungsbereich der §§ 4 bis 7 unterfallen, ohne unverhältnismäßigen Aufwand abgetrennt werden können.

## **§ 9 Einschränkungen der Informationspflicht**

(1) Soweit eine Weitergabe von Informationen durch höherrangiges Recht oder spezialgesetzliche Regelungen verboten ist, ist eine Darstellung ihres Gegenstandes und ihres Titels im zulässigen Umfang nach Maßgabe dieses Gesetzes zu veröffentlichen oder zugänglich zu machen.

(2) Von der Veröffentlichungspflicht ausgenommen sind:

1. Verträge mit einem Gegenstandswert von weniger als 100.000 Euro, wenn zwischen den Vertragspartnern im Laufe der vergangenen zwölf Monate Verträge über weniger als insgesamt 100.000 Euro abgeschlossen worden sind,
2. Subventions- und Zuwendungsvergaben mit einem Wert unter 1.000 Euro in einem Zeitraum von zwölf Monaten an eine Empfängerin bzw. einen Empfänger,
3. Erteilung einer Baugenehmigung und eines -vorbescheides an eine Antragstellerin bzw. einen Antragsteller, sofern es sich um reine Wohnbebauung mit maximal fünf Wohneinheiten handelt.

(3) Soweit und solange Teile von Informationen aufgrund der §§ 4 bis 7 weder veröffentlicht noch auf Antrag zugänglich gemacht werden dürfen, sind die anderen Teile zu veröffentlichen oder auf Antrag zugänglich zu machen.

## **§ 10 Ausgestaltung der Veröffentlichungspflicht**

(1) Informationen im Sinne von § 3 Absatz 1 sind nach Vorliegen der technischen Voraussetzungen gemäß § 18 Absatz 2 unverzüglich im Volltext, in elektronischer Form im Informationsregister zu veröffentlichen. Alle Dokumente müssen leicht auffindbar, maschinell durchsuchbar und druckbar sein.

(2) Verträge, die nach Maßgabe dieses Gesetzes bei Vertragsabschluss zu veröffentlichen sind, sind so zu schließen, dass sie frühestens einen Monat nach Veröffentlichung wirksam werden und die Behörde innerhalb dieser Frist vom Vertrag zurücktreten kann. Bei Gefahr im Verzug oder drohendem schweren Schaden kann davon abgewichen werden.

(3) Die Nutzung, Weiterverwendung und Verbreitung der Informationen ist frei, sofern höherrangiges Recht oder spezialgesetzliche Regelungen nichts anderes bestimmen. Das gilt auch für Gutachten, Studien und andere Dokumente, die in die Entscheidungen der Behörden einfließen oder ihrer Vorbereitung dienen. Nutzungsrechte nach Satz 2 sind bei der Beschaffung von Informationen abzubedingen, soweit sie einer freien Nutzung, Weiterverwendung und Verbreitung entgegenstehen können.

(4) Der Zugang zum Informationsregister ist kostenlos und anonym. Er wird über öffentliche Kommunikationsnetze bereitgestellt. Zugang zum Informationsregister wird in ausreichendem Maße in öffentlichen Räumen gewährt.

(5) Alle veröffentlichten Informationen müssen in einem wiederverwendbaren Format vorliegen. Eine maschinelle Weiterverarbeitung muss gewährleistet sein und darf nicht durch eine plattformspezifische oder systembedingte Architektur begrenzt sein. Das Datenformat muss auf verbreiteten und frei zugänglichen Standards basieren und durch herstellerunabhängige Organisationen unterstützt und gepflegt werden. Eine vollständige Dokumentation des Formats und aller Erweiterungen muss frei verfügbar sein.

(6) Die Informationen im Informationsregister müssen mindestens zehn Jahre nach ihrer letzten Änderung vorgehalten werden.

(7) Bei Änderungen veröffentlichter Informationen muss neben der Änderung die jeweilige Fassung für jeden Zeitpunkt abrufbar sein.

(8) Das Informationsregister enthält auch Informationen, bei denen aufgrund anderer Rechtsvorschriften eine Veröffentlichungspflicht für die Freie und Hansestadt Hamburg besteht.

(9) Der Senat wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung die zur Ausführung dieses Gesetzes erforderlichen Bestimmungen zu treffen, insbesondere zu Einzelheiten der Veröffentlichung wie konkrete Datenformate oder Verfahrensabläufe zur Erfüllung der Veröffentlichungspflicht.

## **§ 11 Antrag**

(1) Der Antrag auf Zugang zu Informationen soll schriftlich gestellt werden. Eine elektronische oder mündliche Antragstellung ist zulässig.

(2) Im Antrag sind die beanspruchten Informationen zu bezeichnen. Dabei wird die antragstellende Person von der angerufenen Behörde beraten. Ist die angerufene Stelle selbst nicht auskunftspflichtig, so hat sie die auskunftspflichtige Stelle zu ermitteln und der antragstellenden Person zu benennen.

## **§ 12 Zugang zur Information**

(1) Die auskunftspflichtigen Stellen haben entsprechend der Wahl der antragstellenden Person Auskunft zu erteilen oder die Informationsträger zugänglich zu machen, die die begehrten Informationen enthalten.

(2) Handelt es sich um vorübergehend beigezogene Akten anderer Stellen, die nicht Bestandteil der eigenen Aufzeichnungen werden sollen, so weist die auskunftspflichtige Stelle auf diese Tatsache hin und nennt die für die Entscheidung über die Akteneinsicht zuständige Stelle.

(3) Die auskunftspflichtigen Stellen stellen ausreichende zeitliche, sachliche und räumliche Möglichkeiten für den Informationszugang zur Verfügung. Die Anfertigung von Notizen ist gestattet. Kann die auskunftspflichtige Stelle die Anforderungen von Absatz 1 nicht erfüllen, stellt sie Kopien zur Verfügung. Die §§ 17 und 19 des Hamburgischen Verwaltungsverfahrensgesetzes gelten entsprechend.

(4) Die auskunftspflichtige Stelle stellt auf Antrag Kopien der Informationen auch durch Versendung zur Verfügung. Hat die antragstellende Person keine Auswahl zum Übermittlungsweg getroffen, ist regelmäßig die kostengünstigste Form der Übermittlung zu wählen.

(5) Soweit Informationsträger nur mit Hilfe von Maschinen lesbar sind, stellt die auskunftspflichtige Stelle auf Verlangen der antragstellenden Person die erforderlichen Lesegeräte einschließlich der erforderlichen Leseanweisungen oder lesbare Ausdrucke zur Verfügung.

(6) Die auskunftspflichtige Stelle kann auf eine über öffentliche Kommunikationsnetze zugängliche Veröffentlichung verweisen, wenn sie der antragstellenden Person die Fundstelle angibt.

(7) Soweit Informationsansprüche aus den in § 4 (personenbezogene Daten) und § 7 (Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse) genannten Gründen nicht erfüllt werden können, ersucht die auskunftspflichtige Stelle auf Verlangen der antragstellenden Person den oder die Betroffenen um ihre Einwilligung.

### **§ 13 Bescheidung des Antrags**

(1) Die auskunftspflichtigen Stellen machen die begehrten Informationen unverzüglich, spätestens aber innerhalb eines Monats nach Eingang des Antrags bei der Stelle, in der gewünschten Form zugänglich.

(2) Die Ablehnung eines Antrags oder die Beschränkung des begehrten Zugangs erfolgt innerhalb der in Absatz 1 genannten Frist durch schriftlichen Bescheid mit einer Rechtsmittelbelehrung. Mündliche Anfragen brauchen nur mündlich beantwortet zu werden.

(3) Können die gewünschten Informationen nicht oder nicht vollständig innerhalb eines Monats zugänglich gemacht werden oder erfordern Umfang oder Komplexität eine intensive Prüfung, so kann die auskunftspflichtige Stelle die Frist auf zwei Monate verlängern. Die antragstellende Person ist darüber schriftlich zu unterrichten.

(4) Für Amtshandlungen nach den Absätzen 1 bis 3 und §§ 11 und 12 werden Gebühren, Zinsen und Auslagen nach dem Gebührengesetz vom 5. März 1986 (HmbGVBl. S. 37), zuletzt geändert am 14. Dezember 2010 (HmbGVBl. S. 667), in der jeweils geltenden Fassung erhoben.

### **§ 14 Anrufung der oder des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit**

(1) Eine Person, die der Ansicht ist, dass ihrem Anspruch auf Information nicht hinlänglich nachgekommen wurde oder dass ihr Informationsersuchen zu Unrecht abgelehnt oder nicht beachtet worden ist oder dass sie von einer auskunftspflichtigen Stelle eine unzulängliche Antwort erhalten hat, kann die Hamburgische Beauftragte oder den Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit anrufen. Das Recht jeder Person, sich nach § 26 Absatz 1 des Hamburgischen Datenschutzgesetzes vom 5. Juli 1990 (HmbGVBl. S. 133, 165, 226), zuletzt geändert am 14. Juni 2011 (HmbGVBl. S. 255), in der jeweils geltenden Fassung, an die Hamburgische Beauftragte bzw. den Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit zu wenden, wenn sie der Ansicht ist, bei



der Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten im Rahmen dieses Gesetzes in ihren Rechten verletzt worden zu sein, bleibt unberührt.

(2) Die oder der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit überwacht die Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes. Berufung und Rechtsstellung der oder des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit richten sich nach §§21 und 22 des Hamburgischen Datenschutzgesetzes.

(3) Die in §2 Absätze 3 und 5 genannten Stellen sind verpflichtet, die Hamburgische Beauftragte oder den Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit und ihre oder seine Beauftragten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Der oder dem Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit ist dabei insbesondere

1. Auskunft zu ihren oder seinen Fragen zu erteilen sowie die Einsicht in alle Unterlagen und Akten zu gewähren, die im Zusammenhang mit dem Informationsanliegen stehen, und
2. Zutritt zu Diensträumen zu gewähren. Besondere Amts- und Berufsgeheimnisse stehen dem nicht entgegen. Stellt der Senat im Einzelfall fest, dass durch eine mit der Einsicht verbundene Bekanntgabe von Informationen die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gefährdet ist, dürfen die Rechte nach Absatz 2 nur von der oder dem Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit persönlich oder von einer oder einem von ihr oder ihm schriftlich besonders damit Beauftragten ausgeübt werden.

(4) Die oder der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit informiert die Bürgerinnen und Bürger über Fragen der Informationspflicht. Sie oder er berät den Senat und die sonstigen in §2 Absätze 3 und 5 genannten Stellen in Fragen des Informationszugangs und kann Empfehlungen zur Verbesserung des Informationszugangs geben. Auf Ersuchen der Bürgerschaft, des Eingabenausschusses der Bürgerschaft oder des Senats soll die oder der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Hinweisen auf Angelegenheiten und Vorgänge nachgehen, die ihren bzw. seinen Aufgabenbereich unmittelbar betreffen. Auf Anforderung der Bürgerschaft, des Senats oder eines Viertels der Mitglieder der Bürgerschaft hat die oder der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Gutachten zu erstellen und Berichte zu erstatten. Außerdem legt sie oder er mindestens alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht vor. Sie oder er kann sich jederzeit an die Bürgerschaft wenden. Schriftliche Äußerungen gegenüber der Bürgerschaft sind gleichzeitig dem Senat vorzulegen.

(5) Stellt die oder der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Verstöße gegen dieses Gesetz bei nach § 2 Absatz 3 und 5 informationspflichtigen Stellen fest, so fordert sie oder er diese zur Mängelbeseitigung auf. Bei erheblichen Verletzungen der Informationspflicht beanstandet sie oder er dies:

1. im Bereich der Verwaltung und der Gerichte der Freien und Hansestadt Hamburg gegenüber dem für die Behörde oder das Gericht verantwortlichen Senatsmitglied, im Bereich der Bezirksverwaltung gegenüber dem für die Bezirksaufsichtsbehörde verantwortlichen Senatsmitglied;
2. im Bereich der der Aufsicht der Freien und Hansestadt Hamburg unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts und deren öffentlich-rechtlich organisierten Einrichtungen gegenüber dem Vorstand oder dem sonst vertretungsberechtigten Organ;
3. im Bereich der Bürgerschaft und des Rechnungshofes gegenüber der jeweiligen Präsidentin oder dem jeweiligen Präsidenten;
4. im Übrigen gegenüber der Geschäftsleitung sowie nachrichtlich gegenüber dem zuständigen Senatsmitglied.

Sie oder er soll zuvor die betroffene Stelle zur Stellungnahme innerhalb einer von ihr oder ihm zu bestimmenden Frist auffordern und die zuständige Aufsichtsbehörde über die Beanstandung unterrichten. Mit der Feststellung und der Beanstandung soll die oder der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Vorschläge zur Beseitigung der Mängel und zur sonstigen Verbesserung des Informationszugangs verbinden.

(6) Werden die Mängel nicht fristgerecht behoben, richtet die oder der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit eine weitere Beanstandung in den Fällen des Absatz 5 Satz 2 Nummern 1 und 4 an den Senat, in den Fällen des Absatz 5 Satz 2 Nummer 2 an die zuständige Aufsichtsbehörde und in den Fällen des Absatz 5 Satz 2 Nummer 3 an die Präsidentin oder den Präsidenten der Bürgerschaft oder des Rechnungshofes.

(7) Vorschriften über den Rechtsschutz nach der Verwaltungsgerichtsordnung bleiben unberührt.

## **§ 15 Ansprüche auf Informationszugang nach anderen Rechtsvorschriften**

Rechtsvorschriften oder besondere Rechtsverhältnisse, die einen weitergehenden Zugang zu Informationen gewähren, bleiben unberührt.

## **§ 16 Staatsverträge**

Bei Staatsverträgen sind die Bestimmungen dieses Gesetzes zu berücksichtigen.

## **§ 17 Altverträge**

(1) Soweit in Verträgen, die vor dem Inkrafttreten des Gesetzes abgeschlossen worden sind (Altverträge), ihre Veröffentlichung ausgeschlossen worden ist, unterliegen sie nicht der Veröffentlichungspflicht.

(2) Wird ein Antrag auf Information hinsichtlich eines Altvertrages gestellt und stehen der Gewährung von Informationen Bestimmungen des Vertrages entgegen, so hat die vertragschließende Behörde den Vertragspartner zu Nachverhandlungen mit dem Ziel aufzufordern, die Informationen freizugeben. Kann innerhalb eines Zeitraums von sechs Monaten keine Einigung erzielt werden, so werden die Informationen gewährt, soweit das Informationsinteresse das Geheimhaltungsinteresse erheblich überwiegt.

(3) Für Änderungen oder Ergänzungen von Altverträgen gelten die Bestimmungen dieses Gesetzes.

## **§ 18 Übergangsregelungen, Inkrafttreten**

(1) Die Veröffentlichungspflicht gilt für Informationen, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes aufgezeichnet worden sind, nur, soweit sie in veröffentlichungsfähiger elektronischer Form vorliegen.

(2) Die technischen Voraussetzungen für die Umsetzung dieses Gesetzes sind innerhalb von zwei Jahren nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes herzustellen. Über den Fortschritt bei der Umsetzung im Sinne von Satz 1 hat der Senat der Bürgerschaft nach dem Inkrafttreten halbjährlich öffentlich zu berichten. Spätestens vier Jahre nach dem Inkrafttreten überprüft der Senat das Gesetz im Hinblick auf seine Anwendung und Auswirkungen, berücksichtigt dabei die Berichte der oder des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit und berichtet der Bürgerschaft über das Ergebnis.

(3) Das Gesetz tritt drei Monate nach seiner Verkündung in Kraft. Gleichzeitig tritt das Hamburgische Informationsfreiheitsgesetz vom 17. Februar 2009 (HmbGVBl. S. 29) in der geltenden Fassung außer Kraft.

## **Anhang 2 – Gebührenordnung für Amtshandlungen nach dem Hamburgischen Transparenzgesetz (HmbTGGebO)**

vom 5. November 2013

(Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt, 2013, S. 456)

Auf Grund der §§ 2, 5, § 6 Absatz 3 und § 10 des Gebührengesetzes vom 5. März 1986 (HmbGVBl. S. 37), zuletzt geändert am 14. Dezember 2010 (HmbGVBl. S. 667), wird verordnet:

### **§ 1**

(1) Für Amtshandlungen nach dem Abschnitt 2 des Hamburgischen Transparenzgesetzes vom 19. Juni 2012 (HmbGVBl. S. 271) in der jeweils geltenden Fassung werden die in der Anlage festgelegten Verwaltungsgebühren und besondere Auslagen gemäß § 2 erhoben. Die Gebühren der Nummern 1.1 bis 1.3 der Anlage schließen die Prüfung der Unbedenklichkeit des Zugänglichmachens der Information und gegebenenfalls die Beratung der antragstellenden Person, das Ersuchen um Einwilligung der oder des Betroffenen, die Aussonderung von Daten und die Verlängerung der Bescheidungsfrist sowie die Unterrichtung der antragstellenden Person hierüber ein.

(2) Wird ein Antrag auf Zugang zu Informationen abgelehnt oder vor Bescheidung zurückgenommen, werden keine Gebühren erhoben. Amtshandlungen nach § 11 Absatz 2 Satz 3 und § 12 Absatz 2 des Hamburgischen Transparenzgesetzes stehen der Ablehnung des Antrags nach Satz 1 gleich.

(3) Gebührenfrei sind darüber hinaus

1. die Erteilung einer mündlichen, einfachen schriftlichen oder einfachen elektronischen Auskunft einschließlich des Verweises auf eine über öffentliche Kommunikationsnetze zugängliche Information,
2. die Herstellung von bis zu zehn Schwarz-Weiß-Kopien oder Ausdrucken im Format bis zu 210 mm x 297 mm (DIN A 4) je Auskunftersuchen.

### **§ 2**

Über die in § 5 Absatz 2 des Gebührengesetzes genannten besonderen Auslagen hinaus sind auch zu erstatten

1. Kosten für die Herstellung von Kopien von Papiervorlagen oder Ausdrucken im Format größer als 297 mm x 420 mm (DIN A 3),



2. Kosten für die Herstellung von Kopien auf sonstigen Datenträgern und Filmkopien,
3. Kosten für besondere Verpackung und besondere Beförderung.

### §3

Von Gebühren befreit sind

1. Empfängerinnen und Empfänger der nachstehend genannten Leistungen:
  - 1.1 Arbeitslosengeld II und Sozialgeld nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch in der Fassung vom 13. Mai 2011 (BGBl. I S. 852, 2094), zuletzt geändert am 7. Mai 2013 (BGBl. I S. 1167), in der jeweils geltenden Fassung,
  - 1.2 Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch vom 27. Dezember 2013 (BGBl. I S. 3022, 3023), zuletzt geändert am 1. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3733), in der jeweils geltenden Fassung,
  - 1.3 Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch;
2. antragstellende Personen, deren Einkommen den einfachen Regelsatz gemäß § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch in Verbindung mit dem Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz vom 24. März 2011 (BGBl. I S. 453) in der jeweils geltenden Fassung nicht übersteigt.

### §4

- (1) Diese Verordnung tritt am 1. Dezember 2013 in Kraft.
- (2) Soweit eine Gebührenpflicht bei Inkrafttreten dieser Verordnung bereits entstanden war, ist das bisherige Recht anzuwenden.

Gegeben in der Versammlung des Senats,  
Hamburg, den 5. November 2013.

## Anlage

Nummer	Gebührentatbestand	Gebührensatz In Euro
1	Zugänglichmachen von Informationen	
1.1	Erteilung von Auskünften	
	Erteilung einer schriftlichen oder elektronischen Auskunft mit Ausnahme von Auskünften einfacher Art	
1.1.1	mit gewöhnlichem Prüfungsaufwand	30 bis 250
1.1.2	mit besonderem Prüfungsaufwand	60 bis 500
1.2	Gewährung von Akteneinsicht	
	Einsichtnahme bei der auskunftspflichtigen Stelle einschließlich der Bereitstellung der zeitlichen, sachlichen und räumlichen Möglichkeiten für den Informationszugang	
1.2.1	mit gewöhnlichem Prüfungsaufwand	15 bis 250
1.2.2	mit besonderem Prüfungsaufwand	30 bis 500
1.3	Zugänglichmachen von Informationen in sonstiger Weise	
1.3.1	Zur-Verfügung-Stellen von Kopien, auch in elektronischer Form	
1.3.1.1	mit gewöhnlichem Prüfungsaufwand	15 bis 125
1.3.1.2	mit besonderem Prüfungsaufwand	30 bis 500
1.3.2	Zugänglichmachen von Informationsträgern sonstiger Art einschließlich gegebenenfalls von Lesegeräten und den erforderlichen Leseanweisungen	
1.3.2.1	mit gewöhnlichem Prüfungsaufwand	15 bis 125
1.3.2.2	mit besonderem Prüfungsaufwand	30 bis 500
2	Herstellung von Kopien und Ausdrucken	
2.1	je Kopie oder Ausdruck im Format bis DIN A 4	
2.1.1	schwarz-weiß ab der elften Kopie oder dem elften Ausdruck	0,15
2.1.2	farbig	0,50
2.2	je Kopie oder Ausdruck im Format bis zu 297 mm x 420 mm (DIN A 3)	
2.2.1	schwarz-weiß	0,25
2.2.2	farbig <sup>1</sup>	
2.3	Reproduktion von verfilmten Akten je Seite	0,25

## **Anhang 3 – Entschlüsse der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten**

### **Forderungen für die neue Legislaturperiode: Informationsrechte der Bürgerinnen und Bürger stärken!**

27. Sitzung am 28. November 2013 in Erfurt

Der freie Zugang der Bürgerinnen und Bürger der Bundesrepublik Deutschland zu den Informationen der öffentlichen Stellen muss auch in Deutschland ein fester Bestandteil der verfassungsrechtlich garantierten Rechte werden. Transparenz ist eine wesentliche Grundlage für eine funktionierende freiheitlich demokratische Gesellschaft. Sie ist der Nährboden für gegenseitiges Vertrauen zwischen staatlichen Stellen und den Bürgerinnen und Bürgern.

Es reicht nicht aus, dass Informationen nur auf konkreten Antrag hin herauszugeben sind. In Zukunft sollten öffentliche und private Stellen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, verpflichtet sein, Informationen von sich aus zur Verfügung zu stellen. Auf diese Weise wird der Zugang zu Informationen für alle erleichtert und der Aufwand der Informationserteilung reduziert.

Die Bundesrepublik Deutschland muss jetzt die nötigen gesetzlichen Regelungen für ein modernes Transparenzrecht schaffen, um mit den internationalen Entwicklungen Schritt zu halten und die Chancen der Transparenz wahrzunehmen.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder fordert daher alle Beteiligten in Bund und in den Ländern auf, sich für die Stärkung der Transparenz auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene einzusetzen.

Sie fordert insbesondere:

- den Anspruch auf freien Zugang zu amtlichen Informationen endlich in alle Verfassungen aufzunehmen,
- einen gesetzlich geregelten effektiven Schutz von Whistleblowern, die über Rechtsverstöße im öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich berichten,
- ein einheitliches Informationsrecht zu schaffen, das die Regelungen des Informationsfreiheitsgesetzes, des Umweltinformationsgesetzes und des Verbraucherinformationsgesetzes in einem Gesetz zusammenfasst,

- dass das Informationsfreiheitsrecht im Sinne eines Transparenzgesetzes mit umfassenden Veröffentlichungspflichten nach den Open-Data-Grundsätzen weiterentwickelt wird,
- aus der vom Bundestag in Auftrag gegebenen Evaluation des Bundesinformationsfreiheitsgesetzes die notwendigen Konsequenzen zu ziehen und die Ausnahmeregelungen auf das verfassungsrechtlich zwingend gebotene Maß zu beschränken,
- die Bereichsausnahme für die Nachrichtendienste abzuschaffen, die entsprechende Ausnahmeregelung auf konkrete Sicherheitsbelange zu beschränken und den Umgang mit Verschluss-Sachen gesetzlich in der Weise zu regeln, dass die Klassifizierung von Unterlagen als geheimhaltungsbedürftig regelmäßig von einer unabhängigen Instanz überprüft, beschränkt und aufgehoben werden kann,
- Transparenz der Kooperationen auch zwischen privaten und wissenschaftlichen Einrichtungen sicherzustellen, die im Rahmen der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben für staatliche Stellen tätig sind. Dies gilt auch und insbesondere für Sicherheitsbehörden.
- die Berliner Erklärung der 8. Internationalen Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten zur Stärkung der Transparenz auf nationaler und internationaler Ebene vom 20. September 2013, insbesondere die Anerkennung eines Menschenrechts auf Informationszugang im Rahmen der Vereinten Nationen, den Beitritt der Bundesrepublik zur Open Government Partnership und zur Tromsö-Konvention des Europarats (Konvention des Europarates über den Zugang zu amtlichen Dokumenten) umzusetzen.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder bietet ihre Unterstützung an.

## **Das Urheberrecht dient nicht der Geheimhaltung!**

28. Sitzung am 17. Juni 2014 in Hamburg

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland betrachtet mit Sorge die Entwicklung, dass sich auskunftspflichtige Stellen zur Ablehnung von Anfragen auf das Urheberrecht oder andere Rechte des „Geistigen Eigentums“ berufen. Das Urheberrecht darf nicht dazu eingesetzt werden, staatliche Informationen zurück zu halten.

Amtliche Vermerke sind in aller Regel nicht urheberrechtlich geschützt. Gedankliche Inhalte können in ihrer politischen, wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Aussage nicht über das Urheberrecht monopolisiert werden, sondern müssen vielmehr Gegenstand der freien geistigen Auseinan-



dersetzung bleiben. Mit Steuermitteln finanzierte und für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe erstellte Vermerke dürfen nicht unter Berufung auf Rechte des „Geistigen Eigentums“ zurückgehalten werden. Hintergrund insbesondere des urheberrechtlichen Schutzes ist die Garantie einer angemessenen Vergütung der Urheber. Diese ist aber nicht bedroht, wenn Werke betroffen sind, die in Erfüllung dienstlicher Pflichten erstellt wurden.

Nur in Ausnahmefällen kann es sein, dass von Dritten für staatliche Stellen erstellte Gutachten tatsächlich dem Urheberrecht unterfallen und die Dritten schutzbedürftig sind. Wer mit der Verwaltung Verträge schließt, muss wissen, dass diese an gesetzliche Transparenzpflichten gebunden ist, die sich nicht abbedingen lassen. Wo dies nicht bereits gesetzlich vorgeschrieben ist, sollen sich die staatlichen Stellen in solchen Fällen das Recht an einer Herausgabe einräumen lassen. Soweit diese Stellen einem Informationsfreiheitsgesetz unterliegen, ist es ihre Pflicht, dafür Sorge zu tragen, dass Rechte Dritter nicht einem gesetzlichen Informationszugang entgegenstehen. Was mit staatlichen Mitteln für die Verwaltung von staatlichen Stellen oder Dritten hergestellt wird, muss grundsätzlich zugänglich sein.

### **Informationsfreiheit nicht Privaten überlassen!**

28. Sitzung am 17. Juni 2014 in Hamburg

Öffentliche Stellen vertreten vielfach die Auffassung, staatliche Transparenz könne durch die Bereitstellung amtlicher Informationen auf von Privaten nach deren Regularien betriebenen Plattformen wie Facebook, Twitter etc. hergestellt werden. Auch wenn derartige Internetdiensteanbieter einen großen Nutzerkreis erreichen, stehen kommerzielle Interessen der Betreiber vielfach einem bedingungslosen und freien Informationszugang entgegen.

Öffentlichkeit ist gekennzeichnet durch voraussetzungslose, für ausnahmslos alle Menschen bestehende Zugangsmöglichkeiten. Sie kann deshalb nicht durch die Bereitstellung von Inhalten auf Internetseiten und -diensten hergestellt werden, die zum Beispiel ausschließlich durch allgemeine Geschäftsbedingungen Privater geregelt sind, nur Mitgliedern offen stehen oder keinen unbeobachteten Zugang gewähren. Staatliche Transparenz darf nicht durch die Offenbarung personenbezogener Daten erkaufte werden.

Nur die Veröffentlichung auf von öffentlichen Stellen steuerbaren und der Allgemeinheit kostenfrei und anonym zugänglichen Kanälen genügt den Anforderungen der Herstellung staatlicher Transparenz. Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten fordert, die Veröffentlichung amtlicher

Informationen auf ausschließlich von den öffentlichen Stellen selbst gesteuerten Veröffentlichungsmedien vorzunehmen. Eine Steuerung und Kontrolle in diesem Sinne kann beispielsweise auch durch Einzelverträge mit Privaten geschehen. Der im Hamburger Transparenzgesetz formulierte Grundsatz, wonach der Zugang zum Informationsregister kostenlos und anonym ist, sollte in alle Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze aufgenommen werden.

### **Keine Flucht vor der Informationsfreiheit ins Privatrecht!**

28. Sitzung am 17. Juni 2014 in Hamburg

Es ist für weite Bereiche der Rechtsordnung anerkannt, dass der Staat sich nicht durch Wahl einer privaten Rechtsform seiner verfassungsrechtlichen Bindungen entledigen kann. Für das Recht aller Bürgerinnen und Bürger, sich voraussetzungslos über staatliches oder kommunales Handeln zu informieren, gilt dies leider nicht in gleichem Maße. Entscheidet sich der Staat für eine formale Privatisierung und erledigt eine öffentliche Aufgabe durch eine juristische Person des Privatrechts, so ist diese nach vielen Informationsfreiheitsgesetzen nicht direkt auskunftsverpflichtet. Informationszugang muss für alle Unterlagen gelten, die im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehen. Dabei darf es nicht darauf ankommen, ob die Aufgaben durch Behörden oder durch Private, an denen die öffentliche Hand mehrheitlich beteiligt ist, wahrgenommen werden. Ebenso wenig kommt es auf die Rechtsform an, in der jeweils gehandelt wird.

Da häufig gerade die Bereiche privatisiert werden, die über große Finanzvolumina verfügen, ist hier die Herstellung von Transparenz hinsichtlich der Verwendung öffentlicher Steuermittel besonders wichtig. Bereits 2003 hatten die Informationsfreiheitsbeauftragten die Gesetzgeber im Bund und in den Ländern dazu aufgerufen, die Herstellung von Transparenz nicht davon abhängig zu machen, in welcher Form die öffentliche Aufgabe erledigt wird. Leider ist diese Forderung längst nicht überall umgesetzt worden. Es gilt weiterhin: Für die Auskunftspflichtung sollte allein entscheidend sein, ob es sich um eine staatliche oder kommunale Aufgabe, insbesondere eine der Grundversorgung handelt. Bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben müssen Ansprüche auf Auskunft auch direkt gegenüber den Unternehmen geschaffen werden.

Die Anwendung der Informationsfreiheitsgesetze darf nicht von der Rechtsform abhängen, in der öffentliche Aufgaben erledigt werden. Eine Flucht vor der Informationsfreiheit in das Privatrecht ist mit einem modernen Staatsverständnis nicht zu vereinbaren.

## **Umfassende und effektive Informationsfreiheitsaufsicht unabdingbar!**

29. Sitzung am 9. Dezember 2014 in Hamburg

Mit den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder wurde der Bundes- bzw. den Landesbeauftragten für Informationsfreiheit die Aufgabe eines „außergerichtlichen Streitschlichters“ im Bereich des allgemeinen Informationsfreiheitsrechts übertragen. Sie kontrollieren die Anwendung der Informationsfreiheitsgesetze, vermitteln in Streitfällen und wirken auf die Einhaltung des geltenden Rechts hin. Im Bund sowie in den meisten Bundesländern verfügen die Informationsfreiheitsbeauftragten jedoch nur über eine eingeschränkte Kontroll- und Beratungskompetenz. Sie überwachen nur die Einhaltung des allgemeinen Informationsfreiheitsrechts, nicht jedoch der besonderen Informationszugangsrechte, wie z.B. nach dem Umwelt- oder dem Verbraucherinformationsrecht.

Diese Situation ist unbefriedigend. Bürgerinnen und Bürger erwarten, dass ihr Informationsanliegen von den Informationsfreiheitsbeauftragten umfassend geprüft wird. Mangels umfassender Kontroll- und Beratungszuständigkeit ist dies jedoch zu häufig nicht der Fall, sodass es im Umwelt- und im Verbraucherinformationsrecht an einer unabhängigen Aufsichtsbehörde fehlt.

Auch die wissenschaftlichen Evaluierungsberichte zum Informationsfreiheitsgesetz des Bundes und einiger Länder haben sich dafür ausgesprochen, den Informationsfreiheitsbeauftragten zusätzlich die Kontrollkompetenzen für das besondere Informationsfreiheitsrecht zu übertragen. Im Bereich des Datenschutzes sind die Beauftragten bereits für das besondere Datenschutzrecht zuständig. Dieser Standard muss auch in der Informationsfreiheit hergestellt werden.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten fordert daher die Gesetzgeber in Bund und Ländern auf, die Kontroll- und Beratungskompetenzen der Informationsfreiheitsbeauftragten um das Umwelt- und das Verbraucherinformationsrecht – wo dies noch nicht geschehen ist – zu erweitern und die Informationsfreiheitsbeauftragten mit ausreichenden personellen und sachlichen Mitteln auszustatten, damit sie ihren gesetzlichen Kontroll- und Beratungsaufgaben nachkommen können. Nur so ist gesichert, dass Bürgerinnen und Bürger bei der Ausübung ihrer Informationsrechte umfassend beraten werden und die Einhaltung der verschiedenen Informationsgesetze unabhängig kontrolliert wird.

## **Open Data muss in Deutschland Standard werden!**

29. Sitzung am 9. Dezember 2014 in Hamburg

Die Bundesregierung hat mit der Digitalen Agenda 2014–2017, der Digitalen Verwaltung 2020 und dem nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der

G8 Open-Data-Charta wesentliche Regierungsprogramme zur Etablierung von E- und Open-Government sowie zur Digitalisierung der Verwaltung auf den Weg gebracht. Die Regierungsprogramme sehen aus informationsfreiheitsrechtlicher Sicht u.a. die Einführung einer gesetzlichen Open-Data-Regelung, die Schaffung von Open-Data-Ansprechpartnern in den Behörden, die Einführung der elektronischen Verwaltungsakte und eine verstärkte Zusammenarbeit mit den Ländern vor.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten betont in diesem Zusammenhang das Erfordernis weitgehender gesetzlicher Veröffentlichungspflichten und die Übertragung der Aufgabe des Open-Data-Ansprechpartners auf behördliche Informationsfreiheitsbeauftragte.

Insbesondere bei Planung und Einführung der eAkte sind Aspekte der Informationsfreiheit und des Datenschutzes frühestmöglich im Anforderungskatalog abzubilden. Schon bei Anlage einer Akte sollten personenbezogene Daten, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und sonstige Beschränkungen vor einer weiteren Verwendung markiert werden, so dass sie automatisiert ersetzt oder hervorgehoben werden können. Dies erleichtert eine nachfolgende Weitergabe und Weiterverwendung erheblich und unterstützt die aktenführenden Stellen bei der effizienten Bearbeitung von IFG-Anträgen.

Es gilt jetzt, die Regierungsprogramme zügig in die Tat umzusetzen, damit Open Data in Deutschland zum Standard werden kann. Die Konferenz fordert die Länder und den Bund auf, soweit noch nicht geschehen, mit dieser Zielsetzung E- und Open-Government-Strategien gemeinsam zu entwickeln.

### **Mehr Transparenz bei technischen Ermittlungsmethoden – Vertrauen in den Rechtsstaat stärken!**

29. Sitzung am 9. Dezember 2014 in Hamburg

In den vergangenen Jahren wurden die Ermittlungsbefugnisse für Polizei, Strafverfolgungsbehörden und Nachrichtendienste kontinuierlich ausgeweitet. Ihnen steht ein beträchtliches Instrumentarium unterschiedlich eingriffsintensiver technischer Maßnahmen zur Verfügung, wie zum Beispiel Funkzellenabfragen, Einsatz von IMSI-Catchern, Telekommunikationsüberwachung und Verkehrsdatenerhebung. Im Rahmen der Erweiterung wurden in die Landespolizeigesetze und die Strafprozessordnung Berichterstattungspflichten aufgenommen. Dadurch sollte garantiert werden, dass die Gesellschaft sich der Auswirkungen dieser neuen Maßnahmen bewusst ist.



Eine kritische Überprüfung der Berichtspflichten zeigt, dass eine Transparenz der Auswirkungen solcher Ermittlungsmaßnahmen nicht erreicht wird. Die Berichterstattungspflichten sind nicht nur uneinheitlich geregelt: Zum Teil fehlen für einige Maßnahmen wie zum Beispiel die Bestandsdatenabfrage Berichtspflichten vollständig, zum Teil lassen die bestehenden Berichtspflichten keine hinlänglichen Erkenntnisse über das Ausmaß der Überwachung und insbesondere die Zahl der Betroffenen zu. Die Berichte über Funkzellenabfragen zu Strafverfolgungszwecken lassen etwa nicht erkennen, dass von einer einzelnen gerichtlichen Anordnung tausende Bürgerinnen und Bürger betroffen sein können, die keinen Anlass für die Erhebung ihrer Daten gegeben haben. Das Bundesverfassungsgericht verlangt in seinem Urteil zur Vorratsdatenspeicherung aber gerade, dass der Gesetzgeber eine „Überwachungsgesamtrechnung“ betreibt und beim Erlass neuer Überwachungsregelungen berücksichtigt. Nur so könne verhindert werden, dass die Freiheitswahrnehmung der Bürger total erfasst und registriert wird, denn dies verstieße gegen die verfassungsrechtliche Identität Deutschlands. Deshalb ist es jedenfalls erforderlich, nicht nur die theoretisch bestehenden, vom Gesetz erlaubten Überwachungsmöglichkeiten in den Blick zu nehmen, sondern gerade auch das konkrete Ausmaß ihres Einsatzes sichtbar zu machen.

Auf der Grundlage der gegenwärtig veröffentlichten Statistiken und zum Teil schmalen Berichtspflichten ist es nicht möglich, die gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen aller Maßnahmen differenziert zu erfassen. Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten fordert die Gesetzgeber in Bund und Ländern daher auf, die bestehenden Verpflichtungen zur Erstellung und Veröffentlichung von Statistiken auf alle Maßnahmen im Rahmen verdeckter Ermittlungsmethoden auszudehnen und sie durch die Angabe der Anzahl der Betroffenen so aussagekräftig zu gestalten, dass sich der Effekt auf die Bevölkerung klar erkennen lässt.

Darüber hinaus muss eine gesetzliche Veröffentlichungspflicht für die Berichte der Bundesnetzagentur zur Bestandsdatenabfrage festgeschrieben werden.

Eine besondere Bedeutung kommt der Transparenz der Nachrichtendienste zu. Erforderlich ist die Verschärfung bestehender bzw. Schaffung neuer Berichtspflichten gegenüber parlamentarischen Kontrollgremien und Datenschutzbeauftragten und die Verpflichtung zur Aufnahme aussagekräftiger statistischer Angaben zu Überwachungsmaßnahmen in die Verfassungsschutzberichte von Bund und Ländern. Geboten ist insbesondere eine Berichterstattung für den gesamten Bereich der strategischen Auslands-Telekommunikationsüberwachung.

Die Transparenz beim Einsatz staatlicher, insbesondere geheimer Ermittlungsmethoden ist neben den datenschutzrechtlichen Anforderungen eine wesentliche Voraussetzung für eine effiziente demokratische Kontrolle sowie die Beurteilung der Angemessenheit des staatlichen Eingriffshandelns und damit eine unabdingbare Wissensgrundlage für das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in ihren Rechtsstaat.

### **Mehr Transparenz bei den Verhandlungen über das Transatlantische Freihandelsabkommen (TTIP)!**

Entschliebung 30. IFK am 30. Juni 2015 in Schwerin

Die Bundesregierung hat sich dafür ausgesprochen, noch im Jahr 2015 das geplante Freihandelsabkommen (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) zwischen der EU und den Vereinigten Staaten von Amerika zu verabschieden. Mit dem geplanten Abkommen würde die derzeit weltgrößte Freihandelszone entstehen.

Seit der Aufnahme der Verhandlungen zwischen der EU und den USA im Jahr 2013 wurden deren Intransparenz und der spärliche Informationsfluss kritisiert. Als Reaktion auf diese Kritik hat die EU-Handelskommissarin Cecilia Malmström im November 2014 mehr Transparenz versprochen. In diesem Rahmen hat sich die Europäische Kommission dazu verpflichtet, die Öffentlichkeit darüber zu informieren, mit wem sich ihre führenden Politiker und höheren Beamten treffen und einen erweiterten Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit den Verhandlungen über eine transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft mit den Vereinigten Staaten zu ermöglichen.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) sieht diese Initiative als einen wichtigen ersten Schritt hin zu mehr Offenheit und mahnt deren Fortführung und Ausweitung dringlich an. Sie hebt die Notwendigkeit größtmöglicher Transparenz in den Verhandlungen für eine lebendige öffentliche Debatte hervor, in der die Bürgerinnen und Bürger vollständig über die Auswirkungen auf ihr tägliches Leben informiert werden. Die Informationsfreiheitsbeauftragten fordern im Sinne von Open Government Data, der Öffentlichkeit neben zusammenfassenden und erläuternden Informationen vermehrt Originaldokumente zur Verfügung zu stellen, um es den Bürgerinnen und Bürgern zu ermöglichen, sich eine eigene Meinung von den Inhalten und dem Ablauf der Verhandlungen zu bilden. Hierzu gehören auch Informationen über die Positionen und Forderungen der USA sowie von Lobbyisten. Eine umfassende Offenlegung von Informationen zu TTIP auf EU- sowie auf Bundes-Ebene soll so früh und so weit wie möglich erfolgen. Erst wenn Originaldokumente aus den Bereichen Umwelt-, Arbeitnehmer und Verbraucherschutz bekannt sind, kann

beurteilt werden, ob es zu einer Absenkung europäischer Standards kommt.

Die IFK fordert die Bundesregierung und die Europäische Kommission dazu auf, in den Verhandlungen mit den USA darauf zu bestehen, dass für Streitigkeiten zwischen den Handelspartnern öffentlich tagende hoheitliche Gerichte geschaffen werden. Nur dadurch kann die notwendige Transparenz gewährleistet werden.

### **Auch Kammern sind zur Transparenz verpflichtet!**

EntschlieÙung 30. IFK am 30. Juni 2015 in Schwerin

Immer wieder verweigern sich berufsständische Kammern den Transparenzanforderungen der jeweiligen Informationszugangsgesetze. Berufsständische Kammern nehmen hoheitliche Aufgaben auf Bundes- und Länderebene wahr. Für die jeweiligen Berufsgruppen besteht eine gesetzliche Pflicht zur Mitgliedschaft, die Kammern sind für Berufszulassungen zuständig und haben oft weitgehende Sanktionsmöglichkeiten.

Informationen, die im Rahmen ihrer Tätigkeit anfallen, unterfallen den Informationszugangsgesetzen von Bund und Ländern. Dies gilt auch für Jahresabschlüsse und Angaben zu Einnahmen, Ausgaben und Rückstellungen der Kammern. Für die Verpflichtung der Kammern ist es unerheblich, ob Antragstellende Kammermitglieder sind und welche Motive zur Antragstellung führten. Öffentlich-rechtliche Körperschaften befinden sich in weiten Bereichen nicht in Konkurrenz zu Marktteilnehmern – Wettbewerbsnachteile können sich zumeist nicht ergeben. Folglich stehen schutzwürdige Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse einem Informationszugang in der Regel nicht entgegen.

Ansprüche auf Informationszugang sind unverzüglich, spätestens jedoch innerhalb der in den Informationszugangsgesetzen des Bundes bzw. der Länder genannten Fristen zu erfüllen. Eine Entscheidung darf nicht auf Gremiensitzungen verschoben, sondern sollte im Rahmen der regulären Geschäftsführung getroffen werden. Im Übrigen sind transparenzpflichtige Informationen der berufsständischen Kammern in den bereits vorhandenen Informationsregistern zu veröffentlichen.

Die Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland fordern daher die berufsständischen Kammern auf, ihren Transparenzverpflichtungen nachzukommen.