

## **11. 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 2016. Redaktionsschluss für die Beiträge war der 31. Dezember 2016.

**Dr. Imke Sommer**

Die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit  
der Freien Hansestadt Bremen

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Neue Wünsche im elften Jahr</b> .....	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Informationsfreiheit in Bremen</b> .....	<b>6</b>
2.1	Umsetzung der Veröffentlichungspflichten nach dem Bremischen Hochschulgesetz und gesetzgeberischer Änderungsbedarf.....	6
2.2	Drittmittelverträge über die Lehre an Hochschulen.....	7
2.3	Umsetzung der Verpflichtung zur Schaffung eines Transparenzportals.....	8
2.4	Veröffentlichung von Verträgen der öffentlichen Hand im Transparenzregister .....	9
2.5	Probleme mit der Kostenerhebung für den Zugang zu Informationen .....	10
2.6	Änderung des Bremischen Geodatenzugangsgesetzes.....	12
2.7	Auskunftsverlangen zu Sondervermögen und Anlagevermögen Bremens .....	13
<b>3.</b>	<b>Entwicklung der Informationsfreiheit in Deutschland</b> .....	<b>14</b>
3.1	Ein Transparenzgesetz für Thüringen.....	14
3.2	Geplante Änderungen des Informationszugangsgesetzes Schleswig-Holstein.....	14
3.3	Offenlegung der Vergütungen der Leitungsebene öffentlich-rechtlicher Unternehmen im Saarland.....	16
3.4	Entwurf zur Änderung des Bundesarchivgesetzes .....	16
3.5	Übernahme des finanziellen Klagerisikos für Informationssuchende .....	18
<b>4.</b>	<b>Entwicklung der Informationsfreiheit in der Europäischen Union</b> .....	<b>18</b>
4.1	Gesetzlicher Änderungsbedarf im Bereich der Informationsfreiheit aufgrund der EU-Datenschutzgrundverordnung.....	18
4.2	EU-Richtlinie zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen .....	20
<b>5.</b>	<b>Aktuelle Rechtsprechung zur Informationsfreiheit</b> .....	<b>22</b>
5.1	Kein Informationszugangsausschluss durch Geheimhaltungsvorschriften in Verwaltungsvorschriften und Geschäftsordnungen .....	22
5.2	Mehrfachgebührenerhebung durch Aufspaltung eines Informationsbegehrens unzulässig.....	22
5.3	Gesellschaftsrechtliche Verschwiegenheitspflichten und Informationsanspruch.....	23
5.4	Verweigerung der Herausgabe der Durchwahlnummern der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Jobcentern zulässig .....	23

5.5	Kein Auskunftsrecht für die Presse über strafrechtliche Ermittlungsverfahren gegen Abgeordnete .....	24
5.6	Auskunftspflicht der Bundestagsverwaltung zu Sachleistungspauschale.....	24
5.7	Gesetzesentwurf nach Gerichtsurteil zur Hygieneampel in Nordrhein-Westfalen .....	25
5.8	Europäischer Gerichtshof gab Zugang zu Informationen über Glyphosat und andere Biozide frei .....	26
5.9	Übersendung von Vergabebekanntmachungen an kommerzielle Verwerter.....	26
<b>6.</b>	<b>Arbeitskreis und Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten .....</b>	<b>27</b>
<b>7.</b>	<b>Die aktuellen Entschliefungen der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland .....</b>	<b>27</b>
7.1	Informationsfreiheit 2.0 – endlich gleiches Recht in Bund und Ländern! .....	27
7.2	Auch die Verwaltungen der Landesparlamente sollen Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste proaktiv veröffentlichen! .....	29
7.3	GovData: Alle Länder sollen der Verwaltungsvereinbarung beitreten und Daten auf dem Portal bereitstellen!.....	30
7.4	"Nicht bei Open Data stehenbleiben: Jetzt auch Transparenzgesetze in Bund und Ländern schaffen!" .....	30
<b>8.</b>	<b>Index.....</b>	<b>32</b>

## 1. Neue Wünsche im elften Jahr

Am Pfingstmontag des Berichtsjahres jährte sich die Entscheidung der Bremischen Bürgerschaft für ein Bremer Informationsfreiheitsgesetz zum zehnten Mal. Obwohl der Begriff Transparenz im Jahr 2006 noch nicht en vogue war, war das Bremer Informationsfreiheitsgesetz von Anfang an mit dem ausgestattet, was für die Durchsichtigkeit des öffentlichen Bereichs elementar ist: Verwaltungen müssen zwingenden Veröffentlichungspflichten unterliegen, weil Transparenz die Voraussetzung für informierte politische Diskussionen ist. Deshalb darf es nicht lediglich im Ermessen der Verwaltung liegen, ob sie amtliche Informationen veröffentlicht oder nicht. Seit der letzten Gesetzesnovellierung im Jahr 2015 (siehe hierzu 10. Jahresbericht, Ziffer 2.1) sind die Veröffentlichungspflichten der Verwaltung in Bremen sogar gerichtlich durchsetzbar.

Der verpflichtende Aspekt unterscheidet die gesetzlich garantierte Transparenz von individuellen Transparenzinitiativen. Edward Snowden informierte die Öffentlichkeit über die anlasslosen und umfassenden Überwachungsmaßnahmen der US-amerikanischen National Security Agency nach eigenem Plan und mit hohem persönlichen Risiko (siehe zum deshalb erforderlichen Schutz für Whistleblowerinnen und Whistleblower Ziffer 4.2 dieses Berichts und 10. Jahresbericht, Ziffer 1). Auch Journalistinnen und Journalisten müssen häufig Informationen mühsam beschaffen, in vielen Ländern sogar unter Gefährdung ihres Lebens und ihrer Freiheit.

Die Verpflichtung zur Verwaltungstransparenz reduziert die Anstrengungen zumindest für die Beschaffung von Informationen, die sich auf den öffentlichen Bereich beziehen. Die rund 56.400 Dokumente (Stand Ende 2016), die sich im Transparenzportal unter [www.transparenz.bremen.de](http://www.transparenz.bremen.de) finden, helfen, Verwaltungsentscheidungen nachzuvollziehen und erleichtern den Menschen deshalb die Beteiligung am politischen Willensbildungsprozess: Die Senatsvorlage zur Besetzung des Aufsichtsrats der Bremer Straßenbahn Aktiengesellschaft (AG), das Gutachten zum Concordiatunnel und der Gesellschaftsvertrag der Zoo am Meer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) finden sich ebenso im Transparenzregister wie die Abiturtermine und die Straßenverkehrsunfallstatistik. Und alle können ihre Vision für ein lebenswertes Bremen mit der Vorausschätzung der natürlichen und räumlichen Bevölkerungsbewegungen nach Geschlecht für das Jahr 2030 fundieren.

Der zehnte Geburtstag des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes war deshalb ein Grund zum Feiern, auch wenn wir alle Ideen haben, wie amtliche Informationen noch besser verständlich sein könnten und an welchen Stellen wir uns die Verwaltung noch transparenter wünschen. Unsere Prüfungs- und Beratungspraxis der vergangenen zehn Jahre zeigt, dass

Verwaltungstransparenz vor allem dort noch klemmt, wo private Interessen der Veröffentlichung oder der Herausgabe amtlicher Informationen auf Antrag entgegenstehen, weil beispielsweise Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse tangiert sind. Hier war es hilfreich, dass der bremische Gesetzgeber der Verwaltung mit jeder Novelle mehr Hinweise gegeben hat, wie sie das Interesse an der Veröffentlichung mit dem Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen in Einklang bringen lässt. Dafür, dass die Bremische Verwaltung diese und andere Aufgaben nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz seit zehn Jahren zusätzlich zu allen anderen Aufgaben fast ausnahmslos wohlwollend erfüllt, gebührt ihr an dieser Stelle, an der sie ja sonst häufig kritisiert wird, auch einmal der Dank der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit!

Gleichzeitig habe ich schon den nächsten Wunsch, den ich an den Bremischen Gesetzgeber richte: Die letzte Novelle des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes betraf entscheidend auch die Transparenz im Hochschulbereich. Unsere Beratungs- und Prüfungspraxis seit Geltung der Novelle zeigt, dass die Regelung der Hochschultransparenz in zwei Gesetzen (Bremer Informationsfreiheitsgesetz und Hochschulgesetz) Auslegungsprobleme zur Folge hat. Nach § 1 Absatz 1 a des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes gelten für die staatlichen Universitäten und Hochschulen in Bremen für die Veröffentlichung von Verträgen und Daten über Drittmittelforschung die Regelungen des Bremischen Hochschulgesetzes. Dies bedeutet zum einen, dass Anträge, die sich nicht auf Veröffentlichung, sondern allein auf individuellen Zugang zu entsprechenden Informationen richten, weiter nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz zu beurteilen sind. Andererseits ergibt sich aus der Gesetzesformulierung auch, dass sich die Veröffentlichung aller Verträge und Daten, die sich nicht auf Drittmittelforschung beziehen (also etwa Verträge über die Lehre, die mit Drittmitteln finanziert wird), ebenfalls nach den Regeln des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes richtet. Diese Rechtslage führt insbesondere dann zu Schwierigkeiten, wenn es sich um Drittmittel handelt, die sowohl die Forschung als auch die Lehre finanzieren. Eine gesetzgeberische Entscheidung für eine einheitliche Betrachtung dieser Informationen ist sinnvoll. Selbstverständlich wünscht sich die Landesbeauftragte für Informationsfreiheit dabei eine Entscheidung zugunsten des jetzt bald elfjährigen Bremer Informationsfreiheitsgesetzes.

Dr. Imke Sommer

## **2. Informationsfreiheit in Bremen**

### **2.1 Umsetzung der Veröffentlichungspflichten nach dem Bremischen Hochschulgesetz und gesetzgeberischer Änderungsbedarf**

Zum 1. Mai 2015 wurde eine Sonderregelung für mehr Transparenz in der Drittmittelforschung für die Universität und die Hochschulen im Land Bremen erlassen. Den Hochschulen wurde aufgegeben, eine öffentlich zugängliche Forschungsdatenbank für Drittmittelprojekte zu schaffen und Drittmittelverträge in geeigneter Form zu veröffentlichen. Über den Stand der Umsetzung dieser Transparenzklausel haben die Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz und die Rektorinnen und Rektoren der Universität und der Hochschulen dem Ausschuss für Wissenschaft, Medien, Datenschutz und Informationsfreiheit der Bremischen Bürgerschaft am 14. September 2016 berichtet. Die Senatorin stellte fest, dass zwar ein allgemeiner Trend zur Abnahme der Finanzierung der Hochschulforschung durch private Drittmittel besteht, ein Zusammenhang zur Einführung der Transparenzklausel aber nicht hergestellt werden kann. Die Einführung der Veröffentlichungspflichten im Drittmittelforschungsbereich habe lediglich zu einem leicht erhöhten Aufwand aufgrund des zusätzlichen Erklärungsbedarfs gegenüber potenziellen Drittmittelgebern geführt. Laut dem Bericht haben die Hochschulen mit der Umsetzung der Transparenzklausel zwar begonnen, diesen Prozess aber noch bei weitem nicht abgeschlossen.

Anders als die Hochschulen, die – soweit sie bereits begonnen haben, Drittmittelprojekte zu veröffentlichen – in ihren Forschungsdatenbanken auch laufende Projekte abbilden, hat die Universität Bremen zur Umsetzung der Transparenzverpflichtung eine Forschungsdatenbank geschaffen, die halbjährlich über die nach Inkrafttreten der Transparenzklausel bewilligten und abgeschlossenen Drittmittelprojekte informiert. Durch diese einschränkende Auslegung der Regelung in § 75 Absatz 6 Bremisches Hochschulgesetz (BremHG), die laufende Projekte und solche Projekte, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Regelung noch nicht abgeschlossen waren, ausklammert, kann das Ziel der Transparenzklausel, eine öffentliche Kontrolle für alle laufenden Drittmittelforschungsprojekte zu ermöglichen, nicht erreicht werden. Unserer Auffassung nach erschöpft sich die Regelung in § 75 Absatz 6 BremHG nicht in der bloßen Herstellung nachträglicher Transparenz. Die entsprechende Auslegung halten wir für unvereinbar mit dem gesetzgeberischen Willen.

Drittmittelverträge stellt die Universität zudem derzeit nur auf Anfrage über einen zeitlich begrenzten Link in einer passwortgeschützten Datei zur Verfügung. Hier kann nicht von einer Veröffentlichung, die dem Transparenzgebot genügt, gesprochen werden. Die Universität beruft sich zur Rechtfertigung darauf, dass eine Veröffentlichung gemäß § 75 Absatz 7

BremHG nur "in geeigneter Form" zu erfolgen hat. Zweck dieser Regelung ist es aber, die Veröffentlichung durch die Wahl gängiger, lesbarer und weiter verarbeitbarer Formate bürgerfreundlich zu gestalten und nicht die Veröffentlichung selbst einzuschränken.

Eine gesetzgeberische Klarstellung, dass vertragliche Verpflichtungen in Verträgen, die nach Inkrafttreten der Transparenzklausel geschlossen wurden, einer Veröffentlichung nicht entgegenstehen können, wäre sinnvoll. Dem Schutz von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen, Immaterialgüterrechten oder überwiegenden öffentlichen Interessen an der Geheimhaltung wird bereits durch die in Bezug genommenen gesetzlichen Regelungen im Bremer Informationsfreiheitsgesetz Rechnung getragen. Für Altverträge sollte daher entsprechend § 6 a Absatz 3 des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes verfahren werden.

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit der Umsetzung der Transparenzklausel regen wir gesetzgeberische Klarstellungen in § 75 Absatz 6 und 7 BremHG an, die auf die genannten Umsetzungsdefizite reagieren.

## **2.2 Drittmittelverträge über die Lehre an Hochschulen**

Von Interesse für die Öffentlichkeit sind aber nicht nur Drittmittelverträge über die Forschung an Hochschulen, sondern auch solche über die Lehre. Diese unterliegen nicht dem Bremischen Hochschulgesetz (BremHG), sondern die Veröffentlichung und Herausgabe richtet sich nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG). Die Veröffentlichung dieser Verträge muss daher im Transparenzportal erfolgen.

Hier zeigte sich im vergangenen Jahr aufgrund einer Anfrage eines Petenten, dass den Hochschulen diese Verpflichtung bisher nicht bewusst war. Auch wurde durch eine weitere Eingabe deutlich, dass in Bezug auf Spenden und Sponsoring eine Abgrenzung zwischen der Veröffentlichungspflicht nach § 75 Absatz 6 und 7 Bremisches Hochschulgesetz und der Veröffentlichungspflicht nach § 11 BremIFG teilweise sehr schwierig sein kann, wenn diese dem Zweck dienen, einen bestimmten Arbeitsbereich der Hochschule oder eine bestimmte Professorin beziehungsweise einen bestimmten Professor zu fördern. Um diese Abgrenzungsschwierigkeiten und die damit gegebenenfalls verbundene Umgehung der Transparenzverpflichtungen zukünftig zu vermeiden und das Bewusstsein bei den Hochschulen für die über den Bereich der Drittmittelforschung hinausgehenden Veröffentlichungspflichten nach dem Informationsfreiheitsgesetz zu schärfen, empfehlen wir, auch den Bereich der Drittmittelforschung zukünftig im Transparenzportal abzubilden und die Informationen hierüber nicht mehr ausschließlich auf den eigenen Internetseiten der Hochschulen einzustellen. Zudem würde es der Transparenz dienen, die Möglichkeit

anonymer Spenden zukünftig grundsätzlich nur noch für natürliche Personen und nicht mehr für Unternehmen einzuräumen.

### **2.3 Umsetzung der Verpflichtung zur Schaffung eines Transparenzportals**

Seit dem Inkrafttreten der letzten Novelle des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes (BreMIFG) im Mai 2015 ist die Zahl der Dokumente, die nach § 11 des Gesetzes im Transparenzportal zu veröffentlichen sind, deutlich gestiegen. Im Gegensatz zu Regelungen in anderen Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzen legt das BreMIFG keine Übergangsfrist fest, bis zu deren Ablauf die Umsetzung der Veröffentlichungspflichten im zentralen Informationsregister abgeschlossen sein muss. Dies hat auch im Berichtsjahr zu Unmut bei vielen Petentinnen und Petenten geführt, die aufgrund der rechtlichen Regelungen erwarten, dass alle im Transparenzportal zu veröffentlichenden Informationen dort auch auffindbar sind.

Am 9. April 2016 trat die Verordnung über die Veröffentlichungspflichten und die Berichtspflicht nach dem BreMIFG in Kraft. Diese löst die Verordnung über die Veröffentlichungspflichten nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz vom 15. April 2008 ab und dient der Umsetzung der Verpflichtung zum Erlass einer Verordnung nach § 11 Absatz 8 und § 12 BreMIFG.

Hiernach hat jede Behörde geeignete organisatorische Vorkehrungen zu treffen, um ihren Veröffentlichungspflichten nach § 11 Absatz 4 BreMIFG im zentralen elektronischen Informationsregister nachzukommen. Zu diesen Vorkehrungen zählen auch Regelungen zur Bestimmung, Kennzeichnung, Ablage und Bereitstellung veröffentlichungspflichtiger Informationen, sowie die Festlegung von Zuständigkeiten hierfür. Hierbei sind insbesondere Regelungen über die Pflicht zur Schwärzung von Teilen der Veröffentlichungsgegenstände, über die Zustimmungsbedürftigkeit bei der Freigabe von Veröffentlichungsgegenständen zur Veröffentlichung, und zum Prüfen und Vervollständigen der an das Informationsregister zu meldenden Daten, festzulegen. Nach der Rechtsverordnung veranlasst die Senatorin für Finanzen durch geeignete organisatorische und technische Maßnahmen nach dem Stand der Technik die barrierefreie Veröffentlichung der amtlichen Informationen im Transparenzportal und stellt die Standards für die Vergabe von Metadaten, die von allen Behörden zu verwenden sind, bereit. Metadaten sind Daten, die Informationen über Merkmale anderer Daten enthalten, und dazu dienen können, Informationen durch Katalogisierung leichter auffindbar zu machen. Von diesem Begriff sind nicht die Daten selbst umfasst.



Im Oktober 2015 hatte der Senat die Einsetzung eines Projekts zur Vorlage eines Umsetzungskonzepts für die Umsetzung der Veröffentlichungspflichten aus dem BremIFG beschlossen.

Im Juni 2016 beauftragte der Bremer Senat nun auf Basis der Ergebnisse des Vorprojekts ein Umsetzungsprojekt zum Bremer Informationsfreiheitsgesetz. Die zu diesem Projekt eingesetzte Arbeitsgruppe beraten wir sowohl bei technischen als auch bei organisatorischen und rechtlichen Fragen.

Der Projektauftrag beinhaltet die Einrichtung eines Kompetenzzentrums für die Klärung von Rechtsfragen, die Vorgabe eines technikgestützten Geschäftsprozesses für die Veröffentlichung von Informationsgegenständen (Veröffentlichungsworkflow) sowie die Bereitstellung einer Musterorganisationsverfügung für den Geschäftsprozess. Zudem müssen viele der bisher dezentral veröffentlichten Informationen im Transparenzportal zusammengeführt, neu formatiert, benannt und mit den entsprechenden Metadaten versehen werden, damit das Transparenzportal voll einsatzfähig ist. Diese Arbeit wird noch einige Zeit in Anspruch nehmen. Aus unserer Sicht werden erst die Ergebnisse des Projekts die Veröffentlichung der noch ausstehenden Dokumente nachhaltig verbessern.

Ziel sollte es unserer Ansicht nach sein, im Jahr 2017 das Transparenzportal so weit entwickelt zu haben, dass es voll funktionsfähig ist und die veröffentlichungspflichtigen Informationen in leicht auffindbarer Weise enthält.

## **2.4 Veröffentlichung von Verträgen der öffentlichen Hand im Transparenzregister**

Mit einer Kleinen Anfrage vom 16. August 2016 wollte die Fraktion Die LINKE vom Bremer Senat insbesondere wissen, wie viele Verträge im Sinne von § 6 b Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) seit Inkrafttreten der Regelung im Mai 2015 abgeschlossen wurden, ob diese im Transparenzportal veröffentlicht wurden und welcher Art diese Verträge konkret waren.

Die Antwort des Bremer Senats vom 29. September 2016 verwies zum einen auf die unter Ziffer 2.3 in diesem Bericht dargestellten Schwierigkeiten bei der Einrichtung des Transparenzportals und machte zum anderen deutlich, dass die Ressorts in sehr unterschiedlichem Umfang von den Veröffentlichungspflichten für solche Verträge betroffen sind und diesen mit unterschiedlichem Engagement nachkommen. Insgesamt wurden bisher von den in der Antwort gelisteten 219 Verträgen, die einer Ressortabfrage entstammen, lediglich 39 veröffentlicht, davon 34 von der Senatorin für Finanzen. Zudem machte die konkrete Auflistung der Verträge deutlich, dass die abgefragten Behörden nur solche

Verträge gemeldet hatten, die sich auf den eigenen Dienstbetrieb bezogen. Verträge mit Dritten, zum Beispiel über den Kauf von städtischen Grundstücken oder Kooperationen der Hochschulen mit Dritten in der Lehre, wurden im Rahmen der Abfrage von den Ressorts nicht benannt. Hier liegt der Schluss nahe, dass die Veröffentlichung von Verträgen auch deswegen unterbleibt, weil öffentliche Stellen fälschlicherweise davon ausgehen, dass bestimmte Verträge nicht der Veröffentlichungspflicht unterliegen. Dies lässt vermuten, dass die Leitlinien zur Veröffentlichung von Verträgen, die derzeit im Umsetzungsprojekt erarbeitet werden, einen wichtigen Beitrag zur effektiven Umsetzung der neuen Transparenzregelungen leisten werden.

## **2.5 Probleme mit der Kostenerhebung für den Zugang zu Informationen**

Die Vorschrift des § 10 Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BreMIFG) und die Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz (VOGebIFG), die die Kostenerhebung für den Zugang zu Informationen nach dem BreMIFG regeln, sind seit ihrem Inkrafttreten vor zehn Jahren nicht mehr geändert worden. Bei der Anwendung haben sich in dieser Zeit aber vielfach rechtliche und tatsächliche Schwierigkeiten ergeben, die auch Gegenstand mehrerer Eingaben von Behörden und Privatpersonen waren.

Zunächst bereitet die Anwendung der Hinweispflicht in § 3 Satz 2 VOGebIFG in der Praxis Probleme. Hiernach sollen Antragstellerinnen und Antragsteller zum frühestmöglichen Zeitpunkt darauf hingewiesen werden, dass für ihre Anfragen Kosten anfallen und welche Höhe diese voraussichtlich haben werden. Durch diese Regelung sollen die Antragstellenden davor bewahrt werden, durch eine hohe Kostenforderung nach Informationserteilung überrascht zu werden. Auch sollen sie entscheiden können, ob sie kostenbefreiend vom gestellten Antrag Abstand nehmen oder diesen kostenreduzierend einschränken wollen. In der Praxis ist es für die Behörden auch aufgrund fehlender Erfahrungen zur Bearbeitungsdauer von Anträgen nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz sehr schwierig, eine solche Kostenschätzung frühzeitig korrekt abzugeben. Daher werden Antragstellerinnen und Antragstellern häufig nur der anzuwendende Kostenrahmen einer oder sogar aller möglichen Kostenziffern genannt. Hierdurch wird auf die Antragstellenden häufig eine durch die Regelung gerade nicht beabsichtigte abschreckende Wirkung erzielt, wenn ihnen zum Beispiel Kosten von voraussichtlich 10 bis 500 Euro durch die Behörde angekündigt werden. Die Antragstellenden können so gerade im Regelfall nicht abwägen, ob ihnen die Auskunft die voraussichtlichen Kosten wert ist oder nicht.

Zudem fehlt eine einheitliche Festlegung der Stundensätze für die Bearbeitung der Anträge nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz. Jede Behörde setzt hier einen eigenen

Stundensatz fest, bei dem die Kriterien für dessen Bestimmung für die Antragstellenden regelmäßig im Ungewissen bleiben. Es wird nicht offengelegt, ob der Kostensatz nach Laufbahngruppen und Einstiegsämtern der den Antrag bearbeitenden Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter differenziert, ob er auf der Kosten- und Leistungsrechnung der jeweiligen Behörde selbst, der zuständigen Abteilung oder gar der gesamten Landesverwaltung beruht oder auf gänzlich anderen Kriterien. Auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der zuständigen Behörden haben sich aufgrund von Unsicherheit über die Bestimmung der Stundensätze an uns gewandt. In anderen Bundesländern, zum Beispiel in Niedersachsen, werden Standardstundensätze unterschieden nach Laufbahngruppen und Einstiegsämtern für die gesamte Landesverwaltung jährlich festgesetzt und können Kostenerhebungen zugrunde gelegt werden. Wir empfehlen daher, entweder eine eigene Stundensatzregelung in die VOGebIFG aufzunehmen oder Standardstundensätze für die gesamte Landesverwaltung jährlich festzulegen, auf die dann in der VOGebIFG Bezug genommen werden könnte. Das letzte Modell halten wir für vorzugswürdig, da dies verhindert, dass die in der VOGebIFG festgelegten Stundensätze regelmäßig an die Kostenentwicklung angepasst werden müssen und die Verwendung von Standardstundensätzen für die gesamte Verwaltung des Landes Bremen zu mehr Rechtssicherheit und Rechtsklarheit bei der Kostenerhebung führen würde.

Zudem sollte die Untergrenze für die Bearbeitungszeit, bei deren Überschreiten die Informationserteilung kostenpflichtig wird, von einer halben Stunde auf mindestens zwei Stunden angehoben werden. In der Praxis sind kaum Fälle denkbar, in denen diese Bearbeitungsdauer unterschritten wird. Dies ergibt sich bereits daraus, dass jeder Antrag auf Informationserteilung formell zu bescheiden ist, wenn er ganz oder teilweise abgelehnt wird oder ein Dritter betroffen ist. Die Sachbearbeiterin beziehungsweise der Sachbearbeiter hat zudem immer einen zeitlichen Aufwand durch das Heraussuchen und Zusammenstellen der gewünschten Informationen. Häufig sind Dritte von der Informationserteilung betroffen und anzuhören. Dann sind gegebenenfalls der Informationserteilung im Wege stehende private oder öffentliche Interessen zu ermitteln und in eine Abwägung einzustellen. Selbst in einfach gelagerten Fällen, die durch eine erfahrene Sachbearbeiterin beziehungsweise einen erfahrenen Sachbearbeiter beschieden werden, wären dann der Antragstellerin oder dem Antragsteller Kosten in Rechnung zu stellen. Deshalb sollte eine Erweiterung der Kostenbefreiung auf alle einfachen Fällen festgeschrieben werden. Hierzu sei auf die Regelung in § 7 Absatz 1 Verbraucherinformationsgesetz (VIG) verwiesen, die sogar alle Anfragen auf Zugang zu Verbraucherinformationen mit einem Aufwand unter 250 Euro kostenfrei stellt.

Die Höchstgrenze für die Erhebung von Kosten in Höhe von 500 Euro sollte dagegen beibehalten werden, um das Kostenrisiko für Antragstellerinnen und Antragsteller von vornherein zu begrenzen.

Die Unterscheidung im Kostenverzeichnis zur VOGebIFG zwischen den Ziffern 4 und 5 sollte aufgegeben werden und stattdessen ein einheitlicher Kostentarif für die Informationserteilung festgesetzt werden. Dieser könnte "Erteilung einer schriftlichen oder elektronischen Auskunft oder Herausgabe von Kopien von Informationsträgerinnen oder Informationsträgern verbunden mit einem Verwaltungsaufwand von mehr als 2 Stunden" lauten und als Gebührenhöhe "Nach Verwaltungsaufwand, höchstens aber 500 Euro" vorsehen. Dieser würde sich dann nach den festgesetzten Stundensätzen richten. Hierdurch würden Anwendung und Verständnis der Kostenregelung sowohl bei den Informationssuchenden als auch in der Verwaltung befördert. Auch diene eine solche Regelung der Rechtssicherheit, da die derzeitige Regelung zu unbestimmt und widersprüchlich ist. So bleibt zum Beispiel unklar, welcher Kostentarif bei einem Verwaltungsaufwand von genau 30 Minuten oder genau drei Stunden anzuwenden ist. Zudem kann es bei nur minimalem Überschreiten der Stundenhöchstgrenzen zu teilweise deutlichen Gebührensprüngen kommen.

Die Billigkeitsregelung in § 2 VOGebIFG muss konkretisiert werden. Es bleibt hiernach unklar, was Billigkeitsgründe sein können, die zu einer hälftigen Gebührenreduzierung führen können und wann von besonderen Billigkeitsgründen auszugehen ist, die eine Gebührenbefreiung gestatten. Sofern eine eigenständige Regelung in der VOGebIFG beibehalten werden soll und nicht die allgemeine Regelung in § 25 Absatz 1 Satz 1 des Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes Anwendung finden soll, empfehlen wir, den Erlass beziehungsweise die Ermäßigung von Gebührenforderungen zumindest entsprechend in § 2 VOGebIFG zu regeln. Zudem sollte erläutert werden, wann ein öffentliches Interesse an einer Gebührenreduzierung besteht. Dies könnte zum Beispiel dann der Fall sein, wenn eine Antragstellerin als Sachverwalterin beziehungsweise ein Antragsteller als Sachverwalter für die Allgemeinheit eine Informationserteilung zu einem Thema von aktuellem öffentlichem Interesse, das zum Beispiel bereits Gegenstand von Presseberichterstattung gewesen ist, wünscht, oder eine Antragstellerin beziehungsweise ein Antragsteller selbst Journalistin oder Journalist ist und eine Informationserteilung wünscht, die über den kostenfreien Presseauskunftsanspruch hinausgeht. In diesen Fällen sollte auch die Möglichkeit einer Kostenreduzierung auf null und nicht nur um 50 Prozent vorgesehen werden. Eine solche Konkretisierung der Voraussetzungen einer Gebührenermäßigung könnte außer in der Norm selbst, auch in der Begründung einer Änderungsverordnung oder in einer Verwaltungsvorschrift oder Anwendungsempfehlung erfolgen. Auch hierdurch würde die Anwendung der Billigkeitsregelung erleichtert und vereinheitlicht.

## **2.6 Änderung des Bremischen Geodatenzugangsgesetzes**

Mit Gesetz vom 15. November 2016 wurde das Bremische Geodatenzugangsgesetz (BremGeoZG) geändert. Seitdem sind auch private Stellen, soweit sie öffentliche Aufgaben

wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen, die im Zusammenhang mit der Umwelt stehen und dabei einer staatlichen Aufsicht unterliegen, zur Erhebung, Führung und Bereitstellung von Geodaten verpflichtet. Hierdurch wurde die bisher unzureichende Umsetzung der Richtlinie 2007/2/EG zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE-RL) beendet und die Menge der zukünftig zugänglichen Geodaten wird voraussichtlich signifikant erhöht.

## **2.7 Auskunftsverlangen zu Sondervermögen und Anlagevermögen**

### **Bremens**

Ein Petent bat uns, ihn darin zu unterstützen, von der Senatorin für Finanzen Informationen über das Sondervermögen und Anlagevermögen des Landes und der Stadt Bremen zu erhalten. Dabei sei für ihn von besonderem Interesse, welche Wertpapiere gezeichnet seien, ob es Veränderungen zum Vorjahresstand gebe, welchen Anteil diese am Gesamtanlagevermögen ausmachten, des Weiteren, ob Investitionen in die Kohleindustrie, Ölindustrie oder Gasindustrie getätigt seien. Schließlich bat er um Nennung von Kreditinstituten, zu denen ständige Geschäftsbeziehungen unterhalten werden. Die Senatorin für Finanzen hatte dem Petenten auf seinen Antrag hin mitgeteilt, dass aufgrund der Finanzlage Bremens Wertpapieranlagen allein durch die Versorgungsfonds getätigt werden und im aktuellen Portfolio keine direkten Wertpapieranlagen im Bereich der Kohleindustrie, Ölindustrie oder Gasindustrie enthalten sind. Darüber hinaus hatte die senatorische Behörde dem Petenten den aktuellen Jahresabschlussbericht zu den Beteiligungen Bremens übersandt, dem der Petent die einzelnen Komponenten des Anlage- und Sondervermögens, einschließlich der Vorjahreswerte und Wertentwicklungen entnehmen konnte. Weitere Auskünfte zu den Wertpapieranlagen wurden abgelehnt, weil das Bekanntwerden der Information geeignet sei, fiskalische Interessen des Landes und der Gemeinden im Wirtschaftsverkehr zu beeinträchtigen. Dies wurde damit begründet, dass ein Bekanntwerden von Art und Umfang der durch die Versorgungsfonds Bremen aktuell wie in der Vergangenheit gezeichneten Wertpapiere dazu führen könnte, dass bei begrenztem Angebot weitere potenziell interessante Wertpapiere nur noch zu ungünstigeren Bedingungen oder Preisen aufgekauft werden könnten, weil Wertpapierhändler die Anlagewünsche und Anlageziele erkennen könnten, sodass damit letztlich zusätzliche Haushaltsbelastungen entstünden.

Eine Überprüfung dieser Begründung durch uns ergab, dass es sich hierbei um eine nachvollziehbare Gefährdungsprognose hinsichtlich der Fiskalinteressen Bremens im Wirtschaftsverkehr handelt. Die Herausgabe der gewünschten Informationen würde das Risiko bergen, dass der Staat oder die Kommunen bei ihrer Teilnahme am Markt wie ein privater Akteur keine gleichen Wettbewerbsbedingungen wie andere private Akteure

vorfinden und hierdurch finanzielle Nachteile erleiden könnten. Dass es sich hierbei um ein reales Risiko handelt, wird auch dadurch untermauert, dass in der Vergangenheit bereits mehrere Anträge von privaten Wertpapierhändlern an die Senatorin für Finanzen nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz gestellt wurden, mittels derer die entsprechenden Informationen begehrt wurden. Wir teilten dem Petenten unsere Einschätzung mit, und wiesen ihn darauf hin, dass sich die Information über die ständigen Geschäftsbeziehungen zu Kreditinstituten, die er ebenfalls gewünscht hatte, bereits aus den in der Fußzeile des Bescheids der Senatorin für Finanzen angegebenen Bankverbindungen ergebe. Wir teilten dies auch der Senatorin für Finanzen mit und rügten aber das geringfügige Überschreiten der Beantwortungsfrist. Hieran zeigt sich, dass der im Bremer Informationsfreiheitsgesetz zur Sicherung des öffentlichen fiskalischen Interesses vorgesehene Ausschlussgrund für eine Informationserteilung in der Praxis geeignet ist, dafür zu sorgen, dass geheimhaltungsbedürftige Informationen nicht herausgegeben werden müssen, ohne den Informationsanspruch über Gebühr einzuschränken.

### **3. Entwicklung der Informationsfreiheit in Deutschland**

#### **3.1 Ein Transparenzgesetz für Thüringen**

Im Thüringer Landtag wurde am 23. Juni 2016 ein Antrag der Regierungsfractionen Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE angenommen, in dem die Landesregierung aufgefordert wird, bis zum 31. März 2017 ein Transparenzgesetz zu entwickeln und vorzulegen. Hierdurch sollen Informationsfreiheit und Transparenz gestärkt und das geltende Informationsfreiheitsgesetz fortentwickelt werden. Berücksichtigung finden soll hierbei insbesondere der vom Thüringer Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit am 8. Februar 2016 vorgelegte Entwurf eines Transparenzgesetzes. Diesen zeichnet zum einen die Lösung vieler im Rahmen der Anwendung des geltenden Thüringischen Informationsfreiheitsgesetzes zu Tage getretener Schwierigkeiten in der praktischen Umsetzung und rechtlichen Klarheit aus. Zum anderen wird versucht, der Zersplitterung des Informationszugangsrechts Einhalt zu gebieten, indem das Thüringische Umweltinformationsgesetz in das Transparenzgesetz integriert wird und Umweltinformationen, Verbraucherinformationen und Geodaten gemeinsam mit allen anderen amtlichen Informationen in einem einheitlichen Informationsregister veröffentlicht werden sollen.

#### **3.2 Geplante Änderungen des Informationszugangsgesetzes**

##### **Schleswig-Holstein**

In Schleswig-Holstein befinden sich gerade zwei Gesetzesentwürfe zur Änderung des Informationszugangsgesetzes Schleswig-Holstein (IZG) im parlamentarischen

Anhörungsverfahren. Durch die Gesetzesänderung soll zum einen dem verfassungsrechtlichen Auftrag zum Ausbau des IZG zu einem Transparenzgesetz Folge geleistet werden, zum anderen sollen Änderungen vorgenommen werden, die im Hinblick auf aktuelle höchstrichterliche Entscheidungen für erforderlich erachtet werden.

Besonders umstritten ist hierbei der mit Ausnahme der PIRATEN fraktionsübergreifend gestellte Änderungsantrag, der die gutachterliche oder rechtsberatende Tätigkeit des Wissenschaftlichen Dienstes des Schleswig-Holsteinischen Landtags im Auftrag einer oder mehrerer Fraktionen als parlamentarische Aufgabe definiert und damit dem Informationszugang entzieht. Die Fraktionen hatten dies für erforderlich gehalten, nachdem das Bundesverwaltungsgericht am 25. Juni 2015 entschieden hatte, dass nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes ein Anspruch auf Zugang zu mandatsbezogenen Zuarbeiten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags ohne Nennung des Auftraggebers besteht. Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts ist es in diesem Zusammenhang möglich, aber auch ausreichend, den beauftragenden Abgeordneten oder Fraktionen durch eine Reaktionsfrist und Verarbeitungsfrist vor der Veröffentlichung der Gutachten einen zeitlich befristeten Informationsvorsprung zu gewähren, um ihnen im politischen Wettbewerb einen sogenannten Konkurrenzschutz zuzubilligen.

Die Ausführungen des Gerichts wurden von den die betreffende Änderung des IZG befürwortenden Fraktionen als auf das schleswig-holsteinische Recht übertragbar angesehen. Weil eine Anonymisierung bei im Auftrag von Fraktionen erstellten Gutachten nicht sicher möglich sei, müssten diese Gutachten ausdrücklich von einem Informationszugang ausgenommen werden. Alleine aus Fragestellung und Inhalt eines Gutachtens könnten Erkenntnisse zu internen Überlegungen, Planungen und Strategien einzelner Fraktionen oder der parlamentarischen Opposition gewonnen werden.

Dem wird in Stellungnahmen im Rahmen der parlamentarischen Anhörung entgegengehalten, dass es wegen der politischen Neutralitätspflicht der Wissenschaftlichen Dienste nicht geboten sei, die von diesen nach wissenschaftlichen Grundsätzen erstellten Gutachten von der Informationspflicht gänzlich auszunehmen.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland fordert in ihrer Entschließung zu dieser Problematik die Verwaltungen der Landesparlamente auf, Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste unter Beachtung etwaiger Ausschlussgründe (insbesondere durch Schwärzung der Namen der Auftraggeberinnen und Auftraggeber) sowie landesrechtlicher Vorgaben proaktiv zu veröffentlichen und so dem Beispiel der Bundestagsverwaltung zu folgen, die nunmehr generell die Ausarbeitungen der Wissenschaftlichen Dienste vier Wochen nach Auslieferung an die auftraggebenden

Abgeordneten veröffentlicht, ohne die Namen der Auftraggeberinnen und der Auftraggeber bekannt zu geben (siehe hierzu Ziffer 7.2 dieses Berichts).

### **3.3 Offenlegung der Vergütungen der Leitungsebene öffentlich-rechtlicher Unternehmen im Saarland**

Mit dem Gesetz zur Schaffung von Transparenz in öffentlichen Unternehmen im Saarland vom 15. Juni 2016 wurden öffentlich-rechtliche Unternehmen verpflichtet, umfassend die Bezüge und Leistungen, die sie an die einzelnen Mitglieder der Geschäftsführung, des Aufsichtsrats, des Beirats oder ähnlicher Einrichtungen gewähren, kumuliert offenzulegen. Dies gilt auch für Abfindungen und Ruhegehälter an frühere Mitglieder und deren Hinterbliebene. Auch dort, wo die öffentliche Hand nur mehrheitlich oder zumindest mit 25 Prozent beteiligt ist, sollen die entsandten Mitglieder darauf hinwirken, dass in diesen Unternehmen Bezüge, Leistungszusagen und Leistungen in entsprechender Weise angegeben werden. Eine solch detaillierte Regelung, wie sie im Saarland getroffen wurde, könnte auch Vorbild für eine entsprechende bremische Regelung sein, mit der eine Grundlage für die Umsetzung der Veröffentlichungspflicht nach § 11 Absatz 4 Nummer 13 Bremer Informationsfreiheitsgesetz für wesentliche Unternehmensdaten städtischer Beteiligungen einschließlich einer Darstellung der jährlichen Vergütungen und Nebenleistungen für die Leitungsebene geschaffen werde. Hierbei sollte insbesondere der Verweis in § 29 Absatz 1 Nummer 2 Satz 2 Bremisches Gesetz für Eigenbetriebe und sonstige Sondervermögen des Landes Bremen und der Stadtgemeinden (BremSVG) auch auf § 286 Absatz 4 Handelsgesetzbuch (HGB) erstreckt werden, um dafür zu sorgen, dass zukünftig auch alle Eigenbetriebe im Land Bremen von dieser Veröffentlichungspflicht erfasst sind.

### **3.4 Entwurf zur Änderung des Bundesarchivgesetzes**

Es ist geplant, das Bundesarchivgesetz (BArchG), dessen Regelungen noch aus dem Jahr 1988 stammen, zeitgemäß zu modernisieren und an die geänderten Erfordernisse im Archivwesen anzupassen. Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung vom 15. September 2016 wurde am 12. Dezember 2016 durch einen Änderungsantrag der Regierungsfractionen ergänzt, der unter anderem auch die von der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit in ihrer Stellungnahme zu dem Gesetzesentwurf geäußerte Kritik teilweise aufnahm. Bei Annahme auch des Änderungsantrags durch den Bundestag wird hiermit die Problematik, dass vor der Archivierung nach Informationszugangsgesetzen öffentlich zugängliche Unterlagen mit der Abgabe an das Bundesarchiv oder andere Archive einer Schutzfrist von im Regelfall 30 Jahren unterfallen, während der ein Zugang zu ihnen nicht mehr besteht, entschärft. Auch



wurde die Definition, wann Nachrichtendienste Unterlagen dem Bundesarchiv nicht anbieten müssen, konkretisiert. Dennoch ist diese Bereichsausnahme weiterhin kritisch zu sehen und sollte gänzlich gestrichen werden, da das Bundesarchiv verpflichtet ist, die Geheimhaltungsvorschriften für diese Unterlagen in gleicher Weise zu beachten, wie die Nachrichtendienste selbst. Eine Regelung, die bereits die Abgabe von Unterlagen in das gerichtlich nicht überprüfbare Ermessen der Nachrichtendienste stellt, kann dazu führen, dass zeitgeschichtlich bedeutsame Dokumente der historischen Forschung nicht zur Verfügung stehen werden. Sofern diese Regelung beibehalten wird, sollte sie zumindest um eine Regelung ergänzt werden, die die Nachrichtendienste verpflichtet, Unterlagen, solange und soweit sie aus den dort genannten Gründen nicht an das Bundesarchiv abgegeben werden, aufzubewahren und nach Wegfall der einer Archivierung entgegenstehenden Gründe dem Bundesarchiv anzubieten.

Beide aus informationsfreiheitsrechtlicher Sicht bestehenden Kritikpunkte an der geplanten Neuregelung des BArchG gelten nicht in gleicher Weise für die landesrechtlichen Regelungen zur Nutzung des Staatsarchivs Bremen und des Stadtarchivs Bremerhaven, sodass wir diesbezüglich keinen Änderungsbedarf sehen. Hier könnte lediglich zur Klarstellung die Regelung in § 7 Absatz 4 Satz 1 Bremisches Archivgesetz (BremArchivG) so umgestellt werden, dass die Alternativen vertauscht würden: "Die Schutzfristen nach Absatz 3 gelten nicht für solches Archivgut, das bereits der Öffentlichkeit zugänglich oder bei der Entstehung der Unterlagen zur Veröffentlichung bestimmt war." Hierdurch würde klargestellt werden, dass es für die Zugänglichkeit durch die Öffentlichkeit nicht nur auf den Zeitpunkt der Entstehung der Unterlagen ankommt, sondern auf eine Zugänglichkeit zu einem beliebigen Zeitpunkt innerhalb des gesamten Zeitraums seit ihrer Entstehung bis zur Übergabe an das Staatsarchiv oder andere Archive im Land Bremen.

Eine Anpassung des Archivgesetzes sollte aber insoweit in Erwägung gezogen werden, als solche Unterlagen, die vor der Archivierung bereits öffentlich zugänglich waren, auch nach der Archivierung genutzt werden können, ohne dass ein berechtigtes Interesse glaubhaft gemacht werden muss. Hier besteht weiterhin ein Wertungswiderspruch zwischen dem Informationsfreiheitsrecht und dem Archivrecht.

Zudem sollten die Nutzungsbedingungen an die technische Entwicklung und die Vorgaben der Richtlinie 2013/37/EU zur Änderung der Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (Public-Sector-Information-Richtlinie = PSI-RL), die jetzt auch Archive in den Anwendungsbereich der Richtlinie mit einbezieht, angepasst werden. Da zukünftig durch die Einführung der elektronischen Aktenführung in voraussichtlich allen Bereichen der bremischen Verwaltung mit einer vermehrten Übernahme von Archivgut in elektronischer Form zu rechnen ist, kann eine Beschränkung der Anfertigung und Übersendung von Reproduktionen nicht mehr allein auf

den Schutz des Archivguts vor hierdurch bedingter negativer Zustandsveränderung oder Verlust gestützt werden, da eine Reproduktion und Versendung elektronischer Unterlagen ohne Substanzverlust möglich ist. Bereits bei der Archivierung sollte zudem beachtet werden, dass die PSI-RL fordert, dass möglichst alle Dokumente in offenem und maschinenlesbarem Format zusammen mit den zugehörigen Metadaten zur Verfügung gestellt werden. Dies sollte bei Aufbau und Betrieb eines digitalen Archivs für die Freie Hansestadt Bremen im Rahmen des Kooperationsverbunds Digitale Archivierung Nord (DAN) und bei der Aktivierung des AVA ("Aussondern, Vernichten, Archivieren")-Moduls in dem elektronischen Aktenverwaltungssystem VISkompakt berücksichtigt werden.

### **3.5 Übernahme des finanziellen Klagerisikos für Informationssuchende**

Der Verein Gesellschaft für Freiheitsrechte und die Open Knowledge Foundation, die die Plattform FragDenStaat.de betreibt, haben eine Initiative ins Leben gerufen, die Bürgerinnen und Bürger, deren Informationszugangsanträge ganz oder teilweise abgelehnt wurden, dabei unterstützt, Informationszugangsansprüche gerichtlich durchzusetzen. Bei ausgewählten Verfahren, die nach Auffassung der oben genannten Organisationen geeignet sind, grundsätzliche Fragen des Informationszugangs klären zu lassen, werden die Kosten des Verfahrens in Form von finanziellen Patenschaften übernommen und anwaltliche Vertretung organisiert. Den Antragstellenden wird in den von der Initiative entsprechend bewerteten Fällen das Klagerisiko abgenommen, das sie in der Vergangenheit möglicherweise auch in aussichtsreichen Fällen davon abgehalten hat, ihre Rechte gerichtlich durchzusetzen. Dies kann auch für die Verwaltungen als potenzielle Klagegegnerinnen den Vorteil haben, dass sie mit den gerichtlichen Entscheidungen in schwierigen rechtlichen Konstellationen des Informationsfreiheitsrechts mehr Rechtssicherheit bei der Bearbeitung von Informationszugangsanträgen und damit auch einen besseren Schutz vor Haftungsansprüchen Dritter erhalten.

## **4. Entwicklung der Informationsfreiheit in der Europäischen Union**

### **4.1 Gesetzlicher Änderungsbedarf im Bereich der Informationsfreiheit aufgrund der EU-Datenschutzgrundverordnung**

Aufgrund der im Mai des Berichtsjahres verabschiedeten und ab 25. Mai 2018 geltenden Datenschutzgrundverordnung der Europäischen Union sind eine Neuregelung der Rechtsstellung, Aufgaben und Befugnisse der Informationsfreiheitsbeauftragten und weitere kleinere Änderungen im Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) erforderlich.

Die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) gestattet es den Mitgliedstaaten in Artikel 86, durch eigene nationale Regelungen der Öffentlichkeit Zugang zu amtlichen Dokumenten, die

personenbezogene Daten enthalten, zu gewähren. Soweit solche Vorschriften zur Regelung des Informationszugangs zu amtlichen Dokumenten geschaffen werden, gehen diese den Regelungen zum Schutz personenbezogener Daten in der DSGVO vor.

Dennoch besteht zumindest dort Anpassungsbedarf, wo das BremIFG auf Regelungen im Bremischen Datenschutzgesetz (BremDSG) verweist. Da die DSGVO im Datenschutzbereich zukünftig direkt gilt und keiner Umsetzung in nationales Recht mehr bedarf oder eine solche auch nur gestattet wäre, muss das BremDSG entsprechend angepasst werden. Die Vorschriften, auf die das BremIFG derzeit verweist, werden zukünftig nicht mehr oder nur noch zu geringfügigen Teilen und an anderen Stellen im BremDSG geregelt werden.

Der Verweis in § 5 Absatz 1 Satz 2 BremIFG auf besondere Arten personenbezogener Daten im Sinne des § 2 Absatz 6 BremDSG muss zukünftig auf Artikel 9 Absatz 1 DSGVO geändert werden und sich statt auf besondere Arten auf besondere Kategorien personenbezogener Daten richten, um dem Sprachgebrauch der DSGVO zu entsprechen.

Anpassungsbedarf besteht zudem in § 13 Absatz 3 BremIFG, der derzeit hinsichtlich der Rechtsstellung, Aufgaben und Befugnisse auf die §§ 25 bis 33 BremDSG verweist. Die Rechtsstellung der Datenschutzbeauftragten als unabhängige Aufsichtsbehörde im Sinne der DSGVO ergibt sich zukünftig aus Artikel 52 DSGVO anstelle von § 25 BremDSG. Die Verschwiegenheitsverpflichtung leitet sich aus Artikel 54 Absatz 2 DSGVO anstelle von § 26 BremDSG her. Die Aufgaben der Datenschutzbeauftragten sind vornehmlich in Artikel 57 DSGVO anstelle von § 27 Absatz 1 und Absatz 3 bis 5 BremDSG geregelt. Die Befugnisse ergeben sich zukünftig aus Artikel 58 DSGVO anstelle von §§ 27 Absatz 2, 29 und 32 BremDSG. Die Verpflichtung zur Erstellung eines jährlichen Tätigkeitsberichts folgt zukünftig aus Artikel 59 DSGVO anstelle von § 33 BremDSG. Der Verweis in § 13 Absatz 3 BremIFG hinsichtlich der Rechtsstellung, der Aufgaben und Befugnisse der Informationsfreiheitsbeauftragten muss daher zukünftig zumindest auf die Artikel 52, 54 Absatz 2, 57, 58 und 59 DSGVO erfolgen. Sofern die DSGVO darüber hinaus den Mitgliedstaaten gestattet, weitere Regelungen zu Aufgaben und Befugnissen der Datenschutzbeauftragten zu treffen und Bremen sich dafür entscheidet, entsprechende Regelungen zu erlassen, ist zu prüfen, welche der darin enthaltenen Aufgaben und Befugnisse in gleicher Weise auch für die Informationsfreiheitsbeauftragte gelten sollen. Insoweit wären dann auch Neuregelungen im BremDSG in Bezug zu nehmen. Ein Verweis auf die Aufgaben der unabhängigen Aufsichtsbehörde im Rahmen der Zusammenarbeit und Kohärenz (Artikel 60 fortfolgende DSGVO), die Befugnisse bezüglich der Verhaltensregeln und Zertifizierungen (Artikel 40 fortfolgende DSGVO) und zur Verhängung weiterer Sanktionen nach Artikel 84 DSGVO in Verbindung mit entsprechenden nationalen Regelungen ist nicht erforderlich, da diese Aufgaben und Befugnisse der

Datenschutzbeauftragten auf den Bereich der Informationsfreiheit nicht sinnvoll zu übertragen sind. Dies gilt auch für viele der in den Artikeln 57 und 58 DSGVO geregelten Aufgaben und Befugnisse, sodass auch erwogen werden könnte, die Aufgaben und Befugnisse der Informationsfreiheitsbeauftragten statt durch Verweis zukünftig selbständig im BremIFG zu regeln. Diesen Weg hat zum Beispiel Hamburg mit seinem Transparenzgesetz eingeschlagen. Hierdurch könnten die Aufgaben und Befugnisse der Informationsfreiheitsbeauftragten stringenter und klarer geregelt werden. Gleichwohl sollte dann unter Berücksichtigung der fachlichen Besonderheiten der Informationsfreiheit auch zukünftig ein weitestgehender Gleichlauf mit den Aufgaben und Befugnissen der Datenschutzbeauftragten gewährleistet bleiben. Möglich ist zudem die Klarstellung der Möglichkeit der Anrufung der Informationsfreiheitsbeauftragten nach § 13 Absatz 1 BremIFG auch zur Überwachung der Einhaltung des Rechts auf Informationszugang nach anderen Gesetzen, wie zum Beispiel nach dem Bremischen Umweltinformationsgesetz und dem Verbraucherinformationsgesetz.

## **4.2 EU-Richtlinie zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen**

Am 8. Juni 2016 wurde die EU-Richtlinie über den Schutz vertraulichen Know-hows und vertraulicher Geschäftsinformationen (Geschäftsgeheimnisse) vor rechtswidrigem Erwerb sowie rechtswidriger Nutzung und Offenlegung erlassen, die bis zum 9. Juni 2018 in nationales Recht umgesetzt werden muss. In dieser Richtlinie wird der Begriff des Geschäftsgeheimnisses in der ganzen Europäischen Union einheitlich definiert und erstreckt sich dabei auch auf nach deutschem Recht als Betriebsgeheimnisse bezeichnete Schutzgegenstände. Diese Definition geht inhaltlich über die in Deutschland durch die Rechtsprechung benannten Voraussetzungen für die Annahme von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen hinaus, indem zusätzlich verlangt wird, dass die Person, die die rechtmäßige Kontrolle über die Informationen besitzt, den Umständen entsprechende angemessene Geheimhaltungsmaßnahmen ergreift. Damit ist der europäische Begriff enger als der deutsche Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses, was für den Informationszugangsanspruch bedeutete, dass er – diese Definition vorausgesetzt – im Vergleich zur gegenwärtigen Situation ausgedehnt würde. Nach der Richtlinie fehlt es an der Offenkundigkeit einer Information zusätzlich schon dann, wenn die entsprechenden Fachkreise die Information kennen. Auf die Offenkundigkeit für die Bevölkerung im Allgemeinen wird nicht abgestellt. Auch in dieser Hinsicht wird der Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses also im Vergleich zur gegenwärtigen Situation eingeschränkt mit der Wirkung, dass der diesbezügliche Informationszugang erweitert wird.

Zwar schließt die Richtlinie die Offenlegung von Geschäftsgeheimnissen im Rahmen von Informationsfreiheitsgesetzen von ihrem Anwendungsbereich aus, sodass kein direkter Umsetzungsbedarf im Bereich des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes (BremIFG) und

anderer Vorschriften über den Informationszugang besteht. Grundsätzlich ist es daher möglich, eine abweichende Definition des Begriffs des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses beizubehalten. Es könnte sich aber als sinnvoll erweisen, die durch das EU-Recht für den Anwendungsbereich der Richtlinie vorgesehene Definition auch in das BremIFG zu übertragen und die dort bisher nicht benannten Voraussetzungen zu ergänzen, um einen Gleichlauf der Rechtsordnung zu gewährleisten.

Als angemessene Geheimhaltungsmaßnahme könnte im Bereich der Informationsfreiheit – wie bisher nur als Verfahrensvorgabe in § 6 Absatz 3 BremIFG vorgesehen – die ausdrückliche Kennzeichnung von im Verkehr mit Behörden übermittelten Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen einschließlich einer Begründung, warum es sich hierbei um ein Geschäfts- oder Betriebsgeheimnis handelt, benannt werden. Hierdurch würde eine rechtssichere Bewertung, ob es sich bei einer Information überhaupt um ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis handelt, auch ohne eine Anhörung des Dritten vor der Entscheidung über den Informationszugang möglich sein. Die bisherige Regelung in § 6 Absatz 3 Satz 4 BremIFG wäre dann nicht mehr erforderlich. Das Informationszugangsverfahren könnte hierdurch gestrafft und vereinfacht werden.

Die EU-Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten zudem, die Presse, Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber (sogenannte Whistleblowerinnen und Whistleblower) und sonstige Personen vor Sanktionen zu schützen, wenn diese Geschäftsgeheimnisse zur Ausübung des Rechts der freien Meinungsäußerung und der Informationsfreiheit gemäß der EU-Grundrechtecharta oder zur Aufdeckung eines beruflichen oder sonstigen Fehlverhaltens oder einer illegalen Tätigkeit genutzt oder offengelegt haben, sofern die Hinweisgeberin beziehungsweise der Hinweisgeber in der Absicht gehandelt hat, das allgemeine öffentliche Interesse zu schützen. Unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR, Urteil vom 21. Juli 2011, Aktenzeichen: 28274/08) sollte der Begriff des öffentlichen Interesses hier so ausgelegt werden, dass die Richtlinie nur solche Enthüllungen auszuschließen versucht, denen es an der gesellschaftlichen Relevanz fehlt. Auch muss bei der Umsetzung der Regelung darauf geachtet werden, dass Whistleblowerinnen und Whistleblower, die in gutem Glauben handeln, auch dann vor Sanktionen geschützt sind, wenn sich im Nachhinein heraus stellt, dass tatsächlich kein rechtlich erhebliches Fehlverhalten vorlag oder ein solches nicht nachgewiesen werden konnte. Dies ergibt sich bereits aus der Formulierung, die an die Absicht der Whistleblowerin beziehungsweise des Whistleblowers anknüpft. Nur so kann gefördert werden, dass Menschen sich trauen, wahrgenommene Missstände auch publik zu machen (siehe hierzu auch 10. Jahresbericht, Ziffer 1). Die Umsetzung der Richtlinie wird es unter anderem erforderlich machen, den umstrittenen neuen Straftatbestand der Datenhehlerei, aber auch weitere strafrechtliche Vorschriften zum Schutz des persönlichen Lebensbereichs und Geheimbereichs anzupassen.

## **5. Aktuelle Rechtsprechung zur Informationsfreiheit**

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

### **5.1 Kein Informationszugangsausschluss durch Geheimhaltungsvorschriften in Verwaltungsvorschriften und Geschäftsordnungen**

Das Bundesverwaltungsgericht stellte in seinem Urteil vom 28. Juli 2016 (Aktenzeichen 7 C 3/15) klar, dass der Informationszugang gemäß § 3 Nummer 4 Informationsfreiheitsgesetz des Bundes nicht nur durch Parlamentsgesetze, sondern auch durch Verordnungen und anderes im Rang unter Gesetzen stehendes Recht ausgeschlossen werden kann. Dies gelte allerdings nicht für Geschäftsordnungen und Verwaltungsvorschriften, weil es diesen an der notwendigen Außenwirkung fehle. Ein materielles Geheimhaltungsbedürfnis im Einzelfall setze die Norm derzeit nicht voraus. Der dieser Auslegung zugrunde liegende Begriff der Rechtsvorschrift wird auch in gleicher Weise im Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) verwandt. Der bremische Gesetzgeber könnte auf diese Entscheidung durch eine Klarstellung in § 3 Nummer 4 erste Variante BremIFG reagieren, die den Begriff "Rechtsvorschrift" durch die Formulierung "Gesetze, Verordnungen und anderes im Rang unter Gesetzen stehendes Recht, nicht jedoch Geschäftsordnungen und Verwaltungsvorschriften" ersetzt.

### **5.2 Mehrfachgebührenerhebung durch Aufspaltung eines Informationsbegehrens unzulässig**

Mit Urteil vom 20. Oktober 2016 (Aktenzeichen 7 C 6.15) entschied das Bundesverwaltungsgericht, dass für einen Antrag auf Informationszugang, der einen einheitlichen Lebenssachverhalt betrifft, nur eine Gebühr verlangt werden kann, selbst wenn hierzu mehrere Bescheide erlassen werden. Die Gebühr dürfe auch dann eine festgesetzte Höchstgebühr nicht überschreiten. Im konkret entschiedenen Fall beantragten Journalisten im Zuge von Recherchen über die finanzielle Förderung der deutschen Sportverbände bei dem Bundesministerium des Innern Akteneinsicht nach dem Informationsfreiheitsgesetz. Das Bundesministerium gab dem Informationsbegehren mit mehr als 60 Bescheiden teilweise statt und setzte hierfür Gebühren in Höhe von über 12.000 Euro fest. Die Aufspaltung des Informationsantrags in zahlreiche Einzelbegehren und eine entsprechende Anzahl gebührenpflichtiger Amtshandlungen verstößt nach Auffassung des

Bundesverwaltungsgerichts gegen das im Informationsfreiheitsgesetz bestimmte Verbot einer abschreckenden Wirkung der Gebührenbemessung.

### **5.3 Gesellschaftsrechtliche Verschwiegenheitspflichten und Informationsanspruch**

Das Oberverwaltungsgericht Koblenz entschied mit Urteil vom 10. Juni 2016 (Aktenzeichen 10 A 10878/15.OVG), dass privatrechtlich organisierte Unternehmen, die öffentliche Aufgaben unter behördlicher Aufsicht durchführen, zwar grundsätzlich nach dem Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz auskunftspflichtig sind, aber dieser Auskunftspflicht gesellschaftsrechtliche Verschwiegenheitspflichten entgegen stehen können. Im konkret entschiedenen Fall ging es um ein Energieversorgungsunternehmen, das fast vollständig der öffentlichen Hand gehört und als Aktiengesellschaft organisiert ist. Das Gericht vertrat die Rechtsauffassung, dass die gesellschaftlichen Verschwiegenheitspflichten über den durch das Transparenzgesetz gewährten Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen hinausgingen und abwägungsfest seien, weil sie sich aus nicht durch Landesrecht abdingbarem Bundesrecht ergäben. Diese Auslegung hat zur Konsequenz, dass privatrechtlich organisierte Unternehmen in öffentlicher Hand weitergehend vor einer Herausgabe von sie betreffenden Informationen nach den Informationsfreiheitsgesetzen geschützt sind, als es bei entsprechenden Informationen der Fall ist, die sich über rein private Unternehmen in den behördlichen Akten befinden. Die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Koblenz widerspricht damit der Wertung der Informationsfreiheitsgesetze, die die Informationspflicht auch auf privatrechtlich organisierte Unternehmen erstrecken, die öffentliche Aufgaben unter behördlicher Aufsicht ausführen, und damit die sogenannte Flucht ins Privatrecht in besonders sensiblen Bereichen verhindern sollen. Wir erwarten daher, dass andere Gerichte diese Rechtsfrage anders sehen werden.

### **5.4 Verweigerung der Herausgabe der Durchwahlnummern der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Jobcentern zulässig**

Mit Urteilen vom 20. Oktober 2016 (Aktenzeichen 7 C 20/23/27 und 28.15) erklärte das Bundesverwaltungsgericht die Verweigerung der Herausgabe der Durchwahlnummern der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Jobcentern in Bayern, Berlin und Nordrhein-Westfalen für zulässig. Die Herausgabe der angeforderten Information könne erfolgreich unter Berufung auf den Schutz personenbezogener Daten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und die Gefährdung der Funktionsfähigkeit der Behörde verweigert werden.

## **5.5 Kein Auskunftsrecht für die Presse über strafrechtliche Ermittlungsverfahren gegen Abgeordnete**

In einem noch nicht rechtskräftigen Urteil vom 29. November 2016 entschied das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Aktenzeichen OVG 6 B 84.15), dass Pressevertreterinnen und Pressevertretern kein Anspruch auf Auskunft gegenüber dem Deutschen Bundestag über strafrechtliche Ermittlungsverfahren, die gegen Abgeordnete geführt wurden oder werden, zusteht. Hierbei stellte das Oberverwaltungsgericht maßgeblich darauf ab, dass die Genehmigung, gegen ein Mitglied des Deutschen Bundestags ein Ermittlungsverfahren oder Strafverfahren durchzuführen, eine Entscheidung sei, die das Parlament in eigener Verantwortung treffe. Immunitätsangelegenheiten zählten damit zum Bereich der parlamentarischen Angelegenheiten, auf die der in der Rechtsprechung entwickelte verfassungsunmittelbare Auskunftsanspruch der Presse gegen Behörden nicht anwendbar sei. Soweit der Deutsche Bundestag selbst im Rahmen seiner Parlamentsautonomie in der Geschäftsordnung Regelungen getroffen habe, seien diese auch im Lichte der Pressefreiheit nicht zu beanstanden.

## **5.6 Auskunftspflicht der Bundestagsverwaltung zu Sachleistungspauschale**

In seinem Urteil vom 16. März 2016 (Aktenzeichen 6 C 65/14) äußerte sich das Bundesverwaltungsgericht zur Auskunftspflicht der Bundestagsverwaltung gegenüber Vertreterinnen und Vertretern der Presse über die Verwendung der Sachleistungspauschale von Bundestagsabgeordneten. Der geltend gemachte Auskunftsanspruch richtete sich auf die Namen der Abgeordneten, die unter Nutzung der Sachleistungspauschale Schreibgeräte im Wert von fast 175 Euro pro Stück angeschafft hatten. Nach der Presseberichterstattung hatten 115 Abgeordnete 396 entsprechende Schreibgeräte im Gesamtwert von ungefähr 68.800 Euro angeschafft und abgerechnet. Von den Anschaffungen fielen allein 216 Schreibgeräte in den Zeitraum von August bis Oktober 2009, wobei diese auch an aus dem Bundestag ausscheidende Abgeordnete geliefert worden waren. Zwar lehnte das Bundesverwaltungsgericht den geltend gemachten Auskunftsanspruch im Ergebnis ab, weil dieser sich auf die Namen aller Abgeordneten, die die entsprechenden Schreibgeräte erworben hatten, richtete, ohne dass aus den oben dargelegten Zahlen bereits auf einen verbreiteten Missbrauch geschlossen werden könne. Ein solcher Missbrauchsverdacht sei aber Voraussetzung dafür, dass der Schutz der personenbezogenen Daten aller betreffenden Abgeordneten hinter das Informationsinteresse der Presse zurückzutreten habe. Das Bundesverwaltungsgericht ebnete aber gleichzeitig den Weg für den nachfolgenden Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 11. Oktober 2016 (Aktenzeichen OVG 6 S 23.16), indem es einen presserechtlichen



Auskunftsanspruch hinsichtlich einzelner Abgeordneter dann gewähren wollte, wenn konkrete Anhaltspunkte für eine missbräuchliche Inanspruchnahme der Sachleistungspauschale dargelegt würden. Diese könnten sich unter anderem daraus ergeben, dass die Anschaffungen in zeitlicher Nähe zum Ablauf der Legislaturperiode getätigt worden seien und zum Anschaffungszeitpunkt bereits feststand, dass die jeweiligen Abgeordneten aus dem Bundestag ausscheiden würden. Auch die hohe Anzahl, im konkret entschiedenen Fall die Anschaffung von neun oder mehr Schreibgeräten, könne einen solchen Missbrauchsverdacht nahelegen. Unter Anwendung dieses Maßstabs verpflichtete das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg die Bundestagsverwaltung zur Nennung der Namen von sechs (ehemaligen) Abgeordneten, die entsprechende Anschaffungen getätigt hatten.

## **5.7 Gesetzesentwurf nach Gerichtsurteil zur Hygieneampel in Nordrhein-Westfalen**

Mit Urteil vom 12. Dezember 2016 (Aktenzeichen 13 A 2059/15, 13 A 846/15 und andere) bestätigte das Oberverwaltungsgericht Münster die Entscheidungen der Verwaltungsgerichte Minden und Düsseldorf im Ergebnis, wonach es den Lebensmittelüberwachungsbehörden nicht gestattet ist, eine pauschale Punktebewertung, die Gastronomiebetriebe aufgrund einer durchgeführten Kontrolle erhalten hatten, an die Verbraucherzentrale weiterzugeben. Nachdem bereits zuvor die Veröffentlichung von Bewertungen von Gastronomiebetrieben durch die Lebensmittelüberwachungsbehörden selbst von den Gerichten mangels ausreichender Rechtsgrundlage gestoppt worden war, hatte die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen einen Kooperationsvertrag mit den Verbraucherzentralen geschlossen, die die Ergebnisse der Lebensmittelüberwachung durch Anträge nach dem Verbraucherinformationsgesetz regelmäßig bei den Lebensmittelüberwachungsbehörden anfordern und dann eigenständig veröffentlichen sollten. Dieser Konstruktion erteilte das Oberverwaltungsgericht mit der Entscheidung ebenfalls eine Absage. Für die pauschale Herausgabe von Punktebewertungen, die die konkret festgestellten Mängel in einem Gastronomiebetrieb nicht erkennen lassen, bietet das Verbraucherinformationsgesetz keine Rechtsgrundlage. Dies war bereits vorher für die bundesrechtliche Regelung in § 40 Absatz 1 a Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) gerichtlich festgestellt worden. In Erwartung dieses Urteils hat die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen bereits einen Entwurf eines Gesetzes zur Bewertung, Darstellung und Schaffung von Transparenz von Ergebnissen amtlicher Kontrollen in der Lebensmittelüberwachung (Kontrollergebnis-Transparenz-Gesetz – KTG) in den Landtag eingebracht, mit dem eine landesrechtliche Grundlage für die Veröffentlichung von Ergebnissen der Kontrollen der amtlichen Lebensmittelüberwachung geschaffen werden soll. Die Lebensmittelunternehmer sollen verpflichtet werden, die Ergebnisse in Form eines Balkendiagramms mit den Ergebnisstufen

rot, gelb und grün an oder in der Nähe der Eingangstür oder an einer vergleichbaren, für die Verbraucherin oder den Verbraucher unmittelbar vor Betreten der Betriebsstätte von außen gut sichtbaren Stelle anzubringen oder bei Betriebsstätten, die nicht vornehmlich an Endverbraucherinnen und Endverbraucher abgeben, diese auf ihrer Internetseite zu veröffentlichen. Daneben soll auch die Behörde selbst die Ergebnisse für alle Unternehmen im Internet veröffentlichen.

## **5.8           Europäischer Gerichtshof gab Zugang zu Informationen über                   Glyphosat und andere Biozide frei**

In zwei Entscheidungen (C-673/13 P und C-442/14), die sich auf den Zugang zu Umweltinformationen über die Pflanzenschutzmittel Glyphosat und Imidacloprid beziehen, stellte der Europäische Gerichtshof (EuGH) am 23. November 2016 fest, dass von dem Begriff der Emissionen in die Umwelt, wie er dem Recht auf Informationszugang zugrunde liegt, nicht nur Emissionen von ortsfesten Anlagen wie Fabriken oder Kraftwerken umfasst werden, sondern auch solche, die durch Absprühung eines Produkts wie zum Beispiel eines Pflanzenschutzmittels in die Luft oder seiner Anwendung auf Pflanzen, im Wasser oder auf dem Boden entstehen. Der Begriff "Informationen, die Emissionen in die Umwelt betreffen / über Emissionen in die Umwelt" sei dahin auszulegen, dass er nicht nur die Informationen über die Emissionen als solche erfasse (das heißt Angaben über Art, Zusammensetzung, Menge, Zeitpunkt und Ort der Emissionen), sondern auch die Informationen, die es der Öffentlichkeit ermöglichen, nachzuprüfen, ob die Bewertung der tatsächlichen oder vorhersehbaren Emissionen, auf deren Grundlage die zuständige Behörde das fragliche Produkt oder den fraglichen Stoff zugelassen habe, und der Daten über die mehr oder weniger langfristigen Auswirkungen dieser Emissionen auf die Umwelt zutreffend sei. Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen könne einer Offenlegung nicht entgegengehalten werden. Dies gelte auch für die genaue chemische Zusammensetzung eines emittierenden Produkts. Durch diese Klarstellung werden Behörden verpflichtet, der Öffentlichkeit in weitaus größerem Maße als bisher Informationen über Emissionen nach den Umweltinformationsgesetzen zur Verfügung zu stellen.

## **5.9           Übersendung von Vergabebekanntmachungen an kommerzielle                   Verwerter**

Das Bundesverwaltungsgericht entschied am 14. April 2016 (Aktenzeichen 7 C 12.14), dass das Informationsweiterverwendungsgesetz einen Anspruch auf Übermittlung auch solcher amtlicher Informationen gewährt, die eine öffentliche Stelle von sich aus veröffentlicht, auch wenn kein individueller Anspruch auf Zugang zu der jeweiligen Information besteht. Die Betreiberin eines Internetportals, auf dem Bekanntmachungen über die Vergabe öffentlicher

Aufträge zugänglich gemacht werden, könne verlangen, dass ihr alle entsprechenden Bekanntmachungen sofort nach ihrer Veröffentlichung durch die öffentliche Stelle in allen dieser zur Verfügung stehenden Formaten und Sprachen übersandt werden.

## **6. Arbeitskreis und Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten**

Neben den nachfolgenden Entschlüssen beschäftigten sich der Arbeitskreis Informationsfreiheit der Informationsfreiheitsbeauftragten (AKIF) und die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) insbesondere damit, eine Geschäftsordnung für die IFK und den AKIF zu entwerfen und die Stellung und die Aufgaben der Informationsfreiheitsbeauftragten im Lichte der neuen Europäischen Datenschutzgrundverordnung zu diskutieren.

Die Geschäftsordnung der IFK und des AKIF zeichnet besonders aus, dass diese zur Herstellung weitest gehender Transparenz auch in eigenen Angelegenheiten vorsieht, dass die Sitzungen grundsätzlich öffentlich stattfinden sollen. Tagesordnungen und Protokolle der öffentlichen Sitzungen sind zumindest auf den Internetseiten der Mitglieder zu veröffentlichen.

## **7. Die aktuellen Entschlüssen der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland**

### **7.1 Informationsfreiheit 2.0 – endlich gleiches Recht in Bund und Ländern!**

(Entscheidung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 4. Dezember 2015)<sup>1</sup>

Vor zehn Jahren hat der Deutsche Bundestag das Informationsfreiheitsgesetz verabschiedet und damit für solche Länder, die bislang noch kein derartiges Gesetz kannten, ein Beispiel gegeben. Inzwischen besteht in elf Ländern ein Recht auf Zugang zu Verwaltungsinformationen, ohne dass die Antragstellerinnen und Antragsteller ihr Einsichtsinteresse begründen müssen.

Trotz einer flächendeckenden Entwicklung hin zu mehr Verwaltungstransparenz besteht weiterhin Handlungsbedarf. So zeigen weder Bayern noch Hessen Bestrebungen, Informationsfreiheitsgesetze zu schaffen. Die niedersächsische Landesregierung hat zwar beschlossen, einen Entwurf vorzulegen, berät aber noch über die Einzelheiten. In Sachsen soll bis spätestens 2019 ein Informationsfreiheitsgesetz geschaffen werden. Indes enttäuscht

---

<sup>1</sup> bei Stimmenthaltung der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

der lange erwartete Gesetzesentwurf der baden-württembergischen Landesregierung durch viele überflüssige Einschränkungen. Das brandenburgische Beispiel zeigt, dass auch die Novellierung vorhandener Gesetze dazu dienen kann, das Rad durch die Schaffung neuer Ausnahmen zurückzudrehen. Die Umsetzung der Evaluation des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes steht noch aus. Ob dort – ebenso wie bereits in den Transparenzgesetzen von Hamburg und Bremen – Verwaltungen verpflichtet werden, bestimmte Informationen von sich aus im Internet zu veröffentlichen, ist ungewiss. In Rheinland-Pfalz tritt zum 1. Januar 2016 als erstem Flächenland ein solches Transparenzgesetz in Kraft. Es umfasst auch das im Übrigen bundesweit eingeführte Recht auf Zugang zu Umweltinformationen. Auch in Thüringen und Nordrhein-Westfalen ist laut Koalitionsvertrag beabsichtigt, das derzeitige Informationsfreiheitsgesetz zu einem Transparenzgesetz fortzuentwickeln.

Nach Auffassung der Informationsfreiheitsbeauftragten sollten moderne Regelungen über den Informationszugang in Form effektiver Transparenzgesetze

1. der herkömmlichen Informationserteilung auf Antrag eine Pflicht der Verwaltung zur proaktiven Veröffentlichung von Informationen in Open-Data-Portalen zur Seite stellen,
2. Ausnahmen vom freien Zugang zu Informationen nur in einem unbedingt erforderlichen Maß enthalten,
3. neben klassischen Verwaltungen auch Unternehmen der öffentlichen Hand einbeziehen und
4. der vorhandenen Rechtszersplitterung auf dem Gebiet der Informationsfreiheit entgegenwirken und das Umweltinformationsrecht mit dem Informationsfreiheitsrecht zusammenführen.

Sowohl bei der Novellierung vorhandener als auch bei der Schaffung neuer Regelungen muss die Erhöhung der Transparenz oberstes Ziel sein. Nach Auffassung der Informationsfreiheitsbeauftragten gibt es keinen vernünftigen Grund dafür, dass einige Länder noch immer kein Recht auf voraussetzungslosen Zugang zu Informationen haben.

Die Informationsfreiheit hat dort, wo sie eingeführt wurde, zu mehr staatlicher Transparenz, einer besseren Informiertheit der Bürgerinnen und Bürger und einer offeneren Verwaltungskultur geführt. Transparenzgesetze und Open-Data-Plattformen im Internet haben diese Wirkung in erfreulicher Weise befördert. Die Befürchtung von Kritikern, dass Verwaltungen von einer Antragsflut überrannt würden, hat sich nicht bewahrheitet.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland fordert die Gesetzgeber in Bund und Ländern auf, die positiven Erfahrungen mit der Informationsfreiheit in

Deutschland anzuerkennen und die Einheitlichkeit der Lebensbedingungen auch im Bereich der Verwaltungstransparenz herzustellen.

## **7.2 Auch die Verwaltungen der Landesparlamente sollen Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste proaktiv veröffentlichen!**

(Entschließung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 28. April 2016)

Nach der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 25. Juni 2015, Aktenzeichen: 7 C 1/14) muss die Bundestagsverwaltung auf Antrag Zugang zu den Ausarbeitungen der Wissenschaftlichen Dienste gewähren.

Wie der Deutsche Bundestag inzwischen bekannt gab, bedarf es derartiger individueller Anträge seit dem 18. Februar 2016 nicht mehr, denn die Bundestagsverwaltung veröffentlicht generell die Ausarbeitungen der Wissenschaftlichen Dienste nunmehr vier Wochen nach Auslieferung an die auftraggebenden Abgeordneten, damit diese zunächst die Möglichkeit haben, die Gutachten exklusiv nutzen zu können, proaktiv im Internet. Dabei werden die Namen der Auftraggeber nicht bekannt gegeben.

Die Entscheidung zur proaktiven Veröffentlichung ist im Sinne von Open Data und Transparenz nachdrücklich zu unterstützen, da es ein großes öffentliches Interesse an den Ausarbeitungen der Wissenschaftlichen Dienste gibt. So lagen infolge der neuen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts der Bundestagsverwaltung in kürzester Zeit weit über 2.000 Informationszugangsanträge vor. Die individuelle Bearbeitung dieser Anträge hätte in aller Regel viel Zeit gebunden und unnötig hohe Personal- und Sachkosten verursacht. Durch die Entscheidung werden die Kosten sowohl für die Verwaltung als auch für die Bürgerinnen und Bürger deutlich gesenkt. Die Ausarbeitungen stehen der interessierten Öffentlichkeit zukünftig schnell und einfach zur Verfügung.

Vor diesem Hintergrund fordert die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland die Verwaltungen der Landesparlamente auf, dem Beispiel der Bundestagsverwaltung in Sachen Transparenz und Open Data zu folgen. Dabei sind etwaige Ausschlussgründe (insbesondere durch Schwärzung der Namen der Auftraggeber) sowie landesrechtliche Vorgaben zu berücksichtigen. Auch die Verwaltungen der Landesparlamente sollten Ausarbeitungen der jeweiligen Wissenschaftlichen Dienste beziehungsweise der Gesetzgebungs- und Beratungsdienste unabhängig von individuellen Zugangsanträgen im Internet veröffentlichen, soweit dies nicht bereits geschieht.

### **7.3 GovData: Alle Länder sollen der Verwaltungsvereinbarung beitreten und Daten auf dem Portal bereitstellen!**

(Entschließung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 15. Juni 2016)

"GovData – das Datenportal für Deutschland" ist eine Anwendung des IT-Planungsrats, die auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung vom Bund und mehreren Ländern betrieben wird. Das Portal bietet einen einheitlichen zentralen Zugang zu offenen Verwaltungsdaten aus Bund, Ländern und Kommunen. Ziel ist es, diese Daten möglichst flächendeckend zur Verfügung zu stellen und sie an einer zentralen Stelle auffindbar und so einfacher nutzbar zu machen. GovData dient damit nicht nur der Information der Bürgerinnen und Bürger, sondern fördert zugleich auch die Transparenz und Akzeptanz des Verwaltungshandelns. Es stellt der Wirtschaft darüber hinaus Verwaltungsdaten zur Entwicklung neuer Geschäftsmodelle zur Verfügung.

Bislang beteiligen sich jedoch an dem Bund-Länder-Online-Portal noch nicht alle Länder. Viele Daten, an deren Veröffentlichung ein großes öffentliches Interesse besteht, sind noch nicht abrufbar. Das immense wirtschaftliche Potenzial von Open Data bleibt ungenutzt.

Sowohl für die Wirtschaft als auch für die Zivilgesellschaft ergeben sich erhebliche Vorteile durch einen freien Zugang zu den öffentlichen Daten der Verwaltung. Der Umfang und die Qualität der in GovData zur Verfügung gestellten Daten müssen verbessert und der Nutzwert des Portals weiter erhöht werden.

Daher appelliert die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland an die verbleibenden Länder, der Verwaltungsvereinbarung beizutreten, und fordert alle Vereinbarungspartner zur verstärkten Bereitstellung von Daten auf.

### **7.4 "Nicht bei Open Data stehenbleiben: Jetzt auch Transparenzgesetze in Bund und Ländern schaffen!"**

(Entschließung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 2. Dezember 2016)<sup>2</sup>

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten fordert die Gesetzgeber in Bund und Ländern auf, jetzt flächendeckend Transparenzgesetze zu schaffen. Solche Gesetze verbinden den individuellen, antragsgebundenen Informationszugangsanspruch mit der

---

<sup>2</sup> Bei Enthaltung des Bundes

Verpflichtung öffentlicher Stellen, bestimmte Informationen aktiv auf Informationsplattformen im Internet zu veröffentlichen.

Anlass für die Forderung ist ein Beschluss der Regierungschefs von Bund und Ländern vom 14. Oktober 2016. Nach dieser Vereinbarung werden Bund und Länder Open-Data-Gesetze erlassen und das Ziel verfolgen, bundesweit vergleichbare Standards für den Zugang zu öffentlichen Datenpools zu erreichen.

Die Informationsfreiheitsbeauftragten befürworten zwar die Zielrichtung des Beschlusses; dieser greift jedoch zu kurz. Neben der Bereitstellung von Rohdaten in standardisierten und offenen Formaten für eine Weiterverwendung gebietet die Transparenz öffentlichen Handelns, zusammenhängende, aus sich heraus nachvollziehbare Unterlagen zur Verfügung zu stellen. Hierfür kommen beispielsweise Verträge, Gutachten, Studien, umweltrelevante Konzepte, Pläne, Programme oder Zulassungsentscheidungen, Berichte, Protokolle, Beschlüsse, Organisationserlasse, Statistiken, öffentliche Planungen, Haushalts-, Stellen-, Organisations-, Geschäftsverteilungs- und Aktenpläne, Drucksachen, Verwaltungsvorschriften oder wesentliche Bestandteile von Subventions- und Zuwendungsvergaben und Baugenehmigungen sowie die wesentlichen Unternehmensdaten öffentlicher Beteiligungen einschließlich der Vergütung der Leitungsebenen infrage.

Daher fordert die Konferenz, dass Bund und Länder ihre Behörden verpflichten, derartige Dokumente grundsätzlich im Internet zu veröffentlichen. Der bekannt gewordene Entwurf des Eckpunktepapiers des Bundes vom 18. Oktober 2016<sup>3</sup> genügt diesen Anforderungen nicht. Anstatt separate Gesetze zu schaffen oder die Regelungen den eher informationstechnisch orientierten E-Government-Gesetzen zu überlassen, sollte der Beschluss der Regierungschefs von Bund und Ländern so umgesetzt werden, dass Open-Data-Regelungen in Transparenzgesetze aufgenommen werden. Länder, die noch nicht über solche Gesetze verfügen, sollten nach Auffassung der Informationsfreiheitsbeauftragten vorhandene Informationsfreiheitsgesetze entsprechend fortentwickeln. Auch fordert die Konferenz jene Länder auf, die keinen allgemeinen Anspruch auf Informationszugang gewähren, endlich ein modernes Informationsrecht einzuführen.

---

<sup>3</sup> Siehe [netzpolitik.org](http://netzpolitik.org)

## 8. Index

<b>A</b>	<b>Ziffer</b>
Archivgesetz.....	3.4
Auskunft .....	2.5, 2.7, 5.3, 5.5, 5.6
<b>B</b>	
Bundestag .....	3.2, 3.4, 5.5, 5.6, 7.1, 7.2
<b>D</b>	
Datenschutzgrundverordnung .....	4.1, 6.
<b>E</b>	
E-Government.....	7.4
EU-Richtlinie.....	4.2
Europäischer Gerichtshof.....	5.8
<b>G</b>	
Gebühren .....	2.5, 5.2
Geodaten.....	2.6, 3.1
Geschäftsgeheimnis.....	1., 4.2, 5.3, 5.8
GovData .....	7.3
<b>H</b>	
Hochschule.....	1., 2.1, 2.2, 2.4
Hygieneampel .....	5.7
<b>J</b>	
Jobcenter.....	5.4
<b>K</b>	



Klage .....	3.5
Kosten .....	2.5, 3.5, 7.2
<b>N</b>	
Nachrichtendienst.....	3.4
<b>O</b>	
Open Data.....	7.2, 7.3, 7.4
<b>P</b>	
Portal.....	1., 2.2, 2.3, 2.4, 5.9, 7.1, 7.3
Projekt.....	2.1, 2.3, 2.4
<b>T</b>	
Transparenz .....	1., 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 3.1, 3.2, 3.3,
.....	4.1, 5.3, 5.7, 6., 7.1, 7.2, 7.3, 7.4
<b>U</b>	
Umweltinformationsgesetz .....	3.1, 4.1, 5.8
<b>V</b>	
Verbraucherinformationsgesetz .....	2.5, 4.1, 5.7
Veröffentlichungspflicht .....	1., 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 3.3
Verschwiegenheitspflicht.....	5.3
<b>W</b>	
Whistleblower.....	1., 4.2
<b>Z</b>	
Zugang .....	1., 2.5, 2.6, 3.1, 3.2, 3.4, 3.5, 4.1, 4.2,
.....	5.1, 5.2, 5.8, 5.9, 7.1, 7.2, 7.3, 7.4