



**TÄTIGKEITSBERICHT**

**INFORMATIONSFREIHEIT**

**2022/2023**

Der Hamburgische Beauftragte für  
Datenschutz und Informationsfreiheit





**Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit  
des Hamburgischen Beauftragten für  
Datenschutz und Informationsfreiheit**

**2022/2023**

**Herausgegeben von:**

Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit  
Ludwig-Erhard-Straße 22  
20459 Hamburg

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

Auflage: 400 Exemplare

Foto: Mediaserver Hamburg / Julia Schwendner

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 Februar 2024  
Thomas Fuchs  
(Redaktionsschluss: 30. November 2023)

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>I.</b>	<b>VORWORT</b>	6
<b>II.</b>	<b>GESETZGEBERISCHE ENTWICKLUNGEN</b>	11
<b>III.</b>	<b>AUFGABEN UND TÄTIGKEITEN DES HAMBURGISCHEN BEAUFTRAGTEN FÜR DATENSCHUTZ UND INFORMATIONSFREIHEIT (HMBBFDI)</b>	15
	3.1 Überblick – Statistik	16
	3.2 Anlassunabhängige Prüfungen und Beanstandungen	16
	3.2.1 Veröffentlichung von Gutachten	16
	3.2.2 Beanstandungen	20
	3.3 HmbBfDI als auskunftspflichtige Stelle (Statistik)	22
<b>IV.</b>	<b>INFORMATIONSFREIHEIT IN BUND UND LÄNDERN</b>	25
	4.1 Transparenzgesetze in anderen Bundesländern	26
	4.2 Zusammenarbeit mit anderen Informationsfreiheitsbeauftragten	27
	4.3 Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten (IFK)	27
	4.4 Arbeitskreis Informationsfreiheit (AKIF)	28
	4.5 Entschließungen	29
<b>V.</b>	<b>TRANSPARENZOFFENSIVE 2022/2023</b>	35
	5.1 Arbeitskreis Transparenz	37
	5.2 Informationsveranstaltungen in Bezirksämtern	39
	5.3 Austausch mit Beteiligungsunternehmen	40
<b>VI.</b>	<b>EINZELFÄLLE</b>	45
	6.1 Die Hamburger Verträge mit der juris GmbH	46
	6.2 Die Polizei und die Wandfarbe	50
	6.3 Videoüberwachung am Hansaplatz	52
	6.4 Die Polizei und die digitalen Schwärzungen	54

<b>VI.</b>	6.5 Transparente Vergütung in Hamburger Behörden	57
	6.6 Das Organigramm der Wärme Hamburg GmbH	61
	6.7 Das Bezirksamt Altona und die Hygieneberichte	65
	6.8 Die BJV und die Stiftungsunterlagen	68
	6.9 Die Altklausuren des GPA	70

<b>VII.</b>	<b>RECHTSPRECHUNG</b>	75
	7.1 VG Hamburg, Beschl. v. 24.2.2022 – 17 E 5455/21	77
	7.2 Hamburgisches OVG, Urt. v. 28.6.2022 – 3 Bf 295/19	79

<b>VIII.</b>	<b>AUSBLICK</b>	87
	8.1 Anordnungsrecht gegenüber informations- pflichtigen Stellen	88
	8.2 Abwägungsklausel für die Forschungsfreiheit	89
	8.3 Einbeziehung des Landesamts für Verfassungs- schutz	90

	<b>ANHANG 1: GESETZESTEXTE</b>	93
--	--------------------------------	----

	<b>ANHANG 2: ENTSCHEIDUNGEN DER KONFERENZ DER INFORMATIONSFREIHEITSBEAUFTRAGTEN (IFK)</b>	117
--	---	-----



## Vorwort

### **Transparenz, Digitalisierung und Datennutzung hängen zusammen**

„Starke Rechtslage, schwache Praxis“, so lautete der Titel des Vorworts im letzten Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit vor zwei Jahren. Wir hatten dies zum Anlass genommen, unsere Beratung öffentlicher Stellen zu intensivieren und mit vielen Veranstaltungen in den Behörden und Ämtern der Stadt über das Transparenzrecht zu informieren.

Unser Eindruck ist, dass dies Wirkung gezeigt hat. Die generelle Haltung scheint offener und weniger ablehnend geworden zu sein – jedenfalls in den Behörden – und die Zahl der Anrufungen ist zurückgegangen.

Dies mag damit zu tun haben, dass auch jenseits der Verpflichtungen des Transparenzgesetzes sich die Haltung staatlicher Stellen zu ihren Daten und Informationen gerade ändert. Durch europäische Rechtsakte wie z.B. dem Data Governance Act werden staatliche Stellen aufgefordert, die in ihrem Besitz befindlichen Datenschätze zu teilen, also der Öffentlichkeit zugänglich zu machen und eine Weiterverarbeitung für datengetriebene Innovationen zu ermöglichen. Datennutzungsgesetze werden dies in Fachgebieten noch verstärken, etwa das aktuelle Gesundheitsdatennutzungsgesetz des Bundes oder das Mobilitätsdatengesetz.

Big Data im Gemeinwohlinteresse schafft eine Verpflichtung, Daten zur Verfügung zu stellen. Gerade im Mobilitäts- und Verkehrssektor ist augenscheinlich, wie viele (Geo-)Daten zur Verfügung stehen, die sinnvoll mit Marktteilnehmern geteilt werden können, um zum Beispiel den vernetzten Nahverkehr zu verbessern. Schnittstellenprobleme mit dem Schutz personenbezogener Daten sind zu beachten, aber lösbar.

Insgesamt wird durch diese Entwicklung Transparenz gefördert, sie erfordert aber auch Transparenz darüber, wie die Daten gewonnen wurden.

Die Stadt Hamburg ist dabei, Datennutzung und Zugänglichkeit von Daten zu wichtigen Bestandteilen ihrer Datenstrategie zu machen. Insofern ist Transparenz der Schlüsselbegriff dieser Zeit und muss auch in der Auskunftspraxis gelebt werden.

### **Erneut: die (öffentlichen) Unternehmen**

Umso bemerkenswerter ist es, dass öffentliche Unternehmen in puncto Transparenz hinter den staatlichen Stellen zurückzufallen scheinen.

Bemerkenswert ist dies zunächst deshalb, weil die Digitalstrategie der EU auch und gerade für Unternehmen Transparenz- und Datenteilungspflichten vorsieht, am prägnantesten durch den jüngst beschlossenen Data Act, der im Jahr 2025 auch in Deutschland wirksam werden wird. Parallel zur Informationsfreiheit und dem Data Governance Act bezweckt der Data Act, Datenschätze der Industrie offenzulegen. Informationen zu vernetzten Geräten, die bisher nur den Herstellern und Betreibern der Produkte und Anlagen vorlagen, müssen dann Verbrauchern, anderen Unternehmen und öffentlichen Stellen zur Verfügung gestellt werden. Diese Förderung des Wettbewerbs um Daten wird dazu führen, dass sich die bisherige Geheimhaltungspraxis bezüglich solcher Informationen ändern muss. Vor diesem Hintergrund wird sich die Haltung, Daten im Zweifel erstmal als Geschäftsgeheimnisse zu deklarieren, nicht mehr lange halten lassen.

In der Informationsfreiheit betrifft diese Haltung in erster Linie die öffentlichen Unternehmen, die erneut Gegenstand von Beanstandungen des HmbBfDI waren. Nachdem wir vor zwei Jahren die Flughafen Hamburg GmbH wegen der grundsätzlichen Verweigerung, Informationen herauszugeben, verklagen mussten, hat sich in diesem Jahr die HHLA grundsätzlich geweigert, informationsbegehrenden Bürger:innen Auskunft zu erteilen. Auch die städtische Hamburger Energiewerke GmbH sieht sich für ihre Fernwärmesparte nicht als

informationspflichtig an.

Darüber hinaus wehren sich etwa Krankenhäuser gegen die Veröffentlichung von Hygieneplänen. Die Juris GmbH gibt ihre Verträge mit der Stadt nur mit übermäßig vielen Schwärzungen heraus (s. unter 6. Einzelfälle).

Hier werden wir die Einhaltung der Transparenzpflichten weiter einfordern müssen. Das Geschäftsgeheimnis von gestern ist Teil der shared economy des digitalen Binnenmarkts von morgen. Digitalisierung und Datennutzung gehen mit Intransparenz nicht zusammen.





# GESETZGEBERISCHE ENTWICKLUNGEN



## II. Gesetzgeberische Entwicklungen

*Während unser Transparenzgesetz weiterhin Vorbildcharakter für andere Länder hat (s. dazu unter 4.1), fehlt es in Hamburg nach wie vor an einem Lobbyregistergesetz. In das Thema ist nun Bewegung gekommen.*

Im Tätigkeitsbericht 2020/2021 hatten wir die Forderung nach einem Lobbyregister für Hamburg erhoben, das Kontakte zwischen Interessenvertreter:innen und Mitgliedern der Bürgerschaft sowie Behörden nachvollziehbar macht (HmbBfDI, TB HmbTG 2020/2021, Kap. 6.3). Dabei ist wünschenswert, dass ein Lobbyregister auch den „legislativen und exekutiven Fußabdruck“ erfasst, also die Einflussnahme von Unternehmen und Verbänden im Entstehungsprozess von Gesetzen und Behördenentscheidungen. Lobbyregister existieren in unterschiedlichen Ausprägungen bereits im Bund und in einigen Bundesländern. Während die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) mit dem Transparenzgesetz nach wie vor eine Vorreiterrolle in der Informationsfreiheit einnimmt, fällt sie im Bereich Lobbykontrolle im bundesweiten Vergleich zurück.

Es ist daher erfreulich, dass die Zivilgesellschaft hier die Initiative ergriffen und einen Entwurf für ein Lobbyregistergesetz erarbeitet hat, den sie in einer Volksentscheidung zur Abstimmung stellen möchte. Der Landeswahlleiter, dem der Entwurf zur Prüfung zugeleitet wurde, hat auch uns Gelegenheit gegeben, zu dem Gesetzestext Stellung zu nehmen.

Der Wunsch, öffentlich möglichst viele Informationen über Lobbygruppen und ihre Auftraggeber zu sammeln, um ggf. Entwicklungen und Strukturen hinter ihrer Tätigkeit nachvollziehen zu können, kollidiert mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Lobbyist:innen sowie den Vorgaben der Datensparsamkeit und Datenminimierung. Ein gutes Lobbyregistergesetz zeichnet sich dadurch aus, dass es die Spielräume im Sinne der Transparenz möglichst weit ausnutzt, ohne die entgegenstehenden (Grund-)Rechte zu ver-

letzen. Die Gesetzesbegründung wird hier die Erforderlichkeit der Verarbeitung für den Gesetzeszweck, den Einfluss von Lobbygruppen nachvollziehbar zu machen, präzise hinterfragen müssen. Für Informationen wie private Anschriften oder E-Mail-Adressen wäre eine Veröffentlichungspflicht zum Beispiel wohl schwerlich zu begründen, da ihr Nutzen für die Nachvollziehbarkeit von Lobbyarbeit kaum erkennbar ist, die Auswirkungen für die betroffenen Personen aber potenziell erheblich sind.

Auch über Datenschutzfragen hinaus muss ein Lobbyregistergesetz einige schwierige rechtliche Klippen umschiffen. So stellt sich die Frage, in welchem Ausmaß Pflichten für Gruppen geregelt werden können, deren Tätigkeit grundrechtlich besonders geschützt ist (wie etwa Kirchen oder Gewerkschaften). Pflichten für Bürgerschaftsmitglieder, jegliche Kontakte mit Lobbygruppen offenzulegen, sind ferner mit dem Recht des freien Mandats in Einklang zu bringen. Bei dem vorliegenden Entwurf, der möglichst weitreichende Transparenzpflichten vorsah, bestand in diesen Punkten noch Nachbesserungsbedarf.

Der Vorstoß der Zivilgesellschaft ist auch in der Bürgerschaft zur Kenntnis genommen worden. Eine Gruppe von Mitgliedern der Regierungsfractionen hat den Senat ersucht, die Kernfragen eines Hamburgischen Lobbyregistergesetzes zu prüfen (Bü.-Drs. 22/11921). Die Behörde für Justiz und Verbraucherschutz (BJV) hat dies übernommen und soll bis März 2024 Bericht erstatten. Es ist ausdrücklich zu begrüßen, dass die Bürgerschaft die Bedeutung des Themas erkannt hat. Wir hoffen, dass dies der Auftakt für einen Gesetzgebungsprozess ist, an dessen Ende ein weitreichendes und gleichwohl praktikables Lobbyregistergesetz steht.



# AUFGABEN UND TÄTIGKEITEN DES HAMBURGISCHEN BEAUFTRAGTEN FÜR DATENSCHUTZ UND INFORMATIONSFREIHEIT (HMBBFDI)



3. Aufgaben und Tätigkeiten des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (HmbBfDI)	16
3.1 Überblick – Statistik	16
3.2 Anlassunabhängige Prüfungen und Beanstandungen	16
3.2.1 Veröffentlichung von Gutachten	16
3.2.2 Beanstandungen	20
3.3 HmbBfDI als auskunftspflichtige Stelle (Statistik)	22

### III. Aufgaben und Tätigkeiten des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (HmbBfDI)

Im folgenden Abschnitt stellen wir die Aufgaben und Tätigkeiten dar, die im Berichtszeitraum den Schwerpunkt unserer Arbeit gebildet haben.

#### 3.1 Überblick – Statistik

Die Zahl der Anrufungen ist im Berichtszeitraum im Vergleich zu den Vorjahren zurückgegangen. Im Jahr 2022 sind wir in 122 Fällen um Vermittlung angerufen worden, im Jahr 2023 waren es nur noch 75 Anfragen (Stand: 30.11.2023). Ein Grund hierfür dürfte darin liegen, dass uns im vorangegangenen Berichtszeitraum ungewöhnlich viele Anrufungen insbesondere betreffend die Senatskanzlei erreicht hatten (HmbBfDI, TB HmbTG 2020/2021, Kap. 4.5). Diese Welle ist Anfang 2022 abgeebbt.

Intern haben wir den Bereich Informationsfreiheit personell leicht aufgestockt und in das Justitiariat integriert, so dass nun zwei Referent:innen sich die Arbeit teilen.

#### 3.2 Anlassunabhängige Prüfungen und Beanstandungen

Wir haben im vergangenen Berichtszeitraum eine weitere Beanstandung ausgesprochen sowie die Veröffentlichungspflicht erstmals anlassunabhängig kontrolliert. Über die Einzelheiten berichten wir im folgenden Abschnitt.

##### 3.2.1 Veröffentlichung von Gutachten

*Erstmals haben wir im Rahmen einer systematischen anlassunabhängigen Prüfung die Einhaltung der Veröffentlichungspflicht bei Gutachten kontrolliert und dabei in zahlreichen Behörden Nachbesserungsbedarf festgestellt.*

Ausgangspunkt unserer Prüfung war eine Schriftliche Kleine Anfrage (SKA), die sich mit der Einholung externer Gutachten durch die

Bezirke und Fachbehörden beschäftigt (Bü.-Drs. 22/7046). In seiner Antwort auf die SKA hat der Senat eine Liste von insgesamt 274 Gutachten erstellt, die in den Jahren 2020 und 2021 in Auftrag gegeben wurden. Wir haben diese Liste stichprobenartig daraufhin überprüft, ob die dort genannten Gutachten unter Angabe ihres Titels, der auftraggebenden Behörde oder von Stichworten im Transparenzportal auffindbar sind. Nach § 3 Abs. 1 Nr. 8 Hamburgisches Transparenzgesetz (HmbTG) müssen informationspflichtige Stellen Gutachten und Studien veröffentlichen, soweit sie von ihnen in Auftrag gegeben wurden.

Wegen des großen Zeitaufwands dieser Suche konnten nicht alle Gutachten überprüft werden; wir haben uns bei den Behörden, die viele Gutachten in Auftrag gegeben haben, auf ca. fünf Gutachten jeweils für 2020 und 2021 beschränkt. Im Ergebnis haben wir auf diesem Weg 104 Gutachten gefunden, die zwar auf der Liste standen, aber nicht ins Transparenzportal eingestellt wurden.

In einem zweiten Schritt haben wir die einzelnen Fachbehörden und Bezirksämter zu den Gründen befragt, warum diese Gutachten nicht im Transparenzportal zu finden sind. Dies betraf sämtliche Fachbehörden und Bezirksämter. Allerdings war uns bewusst, dass nicht jede unterbliebene Veröffentlichung einen Rechtsverstoß darstellen muss. Zum einen bestand die Möglichkeit, dass wir das Gutachten trotz unserer Bemühungen z.B. wegen Abweichungen im Titel oder der Veröffentlichung durch eine andere beteiligte Behörde nicht gefunden haben, obwohl es veröffentlicht war, oder dass sich die Veröffentlichung mit unserer Prüfung zeitlich überschneidet. Dies wurde uns zu 11 der 104 näher überprüften Gutachten zurückgemeldet.

Zum anderen war möglich, dass die Behörden die Dokumente aus rechtlichen Erwägungen heraus nicht veröffentlicht hatten. Diese Rückmeldung erhielten wir zu insgesamt 32 Gutachten. In einigen der in der Antwort des Senats auf die SKA 22/7046 genannten Fällen fehlte es schon an einer zusammenfassenden schriftlichen

Ausarbeitung; es handelte sich um laufende Beratungen. In anderen Fällen lag eine solche Ausarbeitung zwar vor, unterfiel nach Ansicht der Behörden aber nicht der Veröffentlichungspflicht. Nicht jedes Dokument, in dem eine sachverständige Person sich zu einer Einzelfrage äußert, ist auch ein veröffentlichungspflichtiges Gutachten. Nach der Rechtsprechung stellt ein Gutachten Erfahrungssätze dar und wendet sie auf einen konkreten Sachverhalt an, wobei aus den im Einzelfall festgestellten Befundtatsachen nach Maßgabe ihres Fachwissens Schlussfolgerungen gezogen werden. In Abgrenzung dazu ist eine gutachterliche Stellungnahme eine Rumpfform des Gutachtens, die entweder ausschließlich eine abstrakte Frage beantwortet oder lediglich Ausführungen zu einer konkreten Frage ohne Darstellung der angewandten Erfahrungssätze enthält. Gutachterliche Stellungnahmen müssen nicht nach § 3 Abs. 1 Nr. 8 HmbTG veröffentlicht werden. In weiteren Fällen griffen nach Ansicht der Behörden Ausnahmetatbestände ein.

In 19 Fällen gaben die Behörden an, dass die Studien noch nicht abgeschlossen bzw. die Gutachten noch nicht final abgenommen seien. Zwar betrifft die Informationspflicht grundsätzlich auch Entwürfe, wie der Rückschluss aus § 6 Abs. 2 Nr. 1 HmbTG belegt. Auch die Veröffentlichungspflicht ist Teil der Informationspflicht. Eine Veröffentlichung von Entwürfen würde aber dazu führen, dass zahlreiche unterschiedliche Versionen eines Dokuments im Transparenzportal abrufbar sind, von denen viele keinen besonderen Informationswert besitzen. Es wäre hingegen problematisch, wenn Dokumente mit geringen Korrekturen übermäßig lange im Entwurfsstadium gehalten würden, um eine Offenlegung hinauszuzögern. Dafür fanden sich hier aber keine Anhaltspunkte.

In 36 Fällen – also bei fast einem Drittel der überprüften Gutachten – erkannten die Behörden auf unsere Anfrage hin, dass eine Veröffentlichung zu Unrecht unterblieben war. Es wurden unterschiedliche Gründe benannt, warum die Veröffentlichungspflicht hier nicht erfüllt wurde. Teils gaben die Behörden an, dass dies auf Personal-mangel zurückzuführen sei, teils lag es an einer Nachlässigkeit im

Einzelfall. Vereinzelt wurden technische Probleme angegeben. Einige holten die Veröffentlichung ohne Angabe von Gründen kurzfristig nach.

Zu sechs Gutachten haben wir keine Rückmeldung erhalten. Insbesondere hat sich das Bezirksamt Hamburg-Mitte als einzige Behörde trotz mehrfacher Erinnerungen auf unsere Anfrage gar nicht zurückgemeldet.

Wir hoffen, dass wir durch unsere Prüfung über die Veröffentlichung dieser 36 Gutachten hinaus bewirken konnten, dass die Behörden verstärkt ihre Aufmerksamkeit auf die Veröffentlichungspflicht richten und die zuständigen Beschäftigten entsprechend schulen und anweisen. Während einige Veröffentlichungstatbestände Teil regelmäßiger Workflows sind, werden Gutachten oft außerhalb von standardisierten Verfahren eingeholt. Es ist daher entscheidend, dass die damit befassten Mitarbeitenden die Veröffentlichungspflicht kennen und im Einzelfall daran denken.

Insgesamt lässt unsere Prüfung wegen der unterschiedlichen Größe der Stichproben aber keine seriöse vergleichende Aussage darüber zu, ob in einzelnen Behörden die Veröffentlichungspflicht besonders gewissenhaft erfüllt wird oder welche Behörden hier Nachbesserungsbedarf haben.

### 3.2.2 Beanstandungen

*Wenn informationspflichtige Stellen sich entgegen unserer Aufforderung weigern, angefragte Unterlagen herauszugeben, steht dem HmbBfDI das Mittel der Beanstandung zur Verfügung. Beanstandungen sind auch die Voraussetzung dafür, dass der HmbBfDI bei schweren Verstößen gegen die Informationsfreiheit gerichtliche Hilfe in Anspruch nehmen kann. Erneut müssen wir einem städtischen Unternehmen auf diesem Wege verdeutlichen, dass es Aufgaben der Daseinsvorsorge wahrnimmt. Es geht um den Hamburger Hafen.*

Im Mai 2023 wandte sich ein Antragsteller an den HmbBfDI, weil die Hamburger Hafen und Logistik Aktiengesellschaft (HHLA) den Zugang zu zwei Dokumenten ablehnte: dem Organisations- und dem Geschäftsverteilungsplan. Die Anfrage erfolgte inmitten der damaligen öffentlichen Debatte um den Verkauf von Anteilen der FHH an die chinesische Cosco und traf den Nerv der Zeit: Durch die Einstufung des Betriebs der Container-Terminals als kritische Infrastruktur durch das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik wurde die Bedeutung eines funktionsfähigen Hamburger Hafens für die Allgemeinheit klargestellt. Der Antragsteller bezog sich auf diese Entwicklung, um die HHLA nach dem HmbTG in die Pflicht zu nehmen. Seine Anfrage wurde aber kategorisch abgelehnt.

Auf unsere Nachfrage hin teilte die HHLA auch uns mit, dass sie als Aktiengesellschaft unmöglich informationspflichtig sein könne: Sie handele stets eigennützig. Daher erfülle sie keine öffentlichen Aufgaben, welche das Gesetz für eine Informationspflicht voraussetze. Mit der Rechtsprechung zur Informationspflicht der Hamburger Hochbahn AG konfrontiert, setzte die HHLA dem entgegen, dass ihre konkrete Geschäftstätigkeit rein privatwirtschaftlich sei, namentlich der Betrieb und die Fortentwicklung von Container-Umschlagplätzen im Hamburger Hafen und die Verwaltung, Instandhaltung und Fortentwicklung des UNESCO-Weltkulturerbes der

Speicherstadt und des Hamburger Fischmarkts. Diese Tätigkeiten würden auch keinerlei Gemeinwohlbezug aufweisen, weil im Gegensatz zum öffentlichen Personennahverkehr nirgends gesetzlich geregelt sei, dass der Hafenerbetrieb oder die Verwaltung von Speicherstadt und Hamburger Fischmarkt Gemeinwohlbezug habe.

Diese Auffassung überzeugt nicht. Die HHLA unterliegt der Kontrolle der FHH, die mit knapp 70% an der A-Sparte (Hafenlogistik) und mit 100% an der S-Sparte (Immobilien) jeweils einen mehrheitlichen Anteil an der HHLA hält. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Hamburg begründet dieser Umstand alleine schon grundsätzlich die Informationspflicht. Die Frage der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe nach § 2 Abs. 3 Hs. 2 HmbTG regelt allein, ob der Umfang der Informationspflicht im Einzelfall einzuschränken ist (VG Hamburg, Urt. v. 28.1.2020 – 17 K 2383/19, Rn. 46).

Soweit die HHLA der Auffassung ist, dass die Geschäftstätigkeit hinsichtlich der Containerterminals keine öffentliche Aufgabe sei, steht dem die Rechtsprechung des Hamburgischen Oberverwaltungsgerichts entgegen. Das Gericht erklärt den Betrieb und die Fortentwicklung derartiger Umschlagplätze zum „Mittelpunkt der öffentlichen Aufgaben“ der FHH. Dies ergebe sich aus der Hamburgischen Verfassung, wonach die FHH als „Welthafenstadt eine durch ihre Geschichte und Lage zugewiesene besondere Aufgabe gegenüber dem deutschen Volk zu erfüllen“ habe. Nach dem OVG Hamburg folgt hieraus, dass ein konkurrenzfähiger Hamburger Hafen dem Gemeinwohl diene, weshalb ihm eine „schicksalhafte Bedeutung“ für die FHH zukomme (OVG Hamburg, Beschl. v. 23.9.1996 – Bs III 68/96). Auch in den Zielbildern der Beteiligungsberichte der FHH ist als Konkretisierung von § 65 Landeshaushaltsordnung ausdrücklich vorgeschrieben, dass die HHLA generell „öffentliche Interessen nach Maßgabe des Senats“ zu berücksichtigen hat.

Gleiches gilt für Verwaltung, Instandhaltung und Fortentwicklung der Speicherstadt als UNESCO-Weltkulturerbe und den Hamburger Fischmarkt. Diese Aufgaben betreffen den Erhalt von Kultureinrich-

tungen und sind damit Daseinsvorsorge (vgl. § 2 Abs. 10 HmbTG). Dies ergibt sich auch aus § 2 Abs. 3 Satzung der HHLA. Danach ist für die Verwaltung der Speicherstadt vorgeschrieben, dass „Belange der Stadtentwicklung, des Tourismus und des Denkmalschutzes“ zu berücksichtigen sind.

Losgelöst hiervon sperrt das Aktienrecht die Informationspflicht aus dem HmbTG nicht pauschal, sondern nur soweit ein konkretes Geheimhaltungsinteresse besteht.

Um dem HmbTG hier zur Anwendung zu verhelfen, haben wir daher die Weigerung der HHLA, den Antrag überhaupt zu bearbeiten, förmlich beanstandet. Zu diesem Mittel hatte der HmbBfDI zuvor seit Inkrafttreten des HmbTG erst zweimal gegriffen – nämlich bei der Flughafen Hamburg GmbH, die ebenfalls ihre Informationspflicht pauschal verneint hat und bei der Universität Hamburg, die nicht die Geltung des HmbUIG für sich anerkennt (vgl. HmbBfDI, TB HmbTG 2021/2022, Kap. 4.2 und 4.3). Auch hier rechtfertigte jeweils die grundsätzliche Abwehrhaltung eine Beanstandung. Über das Verfahren werden wir weiter berichten.

### **3.3 HmbBfDI als auskunftspflichtige Stelle (Statistik)**

In insgesamt 67 Fällen ist der HmbBfDI selbst Adressat von Auskunftsanträgen gewesen (Stand 30.11.2023). Davon entfielen 36 Anfragen auf das Jahr 2022 und 31 Anfragen auf das Jahr 2023. Wie schon in den Vorjahren richten sich viele Anfragen auf unsere Statistiken, z.B. zur Anzahl gemeldeter Datenschutzbeauftragter oder Bußgeldverfahren. Zu den rechtlich interessanteren Anfragen gehörte ein Auskunftsantrag auf Unterlagen des DPO-Networks, eines Arbeitskreises der behördlichen Datenschutzbeauftragten aller europäischen Aufsichtsbehörden, die sich mit der Nutzung des Kurznachrichtendienstes „Twitter“ (nun „X“) beschäftigen. Der Europäische Datenschutzausschuss (EDSA), auf dessen Betreiben hin die Mitglieder des DPO-Networks sich mit dem Thema befasst hatten, hatte Bedenken gegen eine Offenlegung der Informationen angemeldet. Der HmbBfDI hat sich (ebenso wie

weitere deutsche Aufsichtsbehörden, die einen gleichlautenden Antrag erhalten hatten), dennoch für eine Herausgabe der Unterlagen entschieden.

Das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht Hamburg, in dem sich die Zoom Inc. gegen die Offenlegung eines Bescheids wendet, in dem der HmbBfDI die Senatskanzlei vor der Nutzung der Videokonferenzsoftware „Zoom“ warnt (siehe HmbBfDI, TB HmbTG 2020/2021, Kap. 4.10.2), ist weiterhin anhängig.

In einem weiteren Verfahren klagt die Hochschule für Angewandte Wissenschaften (HAW) gegen den HmbBfDI, weil sie sich teilweise gegen die Offenlegung von Unterlagen im Zusammenhang mit einem Hacking-Angriff auf die Hochschule wendet.



# INFORMATIONSFREIHEIT IN BUND UND LÄNDERN **IV.**

4.	Informationsfreiheit in Bund und Ländern	
4.1	Transparenzgesetze in anderen Bundesländern	26
4.2	Zusammenarbeit mit anderen Informationsfreiheitsbeauftragten	27
4.3	Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten (IFK)	27
4.4	Arbeitskreis Informationsfreiheit (AKIF)	28
4.5	Entschließungen	29

## IV. Informationsfreiheit in Bund und Ländern

In diesem Kapitel berichten wir über Entwicklungen im Bereich Informationsfreiheit außerhalb von Hamburg, an denen wir beteiligt waren.

### 4.1 Transparenzgesetze in anderen Bundesländern

*Die Tatsache, dass Hamburg vor zehn Jahren nicht nur als erstes Bundesland überhaupt ein Transparenzgesetz eingeführt hat, das alle Ebenen der Verwaltung verpflichtet, sondern das Projekt auch noch im Zeit- und Kostenrahmen erfolgreich abgeschlossen hat, sorgt bis heute für großes Interesse am hamburgischen Know-how.*

Am 13.4.2022 haben wir an einer Expertenanhörung im sächsischen Landtag teilgenommen und dort zum damals vorliegenden Gesetzesentwurf beratend Stellung genommen. Wir haben uns dabei vor allem mit dem Anwendungsbereich des Gesetzes auseinandergesetzt, sowie den zu weitreichenden Ausnahmen zum Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung und zum Datenschutz. Die Regelung zum Missbrauch von Ansprüchen erschien uns konkretisierungsbedürftig, die Ausklammerung von Umweltinformationen entspricht nicht mehr dem aktuellen Stand der Gesetzgebung.

Am 13.7.2022 ist das Gesetz vom sächsischen Landtag beschlossen worden und trat Anfang 2023 in Kraft. Sachsen hat damit den Schritt aus der transparenzfreien Zone direkt in die erste Liga der Informationsfreiheit gewagt. Wir freuen uns sehr über diese gesetzgeberische Courage und die Tatsache, dass wir die sächsische Transparenzbeauftragte nun im Kreis der IFK begrüßen dürfen (vgl. Kap. 3.3.1).

In Berlin hatten wir leider weniger Erfolg. Die Hauptstadt verfügt bereits seit 1999 über ein IFG alter Schule und gehört damit zu den ersten Bundesländern überhaupt, die einen allgemeinen Anspruch auf voraussetzungslosen Zugang gesetzlich normiert haben. Das Gesetz

ist inzwischen deutlich in die Jahre gekommen, weshalb eine Modernisierung mehr als geboten erscheint.

Wir haben deshalb sehr gerne am 4.9.2023 an einer Anhörung im Berliner Abgeordnetenhaus teilgenommen, um das Parlament zu einem damals vorliegenden Entwurf für ein Transparenzgesetz zu beraten. Unser Ziel war es, den Abgeordneten Mut zu machen und aufzuzeigen, dass sich gerade Stadtstaaten für die Einführung von Transparenzgesetzen eignen. Leider war dies nicht von Erfolg gekrönt. Zu unserem Bedauern hat sich das Parlament gegen die Verabschiedung des Entwurfs für ein Berliner Transparenzgesetz entschieden. Wir glauben, dass sich die Entwicklung nicht aufhalten lässt und sich lediglich die Frage stellt, ob man zu den Vorreitern oder den Nachzüglern gehören möchte. Wir werden die Entwicklung weiter beobachten und unsere Berliner Kolleg:innen bei der Forderung nach mehr Transparenz und einem zeitgemäßen Gesetz weiterhin unterstützen.

#### **4.2 Zusammenarbeit mit anderen Informationsfreiheitsbeauftragten**

Die vierzehn Informationsfreiheitsbeauftragten in Bund und Ländern arbeiten im Rahmen der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) zusammen. Die IFK bildet damit das Gegenstück zur Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder (DSK), dem gemeinsamen Gremium für datenschutzrechtliche Fragen. Die Arbeit der IFK ist geprägt davon, dass sich die Rechtslage in Bund und Ländern teils erheblich unterscheidet. Regelmäßig wendet sie sich mit Appellen an Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit, um die Informationsfreiheit in Deutschland voranzutreiben. Die Sitzungen der IFK werden durch den Arbeitskreis Informationsfreiheit (AKIF) auf Arbeitsebene vorbereitet.

#### **4.3 Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten (IFK)**

Im Berichtszeitraum ist die IFK viermal zusammengetreten. Am 29./30.6.2022 und am 8./9.11.2022 fand die Sitzung unter Vorsitz von Schleswig-Holstein in Kiel statt. Im Jahr 2023 hatte der Bund den

Vorsitz der IFK inne. Das Gremium hat am 14.6.2023 in Berlin und am 7.11.2023 in Bonn getagt. Die Protokolle können unter <https://datenschutz-hamburg.de/informationenfreiheit/konferenz-der-informationenfreiheitsbeauftragten> abgerufen werden.

Erstmals hat 2023 auch Sachsen an der IFK teilgenommen. Der Sächsische Landtag hat am 19.8.2022 ein Sächsisches Transparenzgesetz erlassen und der Sächsischen Datenschutzbeauftragten auch das Amt der Transparenzbeauftragten übertragen. Damit verbleiben lediglich zwei Länder (Bayern und Niedersachsen), die nicht in der IFK vertreten sind, da sie nicht über ein allgemeines Informationsfreiheitsgesetz verfügen.

#### **4.4 Arbeitskreis Informationsfreiheit (AKIF)**

Der AKIF dient dem Austausch der im Bereich der Informationsfreiheit tätigen Beschäftigten auf Referentenebene. Trotz der unterschiedlichen Rechtslage in Bund und Ländern überschneiden sich zahlreiche rechtliche Fragestellungen, die in der Praxis auftreten. Der AKIF und seine Mitglieder entwickeln und diskutieren zudem Entwürfe für Entschließungen der IFK, die häufig rechtspolitische Themen adressieren, für gemeinsame Arbeitspapiere, die sich an Rechtsanwender:innen richten. Zur Vorbereitung umfangreicherer Papiere kann der AKIF kleinere Arbeitsgruppen bilden. Der HmbBfDI hat sich im Berichtszeitraum an der Arbeitsgruppe beteiligt, die mit der Entwicklung der Handreichung Transparenzportale befasst war.

Der AKIF hat sich im Berichtszeitraum fünfmal getroffen. Die Sitzungen am 3./4.5.2022 sowie am 13./14.9.2022 fanden in Kiel statt; am 9./10.5.2023 ist der AKIF in Bonn, am 12./13.9.2023 in Berlin zusammengetreten. Eine weitere Sondersitzung des AKIF tagte am 11.10.2023 online, um ein Prozedere zur Debatte möglicher Änderungen an der Geschäftsordnung der IFK zu vereinbaren. Die Protokolle finden sich unter <https://datenschutz-hamburg.de/informationenfreiheit/konferenz-der-informationenfreiheitsbeauftragten>.

Seit 2022 kommt der AKIF zudem einmal monatlich online zu einem Jour fixe zusammen. Der Jour fixe dient allein dem Erfahrungsaustausch über aktuelle Praxisfragen und wird daher nicht protokolliert.

#### 4.5 Entschließungen

Die IFK hat im Berichtszeitraum erneut zahlreiche Entschließungen verabschiedet.

Die Entschließung *„SMS in die Akte: Behördliche Kommunikation unterliegt umfassend den Regeln der Informationsfreiheit!“* greift die Entwicklung auf, dass Regierungen und Behörden zunehmend über SMS oder Social Media kommunizieren, der Zugang der Öffentlichkeit zu diesen Nachrichten sich in der Praxis aber oft als schwierig erweist. Dies liegt nicht zuletzt an einer zunehmend transparenzkritischen Rechtsprechung. So hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) entschieden, dass Direktnachrichten nicht zu verakten seien und sich der informationsfreiheitsrechtliche Auskunftsanspruch nur auf aktenwürdige Informationen beziehe (vgl. BVerwG, Urte. v. 28.10.2021 – 10 C 3/20, NVwZ 2022, 326). Der Entscheidung lag ein Antrag auf Zugang zu Direktnachrichten des Twitter-Accounts @BMI\_Bund zugrunde, der bis heute vom Bundesministerium des Innern und für Heimat betreut wird. Direktnachrichten sind keine Posts: Es handelt sich daher nicht um öffentliche Mitteilungen, die für alle sichtbar sind, sondern um private Nachrichten zwischen einzelnen Nutzern. Das können sowohl Bürger, aber auch andere auf Twitter (nunmehr: „X“) vertretene Behörden sein. Im Ergebnis werden damit bei der Behörde vorhandene Informationen dem Anwendungsbereich der Informationsfreiheit entzogen, indem vom BVerwG das zusätzliche Tatbestandsmerkmal der „Aktenwürdigkeit“ aufgestellt wird, obwohl der Gesetzestext keine Anknüpfungspunkte dafür bietet. Was das BVerwG zu dieser vom Gesetzestext nicht gedeckten Einschränkung der Informationsfreiheit bewogen hat, ist nicht zu erkennen.

Nach richtiger Auffassung (auch der IFK) umfasst der voraussetzungslose Informationszugangsanspruch selbstverständlich Kommunikationen von Behörden, die über Social Media stattfinden. Die

Informationsfreiheit bezweckt, den Bürgern eine informationelle Grundlage für die Betätigung ihrer Meinungsfreiheit der damit verbundenen Kontrolle des Staates zu bieten. Das steht der vom BVerwG vertretenen, ungeschriebenen Voraussetzung der Aktenrelevanz diametral entgegen (richtigerweise argumentierte so noch die Vorinstanz: VG Berlin, Urt. v. 26.8.2020 – VG 2 K 163.18). Gegen die Entscheidung des BVerwG hat der Kläger – Projektleiter von fragdenstaat.de – eine umfassende Urteilsverfassungsbeschwerde eingelegt – u.a. wegen Verletzung der Informationsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG und der Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG. Darin ist darauf hingewiesen worden, dass diese Rechtsprechung damit nicht nur einen negativen Anreiz für Behörden schafft, in der Kommunikation mit Bürgern bewusst informelle Kommunikationskanäle zu nutzen, um sich der öffentlichen Kontrolle zu entziehen. Wenn informationspflichtige Stellen diese Rechtsprechung zum Anlass nehmen, auch untereinander derartige Kanäle zur Kommunikation zu nutzen, wird der Zugang zu amtlichen Informationen ausgehöhlt – und das mit Verweis auf höchstrichterliche Rechtsprechung. Leider hat das BVerfG es 2022 trotz dieser bedenkenswerten Folgen abgelehnt, die Verfassungsbeschwerde zur Entscheidung anzunehmen. Weil von einer Begründung abgesehen worden ist, werden die Gründe der 1. Kammer des BVerfG hierfür im Dunkeln bleiben.

Mit der Entschließung *„Keine Umgehung der Informationsfreiheit durch Errichtung von Stiftungen bürgerlichen Rechts“* reagiert die IFK darauf, dass in vielen Ländern sowohl Stiftungen bürgerlichen Rechts – auch wenn sie überwiegend von der öffentlichen Hand finanziert werden – wie auch die Stiftungsaufsicht von der Informationspflicht ausgenommen sind. Diese Privilegierung ist rechtlich nicht nachvollziehbar. Stiftungen sind dem Allgemeinwohl (oder Aspekten davon) verpflichtet und werden steuerlich begünstigt. Geheimhaltung über sie ist weder wünschenswert, noch zielführend. Allerdings stellt sich das Problem in Hamburg nicht. Stiftungen bürgerlichen Rechts unter der Kontrolle der FHH sowie die Stiftungsaufsicht sind bereits jetzt nach dem HmbTG informationspflichtig.

Nach der Landtagswahl in Niedersachsen hat die IFK sich mit der EntschlieÙung *„Niedersachsen: Die Zeit für ein Transparenzgesetz ist gekommen!“* an das neue Landesparlament gewandt. Niedersachsen hat als eines von nur zwei Bundesländern noch kein Informationsfreiheits- oder Transparenzgesetz. Dies ist – insbesondere vor dem Hintergrund, dass Niedersachsen eins der größten und bevölkerungsstärksten Bundesländer ist – ein beklagenswerter Zustand.

Mit der EntschlieÙung *„Die Demokratie braucht starke Medien – Bundespressegesetz jetzt einführen!“* richtet die IFK einen Appell an den Bundesgesetzgeber. Durch eine Änderung der Rechtsprechung vor inzwischen zehn Jahren sind die Landespressegesetze auf Bundesbehörden nicht mehr anwendbar, weshalb diese nicht mehr (einfach-) gesetzlich zur Auskunft an Pressevertreter verpflichtet sind. Eine gesetzliche Neuordnung ist offensichtlich erforderlich. Allerdings konnte sich der Bundestag bislang – trotz mehrerer entsprechender Anträge – nicht dazu durchringen. Die IFK hat sich bereits vor Jahren für den Erlass einer entsprechenden Bundesregelung ausgesprochen, fand aber kein Gehör. Das unglückliche Jubiläum war Anlass genug, die Forderung an den Gesetzgeber zu erneuern.

Auf ihrer Sitzung im November 2023 hat die IFK die Gesetzgeber in Bund und Ländern mit der EntschlieÙung *„25 Jahre Århus-Konvention – Veröffentlichungsanspruch muss ins Gesetz!“* aufgefordert, eine einklagbare Veröffentlichungspflicht für bestimmte Umweltinformationen zu regeln. Nach Vorgabe der internationalen Århus-Konvention sehen diese Gesetze zwar vor, dass Behörden einige Umweltinformationen proaktiv veröffentlichen müssen. Kommen sie dieser Pflicht nicht nach, fehlt es in beinahe allen Ländern und im Bund an einer Möglichkeit, sie gerichtlich dazu zu zwingen. In Hamburg sind einige der nach dem Umweltinformationsrecht veröffentlichungspflichtigen Informationen auch Teil des Katalogs der Veröffentlichungsgegenstände nach § 3 HmbTG; ihre Veröffentlichung ist einklagbar. Das HmbTG erfasst aber nicht alle Informationen, die nach dem Umweltinformationsrecht zu veröffentlichen sind, so dass sich die EntschlieÙung grundsätzlich auch an die FHH richtet.

Mit der EntschlieÙung „*Künstliche Intelligenz (KI) verantwortungsvoll für die Informationsbereitstellung nutzen!*“ spricht sich die IFK für einen unterstützenden Einsatz von KI-Werkzeugen bei der Informationsbereitstellung aus, mahnt aber gleichzeitig an, dass die Verfahren hinreichend transparent sein und ethische Grundsätze beachten müssen.

Ferner hat die IFK an die Gesetzgeber appelliert, bundesweit einen einheitlich hohen Standard von Transparenzgesetzen zu schaffen. Dies richtet sich einerseits an die Länder, die noch über gar kein Informationsfreiheitsgesetz verfügen. Andererseits sind die Länder, die bereits Informationsfreiheitsgesetze haben, aufgefordert, diese zu Transparenzgesetzen weiterzuentwickeln, insbesondere indem sie proaktive Veröffentlichungspflichten regeln. Mit dem HmbTG ist Hamburg hier bereits gut aufgestellt. Dennoch gibt es weiteren Anpassungsbedarf, um den von der IFK angestrebten Standard zu erfüllen. Danach sollen etwa Bereichsausnahmen auf den Prüfstand – der HmbBfDI fordert bereits seit langem, das Landesamt für Verfassungsschutz grundsätzlich der Informationspflicht zu unterwerfen (siehe Kap. 6.3). Auch Abwägungsklauseln, wie die IFK sie fordert, sind im HmbTG im Zusammenhang mit entgegenstehenden öffentlichen Belangen nicht vorgesehen.

Die EntschlieÙungen der IFK können auf unserer Internetseite abgerufen werden (<https://datenschutz-hamburg.de/pages/ifkent-schliessungen/>) und sind im Anhang abgedruckt.





## 5. Transparenzoffensive 2022/2023

5.1 Arbeitskreis Transparenz	37
5.2 Informationsveranstaltungen in Bezirksämtern	39
5.3 Austausch mit Beteiligungsunternehmen	40

## V. Transparenzoffensive 2022/2023

*Mit einer Reihe von Fachvorträgen und Austauschformaten haben wir uns in den vergangenen zwei Jahren an die Behörden der Stadt gewendet. Unser Ziel: Durch Beratung die Qualität der Auskünfte zu verbessern*

Der Erfolg der Informationsfreiheit hängt zum einen von der Rechtslage ab, zum anderen aber auch davon, wie gut ein Gesetz in der Praxis gelebt wird. Die rechtlichen Voraussetzungen dafür, dass Verwaltungshandeln transparent wird, sind in Hamburg im bundesweiten Vergleich nach wie vor vorbildlich. Nach der Reform des HmbTG, der Übertragung der Aufsicht über das Verbraucherinformationsgesetz (VIG) und das Hamburgische Umweltinformationsgesetz (HmbUIG) auf den HmbBfDI und der Aufnahme der Transparenz in die hamburgische Verfassung bestehen insoweit keine Änderungsbedarfe mehr.

Eine gute gesetzliche Ausgangslage führt aber nicht zwangsläufig zu einer besonders transparenten Verwaltung. Vielmehr kommt es entscheidend auf die Verwaltungspraxis an. Um die Bearbeitung transparenzrechtlicher Anträge zu beschleunigen und die Qualität der Antworten zu verbessern, müssen daher verstärkt die auskunftspflichtigen Stellen selbst in den Blick genommen werden, die mit dem HmbTG arbeiten.

Deswegen haben wir im Berichtszeitraum eine Transparenzoffensive gestartet, um die Praxis im Umgang mit dem Gesetz in den Behörden zu verbessern. Dafür haben wir uns vorgenommen, den Austausch mit den Rechtsanwender:innen zu intensivieren, Unsicherheiten in der Arbeit mit dem Gesetz abzubauen und insbesondere unser Beratungsangebot bekannter zu machen.

Diese Ziele haben wir in einer Reihe von Vorhaben umgesetzt, indem wir den behördenübergreifenden Arbeitskreis Transparenz

wiederbelebt haben und diesen zukünftig leiten. Ferner haben wir die Rechtsämter aller sieben Bezirksamter in Hamburg besucht und dort jeweils Vorträge zum HmbTG gehalten und entsprechende Verbindungen hergestellt. Außerdem haben wir den Beteiligungsunternehmen eine Fortbildungsveranstaltung angeboten, die gut angenommen wurde.

### **5.1 Arbeitskreis Transparenz**

Nach Erlass des HmbTG im Jahr 2012 wurde ein behördenübergreifendes Umsetzungsprojekt eingerichtet (siehe dazu HmbBfDI, TB HmbTG 2012/2013, Kap. 2.2 sowie 2014/2015, Kap. 3.2). Teil dieses Umsetzungsprojekts war die Einrichtung eines behördenübergreifenden „Arbeitskreis Transparenz“ unter Leitung der (damaligen) Justizbehörde. Dieser Arbeitskreis diente als Gremium für den zwischenbehördlichen Austausch, ob andere Behörden vor ähnlichen Problemen stehen und wie sie damit umgehen, sowie zur Diskussion von Lösungsansätzen und der Überprüfung von Rechtsmeinungen.

Dieser Arbeitskreis hat nach unserer Wahrnehmung einen nicht unerheblichen Beitrag zum Gelingen des gesamten Projekts geleistet. Er wurde auch nach dem erfolgreichen Abschluss des Umsetzungsprojekts beibehalten und traf sich regelmäßig weiter unter Leitung der Justizbehörde.

Leider führten personelle Veränderungen in der Justizbehörde und wohl auch die Arbeitssituation während der Pandemie dazu, dass der Arbeitskreis Transparenz zunächst pausierte und irgendwann überhaupt nicht mehr betrieben wurde.

Der HmbBfDI hat dies immer bedauert und im Rahmen der Transparenzoffensive der Behörde für Justiz und Verbraucherschutz angeboten, die Leitung des Arbeitskreises zu übernehmen. Dieses Angebot wurde von der BJV angenommen, die weiterhin als Gast am AK Transparenz teilnimmt.

Wir haben die Runde seit dem Frühjahr 2022 neu belebt und der Arbeitskreis hat seither bereits drei Mal getagt. Der Teilnehmerkreis wurde erweitert: Zusätzlich zu den Fachbehörden, dem Rechnungshof, der Polizei und einigen Landesbetrieben sind dort nun auch alle Rechtsämter der sieben Bezirksämter vertreten. Die Liste der Teilnehmenden, die jeweils eingeladen werden, umfasst inzwischen über 40 Personen. Die Verwaltung der Einladungsliste zeigt aber auch einen anderen wichtigen Punkt: Der Arbeitskreis soll jedes Jahr zwei Mal tagen. Zwischen den einzelnen Tagungen (also alle sechs Monate) ergeben sich jedes Mal nicht unerhebliche Änderungen in der Liste der teilnehmenden Personen. Dies lässt Rückschlüsse auf eine hohe personelle Fluktuation im Hinblick auf die Zuständigkeiten bei der Transparenz zu. Bei jeder personellen Änderung geht Fachwissen verloren und muss erneut aufgebaut werden. Schon dies zeigt die Bedeutung eines solchen Austauschgremiums.

Am Verlauf der Sitzungen kann man auch die Entwicklung der Informationsfreiheit in der FHH ablesen: Während die ersten Treffen davon geprägt waren, dass Umsetzungsprojekt und HmbBfDI die anderen Teilnehmer von der Sinnhaftigkeit der Transparenz und der Geltung des HmbTG überzeugen mussten, hat sich dies nun entscheidend gewandelt. Der Arbeitskreis hat sich gewandelt zu einem Forum in dem ein offener Austausch über aktuelle Entwicklungen und Best Practices stattfindet. Grundsätzliche Opposition gegen die Transparenz als staatliches Ziel ist dort nicht mehr anzutreffen.

In den letzten Sitzungen des Arbeitskreises haben wir die Teilnehmenden daher praxisgerecht über die Auswirkungen der HmbTG-Reform (siehe HmbBfDI, TB HmbTG 2020/2021, Kap. 2.1) sowie über Gerichtsentscheidungen und ihre Bedeutung für die Praxis informieren können. Darüber hinaus hatten die Teilnehmenden Gelegenheit, sich zu Einzelfragen der Fallbearbeitung auszutauschen.

Es wird angestrebt, dass der Arbeitskreis Transparenz künftig regelmäßig zweimal jährlich stattfinden soll.

## 5.2 Informationsveranstaltungen in Bezirksämtern

Aus den Flächenländern ist bekannt, dass ein großer Teil von Anfragen die auf Informationsfreiheitsrechten beruhen, bei den Kommunen eingeht. Antragstellende interessieren sich vorrangig für Informationen aus ihrem direkten Umfeld. Diese Art von Informationen (Verkehrsplanungen, Baumfällungen, Neubauten usw.) liegt regelmäßig bei den Kommunen vor.

Die Freie und Hansestadt Hamburg ist eine Einheitsgemeinde, weshalb es keine Gemeinden innerhalb der FHH gibt. Die Aufgaben, die in Flächenstaaten regelhaft von Kommunen wahrgenommen werden, übernehmen in Hamburg die Bezirksämter. Obwohl damit auch in Hamburg ein gewichtiger Teil der Anfragen nach dem HmbTG (sowie VIG und HmbUIG) bei den Bezirksämtern eingehen dürfte, bestand bisher kein institutionalisierter Austausch zwischen dem HmbBfDI und den Bezirksämtern.

Wir haben uns vorgenommen, dies zu ändern. Deswegen sind wir im Rahmen der Transparenzoffensive auf alle Rechtsämter der Bezirksämter Eimsbüttel, Nord, Mitte, Wandsbek, Harburg, Bergedorf und Altona zugegangen und haben mit diesen Termine für Fortbildungsmaßnahmen vereinbart. Die Rechtsämter sind die Justizariate der Bezirksämter. Sie führen die Gerichtsverfahren in denen die Bezirksämter beteiligt sind und haben die anspruchsvollen Rechtsfragen zu klären, die außerhalb des Tagesgeschäfts liegen.

Über einen Zeitraum von mehreren Monaten haben wir dann die Rechtsämter der Bezirksämter besucht und dort Vorträge zur Informationsfreiheit gehalten. Die Beschäftigten des Bezirksamts Altona kamen sogar in die Dienststelle des HmbBfDI, um den Vortrag vor Ort zu hören.

Dabei sind wir auf sehr unterschiedliche Kenntnisstände getroffen. Während einige Rechtsämter über spezialisierte Beschäftigte für die Bearbeitung von Einzelfällen verfügten und auch allgemein sehr gut

aufgestellt waren, spielte das Thema in anderen Rechtsämtern keine herausgehobene Rolle. Hier war eher Grundlagenarbeit gefragt.

Insbesondere haben wir auch auf die Möglichkeit hingewiesen, in rechtlich komplexen Einzelfällen eine Beratung des HmbBfDI einzuholen, unabhängig davon, ob die Antragstellenden uns in das Verfahren bereits eingebunden haben oder nicht. Dabei war es uns durchgehend ein großes Anliegen, auf die Unabhängigkeit und Objektivität des HmbBfDI hinzuweisen: Wir sind nicht einseitig der Transparenz verpflichtet. Die Aufgabe des HmbBfDI besteht nach § 14 Abs. 2 HmbTG in der Überwachung der Einhaltung der Vorschriften des HmbTG. Hierzu gehören sowohl das Recht auf Auskunft von Antragstellende als auch die Verpflichtung zur Wahrung der Rechte Dritter sowie öffentlicher Belange. Es ist daher nichts Ehrenrühriges oder gar Rechtswidriges an der Frage an den HmbBfDI, ob und wie Unterlagen von einer Veröffentlichung ausgenommen werden können.

Unser Angebot ist in den Bezirksämtern insgesamt durchweg auf großes Interesse und positive Resonanz gestoßen. Der Kontakt zu den Rechtsämtern hat sich nach unserem Eindruck intensiviert; im Nachgang zu den Veranstaltungen haben uns vermehrt Anfragen nach einem kurzen kollegialen Austausch in kleineren Fragen wie auch Beratungsanfragen in komplexeren Angelegenheiten erreicht. Wir hoffen, dass die Rechtsämter die Sachbearbeiter:innen in den Bezirksämtern bei der Bearbeitung von Auskunftsanträgen so künftig (noch) besser unterstützen können.

### **5.3 Austausch mit Beteiligungsunternehmen**

Es war von vornherein eine Besonderheit des HmbTG, dass dieses – ebenso wie das UIG aufgrund europarechtlicher Vorgaben – die privatrechtlich verfassten Beteiligungsunternehmen der FHH zum Kreis der informationspflichtigen Stellen zählte, soweit diese öffentliche Aufgaben, insbesondere solche der Daseinsvorsorge, wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen und dabei der Kontrolle der Stadt unterliegen.

So begrüßenswert der Mut des Gesetzgebers an dieser Stelle auch war: Im Rahmen der Umsetzung des Gesetzes ist die Betreuung der betroffenen Unternehmen – im Gegensatz zur Kernverwaltung und der mittelbaren Staatsverwaltung – zu kurz gekommen. Es gab für alle Unternehmen lediglich eine einzige Informationsveranstaltung und darüber hinaus (zu) wenige Kontakte.

Nach unserem Eindruck werden wir überproportional häufig in Fällen angerufen, in denen es um die Informationspflicht privatrechtlich verfasster Beteiligungsunternehmen geht. Die Gründe liegen nach unserer Einschätzung darin, dass viele Beteiligungsunternehmen nur selten mit dem HmbTG befasst sind und es ihnen, anders als Fachbehörden und Bezirksamtern, an praktischer Erfahrung fehlt. Viele Unternehmen haben auch keine oder nur eine kleine, mit zivilrechtlich ausgerichteten und teils hoch spezialisierten Jurist:innen besetzte Rechtsabteilung. Im Ergebnis gibt es daher wenige öffentliche Unternehmen, die häufig mit dem HmbTG in Berührung kommen – wie die Hamburger Hochbahn AG – und daher ein gewisses Maß an Professionalität entwickelt haben. Dem steht aber eine weitaus größere Zahl an Unternehmen gegenüber, deren Schwerpunkt weit ab vom öffentlichen Recht liegt und die nur selten bis nie mit entsprechenden Anfragen konfrontiert werden, von verwaltungsgerichtlichen Prozessen ganz zu schweigen.

Zudem müssen die Unternehmen die Frage nach ihrer grundsätzlichen Informationspflicht nach § 2 Abs. 3 HmbTG ausdrücklich klären, während sie bei Fachbehörden und Bezirksamtern in der Regel ohne zusätzliche Prüfung zu bejahen ist. Das Konfliktpotenzial dieser Frage zeigt sich auch daran, dass von den drei Beanstandungen nach § 14 Abs. 5 HmbTG, die der HmbBfDI bisher ausgesprochen hat, zwei darauf beruhen, dass die adressierten Unternehmen grundsätzlich in Abrede gestellt haben, überhaupt dem HmbTG zu unterfallen (siehe Kap. 3.2.2 sowie TB HmbTG 2020/2021, Kap. 4.2 und 4.3).

Wir haben daher auch diesen Stellen eine grundlegende Informationsveranstaltung angeboten, um sie für transparenzrechtliche Fra-

gestellungen zu sensibilisieren und für das Beratungsangebot des HmbBfDI zu werben.

Wir haben die Veranstaltung als hybride Veranstaltung sowohl vor Ort als auch via Videokonferenzsystem über das Internet angeboten. Wir hatten uns nicht darin getäuscht, dass ein nicht unerheblicher Beratungsbedarf auf Seiten der Unternehmen existiert: Insgesamt haben rund 20 Unternehmen an der Veranstaltung teilgenommen, der Großteil davon online. Auch diese Veranstaltung wurde unserer Wahrnehmung gut aufgenommen und war insgesamt ein Erfolg.

Auch hier war unsere wichtigste Botschaft die, dass wir dauerhaft als Stelle zur Verfügung stehen, die eine objektive und sachkundige Beratung zu allen Fragen des Informationsfreiheitsrechts anbieten kann. Dieses Angebot stieß auf viel Gegenliebe. Die Zeit wird zeigen, ob dieses Angebot dann im Einzelfall auch wirklich angenommen wird. Unserer Wahrnehmung nach wurde in der Vergangenheit in Zweifelsfällen zu stark auf spezialisierte Wirtschaftskanzleien zurückgegriffen, denen es bisweilen an der Sachkunde fehlte und die auch keine Zwischentöne kannten, sondern stets eine vollständige Ablehnung aller Ansprüche als Endziel vor Augen hatte. Dies wird – abgesehen von unnötig hohen Kosten – weder dem Gesetz gerecht, noch den berechtigten Erwartungen der Antragstellenden, die alle diese Unternehmen über Steuern finanzieren. Wir hoffen, mit unserer Kontaktaufnahme den ersten Schritt hin zu einem bürgerfreundlicheren Verhalten geschafft zu haben.





## 6. Einzelfälle

6.1 Die Hamburger Verträge mit der juris GmbH	46
6.2 Die Polizei und die Wandfarbe	50
6.3 Videoüberwachung am Hansaplatz	52
6.4 Die Polizei und die digitalen Schwärzungen	54
6.5 Transparente Vergütung in Hamburger Behörden	57
6.6 Das Organigramm der Wärme Hamburg GmbH	61
6.7 Das Bezirksamt Altona und die Hygieneberichte	65
6.8 Die BJV und die Stiftungsunterlagen	68
6.9 Die Altklausuren des GPA	70

## VI. Einzelfälle

Hier berichten wir von Einzelfällen aus dem Berichtszeitraum, denen aus unterschiedlichen Gründen eine besondere Aufmerksamkeit gebührt.

### 6.1 Die Hamburger Verträge mit der juris GmbH

*Die Justiz des Bundes und der Länder beliefert ein halbstaatliches Unternehmen privilegiert mit redaktionell aufgearbeiteten Gerichtsentscheidungen. Wenn es nach dem Unternehmen geht, sollen die vertraglichen Konditionen, zu denen dies geschieht, lieber nicht bekannt werden.*

Im Juli 2023 wandte sich eine Antragstellerin an uns, um eine seit Jahrzehnten umstrittene Praxis überprüfen zu lassen: Es ging um die Verträge zwischen der FHH und der juris GmbH, welche das juristische Informationssystem für die Bundesrepublik Deutschland (juris) betreibt. An der juris GmbH hält der Bund die Mehrheit der Anteile. Zentrale Dienstleistung ist das Online-Portal juris, das die für die (Fach-)Öffentlichkeit interessante Rechtsprechung kostenpflichtig und digital zur Verfügung stellt. Zu diesem Zweck werden die Entscheidungen vom Bund und den Ländern an die juris GmbH übermittelt; im Gegenzug erhält die Justiz einen Preisnachlass für ihren Zugang zu juris. Die Antragstellerin forderte Zugang zu dem zugrunde liegenden Vertrag, um die Konditionen einzusehen.

Unter welchen Bedingungen staatliche Stellen über private juristische Personen für die Öffentlichkeit bestimmte Rechtsprechung entgeltlich verbreiten lässt, ist in der Vergangenheit mehrfach diskutiert worden (siehe etwa: Bruss, Die Verträge zwischen der juris GmbH und der Bundesrepublik Deutschland - Angriff auf die Gemeinfreiheit?, Humboldt Forum Recht, 2013, 16 ff., <https://www.rewi.hu-berlin.de/de/lf/oe/hfr/deutsch/2013-03.pdf>). Die öffentliche Debatte und staatsrechtliche Diskussion leiden allerdings darunter, dass gegenwärtige Vertragsbedingungen dieser Übermittlung nicht vollumfänglich einsehbar sind. In mehreren Bundesländern

haben öffentliche Stellen eine vollständige Herausgabe verweigert, weil die juris GmbH Geheimhaltungsbedürfnisse geltend gemacht hat. Dies hat zu umfangreichen Schwärzungen aktueller Vertragsdokumente geführt.

Auch im vorliegenden Fall ist der Antragstellerin nur ein erheblich geschwärztes Dokument zugänglich gemacht worden. Parallelverfahren hatten einen ähnlichen Ausgang. Noch im Jahr 2003 ist der Rahmenvertrag des Bundes weniger geschwärzt veröffentlicht worden. Dem ist etwa zu entnehmen, dass die Rechtsprechung in maschinenlesbarer Form zur Verfügung gestellt wird und der Bund diese Datenbanken nutzen darf. Anderen veröffentlichten Verträgen lässt sich auch das Entgelt hierfür entnehmen – 2001 noch knapp 5,5 Mio. DM (vgl. Fuchs, Die Weiterverwendung der gemeinfreien Rechtsdatenbank „juris“, v. 3.4.2011, S. 20, <https://delegibus.com/2011,2.pdf>). Nach aktuellen Angaben der FAZ soll der Bund derzeit jährlich 3,49 Mio. EUR zahlen (*Zenthöfer*, Wie die halbstaatliche Firma Juris Millionen verdient, faz.net v. 27.10.2023, <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/wie-die-halbstaatliche-juris-gmbh-millionen-verdient-19270758.html>). Fraglich bleibt aber, ob die Länder und insbesondere die FHH eine gleichlaufende Praxis verfolgt haben und weiterhin verfolgen.

Neben der Frage nach der hinreichenden Begründung von Geschäftsgeheimnissen nach § 7 Abs. 1 HmbTG stellt sich hier noch eine spannende grundsätzliche Rechtsfrage: Für Monopole ist weitgehend anerkannt, dass sich diese nicht auf ein Geschäftsgeheimnis berufen können. Wo kein Wettbewerb besteht, kann durch die Bekanntgabe von Informationen auch kein Wettbewerbsnachteil eintreten. Ein solcher ist aber Voraussetzung für das Vorliegen eines Geschäftsgeheimnisses. Fraglich ist überdies, inwiefern Geschäftsgeheimnisse in einem gesättigten oligopol-ähnlichen Markt entstehen können. Neben vereinzelten Online-Angeboten von Fachverlagen ist der einzige wesentliche Konkurrent der juris GmbH die Beck Verlag oHG mit ihrem Portal Beck-Online. Beide Wettbewerber greifen aber auf einen Pool ohnehin frei zugänglicher Gerichtsentscheidungen zu.

Selbst wenn Konkurrenten von den Bedingungen einer Lieferpflicht der Länder erführen, ist nicht ersichtlich, ob diese versuchten, diese Marktstrategie aufzugreifen. Neue Urteile finden sich in der Regel ebenfalls auf Beck-Online und anderen Portalen; exklusiv auf juris veröffentlichte Urteile sind nur gelegentlich aufzufinden. Selbst wenn sie dort veröffentlicht werden, können die Konkurrenten diese bei den Gerichten umgehend einfordern (BVerwG, Urt. v. 26.02.1997 – 6 C 3/96).

Im Rahmen unserer Vermittlungstätigkeit haben wir von der Behörde für Justiz und Verbraucherschutz (BJV) die Vertragsunterlagen samt den geschwärzten Versionen angefordert, um diese auf die Vertretbarkeit der Schwärzungen hin zu überprüfen. Dabei hat die BJV ausgesprochen kooperativ reagiert, das Verfahren aus ihrer Perspektive eingeordnet, uns über Parallelverfahren informiert und eine hieraus stammende, aber übertragbare Stellungnahme der juris GmbH übermittelt. Nach Sichtung der Unterlagen hatten wir aber Zweifel, ob die strengen Anforderungen der Rechtsprechung an ein relevantes Geheimhaltungsbedürfnis vorliegend erfüllt waren. Aus diesem Grund haben wir der BJV einen Fragenkatalog geschickt, welcher gleichzeitig die rechtlichen Anforderungen einer Schwärzung verdeutlicht.

Insbesondere setzen Schwärzungen von Geschäftsgeheimnissen die substantiierte Darlegung eines konkreten wirtschaftlichen Schadens für das Unternehmen, den die Offenlegung nach sich ziehen würde (BVerwG, Urt. v. 23.2.2017 – 7 C 31/15, Rn. 64; BVerwG, Urt. v. 24.9.2009 – 7 C 2/09). Das umfasst eine nachvollziehbare Erklärung, inwiefern sich die Wettbewerbssituation der juris GmbH durch die Offenbarung der Vertragsklauseln konkret und nachhaltig verschlechtern würde (vgl. OVG NRW, Urt. v. 18.8.2015 – 15 A 97/13). Voll beweisbelastet ist hierfür die Stelle, die sich auf das Vorliegen der Voraussetzungen von § 7 Abs. 1 HmbTG beruft (OVG Hamburg, NordÖR 2018, 483 ff., Rn. 52). Es genügt nicht, dass der Geheimnishaber die Informationen selbst für schutzwürdig hält und deswegen Schwärzungen vorgenommen hat. Besonders umfangreiche

Schwärzungen können dabei „Ausdruck einer möglicherweise vorschnellen und falsch verstandenen Berufung auf ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis“ sein (OVG Hamburg, Beschl. v. 7.6.2017 – 3 Bs 202/16).

Aus diesem Grund haben wir erfragt, welche Schäden die juris GmbH konkret befürchtet, wenn etwaige Lieferpflichten sowie Übermittlungsbedingungen der Justiz offengelegt werden würden. Pauschale Hinweise auf etwaige Vorteile für konkurrierende Unternehmen haben wir bereits für unzureichend erklärt, weil die Existenz einer vertraglichen Pflicht zur Übermittlung von Gerichtsentscheidungen im Wesentlichen bekannt ist und öffentlich diskutiert wird. Insoweit fehlt es schon an einem „Geheimnis“. Auch geschwärzte Regelungen, die lediglich gesetzliche Vorgaben aus dem Datenschutzrecht umsetzen, haben wir nicht für hinreichend geheimhaltungsbedürftig gehalten. Gleiches gilt für Regelungen, die vorsehen, dass Gerichtsentscheidungen nicht exklusiv an juris weitergegeben werden: Derartige Einschränkungen setzen lediglich Rechtsprechung um, die vorsieht, dass die Allgemeinheit stets Zugang zu Gerichtsentscheidungen erhält (vgl. BVerwG, Urt. v. 26.02.1997 6 C 3/96).

Die BJV hat diese Hinweise aufgenommen und der juris GmbH übermittelt. Diese hat weiterhin auf dem Vorliegen von Geschäftsgeheimnissen beharrt – aber eingestanden, dass zahlreiche zuvor geschwärzte Regelungen nicht den gesetzlichen Anforderungen genügen. Entsprechend hat die BJV uns eine ausführliche Stellungnahme zukommen lassen und versichert, diese Regelungen zugänglich zu machen. Wir werden das Verfahren weiter aufmerksam verfolgen und den noch zu bescheidenden Widerspruchsbescheid auf dessen Vertretbarkeit überprüfen.

## 6.2 Die Polizei und die Wandfarbe

*Welche Farbe genutzt wurde, um Schriftzüge auf der Fassade der „Roten Flora“ zu übermalen, sollte besonders geheimhaltungsbedürftig sein. Die fragwürdige Einstufung korrigierte die Polizei schnell.*

Im Herbst 2021 wurde Hamburg von Ereignissen erschüttert, die unter dem Stichwort „Pimmelgate“ bekannt wurden. Im Zentrum der Debatte stand das harte Vorgehen der Polizei gegen einen Twitter-Nutzer, der den Innensenator öffentlich via Twitter als „1 Pimmel“ bezeichnet hatte. Die Äußerung verselbständigte sich und tauchte kurze Zeit später auf Aufklebern in der Innenstadt und auch als Schriftzug auf der Fassade der „Roten Flora“ auf dem Schulterblatt im Schanzenviertel auf. Es begann ein Katz-und-Maus-Spiel zwischen der Polizei, die den Schriftzug regelmäßig mit Wandfarbe überstrich, und den unbekanntem Aktivist:innen, die ihn immer wieder neu aufmalten.

Ein Antragsteller wollte von der Polizei wissen, welches Fabrikat Wandfarbe diese für das wiederholte Überpinseln der Flora-Fassade genutzt habe. Dies lehnte die Polizei ab: Die genaue Information über die verwendete Farbe unterliege als Verschlussache der Geheimhaltung.

Das wunderte uns: Als „Verschlussache – Nur für den Dienstgebrauch (VS-NfD)“ werden Informationen eingestuft, wenn deren Kenntnisnahme durch Unbefugte für die Interessen der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder nachteilig sein kann (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 Verschlussachenanweisung für die Behörden der Freien und Hansestadt Hamburg, HmbVSA).

Welcher Nachteil hier drohte, ob möglicherweise durch Einsatz spezieller Lösungsmittel das Überstreichen verhindert oder erschwert werden könnte, wenn das konkret genutzte Produkt bekannt würde,

leuchtete uns nicht ohne weiteres ein. Wir baten daher die Polizei um genauere Erläuterung der Gründe, warum das Fabrikat der genutzten Wandfarbe aus ihrer Sicht eine derart heikle Information darstellt, dass sie als Verschlussache eingestuft werden musste. Dies konnte die Polizei auch nicht genau benennen und überprüfte den Vorgang daher erneut. Im Ergebnis wurde die Einstufung als Verschlussache aufgehoben und die Information gebührenfrei und ohne weitere Diskussion an die Antragsteller herausgegeben.

Der Fall mag auf den ersten Blick skurril wirken. Ein derartiges Vorgehen ist aber bei Innenministerien und den ihnen nachgeordneten Polizeien keine Seltenheit, sondern vielmehr bundesweit immer wieder zu beobachten. Dies gilt vor allem dann, wenn diese sich kritisiert fühlen. Dann werden kritische Anfragen schnell zu Bedrohungen für die öffentliche Sicherheit umgedeutet und nicht beantwortet.

Die Polizei Hamburg hat hier wieder einmal ihre Sonderstellung bewiesen, indem sie den Irrweg früh als solchen erkannt und sich gerade nicht verrannt hat. So ärgerlich es sein mag, dass zunächst überhaupt eine ablehnende Antwort erging, so sehr ist hervorzuheben, dass Fehler von der Polizei Hamburg bereinigt werden, wenn sie als solche erkannt wurden. Dies ist leider längst nicht in allen Polizeien und Innenministerien in Deutschland der Fall. Das mag einerseits mit der Größe dieser Behörden zusammenhängen, sodass einzelne Sachbearbeiter nur gelegentlich mit Informationsfreiheitsanfragen konfrontiert werden. Doch diese in anderen Bundesländern erkennbare Tendenz, den Aktenzugang an sich infrage zu stellen und selbst kleinere Fragestellungen durch mehrere Instanzen zu klagen, können wir in Hamburg auch in diesem Berichtszeitraum nicht erkennen. Wir halten es daher weiterhin für bemerkenswert, dass unsere Ansprechpartner im Justizariat der Polizei Hamburg stets souverän reagieren und ihre gesetzlichen Verpflichtungen ernst nehmen (ebenso HmbBfDI, TB HmbTG 2020/2021, Kap. 4.8).

### 6.3 Videoüberwachung am Hansaplatz

*Inmitten einer hitzigen Debatte um die KI-gestützte Überwachung am Hansaplatz wird der HmbBfDI nicht nur als Verfassungsorgan und Datenschutzaufsicht tätig: Beim Einführen neuer Einsatztechniken muss die Polizei Hamburg nachbessern, um ihrer Informationspflicht gerecht zu werden.*

Im Frühjahr 2023 hat die Polizei Hamburg angekündigt, am Hansaplatz eine von „Künstlicher Intelligenz“ (KI) gestützte Videoüberwachung zu testen. Dieses Vorhaben ist Gegenstand intensiver Medienberichterstattung gewesen und hat zu einer Schriftlichen Kleinen Anfrage (Bü.-Drs. 22/12180) sowie einer parlamentarischen Anfrage beim HmbBfDI nach Art. 60a Abs. 4 Satz 2 Hamburgische Verfassung geführt, die Grundlagen einer hitzigen parlamentarischen Debatte geworden war. In diesem Zusammenhang hat ein Antragsteller bei der Polizei Hamburg Zugang beantragt zu allen relevanten Dokumenten bezüglich der Intensivierung der Überwachung am Hansaplatz – insbesondere solcher Dokumente, die in der Beantwortung der Schriftlichen Kleinen Anfrage durch die Senatskanzlei erwähnt worden sind. Der Antragsteller beantragte etwa diesbezügliche Dienstanweisungen zur Überwachung, datenschutzrechtliche Dokumentationen, aber auch die Stellungnahme der Datenschutzbeauftragten der Polizei Hamburg. Die Antwort hierauf fiel knapp aus: Größtenteils seien die Informationen als Verschlussachen eingestuft oder die Dokumente lägen gar nicht vor. Auf die Stellungnahme der Datenschutzbeauftragten ist hingegen nicht einmal eingegangen worden. Der Antragsteller hatte bereits Widerspruch eingelegt und uns angerufen, um zu vermitteln.

Im Wissen um die Kooperationsbereitschaft der Polizei Hamburg und das laufende Widerspruchsverfahren haben wir der zuständigen Stelle einen Fragenkatalog übermittelt. Darin haben wir unsere Zweifel an der Begründungstiefe des ablehnenden Bescheids verdeutlicht

und um nähere Erläuterungen gebeten. Insbesondere hinsichtlich der Datenschutz-Folgeabschätzung sowie der Einordnung der polizeiinternen Dienstanweisung zur Videoüberwachung haben wir um eine nähere Begründung der entgegenstehenden öffentlichen Belange gebeten.

Die Polizei Hamburg hat sich hierbei einsichtig gezeigt. Dabei ist erkennbar, dass unsere Fragen und Standpunkte im laufenden Widerspruchsverfahren des Antragstellers einfließen werden. So wird der Zugang zur Stellungnahme der behördlichen Datenschutzbeauftragten ebenso geprüft wie die Einordnung bestimmter Dokumente als Verschlussache.

In diesem Kontext ist noch die Entscheidung des VG Düsseldorf (Urt.v.24.8.2023 – 29K5628/21) zur Dienstanweisung zum Taser-Einsatz in Nordrhein-Westfalen zu erwähnen. Diese hat medial Aufmerksamkeit erregt, weil das Gericht sich mit einem häufig angeführten Argument der Polizei auseinandergesetzt hat: Die Argumentation, dass mit der Veröffentlichung derartiger Dienstanweisungen ggf. die Einsatztaktik gefährdet würde, hat dem Gericht in dieser Pauschalität nicht gereicht. Vielmehr bedarf es einer plausiblen Darlegung, inwiefern das polizeiliche Handeln durch die Veröffentlichung „berechenbarer, damit anfälliger und letztlich weniger wirkungsvoll“ würde. Wir halten diesen Maßstab für die Nachvollziehbarkeit einer Einstufung als Verschlussache für zumutbar und richtig. Andernfalls würde aus den Ausnahmen zum Schutz der öffentlichen oder inneren Sicherheit schnell eine Bereichsausnahme für alle Informationen, die die Polizei betreffen. Auch aus diesem Grund werden wir das laufende Widerspruchsverfahren aufmerksam begleiten.

## 6.4 Die Polizei und die digitalen Schwärzungen

*Kopierkosten für ein digitales Dokument? Das sah ein Antragsteller nicht ein. Die Entscheidung, mit schwarzem Marker auf Papier zu schwärzen, statt eine Software zu nutzen, steht Behörden allerdings frei.*

Als 2017 der G20-Gipfel in Hamburg tagte, hatte die Polizei zusätzlich zu bestehenden Überwachungskameras temporär einige weitere Geräte installiert, unter anderem auch am Fernsehturm. Für die Anbringung, die Stromversorgung und die Datenanbindung der Kamera schloss die Polizei einen Mietvertrag mit der Eigentümerin des Fernsehturms, den ein Antragsteller einsehen wollte. Erbeten war eine Übersendung in digitaler Form.

Die Polizei war bereit, den Vertrag offenzulegen, kündigte aber an, dass einige Schwärzungen vorgenommen werden müssten. Hierfür sollten zusätzlich zu den Gebühren für die Bearbeitung auch Auslagen in Höhe von 0,90 Euro für insgesamt 16 Schwarz-Weiß-Kopien entstehen. Daran störte sich der Antragsteller und verwies darauf, dass er ausdrücklich keine Ausdrücke haben wolle.

Die Polizei antwortete ihm auf seine Rückfrage, dass die Kopierkosten für die revisionssichere Schwärzung des Dokuments entstünden. Der zuständige Sachbearbeiter müsse das Dokument ausdrucken, einige Passagen auf dem Papier mit einem Marker schwärzen und es dann wieder einscannen.

Der Antragsteller wandte sich mit der Frage an uns, ob die Polizei ihm die Kopierkosten für das manuelle Schwärzen auferlegen könne. Immerhin sei ein Schwärzen auch mithilfe bestimmter Software in Dokumenten im PDF-Format möglich, ohne dass das Dokument ausgedruckt werden müsse.

Die Polizei handelt zunächst korrekt, indem sie nicht auf die Schwärzungstools zurückgreift, die in gängigen PDF-Readern an praktisch allen Bildschirmarbeitsplätzen verfügbar sind. Durch diese Tools wird lediglich optisch ein schwarzer Balken über den sichtbaren Text gelegt. Der Text unter dem Balken wird dabei aber nicht aus dem Dokument entfernt und kann mit verhältnismäßig geringem Aufwand aus dem elektronischen Dokument ausgelesen werden. Um schutzwürdige Inhalte zuverlässig unkenntlich zu machen, sind diese Tools daher nicht geeignet.

Zwar gibt es auch Software, die in PDF-Dokumenten revisionssicher, also unumkehrbar, schwärzt. Die Lizenzen hierfür sind aber teuer. Aus diesem Grund werden sie in Behörden – die nach Haushaltsrecht zum sparsamen Umgang mit Steuergeldern verpflichtet sind – üblicherweise nur punktuell für einzelne Beschäftigte angeschafft, die diese oder andere Funktionalitäten des Programms in ihrer täglichen Arbeit häufig benötigen. Entsprechend hat auch die Polizei nur wenige Lizenzen für einzelne Mitarbeitende gekauft; der Sachbearbeiter im vorliegenden Verfahren hatte keinen Zugriff auf das Programm.

Es stellt sich daher die Frage, ob eine Behörde verpflichtet ist, Vorkehrungen dafür zu schaffen, dass Auskunftsanträge mit einem möglichst geringen Aufwand bearbeitet werden können, oder umgekehrt Antragstellende dafür zahlen müssen, dass die Behörde an ihrer technischen Ausstattung spart.

Theoretisch wäre es denkbar, dass die Polizei einen mit der nötigen Software ausgestatteten Rechner bereitstellt, den die zuständigen Beschäftigten zeitweise nutzen können, oder dass sie Kolleg:innen mit Zugriff auf diese Software im Einzelfall um Hilfe bitten, wenn PDF-Dokumente zu schwärzen sind. Eine Pflicht, dies zu tun, lässt sich aber aus dem Gesetz nicht ableiten. Es liegt grundsätzlich in der Organisationshoheit der Behörde, wie sie ihr Verwaltungsverfahren gestaltet, solange dies zweckmäßig ist.

Als unzweckmäßig wird man das Vorgehen der Polizei, Auskunftsanträge dezentral durch Personen bearbeiten zu lassen, die mit dem Thema der Anfrage vertraut sind, dafür aber ggf. von Hand schwärzen müssen, wohl nicht bezeichnen können – zumal der Einsatz eines speziellen Schwärzungsrechners oder die Unterstützung durch Kolleg:innen ebenfalls zusätzlichen Aufwand bedeuten würden. Hinzu kam, dass die Polizei grundsätzliche Sicherheitsbedenken gegenüber digitalen Schwärzungen angab, da in der Vergangenheit immer wieder Sicherheitslücken in PDF-Dokumenten aufgetreten seien. Auch diesen Bedenken kann durch das gewählte Vorgehen der Polizei, auf ausgedruckten Papierseiten manuell zu schwärzen, in zweckmäßiger Weise begegnet werden.

Jedenfalls bei den geringen Kosten, um die es im vorliegenden Fall ging, wird man auch eine abschreckende Wirkung dieser Gebührenpraxis nicht annehmen können. Wir konnten dem Antragsteller in diesem Verfahren daher nur raten, seine Bereitschaft zur Übernahme der Kopierkosten zu erklären.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten (IFK) erarbeitet unter dem Stichwort „Informationsfreiheit by Design“ eine Handreichung mit Hinweisen, dass und wie Behörden Voraussetzungen dafür schaffen sollten, Auskunftsanträge mit möglichst geringem Aufwand beantworten zu können. Die Vorschläge sehen auch die Vereinfachung und Unterstützung des Schwärzungsprozesses vor. Es handelt sich dabei um Best Practices, die im Sinne einer transparenz- und bürgerfreundlichen Antragsbearbeitung den Behörden zwar zu empfehlen sind, aber nicht zwingend von ihnen übernommen werden müssen.

## 6.5 Transparente Vergütung in Hamburger Behörden

*Spannende Rechtsfragen mit bemerkenswerten Auswirkungen auf die Entgelttransparenz im öffentlichen Sektor haben sich in einer Beratungsanfrage des Bezirksamts Altona gestellt. Es ging um die Herausgabe von Stellenbewertungen. Besteht hier für ein Anspruch auf Zugang nach dem HmbTG, nach dem Auskunftsrecht aus Art. 15 DSGVO, nach beiden Rechtsgrundlagen oder schließen sie sich aus?*

Stellenbewertungen sind Vermerke, welche die (tarifliche) Eingruppierung von Beschäftigten im öffentlichen Dienst maßgeblich beeinflussen. Im öffentlichen Dienst richtet sich die Vergütung der Beschäftigten nach Entgeltgruppen bzw. Besoldungstabellen. Diese sehen verschiedene Entgeltgruppen für unterschiedliche Tätigkeiten vor. Anhand einer Stellenbewertung wird geprüft, welche Anforderungen mit einer Stelle verbunden sind und wie diese nach bestimmten Kriterien einzugruppieren und damit zu vergüten ist. Dabei handelt es sich um abstrakte Beschreibungen der stellentypischen Tätigkeiten und die Einschätzung, ob diese (noch) die Qualität einer niedrigen oder (schon) einer höheren Stufe haben.

Diese Bewertung erfolgt stellenbezogen abstrakt und gerade nicht im Hinblick auf die Person, welche die Stelle besetzt. Faktisch wird der Inhaber einer besetzten Stelle jedoch die Erwartungen des Dienstherrn prägen und damit auch die auf dieser Stelle erwarteten Tätigkeiten und Fähigkeiten. Die Bewertungen erfolgen sowohl bei der Besetzung neuer als auch bereits besetzter Stellen, sowie auf Wunsch von Beschäftigten, die eine Umgruppierung beantragen. Deshalb haben sowohl Beschäftigte als auch Bewerber:innen ein hohes Interesse an diesen Stellenbewertungen. Als Informations- und Kontrollinstrument ermöglichen sie, die Eingruppierung besser nachzuvollziehen und gegebenenfalls Korrekturen (gerichtlich) einzufordern.

Die bisherige Behördenpraxis hat die Einsichtnahme durch Beschäftigte unter Hinweis auf den abstrakten Charakter immer abgelehnt. In der Bearbeitung eines Einzelfalls hat die Leitung des Rechtsamts des Bezirksamts Altona die grundsätzliche Bedeutung dieser Frage erkannt und ist an uns herangetreten.

Wir sind bei der Prüfung dieser Frage zu dem Ergebnis gekommen, dass Beschäftigte den Zugang zu Stellenbewertungen, die aufgrund eines Umgruppierungsantrags erstellt worden sind, beanspruchen können. Rechtsgrundlage ist dann Art. 15 DSGVO, weil in diesen Fällen ein bei der Erstellung des Vermerks ein hinreichender Personenbezug nach Art. 4 Nr. 1 DSGVO gegeben ist. Der Öffentlichkeit ist die transparenzrechtliche Einsicht aber ausnahmslos verwehrt. Aufgrund der Sperrwirkung von § 4 Abs. 4 Satz 1 HmbTG für Auskünfte über personenbezogene Beschäftigtendaten schließen sich Informationsfreiheitsrecht und datenschutzrechtliche Auskunftsansprüche insoweit gegenseitig aus.

Der Personenbezug einer Datenverarbeitung ist nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) durch eine Einzelfallbetrachtung zu ermitteln. Erfasst sind Informationen, die aufgrund ihres Inhalts, ihres Zwecks oder ihrer Auswirkung mit einer bestimmten Person verknüpft sind (EuGH, Urt. v. 20.12.2017, Rs. C-434/16 – Nowak). Die Rechtsprechung des EuGH lässt bisher offen, wie eng die Verknüpfung zu dieser bestimmten natürlichen Person sein muss, um eine Information als personenbezogen zu betrachten. Ein gangbarer Weg, diesen unbestimmten Rechtsbegriff zu konkretisieren, besteht darin, auf die vorhandenen Mittel des Verantwortlichen abzustellen, die durch Verbindung oder Kombination mit anderen Informationen einen Personenbezug wahrscheinlich machen (vgl. EuGH, Urt. v. 19.10.2016, Rs. C-582/14 – Breyer).

Unter diesen Voraussetzungen können Stellenbewertungen personenbezogene Daten enthalten, wenn eine Stelle bereits besetzt ist und der Stelleninhaber eine Umgruppierung beantragt. Obwohl die stellentypischen Tätigkeiten abstrakt bewertet werden, wird

der Personenbezug praktisch häufig gegeben sein: So enthalten Stellenbewertungen regelmäßig den Hinweis, dass sie infolge eines Umgruppierungsantrags des Stelleninhabers erstellt worden sind. Auch der Bewertungsinhalt selbst kann durch die Tätigkeit des Stelleninhabers bedingt sein. Beispielsweise würde die Anforderung, ein komplexes IT-System zu beherrschen, das während der Dienstzeit des gegenwärtigen Stelleninhabers eingeführt worden ist, zum naheliegenden Schluss führen, dass der jetzige Stelleninhaber die hierfür notwendigen Kenntnisse hat. In der Rechtsprechung ist dieser Personenbezug sogar schon aufgrund der Zusammenschau mit dem Geschäftsverteilungsplan anerkannt worden (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 27.1.2011 – OVG 12 B 69/07). Die Beschäftigten, die eine Stelle aktuell besetzen, haben daher Zugang zu den entsprechenden Stellenbewertungen auf der Grundlage des datenschutzrechtlichen Auskunftsanspruchs aus Art. 15 Abs. 1, 3 DSGVO.

Das Beamtenrecht steht diesem Anspruch nicht entgegen. Das Akteneinsichtsrecht ist mit Geltungsbeginn der DSGVO harmonisiert worden. Deshalb besteht ohnehin ein Einsichtsrecht, wenn die Stellenbewertung in die Personalakte aufgenommen wird (§ 88 Abs. 1, 3 HmbBG). Ehemals erfolgte Mitteilungen des Senats, derartige Einsichtnahmegesuche abzulehnen (MittVw 19-1976), sind überholt. Auch Rechtsprechung des VG Hamburg zu Einsichtsrechten des Personalrats ist für diese Fälle nicht einschlägig, weil diese den Umfang der erzwingbaren Mitbestimmung des Personalrats betrafen, nicht aber individualrechtliche Ansprüche aus dem unionalen Datenschutzrecht (VG Hamburg, Beschl. v. 19.1.2012 – 26 FL 9/11).

Dritte und Bewerber:innen auf die Stelle können aber keinen Informationszugang beanspruchen. Es handelt sich gerade nicht um „ihre“ personenbezogenen Daten, weshalb ein Anspruch nach Art. 15 DSGVO die Stellenbewertungen (noch) nicht erfasst. Dies wäre erst dann der Fall, wenn sie die Stelle nach erfolgreichem Bewerbungsverfahren innehätten.

Im Ergebnis scheidet auch ein Anspruch nach dem HmbTG aus, sobald eine Stelle besetzt ist. Denn dann handelt es sich um Daten von Beschäftigten im Sinne von § 4 Abs. 4 Satz 1 HmbTG, die von der Informationspflicht ausgenommen sind. Auf die Frage, ob diese Informationen besonders schützenswert sind, kommt es nicht an. Der Gesetzgeber ist grundsätzlich nicht daran gehindert, weite Ausnahmen von der Informationsfreiheit vorzusehen, auch wenn diese über das verfassungs- oder unionsrechtlich Gebotene hinausgehen. Ein Anspruch nach dem HmbTG beschränkt sich daher auf Fallkonstellationen, in denen Stellenvermerke keinen Personenbezug haben. Zugang zu diesen Dokumenten ist daher bei noch unbesetzten Stellen denkbar. Das wird gerade bei Bewerber:innen für mehr Entgelttransparenz sorgen und Stellenanforderungen offenlegen.

Ähnliches gilt bei frisch besetzten Stellen. Die Stellenbewertung ist in diesem Fall eine auf die Zukunft gerichtete, einseitige Erwartung des Dienstherrn an die Tätigkeit späterer Stelleninhaber:innen. Dann spricht viel dafür, einen Personenbezug nach Art. 4 Nr. 1 DSGVO abzulehnen. Daher können die Beschäftigten, die die Stelle gerade erst erhalten haben, die Stellenbewertung nicht nach Art. 15 DSGVO herausverlangen. Einzige Anspruchsgrundlage ist dann der gebührenpflichtige § 1 Abs. 2 HmbTG – dieser steht dafür auch jedem zu, etwa unterlegenen Bewerber:innen.

In der Folge ist unsere Rechtsauffassung in der Dienstbesprechung der Bezirksaufsichtsbehörde mit den Leitungen der bezirklichen Rechtsämter erörtert worden. Die Leitungen der bezirklichen Rechtsämter beschlossen darin, diese Auffassung jeweils hausintern zu kommunizieren.

## 6.6 Das Organigramm der Wärme Hamburg GmbH

*Die Wärme Hamburg GmbH beliefert Menschen mit Fernwärme, meint aber, keine Daseinsvorsorge im Sinne des HmbTG zu betreiben. Die mangelnde Einsicht ging so weit, dass Rechtsanwaltsgutachten in Auftrag gegeben (und bezahlt) wurden, um kein Organigramm (!) herausgeben zu müssen.*

Eine Antragstellerin hatte bei der Wärme Hamburg GmbH Zugang zu einem Organigramm sowie Informationen über die Zugehörigkeit des Unternehmens zu Verbänden beantragt. Das Unternehmen hatte ihr – „ohne Anerkennung einer Rechtspflicht“ – eine nur unvollständige Antwort erteilt. Daraufhin rief sie uns um Vermittlung an. Die Wärme Hamburg GmbH war inzwischen aufgegangen in der Hamburger Energiewerke GmbH (HEnW), deren Alleineigentümerin aber ebenfalls die Freie und Hansestadt Hamburg ist.

Nach § 2 Abs. 3 HmbTG sind juristische Personen des Privatrechts unter der Kontrolle der FHH informationspflichtig, soweit sie eine öffentliche Aufgabe, insbesondere eine Aufgabe der Daseinsvorsorge wahrnehmen. Zur Daseinsvorsorge gehört nach der gesetzlichen Definition in § 2 Abs. 10 HmbTG auch die Energieversorgung.

Die HEnW vertrat die Ansicht, die Versorgung mit Fernwärme sei keine Leistung der Daseinsvorsorge, und brachte dazu eine Vielzahl an Argumenten vor. So zitierte sie Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs in Strafsachen, wonach ein Beschäftigter eines privatrechtlich organisierten städtischen Abfallentsorgers nicht als Amtsträger zu verurteilen sei (BGH, Urt. v. 2.12.2005 – 5 StR 119/05). In diesen Fällen könne die öffentliche Aufgabe von ihrer Ausführung durch den privatrechtlich organisierten Dienstleister „entkoppelt“ sein. Weiter bestehe im Bereich der Fernwärme, anders als bei der Grundversorgung mit Strom und Gas, kein Kontrahierungszwang. Der Markt sei durch Wettbewerb geprägt. Auch das Energiewirtschaftsgesetz

(EnWG) definiere als Energieversorgung ausschließlich die Versorgung mit Strom und Gas.

Die Argumente vermochten uns nicht zu überzeugen. Dass der Begriff der Daseinsvorsorge lediglich Strom und Gas umfassen soll, nicht aber Fernwärme, kann weder dem Gesetz noch seiner Begründung entnommen werden. Der Hinweis auf die Definition der Energieversorgung nach § 3 Nr. 18a EnWG, in der Fernwärme nicht genannt ist, hilft hier aus unserer Sicht nicht weiter. Das EnWG ist ein Bundesgesetz und gilt nach dem Willen seines Gesetzgebers (nur) für Strom und Gas bzw. die Regulierung der Netze, durch die die Elektrizität bzw. Gas verteilt wird. Es gilt nicht für Fernwärme. Der Gesetzgeber hat also lediglich den Anwendungsbereich eines einzelnen Gesetzes bestimmt. Inwiefern diese gesetzgeberische Entscheidung zum EnWG auf das HmbTG übertragbar sein soll, ist unklar. Weder Gesetzgeber noch Regelungsgegenstand der Gesetze sind jeweils identisch. Spätestens mit der Fusion der Wärme Hamburg mit der Hamburg Energie GmbH zu einem Unternehmen, das Strom, Gas und Fernwärme anbietet, dürfte das Argument weitgehend obsolet geworden sein, da dieses Unternehmen ja auch nach den Begrifflichkeiten des EnWG Energieversorger ist und die Anfrage nicht nur die Fernwärmeparte betraf.

Auch die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zur Amtsträgereigenschaft führt nicht weiter. Das Urteil betraf die Frage der Strafbarkeit eines Mitarbeiters, die von dessen Amtsträgereigenschaft abhing. Auch wenn der BGH zu dem Ergebnis kommt, ein Mitarbeiter eines privatrechtlich organisierten städtischen Energieunternehmens sei im strafrechtlichen Kontext nicht als Amtsträger zu bestrafen, ist darauf nicht der Rückschluss zu ziehen, das Unternehmen nehme keine öffentliche Aufgabe im Sinne des Transparenzrechts wahr. Die Interessenlage und die beteiligten Rechtsgüter sind in der Frage der Strafbarkeit einer einzelnen Person als Amtsträger einerseits und der Informationspflicht eines Beteiligungsunternehmens der FHH andererseits völlig unterschiedlich. Zu den Grundsätzen des Wirtschaftsprivatrechts gehört es, dass der Staat sich seinen öffent-

lich-rechtlichen Pflichten, insbesondere auch seiner Grundrechtsbindung, nicht durch eine „Flucht ins Privatrecht“ entziehen darf. Genau das würde aber geschehen, wenn man die zitierte Rechtsprechung der Strafgerichte auf die vorliegende Fallgestaltung übertrüge. Der Staat könnte sich dann durch eine Privatisierung von Aufgaben seiner Pflicht zur Transparenz entziehen. Will man mit dem BGH auch in transparenzrechtlicher Hinsicht eine Entkoppelung von Aufgabe und Ausführung annehmen, ist zudem unklar, welche Aufgaben nach Abzug der „Ausführung“ bei den privatwirtschaftlich organisierten Beteiligungsunternehmen der FHH noch verbleiben und der Informationspflicht unterliegen sollen.

Dass die Wärme Hamburg bzw. die HEnW keiner Grundversorgungspflicht unterliegt, führt ebenfalls nicht zu einem anderen Ergebnis. Grundversorger ist im Bereich der Strom- und Gaswirtschaft jeweils das Unternehmen, das die meisten Haushaltskunden beliefert. Wer keinen Strom- bzw. Gasliefervertrag mit einem selbst gewählten Versorger abschließt, wird automatisch durch den Grundversorger beliefert, ohne dass dieser einzelne Kund:innen z.B. wegen schlechter Bonität ablehnen darf. Für Fernwärme ist keine Grundversorgungspflicht vorgesehen, für Strom und Gas ist jedenfalls die HEnW nicht Grundversorger. Vor einer Informationspflicht kann sie das allerdings nach unserer Ansicht nicht schützen. Eine Grundversorgung kann über den daraus folgenden Kontrahierungszwang einen Sonderfall staatlicher Kontrolle auslösen, die den Grundversorger insoweit informationspflichtig macht, selbst wenn die FHH nicht über eine Mehrheitsbeteiligung verfügt (§ 2 Abs. 4 Nr. 1 HmbTG). Der Schluss, ein Unternehmen, das nicht Grundversorger ist, sei damit auch nicht informationspflichtig, ist logisch nicht zulässig. Die erforderliche Kontrolle ergibt sich im Fall der HEnW bereits aus der Stellung der FHH als (Allein-)Eigentümerin des Unternehmens.

Auf unsere kritische Stellungnahme zu den vorgebrachten Argumenten hin legte die HEnW ein anwaltliches Gutachten vor, das zum einen die Argumentation zur Grundversorgungspflicht noch einmal wiederholte und vertiefte. Darüber hinaus wurde darauf hingewie-

sen, dass die HEnW im Bereich der Strom- und Gasversorgung im Wettbewerb mit hunderten anderer Versorgungsunternehmen stehe. Bei der Übernahme der Fernwärmeversorgung 2013 durch die FHH habe auch eine Rolle gespielt, dass dies „ein sicheres und lohnendes Geschäft“ darstelle und die HEnW auf der Grundlage von Leistungs-, Effizienz- und Wirtschaftlichkeitskriterien handele.

Dies mag so sein. Allerdings dient die Beteiligung der FHH an Wärme Hamburg bzw. HEnW keineswegs dazu, im Markt der Energieversorger möglichst hohe Einkünfte zugunsten der Stadt zu erzielen. Der Beteiligungsbericht der FHH nennt als wichtiges staatliches Interesse für die Beteiligung der FHH an dem Unternehmen: *„Als städtisches Energieunternehmen zahlen die Hamburger Energiewerke vollständig auf die klimapolitischen Zielsetzungen der Freien und Hansestadt Hamburg ein. Sie kann jetzt wieder selbst über Umsetzung und Unterstützung der Energiewende in der Wärme- und Stromerzeugung entscheiden und den Kohleausstieg umsetzen. (...) Die Hamburger Energiewerke stellen ein wichtiges Instrument der Energiepolitik des Senats zur Förderung der Entwicklung von Innovationen für die Energiewende dar.“*

Das widerspricht der Darstellung, die HEnW richte ihr Handeln ausschließlich nach Leistungs-, Effizienz- und Wirtschaftlichkeitskriterien aus. Auch ihre Stellung in einem Wettbewerb mit anderen Unternehmen hat auf die Frage, ob sie eine öffentliche Aufgabe erfüllt, keinen Einfluss. Vor Nachteilen durch eine Offenbarung von Informationen, die sie im Wettbewerb beeinträchtigen könnten, schützt sie § 7 HmbTG, der eine detaillierte, auf die einzelne Information bezogene Darlegung dieser Wettbewerbsnachteile verlangt. Organigramme gehören sicher nicht dazu.

Die Stärke des Widerstands der HEnW gegen ihre Informationspflicht und der (für das Rechtsanwaltsgutachten schließlich auch finanzielle) Aufwand, den sie hierfür auf sich nahm, überraschte uns. Letztlich schien dies aber auch der HEnW für diesen konkreten Auskunftsantrag überzogen und sie beantwortete die Anfrage zumin-

dest teilweise, allerdings ohne Anerkennung einer Rechtspflicht. Wir haben daher davon abgesehen, hier eine Beanstandung auszusprechen. Es bleibt abzuwarten, ob sich die HEnW GmbH bei künftigen Informationszugangsanträgen ähnlich abwehrend verhält.

### 6.7 Das Bezirksamt Altona und die Hygieneberichte

*Bereits seit mehreren Jahren streiten sich das Bezirksamt Altona und eine Krankenhausbetreiberin, ob die Behörde Hygieneberichte herausgeben darf. Die Argumente der Betreiberin überzeugten uns nicht. Ein schneller Abschluss des Verfahrens ist leider aber nicht in Sicht.*

Ein Antragsteller beehrte Zugang zu den Berichten des Gesundheitsamts des Bezirksamts Altona, die bei Hygienekontrollen in einem Krankenhaus entstanden waren. Das Bezirksamt zeigte sich bereit, die Berichte offenzulegen. Hiergegen wandte sich aber der Betreiber des Krankenhauses und berief sich auf den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Über den Fall, der hinsichtlich einiger Verfahrensfragen auch bereits das Verwaltungsgericht Hamburg beschäftigt hat, haben wir bereits berichtet (TB HmbTG 2018/2019, Kap. 5.3).

Das Verwaltungsgericht hatte im Eilverfahren entschieden, dass das Bezirksamt – das dem Klinikbetreiber die beabsichtigte Herausgabe der Hygieneberichte nur formlos angekündigt hatte – einen förmlichen Bescheid mit Begründung und Rechtsbehelfsbelehrung fertigen muss. Dem war das Bezirksamt nachgekommen. Die Betreiberin legte hiergegen erwartungsgemäß Widerspruch ein, ließ sich mit der Begründung aber mehr als zwei Jahre Zeit. Vor Erlass des Widerspruchsbescheids bat uns das Bezirksamt erneut um Beratung. Dem kamen wir gern nach.

Als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse werden nur wettbewerbsrelevante Informationen geschützt, also solche, die nicht unerheb-

lichen Einfluss auf die Marktposition des Geheimnisträgers haben können, wenn sie bekannt werden.

In einem ersten Schritt stellte sich dabei die Frage, ob an den Hygieneberichten überhaupt ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse bestehen kann. Wurden keine Verstöße dokumentiert, sind nachteilige Auswirkungen auf den Wettbewerb nicht zu erwarten, im Gegenteil. Wurden Verstöße festgestellt, ist zu klären, ob an Informationen über rechtswidriges Verhalten überhaupt ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse bestehen kann. Für das HmbTG existiert hierzu keine Rechtsprechung; die Gesetzesbegründung verneint das ausdrücklich nur für den Fall, dass der Tatbestand einer Ordnungswidrigkeit oder Straftat erfüllt ist. Dafür gab es hier indes keinerlei Anhaltspunkte.

Für das IFG-Bund wird dies in Zweifel gezogen. Die Begründung dürfte auf das HmbTG übertragbar sein: Wer sich gegen die Rechtsordnung wendet, verdient nicht deren Schutz und kann für sich schon gar nicht ein „Recht auf Intransparenz“ zur Verschleierung illegalen Verhaltens reklamieren. (Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 6 Rn. 97; Guckelberger, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, 38. Edition 2022, IFG, § 6, Rn. 32, jeweils m.w.N.). Eine Rechtsordnung, die sich ernst nimmt, darf nicht Prämien auf die Missachtung ihrer selbst setzen (BVerfGE NVwZ 2006, 807 Tz. 63). Geschäftsgeheimnisse unterfallen dem Schutz durch die Wirtschaftsgrundrechte nach Artt. 12, 14 GG, weil sie eigene Leistungen schützen wollen. Ein Schutz im Wettbewerb durch die Verschleierung eigener Rechtsverstöße ist dem Grundrechtsschutz fremd. Anders als natürlichen Personen kommt Unternehmen kein Persönlichkeitsrechtsschutz zu. Sie haben keinen grundrechtlichen Anspruch auf Geheimhaltung von Fehlritten, im Gegensatz zu Menschen, die ein von der Verfassung geschütztes Recht auf einen Neuanfang, ein Recht auf Vergessen usw. haben.

Aber auch wenn man grundsätzlich von der Schutzwürdigkeit der Hygieneberichte ausgeht, waren die in der Widerspruchs begrün-

derung vorgetragenen Bedenken gegen eine Herausgabe der Informationen aber nicht überzeugend.

Die Krankenhausbetreiberin äußerte die Befürchtung, dass die Hygieneberichte für medizinische Laien nicht verständlich seien und damit einen falschen Eindruck über die tatsächlichen Zustände erwecken könnten. Diese Befürchtung teilten wir nicht. Leitbild des Gesetzes sind mündige Bürger:innen. Anders als das Hamburgische Pressegesetz vermittelt das HmbTG den Antragstellenden keinen Anspruch darauf, dass ihnen Fragen beantwortet und Sachverhalte erläutert werden. Derartige Anfragen werden von den Behörden regelmäßig zu Recht abgelehnt. Es hätte ein bedeutendes Missbrauchspotenzial, würde man den informationspflichtigen Stellen gestatten, zusätzlich auch die Original-Dokumente zurückhalten, weil sie für Fachleute verfasst und für Laien schwer verständlich sind. Denn letztlich ist es ja die Behörde, deren Handeln kontrolliert werden soll: Die Bürger:innen sollen sich ein Bild davon machen können, ob sie auf Rechtsverstöße adäquat reagiert oder vor ihnen die Augen verschließt.

Vor diesem Hintergrund ist auch dem Argument entgegenzutreten, das Vertrauen in die öffentliche Gesundheitsversorgung würde durch die Offenlegung der Berichte geschädigt. Nach der Vorstellung des Gesetzgebers ist das Gegenteil der Fall. Die Einschätzung, ob eine Information „richtig“ verstanden wird, kann im Regelfall kaum durch eine informationspflichtige Stelle geleistet werden, zumal für den voraussetzungslosen Informationsanspruch nach HmbTG die Antragstellenden üblicherweise nichts zu ihren persönlichen Vorkenntnissen vortragen. Dass sich die Öffentlichkeit mit wahren Tatsachen kritisch auseinandersetzt, muss ein Unternehmen grundsätzlich hinnehmen.

Die Grenze dessen, was das Krankenhaus hinnehmen muss, ist erst erreicht, wenn sich eine Offenlegung der Berichte nicht unerheblich auf seine Wettbewerbssituation auswirken würde und kein überwiegendes Interesse der Allgemeinheit an der Veröffentlichung der Informationen besteht. Einzelheiten zur Situation im Krankenhaus-

markt, aus denen sich konkretere Anhaltspunkte für die vorerst nur pauschal behaupteten Nachteile ergeben, waren der Widerspruchsbegründung leider nicht zu entnehmen. Sie müssten auch gewichtig sein. Denn das Interesse der Allgemeinheit zu erfahren, ob eine Behörde die hygienischen Zustände in einem bestimmten Krankenhaus im Blick hat und auf mögliche Verstöße angemessen reagiert, dürfte als hoch einzuschätzen sein.

Zum Redaktionsschluss dieses Tätigkeitsberichts ist noch kein Widerspruchsbekleid ergangen, das Verfahren dauert weiter an – aus Sicht des Antragstellers, der nun bereits seit mehr als fünf Jahren auf die Informationen wartet, ein sehr misslicher Zustand.

## 6.8 Die BJV und die Stiftungsunterlagen

*Ein Antrag auf Auskunft über Geschäftszahlen einer privaten Stiftung, die als Beweismittel in einem Gerichtsverfahren dienen sollten, löste bei der BJV als Stiftungsaufsicht ein Störgefühl aus. Unserer Ansicht nach zu Unrecht, denn die Stiftung steht nicht (mehr) im Wettbewerb.*

Ein Antragsteller beantragte bei der Behörde für Justiz und Verbraucherschutz (BJV), die in Hamburg für die Stiftungsaufsicht zuständig ist, Zugang zu bestimmten Unterlagen einer privaten Stiftung, insbesondere zum Vermögen, Erträgen und Abrechnungen. Er benötigte die Informationen in einem Rechtsstreit gegen seinen früheren Arbeitgeber, gegen den er Ansprüche aus einer Betriebsrente geltend macht. Die Stiftung ist Trägerin der Pensionskasse, aus der sich die Betriebsrente speist.

Anders als in einigen anderen Bundesländern (siehe Kapitel 3.3.3) ist in Hamburg auch die Stiftungsaufsicht grundsätzlich informationspflichtig. Die BJV lehnte den Antrag aber überwiegend ab und verwies auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Stiftung. Hierzu bat der Antragsteller um unsere Rechtseinschätzung.

Im vorliegenden Fall bestand die Besonderheit, dass die Betriebsrente in der Form, wie der Antragsteller sie geltend machte, von seinem Arbeitgeber bereits seit langem nicht mehr angeboten wird. Mit dem Vermögen der Stiftung werden die Ansprüche Berechtigter abgewickelt, die Satzung der Stiftung sieht aber vor, dass keine neuen Berechtigten mehr hinzukommen können. Falls der Arbeitgeber weiter eine Betriebsrente anbietet, wird sie jedenfalls nicht über diese Stiftung finanziert.

Dies war aus unserer Sicht ein entscheidender Aspekt, der dazu führt, dass die Stiftung sich nicht auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse berufen kann. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind solche Informationen, die sich nachteilig auf die Wettbewerbsposition des Geheimnisträgers auswirken können. Im vorliegenden Fall nahm die Stiftung aber nicht (mehr) am Wettbewerb teil. Sie muss daher nicht fürchten, dass Kund:innen oder andere Vertragspartner ihr den Rücken kehren oder sich für andere Anbieter entscheiden. Auch als Instrument zur Gewinnung von Mitarbeitenden für den ehemaligen Arbeitgeber des Antragstellers spielt sie keine Rolle mehr.

Die BJV hatte vor allem deshalb Bedenken gegen eine Offenlegung, weil der Antragsteller die Informationen sie in einem Rechtsstreit mit einem Unbeteiligten nutzen wollte. Das sei nicht vom Gesetzeszweck gedeckt, der auf demokratische Willensbildung und Kontrolle öffentlicher Stellen ziele.

Diese Überlegung kann aber nur dann zum Tragen kommen, wenn eine Interessenabwägung eröffnet ist. Sind Informationen schon nicht wettbewerbsrelevant, kommt es auf das Gewicht des Interesses an der Offenlegung dieser Informationen gar nicht mehr an. Da das HmbTG einen voraussetzungslosen Informationsanspruch regelt, müssen Antragstellende grundsätzlich auch gar keine Angaben darüber machen, warum sie Zugang zu bestimmten Informationen erhalten möchten. Darüber hinaus können auch dann, wenn primär private Interessen verfolgt werden, Unregelmäßigkeiten im Behördenhandeln auffallen.

Mit den aufgeworfenen Rechtsfragen hat sich nun auch das Verwaltungsgericht zu befassen: Der Antragsteller verfolgt seinen Auskunftsanspruch mit einer Klage weiter.

### 6.9 Die Altklausuren des GPA

*Die Offenlegung von Klausursachverhalten, Aktenvorträgen und Lösungsvermerken für das zweite Staatsexamen ist in der Vergangenheit wiederholt Gegenstand von Anfragen gewesen. In dem aktuellen Fall hat dies zu einem intensiven Austausch mit dem GPA und dem Hanseatischen Oberlandesgericht geführt, in dem schwierige Rechtsfragen besprochen wurden.*

Im Juli 2023 wandte sich ein Antragsteller an den HmbBfDI: Das beim Hanseatischen Oberlandesgericht in Hamburg eingerichtete Gemeinsame Prüfungsamt der Länder Freie Hansestadt Bremen, Freie und Hansestadt Hamburg und Schleswig-Holstein für die zweite Staatsprüfung (GPA) verweigerte den Zugang zu Examensklausuren und Aktenvorträgen samt Lösungshinweisen. Dies klingt auf den ersten Blick plausibel, da Klausuren keine effektive Leistungskontrolle darstellen, wenn sie vor dem Schreiben samt Lösungshinweisen bekannt sind. Der Antragsteller beehrte allerdings lediglich Zugang zu Aufgaben, die vor dem Jahr 2020 verwendet und zudem bereits in Arbeitsgemeinschaften oder Klausurenkursen im Rahmen des Referendariats gestellt wurden.

Das Ersuchen ist dennoch abgelehnt worden, insbesondere unter Verweis auf § 5 Nr. 7 Var. 3 HmbTG. Die angefragten Klausursachverhalte und Aktenvorträge seien für eine ordnungsgemäße Durchführung der Prüfungen immer noch erforderlich. Zudem hänge die Zusammenarbeit mit den Prüfungsämtern anderer Länder von dem Nichtbekanntwerden der Prüfungsinhalte ab.

Informationsfreiheitsanfragen an das GPA gab es auch schon in der Vergangenheit. Sie haben dazu beigetragen, dass die Bereichsausnahme im Bereich von Prüfungen Eingang in die Reform des HmbTG 2020 gefunden hat. Dies bewerteten wir als zu weitgehende Einschränkung (TB HmbTG 2018/2019, Kapitel 2.2). Im Hinblick auf die bewusst gewählte Beschränkung des Antrags auf bereits abgeprüfte und zur Ausbildung verwertete Klausuren vor dem Jahr 2020 – und damit bis zu dessen Errichtung im Jahr 1972 – stellt sich jedoch die Frage, inwiefern Altklausuren die Tätigkeit von Prüfungseinrichtungen betreffen, „soweit sie im Bereich von Prüfungen“ tätig werden.

In einem hierzu anberaumten Termin mit dem GPA und dem Hanseatischen Oberlandesgericht kam es zu einem rechtlich anspruchsvollen Streitgespräch: Dabei wurde zunächst deutlich, dass sich das GPA als Hamburger Behörde und informationspflichtige Stelle nach § 2 Abs. 3 Hs. 1 HmbTG versteht. Das ist angesichts der komplexen Struktur des GPA nicht selbstverständlich, aber richtig. Augenscheinlich dient das GPA schließlich nicht nur der FHH, sondern auch der Abnahme des zweiten Staatsexamens für die Hansestadt Bremen und Schleswig-Holstein. Die Übereinkunft dieser Länder über die Errichtung des GPA zeigt jedoch, dass es sich um eine Hamburger Behörde handelt: In der Übereinkunft ist geregelt, dass das GPA „beim Hanseatischen Oberlandesgericht Hamburg“ errichtet wird und damit eine Verwaltungseinheit dieser Hamburger Einrichtung darstellt. Zudem wird das GPA in § 2 Abs. 4 der Übereinkunft als für die Berufung von prüfenden Mitgliedern „zuständige Behörde der Freien und Hansestadt Hamburg“ bezeichnet. Das entspricht auch der gelebten Praxis, wonach das GPA diese Berufungen selbst vornimmt und nicht etwa die Behörde für Justiz und Verbraucherschutz (Bü.-Drs. 20/10046, S. 1 ff.). Dieses staatsvertraglich vorgesehene Auftreten zeigt, dass das GPA als Hamburger Behörde handelt und lediglich treuhänderisch die Durchführung der zweiten Staatsprüfung für die Hansestadt Bremen und das Land Schleswig-Holstein wahrnimmt (vgl. VerfGH Berlin, Beschl. v. 19.12.2006 – 45/06, Rn. 31).

Im Rahmen unseres Austausches stellte das GPA maßgeblich auf die Bereichsausnahme zugunsten des Prüfungswesens ab ( § 5 Nr. 7 Var. 3 HmbTG ). Dies haben wir bezweifelt: Obschon das Prüfungswesen eine erhebliche Bedeutung für die Juristenausbildung hat, sind die Begriffe nicht identisch. Insbesondere ist naheliegend, dass Altklausuren, die weit vor dem Jahr 2020 gestellt und bereits verwendet worden sind, einen geringen Bezug zum Prüfungswesen aufweisen. Auch wenn derart alte Altklausuren in anderen Bundesländern im Rahmen der Stationsausbildung benotet würden, ist zweifelhaft, ob darin eine hinreichende Prüfungsrelevanz liegt.

Ein gewichtiger Verweigerungsgrund kann allerdings in der Gefährdung der Beziehungen der FHH zu anderen Bundesländern liegen (§ 6 Abs. 3 Nr. 1 HmbTG), sofern diese ebenfalls am Ringtausch teilnehmen. Um die FHH nicht vom Informationsfluss mit anderen Bundesländern abzuschneiden, sieht das HmbTG eine Ausnahme vor. Die Gesetzesbegründung setzt hierfür voraus, dass eine Rückfrage bei den beteiligten Ländern ergeben hat, dass die Freigabe der begehrten Information nach dem dortigen Recht nicht vorgeschrieben ist und im konkreten Einzelfall den Interessen des Bundes oder dieses Landes zuwiderliefe (Bü.-Drs. 20/4466, Seite 18 f.). Dies muss entsprechend dargelegt werden. Wenn und soweit die Freigabe von Altklausurdurchgängen samt Lösungen dazu führt, dass das GPA aus dem Ringtausch ausgeschlossen würde, läge hierin eine nicht unerhebliche Gefährdung der Beziehungen der FHH zu den anderen Ländern im Ringtausch. Dieser öffentliche Belang würde die Freigabe der angefragten Klausuren hindern.

Der Antragsteller hat gegen den Bescheid des GPA Widerspruch eingelegt. Im Widerspruchsverfahren wird das GPA die hier dargestellten Aspekte zu berücksichtigen haben. Wir begleiten dieses spannende Verfahren im Zuge unserer Vermittlungstätigkeit aufmerksam weiter.





# RECHTSPRECHUNG VII.

## 7. Rechtsprechung

7.1 VG Hamburg, Beschl. v. 24.2.2022 – 17 E 5455/21 77

7.2 Hamburgisches OVG, Urt. v. 28.6.2022 – 3 Bf 295/19 79

## 7. Rechtsprechung

In diesem Abschnitt berichten wir über Entscheidungen hamburgischer Gerichte zu transparenzrechtlichen Fragen.

Im Berichtszeitraum sind nur wenige Entscheidungen zu diesem Rechtsgebiet ergangen. Das liegt nicht daran, dass zu wenige Klagen erhoben würden. Wir werden immer wieder von Antragstellenden darüber informiert, dass sie den Rechtsweg einschlagen, wenn unsere Vermittlung nicht zum Erfolg ihrer Anfrage geführt hat, und beobachten die Gerichtsverfahren. Leider ist die Verfahrensdauer vor den Verwaltungsgerichten insgesamt sehr lang. In Hamburg tritt eine bislang unerklärbare Zurückhaltung im Zusammenhang mit informationsfreiheitsrechtlichen Klagen hinzu: In keinem der uns bekannten Verfahren, in denen wir im Vorfeld der Klage beteiligt waren, ist im Berichtszeitraum eine Entscheidung ergangen.

Auch die beiden Klageverfahren, die der HmbBfDI aufgrund seiner Beanstandungen eingeleitet hat, dauern weiter an. In beiden Fällen handelt es sich nicht nur um kategorische Ablehnungen gesetzlicher Informationspflichten, sondern auch um die erstmalige Geltendmachung unseres Rechts auf gerichtliche Feststellung der transparenzrechtlichen Beanstandung. Die lange Verfahrensdauer hat damit eine Ausstrahlungswirkung und führt zu einer Verfestigung des status quo: Die Flughafen Hamburg GmbH wird sich bis zu einer verwaltungsgerichtlichen Entscheidung weiterhin gegen jegliche Anträge nach dem HmbTG verwehren, obwohl deren Informationspflicht gesetzlich vorgesehen ist. Gleiches gilt für die umweltinformtionspflichtige Universität Hamburg (TB HmbTG 2020/2021, Kap. 4.8 und 4.9).

Gleichzeitig steht damit die vom Gesetzgeber beabsichtigte Stärkung der Aufsicht durch den HmbBfDI in der Schwebe. Das Recht auf gerichtliche Feststellung der Beanstandung ist nur so stark wie dessen praktische Wirkung. Ein Mangel an Gerichtsentscheidungen wirkt sich damit auch auf die übrige Fallbearbeitung aus. Wenn perspektivisch keine Gerichtsentscheidungen zu erwarten sind, fehlt es

solange an einem gesetzlich vorgesehenen Anreiz zur rechtskonformen Anwendung des HmbTG.

Dies ist ein beklagenswerter Zustand, von dem wir hoffen, dass er nicht mehr lange anhält. Die hamburgische Verwaltungsrechtssprechung war in der Vergangenheit ein Garant für solide und durchdachte Entscheidungen, welche das Recht der Informationsfreiheit beständig weiterentwickelt haben. Auch wenn sie nie besonders schnell war, so hat sie doch zuverlässig geliefert. Wir hoffen daher, dass es sich bei dem momentanen Zustand um eine vorübergehende Schwächeperiode handelt, deren Ende schon bald kommen wird.

### **7.1 VG Hamburg, Beschl. v. 24.2.2022 – 17 E 5455/21**

*Das Verwaltungsgericht bekräftigt, dass Auskünfte nach dem Informationsfreiheitsrecht grundsätzlich nicht im Eilverfahren durchgesetzt werden können – selbst dann, wenn ein Journalist sie für seine Berichterstattung nutzen will.*

Während der Corona-Pandemie hat ein Journalist der Senatskanzlei mehrere Fragen zur Inzidenz unter Geimpften und Ungeimpften gestellt, und Einblick in entsprechende Unterlagen verlangt. Am Folgetag hat er eine nur teilweise Antwort aus der Senatskanzlei erhalten. Daraufhin hat er ein Eilverfahren vor dem Verwaltungsgericht eingeleitet.

Der Journalist hat damit zwei Rechtsgrundlagen geltend gemacht: zum einen den presserechtlichen Auskunftsanspruch nach § 4 Hmb-PresseG, zum anderen den informationsfreiheitsrechtlichen Auskunftsanspruch nach § 1 HmbTG, der jeder Person zusteht. Die beiden Ansprüche unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich der Anspruchsberechtigten, sondern auch hinsichtlich ihres Gegenstandes. Einblick in konkrete Dokumente kann nur der Anspruch nach dem

HmbTG vermitteln, während der presserechtliche Anspruch auf die Beantwortung von Fragen gerichtet ist.

Hinsichtlich des Anspruchs nach HmbTG hat das Verwaltungsgericht seinen Eilantrag abgelehnt: Hier besteht nach Ansicht des Gerichts keine Eilbedürftigkeit. Der Kläger wurde darauf verwiesen, diesen Anspruch im Wege eines „normalen“ Klageverfahrens durchzusetzen. Erfolg hatte der Kläger lediglich (teilweise) hinsichtlich seines presserechtlichen Auskunftsanspruchs.

Bei presserechtlicher Auskunftsansprüchen erkennt die Rechtsprechung an, dass eine besondere Eilbedürftigkeit besteht, wenn ein gesteigertes öffentliches Interesse sowie ein starker Gegenwartsbezug bestehen, so dass bei einem Abwarten der Klärung im Hauptsacheverfahren die Auskunft ihren Nachrichtenwert verlieren würde und allenfalls noch von historischem Interesse wäre. Praktisch wägen die Gerichte also ab zwischen dem Interesse, die Information bis zu einer vertieften Prüfung im Hauptsacheverfahren zurückzuhalten, und dem Interesse der Presse, aktuell zu berichten. Das Grundrecht der Pressefreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) rechtfertigt es in diesen Fällen, die Information bereits aufgrund einer nur summarischen Prüfung offenzulegen, auch wenn dies das Hauptsacheverfahren bereits vorwegnimmt.

Das Verwaltungsgericht Hamburg betont aber in der vorliegenden Entscheidung, dass dies nicht für den Anspruch nach dem Hamburgischen Transparenzgesetz gilt – selbst dann, wenn sich ein Journalist auf ihn beruft. Es ging dem Gesetzgeber mit diesem Anspruch nicht darum, der Presse ihre grundrechtlich geschützte Arbeit ermöglichen. Daher vermag das Grundrecht der Pressefreiheit in der Abwägung zwischen dem Interesse, die Information bis zur vertieften Prüfung zurückzuhalten, und dem Interesse an einer Presseberichterstattung die Waagschale nicht zugunsten der Berichterstattung senken.

Zwar verwirklichen Antragstellende, die Auskunftsansprüche nach dem HmbTG geltend machen, ebenfalls ein Grundrecht, nämlich das

Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen zu unterrichten (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG). Daraus folgt aber keine besondere Dringlichkeit. Das Argument des Journalisten, er sei auf eine schnelle Information angewiesen, weil sonst das Interesse der Allgemeinheit an dem Thema erlahme, überzeugte das Gericht nicht – dies ist das spezifische Interesse der Presse, das durch die Informationsfreiheit nicht besonders geschützt sei. Das Verwaltungsgericht erkennt an, dass es besonders dringende Fälle der Auskunftserteilung auch außerhalb des durch die Pressefreiheit geschützten Bereichs geben kann, im vorliegenden Verfahren hat es ein solches dringliches Interesse aber nicht gesehen.

Dass Eilverfahren zu informationsfreiheitsrechtlichen Ansprüchen kaum Erfolgsaussichten haben, ist keine neue Erkenntnis. Die hier vorgestellte Entscheidung bekräftigt dies und überzeugt auch mit ihrer Einordnung journalistischer Interessen, die über den Auskunftsanspruch nach HmbTG in das Eilverfahren eingebracht werden.

## 7.2 Hamburgisches OVG, Urt. v. 28.6.2022 – 3 Bf 295/19

*In einem umfangreichen, aber sehr lesenswerten Urteil hat das Hamburgische Oberverwaltungsgericht sich intensiv mit dem Urheber- und Datenbankschutzrecht als Grenzen der Informationspflicht beschäftigt. Ausschlaggebend für die Offenlegung war schließlich das öffentliche Interesse an den begehrten Unterlagen.*

Ein Naturschutzverein beantragte bei dem in Hamburg ansässigen Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) Zugang zu (Roh-)Daten, die im Zusammenhang mit einem Seevögelmonitoring für bestimmte Offshore-Windparks gesammelt wurden, und stützte sich dabei auf das Umweltinformationsgesetz (UIG). Dem widersprachen die gem. § 65 VwGO beigeladenen Betreiber der Windparks

und beriefen sich dabei auf ihr geistiges Eigentum sowie auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse.

Im Ergebnis gab das BSH dem Antrag teilweise statt. Die Rohdaten aus dem Seevogelmonitoring seien als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse i.S.v. § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG einzustufen. Die Beigeladenen hätten ein berechtigtes Interesse an der Nichtverbreitung der Rohdaten, da diese von den Beigeladenen durch aufwändige und kostenintensive Umweltuntersuchungen vor Ort erhoben worden seien. Eine Offenlegung der Rohdaten würde auch Rechte am geistigen Eigentum gemäß § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG, insbesondere Urheberrechte, verletzen. Bei den streitgegenständlichen Rohdaten handele es sich um geschützte Datenbanken i.S.v. § 87a Abs. 1 UrhG. Es bestehe kein überwiegendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe der Rohdaten i.S.v. § 9 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 Alt. 2 UIG. Im Hinblick auf die begehrten Gutachten und Berichte des Seevogelmonitorings sei lediglich die Akteneinsicht vor Ort mit § 3 Abs. 2 UIG vereinbar. Gewichtige Gründe sprächen dafür, von der beantragten Zugangsart abzuweichen und Akteneinsicht vor Ort zu gewähren. Denn die beantragte Übersendung der Auswertungen würde die Verwertungsrechte der Urheber beeinträchtigen.

Das Verwaltungsgericht Hamburg hat der Klage stattgegeben und die Beklagte unter Aufhebung der angefochtenen Bescheide verpflichtet, dem Kläger hinsichtlich der Offshore-Windparks „D.“, „A.“, „N.“ und „M.“ für den ab zwei Jahre vor deren Fertigstellung beginnenden und durch den Schluss der mündlichen Verhandlung beendeten Zeitraum sämtliche Rohdaten und Monitoringberichte über Seevögel durch Übermittlung in digitalisierter Form zugänglich zu machen (Urt. v. 24.4.2019 – 17 K 7099/17). Hiergegen hatten mehrere Beigeladene Zulassung der Berufung beantragt, das OVG Hamburg ließ die Berufung wegen ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit der angegriffenen Entscheidung zu.

Im Ergebnis hat das OVG die Entscheidung des VG nicht unerheblich korrigiert und dabei weitreichende Ausführungen gemacht. Zu-

nächst erkannte es, dass der Kläger mit seinem Klageantrag erstmals in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht die Verpflichtung der Beklagten zur Übermittlung sämtlicher Rohdaten und Monitoring-Berichte für die zwei Jahre vor der Fertigstellung der Offshore-Windparks der Beigeladenen in digitaler Form begehrt hatte. Dies sei eine Klageänderung, nicht lediglich eine Präzisierung. Zwar sei es zulässig, die Klage derart zu ändern. Die Klage selbst sei dadurch hingegen im gewissen Umfang unzulässig geworden, weil der Kläger dies nicht direkt bei Klageerhebung beantragt habe, sondern erst zwei Jahre später im Rahmen der mündlichen Verhandlung. Da sei der angegriffene Bescheid aber insoweit bereits in Rechtskraft erwachsen. Das OVG begrenzte damit seine Entscheidungskompetenz auf die ab dem Zeitpunkt der Fertigstellung der Windparks der Beigeladenen erstellten Umweltinformationen.

Die Klage sei unbegründet, soweit der Kläger die Übermittlung sämtlicher Rohdaten und Monitoring-Berichte für den Zeitraum nach Eingang seines Informationsbegehrens bis zum aktuellen Zeitpunkt bei der Beklagten in digitaler Form begehrt. Nach § 3 Abs. 1 Satz 1 UIG habe jede Person Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen, über die eine informationspflichtige Stelle i.S.d. § 2 Abs. 1 UIG verfügt, ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen. Gegenstand des Informationsanspruchs seien die Umweltinformationen, über die die informationspflichtigen Stellen verfügen. Für das tatbestandlich geforderte „Verfügen“ i.S.d. § 3 Abs. 1 Satz 1 UIG komme es maßgeblich auf den Zeitpunkt des Eingangs des Informationszugangsantrags und nicht erst auf den Zeitpunkt der Entscheidung der Behörde oder gar des Gerichts an. Es gebe keinen generellen Anspruch auf zukünftige Informationen und kein Abonnement auf alle neu eintreffenden Informationen betreffend ein Themengebiet. Nur so könne erreicht werden, dass die Behörde das Verfahren, an dem nicht selten auch Dritte beteiligt werden müssen, „unter Kontrolle“ halten, also eine abschließende Prüfung und Bescheidung eines informationsrechtlichen Antrags vornehmen könne. Darüber hinaus hat das OVG die Berufung der Beigeladenen zurückgewiesen und dem Kläger einen Anspruch auf Zugang zu den

Rohdaten „Daten Schiffszählungen“ und „Daten Flugzählungen“ zugesprochen.

Bei diesen Informationen handele es sich nicht um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Beigeladenen nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UIG. Das Gericht legt als Maßstab die viergliedrige Definition aus der Rechtsprechung des BVerfG zugrunde (BVerfGE 115, 205 ff.) und bezieht sich zutreffend nicht auf die Definition in § 2 Nr. 1 Geschäftsgeheimnisgesetz (GeschGehG), die nach § 1 Abs. 3 GeschGehG keine Anwendung finden soll. Das BVerwG tut sich mit dieser einfachen Unterscheidung deutlich schwerer (vgl. BVerwG, Urt. v. 17.6.2020 – 10 C 22/19, Rn.16).

Die nach der allgemeinen Definition erforderliche Wettbewerbsrelevanz der Informationen sei grundsätzlich nicht (mehr) gegeben, wenn die Informationen mindestens fünf Jahre alt seien. Aufgrund des Zeitablaufs seien Informationen dann grundsätzlich als nicht mehr aktuell und deshalb als nicht mehr vertraulich anzusehen, es sei denn, die Partei, die sich auf die Vertraulichkeit beruft, weise ausnahmsweise nach, dass die Informationen trotz ihres Alters immer noch wesentliche Bestandteile ihrer eigenen wirtschaftlichen Stellung seien.

Die Beigeladenen seien schon nicht in der Lage gewesen, das berechnete Interesse an der Nichtverbreitung dieser Daten auch nur darzulegen. Die streitgegenständlichen „Daten Schiffszählungen“ und die „Daten Flugzählungen“ seien zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung weit mehr als sechs Jahre alt. Die Beigeladenen hätten den nach höchstrichterlicher Rechtsprechung erforderlichen Nachweis einer fortbestehenden Wettbewerbsrelevanz dieser Daten nicht erbracht. Deswegen sei schon tatbestandlich gar nicht vom Vorliegen schützenswerter Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse auszugehen gewesen.

Darüber hinaus wäre die nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 UIG vorzunehmende Abwägung bestehender Vertraulichkeitsinteressen

mit dem öffentlichen Informationsinteresse ohnehin zugunsten des Klägers ausgegangen. Da sich die gegenüberstehenden Interessen nicht mathematisch exakt qualifizieren ließen, bedürfe es einer argumentativ-wertenden Abwägung. Insoweit verweise der EuGH im Zusammenhang mit der Abwägung auf den ersten Erwägungsgrund der Umweltinformationsrichtlinie. Aus diesem ergebe sich, dass zu den Gründen, die für die Bekanntgabe sprechen können unter anderem gehöre, „das Umweltbewusstsein zu schärfen, einen freien Meinungsaustausch und eine wirksamere Teilnahme der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren in Umweltfragen zu ermöglichen und [...] den Umweltschutz zu verbessern“. Überdies trage ein Zugang der Öffentlichkeit zu den einschlägigen Unterlagen auch zu einer Versachlichung der öffentlich geführten Debatte über die Auswirkungen von Offshore-Anlagen auf die Umwelt bei.

Die Herausgabe der „Daten Schiffszählungen und der „Daten Flugzählungen“ an den Kläger erfülle auch nicht den Tatbestand des Ablehnungsgrundes nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UIG, wonach der Umweltinformationszugangsanspruch abzulehnen sei, soweit Rechte am geistigen Eigentum, insbesondere Urheberrechte, durch das Zugänglichmachen von Umweltinformationen verletzt würden. Zwar seien vom Urheberrecht im Sinne dieser Regelung auch die verwandten Schutzrechte wie Datenbanken gemäß § 87a UrhG und Sammelwerke nach § 4 UrhG geschützt. Durch die Übersendung der excel-Tabellen an den Kläger würden diese jedoch nicht verletzt.

Bei den gesammelten Umweltinformationen handle es sich zwar um Datenbanken i.S.d. § 87a UrhG. Ein Zugänglichmachen der begehrten Informationen stelle aber keinen Eingriff in das Datenbankrecht nach § 87b UrhG dar. § 87b Abs. 1 UrhG vermittele dem Datenbankhersteller datenbankspezifische Ausschließlichkeitsrechte und definiere, wann in diese eingegriffen wird, also wann diese verletzt werden. Durch die Herausgabe der begehrten excel-Tabellen werde aber kein nach Art und Umfang wesentlicher Teil der jeweiligen Datenbank i.S.d. § 87b Abs. 1 Satz 1 UrhG vervielfältigt, verbei-

tet oder öffentlich wiedergegeben. Ferner beeinträchtige der Informationszugang weder die berechtigten Interessen des Datenbankherstellers unzumutbar, noch laufe dies einer normalen Auswertung der Datenbank zuwider. Dies wäre aber für die Erfüllung von § 87b Abs. 1 Satz 2 UrhG erforderlich. Die Herausgabe der begehrten Daten verletze auch unter dem Gesichtspunkt des Schutzes als Sammelwerk nach § 4 UrhG kein Urheberrecht.

Daher kam nur ein Eingriff in das nach § 12 UrhG geschützte Recht der Erstveröffentlichung in Betracht. Vorliegend ergebe die nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 UIG vorzunehmende Abwägung jedoch, dass das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe der begehrten Auswertungen zum Seevogelmonitoring überwiege, weil die Auswertungen aufgrund ihres Alters nicht mehr von erheblichem wirtschaftlichem Wert und zudem auch nicht wirtschaftlich verwertbar seien. Dem vom Urheberpersönlichkeitsrecht geschützten Interesse an einer Geheimhaltung des Inhalts der Werke komme im Rahmen der im Streitfall vorzunehmenden Abwägung kein entscheidendes Gewicht zu.

Abschließend habe der Kläger auch einen Anspruch auf Übersendung der Informationen in digitaler Form. Die durch die Beklagte gewählte Zugangsart der Akteneinsicht weise nicht die gleiche Informationseignung für den Kläger auf. Der vom Kläger gewählten Zugangsart stünden keine gewichtigen Gründe gemäß § 3 Abs. 2 Satz 2 UIG entgegen. Ein erhöhter Verwaltungsaufwand für die Beklagte sei mit den ohnehin in digitaler Form vorliegenden Rohdaten nicht verbunden.

Die Entscheidung des OVG Hamburg ist insgesamt 66 Seiten lang und setzt sich nicht nur mit Fragen des Umweltinformationsrechts detailliert auseinander. Vielmehr berührt die Entscheidung auch allgemeine Fragen des Verwaltungs- und -prozessrechts und taucht tief in das Urheberrecht ab. Das Urteil ist handwerklich solide und überzeugt sowohl vom Ergebnis, als auch von der Begründung her.

Das Problem an diesem Sachverhalt ist vielmehr allgemeinerer Natur. Die Entscheidung des Gesetzgebers, Umweltinformationen zugänglich zu machen, reicht bis 1990 (Erlass der ersten Umweltinformationsrichtlinie RL 90/313/EWG) zurück. Dennoch ist der Zugang zu offensichtlichen Umweltinformationen auch dreißig Jahre später noch kein Selbstläufer. In einem Verfahren, in dem die Rechteinhaber nicht einmal in der Lage waren, die Schutzwürdigkeit der Informationen darzulegen, hat es vom ersten Antrag (November 2016) bis zur Entscheidung des OVG Hamburg (Juni 2022) rund sechs Jahre gedauert und es endete auch nur, weil das OVG die Revision nicht zugelassen hat.

Diese Zustände sind so nicht haltbar. Eine Verzögerung um sechs Jahre ist nicht im Sinne des Gesetzgebers. Und im Ergebnis wird man auch den unterlegenen Parteien gratulieren müssen. Zwar sind die Informationen herauszugeben, sie sind aber so veraltet, dass sie für die öffentliche Debatte massiv an Wert verloren haben. Für die Rechteinhaber heißt es deswegen: Verfahren verloren, Mission erfolgreich. Dies ist leider kein Einzelfall.

Für die Kläger bedeutet das Urteil auch keineswegs, dass sie nun auf dieser Grundlage einfach die aktuellen Versionen der Daten abfragen können. Das OVG Hamburg hat ausdrücklich festgehalten, dass die Entscheidung stets nur für die zum Zeitpunkt der Antragstellung vorliegenden (Umwelt-)Informationen gelte. Gegen einen neuen Antrag könnte wieder der Instanzenzug beschritten werden, das Ergebnis stünde fest.



8. Ausblick

8.1 Anordnungsrecht gegenüber informationspflichtigen Stellen	88
8.2 Abwägungsklausel für die Forschungsfreiheit	89
8.3 Einbeziehung des Landesamts für Verfassungsschutz	90

## VIII. Ausblick

Hier berichten wir von gesetzlichen Änderungen, die wir für die Durchsetzung von voraussetzungslosen Ansprüchen auf Informationszugang für erforderlich halten.

### 8.1 Anordnungsrecht gegenüber informationspflichtigen Stellen

Nach wie vor erreichen uns viele Eingaben, denen keine komplizierten Rechtsfragen zu Grunde liegen, sondern in denen Behörden einfach über eine lange Zeit nicht antworten oder unter Hinweis auf die allgemeine Arbeitsbelastung uns und die Antragstellenden von Monat zu Monat vertrösten.

Hier haben wir mit unserer Transparenzoffensive angesetzt, um solche Verschleppungen zu verhindern, die aus Unwissen oder Unsicherheit entstehen. In Fällen, in denen Behörden Transparenzanfragen deshalb liegen lassen, weil sie ihnen in der Vielzahl anstehender Aufgaben eine niedrige Priorität einräumen und einfach hoffen, dass sie sich mit Zeitablauf von selbst erledigen, haben wir allerdings keine Handhabe. Die Beanstandung und die darauffolgende Möglichkeit einer Feststellungsklage (§ 14 Abs. 5 und 6 HmbTG) sind in solchen Fällen in der Regel keine tauglichen Instrumente. Sie sind auf erhebliche Verletzungen der Informationspflicht beschränkt. Wir können in Fällen, in denen Behörden in Einzelfällen schleppend reagieren, nur Antragstellende auf die Möglichkeit einer Untätigkeitsklage hinweisen. Das ist, insbesondere in Fällen, in denen die Rechtslage keine besonderen Schwierigkeiten aufweist, ein unbefriedigendes Ergebnis, zumal viele Antragstellende vor dem Aufwand und dem Kostenrisiko zurückschrecken.

Die Möglichkeit der gerichtlichen Feststellung einer Beanstandung ist 2020 in das HmbTG aufgenommen worden, um seine Stellung zu stärken, stammt aber ursprünglich aus dem Hamburgischen Gesetz über die Datenverarbeitung der Polizei (HmbPoIDVG). Hinsichtlich dieser Befugnis aus dem polizeilichen Datenschutzrecht hat die Europäische Kommission festgestellt, dass es sich nicht um eine hinreichend effektive Aufsichtsbefugnis handele (Schreiben an die

Bundesaußenministerin (C (2022) 2704, S. 6 ff.). Auch vor dem Hintergrund der langen Verfahrensdauer vor dem Verwaltungsgericht nach dem Ausspruch einer Beanstandung (siehe Kap. 6) wird deutlich, dass es im Informationsfreiheitsrecht einer Nachbesserung bedarf: Die Beanstandung hat ihre rechtsdurchsetzende Funktion nicht erfüllt. Eine Anordnungsbefugnis, um die gesetzlich vorgeschriebene Informationspflicht bei besonders tiefgreifenden Verstößen umzusetzen, ist mehr denn je erforderlich.

## **8.2 Abwägungsklausel für die Forschungsfreiheit**

Der HmbBfDI erneuert seine Forderung, dass die in § 3 Nr. 7 HmbTG geregelte Ausnahme für den Forschungsbereich unter den Vorbehalt einer Interessenabwägung gestellt wird (siehe TB HmbTG 2020/2021, Kap. 6.2).

Nach der Rechtsprechung des OVG Hamburg sind weite Teile des Forschungsbetriebs, insbesondere auch die Drittmittelförderung, von dem Ausnahmetatbestand erfasst. Grundrechtlich zwingend ist dies nicht. Das Gericht hat in dem geltenden Gesetzestext aber keine Anhaltspunkte dafür gesehen, dass der Gesetzgeber Spielräume für die (mögliche) Einschränkung des Grundrechts der Forschungsfreiheit nutzen wollte.

Es liegt nun am Gesetzgeber, durch die Aufnahme einer Abwägungsklausel den Weg dafür freizumachen, dass ein nachgewiesenes besonders gewichtiges Informationsinteresse sich im Einzelfall gegenüber der Forschungsfreiheit durchsetzen kann. In anderen Ausnahmetatbeständen sind derartige Abwägungen seit langem vorgesehen und ermöglichen es, Transparenz- und Geheimhaltungsinteressen in einen angemessenen Ausgleich zu bringen. Pauschale Ausnahmen können dies nicht leisten.

### 8.3 Einbeziehung des Landesamts für Verfassungsschutz

Es bleibt dabei: Auch das Landesamt für Verfassungsschutz (LfV) ist in den Anwendungsbereich des Transparenzgesetzes einzubeziehen. Unsere gleichlautende Forderung aus den vergangenen Jahren (siehe TB HmbTG 2020/2021, Kap. 6.1; TB HmbTG 2016/2017, Kap. 6.1; TB HmbTG 2014/2015, Kap. 2.3.3; TB HmbTG 2012/2013, Kap. 5.2.1) sind leider auch im abgelaufenen Berichtszeitraum nicht aufgegriffen worden.

Das LfV ist als einzige Behörde in Hamburg vollständig von der Informationspflicht ausgenommen. Für eine solche Privilegierung gibt es keinen Grund. Zwar liegt auf der Hand, dass die Arbeit des LfV häufig im Verborgenen stattfinden muss. Um dem Rechnung zu tragen, würde es aber genügen, Informationszugangsanträge an das LfV an den allgemeinen Ausnahmetatbeständen zu messen – ähnlich wie z.B. Anträge an die Polizei, die deren Ermittlungen und Einsatztaktiken betreffen. Das funktioniert in vergleichbaren Rechtsgebieten: Weder das Hamburgische Pressegesetz noch das Hamburgische Umweltinformationsgesetz enthalten eine Bereichsausnahme zugunsten des LfV.

Neben den nachrichtendienstlichen Tätigkeiten erfüllt das LfV Aufgaben, die mit denen anderer Behörden vergleichbar sind: Es beschafft Büromaterial, mietet Büros oder entwirft Datenschutzkonzepte, Gleichstellungspläne und ähnliche Dokumente. Warum Informationen über diese Tätigkeiten schutzwürdiger sein sollen als wenn andere Behörden dasselbe tun, ist nicht nachvollziehbar. Letztlich würde eine grundsätzliche Informationspflicht des LfV dazu beitragen, dass das Vertrauen in die Behörde wächst – auch hinsichtlich der Erfüllung von Aufgaben, zu denen aus verständlichen Gründen keine Informationen an die Öffentlichkeit gelangen dürfen.







## 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 natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, soweit sie öffentliche Aufgaben, insbesondere solche der Daseinsvorsorge, wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen und dabei der Kontrolle der Freien und Hansestadt Hamburg oder einer unter ihrer Aufsicht stehenden juristischen Person des öffentlichen Rechts unterliegen.

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

1. die Person des Privatrechts bei der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe oder bei der Erbringung der öffentlichen Dienstleistung gegenüber Dritten besonderen Pflichten unterliegt oder über besondere Rechte verfügt, insbesondere ein Kontrahierungszwang oder ein Anschluss- und Benutzungszwang besteht, oder
2. eine oder mehrere der in Absatz 3 genannten juristischen Personen des öffentlichen Rechts allein oder zusammen, unmittelbar oder mittelbar
  - a) die Mehrheit des gezeichneten Kapitals des Unternehmens besitzt oder besitzen oder
  - b) über die Mehrheit der mit den Anteilen des Unternehmens verbundenen Stimmrechte verfügt oder verfügen oder
  - c) mehr als die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans des Unternehmens stellen kann oder können.

(5) Auskunftspflichtige 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 Personenverkehr, die Wohnungswirtschaft, die Bildungs- und Kulturinstitutionen, 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 ein-

er 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 handelt; 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 Ausnahmetatbestand erfüllt ist und schutzwürdige Sicherheitsbelange nicht entgegenstehen.

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

1. er durch Rechtsvorschrift erlaubt ist,
2. er zur Abwehr erheblicher Nachteile für das Allgemeinwohl oder von Gefahren für Leben, Gesundheit, persönliche Freiheit oder sonstiger schwerwiegender Beeinträchtigungen der Rechte Einzelner geboten ist,
3. die oder der Betroffene in die Übermittlung eingewilligt hat oder
4. ein schutzwürdiges Interesse an der Information besteht und überwiegende schutzwürdige Belange nicht entgegenstehen.

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

(5) Soll auf Antrag Zugang zu personenbezogenen Informationen gewährt werden, so ist die oder der Betroffene über die Freigabe von Informationen zu unterrichten, falls dies nicht mit einem unverhältnismäßigen 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 Sicherheitsüber-

prüfungsgesetzes 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 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.

### **§ 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 Kassenzahnärztliche 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 Informationsträger zugänglich zu machen, die die begehrten Informationen enthalten.

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

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

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

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

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

(7) Soweit Informationsansprüche aus den in § 4 (personenbezogene Daten) § 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 erhoben.

setz 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 Datenschutzgesetzes 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 ausgeschlossen worden ist, unterliegen sie nicht der Veröffentlichungspflicht.

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

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

### **§ 18 Übergangsregelungen, Inkrafttreten**

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

(2) 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:**

<b>Nummer</b>	<b>Gebührentatbestand</b>	<b>Gebührensatz In Euro</b>
<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 Lesean- weisungen	
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 A 4	
2.1.1	schwarz-weiß ab der elften Kopie oder dem elften Ausdruck	0,15
2.1.2	farbig	0,50
2.2	je Kopie oder Ausdruck im Format bis zu 297 mm x 420 mm (DIN A 3)	
2.2.1	schwarz-weiß	0,25
2.2.2	farbig	1
2.3	Reproduktion von verfilmten Akten je Seite	0,25





**ANHANG 2:  
ENTSCHLIEßUNGEN DER KONFERENZ DER  
INFORMATIONSFREIHEITSBEAUFTRAGTEN (IFK)**

## Entschliefungen der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten (IFK)

### **SMS in die Akte: Behördliche Kommunikation unterliegt umfassend den Regeln der Informationsfreiheit!**

Entschlieflung der 42. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 30. Juni 2022 in Kiel

Behördliche Kommunikation erfolgt nicht mehr nur in Papierform oder per E-Mail. Viele Behörden nutzen vermehrt Kommunikationsformen wie Kurznachrichtendienste, Messenger-Dienste, soziale Medien, aber auch SMS. Auch diese Behördenkommunikation kann eine amtliche Information sein.

In seinem Urteil vom 28. Oktober 2021, Az. 10 C 3.20, ist das Bundesverwaltungsgericht davon ausgegangen, dass eine nichtöffentliche Twitter-Direktnachricht durchaus eine amtliche Information im Sinne des Informationsfreiheitsgesetzes sein kann. Jedoch müsse die Aufzeichnung der Information amtlichen Zwecken dienen, also „Aktenrelevanz“ haben. Diese Voraussetzung hat das Gericht im konkreten Einzelfall aufgrund des „bagatellartigen Charakters“ als nicht erfüllt angesehen.

Grundsätzlich gilt, dass alle wesentlichen Vorgänge, die ersichtlich für eine Entscheidung von Bedeutung sein können, zu den Akten zu nehmen sind. Das gilt insbesondere für jegliche verkörperte Kommunikation zwischen Regierungsmitgliedern, kann aber auch weitere Behördenvertreterinnen und -vertreter betreffen, die die oben genannten Kommunikationsformen nutzen. Vor diesem Hintergrund kritisiert die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK), dass gerade in diesem Bereich eine ordnungsgemäße Dokumentation oftmals nicht erfolgt und so im Ergebnis relevante Informationen über das Regierungs- und Verwaltungshandeln dem Informationszugang entzogen werden.

Der Staat muss bei der Nutzung von Kommunikationsmedien stets seine Dokumentations- und Informationspflichten erfüllen. Die

IFK fordert daher die Verwaltungen in Bund und Ländern auf, jegliche relevante behördliche Kommunikation<sup>1</sup> über Kurznachrichtendienste, Messenger-Dienste, soziale Medien und SMS, insbesondere von Mitgliedern der Regierung, zu dokumentieren, um den Informationszugang zu garantieren.

### **Keine Umgehung der Informationsfreiheit durch Errichtung von Stiftungen bürgerlichen Rechts!**

Entschließung der 42. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 30. Juni 2022 in Kiel

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) stellt fest, dass sich das Informationsfreiheitsrecht gegenüber Stiftungen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, nicht nach deren Organisationsform richten darf. Entscheidend ist die Natur der wahrgenommenen Aufgabe. Nehmen Stiftungen öffentliche Aufgaben wahr, hat die Öffentlichkeit einen Anspruch auf entsprechende Informationen – und zwar unabhängig davon, ob es sich um eine Stiftung öffentlichen oder bürgerlichen Rechts handelt.

Anlass dieser Feststellung ist der Umgang mit dem Zugang zu Informationen über die „Stiftung Klima- und Umweltschutz MV“. Die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern hatte diese vor Beginn des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine mit dem erklärten

---

<sup>1</sup> Hinweise zur datenschutzgerechten Gestaltung der Kommunikation von öffentlichen und nichtöffentlichen Stellen über soziale Medien lassen sich den Veröffentlichungen der Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder (DSK) entnehmen, u. a.: Beschluss „Technische Datenschutzanforderungen an Messenger-Dienste im Krankenhausbereich“ vom 29. April 2021, [https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/st/20210429\\_DSK\\_Stellungnahme\\_Messengerdienste\\_Krankenhausbereich.pdf](https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/st/20210429_DSK_Stellungnahme_Messengerdienste_Krankenhausbereich.pdf); Kurzgutachten zur datenschutzrechtlichen Konformität des Betriebs von Facebook-Fanpages, 18. März 2022, [https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/weitere\\_dokumente/DSK\\_Kurzgutachten\\_FacebookFanpages\\_V1\\_18.03.2022.pdf](https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/weitere_dokumente/DSK_Kurzgutachten_FacebookFanpages_V1_18.03.2022.pdf); Beschluss „Zur Task Force Facebook-Fanpages“ vom 23. März 2022, [https://datenschutzkonferenz-online.de/media/dskb/DSK\\_Beschluss\\_Facebook\\_Fanpages.pdf](https://datenschutzkonferenz-online.de/media/dskb/DSK_Beschluss_Facebook_Fanpages.pdf); FAQ zu Facebook-Fanpages, 22. Juni 2022, [https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/oh/20220622\\_oh\\_10\\_FAQ\\_Facebook\\_Fanpages.pdf](https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/oh/20220622_oh_10_FAQ_Facebook_Fanpages.pdf).

Ziel gegründet, Maßnahmen des Umwelt- und Klimaschutzes durchzuführen und zu fördern. Im Rahmen der Stiftungsgründung machte die Landesregierung deutlich, dass ein weiteres Ziel der Stiftung sei, die Erdgaspipeline Nord Stream 2 fertigzustellen. Abgesehen von der teilweisen öffentlichen Finanzierung hatte das Land auch Einfluss auf die personelle Besetzung der Stiftungsgremien.

Dass es sich hier um die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben handelt, ist offenkundig. Die Landesregierung und die Stiftung verweigern der Öffentlichkeit den vollständigen Zugang zu angefragten Informationen. Im Wesentlichen argumentieren sie damit, dass Stiftungen bürgerlichen Rechts der Informationsfreiheit entzogen seien. Demgegenüber hat das Landgericht Schwerin in einem presserechtlichen Verfahren (Urteil vom 8. April 2022, Az. 3 O 65/22) entschieden, dass die mit öffentlichen Mitteln finanzierte Landesstiftung öffentliche Zwecke verfolgt und ein beherrschender Einfluss der Landesregierung besteht. Somit sei diese private Stiftung genauso wie eine Behörde verpflichtet, den Medien gegenüber Auskünfte zu erteilen.

Die IFK bekräftigt, dass auch nach allgemeinem Informationszugangsrecht die Transparenz im Falle der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch Stiftungen des bürgerlichen Rechts gewährleistet sein muss und nicht durch gesetzliche Bereichsausnahmen ausgeschlossen werden darf.

### **Niedersachsen: Die Zeit für ein Transparenzgesetz ist gekommen!**

Entschließung zwischen der 42. und der 43. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 26. Oktober 2022.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) fordert die an den Koalitionsverhandlungen Beteiligten in Niedersachsen auf, den Erlass eines Transparenzgesetzes in den Koalitionsvertrag aufzunehmen.

Der Bund und die Länder Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen verfügen jeweils über ein Transparenz- oder Informationsfreiheitsgesetz. Diese Gesetze gewähren einen grundsätzlichen Anspruch auf Zugang zu Informationen öffentlicher Stellen, ohne dass ein berechtigtes Interesse dargelegt werden muss. Moderne Gesetze sehen zudem die Verpflichtung öffentlicher Stellen vor, Informationen proaktiv und antragsunabhängig bereitzustellen. Unabhängige Informationsfreiheitsbeauftragte kontrollieren die Einhaltung der Vorschriften. Niedersachsen bleibt bisher hinter dem bundesweiten Standard zurück, da es dort an einem solchen Gesetz fehlt.

Eigentlich hätte dieser Zustand schon längst beseitigt sein sollen. Im Jahr 2017 hatte die damalige Landesregierung die Einführung eines Transparenzgesetzes geplant. Nach dem Regierungswechsel geriet das Projekt jedoch ins Stocken. Die Regelungen der anderen Länder sollten zunächst evaluiert werden. Aus Bund und Ländern liegen inzwischen Evaluierungen vor, die zu dem einhelligen Ergebnis kommen, dass sich die Transparenz- bzw. Informationsfreiheitsgesetze bewährt haben. Es besteht daher kein Grund, länger zu warten.

Öffentliche Stellen in Niedersachsen müssen vergleichbaren Transparenzpflichten unterliegen wie die öffentlichen Stellen anderer Länder und des Bundes. Nur wer gut informiert ist, kann fundiert mitreden und sich beteiligen. Die IFK fordert daher alle in Niedersachsen politisch Verantwortlichen auf, diesen Schritt hin zu einer offeneren Verwaltung mit mehr Partizipationsrechten der Bürgerinnen und Bürger zu vollziehen.

## **Die Demokratie braucht starke Medien – Bundespressegesetz jetzt einführen!**

Entschließung der 44. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 14. Juni 2023 in Berlin

Der Bund verfügt im Gegensatz zu den Ländern nicht über ein Pressegesetz. Bis zum Jahr 2013 hat sich die Presse für ihren Auskunftsanspruch auch gegenüber Bundesbehörden auf die Pressegesetze der Länder berufen. 2013 hat das Bundesverwaltungsgericht jedoch entschieden, dass dies unzulässig sei. Vielmehr ergebe sich der presserechtliche Auskunftsanspruch gegenüber Bundesbehörden unmittelbar aus dem Recht auf Pressefreiheit aus dem Grundgesetz. Es sei Sache des Bundesgesetzgebers, einen Informationszugang zu regeln (Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 20. Februar 2013, Az.: 6 A 2.12), der jedenfalls nicht hinter den landespresserechtlichen Ansprüchen zurückbleiben darf (Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 8. Juli 2021, Az.: 6 A 10.20).

Auch zehn Jahre nach der Entscheidung fehlt eine konkrete Ausgestaltung und damit die Rechtssicherheit, ob und wie Bundesbehörden der Presse Auskunft zu gewähren haben. Der alleinige Rückgriff auf das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes wird der von Verfassungs wegen gebotenen besonderen Stellung der Medien nicht gerecht. Die Regierungsparteien haben sich in ihrem Koalitionsvertrag darauf verständigt, diese Lücke zu schließen. Ein konkreter Gesetzentwurf für ein Bundespressegesetz steht aber nach wie vor aus.

Eine starke Presse ist für eine lebendige Demokratie existenziell. Dazu ist sie auf einen raschen und umfassenden Informationszugang angewiesen.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland fordert den Bundesgesetzgeber auf, zeitnah ein effizientes Bundespressegesetz zu schaffen, das der herausragenden Rolle der Presse

und den Erfordernissen einer modernen Medienlandschaft Rechnung trägt.

## **25 Jahre Århus-Konvention – Veröffentlichungsanspruch muss ins Gesetz!**

Entschließung der 45. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 07.11.2023 in Bonn

Nach 25 Jahren Århus-Konvention ist die so wichtige proaktive Veröffentlichung von Umweltinformationen in Deutschland immer noch abhängig vom Transparenzwillen der Behörden. Das muss sich ändern.

Mit der Århus-Konvention wurden 1998 erstmals internationale Mindeststandards für den Zugang zu Umweltinformationen völkerrechtlich verankert. Das Übereinkommen fußt auf der Erkenntnis, „daß jeder Mensch (...) die Pflicht hat, die Umwelt zum Wohle gegenwärtiger und künftiger Generationen zu schützen und zu verbessern“ und „zur Wahrnehmung dieser Pflicht Zugang zu Informationen, ein Recht auf Beteiligung an Entscheidungsverfahren und Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten haben“ muss.

Die Bestimmungen der Konvention fanden durch die EU-Umwelt-Richtlinie aus dem Jahr 2003 Eingang ins Gemeinschaftsrecht und im Folgenden ins nationale Recht. So sehen die Umweltinformationsgesetze in Deutschland vor, dass Behörden Umweltinformationen proaktiv und nicht nur auf Antrag Einzelner veröffentlichen müssen. Allerdings stellt diese Pflicht zur „Unterrichtung der Öffentlichkeit“ in den allermeisten Ländern und auf Bundesebene keinen selbständigen, einklagbaren Anspruch für jedermann dar.

Bei Verstößen gegen die Pflicht fehlt somit die Möglichkeit zur Durchsetzung: Die Nichtbeachtung ist nach aktueller Gesetzeslage nicht gerichtlich überprüfbar und die bloße Veröffentlichungspflicht

droht zu verpuffen. Nur in den Transparenzgesetzen von Hamburg, Bremen und Rheinland-Pfalz besteht bislang – in gewissem Maße – ein subjektives Recht auf Veröffentlichung.

Um die Bürgerinnen und Bürger bei der Wahrnehmung ihres Rechts auf Zugang zu Umweltinformationen – ganz im Geiste der Århus-Konvention – zu stärken, ist eine Novellierung des Umweltinformationszugangsrechts nötig. Die IFK fordert die bisher untätigen Gesetzgeber dazu auf, die Verpflichtung zur Unterrichtung der Öffentlichkeit zu modernisieren und als selbständigen Anspruch zu formulieren.

### **Künstliche Intelligenz (KI) verantwortungsvoll für die Informationsbereitstellung nutzen!**

EntschlieÙung der 45. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 07.11.2023 in Bonn

Künstliche Intelligenz (KI) kann bei der Umsetzung der Informationsfreiheit helfen. Die schnelle und fristwahrende Umsetzung der gesetzlich vorgeschriebenen Transparenz von Behördenhandeln scheitert immer wieder am Aufwand bei der Sichtung der vorhandenen Informationen und deren Bewertung durch die informationspflichtige Stelle.

KI ist auf dem digitalen Vormarsch und wird vermehrt im Alltag eingesetzt. Durch ihren Einsatz können organisatorische Abläufe optimiert und Arbeitsschritte automatisiert werden. Auch für die Informationsfreiheit kann das Potenzial von KI genutzt werden, um die Bereitstellung von amtlichen Informationen zu vereinfachen und damit zu fördern. Es werden bereits Prototypen von KI-Tools genutzt, die bspw. durch Zusammenfassungsfunktionen oder Fließtextgenerierung die Arbeit der Verwaltungsmitarbeitenden unterstützen. Im Justizbereich gibt es u. a. auch Projekte, bei denen zum Beispiel gerichtliche Entscheidungen mithilfe von KI-basierten Schwärzungstools veröffentlicht werden können.

Was beim Einsatz von KI aber immer beachtet werden muss: KI ist ein „Werkzeug“, das für den optimalen Einsatz durch den Menschen korrekt angelernt und überwacht werden muss, um amtliche Informationen zu sondieren und Fehler bei deren Einschätzung zu vermeiden. Beim Einsatz von KI durch öffentliche Stellen muss deshalb gewährleistet sein, dass die eingesetzten Verfahren durch ausreichende Transparenz und durch technisch-organisatorische Gestaltung überprüfbar und beherrschbar sind. Gesetzliche Bestimmungen und ethische Grundsätze sind dabei zu berücksichtigen. Dazu gehören auch der Persönlichkeitsrechtsschutz und die datenschutzrechtlichen Vorgaben.

So können perspektivisch in wenigen Schritten beantragte Informationen bereitgestellt werden. Ebenso kann auch die proaktive Veröffentlichung im Rahmen der Transparenzportale erleichtert werden. Die abschließende Entscheidung muss jedoch zwingend durch den Menschen erfolgen. Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) sieht die KI unter Beachtung der o. g. Grundsätze im Informationsfreiheitsbereich als ein effektives Instrument zur schnellen Informationsbereitstellung an.

### **Moderne Transparenzgesetze bundesweit – für eine lebendige Demokratie!**

Entschließung der 45. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 07.11.2023 in Bonn

Die Informationsfreiheitsgesetze sind ein wichtiges Instrument, um die Akzeptanz der Demokratie zu befördern. Sie ermöglichen durch einen allgemeinen und voraussetzungslosen Zugang zu Informationen Beteiligung und Kontrolle.

Betrachtet man die existierenden Regelungen über den Zugang zu amtlichen Informationen, so gibt es in Deutschland derzeit eine „Drei-Klassen-Gesellschaft“:

In einigen Bundesländern gibt es Transparenzgesetze mit proaktiven Veröffentlichungspflichten auf staatlichen Transparenzplattformen. In einigen Ländern und im Bund gibt es Informationsfreiheitsgesetze, die den Informationszugang nur auf Antrag gewähren. In Bayern und Niedersachsen gibt es nach wie vor kein voraussetzungsloses Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen.

Moderne Transparenzgesetze zeichnen sich im Kern dadurch aus, dass sie die proaktive Informationsbereitstellung in Transparenzportalen durch öffentliche Stellen der Bundes-, Landes sowie der kommunalen Ebene gewährleisten.

Darüber hinaus sollten bei der Ausgestaltung moderner Transparenzgesetze weitere wichtige Gesichtspunkte einbezogen werden:

- die Zusammenlegung von IFG und UIG,
- den Verzicht auf Bereichsausnahmen,
- die Möglichkeit einer niedrighschwelligten Antragstellung,
- die Pflicht zur Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe von Informationen bei bestehenden Geheimhaltungsinteressen und
- Reduzierung und Harmonisierung der Ausschlussgründe

Die IFK fordert die Bundes- und Landesgesetzgeber dazu auf, mit modernen Transparenzgesetzen das Recht auf Informationszugang deutschlandweit auf ein einheitlich hohes Niveau zu bringen und die Informationsfreiheits- und Transparenzbeauftragten des Bundes und der Länder mit den erforderlichen Kompetenzen auszustatten.

