

10. 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 2015. Redaktionsschluss für die Beiträge war der 31. Dezember 2015.

Dr. Imke Sommer

Die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit
der Freien Hansestadt Bremen

Inhaltsverzeichnis

1.	Informationsfreiheit und Trillerpfeifen.....	3
2.	Informationsfreiheit in Bremen	6
2.1	Novellierung des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes	6
2.2	Anträge gegenüber unserer Behörde	7
2.3	Beratung von Behörden	7
2.4	Festnahme von Terrorverdächtigen.....	9
2.5	Hubrettungsfahrzeuge der Feuerwehr Bremen	10
2.6	Auskunft über Namen und Adresse eines Grundstückseigentümers	10
2.7	Zugang zu Informationen der berufsständischen Kammern	11
2.8	Informationszugang bei den Fachdiensten für Arbeitsschutz.....	11
3.	Entwicklung der Informationsfreiheit in Deutschland	11
4.	Aktuelle Rechtsprechung zur Informationsfreiheit in Deutschland	12
5.	Arbeitskreis und Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten.....	13
6.	Die aktuellen Entschlößungen der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland	13
6.1	Auch Kammern sind zur Transparenz verpflichtet!	13
6.2	Mehr Transparenz bei den Verhandlungen über das Transatlantische Freihandelsabkommen (TTIP)!.....	14

1. Informationsfreiheit und Trillerpfeifen

Wir erleben es zunehmend, dass öffentliche und private Akteure das in Europa geltende Recht nicht als oberste Richtschnur ihres Handelns ansehen. Dabei geht es zwar auch um außereuropäische Akteure wie die US-amerikanische National Security Agency und private Internetgiganten mit Sitz in den Vereinigten Staaten. Wir wissen aber genauso, dass es auch europäische und deutsche Akteure gibt, die eine instrumentelle Einstellung zum geltenden Recht haben. Recht wird nach dieser Logik nur dann befolgt, wenn das Risiko, hierfür sanktioniert zu werden, nach Einschätzung der betreffenden Akteure groß genug ist. Für eine solche instrumentelle Einstellung zum Recht ist der private Sektor zwar anfälliger, ist sein Funktionsmechanismus doch ein ökonomischer und kein rechtlicher. Wegen der Vorbildfunktion der Verwaltung, die dem verfassungsrechtlichen Postulat der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und dem Rechtsstaatsprinzip unterliegt, trägt die Sorglosigkeit öffentlicher Stellen rechtlichen Verpflichtungen gegenüber aber noch ungleich stärker zur Erosion des Rechts bei. Es liegt im originären Interesse unseres demokratischen Gemeinwesens, dieser Entwicklung entgegenzusteuern.

Selbstverständlich ist die erfolgversprechendste Reaktion auf diesen Befund die, bei den Akteuren die Erkenntnis zu erzeugen, dass Gesetze unbedingt zu befolgen sind, weil sie Ausdruck der demokratischen Willensbildung sind. Dies wird durch einen gesellschaftlichen Konsens erschwert, in dem diejenigen, die die "1.000 ganz legalen Steuertricks" anwenden, offenbar bewundert werden. Trotzdem muss die Verbreiterung und Stabilisierung des demokratischen Grundkonsenses, die Gesetze zu befolgen, zu den Hauptzielen jedes privaten und öffentlichen Handelns gezählt werden. Wir alle müssen daran mitwirken, dass nicht nur wir Privatmenschen, sondern auch alle anderen Akteure gesetzeskonformes Verhalten für selbstverständlich halten. Daneben muss aber auch das Risiko erhöht werden, bei rechtswidrigem Verhalten erwischt und hierfür empfindlich sanktioniert zu werden. Diese Aufgabe liegt vor allem bei den Verwaltungen und den Gerichten. Aber auch alle anderen zur Verfügung stehenden Mittel, die Beachtung der Gesetze durchzusetzen, müssen genutzt werden. Daher verdienen Menschen, die auf Verstöße gegen gesetzliche Vorschriften hinweisen, den Schutz unserer demokratischen Gesellschaft. Sie werden als Whistleblowerinnen und Whistleblower bezeichnet, also als diejenigen, die wie Schiedsrichterinnen und Schiedsrichter bei Sportereignissen mit Hilfe einer Trillerpfeife darauf hinweisen, dass Regeln nicht beachtet wurden.

Hinweise auf Gesetzesverstöße durch Whistleblowerinnen oder Whistleblower können sich auf alle Rechtsgebiete beziehen. In die deutsche öffentliche Wahrnehmung gerieten bisher Whistleblower-Informationen über den Lebensmittelbereich ("Gammelfleisch") und den Pflegesektor. Mit der Gesetzgebung zum Mindestlohn ist ein neues Feld hinzugekommen.

An die Adresse der Landesbeauftragten für Datenschutz werden zahlreiche Hinweise auf datenschutzrechtliche Verstöße gerichtet, beispielsweise auf rechtswidrige Videoüberwachungen in Beschäftigungsverhältnissen. Das prominenteste Beispiel für einen Whistleblower über Gesetzesverstöße im öffentlichen Bereich war in letzter Zeit Edward Snowden, der über die anlasslosen und umfassenden Überwachungsmaßnahmen des US-amerikanischen Geheimdienstes National Security Agency berichtete.

Allen Fallgruppen ist gemeinsam, dass die Whistleblowerinnen und Whistleblower über einen exklusiven Zugang zu dem Bereich verfügen, in dem die Rechtsverletzungen geschehen. Dieser exklusive Zugang fehlt den staatlichen Behörden, deren Aufgabe die Kontrolle der Einhaltung der entsprechenden Regelungen ist. Dies macht die Hinweise für die Durchsetzung der demokratisch zustande gekommenen Gesetze so besonders wichtig. Nur wenn und weil die Whistleblowerinnen und Whistleblower diese internen Vorgänge offenbaren, gelangen die Rechtsverstöße überhaupt ans Licht. Daher sollten möglichst viele Menschen dazu motiviert werden, auf verborgene Rechtsverstöße hinzuweisen. Dafür brauchen Whistleblowerinnen und Whistleblower Gewissheit darüber, dass sie aufgrund ihrer Hinweise keine Nachteile zu befürchten haben. Dass sich Menschen nach der deutlichen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Bremen darauf verlassen können, dass die Landesbeauftragte für Datenschutz ihre Hinweise anonym behandeln darf und ihre Namen auch in den gegebenenfalls an Gerichte zu versendenden Akten schwärzen darf, ist in diesem Zusammenhang wichtig. Das Urteil des Verwaltungsgerichts und meine Pressemitteilung hierzu finden sie auf meiner Internetseite Datenschutz (<https://ssl.bremen.de/datenschutz/sixcms/detail.php?gsid=bremen236.c.9321.de>). Zu den Fragen, welche Gesetzesänderungen zum Schutz von Whistleblowerinnen und Whistleblowern im Bürgerlichen Gesetzbuch, im Berufsbildungsgesetz, in den Beamtenengesetzes und im Strafgesetzbuch erforderlich sind, habe ich am 16. März 2015 in der öffentlichen Anhörung des Ausschusses Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages, Stellung genommen (siehe auf meiner Internetseite Informationsfreiheit, <http://www.informationsfreiheit.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen07.c.10099.de>).

Soweit es um Informationen über den öffentlichen Bereich geht, zielen Whistleblowerinnen, Whistleblower und Informationsfreiheitsgesetze in dieselbe Richtung: Sie wollen Transparenz über den öffentlichen Bereich herstellen. Im vorletzten und letzten Jahresbericht über die Informationsfreiheit hatte ich Wünsche zur Änderung des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes geäußert, die mit den Wünschen der Bremischen Bürgerschaft offensichtlich übereinstimmten: Sie wurden in der im April 2015 verabschiedeten Novelle des Informationsfreiheitsgesetzes (siehe dazu meine Pressemitteilung vom 22. April 2015 "Drei Punkte im Nordderby der Verwaltungstransparenz" unter dem Link: <http://www.senatspressestelle.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen146.c.138255.de&asl=>) bis auf eine Ausnahme erfüllt (siehe hierzu auch Ziffer 2.1 dieses Berichts). Aber damit

nicht genug. Mit der Novelle des Hochschulrahmengesetzes machte die Bremische Bürgerschaft im selben Monat des Berichtsjahres Transparenzgeschichte: Als erstes Bundesland verabschiedete Bremen für den Bereich der Drittmittelforschung gesetzliche Veröffentlichungspflichten. Nun schauen wir alle gespannt darauf, ob Hamburg die nächsten drei Punkte im Nordderby der Verwaltungstransparenz erringen möchte ...

Dr. Imke Sommer

2. Informationsfreiheit in Bremen

2.1 Novellierung des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes

Im Mai des Berichtsjahres ist das novellierte Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) in Kraft getreten. Der Gesetzentwurf war im Vorfeld von der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) zur Beratung und Berichterstattung an den Parlamentsausschuss für Wissenschaft, Medien, Datenschutz und Informationsfreiheit überwiesen worden. Dieser hatte eine öffentliche Anhörung durchgeführt, an der Vertreterinnen und Vertreter der Senatorin für Finanzen, des Rechnungshofs der Freien Hansestadt Bremen, des Landesbehindertenbeauftragten, des Bremer Bündnisses für Transparenz, des Chaos Computer Clubs, des Instituts für Informationsmanagement Bremen, der Handwerkskammer Bremen sowie der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit teilnahmen und ihre Stellungnahmen vortrugen. Im Frühjahr des Berichtsjahres wurde die Novellierung in erster und zweiter Lesung von der Bremischen Bürgerschaft beschlossen. Die Änderungen beziehen sich unter anderem auf folgende Punkte:

- Neben dem individuellen Anspruch auf Informationszugang ist nun auch ein individueller Anspruch auf Veröffentlichung von Informationen im Transparenzportal im Gesetz verankert worden.
- Es wurde eine Definition des Begriffs der "Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse" sowie eine Verpflichtung zur Kenntlichmachung derartiger Geheimnisse in das Gesetz eingefügt.
- Die proaktive Veröffentlichung wurde gestärkt, indem zwingende Veröffentlichungspflichten in das Gesetz aufgenommen wurden.
- Der Katalog der zu veröffentlichenden Informationen wurde erweitert.
- Für Vergütungsverträge für die Erstellung von Gutachten ab einem Gegenstandswert von 5.000 Euro und sonstige Verträge ab einem Gegenstandswert von 50.000 Euro wurde eine Sonderregelung geschaffen.
- Eine Regelung zur Nutzung allgemein zugänglicher Informationen wurde in das Gesetz eingefügt.
- Das Gesetz wurde entfristet. Zudem wurde eine Berichtspflicht des Senats über die Veröffentlichungen im Transparenzportal aufgenommen.

Leider ist unsere Anregung, die Bereichsausnahme für das Landesamt für Verfassungsschutz in § 3 Nummer 8 BremIFG zu streichen (siehe hierzu 9. Jahresbericht, Ziffer 1. und 8. Jahresbericht, Ziffer 7.1 und 7.2), nicht aufgenommen worden.

2.2 Anträge gegenüber unserer Behörde

Die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit wird nicht nur als Ombudsstelle tätig, wenn Antragstellerinnen oder Antragsteller Probleme haben, bei Behörden oder anderen auskunftspflichtigen Stellen Informationszugang zu erhalten, sondern sie ist auch selbst immer wieder Adressatin von Anträgen nach dem Informationsfreiheitsgesetz. Ein Bürger beantragte beispielsweise eine Liste mit den Aktennummern aller Problemkreise eines bestimmten Jahres. Da eine solche Liste nicht existiert und das Bremer Informationsfreiheitsgesetz auch keine Verpflichtung zur Informationsbeschaffung enthält, haben wir dem Antragsteller einen Link zugesendet, unter dem er den im elektronischen Informationsregister der Freien Hansestadt Bremen veröffentlichten Aktenplan unserer Dienststelle findet. Ein anderer Bürger wollte die Kopie eines Dokuments aus dem Vorgang zu seiner datenschutzrechtlichen Eingabe. Er teilte uns mit, dass er die Unterlagen zur Verfolgung weiterer Ansprüche benötige. Das Informationsfreiheitsgesetz schreibt vor, dass Dritten, deren Belange durch den Antrag auf Informationszugang berührt sind, schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb eines Monats zu geben ist, sofern Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben können. Dieser Fall lag hier vor, sodass wir ein Drittbeteiligungsverfahren durchführten. Letztlich kamen wir zu dem Ergebnis, dass dem Antragsteller Informationszugang zu gewähren sei.

2.3 Beratung von Behörden

Zu unseren Aufgaben gehört es auch, Behörden in informationsfreiheitsrechtlichen Fragen zu beraten. Im Idealfall können dadurch bereits im Vorfeld Konflikte im Rahmen von Informationszugangsgesuchen vermieden werden. Die Luftfahrtbehörde beispielsweise bat uns um Unterstützung bei der Frage, ob sie personenbezogene Daten von Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern an anfragende Personen herausgeben darf. Die Frage stand vor dem Hintergrund, dass für Starts und Landungen am Verkehrsflughafen Bremen ab 22:30 Uhr grundsätzlich eine Ausnahmegenehmigung erforderlich ist. Über die Erteilung einer solchen Ausnahmeerlaubnis wird von der Person entschieden, die sich am jeweiligen Abend in Rufbereitschaft befindet. Für Fragen und Beschwerden der von Fluglärm betroffenen Anwohner steht ein spezielles Online-Portal zur Verfügung, welches bei der Fluglärmschutzbeauftragten des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr eingerichtet ist. Die Luftfahrtbehörde des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen leistet mit Informationen, insbesondere hinsichtlich der erteilten Ausnahmeerlaubnisse, Zuarbeit. Einige Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer hatten sich nun nach den persönlichen Daten der zuständigen Personen erkundigt. Die Luftfahrtbehörde vertrat die Auffassung, dass eine entsprechende Auskunft den antragstellenden Personen nur wenig

Nutzen bringe und befürchtete mögliche Anfeindungen ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Wir teilten der Luftfahrtbehörde mit, dass nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz ein anlassloser Anspruch auf Herausgabe vorliegender amtlicher Informationen besteht, soweit dieser nicht durch einen Ausnahmetatbestand eingeschränkt wird. Bei der Herausgabe von personenbezogenen Daten gilt die Besonderheit, dass grundsätzlich ein überwiegendes Interesse des Antragstellers erforderlich ist oder eine Einwilligung der betroffenen Person vorliegen muss. Darüber hinaus enthält das Informationsfreiheitsgesetz für personenbezogene Daten von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der informationspflichtigen Stellen die Regelung, dass diese Daten grundsätzlich nicht vom Informationszugang ausgeschlossen sind, soweit kein besonderer Ausschlussgrund vorliegt. Die Frage, wann ein solcher besonderer Ausschlussgrund vorliegt, ist nicht leicht zu beantworten. Laut der Gesetzesbegründung des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes können sich Ausnahmen bei besonders umstrittenen Entscheidungen, bei denen die persönliche Schutzbedürftigkeit des Amtsträgers entgegenstehen kann, ergeben. Das Schrifttum nennt Fallbeispiele wie Entscheidungen im Ausländerrecht, bei Vereinsverboten und Geheimhaltungsregelungen aus dem sicherheitsbehördlichen Bereich, etwa zum Schutz verdeckter Ermittler. Wir vertreten die Auffassung, dass die abstrakte Möglichkeit der Anfeindung der betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für das Bejahen eines besonderen Ausschlussgrundes nicht ausreicht. Vielmehr müssen hinreichende Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass es tatsächlich mit hoher Wahrscheinlichkeit beispielsweise zu Beleidigungen, Bedrohungen oder übler Nachrede kommt. Das wäre zum Beispiel dann der Fall, wenn es in der Vergangenheit bereits Anfeindungen in vergleichbaren Situationen gegeben hat oder Maßnahmen, die sich gegen die betroffene Person richten, von der Antragstellerin oder dem Antragsteller angekündigt wurden oder anhand ihrer oder seiner Äußerungen zu befürchten sind.

Die Senatorin für Soziales wandte sich an uns, da sie einen Antrag auf Zugang zu den Prüfberichten der Heimaufsicht für die Jahre 2010 bis 2014 erhalten habe. Nach ihrer Auffassung sei es nicht möglich, die Akten für einen so weit zurück liegenden Zeitraum zusammen zu stellen und zu anonymisieren. Zudem wurden datenschutzrechtliche Bedenken geäußert. Wir teilten der Sozialsenatorin mit, dass das Bremische Wohn- und Betreuungsgesetz die zuständige Behörde dazu verpflichtet, ab Juli des Jahres 2012 die jeweils aktuellen Prüfberichte in dem Verzeichnis unterstützender Wohnformen zu veröffentlichen. Personenbezogene Daten sind dabei zu anonymisieren oder, soweit dies nicht möglich ist, zu pseudonymisieren. Den Leistungsanbietern sowie den Interessenvertretungen der Bewohnerinnen und Bewohner ist vor der Veröffentlichung der Berichte Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

Im Rahmen einer Veranstaltung erfuhren wir davon, dass die Dokumente des Transparenzportals von den verschiedenen Dienststellen mit sogenannten "Creative

Commons" gekennzeichnet worden waren oder werden. Dahinter verbirgt sich eine gemeinnützige Organisation, die verschiedene Lizenzverträge veröffentlicht. Diese Verträge können von Urheberinnen und Urhebern verwendet werden, um der Öffentlichkeit Nutzungsrechte an ihren Werken einzuräumen. Je nach verwendetem Vertrag wird die Nutzung mehr oder weniger stark eingeschränkt und somit teilweise auf das Urheberrecht verzichtet. Die entsprechenden Werke werden mit verschiedenen Kürzeln gekennzeichnet, die erkennen lassen, welche Verwendung die Urheberinnen und Urheber erlauben. Wir teilten der Senatorin für Finanzen mit, dass nach unserer Auffassung die Kennzeichnung der Dokumente des Transparenzportals nur dann zulässig ist, wenn sie gesetzlichen Regelungen nicht entgegensteht. Das bedeutet, dass Dokumente, die keinem Urheberrecht unterliegen, mit keiner einschränkenden Lizenz versehen werden dürfen. Wir halten es zudem für sinnvoll, einen Leitfaden zu erstellen, wie die Dokumente zu kennzeichnen sind. Darüber hinaus sollen technische und organisatorische Maßnahmen getroffen werden, um eine falsche Kennzeichnung zu verhindern.

2.4 Festnahme von Terrorverdächtigen

Ein Petent teilte uns mit, dass er eine Anfrage nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz bezüglich eines Antiterrorereignisses, das sich im Frühjahr in Bremen ereignet hatte, an den Senator für Inneres gerichtet habe. Neben seinen Fragen zu dem Einsatz wollte der Petent auch noch einige allgemeine Dinge wissen. Vom Senator für Inneres war dem Petenten pauschal mitgeteilt worden, dass aus ermittlungstaktischen Gründen keine Einzelanfragen zu einem noch laufenden Verfahren beantwortet würden. Wir teilten dem Senator für Inneres daraufhin mit, dass nach den Vorschriften des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes von einer informationspflichtigen Stelle ein Antrag auf Zugang zu dort vorhandenen amtlichen Informationen nur dann abgelehnt werden darf, wenn ein gesetzlicher Ausnahmetatbestand erfüllt ist. In diesem Fall ergeht eine schriftliche Entscheidung, die innerhalb einer Monatsfrist, beziehungsweise bei sehr umfangreichen und komplexen Informationen mit Ablauf von zwei Monaten zugänglich zu machen ist. Die Entscheidung ist zu begründen. Einen allgemeinen Verweis auf ein laufendes Verfahren halten wir für nicht ausreichend, zumal sich ein Teil des Antrags auf Informationen bezieht, die gar kein laufendes Verfahren betreffen. Der Senator für Inneres teilte uns daraufhin mit, dass er den Antragsteller hinsichtlich der Fragen, die das schwebende Verfahren betreffen, an das Justizressort als Herr des Verfahrens verwiesen habe. Die übrigen Fragen könnten durch den Senator für Inneres beantwortet werden. Aufgrund des Arbeitsaufwands müssten jedoch Gebühren erhoben werden. Bei Redaktionsschluss stand noch nicht abschließend fest, ob der Petent an seinem Antrag festhält oder aufgrund der anfallenden Gebühren auf die Informationen verzichtet.

2.5 Hubrettungsfahrzeuge der Feuerwehr Bremen

Vom Bürgertelefon Bremen erhielten wir die Eingabe eines Petenten, der bereits einige Male vergeblich versucht hatte, mit der Feuerwehr Bremen per E-Mail Kontakt aufzunehmen. Hintergrund der versuchten Kontaktaufnahme war, dass er eine Aufstellung sämtlicher im Einsatz befindlicher Hubrettungsfahrzeuge und Drehleitern bei den Berufsfeuerwehren und Werksfeuerwehren der Bundesrepublik anfertigen wollte. Dazu hatte er einige Fragen an die Feuerwehr Bremen gerichtet. Weil der Petent keine Resonanz auf seine Anfragen erhalten hatte, wandten wir uns an die Feuerwehr und baten um Stellungnahme. Der Petent erhielt daraufhin eine umfassende Antwort auf seine Fragen. Wir vermuten, dass zuvor etwas bei der Kommunikation schief gelaufen war. Anscheinend hatte die E-Mail des Petenten die Feuerwehr gar nicht erreicht, sondern war verloren gegangen. Dieser Fall zeigt, dass bei unbeantworteten Anfragen nach dem Informationsfreiheitsgesetz auch solche Szenarien in Betracht gezogen werden müssen und nicht immer die informationspflichtigen Stellen für die Probleme beim Informationszugang verantwortlich sind.

2.6 Auskunft über Namen und Adresse eines Grundstückseigentümers

Ein Petent informierte sich bei uns darüber, ob er gegenüber der öffentlichen Verwaltung einen Anspruch auf Auskunft über Name und Adresse eines Grundstücksinhabers habe, dessen Grundstück er pachten wolle. Wir teilten dem Petenten mit, dass sich die Eigentümerin beziehungsweise der Eigentümer eines Grundstücks sowohl aus dem Grundbuch als auch aus dem Liegenschaftskataster ergebe. In beiden Fällen sind spezialgesetzliche Regelungen einschlägig, hinter denen das Bremer Informationsfreiheitsgesetz zurück tritt. Die Grundbuchordnung erlaubt Dritten die Einsicht in das Grundbuch, sofern sie ein berechtigtes Interesse darlegen. Nach den Vorschriften des Vermessungs- und Katastergesetzes dürfen an Dritte im Einzelfall personenbezogene Daten durch Einsichtnahme oder Auskunft bekanntgegeben werden, wenn die Empfänger ihr berechtigtes Interesse aufgrund ihrer Bedürfnisse im Rechtsverkehr, in der Verwaltung oder der Wirtschaft glaubhaft darlegen und schutzwürdige Belange des Eigentümers oder Erbbauberechtigten nicht beeinträchtigt werden. In beiden Fällen muss also ein berechtigtes Interesse dargelegt werden. Im vergleichbaren Fall eines Kaufinteressenten verlangt die Kommentarliteratur zur Bejahung des berechtigten Interesses, dass die Beteiligten bereits in Verhandlungen eingetreten sein müssen, andernfalls müsse die Einsichtnahme verweigert werden. Diese Meinung lässt sich auf den Pachtinteressenten übertragen. Demnach besteht kein berechtigtes Interesse an den gewünschten Informationen, wenn noch keine Vertragsverhandlungen begonnen wurden. Das gilt nach unserer Auffassung auch für den Fall, dass die Angaben zum Grundstückseigentümer Voraussetzung wären, um als Pachtinteressent überhaupt an diese Personen herantreten zu können.

2.7 Zugang zu Informationen der berufsständischen Kammern

Seit geraumer Zeit gibt es immer wieder Probleme bei Informationsgesuchen gegenüber einigen berufsständischen Kammern in Bremen. Während einige Kammern bereitwillig die gewünschte Auskunft erteilen und sogar von sich aus Informationen auf ihrer Internetseite veröffentlichen, verweigern manche Kammern auch nach mehrmaligem Anschreiben durch uns die Herausgabe von Informationen. Da es auch in anderen Bundesländern entsprechende Probleme gibt, veröffentlichte die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland Mitte des Jahres eine Entschließung mit dem Titel "Auch Kammern sind zur Transparenz verpflichtet!". Es bleibt zu hoffen, dass diese Entschließung den Anstoß dafür bringt, dass auch die bisher intransparenten Kammern den genannten positiven Beispielen folgen.

2.8 Informationszugang bei den Fachdiensten für Arbeitsschutz

Ein Bürger wandte sich an uns, da er mehrere Anträge auf Informationszugang an die Fachdienste für Arbeitsschutz gerichtet hatte. Die Auskünfte kamen teilweise verspätet oder unvollständig oder blieben ganz aus. Auch Rückfragen zu erfolgten Antworten wurden häufig nicht beantwortet. Wir baten deshalb die Fachdienste für Arbeitsschutz, den Informationsgesuchen fristgemäß und vollständig nachzukommen. Leider machten wir ähnliche Erfahrungen wie der Petent mit dem Antwortverhalten der Behörde. Wir werden den Fall weiter verfolgen.

3. Entwicklung der Informationsfreiheit in Deutschland

Neben der Novellierung des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes gab es auch weitere Entwicklungen der Informationsfreiheit in Deutschland. In Rheinland-Pfalz wurde am 11. November 2015 vom Landtag ein Transparenzgesetz verabschiedet. Das Gesetz enthält mehr Bereichsausnahmen als das derzeitige Informationsfreiheitsgesetz. Zudem wurde der Verfahrensgang geändert und die antragstellende Person muss zukünftig erkennbar sein.

In Baden-Württemberg hat der Landtag am 16. Dezember 2015 ein Landesinformationsfreiheitsgesetz beschlossen. Das Gesetz wurde am 29. Dezember 2015 verkündet und trat am Folgetag in Kraft.

Das Justizministerium in Niedersachsen entwarf einen Referentenentwurf zum Informationszugangsgesetz, der sich zum Redaktionsschluss noch in der Ressortabstimmung befindet. Das Gesetz soll auch einen Transparenzanteil enthalten. Das Innenministerium soll verpflichtet werden, ein Transparenzregister zu erstellen, welches jedoch nur für die Landesregierung, nicht hingegen für die Kommunen verpflichtend ist.

Der Koalitionsvertrag der Landesregierung Thüringen enthält das Ziel, das bestehende Informationsfreiheitsgesetz zu einem Transparenzgesetz fortzuentwickeln.

4. Aktuelle Rechtsprechung zur Informationsfreiheit in Deutschland

Auch im aktuellen Berichtszeitraum gab es viele gerichtliche Entscheidungen zu informationsfreiheitsrechtlichen Fragen. Im Folgenden wird nur eine kleine Auswahl daraus dargestellt.

Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen entschied, dass das Land Nordrhein-Westfalen nach dem dortigen Informationsfreiheitsgesetz nicht verpflichtet sei, Zugang zu den vollständigen Telefonlisten des Verwaltungsgerichts Aachen zu gewähren. Hinsichtlich der Durchwahlnummern der Richterinnen und Richter führte das Gericht aus, dass der Anspruch nach den Regelungen des Informationsfreiheitsgesetzes ausgeschlossen sei. Die Vorschriften schützten auch die öffentliche Sicherheit, die die Funktionsfähigkeit staatlicher Einrichtungen umfasse. Die Veröffentlichung der Durchwahlnummern könne zu einer nachhaltigen Störung der richterlichen Arbeit führen. Bezüglich der nichtrichterlichen Gerichtsangehörigen seien öffentliche Belange nicht betroffen. Da es sich bei den Durchwahlnummern um personenbezogene Daten handele, sei eine Veröffentlichung nur dann gestattet, wenn die Betroffenen eingewilligt hätten.

Das Oberverwaltungsgericht Koblenz stellte in einer Entscheidung fest, dass kein Anspruch auf Offenlegung der Kalkulation der Gemeindewerke bestehe. Begründet wurde die Entscheidung damit, dass Betriebsgeheimnisse und Geschäftsgeheimnisse entgegenstünden. Zwar hätten die Gemeindewerke im Nahwärmebereich eine Monopolstellung. Im Bereich der Gasversorgung würden sie jedoch im Wettbewerb mit anderen Anbietern stehen. Die Offenlegung der Nahwärmekalkulation würde Wettbewerbern auf dem Erdgasmarkt einen wettbewerbsrelevanten Vorteil und den Gemeindewerken damit einen Nachteil verschaffen.

Das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg führte in einem noch nicht rechtskräftigen Urteil zu der Frage, inwiefern untergesetzliche Rechtsvorschriften gesetzliche Geheimhaltungsvorschriften begründen können, aus, dass generelle Vertraulichkeitsregelungen in einer Satzung ausreichen, solange die Satzung auf eine formell-gesetzliche Grundlage zurückgeführt werden könne. Dabei sei es unerheblich, dass die formell-gesetzliche Grundlage lediglich eine allgemein gesetzliche Ermächtigung zum Erlass untergesetzlicher Rechtsvorschriften enthalte, nicht aber zum ausdrücklichen Erlass von Geheimhaltungsregelungen. Das Verwaltungsgericht Köln und das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg kamen zu dem Ergebnis, dass Akten einer Stelle, die einer Bereichsausnahme unterliegt, auch von anderen Stellen nicht

herausgegeben werden dürften, wenn sie von der ausgenommenen Stelle zuvor an diese weitergegeben worden sind.

Das Bundesverwaltungsgericht verurteilte die Bundestagsverwaltung, Auskunft zur Nutzung der Sachleistungskonten der Abgeordneten des Deutschen Bundestages zu erteilen, soweit sich die Angaben nicht auf einzelne Abgeordnete unter Namensnennung, sondern auf die Gesamtheit der Abgeordneten beziehen. In zwei weiteren Urteilen entschied das Bundesverwaltungsgericht, dass die Bundestagsverwaltung Zugang zu Ausarbeitungen gewähren müsse, die vom Wissenschaftlichen Dienst des Parlaments für Abgeordnete erstellt worden sind. In einem Fall wollte ein Journalist Texte einsehen, die im Auftrag des ehemaligen Verteidigungsministers Karl-Theodor zu Guttenberg erstellt worden waren. In einem anderen Fall war eine Expertise zum Thema "Die Suche nach außerirdischem Leben und die Umsetzung der UN-Resolution zur Beobachtung unidentifizierter Flugobjekte und extraterrestrischer Lebensformen" betroffen, die einen Bürger interessierte.

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: Reformbedarf zum "In-Camera"-Verfahren nach § 99 Verwaltungsgerichtsordnung; Entwicklung in Schleswig-Holstein hinsichtlich der Landesverfassung und des Informationszugangsgesetzes; Stand der Informationsfreiheit in Deutschland; Gesetzliche Geheimhaltungsvorschriften durch untergesetzliche Rechtsvorschriften; Erfahrungen nach vier Jahren "Frag den Staat"; Auslegung von Bereichsausnahmen und Erfahrungen mit Evaluationen.

6. Die aktuellen Entschlüsse der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland

6.1 Auch Kammern sind zur Transparenz verpflichtet!

(Entschlüsselung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 30. Juni 2015)

Immer wieder verweigern sich berufsständische Kammern den Transparenzanforderungen der jeweiligen Informationszugangsgesetze.

Berufsständische Kammern nehmen hoheitliche Aufgaben auf Bundesebene und Länderebene wahr. Für die jeweiligen Berufsgruppen besteht eine gesetzliche Pflicht zur Mitgliedschaft, die Kammern sind für Berufszulassungen zuständig und haben oft weitgehende Sanktionsmöglichkeiten.

Informationen, die im Rahmen ihrer Tätigkeit anfallen, unterfallen den Informationszugangsgesetzen von Bund und Ländern. Dies gilt auch für Jahresabschlüsse und Angaben zu Einnahmen, Ausgaben und Rückstellungen der Kammern. Für die Verpflichtung der Kammern ist es unerheblich, ob Antragstellende Kammermitglieder sind und welche Motive zur Antragstellung führten. Öffentlich-rechtliche Körperschaften befinden sich in weiten Bereichen nicht in Konkurrenz zu Marktteilnehmern – Wettbewerbsnachteile können sich zumeist nicht ergeben. Folglich stehen schutzwürdige Betriebsgeheimnisse und Geschäftsgeheimnisse einem Informationszugang in der Regel nicht entgegen.

Ansprüche auf Informationszugang sind unverzüglich, spätestens jedoch innerhalb der in den Informationszugangsgesetzen des Bundes beziehungsweise der Länder genannten Fristen zu erfüllen. Eine Entscheidung darf nicht auf Gremiensitzungen verschoben, sondern sollte im Rahmen der regulären Geschäftsführung getroffen werden. Im Übrigen sind transparenzpflichtige Informationen der berufsständischen Kammern in den bereits vorhandenen Informationsregistern zu veröffentlichen.

Die Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland fordern daher die berufsständischen Kammern auf, ihren Transparenzverpflichtungen nachzukommen.

6.2 Mehr Transparenz bei den Verhandlungen über das Transatlantische Freihandelsabkommen (TTIP)!

(Entschließung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 30. Juni 2015)

Die Bundesregierung hat sich dafür ausgesprochen, noch im Jahr 2015 das geplante Freihandelsabkommen (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) zwischen der Europäischen Union (EU) und den Vereinigten Staaten von Amerika (USA) zu verabschieden. Mit dem geplanten Abkommen würde die derzeit weltgrößte Freihandelszone entstehen.

Seit der Aufnahme der Verhandlungen zwischen der EU und den USA im Jahr 2013 wurden deren Intransparenz und der spärliche Informationsfluss kritisiert. Als Reaktion auf diese Kritik hat die EU-Handelskommissarin Cecilia Malmström im November 2014 mehr Transparenz versprochen. In diesem Rahmen hat sich die Europäische Kommission dazu verpflichtet, die Öffentlichkeit darüber zu informieren, mit wem sich ihre führenden Politiker und höheren Beamten treffen und einen erweiterten Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit den Verhandlungen über eine transatlantische Handelspartnerschaft und Investitionspartnerschaft mit den Vereinigten Staaten zu ermöglichen.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) sieht diese Initiative als einen wichtigen ersten Schritt hin zu mehr Offenheit und mahnt deren

Fortführung und Ausweitung dringlich an. Sie hebt die Notwendigkeit größtmöglicher Transparenz in den Verhandlungen für eine lebendige öffentliche Debatte hervor, in der die Bürgerinnen und Bürger vollständig über die Auswirkungen auf ihr tägliches Leben informiert werden. Die Informationsfreiheitsbeauftragten fordern im Sinne von Open Government Data, der Öffentlichkeit neben zusammenfassenden und erläuternden Informationen vermehrt Originaldokumente zur Verfügung zu stellen, um es den Bürgerinnen und Bürgern zu ermöglichen, sich eine eigene Meinung von den Inhalten und dem Ablauf der Verhandlungen zu bilden. Hierzu gehören auch Informationen über die Positionen und Forderungen der USA sowie von Lobbyisten. Eine umfassende Offenlegung von Informationen zu TTIP auf EU-Ebene sowie auf Bundes-Ebene soll so früh und so weit wie möglich erfolgen. Erst wenn Originaldokumente aus den Bereichen Umweltschutz, Arbeitnehmerschutz und Verbraucherschutz bekannt sind, kann beurteilt werden, ob es zu einer Absenkung europäischer Standards kommt.

Die IFK fordert die Bundesregierung und die Europäische Kommission dazu auf, in den Verhandlungen mit den USA darauf zu bestehen, dass für Streitigkeiten zwischen den Handelspartnern öffentlich tagende hoheitliche Gerichte geschaffen werden. Nur dadurch kann die notwendige Transparenz gewährleistet werden.