

INFORMATIONSFREIHEIT TÄTIGKEITSBERICHT 2012 / 2013



**Der Hamburgische Beauftragte für
Datenschutz und Informationsfreiheit**



**Der Hamburgische Beauftragte für
Datenschutz und Informationsfreiheit**

**Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit
2012 / 2013**

vorgelegt im Dezember 2013

Prof. Dr. Johannes Caspar
(Redaktionsschluss: 6. Oktober 2013)

***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 2012 / 2013

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	5
1 Das Hamburgische Transparenzgesetz	6
1.1 Entstehung	6
1.2 Umsetzung	7
1.3 Wesentliche Inhalte und Neuerungen	7
1.3.1 Veröffentlichungspflicht	8
1.3.2 Auskunftspflicht und Ausnahmetatbestände ..	8
2 Aufgaben und Tätigkeit des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit	10
2.1 Überblick	10
2.2 Zusammenarbeit mit dem Umsetzungsprojekt	11
2.3 Zusammenarbeit mit anderen Informationsfreiheitsbeauftragten	12
2.3.1 Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten	12
2.3.2 Arbeitskreis Informationsfreiheit	13
2.3.3 Entschließungen der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten	13
3 Neuerungen durch das Hamburgische Transparenzgesetz	14
3.1 Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse	14
3.2 Anwendungsbereich: Behörden	15
3.3 Anwendungsbereich: Unternehmen	17
3.4 Schutz personenbezogener Daten	19
3.5 Gebühren	21
4 Einzelfälle	22
4.1 Offenlegung von Beschwerden an das Rechenzentrum der Universität Hamburg	22
4.2 Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit als auskunftspflichtige Stelle	23
4.3 Begrenzung auf „vorhandene Informationen“	24
4.4 Polizeiliche Einsatzunterlagen als Verschlusssachen ..	24

4.5	Konkurrenz zum datenschutzrechtlichen Auskunftsanspruch	25
4.6	Anfragen an Kammern	26
4.7	Rechtsanwälte als Sachbearbeiter	27
4.8	„Altverträge“ mit Geheimhaltungsklausel	28
4.9	Abstimmungsverhalten im Bundesrat	29
4.10	Akteneinsicht in Steuersachen	30
4.11	Einsichtnahme in umweltrechtliche Genehmigungen . .	31
4.12	Überobligatorisches Informationshandeln	33
5	Rück- und Ausblick	34
5.1	Rückblick	34
5.1.1	Ablehnungsfiktion	34
5.1.2	Neue Gebührenregelung	34
5.1.3	Ausschluss rechtswidriger Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse	35
5.1.4	Open Data	35
5.1.5	Beteiligung in Angelegenheiten der Informationsfreiheit	36
5.1.6	Streichung des Schutzes fiskalischer Interessen	36
5.2	Ausblick	36
5.2.1	Sicherheitsbehörden	36
5.2.2	Mehrländerbehörden/NDR	38
5.2.3	Rechtliche Regelungen für Unternehmen	38
	Anhang 1 – Hamburgisches Transparenzgesetz	39
	Anhang 2 – Entschließungen der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten	52
	Mehr Transparenz bei Krankenhaushygienedaten	52
	Parlamente sollen in eigener Sache für mehr Transparenz sorgen!	53
	Open Data stärkt die Informationsfreiheit – sie ist eine Investition in die Zukunft!	54
	Für einen effektiven presserechtlichen Auskunftsanspruch gegenüber allen Behörden – auch des Bundes	54
	Transparenz bei Sicherheitsbehörden	55
	Verbraucher durch mehr Transparenz im Lebensmittelbereich schützen – Veröffentlichungspflichten für Hygieneverstöße jetzt nachbessern!	56
	Abkürzungsverzeichnis	57

Vorwort

Das Hamburgische Transparenzgesetz, am 6. Oktober 2012 in Kraft getreten, ist ein Meilenstein auf dem Weg hin zu mehr Transparenz in Staat und Verwaltung. Wissen und Information sind die zentralen Ressourcen für eine Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger am demokratischen Gestaltungsprozess. Im demokratischen Rechtsstaat ist die Bedeutung von Entscheidungen auf zureichender Informationsbasis evident. Deshalb ist die allgemeine Zugänglichkeit zu Informationen gerade über staatliche Aufgabenerfüllung eine zentrale Voraussetzung dafür, dass der Einzelne seine demokratischen Rechte auf der bestmöglichen Informationsgrundlage ausüben kann. Offenheit staatlichen Handelns und allgemeiner Zugang zu staatlichen Informationen sind daher Strukturprinzipien demokratischer Entscheidungs- und Kontrollverfahren.

In diesem Sinne setzt das Transparenzgesetz neue Maßstäbe auf dem Weg hin zu einer Demokratie im digitalen Zeitalter. Ein zentrales Element ist die Errichtung eines Informationsregisters, in das die veröffentlichungspflichtigen Stellen aktiv Informationen einstellen müssen. Die Pflicht, Informationen bereitzustellen, eröffnet künftig den Bürgerinnen und Bürgern ein gebühren- und antragsfreies Angebot, sich über wichtige Fragen von öffentlichem Interesse zu unterrichten, und zwar ohne mit der Verwaltung zuvor in Kontakt treten zu müssen. Das Transparenzgesetz enthält damit eine gesetzliche Garantie von Open Data in Hamburg. Mit der Einbeziehung privater Stellen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen und der Kontrolle der Freien und Hansestadt Hamburg unterliegen, wird der Bereich der Veröffentlichungs- und Auskunftspflicht als weiterer wichtiger Baustein auf juristische Personen des Privatrechts übertragen. Damit können sich staatliche Einrichtungen selbst durch eine Flucht in die Sphäre privatrechtlicher Gestaltungsfreiheit künftig nicht mehr dem Anwendungsbereich transparenzrechtlicher Anforderungen entziehen.

Inzwischen arbeiten zahlreiche Bundesländer an einem Neuerlass der Informationsfreiheitsgesetze bzw. gänzlich neuer Regelungen, die sich am Hamburgischen Vorbild orientieren. Länder, die zum ersten Mal einen voraussetzungslosen Zugang zu amtlichen Informationen schaffen wollen, beziehen sich von vornherein auf das Hamburgische Transparenzgesetz. Selbst in Österreich beobachtet man die Entwicklung bei uns und orientiert sich am Hamburgischen Gesetz.

Darüber hinaus ist dem Transparenzgesetz etwas Besonderes gelungen, was der Gesetzgebung nur selten gelingt: Es hat die Bürgerinnen und Bürger für die Transparenz begeistert. Das Transparenzgesetz war nicht nur regelmäßiger Gegenstand regionaler und bundesweiter Berichterstattung, es sind gleichzeitig auch erheblich gestiegene Zahlen bei den gestellten

Anträgen und in der Folge auch der bei uns eingegangenen Beschwerden zu verzeichnen. Beides zeigt das deutlich gestiegene Interesse. Die Informationsfreiheit hat ihr Nischendasein verlassen und ist zum regelmäßigen Gegenstand der politischen Diskussion geworden.

Um diesen Prozess aktiv weiter zu begleiten, ist es sinnvoll, den Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit als Zwischenschritt, der eine erste kritische Bilanz zieht, bereits nach einem, nicht erst nach zwei Jahren zu veröffentlichen. So wird auch gewährleistet, dass die Veröffentlichung von Tätigkeitsberichten im Bereich der Informationsfreiheit und im Bereich des Datenschutzes regelmäßig abwechselnd erfolgt.

1 Das Hamburgische Transparenzgesetz

Das Hamburgische Transparenzgesetz wurde am 13.6.2012 von der Bürgerschaft einstimmig beschlossen (Bürgerschafts-Drs. 20/4466) und trat nach § 18 Abs. 3 Satz 1 HmbTG am 6.10.2012 in Kraft (HmbGVBl. 2012, S. 271). Im Folgenden wird seine Entstehung geschildert, die wesentlichen Inhalte und Neuerungen werden untersucht und die Maßnahmen geschildert, die der Hamburgische Senat zur Umsetzung dieses ehrgeizigen Projekts ergriffen hat.

1.1 Entstehung

2011 gründeten Transparency International, Mehr Demokratie e.V. und der Chaos Computer Club Hamburg eine gemeinsame Volksinitiative mit dem Namen „Transparenz schafft Vertrauen“, deren Ziel der Erlass eines Transparenzgesetzes im Wege der Volksgesetzgebung war. Später kamen attac, Die Linke, GAL, ÖDP und die Piratenpartei als Bündnispartner hinzu. Am 28.10.2011 wurde die Volksinitiative angemeldet und am 9.12.2011 reichten die Initiatoren 15.119 Unterschriften ein, womit die nach Art. 50 Abs. 1 HmbVerf, § 5 Abs. 2 HmbVVVG erforderliche Grenze von 10.000 Unterschriften erreicht war. Am 28.2.2012 fand eine öffentliche Anhörung von Experten vor dem Justizausschuss der Bürgerschaft statt. Auf dieser Grundlage überarbeitete die Initiative den Gesetzentwurf als Basis für ein Volksbegehren im Sommer 2012. Nach Gesprächen zwischen den Beteiligten fand am 12.6.2012 eine gemeinsame Pressekonferenz aller in der Hamburgischen Bürgerschaft vertretenen Fraktionen und der Volksinitiative statt, auf der verkündet wurde, dass das Gesetz bereits am nächsten Tag von allen Fraktionen in zwei Lesungen beschlossen werden würde. Die Initiative hat daraufhin das bereits angemeldete Volksbegehren abgesagt, für das mindestens 62.000 Unterschriften erforderlich gewesen wären.

Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit hat den gesamten Prozess von Beginn an begleitet (siehe TB-IFG 2010/2011, Kap. 6.7) und stand der Initiative und der Verwaltung sowie den Fraktionen durchgehend als Gesprächspartner zur Verfügung. Ebenso haben wir an der Expertenanhörung des Justizausschusses teilgenommen. In einigen Punkten sind unsere Anregungen in den Gesetzgebungsprozess eingeflossen, in anderen nicht.

1.2 Umsetzung

Die Umsetzung eines so ehrgeizigen Projekts wie dem Transparenzgesetz kann von der Verwaltung nicht „nebenher“, also neben dem normalen Betrieb mit den bestehenden Mitteln geleistet werden. Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit begrüßt, dass der Senat

dies gleich zu Beginn erkannt und die notwendigen Schritte eingeleitet hat. Es wurde ein Umsetzungsprojekt eingesetzt und mit den erforderlichen personellen Ressourcen ausgestattet. Insgesamt rund zehn Stellen (Vollzeitäquivalente) widmen sich nun der Umsetzung des Hamburgischen Transparenzgesetzes (vgl. Stellungnahme des Senats zum Ersuchen der Bürgerschaft vom 13.6.2012, Bürgerschafts-Drs. 20/7441, II.2.2). Zu den Zielen des Projekts gehören die termingerechte Schaffung der Voraussetzungen zur Umsetzung des Hamburgischen Transparenzgesetzes unter weitestgehender Verwendung bestehender organisatorischer Strukturen und technischer Lösungen und der Erarbeitung von ressourcenschonenden Geschäftsprozessen und Vermeidung redundanter Datenerfassung. Unsere Dienststelle ist nicht Teil des Projekts, arbeitet aber mit diesem eng zusammen (vgl. Kap. 2.2).

Von besonderem Interesse waren die durch das Hamburgische Transparenzgesetz zu erwartenden Kosten. Das Umsetzungsprojekt schätzt die Kosten für den Aufbau des Informationsregisters auf insgesamt 5.172.000 € (vgl. Stellungnahme des Senats zum Ersuchen der Bürgerschaft vom 13.6.2012, Bürgerschafts-Drs. 20/9512, II.3.1). Die jährlichen Kosten für den Betrieb sollen bei ungefähr 1.380.000 € liegen (a.a.O., II.3.2). Dies bedeutet für jede Hamburgerin und jeden Hamburger weniger als ein Euro pro Jahr, eine Investition, die es wert ist.

1.3 Wesentliche Inhalte und Neuerungen

Das Hamburgische Transparenzgesetz setzt zukünftig auf eine Zweigleisigkeit: Neben die aus dem Hamburgischen und allen anderen Informationsfreiheitsgesetzen bekannte Pflicht auf Antrag, Auskunft über vorhandene Informationen zu gewähren, tritt die Pflicht, bestimmte Informationsgegenstände in einem staatlich betriebenen Informationsregister zu veröffentlichen.

1.3.1 Veröffentlichungspflicht

Die Schaffung einer Veröffentlichungspflicht stellt die wohl wichtigste Neuerung des Transparenzgesetzes dar. Durch sie wird die Verwaltung im Gegensatz zu anderen Open Data-Projekten nicht nur unverbindlich ermuntert, Informationen ohne Rechtsgrundlage zu veröffentlichen. Vielmehr besteht eine gesetzliche Pflicht zur Veröffentlichung von bestimmten Informationsgegenständen, die in § 3 Abs. 1 HmbTG ausdrücklich genannt sind. Ferner existiert in § 3 Abs. 2 HmbTG eine Öffnungsklausel nach der vergleichbare Informationsgegenstände ebenfalls veröffentlicht werden sollen. Um die Durchsetzung dieser Pflichten zu garantieren, hat der Gesetzgeber in § 1 Abs. 2 HmbTG jeder Person einen Anspruch auf Veröffent-

lichung eingeräumt. Warum sich dieser Anspruch nur auf die Veröffentlichungspflicht nach § 3 Abs. 1 HmbTG bezieht und nicht auf die Soll-Bestimmung in Absatz 2 ist hingegen unklar. Mit der Nennung konkreter Informationsgegenstände und der Schaffung eines Veröffentlichungsanspruchs ist der Gesetzgeber auch den weiten Forderungen der Open Data-Gemeinschaft nachgekommen. Ein solches Konstrukt geht weiter als alle vergleichbaren Regelungen in Deutschland.

Problematischer als gedacht, erwies sich die genaue Bestimmung der Informationsgegenstände von § 3 Abs. 1 HmbTG. In seinen 15 Nummern sind einige unklare Begriffe enthalten und zahlreiche Begriffe, die sich scheinbar auf den ersten Blick erschließen, bei denen der Teufel aber im Detail steckt. Es ist eine der wichtigsten Aufgaben des Umsetzungsprojekts, diese Informationsgegenstände zu definieren und der Verwaltung Leitlinien für eine einheitliche Handhabung zu geben. Unsere Dienststelle wird an der Behördenabstimmung von Vermerken zu den verschiedenen Informationsgegenständen regelmäßig beteiligt. Hier bestehen häufig Übereinstimmungen, im Einzelfall aber auch unterschiedliche Ansichten. Dies ist vor dem Hintergrund einer innovativen Gesetzgebungsmaterie mit zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffen wenig verwunderlich.

Momentan ist noch nicht absehbar, welchen Umfang das Informationsregister im Ergebnis haben wird. Erst wenn es im Oktober 2014 online gehen und frei zugänglich sein wird, kann sich zeigen, wie sich die Arbeit des Umsetzungsprojekts ausgewirkt hat.

1.3.2 Auskunftspflicht und Ausnahmetatbestände

Bei der Auskunftspflicht hat es nur wenige Änderungen gegeben. Diese können aber im Detail erhebliche Auswirkungen haben. So ist die Ablehnungsfiktion des § 7 Abs. 4 HmbIFG nicht in das neue Gesetz übernommen worden (vgl. Kap. 5.1.1). Antragsteller können also nicht nach Ablauf der Monatsfrist unmittelbar Widerspruch einlegen und müssen auch nicht mehr fürchten, eine Frist zu versäumen. Ferner gilt die alte Gebührenordnung nicht mehr. Bis zum Erlass einer neuen Gebührenordnung ist daher das Hamburgische Gebührengesetz anwendbar (vgl. Kap. 5.1.2).

Änderungen haben sich allerdings bei den Ausnahmetatbeständen ergeben. Ihre Auswirkungen sind noch nicht abschließend geklärt und werden sich unter Umständen auch erst in einiger Zeit anhand von Einzelfällen zeigen. Augenscheinlich sind die Änderungen des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (vgl. Kap. 3.1) und personenbezogener Daten (vgl. Kap. 3.4). Diese werden in einzelnen Abschnitten behandelt.

Bei den Ausnahmetatbeständen fällt auf, dass die Ausnahme des § 3 Abs. 2 Nr. 1 HmbIFG, die die Bürgerschaft und ihre Ausschüsse vom Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes ausnahm, entfernt wurde. Dies soll aber keine inhaltlichen Änderungen zur Folge haben. Die Gesetzesbegründung zum Hamburgischen Transparenzgesetz geht davon aus, dass diese schon nicht in den Anwendungsbereich fallen und daher nicht extra ausgenommen werden müssen (Bürgerschafts-Drs. 20/4466, S. 13 ff.). Ersatzlos gestrichen wurden hingegen die Ausnahmen für die Stiftungsaufsicht nach § 3 Abs. 2 Nr. 9 HmbIFG und der Wettbewerbsschutz nach § 3 Abs. 2 Nr. 8 HmbIFG. Die Streichung des Wettbewerbsschutzes ergab sich zwangsläufig aus der Einbeziehung der privaten Unternehmen (vgl. Kap. 3.3), denn diese stehen auch im Bereich der Daseinsvorsorge regelmäßig im Wettbewerb. Hätte man die Ausnahme beibehalten, so wäre die Einbeziehung privater Stellen im Wesentlichen ins Leere gelaufen.

§ 9 Abs. 5 HmbIFG schützte die Funktionsfähigkeit und die Eigenverantwortung des Senats. Die Regelung findet sich heute nicht mehr, sondern wurde ersetzt durch eine Regelung in § 6 Abs. 1 HmbTG, welche die unmittelbare Willensbildung des Senats vom Informationszugang ausnimmt. Inhaltlich wird damit wohl keine Änderung verbunden sein. Beide Regelungen dienen dem Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung und bedienen sich dabei der im Zusammenhang mit dieser verfassungsrechtlichen Figur bekannten Begriffe (vgl. BVerfGE 67, 100, 130 ff.; NVwZ 2009, 1353, 1356). Während die Regelung im alten Informationsfreiheitsgesetz an die Schutzziele anknüpfte und die Funktionsfähigkeit und die Eigenverantwortung des Senats schützen wollte, bezieht sich die neue Regelung auf den Informationsgegenstand, der einem Zugang entzogen werden soll: Unterlagen, welche die unmittelbare Willensbildung des Senats betreffen. Da aber der Schutzbereich in jedem Fall durch das Verfassungsrecht vorgegeben ist, dürfte mit der Änderung des Gesetzeswortlauts keine materielle Veränderung einhergehen.

Vollkommen neu ist die Ausnahme in § 5 Nr. 6 HmbTG, welche die Rundfunkfreiheit schützen soll und daher journalistisch-redaktionelle Informationen ausnimmt, die bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vorliegen. Inhaltlich bezweckt die Ausnahme den Schutz der Rundfunkfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Ob sie überhaupt Anwendung finden kann, ist aufgrund des Anwendungsbereiches des Hamburgischen Transparenzgesetzes unklar (siehe dazu Kap. 5.2.2). Sie zeigt aber den eindeutigen Willen des Gesetzgebers, den NDR in den Anwendungsbereich des Hamburgischen Transparenzgesetzes einzubeziehen.

2 Aufgaben und Tätigkeit des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit

2.1 Überblick

Durch den Erlass des Hamburgischen Transparenzgesetzes hat sich die Arbeit des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit erheblich verändert. Zum einen hat die Informationsfreiheit ihr Nischendasein verlassen. Sie ist jetzt regelmäßiger Gegenstand politischer Diskussion und Berichterstattung, was zu einer erheblich gestiegenen Zahl von Anträgen bei der Verwaltung führt und in der Folge auch zu einem erheblichen Anstieg von Eingaben bei unserer Dienststelle. Durch die Möglichkeit, Anfragen über die Plattform Frag-den-Staat.de zu stellen und bei Streitigkeiten auch unsere Dienststelle direkt über Frag-den-Staat.de anzurufen, sind die Schwellen für beides gesunken. Bürgerinnen und Bürger machen von ihren beiden Rechten nun sehr viel häufiger Gebrauch. Dies führt auch zu einem deutlich erhöhten Beratungsbedarf bei auskunftspflichtigen Stellen, denn wir stehen weiterhin nicht nur Bürgerinnen und Bürgern beratend zur Seite, sondern auch unseren Kolleginnen und Kollegen aus der Verwaltung und seit Neuestem auch den veröffentlichungspflichtigen Privatunternehmen.

Hinzu kommt eine erhebliche Aktivität der Verwaltung. Auch in der ministeriell zuständigen Behörde für Justiz und Gleichstellung zeigt sich ein deutlich gesteigertes Interesse. Es tagen regelmäßig Arbeitskreise der Verwaltung zur Informationsfreiheit, das Umsetzungsprojekt verfasst umfangreiche rechtliche Stellungnahmen, an denen wir stets beteiligt werden, und wir sind im Beirat des Umsetzungsprojekts vertreten.

Diese Mehrarbeit hat ihren Preis. Aufgrund der ohnehin angespannten Personalsituation in unserer Dienststelle ist die personelle Besetzung unseres Referats „Informationsfreiheit und Transparenz“ bei gesteigerter Arbeitsbelastung geschrumpft. Wir können dies nur kompensieren, indem wir auf bestimmte Aufgaben verzichten. Die von uns geführte und über unsere Homepage einsehbare Rechtsprechungsliste, die über 150 Urteile zu allen Aspekten der Informationsfreiheit enthielt (TB-IFG 2010/2011, Kap. 3.1), konnten wir aus Zeitgründen nicht weiter betreuen und haben das Angebot entfernt.

Auch mussten wir unsere umfangreiche Fortbildungstätigkeit (vgl. TB-IFG 2010/2011, Anhang 4), die allgemein als sehr sinnvoll betrachtet wurde (vgl. Stellungnahme des Senats zum TB-IFG 2010/2011, Bürgerschafts-Drs. 20/4926, II.), leider im Wesentlichen einstellen. Wir geben nun nur noch zwei bis drei Kurse pro Jahr im Zentrum für Aus- und Fortbildung der FHH. Diese erfreuen sich weiterhin hoher Beliebtheit, allerdings können wir

damit nicht mehr so große Gruppen erreichen wie früher. Ferner können wir nicht mehr zielgruppenorientierte Fortbildungen anbieten, die zum Beispiel auf die besonderen Bedürfnisse einer Bauprüfabteilung zugeschnitten sind. Wir bedauern diese Entwicklung, sehen aber keine Alternativen, wenn es nicht zur dringend benötigten personellen Aufstockung unserer Dienststelle kommt.

2.2 Zusammenarbeit mit dem Umsetzungsprojekt

Die Zusammenarbeit mit dem Umsetzungsprojekt funktioniert bisher im Wesentlichen sehr erfreulich. Das Projekt hat von vornherein erkannt, dass sich bei uns viel Wissen über die Informationsfreiheit angesammelt hat. Wir haben die Situation seit dem Erlass der ersten Vollregelung im Februar 2009 begleitet, die Rechtsprechung beobachtet und kennen die Entwicklung in den anderen Bundesländern. Erfreulicherweise zeigte sich die Zusammenarbeit mit dem Umsetzungsprojekt von Beginn an als konstruktiv und vertrauensvoll.

Eine direkte Einbindung in das Umsetzungsprojekt war aufgrund der Unabhängigkeit unserer Dienststelle nicht möglich. Jedoch sind wir im Beirat zum Umsetzungsprojekt vertreten und haben bisher an jeder Sitzung teilgenommen und dort unsere Meinung sowie auch Kritik angebracht. Bei Vermerken des Teilprojekts Recht, die der rechtlichen Auslegung der Veröffentlichungsgegenstände des § 3 Abs. 1 HmbTG dienen, werden wir regelmäßig nach unserer Meinung gefragt und nach gegebenenfalls kritischen Anmerkungen.

Darüber hinaus gibt es einen *Jour fixe* zum Transparenzgesetz, an dem Vertreter der Behörde für Justiz und Gleichstellung und von unserer Dienststelle teilnehmen. Dort werden rechtliche Einzel- oder Grundsatzfragen kontrovers diskutiert und mögliche Lösungen im Sinne der Transparenz gesucht. Ferner sucht auch das Teilprojekt Technologieveränderungen die Zusammenarbeit mit dem Technik-Referat unserer Dienststelle zum Meinungsaustausch und zur Abstimmung über die Auslegung technischer Vorgaben im Transparenz- und anderen Gesetzen.

2.3 Zusammenarbeit mit anderen Informationsfreiheitsbeauftragten

Die *Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten* ist das Gegenstück zur *Datenschutzkonferenz*. Sie dient dem Austausch über auftauchende Praxisfragen und der Beratung bei der Evaluation und Überarbeitung von Landesgesetzen. Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass gemeinsame Entschlüsse aller Informationsfreiheitsbeauftragten in der Regel eine erhöhte Aufmerksamkeit genießen. Mit der *Konferenz der Informationsfreiheits-*

beauftragten korrespondiert der *Arbeitskreis Informationsfreiheit* auf Ebene der Referentinnen und Referenten.

2.3.1 Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten

Der *Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten* in Deutschland gehören inzwischen zwölf Mitglieder an: Der Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit, die Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit der Länder Berlin, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen, die Landesbeauftragte für Datenschutz und das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg und das Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz in Schleswig-Holstein.

Im Berichtszeitraum sind Thüringen und Rheinland-Pfalz hinzugekommen. Beide Länder verfügten zwar schon länger über ein Informationsfreiheitsgesetz, im Zuge einer Überarbeitung wurden jedoch die jeweiligen Landesdatenschutzbeauftragten nun auch zu Informationsfreiheitsbeauftragten ernannt. Damit sind in allen Ländern, die über ein Informationsfreiheitsgesetz verfügen, die Landesdatenschutzbeauftragten in Doppelfunktion auch Informationsfreiheitsbeauftragte.

Die *Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten* tagt halbjährlich unter wechselndem Vorsitz. Dabei wurde der Ausrichtungsturnus so geändert, dass nun ein Land für ein Jahr und damit für die Ausrichtung von zwei Konferenzen verantwortlich ist. Im Berichtszeitraum fanden Sitzungen in Mainz (27.11.2012) und in Erfurt (27.6.2013) statt. Die Sitzungen sind öffentlich und eine kostenfreie Teilnahme ist nach vorheriger Anmeldung für jedermann möglich. Die Sitzungsprotokolle sind über unsere Homepage (<http://www.datenschutz-hamburg.de/transparenz-informationsfreiheit/kooperationen.html>) einsehbar.

2.3.2 Arbeitskreis Informationsfreiheit

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

auch als gefragter Gesprächspartner bei der Überarbeitung oder dem erstmaligen Erlass von Informationsfreiheitsgesetzen etabliert.

2.3.3 Entschließungen der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten

Im Tätigkeitszeitraum hat die *Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten* wieder mehrere Entschließungen verabschiedet. Diese beschäftigen sich mit der Veröffentlichung von Krankenhaushygienedaten, der Transparenz der Parlamente und Abgeordneten, dem presserechtlichen Auskunftsanspruch, Open Data, Transparenz bei Sicherheitsbehörden und der unzureichenden Rechtslage bei der Veröffentlichung von Verstößen gegen Vorschriften der Lebensmittelhygiene. Die Entschließungen lassen sich über unsere Homepage abrufen (<http://www.datenschutz-hamburg.de/transparenz-informationsfreiheit/kooperationen.html>) und sind gleichzeitig im Anhang zum vorliegenden Tätigkeitsbericht im vollständigen Wortlaut wiedergegeben (Anhang 2).

In unserem letzten Tätigkeitsbericht hatten wir auch eine Entschließung zur Informationsfreiheit bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vom 24.6.2010 wiedergegeben (TB-IFG 2010/2011, Anhang 3). Diese Entschließung hat eine erfreuliche Resonanz gefunden. Das OVG Münster hatte einen Fall zu einem Informationsantrag gegen den WDR zu entscheiden. Während die Vorinstanz den Anspruch noch abgewiesen hatte, hat das OVG Münster in der Berufungsentscheidung das Urteil aufgehoben und den WDR zur Auskunft verpflichtet (OVG NRW, Ur. v. 9.2.2012 – 5 A 166/10; die Revision wurde vom BVerwG verworfen, Beschl. v. 27.5.2013 – 7 B 30.12). In der Entscheidung hat das OVG Münster umfangreich aus der Entschließung der *Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten* zitiert und sich die Argumente zu Eigen gemacht. Wir sind sehr erfreut darüber, dass unsere Entschließungen ausführlich gelesen werden und einen so starken Einfluss auf die Gestaltung der Informationsfreiheit haben.

3 Neuerungen durch das Hamburgische Transparenzgesetz

Das hohe Tempo des Gesetzgebungsprozesses, insbesondere in der Schlussphase, hat alle Beteiligten überrascht – auch uns. Dass es dabei bisweilen zu Unklarheiten und Widersprüchen im Gesetzestext kommen kann, liegt in der Natur der Sache. Ferner ist zu berücksichtigen, dass das Gesetz in einigen Bereichen informationsfreiheitsrechtliche Regelungen trifft, zu denen bisher noch keine Erfahrungen bestehen. Daher werden andere Länder von unseren Erfahrungen profitieren können. Im Folgenden werden einige der rechtlichen Neuerungen dargestellt, die sich durch den Wechsel vom Informationsfreiheits- zum Transparenzgesetz ergeben.

3.1 Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse

Bereits in unserem letzten Tätigkeitsbericht haben wir auf die Probleme mit dem Ausnahmegrund zum Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse hingewiesen. Diese bestanden im Wesentlichen darin, dass von betroffenen Unternehmen grundsätzlich das Vorliegen eines Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses behauptet wurde und sich die Verwaltung aus Angst vor Schadensersatzklagen vorschnell dieser Auffassung anschloss (vgl. TB-IFG 2010/2011, Kap. 4.1). Damit wurde das Betriebs- und Geschäftsgeheimnis zu einem argumentativen Schutzschild für Unternehmen, um unerwünschte Transparenz zu verhindern. Mit dem Erlass des neuen Hamburgischen Transparenzgesetzes und insbesondere § 7 HmbTG hat der Gesetzgeber auf die von uns vorgebrachten Bedenken reagiert und eine Neuregelung erlassen, die sich der geschilderten Probleme annimmt und praxisgerechte Lösungen bietet.

Dies betrifft vor allem die Tatsache, dass die Voraussetzungen für ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis nun im Tatbestand des Gesetzes geregelt sind (§ 7 Abs. 1 HmbTG) und nicht mehr in die Gesetzesbegründung ausgelagert wurden. Schon dieser kleine gesetzgeberische Handgriff sorgt dafür, dass die Verhandlungsposition von Behörden, die Einblick in unternehmensbezogene Daten gewähren wollen, deutlich gestärkt wird. Darüber hinaus wurden auch die Anforderungen an das Vorliegen eines „berechtigten Interesses“ an der Geheimhaltung im Gesetz festgelegt. Hierbei handelt es sich häufig um einen der wesentlichen Streitpunkte, da Unternehmen die Schutzbedürftigkeit einfach unterstellen oder voraussetzen, selbst wenn gar keine Wettbewerbsbezogenheit vorliegt oder auch nur vorliegen kann (vgl. TB-IFG 2010/2011, Kap. 4.1). Die Tatsache, dass es sich bei rechtswidrigen Praktiken nicht um ein schützenswertes Betriebs- und Geschäftsgeheimnis handeln kann, wurde zumindest in der Gesetzesbegründung festgehalten (vgl. Bürgerschafts-Drs. 20/4466, S. 19 aE). Wir hatten genau dies in unserem letzten Tätigkeitsbericht gefordert (TB-IFG 2010/2011, Kap. 6.3).

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Verlagerung der Argumentationslast. Nach § 7 Abs. 3 Satz 1 und 2 HmbTG sind die Unternehmen verpflichtet, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zu kennzeichnen und getrennt vorzulegen. Dabei ist das Geheimhaltungsinteresse darzulegen. Nach der bisherigen Rechtslage war es in der Rechtswirklichkeit so, dass die Unternehmen häufig unsubstantiiert das Vorliegen eines Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses behauptet haben und für den Fall einer Herausgabe einer Information zum Teil mit horrenden Schadensersatzforderungen drohten. Treten derartige Fälle heute auf, so hat sich die Verhandlungsposition der Verwaltung entscheidend verbessert. Dies führt zu einigen erfreulichen Er-

gebnissen, in denen auskunftspflichtige Stellen den Mut hatten, sich gegen die im Ergebnis nicht durchschlagenden Behauptungen von Unternehmen durchzusetzen (vgl. zum Beispiel Kap. 4.11).

Gleichzeitig ist in § 7 Abs. 2 HmbTG die Möglichkeit gewahrt worden, auch bei Vorliegen eines Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses Auskunft zu gewähren, wenn das Informationsinteresse das Geheimhaltungsinteresse überwiegt. Hamburg wahrt damit seinen informationsfreiheitsrechtlichen Vorsprung vor zahlreichen anderen Bundesländern und dem Bund, in denen eine solche Regelung gefordert (vgl. *Kloepfer*, Informationsfreiheitsgesetz und Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, 2011, abrufbar unter http://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/VortraegeUndArbeitspapiere/GutachtenIFGKloepfer.pdf?__blob=publicationFile), aber nicht erlassen wird.

Insgesamt ist die Neuregelung uneingeschränkt zu begrüßen. Sie wird einen wichtigen Beitrag zur Weiterentwicklung der Informationsfreiheit liefern, richtungweisend für andere Informationsfreiheitsgesetze sein und hat auch jetzt schon bei der Durchsetzung einzelner Ansprüche große Hilfe geleistet, während sie gleichzeitig die Position der Verwaltung stärkt.

3.2 Anwendungsbereich: Behörden

Der Anwendungsbereich eines Gesetzes ist eine der ersten zu klärenden Fragen. Beim Transparenzgesetz ist diese für die Veröffentlichungspflicht der mittelbaren Staatsverwaltung (also die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen öffentlichen Rechts) nicht einfach zu beantworten.

Die Veröffentlichungspflicht nach § 3 Abs. 1 HmbTG gilt für alle Behörden. Behörden sind alle Stellen nach § 1 Abs. 2 HmbVwVfG (und die von der FHH kontrollierten privaten Unternehmen). Nach allgemeiner Ansicht fällt auch die mittelbare Staatsverwaltung unter § 1 Abs. 2 HmbVwVfG. Auf den ersten Blick lässt sich die Frage also leicht beantworten: Die Veröffentlichungspflicht gilt für die Kernverwaltung, die ausdrücklich aufgezählten privaten Unternehmen unter Kontrolle der FHH und die mittelbare Staatsverwaltung.

Es gibt aber zahlreiche Vorschriften im Transparenzgesetz, die eine andere Auslegung nahelegen. So zählen zu den auskunftspflichtigen Stellen gemäß § 2 Abs. 5 HmbTG die in § 2 Abs. 3 HmbTG definierten Behörden und die mittelbare Staatsverwaltung. Das Gesetz selbst geht an anderer Stelle also davon aus, dass die mittelbare Staatsverwaltung nicht zu den Behörden im Sinne des Gesetzes zählt. Dann wäre auch die Veröffentlichungspflicht nicht auf sie anwendbar.

Dieses Ergebnis wird anhand von § 3 Abs. 4 HmbTG bestätigt. Nach dieser Norm gilt die Veröffentlichungspflicht für Behörden; § 3 Abs. 4 Satz 2 HmbTG ordnet die Geltung der Auskunftspflicht für auskunftspflichtige Stellen an.

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

Fiele die mittelbare Staatsverwaltung unter den Behördenbegriff, wäre § 3 Abs. 4 HmbTG insgesamt überflüssig. Dass der Gesetzgeber diesen Absatz versehentlich eingefügt hat, erscheint eher unwahrscheinlich. Vielmehr ist davon auszugehen, dass sich der Gesetzgeber der möglichen Bedeutung des Verweises auf § 1 Abs. 2 HmbVwVfG nicht bewusst war.

Diese Auffassung wird vom Umsetzungsprojekt geteilt. Die Lenkungsgruppe des Umsetzungsprojekts hat einen entsprechenden Vermerk des Projekts bestätigt und daher für die Umsetzung in Hamburg als verbindlich anerkannt (unter der Voraussetzung, dass es nicht zu abweichender Rechtsprechung kommt). Der Senat ist dem gefolgt.

Zu einer abweichenden Bewertung kommt es jedoch bei der Beurteilung des Anwendungsbereichs von § 3 Abs. 2 HmbTG. Danach sollen ausdrücklich auch die „auskunftspflichtigen Stellen“ einige bestimmte Arten von Dokumenten und vergleichbare Informationen von öffentlichem Interesse veröffentlichen. Das Umsetzungsprojekt geht hier von einer Art „Redaktionsversehen“ des Gesetzgebers aus und legt die Norm entgegen ihres eindeutigen Wortlauts so aus, dass auch diese Pflicht nur die Kernverwaltung und die Unternehmen unter Kontrolle der FHH trifft. Wir halten diese Auslegung nicht für überzeugend. Unserer Ansicht nach führt an dem eindeutigen Wortlaut des Gesetzes kein Weg vorbei, und die mittelbare Staatsverwaltung ist zumindest im Hinblick auf die Informationsgegenstände des § 3 Abs. 2 HmbTG veröffentlichungspflichtig.

Für den Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung wurde damit ein recht weites Anwendungsfeld der proaktiven Transparenz ausgenommen. Die Bürgerschaft hat jedoch die Institutionen der mittelbaren Staatsverwaltung dazu aufgerufen, sich freiwillig an dem Informationsregister zu beteiligen, und den Senat darum gebeten, entsprechende Möglichkeiten für eine spätere freiwillige Beteiligung am Informationsregister zu schaffen (Bürgerschafts-Drs. 20/9677). Die Ausklammerung der gesamten mittelbaren Staatsverwaltung aus jeglicher Veröffentlichungspflicht steht der Zielsetzung des Transparenzgesetzes diametral entgegen. Es wird sich zeigen, ob die Stellen der mittelbaren Staatsverwaltung tatsächlich bereit sind, aus freiwilligen Stücken die geforderte Transparenz herzustellen. Sollte sich

der Versuch einer freiwilligen Teilnahme als unwirksam erweisen, gäbe dies Anlass für den Gesetzgeber, hier nachzusteuern und die vorgenannte Lücke im Transparenzgesetz zu schließen.

3.3 Anwendungsbereich: Unternehmen

Der Anwendungsbereich des Gesetzes ist ebenfalls nicht unproblematisch, soweit die Einbeziehung privater Unternehmen betroffen ist. Dies liegt aber nicht am Gesetzeswortlaut, sondern an dessen Anwendung und den sich daraus ergebenden Folgefragen. § 2 Abs. 3 Hs. 2 HmbTG bezieht natürliche oder juristische Personen des Privatrechts in den Anwendungsbereich des Gesetzes ein, soweit sie öffentliche Aufgaben, insbesondere solche der Daseinsvorsorge, wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen und dabei der Kontrolle der Freien und Hansestadt Hamburg oder einer unter ihrer Aufsicht stehenden juristischen Person des öffentlichen Rechts unterliegen. Als Beispiele der „Daseinsvorsorge“ als Teil der öffentlichen Aufgabe nennt § 2 Abs. 10 Satz 2 HmbTG die Wasserversorgung, die Abwasserentsorgung, die Abfallentsorgung, die Energieversorgung, das Verkehrs- und Beförderungswesen, insbesondere den öffentlichen Personennahverkehr, die Wohnungswirtschaft, die Bildungs- und Kultureinrichtungen, die stationäre Krankenversorgung oder die Datenverarbeitung für hoheitliche Tätigkeiten. Weitere Hinweise enthält das Gesetz nicht, auch die Gesetzesbegründung hilft nicht weiter. Wann eine Kontrolle der FHH vorliegt, wird vom Gesetz in § 2 Abs. 4 HmbTG hingegen sehr umfassend definiert.

Die Begriffe der „öffentlichen Aufgabe“ und der Kontrolle sind dem Umweltinformationsrecht, § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG beziehungsweise § 2 Abs. 2 UIG, entnommen. Ein bereits bestehendes Gesetz als Anknüpfungspunkt zu nehmen, ist eine sehr zu begrüßende Entscheidung. Bedauerlicherweise existiert im Umweltinformationsrecht zu diesen Fragen nur sehr wenig Rechtsprechung. Die Anwendung des Gesetzes auf die Unternehmen der Beteiligungsverwaltung erweist sich daher in der Praxis als schwierig. Die Unternehmen haben häufig wenig Interesse daran, der Öffentlichkeit gegenüber auskunftspflichtig zu sein. Bis der Gedanke der Transparenz in all diesen Unternehmen angekommen ist, kann es noch dauern.

Während im Umweltinformationsrecht die Frage, ob ein Unternehmen unter das Umweltinformationsgesetz fällt oder nicht, im Einzelfall entschieden werden kann, wenn es zu einer entsprechenden Anfrage kommt (vgl. VG Frankfurt, Beschl. v. 7.6.2011 – 7 K 634/10), sollte dies für alle in Frage kommenden Unternehmen so rechtzeitig geklärt sein, dass diese die notwendigen Maßnahmen ergreifen können, um am Informationsregister teil-

zunehmen. Nach unserem Kenntnisstand existierte zum Redaktionsschluss noch keine entsprechende Liste veröffentlichungspflichtiger Unternehmen.

Wir hatten im Berichtszeitraum nur sehr wenige Eingaben, die sich auf Grenzfälle bezogen; meist war die Tatsache, dass eine Auskunftspflicht grundsätzlich besteht, unstrittig. Problematisch waren die sich aus der Auskunftspflicht ergebenden Folgefragen. Die gesetzliche Struktur des Auskunftsverfahrens orientiert sich am Informationsfreiheitsgesetz des Bundes und ist daher auf Behörden zugeschnitten. Die Beantwortung eines Auskunftsantrages erfolgt nach § 13 HmbTG in Form eines Bescheids, also eines Verwaltungsakts. Dies hat Folgen für den Rechtsschutz, den Antragstellerinnen und Antragsteller durch Widerspruch und bei dessen Erfolglosigkeit mit einer Verpflichtungsklage vor dem hamburgischen Verwaltungsgericht zu suchen haben. Gleichzeitig können Behörden für bearbeitete Anträge Gebühren durch Bescheid erheben.

Für auskunftspflichtige Unternehmen bestehen im Hamburgischen Transparenzgesetz, im Gegensatz zum Hamburgischen Umweltinformationsgesetz, keine Sonderregelungen. Die oben dargestellten Regelungen lassen sich aber auch nicht ohne Weiteres auf die Unternehmen übertragen. Unternehmen können grundsätzlich, außer im Fall der Beleihung, keine Bescheide erlassen. Die Durchführung eines Widerspruchsverfahrens ist ebenfalls nicht geregelt. Sollten Bürgerinnen und Bürger den Rechtsweg beschreiten wollen, so ist unklar, ob hierfür der Verwaltungsrechtsweg einschlägig oder ob der Gang vor die ordentlichen Gerichte eröffnet wäre. Auch die Frage, inwiefern auskunftspflichtige Unternehmen für den entstandenen Aufwand Gebühren erheben können oder eine zivilrechtliche Anspruchsgrundlage besteht, ist gesetzlich nicht klar geregelt. Eine Aufnahme eindeutiger Regelungen zu diesen Fragen in das Hamburgische Transparenzgesetz wäre daher wünschenswert. Eine Überarbeitung des Gesetzes so kurz nach seinem Erlass scheint aber zurzeit kein Thema zu sein. All diese Fragen werden sich daher vorläufig nur von den Gerichten klären lassen.

3.4 Schutz personenbezogener Daten

Der Schutz personenbezogener Daten wird durch § 4 HmbTG geregelt. Soweit die Auskunftspflicht betroffen ist, bleibt es im Wesentlichen bei den aus dem Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetz bekannten Regeln. Danach war die Offenbarung zulässig, wenn sie durch Rechtsvorschrift erlaubt war, zur Abwehr von Gefahren erforderlich war, der Betroffene eingewilligt hatte oder eine Abwägung zu dem Ergebnis kam, dass das Informationsinteresse das Schutzinteresse des Betroffenen überwog. Diese Rege-

lungen finden sich nun im Wesentlichen gleichlautend in § 4 Abs. 3 HmbTG. Sie haben bereits in der Vergangenheit zu sinnvollen und praktikablen Ergebnissen geführt, weshalb wir ihre Beibehaltung begrüßen.

Eine Ergänzung erfolgte in der Hinsicht, dass der Gesetzgeber die Schutzwürdigkeit amtlicher Kontaktdaten deutlich abgesenkt hat. Nach § 4 Abs. 2 HmbTG sind diese grundsätzlich herauszugeben, eine Ausnahme besteht nur bei schutzwürdigen Sicherheitsbelangen. Diese Norm nimmt eine zustimmungswürdige Einschätzung vor und entspricht § 5 Abs. 3 IFG-Bund. Auch die Anwendung dieser Regelung ist nach unseren Kenntnissen bisher unproblematisch. Wir sind der Ansicht, dass Bürgerinnen und Bürger grundsätzlich das Recht haben zu erfahren, wer ihre Anträge bearbeitet und ihre Verfahren betreut. Außerdem entlastet die Regelung die Verwaltung, da ansonsten bei praktisch jedem Auskunftsantrag umfangreiche Schwärzungen vorzunehmen gewesen wären oder ein Verfahren nach § 4 Abs. 3 HmbTG (Einholung der Einwilligung oder Abwägung) durchzuführen gewesen wäre.

Für die neue Veröffentlichungspflicht mussten auch neue Datenschutzregeln gefunden werden. Der Gesetzgeber hat sich für einen klaren Vorrang des Datenschutzes vor der Transparenz bei Veröffentlichungen im Informationsregister entschieden, was wir ausdrücklich begrüßen. Nach § 4 Abs. 1 Satz 1 HmbTG sind personenbezogene Daten bei der Veröffentlichung im Informationsregister unkenntlich zu machen. Ist dies nicht möglich, so hat die Veröffentlichung der gesamten Information zu unterbleiben. Nach § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 – 5 HmbTG bestehen allerdings folgende Ausnahmen: Namen von Vertragspartnern veröffentlichungspflichtiger Verträge, Namen von Gutachtern, veröffentlichungspflichtige Baugenehmigungen, Empfänger von Subventionen und Zuwendungen und schließlich Geodaten, soweit sie nach Maßgabe geltender Datenschutzbestimmungen veröffentlicht werden dürfen. Diese Aufzählung erscheint nachvollziehbar und die Regelung bietet eine Rechtsgrundlage für die Veröffentlichung der personenbezogenen Daten.

Allerdings enthält § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 – 5 HmbTG nicht für alle wünschenswerten Fälle Ausnahmen. Es ist durchaus denkbar, dass Personen ein Interesse daran haben, dass ihre Namen nicht aus den im Informationsregister veröffentlichten Unterlagen entfernt werden. Wir sind der Ansicht, dass in derartigen Fällen ein Rückgriff auf die datenschutzrechtliche Einwilligung zulässig ist. Bei der Erteilung einer Einwilligung handelt es sich um die unmittelbare Ausübung des Rechts der informationellen Selbstbestimmung: Der Betroffene kann freiwillig die Verarbeitung bestimmter personenbezogener Daten zu festgelegten Zwecken erlauben sowie die Einwilligung auch widerrufen. Eine solche freie Ausübung des Grundrechts

sollte auch im Informationsregister möglich sein. Zulässig ist die auf einer Einwilligung basierende Datenverarbeitung allerdings nur, wenn die Einwilligung die Vorgaben von § 5 Abs. 2 Sätze 1 bis 3 HmbDSG einhält: Sie muss schriftlich erteilt werden, Gegenstand, Inhalt und Umfang der erlaubten Verarbeitung klar und verständlich bezeichnen und die Betroffenen müssen wissen, dass sie die Einwilligung ohne nachteilige Folgen verweigern und mit Wirkung für die Zukunft widerrufen können.

Eine andere Fragestellung, die vom Umsetzungsprojekt an uns herangetragen wurde, betraf die Veröffentlichung von amtlichen Kontaktdaten. Viele Behörden veröffentlichen personenbezogene Organigramme schon außerhalb des Informationsregisters über behördeneigene Webseiten. Es wäre misslich, wenn das Informationsregister aufgrund der starren Regelung des § 4 Abs. 1 Satz 1 HmbTG weniger Informationen enthielte als andere staatliche Seiten und ein Rückgriff auf diese erforderlich wäre. Wir sind nicht der Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts, dass für die Veröffentlichung amtsbezogener Kontaktdaten keine Rechtsgrundlage erforderlich sei (so BVerwG, Beschl. v. 12.3.2008 – 2 B 131.07). Diese Ansicht widerspricht der insoweit eindeutigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das urteilte, es gebe unter den Bedingungen moderner Datenverarbeitung keine nicht schützenswerten Daten (BVerfGE 65, 1, 42 ff.). Ein Rückgriff auf diese fragwürdige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist aber auch gar nicht erforderlich. Nach richtiger Ansicht basiert die Veröffentlichung personenbezogener Kontaktdaten von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auf der Telekommunikations-Richtlinie vom 26.1.1993, bei der es sich um eine so genannte 94er-Vereinbarung handelt, also eine Vereinbarung nach § 94 HmbPersVG. Solche Vereinbarungen stellen nach § 28 Abs. 1 Satz 1 HmbDSG eine Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten dar. Die Telekommunikations-Richtlinie vom 26.1.1993 ist so allgemein gehalten, dass sie unserer Ansicht nach auch eine Veröffentlichung der Kontaktdaten im Informationsregister erlaubt. So lässt sich mit den bestehenden Regelungen ein pragmatisches Ziel erreichen, ohne mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Konflikt zu geraten.

3.5 Gebühren

Gleichzeitig mit dem Inkrafttreten des Hamburgischen Transparenzgesetzes trat das alte Hamburgische Informationsfreiheitsgesetz vom 17.2.2009 außer Kraft (vgl. § 18 Abs. 3 Satz 2 HmbTG) und damit auch die Gebührenordnung zum Hamburgischen Transparenzgesetz (HmbGVBl. 2006, S. 467). Gemäß § 13 Abs. 4 HmbTG sind für Amtshandlungen im Zusammenhang mit der Auskunftserteilung auf Antrag nun Gebühren nach dem Hamburgischen Gebührengesetz zu erheben.

Das Hamburgische Gebührengesetz ist jedoch nicht auf die Erteilung von Auskünften zugeschnitten und enthält keine entsprechenden Spezialregelungen. Im Ergebnis sind Auskünfte für Antragstellerinnen und Antragsteller damit deutlich teurer geworden. Die Gebühr für die Kopie einer einzelnen Seite DIN A4 steigt von 15 Cent auf 50 Cent und ist damit mehr als dreimal so teuer wie bisher. Im Bereich der Auskünfte, die regelmäßig durch die Anfertigung von Kopien durch Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeiter erfolgen, ist dies eine erhebliche Verschlechterung der Situation.

Im Umsetzungsprojekt ist früh erkannt worden, dass dies ein Manko darstellt und die Erreichung der Gesetzesziele, nämlich die demokratische Meinungs- und Willensbildung zu fördern und die Kontrolle staatlichen Handelns zu ermöglichen, gefährdet. Schon früh wurde mit der Schaffung einer neuen informationsfreiheitsspezifischen Gebührenordnung begonnen. Leider stellte sich dies als komplizierter heraus als zunächst gedacht und wurde dadurch zusätzlich erschwert, dass das Hamburgische Transparenzgesetz, im Gegensatz zum Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetz, keine Rechtsgrundlage für den Erlass einer Gebührenordnung enthält und man sich der Ermächtigung im Hamburgischen Gebührengesetz bedienen musste. Zum Redaktionsschluss war die Diskussion noch nicht abgeschlossen und keine neue Gebührenordnung erlassen worden.

In der Zwischenzeit bleibt es bei der Anwendung des Gebührengesetzes. Im Berichtszeitraum erreichten uns zahlreiche Eingaben von Antragstellern, die sich über unangemessene Gebühren beschwerten. Sie waren der Ansicht, dass die Gebührenerhebung zu hoch sei und so die Antragstellung verhindere. Auch wurde wiederholt das Fehlen einer Sozialklausel bemängelt, die einkommensschwache Antragsteller von der Gebührenpflicht befreit. Wir konnten die Beschwerden in der Regel nachvollziehen, kamen aber nach einer Prüfung in den allermeisten Fällen zu dem Ergebnis, dass die Gebühren zwar hoch waren, aber im Einklang mit den gesetzlichen Vorgaben standen. Hinzu kommt, dass die Erhebung der Gebühren nicht im Ermessen der auskunftspflichtigen Behörde steht, sondern dieser zwingend vorgeschrieben ist. Unsere Anregungen und Bitten, im Interesse der Informationsfreiheit die Gebühren zu senken, hatten daher meistens keinen Erfolg. In zahlreichen Fällen verzichteten die Antragsteller deshalb auf die Durchführung ihrer Anträge.

Die Situation ist bedauerlich, lässt sich aber nur durch den Erlass einer neuen, informationsfreiheitsspezifischen Gebührenordnung verbessern. Wir sind zuversichtlich, dass sich die Situation bald ändert. Die Erstellung einer neuen Gebührenordnung war uns bereits unter der Geltung des alten Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetzes ein Anliegen (vgl. TB-IFG 2010/2011, Kap. 6.2).

4 Einzelfälle

Die Zahl der bei unserer Dienststelle eingegangenen Eingaben hat sich seit dem Inkrafttreten des Hamburgischen Transparenzgesetzes deutlich erhöht. Im Berichtszeitraum von nur einem Jahr haben wir insgesamt 71 Eingaben erhalten. Hierzu zählen wir nicht nur die Beschwerden von Antragstellerinnen und Antragstellern, die sich nach § 14 Abs. 1 Satz 1 HmbTG an uns wenden, weil sie der Ansicht sind, dass ihrem Anspruch auf Information nicht hinlänglich nachgekommen wurde oder dass ihr Informationsersuchen zu Unrecht abgelehnt oder nicht beachtet worden ist oder dass sie von einer auskunftspflichtigen Stelle eine unzulängliche Antwort erhalten haben. Hinzu kommen auch die Anfragen von auskunftspflichtigen Stellen, die unsicher im Umgang mit dem neuen Gesetz sind und unsere Dienststelle um Beratung bitten. Damit ist die Zahl der Eingaben auf 350% der Vorjahre gestiegen. Insgesamt sind knapp die Hälfte aller Eingaben über Frag-den-Staat.de an uns herangetragen worden.

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

4.1 Offenlegung von Beschwerden an das Rechenzentrum der Universität Hamburg

Ein Journalist stellte gegenüber der Universität Hamburg einen Antrag auf Herausgabe sämtlicher Beschwerden, die innerhalb der letzten Jahre beim Regionalen Rechenzentrum der Universität Hamburg eingegangen waren. Die Universität Hamburg vertrat die Ansicht, derartige Informationen entstammten der Urheberschaft Dritter, weshalb der Anwendungsbereich des Hamburgischen Transparenzgesetzes nicht erfüllt sei. Exemplarisch führte die Universität Hamburg an, dass auch Dienstaufsichtsbeschwerden nicht von einer Auskunftspflicht betroffen seien, denn dabei handele es sich ebenfalls um Drittinformationen.

Der Auskunftspflicht des Hamburgischen Transparenzgesetzes unterliegen gemäß § 1 Abs. 2 HmbTG alle Informationen einer auskunftspflichtigen Stelle. Maßgeblich für die Eröffnung des Anwendungsbereichs ist damit die Auslegung des Begriffs der „Information“. Davon erfasst sind nicht nur Informationen, deren Urheberschaft der Sphäre der auskunftspflichtigen Stellen zuzuordnen ist, sondern alle amtlichen Informationen, unabhängig davon, wem diese originär zuzuschreiben sind.

Der Begriff der Information ist in § 2 Abs. 1 HmbTG normiert. Er erfasst alle Aufzeichnungen, unabhängig von der Art ihrer Speicherung. Einschränkend gilt allerdings, dass nur „amtliche Informationen“ erfasst sind. Dieses einschränkende Erfordernis galt bereits für das Hamburgische Informati-

onsfreiheitsgesetz von 2009. Laut Gesetzesbegründung zum HmbTG dienen „amtliche Informationen“ amtlichen Zwecken: Also Zwecken, welche die jeweilige Behörde im Rahmen ihrer Aufgabenstellung zur Erfüllung ihres Zwecks festgehalten und gespeichert hat. Ausgenommen sind hingegen Aufzeichnungen privater Natur und solche, die nicht mit der amtlichen Tätigkeit zusammenhängen. Die Urheberschaft der Information ist jedoch nicht maßgeblich.

Der Universität Hamburg war also zu raten, vorbehaltlich entgegenstehender Auskunftshindernisse, auch Drittinformationen herauszugeben, wie die begehrten Beschwerden gegenüber dem Regionalen Rechenzentrum. Im Übrigen unterfallen auch Dienstaufsichtsbeschwerden dem Begriff der amtlichen Information. Gleichwohl überwiegen im Regelfall die entgegenstehenden Belange, vor allem das Recht der informationellen Selbstbestimmung der Betroffenen.

4.2 Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit als auskunftspflichtige Stelle

Mit dem Inkrafttreten des Transparenzgesetzes hat sich die Zahl der Anträge auf Informationszugang fast überall in der FHH erhöht. Auch unsere Dienststelle ist da keine Ausnahme. Im Berichtszeitraum wurden insgesamt zehn Auskunftsanträge an uns gerichtet. Leider ging ein Großteil davon aufgrund mangelnder Vorbereitung der Antragsteller ins Leere oder wurde zurückgezogen, da die Antragsteller keine Gebühren zahlen wollten.

Wo immer es uns möglich war, haben wir die Informationsbegehren jedoch befriedigt und zum Beispiel ein Protokoll des Düsseldorfer Kreises, der informellen Konferenz der Aufsichtsbehörden für den Datenschutz im nicht-öffentlichen Bereich herausgegeben, obwohl wir an den streitigen Fragen, die im beantragten Protokollausschnitt enthalten waren, nicht beteiligt waren.

4.3 Begrenzung auf „vorhandene Informationen“

Ein Rechtsanwalt hatte im Zusammenhang mit einer Klage auf Zulassung zum Studium gegenüber der Universität Hamburg einen Anspruch nach dem Hamburgischen Transparenzgesetz auf Zugang zu detaillierten, spezifizierten Auskünften über alle von der Universität Hamburg im Wintersemester 2012/2013 angebotenen Studiengänge gestellt. Die Universität Hamburg hatte dies abgelehnt und sich darauf berufen, dass die Informationen nicht so vorliegen wie vom Antragsteller begehrt. Ein Recht auf Zusammenstellung der Informationen bestand ihrer Ansicht nach nicht.

Obwohl der Antragsteller in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren einen Studienplatz zugesprochen bekam, wurde gleichzeitig das Aus-

kunftsbegehren im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes verfolgt. Hier war der Antragsteller jedoch nicht erfolgreich und verlor auch in zweiter Instanz vor dem OVG Hamburg (Beschl. v. 20.11.2012 – 5 Bs 246/12). Das Gericht hat in dem Beschluss ausgeführt, dass sich ein Anspruch nach dem Hamburgischen Transparenzgesetz nur auf „vorhandene Informationen“ beziehen kann, was vorliegend nicht der Fall war.

Nachdem die Angelegenheit im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes letztinstanzlich verloren war, wandte sich der Antragsteller an unsere Behörde. Wir konnten ihm jedoch auch nicht weiterhelfen. Zum einen halten wir die Entscheidung des OVG Hamburg in der Sache für überzeugend, nicht zuletzt, da sie sich mit der Gesetzesbegründung deckt. Zum anderen war die Kompromissbereitschaft der verklagten und über zwei Instanzen erfolgreichen Universität Hamburg nicht mehr besonders ausgeprägt. Letzteres ist vor allem vor dem Hintergrund, dass derartige Verfahren häufig vorkommen, nachvollziehbar. Die obergerichtliche Klärung dieser spannenden Rechtsfrage bot jedoch in zahlreichen anderen Eingabeverfahren eine gute Orientierung.

4.4 Polizeiliche Einsatzunterlagen als Verschlussachen

Ein Petent hatte bei der Polizei Hamburg um Übersendung von Lagebeurteilung, Einsatzbefehlen und Einsatznachbereitung zum Polizeieinsatz am 2.6.2012 anlässlich einer Demonstration der NPD und einer Gegendemonstration gebeten. Die Polizei hatte dies unter Berufung auf die Ausnahme zum Schutz der inneren Sicherheit (§ 6 Abs. 3 Nr. 1 HmbTG) und die Einstufung der Unterlagen als Verschlussache (§ 6 Abs. 2 Nr. 2 HmbTG) abgelehnt. Der Petent hatte sich daraufhin an uns gewandt.

Wir teilen die Einschätzung der Polizei Hamburg nicht, dass das Bekanntwerden von Unterlagen zu in der Vergangenheit liegenden Einsätzen automatisch eine nicht unerhebliche Gefährdung der inneren Sicherheit darstellt. Wir haben die Unterlagen allerdings auch im Hinblick darauf untersucht, ob sie die Voraussetzungen für eine Einstufung als Verschlussache erfüllen. Insoweit haben wir uns auf eine Plausibilitätskontrolle beschränkt, die Ermessensspielräume der Polizei berücksichtigt. Danach erschien uns die Einstufung als „Verschlussache – Nur für den Dienstgebrauch“ nachvollziehbar. Im Ergebnis konnten wir dem Petenten daher im vorliegenden Fall nicht weiterhelfen.

Es erscheint uns aber umso wichtiger, darauf hinzuweisen, dass polizeiliche Einsatzunterlagen nicht immer als Verschlussachen einzustufen sind. Vielmehr ist in jedem Einzelfall sorgfältig zu prüfen, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für eine entsprechende Einstufung gegeben sind. Es darf hier keinesfalls zu einem Automatismus kommen, der Bürgerinnen

und Bürgern ausnahmslos den Zugang zu Informationen versperrt, die für viele politisch aktive Menschen interessant sind.

Wir hoffen, dass die Polizei Hamburg das Hamburgische Transparenzgesetz als Chance erkennt, eigenes Handeln nachvollziehbarer zu machen und ein verbessertes Vertrauensverhältnis herzustellen zu Bürgerinnen und Bürgern, die ihren Protest auf der Straße hör- und sichtbar machen.

4.5 Konkurrenz zum datenschutzrechtlichen Auskunftsanspruch

Eine Bürgerin war der Ansicht, dass ihr Vermieter unrichtige Tatsachen über sie gespeichert habe. Sie hatte zunächst den datenschutzrechtlichen Auskunftsanspruch nach § 34 BDSG geltend gemacht. Allerdings hatte sie danach nur einen Anspruch auf Auskunft, nicht auf Vorlage der Original-Unterlagen oder auch nur Kopien der Original-Unterlagen, da der Anspruch nach § 34 BDSG lediglich auf Auskunft gerichtet ist. Die Petentin erkundigte sich daher bei uns nach der Möglichkeit, einen Anspruch nach dem Transparenzgesetz geltend zu machen.

Dies ist grundsätzlich möglich. Der datenschutzrechtliche Auskunftsanspruch und der Anspruch nach dem Hamburgischen Transparenzgesetz schließen sich nicht gegenseitig aus, es besteht kein Exklusivitätsverhältnis. Obwohl es sich bei den begehrten Informationen um personenbezogene Daten handelte (nämlich Daten der Antragstellerin) konnte dem Anspruch nicht der Schutz personenbezogener Daten nach § 4 HmbTG entgegengehalten werden, da diese Norm nicht die Betroffene vor der Kenntnis ihrer eigenen Daten schützen soll. Allerdings besteht der Anspruch nach dem Hamburgischen Transparenzgesetz nur, wenn der Vermieter unter § 2 Abs. 3 zweiter Hs. HmbTG fällt. Bei dem Vermieter müsste es sich also um eine juristische Person des Privatrechts handeln, die öffentliche Aufgaben wahrnimmt und dabei der Kontrolle der FHH untersteht. Da diese Voraussetzungen vorliegend gegeben waren (der soziale Wohnungsbau ist eine öffentliche Aufgabe und das Unternehmen steht unter Kontrolle der FHH), konnten wir die Petentin auf den Anspruch nach dem Hamburgischen Transparenzgesetz verweisen.

4.6 Anfragen an Kammern

Der Bundesverband für freie Kammern ist ein eingetragener Verein aus Kassel, der sich nach seiner Selbstbeschreibung dafür einsetzt, dass „die Mitgliedschaft in Kammern freiwillig ist, demokratische Wahlen stattfinden und die Kammertätigkeit auf genau bestimmte Aufgaben begrenzt wird“. Der Bundesverband für freie Kammern hat sich nach Inkrafttreten des Hamburgischen Transparenzgesetzes über die Plattform Frag-den-Staat.de an sämtliche in Hamburg ansässige Kammern mit Zwangsmit-

gliedschaft gewandt und eine Reihe von Fragen gestellt, zum Beispiel über die Verwendung von Mitgliedsbeiträgen und die Gehälter von Angestellten der Kammern. Die meisten Kammern haben einige Fragen beantwortet, einige haben jedoch gar nicht reagiert. Der Bundesverband für freie Kammern hat sich in all diesen Fällen an uns gewandt und unsere Hilfe in Anspruch genommen. Wir haben daraufhin die Kammern angeschrieben, und es ergaben sich zum Teil zähe Verhandlungen.

Einigen Kammern war die Existenz eines solchen Gesetzes mit entsprechenden Auskunftsrechten von Bürgerinnen und Bürgern gar nicht bewusst, andere Kammern kannten das Gesetz zwar, verweigerten Antworten jedoch unter Hinweis auf ihre Eigenschaft als Selbstverwaltungskörperschaft. Das Bundesverwaltungsgericht hat jedoch schon vor Jahren entschieden, dass dies einer grundsätzlichen Auskunftspflicht nach einem Informationsfreiheitsgesetz nicht entgegensteht (BVerwG, Beschl. v. 15.10.2007 – 7 B 9.07). Auch das Hamburgische Verwaltungsgericht hatte die Geltung des alten Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetzes für eine Kammer ausdrücklich bestätigt (VG Hamburg, Urt. v. 24.1.2012 – 11 K 1996/10, Rn. 26 ff.). Die grundsätzliche Weigerung der Kammern hat uns daher überrascht.

Bedauerlicherweise argumentieren einige Kammern überwiegend interessegeleitet und erklären, dass sie außer ihren Mitgliedern niemandem Auskunft erteilen wollen oder die bereits verbreiteten Informationen ihrer Ansicht nach „ausreichend“ seien. Sofern überhaupt Ausnahmegründe des Hamburgischen Transparenzgesetzes bemüht werden, sind diese häufig vollkommen fernliegend. So wird zum Beispiel der Schutz der exekutiven Eigenverantwortung, der nach § 6 Abs. 1 HmbTG die Willensbildung des Hamburgischen Senats schützen soll, für Unterlagen zu Vorstandsberatungen von Kammern herangezogen.

Wir konnten nach zähen Diskussionen mit den meisten Kammern in der Mehrzahl der Fälle vertretbare Ergebnisse erreichen. Die Kammern sind an Recht und Gesetz gebunden und haben dies auch zu befolgen. Die Tatsache, dass wir in einigen Fällen immer noch kein vollständiges Einlenken erkennen können, zeigt, dass es mitunter an dem erforderlichen Rechtsbewusstsein fehlt. Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit wird in diesen Fällen alle ihm zur Verfügung stehenden Mittel ausschöpfen, um zukünftig die Beachtung des Hamburgischen Transparenzgesetzes durchzusetzen.

4.7 Rechtsanwälte als Sachbearbeiter

Durch die Einbeziehung privater Stellen, soweit sie öffentliche Aufgaben erbringen und dabei der Kontrolle der Freien und Hansestadt Hamburg un-

terliegen, müssen sich nun auch zahlreiche Privatrechtssubjekte mit dem Transparenzgesetz auseinandersetzen. Unternehmen neigen dazu, diese Fragen an Rechtsanwaltskanzleien auszugliedern. Dies ist unserer Ansicht nach eine bedenkliche Vorgehensweise.

Zum einen handelt es sich bei den beauftragten Kanzleien häufig nicht um Spezialisten für das Verwaltungsrecht, sondern es werden regelmäßig die Kanzleien beauftragt, mit denen das Unternehmen ohnehin zusammenarbeitet. Darüber hinaus sind diese Kanzleien im Gegensatz zur Verwaltung nicht ausschließlich an Recht und Gesetz gebunden, sondern sehen sich – aus Sicht des Standesrechts zutreffend – in erster Linie dem Wohl ihrer Mandanten verpflichtet. In einem Fall hatte eine Kanzlei, die ein öffentliches Unternehmen in einer Streitigkeit nach dem Hamburgischen Transparenzgesetz vertrat, angekündigt, sich erst in die Materie einzuarbeiten zu müssen. Als wir auf die gesetzlichen Fristen hinwiesen, teilte die Kanzlei uns mit, man sehe im Falle einer Fristüberschreitung keine Rechtsnachteile für den eigenen Mandanten. Dies ist zutreffend. Im Verwaltungsrecht geht der Gesetzgeber davon aus, dass die Verwaltung sich an Recht und Gesetz hält, ohne dass ein Fehlverhalten ausdrücklich sanktioniert werden müsste. Dieser Anspruch lässt sich offenbar nicht ohne weiteres übertragen.

Wenn Unternehmen Rechtsanwaltskanzleien zur Erledigung von Transparenz-Verfahren einschalten, sollte die Überprüfung einer Entscheidung des eigenen Mandanten nach Maßgabe einer objektiven Kontrolle der Recht- und Zweckmäßigkeit des Erstbescheides erfolgen. Genau dies ist im Widerspruchsverfahren wichtig (zur Frage des Widerspruchsverfahrens bei privaten Stellen siehe Kap. 3.3). Wir werden die Entwicklung des Outsourcings von Transparenz-Verfahren durch auskunftspflichtige Stellen weiter kritisch beobachten.

4.8 „Altverträge“ mit Geheimhaltungsklausel

In einigen Fällen ist mit dem neuen Hamburgischen Transparenzgesetz eine Verschlechterung der Rechtslage für Antragsteller verbunden. So hatte ein Antragsteller bei der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation Zugang zu Verträgen der FHH mit der hamburg.de GmbH, dem Unternehmen, das für die FHH die Bereitstellung des Internet-Stadtportals übernimmt, beantragt. Dieser Vertrag enthielt, wie viele Verträge, eine Geheimhaltungsklausel.

Nach dem bisherigen Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetz waren vertragliche Geheimhaltungsabreden nach Ansicht der wissenschaftlichen Literatur (Berger/Roth/Scheel, IFG Kommentar zu § 1 Rn. 83) und der Rechtsprechung (VG Stuttgart, Urt. v. 17.5.2011 – 13 K 3505/09), der wir

uns angeschlossen hatten, nach § 134 BGB nichtig, da sie gegen gesetzliche Vorgaben verstießen. Durch den Erlass des Hamburgischen Transparenzgesetzes wurden vertragliche Geheimhaltungsabreden jedoch in § 17 Abs. 2 HmbTG aufgenommen und als gesetzlicher Geheimhaltungsgrund anerkannt. Über diesen Umweg erhalten alte gesetzliche Geheimhaltungsabreden den Status eines gesetzlichen Ausnahmegrundes.

Die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation hatte, den gesetzlichen Vorgaben in § 17 Abs. 2 HmbTG folgend, Nachverhandlungen mit der hamburg.de GmbH durchgeführt, die allerdings ergebnislos verliefen. Auch wenn Nachverhandlungen scheitern, besteht die Möglichkeit, die Informationen auf Antrag herauszugeben. Die Voraussetzung dafür wäre jedoch, dass das Informationsinteresse das Geheimhaltungsinteresse erheblich überwiegt. Dies dürfte nur selten der Fall sein und kam auch vorliegend nicht in Betracht. Da durch die Offenbarung der Vertragsinhalte Rechte Dritter berührt wären, nämlich die vertraglichen Rechte auf Geheimhaltung des Vertragspartners, konnte die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation die Zugänglichmachung auch nicht im Rahmen einer Kulanz freiwillig vornehmen. Der Umfang der Zugänglichmachung liegt damit im Ergebnis beim Vertragspartner, ohne dass es dabei auf eine Einstufung als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis ankäme.

Dieses Ergebnis ist rechtlich nicht zu beanstanden, die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation hatte sich rechtmäßig verhalten. Aus Sicht der Transparenz ist diese rechtliche Entwicklung jedoch höchst bedauerlich. In derartigen Fällen können wir Antragstellerinnen und Antragstellern in aller Regel nicht weiterhelfen. Ein Vorteil aus der Regelung des § 17 HmbTG für Altverträge ist, dass ihr implizit zu entnehmen ist, dass Verträge, die nach Inkrafttreten des Hamburgischen Transparenzgesetzes geschlossen wurden, keine Geheimhaltungsabreden mehr enthalten dürfen. Ansonsten hätten wir auf diese Neuerung gerne verzichtet.

4.9 Abstimmungsverhalten im Bundesrat

In einem sehr interessanten Fall wollte ein Antragsteller wissen, wie sich das Bundesland Hamburg in einer Abstimmung zur Änderung des Tierschutzgesetzes im Bundesrat verhalten hätte. Er wandte sich deshalb an die Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz, die für die Entscheidung zuständig war und verlangte die Herausgabe der entsprechenden Unterlagen. Da spezielle Ausnahmegründe des Hamburgischen Transparenzgesetzes nicht einschlägig waren, kam es im Ergebnis darauf an, ob höherrangiges Recht oder eine spezielle Vorschrift die Veröffentlichung der Information verbieten. Es war dabei zwischen dem Abstimmungsver-

halten Hamburgs im Ausschuss und im Plenum, also der Vollversammlung, des Bundesrates zu unterscheiden.

Nach § 37 Abs. 2 Satz 1 GO BR sind Ausschusssitzungen grundsätzlich nicht öffentlich und die Verhandlungen vertraulich. Dies führt dazu, dass nach § 44 Abs. 2 GO BR die Sitzungsniederschriften ebenfalls vertraulich sind, soweit nicht der Ausschuss gemäß § 37 Abs. 2 Satz 2 GO BR die Vertraulichkeit der Verhandlungen aufgehoben hat. Daher darf zumindest der Bundesrat selbst die Unterlagen nicht herausgeben (vgl. OVG Berlin, Urt. v. 6.11.2008 – OVG 12 B 50.07, S. 10). Aufgrund der Rechtsnatur der Geschäftsordnung des Bundesrats als materielles Verfassungsrecht, das im Rang allerdings unter Bundesgesetzen steht (vgl. v. *Münch/Mager*, Staatsrecht I, 2009, Rn. 170 und 245), verhinderte dies nach § 9 Abs. 1 HmbTG eine Herausgabe der begehrten Unterlagen zum Abstimmungsverhalten der Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz im Ausschuss des Bundesrats.

Etwas anderes gilt jedoch für das Abstimmungsverhalten der FHH im Plenum. In dem vorliegenden Fall war die Sitzung des Bundesrats nicht vertraulich, zudem existierte ein frei zugänglicher stenografischer Bericht im Plenarprotokoll des Bundesrats. Zwar wurde hierin nicht das Abstimmungsverhalten der einzelnen Länder festgehalten, sondern nur das Abstimmungsergebnis. Dies bedeutet jedoch nicht, dass das Abstimmungsverhalten deshalb geheim zu halten gewesen wäre.

In diesem Fall hat sich die Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz unserer Rechtsauffassung angeschlossen und dem Petenten in Bezug auf das Abstimmungsverhalten im Plenum Auskunft erteilt.

4.10 Akteneinsicht in Steuersachen

Ein Bürger hatte den Verdacht, dass zwischen dem Jobcenter und seinem Finanzamt unzulässigerweise Daten ausgetauscht wurden und stellte daher Anträge auf Informationszugang bei beiden Stellen. Für die Jobcenter ist das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes einschlägig, und über seine Einhaltung wacht der Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit. Bei seinem zuständigen Finanzamt Hamburg-Eimsbüttel handelt es sich um eine hamburgische Behörde für die grundsätzlich das Hamburgische Transparenzgesetz gilt. Allerdings findet sich in § 5 Nr. 4 HmbTG eine Ausnahme für Vorgänge der Steuerfestsetzung und Steuererhebung. Das Finanzamt Hamburg-Eimsbüttel ging davon aus, dass damit der gesamte Bereich der Steuerverwaltung erfasst ist und verweigerte die Einblicknahme vollständig.

Wir konnten uns dieser Ansicht nicht anschließen. Im Steuerrecht wird zwischen der Steuerfestsetzung, der Steuererhebung und der Steuervollstreckung unterschieden. Wir sind der Ansicht, dass es kein Zufall ist, dass der Gesetzgeber nur zwei der drei Vorgangsarten vom Informationszugang ausgenommen hat. Wäre eine vollständige Ausnahme für die Steuerverwaltung gewünscht gewesen, so hätte der Gesetzgeber eine Bereichsausnahme erlassen können (wie zum Beispiel für das Landesamt für Verfassungsschutz in § 5 Nr. 3 HmbTG) und sich nicht auf bestimmte Vorgänge bezogen.

Die Ausnahme für Vorgänge der Steuerfestsetzung und Steuererhebung stammt bereits aus dem alten Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetz (dort § 3 Abs. 2 Nr. 5 HmbIFG). Daher hatte sich auch die Rechtsprechung bereits in der Vergangenheit dazu geäußert und in einer Rechtswegstreitigkeit eine ähnliche Ansicht vertreten wie wir (OVG Hamburg, Beschl. v. 21.12.2011 – 5 So 111/11, Rn. 14). Im Ergebnis konnten wir daher mit unseren Bedenken beim Finanzamt Hamburg-Eimsbüttel Gehör finden. In diesem Einzelfall hat das Finanzamt Hamburg-Eimsbüttel dem Petenten Akteneinsicht gewährt, allerdings ohne diese Frage damit eindeutig entschieden haben zu wollen. Hier kann wohl nur eine eindeutige Rechtsprechung in die eine oder andere Richtung Klarheit bringen. Der Petent konnte jedenfalls den von ihm beabsichtigten Datenabgleich durchführen.

4.11 Einsichtnahme in umweltrechtliche Genehmigungen

In dem wahrscheinlich kompliziertesten Fall des Berichtszeitraums waren wir mit dem Einblick in eine umweltrechtliche Genehmigung bei der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation befasst. Dabei handelte es sich um eine Genehmigung zur Aufsuchung von Kohlenwasserstoffen und den bei ihrer Gewinnung anfallenden Gasen zu gewerblichen Zwecken, also dem Hydraulic Fracturing (sog. Fracking). Die Genehmigung betraf aber nicht das Fracking selbst, sondern lediglich die Suche nach den für das Fracking geeigneten Gasen. Trotzdem löste bereits diese Vorstufe der Genehmigung bei Anwohnerinnen und Anwohnern erhebliche Besorgnis aus.

Die Antragstellerin hatte im Dezember 2012 einen Antrag auf Zugang zu der sogenannten Aufsuchungsgenehmigung gestellt. Es erforderte eine gewisse Beharrlichkeit, bis der Antrag nach dem Hamburgischen Transparenzgesetz als ein solcher anerkannt und entsprechend behandelt wurde. Die Behörde holte bei dem Unternehmen, das die Genehmigung beantragt hatte, ordnungsgemäß eine Stellungnahme ein, inwiefern eine Herausgabe in deren Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse eingriffe. Leider wurde diese Stellungnahme nicht kritisch hinterfragt, sondern vollständig umge-

setzt, und die herauszugebenden Akten wurden so geschwärzt, wie das Unternehmen dies vorschlagen hatte. Im Ergebnis konnte das Unternehmen auf diese Weise genau festlegen, welche Informationen ein Antragsteller nach dem Hamburgischen Transparenzgesetz erhält und welche nicht.

Die Antragstellerin gab sich damit nicht zufrieden. Sie legte Widerspruch ein und schaltete gleichzeitig unsere Dienststelle ein. Die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation setzte das Widerspruchsverfahren aus und wartete unsere Stellungnahme ab. Die Beurteilung des Sachverhalts war nicht einfach, da sie vertiefte Kenntnisse im Umweltrecht und in den Geschäftsfeldern des Förderunternehmens verlangte. Was uns erheblich weiterhalf, war die neue Gesetzeslage, die die Anforderungen an das Vorliegen eines Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses schon im gesetzlichen Tatbestand deutlich nennt (vgl. Kap. 3.1).

Im Ergebnis hatten wir erhebliche Zweifel daran, dass die Einschätzung des Unternehmens so zu übernehmen war. Dies betraf zum Beispiel Informationen über die Struktur der zu untersuchenden Böden, die zum Teil mehr als 80 Jahre alt und wissenschaftlichen Veröffentlichungen entnommen waren. Wir teilten auch nicht die Einschätzung, dass Kosten und finanzielle Auswirkungen zu schwärzen waren. Zwar hatte das Unternehmen zutreffend angeführt, dass Kalkulationen nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung regelmäßig zu den schützenswerten Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zu zählen seien, allerdings trifft dies ausweislich der Gesetzesbegründung nicht auf die Kosten selbst zu, wenn diese nur das Ergebnis der Kalkulation sind (Bürgerschafts-Drs. 20/4466, S. 19). Darüber hinaus handelte es sich lediglich um geschätzte Werte, die auf internen Kalkulationen beruhten. Das Unternehmen wollte auch Informationen geschützt sehen, die im Falle eines Auffindens eine geplante Zusammenarbeit mit Partnern des Unternehmens betreffen. Derartige Informationen stellen zwar strategische Erwägungen dar und sind daher grundsätzlich schützenswert. Vorliegend war jedoch zu berücksichtigen, dass die erteilte umweltrechtliche Genehmigung dem Unternehmen Exklusivrechte verleiht, also Mitbewerber von der Aufsuchung im Genehmigungsbereich ausschließt. Aufgrund der durch die Genehmigung verliehenen Exklusivität waren deshalb durch ein Bekanntwerden der Information keine Wettbewerbsnachteile erkennbar. Daher hielten wir auch hier das Vorliegen eines Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses für unwahrscheinlich.

Auch wenn man entgegen unserer Ausführungen vom Vorliegen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ausginge, so wäre eine nach § 7 Abs. 2 HmbTG vorzunehmende Abwägung wohl zu Gunsten der Antragstellerin ausgefallen. Denn die begehrten Informationen über die Aufsuchung

von Bodenschätzen im Gebiet der FHH berührten öffentliche Belange von besonders hohem Gewicht, weil es sich um ein Aufsuchungsvorhaben handelt, dessen Ergebnisse darüber Aufschluss bieten können, ob die Gewinnung von Bodenschätzen mittels Fracking im Genehmigungsgebiet in Frage kommt. Durch derartige Fördermaßnahmen könnten Belange des Natur-, Grundwasser- und Siedlungsschutzes betroffen werden. Dies erkennt auch der Senat in seiner Antwort auf eine Schriftliche Kleine Anfrage an (Bürgerschafts-Drs. 20/7714). Inwieweit Fracking diese Belange tatsächlich beeinträchtigen kann, ist eine in der Öffentlichkeit umstrittene Frage, zu der zu diesem Zeitpunkt ein politischer Meinungs- und Willensbildungsprozess stattfand. Insoweit betraf der Zugang zu diesbezüglichen Informationen über privatwirtschaftliche Tätigkeiten auch einen für die politische Willensbildung gewichtigen Bereich. Das bergrechtliche Genehmigungsverfahren war deshalb ein Vorgang, der sich unserer Ansicht nach grundsätzlich unter den Augen der Öffentlichkeit zu vollziehen hat.

Entgegen früherer Erfahrungen hat sich die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation unseren Ausführungen gegenüber sehr aufgeschlossen gezeigt. Obwohl das betroffene Unternehmen gegen die ihm bekanntgegebene Absicht eines erweiterten Informationszugangs Widerspruch eingelegt hat, bekam die Antragstellerin im Vergleich zum Erstbescheid zusätzliche Informationen.

Der Ausgang dieses Falles illustriert aus unserer Sicht zweierlei: Zum einen die durch das geänderte Gesetz deutlich verbesserte Situation von Antragstellern, wenn es um den Zugang zu Unternehmensdaten geht. Wir sind der Ansicht, dass es unter dem alten Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetz keinen erweiterten Informationszugang gegen den Willen des Unternehmens gegeben hätte. Zum anderen hat durch die ständige Diskussion des Themas in der interessierten Öffentlichkeit auch bei den Behörden ein Bewusstseinswandel eingesetzt. Wir sind uns sicher, dass dieses Verfahren vor wenigen Jahren noch anders ausgegangen wäre.

Zwar war die Antragstellerin vorliegend noch nicht vollständig zufrieden und erwog, erneut Widerspruch einzulegen. Für uns ist aber deutlich, dass schon das bisher Erreichte einen klaren Erfolg für die Informationsfreiheit darstellt.

4.12 Überobligatorisches Informationshandeln

Nicht selten kommt es vor, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ein besonderes Verständnis für die Transparenzwünsche von Antragstellern haben und ihnen auch entgegenkommen, obwohl sie dazu gesetzlich nicht verpflichtet sind. Der folgende Fall steht beispielhaft für ein solches Verhalten:

Ein Strafgefangener aus Baden-Württemberg hatte sich an die Behörde für Justiz und Gleichstellung gewandt und um kostenfreie Übersendung des Jahresberichts der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter gebeten. Die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter sitzt in Wiesbaden/Hessen und damit in einem Bundesland ohne IFG. Sie sah sich aus Kostengründen auch nicht dazu in der Lage, den Jahresbericht kostenfrei zu versenden, obwohl die Verbreitung des Jahresberichts eine der wesentlichen Aufgaben der Stelle darstellt. Der Petent wandte sich deshalb an das Strafvollzugsamt der Hamburgischen Behörde für Justiz und Gleichstellung, dem der Jahresbericht ebenfalls vorlag. Das Strafvollzugsamt hatte eine korrekte gesetzliche Prüfung vorgenommen und die entstehenden Kosten geschätzt. Diese Kosten konnte oder wollte der Petent als Strafgefangener nicht tragen. Auf Bitten des Petenten haben wir eine kostenfreie Übersendung aus Kulanzgründen angeregt. Diesem Vorschlag ist das Strafvollzugsamt gefolgt, obwohl es als hamburgische Behörde weder eine besondere Nähe zum Petenten, noch zur Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter aufweist.

Ein solches Handeln kann nicht zur Regel werden und Antragsteller können auch nicht erwarten, dass hamburgische Stellen die Aufgaben von Behörden aus ganz Deutschland übernehmen. Dass dies vorliegend ausnahmsweise doch geschehen ist, ist umso erfreulicher und soll deshalb hier auch ausdrücklich lobende Erwähnung finden.

5 Rück- und Ausblick

Im Folgenden zeigen wir auf, ob und wie unsere Anregungen aus dem letzten Tätigkeitsbericht umgesetzt wurden und was für die Zukunft zu erwarten ist.

5.1 Rückblick

Dieser Rückblick fällt sehr viel positiver aus, als wir es bei Abfassung unseres letzten Tätigkeitsberichts gedacht und erwartet hätten. Der wesentliche Grund dafür liegt im Erlass des Transparenzgesetzes (TB-IFG 2010/2011, Kap. 6.7), bei dem neben der Einführung neuer Bestimmungen auch gleich die Möglichkeit zur Bereinigung alter Fehler und der Verbesserung existierender Regelungen genutzt wurde.

5.1.1 Ablehnungsfiktion

In unserem Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit 2010/2011 haben wir uns in Kapitel 6.1 mit der Ablehnungsfiktion des alten §7 Abs. 1 – 4 HmbIFG auseinandergesetzt. Diese bewirkte, dass bei einer Überschreitung der Frist, ein Antrag auf Informationszugang automatisch als abgelehnt

galt. Die Regelung war als Stärkung der Rechte von Antragstellerinnen und Antragstellern gedacht, denn diese sollten direkt Widerspruch einlegen können. Nach einer Analyse der Dogmatik und der Praxis kamen wir jedoch zu dem Ergebnis, dass die Regelung ihr Ziel verfehlte. Zum einen war dogmatisch unklar, wie eine Bescheidung nach Fristüberschreitung zu werten war: Handelte es sich dabei um eine implizite Aufhebung der fiktiven Ablehnung, und war eine solche überhaupt möglich? Ferner war das folgende Widerspruchsverfahren nicht fristgebunden, so dass eine Beschleunigung ohnehin nicht eintrat. In mindestens einem Fall war die fiktive Ablehnung in Rechtskraft erwachsen, so dass ein Kläger vor Gericht verlor, weil er nicht rechtzeitig Widerspruch gegen einen Bescheid eingelegt hatte, der nie schriftlich ergangen war. Daher haben wir im Ergebnis die Aufhebung der Regelungen zur Ablehnungsfiktion empfohlen. Im neuen Hamburgischen Transparenzgesetz ist keine derartige Regelung mehr enthalten. Wir sehen hierin eine erfreuliche Verbesserung der Position von Antragstellerinnen und Antragstellern.

5.1.2 Neue Gebührenregelung

In Kapitel 6.2 unseres Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit 2010/2011 haben wir eine neue Gebührenregelung gefordert. Wir haben insbesondere gefordert, dass ablehnende Widerspruchsbescheide, die lediglich ablehnende (und damit kostenfreie) Erstbescheide wiederholen, ebenfalls kostenfrei sein sollten. Positiv ist zu vermelden, dass die Behörde für Justiz und Gleichstellung bereits an einer neuen Gebührenregelung arbeitet (Kap. 3.5). Diese soll nach unseren Informationen die Kosten für Informationen im Vergleich zum Gebührengesetz weiter senken, was wir begrüßen.

5.1.3 Ausschluss rechtswidriger Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse

Eines unserer wichtigsten Anliegen war der Ausschluss rechtswidriger Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, den wir in Kapitel 6.3 unseres Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit 2010/2011 gefordert haben. In der Rechtsprechung wird vereinzelt die Meinung vertreten, dass auch rechtswidrige Praktiken den Schutz als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis beanspruchen können. In der Literatur wird diese Meinung häufig unterstützt oder zumindest unkritisch wiedergegeben. Wir hielten es daher für sinnvoll, zumindest für das Hamburgische Informationsfreiheitsgesetz eine solche Ansicht klar und deutlich auszuschließen.

Die nun erfolgte Neuregelung zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen in § 7 HmbTG kann uneingeschränkt als gelungen bezeichnet

werden (vgl. Kap. 3.1). Zwar wurde der Ausschluss rechtswidriger Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nicht in den Gesetzestext aufgenommen, aber die Gesetzesbegründung enthält folgenden Satz: *„Ein berechtigtes Interesse liegt in jedem Fall nicht vor, wenn das Geheimnis auf einer Praxis beruht, welche den Tatbestand einer Ordnungswidrigkeit oder einer Straftat erfüllt.“* (Bürgerschafts-Drs. 20/4466, S. 19 aE). Hier besteht in zweierlei Hinsicht noch Verbesserungspotenzial: Zum einen verlangt der Ausschluss die Erfüllung des Tatbestands einer Ordnungswidrigkeit oder einer Straftat; der Verstoß gegen eine Ordnungsvorschrift reicht danach wohl nicht aus. Zum anderen hat es die Aussage des Gesetzgebers nicht in den Gesetzestext geschafft, sondern lediglich in die Gesetzesbegründung. Insgesamt wird die neue Regelung im Streitfall aber erheblich bessere Dienste erweisen als die alte.

5.1.4 Open Data

Unter Open Data versteht man die Öffnung von behördlichen Datenbeständen in der Form, dass diese als strukturierte und maschinenlesbare Daten der Allgemeinheit zur Verfügung gestellt werden, damit sie kostenlos und lizenzfrei weiterverbreitet und genutzt werden können. Wir haben in unserem letzten Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit in Kapitel 6.5 die Befürchtung geäußert, Hamburg könne in diesem wichtigen und zukunftsweisenden Bereich ins Hintertreffen geraten. Diese Befürchtung erwies sich als unbegründet.

Bereits am 15.2.2013 ist die Hamburgische Verwaltung – im Vorgriff auf das noch zu erstellende Informationsregister – mit einem Open Data-Portal an den Start gegangen. Unter <http://daten.hamburg.de/> finden sich zahlreiche Datensätze in unterschiedlichen Formaten; zum Beispiel zu Baustellen im Hamburger Stadtgebiet oder Bevölkerungsstand und -entwicklung in den Hamburger Stadtteilen. Hamburg ist mit dem Transparenzgesetz noch einen Schritt weitergegangen als alle anderen Bundesländer und der Bund. Aufgrund der Aufzählung konkret benannter Dokumente und Aktenarten und der Einführung einer Veröffentlichungspflicht in Verbindung mit einem korrespondierenden Anspruch der Bürgerinnen und Bürger auf Veröffentlichung geht Hamburg deutlich über die Open Data-Standards hinaus und erfüllt wesentliche Forderungen der Open Data-Community.

5.1.5 Beteiligung in Angelegenheiten der Informationsfreiheit

In Kapitel 6.6 unseres Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit 2010/2011 hatten wir berichtet, dass im Bereich der Informationsfreiheit im Gegensatz zum Datenschutz keine formelle Verpflichtung des Senats besteht, unsere Dienststelle bei der Abstimmung von Senatsdrucksachen zu beteiligen, die

Belange der Informationsfreiheit berühren. Der Senat hatte in seiner Stellungnahme zu unserem Tätigkeitsbericht IFG 2010/2011 mitgeteilt, dass seiner Ansicht nach aufgrund der durch den Erlass des Hamburgischen Transparenzgesetzes geänderten Rechtslage kein Anlass bestünde, zu vorgeschlagenen Novellierungen landesrechtlicher Richtlinien Stellung zu nehmen (Bürgerschafts-Drs. 20/4926, I.).

Zwar läuft die Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden momentan erfreulich gut, jedoch sind wir weiterhin daran interessiert, dass es sich dabei nicht nur um „good will“ handelt, sondern dies auch rechtlich belastbar festgeschrieben wird. Wir wollen deshalb Gespräche mit der Behörde für Justiz und Gleichstellung aufnehmen und sind zuversichtlich, dass diese zu einer sinnvollen Beteiligungsrichtlinie führen werden.

5.1.6 Streichung des Schutzes fiskalischer Interessen

Das Hamburgische Informationsfreiheitsgesetz enthielt in §8 Nr. 4 HmbIFG eine Ausnahme, die die fiskalischen Interessen der FHH im Wirtschaftsverkehr schützen sollte. Mit dieser Norm und insbesondere ihrer extensiven Auslegung durch das Immobilienmanagement der FHH hatten wir in der Vergangenheit Probleme (vgl. TB-IFG 2010/2011, Kap. 4.2 und 5.7). Das Immobilienmanagement hatte bei der Bekanntgabe erzielter Erlöse durch Grundstücksverkäufe Befürchtungen für die weitere Erzielung von Verkaufserlösen. Im neuen Hamburgischen Transparenzgesetz ist diese Ausnahme gestrichen worden. Es existiert in §3 Abs. 2 Nr. 1 HmbTG lediglich eine Ausnahme für die Veröffentlichung von Verträgen. Ob sich nun die Befürchtungen des Immobilienmanagements realisieren, da es keine entsprechende Ausnahme mehr gibt, wird die Zeit zeigen. Bisher sind uns jedenfalls keine diesbezüglichen Probleme bekannt.

5.2 Ausblick

Auch wenn das Hamburgische Transparenzgesetz gerade erst seit einem Jahr in Kraft ist, gilt es, den Blick nach vorne zu richten. Die Entwicklung in anderen Ländern, aber gerade auch in Hamburg zeigt, dass Transparenz ein Prozess ist. Auch die aktuelle Rechtslage bietet immer noch Raum für Verbesserungen, und seien es nur Klarstellungen. Im Folgenden wollen wir daher aufzeigen, wo unserer Ansicht nach weiterer oder neuer Handlungsbedarf besteht.

5.2.1 Sicherheitsbehörden

Bei der Umgestaltung des Informationsfreiheits- in ein Transparenzgesetz wurden die Ausnahmen nur in wenigen Bereichen verändert (vgl. Kap. 1.3.2). Ausnahmen, die speziell die Sicherheitsbehörden betreffen sind im

Wesentlichen unverändert geblieben. Dies betrifft zum einen die Ausnahme zum Schutz der inneren Sicherheit nach § 6 Abs. 3 Nr. 1 HmbTG, die sich weiterhin erfreulich von dem in anderen Informationsfreiheitsgesetzen verwendeten Begriff der „öffentlichen Sicherheit“ abhebt. Zum anderen bleibt aber auch die Bereichsausnahme nach § 5 Nr. 3 HmbTG für das Landesamt für Verfassungsschutz bestehen.

Letzteres halten wir aus verschiedenen Gründen für problematisch. Bereichsausnahmen befreien eine Stelle in ihrer Gesamtheit von der Informationspflicht, ohne im Hinblick auf die Informationen zu differenzieren. Geheimhaltungsbedürftige und schützenswerte Informationen werden genauso geheim gehalten wie Banalitäten oder Skandale. In der rechtswissenschaftlichen Literatur hat sich daher die Erkenntnis durchgesetzt, Bereichsausnahmen seien deshalb besonders heikel (vgl. *Schoch*, IFG, 2009, § 3, Rn. 34). Sie sollten auf das absolut notwendige Minimum reduziert werden. Für das Landesamt für Verfassungsschutz ist keine Notwendigkeit einer derartigen Begrenzung erkennbar. Es ist nicht einsehbar, warum jede Information, die aus dem Landesamt für Verfassungsschutz stammt, einem Informationszugang entzogen sein soll und dieses nicht – wie jede andere auskunftspflichtige Stelle – verpflichtet sein soll, die Geheimhaltungsbedürftigkeit ihrer Information zu begründen. Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund zahlreicher die Nachrichtendienste betreffende Skandale der letzten Jahre. Die *Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten* hat bei ihrer letzten Sitzung am 27.6.2013 in Erfurt eine Entschließung veröffentlicht, die sich mit diesen Fragen auseinandersetzt und ein gesetzgeberisches Umdenken verlangt (siehe Anhang 2). Wir wiederholen hier noch einmal unseren Standpunkt, dass die Nachrichtendienste ohne Zweifel über Informationen verfügen, die nicht offengelegt werden sollten. Die pauschale Ausnahme der Nachrichtendienste vom Anwendungsbereich der Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze ist jedoch nicht hinnehmbar und sollte von den Gesetzgebern geändert werden.

5.2.2 Mehrländerbehörden/NDR

Bereits seit 2009 begleitet uns das Problem der Mehrländerbehörden. Damit sind vor allem juristische Personen des öffentlichen Rechts gemeint, die von der FHH und mindestens einem anderen Bundesland gemeinsam gegründet werden. Diese nehmen in aller Regel eine Aufgabe (zum Beispiel die Zulassung von und Aufsicht über private Radio- und Fernsehsender durch die Landesmedienanstalt Hamburg/Schleswig-Holstein) für alle beteiligten Bundesländer wahr. Enthält der Gründungsstaatsvertrag keine Regelungen zum anwendbaren Recht, ist unklar, welches Informationsfreiheitsgesetz Anwendung finden soll. Wir hatten uns dafür ausgesprochen,

das Sitzlandprinzip anzuwenden, also im Zweifelsfall das Recht des Landes anzuwenden, in dem die juristische Person des öffentlichen Rechts ihren Sitz hat (vgl. TB-IFG 2010/2011, Kap. 4.5).

Der Gesetzgeber hat das Sitzlandprinzip in der Gesetzesbegründung zum Hamburgischen Transparenzgesetz für anwendbar erklärt (Bürgerschafts-Drs. 20/4466, S. 14). Zwar ist diese Festlegung des Gesetzgebers erfreulich, sie beantwortet aber nicht die Frage, ob dem (hamburgischen) Gesetzgeber überhaupt die Kompetenz zusteht, dies so zu entscheiden. Klarheit können hier nur die Gerichte bringen. Eine zweifelsfreie Anwendbarkeit des Hamburgischen Transparenzgesetzes wird sich nur durch eine entsprechende Änderung des NDR-Staatsvertrags erreichen lassen.

5.2.3 Rechtliche Regelungen für Unternehmen

Durch die zahlreichen neuen gesetzlichen Regelungen haben sich neue Felder aufgetan, die einer Überarbeitung bedürfen. Hier ist vor allem die Situation der Unternehmen zu nennen (vgl. Kap. 3.3). Wie bereits geschildert, hat es der Gesetzgeber versäumt, Sonderregelungen für Auskunftsansprüche gegen private Unternehmen zu erlassen. Daher sind einige der wichtigsten Fragen für derartige Verfahren von der Bescheidform über den Widerspruch bis zur Gebührenerhebung und dem Klageweg bislang unklar. Zwar werden die Gerichte bei Bedarf Antworten auf diese Fragen finden. Bis zur endgültigen Klärung alleine des richtigen Rechtsweges können Jahre vergehen, und es wird unter Umständen viel Lehrgeld erforderlich sein. Wir hielten es daher für sinnvoll, wenn der hamburgische Gesetzgeber sich dazu entschließen könnte, diese Fragen zeitnah verbindlich zu klären und Rechtssicherheit für alle Beteiligten herzustellen. Dabei kann er sich für die wichtigsten Fragen am Hamburgischen Umweltinformationsgesetz orientieren, das diese Probleme gelöst hat.

Anhang 1 – Hamburgisches Transparenzgesetz

vom 19. Juni 2012

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

§ 1 Gesetzeszweck

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

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

§ 2 Begriffsbestimmungen

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

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

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

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

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

2. eine oder mehrere der in Absatz 3 genannten juristischen Personen des öffentlichen Rechts allein oder zusammen, unmittelbar oder mittelbar

a) die Mehrheit des gezeichneten Kapitals des Unternehmens besitzt oder besitzen oder

b) über die Mehrheit der mit den Anteilen des Unternehmens verbundenen Stimmrechte verfügt oder verfügen oder

c) mehr als die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans des Unternehmens stellen kann oder können.

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

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

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

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

(9) Informationspflicht umfasst die Auskunftspflicht und die Veröffentlichungspflicht.

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

§ 3 Anwendungsbereich

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

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

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

1. Verträge, an deren Veröffentlichung ein öffentliches Interesse besteht, soweit dadurch nicht wirtschaftliche Interessen der Freien und Hansestadt Hamburg erheblich beeinträchtigt werden,

2. Dienstanweisungen, sowie alle weiteren, den in Absatz 1 und diesem Absatz genannten Gegenständen vergleichbaren Informationen von öffentlichem Interesse.

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

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

§ 4 Schutz personenbezogener Daten

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

1. Verträge nach § 3 Absatz 1 Nummer 4 sowie nach § 3 Absatz 2 Nummer 1 hinsichtlich des Namens der Vertragspartnerin oder des Vertragspartners,

2. Gutachten und Studien nach § 3 Absatz 1 Nummer 8 hinsichtlich der Namen der Verfasserinnen und Verfasser,

3. Geodaten nach § 3 Absatz 1 Nummer 9, soweit sie nach Maßgabe der geltenden Datenschutzbestimmungen veröffentlicht werden dürfen,

4. die wesentlichen Regelungen erteilter Baugenehmigungen und -vorbescheide nach § 3 Absatz 1 Nummer 13 hinsichtlich der Bezeichnung der Flurstücknummer und

5. personenbezogene Daten im Zusammenhang mit Subventions- und Zuwendungsvergaben nach § 3 Absatz 1 Nummer 14, soweit es sich um die Empfänger von Einzelförderungen handelte; personenbezogene Daten in der Zweckbestimmung sind nicht zu veröffentlichen.

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

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

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

1. er durch Rechtsvorschrift erlaubt ist,

2. er zur Abwehr erheblicher Nachteile für das Allgemeinwohl oder von Gefahren für Leben, Gesundheit, persönliche Freiheit oder sonstiger

schwerwiegender Beeinträchtigungen der Rechte Einzelner geboten ist,

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

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

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

§ 5 Ausnahmen von der Informationspflicht

Keine Informationspflicht nach diesem Gesetz besteht

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

6. für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten in Bezug auf journalistisch-redaktionelle Informationen,

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

§ 6 Schutz öffentlicher Belange

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

(2) Ebenfalls von der Informationspflicht sollen ausgenommen werden

1. Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung, soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidungen oder bevorstehender Maßnahmen vereitelt würde. Nicht der unmittelbaren Entscheidungsfindung nach Satz 1 dienen Statistiken, Datensammlungen, Geodaten, regelmäßige Ergebnisse der Beweiserhebung, Auskünfte, Gutachten oder Stellungnahmen Dritter,

2. Protokolle und Unterlagen von Beratungen, die durch spezialgesetzliche Vertraulichkeitsvorschriften geschützt sind, sowie Unterlagen, die durch die Verschlussachenanweisung für die Behörden der Freien und Hansestadt Hamburg geschützt sind.

(3) Dasselbe betrifft auch andere Informationen soweit und solange

1. deren Bekanntmachung die internationalen Beziehungen, die Beziehungen zum Bund oder zu einem Land, die Landesverteidigung, die innere Sicherheit nicht unerheblich gefährden würde,

2. durch deren Bekanntgabe ein Gerichtsverfahren, ein Ermittlungsverfahren, ein Ordnungswidrigkeitenverfahren oder ein Disziplinarverfahren beeinträchtigt würde.

§ 7 Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse

(1) Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind alle auf ein Unternehmen bezogene Tatsachen, Umstände und Vorgänge, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat. Ein berechtigtes Interesse liegt vor, wenn das Bekanntwerden einer Tatsache geeignet ist, die Wettbewerbsposition eines Konkurrenten zu fördern oder die Stellung des eigenen Betriebs im Wettbewerb zu schmälern oder wenn es geeignet ist, dem Geheimnisträger wirtschaftlichen Schaden zuzufügen. Dies gilt nicht für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse im Sinne von § 35 Absatz 4 des Ersten Buches Sozialgesetzbuch vom 11. Dezember 1975

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

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

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

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

§ 8 Trennungsgebot

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

§ 9 Einschränkungen der Informationspflicht

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

(2) Von der Veröffentlichungspflicht ausgenommen sind:

1. Verträge mit einem Gegenstandswert von weniger als 100.000 Euro, wenn zwischen den Vertragspartnern im Laufe der vergangenen zwölf Monate Verträge über weniger als insgesamt 100.000 Euro abgeschlossen worden sind,

2. Subventions- und Zuwendungsvergaben mit einem Wert unter 1.000 Euro in einem Zeitraum von zwölf Monaten an eine Empfängerin bzw. einen Empfänger,

3. Erteilung einer Baugenehmigung und eines -vorbescheides an eine Antragstellerin bzw. einen Antragsteller, sofern es sich um reine Wohnbebauung mit maximal fünf Wohneinheiten handelt.

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

§ 10 Ausgestaltung der Veröffentlichungspflicht

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 11 Antrag

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

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

§ 12 Zugang zur Information

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

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

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

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

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

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

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

§ 13 Bescheidung des Antrags

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Auskunft zu ihren oder seinen Fragen zu erteilen sowie die Einsicht in alle Unterlagen und Akten zu gewähren, die im Zusammenhang mit dem Informationsanliegen stehen, und

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

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

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

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

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

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

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

§ 15 Ansprüche auf Informationszugang nach anderen Rechtsvorschriften

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

§ 16 Staatsverträge

Bei Staatsverträgen sind die Bestimmungen dieses Gesetzes zu berücksichtigen.

§ 17 Altverträge

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

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

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

§ 18 Übergangsregelungen, Inkrafttreten

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

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

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

Anhang 2 – Entschließungen der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten

Mehr Transparenz bei Krankenhaushygienedaten

25. Sitzung am 27. November 2012 in Mainz

Das Vertrauen der Bevölkerung in das deutsche Gesundheitssystem, insbesondere in unsere Krankenhäuser, hat im Laufe der letzten Jahre abgenommen. Dies ist auch auf eine verbreitete Intransparenz zurückzuführen.

Zwar wurden in einem von einer Tageszeitung herausgegebenen Klinikführer Berlin-Brandenburg erstmals auch Hygienedaten veröffentlicht, jedoch nahmen nicht alle Krankenhäuser an der dieser Publikation zugrunde liegenden freiwilligen Datenerhebung teil. Das wurde unter anderem damit begründet, dass die nur zu internen Zwecken erhobenen Daten falsch interpretiert werden könnten und dass Patientinnen und Patienten möglicherweise andere Krankenhäuser wählen würden, wenn sie über entsprechende Vergleichsdaten verfügten.

Die Entscheidung für oder gegen ein bestimmtes Krankenhaus können die Patientinnen und Patienten aber nur dann verantwortlich treffen, wenn ihnen alle relevanten Parameter zur Verfügung stehen; dazu gehören auch die jeweiligen Hygienedaten und ihre Umsetzung in den einzelnen Kliniken. Nur eine standardisierte Melde- und Veröffentlichungspflicht für alle Hygienedaten ermöglicht es jedem Patienten und jeder Patientin, die jeweiligen Hygienestandards der Krankenhäuser zu bewerten und zu vergleichen.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland fordert daher alle Verantwortlichen, insbesondere den Bundes- und die Landesgesetzgeber auf, für Transparenz bei Krankenhaushygienedaten zu sorgen. Dazu gehören auch standardisierte und weit reichende Melde- und Veröffentlichungspflichten und die Erweiterung der Qualitätsberichte der Krankenhäuser. Dies wäre ein wichtiger Schritt, um durch mehr Transparenz das Vertrauen der Bevölkerung in die Gesundheitsversorgung durch Krankenhäuser zu fördern.

Parlamente sollen in eigener Sache für mehr Transparenz sorgen!

25. Sitzung am 27. November 2012 in Mainz

Die Informationsfreiheitsgesetze von Bund und Ländern nehmen die Parlamente von den für sonstige öffentliche Stellen bestehenden Transparenzpflichten aus. Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland sieht, dass der Kernbereich der Abgeordnetentätigkeit in der

unabhängigen Wahrnehmung ihres Mandats nicht dem umfassenden Zugangsanspruch der Öffentlichkeit unterliegen kann. Defizite bei der Transparenz führen aber zu einem Verlust an öffentlicher Glaubwürdigkeit. Die Parlamente von Bund und Ländern sollten deshalb Vorreiter in Sachen Transparenz werden und Ausnahmen vom Informationszugang soweit wie möglich zurücknehmen.

In welchem Umfange Transparenz herzustellen ist, ist eine Frage des verfassungsrechtlich gebundenen, gesetzgeberischen Ermessens. Dieses verpflichtet die Parlamente dazu, die bereits vorhandenen Transparenzregelungen regelmäßig daraufhin zu überprüfen, ob sie sich bewährt haben oder ggf. zu konkretisieren und zu ergänzen sind.

Dabei sollten – soweit noch nicht geschehen – folgende Punkte berücksichtigt werden:

- a. ein möglichst hohes Maß an Transparenz bei den weiteren Tätigkeiten und Einkünften von Abgeordneten unter Berücksichtigung von Berufsgeheimnissen. Den möglichen Besonderheiten des Mandats, insbesondere bei „Teilzeit“-Parlamenten, sollte Rechnung getragen werden,
- b. Veröffentlichung von Tagesordnungen von Plena und Ausschüssen, ebenso Stellungnahmen, Protokolle und weitere Unterlagen, die Gegenstand der Beratungen sind,
- c. Öffentlichkeit von Sitzungen der Fachausschüsse,
- d. grundsätzliche Veröffentlichung von wissenschaftlichen Ausarbeitungen der Parlamentsdienste und sonstiger Gutachten,
- e. Zugang zu Informationen über Beschaffungen, Reisen, Sachausgaben und sonstige kostenträchtige Vorhaben der Parlamente und ihrer Ausschüsse.

Open Data stärkt die Informationsfreiheit – sie ist eine Investition in die Zukunft!

26. Sitzung am 27. Juni 2013 in Erfurt

Die gesellschaftlichen Erwartungen an einen transparenten Staat gehen inzwischen weit über das bisherige Recht der Bürgerinnen und Bürger, einen Antrag auf Informationszugang zu stellen, hinaus. Open Data – also die aktive Bereitstellung öffentlicher Informationen im Internet – wird auf den ersten Portalen bereits praktiziert. Zahlreiche Projekte befinden sich im Aufbau. Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland begrüßt diese Entwicklungen ausdrücklich und formuliert in

einem Positionspapier wesentliche Anforderungen an eine moderne Transparenzgesetzgebung.

Die Konferenz hält Regelungen in den Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzen für erforderlich. Diese müssen um geeignete Instrumente zur Veröffentlichung von Informationen ergänzt werden. Datenbestände öffentlicher Stellen dürfen grundsätzlich nicht durch Urheberrecht oder Nutzungsbeschränkungen blockiert werden. Um Urheberrechten Dritter Rechnung zu tragen, sollten öffentliche Stellen mit diesen die Einräumung der Nutzungsrechte vertraglich vereinbaren.

Open Data muss als wesentlicher Bestandteil der Informationsfreiheit verstanden werden. Allerdings wird der Anspruch auf Informationszugang im herkömmlichen Antragsverfahren auch in Zukunft unverzichtbar sein. Eine Weiterentwicklung der bestehenden Informationsfreiheitsrechte um möglichst umfassende Veröffentlichungspflichten halten.

Für einen effektiven presserechtlichen Auskunftsanspruch gegenüber allen Behörden – auch des Bundes

26. Sitzung am 27. Juni 2013 in Erfurt

Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 20. Februar 2013 entschieden, dass die Pressegesetze der Länder keine Verpflichtung von Bundesbehörden zur Auskunftserteilung an Journalistinnen und Journalisten begründen. Die Gesetzgebungskompetenz für den presserechtlichen Auskunftsanspruch gegenüber Bundesbehörden liege danach beim Bund. Eine entsprechende Auskunftsverpflichtung existiert bislang nicht. Das Bundesverwaltungsgericht sieht einen unmittelbar aus der Garantie der Pressefreiheit abgeleiteten „Minimalstandard von Auskunftspflichten“ und einen einklagbaren, ebenfalls unmittelbar aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG abgeleiteten Rechtsanspruch auf Auskunft, soweit dem nicht berechnete schutzwürdige Vertraulichkeitsinteressen von Privatpersonen oder öffentlichen Stellen entgegenstehen. Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland begrüßt die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes insofern, als damit der Auskunftsanspruch von Journalistinnen und Journalisten grundrechtlich abgeleitet und abgesichert wird.

Aus Sicht der Konferenz gilt es – unabhängig von der kontrovers diskutierten Regelungszuständigkeit – die notwendigen gesetzlichen Grundlagen für eine effektive journalistische Recherche herzustellen, die eine zeitnahe, aktuelle und profunde Berichterstattung ohne abschreckende Kostenhürden möglich machen. Das Urteil, das einen unscharfen, beliebig interpretierbaren Minimalstandard mit unklaren Grenzen und Beschränkungsmöglichkeiten zugesteht, darf hier jedenfalls nicht das letzte Wort

sein! Bundesbehörden müssen denselben Auskunftspflichten unterliegen wie Landesbehörden.

Transparenz bei Sicherheitsbehörden

26. Sitzung am 27. Juni 2013 in Erfurt

Im Zusammenhang mit den Enthüllungen der umfassenden und anlasslosen Überwachungsmaßnahmen des US-amerikanischen und des britischen Geheimdienstes wurde bekannt, dass auch ein großer Teil des Kommunikationsverhaltens der Bürgerinnen und Bürger in Deutschland ohne ihr Wissen von diesen Geheimdiensten überwacht worden ist.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten fordert die Verantwortlichen in Deutschland und Europa auf, für Transparenz auf nationaler und internationaler Ebene zu sorgen. Das Vertrauen der Bevölkerung kann nur zurückgewonnen werden, wenn die Aufgaben und Befugnisse der Sicherheitsbehörden völkerrechtlich festgelegt und deren tatsächliche Arbeitsweisen nachvollziehbar sind.

Zweifellos verfügen die Nachrichtendienste über Informationen, die nicht offengelegt werden dürfen. Gleichwohl hält die Konferenz die pauschale Ausnahme der Nachrichtendienste des Bundes und der Länder vom Anwendungsbereich der Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze für nicht hinnehmbar und erwartet von den Gesetzgebern entsprechende Verbesserungen.

Darüber hinaus bedürfen die weit gefassten Ausnahmeregelungen für Sicherheitsbelange in den Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzen einer Überprüfung und Einschränkung.

Die Informationsfreiheitsbeauftragten unterstützen die Verbesserung der Transparenz der nachrichtendienstlichen Aktivitäten gegenüber den Parlamenten und schließlich die Stärkung der parlamentarischen Kontrollgremien.

Verbraucher durch mehr Transparenz im Lebensmittelbereich schützen – Veröffentlichungspflichten für Hygieneverstöße jetzt nachbessern!

26. Sitzung am 27. Juni 2013 in Erfurt

Mit der Reform des Verbraucherinformationsrechts zum 1. September 2012 hat der Gesetzgeber als Reaktion auf die Lebensmittelskandale der letzten Jahre mit § 40 Abs. 1a Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) eine Rechtsgrundlage für die Veröffentlichung von Hygieneverstößen durch die zuständigen Behörden geschaffen. Schon im damaligen

Gesetzgebungsverfahren hatte die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten darauf hingewiesen, dass die Vorschrift zu undifferenziert sei.

Nachdem zahlreiche Bundesländer begonnen hatten, Verbraucherinnen und Verbraucher auf eigens dafür geschaffenen Internetplattformen über entsprechende Hygieneverstöße zu informieren, sind die Veröffentlichungen durch eine Reihe von verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen in Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz gestoppt worden. Nach Auffassung der Gerichte greift § 40 Abs. 1a LFGB unter anderem deshalb unverhältnismäßig in die Rechte der betroffenen Unternehmen ein, weil die Vorschrift schon bei geringen Verstößen eine Veröffentlichung zulasse und keine Grenzen für die Dauer der Veröffentlichung vorsehe.

Die Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder appellieren daher an die Bundesregierung, dringend die lebensmittelrechtlichen Vorschriften über die Information der Öffentlichkeit zu überarbeiten und wie vom Bundesrat angeregt im Fachdialog mit den Ländern ein Transparenzsystem zu schaffen, das in eine rechtskonforme und effektive Gesamtkonzeption eingebunden wird. Nach der Rechtsprechung sind als Kriterien für eine Neuregelung der Veröffentlichungspflicht im Sinne des § 40 Abs. 1a LFGB insbesondere die Schwere des Rechtsverstoßes, eine behördliche Hinweispflicht auf die Tatsache und den Zeitpunkt der Mängelbeseitigung, Löschungspflichten sowie Ermessens- und Härtefallregelungen in Erwägung zu ziehen.

Umfassende Transparenz bei der Lebensmittelsicherheit darf nicht als Belastung für die Betriebe verstanden werden. Vielmehr ist dies der einzige Weg, das Vertrauen von Verbraucherinnen und Verbrauchern in die Qualität der Lebensmittel langfristig herzustellen und zu wahren.

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	Am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
aE	am Ende
AKIF	Arbeitskreis Informationsfreiheit
Art.	Artikel
attac	association pour la taxation des transactions financières et pour l'action citoyenne
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
Beschl.	Beschluss
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
Drs.	Drucksache
DSK	Datenschutzkonferenz
e.V.	Eingetragener Verein
ff.	folgende
FHH	Freie und Hansestadt Hamburg
GAL	Grüne Alternative Liste
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO BR	Geschäftsordnung Bundesrat
HmbDSG	Hamburgisches Datenschutzgesetz
HmbGVBl.	Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt
HmbIFG	Hamburgisches Informationsfreiheitsgesetz
HmbPersVG	Hamburgisches Personalvertretungsgesetz
HmbTG	Hamburgisches Transparenzgesetz
HmbVerf	Hamburgische Verfassung

HmbVVVG	Hamburgisches Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid
HmbVwVfG	Hamburgisches Verwaltungsverfahrensgesetz
Hs.	Halbsatz
IFG-Bund	Informationsfreiheitsgesetz des Bundes
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
IFK	Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten
Kap.	Kapitel
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
Nr.	Nummer(n)
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
ÖDP	Ökologisch-Demokratische Partei
OVG	Oberverwaltungsgericht
Rn.	Randnummer
S.	Seite(n)
TB-IFG	Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit
UIG	Umweltinformationsfreiheitsgesetz des Bundes
Urt.	Urteil
v.	vom
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
WDR	Westdeutscher Rundfunk

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

Reinzeichnung, Layout: Kameko Design Gbr

Druck: Lütcke & Wulff, Hamburg