



**TÄTIGKEITSBERICHT**

**INFORMATIONSFREIHEIT**

**2020/2021**

Der Hamburgische Beauftragte für  
Datenschutz und Informationsfreiheit

  
Hamburg



**Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit  
des Hamburgischen Beauftragten für  
Datenschutz und Informationsfreiheit  
2020/2021**

**Herausgegeben vom**

Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit  
Ludwig-Erhard-Straße 22  
20459 Hamburg

Tel. 040/428 54 40 40  
mailbox@datenschutz.hamburg.de

Auflage: 500 Exemplare  
Foto Titelseite: Thomas Krenz  
Layout: Gebr. Klingenberg & Rompel in Hamburg GmbH  
Druck: Druckerei Siepmann GmbH

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

---

vorgelegt im Januar 2022  
Thomas Fuchs  
(Redaktionsschluss: 30. November 2021)

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>1.</b>	<b>VORWORT</b>	6
<b>2.</b>	<b>GESETZGEBERISCHE ENTWICKLUNGEN</b>	12
	1. Art. 56 HVerf: Transparenz als Verfassungswert	13
	2. § 47 NDR-Staatsvertrag: Was lange währt ...	16
<b>3.</b>	<b>AUFGABEN UND TÄTIGKEITEN DES HAMBURGISCHEN BEAUFTRAGTEN FÜR DATENSCHUTZ UND INFORMATIONSFREIHEIT</b>	22
	1. Überblick	23
	2. Anlassunabhängige Prüfungen und Beanstandungen	23
	3. Zusammenarbeit mit anderen Informationsfreiheitsbeauftragten	25
	3.1. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten	25
	3.2. Arbeitskreis Informationsfreiheit	26
	3.3. Entschließungen des Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten	26
	4. Der HmbBfDI als auskunftspflichtige Stelle	27
<b>4.</b>	<b>EINZELFÄLLE</b>	30
	1. Wahlstände der AfD (Fortsetzung)	30
	2. Beanstandung gegen die Flughafen Hamburg GmbH	33
	3. Die Universität Hamburg und die Umweltinformationen	35
	4. „Die üblichen Verdächtigen“ mit dem UKE in der Hauptrolle	39
	5. Die Senatskanzlei im Fokus	40
	5.1. Verlängerung der Bearbeitungsfrist	41
	5.2. Erhebung von Gebühren	41
	5.3. Schwärzungen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen	42
	5.4. Nicht vorhandene Dokumente	43

4.	6. Vergaberecht schlägt Informationsfreiheit?	44
	6.1. Die BIS und die Vergabe der Glücksspielkonzession	45
	6.2. Der LIG und die Angebotsunterlagen Diebsteich	47
	7. Die HGV und ihre öffentliche Aufgabe	48
	8. Zugang zu datenschutzrechtlichen Dokumenten für VIDEMO bei der Polizei Hamburg	51
	9. Terminkalender des Ersten Bürgermeisters	53
	10. Rechtsstreitigkeiten bei Auskunftsanträgen an den HmbBfDI	55
	10.1. Anordnung an Facebook Ireland Ltd.	55
	10.2. Warnung an die Senatskanzlei	57
	10.3. Bußgeldbescheid H&M	58
	11. Die BVM und die Verträge zum Nachtverkehr	60
	12. Der LIG und die Grundstücksgeschäfte	62

5.	<b>RECHTSPRECHUNG</b>	68
	1. Das UKE und die Veröffentlichung der Gehälter von Geschäftsführer:innen (VG HH, 17 K 3920/19 und OVG HH, 3 Bf 50/20.Z)	68
	2. Auskunft über Drittmittelspenden von der Universität Hamburg (OVG HH, Urt. v. 25.11.2020 – 3 Bf 183/18)	71
	3. Fortsetzung: Das Bezirksamt Altona und anwaltliche Schriftsätze (OVG HH, Urt. v. 20.9.2021 – 3 Bf 87/18)	75
	4. Die Hochbahn und ihre öffentliche Aufgabe (VG HH, Urt. v. 20.1.2021 – 17 K 2383/19)	79
	5. Das Thalia Theater und der Rechtsweg zum Verwaltungsgericht (BVerwG, Beschl. v. 26.5.2020 – 10 B 1.20)	82

6.	<b>AUSBLICK</b>	88
	1. Einbeziehung des Landesamts für Verfassungsschutz	88
	2. Abwägungsklausel für die Forschungsfreiheit	89
	3. Lobbyregister	89

	<b>ANHANG</b>	94
	1. Gesetzestexte	
	2. Entschlüsse der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten (IFK)	114

# 1. Vorwort

## **Starke Rechtslage, schwache Praxis**

Eine im Wesentlichen gelungene Reform des Hamburgischen Transparenzgesetzes, die Aufnahme des Transparenzgebots in die Hamburgische Landesverfassung und die Verpflichtung des NDR auf die Informationsfreiheit: In den vergangenen zwei Jahren hat die Transparenz in Hamburg erneut an Bedeutung gewonnen. Das Hamburgische Transparenzgesetz zählt weiterhin zu den besten Regelwerken für die Informationsfreiheit in Deutschland und gilt nach wie vor als Vorbild für gesetzgeberische Mühen in anderen Bundesländern. Auch der Bund erwägt ausweislich des Koalitionsvertrags der Ampelkoalition die Schaffung eines Transparenzgesetzes mit entsprechenden Veröffentlichungspflichten, die sich in Hamburg bewährt haben.

Und auch wenn noch unklar ist, wie sich die nun in Art. 56 HVerf verfassungsrechtlich verbrieft Pflicht der Verwaltung, Informationen zugänglich zu machen, auf die Rechtsanwendung auswirken wird, ist die Botschaft des Gesetzgebers doch eindeutig: Transparenz ist gekommen, um zu bleiben. Falls immer noch jemand hoffte, dass es sich bei dem Bemühen um staatliche Transparenz um eine Modeerscheinung gehandelt hat, dürfte sich diese Hoffnung nun endgültig zerschlagen haben.

Dieses eindeutige Bild der rechtlichen, politischen und demokratischen Lage wird aber in der Praxis nicht durchgehend so gelebt wie vom Gesetzgeber vorgesehen. Es gibt immer wieder Stellen, die – eventuell aufgrund (zu) seltener Berührung mit dem HmbTG – auf Anfragen nicht mit der gebotenen Professionalität reagieren. Dazu gesellen sich Stellen - insbesondere die städtischen Unternehmen -, die sich offensiv den gesetzlichen Ansprüchen zu entziehen versuchen und die Anwendbarkeit der Gesetze auf sich in Gänze leugnen. Dies hat dazu geführt, dass der HmbBfDI – zum ersten Mal seit die Behörde 2009 die Aufgabe des Informationsfreiheitsbeauftragten übernommen hat – von formellen Befugnissen Gebrauch machen und Beanstandungen aussprechen musste.

Insgesamt ist eine Entkoppelung der Gesetzgebung von der behördlichen Praxis zu beobachten: Während die Rechtslage immer transparenzfreundlicher wird, bekommen Anfragende von einigen Stellen bisweilen sogar auf einfachste Anfragen keine Auskunft. Der Transparenz kommt in der Praxis damit leider nicht die Stellung zu, die der Gesetzgeber ihr zugedacht hat.

### **Bei allem Verständnis ...**

Es soll nicht bestritten werden, dass die Beantwortung der Informationszugangsanträge für die Verwaltung ein mühsames und häufig undankbares Geschäft ist. Rechte Dritter sind zu wahren, Geschäftsgeheimnisse sind zu bewerten, Vorgänge müssen herausgesucht werden. In vielen Behörden trifft dies auf ungeschulte Sachbearbeiter:innen oder Referent:innen, die diese Aufgabe vielleicht zum ersten Mal und zusätzlich zu ihren eigentlichen Aufgaben erledigen. Nicht zuletzt weil Anfragen häufig darauf gerichtet sind, (vermeintliches) Fehlverhalten aufzudecken, sind die Reaktionen oft zunächst abwehrend. Unzuständigkeit wird reklamiert, Anträge werden wegen anderer, vermeintlich dringenderer Aufgaben erst noch etwas liegengelassen oder Ausnahmetatbestände unvertretbar weit ausgelegt mit dem Argument, die Verwaltung könne doch nicht gläsern sein. Hier ist anzusetzen, um das Transparenzgesetz mit Leben zu füllen.

Besonders groß ist die Gegenwehr in einigen Stellen der mittelbaren Staatsverwaltung und bei privatwirtschaftlich organisierten Beteiligungsunternehmen der Stadt. Hier ist es auch an den Senatsbehörden, die die jeweilige Rechtsaufsicht innehaben, auf die sich weigernden Unternehmen oder Stellen der mittelbaren Verwaltung zuzugehen und eine Änderung der Praxis durchzusetzen. Dies geschieht leider nur selten.

Es ist daher kein Zufall, dass sich die ersten transparenzrechtlichen Beanstandungen in der Geschichte des HmbBfDI gegen die Universität Hamburg und die Flughafen Hamburg GmbH richten.

Allen Schwierigkeiten, aller Arbeitslast und aller knappen Personaldecken auch vor dem Hintergrund der anhaltenden Corona-Pandemie zum Trotz: Die Verwaltung muss sich ihrer Aufgabe stellen, das Transparenzversprechen des Gesetzgebers in die Tat umzusetzen. Hierfür sind, wo dies noch nicht geschehen ist, geeignete interne Organisationsstrukturen zu schaffen, Personalressourcen zu berücksichtigen und Beschäftigte entsprechend zu schulen.

2022 feiert das Hamburgische Transparenzgesetz sein 10-jähriges Jubiläum. Der HmbBfDI wird das zum Anlass nehmen für eine Transparenzoffensive und auf die Behörden und öffentlichen Stellen zugehen, diese informieren und beraten, um sie bei dieser Aufgabe zu unterstützen.

Damit die Praxis so stark wird wie die Rechtslage!





# GESETZGEBERISCHE ENTWICKLUNGEN 2.

1. Art. 56 HVerf: Transparenz als Verfassungswert 13
2. § 47 NDR-Staatsvertrag: Was lange währt ... 16

## 2. Gesetzgeberische Entwicklungen

*Der Gesetzgeber war in Sachen Informationsfreiheit nicht untätig: Er hat die Transparenz mit Verfassungsrang geadelt und endlich den NDR per Staatsvertrag in die Pflicht genommen. In beiden Fällen diente dies einer Ausweitung der Transparenz.*

Im letzten Tätigkeitsbericht haben wir die Reform des HmbTG dargestellt, die zu diesem Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen war. Es ist uneingeschränkt zu begrüßen, dass Senat und Bürgerschaft sich an die eigenen Vorgaben gehalten haben: Die wissenschaftliche Evaluation wurde im vorgegebenen Zeitrahmen durchgeführt und ihre Ergebnisse wurden zeitnah für eine Reform des Gesetzes genutzt, die sich an den Bedürfnissen der Praxis orientiert, ohne dabei die grundsätzliche Zielsetzung, die Aktenschränke zu öffnen, aus den Augen zu verlieren. Zwar hat die Reform nicht nur erfreuliche Änderungen gebracht und ist an einigen Stellen hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Gleichzeitig ist aber der befürchtete roll back ausgeblieben. Ein völliger Stillstand, wie er auf Bundesebene seit 2006 zu beobachten ist, wurde ebenfalls vermieden.

Der Gesetzgeber hat es dabei nicht belassen. Bereits unmittelbar nach der Reform kam es zu zwei weiteren wichtigen gesetzlichen Änderungen für die Transparenz in Hamburg: Durch eine Reform von Art. 56 HVerf wurde das Transparenzprinzip für die hamburgische Verwaltung landesverfassungsrechtlich verankert und im Rahmen der Novellierung des NDR-Staatsvertrags wurde endlich ein gesetzlicher Auskunftsanspruch gegen den NDR geschaffen. Beide Änderungen zeigen eine Rastlosigkeit des hamburgischen Gesetzgebers, im positiven Sinn. So wird deutlich, dass die Informationsfreiheit keine rechtspolitische Eintagsfliege ist. Das Prinzip der grundsätzlich offenen Verwaltungsakten ist gekommen, um zu bleiben. Jede neue Entscheidung des Gesetzgebers in diese Richtung ist eine deutliche Absage an die Zweifelnden und ihre (zum Teil vorgeschobenen) Bedenken. Bei diesen neuen Änderungen gilt allerdings, wie bei allen

anderen Änderungen vorher auch, dass sie zunächst nur auf dem Papier bestehen. Sie müssen mit rechtlichem Leben gefüllt werden, indem Antragsteller:innen von ihren Rechten Gebrauch machen, die auskunftspflichtigen Stellen die rechtlichen Vorgaben ernst nehmen und die Rechtsprechung sie angemessen anwendet und klare Linien für die Rechtsanwendung vorgibt.

## 2.1 Art. 56 HVerf: Transparenz als Verfassungswert

*Durch die Änderung von Art. 56 HVerf wird die Transparenz der Verwaltung zum Verfassungsprinzip erhoben – ohne dass sich dadurch etwas ändern soll.*

Mit Gesetz vom 3. November 2020 (HmbGVBl. S. 559) wurde von der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt Rechtsgeschichte geschrieben. Durch eine Änderung von Art. 56 HVerf wurden die Deputationen abgeschafft. Mehrere hundert Jahre lang haben in Hamburg „ehrenamtlich tätige Mitglieder der Verwaltungsbehörden“ das Handeln der Behörden kritisch begleitet und wurden sowohl über anstehende Gesetzgebungsvorhaben als auch Personalentscheidungen informiert und in die Entscheidungen einbezogen. Diese gesellschaftliche Kontrolle (die am Ende zu einer parteipolitischen Begleitung von Behördenentscheidungen geworden war) fällt nun weg.

Stattdessen wurde Art. 56 HVerf wie folgt umformuliert:

*„Die Verwaltung ist an Gesetz und Recht gebunden. Sie ist dem Wohl der Allgemeinheit und den Grundsätzen der Bürgernähe und Transparenz verpflichtet. Sie macht die bei ihr vorhandenen Informationen zugänglich und veröffentlicht bestimmte Informationen, soweit dem nicht öffentliche Belange, Rechte Dritter oder gesetzliche Vorschriften entgegenstehen. Das Nähere regelt ein Gesetz.“*

Die Gesetzesbegründung geht davon aus, dass dies kein Bruch mit der bisherigen Regelung sei. Vielmehr soll eine „Weiterentwicklung“

von Art. 56 HVerf vorliegen, die einem „modernerem Verständnis von Bürgerbeteiligung an Entscheidungen der Exekutive“ entspricht (vgl. Bü.-Drs. 22/505). Die rechtlichen Auswirkungen dieser Neuregelung liegen nicht auf der Hand. Der hamburgischen Verfassung sind – im Gegensatz zu einigen anderen Landesverfassungen – Grundrechte grundsätzlich fremd. Dies spricht gegen ein Verständnis der Norm als Grundrecht, aus dem sich unmittelbar individuelle Rechte ableiten ließen.

Nach der Gesetzesbegründung soll Satz 1 an die aus dem Demokratieprinzip und dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete Gesetzesbindung der Exekutive als zentrale verfassungsrechtliche Vorgabe anknüpfen. Auch die Bezugnahme auf diese Staatsprinzipien spricht dagegen, aus der Neuregelung subjektive Rechte abzuleiten. Satz 2 ergänzt diese rechtsstaatliche Vorgabe, indem die Verwaltung auf das Wohl der Allgemeinheit sowie auf die Grundsätze der Bürgernähe und Transparenz verpflichtet wird. Weder das Wohl der Allgemeinheit noch die Bürgernähe werden in der Folge weiter angesprochen, lediglich die Transparenz wird in Satz 3 konkretisiert. Dieser verpflichtet die Verwaltung dazu, vorhandene Informationen zugänglich zu machen und bestimmte Informationen zu veröffentlichen, soweit dem nicht öffentliche Belange, Rechte Dritter oder gesetzliche Vorschriften entgegenstehen. Dies entspricht genau der Struktur des HmbTG: Das Gesetz gilt für alle „vorhandenen Informationen“, es unterscheidet zwischen einer Veröffentlichungspflicht gem. § 2 Abs. 8 und einer Auskunftspflicht gem. § 2 Abs. 7 und kennt Ausnahmen zum Schutz öffentlicher Belange (§§ 5, 6), der Rechte Dritter (§§ 4, 7, 8) sowie vorrangig anzuwendende gesetzliche Vorschriften (§ 15). Dies ist kein Zufall: Satz 4 gibt vor, dass das Nähere durch „ein Gesetz“ zu regeln sei. Hiermit kann nur das HmbTG gemeint sein.

Die Frage, was genau Art. 56 HVerf bewirken soll, bleibt damit weiterhin unklar. Das HmbTG existierte bereits acht Jahre vor der Verfassungsänderung. Soweit also Art. 56 HVerf den Erlass eines Gesetzes vorschreiben will, ist dies bereits geschehen. Die Verfassungsnorm ist

so formuliert, dass sich aus ihr keine Anforderungen für eine Änderung des einfachen Rechts ergeben. Dies ist auch das ausdrückliche Ziel des Gesetzgebers: *„Einer Anpassung des Hamburgischen Transparenzgesetzes an die neue verfassungsrechtliche Ausgestaltung bedarf es nicht.“* (Bü.-Drs. 22/505, Seite 5). Die Verfassungsänderung hinterlässt den Eindruck, dass den Kritikern der Abschaffung der Deputationen auf verfassungsrechtlicher Ebene etwas entgegengesetzt werden soll, ohne dass es konkrete Auswirkungen auf das einfache Recht und die bisherige Verwaltungspraxis hat.

So eindeutig die Motivation des verfassungsändernden Gesetzgebers auch sein mag, ist damit noch nicht gesagt, dass die Änderung von Art. 56 HVerf von der Rechtsprechung auch entsprechend ausgelegt werden wird. Die schleswig-holsteinische Landesverfassung enthält in Art. 53 eine Regelung, die Art. 56 HVerf stark ähnelt und die der Gesetzgeber als Staatszielbestimmung ohne Gewährung von Individualansprüchen verstanden wissen will. Die Rechtsprechung kommt dennoch zu dem Ergebnis, dass die einfachgesetzliche Umsetzung im Landesinformationszugangsgesetz auch im Verhältnis zu Einzelnen an diesem Staatsziel zu messen sei (vgl. OVG S-H, Urte. v. 23.7.2020 – 4 LB 45/17, Rn. 55). Dies soll dazu führen, dass Ausnahmen vom gesetzlichen Informationsanspruch, die eine Geheimhaltung zur Regel machten, grundsätzlich unzulässig seien. Soweit der Wortlaut der Ausnahme es erlaube, seien zeitliche Obergrenzen für die Ausnahmen zu prüfen, um dem Staatsziel angemessene Geltung zu verschaffen. Ob diese Rechtsprechung übertragbar ist, kann gegenwärtig noch nicht abschließend beurteilt werden.

Jedenfalls führt die Einführung der Transparenz auf Verfassungsebene mindestens zu einer institutionellen Garantie in Hamburg, die ohne eine erneute Änderung der hamburgischen Verfassung wohl nicht rückgängig gemacht werden kann. Bisher war umstritten, ob dies auch schon durch die Aufnahme des HmbBfDI in Art. 60a HVerf der Fall war. Diese Debatte ist nun obsolet. Darüber hinaus erfordert die verfassungsrechtliche Adaption des Transparenzprinzips für die Zukunft ein Mindestmaß an Transparenz, bei dessen Bestimmung

eine Orientierung an der Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG nahelegt (Maatsch/Schnabel, HmbTG, 2. Aufl. 2021, Einleitung, Rn. 14). Im Ergebnis dürfte die Transparenz in Hamburg nicht auf ein HmbTG reduziert werden, das nur noch pro forma existieren würde und zum Beispiel auf die Bereitstellung von Pressemitteilungen beschränkt wäre.

Die Schaffung neuer (Bereichs-)Ausnahmen im HmbTG dürfte ebenfalls an Art. 56 HVerf zu messen sein. Ob dem ein eigenes Gewicht zukommt, das über die Wirkung des Grundrechts auf Informationsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Hs. 2 GG hinausgeht, darf aber bezweifelt werden. Eigenständige Bedeutung kann Art. 56 HVerf schließlich dann erlangen, wenn die Transparenz in Hamburg durch Änderung des HmbTG auf ein Niveau gesenkt werden soll, dass man nicht mehr von einer grundsätzlich transparenten und dadurch bürgernahen Verwaltung sprechen kann. Eine derartige Entwicklung ist freilich gegenwärtig glücklicherweise nicht absehbar. Insoweit kann die Einführung von Art. 56 HVerf als verfassungsrechtliche Vorsorge gesehen werden.

### **2.2 § 47 NDR-Staatsvertrag: Was lange währt ...**

*Durch eine lange erwartete Änderung des NDR-Staatsvertrags besteht nun auch gegenüber dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Hamburg ein gesetzlicher Auskunftsanspruch. Informationssuchende sind keine Bittsteller mehr.*

Bereits in der ersten Fassung des HmbTG hat der Gesetzgeber durch § 5 Nr. 6 HmbTG klargemacht, dass das Gesetz auch für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten gelten soll, indem diese in Bezug auf journalistisch-redaktionelle Informationen ausdrücklich aus der Informationspflicht ausgenommen wurden. Eine solche Regelung

ergäbe keinen Sinn, wenn öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten nicht grundsätzlich einbezogen sein sollten. Mit der „öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt“ in § 5 Nr. 6 HmbTG kann nur der NDR gemeint sein, die einzige öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt in Hamburg und die einzige, an der die FHH beteiligt ist. Praktisch wurde das HmbTG aber nicht auf den NDR angewendet, aus dogmatischen Gründen: Da es sich beim NDR um eine Mehrländer-Anstalt handelt, die von vier Bundesländern getragen wird (Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein) kommt der FHH nicht die alleinige Gesetzgebungskompetenz zu.

Dies ergab sich auch nicht aus einem Sitzlandprinzip. Zwar hat sich der NDR mit seinen Rundfunkhäusern in Hamburg an hamburgisches Recht zu halten. Dies betrifft aber nur sog. Jedermanns-Recht wie zum Beispiel das Baurecht oder das allgemeine Ordnungsrecht. Spezialrecht, das einer bestimmten Institution Vorgaben zur Wahrnehmung ihrer eigenen Aufgaben macht, kann nur das jeweilige Trägerland erlassen. Auf den Sitz der juristischen Person kommt es dabei nicht an. Zöge also zum Beispiel eine rein hamburgische Behörde nach Schleswig-Holstein, so müsste sie nach dem dortigen Baurecht bauen und das dortige Abfallrecht beachten. Für die eigentliche Amtsausübung gälte aber weiterhin das HmbVwVfG und die Beamten:innen unterlägen dem hamburgischen Beamtenrecht. Soweit bekannt, ist die Anwendbarkeit des HmbTG auf den NDR nie gerichtlich geklärt worden. Im Laufe der Zeit verdichtete sich diese Rechtsansicht aber so stark, dass sie von niemandem mehr ernsthaft in Zweifel gezogen wurde. Im Ergebnis herrschte Einigkeit, dass ein gesetzlicher Auskunftsanspruch nur durch eine gemeinsame Regelung aller Trägerländer eingeführt werden kann. Da es um den NDR geht, ist der NDR-Staatsvertrag der einzig logische Ort für eine solche Norm.

Wir haben in unseren Tätigkeitsberichten immer wieder die Schaffung einer entsprechenden Regelung im NDR-Staatsvertrag gefordert (vgl. TB IF 2012/2013, Kap. 5.2.2; TB IF 2014/2015, Kap. 2.3.4; TB IF 2016/2017, Kap. 2.3.2, TB IF 2018/2019, Kap. 6.3). Es kam zu einer gemeinsamen Entschließung der NDR-Trä-

gerländer Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Niedersachsen (TB IF 2016/2017, Anhang 4) und der Unterbreitung eines Formulierungsvorschlags zur Aufnahme einer Regelung zur Transparenz in den NDR-Staatsvertrag durch die Aufsichtsbehörden der Trägerländer im Jahr 2018. In Schleswig-Holstein gab es sogar parlamentarische Initiativen zur Aufnahme einer gesetzlichen Regelung in den NDR Staatsvertrag (TB IF 2014/2015, Kap. 2.3.4). Dies alles blieb im Ergebnis ohne Wirkung und führte dazu, dass sich die Forderung nach einer echten, gesetzlich geregelten Transparenz beim NDR inzwischen wie ein sinnentleertes Ritual anfühlt.

Nun zeigt sich aber, dass bisweilen einfach nur ein langer Atem beim sprichwörtlichen Bohren dicker Bretter gefordert ist. Auch wenn wir bisweilen selbst am Erfolg unserer langen Kampagne gezweifelt haben, kam mit der turnusgemäßen Übernahme der Rechtsaufsicht über den NDR durch die FHH das Thema erneut auf die Tagesordnung und dieses Mal war die Zeit wohl einfach reif. Dem energischen Einsatz der Referent:innen in der Behörde für Kultur und Medien ist es zu verdanken, dass in die Novelle des Staatsvertrags ein Auskunftsanspruch aufgenommen wurde. Auf die erfolgreichen Verhandlungen folgte die Unterzeichnung durch die Regierungschefs der Trägerländer, die Ratifizierung des Gesetzesvorschlags (Bü.-Drs. 22/4034) durch die Bürgerschaft und die Veröffentlichung im Hamburgischen Gesetz- und Verordnungsblatt (HmbGVBl. 2021 Nr. 47, Seite 498 ff.). Dass dies alles so erfolgreich verlief, ist vor allem deswegen bemerkenswert, weil Niedersachsen immer noch nicht über ein Informationsfreiheitsgesetz verfügt.

Am 1.9.2021 ist der neue NDR-Staatsvertrag in Kraft getreten (HmbGVBl. 2021 Nr. 52, Seite 558). Die Behörde für Kultur und Medien hat sich in den internen Diskussionen mit dem Vorschlag, auf das HmbTG zu verweisen, nicht durchsetzen können. Stattdessen wurde in § 47 NDR-Staatsvertrag in insgesamt elf Absätzen eine eigene Vollregelung geschaffen. Einige Regelungen darin sind bedauerlich. So ist der Anspruch beschränkt auf natürliche oder juristische Personen mit Sitz in Deutschland in Absatz 1; auch fehlt eine echte

Aufsicht, da die Aufgabe in Absatz 11 dem Rundfunkdatenschutzbeauftragten des NDR übertragen wurde. Dies vermag die Freude über die grundsätzlich wegweisende Entscheidung insgesamt aber nur ein wenig zu trüben.

Der NDR befindet sich nun mit dem WDR, Radio Bremen und dem Saarländischen Rundfunk in guter Gesellschaft. Dem Vernehmen nach gibt es dort keine Probleme mit dem jeweiligen gesetzlichen Auskunftsanspruch. Keine Ansprüche gibt es weiterhin gegenüber Rundfunkanstalten in Bundesländern, die sich ohnehin mit der Transparenz schwertun, wie Hessen (HR), Bayern (BR) und Sachsen (MDR). Was der neue Anspruch wert ist, wird die Praxis zeigen müssen. Die bisher bei uns eingegangenen Beschwerden (die wir allesamt ablehnen mussten), bezogen sich überwiegend auf die Beitreibung des Rundfunkbeitrags und auf Informationen, die zu dem weiterhin ausgenommenen journalistisch-redaktionellen Bereich gehören.

Ein grundsätzliches Informationsinteresse wird man aber schwerlich bestreiten können. In der Vergangenheit hat der NDR sogar gegenüber dem Parlament die Auskunft über die Erlöse durch Grundstücksverkäufe verweigert und sich insoweit auf vertragliche Geheimhaltungsvereinbarungen mit den Käufern berufen (vgl. Bü.-Drs. 21/5778). Diese Praxis wurde gegen Kritik als „im Interesse der Beitragszahler“ verteidigt (siehe „Datenschützer fordern Transparenzpflicht beim NDR – Sender lehnt das ab“, shz.de v. 26.9.2016, abrufbar unter <https://www.shz.de/14938386>). Unter der Geltung eines gesetzlichen Auskunftsanspruchs ist dies nicht mehr möglich. Entsprechende Regelungen sind nach § 134 BGB nichtig (so zutreffend BVerwGE 154, 231, Rn. 36 und OVG Hamburg, Urt. v. 2.7.2018 – 3 Bf 153/15, Rn. 77 zum HmbTG).



# Aufgaben und Tätigkeiten des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit

# 3.

1. Überblick	22
2. Anlassunabhängige Prüfungen und Beanstandungen	23
3. Zusammenarbeit mit anderen Informationsfreiheitsbeauftragten	25
3.1. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten	25
3.2. Arbeitskreis Informationsfreiheit	26
3.3. Entschlüsseungen des Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten	26
4. Der HmbBfDI als auskunftspflichtige Stelle	27

## 3. Aufgaben und Tätigkeiten des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit

### 3.1 Überblick

Die Bearbeitung der Anrufungen des HmbBfDI stellt nach wie vor den Schwerpunkt der Tätigkeit im Bereich der Informationsfreiheit dar. In diesem Berichtszeitraum erreichten uns 323 Eingaben. Davon entfielen 61 Eingaben auf das Jahr 2020 und 262 Eingaben auf das Jahr 2021. Es ist also eine deutliche Zunahme an Eingaben zu verzeichnen. Das ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Senatskanzlei mit einer großen Zahl an Auskunftsanträgen konfrontiert war und die Antragstellenden vielfach den HmbBfDI angerufen haben. Allein auf Verfahren im Zusammenhang mit der Senatskanzlei entfielen im Berichtszeitraum 189 Eingaben. Zum Vergleich: Im Berichtszeitraum 2018/2019 wurde der HmbBfDI insgesamt in 130 Fällen angerufen.

Die Zuständigkeit für die Bearbeitung der Informationsfreiheit ist durch eine erneute Umstrukturierung wieder gewechselt. Zusammen mit der Aufsicht über die Innenverwaltung (Polizei, Staatsanwaltschaft, JVs, Gerichte, Pass- und Meldewesen, Statistiken und andere Rechtsgebiete) ist sie Teil eines Referats, zu dem auch das Justizariat des HmbBfDI gehört. In diesem Zuge sind die personellen Ressourcen auf eine einzige Vollzeitkraft angestiegen. Dies ist bei Weitem nicht genug. Wir haben im Berichtszeitraum eine wahre Flut von Eingaben gegen die Senatskanzlei erlebt (Kap. 4.5), zum ersten Mal Beanstandungen ausgesprochen (Kap. 4.2 und 4.3) und sind in zahlreiche Rechtsstreitigkeiten verwickelt wegen der Herausgabe von Informationen aus datenschutzrechtlichen Bußgeld- und Aufsichtsverfahren (Kap. 4.10). Hinzu kommt die Aufsicht über das HmbUIG und das VIG, die wir aufgrund unzureichender Ressourcen bislang noch gar nicht wahrnehmen können.

Die Zahlen der Beratungen des Senats und Hamburger Behörden bleiben weiter auf niedrigem Niveau. Vor allem dürfte dies daran liegen, dass wir nur noch sehr wenig von uns aus mit anderen Behörden in Kontakt treten, um dort für die Informationsfreiheit zu

werben. Dies führt dazu, dass auch unsere Beratungsangebote sehr viel weniger nachgefragt werden als dies in der Vergangenheit der Fall war. Auch dies ist letztlich eine Folge der dünnen Personaldecke beim HmbBfDI im Bereich Informationsfreiheit.

Die Situation ist weiter unbefriedigend, nicht nur aus unserer Sicht, sondern auch aus Sicht der Betroffenen, die zu lange auf Bearbeitung ihrer Eingaben warten müssen, aus Sicht der informationspflichtigen Stellen, die Beratung und Fortbildung benötigen, und auch die Öffentlichkeit äußert sich zunehmend kritisch (vgl. Semsrott, „Datenschutz und Gedöns“, heise.de v. 12.6.2021, <https://www.heise.de/meinung/Best-of-Informationsfreiheit-Datenschutz-und-Gedoens-6067498.html>).

### **3.2 Anlassunabhängige Prüfungen und Beanstandungen**

Im Jahr 2009 wurde der HmbBfDI mit Erlass des zweiten HmbIFG zum Informationsfreiheitsbeauftragten und hatte seitdem die Befugnis, Verstöße gegen die Informationsfreiheit zu beanstanden. Von dieser Befugnis haben wir über zehn Jahre lang keinen Gebrauch gemacht, unter anderem, weil die Beanstandung selbst rechtlich folgenlos ist. Auf unsere wiederholten Anregungen hin, uns endlich wirksame Aufsichtsbefugnisse zu geben (vgl. TB IF 2018/2019, Kap. 6.5 sowie 2016/2017, Kap. 6.7), hat der Gesetzgeber im Rahmen der Reform wenigstens die Möglichkeit geschaffen, unsere Beanstandungen gerichtlich überprüfen zu lassen. Auf die im gleichen Atemzug erhobene Forderung nach einer angemessenen Personalausstattung, um die Befugnisse auch einsetzen zu können, ist er leider nicht eingegangen.

Die gerichtliche Feststellung, dass ein bestimmtes Verhalten einen Gesetzesverstoß darstellt, lässt sich zwar nicht vollstrecken. Wir sind aber guter Hoffnung, dass sich hamburgische Behörden auch so einer bestandskräftigen Gerichtsentscheidung beugen werden.

Im Berichtszeitraum spielten Beanstandungen wiederholt eine Rolle. Die Flughafen Hamburg GmbH hat sich geweigert, auf die Anfrage

eines Antragstellers überhaupt zu antworten. Auf unsere Nachfrage hin teilte man uns mit, dass man davon ausgehe, dass das HmbTG in Gänze keine Anwendung auf die Flughafen Hamburg GmbH finde, auch wenn der Senat dies in der Antwort auf eine SKA anders gesehen hatte (vgl. Bü.-Drs. 20/14633). Da die Flughafen GmbH auch nach einer Aufforderung zur Mängelbeseitigung untätig blieb, und die Wirtschaftsbehörde als Rechtsaufsicht nicht einschritt, haben wir zum ersten Mal eine Beanstandung aussprechen müssen und im Anschluss Klage vor dem VG Hamburg erhoben (Kap. 4.2).

Die Universität Hamburg hat einen fünfjährigen Rechtsstreit vor der hamburgischen Verwaltungsgerichtsbarkeit gewonnen und darf auch weiterhin die Namen von Drittmittelspendern geheim halten (Kap. 5.2). Der Antragsteller hat den gleichen Antrag daraufhin noch einmal nach dem HmbUIG gestellt und sich dabei auf Zuwendungen beschränkt, die als Umweltinformationen anzusehen sind, da die Umweltinformationsrichtlinie keine derartigen Ausnahmemöglichkeiten vorsieht. Die Universität Hamburg hat die Anwendbarkeit des HmbUIG in Gänze verneint, da man keine landesunmittelbare Stelle der FHH sei. Weil auch hier unserer Aufforderung zur Mängelbeseitigung nicht nachgekommen wurde, und die Aufsichtsbehörde ebenfalls untätig blieb, war auch hier der Erlass einer Beanstandung angezeigt (Kap. 4.3).

In einem weiteren Verfahren haben wir das Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf (UKE) zum Erlass einer Beanstandung angehört. In dem Verfahren hatte ein Antragsteller sich an uns gewandt, weil das UKE auf seinen Antrag nicht reagierte. Auch unsere Kontaktversuche wurden seitens des UKE über Monate hinweg ignoriert (Kap. 4.4). Erst als wir dem Vorstand gegenüber eine förmliche Beanstandung androhten, erhielten wir eine Antwort. Die Erforderlichkeit für die Beanstandung war damit entfallen.

### **3.3 Zusammenarbeit mit anderen Informationsfreiheitsbeauftragten**

Bei der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) handelt es sich um ein Gremium der Aufsichtsbehörden des Bundes und der Länder, das sich mit aktuellen Themen des Informationsfreiheitsrechts beschäftigt. Sie stellt das informationsfreiheitsrechtliche Pendant zur Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder (DSK) dar. Obwohl sich die Rechtslage in Ländern und Bund aufgrund unterschiedlicher Rechtslagen abweichend gestaltet, ist die IFK ein wichtiges Mittel, Praxisfragen und rechtliche Problematiken zu diskutieren und abzustimmen, die sich allen Informationsfreiheitsbeauftragten Deutschlands im Zusammenhang mit ihrer Arbeit stellen. Die Entschlüsse der IFK genießen daher nicht zuletzt Aufmerksamkeit in Politik, Verwaltung und Rechtsprechung. Spiegelbildlich zur DSK wird die IFK dabei durch den Arbeitskreis Informationsfreiheit (AKIF) auf Arbeitsebene vorbereitet.

#### **3.3.1 Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten**

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten wurde innerhalb der Berichtszeitraums viermal ausgerichtet: Am 3.6.2020 sowie am 1.12.2020 unter dem Vorsitz Hessens und am 2.6.2021 und 3.11.2021 unter dem Vorsitz Sachsen Anhalts. Die Sitzungen fanden als Videokonferenz statt. Die dort diskutierten Themen waren breit gefächert und stehen interessierten Leser:innen mit den auf unserer Internetseite abrufbaren Protokollen der IFK zu Verfügung (<https://datenschutz-hamburg.de/pages/ifkprotokolle/>).

Noch immer verfügen nicht alle Bundesländer über ein eigenes Informationsfreiheits- oder Transparenzgesetz. In der IFK ist damit nicht jedes Bundesland durch einen Informationsfreiheitsbeauftragten vertreten. Im Berichtszeitraum wurde kein neues Gesetz erlassen. Allerdings steht Berlin vor der Umwandlung seines in die Jahre gekommenen BerlIFG zu einem Transparenzgesetz. Gleichzeitig laufen in Sachsen die Vorbereitungen für den Erlass eines echten Transparenzgesetzes. Sollte es dazu tatsächlich kommen, wären nur noch

Niedersachsen und Bayern weiterhin ohne einen voraussetzungslosen Anspruch auf Zugang zu allgemeinen Informationen.

### **3.3.2 Arbeitskreis Informationsfreiheit**

Der auf Arbeitsebene organisierte AKIF stellt für die im Bereich der Informationsfreiheit tätigen Referentinnen und Referenten ein wichtiges Mittel zum Austausch über rechtliche Entwicklungen dar. Trotz der abweichenden Rechtslage in den Bundesländern finden sich auch viele Gemeinsamkeiten hinsichtlich der bestehenden Gesetze des Bundes und der Länder. Die im AKIF stattfindenden Diskussionen sind daher nicht zuletzt wertvoll für die Lösung praktischer Probleme bei der Anwendung der Gesetze und sind geeignet, Schwachstellen informationsfreiheitsrechtlicher Regelungen aufzudecken, sodass diese bei der Überarbeitung von Gesetzen oder dem Erlass eines Informationsfreiheits- oder Transparenzgesetzes berücksichtigt werden können.

Der Arbeitskreis Informationsfreiheit tagte in diesem Berichtszeitraum insgesamt dreimal: Am 3.11.2020 unter dem Vorsitz Hessens, am 4. und 5.5.2021 sowie am 28. und 29.9.2021 unter dem Vorsitz Sachsen-Anhalts. Die Sitzungen fanden per Videokonferenz statt. Interessierte Leser können die dort diskutierten Themen in den Protokollen des AKIF auf unserer Internetseite nachlesen (<https://datenschutz-hamburg.de/pages/akifprotokolle/>).

### **3.3.3 Entschließungen des Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten**

Im Berichtszeitraum hat die IFK zahlreiche Entschließungen verabschiedet. So fordert die IFK die Landesgesetzgeber auf, die Bereichsausnahmen zugunsten der Verfassungsschutzbehörden abzuschaffen, eine Forderung, die auch der HmbBfDI seit Jahren erhebt. Ferner spricht sich die IFK für die verbindliche Benennung von Informationsfreiheitsbeauftragten bei informationspflichtigen Stellen aus und fordert die neue Bundesregierung für die kommende Legislaturperiode auf, das IFG des Bundes zu einem Transparenzgesetz weiterzuentwickeln. Die IFK appelliert an die Bundesregierung, die

Tromsø-Konvention des Europarats über den Zugang zu amtlichen Dokumenten zu unterzeichnen und den Ratifikationsprozess anzustoßen, um ihr auch in Deutschland Geltung zu verschaffen. Sie fordert den Bundesgesetzgeber auf, die EU-Richtlinie zum Schutz von Whistleblowern zeitnah in deutsches Recht umzusetzen. Schließlich erhebt sie die Forderung, die Kontrollkompetenz der Informationsfreiheitsbeauftragten explizit auch auf die Umweltinformationsgesetze des jeweiligen Landes zu erstrecken, soweit dies nicht – wie zum Beispiel in Hamburg – bereits geschehen ist. Die Entschlüsse der IFK können auf unserer Internetseite abgerufen werden (<https://datenschutz-hamburg.de/pages/ifkentschlussungen/>) und sind im Anhang abgedruckt.

### **3.4 Der HmbBfDI als auskunftspflichtige Stelle**

Den HmbBfDI haben im Berichtszeitraum 77 Auskunftsanträge erreicht. Das entspricht einer leichten Steigerung gegenüber dem vorangegangenen Berichtszeitraum. Das mag daran liegen, dass einige datenschutzrechtliche Verfahren, die der HmbBfDI geführt hat, großes Interesse in der (Fach-)Öffentlichkeit hervorgerufen haben. Mehrere Anträge richteten sich beispielsweise auf den Bußgeldbescheid gegen H&M, die Anordnung an Facebook im Zusammenhang mit der Änderung der WhatsApp-Nutzungsbedingungen oder die Warnung an die Senatskanzlei zum Einsatz der Videokonferenzsoftware Zoom. In den genannten Verfahren stieß die Entscheidung des HmbBfDI, die Informationen offenzulegen, auf den Widerstand beteiligter Unternehmen (Kap. 4.10). Im Fall des Bußgeldbescheids an H&M wurde dem HmbBfDI gerichtlich untersagt, Auskunft zu erteilen. Ein weiteres Verfahren, in dem die Zoom Inc. gerichtlich gegen die vom HmbBfDI angekündigte Offenlegung einer Warnung an die Senatskanzlei vor der Nutzung der Videokonferenzsoftware Zoom vorgeht, ist vor dem Verwaltungsgericht anhängig.



1.	Wahlstände der AfD (Fortsetzung)	30
2.	Beanstandung gegen die Flughafen Hamburg GmbH	33
3.	Die Universität Hamburg und die Umweltinformationen	35
4.	„Die üblichen Verdächtigen“ mit dem UKE in der Hauptrolle	39
5.	Die Senatskanzlei im Fokus	40
	5.1. Verlängerung der Bearbeitungsfrist	41
	5.2. Erhebung von Gebühren	41
	5.3. Schwärzungen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen	42
	5.4. Nicht vorhandene Dokumente	43
6.	Vergaberecht schlägt Informationsfreiheit?	44
	6.1. Die BIS und die Vergabe der Glücksspielkonzession	45
	6.2. Der LIG und die Angebotsunterlagen Diebsteich	47
7.	Die HGV und ihre öffentliche Aufgabe	48
8.	Zugang zu datenschutzrechtlichen Dokumenten für VIDEMO bei der Polizei Hamburg	51
9.	Terminkalender des Ersten Bürgermeisters	53
10.	Rechtsstreitigkeiten bei Auskunftsanträgen an den HmbBfDI	55
	10.1. Anordnung an Facebook Ireland Ltd.	55
	10.2. Warnung an die Senatskanzlei	57
	10.3. Bußgeldbescheid H&M	58
11.	Die BVM und die Verträge zum Nachtverkehr	60
12.	Der LIG und die Grundstücksgeschäfte	62

## 4. Einzelfälle

In diesem Abschnitt berichten wir über Einzelfälle, die aus unterschiedlichsten Gründen von Interesse für die Allgemeinheit sind oder sein können.

### 4.1 Wahlstände der AfD (Fortsetzung)

*Wann und wo haben Parteien Informationsstände zum Wahlkampf angemeldet? Diese Information müssen Bezirksämter grundsätzlich offenlegen. Ein vager Hinweis des Landeskriminalamts auf mögliche „Störungen“ ist kein ausreichender Ablehnungsgrund.*

Im Wahljahr 2020 hatte der HmbBfDI sich erneut mit der Frage zu befassen, ob Bezirksämter Auskunft erteilen müssen über Ort und Zeitraum angemeldeter Informationsstände der Parteien Alternative für Deutschland (AfD), Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) und die Basisdemokratische Partei Deutschlands (dieBasis). Schon in den vergangenen Jahren haben wir hierüber berichtet (TB Informationsfreiheit 2018/2019, Ziffer 4.1, TB Informationsfreiheit 2016/2017, Ziffer 4.7).

In diesem Jahr waren es Sicherheitsbedenken, die das Bezirksamt Altona zunächst bewogen, einen entsprechenden Informationszugangsantrag abzulehnen. Das Bezirksamt hatte sich nach Eingang des Antrags beim Landeskriminalamt (LKA), Abteilung Staatsschutz, erkundigt, ob dort Erkenntnisse über eine „erweiterte Gefährdungslage“ vorhanden seien, die einer Offenlegung der Informationen entgegenstehen könnten. Das LKA teilte daraufhin mit, die AfD habe sich zu einem bundesweiten relevanten Feindbild der linken Szene entwickelt. Grundsätzlich erkenne die Szene alle der AfD zugehörigen Parteifunktionäre, Mitglieder, Unterstützer/Sympathisanten, deren Wohnhäuser und Kraftfahrzeuge, aber auch Parteieinrichtungen, Informationsstände, Werbematerial, Wahlplakate und Örtlichkeiten, an denen die AfD Veranstaltungen abhält, als legitime Ziele von Straf-

taten an. Für angemeldete Informationsstände bedeute dies, dass sich bei Bekanntwerden Einzelpersonen oder Kleingruppen des linken Spektrums gezielt und verabredet an die Örtlichkeiten begeben könnten, um störend auf die Wahlkampfaktivitäten der Parteien einzuwirken. Diese Störungen könnten von Herunterschleichen von Informationsmaterialien oder dem Umzingeln von Informationsständen bis hin zu Straftaten wie Beleidigungen, Bedrohungen, Sachbeschädigungen oder gar Körperverletzungsdelikten reichen. Dies gelte für Infostände der Parteien AfD, die Basis und NPD. Das Bezirksamt bezog sich auf diese Einschätzung des LKA, begründete seine Ablehnung des Auskunftsantrags mit einer „nicht unerheblichen Gefährdung öffentlicher Interessen“ und verwies auf § 6 Abs. 3 Nr. 1 HmbTG.

Dem konnten wir nicht folgen. Nach § 6 Abs. 3 Nr. 1 HmbTG kann die Herausgabe von Informationen verweigert werden, wenn ihre Bekanntmachung die innere Sicherheit nicht unerheblich gefährden würde. Die „Gefährdung öffentlicher Interessen“ als solche ist kein Tatbestandsmerkmal. Der Begriff der inneren Sicherheit ist mit dem Begriff der öffentlichen Sicherheit nicht deckungsgleich, sondern deutlich enger zu verstehen. Im Zusammenhang mit dem IFG des Bundes, in dem sich derselbe Begriff findet, wird unter innerer Sicherheit der Schutz vor Angriffen Privater auf die freiheitlich demokratische Grundordnung sowie den Bestand und die Sicherheit des Staates und seiner Einrichtungen verstanden (VG Berlin, Urt. v. 7.4.2011 – 2 K 39.10). Die Gesetzesbegründung des HmbTG dehnt den Begriff weiter aus und nimmt eine nicht unerhebliche Gefährdung der inneren Sicherheit auch an, wenn die Freigabe der Information die Aufgaben der Polizei, des Katastrophenschutzes, der Verfassungsschutzbehörde, anderer Sicherheitsdienste oder des Geheimdienstbeauftragten nicht unerheblich erschweren und/oder Leben, Gesundheit oder Freiheit von Personen gefährden würde (Bü-Drs. 20/4466, S. 19). Ob eine nicht unerhebliche Gefährdung dieser Rechtsgüter vorliegt, ist gerichtlich voll überprüfbar.

Im vorliegenden Fall konnten wir dem Schreiben des LKA nicht entnehmen, dass eine solche Gefährdung der inneren Sicherheit droht.

Die Stellungnahme des LKA beschränkte sich darauf, auf die Möglichkeit von „Störungen“ hinzuweisen. Wären Körperverletzungen, also eine Gefährdung von Leben oder Gesundheit, wahrscheinlich zu erwarten, wäre eine Gefährdung der inneren Sicherheit im Sinne der durch die Gesetzesbegründung erweiterten Definition möglich. Dem war aber nach den Erkenntnissen des LKA offenbar nicht so: Es wies lediglich auf die Möglichkeit hin, dass neben strafrechtlich irrelevanten Störungen auch Straftaten begangen werden könnten. Dies deckte sich mit der Antwort des Senats auf die Schriftliche Kleine Anfrage der AfD-Fraktion vom 11.2.2020 (Bü-Drs. 21/20068), nach der die überwiegende Zahl der Vorkommnisse an Infoständen der AfD, zu denen die Polizei gerufen wurde, sich im strafrechtlich irrelevanten Bereich bewegte und Einzelfälle maximal der leichten Kriminalität zugeordnet werden konnten. Bekannt sind danach der ungezielte Wurf eines Eis und eine Verdeckung des Infostands durch Demonstranten. Aus der aktuellen Stellungnahme des LKA schlossen wir, dass auch aus dem zu diesem Zeitpunkt laufenden Bundestagswahlkampf keine schwereren Vorkommnisse bekannt sind. Eine „nicht unerhebliche Gefährdung“ der inneren Sicherheit dürfte sich aus diesen Erkenntnissen nicht ableiten lassen. Weder ist eine hinreichende Wahrscheinlichkeit für Angriffe auf Leben oder Gesundheit belegt, noch ist für den Fall, dass es in einzelnen Situationen doch zu solchen Angriffen kommen könnte, mit bedeutenden Schäden für die geschützten Rechtsgüter zu rechnen. Der Schutz vor bloßen Belästigungen ist nach der oben umrissenen Definition aber nicht Inhalt der inneren Sicherheit nach § 6 Abs. 3 Nr. 1 HmbTG und damit kein Grund, die beantragte Auskunft zu verweigern.

Wir suchten in dieser Angelegenheit daher das Gespräch mit dem Bezirksamt Altona, das daraufhin unverzüglich die beantragte Auskunft erteilte.

## 4.2 Beanstandung gegen die Flughafen Hamburg GmbH

*Die Flughafen Hamburg GmbH fühlt sich nicht an das Hamburgische Transparenzgesetz gebunden. Grund für den HmbBfDI, erstmals eine Beanstandung auszusprechen und diese vom Verwaltungsgericht überprüfen zu lassen.*

Ein Antragsteller wandte sich im November 2020 an den HmbBfDI, nachdem er auf seinen Antrag auf Auskunft an die Flughafen Hamburg GmbH (FHG) zu verschiedenen Aspekten des TETRA-Digitalfunknetzes am Flughafen keine Antwort erhalten hatte. Wir nahmen daher Kontakt zur FHG auf.

Diese teilte uns mit, dass sie es kategorisch ablehne, dem Antragsteller auch nur einen ablehnenden Bescheid zuzusenden. Begründung: Das Hamburgische Transparenzgesetz sei auf das Unternehmen gar nicht anwendbar, weil dem hamburgischen Gesetzgeber über die FHG insoweit keine Gesetzgebungskompetenz zustehe.

Die FHG untermauerte diese Auffassung mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu Auskunftsansprüchen nach den Landespressegesetzen gegenüber Bundesbehörden. In diesen Verfahren hatte das Gericht über Auskunftsverlangen von Mitgliedern der Presse u.a. gegenüber dem Bundesnachrichtendienst zu entscheiden. Das Bundesverwaltungsgericht urteilte, dass die am Sitz der beiden Bundesbehörden geltenden Landespressegesetze nicht auf diese Behörden anwendbar seien. Vielmehr schließe die Gesetzgebungskompetenz für eine Sachmaterie als Annex die Befugnis ein, Voraussetzungen und Grenzen zu regeln, unter denen der Öffentlichkeit einschließlich der Presse Informationen zu erteilen sind (BVerwG, Urt. v. 20.2.2013 – 6 A 2/12; Urt. v. 25.3.2015 – 6 C 12/14). Die Gesetzgebungskompetenz für die Sachmaterie lag in den beiden entschiedenen Fällen beim Bund.

Die FHG zog daraus den Schluss, dass das HmbTG als landesrechtliche Norm zurückstehen müsse. Der Bund habe nämlich die Materie der Luftfahrt im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung abschließend geregelt und mit § 19b Abs. 6 Satz 2 LuftVG auch einen Auskunftsanspruch vorgesehen (dieser ist allerdings auf das Verfahren der Flughafenbetreiber beim Erlass einer Entgeltordnung beschränkt und hilft dem Antragsteller im vorliegenden Fall nicht weiter).

Nach unserer Ansicht geht dieser Schluss allerdings fehl. Anders als in den vom Bundesverwaltungsgericht entschiedenen Fällen richtet sich das Auskunftsbegehren hier nicht gegen eine Stelle des Bundes. Zwar steht dem Bund die Kompetenz zur Regelung von Teilen der Sachmaterie „Luftverkehr“ zu, jedoch übernehmen die Länder den Vollzug der Gesetze durch ihre eigene Landesverwaltung. Den Fall, dass die Regelungskompetenz für die Sachmaterie und die Organisationsgewalt auseinanderfallen, hat das Bundesverwaltungsgericht aber ausdrücklich offen gelassen. Die besseren Argumente sprechen hier dafür, dass der hamburgische Gesetzgeber seine eigene Verwaltung einer Informationspflicht unterwerfen kann. Denn andernfalls wäre ein und dieselbe Stelle mal informationspflichtig (wenn Landesrecht ausgeführt wird), mal nicht (wenn Bundesrecht ausgeführt wird). Die Liste an Verwaltungsleistungen, die bundesgesetzlich geregelt sind, ist lang – durch diese Lesart würde dem hamburgischen Landesgesetzgeber ein großer Teil seiner Regelungsbefugnis über hamburgische Behörden genommen. Wir hatten erhebliche Zweifel, dass das Bundesverwaltungsgericht dieses Ergebnis vor Augen hatte.

Um dem HmbTG hier zur Anwendung zu verhelfen, haben wir daher der FHG gegenüber ihre Weigerung, den Antrag überhaupt zu bearbeiten, förmlich beanstandet. Zu diesem Mittel hatte der HmbBfDI zuvor seit Inkrafttreten des HmbTG noch nie gegriffen, hier erschien eine Beanstandung wegen der grundsätzlichen Abwehrhaltung der FHG aber angezeigt. Auch die mit der Beanstandung verbundene Aufforderung, den Antragsteller binnen einer gesetzten Frist nunmehr endlich zu bescheiden, blieb allerdings ohne Ergebnis. Über die

Beanstandung wurde der Präses der Behörde für Wirtschaft und Innovation (BWI) als zuständiges Senatsmitglied informiert, in dessen Hand die Beteiligungsverwaltung für die FHG liegt, verbunden mit der Bitte, im Namen der FHH als Mehrheitsgesellschafterin auf die FHG einzuwirken. Auch dies hat im Ergebnis nicht dazu geführt, dass die FHG ihre Rechtsmeinung aufgibt. Eine Möglichkeit, die Bescheidung des Antragstellers unmittelbar gegenüber der FHG zu erzwingen, steht dem HmbBfDI nicht zu.

Der HmbBfDI hat daher das Verwaltungsgericht angerufen, um die Beanstandung gerichtlich überprüfen zu lassen. Über das Verfahren werden wir weiter berichten.

#### **4.3 Die Universität Hamburg und die Umweltinformationen**

*Gegen ihre Informationspflicht nach dem UIG führt die Universität Hamburg ihr Selbstverwaltungsrecht ins Feld. Wegen ihrer grundsätzlichen Weigerung, einen Auskunftsantrag zu bescheiden, hat der HmbBfDI eine Beanstandung ausgesprochen.*

Nachdem das OVG Hamburg einen Auskunftsanspruch nach dem HmbTG über Drittmittelspenden an die Universität abgelehnt hatte (siehe Kap. 5.2), lancierte ein Antragsteller ein neues Auskunftsverfahren, das er ausdrücklich auf das HmbUIG stützte. Er beantragte Auskunft über alle in den Jahren 2015 bis 2020 erhaltenen Sponsoring-Leistungen, Spenden, Schenkungen und Werbezuwendungen an die Hochschule für solche Forschungsvorhaben, die sich mit Umweltbestandteilen im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG beschäftigen, insbesondere Forschungen im Bereich der Energieerzeugung, Wasserwirtschaft, Medizintechnik- und Medikamentenforschung, Gentechnik sowie des Umweltschutzes.

Dies lehnte die Universität ab mit dem Argument, dass sie nicht dem Anwendungsbereich des HmbUIG unterfalle. Dieses gelte nach § 1 Abs. 2 HmbUIG in Verbindung mit § 1 Abs. 2 UIG nur für landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts. Eine solche sei die Universität aber nicht.

Wie die Universität uns gegenüber weiter ausführte, zog sie diesen Schluss unter anderem daraus, dass die Anfrage des Antragstellers auf Forschungsvorhaben ziele. Dies seien Angelegenheiten, in denen der Universität ein Recht auf Selbstverwaltung zustehe. Die FHH übe in diesem Bereich nach § 107 HmbHG lediglich die Rechtsaufsicht aus. Danach seien die staatlichen Hochschulen in Hamburg in Angelegenheiten der Forschung und Lehre als rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltungsautonomie anzusehen, in allen anderen Angelegenheiten sind sie nicht rechtsfähige Einrichtungen und damit ein unselbständiger Teil der FHH. Wenn überhaupt können die Hochschulen nur in ihrer Eigenschaft als unselbständige Einrichtungen der FHH landesunmittelbare Einrichtungen der FHH darstellen.

Dies sahen wir anders. § 2 Abs. 1 UIG nennt als „informationspflichtige Stelle“ die Regierung und andere Stellen der öffentlichen Verwaltung und normiert Rückausnahmen lediglich für Gerichte und eine gesetzgeberische Tätigkeit.

Der Gesetzgeber des UIG ging dabei offenbar fest davon aus, dass die informationspflichtigen „Stellen der öffentlichen Verwaltung“ im Sinne von § 2 Nr. 1 UIG auch solche sein können, die üblicherweise als „mittelbare Verwaltung“ bezeichnet werden, nämlich Körperschaften, Anstalten und Stiftungen öffentlichen Rechts. Andernfalls wäre es nicht erforderlich gewesen, den Anwendungsbereich des Gesetzes in § 1 Abs. 2 UIG ausdrücklich auf diese juristischen Personen des öffentlichen Rechts zu erstrecken. Um eine solche Körperschaft öffentlichen Rechts handelt es sich nach §§ 1 Abs. 1 Nr. 1, 2 Abs. 1 HmbHG bei der Universität Hamburg.

Etwas anderes ergibt sich unserer Ansicht nach weder aus dem einschränkenden Wortlaut des § 1 Abs. 2 UIG, dass das UIG (HmbUIG) nur für „bundesunmittelbare“ (übertragen auf das HmbUIG: „landesunmittelbare“) juristische Personen des öffentlichen Rechts gilt, noch aus dem der Universität Hamburg zustehenden Recht zur Selbstverwaltung.

Der Begriff der Bundesunmittelbarkeit findet sich ebenso in § 1 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG (Bund) und Art. 86 GG. Er ist von dem oben erwähnten Begriff der „mittelbaren Verwaltung“ streng zu unterscheiden. Andernfalls wäre eine bundesunmittelbare Körperschaft öffentlichen Rechts (Art. 86 GG) ein Widerspruch in sich. Gemeint ist stattdessen die Zuordnung zum Organisationsgefüge des Bundes, das sich insbesondere in einer Aufsicht des Bundes über die Stelle zeigt (Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 47. Edition 2021. Art. 86, Rn. 20). Nach diesen Grundsätzen wäre die Universität Hamburg eine landesunmittelbare juristische Person, denn sie unterliegt jedenfalls einer Rechtsaufsicht der FHH (§ 5 Abs. 1 HmbHG).

Eine andere Lesart würde zudem dem europarechtlichen Gebot der richtlinienkonformen Auslegung widersprechen. Das UIG dient der Umsetzung der „Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates“ (UI-RL). Art. 2 a) UI-RL versteht den Begriff der (informationspflichtigen) Behörde als „die Regierung oder eine andere Stelle der öffentlichen Verwaltung, einschließlich öffentlicher beratender Gremien, auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene“. Dabei wird nicht zwischen den unterschiedlichen Arten mitgliedersstaatsspezifischer Verwaltungsorganisation unterschieden. Vielmehr sprechen Wortlaut und Gesetzeszweck eindeutig dafür, dass eine Informationspflicht dem Grunde nach für sämtliche Stellen der öffentlichen Verwaltung gelten muss, unabhängig davon, welche Position sie in der mitgliedersstaatsspezifischen Verwaltungsstruktur einnehmen und wie diese rechtsförmlich ausgestaltet ist. Nur so

kann der Zweck der Richtlinie, den Bürgern vollumfänglichen Zugang zu Umweltinformationen zu gewähren (EG 1 UI-RL), erreicht werden.

Eine Auslegung des (Hmb)UIG, nach der bundes- wie landesmittelbare Verwaltung mit (teilweiser) Selbstverwaltungsautonomie vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgeschlossen wäre, würde eine Verletzung der europarechtlichen Umsetzungspflicht darstellen, nach der die Mitgliedsstaaten zur genauen und fristgerechten Umsetzung verpflichtet sind. Wir konnten uns nicht vorstellen, dass dies die Absicht des Gesetzgebers des (Hmb)UIG war.

In einer umfassenden Stellungnahme erläuterten wir der Universität Hamburg unsere Rechtsauffassung und forderten sie auf, den Antragsteller in einer von uns gesetzten Frist inhaltlich nach dem HmbUIG zu bescheiden. Auch informierten wir die Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke (BWFG) als Rechtsaufsicht über die Universität über den Rechtsverstoß, den wir in dem Verhalten der Universität sahen.

Da die Universität weiter an ihrer Rechtsauffassung festhielt, sprachen wir eine förmliche Beanstandung aus und setzten die Präsés der BWFG darüber in Kenntnis. Sollte die Universität weiterhin keine Auskunft erteilen, werden wir eine Klage nach § 14 Abs. 6 HmbTG prüfen.

Wir werden über den Fortgang berichten.

#### 4.4 „Die üblichen Verdächtigen“ mit dem UKE in der Hauptrolle

*Das UKE verweigerte in einem Verfahren die Kommunikation mit dem Antragsteller sowie mit dem HmbBfDI. Es bedurfte der Drohung mit einer förmlichen Beanstandung, um überhaupt eine Antwort zu erhalten. Es ist nicht das erste Mal, dass es zu Problemen mit dem UKE kommt.*

Ein Antragsteller beantragte beim Universitätsklinikum Eppendorf (UKE) Auskunft über bestimmte Dokumente im Zusammenhang mit dem Einsatz des Medikaments Cytotec zur Geburtseinleitung. Nachdem er nach einem Jahr und drei Erinnerungen keine Antwort erhalten hatte, wandte er sich hilfeschend an uns.

Auch wir schrieben nunmehr das UKE an, wiesen auf die Pflicht hin, auf Anträge binnen eines Monats zu reagieren, erkundigten uns nach dem Grund für das lange Schweigen und boten Unterstützung an. Eine Antwort erhielten auch wir nicht. Unsere Erinnerung per E-Mail wenige Wochen später verhallte ebenso. Wir verlegten uns daher auf den Versuch, unsere Fragen telefonisch mit einer zuständigen Person zu klären. Auch dies blieb ohne Erfolg. Rückrufbitten, die wir bei Kolleginnen platzierten, führten zu keinem Ergebnis.

Dass unsere Kontaktversuche so hartnäckig ignoriert werden, ist ungewöhnlich. Immerhin verpflichtet § 14 Abs. 3 HmbTG informationspflichtige Stellen, den HmbBfDI bei der Erfüllung seiner Aufgaben zu unterstützen und ihm insbesondere Auskunft zu erteilen und Fragen zu beantworten.

Um unserer Aufgabe als Ombudsstelle in diesem Fall nachzukommen, sahen wir daher keinen anderen Weg, als das UKE eindringlich an seine Pflichten zu erinnern. Wir kündigten daher dem Vorstand sowie der Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezir-

ke (BWFGB) als zuständige Aufsichtsbehörde den Erlass einer förmlichen Beanstandung an für den Fall, dass unsere Frage nach dem Grund für die Nichtbearbeitung sowie der ursprüngliche Auskunftsantrag des Antragstellers weiterhin unbeantwortet bleiben sollten.

Nun kam endlich Bewegung in den Fall. Der Antragsteller erhielt eine Antwort. Man erläuterte uns, dass die Bearbeitung seines Antrags sich derart verzögert habe, weil das UKE in besonderem Maße von der Corona-Pandemie betroffen gewesen sei, die das Krankenhaus vor organisatorische Herausforderungen gestellt habe.

Der Leiter der Rechtsabteilung, in der unsere Kontaktversuche versendet waren, kündigte an, die internen Prozesse zu überprüfen und personelle Veränderungen anzustoßen. Warum es über Monate hinweg nicht möglich gewesen sein soll, mit uns zu kommunizieren, ergab sich aus dem Schreiben leider nicht.

Es ist sehr zu hoffen, dass das UKE diesen Worten zügig Taten folgen lässt. Seit 2014 hat die mitunter nachlässige Einstellung des UKE zu seiner Informationspflicht Anlass zu Berichten in jedem unserer seitdem erschienenen Tätigkeitsberichte gegeben. Es ist nicht erkennbar, wie diese Misere anders als durch grundlegende personelle und organisatorische Veränderungen beendet werden könnte.

### 4.5 Die Senatskanzlei im Fokus



*Eine ungewöhnlich große Menge an Informationsanträgen hat die Senatskanzlei beschäftigt – und in der Folge auch den HmbBfDI.*

Das Programm „Digital First“ soll Hamburgs Verwaltung fit machen für die Zukunft und zahlreiche Behördengänge überflüssig machen – indem Verwaltungsleistungen online beantragt und abgewickelt werden. So will die FHH nicht nur die gesetzlichen Anforderungen

des Online-Zugangsgesetzes (OZG) erfüllen, sondern weit darüber hinausgehen und bundesweit Maßstäbe für die Verwaltungsdigitalisierung setzen. Ein Großprojekt für die Senatskanzlei und ihr Amt für IT und Digitalisierung (ITD), das einen hohen finanziellen und personellen Aufwand erfordert.

Wenig überraschend also, dass sich Auskunftsanträge auf die Einzelheiten der Projektplanung richteten. Überraschend war allerdings die hohe Zahl dieser Anträge, die seit Ende 2020 bei der Senatskanzlei aufliefen. Das machte sich auch beim HmbBfDI bemerkbar. In der zweiten Jahreshälfte 2021 betraf die überwiegende Mehrheit der Verfahren, in denen wir angerufen wurden, die Senatskanzlei und ihre Digitalisierungsprojekte.

#### **4.5.1 Verlängerung der Bearbeitungsfrist**

In vielen Fällen konnten wir nicht unmittelbar weiterhelfen. Vielfach wurde als Beschwerde vorgetragen, dass die Senatskanzlei die gesetzliche Bearbeitungsfrist verlängere. Die Hürden für eine solche Fristverlängerung sind allerdings nicht hoch. Dass die gewünschten Unterlagen häufig nicht innerhalb eines Monats zugänglich gemacht werden konnten, wie § 13 Abs. 5 HmbTG als Voraussetzung für die Fristverlängerung vorsieht, war für uns nachvollziehbar mit Blick auf den hohen Anstieg der Anträge, der in dieser Form für die Senatskanzlei wohl nicht zu erwarten war. Sollte die Zahl der Anträge weiterhin auf solch hohem Niveau bleiben, wäre es aber erforderlich, zusätzliche Beschäftigte einzusetzen, wenn anders die gesetzliche Monatsfrist nicht mehr standardmäßig eingehalten werden kann.

#### **4.5.2 Erhebung von Gebühren**

Ein weiterer großer Teil der Anfragen wendete sich gegen die Ankündigung der Senatskanzlei, für die abschließende Bearbeitung eines Antrags eine Gebühr zu erheben. Auch dies konnten wir in der weit überwiegenden Zahl der Fälle nachvollziehen. Die Anfragen betrafen häufig umfangreiche Dokumente, die vor einer Herausgabe daraufhin überprüft werden müssen, ob Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse oder personenbezogene Daten enthalten sind oder ob

öffentliche Belange einer Offenlegung entgegenstehen. Dieser Verwaltungsaufwand fällt nicht der Allgemeinheit, sondern den Antragstellenden zur Last.

#### **4.5.3 Schwärzungen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen**

Bei der Vielzahl von Eingaben, die die Senatskanzlei zu bewältigen hatte, waren jedoch auch einige Fälle zu beobachten, in denen die Senatskanzlei nach unserer Auffassung allzu großzügig Informationen schwärzte. Dies betraf zum Beispiel die Höhe der Fördermittel, die die Senatskanzlei für die Umsetzung der hamburgischen Digitalprojekte beim Bund beantragt hatte. Als Begründung für die Schwärzungen berief sich die Senatskanzlei auf ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis.

Dies konnten wir nicht nachvollziehen. Betriebs- und Geschäftsgeheimnis können nur solche Informationen sein, die einen Bezug zum Wettbewerb haben. Zwar stellt § 7 Abs. 5 HmbTG ausdrücklich klar, dass der Schutz nicht nur privatwirtschaftlich organisierten Stellen vorbehalten ist, sondern auch Behörden zustehen kann. Die Voraussetzungen für den Schutz sind aber dieselben wie für privatwirtschaftliche Unternehmen. Insbesondere muss ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse an diesen Informationen bestehen. 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 (§ 7 Abs. 1 Satz 2 HmbTG).

Hier war bereits unklar, in welchem Wettbewerb die FHH oder der Bund stehen, in dem andere Marktteilnehmer das Wissen um diese Zahlen ausnutzen könnten. Vorstellbar wäre, dass die Senatskanzlei eine Auswirkung auf Verhandlungen mit externen Dienstleistern befürchtet. Eine solch vage Befürchtung genügt aber nicht; vielmehr wäre genauer darzulegen, inwiefern aus der Höhe der Fördermittel ein so genauer Rückschluss möglich ist, welches Budget der FHH für

externe Dienstleister zur Verfügung steht, dass sich Anbieter darauf einstellen könnten.

#### **4.5.4 Nicht vorhandene Dokumente**

In einigen Fällen beantwortete die Senatskanzlei die Auskunftsanträge, indem sie entweder angab, dass keine Informationen im Sinne der Anfrage vorhanden seien, oder Dokumente übersendete, die hinsichtlich ihrer Vollständigkeit Zweifel hervorriefen. Nicht immer erschien uns plausibel, dass etwa Projektaufträge oder Konzepte für einzelne Projekte, zu denen die Antragstellenden Zugang begehrten und die durch die Senatskanzlei koordiniert wurden, dort in dieser Form nicht vorlagen.

Aus unserer Sicht ließ sich stellenweise Überforderung aus der Art der Bearbeitung der Informationszugangsanträge durch die Senatskanzlei vermuten, die sicher vor allem der großen Arbeitslast geschuldet war, die die zunehmende Zahl sehr kleinteiliger und zielgerichteter Auskunftsanträge dort verursachten. Es ist nicht ersichtlich, dass die Zahl der Anträge abebbt. Vor diesem Hintergrund ist aus unserer Sicht angezeigt, zumindest temporär Strukturen und Ressourcen für die Bearbeitung dieser Anträge zu verbessern. Sonst wird es für die Senatskanzlei schwierig bleiben, ihre Pflichten nach dem HmbTG ausreichend zu erfüllen. Eine Bearbeitung, die – in vielen Fällen zu Recht – Anlass für die Anrufung des HmbBfDI bietet, erfordert letztlich zusätzlichen Aufwand.

Wir haben uns mit einem schriftlichen Hinweis an die Senatskanzlei gewandt. Die Senatskanzlei hat in einer Antwort erneut auf die logistischen Probleme hingewiesen, die durch einen kurzfristigen und prozentual sehr hohen Anstieg von HmbTG-Anfragen entstehen. Dabei hat die Senatskanzlei aber die rechtliche Verpflichtung zur fristgemäßen und vollständigen Beauskunftung ohne jede Einschränkung anerkannt. Man hat uns ferner zugesagt, die Abläufe erneut kontrollieren und gegebenenfalls gegensteuern zu wollen.

#### 4.6 Vergaberecht schlägt Informationsfreiheit?

*Immer wieder werden Auskunftsanträge gerichtet auf Unterlagen aus Vergabeverfahren mit dem Hinweis auf den Vorrang vergaberechtlicher Verschwiegenheitspflichten abgelehnt. Dabei geben die Gesetze eine solch pauschale Lösung nicht her.*

Geht es um förmliche Vergabeverfahren, zeigen sich informationspflichtige Stellen oft besonders vorsichtig. Mit gutem Grund: Das Verfahren beruht auf dem Prinzip des Geheimwettbewerbs; um faire Bedingungen zu schaffen, dürfen Einzelheiten insbesondere aus den Angeboten nicht öffentlich bekannt werden. Die Behörden müssen Klagen unterlegener Bieter bis hin zu einer erzwungenen Wiederholung des Ausschreibungsverfahrens fürchten.

Bereits im vergangenen Berichtszeitraum hat uns der Konflikt zwischen dem Prinzip des Geheimwettbewerbs und der Informationsfreiheit beschäftigt (Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit 2018/2019, Kapitel 4.4.3). In dem dort geschilderten Verfahren ging es um die Frage, ob bestimmte Informationen im Kaufvertrag für das Projekt Diebsteich geschwärzt werden müssen. Der zuständige Landesbetrieb Immobilien und Grundvermögen (LIG) hatte sich zur Begründung für die Schwärzung auf Verschwiegenheitspflichten aus § 5 Vergabeverordnung (VgV) berufen. Das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht Hamburg endete allerdings mit einem Vergleich, so dass die aufgeworfene Rechtsfrage nicht gerichtlich entschieden wurde.

In diesem Berichtszeitraum wandten sich gleich zwei Antragsteller an den HmbBfDI, deren Auskunftsanträge unter Verweis auf den Vorrang vergaberechtlicher Regelungen zur Vertraulichkeit abgelehnt wurden.

#### 4.6.1 Die BIS und die Vergabe der Glücksspielkonzession

Die Polizei Hamburg hatte 2018 über die Vergabe der Konzession für den Betrieb der Spielbank Hamburg zu entscheiden. Eine Bieterin wurde aus dem laufenden Vergabeverfahren ausgeschlossen, da die von ihr eingereichten Unterlagen nach Ansicht der Polizei unvollständig waren. Hiergegen wandte sich die unterlegene Bieterin mit den vergaberechtlichen Rechtsbehelfen. Parallel stellte sie einen Auskunftsantrag: Sie wollte wissen, ob die Wettbewerberin, die zwischenzeitlich eine Interimskonzession erhalten hatte, die Angaben vollständig erbracht hatte, deren Fehlen die Polizei in ihrer Bewerbung moniert hatte. Sinngemäß ging es ihr dabei lediglich um die Antwort „Ja“ oder „Nein“. Der tatsächliche Inhalt der Unterlagen war für sie nicht von Interesse, wie sie ausdrücklich betonte.

Der Antrag wurde zur Entscheidung der BIS als zuständige Behörde für die Glücksspielaufsicht vorgelegt und abschlägig beschieden. Dies wurde damit begründet, dass die begehrte Auskunft den spezialgesetzlichen und höherrangigen Regelungen des Vergaberechts unterliege. Die Bieterin habe im Vergabenachprüfungsverfahren Akteneinsicht nehmen können. Davon hatte die Bieterin in der Tat Gebrauch gemacht, die von ihr konkret gewünschte Information konnte sie dort aber nicht erhalten. Das Vergabeverfahren war zu diesem Zeitpunkt ohne die Bieterin fortgesetzt worden, aber noch nicht abgeschlossen.

Wir zweifelten daran, dass die Ablehnung mit diesem Argument zu Recht erfolgte. Für das Konzessionsvergabeverfahren bestimmt § 4 Abs. 1 KonzVgV, dass der Konzessionsgeber keine von den Unternehmen übermittelten und von diesen als vertraulich gekennzeichneten Informationen weitergeben dürfe, soweit in der KonzVgV oder in anderen Rechtsvorschriften nichts anderes bestimmt sei. Daraus folgt gerade nicht, dass die Vertraulichkeitsbestimmung des § 4 Abs. 1 KonzVgV Vorrang vor dem HmbTG beansprucht. Das HmbTG dürfte vielmehr eine solche entgegenstehende Rechtsvorschrift darstellen.

In der EU-Richtlinie 2014/23/EU, die durch die KonzVgV ins deutsche Recht umgesetzt wird, sind „Rechtsvorschriften betreffend den Zugang zu Informationen“ sogar ausdrücklich als Beispiel für entgegenstehende Rechtsvorschriften genannt, ebenso in der Gesetzesbegründung des Bundesrats (Drucksache 87/16, S. 280). Da sich § 4 Abs. 1 KonzVgV insofern nicht als abschließend versteht, ist für den Grundsatz „Bundesrecht bricht Landesrecht“ (Art. 31 GG) kein Raum.

Das steht auch nicht im Widerspruch zu § 4 Abs. 1 Satz 2 KonzVgV, der einen Schutz insbesondere für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse fordert; diese sind auch nach § 7 HmbTG bei Vorliegen von dessen Voraussetzungen von der Informationspflicht ausgenommen. In der konkret von der Antragstellerin begehrten Information – einem „Ja“ oder „Nein“ als Antwort auf ihre Frage – dürfte es auch nicht um ein schützenswertes Betriebs- und Geschäftsgeheimnis gehen. Ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis setzt ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse des Geheimnisträgers, hier der Konkurrentin voraus. Nach § 7 Abs. 1 Satz 2 HmbTG liegt ein berechtigtes Interesse 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. Daran fehlt es aber bei der schlichten Information, dass entsprechend den Ausschreibungsbedingungen bestimmte Angaben gemacht wurden. Hat das Unternehmen die erforderlichen Angaben gemacht, droht ihm durch die Offenlegung dieser Tatsache schon kein Nachteil. Hat es die Angaben nicht gemacht und ist dennoch im Wettbewerb verblieben, dürfte diese Tatsache auch dann, wenn man sie als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis ansehen wollte, nach § 7 Abs. 2 HmbTG offenzulegen sein. Denn in diesem Fall spricht vieles dafür, dass das Informationsinteresse der unterlegenen Bieterin – insbesondere vor dem Hintergrund des wettbewerbsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatzes – das Geheimhaltungsinteresse der Wettbewerberin überwiegt.

Schließlich kann die Information auch nicht mit dem Argument verweigert werden, das HmbTG gewähre Zugang zu vorhandenen Informationen, nicht aber einen Anspruch auf Beantwortung von Fragen. Denn eine Aufbereitung von Informationen, die nur geringfügige Recherchen erfordert, ist von der informationspflichtigen Stelle regelmäßig zu leisten. Darüber hinaus hat eine Vollständigkeitskontrolle in Bezug auf die von den Teilnehmern eingereichten Informationen offenbar stattgefunden; letztlich war sie ja der Ausgangspunkt für den Ausschluss der Antragstellerin vom Vergabeverfahren.

Über den Widerspruch der Antragstellerin war zu Redaktionsschluss noch nicht entschieden.

#### **4.6.2 Der LIG und die Angebotsunterlagen Diebsteich**

Ein weiteres Verfahren betraf erneut das Bauprojekt rund um den Bahnhof Diebsteich. Der Antragsteller begehrte Zugang zum finalen Angebot der Bieter sowie den Verfahrensbrief Endangebot beim zuständigen LIG. Dieser verwies auf die für dieses Verfahren einschlägige Vergabeverordnung (VgV) als spezielleres und höherrangiges Recht und lehnte den Antrag vollumfänglich ab.

§ 5 Abs. 1 VgV enthält eine Regelung, die der oben beschriebenen Regelung des § 4 Abs. 1 KonzVgV weitgehend entspricht. Demnach äußerten wir auch in diesem Verfahren Zweifel, dass die vergaberechtlichen Vorschriften das HmbTG vollumfänglich verdrängten. Aus unserer Sicht sprach daher aus den schon oben dargelegten Gründen vieles dafür, dass Informationsfreiheitsrecht einen eigenen Anwendungsbereich neben § 5 Abs. 1 VgV hat.

Auf den Widerspruch des Antragstellers hin gewährte der LIG diesem Zugang zum Verfahrensbrief, nicht aber zum finalen Angebot der Bieter. Von der Annahme eines grundsätzlichen Vorrangs des Vergaberechts war der LIG damit offenbar abgerückt. Einer Offenlegung der Informationen stand nach seiner Ansicht nunmehr aber § 5 Abs. 2 VgV entgegen. Diese Norm zielt auf den Schutz des Kommunikationsprozesses zwischen dem öffentlichen Auftraggeber und

den Bietern. Sie verpflichtet den Auftraggeber u.a., die Vertraulichkeit der Interessensbekundungen, Interessensbestätigungen, Teilnahmeanträge und Angebote einschließlich ihrer Anlagen gewährleisten, auch nach Abschluss des Vergabeverfahrens. Es handele sich im Vergleich zu § 5 Abs. 1 VgV, der auf den Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Bieter ziele, um eine eigenständige Regelung, für die die Öffnungsklausel zugunsten informationsfreiheitsrechtlicher Gesetze nicht gelte.

Praktisch dürfte es sich dabei um den Einwand einer entgegenstehenden Vertraulichkeitsvorschrift handeln (§ 6 Abs. 2 Nr. 2 HmbTG). Diese Argumentation klang schon deutlich überzeugender als der ursprüngliche Vortrag eines generellen Vorrangs des bundesrechtlichen Vergaberechts. Abgeschlossen ist der Fall damit aber noch nicht: Der Antragsteller hat dennoch Klage vor dem Verwaltungsgericht erhoben. Das Verfahren dauert noch an.

#### 4.7 Die HGV und ihre öffentliche Aufgabe

*Die HGV hat als privatwirtschaftlich organisierte Holding den Rückkauf des Fernwärmenetzes für die FHH abgewickelt. Nach unserer Ansicht eine öffentliche Aufgabe, die sie insoweit zu einer informationspflichtigen Stelle macht.*

Die Gesellschaftsanteile vieler Beteiligungsunternehmen der FHH liegen vollständig oder teilweise in der Hand der Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH (HGV), die sie als Konzernholding steuert und die ihrerseits eine hundertprozentige Tochter der FHH ist. Es war daher auch die HGV, die den Rückkauf der Fernwärmenetze für die FHH abwickelte. Die FHH folgte damit dem Volksentscheid „Unser Hamburg – unser Netz“ aus 2013.

2020 wandte sich ein Antragsteller an den HmbBfDI, der sich bereits seit mehreren Jahren um Zugang zu bestimmten Gutachten be-

mühte, die im Zuge dieses Rückkaufs von den Beteiligten in Auftrag gegeben worden waren. Sein ursprünglicher Antrag an die Finanzbehörde war dort abgelehnt worden, weil die Unterlagen dort nicht vorlägen. Er solle sich stattdessen an die HGV wenden. Die Finanzbehörde wies aber in ihrem ablehnenden Bescheid bereits darauf hin, dass die HGV keine informationspflichtige Stelle im Sinne von § 2 Abs. 3 und 5 HmbTG sei.

Nach diesen Normen sind auch juristische Personen des Privatrechts als Behörden und damit als informationspflichtige Stellen anzusehen, 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. Das treffe auf die HGV aber nicht zu; sie erbringe keine öffentliche Aufgabe.

Der Antragsteller ließ sich nicht entmutigen und stellte dennoch einen Auskunftsantrag an die HGV. Wenig überraschend erhielt er einen ablehnenden Bescheid, der sich im Wesentlichen auf das Argument stützte, das bereits die Finanzbehörde vorgebracht hatte: keine Informationspflicht mangels öffentlicher Aufgabe.

Nach Ansicht der HGV sei der Begriff der „öffentlichen Aufgabe“ restriktiv auszulegen. Denn nach haushaltsrechtlichen Vorgaben dürfe sich die FHH ohnehin nur an Unternehmen beteiligen, wenn ein „wichtiges staatliches Interesse“ vorliege. Offenbar habe der Gesetzgeber aber nicht jedes Beteiligungsunternehmen der Informationspflicht unterwerfen wollen. Die in § 2 Abs. 3 HmbTG normierte Einschränkung sei vielmehr dahingehend zu verstehen, dass die Informationspflicht nur Unternehmen treffe, die „unmittelbar“ eine öffentliche Aufgabe erbrächten. Das treffe auf die HGV als reine Holding ohne direkten Bezug zu den Fernwärmekundinnen und -kunden nicht zu. Die HGV berief sich damit auf eine Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Hamburg (Urt. v. 10.12.2014 – 17 K 1679/14).

Dem stimmten wir nicht zu. Der Begriff der öffentlichen Aufgabe im HmbTG entstammt der europäischen Umweltinformationsrichtlinie, die in Deutschland im UIG umgesetzt ist. Die Gesetzesbegründung des HmbTG nimmt hierauf ausdrücklich Bezug. Der Begriff wird im Umweltinformationsrecht üblicherweise verstanden als marktbezogene Tätigkeiten, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht und daher von den Mitgliedstaaten mit besonderen Gemeinwohlverpflichtungen verbunden werden (BVerwG; Urt. v. 23.2.2017 - 7 C 31/15, Rn. 42 – juris). Damit sind Aufgaben von der Informationspflicht ausgenommen, die in privatwirtschaftlichem Interesse erbracht werden. Es lag aus unserer Sicht aber auf der Hand, dass der Rückkauf der Fernwärmenetze nicht einem privatwirtschaftlichen Interesse der HGV oder ihrer Eigentümerin, der FHH, folgte. Die FHH war vielmehr durch den erfolgreichen Volksentscheid rechtlich dazu verpflichtet, völlig unabhängig von möglichen Gewinnaussichten.

Auch wenn wir die zitierte Rechtsprechung des VG Hamburg für kritikwürdig hielten, stand sie unserer Ansicht nach einer Informationspflicht der HGV nicht entgegen. Denn auch wenn die HGV den Fernwärmekundinnen und -kunden gegenüber nicht in Erscheinung tritt, hat sie eine öffentliche Aufgabe unmittelbar gegenüber den Wählerinnen und Wählern erbracht, indem sie – dem Auftrag aus dem Volksentscheid entsprechend – den Rückkauf der Netze prüfte und umsetzte.

Der Antragsteller legte daher Widerspruch gegen den ablehnenden Bescheid der HGV ein.

Die Informationen erhielt er wenige Wochen später: Nachdem das Verwaltungsgericht seine frühere Rechtsprechung, auf die sich die HGV im Wesentlichen berufen hatte, deutlich eingeschränkt hatte (siehe dazu unten Kap. 5.4), hob die HGV ihren ablehnenden Bescheid auf und stellte dem Antragsteller, wenn auch ohne Präjudiz für die Sach- und Rechtslage, das gewünschte Gutachten zur Verfügung.

#### 4.8 Zugang zu datenschutzrechtlichen Dokumenten für VIDEMO bei der Polizei Hamburg

*„Verschlussache – Nur für den Dienstgebrauch“ ist für Transparenzsuchende ein Reizbegriff und regelmäßig das Ende eines jeden Auskunftsanspruchs. Es geht aber auch anders, wie die Polizei Hamburg immer wieder zeigt.*

Aus anderen Bundesländern ist uns bekannt, dass es gerade mit den Innenressorts (also den Innenministerien und der jeweiligen Landespolizei) zu teilweise langwierigen Streitigkeiten kommt, bei denen schon das Prinzip des voraussetzungslosen Aktenzugangs selbst immer wieder in Frage gestellt wird. Auch kleinere Fragestellungen werden durch mehrere Instanzen geklagt. Beratungen gestalten sich als schwierig, Antragsteller:innen werden regelmäßig enttäuscht.

Aus diesem Grund sind wir besonders froh, dass die Situation in Hamburg weiterhin anders aussieht. Zwar kommt es immer wieder zu Fällen fehlerhafter Gesetzesanwendung, die im Einzelfall zu kuriosen Ablehnungen führen kann. Dies ist bei einer Behörde von der Größe der Polizei Hamburg jedoch unvermeidbar, weil einzelne Beamte:innen nur sehr unregelmäßig mit derartigen Auskunftsansprüchen konfrontiert werden. Unsere Ansprechpartner im Justizariat der Polizei Hamburg reagieren auf unsere Fragen jedoch souverän und unvoreingenommen. Alle auftretenden Probleme werden ausschließlich anhand rechtlicher Kriterien geprüft, ohne das Gesetz grundsätzlich in Frage zu stellen.

Als Beispiel kann ein Fall dienen, in dem ein Antragsteller Zugang zu datenschutzrechtlichen Dokumenten zum Einsatz der VIDEMO-Software durch die Polizei Hamburg beantragt hat. Dabei handelt es sich um eine Software zu Gesichtserkennung, die von der Polizei Hamburg zur Aufklärung von Straftaten im Zusammenhang mit dem

G20-Gipfel im Sommer 2017 eingesetzt wurde. Die Zulässigkeit des Einsatzes der Software ist Gegenstand eines Rechtsstreits zwischen dem HmbBfDI und der Polizei Hamburg. Im Herbst 2019 entschied das Verwaltungsgericht zugunsten der Polizei. Seitdem liegt die Sache beim OVG Hamburg, das über die Zulassung der Berufung zu befinden hat. Die Software wird inzwischen nicht mehr eingesetzt, die Referenzdatenbank wurde von der Polizei gelöscht.

Der Antragsteller begehrte Zugang zu Risikoanalyse, Verfahrensbeschreibung und Errichtungsanordnung der Software. Die Fachabteilung des LKA Hamburg hat den Antrag abgelehnt und sich dabei darauf berufen, dass es sich um Entwürfe gem. § 6 Abs. 1 HmbTG handele und die Dokumente als Verschlussachen eingestuft seien. Aufgrund der Anrufung durch den Antragsteller haben wir uns an das Justizariat der Polizei gewandt und stießen dort auf offene Ohren. Bei der Berufung auf § 6 Abs. 1 HmbTG handelt es sich um ein (naheliegendes) Missverständnis. Diese Ausnahme schützt ausweislich der Gesetzesbegründung ausschließlich den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung. Unter diese staatsrechtliche Figur zur Wahrung individueller Kompetenzbereiche der drei Staatsgewalten gegen Übergriffigkeiten aus anderen Staatsgewalten (insb. Schutz der Regierung vor dem Parlament) können Datenschutzdokumente zum Betrieb einer Gesichtserkennungssoftware wohl kaum zu subsumieren sein. Dies sah das Justizariat der Polizei auch so.

Im Hinblick auf die Einstufung als Verschlussache griff aber grundsätzlich der Ausnahmegrund des § 6 Abs. 2 Nr. 2 Alt. 2 HmbTG. Wir haben die Polizei gebeten, die VS-Einstufung auf ihre Erforderlichkeit hin zu überprüfen. Dies hat das Justizariat getan und die Kolleg:innen des LKA im Anschluss um die weitgehende Aufhebung der Einstufung und die anschließender Herausgabe gebeten. Dem kam das LKA nach. Der Antragsteller erhielt die Dokumente in einem nur noch so geringfügig geschwärzten Umfang, dass er im Ergebnis zufrieden war.

Der Fall zeigt eindrucksvoll, wie viel man durch eine Anrufung und die Vermittlung als Ombudsperson erreichen kann. Die Frage, warum es gerade in Hamburg so wenige Probleme mit einer Stelle gibt, die in anderen Bundesländern regelmäßig als Konflikttherd identifiziert wird, können wir nicht beantworten. Wir hoffen nur, dass die Zusammenarbeit mit dem Justizariat der Polizei weiterhin so professionell und vertrauensvoll verläuft, wie das in den letzten Jahren der Fall war.

#### 4.9 Terminkalender des Ersten Bürgermeisters

*Mit wem politische Entscheider sich treffen, kann für die Bewertung ihrer Entscheidungen aufschlussreich sein. Der Zugang zu den Terminkalendern hoher Amtsträger bleibt aber weiter schwierig.*

Vor dem Hintergrund des sogenannten „Cum-Ex“-Finanzskandals interessierte sich ein Antragsteller für die Terminkalender des damaligen Ersten Bürgermeisters Olaf Scholz aus den Jahren 2015 bis 2018 und des aktuellen Ersten Bürgermeisters Dr. Peter Tschentscher aus den Jahren 2018 und 2019. Er wandte sich mit einem entsprechenden Auskunftsantrag an die Senatskanzlei und hörte zunächst sehr lange – nichts.

Auch nachdem der Antragsteller uns angerufen hatte, verging ein weiteres halbes Jahr ohne Rückmeldung aus der Senatskanzlei. Schließlich allerdings wurde ein ablehnender Bescheid erlassen. Die Herausgabe des Kalenders von Bürgermeister Scholz sei nicht möglich, weil dieser bereits gelöscht sei. Der Kalender von Bürgermeister Tschentscher könne nicht herausgegeben werden, weil eine Gefahr für die innere Sicherheit zu befürchten sei. Der Erste Bürgermeister sei eine durch die Polizei Hamburg eingestufte Schutzperson. Eine Herausgabe des Kalenders würde die Erstellung eines Bewegungsbildes ermöglichen, durch das dieser einem Sicherheitsrisiko ausgesetzt würde.

Hinsichtlich des Kalenders des Ersten Bürgermeisters Dr. Peter Tschentscher folgte die Senatskanzlei der Argumentation des VG Berlin, das 2011 auf Basis des IFG-Bund über die Offenlegung des Terminkalenders der Bundeskanzlerin zu entscheiden hatte (VG Berlin, Urt. v. 7.4.2011 – 2 K 39.10). Das Gericht hat damals nachteilige Auswirkungen auf die innere Sicherheit im Sinne von § 3 Nr. 1 lit. c IFG-Bund durch eine Herausgabe des Kalenders bejaht mit dem Argument, es sei möglich, damit ein Bewegungsprofil der Bundeskanzlerin zu erstellen und dieses für Angriffe auf ihre Person zu nutzen. Dabei genügte dem Gericht schon die abstrakt mögliche Erhöhung der Gefährdung. Auf die Frage, ob wirklich jeder Termin die Erstellung von Bewegungsroutinen ermöglicht (das kann bei einmaligen oder unregelmäßigen Terminen bezweifelt werden) und inwiefern ein Risiko durch das Bekanntwerden von Bewegungsroutinen gesteigert wird (immerhin nimmt die Bundeskanzlerin regelmäßig im Rahmen offizieller Veranstaltungen oder Sitzungen Termine wahr, die in der Öffentlichkeit vorher bekannt sind) ist das Gericht nicht näher eingegangen. Entsprechend hat auch die Senatskanzlei hierzu keine Ausführungen gemacht.

Unserer Ansicht nach besteht Anlass zum Zweifel an dieser Rechtsprechung, die – soweit ersichtlich – nicht wiederholt wurde. Die Frage, mit welchen Personen Regierungsmitglieder Termine wahrnehmen, kann von großer Bedeutung sein etwa für die öffentliche Kontrolle, inwiefern Lobbygruppen und andere Interessenvertreter:innen Einfluss ausüben. Dies zeigt sich auch in der Diskussion um die Schaffung eines Lobbyregisters, die der Landesgesetzgeber leider noch nicht angegangen ist.

Der Antragsteller hat in diesem Fall sein Begehren nicht weiterverfolgt. Der ablehnende Bescheid der Senatskanzlei ist rechtskräftig.

## 4.10 Rechtsstreitigkeiten bei Auskunftsanträgen an den HmbBfDI

*Mehrere Entscheidungen des HmbBfDI, Bescheide in großen Datenschutzverfahren zugänglich zu machen, stießen auf heftigen Widerstand betroffener Unternehmen. Die Verfahren landeten teils vor Gericht – und gingen nicht immer zugunsten der Transparenz aus.*

Auch der HmbBfDI selbst ist gelegentlich Adressat von Auskunftsanträgen. Das betrifft vor allem Fälle, in denen er aufsichtsbehördliche Maßnahmen als Datenschutzrecht ergreift. In der Begründung der Entscheidung kommen regelmäßig Aspekte zur Sprache, die die verantwortlichen Stellen lieber geheim halten würden. Nicht immer scheint uns die Einordnung dieser Informationen als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse oder der Vortrag anderer nachteiliger Auswirkungen einer Herausgabe überzeugend.

### 4.10.1 Anordnung an Facebook Ireland Ltd.

Mehrere Antragsteller:innen beantragten Zugang zur Anordnung, mit der der HmbBfDI der Facebook Ireland Ltd. die Übertragung personenbezogener Daten von WhatsApp-Nutzer:innen mit Wohnsitz in Deutschland in bestimmten Fällen an die Facebook Ireland Ltd. untersagte. Das Verfahren hatte in überregionalen Medien ein großes Echo hervorgerufen. Die Facebook Ireland Ltd. war gegen den Bescheid gerichtlich vorgegangen. Das Verfahren war noch anhängig, während der HmbBfDI über die Auskunftsanträge zu entscheiden hatte.

Der HmbBfDI gab dem Unternehmen Gelegenheit, zu der beabsichtigten Offenlegung des Bescheids gegenüber dem Antragsteller Stellung zu nehmen. Facebook trug daraufhin vor, der Bescheid dürfe nicht herausgegeben werden. Die Anordnung beruhe auf unzutreffenden Vermutungen und Tatsachenbehauptungen. Sie nehme damit eine Sachlichkeits- und Richtigkeitserwartung für sich in Anspruch, der sie nicht

genüge. Dies stehe im Widerspruch zu dem allgemeinen Grundsatz der Neutralität, Wahrhaftigkeit, Sachlichkeit und Verhältnismäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG und Art. 41 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union). Des Weiteren würde auch eine öffentliche Vorverurteilung weiter begünstigt, die die Neutralität eines künftigen Gerichtsverfahrens beeinträchtigen könnte.

Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse waren indes unserer Ansicht nach nicht betroffen, da sämtliche in der Anordnung zitierten Nutzungsbedingungen bereits öffentlich bekannt waren. Auch konnten wir keine entgegenstehenden Normen aus höherrangigem Recht erkennen, die die von der Facebook Ireland Ltd. angesprochenen Belange schützen und hier einer Herausgabe entgegenstehen könnten. Zwar muss das Unternehmen die Verbreitung unwahrer, ehrenrühriger oder rufschädigender Tatsachen nicht ohne weiteres hinnehmen. Wir teilten aber die Auffassung nicht, dass eine Offenlegung des Bescheids – dessen Tenor und Eckpunkte der Begründung der Öffentlichkeit durch die Berichterstattung der Medien bereits bekannt waren – rufschädigende Wirkung haben würde.

Nach dieser Argumentation wären sämtliche regelnde Verwaltungsmaßnahmen von Behörden wie die nach Art. 58 (2) f DSGVO potentiell rufschädigend, mit der Folge, dass sie mindestens bis zur rechtskräftigen Feststellung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts durch alle Gerichtsinstanzen hinweg der Öffentlichkeit in ihrem Wortlaut unzugänglich bleiben müssten. Damit wäre jedoch der Zweck des HmbTG, vorhandene Informationen durch einen voraussetzungslosen Anspruch unmittelbar der Allgemeinheit zugänglich zu machen und zu verbreiten, um eine Kontrolle des staatlichen Handelns zu ermöglichen, ausgehöhlt. Entsprechend würde die Adressatin einer Anordnung stets unter Berufung auf die Vermischung der vermeintlich unwahren Tatsachen und Rechtsauffassung über die Möglichkeit der Willens- und Meinungsbildung in der Öffentlichkeit entscheiden und de facto selbst eine Zeitlang den öffentlichen Diskurs bestimmen.

Dies wäre ein Einfallstor für die Verhinderung jedweder Aufklärung staatlichen Fehlverhaltens (zum Beispiel rechtswidrig erteilte Baugenehmigungen, Beförderungen aufgrund unzutreffender Beurteilungen, Verstöße gegen Vergabe-RL usw.) durch die Öffentlichkeit, wie sie aber gerade vom Gesetz beabsichtigt ist. Wenn eine Behörde, die einen Bescheid erlassen hat, dabei von vollkommen falschen Voraussetzungen ausgegangen ist und das gesamte Verfahren auf Fehlvorstellungen basiert, besteht daran gerade ein erhebliches öffentliches Informationsinteresse.

Im Gegensatz zu zahlreichen anderen Unternehmen hat Facebook sich dazu entschlossen, keinen gerichtlichen Rechtsschutz zu suchen. Im Ergebnis bedeutet dies, dass die Anordnung an den Antragsteller herausgegeben werden kann.

#### **4.10.2 Warnung an die Senatskanzlei**

Auch die Warnung des HmbBfDI an die Senatskanzlei wegen des beabsichtigten Einsatzes der Videokonferenzsoftware Zoom war Gegenstand mehrerer Auskunftsbegehren. Zur Beurteilung der datenschutzrechtlichen Zulässigkeit waren insbesondere auch Vereinbarungen zwischen der Senatskanzlei und der Zoom Inc. geprüft und im Bescheid zitiert worden. Die Senatskanzlei sowie die Zoom Inc. beriefen sich insofern auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse.

Die Ansicht teilten wir nicht. Es fehlte hier unserer Ansicht nach an einem berechtigten Geheimhaltungsinteresse. Dieses setzt voraus, dass das Bekanntwerden der Information geeignet wäre, 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. Die Frage, welches Videokonferenzsystem sich datenschutzkonform einsetzen lässt, wird in Deutschland vor allem seit der Corona-Pandemie hitzig diskutiert. Die Senatskanzlei und Zoom Inc. hatten sich im datenschutzrechtlichen Verfahren stets darauf berufen, dass gerade die Vereinbarungen einen datenschutzkonformen Einsatz der Software ermöglichen. Dem folgte der HmbBfDI zwar

nicht. Trotzdem dürfte eine Verschlechterung der Wettbewerbsposition für Zoom nicht zu befürchten sein. Wenn öffentlich bekannt würde, dass durch individuelle Vertragsgestaltungen mit einem Anbieter der datenschutzkonforme Einsatz einer hochperformanten Videokonferenzsoftware möglich würde, dann würde hierdurch kein Schaden bei den Beteiligten entstehen. Vielmehr wäre davon auszugehen, dass der Dienst seinen Vorsprung als Marktführer weiter ausbauen und die Umsatzzahlen steigern würde.

Hilfsweise gingen wir auch für den Fall, dass die zitierten Vereinbarungen ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis darstellen, von einer Herausgabepflicht aufgrund eines überwiegenden Informationsinteresses aus. Rechtsanwender werden sich daran orientieren wollen, wie öffentliche Stellen wie die Senatskanzlei, die in besonderem Maße an Recht und Gesetz gebunden sind, mit den datenschutzrechtlichen Herausforderungen umgehen, die durch den Einsatz von Videokonferenzsystemen entstehen.

Der HmbBfDI hat über seine Entscheidung, den Text der Warnung zugänglich zu machen, einen Bescheid erlassen. Die Zoom Inc. hat hiergegen Klage vor dem Verwaltungsgericht erhoben. Das Verfahren ist noch anhängig.

#### **4.10.3 Bußgeldbescheid H&M**

Ein weiterer Auskunftsantrag betraf den Bußgeldbescheid, den der HmbBfDI gegen das Unternehmen H&M erlassen hatte. Auch hier sahen wir uns zur Offenlegung der (teilweise geschwärzten) Informationen verpflichtet. Dies folgte unserer Ansicht nach aber nicht aus dem HmbTG, sondern – da es sich bei dem Verfahren gegen H&M um ein Ordnungswidrigkeitenverfahren handelte – aus § 475 Abs. 1 und 4 StPO in Verbindung mit § 49 OWiG.

Das betroffene Unternehmen wandte sich mit einem Antrag auf gerichtliche Entscheidung gegen die Ankündigung des HmbBfDI, die Informationen herauszugeben, an das Verwaltungsgericht. Dieses verwies den Rechtsstreit allerdings weiter an das Landgericht. Ob-

wohl dieses mit dem Bußgeldverfahren gar nicht befasst gewesen war, weil das Unternehmen den Bußgeldbescheid akzeptiert hatte, sei dieses nach § 68 OWiG zuständig, wenn die Verwaltungsbehörde – hier also der HmbBfDI – nach den Vorschriften für das Ordnungswidrigkeitenrecht tätig geworden sei (VG Hamburg, Beschl. v. 28.4.2021 – 17 K 788/21).

Das Landgericht gab am 28.10.2021 (Az. 625 Qs 22/21 OWi 336 O 107/21 und 625 Qs 21/21 OWi 336 O 108/21) dem Antrag statt und untersagte dem HmbBfDI damit, weite Teile des Bußgeldbescheids offenzulegen. Dies begründete das Landgericht damit, dass eine Offenlegung der zentralen Textabschnitte des Bescheids das Unternehmen in seinem Grundrecht auf Berufsfreiheit verletzen würden, weil Kund:innen und Arbeitnehmer:innen es möglicherweise meiden würden, wenn sie hiervon Kenntnis erhielten. Es drohten wirtschaftliche Nachteile, deren Vermeidung höher zu gewichten sei als das Informationsinteresse der Antragstellenden.

Die Entscheidung überraschte uns, denn wir hatten diesen Aspekt natürlich geprüft. Zum einen aber sind die wesentlichen Vorwürfe und Erkenntnisse aus dem Bußgeldverfahren gegen H&M der Öffentlichkeit bereits bekannt, da deutsche und internationale Medien breit darüber berichtet hatten. Zum anderen hatte das Unternehmen bereits durch die Medienberichterstattung über das Bußgeldverfahren keinen nachweisbaren wirtschaftlichen Schaden erlitten, im Gegenteil war der Aktienkurs sogar gestiegen. Leider ist das Gericht auf diese Argumente nicht näher eingegangen. Die Entscheidung ist unanfechtbar, so dass uns die Herausgabe des Bescheids verwehrt ist.

#### 4.11 Die BVM und die Verträge zum Nachtverkehr

*Zu welchen Bedingungen Taxen und Moia-Shuttles den öffentlichen Nahverkehr in der Pandemie entlasteten, wollte ein Antragsteller wissen – und erhielt ein Dokument mit weitreichenden Schwärzungen. Auf die Intervention des HmbBfDI reagierte die Verkehrsbehörde zügig.*

Während der Corona-Pandemie haben die Unternehmen des öffentlichen Nahverkehrs in Hamburg vorübergehend ihren Nachtverkehr ausgesetzt. Fahrgäste konnten für nächtliche Fahrten ab April 2021 zum Tarif einer Bahn- oder Busfahrt ein Taxi oder ein Shuttle des Anbieters Moia nutzen. Auf die Verträge, die die Behörde für Verkehr und Mobilitätswende (BVM) hierzu mit den Taxiunternehmen sowie mit Moia abgeschlossen hatte, richtete sich ein Informationszugangsantrag.

Der Antragsteller wandte sich zunächst an uns, weil die BVM für die Bearbeitung seiner Anfrage eine Gebühr in Aussicht stellte. Für die Prüfung, vor allem unter dem Gesichtspunkt von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, werde ein nicht nur geringer Aufwand entstehen, argumentierte sie. Diese Gebühr wollte der Antragsteller nicht tragen. Schließlich handele es sich um Verträge der Daseinsvorsorge, die die BVM eigentlich sogar proaktiv veröffentlichen müsste. Den Aufwand für die Prüfung, ob ggf. Passagen zu schwärzen sind, müsse die BVM daher selbst tragen.

Diese Rechtsauffassung teilten wir. Denn als Beispiel für Verträge der Daseinsvorsorge, die nach § 3 Abs. 1 Nr. 4 HmbTG zu veröffentlichen sind, nennt das Gesetz in § 2 Abs. 10 Satz 2 HmbTG ausdrücklich Verträge des Verkehrs- und Beförderungswesens, insbesondere des öffentlichen Personennahverkehrs. Der Vertrag mit den Taxiunternehmen und Moia gehörte in diese Kategorie. Auf unseren Hinweis reagierte die BVM umgehend und lud die Verträge nur zwei

Tage später ins Transparenzportal hoch, wo der Antragsteller ihn sodann kostenfrei einsehen konnte.

Daraufhin wandte sich der Antragsteller erneut an uns: Die Dokumente enthielten umfangreiche Schwärzungen, die er nicht nachvollziehen konnte. Das betraf in dem Vertrag der BVM mit Moia etwa die Laufzeit der Verträge, die Modalitäten einer Kündigung, die Einzelheiten der Leistungserbringung, zum vereinbarten Preis und den Modalitäten der Abrechnung. Als Erläuterung trug die BVM vor, die Kenntnis dieser Passagen könne sich für den Vertragspartner als wirtschaftlich schädlich erweisen und sei daher nach Rücksprache mit diesem und zur Einhaltung einer vereinbarten Verschwiegenheit unkenntlich zu machen.

Dem stimmten wir nicht zu. Zunächst kann auch eine vertraglich vereinbarte Vertraulichkeit einer Veröffentlichungs- oder Auskunftspflicht nach dem HmbTG nicht entgegengehalten werden. Solche Vertragsabreden sind regelmäßig als Verstoß gegen gesetzliche Vorschriften nach § 134 BGB nichtig. Auch die Berufung auf § 7 HmbTG überzeugte uns nicht. Denn wir konnten überwiegend jedenfalls kein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse erkennen.

Von der informationspflichtigen Stelle muss plausibel dargelegt werden, inwiefern ihrer Ansicht nach ein Nachteil im Wettbewerb droht, wenn die Information an Außenstehende bekanntgegeben wird. Sofern sich dies nicht aus den Umständen erschließt, ist es zum Nachteil der informationspflichtigen Stelle, wenn der drohende Wettbewerbsnachteil aufgrund unzureichender Erläuterung unklar bleibt. Häufig sind die Ausführungen der informationspflichtigen Stellen in diesem Punkt dennoch oberflächlich und erschöpfen sich in der Behauptung, dass ein Schaden droht, ohne näher zu erläutern, worin dieser Schaden genau besteht. So war es auch in diesem Fall.

Nun reicht zum einen ein befürchteter wirtschaftlicher Schaden nicht, um ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse zu begründen, solange dieser nicht in Zusammenhang mit dem Wettbewerb steht.

Zum anderen drängte sich aus den Umständen ein solcher wettbewerbsbezogener Nachteil nicht auf. Inwiefern Wettbewerber die Information über vereinbarte Kündigungsfristen, über den Umfang der vereinbarten Leistung oder die von den Parteien übereinstimmend zugrunde gelegte Rechtsauffassung zum Nachteil des Vertragspartners nutzen sollten, konnten wir nicht erkennen.

Lediglich die Vereinbarung über den Preis der von Moia erbrachten Leistung war ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse nicht gänzlich von der Hand zu weisen. Es erscheint zumindest nicht ganz fernliegend, dass Wettbewerber sich bei ihrer eigenen Preisgestaltung an diesen Zahlen orientieren könnten, um ihre eigene Position zu verbessern. Letztlich nahmen wir aber ein überwiegendes Informationsinteresse an. Ausgehend von der Zielrichtung des HmbTG, der Öffentlichkeit etwa mit Blick auf die Korruptionsbekämpfung und -prävention die Möglichkeit einer Kontrolle der Behörden zu ermöglichen, ist insbesondere das Interesse an vereinbarten Preisen als hoch einzuschätzen.

Auf unsere Stellungnahme reagierte die BVM zügig und veranlasste, dass einen Monat später die ungeschwärzte Version des Vertrags veröffentlicht wurde.

#### 4.12 Der LIG und die Grundstücksgeschäfte

*Die Verträge hinter prominenten Bauprojekten auf ehemals städtischen Grundstücken haben den HmbBfDI auch in diesen Jahren beschäftigt. Denn der LIG schwärzt großzügig und nicht immer nachvollziehbar.*

Wie schon in den vergangenen Jahren war der HmbBfDI mehrfach mit der Prüfung von Verträgen über Grundstücksgeschäfte der FHH befasst. Streitpunkt ist im Regelfall der Umfang der Schwär-

zungen in den Verträgen. Insbesondere Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Vertragspartner werden hier ins Feld geführt, nicht immer aber vom zuständigen Landesbetrieb Immobilien und Grundvermögen (LIG) hinreichend begründet. Die Verfahren betrafen unter anderem das Flüchtlingswohnquartier Gleisdreieck, eine der deutschlandweit größten Wohnanlagen für Geflüchtete in Bergedorf, die inzwischen fertiggestellt ist, sowie das Projekt Paulihaus am Neuen Pferdemarkt, wo nahe der Rindermarkthalle ein sechsstöckiger Bürokomplex entstehen soll. In beiden Projekten trafen die Investoren und Bauherren auf Proteste aus der jeweiligen Nachbarschaft, die auch in der Berichterstattung teils überregionaler Medien aufgegriffen wurde. In beiden Verfahren haben wir ausführlich Stellung genommen. Einige Punkte werden hier beispielhaft dargestellt.

Auffällig war bei Durchsicht der umfangreichen Vertragsdokumente zum Flüchtlingswohnquartier Gleisdreieck, dass Fristen zur Leistung von Zahlungen oder zur Geltendmachung von Rechten sowie Termine durchgängig geschwärzt waren, bis hin zum Zeitraum für die Mittagsruhe in der Hausordnung. Ein Anlass hierfür war nicht erkennbar. Eine Herausnahme dieser Informationen unter dem Gesichtspunkt eines Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses würde unter anderem voraussetzen, dass bei einem Bekanntwerden dieser Informationen ein Wettbewerbsnachteil droht. Diese Befürchtung konnten wir an keiner Stelle nachvollziehen. Vertragliche Fristen begründen ausschließlich im Verhältnis der Vertragsparteien Rechte und Pflichten. Dritte haben daher keine Möglichkeit, auf das Verstreichen einer solchen Frist zu reagieren. Vorstellbar wäre lediglich, dass sich eine Vertragspartei öffentlicher Kritik aussetzt, wenn sie Fristen und Termine nicht einhält, während der andere Vertragsteil von seinen rechtlichen Möglichkeiten, dies zu erzwingen, keinen Gebrauch macht. Genau eine solche Kontrolle und Kritik soll das HmbTG aber ermöglichen.

Regelmäßig wird in Grundstücksverträgen die Nummer der Urkundenrolle geschwärzt, die von den beurkundenden Notar:innen

vergeben werden. Das betraf sowohl das Projekt Gleisdreieck wie auch das Projekt Paulihaus. Die Nummer der Urkundenrolle ist einem Geschäftszeichen vergleichbar und hat in Bezug auf den Inhalt des Dokuments praktisch keine Aussagekraft. Entsprechend gering ist auch das Informationsinteresse. Ähnliches gilt auch für die Handelsregisternummern beteiligter juristischer Personen und die Flurstücknummern der betroffenen Grundstücke. Sie können aus den entsprechenden Registern abgerufen werden und sind damit schon kein Geheimnis. Dennoch entsteht bisweilen der Eindruck, dass vorsorglich sämtliche Zahlen geschwärzt werden, auch wenn dies unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt gerechtfertigt ist.

Vertragliche Regelungen im Zusammenhang mit dem Kaufpreis werden häufig unkenntlich gemacht, auch im Vertrag über das Projekt Gleisdreieck. Dies erfordert eine differenzierte Betrachtung. Der Immobilienmarkt ist geprägt davon, dass Grundstückspreise kaum miteinander vergleichbar sind. Der Wert eines Grundstücks hängt ausschließlich von seiner individuellen Lage und ggf. seinem Zustand ab. Insofern erscheint fernliegend, dass die Kenntnis dieser Informationen einen Wettbewerbsnachteil für die Beteiligten bedeuten kann. Wegen der Individualität des Kaufpreises dürfte es für Mitbewerber praktisch nicht möglich sein, hieraus Rückschlüsse zu ziehen, die sie – etwa wenn sie selbst Verträge mit einem der Beteiligten schließen – im Wettbewerb zum Nachteil der Vertragspartner nutzen könnten. Ein solcher individueller Charakter dürfte auch den grundstücksbedingten Mehrkosten zukommen, die zur Kalkulation des Gesamtpreises herangezogen wurden.

Selbst wenn man ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis annehmen würde, steht dem Geheimhaltungsinteresse der Vertragsbeteiligten ein hohes öffentliches Interesse gegenüber. Mit einem Verkauf gibt die FHH ein Grundstück permanent aus der Hand. Eine wirksame Kontrolle der Verwaltung erfordert hier im Regelfall, dass auch die Angemessenheit von Leistung und Gegenleistung durch die Öffentlichkeit überprüft werden können. Praktisch sehen wir zu diesem Punkt leider nur selten vertiefte Ausführungen der informations-

pflichtigen Stellen. Erfreulich ist, dass das Entgelt, das die Bauherren im Projekt Paulihaus zu zahlen haben, offengelegt wurde.

Auch Datenschutz wird teils vorschnell als Argument herangezogen, um Informationen zurückzuhalten. In den Verträgen Gleisdreieck und Paulihaus betraf dies etwa die Namen von Mietern oder Pächtern, die bereits im Zeitpunkt des Vertragsschlusses mit der FHH feststanden und zum Vertragsbestandteil gemacht wurden. Bei diesen handelte es sich allerdings ausschließlich um juristische Personen. Diese können sich nicht auf den Datenschutz berufen, da dieser ausschließlich natürliche Personen schützt. Auch diese Unternehmen können natürlich Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse haben. Dass die Tatsache eines Vertragsschlusses dazugehört, drängt sich im Regelfall aber nicht auf.



# RECHTSPRECHUNG 5.

1. Das UKE und die Veröffentlichung der Gehälter von Geschäftsführer:innen (VG HH, 17 K 3920/19 und OVG HH, 3 Bf 50/20.Z) 68
2. Auskunft über Drittmittelspenden von der Universität Hamburg (OVG HH, Urt. v. 25.11.2020 – 3 Bf 183/18) 71
3. Fortsetzung: Das Bezirksamt Altona und anwaltliche Schriftsätze (OVG HH, Urt. v. 20.9.2021 – 3 Bf 87/18) 75
4. Die Hochbahn und ihre öffentliche Aufgabe (VG HH, Urt. v. 20.1.2021 – 17 K 2383/19) 79
5. Das Thalia Theater und der Rechtsweg zum Verwaltungsgericht (BVerwG, Beschl. v. 26.5.2020 – 10 B 1.20) 82

## 5. Rechtsprechung

In diesem Abschnitt berichten wir über – aus verschiedensten Gründen – wegweisende Entscheidungen der hamburgischen Verwaltungsgerichtsbarkeit zur Transparenz. Es ergeht weiterhin rege Rechtsprechung in Hamburg zum Informationsfreiheitsrecht, deutlich mehr als zum Datenschutzrecht.

### 5.1 Das UKE und die Veröffentlichung der Gehälter von Geschäftsführer:innen (VG HH, 17 K 3920/19 und OVG HH, 3 Bf 50/20.Z)

*Die hamburgische Rechtsprechung hat abschließend geklärt, dass Informationen über die jährlichen Vergütungen und Nebenleistungen für die Leitungsebene von Unternehmen mit städtischer Beteiligung so detailliert zu veröffentlichen sind, dass man sie auf einzelne Personen beziehen kann.*

Über diesen Fall haben wir schon im letzten TB berichtet (vgl. TB IF 2018/2019, Kap. 4.3). Er dreht sich um Rechtsfrage, ob die „wesentlichen Unternehmensdaten städtischer Beteiligungen einschließlich einer Darstellung der jährlichen Vergütungen und Nebenleistungen für die Leitungsebene“, die nach § 3 Abs. 1 Nr. 15 HmbTG im Transparenzregister zu veröffentlichen sind, eine solche Detailtiefe erfordern, dass sie die Berechnung der konkreten Gehälter einzelner Geschäftsführer:innen erlauben, oder ob diese Informationen nur aggregiert zu veröffentlichen sind.

Das UKE war bereits im Oktober 2017 auf uns zugekommen und hatte hierzu um Beratung gebeten. Wir haben diese Bitte gerne aufgegriffen und dem UKE eine Reihe von Gründen dargelegt, die unserer Ansicht nach klar dafür sprechen, dass die Veröffentlichung personenbezogen zu erfolgen hat. Dies wird auch von allen anderen Beteiligungsunternehmen der FHH praktiziert.

Im Juli 2019 wandte sich die Stelle der Finanzbehörde an uns, die für die Verwaltung der FHH-eigenen Unternehmen zuständig ist. Sie hatte die für die Aufsicht über das UKE zuständige Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung aufgefordert, ihr die für die Veröffentlichung nach § 3 Abs. 1 Nr. 15 HmbTG erforderlichen Daten zu übermitteln. Als die Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung diese Informationen beim UKE erfragen wollte, erhielt sie ein rechtsanwaltliches Gutachten als Antwort, das das UKE offenbar parallel zu oder nach unserer Beratung eingeholt hatte. Das Gutachten kam zu dem Ergebnis, dass die Vergütung nicht veröffentlicht werden dürfe, weil sie personenbezogen sei. Das UKE sah sich daran gebunden. Die Finanzbehörde bat uns nun ebenfalls um Beratung zu dieser Frage. Wir kamen dabei wieder zum selben Ergebnis: Die Informationen sind hinreichend detailliert zu veröffentlichen.

Ein Mitarbeiter des UKE erhob daraufhin am 16.8.2019 Klage vor dem VG Hamburg mit dem Ziel festzustellen, dass sein Gehalt als kaufmännischer Leiter nicht personenbezogen veröffentlicht werden dürfe. Das VG Hamburg hat die Klage am 16.1.2020 abgewiesen. Die Klage sei zwar zulässig, insbesondere als Feststellungsklage statthaft, aber unbegründet.

Die FHH sei durch § 3 Abs. 1 Nr. 15 HmbTG sowohl berechtigt als auch verpflichtet, das jährliche Gehalt des Klägers zu veröffentlichen. Als Geschäftsführer einer Tochter-GmbH des UKE gehöre er ohne Zweifel zur Leitungsebene im Sinne des Gesetzes. Zwar könne die Formulierung „Vergütungen der Leitungsebene“ so zu verstehen sein, dass die Veröffentlichung nicht personenbezogen, sondern aggregiert zu erfolgen habe. Das Gericht nahm unter Berücksichtigung gesetzeshistorischer und systematischer Gesichtspunkte aber an, dass der Gesetzgeber bei der Schaffung des § 3 Abs. 1 Nr. 15 HmbTG stets eine individualisierte Veröffentlichung vor Augen hatte. Hierfür spreche zunächst, dass zum Zeitpunkt der Verabschiedung des HmbTG der für Unternehmen mit mehrheitlicher Beteiligung der FHH geltende Hamburger Corporate Governance Kodex

in Ziff. 4.2.6 bereits ausdrücklich eine Offenlegung der Vergütung der einzelnen Mitglieder der Geschäftsführung vorsah. Es sei nicht ersichtlich, weshalb die Veröffentlichungspflicht gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 15 HmbTG bewusst hinter diesem bereits etablierten Standard hätte zurückbleiben sollen. Anderenfalls wäre auch schwer erklärbar, weshalb § 3 Abs. 1 Nr. 15 HmbTG im Rahmen der Novellierung des HmbTG im Jahr 2019 nicht nur unverändert geblieben ist, sondern die Reichweite der Vorschrift anlässlich dieser Novellierung, soweit ersichtlich auch überhaupt nicht thematisiert wurde.

Der Kläger wollte sich mit dieser Niederlage nicht abfinden und beantragte beim OVG Hamburg die Zulassung der Berufung. Dies lehnte das OVG Hamburg am 6.5.2020 ab (3 Bf 50/20.Z). Zur Begründung verwies es darauf, dass es den Klägern nicht gelungen sei, ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils darzulegen, eine grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache zu begründen oder deren besondere rechtliche Schwierigkeiten herauszuarbeiten. Die Kläger hatten ihre ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des Urteils einfach mit ihrer abweichenden Rechtsauffassung belegt und erneut darauf verwiesen, dass die Vergütungen nicht konkret-individuell zu veröffentlichen seien.

Das genüge dem OVG nicht, denn dies sei dem VG bewusst gewesen, als es eine andere Entscheidung getroffen habe. Alleine wegen einer abweichenden Rechtsansicht der unterlegenen Partei war das Urteil nach Ansicht des OVG nicht zu überprüfen. Für eine „grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache“ wäre es erforderlich gewesen, dass die Berufungsentscheidung erhebliche rechtliche Fragen aufwirft, die im Interesse der Einheit oder der Fortbildung des Rechts klärungsbedürftig seien. Auch dies sah das OVG hier nicht. Es gehe nur um eine einzelne Rechtsfrage, der keine Bedeutung über die vorliegende Konstellation hinaus (nämlich die Veröffentlichung der Vergütungen der Leitungsebene städtischer Unternehmen) zukomme. Der Kläger habe schon gar keine konkrete Frage formuliert, die über das anhängige Verfahren hinausreiche. Ferner bereite die Rechtssache keine rechtlichen Schwierigkeiten wegen einer erheblich über dem Durchschnitt

liegenden Komplexität des Verfahrens oder der zugrunde liegenden Rechtsmaterie. Es gehe lediglich um die Beantwortung einer konkreten Rechtsfrage durch Auslegung von Gesetzesvorschriften mithilfe der üblichen Auslegungsmethoden. Kurz zusammengefasst reichte allein die Niederlage vor dem VG nicht für die Berufungszulassung.

Der Rechtsstreit hat damit ein Ende gefunden. Wir würden gerne sagen, dass dies für Rechtssicherheit über den Einzelfall hinaus gesorgt hat und nun alle Unternehmen wissen, dass die Vergütungen ihrer jeweiligen Leitungsebene konkret-individuell zu veröffentlichen sind. Abgesehen vom UKE war dies aber bislang auch nicht bezweifelt worden.

## **5.2 Auskunft über Drittmittelspenden von der Universität Hamburg (OVG HH, Urt. v. 25.11.2020 – 3 Bf 183/18)**

*Das OVG hat die erfreulich klare Entscheidung der ersten Instanz aufgehoben und sorgt mit seiner Interpretation der Ausnahme zugunsten der Forschungsfreiheit für einen weitreichenden Schutz der Hochschulen vor neugierigen Fragen nach der Herkunft ihrer Drittmittel.*

Der Antragsteller hatte Zugang zu einer Liste von Zuwendungen an die Universität Hamburg in den Jahren 2012 bis 2014 beantragt. Um Datenschutzprobleme zu vermeiden, hatte er seinen Antrag auf Zuwendungen juristischer Personen beschränkt. Nachdem die Universität seinen Antrag abgelehnt hatte, rief er 2015 den HmbBfDI an. Auch wir konnten die Universität allerdings nicht von einer entsprechenden Auskunftspflicht überzeugen.

Daraufhin nahm der Antragsteller gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch. In einer erfreulich klaren Entscheidung (Urt. v. 21.3.2018

– 17 K 1459/16) verpflichtete das VG Hamburg die Universität zur Auskunft. Insbesondere die Ausführungen der Universität, dass man den Spendern – unabhängig von lästigen Rechtspflichten – Vertraulichkeit zugesichert habe, wurden als rechtlich unbeachtlich verworfen. Insgesamt hinterließ die Universität Hamburg den Eindruck, das Verfahren nicht hinreichend ernst zu nehmen, sodass die Niederlage fast schon zwangsläufig erschien.

Umso erstaunter waren sowohl wir als auch der Kläger, als das OVG Hamburg in der Berufung zugunsten der Universität entschied. Das Verständnis des OVG von der Reichweite des § 5 Nr. 7 HmbTG zum Schutz der Forschungsfreiheit wich unerwartet deutlich von dem ab, was das VG Hamburg vertreten hatte.

Der Wortlaut von § 5 Nr. 7 Alt. 1 HmbTG sei nicht eindeutig. Er ermögliche eine enge Auslegung, aber auch ein weites Verständnis. Nach dem weiten Verständnis könnten unter das in der Norm genannte Begriffspaar der Grundlagenforschung und anwendungsbezogenen Forschung alle Vorgänge zu fassen sein, die die Forschung an sich und diese vorbereitenden und unterstützenden Tätigkeiten betreffen.

Das Gericht befand sodann im Hinblick auf den Zweck des Auschlussstatbestands ein weites Verständnis der Ausnahmeregelung des § 5 Nr. 7 Alt. 1 HmbTG vorzugswürdig. Der Regelungszweck bestehe darin, jegliche Institutionen, die forschend tätig sind, von der Informationspflicht zu befreien, um ihre Arbeitsfähigkeit zu erhalten. Daher sei der Begriff der Forschung, den das Hamburgische Transparenzgesetz nicht näher definiert, im Lichte des verfassungsrechtlichen Begriffsverständnisses des Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG auszulegen. Nach der verfassungsrechtlichen Judikatur zur Forschungsfreiheit sieht das OVG Hamburg auch diejenigen Informationen erfasst, die nicht aus dem Kernbereich des Grundrechts stammen, sondern lediglich als „wissenschaftsrelevant“ anzusehen sind, also die Forschung und Lehre (nur) unmittelbar berühren.

Die Drittmittelinwerbung werde von Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG geschützt, weil hiermit die faktischen Voraussetzungen geschaffen würden, finanzmittelabhängige Methoden der Forschung überhaupt erst anwenden zu können. Der Schutz erstreckte sich auf alle im Zusammenhang mit der Drittmittelinwerbung stehenden Umstände und damit auch die Informationspflicht gegenüber Dritten.

Das Gericht bestreitet nicht, dass der Gesetzgeber lediglich sicherstellen muss, dass der Kernbereich wissenschaftlicher Betätigung der Selbstbestimmung des einzelnen Grundrechtsträgers vorbehalten bleibt und ihm im Übrigen ein breiter Spielraum zur Konkretisierung der Wissenschaftsfreiheit zukommt. Allerdings hat der hamburgische Gesetzgeber nach Ansicht des OVG seinen breiten Spielraum im Hinblick auf die Regelung zur Forschungsfreiheit nicht genutzt, so dass es beim Begriffsverständnis nach dem GG bleibe.

An der Entscheidung ist besonders problematisch, dass das Gericht andere gesetzliche Entwicklungen nicht nur verkennt, sondern sogar ins Gegenteil verkehrt. Nach einer 2014 in § 77 Abs. 8 Hamburgisches Hochschulgesetz aufgenommenen Regelung hat das jeweilige Hochschulpräsidium die Öffentlichkeit in geeigneter Form über Forschungsvorhaben mit Mitteln Dritter zu unterrichten, insbesondere über deren Gegenstände, den Umfang der Mittel Dritter sowie über die Person des jeweiligen Dritten. Dieser eindeutige Wille des Gesetzgebers, Licht in das Dunkel der Drittmittelforschung zu bringen, ist nach Ansicht des OVG Hamburg ein Gegenargument, denn es handele sich dabei nur um eine objektiv-rechtliche Informationsverpflichtung der Hochschule. Wir haben bereits vor Jahren darüber berichtet, dass diese nicht angemessen umgesetzt wird (vgl. TB IF 2016/2017, Kap. 2.5.2). Die Bürgerschaft hat die Problematik diskutiert (Protokoll der öffentlichen Sitzung des Unterausschusses „Datenschutz und Informationsfreiheit“, Nr. 21/4, Seite 6 f. und Anhang 1), aber geändert hat sich nichts Wesentliches. Das Gericht folgert aus der (nicht wirksam umgesetzten und nicht individuell einklagbaren) Informationspflicht der Öffentlichkeit, dass diese überflüssig wäre, wenn ein Auskunftsanspruch nach dem HmbTG bestünde.

Auch unsere Forderung, in § 5 Nr. 7 HmbTG eine Abwägungsklausel aufzunehmen (TB IF 2018/2019, Kap. 6.6) wird so interpretiert, dass eine weite Auslegung von § 5 Nr. 7 HmbTG angezeigt sei. Schützte die Norm nämlich lediglich den Kernbereich der Forschungsfreiheit, so sei für eine Abwägung kein Raum.

Zu guter Letzt beruft sich das Gericht auf Erfordernisse der Praxis: Eine Differenzierung zwischen einem (nicht klar formulierten) Kernbereich und einem Randbereich dürfte sich in der Praxis in nicht wenigen Fällen als schwierig und zeitaufwendig erweisen und zu großen Rechtsunsicherheiten führen. Dies wäre mit der Verpflichtung der auskunftspflichtigen Stelle nach § 13 Abs. 1 HmbTG, die begehrten Informationen innerhalb eines Monats nach Eingang des Antrags in der gewünschten Form zugänglich zu machen, nur schwer zu vereinbaren. Um die fristgemäße Bearbeitung von Anträgen zu ermöglichen, sei es daher angezeigt, die Ausnahme weit zu verstehen. Dann werde zwar alles abgelehnt, aber wenigstens innerhalb der vorgegebenen Fristen. Man kann sich nur schwer vorstellen, dass das Gericht ernstlich glaubt, damit den Antragsteller:innen einen Gefallen zu tun, wenn sie zwar ausschließlich Ablehnungen bekommen, diese aber zeitnah.

Die Ansicht des Gerichts führt dazu, dass zukünftig nahezu alles von der Ausnahme des § 5 Nr. 7 HmbTG erfasst sein wird, was Hochschulen überhaupt machen: jedenfalls alle Aktivitäten der Forschung mit allen vorbereitenden und unterstützenden Tätigkeiten. Dazu zählen insbesondere die Planung wissenschaftlicher Vorhaben, wie die Forschungsplanung, das Aufstellen von Lehrprogrammen und die Planung des Lehrangebotes, die Koordinierung der wissenschaftlichen Arbeit, somit das Abstimmen der Forschungsvorhaben und der Lehrangebote aufeinander, die Harmonisierung der Lehraufgaben mit den Forschungsvorhaben, ferner die organisatorische Betreuung und Sicherung der Durchführung von Forschungsvorhaben und Lehrveranstaltungen, insbesondere ihre haushaltsmäßige Betreuung einschließlich der Mittelvergabe, die Drittmittelinwerbung, die Errichtung und der Einsatz von wissenschaftlichen Einrichtungen und

Arbeitsgruppen, die Festsetzung der Beteiligungsverhältnisse bei wissenschaftlichen Gemeinschaftsaufgaben sowie die Festlegung und Durchführung von Studien- und Prüfungsordnungen. Schließlich sind hierzu auch die Personalentscheidungen in Angelegenheiten der Hochschullehrer und ihrer wissenschaftlichen Mitarbeiter zu rechnen.

Im Ergebnis hat es damit fünf Jahre gedauert, bis der Antragsteller erfahren hat, dass er nichts erfahren wird. Ein solches Durchhaltevermögen wird man von durchschnittlichen transparenzinteressierten Menschen erwarten kaum können. Der Antragsteller hat seinen Antrag daraufhin unter Beschränkung auf Umweltinformationen und das HmbUIG erneut gestellt. Die Universität Hamburg weigert sich, das HmbUIG überhaupt anzuwenden (Kap. 4.3).

### **5.3 Fortsetzung: Das Bezirksamt Altona und anwaltliche Schriftsätze (OVG HH, Urt. v. 20.9.2021 – 3 Bf 87/18)**

*Das OVG hat die Herausgabe anwaltlicher Schriftsätze durch das Bezirksamt Altona für rechtswidrig erklärt. Es deutet sich an, dass der weite Begriff des urheberrechtlich geschützten Werks, den das Bundesverwaltungsgericht ausgehend von der Rechtsprechung des EuGH vertritt, Informationsbegehren künftig häufiger ausbremsen könnte.*

Dieser Rechtsstreit begann Anfang 2016 mit einem Antrag an das Bezirksamt Altona auf Zugang zu einem Anwaltsschreiben in einem tabakrechtlichen Verfahren. Die Anwälte und das von ihnen beratene Unternehmen wollten die Inhalte geheim halten und verboten dem Bezirksamt Altona die Herausgabe, wofür sie sich unter anderem auf das Urheberrecht beriefen. Was genau das Unternehmen und die Anwälte dazu bewogen hat, eine Geheimhaltung erzwingen zu wollen, ist uns unklar, auch nachdem wir das Schreiben mehrfach

gelesen haben. Es ist eine durchschnittliche anwaltliche Handwerkstätigkeit, die weder exzellente juristische Ausführungen enthält, noch spektakuläre Tatsachen. Der Grund könnte in der Person des Antragstellers liegen, da es sich dabei um einen „Nichtraucher-Lobbyisten“ handelt.

Wir haben dem Bezirksamt Altona geraten, die Unterlagen herauszugeben und waren sehr erfreut, dass man unserem Rat gefolgt ist und die rechtlichen Unsicherheiten nicht einfach beim Antragsteller abblud, sondern zum eigenen Problem machte (TB IF 2018/2019, Kap. 5.4). So lag der Ball bei den Anwälten, von denen der Schriftsatz stammte und die nun gegen den Herausgabebescheid des Bezirksamts Altona gerichtlichen Rechtsschutz suchen mussten. Umso größer war unsere Ernüchterung, als das Verwaltungsgericht der Klage stattgab und die Herausgabe untersagte (VG HH, Urt. v. 29.11.2017 – 17 K 7287/16).

Das Gericht sah die anwaltlichen Ausführungen in dem gerade einmal achtseitigen Schreiben als urheberrechtlich geschützt an, da sie sich im Hinblick auf die Auswahl, Zusammenstellung und Darstellung der inhaltlichen Elemente (Fakten und Erkenntnisse) so weit von der üblichen oder gar notwendigen Gestaltung abhoben, also als besonders originelle Eigenleistung der Verfasser darstellen und dadurch die Schöpfungshöhe eines urheberrechtlich schutzfähigen Werks erlangten. Das überraschte uns. Denn die Schöpfungshöhe setzt eine originelle Eigenleistung voraus. Bei literarischen Werken genügt bereits ein geringer Grad kreativer Leistung. Bei wissenschaftlichen Texten bemisst sich diese Leistung nach der Rechtsprechung des BGH (nur) anhand der Auswahl, Zusammenstellung und Darstellung der Fakten und Erkenntnisse. Nur wenn diese das Maß des Alltäglichen, Handwerksmäßigen, bloßen mechanisch-technischem Aneinanderreihen von Material (vgl. BGH, Urt. v. 17.4.1986 – I ZR 213/83) überschreiten, ist das Werk hinreichend originell im Sinne des Urheberrechts. Im vorliegenden Fall hob sich der Schriftsatz aber unseres Erachtens keineswegs deutlich ab von dem, was als juristisches Handwerk anzusehen ist.

Besonders problematisch war, dass das Gericht den Schriftsatz gar nicht hatte lesen können. Es konnte ihn nicht zur Akte nehmen. Sonst hätte der Antragsteller einfach Einsicht in die Gerichtsakte nehmen können, um an die Information zu gelangen. Das weitere Verfahren wäre dadurch sinnlos geworden. Gleichzeitig musste das Gericht den Text allerdings daraufhin prüfen, ob er die Voraussetzungen für ein Urheberrecht aufwies. Dieses Problem löste das Gericht, indem es den Schriftsatz in der mündlichen Verhandlung aus mehreren Metern Entfernung in Augenschein nahm, feststellte, dass er über Gliederungsebenen und Zwischenüberschriften verfügte und sich im Übrigen dessen Inhalt und Struktur schildern ließ.

Die Enttäuschung währte aber nur kurz, da sich das Bezirksamt überzeugen ließ, Berufung einzulegen, die vom OVG Hamburg auch noch zugelassen wurde. Dies ist in aller Regel ein deutliches Indiz dafür, dass das Obergericht vorhat, die Entscheidung der ersten Instanz zu korrigieren. Bedauerlicherweise kam dem Bezirksamt allerdings eine Änderung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in die Quere, die das OVG nicht ignorieren konnte und aus der es in der Urteilsbegründung ausführlich zitiert.

Das Bundesverwaltungsgericht hatte in einer Entscheidung vom 26.9.2019 (7 C 1/18) den sog. unionsrechtlichen Werkbegriff des Europäischen Gerichtshofs aufgegriffen. Danach ist Originalität gegeben, wenn der Gegenstand die Persönlichkeit seines Urhebers widerspiegelt, indem er dessen freie kreative Entscheidungen zum Ausdruck bringt. Daran fehlt es, wenn die Schaffung eines Gegenstands durch technische Erwägungen, durch Regeln oder durch andere Zwänge bestimmt wurde; Arbeitsaufwand oder bedeutende Sachkenntnis, die in die Gestaltung eingeflossen sind, genügen demnach nicht. Weist ein Gegenstand die erforderlichen Merkmale auf, muss er als Werk urheberrechtlich geschützt werden. Dabei hängt der Umfang dieses Schutzes nicht vom Grad der schöpferischen Freiheit seines Urhebers ab und ist nicht geringer als derjenige, der allen unter die Richtlinie [gemeint ist die „Computerprogramm-Richtlinie“ 91/250/EWG] fallenden Werken zukommt.

Die bisherige Unterscheidung zwischen wissenschaftlichen Werken, die höheren Anforderungen an die Gestaltungshöhe unterliegen, und literarischen Werken ist damit für das Bundesverwaltungsgericht obsolet; alle Werke sind an denselben Maßstäben zu messen.

Das OVG sprach dem Schriftsatz nach diesen Grundsätzen die nötige Schöpfungshöhe zu. Hierzu verwies es auf die Länge von immerhin acht Seiten. Der Text sei individuell und in origineller Weise gegliedert. Diese Gliederung folge auch trotz bestehender Gepflogenheiten in juristischen Texten keineswegs einem zwingenden Schema, sodass ein Spielraum für die individuelle Gestaltung bleibe, den die Rechtsanwälte hier genutzt hätten. Auch bei der Auswahl der einzelnen Wörter habe ein Gestaltungsspielraum bestanden. Darauf, dass die Gestaltertätigkeit das Alltägliche, Handwerksmäßige, bloße mechanisch-technische Aneinanderreihen von Material deutlich überrage, komme es nicht mehr an. Für diese Prüfung genügte dem Gericht die nur oberflächliche Beschreibung des Schriftsatzes.

Die Entscheidung belegt, dass der unionsrechtliche Werkbegriff, den das Bundesverwaltungsgericht übernommen hat, für das öffentliche Recht und damit auch das Informationsfreiheitsrecht maßgeblich sein wird, auch wenn der Bundesgerichtshof oder der Gemeinsame Senat der obersten Gerichtshöfe des Bundes hierzu noch nicht Stellung bezogen haben. Es ist zu befürchten, dass die Ausnahme von der Informationspflicht zugunsten des Urheberrechts, die seit der Reform 2020 ausdrücklich in § 8 HmbTG geregelt ist, künftig eine größere Rolle spielt. Denn die meisten Texte Dritter (Schreiben, Gutachten o.ä.), die sich in Behördenakten befinden und damit potenziell der Informationspflicht unterliegen, dürften wissenschaftliche Texte sein, für deren Schutzfähigkeit bisher höhere Anforderungen galten.

Wünschenswert wäre, den Ausnahmetatbestand zur Herausgabe urheberrechtlich geschützter Werke nicht unter den Vorbehalt einer Abwägung mit dem Informationsinteresse stellt. Auf diese Weise könnte im Einzelfall eine Offenlegung solcher Werke ermöglicht werden. Eine solche Regelung findet sich etwa in § 9 Abs. 1 Satz 1 Var. 2 UIG.

Leider ist es dem Hamburgischen Gesetzgeber aber verwehrt, eine solche Regelung zu schaffen, da die Zuständigkeit für die Gesetzgebung betreffend das Urheberrecht Art. 73 I Nr. 9 GG beim Bund liegt. Da das Problem alle bestehenden Landesinformationsfreiheitsgesetze gleich trifft, ist hier an den Bundesgesetzgeber zu appellieren. Dieser müsste eine Ausnahme im UrhG schaffen, die den Ländern die Aufnahme von Abwägungsklauseln in die jeweiligen Landestransparenz- oder Informationsfreiheitsgesetze ermöglicht.

#### **5.4 Die Hochbahn und ihre öffentliche Aufgabe (VG Hamburg, UrT. v. 20.1.2021 – 17 K 2383/19)**

*Inwieweit privatwirtschaftlich organisierte Beteiligungsunternehmen der FHH der Informationspflicht unterliegen, hängt davon ab, ob sie eine öffentliche Aufgabe wahrnehmen. Das Verwaltungsgericht hatte hierfür einen restriktiven Begriff geprägt. Nun stellt es klar: Ein unmittelbarer Bezug der Aufgabe zur den Bürger:innen ist nicht erforderlich.*

Die Hamburger Hochbahn AG (Hochbahn) als Betreiberin der Hamburger U-Bahnen treibt die Herstellung von Barrierefreiheit in ihren Stationen voran – und erstellte im Zuge dessen auch eine Machbarkeitsstudie zum barrierefreien Ausbau der Haltestelle Sierichstraße. Diese Studie wollte ein Antragsteller einsehen und stellte einen entsprechenden Auskunftsantrag an die Hochbahn.

Das lehnte die Hochbahn ab. Sie war der Auffassung, sie unterliege insoweit nicht der Informationspflicht. Diese treffe sie nur, soweit sie eine öffentliche Aufgabe wahrnehme bzw. öffentliche Dienstleistungen erbringe (§ 2 Abs. 3 HmbTG). Die Machbarkeitsstudie betreffe aber bloße innerbetriebliche Überlegungen ohne Berührungspunkte zu Aufgaben der Daseinsvorsorge. Die Bürger:innen seien davon nicht unmittelbar betroffen; das sei erst bei der tatsächlichen

Umsetzung der Planungen der Fall. Dann könnte die Öffentlichkeit sich im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens mit den Plänen auseinandersetzen.

Damit berief sich die Hochbahn auf eine ältere Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Hamburg (VG HH, Urt. v. 10.12.2014 – 17 K 1679/14). Das Gericht hatte in der Entscheidung als zusätzliche Voraussetzung für die Informationspflicht eines privaten Unternehmens einschränkend ein „spezifisches öffentliches Interesse“ gefordert. Begründet wurde dies mit dem Zweck des HmbTG, die demokratische Meinungs- und Willensbildung zu fördern. Entsprechend könnten nur solche Aspekte der Tätigkeit privatwirtschaftlicher Unternehmen der Informationspflicht unterliegen, die mit staatlichem Handeln vergleichbar seien. Die Hochbahn zog hieraus den Schluss, dass die Informationspflicht nur für Tätigkeiten bestehe, die einen unmittelbaren Bezug zu den Bürgerinnen und Bürgern haben.

Nach erfolglosem Widerspruch erhob der Antragsteller gegen die Hochbahn Klage vor dem Verwaltungsgericht. Zwar hatte die Hochbahn die begehrten Informationen ohne Präjudiz für die Sach- und Rechtslage nach der Klageerhebung zur Verfügung gestellt. Der Antragsteller verfolgte seine Klage nunmehr aber als Feststellungsklage weiter. Zwar erkannte die Hochbahn, um eine Auseinandersetzung des Gerichts mit dieser Frage in den Urteilsgründen zu verhindern, den Anspruch des Antragstellers in der mündlichen Verhandlung an. Das Verwaltungsgericht nutzte dennoch die Gelegenheit, um in einem obiter dictum seine erwähnte Rechtsprechung zum Begriff der öffentlichen Aufgabe klarzustellen.

So hob es hervor, dass das Erfordernis des unmittelbaren Bezugs einer bestimmten Tätigkeit eines privatwirtschaftlichen Beteiligungsunternehmens der FHH zu den Bürgerinnen und Bürgern dem zitierten Urteil nicht zu entnehmen sei. Eine entsprechende einschränkende Auslegung des Begriffs der Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe sei vor dem Grundgedanken des generellen Transparenzgebots, dem das HmbTG folgt, auch nicht geboten:

*„Damit geht einher, dass vermeintlich rein interne Vorgänge vom Informationsrecht nicht grds. ausgenommen sein können. Dies ergibt sich zudem ausdrücklich aus § 3 Abs. 1 HmbTG, der für diverse Arten von Informationen, die unzweifelhaft rein „behördeninternen“ Charakter haben, sogar eine über die bloße Auskunftspflicht hinausgehende, vom Vorliegen eines Auskunftsantrags unabhängige Veröffentlichungspflicht normiert. Dass der Informationsanspruch des Einzelnen nicht an eine etwaige Außenwirkung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern als Dritten geknüpft sein soll, steht schließlich auch im Einklang damit, dass die Darlegung einer eigenen Betroffenheit oder eines sonstigen berechtigten Individualinteresses an der Kenntnis des jeweiligen Vorgangs ausweislich der amtlichen Begründung des HmbTG gerade nicht erforderlich ist.*

*§ 2 Abs. 3 Hs. 2 HmbTG soll diesen umfassenden Informationsanspruch, wie bereits ausgeführt, insoweit einschränken, als dass er solche Informationen ausnimmt, die nicht die öffentlichen Zwecken dienende Geschäftstätigkeit des Privaten, sondern ein mögliches sonstiges, genuin privatwirtschaftliches Betätigungsfeld betreffen (...). Ob eine Tätigkeit öffentlichen oder privaten Zwecken dient, hängt jedoch ersichtlich nicht davon ab, ob sie eine unmittelbare Wirkung auf Bürgerinnen und Bürger entfaltet. (...) Vielmehr würde eine solche Auslegung eben jene „Flucht des Staates vor der Informationsfreiheit ins Privatrecht“ ermöglichen, die § 2 Abs. 3 S. 2 HmbTG gerade vorbeugen soll.“*

Das Urteil ist uneingeschränkt zu begrüßen. Allzu vorschnell hatten einige privatwirtschaftliche Beteiligungsunternehmen in den vergangenen Jahren sich unter Verweis auf die bisherige Rechtsprechung mangels unmittelbaren Bezugs ihrer Tätigkeit zu den Bürgerinnen und Bürgern ihre Informationspflicht verneint (vgl. auch oben Ziffer 4.7). Für sie wird es künftig deutlich schwieriger, sich Auskunftsansprüchen schon auf dieser Ebene zu entziehen.

## 5.5 Das Thalia Theater und der Rechtsweg zum Verwaltungsgericht (BVerwG, Beschl. v. 26.5.2020 – 10 B 1.20)

*Die Thalia Theater GmbH wehrt sich in einem langen und zähen Verfahren gegen einen Auskunftsanspruch. Die Frage, ob sie als privatrechtlich organisiertes Unternehmen vor dem Verwaltungsgericht auf Auskunft verklagt werden kann, trug sie bis vor das Bundesverwaltungsgericht. Das bestätigte den öffentlich-rechtlichen Rechtsweg für informationsfreiheitsrechtliche Klagen.*

Ein Antragsteller wandte sich 2018 an uns, weil die Thalia Theater GmbH, deren Anteile zu 100 Prozent der FHH gehören, seinen Auskunftsantrag trotz Erinnerung nicht beantwortet hatte. Er hatte dort Zugang zu den Ausschreibungs- und Vergabeunterlagen zu Befunduntersuchungen, konservatorischen und restauratorischen Arbeiten im Foyer des Theaters beantragt.

Nachdem wir mit der Thalia Theater GmbH Kontakt aufgenommen hatten, schickte man dem Antragsteller eine abschlägige Nachricht, die unter anderem auch die für uns überraschende Begründung enthielt, dass Theater im HmbTG nicht erwähnt seien und schon deshalb keine Informationspflicht bestehe. Außerdem wurde darauf verwiesen, dass Ausschreibungsunterlagen „naturgemäß vertraulich“ seien.

Das genügte aus unserer Sicht nicht. Zwar ist die Frage, inwieweit Unterlagen aus Vergabeverfahren der Informationspflicht unterliegen, nicht einfach zu beantworten (siehe hierzu auch oben Ziffer 4.6). Der Einwand, sie seien „naturgemäß vertraulich“, griff aber eindeutig zu kurz. Der Hinweis, dass das HmbTG nicht ausdrücklich auch auf Theater ziele, war natürlich ebenfalls nicht geeignet, den Auskunftsanspruch des Antragstellers wirksam abzuwehren. Denn das HmbTG unterwirft öffentliche Stellen grundsätzlich unabhängig

von ihrem Tätigkeitsbereich der Informationspflicht und normiert lediglich Bereichsausnahmen für bestimmte Stellen, zu denen aber Theater nicht gehören. Die Thalia Theater GmbH, deren Anteile zu 100 Prozent der FHH gehören, ist als juristische Person des Privatrechts unter der Kontrolle der FHH einer Behörde gleichgestellt, soweit sie eine öffentliche Aufgabe erbringt (§ 2 Abs. 5 HmbTG). Im Betrieb eines Theaters ist eine solche Aufgabe zu erblicken: Speziell das Thalia Theater trage zur „kulturellen Grundversorgung“ in Hamburg bei. Hier musste die Thalia Theater GmbH nach unserer Ansicht deutlich nachlegen.

Da dies in der Folgezeit nicht geschah, erhob der Antragsteller Klage vor dem Verwaltungsgericht Hamburg. Dieses hatte zunächst darüber zu entscheiden, ob der Verwaltungsrechtsweg überhaupt zulässig ist. Denn die Thalia Theater GmbH bestritt dies und argumentierte, als juristische Person des Privatrechts müsse sie in einem Rechtsstreit, in dem vergaberechtliche Normen eine Rolle spielten, vor dem Zivilgericht verklagt werden. Das sah das Verwaltungsgericht anders. Auch die Beschwerde der Thalia Theater GmbH vor dem Oberverwaltungsgericht scheiterte. Das Bundesverwaltungsgericht bestätigte abschließend, dass auch für Privatrechtssubjekte ist der Rechtsweg zum Verwaltungsgericht eröffnet ist, wenn die Parteien um einen Auskunftsanspruch nach dem HmbTG streiten:

*„Die genannten, das verfahrensgegenständliche Rechtsverhältnis prägenden Rechtsnormen [gemeint sind § 2 Abs. 3 und 5 HmbTG] unterwerfen auch Privatrechtssubjekte, sofern und soweit diese öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen und dabei öffentlicher Kontrolle unterliegen, besonderen, spezifisch für Behörden geltenden Informationsregeln, deren als öffentlich zu qualifizierender Zweck es ist, die demokratische Meinungs- und Willensbildung zu fördern und eine Kontrolle staatlichen Handelns zu ermöglichen. Die gesetzlichen Regelungen verpflichten die betroffenen Privatrechtssubjekte hierbei nicht als Jedermann und knüpfen nicht an deren Teilnahme am allgemeinen Rechtsverkehr an, sondern begründen eine – von privatautonom radizierten Rechtsverhältnissen unabhängige – spezifische*

*Pflichtenstellung, die derjenigen von Behörden als Stellen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen (vgl. § 1 Abs. 2 HmbVwVfG), entspricht. (BVerwG, Beschl. v. 26.5.2020 – 10 B 1.20).“*

Der Rechtsstreit ist damit nicht zu Ende, sondern geht in der ersten Instanz in die nächste Runde. Nachdem die Rechtswegzuständigkeit des Verwaltungsgerichts Hamburg nun geklärt ist, hat dieses zu entscheiden, inwieweit der Auskunftsanspruch des Antragstellers besteht. Das Verfahren ist noch anhängig.





# AUSBLICK 6.

1. Einbeziehung des Landesamts für Verfassungsschutz 88
2. Abwägungsklausel für die Forschungsfreiheit 89
3. Lobbyregister 89

## 6. Ausblick

Leider sind viele Anmerkungen und Änderungsvorschläge, die wir in die Reform des HmbTG eingebracht haben, unberücksichtigt geblieben. Wir hoffen sehr, dass die nun mit Änderung des HmbTG eingetretene Rechtslage nicht in Stein gemeißelt ist. Mit dem HmbTG hat sich die Freie und Hansestadt Hamburg eine Vorreiterrolle auf dem Gebiet der Informationsfreiheit erfochten. Der Erlass des Gesetzes hatte Ausstrahlungswirkung in zahlreiche andere Bundesländer, die sich hieran orientiert und den Zugang zu Informationen der Verwaltung offener gestaltet haben. Insofern gilt es, hier nicht stehen zu bleiben, sondern die bestehenden Regelungen fortzuschreiben, Zugangsbeschränkungen auf ihre Erforderlichkeit hin zu überprüfen aber auch Missstände beim Vollzug des Gesetzes zu analysieren und zu beheben.

### 6.1 Einbeziehung des Landesamts für Verfassungsschutz

Seit Jahren bereits setzen wir uns dafür ein, die Bereichsausnahme für das Landesamt für Verfassungsschutz abzuschaffen (TB IF 2018/2019, Kap. 6.1; TB IF 2016/2017, Kap. 6.1.; TB IF 2014/2015, Kap. 2.3.3; TB IF 2012/2013, Kap. 5.2.1). Rückendeckung erhalten wir mit dieser Forderung nunmehr von der IFK, die an die Landesgesetzgeber appelliert, die Verfassungsschutzbehörden vollumfänglich in die Informationspflicht einzubeziehen. Konkreten Sicherheitsbedenken kann durch Ausnahmeregelung für den Einzelfall Rechnung getragen werden. Auch bei Auskunftsansprüchen der Presse muss das Landesamt für Verfassungsschutz einzelfallbezogen prüfen und belegen, warum die Herausgabe bestimmter Informationen problematisch sein könnte. Mit einem modernen Verständnis von Informationsfreiheit ist es nicht vereinbar, allgemeine Informationszugangsansprüche deutlich schwächer auszugestalten.

Das Landesamt für Verfassungsschutz verfügt über zahlreiche Informationen, die für die Öffentlichkeit relevant sind und durch deren Offenlegung die Wahrnehmung seiner Aufgaben nicht beeinträchtigt würde, wie zum Beispiel datenschutzrechtliche Löschkonzepte. Zwar finden wesentliche Teile der Tätigkeit des Verfassungsschutzes notwendigerweise im Verborgenen statt. Um für diese Tätigkeit Vertrau-

en aufzubauen, wäre es angezeigt, dass das Amt sich transparent zeigt, soweit dies mit seinen Aufgaben vereinbar ist. Die Rechtslage in anderen Bundesländern zeigt, dass die Arbeit von Nachrichtendiensten auch ohne entsprechende Ausnahmen funktioniert.

## **6.2 Abwägungsklausel für die Forschungsfreiheit**

Die in § 5 Nr. 7 HmbTG geregelten Ausnahme für den Forschungsbereich sollte unter den Vorbehalt einer Abwägung gestellt werden. Der Gesetzgeber ist aufgefordert, eine entsprechende Klausel in das HmbTG aufzunehmen. Der HmbBfDI erneuert insofern seine Forderung aus seinen vergangenen Tätigkeitsberichten.

Denn die Rechtsprechung des OVG Hamburg (vgl. Ziffer 5.2) belegt, dass ein dringendes Bedürfnis nach einer klarstellenden Regelung besteht. Die Versuche des Gesetzgebers, Transparenz im Bereich der Drittmittelförderung durch Schaffung einer objektiv-rechtlichen Informationspflicht in § 77 Abs. 8 Hamburgisches Hochschulgesetz, müssen als gescheitert betrachtet werden: Sie wird vielfach nicht erfüllt, Informationssuchende können sie nicht durchsetzen.

Eine Abwägung zwischen der Forschungsfreiheit der Hochschulen und der ebenfalls grundrechtlich geschützten Informationsfreiheit Antragstellender wäre verfassungsrechtlich möglich und geeignet, Einzelfallgerechtigkeit herzustellen. Derartige Abwägungen zwischen verschiedenen Rechtsgütern, auch Grundrechtspositionen, mutet der Gesetzgeber informationspflichtigen Stellen grundsätzlich zu. Wir hoffen, dass der Gesetzgeber das Urteil des OVG Hamburg zum Anlass nimmt, die im HmbTG vorgesehene Ausnahme zum Schutz der Forschungsfreiheit endlich zu überarbeiten und transparenzfreundlicher auszugestalten.

## **6.3 Lobbyregister**

Wir regen nachdrücklich an, die gesetzlichen Voraussetzungen für ein Lobbyregister zu schaffen. Kontakte zwischen politischen Entscheidungsträger:innen und Lobbygruppen oder anderen Interessenvertreter:innen müssen nachvollziehbar werden.

Korruptionsskandale auf Bundesebene sowie die Debatten um die Nebentätigkeiten von Abgeordneten haben im vergangenen Jahr das Vertrauen in politische Akteure und auch in demokratisch gewählte Institutionen an sich erschüttert. Eine Verpflichtung zu erhöhter Transparenz wäre geeignet, Versuche einer verdeckten politischen Einflussnahme zu erschweren und Verflechtungen zwischen Lobbyisten, den dahinter stehenden Auftraggebern und politischen Entscheidungsträgern sichtbar zu machen. Die IFK hat bereits 2019 gefordert, flächendeckend Lobbyregister einzuführen. Der Bund hat in der vergangenen Legislaturperiode ein Lobbyregistergesetz erlassen. Auch in mehreren Bundesländern werden Verzeichnisse über Lobbyverbände geführt, die regelmäßige Kontakte zu Regierungen und Parlamenten haben, nicht allerdings in Hamburg.

Hamburg nimmt mit seinem Transparenzgesetz eine Vorreiterrolle in Deutschland ein. Umso bedauerlicher ist es, dass die landesrechtlichen Regelungen zur Lobbykontrolle im Bundesvergleich etwa im Lobbyranking von Transparency International Deutschland e.V. nur im unteren Mittelfeld landen.

Ein gesetzlich verbindliches Register aller Interessenvertretungen, die regelmäßig Gespräche mit politischen Entscheidungsträgern in Hamburg führen, wäre ein wichtiger Schritt zu mehr Transparenz. Damit es seinen Zweck erfüllt, sollte ein solches Register zusätzlich auch Auskunft geben über die Auftraggeber der Lobbyverbände. Es sollte darüber hinaus nicht nur dokumentieren, wer mit wem zu welcher Zeit Gespräche geführt hat, sondern auch zu welchem Thema diese erfolgten. Ein hieraus gegebenenfalls resultierender Erklärungs- und Rechtfertigungsdruck ist Bestandteil der Verantwortung der Mandats- und Amtsträger für das Gemeinwesen und sichert langfristig das Vertrauen in ihre Integrität.





# ANHANG

1. Anhang 1: Gesetzestexte 94
2. Anhang 2: Entschlößungen der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten (IFK) 114

## Anhang 1: Gesetzestexte

### Hamburgisches Transparenzgesetz (HmbTG)

#### Abschnitt 1

#### Transparenzgebot

##### § 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 amtlichen Informationen der auskunftspflichtigen Stellen sowie auf Veröffentlichung der in § 3 Absatz 1 genannten Informationen.

##### § 2 Begriffsbestimmungen

(1) Amtliche Informationen sind alle amtlichen Zwecken dienenden Aufzeichnungen, unabhängig von der Art ihrer Speicherung. Als solche gelten auch Aufzeichnungen, die zum Zwecke der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen im Sinne des Absatzes 3 gefertigt werden.

(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 einschließlich der der Aufsicht der Freien und Hansestadt Hamburg unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, auch soweit diese Bundesrecht oder Recht der Europäischen Union ausführen; als Behörden gelten auch natürli-

che 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 sowie veröffentlichungspflichtige Stellen sind alle Behörden nach Absatz 3.

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

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

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

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

(10) Ein Vertrag der Daseinsvorsorge im Sinne dieses Gesetzes ist ein Vertrag, den eine Behörde abschließt und mit dem die Beteiligung an einem Unternehmen der Daseinsvorsorge übertragen wird, der Leistungen der Daseinsvorsorge zum Gegenstand hat, der die Schaffung oder Bereitstellung von Infrastruktur für Zwecke der Daseinsvorsorge beinhaltet oder mit dem das Recht an einer Sache zur dauerhaften Erbringung 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 Entscheidungssatz von beschlossenen Senatsdrucksachen,
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-, Wirtschafts-, Organisations-, Geschäftsverteilungs- und Aktenpläne,
6. Verwaltungsvorschriften,
7. Ergebnisse der Landesstatistik und Tätigkeitsberichte,
8. Gutachten und Studien, soweit sie von der Behörde in Auftrag gegeben wurden; § 6 Absatz 1 gilt entsprechend,
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 einer im Einzelfall erfolgenden Überwachungstätigkeit durchgeführt werden,
  11. das Baumkataster,
  12. öffentliche Pläne, insbesondere Bauleitpläne und das Landschaftsprogramm,
  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 veröffentlichungspflichtigen 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 oder der veröffentlichungspflichtigen Stellen selbst erheblich beeinträchtigt werden,
  2. alle weiteren, den in Nummer 1 und Absatz 1 genannten Gegenständen vergleichbaren Informationen von öffentlichem Interesse.
- (3) Diese und alle anderen Informationen unterliegen der Auskunftspflicht.

#### **§ 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,
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,
6. personenbezogene Daten, in deren Veröffentlichung die betroffene Person gemäß Artikel 7 der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (ABl. EU 2016 Nr. L 119 S. 1, L 314 S. 72, 2018 Nr. L 127 S. 2) eingewilligt hat.  
Die weiteren Einschränkungen der Informationspflicht nach § 9 sind zu berücksichtigen.

(2) Name, Titel, akademischer Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und Telekommunikationsnummer von Bearbeiterinnen und Bearbeitern unterliegen nicht der Veröffentlichungspflicht; sie werden auf Antrag zugänglich gemacht, soweit sie Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit sind, kein Ausnahmestatbestand 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 unververtretbaren 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. Auf Nachfrage der oder des Betroffenen soll die Stelle dieser oder diesem gegenüber Namen und Anschrift der Antragstellerin oder des Antragstellers offenlegen, wenn nicht das Interesse der Antragstellerin oder des Antragstellers an der Geheimhaltung ihrer oder seiner Identität überwiegt.

## **§ 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, für Disziplinarbehörden und Vergabekammern sowie für die für Justiz zuständige Behörde, soweit sie als Fachaufsichtsbehörde über die Staatsanwaltschaft oder in Gnadenangelegenheiten tätig wird,
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 Steuerverwaltung sowie der Innenrevisionen,
5. für Prognosen, Bewertungen, Empfehlungen oder Anweisungen in Zusammenhang mit der gerichtlichen oder außergerichtlichen Geltendmachung oder Abwehr von Ansprüchen sowie für Schriftsätze informationspflichtiger Stellen aus laufenden Gerichtsverfahren und für Schriftsätze anderer Prozessbeteiligter,
6. für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten in Bezug auf journalistisch-redaktionelle Informationen,
7. für Grundlagenforschung oder anwendungsbezogene Forschung sowie Prüfungseinrichtungen und Schulen, soweit sie im Bereich von Leistungsbeurteilungen und Prüfungen tätig werden; § 3 Absatz 1 Nummer 8 bleibt unberührt,
8. für Selbstverwaltungskörperschaften der Freien Berufe in Bezug auf Informationen, die einer beruflichen Geheimhaltungspflicht unterliegen.

### **§ 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, regelmäßig 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 Verschlusssachenanweisung für die Behörden der Freien und Hansestadt Hamburg geschützt sind.
- (3) Absatz 2 gilt auch für 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 oder sollen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse im Informationsregister veröffentlicht werden, so hat die informationspflichtige Stelle der oder dem Betroffenen vorher Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Auf Nachfrage der oder des Betroffenen soll die Stelle dieser oder diesem gegenüber Namen und Anschrift der Antragstellerin oder des Antragstellers offenlegen, wenn nicht das Interesse der Antragstellerin oder des Antragstellers an der Geheimhaltung ihrer oder seiner Identität überwiegt.

(5) Behörden gemäß § 2 Absatz 3 können sich auf den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gemäß Absatz 1 berufen.

## **§ 8 Schutz geistigen Eigentums**

(1) Eine Informationspflicht besteht nicht, soweit und solange der Schutz geistigen Eigentums entgegensteht.

(2) Sofern Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Schutz geistigen Eigentums der Informationspflicht entgegenstehen könnte, gibt die informationspflichtige Stelle der oder dem Betroffenen Gelegenheit zur Stellungnahme, wenn dies nicht mit einem unververtretbaren Aufwand verbunden ist und die oder der Betroffene bekannt ist. Auf Nachfrage der oder des Betroffenen soll die Stelle dieser oder die-

sem gegenüber Namen und Anschrift der Antragstellerin oder des Antragstellers offenlegen, wenn nicht das Interesse der Antragstellerin oder des Antragstellers an der Geheimhaltung ihrer oder seiner Identität überwiegt.

### **§ 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,
4. die Kassenärztliche Vereinigung Hamburg sowie die Kassenärztliche Vereinigung Hamburg,
5. die Hamburgische Investitions- und Förderbank.

(3) Wenn Teile von Informationen aufgrund der §§ 4 bis 8 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 aus sachlich gerechtfertigtem und im Vertrag angegebenen Grund vom Vertrag zurücktreten kann. Bei Gefahr im Verzug oder drohendem schweren Schaden kann davon abgewichen werden. Bei Verträgen, in welche Teil B der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) vom 7. Januar 2016 (BAnz. AT 19.01.2016 B 3, 01.04.2016 B 1) in der jeweils geltenden Fassung einbezogen worden ist, gilt Satz 1 nicht.

(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. Soweit an Dokumenten im Sinne des Satzes 2 das Urheberrecht eines oder einer Dritten der Nutzung, Weiterverwendung oder Verbreitung entgegenstehen würde, hat die veröffentlichungspflichtige Stelle bei der Beschaffung der Information darauf hinzuwirken, dass ihr die erforderlichen Nutzungsrechte eingeräumt werden.

(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.

## **Abschnitt 2**

### **Information auf Antrag**

#### **§ 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 auskunftspflichtigen Stelle 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 Informa-

tionsträger 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) § 7 (Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse) und § 8 (Schutz geistigen Eigentums) 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 innerhalb eines Monats nach Eingang des Antrags bei der Stelle, in der gewünschten Form zugänglich. In den Fällen des § 4 Absatz 5, § 7 Absatz 4 und § 8 Absatz 2 beträgt die Frist nach Satz 1 zwei Monate.

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

(3) Wird in den Fällen des § 4 Absatz 5, § 7 Absatz 4 und § 8 Absatz 2 der Informationszugang auf Antrag gewährt, so gilt Absatz 2 Satz 1 entsprechend mit der Maßgabe, dass der Bescheid auch dem betroffenen Dritten bekannt zu geben ist. Der Informationszugang darf erst erfolgen, wenn die Entscheidung der oder dem Dritten gegenüber bestandskräftig ist oder die sofortige Vollziehung angeordnet wurde und seit der Bekanntgabe der Anordnung an die oder den Betroffenen zwei Wochen verstrichen sind.

(4) Ist die auskunftspflichtige Stelle eine natürliche oder juristische Person des Privatrechts und ist die antragstellende Person der Auffassung, dass die auskunftspflichtige Stelle den Anspruch nicht vollständig erfüllt hat, kann sie die Entscheidung dieser auskunftspflichtigen Stelle überprüfen lassen. Die Überprüfung ist gegenüber der auskunftspflichtigen Stelle des Privatrechts innerhalb eines Monats, nachdem diese Stelle mitgeteilt hat, dass der Anspruch nicht oder nicht vollständig erfüllt werden kann, schriftlich geltend zu machen. Die auskunftspflichtige Stelle des Privatrechts hat der antragstellenden Person das Ergebnis ihrer nochmaligen Prüfung innerhalb eines Monats zu übermitteln.

(5) 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, in den Fällen des § 4 Absatz 5 , § 7 Absatz 4 und § 8 Absatz 2 auf drei Monate, verlängern. Die antragstellende Person ist darüber in Textform zu unterrichten.

(6) 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. Natürliche und juristische Personen des Privatrechts, die nach § 2 Absatz 3 als Behörden gelten, können für die Übermittlung von Informationen nach diesem Gesetz von der antragstellenden Person Kostenerstattung verlangen. Die Höhe der zu erstattenden Kosten bemisst sich nach den Gebührensätzen für Amtshandlungen von informationspflichtigen Stellen der öffentlichen Verwaltung in Hamburg.

### **Abschnitt 3**

#### **Die bzw. der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit**

#### **§ 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.

(2) Die oder der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit überwacht die Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes. Ernennung und Rechtsstellung der oder des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit richten sich nach §§ 20 und 21 des Hamburgischen Datenschutzgesetz-

zes vom 18. Mai 2018 (HmbGVBl. S. 145) in der jeweils geltenden Fassung.

(3) Die in § 2 Absatz 3 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 Absatz 3 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 des Senats oder mindestens 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.

(5) Stellt die oder der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Verstöße gegen dieses Gesetz bei nach § 2 Absatz 3 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, kann die oder der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit das Vorliegen der beanstandeten Verstöße gegen dieses Gesetz gerichtlich feststellen lassen.

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

## **Abschnitt 4 Schlussbestimmungen**

### **§ 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 abgeschlossen 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) 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.



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

Vom 5. November 2013

Fundstelle: HmbGVBl, 2013, S. 456

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

### **§1**

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

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

(3) Gebührenfrei sind darüber hinaus

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

## § 2

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

1. Kosten für die Herstellung von Kopien von Papiervorlagen oder Ausdrucken im Format größer als 297 mm x 420 mm (DIN A 3),
2. Kosten für die Herstellung von Kopien auf sonstigen Datenträgern und Filmkopien,
3. Kosten für besondere Verpackung und besondere Beförderung.

## § 3

Von Gebühren befreit sind

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

## § 4

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

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

## Anlage

Nummer	Gebührentatbestand	Gebührensatz In Euro
<b>1</b>	<b>Zugänglichmachen von Informationen</b>	
1.1	Erteilung von Auskünften Erteilung einer schriftlichen oder elektronischen Auskunft mit Ausnahme von Auskünften einfacher Art	
1.1.1	mit gewöhnlichem Prüfungsaufwand	30 bis 250
1.1.2	mit besonderem Prüfungsaufwand	60 bis 500
1.2	Gewährung von Akteneinsicht Einsichtnahme bei der auskunftspflichtigen Stelle einschließlich der Bereitstellung der zeitlichen, sachlichen und räumlichen Möglichkeiten für den Informationszugang	
1.2.1	mit gewöhnlichem Prüfungsaufwand	15 bis 250
1.2.2	mit besonderem Prüfungsaufwand	30 bis 500
1.3	Zugänglichmachen von Informationen in sonstiger Weise	
1.3.1	Zur-Verfügung-Stellen von Kopien, auch in elektronischer Form	
1.3.1.1	mit gewöhnlichem Prüfungsaufwand	15 bis 125
1.3.1.2	mit besonderem Prüfungsaufwand	30 bis 500
1.3.2	Zugänglichmachen von Informationsträgern sonstiger Art einschließlich gegebenenfalls von Lesegeräten und den erforderlichen Leseanweisungen	
1.3.2.1	mit gewöhnlichem Prüfungsaufwand	15 bis 125
1.3.2.2	mit besonderem Prüfungsaufwand	30 bis 500
<b>2</b>	<b>Herstellung von Kopien und Ausdrucken</b>	
2.1	je Kopie oder Ausdruck im Format bis DIN A4	
2.1.1	schwarz-weiß ab der elften Kopie oder dem elften Ausdruck	0,15
2.1.2	farbig	0,50
2.2	je Kopie oder Ausdruck im Format bis zu 297 mm x 420 mm (DIN A3)	
2.2.1	schwarz-weiß	0,25
2.2.2	farbig	1
2.3	Reproduktion von verfilmten Akten je Seite	0,25



## Anhang 2: Entschlüsse der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten (IFK)

### Mehr Transparenz durch behördliche Informationsfreiheitsbeauftragte!

Entschließung der 40. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 2. Juni 2021

Alle öffentlichen Stellen sollten Beauftragte für Informationsfreiheit benennen, so wie es bereits für den Datenschutz verpflichtend ist. In zwei Ländern ist dies schon im Gesetz vorgesehen: Sowohl in Rheinland-Pfalz als auch in Thüringen soll durch Bestellung von behördlichen Beauftragten das Recht auf Informationszugang gefördert werden.

Die Vorteile einer solchen Bestellung liegen auf der Hand:

- Informationsfreiheitsbeauftragte können die öffentlichen Stellen in ähnlicher Weise unterstützen und die Informationsfreiheit fördern, wie es im Bereich des Datenschutzes schon seit Langem vorgesehen ist.
- Informationsfreiheitsbeauftragte können ihren öffentlichen Stellen behilflich sein, wenn diese Fragen zur Auslegung des Informationsfreiheitsgesetzes haben, beispielsweise wenn es um die Berechtigung und den Umfang erhobener Informationszugangsansprüche geht. Dies garantiert zugleich die einheitliche Rechtsanwendung innerhalb der öffentlichen Stelle.
- Sie können zudem sicherstellen, dass eine auf einen Informationszugang gerichtete Anfrage als Antrag zur Verwirklichung eines subjektiven Rechts und nicht lediglich als „einfache Bitte“ qualifiziert, sondern fristgerecht bearbeitet wird.
- Zielführend wäre auch, dass sie die Bearbeitung der entsprechenden Anträge koordinieren. Hierbei können die Informationsfreiheitsbeauftragten unterstützend zur Verfügung stehen. Dies führt letztlich zu einer Arbeitserleichterung, da die Beschäftigten von deren Kenntnis im Informationsfreiheitsrecht profitieren.
- Die Informationsfreiheitsbeauftragten unterrichten und beraten

die öffentlichen Stellen auch zu der proaktiven Veröffentlichung von Informationen.

- Gleichzeitig stehen sie Antragstellenden für Fragen im Zusammenhang mit dem Informationsfreiheitsgesetz als Ansprechstellen zur Verfügung.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) fordert daher den Bundes- und die Landesgesetzgeber auf, die Bestellung von behördlichen Informationsfreiheitsbeauftragten in allen deutschen Informationsfreiheitsgesetzen verbindlich vorzusehen. Die IFK empfiehlt informationspflichtigen Stellen, im Rahmen ihrer Organisationshoheit auch ohne Verpflichtung behördliche Informationsfreiheitsbeauftragte zu benennen.

### **Mehr Transparenz beim Verfassungsschutz – Vertrauen und Legitimation stärken!**

Entschließung der 40. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 2. Juni 2021

Die Verfassungsschutzbehörden in Bund und Ländern haben die Aufgabe, die freiheitlich- demokratische Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland vor Bedrohungen zu schützen. Die im Vorfeld konkreter Gefahren zur Erfüllung ihrer Aufgaben vorgenommenen Maßnahmen der Informationsgewinnung unterliegen dabei zumeist der Geheimhaltung. Dies bedeutet aber nicht, dass ihre gesamte Tätigkeit zwangsläufig intransparent sein muss.

Transparenzpflichten, wie die Pflicht zur Erstellung von Verfassungsschutzberichten, finden sich nicht nur in den Verfassungsschutzgesetzen des Bundes und der Länder (vgl. § 16 BVerfSchG). Auch die Presse hat grundsätzlich einen presserechtlichen Auskunftsanspruch, sofern nicht das operative Geschäft der Behörden betroffen ist. So sind z.B. Themen und Teilnehmende von Hintergrundgesprächen auch gegen den Willen der Behörden transparent zu machen. Bürgerinnen und Bürger haben darüber hinaus nach den

Umweltinformationsgesetzen des Bundes und der Länder prinzipiell einen Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen gegenüber den Verfassungsschutzbehörden.

Wenn die Behörden nach dem Presse- oder dem Umweltinformationsrecht Auskunft geben müssen, sofern nicht ihre geheime Tätigkeit betroffen ist, erschließt es sich nicht, warum sie auf entsprechende allgemeine Fragen nach dem Informationsfreiheitsrecht schweigen dürfen. Mehr Transparenz stärkt das Vertrauen in die Verfassungsschutzbehörden und erhöht ihre Legitimation.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland fordert daher die Gesetzgeber in Bund und den betroffenen Ländern auf, die Bereichsausnahmen für den Verfassungsschutz abzuschaffen und die entsprechende Ausnahmeregelung auf den Schutz konkreter Sicherheitsbelange im Einzelfall zu beschränken.

### **Forderungen für die neue Legislaturperiode des Bundes: Ein Transparenzgesetz mit Vorbildfunktion schaffen!**

Entschließung der 40. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 2. Juni 2021

Informationen sind die Basis einer Demokratie. Ein demokratischer Staat kann nicht ohne freie und möglichst gut informierte öffentliche Meinung bestehen. Das Recht auf Zugang zu Informationen ist ein zentrales Element zur Regelung des Informationsflusses von staatlichen Stellen zu Bürgerinnen und Bürgern in Deutschland. Moderne Transparenzgesetze stellen die Informationen über ein Register im Internet voraussetzungs- und kostenlos zur Verfügung.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) fordert den Gesetzgeber daher auf, das Informationsfreiheitsrecht des Bundes in der nächsten Legislaturperiode zu modernisieren und das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes zu einem

modernen Transparenzgesetz mit einem Transparenzregister weiterzuentwickeln. Die IFK fordert insbesondere:

#### **A. Weiterentwicklung des Informationsfreiheitsgesetzes in ein Transparenzgesetz mit einem Transparenzregister**

- Das Informationsfreiheitsgesetz (IFG) des Bundes muss zu einem echten Transparenzgesetz mit einem gesetzlich geregelten Transparenzregister weiterentwickelt werden.
- In dem Transparenzgesetz des Bundes müssen das IFG und das Umweltinformationsgesetz (UIG) zusammengelegt werden. Unterschiedliche Regelungen im IFG und UIG verkomplizieren den Zugang zu Informationen unnötig. Die Zusammenfassung der Informationsansprüche in einem Gesetz ist übersichtlicher und bürgerfreundlicher. „Ein einheitliches, übergreifendes Transparenzgesetz würde die Bekanntheit, die Anwenderfreundlichkeit und die Durchsetzungskraft aller Informationszugangsgesetze erhöhen.“ (vgl. Umweltbundesamt (Dez. 2020): Evaluation des UIG; S. 163)
- Das Transparenzregister sollte wie in mehreren Ländern einen Katalog veröffentlichungspflichtiger Informationen enthalten. Die Veröffentlichung weiterer geeigneter Informationen sollte ausdrücklich zugelassen werden.
- Zu den Informationen, die im Transparenzregister veröffentlicht werden, sollten insbesondere Kabinettsbeschlüsse und deren dazugehörige Kabinettsvorlagen, Verträge von öffentlichem Interesse, Gutachten, Studien und wesentliche Unternehmensdaten staatlicher Beteiligungen gehören.
- In das Gesetz sollte eine Regelung aufgenommen werden, nach der Informationen, die auf individuellen Antrag hin zugänglich gemacht wurden, auch im Informationsregister veröffentlicht werden können (Access for one = access for all), wenn ein öffentliches Interesse an der Veröffentlichung besteht.

#### **B. Bereichsausnahmen und Ausschlussgründe**

- Die Ausschlussgründe des IFG bedürfen einer grundlegenden Überarbeitung, da einige Ausschlussgründe überflüssig sind

oder sich überschneiden. Sie sollten reduziert und harmonisiert werden.

- Eine allgemeine Güterabwägung zwischen Informations- und Geheimhaltungsinteresse (sog. public interest test) sollte als zusätzliches Korrektiv eingeführt werden.
- Die Bereichsausnahme für den Verfassungsschutz geht zu weit und sollte in einem neuen Transparenzgesetz nicht mehr enthalten sein.

### **C. Regelungen zur Förderung der Informationsfreiheit**

- Die Anforderungen an die Informationsfreiheit sind i. S. v. „Informationsfreiheit by Design“ bereits von Anfang an in die Gestaltung der IT-Systeme und organisatorischen Prozesse einzubeziehen.
- In dem neuen Transparenzgesetz sollte die Benennung eines behördlichen Informationsfreiheitsbeauftragten verbindlich vorgesehen werden.

### **D. Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit**

- Der Bundesbeauftragte sollte eine Anordnungsbefugnis bekommen, um Rechtsverstöße gegen das Informationsfreiheitsrecht beseitigen zu können.

### **E. Rechtspolitik**

- Die Bundesrepublik Deutschland sollte in der neuen Legislaturperiode die Tromsø-Konvention ratifizieren. Die Tromsø-Konvention ist ein im Jahr 2020 in Kraft getretener völkerrechtlicher Vertrag, der Mindeststandards setzt für das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten.

## **Tromsø-Konvention ratifizieren und einheitlichen Mindeststandard für den Zugang zu Informationen in ganz Deutschland schaffen!**

Entschließung der 41. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 3. November 2021

Die IFK fordert die neue Bundesregierung auf, die Tromsø-Konvention in der neuen Legislaturperiode zu unterzeichnen und das Ratifizierungsverfahren einzuleiten.

Am 1. Dezember 2020 ist die Konvention Nr. 205 des Europarats über den Zugang zu amtlichen Dokumenten (Tromsø-Konvention) vom 18. Juni 2009 ohne deutsche Beteiligung in Kraft getreten.

Bei der Konvention handelt es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag, der seine Mitgliedstaaten verpflichtet, im Wege der nationalen Gesetzgebung ein allgemeines Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten der öffentlichen Verwaltung zu schaffen und dabei Mindeststandards bei der Bearbeitung von Informationszugangsanträgen festzulegen. Die Konvention gilt damit als weltweit erstes internationales Abkommen, das ein generelles Recht auf Informationszugang zu amtlichen Dokumenten konstituiert. Im Falle des Verstoßes eines Vertragsstaates kann der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte angerufen werden.

Die Bundesrepublik Deutschland hat auf eine Unterzeichnung und Ratifikation des Vertrags bisher verzichtet. Die letzte Bundesregierung argumentierte, dass mit dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) ein solcher Mindeststandard für ganz Deutschland bereits geschaffen und das Ziel der Konvention erreicht sei. Eine Ratifikation sei daher nicht notwendig.

Diese Auffassung ist unzutreffend, denn das IFG gilt nur für den Bund, nicht jedoch für die Länder. Nicht alle Länder haben ein Informationsfreiheitsgesetz mit Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit geschaffen. Bayern, Niedersachsen und Sachsen haben

derzeit weder Informationsfreiheitsgesetze noch entsprechende Landesbeauftragte. Ein einheitlicher Mindeststandard für den Zugang zu Informationen, den die Konvention vorsieht, existiert in Deutschland daher nicht.

Hinzukommt, dass sich die Regelungen der Konvention nicht vollkommen mit den Vorschriften der bereits vorhandenen Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder decken. Die Konvention ist insbesondere bei der Erhebung von Gebühren wesentlich bürgerfreundlicher als das deutsche Recht.

Wer Transparenz und Informationsfreiheit dauerhaft verwirklichen will, muss den Zugang zu amtlichen Informationen auch völkerrechtlich garantieren. Mehr als zwölf Jahre nach Entstehung des Abkommens wird es höchste Zeit, dass Deutschland sich zu einem europäischen Mindeststandard für den Informationszugang bekennt.

**EU-Richtlinie zum Whistleblowerschutz zeitnah umsetzen!  
Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber umfassend und effektiv  
schützen!**

Entschließung der 41. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 3. November 2021

Whistleblowerinnen und Whistleblower sind Menschen, die Hinweise auf erhebliche Missstände in Unternehmen oder Behörden geben. Sie helfen, dadurch gravierende Rechtsverstöße aufzudecken, deren Beseitigung im öffentlichen Interesse liegt. Zumeist geschieht dies dadurch, dass sie Informationen „befreien“, Rechtsverstöße den Behörden melden oder bei deren Untätigkeit die Medien informieren. Whistleblowerinnen und Whistleblower sorgen so für Transparenz und Aufklärung. Die Information der Öffentlichkeit steht jedoch regelmäßig in einem Spannungsverhältnis zu ihren arbeitsrechtlichen Loyalitäts- und Verschwiegenheitspflichten. Wenn Beschäftigte Rechtsverstöße transparent machen, laufen sie nicht selten Gefahr, insbesondere gegen arbeitsvertragliche Pflichten zu verstoßen. Hin-

weisgebende riskieren durch die Offenlegung von Informationen oftmals nicht nur ihren Arbeitsplatz, sondern auch ihre Karriere und ihr Ansehen.

Vor diesem Hintergrund hat die EU im Oktober 2019 eine Richtlinie erlassen, die nicht nur die Voraussetzungen für den Schutz von Whistleblowerinnen und Whistleblowern, sondern auch einen Mindestschutzstandard festlegt (Richtlinie (EU) 2019/1937). Die Richtlinie gilt für die Meldung von Verstößen gegen europäisches Recht. Sie erlaubt es den Mitgliedstaaten aber ausdrücklich, den Schutz auch auf Hinweisgebende zu erstrecken, die Verstöße gegen nationales Recht melden. Whistleblowerinnen und Whistleblower, die sich an das in ihr vorgegebene Meldeverfahren halten, sollen vor jeglichen Repressalien geschützt werden. Stichtag für eine fristgemäße Umsetzung ist der 17. Dezember 2021. Die Bundesrepublik Deutschland hat die Richtlinie bisher jedoch nicht umgesetzt, da sich die letzte Bundesregierung nicht über die Reichweite eines Whistleblower-Schutzgesetzes einigen konnte.

Eine Ungleichbehandlung der Whistleblowerinnen und Whistleblower ist nicht nachvollziehbar. Warum sollte jemand, der Verstöße gegen europäisches Recht meldet, besser geschützt werden als jemand, der Verstöße gegen deutsches Recht offenbart? Schließlich liegt es im öffentlichen Interesse, Kenntnis von jedem relevanten Rechtsverstoß zu erhalten und diesen abzustellen. Auch können Whistleblowerinnen und Whistleblower wegen der Verzahnung von europäischem und nationalem Recht vorab oftmals nur sehr schwer einschätzen, welche Rechtsmaterie konkret betroffen ist. Es ist deshalb wichtig, dass der Gesetzgeber alle Hinweisgebende gleichermaßen gut schützt und Rechtssicherheit schafft.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) fordert den Bundesgesetzgeber auf, die EU-Richtlinie zum Schutz von Whistleblowerinnen und Whistleblowern so schnell wie möglich umzusetzen und den Schutz auch auf Hinweisgebende zu erstrecken, die Verstöße gegen nationales Recht melden.

## **Umweltinformationen: Beratungs- und Kontrollkompetenz auch auf Landesbeauftragte für Informationsfreiheit übertragen!**

Entschließung der 41. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 3. November 2021

Das Gutachten zur Evaluierung des Umweltinformationsgesetzes des Bundes (UIG) hat im Oktober 2020 vorgeschlagen, eine Bundesbeauftragte oder einen Bundesbeauftragten für Umweltinformationsfreiheit zu schaffen, die oder der für die Einhaltung und Kontrolle der Vorschriften des Umweltinformationsrechts zuständig ist. In dem Gutachten wird empfohlen, diese Aufgabe der bzw. dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) zu übertragen. Der Bundesgesetzgeber ist dieser Empfehlung im März 2021 gefolgt und hat der bzw. dem BfDI in § 7a UIG ausdrücklich die Befugnis gegeben, die Einhaltung des Umweltinformationsrechts zu kontrollieren.

Während im Bund nun explizit eine einheitliche Beratungs- und Kontrollkompetenz für beide Rechtsmaterien besteht, ist dies in den meisten Ländern bisher nicht der Fall. Die Landesbeauftragten für Informationsfreiheit kontrollieren oftmals nur die Einhaltung des allgemeinen Informationsfreiheitsrechts, nicht jedoch des Umweltinformationsrechts. Da sich die Rechtsmaterien nicht wesentlich unterscheiden, bleibt ihre vorhandene Fachkompetenz ungenutzt. Bei den Menschen, die sich an sie wenden, stößt dies auf Unverständnis. Sie wollen dahingehend unterstützt werden, dass ihrem Anliegen umfassend Rechnung getragen wird. Gleiches gilt für die Behörden, die die Informationsfreiheitsbeauftragten schon jetzt im Umweltinformationsrecht um Unterstützung bitten.

Eine antragstellende Person kann derzeit in Streitfällen mit Bundesbehörden zwar auf die Unterstützung des Bundesbeauftragten zählen. Die Schlichtung im Streit mit Landesbehörden oder Gemeinden bleibt ihr hingegen weitestgehend versagt, nur weil sich der Antrag auf Informationen über die Umwelt an eine Landesbehörde richtet.

Diese Ungleichbehandlung lässt sich nicht nachvollziehbar begründen.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland fordert daher die Landesgesetzgeber auf, dem Vorbild des Bundes zu folgen und den Landesbeauftragten für Informationsfreiheit, soweit noch nicht geschehen, ausdrücklich auch die Beratungs- und Kontrollkompetenz für das Umweltinformationsrecht zu übertragen. Zur Erfüllung dieser neuen Aufgabe sind die Beauftragten mit ausreichenden personellen und sachlichen Mitteln auszustatten.

