

## **12. 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 2017. Redaktionsschluss für die Beiträge war der 31. Dezember 2017.

**Dr. Imke Sommer**

Die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit  
der Freien Hansestadt Bremen

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Das Dutzend ist voll!</b> .....	<b>4</b>
1.1	Nach zwölf Jahren erreicht die Informationsfreiheit im Land Bremen Verfassungsrang!.....	4
1.2	Transparenz für smarte Algorithmen.....	4
<b>2.</b>	<b>Bremische Bürgerschaft – Ergebnisse der Beratungen des 11. Jahresberichts</b> .....	<b>7</b>
<b>3.</b>	<b>Informationsfreiheit in Bremen</b> .....	<b>9</b>
3.1	Herausgabe und Veröffentlichung von Verträgen.....	9
3.1.1	Unveröffentlichte Verträge.....	9
3.1.2	Erfolgreiche Anfragen zum Kaufvertrag für Schuppen 3.....	9
3.1.3	Empfehlungen.....	10
3.2	Informationszugang zu Geschäftsführergehältern .....	12
3.3	Informationszugang bei privatrechtlich-organisierten Aufgabenträgern .....	13
3.3.1	Schadensgutachten zur Dachkonstruktion des Universums .....	13
3.3.2	WLAN in Bussen und Bahnen.....	15
3.3.3	Anfrage zur Anzahl der Haushalte pro Versorgungstarif bei der swb AG.....	17
3.4	Urheberrechtlich geschützte Dokumente.....	18
3.5	Nichtbearbeitung von Eingaben .....	19
3.5.1	Gutachten der Universität Bremen zu Affenversuchen .....	19
3.5.2	Kooperation der Hochschule Bremen mit der Bundeswehr .....	20
3.6	Unzureichende Ablehnung von Eingaben .....	21
3.6.1	Kontrollberichte zur EU-Förderung.....	21
3.6.2	Verbotsverfügung gegen eine türkische Parlamentsabgeordnete.....	22
3.7	Auszug aus dem Korruptionsregister.....	23
3.8	Schwärzung von Beschäftigtendaten auf fragdenstaat.de.....	24
3.9	Zusammenarbeit mit der Senatorin für Finanzen.....	25
3.10	Transparenzranking und Bericht zu Veröffentlichungspflichten .....	26

<b>4.</b>	<b>Entwicklung der Informationsfreiheit in Deutschland .....</b>	<b>28</b>
4.1	Open-Data-Regelung auf Bundesebene geschaffen .....	28
4.2	Informationsregister in Schleswig-Holstein .....	29
4.3	Entwurf für ein hessisches Informationsfreiheitsgesetz .....	30
4.4	Entwurf für ein sächsisches Transparenzgesetz.....	31
4.5	Transparenzgesetz für Niedersachsen.....	32
4.6	Evaluationsbericht zum Hamburger Transparenzgesetz .....	32
4.7	Evaluation des Umweltinformationsgesetzes des Bundes.....	33
<b>5.</b>	<b>Aktuelle Rechtsprechung zur Informationsfreiheit.....</b>	<b>33</b>
<b>6.</b>	<b>Entwicklung der Informationsfreiheit in der Europäischen Union .....</b>	<b>39</b>
<b>7.</b>	<b>Arbeitskreis und Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten.....</b>	<b>42</b>
<b>8.</b>	<b>Die aktuellen Entschließungen der Informationsbeauftragten in Deutschland .....</b>	<b>42</b>
8.1	Open Data: Gesetzentwurf der Bundesregierung greift zu kurz!.....	42
8.2	Grundsatzpositionen der Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit .....	45
8.3	Mit Transparenz gegen "Fake-News" .....	46
<b>9.</b>	<b>Index .....</b>	<b>47</b>

## **1. Das Dutzend ist voll!**

Dies ist der zwölfte Jahresbericht zur Informationsfreiheit im Land Bremen. Er beschreibt nicht nur den Stand der Umsetzung der Veröffentlichungspflichten nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) und den Umgang öffentlicher Stellen im Land Bremen mit Anträgen auf Offenlegung amtlicher Informationen, sondern enthält auch eine großartige Nachricht über die verfassungsrechtliche Verortung der Informationsfreiheit im Grundgesetz. Daneben beschreibt er eine wesentliche Schnittstelle zwischen der Informationsfreiheit und der ab 25. Mai 2018 direkt in der gesamten Europäischen Union (EU) geltenden Datenschutzgrundverordnung (DSGVO): Dort, wo öffentliche Stellen Algorithmen einsetzen, gilt auch für sie die Transparenzanforderung der Datenschutzgrundverordnung.

### **1.1 Nach zwölf Jahren erreicht die Informationsfreiheit im Land Bremen Verfassungsrang!**

Das Bundesverfassungsgericht entschied am 20. Juni 2017, dass aus dem Grundgesetz ein Grundrecht auf Zugang zu amtlichen Informationen erwächst, wenn der Gesetzgeber – wie im Land Bremen – durch den Erlass eines Informationsfreiheitsgesetzes die grundsätzliche Zugänglichkeit von staatlichen Vorgängen und damit zugleich deren Öffnung als Informationsquelle festgelegt hat. Seit diesem Tag steht also fest, dass die Informationsfreiheit im Land Bremen vom Grundgesetz als Grundrecht geschützt wird. Dieser wichtige Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (siehe hierzu Ziffer 5. dieses Berichts) hat damit zur Folge, dass die Entscheidung des bremischen Gesetzgebers zum Erlass eines Informationsfreiheitsgesetzes vor zwölf Jahren die Menschen im Land Bremen doppelt beschenkte: Wir erhielten einmal die landesgesetzlich garantierten Rechte auf Zugang zu amtlichen Informationen und andererseits ein entsprechendes im Grundgesetz garantiertes Grundrecht.

### **1.2 Transparenz für smarte Algorithmen**

Auch im öffentlichen Bereich werden zunehmend Algorithmen eingesetzt: Der einschneidendste Fall ist das "predictive policing", wie es von der Polizei München eingesetzt wird. Dabei werden mit Hilfe von Algorithmen Orte identifiziert, an denen besonders viele Delikte begangen werden. Sogar direkt personenbezogen ist die Berechnung von Scorewerten für einzelne Personen, in denen die angebliche Wahrscheinlichkeit ausgedrückt sein soll, Täter oder Opfer eines Gewaltdelikt zu werden, wie sie zum Teil in den Vereinigten Staaten von Amerika und in Großbritannien erfolgt. Das elektronische Mahnverfahren nutzt Algorithmen ebenso wie "Smart-City-Anwendungen" (siehe hierzu 37. Jahresbericht zum Datenschutz, Ziffer 1.4 und 1.7), wie sie beispielsweise im Hamburger Hafen zur Verkehrslenkung oder Parkraumbewirtschaftung erprobt werden.

Diese Beispiele zeigen wie die Ermöglichung vollautomatisierter Verwaltungsverfahren in § 35 a Verwaltungsverfahrensgesetz, § 31 a des Zehnten Buchs des Sozialgesetzbuches und in § 155 der Abgabenordnung, dass Algorithmen bereits an vielen Stellen Eingang in die Verwaltungspraxis gefunden haben.

Die Prüfung der Rechtmäßigkeit und Rechtsstaatlichkeit der Nutzung von Algorithmen muss die von Wilhelm Heitmeyer in seiner Untersuchung "Deutsche Zustände" festgestellte Existenz von gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeiten in unserer Gesellschaft bedenken. Dieser Befund wird besonders relevant, wenn – wie beim "predictive policing" – der durch den Einsatz von Algorithmen vorbereitete Eingriff in Grundrechte besonders tief ist. Schon in struktureller Hinsicht führt die Existenz gruppenbezogener Menschenfeindlichkeiten zur Fehlerhaftigkeit der Algorithmen, weil ihr Funktionsmechanismus Gruppenbildungen gerade voraussetzt: Eine Person, deren Verhalten der Algorithmus "voraussagen" soll, wird als Mitglied einer bestimmten Gruppe angesehen, bei der ein bestimmtes Verhalten in der Vergangenheit festgestellt wurde. Im Stadtteil X wohnende 26-jährige männliche Personen haben Kredite zu 87,27 Prozent zurückgezahlt. Wenn festgestellt wird, dass die Person, deren Kreditrückzahlungsverhalten prognostiziert werden soll, im Stadtteil X wohnt, männlich und 26 Jahre alt ist, wird sie der Gruppe X zugerechnet und der Algorithmus "berechnet", dass die Wahrscheinlichkeit, dass diese Person Kredite zurückzahlt, bei 87,27 Prozent liegt. Dass das für die Vergangenheit festgestellte Zusammentreffen von Alter, Geschlecht und Wohnort nur eine Korrelation, keine Kausalität ist, wird nicht transparent. Schon bei der Entwicklung der Algorithmen infizieren aus gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit folgende Vorurteile der Entwicklerinnen und Entwickler, die sich auf Auswahl und Gewichtung der der Gruppenbildung zugrundeliegenden Datenkategorien auswirken, den Algorithmus. Bei der Anwendung der Algorithmen auf Sachverhalte ist es dasselbe mit Vorurteilen der Anwenderinnen und Anwender der "Wahrscheinlichkeitsprognosen" der Algorithmen.

Den Gefahren der Diskriminierung, die der Prognose zukünftigen Verhaltens mit Hilfe des Einsatzes von Algorithmen innewohnen, begegnet das Recht mit der Forderung nach Transparenz über die eingesetzten Algorithmen. Die Transparenzforderung bezieht sich zum einen auf die Frage, welche Datenkategorien in den Algorithmus eingehen. Darüber hinaus muss auch Transparenz über die Frage hergestellt werden, wie diese Datenkategorien durch den Algorithmus interpretiert werden. In seiner Entscheidung zum SCHUFA-Scoring blieb der Bundesgerichtshof dabei stehen, den Betroffenen die Kenntnis der in den Algorithmus eingehenden Datenkategorien zuzugestehen, verweigerte ihr aber die Kenntnis darüber, welche Schlüsse aus diesen Datenkategorien gezogen werden (siehe hierzu 37. Jahresbericht zum Datenschutz, Ziffer 1.6). Danach dürfen wir zwar wissen, dass unser Geschlecht, unser Alter und die Postleitzahl unserer Wohnanschrift in den Algorithmus eingespeist werden, aber nicht, dass eine bestimmte Postleitzahl, ein Geschlecht, ein Alter

als Ausdruck einer besonders hohen und andere Postleitzahlen, Geschlechter, Altersangaben als Ausdruck einer besonders niedrigen Kreditwürdigkeit angesehen werden, zu einer Empfehlung führen, einen Vertrag mit den Betroffenen unter allen Umständen oder überhaupt nicht einzugehen. Über die in der Entscheidung des Bundesgerichtshofs entwickelten Grundsätze gehen die ab 25. Mai 2018 direkt überall in der EU gelten Informationspflichten der Datenschutzgrundverordnung deutlich hinaus. Sie verstärken bei der Forderung nach Transparenz für "smarte Algorithmen" auch die Transparenzanforderungen an Algorithmen im öffentlichen Bereich.

Artikel 14 Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) gewährt Betroffenen Ansprüche auf unaufgeforderte Information durch Verarbeiterinnen und Verarbeiter ihrer personenbezogenen Daten in den Fällen, in denen diese nicht bei der betroffenen Person selbst erhoben werden. In Absatz 2 heißt es: "Zusätzlich (...) stellt der Verantwortliche der betroffenen Person die folgenden Informationen zur Verfügung, die erforderlich sind, um der betroffenen Person gegenüber eine faire und transparente Verarbeitung zu gewährleisten: (...) g) das Bestehen einer automatisierten Entscheidungsfindung einschließlich Profiling (...) und – zumindest in diesen Fällen – aussagekräftige Informationen über die involvierte Logik sowie die Tragweite und die angestrebten Auswirkungen einer derartigen Verarbeitung für die betroffene Person."

Zwar schränkt der Entwurf zum Bremischen Ausführungsgesetz zur Datenschutzgrundverordnung Artikel 14 DSGVO für den Bereich der öffentlichen Verwaltung unter anderem ein, "soweit und solange die Information die öffentliche Sicherheit (...) gefährden würde". Selbst im Bereich des "predictive policing", das mit der öffentlichen Sicherheit im Zusammenhang steht, ist ein rechtsstaatlichen Anforderungen genügender Einsatz aber nur möglich, wenn die "involvierte Logik" des Algorithmus offen gelegt und damit etwa nachprüfbar wird, ob der Algorithmus auf Annahmen gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit beruht. Um jedes Missverständnis auszuschließen, sollte der bremische Gesetzgeber den Katalog der Veröffentlichungspflichten in § 11 Bremer Informationsfreiheitsgesetz deshalb um "aussagekräftige Informationen über die involvierte Logik, die Tragweite und die angestrebten Auswirkungen der von öffentlichen Stellen eingesetzten Algorithmen" erweitern.

Dr. Imke Sommer

## **2. Bremische Bürgerschaft – Ergebnisse der Beratungen des 11. Jahresberichts**

Bericht und Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wissenschaft, Medien, Datenschutz und Informationsfreiheit zum 11. Jahresbericht der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit und zur Stellungnahme des Senats.

### **I. Bericht**

Die Bürgerschaft (Landtag) überwies in ihrer Sitzung am 5. April 2017 den 11. Jahresbericht der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit vom 10. März 2017 (Drucksache 19/973) und in ihrer Sitzung am 21. September 2017 die dazu erfolgte Stellungnahme des Senats vom 29. August 2017 (Drucksache 19/1214) an den Ausschuss für Wissenschaft, Medien, Datenschutz und Informationsfreiheit zur Beratung und Berichterstattung.

Der Ausschuss stellte bei den nachfolgend aufgeführten Punkten des 11. Jahresberichts Beratungsbedarf fest:

Ziffer 2.1 Umsetzungspflichten nach dem Bremischen Hochschulgesetz und gesetzgeberischer Änderungsbedarf

Ziffer 2.2 Drittmittelverträge über die Lehre an Hochschulen

Ziffer 2.4 Veröffentlichung von Verträgen der öffentlichen Hand im Transparenzregister

In seiner Sitzung am 22. November 2017 erörterte der Ausschuss die beratungsbedürftigen Punkte mit der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit und mit den Vertreterinnen und Vertretern der betroffenen Hochschulen und des Ressorts.

Bei der Beratung der Ziffer 2.1 – Umsetzungspflichten nach dem Bremischen Hochschulgesetz – ist deutlich geworden, dass es hinsichtlich der Frage, wann Drittmittelprojekte in den Forschungsdatenbanken zu veröffentlichen sind, unterschiedliche Auffassungen gibt. Während die Universität bisher ihre Datenbank nur zweimal im Jahr zu festen Stichtagen aktualisiert und nur bereits abgeschlossene Projekte dort einstellt, hält die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit dies mit dem gesetzgeberischen Willen für nicht vereinbar und fordert, auch laufende Projekte in den Datenbanken abzubilden. Der Ausschuss hat zur Kenntnis genommen, dass sich die Universität einen zeitlichen Wettbewerbsvorteil für die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler wünscht und deshalb von der Einstellung noch laufender Projekte in die Datenbank bisher absieht. Der Ausschuss ist dennoch der Auffassung, dass hier ein Mittelweg gefunden werden muss, um sowohl dem Wettbewerbsinteresse der Forscherinnen und Forscher als auch dem

Transparenzinteresse Rechnung zu tragen. Insbesondere bei längerfristigen Projekten sollte der mit einer Veröffentlichung nicht bis zum vollständigen Abschluss gewartet werden, sondern ein früherer geeigneter Zeitpunkt für die Veröffentlichung gefunden werden, zumal die Beschreibung der Projekte in der Datenbank in der Regel nicht sehr detailliert erfolgt.

Die Veröffentlichung von Drittmittelverträgen über Forschung auf der jeweiligen Homepage der Hochschule und die Veröffentlichung von Drittmittelverträgen über Lehre im Transparenzportal führt in der Praxis teilweise zu Schwierigkeiten bei der Auffindbarkeit der Verträge, zumal auch eine Abgrenzung nicht immer eindeutig möglich ist (Ziffer 2.2). Sowohl der Ausschuss als auch die Senatorin für Wissenschaft und die Hochschulen haben daher den Vorschlag begrüßt, nicht nur forschungsbezogene, sondern künftig auch lehrbezogene Verträge auf den Webseiten der Hochschulen zu veröffentlichen, da dies der Ort ist, an dem Interessierte zuerst nach Informationen suchen.

Der Ausschuss stellt fest, dass die Veröffentlichung von Verträgen der öffentlichen Hand im Transparenzregister (Ziffer 2.4) nur langsam voranschreitet und bei den wenigen, bereits veröffentlichten Verträgen zudem weite Teile geschwärzt sind, was den Informationsgewinn erheblich mindert. Die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit hat deutlich gemacht, dass die Ressorts nach ihrer Einschätzung noch Unterstützung bei der Bearbeitung und Leitlinien zur Veröffentlichung von Verträgen benötigen, um bei rechtlichen Fragen und Abgrenzungsfragen eine bessere Entscheidungsgrundlage zu haben. Die Bereitschaft und der Wille, Verträge zu veröffentlichen, sind aber vorhanden. Vor diesem Hintergrund geht der Ausschuss davon aus, dass sich die Anzahl der veröffentlichten Verträge nach Erarbeitung der entsprechenden Leitlinien deutlich erhöhen wird.

## **II. Beschlussempfehlung**

Die Bürgerschaft (Landtag) nimmt den Bericht des Ausschusses für Wissenschaft, Medien, Datenschutz und Informationsfreiheit zur Kenntnis.

### **3. Informationsfreiheit in Bremen**

#### **3.1 Herausgabe und Veröffentlichung von Verträgen**

##### **3.1.1 Unveröffentlichte Verträge**

Bereits im letzten Jahr berichteten wir darüber, dass sich aus der Antwort des Senats vom 29. September 2016 auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE vom 16. August 2016 zur Anzahl der Verträge, die nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremlFG) veröffentlichungspflichtig seien und deren Veröffentlichungsstatus ersehen lässt, dass es bei der Umsetzung der Regelungen im BremlFG zur Veröffentlichung von Verträgen noch Defizite gibt.

Mehrere Petenten schrieben im September des Berichtsjahres die verschiedenen Ressorts, die Senatorin für Finanzen, der Senator für Justiz und Verfassung, der Senator für Inneres, der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen, der Senator für Kultur und die Senatorin für Soziales, Frauen, Jugend, Integration und Sport, an und beantragten die Veröffentlichung der in der Antwort des Senats aufgeführten Verträge im Transparenzportal. Sofern die Petenten hierauf innerhalb einer angemessenen Frist überhaupt eine Antwort erhielten, stellte sich heraus, dass kaum einer der genannten Verträge veröffentlicht worden war. Mit Datum vom 5. Dezember 2017 richtete die Fraktion DIE LINKE eine weitere Kleine Anfrage an den Senat, in der sie dieser Angelegenheit weiter nachgeht. Am 9. Dezember des Berichtsjahres erhob ein Petent nach erfolgloser Antragstellung bei der Behörde Klage gegen die Senatorin für Soziales, Frauen, Jugend, Integration und Sport auf Veröffentlichung der in der Antwort des Senats vom 29. September 2016 aufgelisteten Verträge. Hierbei handelt es sich unseres Wissens in Bremen um die erste Klage, die sich auf die Veröffentlichung von Dokumenten richtet.

##### **3.1.2 Erfolgreiche Anfragen zum Kaufvertrag für Schuppen 3**

Im Rahmen von Eingaben zweier unterschiedlicher Petenten wurden wir um Vermittlung hinsichtlich eines Informationszugangsersuchens zu dem durch den Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen abgeschlossenen Kaufvertrag über den Schuppen 3 in der Überseestadt gebeten. Der erste Petent hatte nach über einem halben Jahr erfolglosen Bemühens seinen Antrag zurückgezogen, woraufhin der zweite Petent dessen Antrag wieder aufgriff und bis zum Redaktionsschluss fortführt. Zwischenzeitlich erhob er eine Untätigkeitsklage, um die Bearbeitung seines Informationszugangsantrags zu erzwingen.

Zu der Rücknahme des Antrags des ersten Petenten war es vor allem wegen der Forderung von Gebühren für den Informationszugang gekommen, da der Petent diese Forderung für

ungerechtfertigt hielt. Der Petent verwies insbesondere darauf, dass die Behörde ihm den entstandenen Verwaltungsaufwand nicht in Rechnung stellen dürfe, da dieser nur deshalb entstanden sei, weil die Behörde den Kaufvertrag nicht im Transparenzportal veröffentlicht habe, obwohl sie rechtlich dazu verpflichtet gewesen sei. Wäre die Behörde ihrer Veröffentlichungspflicht nachgekommen, wäre sein Antrag nicht erforderlich geworden. Auch gegenüber dem zweiten Petenten macht die Behörde in ihrem Bescheid Gebühren geltend. Wir teilen die Auffassung beider Petenten, dass eine Gebührenerhebung in diesem Fall unzulässig ist, weil die Petenten lediglich die Herausgabe veröffentlichungs-fähiger Informationen und keiner personenbezogenen Daten oder Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse verlangt hatten.

Obwohl der erste Antrag bereits vor mehr als einem Jahr gestellt worden war, wurde der Vertrag bis zum Redaktionsschluss nicht im Transparenzportal veröffentlicht. Unabhängig von der Frage, ob es sich bei dem Vertrag, wie von den Petenten vorgetragen, um einen veröffentlichungspflichtigen Vertrag der Daseinsvorsorge handelt, folgt eine Veröffentlichungspflicht bereits daraus, dass der Gegenstandswert den Mindestbetrag von 50.000 Euro mit Sicherheit bei weitem übersteigt. Spätestens durch den Hinweis der Petenten hätte die senatorische Behörde darauf aufmerksam werden müssen, dass eine Veröffentlichung bisher pflichtwidrig nicht erfolgt war.

Im Rahmen des ersten Antrags hatte die senatorische Behörde dem Käufer die Gelegenheit gewährt, Vertragsbestandteile, deren Unkenntlichmachung er zum Schutz seiner Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse für erforderlich hielt, selbst zu kennzeichnen. Nach ihrer Aussage folgte die Behörde im zweiten Verfahren dieser Bewertung des Käufers nicht in allen Punkten und beabsichtigt, nicht alle bezeichneten Stellen zu schwärzen. Deshalb musste sie den Käufer vor Informationserteilung hierüber in Kenntnis setzen und ihm die Gelegenheit geben, eine Herausgabe des gewünschten Vertrags auf dem Klagewege zu verhindern. Dies war erforderlich, um zu verhindern, wegen einer schuldhaft unrichtigen Beurteilung schadensersatzpflichtig gegenüber dem Käufer zu werden, wenn diesem durch die Preisgabe tatsächlich schutzwürdiger Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse ein wesentlicher wirtschaftlicher Schaden entstehen sollte. Um den Informationszugangsanspruch nicht aufgrund einer schwebenden gerichtlichen Entscheidung jahrelang zu verzögern und dadurch leerlaufen zu lassen, sondern im Eilverfahren gerichtlich überprüfen zu lassen, hätte die senatorische Behörde hier in Erwägung ziehen können, die Entscheidung gegenüber dem Dritten für sofort vollziehbar zu erklären.

### **3.1.3 Empfehlungen**

Insgesamt hat sich die Zahl auffindbarer Verträge leider bisher nicht signifikant erhöht. Besonders Verträge zwischen der Verwaltung und privaten Dritten sind kaum auffindbar.

Sofern Verträge eingestellt wurden, wurden diese an vielen Stellen geschwärzt. Insbesondere die verbreitete Unkenntlichmachung des Gesamtpreises einer vertraglichen Leistung zeigt, dass Schwärzungen nicht immer von Ausschlussgründen gedeckt sind. Die Vertragssumme fällt regelmäßig nicht unter die Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse, die das Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremlFG) von einer Veröffentlichung ausnimmt. Gerade an den Gesamtkosten einer vertraglichen Leistung besteht ein gesteigertes Interesse der Öffentlichkeit. Bei der Veröffentlichung von Verträgen bedarf es dringend einer erhöhten Anstrengung der einzelnen Ressorts.

Um die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu befähigen, diejenigen Teile der Verträge korrekt zu identifizieren, die unkenntlich gemacht werden müssen, und eine einheitliche Auslegung der rechtlichen Vorgaben zu gewährleisten, empfehlen wir Schulungsveranstaltungen und die Erstellung eines entsprechenden Leitfadens. Schulungsgegenstand muss dabei auch der Umstand sein, dass private Vertragspartnerinnen und Vertragspartner bereits bei Vertragsschluss die Passagen kennzeichnen müssen, die sie für schutzbedürftig halten. Sofern trotz Hinweises durch die zuständige Behörde eine solche Kennzeichnung nicht erfolgt, ist davon auszugehen, dass die privaten Vertragspartnerinnen und Vertragspartner eine Unkenntlichmachung bestimmter Vertragsbestandteile nicht für erforderlich halten, sodass diese aufgrund fehlenden Geheimhaltungswillens nicht als Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse anzusehen und daher auch nicht zu schwärzen sind.

Der Gesetzgeber könnte in diesem Zusammenhang darüber nachdenken, die Definition des Begriffs des Geschäfts- und Betriebsgeheimnisses in § 6 Absatz 2 BremlFG – wie bereits im 11. Jahresbericht unter Ziffer 4.2 angeregt – im Sinne der EU-Richtlinie über den Schutz vertraulichen Know-hows und vertraulicher Geschäftsinformationen anzupassen. Dafür könnte über die bereits benannten Voraussetzungen hinaus zusätzlich verlangt werden, dass nur dann ein Geschäfts- und Betriebsgeheimnis vorliegt, wenn die Person, die die rechtmäßige Kontrolle über die Informationen besitzt, den Umständen entsprechende angemessene Geheimhaltungsmaßnahmen ergreift. In diesen Fällen bedürfte es keiner weiteren Anhörung mehr.

Schon gegenwärtig muss die private Vertragspartnerin beziehungsweise der private Vertragspartner die Kennzeichnung bestimmter Teile eines Vertrags als schutzbedürftig jeweils einzeln begründen. Die pauschale Behauptung, es handele sich um Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse, ist nicht ausreichend. Bevor sie Verträge Antragstellenden zugänglich machen, müssen Behörden überprüfen, ob die von der privaten Vertragspartnerin beziehungsweise vom privaten Vertragspartner genannten Begründungen die Unkenntlichmachung als Geschäfts- und Betriebsgeheimnis tragen. An die Bewertung durch die private Vertragspartnerin oder den privaten Vertragspartner sind die Behörden dabei nicht gebunden. Zu beachten ist lediglich, dass den privaten Vertragspartnerinnen und

Vertragspartnern als Dritten vor Informationserteilung die Gelegenheit gegeben werden muss, gegen eine Informationserteilung gerichtlich vorzugehen, wenn die Behörde den Zugang zu Informationen eröffnen will, die die Vertragspartnerinnen und Vertragspartner als schutzwürdig benannt haben. Um eine jahrelange Verzögerung der Informationserteilung zu verhindern, sollte in der Regel die sofortige Vollziehung der stattgebenden Entscheidung angeordnet werden. Ungeklärt lässt das BremIFG, wie ein Dissens über unkenntlich zu machende Vertragsbestandteile zwischen dem Dritten und der Behörde bei einer pflichtgemäßen Veröffentlichung des Vertrags im Transparenzportal rechtssicher gelöst werden kann. Um einen angemessenen Interessenausgleich zu ermöglichen, schlagen wir vor, ein Drittbeteiligungsverfahren in entsprechender Weise wie bei einem Einzelantrag auf Informationszugang durchzuführen.

Wir empfehlen zudem, in beweissicherer Weise bereits bei Vertragsverhandlungen gegebenenfalls auf die Veröffentlichungspflicht nach dem BremIFG und die Verpflichtung zur Kennzeichnung schutzbedürftiger Vertragsbestandteile hinzuweisen. Dies kann unter Nutzung des von der Senatorin für Finanzen entwickelten Musteranschreibens zur Veröffentlichung von Verträgen erfolgen. Antragstellenden sollte generell vor Einleitung eines Drittbeteiligungsverfahrens die Chance gegeben werden, auf die Preisgabe personenbezogener Daten und von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen zu verzichten, weil hierdurch der Aufwand bei der Veröffentlichung und Zugänglichmachung auf Antrag von Verträgen signifikant reduziert und mehr Rechtssicherheit für die behördlichen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter geschaffen werden kann.

### **3.2 Informationszugang zu Geschäftsführergehältern**

Bereits im Sommer 2016 stellte ein Petent im Rahmen einer journalistischen Recherche für eine Fernsehsendung eine Anfrage beim Magistrat der Stadt Bremerhaven zur Höhe des Jahresgehalts 2015 der Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer sowie der Chefinnen und Chefs im Vorstand, die Unternehmen leiten, an denen Bremerhaven mit mindestens 50 Prozent beteiligt ist. Eine Herausgabe dieser Informationen lehnte der Magistrat der Stadt Bremerhaven ab. Zur Begründung wurde im Wesentlichen angeführt, dass in keiner der städtischen Gesellschaften mehr als zwei Geschäftsführerinnen beziehungsweise Geschäftsführer tätig seien und diese keine Einwilligung in die Veröffentlichung ihrer Gehälter erteilt hätten. Datenschutzrechtliche Gründe stünden daher der Herausgabe der Information entgegen. Nach § 286 Absatz 4 Handelsgesetzbuch seien Gehälter der Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer nicht zu veröffentlichen.

Wir führten eine umfangreiche Korrespondenz mit dem Magistrat der Stadt Bremerhaven, in der wir darauf hinwiesen, dass eine Herausgabe der beantragten Information nicht allein von der Zustimmung der betroffenen Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer abhängig sei,

sondern nach § 5 Bremer Informationsfreiheitsgesetz eine Herausgabe auch dann zu erfolgen habe, wenn das Informationsinteresse der Antragstellerin beziehungsweise des Antragstellers oder der Allgemeinheit das schutzwürdige Interesse des Dritten an einem Ausschluss des Informationszugangs überwiege. Wir wiesen darauf hin, dass bei einer Abwägung unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts insbesondere zu berücksichtigen wäre, dass die Jahresgehälter von Geschäftsführerinnen oder Geschäftsführern einerseits personenbezogene Daten sind, die einen nicht unerheblichen Einblick in die wirtschaftlichen Verhältnisse der Betroffenen ermöglichen, andererseits aber die Angaben berufsbezogen wären und bei einer Herausgabe der Information weder das gesamte Vermögen noch in jedem Fall das gesamte Einkommen offengelegt würde. Wir äußerten die Auffassung, dass angesichts der mit der Veröffentlichung von Gehältern der Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer mehrheitlich öffentlicher Unternehmen der Stadt und des Landes Bremen im Beteiligungsbericht gemachten Erfahrungen eine Gefährdung der Rechtsgüter der Betroffenen durch eine nachfolgende Berichterstattung über die Höhe der Gehälter nicht zu erwarten stehe. Auch wiesen wir darauf hin, dass die Leitung städtischer Gesellschaften eine Tätigkeit für den öffentlichen Bereich ist, auch wenn diese in einer Organisationsform des Privatrechts erbracht wird und Bedienstete in öffentlichen Funktionen wie Beamtinnen und Beamte sowie Richterinnen und Richter die Publizität ihrer Gehälter und Bezüge hinnehmen müssen. Auch wiesen wir auf die grundrechtlich geschützte Rolle des Antragstellers als Mitglied der Presse hin. Diese Aspekte wurden vom Magistrat der Stadt Bremerhaven nicht ausreichend beachtet. Seinen Bericht zu den Gehältern von Geschäftsführerinnen und Geschäftsführern mehrheitlich öffentlicher Unternehmen in Norddeutschland veröffentlichte der Petent ohne die Daten aus Bremerhaven. Eine gesetzliche Klarstellung, wie sie zum Beispiel im Hamburgischen Transparenzgesetz erfolgt ist, könnte in vergleichbaren Fällen die Veröffentlichung der Gehälter der Geschäftsführungen von Unternehmen in mehrheitlich öffentlichem Besitz zur Pflicht machen.

### **3.3 Informationszugang bei privatrechtlich-organisierten Aufgabenträgern**

#### **3.3.1 Schadensgutachten zur Dachkonstruktion des Universums**

Ein Petent wandte sich an uns mit der Frage, ob ihm ein Informationszugangsanspruch gegenüber dem "Universum" auf die Herausgabe einer Kopie eines Schadensgutachtens zustehe. Das Gutachten sei beauftragt worden, um das Vorgehen zur Beseitigung von Rissen in der Holzkonstruktion des Daches des Universums zu klären.

Die Betreibergesellschaft des "Universums", die Universum Management Gesellschaft mbH war eine 100-prozentige Tochter der Besitzgesellschaft Science Center Bremen GmbH. Verpächterin der Räumlichkeiten war die Besitzgesellschaft Science Center Bremen GmbH, die sich zu 100 Prozent in der Hand der Stadtgemeinde Bremen befand, als beide Gesellschaften rückwirkend zum 1. Januar 2016 miteinander verschmolzen wurden, wobei sie weiterhin vollständig in städtischer Hand blieben. Nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) stehen juristische Personen des Privatrechts Behörden gleich, soweit sich eine Behörde ihrer zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient. Zuständiges Fachressort für die Betreibergesellschaft ist der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen der sich ihrer zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben der Wirtschaftsförderung und der Verzahnung zwischen naturwissenschaftlicher Bildung und dem Technologiepark an der Universität Bremen bedient.

Wir teilten dem Petenten daher mit, dass in Fällen der reinen Organisationsprivatisierung eine Auskunftspflicht nach dem BremIFG bestehe, der Antrag aber an die Behörde zu richten sei, die sich der natürlichen oder juristischen Person des Privatrechts zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bediene.

Nachdem der Petent sein Anliegen beim Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen vorgetragen hatte, stellte sich heraus, dass das Schadensgutachten weder von der Betreibergesellschaft des Universums noch vom Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen eingeholt worden war, sondern, dass die WFB Wirtschaftsförderung Bremen GmbH den Gutachter beauftragt hatte. Wir konnten den Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen davon überzeugen, dass auch die WFB Wirtschaftsförderung Bremen GmbH als zu 100 Prozent im Eigentum der öffentlichen Hand, nämlich des Landes Bremen und dessen Stadtgemeinden, stehende Gesellschaft, die mit der öffentliche Aufgabe der Wirtschaftsförderung beliehen wurde, nach dem BremIFG auskunftsverpflichtet ist. Hinsichtlich von Informationszugangsbegehren, die sich auf Informationen beziehen, über die die WFB Wirtschaftsförderung Bremen GmbH verfügt, ist beachtlich, dass diese die Bremer Investitionsgesellschaft mbH (BIG) beerbt hat, sodass die WFB Wirtschaftsförderung Bremen GmbH nach dem Gesetz zur Übertragung von Aufgaben staatlicher Förderung auf juristische Personen des privaten Rechts mit der Erfüllung von Förderaufgaben beliehen wurde. Soweit sich also Informationsbegehren auf solche Förderaufgaben beziehen, ist die WFB Wirtschaftsförderung Bremen GmbH selbst auskunftsverpflichtet, da Beliehene dem funktionalen Behördenbegriff des BremIFG unterfallen. Auskunftsbegehren sind dann auch direkt an die WFB Wirtschaftsförderung Bremen GmbH zu richten. Da von den Bürgerinnen und Bürgern nicht verlangt werden kann, dass sie die zuständige Ansprechpartnerin oder den zuständigen Ansprechpartner für ihr Informationsbegehren kennen, müssen Anträge, die sich fälschlich an eine unzuständige Stelle richten, zur Beantwortung an die jeweils zuständige Stelle weitergeleitet werden.

In der Sache scheiterte eine Vermittlung zwischen dem Petenten und dem Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen zunächst, weil die Behörde den Petenten auf eine von ihm nicht erwünschte Form des Informationszugangs verwies, die dieser ablehnte, obwohl die Behörde ihm als Ausgleich überobligatorisch eine persönliche Besichtigung der schadhaften Stellen anbot. Letztlich erhielt der Petent das Gutachten von der WFB Wirtschaftsförderung Bremen GmbH, obwohl das Gutachten nicht im Zusammenhang mit dem Gegenstand der Beleihung steht.

### **3.3.2 WLAN in Bussen und Bahnen**

Ein Petent hatte sich mit mehreren Auskunfts- und Akteneinsichtsgesuchen zu dem WLAN-Projekt der Bremer Straßenbahn AG (BSAG) an die BSAG und den Senator für Umwelt, Bau und Verkehr gewandt. Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr hatte die an ihn gerichteten Anfragen unter Verweis auf die Zuständigkeit der BSAG abgelehnt. Die BSAG hatte dem Petenten teilweise Auskunft erteilt, sein Akteneinsichtsgesuch und weitergehende Informationsanfragen aber abgelehnt. Noch während unserer laufenden Vermittlung erhob der Petent Untätigkeitsklage beim Verwaltungsgericht gegen die Stadt Bremen, vertreten durch den Senator für Umwelt, Bau und Verkehr.

Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr gab uns die Gelegenheit, eine Stellungnahme zu den in diesem Verfahren strittigen rechtlichen Fragen abzugeben, die er trotz eigener gegenläufiger Rechtsauffassung in das Verfahren einbrachte. Um der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit auch in anderen Fällen die Fortsetzung ihrer vermittelnden Rolle im gerichtlichen Verfahren zu ermöglichen, könnte der Landesverordnungsgeber darüber nachdenken, sie im Sinne von § 36 Verwaltungsgerichtsordnung im Verordnungswege zur Vertreterin des öffentlichen Interesses in verwaltungsgerichtlichen Verfahren, in denen Informationszugangsersuchen Gegenstand des Verfahrens sind, zu bestellen.

In unserer Stellungnahme äußerten wir uns zu mehreren Rechtsfragen. Die Fragen, wann ein privatrechtlich organisiertes Unternehmen öffentliche Aufgaben durchführt, wann sich eine Behörde dieses Unternehmens zur Durchführung dieser öffentlichen Aufgabe bedient und wie weit die Pflicht zur Beschaffung von Informationen geht und wie sie durchgesetzt werden kann, beantworteten wir im vorliegenden Fall wie folgt:

Die BSAG ist gegenwärtig für das Gebiet der Stadtgemeinde Bremen einschließlich der nach Niedersachsen abgehenden Linien mit der Durchführung des öffentlichen Personennahverkehrs als einer der Stadtgemeinde Bremen obliegenden öffentlichen Aufgabe der Daseinsvorsorge beauftragt. Gerichtlich zu klären bleibt die Frage, ob die Versorgung mit WLAN in Bussen und Bahnen als Bestandteil der Durchführung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) durch die BSAG anzusehen ist oder nicht.

Hiergegen spricht, dass es sich lediglich um eine Zusatzleistung der BSAG, die den Komfort der Fahrgäste erhöhen soll, handelt. Sollten Nebenleistungen, die zur Durchführung der öffentlichen Aufgabe zwar nicht erforderlich, aber förderlich sind, als nicht von der Informationspflicht umfasst betrachtet werden, könnte dies dazu führen, dass kaum noch Informationen unter die Informationspflicht fallen. Es spricht auch sonst viel dafür, Maßnahmen, die der Fahrgastzufriedenheit und damit auch der Erhöhung der Nutzungszahlen dienen, als untrennbar mit der Durchführung der öffentlichen Aufgabe zur Versorgung der Stadt Bremen mit einem zufriedenstellenden Angebot des öffentlichen Personennahverkehrs verbunden anzusehen.

Die BSAG ist als Aktiengesellschaft konstituiert, deren Anteile zu 99,03 Prozent im Eigentum der Bremer Verkehrsgesellschaft mbH liegen. 0,97 Prozent der Anteile befinden sich in unbekanntem Streubesitz. Bei der Bremer Verkehrsgesellschaft mbH handelt es sich um eine 100-prozentige Eigengesellschaft der Stadtgemeinde Bremen. Unternehmensaufgabe dieser Gesellschaft ist die Beteiligung an Verkehrs- und Versorgungsunternehmen, die Übernahme der Rechtsstellung einer geschäftsleitenden Holding über Verkehrsunternehmen sowie Tätigkeiten im öffentlichen Personennahverkehr der Stadtgemeinde Bremen und Umgebung durch die Tochtergesellschaft BSAG. Während die Bremer Verkehrsgesellschaft mbH der Senatorin für Finanzen zugeordnet ist, fällt die BSAG in das Ressort des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr. Bis auf die Vertreterinnen und Vertreter der Beschäftigten wird der gesamte Aufsichtsrat der BSAG durch Vertreterinnen und Vertreter der Freien Hansestadt Bremen gestellt, wobei Vorsitzender der amtierende Senator für Umwelt, Bau und Verkehr ist. Das Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) macht keine Vorgaben, wann nicht mehr davon gesprochen werden kann, dass sich eine öffentliche Stelle einer Stelle zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe "bedient". Wir stellten in unserer Stellungnahme darauf ab, dass dies erst dann der Fall sei, wenn die öffentliche Aufgabe nicht nur organisatorisch oder funktional, sondern materiell privatisiert wurde. Hier könnte der bremische Gesetzgeber einer Klarstellung erwägen, wie sie sich im Umweltinformationsgesetz für das Land Bremen und im Hamburgischen Transparenzgesetz findet.

In einer Dreieckskonstellation zwischen Petenten, materiell auskunftsverpflichtetem, privatrechtlich organisierten Unternehmen und verfahrensrechtlich auskunftsverpflichteter Behörde ist problematisch, dass die beantragten Informationen der auskunftsverpflichteten Behörde selbst oft nicht vorliegen, sondern das privatrechtlich organisierte Unternehmen "Informationsbesitzer" ist. Wenn daraus geschlossen würde, dass sich der Anspruch auf Informationszugang auf die bei der Behörde selbst vorhandenen Informationen beschränken und die bei dem Privatrechtssubjekt befindlichen Akten nicht erfassen würde, würde der Informationszugangsanspruch in derartigen Konstellationen weitgehend leer laufen. Eine verfahrensrechtliche Vorschrift wie § 7 Absatz 1 Satz 2 BremIFG kann jedoch einen

materiell-rechtlichen Anspruch nicht einschränken. Daher besteht eine Informationsverschaffungspflicht der Behörde. In seinem Beschluss vom 20. Juni 2017 stellte das Bundesverfassungsgericht (siehe hierzu Ziffer 5. dieses Berichts) fest, dass das insoweit gleichlautende Informationsfreiheitsgesetz des Bundes für bestimmte Konstellationen schon selbst anordne, dass auch den Behörden nicht unmittelbar selbst vorliegende Informationen einbezogen werden. Diejenige Behörde, die sich Privater zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bediene, treffe die Pflicht, für die Rückholung oder Bereitstellung der Akten zu sorgen.

Problematisch bleibt in solchen Fällen aber, dass das BremIFG keine Regelungen zur Durchsetzung des Informationsverschaffungsanspruchs enthält. Eine mit der Verfahrensregelung in § 7 Absatz 2 Satz 2 BremIFG korrespondierende Übermittlungspflicht des Privatrechtssubjekts hinsichtlich der beantragten Informationen an die gegenüber der Antragstellerin oder dem Antragsteller anspruchspflichtige Behörde ist nicht ausdrücklich vorgesehen. Hier kann sich die Behörde nur auf die Befugnisse stützen, die ihr generell gegenüber dem ihrer Kontrolle unterstehenden Privatrechtssubjekt zustehen. Sofern das Privatrechtssubjekt kooperationswillig ist, entstehen hier im Außenverhältnis zur Antragstellerin beziehungsweise zum Antragsteller keine Probleme. Das Gleiche gilt, wenn die Behörde mit dem privaten Dritten eine Bindung an das jeweilige Informationsfreiheitsgesetz vereinbart hat. Hierauf sollte im Rahmen von Handlungsempfehlungen hingewiesen werden. Ergänzend könnte der bremische Gesetzgeber klarstellend eine Informationsverschaffungsverpflichtung der kontrollierenden Behörde und die damit korrespondierende Übermittlungspflicht des Privatrechtssubjekts in das BremIFG aufnehmen.

Zum Redaktionsschluss steht eine Entscheidung des Verwaltungsgerichts über die Untätigkeitsklage des Petenten noch aus.

### **3.3.3      Anfrage zur Anzahl der Haushalte pro Versorgungstarif bei der                  swb AG**

Einer Petentin war im Rahmen einer journalistischen Recherche von der swb AG die Auskunft verweigert worden, wie viele Haushalte nach den einzelnen von der swb AG angebotenen Tarifen versorgt würden. Die swb AG hatte die Ablehnung damit begründet, dass sie als privates Unternehmen nicht unter die Informationspflicht nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) falle. Die Petentin wandte sich daraufhin an uns und wollte wissen, ob die Ablehnung ihres Informationszugangsantrags zu Recht erfolgt sei. Wir teilten ihr daraufhin mit, dass die Tatsache, dass die Versorgung mit Strom und Gas in der Freien Hansestadt Bremen materiell privatisiert ist, kaum eine andere Auslegung zulässt, als dass diese Aufgabe nicht mehr als öffentliche Aufgabe angesehen wird, selbst wenn es sich

um eine Aufgabe der Daseinsfürsorge im Sinne des § 6 a BremIFG handelt. Dies bestätigt die Auffassung der swb AG, wonach sie nicht nach dem BremIFG auskunftsverpflichtet ist.

### **3.4 Urheberrechtlich geschützte Dokumente**

Im Rahmen einzelner Eingaben erhielten wir Anfragen von Behörden, Petentinnen und Petenten, ob urheberrechtliche Bestimmungen im Einzelfall einer Herausgabe von Dokumenten entgegenstehen können. Diese Problematik wurde auch bundesweit mit den anderen Aufsichtsbehörden diskutiert, die sich mit ähnlichen Eingaben konfrontiert sahen. Zu diesem Thema wäre eine Handreichung für die bremischen Behörden sinnvoll, die diese bei der Identifizierung und dem Umgang mit urheberrechtlich geschützten Dokumenten unterstützt. Sie könnte in die im Folgenden skizzierte Richtung gehen.

Unproblematisch ist die Veröffentlichung und Herausgabe von Dokumenten, die von Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Behörden selbst im Rahmen ihrer dienstlichen Tätigkeit erstellt werden. Hier ist davon auszugehen, dass die Mitarbeitenden der Behörde aufgrund ihres Dienstverhältnisses die erforderlichen Nutzungsrechte einräumen, damit die Behörde den Verpflichtungen nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) gerecht werden kann. Dies betrifft beispielsweise Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes der Bremischen Bürgerschaft.

Bei urheberrechtlich geschützten Dokumenten wie Broschüren, Studien oder Gutachten, die von Dritten erstellt wurden, ist zu unterscheiden, ob diese im Auftrag der Behörde oder von privaten Dritten zur Einreichung bei einer Behörde eingeholt wurden. Sofern ein urheberrechtlich geschütztes Dokument von einer Behörde in Auftrag gegeben wird, muss diese die Dritten bei Vertragsschluss auf die Veröffentlichungspflicht nach dem BremIFG und darauf hinweisen, dass der Zugang zu urheberrechtlich geschützten Informationen nicht durch vertragliche Regelungen eingeschränkt oder ausgeschlossen werden darf. Außerdem verpflichtet das BremIFG dazu, Nutzungsrechte, die einer freien Nutzung durch Dritte entgegenstehen können, bei der Beschaffung von Informationen abzubedingen. Um sicherzustellen, dass Behörden beauftragte Gutachten oder andere Dokumente veröffentlichen dürfen, sollte daher eine entsprechende Mustervertragsklausel entwickelt und zur standardmäßigen Nutzung in Verträgen, die urheberrechtlich geschützte Dokumente betreffen könnten, empfohlen werden.

Sofern urheberrechtlich geschützte Dokumente Dritter wie Konzepte oder Gutachten auf Verlangen einer Behörde bei dieser eingereicht werden, kann diese die Verwendung einer entsprechenden Vertragsklausel im Verhältnis zwischen der Stelle, von der die Behörde die Dokumente verlangt, und dem Urheber zumindest nahelegen. Sofern urheberrechtlich geschützte Dokumente durch Dritte unaufgefordert eingereicht werden, kann der

Veröffentlichung oder Herausgabe eines solchen Dokuments oder der Einsichtnahme in ein solches Dokument ein Urheberrecht entgegenstehen. In Rechtsprechung und Literatur umstritten ist, ob das Erstveröffentlichungsrecht der Urheberin oder des Urhebers den Ansprüchen aus Informationszugangsrechten entgegensteht. Sofern Dokumente im Rahmen eines Verfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung bereits allgemein zugänglich gemacht wurden, ist davon auszugehen, dass ein Erstveröffentlichungsrecht der Urheberin oder des Urhebers einem Informationszugang nicht mehr entgegengehalten werden kann. Sollte hingegen ein urheberrechtlich geschütztes Werk nur zu Prüfzwecken bei einer Behörde eingereicht worden sein, zum Beispiel bei der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien, steht dieses andererseits in keinem Fall einem Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsrecht offen, wenn es noch nicht veröffentlicht worden ist. Die Beurteilung der zwischen diesen Fallgruppen liegenden Konstellationen ist deutlich komplizierter.

Deshalb sollten Behörden grundsätzlich versuchen, die Zustimmung der Urheberin beziehungsweise des Urhebers zur Informationszugangsverschaffung einzuholen. Auch können Nutzungsrechte ohne Zustimmung der Urheberin oder des Urhebers insbesondere dann bestehen, wenn urheberrechtlich geschützte Dokumente von Journalistinnen, Journalisten, Bloggerinnen, Bloggern oder Nichtregierungsorganisationen im Rahmen einer aktuellen politischen Auseinandersetzung und Berichterstattung angefordert werden. Die Herstellung von Kopien zum privaten Gebrauch durch die Antragstellerin oder den Antragsteller kann dann nicht unter Berufung auf das Urheberrecht verweigert werden. Offen bleibt aber, ob eine Veröffentlichung durch die Behörde im Transparenzportal zulässig wäre. Bei Umweltinformationen kann ein überwiegendes öffentliches Interesse der Antragstellerin oder des Antragstellers einen entgegenstehenden urheberrechtlichen Schutz eines Dokuments in jedem Fall überwinden.

### **3.5 Nichtbearbeitung von Eingaben**

#### **3.5.1 Gutachten der Universität Bremen zu Affenversuchen**

Bereits am 3. Oktober 2015 hatte eine Petentin bei der Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz den Antrag auf Einsicht in ein bei einem Professor beauftragtes Gutachten gestellt, das sich mit Affenversuchen an der Universität Bremen beschäftigt. Die Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz hatte der Petentin zunächst mitgeteilt, dass ihrem Antrag nicht entsprochen werden könne, weil dem Informationszugang der Schutz personenbezogener Daten und Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse Dritter entgegenstünden. Der Aufforderung der Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz, ihren Antrag besonders zu begründen, kam die Petentin zunächst nicht nach. Erst nach Erläuterung durch uns, dass eine solche Begründung grundsätzlich erforderlich sei, wenn Zugang zu personenbezogenen Daten und

Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen Dritter gewünscht wird, verzichtete die Petentin am 19. April 2017 auf einen Informationszugang zu diesen Daten und bat um Herausgabe des Gutachtens unter Unkenntlichmachung der aufgrund privater Interessen schützenswerten Stellen. Nachdem die Petentin Anfang August des Berichtsjahres das Gutachten immer noch nicht erhalten hatte, schaltete sie uns erneut ein. Weder wir noch die Petentin haben bis zum Redaktionsschluss eine weitere Rückmeldung der Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz erhalten.

### **3.5.2 Kooperation der Hochschule Bremen mit der Bundeswehr**

Bereits im Juni 2016 hatte ein Petent eine Anfrage an die Hochschule Bremen zu einer Kooperation der Hochschule in einem Informatikstudiengang für Frauen mit der Bundeswehr gestellt. Der Petent forderte den Kooperationsvertrag mit der Bundeswehr, ein Gutachten eines Hochschullehrers, das es Gerüchten zufolge hierzu gab, und die gesamte Kommunikation zwischen der Hochschule und der Bundeswehr zu dem Kooperationsvertrag an. Im Laufe des Verfahrens erhielt der Petent eine Kopie des Gutachtens, obwohl hierauf kein Anspruch nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) bestand, da dieses Gutachten durch den Hochschullehrer in Eigeninitiative verfasst und in Umlauf gebracht worden war und zu keinem Zeitpunkt Bestandteil der amtlichen Unterlagen geworden war.

Der Kooperationsvertrag wurde dem Petenten dagegen zu Unrecht unter Berufung auf das Bremische Hochschulgesetz (BremHG) verweigert. Die Hochschule hielt das BremIFG für nicht anwendbar. Sie ging davon aus, dass die Normierung der Verpflichtung, zur Veröffentlichung von Drittmittelverträgen über Forschungsprojekte im BremHG so zu verstehen sei, dass Hochschulen von allen anderen Veröffentlichungsverpflichtungen entbunden seien. Hierbei verkannte sie, dass die Sonderregelung nach der ausdrücklichen Formulierung in § 1 Absatz 1 a BremIFG nur den Bereich der Veröffentlichung von Verträgen und Daten zur Drittmittelforschung aus dem Anwendungsbereich des BremIFG herausnimmt, alle weiteren amtlichen Informationen bei den staatlichen Universitäten und Hochschulen aber dem Informationszugang nach dem BremIFG unterliegen. Hieran zeigt sich wie bereits im letzten Jahresbericht angemerkt (siehe hierzu 11. Jahresbericht, Ziffer 2.2), dass die Sonderregelung zur Drittmittelforschung in § 75 Absatz 6 und 7 BremHG bei der Rechtsanwendung für Verwirrung sorgt. Der Gesetzgeber sollte daher überlegen, eine entsprechende Regelung direkt im BremIFG zu verorten. Der Petent erhielt den Kooperationsvertrag im August 2016 von der Bundeswehr, sodass sich dieser Teil der Anfrage erledigte.

Hinsichtlich der Kommunikation zwischen Hochschule und Bundeswehr, zu der der Petent den Zugang verlangt hatte, teilte die Hochschule mit, dass hierzu nur E-Mails ausgetauscht und Telefonate geführt worden seien, zu denen keine Gesprächsvermerke existierten. Da die

E-Mails nie Bestandteil einer zu dem Vorgang geführten Akte geworden seien, sondern lediglich in den jeweiligen elektronischen Postfächern gespeichert seien, müsse der Antrag abgelehnt werden. Es handele sich nicht um amtliche Informationen, für die ein Informationszugangsanspruch bestehen könne. Da er die Ablehnung der Hochschule für ungerechtfertigt hielt, bat der Petent um Unterstützung. Wir informierten die Hochschule und ihn darüber, dass auch E-Mails, die entgegen den Regelungen einer ordnungsgemäßen Aktenführung nicht Bestandteil einer real existierenden Akte geworden sind, dem Informationszugang offen stehen. Dass Behörden die Regeln der ordnungsgemäßen Aktenführung unangewendet lassen und Vorgänge allenfalls unvollständig in Akten abbilden, kann nicht zu Lasten der Informationsfreiheit gehen. Um von der Behörde nichts Unmögliches zu verlangen und das Auffinden der gewünschten Kommunikationsvorgänge zu erleichtern, empfahlen wir dem Petenten, sofern ihm dies möglich sei, die Personen zu benennen, deren E-Mail-Kommunikation ihn interessiere. Hierauf schränkte der Petent sein Informationsersuchen auf die im Zusammenhang mit dem Kooperationsvertrag mit der Bundeswehr erfolgten E-Mail-Kommunikationen der Rektorin, des Dekans des zuständigen Fachbereichs Informatik und des Justizars der Hochschule ein. Obwohl die Hochschule uns in einem Gespräch die Bearbeitung der so konkretisierten Anfrage zugesagt hatte, erhielt der Petent bis zum Redaktionsschluss die angeforderten E-Mails nicht.

### **3.6 Unzureichende Ablehnung von Eingaben**

#### **3.6.1 Kontrollberichte zur EU-Förderung**

Im März des Berichtsjahres stellte ein Petent eine Anfrage nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremlFG), mit der er Zugang zu den Kontrollberichten zu den in Bremen geförderten Projekten aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, die von Bremen erstellt und an die Europäische Kommission verschickt worden waren, wünschte. Die Senatorin für Finanzen lehnte den Antrag im April des Berichtsjahres mit der Begründung ab, dass die gewünschten Dokumente vertrauliche Informationen nach §§ 3 Absatz 7, 5 und 6 BremlFG enthielten, die einen Anspruch auf Informationszugang ausschlossen. Da ihm die Begründung für die Ablehnung nicht plausibel erschien und er ein öffentliches Interesse an den Kontrollberichten sah, da diese Auskunft über die ordnungsgemäße Verwendung von Steuermitteln gäben, bat der Petent um Unterstützung.

Wir legten daher der Senatorin für Finanzen unsere Rechtsauffassung dar, nach der eine grundsätzliche Ablehnung aufgrund in den Berichten enthaltener personenbezogener Daten und Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse ohne weiteres nicht möglich sei, Drittbeteiligungsverfahren durchzuführen seien und sofern Drittbeteiligungsverfahren aufgrund der hohen Anzahl zu beteiligender Dritter einen unverhältnismäßigen Aufwand

bedeuten würden, dem Antragsteller die Möglichkeit zu geben sei, seinen Antrag entsprechend einzuschränken. Auch teilten wir der Senatorin für Finanzen mit, dass sich der Petent ausdrücklich damit einverstanden erklärt habe, dass alle personenbezogenen Daten und Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse unkenntlich gemacht würden, bevor ihm Kopien der Kontrollberichte übergeben würden. Auch baten wir um Erläuterung des weiteren genannten Ausschlussgrundes der vertraulich erhobenen beziehungsweise übermittelten Information gemäß § 3 Nummer 7 BremIFG, für dessen Vorliegen wir keine Anhaltspunkte erkennen konnten, da dieser dazu dient, die Identität von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern gegenüber Antragstellerinnen und Antragstellern nach dem BremIFG geheim halten zu können. Auf unsere Aufforderung zur Stellungnahme mit Frist zum 29. Juni 2017 erhielten wir bis zum Redaktionsschluss keine Antwort der Senatorin für Finanzen. Auch dem Petenten sind die gewünschten Kontrollberichte nicht übermittelt worden.

### **3.6.2 Verbotsverfügung gegen eine türkische Parlamentsabgeordnete**

Im März des Berichtsjahres stellte ein Petent einen Antrag beim Migrationsamt auf Übersendung einer Kopie einer auf der Grundlage von § 47 Aufenthaltsgesetz ergangenen Verbotsverfügung gegen eine Abgeordnete des türkischen Parlaments, die in Bremen für ein Referendum in der Türkei werben wollte. Im April des Berichtsjahres lehnte die Behörde die Herausgabe der Verbotsverfügung mit der Begründung ab, dass die Verbotsverfügung einen Personenbezug aufweise und daher ohne Einwilligung der betroffenen Person nicht zugänglich gemacht werden dürfe. Eine entsprechende Einwilligung habe der Petent nicht vorgelegt. Zudem habe der Petent sein Interesse an der Verbotsverfügung nicht besonders begründet. Hieraufhin begründete der Petent sein persönliches Interesse und das besondere Interesse der Öffentlichkeit an der Information ausführlich gegenüber der Behörde und wandte sich mit der Bitte um Vermittlung an uns.

Wir forderten das Migrationsamt im April des Berichtsjahres schriftlich zur Stellungnahme auf, da die Ablehnung des Antrags des Petenten zumindest fehlerhaft und unzureichend begründet war. Hierbei stellten wir klar, dass für die Gewährung eines Informationszugangs zu personenbezogenen Daten nur dann eine Einwilligung der betroffenen Person zwingend erforderlich ist, wenn die betroffenen personenbezogenen Daten besonders schutzbedürftig seien. Dies hätte hier zwar der Fall sein können, wenn sich die Verbotsverfügung allein auf die politischen Ansichten der Abgeordneten gestützt hätte. Ob dies der Fall war, ging jedoch nicht aus der dem Petenten gegenüber abgegebenen Begründung hervor. Wir wiesen darauf hin, dass anderenfalls eine Abwägung des Interesses des Petenten am Informationszugang mit dem Interesse der betroffenen Person am Schutz ihrer personenbezogenen Daten vorzunehmen sei. Die Regelung des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes führt dazu, dass es durchaus vorkommen kann, dass personenbezogene Daten ohne eine hierzu von den Betroffenen erteilte Einwilligung aufgrund eines Informationszugangsantrags herausgegeben

werden müssen, wenn das Informationsinteresse der Antragstellerin beziehungsweise des Antragstellers überwiegt. Die Einholung einer Einwilligung ist zudem nicht Aufgabe der Petentin oder des Petenten, sondern die Behörde selbst muss versuchen, diese von Amts wegen von der betroffenen Person zu erlangen. Trotz Erinnerung an unsere Aufforderung zur Stellungnahme erhielten wir bis zum Redaktionsschluss keine Antwort des Migrationsamts. Auch der Petent hat weder eine weitere Antwort der Behörde noch die angeforderte Verbotsverfügung erhalten.

### **3.7 Auszug aus dem Korruptionsregister**

Ein Petent hatte bei der Senatorin für Finanzen einen Antrag auf Übersendung eines kompletten Auszugs aus dem aktuellen Korruptionsregister gestellt, den die Senatorin für Finanzen ablehnte, da dieser sich auf besonders schützenswerte personenbezogene Daten beziehen würde. Beim bremischen Korruptionsregister handele es sich um ein Strafregister, das in seiner Wirkung dem Bundeszentralregister oder dem Fahreignungsregister des Krafftahrtbundesamts gleiche. Die dort registrierten Eintragungen seien aufgrund von rechtskräftigen Strafbefehlen, Verurteilungen und Bußgeldfestsetzungen erfolgt. Eine Eintragung im Korruptionsregister verpflichte ausschließlich den bremischen öffentlichen Auftraggeber zum Ausschluss bei Vergabeverfahren. Private Auftragsvergaben seien nicht betroffen, sodass es zu verhindern gelte, dass Informationen aus dem Korruptionsregister an nicht öffentliche Auftraggeber gelangen.

Der Petent hielt die Ablehnung für fehlerhaft und erklärte sich damit einverstanden, dass personenbezogene Daten natürlicher Personen geschwärzt werden dürften. Er wies darauf hin, dass das Interesse der Öffentlichkeit an der Kenntnis von Manipulationen bei Vergabeverfahren durch Korruption und Bestechlichkeit das Schutzinteresse der Betroffenen zudem überwiegen dürfe. Schließlich handele es sich um mutwilliges Fehlverhalten der Betroffenen mit Schäden für die Allgemeinheit in Form von Steuergeldverschwendung, einem Verlust an Vertrauen in die öffentliche Verwaltung und gegebenenfalls negativen Langzeitfolgen durch in der Folge eingegangene vertragliche Verpflichtungen. Auf eine ergänzende Nachfrage des Petenten teilte die Senatorin für Finanzen diesem mit, dass das Korruptionsregister im Dezember 2016 insgesamt 71 Eintragungen zählte.

Der Petent wandte sich daraufhin mit der Bitte um Vermittlung in der Angelegenheit an uns. Unsere rechtliche Prüfung der Eingabe des Petenten ergab, dass die Behörde den Ablehnungsbescheid zwar fehlerhaft begründet hatte, aber im Ergebnis den Informationszugang zu Recht verweigert hatte. Wir wiesen den Petenten darauf hin, dass sich aus dem Bremischen Korruptionsregistergesetz ergibt, dass alle Eintragungen grundsätzlich auch Daten über natürliche Personen enthalten. Lediglich bei Begehung von Ordnungswidrigkeiten können Geldbußen auch gegen juristische Personen verhängt

werden. Selbst wenn sich der Petent mit der Schwärzung aller personenbezogenen Daten einverstanden erklären würde, wäre ein Informationszugang ausgeschlossen, da der Zugang zu Informationen aus dem Korruptionsregister bereits abschließend im Korruptionsregistergesetz selbst geregelt ist und damit den Regelungen im Bremer Informationsfreiheitsgesetz vorgeht. Bei dem Zugangsanspruch handelt es sich nicht um einen allgemeinen Zugang zu den im Korruptionsregister gespeicherten Informationen, sondern um einen Anspruch bestimmter öffentlicher Stellen zum Zweck ihrer Aufgabenerfüllung. Nachdem wir ihm und der Senatorin für Finanzen unsere Rechtsauffassung mitgeteilt hatten, nahm der Petent von einer weiteren Verfolgung seines Informationsbegehrens Abstand.

### **3.8 Schwärzung von Beschäftigendaten auf fragdenstaat.de**

Ein Petent wies uns auf eine rechtliche Diskussion auf der Internetplattform fragdenstaat.de hin und bat um die Mitteilung unserer Rechtsauffassung hierzu. Fragdenstaat.de ist eine Internetplattform, die es Menschen ermöglicht, Informationszugangsanträge an alle Behörden Deutschlands zu verschicken und den Schriftverkehr hierzu öffentlich zur Verfügung zu stellen. Die Diskussion behandelte die Frage, ob die Namen und sonstigen personenbezogenen Daten der Beschäftigten der Behörden durch die Antragstellerinnen und Antragsteller beziehungsweise automatisch durch die Plattform veröffentlicht werden dürften oder ob dies aus datenschutzrechtlichen Gründen unzulässig sei.

Wir teilten dem Petenten mit, dass im öffentlichen Dienst tätige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – wie jede andere Person auch – grundsätzlich Einschränkungen ihres Rechts auf informationelle Selbstbestimmung nur dann hinnehmen müssen, wenn es hierfür eine rechtliche Grundlage gibt, wobei Einwilligungen im Beschäftigtenverhältnis ausscheiden. Nach § 5 Absatz 4 Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BreMIFG) sind Name, Titel, akademischer Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und Telekommunikationsnummer von Bearbeiterinnen und Bearbeitern vom Informationszugang zwar nicht ausgeschlossen, soweit sie Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit sind und kein Ausnahmetatbestand erfüllt ist. Diese Norm gilt jedoch nicht für die Veröffentlichung im Internet. § 11 Absatz 4 BreMIFG schließt die Veröffentlichung von personenbezogenen Daten sogar explizit aus. Im diskutierten Fall genügt eine anonymisierte Darstellung den dargestellten Interessen der Plattform fragdenstaat.de.

Auf den Hinweis des Petenten, dass auf der Plattform fragdenstaat.de in den Erläuterungen zur Funktionsweise der Plattform eine andere rechtliche Auffassung vertreten werde, wandten wir uns an fragdenstaat.de und wiesen darauf hin, dass eine anonymisierte Darstellung auf dem Internetportal zur Schilderung des Sachverhalts genüge und deshalb die personenbezogenen Daten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des öffentlichen

Dienstes in veröffentlichten E-Mails, angehängten Dateien im PDF-Format oder in anderen Formaten zu schwärzen seien. Wie sich dem 23. Jahresbericht der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen 2017 entnehmen lässt ([https://www.ldi.nrw.de/mainmenu\\_Service/submenu\\_Berichte/Inhalt/23\\_DIB/DIB-2017.pdf](https://www.ldi.nrw.de/mainmenu_Service/submenu_Berichte/Inhalt/23_DIB/DIB-2017.pdf)), hatte fragdenstaat.de dies bereits anerkannt. Insofern forderten wir fragdenstaat.de dazu auf, die entsprechenden Erläuterungen kurzfristig der Rechtslage anzupassen. Dies ist inzwischen erfolgt.

### **3.9 Zusammenarbeit mit der Senatorin für Finanzen**

Bei der Senatorin für Finanzen wurde zur Umsetzung der Veröffentlichungspflichten nach § 11 Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremlIFG) ein Projekt angesiedelt, das es zum Ziel hat, die technischen, organisatorischen und rechtlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass alle bremischen Behörden den Veröffentlichungspflichten nach § 11 BremlIFG ordnungsgemäß und umfassend nachkommen können. Dies erfolgt durch Schulung und Beratung der Beschäftigten, technische Gestaltung des Transparenzportals und Verbesserung der Möglichkeiten zu seiner Befüllung mit amtlichen Informationen und die Erstellung von Musterverfügungen, Auslegungsvermerken und Handlungshilfen. Im Berichtsjahr beschlossen wir gemeinsam mit der Senatorin für Finanzen, uns regelmäßig zu diesen Themen auszutauschen, um Unterstützungsbedarf in den Behörden besser identifizieren, einen Gleichlauf in der Beratung der Beschäftigten gewährleisten, Doppelarbeit vermeiden und dadurch die Umsetzung der Regelungen der Informationsfreiheit in der bremischen Praxis verbessern zu können.

Als erstes gemeinsames Arbeitsergebnis entstanden Anwendungshinweise zur Veröffentlichung von Anträgen auf Informationszugang. Bei der Umsetzung der gesetzlichen Anforderungen der Regelungen in § 11 Absatz 4 Satz 2 Nummer 9 und Absatz 5 Satz 1 BremlIFG im konkreten Einzelfall hatte sich gezeigt, dass die korrekte und sinnvolle Umsetzung der Vorschriften in der Praxis teilweise unklar war.

Nicht allein durch Anwendungshinweise, sondern nur durch eine Gesetzesänderung lässt sich aber das Problem lösen, dass Antragstellende, die schriftlich oder auf elektronischem Wege Auskunft in eigenen Angelegenheiten begehren, dadurch von der Antragstellung abgeschreckt werden könnten, dass die ihnen gewährten Informationen danach zwingend veröffentlicht werden müssen, obwohl diese vielleicht nur von persönlichem und nicht von öffentlichem Interesse sind, wie beispielsweise bei Einsichtsgesuchen in die Akten des Familiengrabs. Hier bedarf es einer gesetzlichen Einschränkung, die es zum Beispiel Antragstellenden ermöglichen könnte, einer Veröffentlichung ihres Antrags und der daraufhin erhaltenen Informationen zu widersprechen.

Weitere Themen für Anwendungshilfen und Auslegungshinweise sind aus unserer Sicht die rechtmäßige Anwendung der Ausschlussgründe bei Informationszugangsanträgen und bei der Veröffentlichung von Verträgen (siehe hierzu Ziffer 3.1.3 dieses Berichts), die Identifizierung und der Umgang mit urheberrechtlich geschützten Dokumenten (siehe hierzu Ziffer 3.4 dieses Berichts) und die Frage, wann privatrechtlich organisierte Gesellschaften öffentliche Aufgaben wahrnehmen und daher dem BremIFG unterliegen (siehe hierzu Ziffer 3.3.1 dieses Berichts). Viele dieser Themen betreffen sowohl das individuelle Antragsverfahren, als auch das Verfahren der proaktiven Veröffentlichung, sodass es sich anbietet, hierfür gemeinsam Lösungen zu erarbeiten.

### **3.10      Transparenzranking und Bericht zu Veröffentlichungspflichten**

Im Juli 2017 veröffentlichte der Senat den ersten Bericht gemäß § 12 Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) über die Veröffentlichungen nach § 11 BremIFG, in dem die bereits unternommenen großen Anstrengungen zur Umsetzung der Veröffentlichungspflichten nach dem BremIFG durch das hierfür geschaffene Projekt bei der Senatorin für Finanzen, etwa die technischen und organisatorischen Verbesserungen des Veröffentlichungsprozesses im Transparenzportal und die Erstellung von Handlungshilfen, Auslegungsvermerke und Musterverfügungen für die veröffentlichungspflichtigen Behörden dargestellt wurden. Dass dieses Projekt noch bei weitem nicht abgeschlossen ist und die Anstrengungen leider fortgesetzt werden müssen, zeigen die auch in diesem Bericht dargestellten zahlreichen noch ungelösten Probleme bei der Umsetzung des BremIFG.

Die Anzahl der durch die Ressorts verfügbar gemachten Dokumente hat sich in letzter Zeit deutlich erhöht. Zum gewählten Stichtag der Berichterstattung des Senats am 31. Januar 2017 waren dort 56.432 Dokumente abrufbar. Zum 3. Januar 2018 sind bereits 61.677 Suchergebnisse zu verzeichnen. Auch im Bereich Verträge und Vereinbarungen hat sich seit der Erstellung des Berichts die Zahl von 320 auf 479 erhöht. Allerdings wird hier auch ersichtlich, dass viele Dokumente falsch eingeordnet sind, denn es finden sich auch Stellenausschreibungen und aktuelle Informationen wieder. Hier kann auch eine Verbesserung des Suchalgorithmus nicht helfen, sondern nur eine bessere Einweisung der mit der Veröffentlichung betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Wie bereits unter den Ziffern 3.1.1 und 3.1.3 dieses Berichts angemerkt, besteht bei der Veröffentlichung von Verträgen insgesamt noch ein großes Verbesserungspotenzial.

Die im Bericht des Senats aufgelistete hohe Anzahl der Zugriffe macht aber deutlich, dass das Transparenzportal grundsätzlich als Informationsquelle angenommen wird. Eine weitere Erhöhung der Zugriffszahlen wäre sicherlich erfreulich, doch kann sich die Bedeutung des Transparenzportals nicht alleine an der Quantität der Zugriffe messen. Die proaktive Veröffentlichung von Informationen steht vor allem für einen Kulturwandel in der Verwaltung,

weg von der obrigkeitsstaatlichen Geheimverwaltung hin zu einer offenen und bürgernahen Verwaltung auf Augenhöhe. Durch das Wissen um die Veröffentlichungspflicht wird auch die Qualität der Arbeit der Verwaltung sichergestellt und verbessert. Damit interessierte Bürgerinnen und Bürger das Transparenzportal noch stärker zur Information über Struktur und Tätigkeit ihrer Verwaltung und zur politischen Willensbildung und Mitbestimmung nutzen können, muss vor allem die Aktualität, Auffindbarkeit und Relevanz der eingestellten Informationen verbessert werden. Nur wenn Presse und Bürgerinnen und Bürger aktuelle Vorlagen, Gesetzentwürfe oder Verträge dort auch zeitnah auffinden, kann das Transparenzportal seinen Zweck erfüllen. Eine rein historische Dokumentation ist nicht ausreichend. Auch sollte hier noch stärker hinterfragt werden, welche Dokumente tatsächlich in das Transparenzportal gehören, damit Suchergebnisse auch wirklich relevante Informationen anzeigen und diese nicht in einer Masse von veralteten und mit geringem Informationsgehalt ausgestatteten Dokumenten untergehen. Hierbei sollten sich im Transparenzportal veröffentlichte Informationen auf solche beschränken, die von öffentlichem Interesse sein können. Auch könnten bestimmte Dokumente, deren Relevanz mit ihrem Alter schrumpft, in den Suchergebnissen im Laufe der Zeit weiter hinten angezeigt werden. Dies betrifft zum Beispiel Pressemitteilungen der Ressorts, die immer noch fast die Hälfte aller eingestellten Dokumente ausmachen. Die Nutzung des Transparenzportals auch als Informationssystem für die Verwaltung selbst sollte nicht als Zweckverfehlung, sondern als Qualitätsmerkmal eines solchen Informationsregisters gewertet werden.

In dem Bericht des Senats wurden auch die Ergebnisse des nationalen Transparenzrankings, das der Verein "Mehr Demokratie e. V." in Zusammenarbeit mit der "Open Knowledge Foundation" am 2. März 2017 herausgegeben hatte, dargestellt und kritisch hinterfragt. Bremen landete hier im Gesamtergebnis im Vergleich mit den anderen Bundesländern und dem Bund hinter Hamburg und Schleswig-Holstein auf dem dritten Platz. Neben aller berechtigten Kritik an der Methodik ist es dem nationalen Transparenzranking zumindest gelungen, eine Diskussion zur Qualität der Regelungen und praktischen Umsetzung der Informationsfreiheit in Presse, Öffentlichkeit und Fachkreisen anzuregen. Um das Bremer Ranking zukünftig zu verbessern, sehen wir insbesondere folgende Ansatzpunkte: Der Verfassungsschutz darf nicht länger grundsätzlich von der Informationspflicht ausgenommen werden, die Informationszugangsfreiheit sollte auch in der Bremer Landesverfassung ausdrücklich verankert werden, das Umweltinformationsrecht sollte in das BremIFG integriert und mit diesem harmonisiert werden und das elektronische Antragsformular sollte an leichter auffindbarer Stelle im Transparenzportal verlinkt werden. Übersehen wurde im Transparenzranking, dass eine anonyme Antragstellung zumindest für Anträge auf Veröffentlichung im elektronischen Antragsformular in dem Transparenzportal vorgesehen ist. Sofern Gebühren zu erheben sind oder ein Ablehnungsbescheid zu erteilen ist, kann allerdings eine anonyme Antragstellung nicht ermöglicht werden, da hierfür eine

Zustellung an die Adresse der Antragstellerin beziehungsweise des Antragstellers erforderlich ist.

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

### **4.1 Open-Data-Regelung auf Bundesebene geschaffen**

Mit dem ersten Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes des Bundes vom 5. Juli 2017 wurde eine Open-Data-Regelung geschaffen, die vorsieht, dass Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung unbearbeitete Daten, die sie zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben erhoben haben oder durch Dritte in ihrem Auftrag haben erheben lassen, zum Datenabruf über öffentlich zugängliche Netze bereitstellen müssen. Die Veröffentlichungspflicht gilt dabei nur für Daten, die

1. in der Behörde elektronisch gespeichert und in Sammlungen strukturiert vorliegen, insbesondere in Tabellen oder Listen,
2. ausschließlich Tatsachen enthalten, die außerhalb der Behörde liegende Verhältnisse betreffen,
3. nicht das Ergebnis einer Bearbeitung anderer Daten durch eine Behörde der unmittelbaren Bundesverwaltung sind,
4. nach der Erhebung keine Bearbeitung erfahren haben, ausgenommen eine Bearbeitung, die aus rechtlichen oder aus tatsächlichen Gründen erfolgt ist und ohne die eine Veröffentlichung der Daten nicht möglich wäre,
5. nicht für Forschungszwecke erhoben worden sind.

Ob auch die mittelbare Bundesverwaltung zukünftig offene Daten bereitstellen soll und Forschungsdaten dann ebenfalls der Veröffentlichungspflicht unterworfen werden sollen, soll in einer Evaluation innerhalb von vier Jahren nach Inkrafttreten der Regelung geprüft werden. Die Open-Data-Regelung des Bundes nimmt für sich in Anspruch, Vorbildwirkung für die Bundesländer zu haben. Bund und Länder wollen die betreffenden Daten über das gemeinsame Portal "GovData" zur Verfügung stellen.

Auch wenn die Zugänglichmachung von Daten der Bundesverwaltung grundsätzlich begrüßenswert ist, sehen wir die konkrete Ausgestaltung an mehreren Punkten kritisch (siehe hierzu die Entschließung der Informationsfreiheitsbeauftragten der Länder unter Ziffer 8.1 dieses Berichts "Open Data: Gesetzentwurf der Bundesregierung greift zu kurz!"). Um eine weitere Zersplitterung des Informationszugangsrechts zu verhindern, hätte die Regelung statt ins E-Government-Gesetz in das Informationsfreiheitsgesetz (IFG) des

Bundes Eingang finden sollen. In diesem Zusammenhang hätte das IFG zu einem Transparenzgesetz ausgebaut werden können, indem dem individuellen Anspruch auf Veröffentlichung der beschriebenen Daten eine Veröffentlichungspflicht für weitere amtliche Informationen über Datensätze an die Seite gestellt worden wäre. Zwar wurden die Ausnahmen von der Veröffentlichungspflicht im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens deutlich reduziert und durch einen Verweis größtenteils mit denen des IFG harmonisiert. Ein kompletter Gleichlauf mit den Ausnahmegründen im IFG hätte jedoch für eine einfachere Rechtsanwendung in der Praxis sorgen können. Statt weitergehende Ausnahmen als das IFG zu schaffen, hätten bestehende Ausnahmeregelungen des IFG auf ihre Erforderlichkeit hin überprüft und entsprechend reduziert werden sollen. Eine besonders gravierende Einschränkung erfährt die Veröffentlichungspflicht im E-Government-Gesetz des Bundes dadurch, dass nur solche Daten veröffentlicht werden müssen, die außerhalb der Behörde liegende Verhältnisse betreffen. Hierdurch wird ein großer Teil der Informationen, die dem Anwendungsbereich des IFG unterliegen, bereits von vornherein von der Veröffentlichungspflicht im E-Government-Gesetz ausgenommen. Dass dies nicht erforderlich ist und ein Informationsfreiheitsgesetz eine hinreichende Grundlage für die Veröffentlichung von Daten bilden kann, zeigt das Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG), welches zur Veröffentlichung von zur Veröffentlichung geeigneten Informationen verpflichtet. Vorbildwirkung kann die Regelung des Bundes daher insbesondere nicht in den Bundesländern entfalten, die bereits über Informationsfreiheitsgesetze beziehungsweise Transparenzgesetze verfügen. Es besteht daher hier kein Anpassungsbedarf im bremischen Recht.

## **4.2 Informationsregister in Schleswig-Holstein**

Mit Gesetz vom 5. Mai 2017 beschloss Schleswig-Holstein die Einrichtung eines Informationsregisters. In diesem sollen die Landesbehörden Verwaltungsvorschriften, Organisations-, Geschäftsverteilungs- und Aktenpläne und weitere Informationen ohne Angabe von personenbezogenen Daten und Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen allgemein zugänglich machen. Diese Regelung tritt erst zum 1. Januar 2020 in Kraft. Gutachten und Studien, Zuwendungen, Gerichtsentscheidungen, Verträge und wesentliche Unternehmensdaten von Beteiligungen des Landes einschließlich einer Darstellung der jährlichen Vergütungen und Nebenleistungen nach dem Gesetz zur Veröffentlichung der Bezüge der Mitglieder von Geschäftsführungsorganen und Aufsichtsgremien öffentlicher Unternehmen im Land Schleswig-Holstein sind sogar erst ab dem 1. Januar 2022 zu veröffentlichen. Zu diesem Zeitpunkt wird auch aus der grundsätzlich gebotenen Veröffentlichung eine Pflicht zur Veröffentlichung. Kommunale Behörden sind zwar nicht zur Veröffentlichung von amtlichen Informationen verpflichtet, können das Informationsregister aber freiwillig zur Veröffentlichung von dem Informationszugang unterliegenden

Informationen nutzen. Selbst wenn die Landesbehörden ihrer Verpflichtung zur Veröffentlichung nicht nachkommen, kann der Einzelne die Durchsetzung der gesetzlichen Pflicht nicht verlangen. Auch schließt das Gesetz den Informationszugang nach dem Informationszugangsgesetz für das Land Schleswig-Holstein gegenüber dem Landtag hinsichtlich der gutachterlichen oder rechtsberatenden Tätigkeit im Auftrag einer oder mehrerer Fraktionen aus. Dagegen misst die Novelle dem Informationszugangsinteresse ein höheres Gewicht bei, indem der Informationszugang bei entgegenstehenden öffentlichen oder privaten Interessen nur dann ausgeschlossen wird, wenn diese das öffentliche Bekanntgabeinteresse überwiegen. Ein Patt der einander gegenüberstehenden Interessen geht daher zukünftig zugunsten der Informationszugangssuchenden aus. Wir würden es begrüßen, wenn der bremische Gesetzgeber über eine entsprechende Anpassung der in § 5 Absatz 1 Satz 1 und § 6 Absatz 1 Satz 2 Bremer Informationsfreiheitsgesetz vorgesehenen Interessenabwägung im Hinblick auf den Zugang zu personenbezogenen Daten und Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen nachdenken würde.

### **4.3 Entwurf für ein hessisches Informationsfreiheitsgesetz**

Am 5. Dezember 2017 legten die der Regierungskoalition angehörigen Fraktionen der Christlich Demokratischen Union Deutschlands und BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN dem Hessischen Landtag einen "Entwurf für ein Hessisches Gesetz zur Anpassung des Hessischen Datenschutzrechts an die Verordnung (EU) Nummer 2016/679 und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) Nummer 2016/680 und zur Informationsfreiheit" vor, der in seinem Artikel 1 einen Entwurf für ein Hessisches Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz (HDSIG) enthält, das erstmalig einen Anspruch auf Informationszugang in Hessen begründet.

Der Gesetzentwurf nimmt Forschung und Lehre, Polizei und Verfassungsschutz, Industrie- und Handelskammern und die Handwerkskammern, Notare, die Landeskartellbehörde und die Regulierungskammer Hessen vom Informationszugang aus und eröffnet zunächst einen Informationszugangsanspruch gegenüber öffentlichen Stellen des Landes, nicht jedoch gegenüber privatrechtlich organisierten Stellen, die öffentliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen und kommunalen Behörden. Letztere können jedoch eigene Informationsfreiheitsgesetze erlassen.

Der bremische Gesetzgeber könnte im hessischen Gesetzentwurf vorgenommene Konkretisierungen im Antragsverfahren erwägen. So ist ausdrücklich bestimmt, dass eine Behörde die antragstellende Person beraten muss, wenn dieser Angaben zur Umschreibung der begehrten Information fehlen. Zudem wird eine unzuständige Stelle dazu verpflichtet, der antragstellenden Person die zuständige Stelle zu benennen. Im Sinne der Informationsfreiheit wäre es als eine noch bessere Regelung anzusehen, die betreffenden

Stellen zu verpflichten, die Eingabe an die zuständige Stelle weiter zu leiten und die antragstellende Person hierüber zu informieren. Der zügigen Antragsbearbeitung dient die Regelung, dass eine erforderliche Einwilligung als verweigert gilt, wenn sie nicht innerhalb einer Frist von einem Monat erteilt wird.

Unzufriedene Petentinnen und Petenten können sich nach dem Gesetzentwurf zukünftig auch in Hessen an eine Informationsfreiheitsbeauftragte oder einen Informationsfreiheitsbeauftragten wenden und diese oder diesen um Unterstützung bitten. Diese Aufgabe wird der beziehungsweise dem Hessischen Datenschutzbeauftragten übertragen. Die Befugnisse der oder des Informationsfreiheitsbeauftragten werden eigenständig geregelt und entsprechen den Befugnissen, die dem Hessischen Datenschutzbeauftragten vor der Erweiterung seiner Befugnisse durch die Datenschutzgrundverordnung zustanden.

#### **4.4 Entwurf für ein sächsisches Transparenzgesetz**

Nachdem der Sächsische Landtag die Landesregierung im Mai 2017 zur Einführung eines zentralen Informationsregisters aufgefordert hatte, legte im Juli zwar nicht die Landesregierung, aber die Oppositionsfraktion Bündnis 90 / Die GRÜNEN einen Entwurf für ein Gesetz über die Transparenz von Informationen im Freistaat Sachsen vor, der nach einer ersten Beratung im Plenum des Sächsischen Landtags an die zuständigen Parlamentsausschüsse überwiesen wurde.

Der Gesetzentwurf orientiert sich an den Regelungen aktueller Transparenzgesetze, wie den Transparenzgesetzen Hamburgs und Rheinland-Pfalz. Für den bremischen Gesetzgeber ist die Integration des Umweltinformationsgesetzes und anderer Informationszugangsbestimmungen im sächsischen Gesetzentwurf interessant. Auch enthält der Entwurf keine Bereichsausnahmen und minimiert und präzisiert Ausschlussgründe. Veröffentlichungspflichtige Gegenstände werden um erkannte Lücken erweitert, so zum Beispiel hinsichtlich Geschäftsordnungen und Daten über die wirtschaftliche Situation der durch den Freistaat Sachsen errichteten rechtlich selbständigen Anstalten, rechtsfähigen Körperschaften des öffentlichen Rechts mit wirtschaftlichem Geschäftsbetrieb und Stiftungen, einschließlich einer Darstellung der jährlichen Vergütung und Nebenleistungen für die Leitungsebene. Eine vergleichbare abschließende Regelung veröffentlichungspflichtiger Informationen würde die Identifizierung aller veröffentlichungspflichtigen Dokumente auch bei bremischen Behörden erheblich erleichtern.

## **4.5        Transparenzgesetz für Niedersachsen**

In der Koalitionsvereinbarung der vormals regierenden rot-grünen Landesregierung Niedersachsens war ein Informationsfreiheitsgesetz geplant, das sich am Hamburger Transparenzgesetz orientieren sollte. Ein entsprechender Gesetzentwurf hatte die Ressortbeteiligung bereits durchlaufen und war von der niedersächsischen Landesregierung beschlossen worden, als aufgrund geänderter Mehrheiten im Niedersächsischen Landtag vorgezogene Neuwahlen stattfanden und der Entwurf deshalb der Diskontinuität zum Opfer fiel. Im Koalitionsvertrag der neuen rot-schwarzen Landesregierung ist vorgesehen, die Erfahrungen anderer Bundesländer mit einem Informationsfreiheits- und Transparenzgesetz zu evaluieren und auf der Grundlage dieser Ergebnisse über die Einführung eines Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzes in Niedersachsen zu entscheiden.

## **4.6        Evaluationsbericht zum Hamburger Transparenzgesetz**

Die nach dem Hamburger Transparenzgesetz vorgesehene Evaluation des Gesetzes wurde vom Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung in Speyer durchgeführt. Der 389 Seiten umfassende Abschlussbericht wurde der hamburgischen Justizbehörde im Juli des Berichtsjahres vorgelegt. Grundlage der Evaluation waren umfangreiche Befragungen aller Anwenderinnen und Anwender des Transparenzportals, insbesondere von Beschäftigten der Verwaltung und von Nutzerinnen und Nutzern. Die Gutachter bewerteten die technische Umsetzung des Transparenzportals überwiegend positiv, sahen aber Verbesserungspotential bei der Suche und der Übersichtlichkeit. Auch hielten sie den Gesetzestext für teilweise zu schwer verständlich, insbesondere sei unklar, welche Verträge veröffentlichungspflichtig seien. Die Gutachter halten die Offenlegung von Informationen im Transparenzportal für geeignet, Vertrauen in das Handeln von Politik und Verwaltung zu schaffen beziehungsweise zu erhöhen, sowie die politische Mitbestimmung zu fördern.

Aufgrund einer Entscheidung des Verwaltungsgerichts Hamburg vom 18. September 2017 soll im Gesetzestext klargestellt werden, dass zukünftig auch die mittelbare Staatsverwaltung, zu der die Kammern, die Universitäten und der Norddeutsche Rundfunk gehören, zur Veröffentlichung im Transparenzregister verpflichtet sind. Zu Recht beanstandet der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit, dass ihm bislang eine ausreichende Grundlage fehlt, die Rechte der betroffenen Bürgerinnen und Bürger auf Beachtung der Auskunfts- und Veröffentlichungspflicht gegenüber den öffentlichen Stellen eigenständig geltend zu machen.

## **4.7 Evaluation des Umweltinformationsgesetzes des Bundes**

Im Auftrag des Umweltbundesamtes wird derzeit das Umweltinformationsgesetz (UIG) des Bundes evaluiert. Hierbei soll insbesondere untersucht werden, wie das UIG in der Praxis umgesetzt wird, also ob die gesetzlichen Ziele des UIG, für einen freien Zugang zu Umweltinformationen bei informationspflichtigen Stellen und für eine aktive Verbreitung der Umweltinformationen zu sorgen, tatsächlich erreicht werden. Hierzu wurde eine Online-Umfrage durchgeführt. Anfang 2018 soll über erste Forschungsergebnisse berichtet werden. Da auch das Verhältnis zu den Informationsfreiheitsgesetzen Gegenstand der Forschung sein soll, hat die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland hierzu eine Stellungnahme abgegeben. Hierin weisen wir Informationsfreiheitsbeauftragten darauf hin, dass aufgrund der Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen allgemeinen amtlichen Informationen, die den Informationsfreiheitsgesetzen unterliegen, und Umweltinformationen, zu denen Zugang nach dem UIG und den landesrechtlichen Regelungen gewährt wird, die Zuständigkeit der Informationsfreiheitsbeauftragten zur Unterstützung von Petentinnen und Petenten häufig ungeklärt ist und deshalb in den Informationsfreiheitsgesetzen ausdrücklich klargestellt werden sollte, dass die Informationsfreiheitsbeauftragten auch bei Problemen mit Informationszugangsanträgen zu Umweltinformationen zuständig sind. Wie bereits im 11. Jahresbericht für 2016 unter Ziffer 4.1 festgestellt, halten wir eine solche Klarstellung in § 13 Absatz 1 Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) zwar im Hinblick auf die bremische Rechtslage nicht für zwingend erforderlich, aber im Rahmen der ohnehin notwendigen Überarbeitung der Befugnisse der Informationsfreiheitsbeauftragten im Hinblick auf die Datenschutzgrundverordnung für sinnvoll. Hierbei sollte auch geprüft werden, ob darüber hinaus der vorhandenen Rechtszersplitterung auf dem Gebiet der Informationsfreiheit dadurch entgegengewirkt werden kann, dass das Umweltinformationsrecht in das BremIFG integriert wird, wie dies in anderen Informationsfreiheitsgesetzen, wie zum Beispiel dem Hamburger Transparenzgesetz und dem Informationszugangsgesetz für das Land Schleswig-Holstein bereits erfolgt ist (siehe hierzu die Entschließung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 4. Dezember 2015 – "Informationsfreiheit 2.0 – endlich gleiches Recht in Bund und Ländern!" unter Ziffer 7.1 des 11. Jahresberichts).

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

### **Bundesverfassungsgericht erkennt Grundrecht auf Zugang zu amtlichen Informationen an**

Mit Beschluss vom 20. Juni 2017 (Aktenzeichen 1 BvR 1978/13) erkannte das Bundesverfassungsgericht das Grundrecht auf Zugang zu amtlichen Informationen an. Das Gericht entschied, dass sich aus dem Grundgesetz ein Grundrecht auf Informationsfreiheit

ergibt, wenn der Gesetzgeber die grundsätzliche Zugänglichkeit von staatlichen Vorgängen und damit zugleich deren Öffnung als Informationsquelle festgelegt hat, wie dies beim grundsätzlich voraussetzungslosen Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG) des Bundes der Fall sei. Die in §§ 3 bis 6 IFG normierten Ausschlussgründe zugunsten bestimmter privater oder öffentlicher Belange seien lediglich Einschränkungen, die erst in Abhängigkeit vom Einzelfall wirksam würden. Danach sind Ausschlussgründe Eingriffe in den Schutzbereich des Grundrechts auf Informationsfreiheit, die sich regelmäßig am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit messen lassen müssen. Dies gilt sowohl hinsichtlich ihrer gesetzlichen Ausgestaltung, als auch im Hinblick auf ihre Auslegung im Einzelfall, die daher regelmäßig eng auszufallen hat. Darüber hinaus stellte das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung fest, dass Behörden in bestimmten Konstellationen verpflichtet sind, amtliche Dokumente, die nicht bei ihnen vorhanden sind, zu beschaffen. Nach § 1 Absatz 1 Satz 3, § 7 Absatz 1 Satz 2 IFG trifft diejenige Behörde, die sich Privater zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bediene, die Pflicht, für die Rückholung oder Bereitstellung der Akten zu sorgen. Da die in der Entscheidung genannten Regelungen des IFG denen des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes entsprechen, sind die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts direkt auf die Rechtslage in Bremen übertragbar. Für das Landesrecht hat dies der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in seinem Beschluss vom 27. Oktober 2017 (Verfassungsgerichtshof B 37/16) ebenfalls bereits entschieden und der durch das Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz verbürgten Informationsfreiheit im Hinblick auf die Landesverfassung Rheinland-Pfalz auch Verfassungsrang zugebilligt.

### **Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte erweitert das Menschenrecht auf Informationszugang auf weitere Personenkreise**

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) gewährte in seiner Entscheidung vom 8. November 2016 (Aktenzeichen 18030/11) auch Nichtregierungsorganisationen, Bloggerinnen und Bloggern sowie Forscherinnen und Forschern ein Menschenrecht auf Informationszugang gegenüber öffentlichen Stellen. In der Sache Magyar Helsinki Bizottság gegen Ungarn entschied das Gericht, dass Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention einen Zugang zu Informationen öffentlicher Stellen auch dann gewähren kann, wenn hierzu keine nationalstaatlichen Regelungen existieren. Voraussetzung hierfür sei, dass der Informationszugang begehrt werde, um das Recht auf freie Meinungsäußerung, insbesondere die Freiheit, Informationen und Ideen zu empfangen und weiterzugeben, auszuüben und die Sammlung der Informationen der Vorbereitung von journalistischen Aktivitäten oder der Eröffnung eines Forums für öffentliche Debatten diene. Die angefragten Informationen müssten sich auf ein Thema von öffentlichem Interesse beziehen und die Antragstellerin oder der Antragsteller müsse in der Absicht handeln, hierdurch korrekte und verlässliche Informationen unter Beachtung ethischer Grundsätze in

eine öffentliche Debatte einfließen zu lassen. Unter Beachtung dieser Voraussetzungen könne jede oder jeder, die oder der in der Funktion eines sogenannten Public Watchdog tätig werde, sei es als Nichtregierungsorganisation, Journalistin, Journalist, Forscherin, Forscher beziehungsweise Autorin oder Autor von politischen Sachbüchern, Informationszugang bei Behörden verlangen. Aufgrund der wichtigen Rolle, die das Internet heutzutage beim Zugang der Öffentlichkeit zu Nachrichten und bei der Verbreitung von Informationen spiele, gelte dies ebenfalls für Bloggerinnen und Blogger sowie populäre Nutzerinnen und Nutzer sozialer Medien. Durch diese Entscheidung wird der Zugang zu amtlichen Informationen insbesondere in Bundesländern ohne Informationsfreiheitsgesetz, aber auch in Bereichen, die bisher nicht von Informationszugangsgesetzen erfasst werden oder Ausschlussgründen unterliegen, erweitert.

### **Europäischer Gerichtshof klärt Zugang zu vorhandenen Dokumenten aus Datenbanken**

Mit Urteil vom 11. Januar 2017 (Aktenzeichen C-491/15 P) klärte der Europäische Gerichtshof (EuGH) den Zugang zu vorhandenen Dokumenten aus Datenbanken und äußerte sich zu der Frage, wann ein Dokument als in einer elektronischen Datenbank vorhanden gilt und damit dem Informationszugang unterliegt. Die Besonderheit bei einer elektronischen Datenbank ist dabei, dass dieser Tabellen zugrunde liegen, aus denen die Informationen mit Hilfe von Suchanfragen extrahiert und entsprechend kombiniert werden können. Der EuGH entschied hierzu, dass als vorliegendes Dokument alle Informationen einzustufen seien, die aus einer elektronischen Datenbank im Rahmen ihrer üblichen Nutzung mit Hilfe vorprogrammierter Suchfunktionen extrahiert werden könnten, auch wenn diese Informationen noch nicht in dieser Form angezeigt worden wären oder von den Bediensteten der Organe der Europäischen Union (EU) nie gesucht worden seien. Hingegen stelle jede Information, deren Beschaffung eine Veränderung entweder der Organisation einer elektronischen Datenbank oder der derzeit für die Extrahierung von Informationen zur Verfügung stehenden Suchfunktionen erfordere, ein neues Dokument dar. Das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe der EU beziehe sich nur auf vorhandene Dokumente, die sich im Besitz des betreffenden Organs befinden, sodass die Verordnung (EG) Nummer 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rats und der Europäischen Kommission nicht herangezogen werden könne, um ein Organ zu verpflichten, ein nicht existierendes Dokument zu erstellen. Diejenigen, die Zugang zu den in einer Datenbank enthaltenen Informationen beantragten, erhielten damit grundsätzlich Zugang zu genau den Informationen, zu denen auch die Bediensteten der Organe Zugang hätten. Diese Abgrenzung kann auch der Bearbeitung von Anträgen auf Informationszugang aus elektronischen Datenbanken nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz zugrunde gelegt werden.

## **Oberverwaltungsgericht Bremen: Scheinehefragenkatalog bleibt geheim**

Im Berichtsjahr entschied das Oberverwaltungsgericht Bremen, dass die vom Migrationsamt verwendeten Scheinehefragenkataloge geheim bleiben dürfen. Die bremischen Ausländerbehörden verwenden bestimmte Fragen, um einen aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte bestehenden Anfangsverdacht für das Bestehen einer Scheinehe, eines Scheinverwandtschaftsverhältnisses oder einer Zwangsverheiratung zu erhärten oder zu widerlegen. Der Kläger und Berufungskläger hatte den Zugang zu der aktuellen und der vorangegangenen Version des Fragebogens und deren Veröffentlichung im Informationsregister beantragt, was die Ausländerbehörde zunächst vollständig abgelehnt hatte. Das daraufhin angerufene Verwaltungsgericht (VG) Bremen entschied durch Urteil vom 25. Juli 2014 (Aktenzeichen 4 K 1984/13) und verpflichtete die Ausländerbehörde, diejenigen Fragen, die in Absprache mit uns als der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit bereits als unzulässig aus dem Fragenkatalog entfernt worden waren, an den Kläger herauszugeben. Gleichzeitig stellte das VG fest, dass die Ausländerbehörde die Herausgabe des aktuell verwendeten Fragenkatalogs verweigern durfte und begründete dies damit, dass sich die Ausländerbehörde zu Recht auf den Ausschlussgrund des § 4 Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremlFG) berufen habe, der den behördlichen Entscheidungsprozess schützt. Gegen dieses Urteil legte der unterlegene Kläger Berufung vor dem Oberverwaltungsgericht (OVG) Bremen ein (Aktenzeichen 1 LB 17/17). Am 24. Oktober 2017 bestätigte das OVG die Klageabweisung durch das VG Bremen, ging aber anders als das VG davon aus, dass nicht der Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses (§ 4 BremlFG), sondern § 3 Nummer 2 BremlFG die Verweigerung der Herausgabe des aktuellen Fragebogens rechtfertige. Nach dieser Norm besteht ein Informationszugang nicht, wenn und solange das Bekanntwerden der Information die öffentliche Sicherheit gefährden kann. Bei den Fragekatalogen handele es sich bei einer Verwendung im Einzelfall um ein Mittel der Gefahrenabwehr zur Wahrung der Unversehrtheit der Rechtsordnung. Sie dienten der Verwaltung zum ordnungsgemäßen Vollzug des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG). Bei den Fragen handele es sich um ein geeignetes und verhältnismäßiges Mittel zur Sachverhaltsaufklärung durch die Ausländerbehörden. Der Zweck der Befragung würde vereitelt, wenn sich die Betroffenen zielgerichtet auf sie vorbereiten könnten. Dies gelte nicht nur bei Kenntnis der konkret ausgewählten Fragen, sondern auch bei Kenntnis des gesamten Fragenkatalogs. Bei bereits im Internet veröffentlichten Fragenkatalogen sei dagegen nicht erkennbar, inwieweit es inhaltliche Überschneidungen mit den in Bremen verwendeten Fragen gebe, sodass durch deren Kenntnis noch keine zielgerichtete Vorbereitung auf die Befragung möglich sei. Der Fragenkatalog werde von der Ausländerbehörde Bremerhaven noch verwendet. Auch das Migrationsamt Bremen habe eine zukünftige Verwendung nicht ausgeschlossen.

Wir hätten es begrüßt, wenn sich das OVG in seiner Entscheidung mit dem kurz zuvor vom Bundesverfassungsgericht begründeten Grundrecht auf Informationsfreiheit und mit der geringen Praxisrelevanz des Fragenkatalogs auseinandergesetzt hätte, der im Jahr 2016 nur noch in einem einzigen Verfahren verwendet wurde. Dass das OVG klargestellt hat, dass sich der Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses nicht auf Vorarbeiten, die für eine unbestimmte Zahl von behördlichen Entscheidungen vorrätig gehalten werden, erstreckt, begrüßen wir. Die Begründung des OVG, durch den Ausschlussgrund geschützte Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu deren unmittelbarer Vorbereitung müssten auf die konkrete Einzelfallentscheidung bezogen sein, was im Falle der Anwendung des Fragenkatalogs als zur unmittelbaren Vorbereitung der Entscheidung dienende Arbeiten im konkreten Einzelfall erst nach der Befragung der Fall sei, halten wir für überzeugend.

### **Oberverwaltungsgericht Hamburg: Keine entgegenstehenden Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse bei Herausgabe eines Vergleichsvertrages**

Am 7. Juni 2017 hob das Oberverwaltungsgericht (OVG) Hamburg (Aktenzeichen 3 BS 202/16) eine Entscheidung des Verwaltungsgerichts Hamburg auf, in der dieses die Herausgabe eines Vergleichsvertrages zwischen der Umweltbehörde und einem Energieversorger, der das Kohlekraftwerk Moorburg betrieb, an einen Petenten aufgrund entgegenstehender Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse verboten hatte. Dies begründete das OVG damit, dass das Unternehmen das Vorliegen von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen darzulegen habe. Komme das Unternehmen seinen Mitwirkungsobliegenheiten nicht nach, gehe dies zu seinen Lasten. Keinesfalls gehe allein von durch das Unternehmen vorgenommenen oder geforderten Schwärzungen eines Dokuments eine Vermutungswirkung dahingehend aus, dass diese Schwärzungen unter Einhaltung der gesetzlichen Voraussetzungen und nicht aufgrund einer "möglicherweise vorschnellen und falsch verstandenen Berufung" auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse vorgenommen worden seien. Nur weil es sich bei dem Kraftwerk Moorburg um ein milliardenschweres und politisch hoch umstrittenes Vorhaben handele, könne hieraus noch nicht darauf geschlossen werden, dass die im Vergleichsvertrag geschwärzten Informationen aus wirtschaftlichen Gründen vor einem Informationszugang geschützt werden müssten. Auch greife das Argument nicht durch, dass aufgrund der Tatsache, dass überhaupt eine Anhörung stattgefunden habe, davon auszugehen sei, dass in dem Vertrag Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse offenbart würden. Die Mitwirkung des Unternehmens könne zur Klärung der Frage dienen, ob der Vertrag überhaupt schützenswerte Inhalte enthalte. Die Mitwirkung zu verweigern darf deshalb nach Auffassung des OVG Hamburg zu Lasten des Unternehmens gehen. Diese Ausführungen sind auf die Rechtslage nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz übertragbar.

## **Bundesgerichtshof erkennt Presseauskunftsanspruch auch gegenüber von der öffentlichen Hand beherrschten Aktiengesellschaften an**

Mit Urteil vom 16. März 2017 (Aktenzeichen I ZR 13/16) erkannte der Bundesgerichtshof (BGH) einen Presseauskunftsanspruch gegenüber von der öffentlichen Hand beherrschten Aktiengesellschaften an und entschied, dass einem Journalisten Auskunft über erteilte Aufträge, erbrachte Leistungen und in Rechnung gestellte Vergütungen zu gewähren sei, die im Zusammenhang mit der Finanzierung eines Internetblogs einer Partei durch eine Aktiengesellschaft, die Leistungen der Wasser- und Energieversorgung und der Abwasserentsorgung erbringt, stehen, sofern diese im zeitlichen Zusammenhang mit einem Wahlkampf erfolgten. Die Mehrheit der Aktienanteile des Energieversorgungsunternehmens wurde in diesem Fall von Kommunen gehalten, sodass der Verdacht einer indirekten Wahlkampffinanzierung einer Partei mit öffentlichen Mitteln im Raum stand. Der BGH stufte die Aktiengesellschaft als auskunftspflichtige Behörde im Sinne des Presserechts ein, da auch juristische Personen des Privatrechts, die von der öffentlichen Hand beherrscht und zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, etwa im Bereich der Daseinsvorsorge, eingesetzt würden, hiervon erfasst würden. Eine Beherrschung in diesem Sinne sei in der Regel anzunehmen, wenn mehr als die Hälfte der Anteile der privatrechtlichen juristischen Person unmittelbar oder mittelbar im Eigentum der öffentlichen Hand stehe. Das Unternehmen könne sich nicht mit Erfolg auf ein Auskunftsverweigerungsrecht nach dem Landespressegesetz berufen. Dem vom Kläger verfolgten Informationsinteresse komme ein größeres Gewicht als dem Interesse der Beklagten und der betroffenen Dienstleistungsunternehmen an der Geheimhaltung der Vertragskonditionen zu. Im Hinblick auf die sachgerechte Verwendung öffentlicher Mittel und die politischen Aktivitäten eines kommunal beherrschten Unternehmens bestehe ein gewichtiges öffentliches Informationsinteresse. Der Auskunftsanspruch umfasse allerdings nur den Zeitraum, für den ein berechtigtes Informationsinteresse der Presse bestehe.

In dieser Entscheidung versteht der BGH den Behördenbegriff des Presserechts nicht organisatorisch-verwaltungstechnisch, sondern funktionell-teleologisch in dem Sinne, dass überall dort, wo zur Wahrnehmung staatlicher Aufgaben öffentliche Mittel eingesetzt werden, ein berechtigtes öffentliches Interesse bestehe, von deren konkreter Verwendung Kenntnis zu erlangen. Hiermit werde auch ein Informationsbedürfnis der Presse und der Bevölkerung begründet. Dem Staat solle es verwehrt sein, sich durch die Wahl seiner Organisationsform der grundrechtlichen Bindung durch die Pressefreiheit zu entziehen. Diese Auslegung ist auf § 1 Absatz 1 Satz 3 Bremer Informationsfreiheitsgesetz übertragbar, mit der privatrechtlich organisierte juristische Personen ausdrücklich Behörden hinsichtlich des Informationszugangs gleichgestellt werden.

## **Europäischer Gerichtshof eröffnet Informationszugang zu von Mitgliedstaaten eingereichten Schriftsätzen**

Mit Urteil vom 17. Juli 2017 entschied der Europäische Gerichtshof (EuGH) in der Rechtssache Kommission gegen Patrick Breyer (Aktenzeichen C-213/15 P), dass die Verordnung (EG) Nummer 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rats und der Europäischen Kommission auch auf den Zugang zu Schriftsätzen anwendbar ist, die von Mitgliedstaaten im Rahmen eines Verfahrens vor dem EuGH eingereicht worden sind und von denen die Europäische Kommission Abschriften besitze. Einen Informationszugangsantrag könne die Europäische Kommission daher nicht ohne weiteres mit der Begründung verweigern, dass es sich um Gerichtsdokumente handele. Es gelte aber eine allgemeine Vermutung dafür, dass die Verbreitung der von einem Organ in einem Gerichtsverfahren eingereichten Schriftsätze dieses Verfahren im Sinne des in der Verordnung diesbezüglich genannten Ausschlussgrundes beeinträchtige, solange das Verfahren anhängig sei. Nach Abschluss eines solchen Verfahrens könne die Herausgabe gegebenenfalls auch unter Berufung auf andere in der Verordnung geregelte Ausschlussgründe verweigert werden. Der EuGH weist aber darauf hin, dass nach der Verordnung (EG) Nummer 1049/2001 ein Mitgliedstaat zwar ein Organ der Europäischen Union ersuchen kann, ein aus diesem Mitgliedstaat stammendes Dokument nicht ohne seine vorherige Zustimmung zu verbreiten. Damit werde dem Mitgliedstaat jedoch kein allgemeines und unbedingtes Vetorecht verliehen, aufgrund dessen er der Verbreitung von im Besitz eines Organs der Europäischen Union befindlichen Dokumenten, die von ihm stammen, nach freiem Ermessen widersprechen könne.

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

### **Öffentliche Konsultation zur Änderung der Informationsweiterverwendungs-Richtlinie**

Die Europäische Kommission überprüft die Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors derzeit mit Hilfe einer öffentlichen Konsultation darauf, ob durch eine Änderung der Zugang zu und die Weiterverwendung von öffentlichen und mit öffentlichen Mitteln finanzierten Informationen verbessert werden kann. Die Konsultation bezieht sich auch auf eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Richtlinie auf den Zugang und die Nutzung von Informationen von öffentlichem Interesse, die von Privatrechtssubjekten gehalten werden. Generell soll geprüft werden, ob die Richtlinie zukünftig andere Sektoren wie den Bildungs-, Wissenschafts- und Rundfunkbereich erfassen soll. Zudem, das wird überlegt, ob die Richtlinie zukünftig nicht nur zur Regelung der freien Weiterverwendung freiwillig bereitgestellter Informationen, sondern zur europaweiten Verschaffung eines Zugangsanspruch zu Informationen selbst

verpflichten soll. Bei einer Änderung der Richtlinie wäre zu prüfen, inwieweit eine Umsetzung im bremischen Recht erforderlich ist.

### **Europäischer Rat beschließt Regelung zu Open Data**

Mit Beschluss (EU) 2017/1842 vom 9. Oktober 2017 entschied der Europäische Rat, im Rahmen einer Politik des offenen Datenzugangs die Weiterverwendung von Ratsdokumenten zu regeln. Er verfolgt damit die Ziele, den Informationsfluss zwischen dem Rat und der breiten Öffentlichkeit zu verbessern und die umfassende Weiterverwendung von Informationen zu erleichtern. Hierzu regelt er die Form der Bereitstellung von Dokumenten, nämlich in allen vorhandenen Formaten oder Sprachfassungen, die sich im Besitz des befinden, im Internet und – soweit möglich und sinnvoll – in einem offenen und maschinenlesbaren Format. Dieser Beschluss gilt grundsätzlich für alle Dokumente, die sich im Besitz des Rats befinden und von ihm erstellt wurden, sofern diese vom Rat veröffentlicht wurden. Die so bereit gestellten Dokumente können unentgeltlich und sowohl zu kommerziellen als auch zu nicht kommerziellen Zwecken genutzt werden, ohne dass dies jeweils beantragt werden muss. Aus informationsfreiheitsrechtlicher Sicht ist zu bedauern, dass keine Verpflichtung zur Veröffentlichung bestimmter Dokumente statuiert wird.

### **Schutz von Whistleblowern auf europäischer Ebene schreitet (hoffentlich) voran**

Am 24. Oktober 2017 erfolgte eine Entschließung des Europäischen Parlaments zu legitimen Maßnahmen zum Schutz von Hinweisgebenden, die aus Gründen des öffentlichen Interesses vertrauliche Informationen über Unternehmen und öffentliche Einrichtungen offenlegen. Hierin forderte das Europäische Parlament die Europäische Kommission diesmal unter Fristsetzung bis zum Jahresende erneut auf, einen Vorschlag zur Schaffung eines umfassenden gemeinsamen Rechtsrahmens vorzulegen, der Hinweisgebenden in der Europäischen Union (EU) ein hohes Maß an Schutz im öffentlichen und privaten Sektor sowie in nationalen und europäischen Institutionen, einschließlich der einschlägigen nationalen und europäischen Einrichtungen, Ämter und Agenturen gewährt. Bereits am 14. Februar 2017 hatte das Europäische Parlament eine Entschließung zur Rolle von Informantinnen und Informanten beim Schutz der finanziellen Interessen der EU verabschiedet, die die Kommission aufgefordert hatte, einen Legislativvorschlag vorzulegen, der ein wirksames und umfassendes europäisches Schutzprogramm für Hinweisgeber vorsieht, mit dem diejenigen geschützt werden, die mutmaßliche Fälle von Betrug oder mutmaßliche illegale Aktivitäten, die gegen das öffentliche Interesse oder die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichtet sind, melden. Die aktuelle Entschließung verlangt Mindeststandards zum Schutz von Hinweisgebenden, die sich an den bereits zahlreich existierenden internationalen Standards orientieren sollen. Im Einklang mit diesen Standards soll die Bestimmung des Begriffs "Hinweisgeber" möglichst weit gefasst und nicht

nur auf die Meldung rechtswidriger Handlungen beschränkt sein. Auch die Enthüllung von Verstößen gegen das öffentliche Interesse soll umfasst sein. Innerhalb von Organisationen sollen klare Meldemechanismen eingerichtet werden, die es ermöglichen, intern Meldung zu erstatten. Dies dürfe nicht das einzige Mittel sein, darüber hinaus muss die Meldung an eine unabhängige Einrichtung oder an die Öffentlichkeit zulässig sein. Auf europäischer Ebene soll eine Stelle eingerichtet werden, die sich speziell der Beratung, der Orientierungshilfe und der Entgegennahme von Meldungen von Missständen widmet. Damit jene, die sich zur Meldung entscheiden, bestmöglich geschützt werden, sollen der Schutz der Vertraulichkeit sichergestellt werden und anonyme Meldungen möglich sein. Schließlich wird die Festschreibung der Möglichkeit zu einer finanziellen und psychologischen Unterstützung sowie einer Kompensation für erlittene Schäden verlangt, wobei wirksame Sanktionen gegen diejenigen, die Hinweisgeber zum Schweigen bringen wollen, eingeführt werden sollen. Der Aufforderung des Europäischen Parlaments zur Vorlage eines solchen umfassenden Rechtsetzungsvorschlags ist die Europäische Kommission bis zum Redaktionsschluss nicht nachgekommen. Bisher existieren auf europäischer Ebene nur sektorale Vorschriften, die Hinweisgebende in bestimmten Situationen schützen sollen, so zum Beispiel in der EU-Richtlinie zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen (siehe hierzu Ziffer 4.2 des 11. Jahresberichts). Auch im deutschen Recht besteht hinsichtlich des Schutzes von Hinweisgebenden noch erheblicher Gesetzgebungsbedarf (siehe hierzu Ziffer 1 des 10. Jahresberichts).

### **Mehr Transparenz bei Freihandelsabkommen der Europäischen Union**

Am 13. September 2017 verkündete die Europäische Kommission, dass sie Handelsabkommen zukünftig transparenter verhandeln wolle. Bereits seit Oktober 2015 veröffentlicht die Europäische Kommission die erste Vorlage jedes Kapitels eines Handelsabkommens, sobald diese in die Verhandlungen eingebracht worden ist. Zusätzlich wird nach jeder Verhandlungsrunde ein Bericht veröffentlicht, der den Verhandlungsstand wiedergeben soll. Sobald die Verhandlungen zu einem Handelsabkommen abgeschlossen sind, soll die finale Fassung des Abkommens unverzüglich der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden. Um bereits möglichst früh die Öffentlichkeit einzubinden, sollen jetzt auch die von der Europäischen Kommission dem Europäischen Rat und den Nationalstaaten zur Verabschiedung vorgelegten Verhandlungsmandate im Internet veröffentlicht werden. Der Europäische Rat wird angehalten, eine vergleichbare Transparenz zu wahren und seine Entscheidungen und Verhandlungsdirektiven hinsichtlich Handelsabkommen ebenfalls der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Zudem soll bis Ende des Berichtsjahres eine Beratergruppe für Handelsabkommen geschaffen werden, die aus einer ausgewogenen Mischung von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern sowie Expertinnen und Experten für bestimmte Aspekte von Handelsabkommen bestehen soll. Die Tagesordnungen und Protokolle dieser Gruppe von Expertinnen und Experten sollen im Register der

Europäischen Kommission für Expertengruppen veröffentlicht werden. Aus informationsfreiheitsrechtlicher Sicht ist diese Initiative der Europäischen Kommission ein Schritt in die richtige Richtung, da er der europäischen Öffentlichkeit eine frühzeitige und faktenbasierte politische Diskussion über Inhalt und Sinn eines Handelsabkommens ermöglicht. Allerdings kann dieses Ziel nur dann wirklich erreicht werden, wenn die Veröffentlichung der Dokumente mit Bezug zu Handelsabkommen nicht allein auf der Freiwilligkeit der Organe der Europäischen Union basiert, sondern eine rechtliche Verpflichtung geschaffen wird.

## **7. 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 Auswirkungen der Datenschutzgrundverordnung auf die Informationsfreiheit, Maßnahmen zur Verbesserung der Informationsfreiheit in der Rechtspraxis, Informationsfreiheitsaspekte in den digitalen Agenden der Länder, die Rolle der Polizei zwischen Transparenz und Vertraulichkeit, die Formulierung einer Musterklausel für Verträge zu Nutzungsrechten an urheberrechtlich geschützten Werken, die Transparenz von Algorithmen in der öffentlichen Verwaltung und die Auswirkungen aktueller Gerichtsentscheidungen zur Informationsfreiheit.

## **8. Die aktuellen Entschlüsse der Informationsbeauftragten in Deutschland**

### **8.1 Open Data: Gesetzentwurf der Bundesregierung greift zu kurz!**

(Entschlüsselung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 24. April 2017)

Die Informationsfreiheitsbeauftragten der Länder fordern den Deutschen Bundestag auf, statt des von der Bundesregierung vorgelegten Entwurfs eines Open-Data-Gesetzes (Erstes Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes) das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes zu einem umfassenden Transparenzgesetz zu entwickeln. Bereits im Dezember letzten Jahres hat die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland ihre Bedenken angesichts des geplanten Open-Data-Gesetzes in einer Entschlüsselung zum Ausdruck gebracht. Das mittlerweile fortgeschrittene Gesetzgebungsverfahren bietet Anlass, noch einmal ausdrücklich auf folgende Bedenken hinzuweisen:

Der Deutsche Bundestag hat sich am 31. März 2017 in erster Lesung mit dem Entwurf der Bundesregierung für ein Erstes Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes

(Bundestags-Drucksache 18/11614) befasst. Bund und Länder hatten am 14. Oktober 2016 vereinbart, Open Data zu stärken. Dabei verpflichteten sich die Länder, Open-Data-Gesetze nach dem Beispiel der Bundesregelung zu erlassen. Die Ergebnisse im aktuellen Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene werden daher erhebliche Auswirkungen auf die Landesgesetzgebung haben.

## **Neben Rohdaten auch Dokumente aktiv veröffentlichen**

Der Entwurf richtet sich ausschließlich auf die Bereitstellung von Rohdaten. Informationen, die aus sich heraus verständlich sind, zum Beispiel Verträge, Gutachten, Stellungnahmen und ähnliche Dokumente, sind davon nicht umfasst. Für das von der Bundesregierung angestrebte Ziel der Stärkung zivilgesellschaftlicher Teilhabe ist dies aber ein entscheidender Gehalt des Gesetzes.

## **Transparenzregelungen gehören in Transparenzgesetze**

Die Informationsfreiheitsbeauftragten der Länder sind der Ansicht, dass das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes der richtige Standort für eine Open-Data-Regelung wäre. Die Aufnahme von Open-Data-Regelungen in das E-Government-Gesetz des Bundes fördert zwar den Open-Data-Gedanken. Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, dass die Behörden des Bundes nach wie vor verpflichtet bleiben, amtliche Informationen nach Maßgabe des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes zur Verfügung zu stellen. Eine zusätzliche Einzelregelung für offene Daten passt nicht in das bislang informationstechnisch orientierte E-Government-Gesetz. Statt die Regelung dort einzufügen, sollten die vorgesehenen Regelungen im Informationsfreiheitsgesetz verankert werden. Dieses würde so zu einem modernen Transparenzgesetz, das erforderlichenfalls als weiteres Vorbild für die Landesgesetzgebung dienen könnte. Jede weitere Zersplitterung der ohnehin bereits unübersichtlichen Regelungen zum Informationszugang sollte vermieden werden.

## **Keine zusätzlichen Ausnahmen**

Der Gesetzentwurf verweist zwar auf die Ausnahmetatbestände des Informationsfreiheitsgesetzes, enthält aber noch weitere Ausnahmen. Beispielsweise sollen nur Daten veröffentlicht werden, die außerhalb der Behörde liegende Verhältnisse betreffen. Das mit dem Gesetzentwurf verfolgte Ziel nach "mehr Teilhabe interessierter Bürgerinnen und Bürger und eine intensivere Zusammenarbeit der Behörde mit diesen" dürfte damit nicht erreicht werden. Es erscheint insgesamt inkonsequent, Open Data durch Ausnahmen zu beschränken, die über die Regelung des Informationsfreiheitsgesetzes hinausgehen.

Hiervon ist abzusehen. Die Weiterentwicklung der Informationsfreiheit kann nur im Abbau von Ausnahmen bestehen, nicht in deren Ausweitung.

## **Individueller Anspruch auf Veröffentlichung**

Der Regierungsentwurf gewährt keinen individuellen Anspruch auf die Veröffentlichung von Daten. Ein solcher Anspruch, der von jedermann einklagbar wäre, ist als effektives Korrektiv zu einer reinen Selbstverpflichtung der öffentlichen Stellen jedoch unverzichtbar.

Für die Länder, die amtliche Informationen auf der Grundlage von Informationsfreiheitsgesetzen bereits in Informationsregistern zur Verfügung stellen, wie auch für die anderen Länder kann das geplante Open-Data-Gesetz in dieser Form keine Vorbildfunktion entfalten. Die Weiterentwicklung des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes zu einem Transparenzgesetz mit den dazugehörigen Open-Data-Regelungen könnte dagegen eine entsprechende Signalwirkung für die Länder haben.

Die Informationsfreiheitsbeauftragten der Länder fordern den Bundestag eindringlich auf, den eingeschlagenen Sonderweg zu überdenken.

## **8.2 Grundsatzpositionen der Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit**

(Beschluss der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 13. Juni 2017)

Die Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit stellen Forderungen auf, um Fortschritte und Weiterentwicklungen zu mehr und besserer Wahrung von Informationsfreiheit und Transparenz zu erreichen. Diese Forderungen richten sich an die künftige Bundesregierung, aber auch an Bund und Länder insgesamt im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten.

Die Forderungen sind:

- I. Verankerung des Anspruchs auf freien Zugang zu amtlichen Informationen im Grundgesetz und in den Landesverfassungen!
- II. Weiterentwicklung der Informationsfreiheitsgesetze zu Transparenzgesetzen mit umfassenden Veröffentlichungspflichten!
- III. Schaffung eines einheitlichen und umfassenden Informationsrechts: Zusammenfassung der Rechte auf amtliche Informationen, Umweltinformationen und auf Verbraucherinformationen!
- IV. Abschaffung der Bereichsausnahme für die Nachrichtendienste und neuer Umgang mit Verschlussachen!
- V. Beschränkungen der Ausnahmeregelungen auf das verfassungsrechtlich zwingend gebotene Maß!
- VI. Sicherstellung der Transparenz von Kooperationen zwischen Privaten und wissenschaftlichen Einrichtungen!
- VII. Harmonisierung der europäischen Informationsfreiheitsrechte!

### **8.3 Mit Transparenz gegen "Fake-News"**

(Entschließung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 13. Juni 2017)

Internet und soziale Medien eröffnen zunehmend auch Möglichkeiten für die gezielte Verbreitung von Falschmeldungen zur Beeinflussung der politischen Meinungs- und Willensbildung. Eine informierte und kritische Gesellschaft benötigt jedoch vielfältige, freie und qualitativ aussagekräftige Informationen für eine umfassende gesellschaftliche und politische Teilhabe. Da die öffentlichen Stellen der Länder und des Bundes über solche Informationen verfügen, kommt ihnen insoweit eine Schlüsselrolle zu. Deshalb ist es von zentraler Bedeutung, dass staatliche Institutionen transparent agieren, um das Vertrauen in die Demokratie und in deren Akteure zu stärken. Für den Prozess der politischen Meinungs- und Willensbildung sind verlässliche und solide Informationen eine unverzichtbare Voraussetzung.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland appelliert an alle öffentlichen Stellen in Deutschland, sich ihrer Verantwortung für die Informationsfreiheit bewusst zu sein und durch größtmögliche Transparenz – sowohl auf Antrag als auch proaktiv – die Bürgerinnen und Bürger in ihrer politischen Willensbildung zu unterstützen. Sie wirbt dafür, dass sich öffentliche Stellen in Deutschland noch stärker öffnen, auf die Informationswünsche der Bürgerinnen und Bürger eingehen, mit behördlichen Dokumenten valide und qualitätsvolle Informationen aus vertrauenswürdiger Quelle bereitstellen und die Kontrolle durch die Bürgerinnen und Bürger ermöglichen.

Damit kann auch bewusst gestreuten Fehlinformationen, mit denen die Manipulation des Meinungsbildes und die Schwächung demokratischer Institutionen verfolgt wird, aktiv und aufgeklärt im öffentlichen Diskurs entgegentreten werden.

## 9. Index

<b>A</b>	<b>Ziffer</b>
Algorithmen	1., 1.2
Auskunft .....	3.3.1, 3.3.2, 3.3.3, 3.6.1, 3.9, 4.6, 5.
<b>B</b>	
Beschäftigtendaten.....	3.8
Bundestag .....	8.1
Bundeswehr .....	3.5.2
<b>D</b>	
Datenschutzgrundverordnung .....	1., 1.2, 4.3, 4.7, 7.
<b>E</b>	
E-Government.....	4.1, 8.1
EU-Richtlinie .....	3.1.3, 4.3, 6.
Europäischer Gerichtshof .....	5.
Evaluation .....	4.1, 4.6, 4.7
<b>F</b>	
Fake-News .....	8.3
fragdenstaat.de .....	3.8
Freihandelsabkommen .....	6.
<b>G</b>	
Gebühren .....	3.1.2, 3.10
Gehälter .....	3.2
Geschäftsgeheimnis.....	5., 6.
<b>H</b>	

Handlungshilfen.....	3.9, 3.10
Hochschule .....	2., 3.5.2
<b>I</b>	
Informationsregister.....	3.10, 4.2, 4.4, 5., 8.1
<b>K</b>	
Klage.....	3.1.1, 3.1.2, 3.3.2, 5.
Kooperation.....	3.5.2, 8.2
Korruptionsregister .....	3.7
<b>O</b>	
Open Data.....	4.1, 6., 8.1
Orientierungshilfen .....	6.
<b>P</b>	
Parlament.....	3.6.2, 4.4, 5., 6.
Projekt.....	2., 3.3.2, 3.5.2, 3.6.1, 3.9, 3.10
<b>S</b>	
soziale Medien .....	4.5, 8.3
<b>T</b>	
Transparenzgesetz.....	3.2, 3.3.2, 4.1, 4.4, 4.5, 4.6, 4.7, 8.1, 8.2
Transparenzportal .....	2., 3.1.1, 3.1.2, 3.1.3, 3.4, 3.9, 3.10, 4.6
<b>U</b>	
Universität .....	3.3.1, 3.5.1
Umweltinformationsgesetz .....	3.3.2, 4.4, 4.7
Urheberrecht .....	3.4, 3.9, 7.
<b>V</b>	

Verfassungsschutz ..... 3.10, 4.3

Veröffentlichungspflicht ..... 1., 1.2, 3.1.1, 3.1.2, 3.1.3, 3.4, 3.9, 3.10,  
..... 4.1, 4.4, 4.6, 8.2

Verträge ..... 2., 3.1, 3.1.1, 3.1.3, 3.4, 3.5.2, 3.9, 3.10,  
..... 4.2, 4.6, 7., 8.1

## **W**

Whistleblower ..... 6.

WLAN..... 3.3.2

## **Z**

Zugang..... 1.1, 3.1.2, 3.1.3, 3.2, 3.3.1, 3.3.2, 3.3.3, 3.4,  
..... 3.5.1, 3.5.2, 3.6.1, 3.6.2, 3.7, 3.8, 3.9, 3.10,  
..... 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.7, 5., 6., 8.1, 8.2