

9. Jahresbericht der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit

Hiermit erstatte ich der Bürgerschaft (Landtag) und dem Präsidenten des Senats meinen Bericht über das Ergebnis der Tätigkeit im Jahr 2014. Redaktionsschluss für die Beiträge war der 31. Dezember 2014.

Dr. Imke Sommer

Die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit
der Freien Hansestadt Bremen

Inhaltsverzeichnis

1.	Bremische Veröffentlichungspflichten, die Dritte....	
	Oder: Den Vorsprung halten.....	3
2.	Informationsfreiheit in Bremen.....	6
2.1	Informationen über die Videokameras an der Universität Bremen	6
2.2	Zugang zu einem Gutachten über Straßenbahnlinien	6
2.3	Einsichtnahme in den Kaufvertrag über eine Deponie.....	7
2.4	Internetveröffentlichung der Namen ehrenamtlicher Richterinnen und Richter	8
3.	Entwicklung der Informationsfreiheit in Deutschland.....	8
4.	Aktuelle Rechtsprechung zur Informationsfreiheit	9
5.	Arbeitskreis und Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten	9
6.	Die aktuellen Entschliefungen der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland	10
6.1	Das Urheberrecht dient nicht der Geheimhaltung!.....	10
6.2	Keine Flucht vor der Informationsfreiheit ins Privatrecht!	11
6.3	Informationsfreiheit nicht Privaten überlassen!.....	11
6.4	Umfassende und effektive Informationsfreiheitsaufsicht unabdingbar!.....	12
6.5	Open Data muss in Deutschland Standard werden!.....	13
6.6	Mehr Transparenz bei technischen Ermittlungsmethoden – Vertrauen in den Rechtsstaat stärken!	14

1. Bremische Veröffentlichungspflichten, die Dritte....

Oder: Den Vorsprung halten

Im Bereich der Informationsfreiheit oder in der staatlichen Transparenz, wie es jetzt immer häufiger heißt, kann man guten Gewissens das Konkurrenzverhältnis zwischen den beiden Hansestädten Bremen und Hamburg als produktiv bezeichnen.

Der Start erfolgte gemeinsam: Am 1. August 2006 traten sowohl in Bremen als auch in Hamburg Informationsfreiheitsgesetze in Kraft. Bremen legte – damals bundesweit einmalig – mit validen Veröffentlichungspflichten vor. Damit war die Informationsfreiheit in Bremen von Anfang an nicht bloße Holschuld der Bürgerinnen und Bürger, die Anträge auf Informationszugang stellen konnten, sondern auch Bringschuld der öffentlichen Stellen: Diese müssen seither bestimmte Informationen von sich aus zur Verfügung stellen. Die Zahl der Veröffentlichungspflichten war 2006 noch relativ gering, ging aber schon über den damals in der Informationsfreiheit bestehenden Standard der Veröffentlichungspflichten für Organisationspläne und Aktenpläne hinaus. Veröffentlicht werden müssen beispielsweise Verwaltungsvorschriften, also das verwaltungsinterne Recht. Daneben ermächtigte das bremische Gesetz den Senat, in einer Verordnung weitere Informationen zu benennen, die einem Veröffentlichungsgebot im zentralen elektronischen Informationsregister unterstünden. Im März 2008 wurde das bremische elektronische Informationsregister im Internet freigeschaltet und erhielt als erstes Register dieser Art im Februar 2009 eine Ehrung als "ausgewählter Ort" im "Land der Ideen".

Im Frühjahr 2011 verabschiedete die Bremische Bürgerschaft eine Novellierung des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes, mit der das zuvor nur in der Rechtsverordnung des Senats geregelte Veröffentlichungsgebot für die genannten Dokumente in das Gesetz übernommen wurde. Weil dies bedeutete, dass der Senat hierüber nicht mehr allein entscheiden konnte, bedeutete dies eine deutliche Stärkung des Veröffentlichungsgebotes. Seitdem sollen "insbesondere Handlungsempfehlungen, Statistiken, Gutachten, Berichte, Broschüren, bei den Behörden vorhandene gerichtliche Entscheidungen, Informationen, zu denen bereits nach diesem Gesetz Zugang gewährt worden ist, Senatsvorlagen nach Beschlussfassung oder bei Mitteilungen an die Bürgerschaft diese sowie Unterlagen, Protokolle und Beschlüsse öffentlicher Sitzungen" über das Informationsregister veröffentlicht werden. Dies gilt auch für ab dem 12. März 2011 geschlossene Verträge der Daseinsvorsorge.

2012 legte Hamburg nach: Im Oktober verabschiedete die Hamburgische Bürgerschaft das Hamburgische Transparenzgesetz mit weitreichenden Veröffentlichungspflichten. Aber das lässt Bremen offensichtlich nicht auf sich sitzen: Wenn die Novellierung des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes so geschieht, wie es jetzt in der Drucksache 18/1677

vorgeschlagen wird, dann würden die bremischen Veröffentlichungspflichten jetzt erwachsen: Aus den Veröffentlichungsgeboten würden dann Veröffentlichungspflichten. Außerdem würde die Liste der veröffentlichungspflichtigen Informationen noch einmal deutlich erweitert.

Einige Wünsche bleiben bei der Informationsfreiheitsbeauftragten trotzdem noch offen. So sollte das durch die Novellierung angestrebte Mehr an Informationsfreiheit dadurch weiter untermauert werden, dass die Menschen nicht allein darauf vertrauen müssen, dass die Verwaltung ihren gesetzlichen Pflichten entspricht und die entsprechenden Dokumente veröffentlicht. Die Menschen sollten – wie im Hamburger Transparenzgesetz – selbst einen subjektiven und damit gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf Veröffentlichung der betreffenden Informationen erhalten. Der § 1 Absatz 1 Satz 1 des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes könnte demgemäß etwa lauten: "Jeder hat nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Landes, der Gemeinden und der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts und deren Vereinigungen einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen und auf Veröffentlichung der Informationen nach § 11 dieses Gesetzes."

Auch wäre die Novellierung eine gute Gelegenheit, die Bereichsausnahme des § 3 Ziffer 8 des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes zu streichen und damit künftig auch einen Anspruch auf Informationszugang gegenüber dem Landesamt für Verfassungsschutz zu begründen. Mehr Transparenz der Sicherheitsbehörden hilft dabei, deren Arbeitsweise nachvollziehbar zu machen und das Vertrauen der Bevölkerung in die Arbeit der Behörden zu stärken. Die bestehenden Ausnahmeregelungen des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes sind ausreichend, um dem berechtigten Geheimhaltungsinteresse des Verfassungsschutzes für bestimmte Informationen Rechnung zu tragen.

Auch sollte die Novelle genutzt werden, die Veröffentlichungspflichten auf einige zusätzliche Dokumentenarten zu erstrecken, die auch in Hamburg der Veröffentlichungspflicht unterfallen. Es sind dies Haushaltspläne, Stellenpläne und Bewirtschaftungspläne, Studien (da nicht alle Studien unter den bereits der Veröffentlichungspflicht unterstehenden Begriff der Gutachten fallen), Subventionsvergaben und Zuwendungsvergaben.

Auch die Bremische Bürgerschaft hat einen noch unerfüllten Wunsch in Sachen Veröffentlichungspflichten geäußert: In Ihrem Beschluss "Wissenschaft braucht mehr Transparenz" forderte sie am 21. Mai 2014 unter anderem "dass für alle Drittmittelprojekte mindestens folgende Angaben in geeigneter Form der Allgemeinheit zugänglich sind: Projekttitle (Inhalt und Zielsetzung), Identität der Drittmittelgeber, Fördersumme und Laufzeit" und "dass möglichst ab einer Summe von 5.000 Euro eine weitgehende Veröffentlichungspflicht der Drittmittelverträge gewährleistet wird unter Beachtung der Forschungsfreiheit, Vertragsfreiheit und Wettbewerbsfreiheit und des Schutzes

personengebundener Daten sowie des Betriebsgeheimnisses und Geschäftsgeheimnisses." Diesen Wunsch nach Wissenschaftstransparenz könnte sich die Bremische Bürgerschaft wahlweise bei der Novellierung des Informationsfreiheitsgesetzes oder bei der Novellierung des Hochschulgesetzes selbst erfüllen.

Zum Abschluss noch eine letzte Bemerkung zum bremisch-hamburgischen Wettlauf: Im September 2014 schaltete der Hamburger Senat unter www.transparenz.hamburg.de sein Transparenzportal frei. Es enthielt am 22. Januar 2015 23.387 Dokumente. Das bremische zentrale Informationsregister unter www.informationsregister.bremen.de oder www.bremen.de/buergerservice/amtliche-informationen enthielt am selben Tag 30.637 Dokumente. Diese positive Bilanz für das bremische Register sollte Bremen ein Ansporn sein. Den Vorsprung zu halten, ist leichter, als es den Anschein hat: Das Hamburgische Transparenzregister speist sich zum überwiegenden Großteil automatisiert aus anderen Datensammlungen. Nur rund 4.000 Dokumente waren in Hamburg Ende des Berichtsjahres "per Hand" ins Transparenzportal eingestellt worden. Die Methode der automatischen Befüllung des Informationsregisters sollte auch in Bremen noch in deutlich stärkerem Umfang als bisher genutzt werden. So könnten etwa die beschlossenen Senatsvorlagen automatisiert in das Informationsregister gelangen.

Die bremische Informationsfreiheitsbeauftragte freut sich über so viel produktive Konkurrenz und darüber, dass wir nicht darüber zu entscheiden brauchen, ob Bremen oder Hamburg der legendäre Igel ist. Solange der Wettlauf um die größte Verwaltungstransparenz noch nicht beendet ist, kann das offen bleiben. Und der Wettlauf endet ja wohl nie...

Dr. Imke Sommer

2. Informationsfreiheit in Bremen

2.1 Informationen über die Videokameras an der Universität Bremen

Ein Petent teilte uns mit, dass er an die Universität Bremen eine Anfrage bezüglich der dort eingesetzten Überwachungskameras gerichtet habe. Konkret habe er Zugang zu der gesetzlich vorgeschriebenen Dokumentation beantragt. Statt der gewünschten Übersendung der Dokumente sei ihm jedoch lediglich Akteneinsicht angeboten worden.

Das Bremer Informationsfreiheitsgesetz bestimmt, dass in Fällen, in denen die antragstellende Person eine bestimmte Art des Informationszugangs begehrt, nur aus wichtigem Grund von diesem Wunsch abgewichen werden darf. Als wichtiger Grund gilt insbesondere ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand. Wir baten daraufhin die Universität Bremen, dem Petenten die gewünschten Informationen zu übersenden oder uns mitzuteilen, warum eine Übersendung der Unterlagen nicht möglich sei. Uns wurde mitgeteilt, dass in der Übersendung einer Kopie der Verfahrensbeschreibung eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gesehen werde, insbesondere in den Fällen, in denen technische Punkte betroffen seien. Die Universität Bremen werte die Tatsache, dass der Petent die Unterlagen nicht vor Ort einsehen wolle als Indiz dafür, dass er eine Veröffentlichung der Dokumente beabsichtige. Es werde befürchtet, dass die Überwachungsanlage in diesem Fall ihren Zweck, der darin bestehe, Straftaten zu verhindern, nicht mehr erfülle. Man prüfe daher, ob der Petent die Dokumente mit Schwärzung der entsprechenden Punkte erhalten könne. Das endgültige Ergebnis der Prüfung steht zum Redaktionsschluss noch aus.

2.2 Zugang zu einem Gutachten über Straßenbahnlinien

Eine Petentin wandte sich an uns, nachdem sie beim Senator für Umwelt, Bau und Verkehr erfolglos einen Antrag auf Informationszugang zu einem Gutachten gestellt hatte. Das gewünschte Dokument befasst sich mit den Auswirkungen einer Planänderung auf den Kosten-Nutzen-Faktor der Verlängerungen der Straßenbahnlinien 1 und 8. Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr hatte der Petentin mitgeteilt, dass es sich um ein laufendes Verfahren handle und aus diesem Grund kein Informationszugang gewährt werden könne.

Das Bremer Informationsfreiheitsgesetz regelt in seinem § 4, dass der Antrag auf Informationszugang für Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung abgelehnt werden soll, soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidung oder bevorstehenden behördlichen Maßnahme vereitelt würde. Nicht der unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung dienen nach dem Gesetz regelmäßig Ergebnisse der Beweiserhebung und Gutachten oder Stellungnahmen Dritter. Das bedeutet, dass der Informationszugang zu Entwürfen nicht generell abgelehnt werden darf, sondern dies nur dann in Betracht kommt, wenn und soweit

durch die Bekanntgabe eine bevorstehende behördliche Maßnahme tatsächlich gefährdet würde. In diesem Fall ist eine konkrete Begründung durch die entsprechende Behörde erforderlich. Der Zugang zu Gutachten wird regelmäßig nicht durch die Vorschrift eingeschränkt. Wir teilten dem Senator für Umwelt, Bau und Verkehr daher mit, dass für uns kein Ausnahmetatbestand ersichtlich sei und baten ihn, der Petentin die gewünschten Informationen zur Verfügung zu stellen. Der Aufforderung wurde nachgekommen. Zudem wurde das Gutachten auf der Internetseite des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr veröffentlicht.

2.3 Einsichtnahme in den Kaufvertrag über eine Deponie

Ein Petent beantragte beim Magistrat der Stadt Bremerhaven die Übersendung einer Kopie des Kaufvertrags über der Deponie Grauer Wall. Der Antrag wurde mit dem Hinweis abgelehnt, dass dem Informationszugang Betriebsgeheimnisse und Geschäftsgeheimnisse der anderen Vertragspartei entgegenstünden. Der Antragsteller bat uns daraufhin unter Bezugnahme auf § 6a Bremer Informationsfreiheitsgesetz um Stellungnahme. Die genannte Vorschrift enthält eine Sonderregelung für Verträge der Daseinsvorsorge. Dazu gehören insbesondere die Wasserversorgung und die Abwasserentsorgung, die Abfallentsorgung, der öffentliche Personennahverkehr, die Energieversorgung, die Wohnungswirtschaft, die stationäre Krankenversorgung und die Datenverarbeitung für hoheitliche Tätigkeiten. Hat der Antrag auf Informationszugang einen solchen Vertrag zum Gegenstand, sieht das Gesetz vor, dass das Informationsinteresse der antragstellenden Person die schutzwürdigen Interessen der oder des Betroffenen in der Regel überwiegt, wenn die oder der Betroffene im Geltungsbereich des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes keinem wesentlichen Wettbewerb ausgesetzt ist oder wenn dem oder den Betroffenen durch die Offenbarung der Betriebsgeheimnisse oder Geschäftsgeheimnisse kein wesentlicher wirtschaftlicher Schaden entstehen würde. Stehen in älteren Verträgen der Gewährung des Zugangs Vertragsklauseln entgegen, sieht das Gesetz sogar eine Pflicht zu Nachverhandlungen vor.

Wir teilten dem Petenten mit, dass in diesem Fall nach unserer Einschätzung aufgrund der uns zurzeit vorliegenden Informationen der § 6a Bremer Informationsfreiheitsgesetz einschlägig sei. Der Petent wandte sich daraufhin erneut an den Magistrat der Stadt Bremerhaven, welcher ihm mitteilte, eine rechtliche Abwägung vornehmen zu wollen, in der eine Stellungnahme der betroffenen Vertragspartei berücksichtigt werden solle. Eine Entscheidung stand zu Redaktionsschluss noch immer aus, obwohl die Fristen des Informationsfreiheitsgesetzes bereits überschritten waren.

2.4 Internetveröffentlichung der Namen ehrenamtlicher Richterinnen und Richter

Ein Bürger teilte uns mit, dass er den Senator für Justiz und Verfassung gebeten hatte, die Namen der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter sowie Schöffinnen und Schöffen im Internet zu veröffentlichen. Die Justizbehörde habe die Veröffentlichung mit Hinweis auf den Datenschutz abgelehnt. Dieses Vorgehen überzeugte den Bürger nicht, da eine Vorschlagsliste mit den Namen der betroffenen Personen für einen begrenzten Zeitraum im Statistischen Landesamt ausgelegt werde. Er argumentierte, dass insofern auch eine Veröffentlichung im Internet erfolgen könne.

Wir teilten dem Bürger mit, dass das Bremer Informationsfreiheitsgesetz in § 11 die Veröffentlichungspflichten der öffentlichen Stellen regelt. Nach der Vorschrift sollen die Behörden geeignete Informationen ohne Angaben von personenbezogenen Daten und Betriebsgeheimnissen und Geschäftsgeheimnissen in elektronischer Form allgemein zugänglich machen und an das elektronische Informationsregister melden. In diesem Fall wären aber personenbezogene Daten betroffen, die von der Vorschrift gerade nicht erfasst werden. Die gesetzlichen Einschränkungen dienen dem Schutz der Interessen der Betroffenen. Auch das Gerichtsverfassungsgesetz sieht eine Veröffentlichung der Namenslisten im Internet nicht vor. Es bestimmt lediglich, dass die Vorschlagslisten mit den Daten der Schöffinnen und Schöffen in der Gemeinde eine Woche lang zu jedermanns Einsicht auszulegen sind. Der Zeitpunkt der Auslegung ist vorher öffentlich bekannt zu machen. Eine Veröffentlichung im Internet wird von der Vorschrift jedoch nicht gedeckt, da die weltweite Zugriffsmöglichkeit und beliebige Verknüpfbarkeit der Daten ein besonderes Gefährdungspotenzial für die Betroffenen beinhaltet.

3. Entwicklung der Informationsfreiheit in Deutschland

Auch im aktuellen Berichtsjahr hat es wieder einige die Informationsfreiheit betreffende Entwicklungen gegeben. In Hamburg ist seit Anfang Oktober 2014 ein Transparenzregister online. In das dortige Hochschulgesetz wurde eine Regelung aufgenommen, die die Hochschulen verpflichtet, über Drittmittelforschung zu informieren. Bestrebungen, proaktive Veröffentlichungspflichten gesetzlich festzuschreiben, gibt es derzeit zudem in Berlin, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. Niedersachsen hat hingegen ebenso wie die Länder Hessen, Bayern und Sachsen nach wie vor kein Informationsfreiheitsgesetz oder Transparenzgesetz. In Baden-Württemberg haben sich die Regierungsfaktionen immerhin auf ein Eckpunktepapier zu einem Informationsfreiheitsgesetz geeinigt. In Schleswig-Holstein wurde der Grundsatz der Transparenz in der Landesverfassung verankert. Auf Bundesebene beschäftigt man sich mit der Änderung des Informationsweiterverwendungsgesetzes.

4. Aktuelle Rechtsprechung zur Informationsfreiheit

In diesem Berichtsjahr ergingen zwei Urteile des Verwaltungsgerichts Bremen zur Informationsfreiheit. Zum einen entschied das Gericht über die Verpflichtung des Senators für Inneres und Sport zur Herausgabe von Fragekatalogen zur Ermittlung von Scheinehen (Urteil vom 25. Juli 2014). Während nach Auffassung des Gerichts nicht mehr verwendete Bögen von der Innenbehörde herauszugeben seien, gelte dies nicht für den aktuell verwendeten Fragekatalog. Als Begründung wurde auf den Schutz behördlicher Entscheidungsprozesse verwiesen. Die zweite Entscheidung (Urteil vom 28. Juli 2014) befasste sich mit der Frage, ob die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit einem besonderen Amtsgeheimnis unterliege. Dies wurde vom Gericht bejaht. Unterlagen über Tatsachen, die offenkundig seien oder ihrer Bedeutung nach keiner Geheimhaltung bedürften, müsse die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz aber gleichwohl zugänglich machen, sofern kein anderer Ausnahmetatbestand erfüllt sei.

Das Verwaltungsgericht Köln entschied mit Urteil vom 22. September 2014, dass gegenüber der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien ein Anspruch auf Herausgabe einer analogen Kopie eines indizierten Videofilms bestehe. Das Filmmaterial wurde – obwohl es von einem Dritten zu Prüfungszwecken übermittelt worden war – als amtliche Aufzeichnung gewertet. Das Urheberrecht stehe dem Herausgabeanspruch nicht entgegen. Das Verwaltungsgericht Potsdam verneinte in seinem Beschluss vom 3. September 2014 einen Anspruch auf Herausgabe einer Liste mit Durchwahlnummern der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter des Jobcenters. In diesem Sinne entschied auch das Verwaltungsgericht Ansbach am 27. Mai 2014. Es lehnte einen Herausgabeanspruch auf die Telefondurchwahllisten der Beschäftigten bei der Bundesagentur für Arbeit ab, da keine amtlichen Informationen im Sinne des Informationsfreiheitsgesetzes betroffen seien. Anders bewertete das Verwaltungsgericht Gießen den Fall. Es sprach mit Urteil vom 24. Februar 2014 einem Rechtsanwalt einen Anspruch auf eine Durchwahlliste des Jobcenters zu, auch wenn es Zweifel daran äußerte, dass das Jobcenter aufgrund seiner nicht aus der deutschen Sprache herrührenden Bezeichnung eine Behörde sei.

5. Arbeitskreis und Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten

In diesem Jahr behandelten der Arbeitskreis Informationsfreiheit der Informationsfreiheitsbeauftragten und die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland unter anderem die Themen: Bereichsausnahme für den Bundesrechnungshof, Verhältnis zwischen Archivgesetzen und Informationsfreiheitsgesetzen, Informationsfreiheit im Staatsvertrag des Norddeutschen Rundfunks, Umsetzung der PSI-Richtlinie (Richtlinie über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors), Betriebsgeheimnisse und Geschäftsgeheimnisse öffentlicher Stellen, anonyme

Antragstellung und Amtsverschwiegenheit der Bundesbeauftragten sowie der Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit.

6. Die aktuellen Entschliefungen der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland

6.1 Das Urheberrecht dient nicht der Geheimhaltung!

(Entschlieufung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 17. Juni 2014)

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

Amtliche Vermerke sind in aller Regel nicht urheberrechtlich geschützt. Gedankliche Inhalte können in ihrer politischen, wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Aussage nicht über das Urheberrecht monopolisiert werden, sondern müssen vielmehr Gegenstand der freien geistigen Auseinandersetzung bleiben. Mit Steuermitteln finanzierte und für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe erstellte Vermerke dürfen nicht unter Berufung auf Rechte des "Geistigen Eigentums" zurückgehalten werden. Hintergrund insbesondere des urheberrechtlichen Schutzes ist die Garantie einer angemessenen Vergütung der Urheber. Diese ist aber nicht bedroht, wenn Werke betroffen sind, die in Erfüllung dienstlicher Pflichten erstellt wurden.

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

6.2 Keine Flucht vor der Informationsfreiheit ins Privatrecht!

(Entschließung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 17. Juni 2014)

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

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

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

6.3 Informationsfreiheit nicht Privaten überlassen!

(Entschließung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 17. Juni 2014)

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

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

Nur die Veröffentlichung auf von öffentlichen Stellen steuerbaren und der Allgemeinheit kostenfrei und anonym zugänglichen Kanälen genügt den Anforderungen der Herstellung staatlicher Transparenz. Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten fordert, die Veröffentlichung amtlicher Informationen auf ausschließlich von den öffentlichen Stellen selbst gesteuerten Veröffentlichungsmedien vorzunehmen. Eine Steuerung und Kontrolle in diesem Sinne kann beispielsweise auch durch Einzelverträge mit Privaten geschehen. Der im Hamburger Transparenzgesetz formulierte Grundsatz, wonach der Zugang zum Informationsregister kostenlos und anonym ist, sollte in alle Informationsfreiheitsgesetze und Transparenzgesetze aufgenommen werden.

6.4 Umfassende und effektive Informationsfreiheitsaufsicht unabdingbar!

(Entscheidung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 9. Dezember 2014)

Mit den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder wurde der Bundesbeauftragten beziehungsweise den Landesbeauftragten für Informationsfreiheit die Aufgabe eines "außergerichtlichen Streitschlichters" im Bereich des allgemeinen Informationsfreiheitsrechts übertragen. Sie kontrollieren die Anwendung der Informationsfreiheitsgesetze, vermitteln in Streitfällen und wirken auf die Einhaltung des geltenden Rechts hin. Im Bund sowie in den meisten Bundesländern verfügen die Informationsfreiheitsbeauftragten jedoch nur über eine eingeschränkte Kontrollkompetenz und Beratungskompetenz. Sie überwachen nur die Einhaltung des allgemeinen Informationsfreiheitsrechts, nicht jedoch der besonderen Informationszugangsrechte, wie zum Beispiel nach dem Umweltinformationsrecht oder dem Verbraucherinformationsrecht.

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

Auch die wissenschaftlichen Evaluierungsberichte zum Informationsfreiheitsgesetz des Bundes und einiger Länder haben sich dafür ausgesprochen, den

Informationsfreiheitsbeauftragten zusätzlich die Kontrollkompetenzen für das besondere Informationsfreiheitsrecht zu übertragen. Im Bereich des Datenschutzes sind die Beauftragten bereits für das besondere Datenschutzrecht zuständig. Dieser Standard muss auch in der Informationsfreiheit hergestellt werden.

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

6.5 Open Data muss in Deutschland Standard werden!

(Entschließung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 9. Dezember 2014)

Die Bundesregierung hat mit der Digitalen Agenda 2014 – 2017, der Digitalen Verwaltung 2020 und dem nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der G8-Open-Data-Charta wesentliche Regierungsprogramme zur Etablierung von E-Government und Open-Government sowie zur Digitalisierung der Verwaltung auf den Weg gebracht. Die Regierungsprogramme sehen aus informationsfreiheitsrechtlicher Sicht unter anderem die Einführung einer gesetzlichen Open-Data-Regelung, die Schaffung von Open-Data-Ansprechpartnern in den Behörden, die Einführung der elektronischen Verwaltungsakte und eine verstärkte Zusammenarbeit mit den Ländern vor.

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

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

Es gilt jetzt, die Regierungsprogramme zügig in die Tat umzusetzen, damit Open Data in Deutschland zum Standard werden kann. Die Konferenz fordert die Länder und den Bund

auf, soweit noch nicht geschehen, mit dieser Zielsetzung E-Government-Strategien und Open-Government-Strategien gemeinsam zu entwickeln.

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

(Entschließung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 9. Dezember 2014)

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

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

Auf der Grundlage der gegenwärtig veröffentlichten Statistiken und zum Teil schmalen Berichtspflichten ist es nicht möglich, die gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen aller Maßnahmen differenziert zu erfassen. Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten fordert die Gesetzgeber in Bund und Ländern daher auf, die bestehenden Verpflichtungen zur Erstellung und Veröffentlichung von Statistiken auf alle Maßnahmen im Rahmen

verdeckter Ermittlungsmethoden auszudehnen und sie durch die Angabe der Anzahl der Betroffenen so aussagekräftig zu gestalten, dass sich der Effekt auf die Bevölkerung klar erkennen lässt.

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

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

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