

INFORMATIONSFREIHEIT TÄTIGKEITSBERICHT 2010 2011

Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit 2010/2011 – HmbBfDI

Kontakt

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

Titelbild: Thomas Krenz
Druck: Lütcke & Wulff, Hamburg

Der Hamburgische Beauftragte für
Datenschutz und Informationsfreiheit



**Der Hamburgische Beauftragte für
Datenschutz und Informationsfreiheit**

Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit 2010 / 2011

vorgelegt im Dezember 2011

Prof. Dr. Johannes Caspar
(Redaktionsschluss: 1. November 2011)

***Diesen Tätigkeitsbericht können Sie abrufen unter
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

Druck: Lütcke & Wulff, 22525 Hamburg

Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit

Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit 2010 / 2011

INHALTSVERZEICHNIS

1	Vorwort	6
2	Grundlagen der Informationsfreiheit	8
2.1	Verfassungsrechtliche Grundlagen	8
2.2	Paradigmenwechsel vom Amtsgeheimnis zur Aktenöffentlichkeit	9
2.3	Das Hamburgische Informationsfreiheitsgesetz	11
2.3.1	Ziele	11
2.3.2	Behördenbegriff	12
2.3.3	Besondere Rechtsstellung des HmbBfDI im Bereich der Informationsfreiheit	13
2.3.4	Gesetzesmaterialien und Systematik	14
3	Aufgaben und Tätigkeit des Hamburgischen Beauftragten für Informationsfreiheit	14
3.1	Überblick	14
3.2	Fortbildung	15
3.3	Zusammenarbeit mit anderen Informationsfreiheitsbeauftragten	16
3.3.1	Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten	16
3.3.2	Arbeitskreis Informationsfreiheit	17
3.3.3	Entschließungen der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten	18
4	Rechtliche Einzelfragen	18
4.1	Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse	18
4.2	Fiskalische Interessen	21
4.3	Innere Sicherheit	21
4.4	Schutz personenbezogener Daten	23
4.5	Mehrländerbehörden	24
4.6	Auskunftspflicht im Bereich der staatlichen Grundversorgung	26

4.7	§ 9 Abs. 4 HmbIFG – Wann sind Sitzungsprotokolle vertraulich?	27
4.8	Schul-TÜV	29
5	Einzelfälle	29
5.1	IFG-Ansprüche zur Vorbereitung oder Unterstützung von Zivilprozessen	29
5.2	Gängeviertel und Elbphilharmonie	30
5.3	IFG-Anspruch gegen Hamburgische Rechtsanwaltskammer	32
5.4	Ansprüche auf Informationszugang zu Verwaltungsvorschriften	32
5.5	Anspruch auf Informationszugang gegen Insolvenzverwalter?	33
5.6	Offenlegung von Verträgen für Telekommunikationsdienstleistungen in Justizvollzugsanstalten	33
5.7	Verkäufe von Grundstücken aus dem Eigentum der FHH	35
5.8	Verträge mit Kaufleuten in Justizvollzugsanstalten . . .	36
5.9	Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit als auskunftspflichtige Stelle .	37
5.10	Form von HmbIFG-Bescheiden	37
5.11	Informationszugang zu personenbezogenen Daten . .	38
5.12	Gute Nachrichten	39
6	Zwischenbilanz und Ausblick	40
6.1	Ablehnungsfiktion	40
6.2	Neue Gebührenregelungen	40
6.3	§ 10 HmbIFG: Ausschluss rechtswidriger Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse	41
6.4	Konkurrenzen nach § 16 HmbIFG	42
6.4.1	§ 29 HmbVwVfG und § 25 SGB X	43
6.4.2	Hamburgisches Umweltinformationsgesetz	43
6.5	Open Data	43
6.6	Beteiligung in Angelegenheiten der Informationsfreiheit	44
6.7	Transparenzgesetz	45

Anhang 1 – Hamburgisches Informationsfreiheitsgesetz	46
Anhang 2 – Gebührenordnung zum Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetz	54
Anhang 3 – Entschließungen der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten	57
Informationsfreiheit bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten	57
Verträge zwischen Staat und Unternehmen offen legen!	57
Open Data: Mehr statt weniger Transparenz!	58
Informationsfreiheit – Lücken schließen!	59
Entschließung: Geplantes europäisches Nanoproduktregister – Transparenz für Bürgerinnen und Bürger!	60
Anhang 4 – Liste der vom HmbBfDI durchgeführten Fortbildungsveranstaltungen zum IFG	62
Anhang 5 – Abkürzungsverzeichnis	65

1 Vorwort

Informationen sind der moderne Rohstoff der digitalen Gesellschaft. Die Ressource Information lässt sich zu allen erdenklichen Zielen und Zwecken menschlichen Handelns einsetzen. In den letzten Jahren ist immer deutlicher geworden, dass die Einwilligung zur Erhebung und Nutzung von personenbezogenen Informationen zu wirtschaftlichen Zwecken die Eintrittskarte für zahlreiche zumeist gratis angebotene Dienste im Internet ist und die moderne Kulturtechnologie des Internets wesentlich bestimmt. Abgesehen von den wirtschaftlichen Interessen und den daraus erwachsenden datenschutzrechtlichen Implikationen ist die Ressource Information im *positiven Sinne* Treibkraft für die gesellschaftspolitische Hintergrundstruktur unseres Rechts- und Verwaltungssystems: Informationen im Besitz der öffentlichen Verwaltung vermitteln erst die Möglichkeit einer demokratischen Teilhabe von Bürgern. Hierin liegt die herausragende Bedeutung der Informationsfreiheitsgesetze in Bund und Ländern. Durch diese verpflichtet sich der Staat zur Transparenz und öffnet sich seinen Bürgern, auch ohne dass diese ein individuelles Interesse im Einzelnen geltend machen oder gar nachweisen müssen. Die Informationsfreiheit schafft die Bedingungen zur Mitwirkung an Entscheidungen und stärkt die bürgerschaftliche Kontrolle behördlichen Handelns.

Leider ist die Informationsfreiheit noch immer nicht ausreichend im Bewusstsein der Öffentlichkeit verankert. Zwar haben uns weiterhin zahlreiche Anfragen zur Informationsfreiheit erreicht, doch ist der Mangel an Aufmerksamkeit über Hamburg hinaus fast durchgängig in allen Bundesländern zu konstatieren. Die Gründe hierfür sind nicht schwer zu identifizieren: Das Prinzip des Amtsgeheimnisses hat zuvor jahrhundertlang Geltung beansprucht, so dass es nun besondere Anstrengungen erfordert, den grundlegenden Paradigmenwechsel vom Amtsgeheimnis zur Transparenz behördlichen Handelns als festen Bestandteil einer gelebten Demokratie in Staat und Gesellschaft zu verankern.

Angesichts einer fortschreitenden Digitalisierung der Gesellschaft und Ökonomisierung personenbezogener Daten hat die Materie des Datenschutzes in der öffentlichen Wahrnehmung einen deutlichen Vorrang vor der „kleinen Schwester“ Informationsfreiheit. Auch im Vergleich mit den aufsehenerregenden Veröffentlichungen von Geheimdokumenten durch WikiLeaks ist die rechtskonforme Umsetzung der Informationsfreiheit weit weniger spektakulär, dafür aber auch weniger eingriffsintensiv gegenüber den Datenschutzrechten Betroffener.

Um die öffentliche Aufmerksamkeit stärker auf die Informationsfreiheit zu lenken, soll künftig ein eigenständiger Tätigkeitsbericht zur Informations-

freiheit zur Vorlage an die Hamburgische Bürgerschaft erstellt werden. Es wird angestrebt, die Berichterstattung für Datenschutz und Informationsfreiheit so zu entkoppeln, dass am Ende die Tätigkeitsberichte in einem jährlichen Wechsel erfolgen. Für eine gleichberechtigte Diskussion der Themen in der parlamentarischen Befassung hat im Übrigen die Bürgerschaft bereits den Weg geebnet, indem der ehemalige *Unterausschuss - Datenschutz* in der neuen Legislaturperiode in *Unterausschuss Datenschutz und Informationsfreiheit* umbenannt wurde. Diesen Schritt hin zur Aufwertung der Informationsfreiheit, gerade auch in der parlamentarischen Debatte, begrüßen wir.

In einer offenen, globalisierten Wissensgesellschaft bilden staatlich verwaltete Wissensbestände wichtige Ressourcen. Beim Zugang dazu ist nicht – wie häufig zu hören – Datenschutz eine Seite der Medaille und die Informationsfreiheit die andere. Denn die Informationsfreiheit zielt grundsätzlich auf die Transparenz staatlichen Handelns, nicht auf den Zugang zu personenbezogenen Daten. Allerdings gibt es spezielle Bereiche, in denen die Verwirklichung der Transparenz staatlichen Handelns eine Offenbarung personenbezogener Daten erfordert. Für derartige Fälle hat der Gesetzgeber Vorschriften geschaffen, die die Verwaltung verpflichten, eine Abwägungsentscheidung zu treffen, die einen angemessenen Ausgleich zwischen dem Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung und dem Interesse an Auskunftserteilung des Antragstellers herstellen.

Faktisch als wenig durchsetzungsstark hat sich die Informationsfreiheit im Berichtszeitraum gegenüber den von der öffentlichen Hand getätigten Grundstücksgeschäften erwiesen. Anträge auf Informationszugang wurden hier mit der Berufung auf fiskalische Interessen sowie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse seitens der Verwaltung zurückgewiesen. Transparenz staatlichen Handelns dokumentiert sich aber gerade im Umgang des Staates mit dem öffentlichen Eigentum sowie dem gesamten Bereich der staatlichen Grundversorgung. Hier sollte – wenn es nicht gelingt, dass die Verwaltung aus eigener Kraft auf eine informations- und bürgerfreundlichere Auslegung der gesetzlichen Regelungen zusteuert – der Gesetzgeber für eine rechtsstaatlich gebotene Stärkung der Informationsfreiheitsansprüche der Bürgerinnen und Bürger sorgen.

Dies gilt auch mit Blick auf die Herausforderung der Umsetzung eines Konzepts von *Open Data* in der Hamburgischen Verwaltung: Für die Veröffentlichung und freie Zugänglichmachung von Datenbeständen im allgemeinen gesellschaftlichen Interesse sollten künftig verstärkt gemeinsame Überlegungen für neue Ansätze erstellt werden. Dies wäre ein wichtiger erster Schritt, dem weitere folgen müssen.

Insgesamt zeigt die Praxis, dass die Informationsfreiheit in Hamburg trotz eines deutlichen Optimierungsbedarfs kein zahnlöser Tiger ist und wir bereits auf vielen Feldern über Erfolge berichten können. Das liegt nicht zuletzt daran, dass die Hamburgische Verwaltung insgesamt dem Gedanken der Transparenz gegenüber grundsätzlich aufgeschlossen ist, was die erfreuliche Anzahl positiver Auskünfte nach dem Informationsfreiheitsgesetz nachdrücklich dokumentiert.

Dennoch bleibt festzuhalten, dass das Ziel einer durchgängig transparenten Verwaltung auch weiterhin der Unterstützung durch Verwaltung und Politik, aber auch durch bürgerschaftliches Engagement bedarf. Wir werden uns daher konsequent für das Ziel einsetzen, dass Verwaltung und Transparenz in Hamburg künftig noch stärker zusammenwachsen.

2 Grundlagen der Informationsfreiheit

2.1 Verfassungsrechtliche Grundlagen

Ein Grundrecht auf voraussetzungslosen Zugang zu amtlichen Informationen fehlt sowohl in der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg als auch im Grundgesetz. Die Informationsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 GG ist bislang als reines Abwehrrecht gegen den Staat ausgestaltet. Es garantiert Grundrechtsträgern die Freiheit, sich ungehindert aus allgemein zugänglichen Quellen zu unterrichten. Das Grundrecht soll staatliche Beschränkungen der freien Unterrichtung unterbinden, es gewährt jedoch keinen Anspruch auf Zugang zu Informationen. Sobald aber Informationen aufgrund der Anwendbarkeit eines Informationsfreiheitsgesetzes frei zugänglich sind, fallen sie in den Anwendungsbereich des Grundrechts.

In der verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Literatur werden verschiedene Versuche unternommen, um die Informationszugangsfreiheit grundgesetzlich abzusichern und in den Rang eines Verfassungsrechtsguts zu heben. Ein Ansatzpunkt ist dabei die Verankerung der Informationszugangsfreiheit im Demokratieprinzip, um Bürgerinnen und Bürgern die Teilhabe am Staatsgeschehen, eine rechtsstaatliche Verwaltungskontrolle zur Qualitätssicherung oder eine vorbeugende Korruptionsbekämpfung zu ermöglichen. Auch wird mit der Informationsfreiheit als Voraussetzung zum Grundrechtsschutz argumentiert, um eine verfassungsrechtliche Ebene zu erreichen. Letztlich hat sich diese Auffassung jedoch nicht durchsetzen können (BVerwG, Beschluss vom 18.7.2011 – 7 B 14/11, Rn. 9).

Viel wichtiger ist in diesem Zusammenhang ein Nichtannahme-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 25.2.2008 (1 BvR 3255/07), in dem es um die Veröffentlichung der Vergütung von Vorstandsmitgliedern der ge-

setzlichen Krankenversicherungen ging. Die Beschwerdeführer sahen darin einen unzulässigen Eingriff in ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung. In dem Beschluss stellt das Gericht klar, dass die Schaffung von Transparenz insoweit einen Eingriff in den Datenschutz erlaubt. Wörtlich führt es aus (Tz. 24):

„Die Schaffung einer solchen Transparenz ist ein legitimer Zweck der Gesetzgebung. In einer demokratischen Gesellschaft tragen solche Informationen zum öffentlichen Meinungsbildungsprozess bei. Mit entsprechenden Regelungen zur Gewährleistung verbesserter Informationen trägt der Bundesgesetzgeber in jüngerer Zeit vermehrt dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit Rechnung, so etwa durch das Informationsfreiheitsgesetz vom 5. 9. 2005 und das Vorstandsvergütungs-Offenlegungsgesetz vom 3. 8. 2005. Dies steht auch in Übereinstimmung mit internationalen Entwicklungen.“

Der aus Sicht der Informationsfreiheit wesentlichste Punkt ist dabei, dass die Schaffung von Transparenz ein legitimes Ziel darstellt und der Erlass von Informationsfreiheitsgesetzen ein geeignetes Mittel zur Erreichung dieses Ziels ist. Dadurch erlaubt es auch die Einschränkung von Grundrechten, solange dies durch die Informationsfreiheitsgesetze unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gedeckt ist. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Linie mit seinem Urteil vom 24. 11. 2010 (1 BvF 2/05, Tz. 174) zu § 16a Gentechnikgesetz (Standortregister) fortgeführt, indem es das Ziel der Transparenz ausdrücklich als gemeinschaftswichtig anerkannt hat.

2.2 Paradigmenwechsel vom Amtsgeheimnis zur Aktenöffentlichkeit

Das Amtsgeheimnis ist seit dem Absolutismus des 17. Jahrhunderts als Grundprinzip staatlicher Bürokratie überliefert, ohne jemals grundlegend kodifiziert worden zu sein. Sachliche Rechtfertigung war die vorherrschende Trennung zwischen Gesellschaft und Staat. Die Neutralität und Distanz des Staates sollte durch Geheimhaltung aufrecht erhalten werden.¹⁾ Der Geheimhaltungsgrundsatz wurde, bezogen auf die *arcana imperii* (Geheimnisse der Herrschaft), weithin als Prinzip politischer Klugheit akzeptiert.²⁾

¹⁾ Redelfs, Informationsfreiheit: Deutschland als verspätete Nation – Warum die Bundesrepublik sich schwer tut mit dem Abschied vom „Amtsgeheimnis“, S. 10, <http://www.netzwerkrecherche.de/files/ifg-deutschland-als-verspaetete-nation.pdf>.

²⁾ Wegener, Der geheime Staat – Arkantradition und Informationsfreiheitsrecht, S. 118.

Umgesetzt wurde das Prinzip unter anderem durch das Institut des *Geheimen Rates*. Landesherren stützten ihre Entscheidungen auf Beratungen mit höheren Verwaltungsbeamten im kleinen Kreis, die von Kontrollmechanismen befreit waren.³⁾

Bereits zu *Bismarcks* Zeiten gab es erste Transparenzbemühungen im Reichstag. *Bismarck* selbst jedoch war ein nachdrücklicher Verfechter des Amtsgeheimnisses und setzte den Forderungen die Drohung entgegen, in seinem Ressort werde es künftig überhaupt keine Schriftstücke ohne den Stempel „Dies ist geheim zu halten“ geben.⁴⁾ So geht auch der heutige § 353a StGB (Vertrauensbruch im auswärtigen Dienst) auf *Bismarck* zurück. Die Vorschrift entstand 1876 in ihrer ursprünglichen Fassung als Reaktion auf eine *Bismarck*-kritische Presseveröffentlichung des deutschen Botschafters in Paris, *Graf von Arnim*, deren Grundlage dienstliche Dokumente gewesen waren.⁵⁾

Wenig später identifizierte der Soziologe und Jurist Max Weber hinsichtlich des Amtsgeheimnisses ein Machtinteresse der Bürokratie als solches, das weit über die Gebiete rein sachlich motivierter Geheimhaltung hinauswirke und mit ungerechtfertigtem Fanatismus verteidigt werde.⁶⁾ Trotzdem überdauerte das Amtsgeheimnis bis ins 21. Jahrhundert. Dies wird teilweise mit Art. 33 Abs. 5 GG begründet, der festlegt, dass das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln ist. Unter diese hergebrachten Grundsätze fällt auch das Amtsgeheimnis.⁷⁾

Erst mit einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 23.8.1968 (IV C 235.65) wurde ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über Anträge auf Akteneinsicht anerkannt. Danach bestand zumindest die Möglichkeit, überprüfen zu lassen, ob sich die Behörde bei ihrer Entscheidung von rechtmäßigen und zweckgerechten Erwägungen hat leiten lassen.

Seit dem 1.1.1977 gewährt das Verwaltungsverfahrensgesetz Beteiligten am Verwaltungsverfahren ein Recht auf Akteneinsicht bei Behörden. Eine ähnliche Regelung findet sich für das Sozialrecht in § 25 SGB X. Voraussetzung für das Vorliegen dieser Akteneinsichtsrechte ist jeweils, dass die

³⁾ *Redelfs*, Informationsfreiheit: Deutschland als verspätete Nation – Warum die Bundesrepublik sich schwer tut mit dem Abschied vom „Amtsgeheimnis“, S. 8, <http://www.netzwerkrecherche.de/files/ifg-deutschland-als-verspaetete-nation.pdf>.

⁴⁾ *Wegener*, Der geheime Staat – Arkantradition und Informationsfreiheitsrecht, S. 321 f.

⁵⁾ <http://www.vonarnim.com/portraits/Harry/Arnimparagraph.pdf>.

⁶⁾ *Weber*, Gesamtausgabe I/22,4: Wirtschaft und Gesellschaft. Herrschaft: Abt. I/22, Tübingen, 2005, S. 217.

⁷⁾ *Hense*, in: Beck-OK, Art. 33 Rn. 40.1.

Kenntnis zur Geltendmachung oder Verteidigung der rechtlichen Interessen des Antragstellers erforderlich ist.

Demgegenüber eröffnet die Informationsfreiheit einen voraussetzungslosen Zugang zu amtlichen Aufzeichnungen. Ein rechtliches Interesse muss nicht darlegt werden. Hierdurch wird der grundlegende Paradigmenwechsel vom allgemeinen Amtsgeheimnis zur transparenten Verwaltung vollzogen. Der Bund und die Mehrzahl der Länder, die Informationsfreiheitsgesetze erlassen haben, haben diesen entscheidenden Schritt getan. In Brandenburg wurde das Recht auf Akteneinsicht sogar in Absatz 4 des Artikels 21 (Recht auf politische Mitgestaltung) der Landesverfassung vom 20. August 1992 aufgenommen.

2.3 Das Hamburgische Informationsfreiheitsgesetz

Das neue Hamburgische Informationsfreiheitsgesetz enthält gegenüber seinem Vorläufergesetz deutliche Erweiterungen:

- Der Anwendungsbereich des neuen Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetzes umfasst nunmehr auch den Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg,
- über EU-Bürgerinnen und -Bürger hinaus ist nunmehr ohne Einschränkung jede natürliche und jede juristische Person privaten Rechts informationszugangsberechtigt,
- Ausschlussstatbestände wurden weitergehend zurückgeführt,
- Funktion und Bezeichnung des Hamburgischen Datenschutzbeauftragten wurden um die Zuständigkeit für Informationsfreiheit erweitert. Als neu geschaffenem Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit steht uns im Bereich der Informationsfreiheit das gesamte Instrumentarium des Datenschutzbeauftragten einschließlich der Erstattung regelmäßiger Tätigkeitsberichte zur Verfügung, um
 - uns für die informationsfreiheitsrechtlichen Belange der Bürgerinnen und Bürger einzusetzen,
 - die Transparenz des Verwaltungshandelns zu fördern,
 - die Exekutive zu überwachen und zu beraten und
 - notfalls formelle Beanstandungen auszusprechen.

2.3.1 Ziele

Der grundlegende Ansatz des Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetzes ist die Förderung der Demokratie und die Stärkung von Partizipation im Sinne der Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger am Staatsgeschehen.

Information ist in der Wissensgesellschaft der Schlüssel zu jeder Form von wirksamer Meinungsäußerung und Beteiligung. Der Gesetzgeber des Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetzes hat vor diesem Hintergrund zum Ausdruck gebracht, das Hamburgische Informationsfreiheitsgesetz werde

- die Transparenz und damit auch die Akzeptanz des Verwaltungshandelns erhöhen,
- den Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen, sich im Vorfeld politischer Entscheidungen die notwendigen Informationen zu verschaffen, um sich eine alle Umstände berücksichtigende Meinung zu bilden und entsprechend qualifizierte Vorschläge zur besseren Gestaltung eines Vorhabens einbringen zu können und
- schließlich dazu führen, dass das Kostenbewusstsein der Verwaltung weiter geschärft wird, weil Nachfragen einen Rechtfertigungsdruck erzeugen.

(Siehe Anlassbegründung in Bürgerschaftsdrucksache 19/1283 vom 14.10.2008, S. 1).

2.3.2 Behördenbegriff

Ausgehend von dem Ziel des Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetzes, das behördliche Handeln durch freien Zugang zu amtlichen Aufzeichnungen transparent zu machen, müssen Bürgerinnen und Bürger erkennen können, wie das Hamburgische Informationsfreiheitsgesetz den Begriff Behörde definiert.

Nach § 2 Abs. 3 HmbIFG sind Behörden alle Stellen im Sinne des § 1 Absatz 2 des Hamburgischen Verwaltungsverfahrensgesetzes. Behörde ist danach jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Der Begriff ist weiter als derjenige der öffentlich-rechtlichen Verwaltungstätigkeit. Er stellt nicht auf die Rechtsform der Tätigkeit ab, sondern allein darauf, dass die Tätigkeit sich als Wahrnehmung einer im öffentlichen Recht wurzelnden Verwaltungsaufgabe – im Gegensatz zu Rechtsprechung und Rechtsetzung – darstellt (vgl. OVG Münster, Urteil v. 19.6.2002 – 21 B 589/02, Rn. 12). Mithin sind auch fiskalische Hilfsgeschäfte erfasst, in denen die Behörde privatrechtlich tätig wird (zum Beispiel beim Einkauf von Ausstattungsgegenständen und Material).

Der Hamburgische Verwaltungsaufbau kennt im Kern folgende Behördentypen:

- Fachbehörden zur Wahrnehmung ministerieller Aufgaben (§ 4 Abs. 2 Verwaltungsbehördengesetz),

- Senatsämter und Senatskommissionen zur Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben des Senats (§ 1 Abs. 1 Satz 2 Verwaltungsbehörden-gesetz) und
- Bezirksämter zur ortsnahen Erfüllung von Aufgaben, die nicht wegen ihrer übergeordneten Bedeutung oder Eigenart einer einheitlichen Durchführung bedürfen (§ 2 Bezirksverwaltungsgesetz).

Über die damit umschriebene unmittelbare Staatsverwaltung hinaus erstreckt sich der Geltungsbereich des neuen Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetzes nunmehr auch auf die mittelbare Staatsverwaltung im Sinne von § 1 Abs. 1 Nr. 2 HmbVwVfG. Hierzu gehören alle der Aufsicht der Freien und Hansestadt Hamburg unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts (Körperschaften wie beispielsweise die Universität, Handelskammer und Handwerkskammer, Anstalten wie die *Hamburg Port Authority* und die Stadtreinigung, Stiftungen wie die *Stiftung Historische Museen Hamburg*).

Nach § 2 Nr. 3, 2. Halbsatz, 1. Alt. HmbIFG sind zudem Beliehene und Verwaltungshelfer der genannten Behörden in den Anwendungsbereich einbezogen, soweit sie funktional als Behörde handeln. Eine Beleihung liegt vor, wenn einer natürlichen oder juristischen Person des Privatrechts die eigenverantwortliche und selbstständige Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe übertragen worden ist (zum Beispiel § 4 Abs. 1 Hamburgisches Maßregelvollzugsgesetz und § 21 Abs. 1 Mittelstandsförderungsgesetz Hamburg).

Nach § 2 Nr. 3, 2. Halbsatz, 2. Alt. HmbIFG unterliegt auch die Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Aufgaben nach Auftrag und Weisung einer senatsunmittelbaren Behörde dem Anwendungsbereich des Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetzes. Die Gesetzesbegründung nennt hier als Beispiel Abschleppunternehmer (Bürgerschaftsdrucksache 19/1283, S. 9, rechte Spalte oben).

2.3.3 Besondere Rechtsstellung des HmbBfDI im Bereich der Informationsfreiheit

Erstmalig installiert das neue Hamburgische Informationsfreiheitsgesetz in § 15 eine oder einen Beauftragte(n) für Datenschutz und Informationsfreiheit als unabhängige Behörde. Nach § 15 Absatz 2 richten sich Berufung und Rechtsstellung des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit nach den §§ 21 und 22 HmbDSG.

Unserer Unabhängigkeit wegen sind wir nicht in die Staatsverwaltung eingegliedert. Im Bereich der Informationsfreiheit bereitet dies wegen der nicht vorhandenen Ausstattung mit Hoheitsbefugnissen auch keine verfas-

sungsrechtlichen Probleme. Wir besitzen Behördenqualität, da wir öffentliche Aufgaben wahrnehmen ohne Teil der Legislative oder der Judikative zu sein. Als Behörde der Freien und Hansestadt Hamburg unterliegen wir selbst insgesamt dem Anwendungsbereich des Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetzes (§ 3 Abs. 1 HmbIFG).

2.3.4 Gesetzesmaterialien und Systematik

Der vom Senat in die Bürgerschaft eingebrachte *Entwurf eines Gesetzes zum Neuerlass des Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetzes* ist einschließlich der ihm beigegebenen Begründung ohne jede Änderung als Gesetz beschlossen worden. Somit ist die in der Bürgerschaftsdrucksache 19/1283 vom 14.10.2008 enthaltene Begründung in Gänze zur Auslegung des Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetzes heranzuziehen.

Handelte es sich bei dem ursprünglichen Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetz noch um ein Verweisgesetz, welches die Regelungen des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes dynamisch in Bezug genommen hatte, so liegt mit dem neuen Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetz nunmehr ein Vollgesetz vor. Die Regelungssystematik wie auch die materielle Ausgestaltung lösen sich dabei vom Informationsfreiheitsgesetz des Bundes; vielmehr hat bei der Normgestaltung erkennbar das Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein vom 9.2.2000 Pate gestanden.

Der mit der Anlehnung an das schleswig-holsteinische Vorbild intendierte „informationsfreiheitsrechtliche Mehrwert“ gegenüber dem bisherigen Verweisgesetz wird allerdings nicht in allen Punkten erreicht.

3 Aufgaben und Tätigkeit des Hamburgischen Beauftragten für Informationsfreiheit

3.1 Überblick

Unsere Geschäftsstelle hat die Anschrift Klosterwall 6, Block C, 20095 Hamburg. Telefonisch ist die Geschäftsstelle unter der Rufnummer 42854-4040 während der allgemeinen Öffnungszeiten von Montag bis Donnerstag 9.00 bis 16.00 Uhr, freitags 9.00 bis 12.00 Uhr, zu erreichen. Darüber hinaus verweisen wir auf unser Internetangebot unter www.datenschutz-hamburg.de. Dort sind auch die im Anhang aufgeführten Texte und Materialien abrufbar. Auf Anfrage stellen wir einzelne Papierexemplare sowohl unseres Info-Flyers als auch der letzten Tätigkeitsberichte kostenfrei zur Verfügung. Über unsere Homepage haben Sie auch kostenfreien Zugriff

auf unsere Rechtsprechungsliste, die über 150 Urteile zu allen Aspekten der Informationsfreiheit umfasst.

3.2 Fortbildung

Das Hamburgische Informationsfreiheitsgesetz erfordert mehr als einen schematischen Verwaltungsvollzug. Vielmehr gilt: Je stärker die Behörden für die Belange der Informationsfreiheit sensibilisiert werden und je besser ihre Bediensteten in Fragen der Informationsfreiheit geschult sind, desto günstiger sind die Voraussetzungen, um die Ziele des Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetzes zu erreichen.

Daher setzen wir unseren Schwerpunkt auf die Fortbildung der Anwenderinnen und Anwender des Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetzes in den Behörden. Denn eine gelungene Fortbildung zum Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetz bewirkt im Ergebnis, dass die Informationszugang begehrenden Antragstellerinnen und Antragsteller auf eine Verwaltung treffen, die ihre Anträge kompetent und effizient bearbeitet. Diese Schwerpunktsetzung hat sich bewährt und soll beibehalten werden.

Den Schwerpunkt der Fortbildung bildete die interne Schulung und Beratung der Beschäftigten. Nachdem im Berichtszeitraum an die 400 Bedienstete eine Fortbildung zum Thema Informationsfreiheit erhalten haben (siehe Fortbildungsdokumentation im Anhang 4), sind Nachfrage und Interesse ungebrochen. Angesichts der Tatsache, dass weder das Umweltinformationsgesetz noch das Verbraucherinformationsgesetz eine mit unserem Amt vergleichbare Institution kennen, haben wir in unseren Fortbildungen auch Fragestellungen behandelt, die in die genannten Rechtsgebiete hineinragen.

Das Hamburgische Informationsfreiheitsgesetz berührt als sogenanntes Querschnittsgesetz innerhalb seines Anwendungsbereichs die verschiedensten Rechtsmaterien. Deshalb ist sorgfältig zu prüfen, ob nicht vorrangige Spezialmaterien, die zumeist eine hohe Komplexität aufweisen, die Anwendung des Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetzes verdrängen. Die hierdurch bedingte hohe Gesamtkomplexität der Materie lässt sich in Vorträgen und Seminaren nur sehr grundlegend vermitteln. Während unsere Fortbildungsangebote von den Teilnehmenden ansonsten durchgängig eine gute Benotung erhielten, wurde hierzu vereinzelt moniert, dass eine grundlegende Darstellung mit einem gleichzeitigen Eingehen auf Spezialfragen ein zu umfangreiches Konzept darstelle.

Für die Zukunft planen wir daher, über das Zentrum für Aus- und Fortbildung eine in Grund- und Aufbau-seminare gestaffelte Schulung sowie ressortspezifische Seminare anzubieten. Im Übrigen möchten wir unsere

Fortbildungsangebote künftig auch auf externe Institutionen richten. Wie im Tätigkeitsbericht 2008/2009 unter Teil V., Tz. 3.1 ausgeführt, ist ein effektiver Zugang zu behördlichen Aufzeichnungen unabdingbar auf eine verlässliche und transparente Dokumentenverwaltung (*Record Management*) angewiesen. Es liegt daher in unserem naheliegenden Interesse, Behörden in dem Bemühen zu stärken, ihr *Record Management* nach modernen Standards und benutzerfreundlich zu betreiben. Mit dieser Zielsetzung haben wir bereits eine Veranstaltung in der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt gemeinsam mit dem Staatsarchiv durchgeführt. Wir sind mit dem Staatsarchiv darin einig, das *Record Management* als Führungsaufgabe zu begreifen. Entsprechende Fortbildungsangebote sollen Führungskräfte ansprechen, um das Bewusstsein für ein modernes *Record Management* und eine transparente Verwaltung auch auf der Ebene der Aufgabensteuerung in den Behörden zu verankern. Die Durchführung von weiteren Veranstaltungen dieser Art ist geplant.

Generell gehört es zu unserem Beratungsangebot, Fragestellungen und Einzelfallprobleme, die im Plenum nicht abschließend haben behandelt werden können, in der Nachbereitung mit Interessierten zu klären. Dies kann durch schlichte Stellungnahmen und Begutachtungen per E-Mail geschehen, schließt aber auch eine aufsuchende Beratung in den jeweiligen Dienststellen der Ratsuchenden ein. Daher waren wir im Anschluss an eine Fortbildungsveranstaltung am 12.5.2011 im Bezirksamt Hamburg-Mitte am 14.7.2011 erneut in der Behörde. Wir haben dort die Fragen beantwortet, die im Rahmen der Fortbildung offen geblieben waren oder sich im Anschluss an die Fortbildung ergeben hatten.

3.3 Zusammenarbeit mit anderen Informationsfreiheitsbeauftragten

Bei der Informationsfreiheit handelt es sich immer noch um ein relativ junges Rechtsgebiet, das Anwender regelmäßig vor völlig neue rechtliche Fragen stellt. Um den dadurch entstehenden Herausforderungen zu begegnen, hat sich die Zusammenarbeit der Informationsfreiheitsbeauftragten als geeignetes Mittel gezeigt. Auch genießen gemeinsame Entschließungen aller Informationsfreiheitsbeauftragten in der Regel eine erhöhte Aufmerksamkeit. Aus diesen Gründen wurde als Gegenstück zur *Datenschutzkonferenz (DSK)* die *Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten (IFK)* gegründet. Mit ihr korrespondiert der *Arbeitskreis Informationsfreiheit (AKIF)* auf Ebene der Referentinnen und Referenten.

3.3.1 Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten

Der IFK in Deutschland gehören bislang zehn Mitglieder an: der Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit, die Beauftragten

für Datenschutz und Informationsfreiheit der Länder Berlin, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Saarland, die Landesbeauftragte für Datenschutz und das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg, der Landesbeauftragte für Datenschutz Sachsen-Anhalt und das Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz in Schleswig-Holstein.

Hamburg hatte auf der IFK-Sitzung im Dezember 2009 beantragt, auch Vertreter von Thüringen und Rheinland-Pfalz einzuladen, die zwar über ein Informationsfreiheitsgesetz, aber nicht über eine(n) Beauftragte(n) verfügen. Dies wurde von der Mehrheit der Beauftragten aufgrund der mangelnden Unabhängigkeit der Behörden abgelehnt.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten tagt halbjährlich unter wechselndem Vorsitz. Im Berichtszeitraum fanden Sitzungen statt in Magdeburg (23./24. Juni 2009), Hamburg (16. Dezember 2009), Berlin (24. Juni 2010), Kleinmachnow (13. Dezember 2010) und in Bremen (23. Mai 2011). Die Sitzungen finden öffentlich statt, und eine Teilnahme ist nach vorheriger Anmeldung kostenfrei für jedermann möglich. Die Sitzungsprotokolle sind über die Homepage der Landesbeauftragten für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg (<http://www.lida.brandenburg.de>) einsehbar.

3.3.2 Arbeitskreis Informationsfreiheit

Die Entsprechung zur Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten ist der Bund-Länder-Arbeitskreis Informationsfreiheit (AKIF). Er bereitet die Sitzungen und Entschlüsse der Informationsfreiheitsbeauftragten vor. Ferner bietet er den Referentinnen und Referenten der Informationsfreiheitsbeauftragten die Möglichkeit, sich über neue Entwicklungen in der Rechtsprechung auszutauschen und aktuelle rechtliche Fragestellungen aus dem Gebiet der Informationsfreiheit zu besprechen. Der Arbeitskreis Informationsfreiheit hat sich als wichtiges Forum erwiesen, um rechtliche und tatsächliche Entwicklungen zu beobachten, Fallzahlen zu vergleichen und die Vor- und Nachteile unterschiedlicher rechtlicher Ausgestaltungen zu analysieren. Der Arbeitskreis Informationsfreiheit hat sich als gefragter Gesprächspartner gezeigt, wenn es um die Überarbeitung von Gesetzen wie dem Verbraucherinformationsgesetz geht oder um die Frage des erstmaligen Erlasses von Informationsfreiheitsgesetzen zum Beispiel in Hessen.

3.3.3 Entschließungen der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten

Im Tätigkeitszeitraum hat die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten mehrere Entschließungen verabschiedet. Diese beschäftigen sich mit unterschiedlichen Aspekten der Informationsfreiheit wie zum Beispiel dem gesetzlichen Schutz von *Whistleblowern*, der Forderung der Zusammenlegung unterschiedlicher Informationsfreiheitsgesetze, der Anwendbarkeit von Informationsfreiheitsgesetzen auf öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, dem Einsatz von *Open Data* und der Offenlegung von Verträgen zwischen Staat und Wirtschaft, insbesondere im Bereich der staatlichen Grundversorgung. Die darin enthaltenen Anregungen sind unter anderem bei parlamentarischen Anfragen zur Modernisierung des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes aufgegriffen worden (vgl. BT-Drs. 17/5336, Punkt 3 und Punkt 22).

Die Entschließungen lassen sich über die Homepage der Landesbeauftragten für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg (<http://www.lida.brandenburg.de>) abrufen und sind gleichzeitig im Anhang zum vorliegenden Tätigkeitsbericht im vollständigen Wortlaut wiedergegeben (Anhang 3).

4 Rechtliche Einzelfragen

Im Folgenden werden einige der rechtlichen Einzelfragen dargestellt, die im Berichtszeitraum von Interesse waren.

4.1 Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse

Der von der Verwaltung wohl am häufigsten angeführte Grund für die Verweigerung der Herausgabe von Informationen ist das Vorliegen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nach § 10 HmbIFG. Der Grund für die Zurückhaltung ist der in diesem Zusammenhang häufig zitierte *Birkel-Fall*. In diesem Fall sah sich die Landesregierung Baden-Württemberg Anfang der 1990er Jahre aufgrund einer Warnung vor dem Verzehr verunreinigter Flüssigeier in Nudeln der Firma *Birkel* zur Zahlung von knapp 13 Millionen DM Schadensersatz verpflichtet (OLG Stuttgart, Urteil v. 21.3.1990 – 1 U 132/89). Obwohl der Fall keine Geschäftsgeheimnisse betraf und sich außerdem im Nachhinein erhebliche Zweifel an der Unrichtigkeit der Warnung (vgl. Stern.de v. 21.3.2008, Birkel-Affäre: Es waren Ekel-Eier drin!, abrufbar unter <http://www.stern.de/wirtschaft/news/unternehmen/birkel-affaere-es-waren-ekel-eier-drin-614450.html>) und damit auch an der Schadensersatzpflicht ergaben, ist dieser Sachverhalt bis heute in den Verwaltungen sehr präsent. Die Angst vor Schadensersatzverpflichtungen dürfte

einen wesentlichen Grund für die Zurückhaltung bei der Herausgabe unternehmensbezogener Informationen darstellen. Dies führt oft zu einer Rechtsanwendung, bei der das Ergebnis vorher feststeht und die deshalb einer Überprüfung nicht standhält.

Das Hamburgische Informationsfreiheitsgesetz gehört zu den Gesetzen, die bei Vorliegen eines Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses eine Abwägung zulassen. Während zum Beispiel das Gesetz des Bundes jede Herausgabe von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen für unzulässig erklärt, ist dies nach § 10 HmbIFG zulässig, sofern das Offenbarungsinteresse der Allgemeinheit die schutzwürdigen Belange der oder des Betroffenen überwiegt. Die Gesetzesbegründung erklärt dazu, dass die Abwägung wegen des grundrechtlichen Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nur in besonderen Ausnahmefällen zu einer Offenbarung führen kann (Bürgerschaftsdrucksache 19/1283, S. 13). Diese Wertungsentscheidung ist nachvollziehbar. Sie kann aus informationsfreiheitsrechtlicher Sicht allerdings nur dann zu einwandfreien Ergebnissen führen, wenn die Voraussetzungen für das Vorliegen eines Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses genau geprüft werden.

Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind in vielen Gesetzen genannt, allerdings existiert keine gesetzliche Definition. Grundlage aller Gesetze, die den Begriff der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten, ist die Definition des Bundesverfassungsgerichts, auf die auch die Einzelbegründung zu § 10 HmbIFG (Bürgerschaftsdrucksache 19/1283, S. 13) Bezug nimmt:

„Betriebsgeheimnisse umfassen im Wesentlichen technisches Wissen im weitesten Sinne; Geschäftsgeheimnisse betreffen vornehmlich kaufmännisches Wissen. Zu derartigen Geheimnissen werden etwa Umsätze, Ertragslagen, Geschäftsbücher, Kundenlisten, Bezugsquellen, Konditionen, Marktstrategien, Unterlagen zur Kreditwürdigkeit, Kalkulationsunterlagen, Patentanmeldungen und sonstige Entwicklungs- und Forschungsprojekte gezählt, durch welche die wirtschaftlichen Verhältnisse eines Betriebs maßgeblich bestimmt werden können.“

– BVerfG, Beschluss v. 14.3.2006 – 1 BvR 2087/03, 1 BvR 2111/03.

Hohe Bedeutung kommt dabei dem letzten Halbsatz zu, der bestimmt, dass nur dann ein Geschäftsgeheimnis vorliegt, wenn durch Kenntnis der Information die wirtschaftlichen Verhältnisse des Betriebs maßgeblich bestimmt werden können. Dadurch fallen punktuelle Informationen zum Beispiel zu einzelnen Kaufpreisen aus der Definition und damit dem Anwendungsbereich von § 10 HmbIFG. In der Immobilienwirtschaft zum Beispiel

wäre dies anders zu beurteilen, wenn der Kauf einer einzigen Immobilie erhebliche Auswirkungen auf den Jahresumsatz einer Gesellschaft hätte.

Da der Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse dem Schutz des Wettbewerbs dienen soll, müssen die betroffenen Informationen wettbewerbsrelevant sein. Sind durch die Offenbarung der Information keine größere Marktverschiebungen zu Lasten des betroffenen Unternehmens möglich oder zu befürchten, scheidet das Vorliegen eines Geschäftsgeheimnisses aus (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil v. 2.10.2007 – 12 B 9/07, Rz. 47). Dies führt dazu, dass Daten von Monopolisten grundsätzlich nicht schutzwürdig sind, weil einem Monopolisten mangels Wettbewerb keine Wettbewerbsnachteile drohen können (vgl. *Rossi*, DVBl. 2010, S. 554, 561; *Kloepfer/Greve*, NVwZ 2011, S. 577, 583).

Die Anforderungen sind so hoch, dass das Bekanntwerden der Information zumindest geeignet sein muss, gravierende Folgen für den Betroffenen zu verursachen. Leichte finanzielle Einbußen reichen nicht aus. Genauso wenig ist es Ziel des Schutzes von Geschäftsgeheimnissen, dem Betroffenen die Möglichkeit zu geben, Kritik an seinem Unternehmen zu unterbinden oder die öffentliche Wahrnehmung zu steuern. Erst unter Berücksichtigung dieser äußerst hohen Anforderungen wird der besondere Schutz nachvollziehbar, den Verfassung, Gesetzgeber und Rechtsprechung den Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zukommen lassen. Dass Informationen, deren Bekanntwerden einen so hohen Schaden anrichten kann, nur in den seltensten Ausnahmen herauszugeben sind, ist nachvollziehbar.

Leider halten sich Verwaltungen und Inhaber vermeintlicher Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse längst nicht immer an diese Vorgaben der Rechtsprechung. Der Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses wird so weit ausgelegt, dass nahezu jedes unternehmensbezogene Datum darunter fallen soll. Dies betrifft die Kaufpreise von Immobilien (siehe 5.7) und alle denkbaren Vertragsdetails (siehe 5.6 und 5.8). Ein besonders anschaulicher Fall im Berichtszeitraum war die Qualifizierung der Grabstätte einer Verstorbenen als Geschäftsgeheimnis des Bestattungsunternehmens.

Im Berichtszeitraum gab es keine Fälle, in denen die Frage des Überwiegens des Offenbarungsinteresses gegenüber dem Geheimhaltungsinteresse der Betroffenen den Schwerpunkt der rechtlichen Diskussion darstellte. In allen Fällen, in denen es um § 10 HmbIFG ging, war bereits das Vorliegen eines Geschäftsgeheimnisses zweifelhaft. In einigen Fällen sah die Verwaltung nach unserem Einschreiten schnell ein, dass die Ausnahme des § 10 HmbIFG nicht anwendbar war. Dagegen gab es aber auch Fälle, in denen es zu keiner Verständigung kam. Dabei konnten wir uns

häufig des Eindrucks nicht erwehren, dass der Schwerpunkt der Argumentation nicht im Schutz der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens lag, sondern dass Informationen vertraulich bleiben sollten, um unerwünschte Berichterstattung oder Diskussionen zu verhindern. In anderen Fällen war der Geist des Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetzes noch nicht bei der auskunftspflichtigen Stelle angekommen und die Vorstellung, einem Unbeteiligten Auskünfte über Geschäftsdaten zu erteilen, gänzlich fernliegend.

Zukünftig muss dringend auf eine korrekte Anwendung des Gesetzes und eine sorgfältige Prüfung der Verwaltung, ob die klar definierten Voraussetzungen für das Vorliegen eines Geschäftsgeheimnisses gegeben sind, gedrungen werden. Dies würde einen großen Teil der uns erreichenden Streitigkeiten vorzeitig erledigen und dies praktisch ausnahmslos im Interesse der antragstellenden Bürgerinnen und Bürger.

4.2 Fiskalische Interessen

Laut Gesetzesbegründung bildet der Schutz fiskalischer Interessen nach § 8 Nr. 4 HmbIFG eine Entsprechung zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen Privater. Ziel dieser Vorschrift sei der Schutz vor Ausforschung durch Mitbewerber (Bürgerschaftsdrucksache 19/1283, S. 12). Danach ist die Frage nach einer Beeinträchtigung fiskalischer Interessen anhand der von der Rechtsprechung zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen entwickelten Vorgaben zu beurteilen. Auch für die öffentliche Hand gilt, dass fiskalische Interessen nur dort berührt sein können, wo Wettbewerb besteht und ein Informationszugang Marktverschiebungen zum Nachteil der auskunftspflichtigen Stelle hervorrufen kann.

Bedauerlicherweise wird diese nach der Gesetzesbegründung eindeutige Vorgabe zur Gesetzesauslegung von der Finanzbehörde nicht geteilt. Im Berichtszeitraum kam es wiederholt zu Fällen, in denen Auskünfte verweigert wurden mit dem Hinweis, dass sich die Bekanntgabe der Information punktuell auswirken und zu einem etwas niedrigeren Verkaufserlös führen könne (siehe zum Beispiel 5.7). Das Verwaltungsgericht Köln hat zu einem ähnlichen Fall bei gleichem Gesetzeswortlaut deutliche Worte zugunsten des Antragstellers gesprochen (siehe dazu ebenfalls 5.7). Leider steht eine solche Entscheidung in Hamburg noch aus.

4.3 Innere Sicherheit

Nach § 8 Nr. 1 HmbIFG ist ein Antrag auf Herausgabe von Informationen abzulehnen, wenn das Bekanntwerden der Information die innere Sicherheit nicht unerheblich gefährden würde. Alle bisher in Deutschland erlassenen Informationsfreiheitsgesetze enthalten eine derartige Regelung.

Dass im Unterschied zum Informationsfreiheitsgesetz des Bundes nicht bereits Störungen der öffentlichen Sicherheit ausreichen, liegt daran, dass die Grenze für eine Auskunftsverweigerung hochgesetzt werden sollte. Diese gesetzgeberische Entscheidung ist zu begrüßen, ihre Auswirkungen sind bisher jedoch unklar. Zwar wird nicht jede Übertretung einer Ordnungsnorm zu einer Gefährdung der inneren Sicherheit führen, wann dies der Fall ist, ist gerichtlich noch nicht geklärt.

Das Verwaltungsgericht Berlin (Urteil v. 7.4.2011 – 2 K 39.10, Rn. 32) sieht Belange der inneren Sicherheit gefährdet, wenn die freiheitlich demokratische Grundordnung sowie der Bestand und die Sicherheit des Bundes und der Länder, einschließlich der Funktionsfähigkeit des Staates und seiner Einrichtungen durch gewaltsame Aktionen Privater gefährdet sind. Diese Definition rührt daher, dass nach dem IFG-Bund Belange der äußeren und inneren Sicherheit geschützt sind. Das Verwaltungsgericht Berlin sieht den Schutz der inneren Sicherheit daher bei Angriffen Privater, den Schutz der äußeren Sicherheit bei militärischen Angriffen fremder Mächte gefährdet. Übertrüge man diese Definitionen auf § 8 Nr. 1 HmbIFG, so bestünde in Hamburg keine Ausnahme für das Bekanntwerden von Informationen, die zu militärischen Angriffen führen könnten. Dies ist offensichtlich nicht im Sinne des Gesetzgebers.

Die innere Sicherheit ist zweifellos bei terroristischen Anschlägen gefährdet. Fraglich ist aber, wie weit die Schwelle abgesenkt werden kann. Während einzelne Schlägereien zum Beispiel unter angetrunkenen Reeperbahnbesuchern eindeutig noch keine Gefährdung der inneren Sicherheit darstellen, gilt für massive Ausschreitungen zum Beispiel nach einem Schanzenfest, die Stunden andauern und den Einsatz mehrerer Hundertschaften Bereitschaftspolizei erfordern, genau so eindeutig das Gegenteil. Fraglich bleibt jedoch, wie mit den zahlreichen Abstufungen zwischen einem einzelnen Streit und einer stundenlangen Straßenschlacht umgegangen werden soll.

Unklar ist auch, wann eine nicht unerhebliche Gefährdung vorliegt. Zwar ist auch hierbei erkennbar, dass der Gesetzgeber die Anforderungen an den Versagungsgrund im Vergleich zu einer einfachen Gefährdung anheben wollte. Fraglich ist jedoch, ob diese Formulierung höhere Anforderungen an die Schwere der Verletzung der Sicherheit stellt oder – wohl eher – an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts.

Wir waren bisher noch nicht gezwungen, uns im Rahmen von Eingaben mit diesen Fragen auseinanderzusetzen, halten dies jedoch nur für eine Frage der Zeit (siehe die Kleine Anfrage zur Informationsverweigerung zu Wahlständen der NPD wegen einer zu erwartenden nicht unerheblichen Gefähr-

derung der inneren Sicherheit, Bürgerschaftsdrucksache 19/4175). Eine Klärung wird in diesen Fällen voraussichtlich gerichtlich erfolgen.

4.4 Schutz personenbezogener Daten

Bei jeder Einführung eines Informationsfreiheitsgesetzes in einem Land oder im Bund wird die Bedeutung dieses Gesetzes für den Datenschutz diskutiert. Als Gegenargument wird gelegentlich angeführt, Informationsfreiheitsgesetze seien „Schnüffelgesetze“, vor denen Bürger geschützt werden müssen (so zum Beispiel *Beuth*, MdL Hessen, v. 23.3.2010, abrufbar unter <http://www.cduhessen.de/inhalte/58/presse/83/informationsfreiheitsgesetz/index.html>).

In Hamburg ist das Verhältnis zwischen Datenschutz und Informationsfreiheit in § 11 HmbIFG geregelt, welcher personenbezogene Informationen schützt. Laut Gesetzesbegründung (Bürgerschaftsdrucksache 19/1283, S. 13) ist damit der in sämtlichen Fachgesetzen verwendete Begriff der personenbezogenen Daten gemeint. § 11 HmbIFG hält sich strikt an die aus dem Datenschutzrecht bekannte Dogmatik, indem er die Übermittlung personenbezogener Daten erlaubt, wenn eine Rechtsvorschrift dies vorsieht oder der oder die Betroffene einwilligt. Es gibt aber noch zwei weitere Ausnahmen, und diese sind informationsfreiheitsspezifisch: Zum einen die Möglichkeit, personenbezogene Daten zu offenbaren, wenn es zur Abwehr schwerer Nachteile für das Allgemeinwohl oder schwerwiegender Beeinträchtigungen der Rechte Einzelner geboten ist. Zum anderen, wenn die antragstellende Person ein rechtliches Interesse an der Kenntnis der begehrten Information substantiiert vorträgt und schutzwürdige Belange des oder der Betroffenen nicht überwiegen.

Aus unserer Praxis sind uns mit Ausnahme des unter 5.11 behandelten Falles kaum Fälle bekannt, in denen der Schutz personenbezogener Daten zu einem echten inhaltlichen Problem geführt hätte. Wir hatten nur sehr wenige Fälle, in denen das Auskunftsbegehren auf personenbezogene Daten gerichtet war. Im Regelfall stellen diese Daten einen Beifang dar, der aus Sicht des Antragstellers entfernt werden kann, was dann durch Schwärzungen zu erfolgen hat. Bezogen sich Auskunftsbegehren auf bestimmte Personen, so hatten die Antragsteller überwiegend so gewichtige Gründe, dass dem Begehren nachzukommen war.

Problematisch waren Informationsfreiheitsanträge, die nicht auf personenbezogene Daten gerichtet waren, die begehrten Unterlagen aber so stark von personenbezogenen Informationen durchsetzt waren, dass eine Schwärzung für die Verwaltung einen unzumutbaren Aufwand bedeutet hätte oder eine solche Kostenfolge verursacht hätte, dass die Herausgabe

insgesamt zu scheitern drohte. Dabei handelte es sich in aller Regel um Daten von geringem Schutzbedarf wie Name, Beruf, berufliche Anschrift und Telefonnummer von Personen, die im Aktenzusammenhang ausschließlich beruflich in Erscheinung traten. Zu den erwähnten amtsbezogenen Daten hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass diese grundsätzlich nicht schützenswerten personenbezogenen Daten preisgegeben sind, sofern nicht legitime Interessen, zum Beispiel Sicherheitsinteressen, dies verbieten (BVerwG, Beschluss v. 12.3.2008 – 2 B 131/07, Rz. 8).

Wie aus dem Datenschutzrecht bekannt, existiert unter den Bedingungen elektronischer Datenverarbeitung kein belangloses Datum mehr. Dies gilt auch für das Hamburgische Informationsfreiheitsgesetz. Eine regelhafte Ausnahme wie in § 6 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 IFG-Berlin für Namen, Titel, akademischen Grad, Geburtsdatum, Beruf, Branchen- oder Geschäftsbezeichnung, innerbetriebliche Funktionsbezeichnung, Anschrift und Rufnummer existiert im Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetz nicht. Eine Problematik im Bereich des Schutzes personenbezogener Daten stellen Organigramme und Geschäftsverteilungspläne dar. Die Freie und Hansestadt Hamburg fährt hier keine einheitliche Linie. Während Geschäftsverteilungspläne von Gerichten immer die zuständigen Einzelrichter/innen benennen müssen, ist dies bei Organigrammen von Behörden nicht der Fall. Die behördlichen Stellen verfahren hier sehr unterschiedlich. Einige Behörden (wie zum Beispiel der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit) nennen alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Namen und Kontaktdaten. Andere Behörden nennen nur die Führungsebene namentlich oder verzichten vollständig auf Namen und lassen es bei Dienstbezeichnungen bewenden. Wenn die Behördenleitung beschließt, Mitarbeiter namentlich zu nennen und nicht nur mit Dienstbezeichnung, so können sich Mitarbeiter, die Kundenkontakte haben, dagegen im Regelfall nicht erfolgreich wehren. Sind die Organigramme jedoch nur anonymisiert zugänglich, so besteht nach dem Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetz ohne substantiiert vorgetragenes rechtliches Interesse auch kein Anspruch auf namentliche Nennung sämtlicher Mitarbeiter.

Es wäre sinnvoll, wenn die Freie und Hansestadt Hamburg hier in naher Zukunft zu einer einheitlichen Praxis überginge, nach der zumindest die Führungsebene in Behörden namentlich in den Organigrammen benannt wird.

4.5 Mehrländerbehörden

Nach § 3 Abs. 1 HmbIFG findet das Gesetz auf Behörden der Freien und Hansestadt Hamburg Anwendung. Bei Behörden, die aus Kosten- oder

Synergiegründen Verwaltungstätigkeit nicht allein für die Freie und Hansestadt Hamburg ausüben, sondern für mehrere Bundesländer gleichzeitig, handelt es sich daher nicht zwingend um eine hamburgische Behörde. Seit Übernahme der Tätigkeit des Beauftragten für Informationsfreiheit durch unsere Behörde kam es zu verschiedenen Anfragen, die mit der *Medienanstalt Hamburg/Schleswig-Holstein (MA-HSH)* und dem *Gemeinsamen Prüfungsamt der Länder Freie Hansestadt Bremen, Freie und Hansestadt Hamburg und Schleswig-Holstein für die Zweite Staatsprüfung für Juristen (GPA)* Mehrländerbehörden betrafen. Eine Sonderstellung nimmt der NDR ein, der sich im Kern auf die Rundfunkfreiheit beruft und daraus eine Befreiung von informationsfreiheitsrechtlichen Ansprüchen ableitet. Er ist im Hinblick auf seine Verwaltungstätigkeit zudem der Ansicht, aufgrund seiner Stellung als (in Hamburg ansässige) Mehrländerbehörde unter kein Informationsfreiheitsgesetz zu fallen, da zumindest eines der am *NDR* beteiligten Länder (Niedersachsen) nicht über ein Informationsfreiheitsgesetz verfügt.

Es ist generell erforderlich, dass der länderübergreifende Rechtsakt, durch welchen die Mehrländerbehörde geschaffen wird (in der Regel ein Staatsvertrag), eine Bestimmung trifft, welches Rechtsregime Anwendung findet und mit Blick auf eventuell neu hinzu tretende Rechtsmaterien eine Auffangregel enthält. Leider enthalten zum Beispiel der NDR-Staatsvertrag v. 17./18.12.1991, die Übereinkunft der Länder Freie Hansestadt Bremen, Freie und Hansestadt Hamburg und Schleswig-Holstein über ein Gemeinsames Prüfungsamt und die Prüfungsordnung für die zweite Staatsprüfung für Juristen v. 20.4.2005 sowie der Medienstaatsvertrag H-SH v. 13.6.2006 keine solche Auffangregel bezüglich der Informationsfreiheit. Ebenso wenig wurde eine treuhänderische Lösung installiert, sodass das Rechtsregime des Landes, welches als Treuhänder für die übrigen Länder die Organisationsgewalt ausübt, maßgeblich wäre. Somit bleibt nur der hilfswise Rückgriff auf das so genannte Sitzlandprinzip (vgl. *Schoch*, IFG, 2009, § 1, Rn. 127). Da wegen des Grundsatzes der Territorialität die Rechtsetzungsgewalt eines Staates auf sein Staatsgebiet beschränkt ist, wird das Sitzland einer Mehrländerbehörde als Anknüpfungspunkt gesehen.

Obwohl sich dieses Verfahren als einfach und praktikabel erwiesen hat, wird es von Mehrländerbehörden mit dem Ziel der Nichtanwendbarkeit von Informationsfreiheitsgesetzen in Zweifel gezogen. Selbst Mehrländerbehörden, an denen ausschließlich Länder beteiligt sind, die alle über ein eigenes Informationsfreiheitsgesetz verfügen, versuchen, sich dem Anwendungsbereich aller Informationsfreiheitsgesetze zu entziehen, indem sie argumentieren, keine rein Hamburgische Behörde zu sein.

Die Situation ist bedauerlich, lässt sich aber nicht durch eine Änderung des Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetzes ändern. Wünschenswert wäre eine sorgfältigere Gestaltung der Staatsverträge, die zur Gründung von Mehrländerbehörden führen. Bis dahin bleibt das Sitzlandprinzip der einzig sinnvolle und praktikable Anknüpfungspunkt für die Bestimmung des anwendbaren Informationsfreiheitsgesetzes.

4.6 Auskunftspflicht im Bereich der staatlichen Grundversorgung

Die Hamburger Wasserwerke (HWW) GmbH ist ein Wasserversorgungsunternehmen, das etwa zwei Millionen Menschen in Hamburg und 21 Umlandgemeinden mit Trinkwasser beliefert, also unmittelbar Aufgaben der Daseinsvorsorge wahrnimmt. Die HWW GmbH steht zu 100% im Eigentum der Freien und Hansestadt Hamburg. Sie fällt nach unserer Prüfung unter das Hamburgische Informationsfreiheitsgesetz:

Entscheidend ist, ob die Aufgabe der Wasserversorgung als solche auf die HWW GmbH übertragen wurde oder ob eine staatliche Aufgabe durch formelle Privatisierung mit Mitteln des Privatrechts erfüllt werden soll. In Hamburg wurde im Jahre 2006 das Gesetz zur Sicherstellung der Wasserversorgung in öffentlicher Hand v. 27.9.2006 (HmbGVBl. S. 505) erlassen. Dieses Gesetz besteht aus einem einzigen Paragraphen mit folgendem Wortlaut:

„Die öffentliche Wasserversorgung obliegt der Freien und Hansestadt Hamburg als staatliche Aufgabe. Wird die Aufgabe durch Dritte durchgeführt, sind deren Anteile vollständig im Eigentum der Freien und Hansestadt Hamburg zu halten.“

Nach diesem Gesetz handelt es sich um eine rein formelle Privatisierung, bei der die Aufgabe als solche staatlich bleibt.

Auch der sich aus der Prüfung nach §3 Abs. 2 Nr. 8 HmbIFG ergebende Umkehrschluss bestätigt dieses Ergebnis, da nach diesem staatliche Stellen nur insoweit vom Anwendungsbereich des Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetzes ausgeschlossen sind, als sie am Wettbewerb teilnehmen. Aufgrund ihrer Monopolstellung steht die HWW GmbH nicht im Wettbewerb und ist einer Überprüfung und Kontrolle durch Marktmechanismen entzogen. Da sich die HWW GmbH zu 100% in staatlichem Eigentum befindet, können Ansprüche nach dem Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetz nicht zu Vermögenseinbußen bei Privatpersonen führen. Ebenso wenig können mögliche Grundrechtsverletzungen ins Feld geführt werden. Da selbst Gesellschaften, die nur überwiegend im Eigentum der öffentlichen Hand sind, sich nur auf die Verfahrensgrundrechte berufen können, nicht auf die materiellen Grundrechte der Art. 1 bis 19 GG (BVerfG,

Beschluss v. 18.5.2009, 1 BvR 1731/05, Rn. 17), sind rein staatliche Monopolunternehmen erst recht ausgeschlossen. Ansonsten entstünde ein Wertungswiderspruch, der sich gerade anhand von Hamburg Wasser sehr anschaulich zeigen lässt: Hamburg Wasser ist ein Gleichordnungskonzern, der aus der Hamburger Stadtentwässerung AöR und der Hamburger Wasserwerke GmbH besteht. Beide nehmen öffentliche Aufgaben wahr. In beiden juristischen Personen haben Amtsträger der FHH eine 100%-Mehrheit. Dass die bis 1924 zur Baudeputation gehörende Stadtwasserkunst in eine GmbH umgewandelt wurde, führte nicht zu einer Privatisierung der Aufgabe. Beide Stellen erfüllen die originär öffentliche Aufgabe der Wasserversorgung, deren staatlicher Charakter zukunftsichernd durch Gesetz festgeschrieben ist. Ließe man demgegenüber bereits den Umstand der rein formellen Privatisierung genügen, so fiel die HWW GmbH aus dem Anwendungsbereich des Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetzes, obwohl inhaltlich kein Unterschied zur Stadtentwässerung besteht.

Die Einzelbegründung zu § 3 Abs. 1 HmbIFG (Bürgerschaftsdrucksache 19/1283, S. 9) greift demgegenüber zu kurz, indem sie in Fällen der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe in einer privatrechtlichen Organisationsform – zum Beispiel durch Beteiligungsunternehmen der Freien und Hansestadt Hamburg – in der Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung oder Aktiengesellschaft einen Anspruch nach dem Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetz nur im Ausnahmefall anerkennen will, nämlich wenn diese als Beliehene oder Verwaltungshelfer tätig werden. Nach richtiger Ansicht sind daher auch privatrechtliche Unternehmen auskunftsverpflichtet, wenn durch sie eine staatliche Aufgabe im Wege rein formeller Privatisierung erfüllt wird.

4.7 § 9 Abs. 4 HmbIFG – Wann sind Sitzungsprotokolle vertraulich?

Häufig wird Zugang zu Sitzungsprotokollen und sonstigen -unterlagen der Bezirksversammlung oder ihrer Ausschüsse begehrt. Dann stellt sich die Frage, ob es sich um vertrauliche Unterlagen im Sinne des § 9 Abs. 4 HmbIFG handelt. Die Vorschrift ist etwas missverständlich formuliert, indem sie den Zugang für Unterlagen ausschließt, deren Vertraulichkeit durch Rechtsvorschrift vorgesehen ist. Sieht eine Rechtsvorschrift vor, dass für bestimmte Unterlagen Vertraulichkeit angeordnet werden kann, so sind diese erst dann geheim zu halten, wenn die Anordnung auch erfolgt ist. Denn § 9 Abs. 4 HmbIFG will nicht potentiell vertrauliche, sondern vertrauliche Unterlagen schützen.

Nach § 7 Abs. 1 Bezirksverwaltungsgesetz (BezVG) ist der Inhalt von Beratungen in nichtöffentlicher Sitzung der Bezirksversammlung oder ihrer Ausschüsse vertraulich, wenn die Bezirksamtsleitung dies zu einem Tages-

ordnungspunkt oder Beratungsgegenstand erklärt oder das Gremium dies beschließt. In diesem Fall besteht eine Verschwiegenheitspflicht der beteiligten Gremienmitglieder. Für Bauausschüsse, welche Unterausschüsse der Regionalausschüsse sind, gilt diese Vorschrift entsprechend (§ 16 Abs. 1 Satz 4 BezVG).

Voraussetzung der Vertraulichkeit der Beratungsinhalte ist nach dem BezVG daher zunächst die Nichtöffentlichkeit der Sitzung. Grundsätzlich sind die Sitzungen allerdings öffentlich (§ 14 Abs. 1 BezVG), ausnahmsweise kann die Öffentlichkeit zur Wahrung überwiegender Belange des öffentlichen Wohls oder berechtigter Einzelinteressen ausgeschlossen werden. Bauausschüsse beraten stets nichtöffentlich.

Zweite Voraussetzung der Vertraulichkeit ist – neben der Nichtöffentlichkeit – zudem die Erklärung oder der Beschluss, dass der jeweilige Tagesordnungspunkt vertraulich zu behandeln ist. Die Verwaltung in den Bezirken setzt zwar bisweilen nichtöffentliche Beratung und Vertraulichkeit gleich. Dies ist aber mit dem Wortlaut des § 7 Abs. 1 BezVG nicht vereinbar, der ausdrücklich auch eine Vertraulichkeitserklärung erfordert. Allerdings kann diese Erklärung in einem Beschluss über die Nichtöffentlichkeit konkludent enthalten sein. Dies ist dann anzunehmen, wenn es sich aus den Umständen, insbesondere aus der erkennbaren Geheimhaltungsbedürftigkeit des Beratungsgegenstandes ergibt. Fehlt es aber an einem Beschluss über die Nichtöffentlichkeit, weil bereits das Gesetz diese anordnet (wie im Falle des Bauausschusses), so gibt es keinen Anknüpfungspunkt für eine schlüssige Erklärung zur Vertraulichkeit. Sie muss dann ausdrücklich erfolgen, um Rechtssicherheit zu schaffen. In der Praxis ist eine explizite Erklärung jedoch selten, auch die Geschäftsordnungen der Bezirksversammlungen enthalten hierzu in der Regel nichts.

Ist eine Vertraulichkeitserklärung ergangen, ohne dass die geschützten Interessen das Interesse der Öffentlichkeit überwiegen, so ist sie rechtswidrig. Sie ist ungeachtet dessen formell wirksam, so dass die Gremienmitglieder gleichwohl zur Verschwiegenheit verpflichtet sind. Allerdings darf durch eine materiell rechtswidrige Vertraulichkeitsdeklaration der Zugangsanspruch nach dem Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetz nicht vereitelt werden. Für offenkundige Angelegenheiten oder solche, die abschließend beraten worden sind und ihrer Natur oder Bedeutung nach keiner Geheimhaltung mehr bedürfen, entfällt die Verschwiegenheitspflicht (§ 7 Abs. 2 Satz 2 BezVG) und mit ihr die Vertraulichkeit. Die entsprechenden Unterlagen sind dann zugänglich.

4.8 Schul-TÜV

Auf der Grundlage des § 100 HmbSchulG ist eine Evaluation (Schul-TÜV) durchzuführen, inwieweit einzelne Schulen den Bildungs- und Erziehungsauftrag des § 2 HmbSchulG erfüllen. § 100 Abs. 1 HmbSchulG lautet:

Das Maß und die Art und Weise, in dem die Kurse, Klassen, Stufen und Schulen den Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schule nach § 2 erfüllt haben, ist nach dem Stand der empirischen Sozialwissenschaften durch Maßnahmen der Evaluation zu ermitteln. Die Ergebnisse der Evaluation einschließlich der Ergebnisse landesweiter Lernstandserhebungen sind in geeigneter Weise zu veröffentlichen.

Nach der bisherigen Praxis wurden die Ergebnisse nur der jeweiligen Schule mitgeteilt. Wir sind der Ansicht, dass die bisherige Praxis nicht mit den zwingenden Vorgaben von § 100 HmbSchulG zu vereinbaren war. Deshalb begrüßen wir die Änderung der bisherigen Praxis. Nach Medienberichten sollen zukünftig die Ergebnisse des *Schul-TÜV*, mit Ausnahme der Bewertung der Arbeit der Schulleitung, im Internet veröffentlicht werden. Damit werden beim Schul-TÜV bald die gleichen Maßstäbe gelten wie beim *Pflege-TÜV* und beim *Krankenhaus-TÜV*.

5 Einzelfälle

Aus der Beantwortung der Kleinen Anfrage 20/1126 vom 5.8.2011 geht hervor, dass von 444 Anträgen nach dem Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetz nur 84, also knapp 20% abgelehnt wurden. Davon entfielen 44 abgelehnte Anfragen alleine auf die Finanzämter, wobei zu bedenken ist, dass Vorgänge der Steuererhebung und -festsetzung nach § 3 Abs. 2 Nr. 5 HmbIFG vom Anwendungsbereich des HmbIFG ausgenommen sind. In vielen Einzelfällen gibt es allerdings noch Verbesserungsmöglichkeiten. Im Folgenden werden einige Eingaben aus den Jahren 2010 und 2011 dargestellt, soweit sie von besonderem Interesse oder für häufige und grundlegende Probleme kennzeichnend sind.

5.1 IFG-Ansprüche zur Vorbereitung oder Unterstützung von Zivilprozessen

IFG-Ansprüche werden von Bürgerinnen und Bürgern nicht nur aus altruistischen Motiven oder im Interesse der Allgemeinheit gestellt. Häufig ist Hintergrund eines IFG-Antrags auch die Vorbereitung oder Unterstützung eines zivilrechtlichen Anspruchs. Antragsteller und auskunftspflichtige Stelle befinden sich dann entweder bereits in einem Gerichtsverfahren oder die Durchführung eines solchen steht unmittelbar bevor. In einem Fall

aus dem Jahr 2010 bestand ein solcher Streit zwischen der Handwerkskammer Hamburg (öffentlich-rechtliche Körperschaft nach § 3 Abs. 1 HmbIFG) und einem Auftragnehmer in einem Bauprojekt. Zwischen beiden kam es zu einem Streit über die Ausführung von Baumaßnahmen mit anschließender Klage vor dem Zivilgericht. Im Laufe des Verfahrens stellte der Auftragnehmer der Baumaßnahmen einen IFG-Antrag gegen die Handwerkskammer, der sich auf Unterlagen zu dem Bauprojekt bezog.

Solche Ansprüche führen zu einer Einschränkung der Waffengleichheit in dem zivilrechtlichen Verfahren. Dies ist zwar nicht das Ziel von informationsfreiheitsrechtlichen Ansprüchen, wird aber vom Gesetz in Kauf genommen. Grundsätzlich ist es nicht erforderlich, einen Grund dafür anzugeben, warum man einen informationsfreiheitsrechtlichen Antrag stellt. Viele Antragsteller tun dies aber trotzdem, oder der Grund ergibt sich offensichtlich, weil sich Antragsteller und auskunftspflichtige Stelle bereits in einem Rechtsstreit befinden, dessen Gegenstand vom IFG-Antrag berührt wird. Die Gerichte haben entschieden, dass die Motivation, die Chancen in einem zivilrechtlichen Verfahren zu verbessern, nicht automatisch zu einem Ausschluss des Antrags führt (VG Hamburg, Urteil v. 27.08.2010 – 7 K 619/09, Rn. 76; VGH Kassel, Urteil v. 2.3.2010 – 6 A 1684/08, Leitsatz 3).

Die in § 3 Nr. 6 HmbIFG enthaltene Ausnahme bezieht sich ihrem Wortlaut nach lediglich auf Unterlagen, die Prognosen, Bewertungen, Empfehlungen oder Anweisungen in Zusammenhang mit der gerichtlichen oder außergerichtlichen Geltendmachung oder Abwehr von Ansprüchen enthalten. Dies betrifft also Unterlagen über Prozesstaktiken, nicht zwangsläufig alle Unterlagen, aus denen sich der Anspruch selbst ergibt. Der Anspruch auf solche Unterlagen kann nur abgewehrt werden, wenn einer der anderen Ausnahmetatbestände des Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetzes erfüllt ist. Ist dies nicht der Fall, müssen Unterlagen auch dann herausgegeben werden, wenn es zu einer Störung der Waffengleichheit im Zivilprozess führt.

5.2 Gängeviertel und Elbphilharmonie

Der Planungs- und Bauverlauf der *Elbphilharmonie* und der Verkauf des *Gängeviertels* waren zwei Projekte des Hamburgischen Senats, die in der Bevölkerung nicht auf ungeteilte Zustimmung stießen. Während der Verkauf des *Gängeviertels* nach Protesten aus der Bevölkerung rückgängig gemacht wurde, geht der Bau der *Elbphilharmonie* weiter. Ein parlamentarischer Untersuchungsausschuss wurde zur Klärung der Frage eingesetzt, wie es zu den Kostensteigerungen kommen konnte und ob Öffentlichkeit und Bürgerschaft darüber zutreffend informiert wurden.

Aufgrund des hohen öffentlichen Interesses kam es auch zu IFG-Anträgen zu den die beiden Projekte betreffenden Unterlagen. Der Antrag zur *Elbphilharmonie* scheiterte an dem Umfang der zu einem solchen Mammutprojekt vorhandenen Unterlagen. Die zu diesem Projekt vorhandenen Informationen verteilen sich auf verschiedene Behörden in ganz Hamburg. Ihre Sammlung, Sichtung und Auswertung im Bezug auf Ausnahmetatbestände des Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetzes war von der Verwaltung nicht zu leisten und die Kosten, die alleine für die Kopien angefallen wären, waren von einer Privatperson nicht zu tragen. Der Antragsteller hat den Antrag daher nach Rücksprache zurückgenommen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass bei umfangreichen Projekten die Informationsfreiheit grundsätzlich außen vor bleiben muss. Es ist aber in derartigen Fällen erforderlich, dass Antragsteller klare und präzisierte Anträge stellen. Konkretisierungen auf Teilbereiche eines solchen Projekts sind nicht nur sinnvoll, sie sorgen bisweilen erst dafür, dass ein Antrag Erfolg haben kann.

Beim *Gängeviertel* waren die Unterlagen nicht so umfangreich, dass eine Sichtung von vornherein aussichtslos gewesen wäre. Allerdings wäre auch hier eine Konkretisierung des Antragsbegehrens erforderlich gewesen. Die Finanzbehörde hat die durch den Ver- und Rückkauf entstandenen Kosten auf rund 2,8 Millionen Euro beziffert. Den konkreten Kaufpreis, der städtebauliche Vertrag, Regelungen zur Vertragsstrafe und weitere Vertragsinhalte wurden von der Finanzbehörde unter Berufung auf die Ausnahmegründe § 8 Nr. 4 HmbIFG (Beeinträchtigung fiskalischer Interessen im Wirtschaftsverkehr) und § 10 Abs. 1 HmbIFG (Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse) geheim gehalten.

Für Großprojekte wie die *Elbphilharmonie* stellen IFG-Anträge von Privatpersonen nur bedingt ein geeignetes Mittel der Verwaltungskontrolle dar. Der von Verwaltung und Bürgern zu leistende Aufwand sprengt den Rahmen des (den beiden) Zumutbaren. In solchen Fällen steht der Bürgerschaft zur Wahrnehmung ihrer verfassungsmäßigen Aufgabe, die Verwaltung zu kontrollieren, das geeignetere Instrumentarium zur Verfügung. Für den Verkauf des *Gängeviertels* gilt dies nicht im gleichen Maße. Die Unterlagen waren überschaubar(er), und die Finanzbehörde berief sich auf konkrete Ausnahmegründe, um das Bekanntwerden einer bestimmten Information zu verhindern. Dass die von der Behörde angeführten Ausnahmegründe vorlagen, war nicht offensichtlich. Es kam aber nicht zu einer gerichtlichen Klärung, weil auch hier der Antragsteller seinen Antrag zurücknahm.

Für beide Fälle gilt, dass das Informationsfreiheitsgesetz zwar nachträglich eine Kompensation für eine fehlende Bürgerbeteiligung sein kann, es vermag diese aber nicht vollständig zu ersetzen.

5.3 IFG-Anspruch gegen Hamburgische Rechtsanwaltskammer

Bisweilen scheidet ein Anspruch auch an der mangelnden Bekanntheit des Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetzes. Ein Rechtsanwalt, der einen Mandanten in einem Verfahren gegen die Hamburgische Rechtsanwaltskammer vertrat, stellte einen Antrag auf Herausgabe von Informationen. Die Hamburgische Rechtsanwaltskammer lehnte den Antrag ab mit der Begründung, die begehrten Informationen stünden in keinem Zusammenhang mit dem geführten Rechtsstreit. Aufgrund der Voraussetzungslosigkeit informationsfreiheitsrechtlicher Ansprüche war dies jedoch auch nicht erforderlich. Nach einem Hinweis auf das Hamburgische Informationsfreiheitsgesetz hat die Hamburgische Rechtsanwaltskammer angekündigt, dem Antrag in vollem Umfang stattzugeben.

5.4 Ansprüche auf Informationszugang zu Verwaltungsvorschriften

Verwaltungsvorschriften unterscheiden sich von anderen Rechtsvorschriften dadurch, dass sie keine Außenwirkung entfalten. Sie richten sich nur an die Verwaltung und binden auch nur diese. Sie können (im Gegensatz zu Gesetzen, Rechtsverordnungen oder Satzungen) keine Rechtseingriffe bei Bürgern rechtfertigen. In der Verwaltung hält sich deswegen vereinzelt der Irrglaube, Verwaltungsvorschriften müssten nicht zur Befriedigung informationsfreiheitsrechtlicher Ansprüche herausgegeben werden. Doch handelt es sich im Rechtssinne um amtliche Aufzeichnungen, so dass diese nach den Bestimmungen des Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetzes zugänglich zu machen sind. Mit dieser Änderung tut sich die Verwaltung bisweilen noch schwer.

In einem konkreten Fall war ein Bürger an einer Bushaltestelle gestürzt, an der kurz vorher ein Feuerwehreinsatz stattgefunden hatte. Der Bürger war der Ansicht, dass die Feuerwehr den Einsatzort nach Ende des Einsatzes nicht ausreichend gesichert hatte und sein Sturz und die daraus resultierende Verletzung auf diesem Unterlassen beruhten. Er hatte von der Existenz einer Dienstanweisung der Feuerwehr erfahren, die das Verhalten der Einsatzkräfte nach Abschluss eines Einsatzes im Bezug auf die Sicherung des Einsatzortes regelt. Die Feuerwehr lehnte die Herausgabe der Dienstanweisung, die keinen Außenbezug entfaltet, ab. Im konkreten Fall konnte der Antragsteller sogar ein rechtliches Interesse geltend machen, weil ein eventueller Verstoß gegen die Dienstanweisung unter Umständen ein Verschulden bedeutete hätte, das Grundlage für seinen Amtshaftungsanspruch gewesen wäre. Unabhängig davon sind, wie dargestellt, Verwaltungsvorschriften auf Antrag stets zugänglich zu machen.

Da Verwaltungsvorschriften in aller Regel eine Vielzahl verschiedener Verfahren betreffen, ist es sinnvoll, sie auch ohne konkreten Antrag bekannt zu machen, zum Beispiel auf der behördeneigenen Homepage zusammen mit anderen Rechtsgrundlagen. Leider enthält das Hamburgische Informationsfreiheitsgesetz generell keine Veröffentlichungspflichten, so dass die proaktive Veröffentlichung bisher die Ausnahme darstellt. Im Bereich der Verwaltungsvorschriften ist dies nicht als lediglich als Mangel an behördlichem Service, sondern als Mangel an Transparenz zu bewerten. Im konkreten Fall hat sich die Feuerwehr nach einem kurzen Briefwechsel erfreulicherweise unserer Rechtsauffassung angeschlossen und dem Bürger die Dienstanweisung übersandt, zusammen mit einer erneuten Überprüfung seines Amtshaftungsanspruchs.

5.5 Anspruch auf Informationszugang gegen Insolvenzverwalter?

Verwaltungsgerichte haben in der Vergangenheit mehrfach entschieden, dass ein Anspruch nach dem einschlägigen Informationsfreiheitsgesetz nicht deswegen entfällt, weil der Antragsteller den Antrag in seiner Eigenschaft als Insolvenzverwalter stellt (VG Hamburg, Urteil v. 23.4.2009 – 19 K 4199/07). Dies gilt auch dann, wenn der Auskunftsanspruch in direktem Zusammenhang mit der Insolvenz steht, wie zum Beispiel bei der Vorbereitung einer Insolvenzanfechtung (BVerwG, Urteil v. 20.5.2010 – 7 B 28/10).

Ein Petent hatte sich in einem entgegengesetzten Fall an uns gewandt: Er wollte Auskunft vom Insolvenzverwalter zur Unterstützung mehrerer Gerichtsverfahren. Beim Insolvenzverwalter handelt es sich jedoch nicht um eine auskunftspflichtige Stelle im Sinne des Informationsfreiheitsgesetzes. Zwar hat er nach der Insolvenzordnung eine Amtsstellung inne, er übt aber ein privates und kein öffentliches Amt aus. Daher ist er nicht Teil der (mittelbaren) Staatsverwaltung. Aus diesen Gründen können Insolvenzverwaltern wohl Ansprüche nach Informationsfreiheitsgesetzen zustehen, sie sind jedoch nicht Adressaten derartiger Ansprüche. Deshalb konnten wir dem Petenten leider nicht weiterhelfen.

5.6 Offenlegung von Verträgen für Telekommunikationsdienstleistungen in Justizvollzugsanstalten

Ein Insasse der Justizvollzugsanstalt Billwerder stellte einen Antrag auf Einblick in den Vertrag, welchen das Strafvollzugsamt mit der *Telio GmbH* geschlossen hat. Die *Telio GmbH* erbringt Telekommunikationsdienstleistungen für Strafgefangene in der Justizvollzugsanstalt. Der Antragsteller interessierte sich nach eigenen Angaben aus kartellrechtlichen Gründen für die genauen Vertragsinhalte.

Das Strafvollzugsamt hat den Antrag abgelehnt. Zur Begründung verwies man darauf, dass das Strafvollzugsamt der *Telio GmbH* vertraglich Stillschweigen über Vertragsinhalte zugesichert habe. Ein aufgrund des Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetzes gewährter Zugang zu Vertragsinhalten würde einen Vertragsbruch durch das Strafvollzugsamt darstellen. Ferner teilte man dem Antragsteller mit, dass der Vertrag schützenswerte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nach § 10 HmbIFG enthalte und daher in seiner Gesamtheit nicht herausgabefähig sei. Dies sei das Ergebnis einer Abwägung. Außerdem benötige der Antragsteller die Informationen nicht für eine kartellrechtliche Überprüfung.

Diese Begründung überzeugt aus einer Vielzahl von Gründen nicht. Vertragliche Stillschweigeabkommen haben keine Auswirkungen auf die gesetzlich abschließend geregelten Ausnahmen nach dem Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetz. Vertragsbrüche sind zu vermeiden, indem erst gar keine unhaltbaren Zusagen gegeben werden. Ob bei einem einzigen Vertrag das Vorliegen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen überhaupt möglich ist, ist zweifelhaft. Das Bekanntwerden eines solchen Geheimnisses müsste zu einem Nachteil im Wettbewerb des Betroffenen führen, was zum Beispiel bei Kundenlisten, Marktstrategien oder Kalkulationen der Fall ist. Ein einzelner Vertrag hat punktuellen Charakter. Nach der Rechtsprechung kann von einem Geschäftsgeheimnis nur ausgegangen werden, wenn das Bekanntwerden der Information geeignet ist, größere Marktverschiebungen zulasten der Betroffenen herbeizuführen. Dies ist schon deshalb zu bezweifeln, weil die *Telio GmbH* nach eigenen Angaben 30.000 Häftlinge in ganz Europa zu ihren Kunden zählt, in der JVA Billwerder aber lediglich 800 Häftlinge einsitzen. Ferner sind Details über Verträge zwischen der *Telio GmbH* und Haftanstalten in Schleswig-Holstein aufgrund einer dortigen Kleinen Anfrage an den Landtag (Landtagsdrucksache 17/158 vom 8.1.2010) längst öffentlich.

Es wäre zu berücksichtigen gewesen, dass der Vertrag eine besondere Konstellation betrifft: Die *Telio GmbH* verfügt im Bereich der JVA Billwerder über ein Monopol, die Insassen haben keine Auswahl verschiedener Anbieter, sondern müssen über diesen Anbieter kommunizieren. Ein solches Monopol mag aus Sicherheitsgründen alternativlos sein. Ihm wohnt aber ein Missbrauchspotenzial inne, dem mit einem Höchstmaß an Transparenz begegnet werden sollte. Ein Monopol und ein faktischer Benutzungszwang sollten wenn irgend möglich nicht mit geheimen Vertragsinhalten kombiniert werden. Das hierdurch begründete Offenbarungsinteresse der Allgemeinheit ist bei der vom Strafvollzugsamt vorzunehmenden Abwägung angemessen zu berücksichtigen.

Ob der Antragsteller die Informationen „benötigt“ oder nicht, ist aufgrund der Voraussetzungslosigkeit nicht von der auskunftspflichtigen Stelle zu entscheiden. Diese hat lediglich das Vorliegen von Ausnahmegründen zu prüfen. Der Petent hat Widerspruch gegen die ablehnende Entscheidung des Strafvollzugsamtes eingelegt. Nach Stellungnahmen unsererseits und ausführlichem Schriftverkehr hat sich das Strafvollzugsamt entschieden, dem Antragsteller die fehlenden Informationen mitzuteilen.

5.7 Verkäufe von Grundstücken aus dem Eigentum der FHH

Im Jahr 2009 wurde der Blankeneser *Katharinenhof* aus städtischem Eigentum an einen privaten Investor aus der Luftfahrtbranche verkauft. Bei dem Gebäude handelt es sich um ein denkmalgeschütztes Herrenhaus, welches zuletzt als Verwaltungsgebäude und Bücherhalle genutzt wurde, seit 2005 aber leer stand und sanierungsbedürftig ist. Aus Sorge über den zunehmenden Verfall der Immobilie stellten die Petenten einen HmbIFG-Antrag auf Herausgabe der Verkaufsunterlagen durch die Finanzbehörde. Dem Antrag wurde stattgegeben, mit Ausnahme des Kaufpreises und möglicher Vertragsstrafen.

Als Grundlage der Geheimhaltung dieser entscheidenden Details berief sich die Behörde zunächst auf § 8 Nr. 4 HmbIFG (Beeinträchtigung der Fiskalinteressen der FHH im Wirtschaftsverkehr) und führte aus, die Fiskalinteressen der Stadt würden dadurch beeinträchtigt, dass sich die Offenbarung des Kaufpreises des *Katharinenhofs* negativ auf das Bieterverhalten bei künftigen Verkäufen ähnlicher Privatanwesen auswirken könnte. Die Finanzbehörde verwies außerdem darauf, dass der Kaufpreis ein schutzwürdiges Betriebs- und Geschäftsgeheimnis des Käufers nach § 10 HmbIFG darstelle. Ein Widerspruch der beiden Antragsteller wurde zurückgewiesen.

Die von der Finanzbehörde angegebenen Gründe vermögen nicht zu überzeugen, da eine Beeinträchtigung fiskalischer Interessen nicht erkennbar ist. Gebäude, die zeitweilig von der Stadt für öffentliche Zwecke genutzt wurden, befinden sich in verschiedenen Teilen der Stadt und weisen einen sehr unterschiedlichen Erhaltungszustand auf. Infolgedessen ist zweifelhaft, dass es zu einem direkten Einfluss auf künftiges Bieterverhalten käme, weshalb eine Beeinträchtigung der Fiskalinteressen der Stadt nicht erkennbar ist.

Doch auch die Einschätzung der Behörde, dass bereits der Kaufpreis einer einzelnen Immobilie ein Geschäftsgeheimnis des Käufers darstellt, darf nicht automatisch zu dem Schluss führen, dass eine Offenbarung nicht in Betracht kommt. Im vorliegenden Fall besteht ein Interesse der Allgemein-

heit daran zu erfahren, ob ihre finanziellen Interessen gewahrt wurden und wie gegebenenfalls die Einhaltung von Vertragsbestimmungen durchgesetzt werden kann. Leider unterblieb insoweit eine gebotene Abwägung durch die Behörde.

Wir haben diesen Fall zum Anlass genommen, uns an den Finanzsenator zu wenden. Leider hat es der Senator abgelehnt, den Fall anders zu entscheiden und der Öffentlichkeit mitzuteilen, zu welchem Preis und zu welchen Konditionen das „Inventar“ Hamburgs an private Interessenten verkauft wird. Besonders bedauerlich ist dabei, dass die Ausnahme des § 8 Nr. 4 HmbIFG zwar unter dem zeitlichen Vorbehalt des *solange* steht, dieser aber vorliegend nach Ansicht der Finanzbehörde keine faktischen Auswirkungen haben soll. Die fiskalischen Interessen seien noch betroffen und man hat uns nicht mitteilen können, wann dieser Zustand ende. Es sieht so aus, als wenn Hamburgerinnen und Hamburger auf absehbare Zeit nicht erfahren, zu welchem Preis städtische Grundstücke verkauft werden. Aus Sicht der Informationsfreiheit ist dies ein bedauerlicher Zustand.

Kurz darauf hat das Verwaltungsgericht Köln in einem fast deckungsgleichen Fall zum IFG-Bund entschieden (Urteil v. 7.4.2011 – 13 K 822/10). Es bezeichnete die (auch von der Finanzbehörde Hamburg) vorgetragene Ansichten als „fernliegend“ und die befürchteten Nachteile als theoretisch und nur mittelbar. Vor allem aber führte es aus, dass sich Verhandlungsstrategien und Preisvorstellungen immer auf konkrete Liegenschaften beziehen. Gerade bei Grundstücken sei eine Vergleichbarkeit und damit Übertragbarkeit von gewonnenen Erkenntnissen eine absolute Ausnahme, da die wichtigsten Kriterien die Lage des Grundstücks und gegebenenfalls der Zustand des Objekts sind und diese bei zwei Liegenschaften praktisch nie identisch seien.

Die Antragsteller in diesem Fall scheuten nach einem ablehnenden und kostenpflichtigen Widerspruchsbescheid den Weg vor Gericht und beklagten abschließend wörtlich: *„Der Weg heraus aus obrigkeitstaatlichen Handlungs- und Entscheidungsmustern hinein in eine Welt, in welcher transparente Mitwirkung und Teilhabe nicht nur hehre rechtspolitische Postulate bleiben, sondern zur geübten Realität werden, liegt trotz aller gesetzgeberischer Richtungsweisung noch lange nicht hinter uns.“*

5.8 Verträge mit Kaufleuten in Justizvollzugsanstalten

Ein Insasse der JVA Billwerder wollte Auskunft über den Vertrag, welchen die Justizvollzugsanstalt mit dem so genannten Anstaltskaufmann geschlossen hat. Der Anstaltskaufmann stellt für Häftlinge ohne Freigang die einzige Möglichkeit dar einzukaufen. Das Strafvollzugsamt ging unter Be-

rufung auf § 10 HmbIFG (Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen) davon aus, dass der Vertrag überwiegend Geschäftsgeheimnisse enthalte und teile dem Antragsteller nur einige Details aus dem Vertrag mit, die nach Einschätzung der Behörde für den Antragsteller von Interesse sein könnten. Dieser wandte sich daraufhin an uns.

Wir haben der Behörde hierzu noch einmal detailliert die hohen Voraussetzungen für das Vorliegen eines Geschäftsgeheimnisses dargelegt. Entscheidend ist die Wettbewerbsrelevanz der betroffenen Information. Dies führt dazu, dass Daten von Monopolisten grundsätzlich nicht schutzwürdig sind, weil einem Monopolisten mangels Wettbewerb keine Wettbewerbsnachteile drohen können. Vorliegend war aber nicht nur darauf abzustellen, dass der Anstaltskaufmann ein Monopol innerhalb der JVA Billwerder innehat, sondern es war auch zu berücksichtigen, dass die Firma bei der Frage, wer in der Justizvollzugsanstalt als Monopolist tätig wird, im Wettbewerb zu anderen Anbietern steht, die ebenfalls das Monopol für den Verkauf an Häftlinge erlangen möchten. Im Ergebnis war trotzdem nicht davon auszugehen, dass die Bekanntgabe von Vertragsinhalten zu Marktverschiebungen zulasten des Anstaltskaufmanns führen könnte. Die Ausnahme des § 10 HmbIFG war daher nicht einschlägig.

Das Strafvollzugsamt hat sich unserer Auffassung angeschlossen und dem Petenten den Vertrag ausgehändigt.

5.9 Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit als auskunftspflichtige Stelle

Mehrfach waren auch wir im Berichtszeitraum Adressat von informationsfreiheitsrechtlichen Anträgen. Die Anträge bezogen sich zum Beispiel auf die Ergebnisse datenschutzrechtlicher Prüfungen, Statistiken zum Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetz, Vermerke zu einzelnen Rechtsfragen und zu der personellen Ausstattung der Dienststelle. Den Anträgen wurde nach der Entfernung personenbezogener Daten entsprochen. Lediglich ein Antrag blieb erfolglos, da die begehrten Informationen nicht bei uns vorhanden waren.

5.10 Form von HmbIFG-Bescheiden

Antworten auf IFG-Anträge sind Verwaltungsakte, unabhängig davon, ob sie ablehnend oder stattgebend sind. Ablehnende Bescheide sind daher zu begründen und mit einer ordnungsgemäßen Rechtsbehelfsbelehrung zu versehen. In vielen der von uns bearbeiteten Fälle mussten wir feststellen, dass dies nicht geschehen war. Der Grund dafür ist regelmäßig, dass in der Verwaltungspraxis nicht ein bestimmter Antrag eingereicht und so-

dann abschließend von der auskunftspflichtigen Stelle beschieden wird. Vielmehr findet häufig ein Austausch zwischen Antragsteller und Verwaltungsmitarbeitern statt, bei dem es zu Rückfragen, Verweisungen und Konkretisierungen des Antrags kommt. Im Rahmen dieses Austauschs werden dann auch mögliche Ablehnungsgründe besprochen und Aktenumfänge begrenzt. Wenn sich ein Petent dann an uns wendet, tut er dies häufig mit einer Sammlung von E-Mails, in der sich kein abschließender Bescheid findet, die Begründung aus vielen verschiedenen Antworten zusammengesetzt werden muss und der Beginn der Rechtsmittelfrist unklar ist.

Die Einhaltung von Förmlichkeiten ist jedoch eine wichtige Voraussetzung für die Rechtsverfolgung. Deshalb wäre es wünschenswert, wenn die auskunftspflichtigen Stellen die verschiedenen Informationen von Seiten der Antragsteller sammeln und die Anfrage dann in einem zusammenhängenden Bescheid beantworten, der den Formerfordernissen genügt und mit einer Rechtsbehelfsbelehrung versehen ist. Ein solches Vorgehen, das den gesetzlichen Vorgaben entspricht, erleichtert die Überprüfbarkeit im Rahmen von Widerspruchs- und Gerichtsverfahren und ermöglicht eine einfachere Begleitung des Verfahrens durch unsere Behörde. Vor allem aber liegt es im Interesse der Antragsteller, weil das Begehren auf diese Weise zusammenhängend überprüft wird, widersprüchliche Sachverhalte und Argumentationen leichter erkennbar sind und für alle beteiligten Parteien schneller Rechtssicherheit geschaffen wird, was bei einem ständigen Austausch verschiedener Argumente und Ansichten sowie Nachträgen nicht der Fall ist.

5.11 Informationszugang zu personenbezogenen Daten

Der Petent ist Beamter und war langjährig Berater bei einer Regionalen Beratungs- und Unterstützungsstelle – REBUS – (siehe 19. Tätigkeitsbericht, Tz. 10.1, sowie 22. Tätigkeitsbericht, Tz. 8.2). Er hat uns gegenüber substantiiert vorgetragen, beruflich in eine Mobbing-Situation geraten zu sein, weshalb er von der BSB in diversen uns nachrichtlich zur Kenntnis gegebenen Anträgen verlangt hat, sie möge ihm „Ross und Reiter“ der Bearbeiter seiner Anträge nennen, um seine Mobbing-Anschuldigungen spezifizieren zu können.

Das Hamburgische Informationsfreiheitsgesetz gewährt keinen Zugang zu personenbezogenen Daten; es sei denn, es läge einer der in § 11 Abs. 1 HmbIFG enumerativ aufgezählten Ausnahmegründe vor. Im konkreten Fall kann der Petent sich auf den Ausnahmegrund nach § 11 Abs. 1 Nr. 4 HmbIFG berufen. Er muss danach ein rechtliches Interesse an der Kenntnis der begehrten Informationen substantiiert vortragen, wobei überwie-

gende schutzwürdige Belange der oder des Betroffenen der Offenbarung personenbezogener Daten nicht entgegenstehen dürfen.

Bei Mobbing handelt es sich typischerweise nicht um isolierte, einem bestimmten Verursacher zuzuordnende Handlungen, sondern um ein komplexes Geflecht aus dem Zusammenwirken verschiedenster Beteiligten. Die Beweislast für Mobbing-Handlungen trägt nach den allgemeinen Grundsätzen derjenige, der vorträgt, Betroffener zu sein (vgl. BAG, Urteil v. 16.5.2007 – 8 AZR 709/06). Der Petent begehrt zur Wahrnehmung eigener Rechte die Herausgabe der Namen aller am Gesamtgeschehen Beteiligten.

Wir haben mit ausführlicher rechtlicher Begründung in einem Schreiben an die BSB dargelegt, dass die gewünschten personenbezogenen Informationen nach unserer Ansicht nach § 11 Abs. 1 Nr. 4 HmbIFG herauszugeben sind. Unsere Funktion sehen wir unter dem hier allein maßgeblichen Blickwinkel der Informationsfreiheit nicht darin, die zugrunde liegenden sachlichen Streitigkeiten zu klären. Unsere Aufgabe ist vielmehr die, den Petenten in der Wahrnehmung seiner Rechte nach dem Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetz gegenüber der BSB zu unterstützen.

5.12 Gute Nachrichten

Es hat uns folgende Nachricht erreicht, die wir im vollständigen Wortlaut wiedergeben:

„Sehr geehrte Damen und Herren,

im HmbIFG ist (leider) nur vorgesehen, dass man sich mit Beschwerden an den Landesbeauftragten wenden kann. Ich habe jedoch Anlass, die unten ersichtliche Behandlung meiner Bitte um Auskunft an das Bezirksamt Eimsbüttel, Abteilung Ausländerangelegenheiten, ausdrücklich zu loben. Ich habe schnell und unbürokratisch die Auskunft erhalten, die ich wollte. Das habe ich in sehr vielen anderen Fällen — außerhalb der Freien und Hansestadt Hamburg — ganz anders erfahren müssen. Leider ist ein solcher Umgang mit dem natürlichen Informationsinteresse der Bürger in den Behörden landesweit (noch) alles andere als selbstverständlich. Deshalb wollte ich das mal loben, da sonst ja nur Beschwerden kommen. Ich möchte den Landesbeauftragten auch herzlich bitten, darauf hinzuwirken, dass solcher lobenswerter Umgang mit Bürgeranliegen auch konkret und exemplarisch innerhalb der Verwaltung gewürdigt wird, damit es zum Ansporn für alle Bediensteten der Freien und Hansestadt Hamburg und in anderen Behörden wird.“

Dieser Bitte sind wir hiermit gerne nachgekommen.

6 Zwischenbilanz und Ausblick

6.1 Ablehnungsfiktion

Im Rahmen unserer Fortbildung wie auch in unserer Beratungspraxis raten wir den Behörden im Regelfall davon ab, durch Untätigkeit von der in § 7 HmbIFG enthaltenen Möglichkeit der Ablehnungsfiktion Gebrauch zu machen. Die Ablehnungsfiktion soll das Verfahren vereinfachen und beschleunigen; sie genügt diesem Anspruch jedoch weder in der Theorie noch in der Praxis. Nur vordergründig ist die Ablehnungsfiktion der aus anderen Rechtsgebieten wie dem Baurecht bekannten Figur der Genehmigungsfiktion nachgebildet. Denn der Adressat einer Genehmigungsfiktion erlangt das von der Behörde Begehrte und benötigt folglich keine Begründung zur Wahrung seiner Rechte. Demgegenüber erhält, wer durch einen speziellen Antrag von seinem Recht auf voraussetzungslosen Informationszugang Gebrauch machen möchte, im Falle der Ablehnung seines Antrages qua gesetzlicher Fiktion Steine statt Brot. So sollen die von einer Ablehnungsfiktion Betroffenen gleichsam erahnen, ob, mit welchem Wirkungsdatum und mit welcher Begründung der Informationszugang verweigert wurde. Weiterhin werden ihnen die notwendigen sachlichen und rechtlichen Anhaltspunkte für eine Überprüfung der ablehnenden Entscheidung durch Rechtsmittel vorenthalten.

Das Vorenthalten von Ablehnungsgründen birgt nicht allein ein Minus an Transparenz, es ist generell rechtsstaatlich bedenklich. Bereits aus dem rechtsstaatlich anerkannten Grundsatz der Verfahrensgewährleistung bedarf es einer Ablehnungsbegründung. Erst recht ist eine umfassende und nachvollziehbare Ablehnungsbegründung erforderlich, wenn die Behörde im Kollisionsfall eine Abwägung zwischen dem Recht auf Informationszugang mit Grundrechten Dritter oder höherrangigen Gemeinschaftsinteressen zu treffen hat.

Im Ergebnis empfehlen wir, die Absätze 1 bis 4 des § 7 HmbIFG aufzuheben.

6.2 Neue Gebührenregelungen

Das neue Hamburgische Informationsfreiheitsgesetz vom 17. Februar 2009 enthält keine eigene Gebührenregelung. Versteckt im fünften Absatz des mit Bescheidung eines Antrags übertitelten § 7 HmbIFG wird darauf hingewiesen, dass für Amtshandlungen nach dem neuen Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetz Gebühren, Zinsen und Auslagen nach dem Gebührengesetz in der jeweils geltenden Fassung erhoben werden. Dies bedeutet konkret, dass die nach dem zitierten Gebührengesetz erlassene

Gebührenordnung zum Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetz (HmbIFG GebO) vom 8.8.2006 fort gilt.

Das schlichte Fortgelten einer zu dem alten Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetz aus dem Jahre 2006 erlassenen Gebührenordnung ist aus Sicht der Informationsfreiheit nicht hinzunehmen, da es sich um eine intransparente Regelung handelt. Darüber hinaus machen materiell-rechtliche Gründe den Erlass einer neuen Gebührenordnung erforderlich.

Das durch §6 Abs. 1 Gebührengesetz regelhaft vorgegebene Kostendeckungsprinzip kollidiert bei komplexeren Informationszugangsbegehren häufig mit der rechtlichen Notwendigkeit, den Kostenrahmen überschreitende, umfängliche und schwierige Prüfungen durchführen zu müssen. Folglich bedarf es einer klaren Bestimmung im Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetz, wonach das Kostendeckungsprinzip bei der Inanspruchnahme des Rechts auf Informationszugang zurückzutreten hat, soweit und sofern ansonsten eine von der Inanspruchnahme des Informationsfreiheitsrechts abschreckende Wirkung einträte.

Positiv zu vermerken ist, dass für ablehnende Bescheide nach dem Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetz keine Gebühren erhoben werden dürfen. Allerdings ist weitergehend zu fordern, dass Widerspruchsbescheide, die lediglich einen ablehnenden (und nach geltendem Recht kostenfreien) Ausgangsbescheid wiederholen, ebenfalls durch eine gesetzliche Regelung von Gebühren freizustellen sind.

Und schließlich könnte im Zuge der gesetzlichen Änderung geprüft werden, ob nicht andere Gesetze mit gleicher Zielrichtung, wie insbesondere das Umweltinformationsgesetz, gebührenrechtlich im Sinne einer Harmonisierung einbezogen werden sollten.

6.3 § 10 HmbIFG: Ausschluss rechtswidriger Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse

Die Regelung des § 10 HmbIFG zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist ausgewogen und verteilt die Risiken sinnvoll. Die Anwendung der Norm bereitet in der Praxis jedoch erhebliche Schwierigkeiten (siehe 4.1).

Ein Problem besteht bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, die auch auf rechtswidrigem Verhalten beruhen. In der wettbewerbsrechtlichen Literatur ist die Auffassung weit verbreitet, dass dies einem Schutz als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis nicht grundsätzlich entgegensteht (so zum Beispiel beim Einsatz von Schmiergeldern oder der Produktion unter kontinuierlichen Verstößen gegen Umweltschutzgesetze). Bedauerlicher-

weise existieren auch Gerichtsentscheidungen, die „einfache Verstöße gegen die Rechtsordnung“ nicht für so bedeutsam halten, dass dies zu einem Wegfall des Schutzes als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis führen soll (OVG Schleswig, Beschluss v. 22.6.2005 – 4 LB 30/04; VG Frankfurt/a.M., Urteil v. 12.3.2008 – 7 E 5426/06).

Diese Rechtsprechung ist falsch und wird auch nicht geteilt (einschränkend VG Berlin, Urteil v. 10.5.2006 – 2 A 72.04). Sie führt zu einer Rechtsordnung, die sich selbst nicht ernst nimmt und Verstöße auch noch belohnt. Der Bundesgesetzgeber hat im Verbraucherinformationsrecht in § 2 Satz 3 VIG festgehalten, dass Verstöße gegen das Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch keinen Schutz als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis beanspruchen können. Leider fehlt eine solche Regelung in den Informationsfreiheitsgesetzen. Der Hamburgische Gesetzgeber sollte hier mit gutem Beispiel vorangehen und klarstellen, dass Rechtsverstöße nicht von der Rechtsordnung geschützt sind. Dass eine solche Klarstellung erforderlich ist, zeigen die oben genannten Beispiele aus der Rechtsprechung, die teilweise auch in der juristischen Literatur Unterstützung finden oder zumindest unkritisch wiedergegeben werden.

Andere Bundesländer haben sinnvolle Regeln im jeweiligen Informationsfreiheitsgesetz geschaffen, die einem unangemessen ausgedehnten Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen wirksam begegnen. Nach § 7 IFG-Berlin sind Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse dann geschützt, wenn dem Betroffenen durch die Offenbarung ein nicht nur unwesentlicher wirtschaftlicher Schaden entstehen würde. Wenn es um die Offenbarung tatsächlicher Anhaltspunkte für das Vorliegen strafbarer Handlungen geht, ist eine Berufung auf das Vorliegen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gemäß § 7 Satz 2 IFG-Berlin ausgeschlossen. Bremen hat sein Informationsfreiheitsgesetz vor kurzem geändert und in einen neuen § 6a BremIFG Regelungen eingeführt, die den Berliner Regelungen ähneln, soweit Verträge über die Daseinsvorsorge betroffen sind. In § 7a IFG-Berlin werden die Berliner Vorgaben bei Vorliegen eines Vertrags über die Daseinsvorsorge noch einmal verschärft. Im föderalen Wettbewerb um eine möglichst transparente und damit bürgerfreundliche Verwaltung wird Hamburg sich künftig hieran messen lassen müssen.

6.4 Konkurrenzen nach § 16 HmbIFG

Eine der schwierigsten Fragen ist die der Konkurrenz von Ansprüchen nach dem Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetz zu anderen Auskunftsansprüchen. § 16 HmbIFG enthält dazu nur eine allgemeine Regelung. In der Gesetzesbegründung werden etliche Normen genannt, die das Hamburgische Informationsfreiheitsgesetz verdrängen sollen. Leider han-

delt es sich dabei nicht um die häufigsten Anwendungsfälle, sondern um einige leicht zu beantwortende Konstellationen. In folgender Hinsicht besteht noch Klärungs- oder zumindest Klarstellungsbedarf.

6.4.1 § 29 HmbVwVfG und § 25 SGB X

§ 29 VwVfG regelt das allgemeine Akteneinsichtsrecht Betroffener im Rahmen eines laufenden Verwaltungsverfahrens, § 25 SGB X enthält eine entsprechende Regelung für das Sozialverwaltungsverfahren. Diese Normen können den Zugang nach HmbIFG nicht verdrängen, da es ansonsten passieren könnte, dass der Betroffene schlechter steht als ein Unbeteiligter. Ein solches Ergebnis wäre unter keinem denkbaren Gesichtspunkt zu rechtfertigen. Es würde auch nur zu einer erneuten „Stellvertreterproblematik“ führen, da der Betroffene dann seinen Ehepartner oder Nachbarn bitten könnte, einen Antrag auf Zugang zu Informationen nach dem Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetz zu stellen, weil ihm als Betroffenen kein Zugang gewährt wird.

Nach § 1 Abs. 3 IFG-Bund gehen alle Vorschriften über Zugang zu Informationen außerhalb des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes diesem vor. Aber selbst dieses Gesetz macht eine eindeutige Ausnahme für die Ansprüche der oder des Betroffenen nach § 29 HmbVwVfG und § 25 SGB X. Insofern wäre eine Klarstellung hier sinnvoll.

6.4.2 Hamburgisches Umweltinformationsgesetz

Das Hamburgische Umweltinformationsgesetz (HmbUIG) stellt ebenfalls keine abschließende Sonderregelung dar. Dies ergibt sich nicht zuletzt aus der eindeutigen Vorgabe des § 3 Abs. 1 Satz 2 UIG („Daneben bleiben andere Ansprüche auf Zugang zu Informationen unberührt.“), der aufgrund von § 1 Abs. 2 HmbUIG anwendbar ist. Eine andere Auslegung würde aufgrund der ausgesprochen weiten Definition des Begriffs der Umweltinformation zu einer fast vollständigen Verdrängung des Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetzes führen. Trotzdem ist diese Ansicht noch nicht so verbreitet, wie es aufgrund der eindeutigen Gesetzeslage im Umweltinformationsrecht wünschenswert wäre. Hier wäre eine weitere Klarstellung im Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetz hilfreich.

6.5 Open Data

Über die unter 5.4 behandelte Frage behördlicher Veröffentlichungspflichten hinausgehend, stellt *Open Data* eine wichtige Entwicklung im Bereich der Informationsfreiheit dar. *Open Data* bezeichnet allgemein die Öffnung von behördlichen Datenbeständen. Diese werden regelmäßig als strukturierte und maschinenlesbare Daten der Allgemeinheit zur Verfügung ge-

stellt, damit sie kostenlos und lizenzfrei weiterverbreitet und genutzt werden können (Bürgerschaftsdrucksache 20/1202). In Hamburg existieren erste Schritte in diese Richtung. So stehen zum Beispiel die Ergebnisse der Qualitätsmessungen von Luft und Wasser genauso online zur Verfügung wie das Hamburger Krebsregister. Ferner hält das Statistikamt Nord ein breites Angebot an statistischen Daten vorrätig, die in überwiegend maschinenlesbarer Form über die Homepage des Amtes abgerufen werden können.

Wie der Senat anlässlich der Beantwortung einer Kleinen Anfrage erklärt hat (Bürgerschaftsdrucksache 20/1202), verfügt die Freie und Hansestadt Hamburg nicht über eine einheitliche *Open Data*-Strategie.

Es existiert eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe, die über die Mitglieder des IT-Planungsrats ins Leben gerufen wurde und an der auch mehrere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Informationsfreiheitsbeauftragten teilnehmen. Die Ziele dieser Bund-Länder-Arbeitsgruppe sind die Erarbeitung gemeinsamer Empfehlungen und die Klärung grundsätzlicher technischer sowie rechtlicher Fragen. Im Anschluss daran will der Senat prüfen, welche Folgerungen sich aus dem Ergebnis der Bund-Länder-Arbeitsgruppe für die Förderung von *Open Data* in Hamburg ergeben.

Wir haben uns an diesen Themen durch die Teilnahme an den Sitzungen des Hamburger Netzwerks *E-Government* und Recht beteiligt, die *Open Data* zum Schwerpunkt hatten. Wir bedauern die Tatsache, dass der Senat bisher keine einheitliche Strategie für *Open Data* entwickelt hat. Hamburg darf in diesem wichtigen und zukunftsweisenden Bereich nicht ins Hintertreffen geraten. Wir stehen jederzeit bereit, um den Senat in diesem wichtigen Bereich zu beraten.

6.6 Beteiligung in Angelegenheiten der Informationsfreiheit

Nach der von der Finanzbehörde erlassenen *Richtlinie zur Beteiligung des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (HmbBfDI)* in der Fassung vom 14.2.2011 (MittVw S. 58) ist

- der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit mit Senatsdrucksachen zu beliefern und am Abstimmungsverfahren über Senatsdrucksachen zu beteiligen, soweit Belange des Datenschutzes berührt werden,
- dem Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit anzubieten, sich an allen IT-Vorhaben der Hamburger Verwaltung zu beteiligen, und
- die Beteiligung des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit an allen datenschutzrelevanten Vorgängen – auch soweit sie auf Bundesebene abgestimmt sind – sicherzustellen, insbe-

sondere seine Stellungnahme zu Gesetzgebungsvorhaben auch des Bundes zu hören.

Gegenstand dieser Richtlinie sind allein Angelegenheiten des Datenschutzes, nicht solche der Informationsfreiheit. Da sich die Zuständigkeit der Finanzbehörde nicht zugleich auf die Informationsfreiheit erstreckt, die in ministerieller Hinsicht von der Justizbehörde wahrgenommen wird, sah sich die Finanzbehörde gehindert, entsprechende Regelungen für die Informationsfreiheit aufzunehmen. Hierdurch tut sich eine Regelungslücke auf. Wir verfügen im Bereich der Informationsfreiheit nach § 15 Abs. 2 HmbIFG in Verbindung mit §§ 21 und 22 HmbDSG über das gleiche Spektrum von Aufgaben und Befugnissen wie im Bereich des Datenschutzes. Beim Datenschutz treten lediglich noch besondere hoheitliche Befugnisse hinzu, soweit wir gemäß § 38 BDSG als Aufsichtsbehörde tätig werden.

Sachlich geboten wäre es infolge dessen, die *Richtlinie zur Beteiligung des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (HmbBfDI)* um die Regularien zur Beteiligung in Fragen der Informationsfreiheit zu ergänzen. Der Senat sollte daher durch eine geeignete Zuständigkeitsbestimmung oder auf andere Weise dafür Sorge tragen, dass unsere Beteiligung nicht allein in Angelegenheiten des Datenschutzes, sondern auch in Angelegenheiten der Informationsfreiheit durch eine entsprechende Richtlinie vorgegeben wird.

6.7 Transparenzgesetz

Ein von den Vereinen „Mehr Demokratie“, „Transparency International“ und „Chaos Computer Club Hamburg“ gegründetes Bündnis mit dem Namen „Transparenz schafft Vertrauen“ hat es sich zum Ziel gesetzt, durch Volksgesetzgebung ein Transparenzgesetz zu verabschieden. Bei dem Gesetzesentwurf handelt es sich um eine Änderung des Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetzes, die unter anderem vorsieht, den Informationszugangsanspruch im Hinblick auf Verträge der Freien und Hansestadt Hamburg mit Privatunternehmen wesentlich zu erweitern. Wir stehen der Initiative grundsätzlich positiv gegenüber und stehen als Dialogpartner zur Verfügung. Die Initiative beseitigt einige Unzulänglichkeiten des bisherigen Gesetzes. Informationsfreiheit ist jedoch kein Wert, der ohne Einschränkungen gelten kann. Es muss daher sicher gestellt sein, dass durch das Transparenzgesetz stets ein angemessener Ausgleich gerade auch zum Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts von Bürgerinnen und Bürgern besteht. Gerade vor dem Hintergrund des Grundrechtsschutzes sind Details des Entwurfs noch einmal genauer zu prüfen. Ob es im ersten Schritt gelingt, 10.000 Unterschriften für die Volksinitiative zu sammeln, war zu Redaktionsschluss noch nicht absehbar.

Anhang 1 – Hamburgisches Informationsfreiheitsgesetz

vom 17. Februar 2009

(Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt, 2009, S. 29 – zur Gesetzesbegründung siehe Bürgerschaftsdrucksache 19/1283)

§ 1 Gesetzeszweck

Zweck dieses Gesetzes ist es, den freien Zugang zu den bei den in § 3 bezeichneten Stellen vorhandenen Informationen sowie die Verbreitung dieser Informationen zu gewährleisten und die grundlegenden Voraussetzungen festzulegen, unter denen derartige Informationen zugänglich gemacht werden sollen.

§ 2 Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Gesetzes sind

1. Informationen alle in Schrift-, Bild-, Ton- oder Datenverarbeitungsform oder auf sonstigen Informationsträgern bei auskunftspflichtigen Stellen vorhandenen Aufzeichnungen;
2. Informationsträger alle Medien, die Informationen in Schrift-, Bild-, Ton- oder Datenverarbeitungsform oder in sonstiger Form speichern können;
3. Behörden alle Stellen im Sinne des § 1 Absatz 2 des Hamburgischen Verwaltungsverfahrensgesetzes; einer Behörde im Sinne dieser Vorschrift steht eine natürliche Person oder juristische Person des Privatrechts gleich, soweit sich die in § 3 Absatz 1 genannten Stellen dieser Person zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedienen oder dieser Person die Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben übertragen wird;
4. auskunftspflichtige Stellen die in § 3 bezeichneten Stellen.

§ 3 Anwendungsbereich

(1) Die Vorschriften über den Zugang zu Informationen gelten für die Behörden der Freien und Hansestadt Hamburg sowie ihre Anstalten, Körperschaften und Stiftungen öffentlichen Rechts, auch, soweit diese Bundesrecht oder Recht der Europäischen Gemeinschaften ausführen.

(2) Ein Anspruch auf Informationszugang besteht nicht

1. gegenüber der Bürgerschaft, soweit sie im Rahmen der Gesetzgebung tätig geworden ist, sowie gegenüber dem Eingabenausschuss, Untersuchungsausschüssen, dem Kontrollausschuss zur parlamentarischen

Kontrolle des Senats auf dem Gebiet des Verfassungsschutzes gemäß § 24 des Hamburgischen Verfassungsschutzgesetzes vom 7. März 1995 (HmbGVBl. S. 45), zuletzt geändert am 17. Februar 2009 (HmbGVBl. S. 29, 32), und der Kommission (G 10-Kommission) zur Durchführung des Gesetzes zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses der Hamburgischen Bürgerschaft;

2. gegenüber Gerichten, Strafverfolgungs- und Strafvollstreckungsbehörden sowie Disziplinarbehörden, soweit sie als Organe der Rechtspflege oder auf Grund besonderer Rechtsvorschriften in richterlicher Unabhängigkeit tätig geworden sind;
3. gegenüber dem Rechnungshof, soweit er in richterlicher Unabhängigkeit tätig geworden ist;
4. gegenüber dem Landesamt für Verfassungsschutz sowie gegenüber den Behörden und sonstigen 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;
5. für Vorgänge der Steuererhebung und Steuerfestsetzung sowie der Innenrevisionen der in Absatz 1 genannten Stellen einschließlich ihrer Berichte;
6. für Unterlagen, die Prognosen, Bewertungen, Empfehlungen oder Anweisungen in Zusammenhang mit der gerichtlichen oder außergerichtlichen Geltendmachung oder Abwehr von Ansprüchen enthalten;
7. für Informationen, die im Zusammenhang mit der Aufgabenwahrnehmung der Arbeitsgruppe Scientology bei der Behörde für Inneres stehen;
8. soweit die in Absatz 1 genannten Stellen als Unternehmen am Wettbewerb teilnehmen oder Grundlagen- oder anwendungsbezogene Forschung betreiben;
9. wenn Aufgaben wahrgenommen werden, die der Anerkennung und Aufsichtung von Stiftungen des bürgerlichen Rechts oder der Verwaltung von Beteiligungen der Freien und Hansestadt Hamburg an Unternehmen des privaten Rechts, soweit diese am Wettbewerb teilnehmen, dienen.

§ 4 Informationsfreiheit

Jede natürliche Person und juristische Person des Privatrechts hat Anspruch auf Zugang zu den bei den in § 3 bezeichneten Stellen vorhandenen Informationen.

§ 5 Ausgestaltung des Informationszugangsanspruchs

(1) Die auskunftspflichtigen Stellen haben grundsätzlich nach 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 öffentlicher 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) ¹Die auskunftspflichtigen Stellen stellen ausreichende zeitliche, sachliche und räumliche Möglichkeiten für den Informationszugang zur Verfügung. Die Anfertigung von Notizen ist gestattet. ²Kann die auskunftspflichtige Stelle die Anforderungen von Satz 1 nicht erfüllen, stellt sie Kopien zur Verfügung. ³Die §§ 17 und 19 des Hamburgischen Verwaltungsverfahrensgesetzes gelten entsprechend.

(4) ¹Die auskunftspflichtige Stelle stellt auf Antrag Kopien der Informationsträger, die die begehrten Informationen enthalten, auch durch Versendung, zur Verfügung. ²Hat 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 maschinenlesbare Informationsträger einschließlich der erforderlichen Leseanweisungen oder lesbare Ausdrücke zur Verfügung.

(6) Die auskunftspflichtige Stelle kann auf eine Veröffentlichung insbesondere im Internet verweisen, wenn sie der antragstellenden Person die Fundstelle angibt.

§ 6 Antragstellung

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

(2) Im Antrag sind die begehrten Informationen zu umschreiben. Sofern der antragstellenden Person Angaben zur Umschreibung der begehrten Informationen fehlen, hat die angerufene auskunftspflichtige Stelle sie oder ihn zu beraten.

(3) ¹Der Antrag soll bei der auskunftspflichtigen Stelle gestellt werden, bei der die begehrten Informationen vorhanden sind. ²§ 5 Absatz 2 bleibt unberührt. ³Ist die angerufene Stelle nicht die auskunftspflichtige Stelle, so

hat die angerufene Stelle die nach Satz 2 zuständige Stelle zu ermitteln und der antragstellenden Person zu benennen.

(4) ¹Im Fall des § 2 Nummer 3 zweiter Halbsatz besteht der Anspruch gegenüber derjenigen Behörde, die sich einer natürlichen Person oder juristischen Person des Privatrechts zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient. ²Im Falle der Beleihung besteht der Anspruch gegenüber dem Beliehenen.

§ 7 Bescheidung des Antrages

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

(2) ¹Die Ablehnung eines Antrags oder die Beschränkung des begehrten Zugangs zu Informationen ist innerhalb der in Absatz 1 genannten Frist schriftlich bekannt zu geben und zu begründen. ²Wurde der Antrag mündlich gestellt, gilt Satz 1 nur auf ausdrückliches Verlangen der antragstellenden Person.

(3) ¹Können 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. ²Die antragstellende Person ist über die Fristverlängerung unter Angabe der maßgeblichen Gründe schriftlich zu informieren. ³Absatz 2 gilt entsprechend.

(4) Wird der Antrag nicht innerhalb der in Absatz 1 oder Absatz 3 genannten Frist beschieden, gilt dies als Ablehnung.

(5) Für Amtshandlungen nach diesem Gesetz werden Gebühren, Zinsen und Auslagen nach dem Gebührengesetz vom 5. März 1986 (HmbGVBl. S. 37), zuletzt geändert am 11. Juli 2007 (HmbGVBl. S. 236), in der jeweils geltenden Fassung erhoben.

§ 8 Schutz öffentlicher Belange und der Rechtsdurchsetzung

Der Antrag auf Zugang zu Informationen ist abzulehnen, soweit und solange

1. das Bekanntwerden der Informationen die internationalen Beziehungen, die Beziehungen zum Bund oder zu einem Land, die Landesverteidigung oder die innere Sicherheit nicht unerheblich gefährden würde;

2. durch die Bekanntgabe der Informationen der Verfahrensablauf eines anhängigen Gerichtsverfahrens, eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens oder eines Disziplinarverfahrens erheblich beeinträchtigt würde;
3. die Bekanntgabe der Informationen den Erfolg eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens gefährden würde;
4. wenn das Bekanntwerden der Information geeignet wäre, fiskalische Interessen der Freien und Hansestadt Hamburg im Wirtschaftsverkehr zu beeinträchtigen.

§ 9 Schutz des Entscheidungsbildungsprozesses

(1) Der Antrag auf Zugang zu Informationen soll bis zur ersten Sachentscheidung abgelehnt werden für Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung.

(2) Nicht der unmittelbaren Vorbereitung dienen Unterlagen (insbesondere Gutachten, Stellungnahmen, Auskünfte, Ergebnisse von Beweiserhebungen), die lediglich in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Grundlagen der zu treffenden Entscheidung bilden beziehungsweise noch einer Bewertung bedürfen, ohne ihrerseits Entscheidungsvorschläge zu enthalten.

(3) Der Antrag soll abgelehnt werden für Vorentwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs und alsbald vernichtet werden sollen, weil sie nicht erforderlich und geeignet sind, die getroffene Entscheidung sowie den maßgeblichen Entscheidungsprozess einschließlich der beteiligten Stellen nachvollziehbar und überprüfbar zu dokumentieren.

(4) Geheim zu halten sind Protokolle von Beratungen, deren Vertraulichkeit durch Rechtsvorschrift vorgesehen ist, einschließlich der sich im Besitz dieses Gremiums befindlichen Beratungsunterlagen, sowie Unterlagen, die durch die Verschlussachenanweisung für die Behörden der Freien und Hansestadt Hamburg vom 9. November 1982 in der jeweils geltenden Fassung geschützt sind.

(5) Der Antrag auf Zugang zu Informationen kann abgelehnt werden, wenn das Bekanntwerden des Inhaltes der Informationen die Funktionsfähigkeit oder die Eigenverantwortung des Senats beeinträchtigt.

(6) Informationen, die nach Absatz 1 vorenthalten worden sind, sind spätestens nach Abschluss des jeweiligen Verfahrens zugänglich zu machen.

§ 10 Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen

(1) Der Antrag auf Zugang zu Informationen ist abzulehnen, soweit durch die Übermittlung der Informationen ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis

offenbart wird und die schutzwürdigen Belange der oder des Betroffenen das Offenbarungsinteresse der Allgemeinheit überwiegen.

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

§ 11 Schutz personenbezogener Daten

(1) Der Antrag auf den Zugang zu Informationen ist abzulehnen, soweit durch das Bekanntwerden der Informationen personenbezogene Informationen offenbart werden, es sei denn,

1. die Offenbarung ist durch Rechtsvorschrift erlaubt;
2. die Offenbarung ist zur Abwehr erheblicher Nachteile für das Allgemeinwohl oder von Gefahren für Leben, Gesundheit, persönliche Freiheit oder sonstiger schwerwiegender Beeinträchtigungen der Rechte Einzelner geboten;
3. die oder der Betroffene hat in die Übermittlung eingewilligt oder die Einholung der Einwilligung der oder des Betroffenen ist nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich, und es ist offensichtlich, dass die Offenbarung im Interesse der oder des Betroffenen liegt;
4. die antragstellende Person trägt ein rechtliches Interesse an der Kenntnis der begehrten Informationen substantiiert vor und überwiegende schutzwürdige Belange der oder des Betroffenen stehen der Offenbarung nicht entgegen.

(2) ¹Soll 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. ²Können 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.

§ 12 Einwilligung der Betroffenen

In den Fällen der §§ 10 und 11 ersucht die auskunftspflichtige Stelle auf Verlangen der antragstellenden Person die Betroffene oder den Betroffenen um Einwilligung in die Freigabe der begehrten Informationen.

§ 13 Beschränkter Informationszugang

¹Soweit und solange Informationen auf Grund der §§ 8 bis 11 nicht zugänglich gemacht werden dürfen, besteht Anspruch auf Zugang zu den übrigen

begehrten Informationen. ²Soweit und solange eine Abtrennung nicht möglich ist, besteht Anspruch auf Auskunftserteilung.

§ 14 Trennungsprinzip

Die Behörden sollen geeignete organisatorische Vorkehrungen treffen, damit Informationen, die dem Anwendungsbereich der §§ 8 bis 11 unterfallen, ohne unverhältnismäßigen Aufwand abgetrennt werden können.

§ 15 Anrufung der oder des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit

(1) ¹Eine Person, die der Ansicht ist, 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. ²Diese oder dieser überwacht die Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes bei den Stellen im Sinne des § 3.

(2) Berufung und Rechtsstellung der oder des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit richten sich nach §§ 21 und 22 des Hamburgischen Datenschutzgesetzes vom 5. Juli 1990 (HmbGVBl. S. 133, 165, 226), zuletzt geändert am 17. Februar 2009 (HmbGVBl. S. 29, 33), in der jeweils geltenden Fassung.

(3) ¹Die in § 3 Absatz 1 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. ²Der oder dem Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit ist dabei insbesondere

1. Auskunft zu ihren Fragen sowie die Einsicht in alle Unterlagen und Akten zu gewähren, die im Zusammenhang mit dem Informationsanliegen stehen;
2. Zutritt zu Diensträumen zu gewähren.

³Besondere Amts- und Berufsgeheimnisse stehen dem nicht entgegen.

⁴Stellt 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 Satz 2 nur von der oder dem Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit persönlich oder von ihr oder ihm schriftlich besonders damit Beauftragten ausgeübt werden.

(4) ¹Die oder der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit informiert die Bürgerinnen und Bürger über Fragen des Informationsfreiheitsrechts. ²Sie oder er berät den Senat und die sonstigen in § 3 Absatz 1 genannten Stellen in Fragen des Informationszugangs und kann Empfehlungen zur Verbesserung des Informationszugangs geben. ³Auf Ersuchen der Bürgerschaft, des Eingabenausschusses der Bürgerschaft oder des Senats soll die oder der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Hinweisen auf Angelegenheiten und Vorgängen nachgehen, die ihren beziehungsweise seinen Aufgabenbereich unmittelbar betreffen. ⁴Auf 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. ⁵Außerdem legt sie oder er mindestens alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht vor. ⁶Sie oder er kann sich jederzeit an die Bürgerschaft wenden. ⁷Schriftliche Äußerungen gegenüber der Bürgerschaft sind gleichzeitig dem Senat vorzulegen.

(5) ¹Stellt die oder der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Verstöße gegen dieses Gesetz bei nach § 3 informationspflichtigen Stellen fest, so fordert sie oder er diese zur Mängelbeseitigung auf. ²Bei erheblichen Verletzungen des Informationsfreiheitsrechts 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.

³Sie 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. ⁴Mit 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 Absatzes 5 Satz 2 Nummer 1 an den Senat, in den Fällen des Absatzes 5 Satz 2 Nummer 2 an die zuständige Aufsichtsbehörde.

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

§ 16 Ansprüche auf Informationszugang nach anderen Rechtsvorschriften

Rechtsvorschriften, die einen weitergehenden Zugang zu Informationen ermöglichen oder ihre Grundlage in besonderen Rechtsverhältnissen haben, bleiben unberührt.

Anhang 2 – Gebührenordnung zum Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetz

vom 8.8.2006, HmbGVBl. 2006, S. 467.

Auf Grund der §§ 2 und 5 des Gebührengesetzes (GebG) vom 5. März 1986 (HmbGVBl. S. 37), zuletzt geändert am 4. Dezember 2001 (HmbGVBl. S. 531, 532), in Verbindung mit § 1 des Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetzes vom 11. April 2006 (HmbGVBl. S. 167) wird verordnet:

§ 1 Für die Erteilung von Auskünften, die Gewährung von Akteneinsicht oder das Zur-Verfügung-Stellen von Informationen in sonstiger Weise nach dem Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetz werden die in der Anlage festgelegten Verwaltungsgebühren sowie besondere Auslagen erhoben.

§ 2 Diese Gebührenordnung gilt nicht für Leistungen nach dem Hamburgischen Umweltinformationsgesetz vom 4. November 2005 (HmbGVBl. S. 441) in der jeweils geltenden Fassung.

§ 3 Diese Gebührenordnung tritt mit Wirkung vom 1. August 2006 in Kraft.

Nummer	Gebührentatbestand	Gebührensatz in Euro
1.	Erteilung von Auskünften	
1.1	Erteilung einer schriftlichen Auskunft nach Prüfung der Unbedenklichkeit der Herausgabe von Informationen einschließlich des Aufwands zur Aussonderung von Daten, je nach Umfang	30 bis 250
1.2	wie Nummer 1.1, darüber hinaus mit besonderem Prüfungsaufwand	60 bis 500
2.	Gewährung von Akteneinsicht	
2.1	Einsichtnahme bei der Behörde nach Prüfung der Unbedenklichkeit der Herausgabe von Informationen einschließlich des Aufwands zur Aussonderung von Daten, je nach Umfang ..	15 bis 250
2.2	wie Nummer 2.1, darüber hinaus mit besonderem Prüfungsaufwand	30 bis 500
3.	Zur-Verfügung-Stellen von Informationen in sonstiger Weise	
3.1	Herausgabe von Kopien nach Prüfung der Unbedenklichkeit der Herausgabe, je nach Umfang	15 bis 125
3.2	wie Nummer 3.1, darüber hinaus mit besonderem Prüfungsaufwand	30 bis 500
3.3	Zur-Verfügung-Stellen von Informationsträgern aller Art nach Prüfung der Unbedenklichkeit des Zur-Verfügung-Stellens, je nach Umfang	15 bis 125
3.4	wie Nummer 3.3, darüber hinaus mit besonderem Prüfungsaufwand	30 bis 500

Nummer	Gebührentatbestand	Gebührensatz in Euro
4.	Herstellung von Abschriften und Ausdrucken Bis zu 10 Schwarz-Weiß – Kopien im Format bis zu 210 x 297 mm (DIN A 4) sind je Amts- handlung zu den Nummern 1 bis 3 und 6 kostenfrei. Darüber hinaus werden fällig je Einzelkopie	
4.1	Kopien im Format bis DIN A 4 je Kopie – schwarz-weiß	0,15
	– farbig	0,50
4.2	Kopien im Format bis zu 297 x 420 mm (DIN A 3) je Kopie – schwarz-weiß	0,25
	– farbig	1,—
4.3	Wiedergabe von verfilmten Akten je Seite . .	0,25
5.	Auslagen Über die in §5 Absatz 2 GebG genannten besonderen Auslagen hinaus sind auch zu erstaten	
5.1	Kosten für die Herstellung von – Kopien auf sonstigen Datenträgern oder – Filmkopien	
5.2	Kosten für die Herstellung von Kopien von Papiervorlagen im Format größer als DIN A3	
5.3	Kosten für besondere Verpackung und be- sondere Beförderung	
6.	Gebührenfreiheit	
6.1	Erteilung mündlicher und einfacher schrift- licher Auskünfte	
6.2	Ablehnung eines Informationsantrages	

Anhang 3 – Entschließungen der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten

Informationsfreiheit bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten

20. Sitzung am 24. Juni 2010 in Berlin

Die Informationsfreiheit erfasst grundsätzlich alle Formen und Bereiche öffentlich-rechtlichen Handelns. Ihr Ziel ist es, Verwaltungsvorgänge transparenter zu gestalten und den Menschen die politische Mitgestaltung zu erleichtern. Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland weist deshalb darauf hin, dass das Recht auf Informationszugang auch gegenüber den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als Trägern mittelbarer Staatsverwaltung gilt, sofern nicht deren grundrechtlich geschützte journalistisch-redaktionelle Tätigkeit berührt ist.

Die Rundfunkfreiheit garantiert den Schutz vor staatlicher Kontrolle und Beeinflussung. Eine Öffnung aller Sendeanstalten außerhalb dieses geschützten Kernbereichs für die Informationsbelange der Bürgerinnen und Bürger gefährdet diese Freiheit nicht. Offenheit und Transparenz sind keine Bedrohungen, sondern schaffen Vertrauen in der Bevölkerung. Die Geltung der Informationsfreiheitsgesetze wird die Rundfunkanstalten daher in ihrem demokratischen Auftrag und Selbstverständnis nachhaltig stärken.

Die derzeitige Rechtslage ist aufgrund unterschiedlicher Landesgesetze uneinheitlich. Während in einigen Bundesländern die Anwendbarkeit des Informationsfreiheitsgesetzes ausdrücklich festgeschrieben oder ausgeschlossen ist, ergibt sie sich in anderen Bundesländern nur aus allgemeinen Regeln. Einige Sendeanstalten der ARD sind zudem in Ländern ansässig, in denen noch immer kein Informationsfreiheitsgesetz gilt.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland fordert deshalb die Schaffung ausdrücklicher Rechtsvorschriften, sofern nicht schon vorhanden, nach denen die jeweiligen Informationsfreiheitsgesetze auch auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten außerhalb der grundrechtlich garantierten Rundfunkfreiheit anzuwenden sind.

Verträge zwischen Staat und Unternehmen offen legen!

21. Sitzung am 13. Dezember 2010 in Kleinmachnow

Öffentliche Stellen des Bundes, der Länder und der Kommunen bedienen sich bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben vielfach privater Unternehmen: von großen Firmen, die öffentliche Infrastrukturprojekte verwirklichen, bis

hin zu kleinen Betrieben, die für eine Gemeinde das Dorffest arrangieren. Dabei nimmt der Umfang des Outsourcing ständig zu und umfasst auch zentrale Felder der staatlichen Daseinsvorsorge. Die wesentlichen Inhalte und Konditionen werden dabei vertraglich fixiert.

Das Interesse der Öffentlichkeit an den Inhalten solcher Verträge ist groß, die Bereitschaft der Vertragspartner, sie offen zu legen, meist gering. Bisweilen wird privaten Geschäftspartnern sogar die Vertraulichkeit der Vertragsbestimmungen ausdrücklich zugesichert, um deren Offenbarung zu vermeiden.

Von besonderem öffentlichem Interesse sind aussagekräftige Informationen über öffentliche Gelder, die für bestimmte Leistungen bezahlt wurden, ob die Leistungen mit den zuvor ausgeschriebenen Anforderungen übereinstimmen und in welcher Höhe Steuermittel dafür aufgewendet werden. Diese Angaben dienen der Haushaltstransparenz und der Verhinderung von Korruption. Transparenz bei derartigen Verträgen ist auch deshalb besonders wichtig, weil hier nicht selten langfristige Weichenstellungen getroffen werden, die auch Parlamente späterer Legislaturperioden nicht mehr ändern können. Angaben hierüber dürfen der politischen Diskussion nicht vorenthalten werden.

Die Informationsfreiheitsbeauftragten fordern deshalb, die Verträge zwischen Staat und Unternehmen grundsätzlich offen zu legen. Die pauschale Zurückweisung von auf solche Verträge gerichteten Auskunftsbegehren unter Hinweis auf Vertraulichkeitsabreden und Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse ist nicht länger hinnehmbar. Die Konferenz hält es deshalb für zwingend geboten, den Zugang zu entsprechenden Verträgen in den Informationsfreiheitsgesetzen sicherzustellen, wie dies jüngst im Berliner Informationsfreiheitsgesetz (GVBl. Berlin 2010, Seite 358) geschehen ist.

Open Data: Mehr statt weniger Transparenz!

21. Sitzung am 13. Dezember 2010 in Kleinmachnow

Die WikiLeaks-Debatte zeigt beispielhaft sowohl ein wachsendes Bedürfnis der internationalen Öffentlichkeit nach verbesserter Information und mehr Transparenz staatlichen Handelns als auch nach einem wirksamen rechtsstaatlichen Rahmen für den Zugang zu öffentlichen Informationen. Auch in Deutschland muss die Transparenz des politischen Handelns einen deutlich höheren Stellenwert bekommen, indem die rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten zum Zugang zu staatlichen Informationen verbessert werden.

Die Informationsfreiheitsbeauftragten haben bereits vor vier Jahren die Verwaltungen aufgefordert, Informationen nicht erst auf Anfrage zu gewähren, sondern auch aus eigener Initiative im Internet zu veröffentlichen. Den Bürgerinnen und Bürgern soll damit der Zugang erleichtert und gleichzeitig der Aufwand für die öffentlichen Stellen mit der Bearbeitung von individuellen Anträgen auf Informationszugang reduziert werden.

Inzwischen ist einiges geschehen: Immer mehr Informationen, zum Beispiel über die Umwelt, Gerichtsentscheidungen, Parlamentsdokumente, amtliche Statistiken oder Vorlagen kommunaler Vertretungen, sind im Internet frei zugänglich. Aber immer noch fehlt ein Wegweiser durch die meist dezentral veröffentlichten Informationen ebenso wie ein einheitlicher technischer Standard, der die Weiterverwendung der Informationen erleichtern würde.

Beispiele aus dem In- und Ausland zeigen bereits heute, dass es möglich ist, eine Vielzahl von Informationen übersichtlich und über eine einheitliche Plattform zur Verfügung zu stellen. So kann Transparenz gleichermaßen einen Beitrag zur Stärkung der Demokratie und auch zur effizienten Aufgabenwahrnehmung der Verwaltung leisten.

Informationsfreiheit – Lücken schließen!

22. Sitzung am 23. Mai 2011 in Bremen

Der Gedanke der Transparenz staatlichen Handelns ist beim Bund und den meisten Ländern seit einigen Jahren angekommen, wie die Informationsfreiheitsgesetze von Brandenburg (1998), der meisten anderen Länder und auch das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (2005) zeigen.

Vor diesem Hintergrund begrüßt die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten die Absicht der neuen Landesregierung von Baden-Württemberg, auch dort ein Informationsfreiheitsgesetz auf den Weg zu bringen. Dabei sollte allerdings, wie in Rheinland-Pfalz vorgesehen, dem Landesbeauftragten für den Datenschutz die Aufgabe der oder des Beauftragten für die Informationsfreiheit übertragen werden. Diese unabhängige Funktion eines oder einer Informationsfreiheitsbeauftragten fehlt gegenwärtig auch noch in Thüringen. Bayern, Hessen, Niedersachsen und Sachsen lehnen dagegen beharrlich jede gesetzliche Regelung für einen Anspruch der Bürgerinnen und Bürger auf Zugang zu behördlichen Informationen ab.

Dies führt zu absurden Ergebnissen: So haben die Bürgerinnen und Bürger gegenüber den Jobcentern mit gemeinsamer Trägerschaft durch Bundesagentur für Arbeit und Kommune auch in den vier Ländern ohne Informationsfreiheitsgesetze einen Anspruch auf der Grundlage des Bundes-

gesetzes. Dagegen besteht gegenüber den Jobcentern der Optionskommunen in ausschließlich kommunaler Trägerschaft in diesen Ländern kein Anspruch auf Informationszugang.

Unbefriedigend ist auch, dass die Bürgerinnen und Bürger bei Ersuchen auf Zugang zu Verbraucher- und Umweltinformationen nicht durchgängig die gesetzlich garantierte Möglichkeit haben, sich an die Informationsfreiheitsbeauftragten zu wenden. Eine Ombudsfunktion ist zwar in den meisten Informationsfreiheitsgesetzen vorgesehen, fehlt aber für Umwelt- und Verbraucherinformationen auf Bundesebene und in vielen Ländern.

Deshalb appelliert die Konferenz an die Gesetzgeber in Bund und Ländern, diese Regelungsdefizite zu beseitigen und „flächendeckend“ allgemeine Regelungen für den Informationszugang zu schaffen und die Ombudsfunktionen der Informationsfreiheitsbeauftragten für Verbraucher-, Umwelt- und sonstige Informationen in Bund und Ländern gesetzlich zu regeln.

Entschließung: Geplantes europäisches Nanoproduktregister – Transparenz für Bürgerinnen und Bürger!

22. Sitzung am 23. Mai 2011 in Bremen

Neue Technologien rufen bei Bürgerinnen und Bürgern nicht nur positive Reaktionen hervor, sondern stoßen häufig auf Skepsis oder lösen Ängste aus. Grund hierfür ist nicht selten eine unzureichende Informationslage bis hin zur Zurückhaltung von Informationen für Verbraucherinnen und Verbraucher. Wer das Potential neuer Technologien ausschöpfen möchte, muss mit offenen Karten spielen. Das bedeutet, dass nicht nur Vorteile, sondern auch Risiken offengelegt werden müssen, um einen demokratischen Diskurs und jedem Menschen eine informierte Willensbildung zu ermöglichen.

Ein aktuelles Beispiel ist der Einsatz von Nanotechnologie: Dabei geht es um künstlich hergestellte winzige Partikel (Nanomaterial), die heute schon in Baustoffen, Textilien sowie Kosmetika und zukünftig immer mehr in verbrauchernahen Produkten wie etwa Lebensmitteln eingesetzt werden. Nanotechnologie soll Produkte zum Beispiel robuster machen. In einem Bericht aus dem Jahre 2009 (nano.DE-Report 2009) geht das Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung davon aus, dass nanotechnologisches Know-how in den Bereichen Gesundheit, Informations- und Kommunikations- sowie Energie- und Umwelttechnik immensen Einfluss auf die Wertschöpfung nehmen wird. Ein Weltmarktvolumen von 15 Prozent der globalen Güterproduktion wird prophezeit.

Wenigen ist dies bekannt, denn es besteht derzeit keine Pflicht, Produkte, die Nanomaterial enthalten, zu kennzeichnen. Erst 2013 wird eine solche Pflicht für Kosmetika bestehen. Für Lebensmittel wird die Kennzeichnungspflicht noch diskutiert. Zugleich – stellt die Nano-Kommission der Bundesregierung in ihrem Aktionsplan Nanotechnologie 2015 fest – fehlen vielfach grundlegende Kenntnisse über die Risiken bei der Exposition mit Nanomaterialien.

Die Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland fordern die Bundesregierung auf, sich bei den Diskussionen und Verhandlungen auf europäischer Ebene dafür einzusetzen, dass Bürgerinnen und Bürgern ein direkter Zugang zu Informationen über Nanotechnologie in Produkten ermöglicht wird. Deshalb ist es notwendig, dass auch Bürgerinnen und Bürger Zugang insbesondere zu dem auf europäischer Ebene diskutierten Nanoproduktregister erhalten. Beim Einsatz neuer Technologien muss verstärkt auf Aufklärung, Transparenz und Einbindung der Menschen gesetzt werden.

Anhang 4

Liste der vom HmbBfDI durchgeführten Fortbildungsveranstaltungen zum IFG

Behörde, Amt	Zeitraum der Veranstaltung	Anzahl der TN
Bezirksamt Hamburg-Mitte	27.1.2010 9.00 – 12.00 Uhr	35
Zentrale Fortbildung	31.5.2010 8.30 – 12.30 Uhr	15
Bezirksamt Hamburg-Mitte Gesundheitsamt	21.10.2010 14.00 – 16.30 Uhr	21
Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz	28.10.2010 13.30 – 15.30 Uhr	21
Finanzbehörde – Amt 1 –	11.11.2010 9.00 – 12.00 Uhr	25
Bezirksamt Eimsbüttel – Dezernat Steuerung und Service –	17.11.2010 9.30 – 11.45 Uhr	27
Bezirksamt Eimsbüttel – Dezernat Steuerung und Service –	25.11.2010 9.30 – 11.15 Uhr	30
Bezirksamt Harburg	2.12.2010 9.30 – 12.00 Uhr	23
Behörde für Stadtentwick- lung und Umwelt – Baurechtsamt –	2.12.2010 10.30 – 13.00 Uhr	18
Behörde für Inneres – Polizei – ZP 11 –	9.12.2010 9.30 – 11.30 Uhr	15
Bezirksamt Bergedorf – Rechtsamt –	11.1.2011 10.00 – 11.00 Uhr	20
Behörde für Inneres – Einwohnerzentralamt –	19.1.2011 13.00 – 15.00 Uhr	17

Behörde, Amt	Zeitraum der Veranstaltung	Anzahl der TN
Bezirksamt Hamburg-Mitte Spezielles Thema: Hamburgisches Umweltinformationsgesetz	12.5.2011 9.00 – 11.30 Uhr	23
Zentrale Fortbildung	30.5.2011 8.30 – 12.30 Uhr	22
Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt – Mitarbeiterfortbildung – Gemeinsame Veranstaltung mit dem Staatsarchiv, Thema „Informationsfreiheit und Management analoger sowie digitaler Aufzeichnungen“	4.7.2011 9.30 – 12.30 Uhr	30
Behörde für Stadtentwick- lung und Umwelt – Führungfortbildung – Gemeinsame Veranstaltung mit dem Staatsarchiv, Thema „Informationsfreiheit und Management analoger sowie digitaler Aufzeichnungen“	18.8.2011 9.30 – 12.30	54
Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt Amt für Wohnen, Stadterneuerung und Bodenordnung, Abteilung Bodenordnung	8.11.2011 9.00 – 10.30	15

Behörde, Amt	Zeitraum der Veranstaltung	Anzahl der TN
ZAF – Führungsf Fortbildung – Gemeinsame Veranstaltung mit dem Staatsarchiv, Thema „Informationsfreiheit und Management analoger sowie digitaler Aufzeichnungen“	14.11.2011 8.30 – 11.30	11

Anhang 5

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AKIF	Arbeitskreis Informationsfreiheit
Alt.	Alternative
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
BAG	Bundesarbeitsgericht
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BezVG	Bezirksverwaltungsgesetz
BremIFG	Bremer Informationsfreiheitsgesetz
BSB	Behörde für Schule und Berufsbildung
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
CDU	Christlich Demokratische Union
DM	Deutsche Mark
Drs.	Drucksache
DSK	Datenschutzkonferenz
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
EU	Europäische Union
FHH	Freie und Hansestadt Hamburg
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GPA	Gemeinsames Prüfungsamt der Länder Freie Hansestadt Bremen, Freie und Hansestadt Hamburg und Schleswig-Holstein für die Zweite Staatsprüfung für Juristen
H-SH	Hamburg/Schleswig-Holstein

HmbBfDI	Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit
HmbDSG	Hamburgisches Datenschutzgesetz
HmbGVBl.	Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt
HmbIFG	Hamburgisches Informationsfreiheitsgesetz
HmbIFGebO	Gebührenordnung zum Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetz
HmbUIG	Hamburgisches Umweltinformationsfreiheitsgesetz
HmbVwfG	Hamburgisches Verwaltungsverfahrensgesetz
HWW	Hamburger Wasserwerke
IFG-Berlin	Berliner Informationsfreiheitsgesetz
IFG-Bund	Informationsfreiheitsgesetz des Bundes
IFK	Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten
IT-Planungsrat	Der Planungsrat für die IT-Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltung zwischen Bund und Ländern
JVA	Justizvollzugsanstalt
MA-HSH	Medienanstalt Hamburg/Schleswig-Holstein
MittVw	Mitteilungen für die Verwaltung
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
Nr.	Nummer(n)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
REBUS	Regionale Beratungs- und Unterstützungsstelle
Rn.	Randnummer
Rz.	Randziffer
S.	Seite
SGB X	Sozialgesetzbuch, Zehnter Teil

StGB	Strafgesetzbuch
Tz.	Textziffer
UIG	Umweltinformationsfreiheitsgesetz des Bundes
v.	vom
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VIG	Verbraucherinformationsgesetz
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes

