

## **7. 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 2012. Redaktionsschluss für die Beiträge war der 31. Dezember 2012.

**Dr. Imke Sommer**

Die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit  
der Freien Hansestadt Bremen

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung – Auf Bremisch heißt das Transparenzgesetz Informationsfreiheitsgesetz</b>	<b>3</b>
1.1	Anspruch auf Veröffentlichung der Informationen	4
1.2	Veröffentlichungspflicht für Senatsbeschlüsse und Mitteilungen an die Bürgerschaft	4
1.3	Veröffentlichungspflicht für Haushaltspläne, Stellenpläne und Bewirtschaftungspläne	4
1.4	Veröffentlichungspflicht für amtliche Statistiken, Gutachten und Studien	4
1.5	Veröffentlichungspflicht für die wesentlichen Regelungen erteilter Baugenehmigungen und Bauvorbescheide	5
1.6	Veröffentlichungspflicht für Subventionsvergaben und Zuwendungsvergaben	5
1.7	Veröffentlichungspflicht für die wesentlichen Unternehmensdaten städtischer Beteiligungen	5
1.8	Veröffentlichungspflicht für Verträge, an deren Veröffentlichung ein öffentliches Interesse besteht	5
1.9	Veröffentlichungspflicht für bestimmte personenbezogene Daten	6
1.10	Verpflichtung zur leichten Auffindbarkeit, maschinellen Durchsuchbarkeit und Druckbarkeit der Dokumente	6
1.11	Verpflichtung zu kostenlosem und anonymem Zugang zum elektronischen Informationsregister	6
1.12	Verpflichtung zum Zugang zum Informationsregister über öffentliche Kommunikationsnetze und auch in öffentlichen Räumen	6
1.13	Verpflichtung zur Gewährleistung eines bestimmten Datenformates	6
1.14	Verpflichtung zur Bereithaltung der Informationen für mindestens zehn Jahre nach ihrer letzten Änderung	7
1.15	Abrufbarkeit der jeweiligen Fassung	7
1.16	Wo Hamburg von Bremen lernen könnte	7
<b>2.</b>	<b>Informationsfreiheit in Bremen</b>	<b>9</b>
2.1	Zugang zu Informationen über Gefahrenorte	9
2.2	Zugang zu den Verträgen über die Verlängerung der Straßenbahnlinie 8	9
2.3	Zugang zu fachlichen Anweisungen	10
2.4	Zugang zu Informationen zur Umsetzung und Durchsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe	11
2.5	Internetauftritt der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit	11
<b>3.</b>	<b>Entwicklung der Informationsfreiheit in Deutschland</b>	<b>12</b>
<b>4.</b>	<b>Aktuelle Rechtsprechung zur Informationsfreiheit</b>	<b>13</b>
<b>5.</b>	<b>AKIF und IFK in Mainz</b>	<b>14</b>
<b>6.</b>	<b>Fortbildungsveranstaltung zum Informationsfreiheitsgesetz</b>	<b>14</b>
<b>7.</b>	<b>Bericht des Ausschusses für Wissenschaft, Medien, Datenschutz und Informationsfreiheit</b>	<b>15</b>
<b>8.</b>	<b>Die aktuellen Entschlüssen der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland</b>	<b>15</b>
8.1	Mehr Transparenz bei der Wissenschaft – Offenlegung von Kooperationsverträgen –	15
8.2	Informationsfreiheit auf europäischer Ebene ausbauen, nicht einschränken!	16
8.3	Parlamente sollen in eigener Sache für mehr Transparenz sorgen!	17
8.4	Mehr Transparenz bei Krankenhaushygienedaten	17

## **1. Einleitung – Auf Bremisch heißt das Transparenzgesetz Informationsfreiheitsgesetz**

Am 6. Oktober 2012 ist das Hamburgische Transparenzgesetz in Kraft getreten und hat als "erstes Transparenzgesetz" bundesweit Furore gemacht. Besonderes Aufsehen erregte die Tatsache, dass das Hamburgische Transparenzgesetz neben dem individuellen Anspruch auf Informationszugang auch Veröffentlichungspflichten aufweist.

In Bremen heißt das Transparenzgesetz Informationsfreiheitsgesetz und gilt schon seit sechs Jahren. Die Säule der Veröffentlichungspflichten gibt es im Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) seit seinem ersten Geltungstag im August 2006. Seit der Novellierung des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes im Jahr 2011 erstrecken sich die Veröffentlichungspflichten auch auf Privatisierungsverträge (siehe 5. Jahresbericht, Ziffer 1.2.3). In dem im Jahr 2007 frei geschalteten zentralen elektronischen Informationsregister müssen die zu veröffentlichenden Daten zu finden sein. In Hamburg sollen die technischen Voraussetzungen für das Informationsregister 2014 hergestellt sein...

Aber auch wenn Bremen Hamburg so gesehen viel voraus hat, bleiben aus Sicht von Informationsfreiheit und Verwaltungstransparenz noch Wünsche offen: Im letzten Jahresbericht zur Informationsfreiheit musste ich darstellen, dass das zentrale Informationsregister langsamer gewachsen war, als es hätte wachsen müssen. Das Register beinhaltete am 19. Januar 2012 nur 4.193 Dokumente. Etwas mehr als elf Monate später, am 18. Dezember 2012, waren es 21.545 Dokumente. Dieser Zuwachs ist beachtlich, auch wenn die aktuellen Meldungen und Pressemitteilungen davon mit 16.800 Dokumenten den Löwenanteil bilden. Angesichts des Umstandes, dass auch beschlossene Senatsvorlagen im Regelfall im Informationsregister veröffentlicht werden sollen, kann aber immer noch nicht davon ausgegangen werden, dass das Informationsregister schon alle Dokumente aufweist, die das Bremer Informationsgesetz fordert. Auch ist die Güte eines Informationsregisters nicht allein an der Quantität, sondern auch an qualitativen Kriterien, also unter anderem daran zu messen, ob sich im Register diejenigen Informationen befinden, die die Menschen für ihre Teilhabe am demokratischen Willensbildungsprozess benötigen. Daher möchte ich die Menschen im Land Bremen weiterhin ermutigen, von einer Funktion Gebrauch zu machen, die sich auf der Eingangsseite des Informationsregisters unter der Rubrik "individueller Antrag" findet. Dort heißt es: "Sie sind im zentralen elektronischen Informationsregister nicht fündig geworden? Dann stellen Sie hier einen individuellen Antrag mit dem bereitgestellten Formular!"

Um nicht missverstanden zu werden: Bremen sollte das Hamburgische Transparenzgesetz unbedingt zum Anlass nehmen, die im Informationsfreiheitsgesetz normierten Veröffentlichungspflichten noch einmal deutlich auszuweiten. Aber – Namen sind Schall und

Rauch – es ist nicht unbedingt erforderlich, aber auch nicht schädlich, das Gesetz umzubenennen. Wichtig ist allein, dass die Transparenz der bremischen Verwaltung weiter ansteigt.

Im Folgenden werden die Punkte aufgelistet, die Bremen aus meiner Sicht aus dem Hamburgischen Transparenzgesetz übernehmen sollte.

### **1.1 Anspruch auf Veröffentlichung der Informationen**

Das Hamburgische Transparenzgesetz gewährt den Menschen neben dem Anspruch auf Informationszugang nach Einzelantragsstellung, den alle Informationsfreiheitsgesetze beinhalten, auch den subjektiven Anspruch auf Veröffentlichung der veröffentlichungspflichtigen Informationen. Das geht über das bremische Informationsfreiheitsgesetz hinaus, das zwar Veröffentlichungspflichten der Verwaltung formuliert, den Menschen aber keinen verwaltungsgerichtlich durchsetzbaren Anspruch darauf verschafft, dass die Verwaltung ihren Verpflichtungen nachkommt.

### **1.2 Veröffentlichungspflicht für Senatsbeschlüsse und Mitteilungen an die Bürgerschaft**

Nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz "sollen" Senatsvorlagen nach Beschlussfassung und Mitteilungen an die Bürgerschaft im Informationsregister veröffentlicht werden. In Hamburg besteht eine Verpflichtung, dies zu tun.

### **1.3 Veröffentlichungspflicht für Haushaltspläne, Stellenpläne und Bewirtschaftungspläne**

In Hamburg gilt eine Veröffentlichungspflicht für Haushalts-, Stellen- und Bewirtschaftungspläne. In Bremen fehlt diese Verpflichtung.

### **1.4 Veröffentlichungspflicht für amtliche Statistiken, Gutachten und Studien**

Für amtliche Statistiken und Tätigkeitsberichte, Gutachten und Studien gibt es nach dem Hamburgischen Transparenzgesetz eine Veröffentlichungspflicht, während es nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz nur ein Veröffentlichungsgebot ("sollen") gibt. Ob in Bremen auch die hamburgische Einschränkung der Veröffentlichungspflicht für Gutachten und Studien übernommen werden sollte ("soweit sie von Behörden in Auftrag gegeben wurden, in die Entscheidung der Behörde einfließen oder ihrer Vorbereitung dienen"), müsste überlegt werden.

## **1.5 Veröffentlichungspflicht für die wesentlichen Regelungen erteilter Baugenehmigungen und Bauvorbescheide**

Die Verpflichtung, wesentliche Regelungen erteilter Baugenehmigungen und Bauvorbescheide zu veröffentlichen, sofern es sich nicht um reine Wohnbebauung mit bis zu fünf Wohneinheiten handelt, sollte aus dem Hamburgischen Transparenzgesetz übernommen werden.

## **1.6 Veröffentlichungspflicht für Subventionsvergaben und Zuwendungsvergaben**

Nach dem hamburgischen Gesetz bezieht sich die Veröffentlichungspflicht auch auf Subventionsvergaben und Zuwendungsvergaben, sofern der Wert nicht in zwölf Monaten unter 1.000 Euro für eine Empfängerin oder einem Empfänger liegt. Diese Veröffentlichungspflicht sollte für Bremen übernommen werden. Über die Fragen, ob Informationen ausgenommen werden sollen und welche dies sein sollten, müsste dabei nachgedacht werden.

## **1.7 Veröffentlichungspflicht für die wesentlichen Unternehmensdaten städtischer Beteiligungen**

Die hamburgische Veröffentlichungspflicht für die wesentlichen Unternehmensdaten städtischer Beteiligungen einschließlich einer Darstellung der jährlichen Vergütungen und Nebenleistungen für die Leitungsebene sollte unbedingt übernommen werden. In Bremen sollte diese Veröffentlichungspflicht dabei zusätzlich auf Beteiligungen des Landes erstreckt werden.

## **1.8 Veröffentlichungspflicht für Verträge, an deren Veröffentlichung ein öffentliches Interesse besteht**

Das Hamburgische Transparenzgesetz verpflichtet die hamburgischen Behörden Verträge, an deren Veröffentlichung ein öffentliches Interesse besteht, zu veröffentlichen, soweit dadurch nicht wirtschaftliche Interessen der Freien und Hansestadt Hamburg erheblich beeinträchtigt werden. Diese Regelung sollte in das Bremer Informationsfreiheitsgesetz übernommen werden. Dabei sollte überlegt werden, ob nicht auf die Einschränkung verzichtet werden, beziehungsweise diese modifiziert werden kann, indem die Verwaltung verpflichtet wird, ihre Vertragspartnerinnen und Vertragspartner schon vor Vertragsschluss auf die Veröffentlichungspflicht hinzuweisen, sodass eine Veröffentlichung keine zivilrechtlichen Vertragsstrafen oder Schadensersatzansprüche auslösen kann.

### **1.9 Veröffentlichungspflicht für bestimmte personenbezogene Daten**

Im Hamburgischen Transparenzgesetz ist ausdrücklich geregelt, dass personenbezogene Daten bei der Veröffentlichung im Informationsregister unkenntlich zu machen sind, dass dies aber nicht für die Namen von Vertragspartnerinnen und Vertragspartnern veröffentlichungspflichtiger Verträge, nicht für die Namen der Verfasserinnen und Verfasser zu veröffentlichender Gutachten und Studien, nicht für nach Datenschutzbestimmungen veröffentlichungsfähige Geodaten, bei zu veröffentlichenden Baugenehmigungen und Bauvorbescheiden nicht für Flurstücksnummern und nicht für die personenbezogenen Daten der veröffentlichungspflichtigen Subventionsvergaben und Zuwendungsvergaben handelt, es sei denn, es handelt sich um personenbezogene Daten in der Zweckbestimmung.

Diese Regelungen sollten in das Bremer Informationsfreiheitsgesetz übernommen werden.

### **1.10 Verpflichtung zur leichten Auffindbarkeit, maschinellen**

#### **Durchsuchbarkeit und Druckbarkeit der Dokumente**

Die hamburgische Verpflichtung, wonach die Dokumente im hamburgischen elektronischen Informationsregister leicht auffindbar, maschinell durchsuchbar und druckbar sein müssen, sollte in das Bremer Informationsfreiheitsgesetz übernommen werden.

### **1.11 Verpflichtung zu kostenlosem und anonymem Zugang zum elektronischen Informationsregister**

Auch im Bremer Informationsfreiheitsgesetz sollte klarstellend festgelegt sein, dass der Zugang zum Informationsregister kostenlos und anonym sein muss.

### **1.12 Verpflichtung zum Zugang zum Informationsregister über öffentliche Kommunikationsnetze und auch in öffentlichen Räumen**

Bremen sollte die im hamburgischen Gesetz enthaltenen Festlegungen übernehmen, wonach der Zugang zum elektronischen Informationsregister über öffentliche Kommunikationsnetze bereitgestellt und in ausreichendem Maße in öffentlichen Räumen gewährt werden muss.

### **1.13 Verpflichtung zur Gewährleistung eines bestimmten Datenformates**

Das Hamburgische Transparenzgesetz verpflichtet die Verwaltung, die Daten in einem bestimmten Datenformat zu veröffentlichen. Die Daten müssen danach wiederverwendbar sein, es darf keine Begrenzung durch eine plattformspezifische oder systembedingte Architektur geben, es muss ein verbreiteter und frei zugänglicher Standard genutzt werden, es muss eine Unterstützung durch herstellerunabhängige Organisationen geben und die

Dokumentation des Formates und aller Erweiterungen müssen frei verfügbar sein. Diese Regelungen entsprechen den Forderungen der Bremer Empfehlung zu Open Government Data (siehe 6. Jahresbericht, Ziffer 8.) und sollten auch in das Bremer Informationsfreiheitsgesetz übernommen werden.

#### **1.14 Verpflichtung zur Bereithaltung der Informationen für mindestens zehn Jahre nach ihrer letzten Änderung**

Nach dem hamburgischen Gesetz müssen die Verwaltungen die zu veröffentlichenden Informationen mindestens zehn Jahre nach ihrer letzten Änderung vorhalten. Auch diese Regelung sollte in das Bremer Informationsfreiheitsgesetz aufgenommen werden.

#### **1.15 Abrufbarkeit der jeweiligen Fassung**

Auch die hamburgische Regelung, wonach bei Änderungen veröffentlichter Informationen neben der Änderung auch die jeweilige Fassung für jeden Zeitpunkt abrufbar sein muss, sollte in das Bremer Informationsgesetz übernommen werden.

#### **1.16 Wo Hamburg von Bremen lernen könnte....**

Es gibt aber auch Regelungen, die Hamburg aus Bremen übernehmen könnte. So macht das Bremer Informationsfreiheitsgesetz anders als das hamburgische Gesetz keine Ausnahme von der Veröffentlichungspflicht für Verträge mit einem Gegenstandswert von weniger als 100.000 Euro. Auch fehlt in Hamburg das Veröffentlichungsgebot für Unterlagen öffentlicher Sitzungen. Bürgerinnen und Bürger benötigen diese Unterlagen wie die Verwaltung selbst schon vor den Sitzungen, um sich auf die Sitzungen vorbereiten zu können. Sowohl in Hamburg als auch in Bremen könnte bei der Gelegenheit aus dem Veröffentlichungsgebot eine Veröffentlichungspflicht werden.

Im hamburgischen Gesetz findet sich kein Bezug auf die Veröffentlichungspflicht für Gesetze und Verordnungen, wohingegen das Bremer Informationsfreiheitsgesetz die Verpflichtung statuiert, Gesetze und Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften und Dienstvereinbarungen an das Informationsregister zu melden. Diese Verpflichtung bedeutet für die Informationssuchenden, dass sie Verwaltungsvorschriften, also verwaltungsinternes Recht, an derselben Stelle finden wie Gesetze und Rechtsverordnungen. Das bietet den Vorteil, dass sich die Nutzerinnen und Nutzer des bremischen Informationsregisters keine Gedanken darüber machen müssen, welche Rechtsnatur die von ihnen gesuchte Rechtsvorschrift hat.

In Bremen gibt es anders als in Hamburg Veröffentlichungsgebote (aus denen ebenfalls Veröffentlichungspflichten werden könnten) für bei den Behörden vorhandene gerichtliche Entscheidungen und für Informationen, zu denen bereits nach einem individuellen Antrag

Zugang gewährt wurde. Gerade die letztgenannten Dokumente sind sehr wichtig für die Informationsfreiheit, weil sie das Scharnier zwischen den individuellen Ansprüchen auf Informationsfreiheit und den Veröffentlichungspflichten bilden.

Diese Aspekte zeigen, dass für die Verwaltungstransparenz das seit dem Mittelalter Bekannte gilt: Die Schwesterstädte Hamburg und Bremen sollten voneinander lernen!!!!

Dr. Imke Sommer

Die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit  
der Freien Hansestadt Bremen

## **2. Informationsfreiheit in Bremen**

### **2.1 Zugang zu Informationen über Gefahrenorte**

Ein Petent teilte uns mit, dass gegen seinen Willen seine Identität von der Polizei festgestellt und er durchsucht worden sei. Es habe sich dabei um verdachtsunabhängige Maßnahmen gehandelt, die nach dem Bremischen Polizeigesetz nur an Orten erlaubt seien, bei denen aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte anzunehmen sei, dass dort Straftaten von erheblicher Bedeutung verabredet, vorbereitet oder verübt werden oder sich dort Straftäter verbergen und diese Maßnahmen zur Verhütung von Straftaten geboten erscheinen. Um sich vor solchen Maßnahmen besser schützen zu können, wollte der Petent wissen, welche Örtlichkeiten unter diese sogenannten Gefahrenorte fallen. Er habe deshalb einen entsprechenden Antrag nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz an das Innenressort gestellt. Die Offenlegung der Gefahrenorte sei ihm gegenüber mit der Begründung verweigert worden, dass die Kriminalitätsentwicklung in den einzelnen Deliktsbereichen sehr unterschiedlich verlaufe und aufgrund von äußeren Einflüssen oder polizeilichen Schwerpunktmaßnahmen jederzeit verändert oder verlagert werden könne. Damit wollte der Petent sich nicht zufrieden geben.

Wir schrieben daraufhin den Senator für Inneres und Sport an und baten um Auskunft, auf welchen Ausschlusstatbestand nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz sich die Ablehnung im vorliegenden Fall stützte. Grundsätzlich haben nämlich alle Menschen einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen, wenn nicht einer der im Gesetz genannten Ausschlusstatbestände erfüllt ist. In der Zwischenzeit beantwortet der Senat eine kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE zu dem Thema Gefahrenorte. Dort wurde festgestellt, dass die Gefahrenorte im Land Bremen grundsätzlich für eine Offenlegung geeignet seien. Als Anlage wurde der Antwort des Senats eine Übersicht mit den aktuellen Gefahrenorten beigelegt. Uns teilte der Senator für Inneres und Sport mit, dass die Gefahrenorte nun im Internet veröffentlicht würden. Wir informierten den Petenten über das Ergebnis. Bei zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführten Recherchen fanden wir nur die veraltete, hingegen jedoch keine aktuelle Übersicht.

### **2.2 Zugang zu den Verträgen über die Verlängerung der Straßenbahnlinie 8**

Eine Petentin teilte uns mit, dass sie sich an den Senator für Umwelt, Bau und Verkehr gewandt und um Übersendung der Verträge zwischen den Gebietskörperschaften Bremen, Stuhr und Weyhe sowie einem weiteren Vertragspartner bezüglich der Verlängerung der Straßenbahnlinie 8 gebeten hatte. Ihr sei mitgeteilt worden, dass ihr Ersuchen an die Gemeinde Stuhr zwecks Entscheidung über die Herausgabe weitergeleitet worden sei. Von

dort aus habe man der Petentin dann mitgeteilt, dass ihr ein entsprechender Vertrag vom März 2008 nicht zur Verfügung gestellt werden könne, weil ein Vertragspartner sein Einverständnis verweigert habe. Als Begründung wurde angeführt, dass der Vertrag betriebsbezogene Zahlen enthalte.

Wir schrieben daraufhin den Senator für Umwelt, Bau und Verkehr an und baten ihn um Stellungnahme, warum der Petentin kein Informationszugang zu den benannten Verträgen gewährt wurde. Wir wiesen zudem noch einmal ausdrücklich darauf hin, dass diejenige Stelle, die über die amtliche Information verfügt und die Verfügungsbefugnis über die Informationen innehat, zur Entscheidung über den Antrag verpflichtet ist. Einige Zeit später teilte uns die Petentin mit, dass sie in der Zwischenzeit die Verträge unter Weglassung einiger Bestandteile erhalten habe. Wir wurden erneut um Prüfung gebeten, ob das Weglassen der Passagen rechtmäßig war. Wir baten den Senator für Umwelt, Bau und Verkehr wiederum um Stellungnahme und Auskunft darüber, ob und gegebenenfalls mit welchem Ergebnis ein Drittbeteiligungsverfahren stattgefunden hat. Aus dem Ressort wurde uns mitgeteilt, dass die Vertragsbestandteile, zu denen kein Zugang gewährt wurde, Betriebsgeheimnisse und Geschäftsgeheimnisse enthielten. Ein Drittbeteiligungsverfahren, welches das Gesetz vorsieht, bevor zu solchen Informationen Zugang gewährt werden darf, war nicht durchgeführt worden. Wir forderten den Senator für Bau, Umwelt und Verkehr auf, das Drittbeteiligungsverfahren nachzuholen. Eine Einwilligung in die Veröffentlichung der Informationen wurde vom Betroffenen nicht erteilt, sodass nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz eine Abwägung der Interessen des Antragstellers und des Betroffenen stattfinden muss. Wir werden den Fortgang des Verfahrens prüfen.

### **2.3 Zugang zu fachlichen Anweisungen**

Ein Petent versuchte mehrfach beim Amt für Soziale Dienste Zugang zu fachlichen Weisungen zu § 82 Sozialgesetzbuch (SGB) XII und zur beruflichen Integration zu erhalten. Ihm sei die Zusendung und die Einsicht der Unterlagen ohne Begründung verweigert worden. Nachdem wir das zuständige Amt angeschrieben und aufgefordert hatten, dem Petenten Informationszugang zu gewähren, erhielten wir von dort die Mitteilung, dass die fachliche Weisung zu § 82 SGB XII nun an den Antragsteller versandt worden sei. Hinsichtlich der Weisung zur beruflichen Integration teilte das Amt für Soziale Dienste mit, dass diese für den Petenten nicht einschlägig sei. Stattdessen wolle man den Petenten an eine für ihn zuständige Stelle verweisen. Wir wiesen darauf hin, dass der Informationszugang nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz anlasslos gewährt wird. Das bedeutet, dass auch Unterlagen herausgegeben werden müssen, die für den Antragstellenden nicht relevant sind. Nicht herausgegeben werden dürfen lediglich Unterlagen, für die ein Ausschlussstatbestand nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz besteht. Nachdem noch einiger Schriftverkehr mit dem Amt für Soziale Dienste erfolgte,

wurde uns von dort mitgeteilt, dass dem Petenten die gewünschten Unterlagen nun zugesendet würden. Der geschilderte Fall zeigt, dass die Grundidee des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes, amtliche Informationen grundsätzlich jedermann zugänglich zu machen, unabhängig davon, ob ein berechtigtes Interesse daran besteht, noch nicht überall in der bremischen Verwaltung durchgedrungen ist. Für den Petenten hat sich der Informationszugang dadurch sehr lange hingezogen, obwohl das Informationsfreiheitsgesetz recht kurze Fristen setzt, um dies zu verhindern. Wir werden im Rahmen der von uns angebotenen Fortbildungsveranstaltung zum Bremer Informationsfreiheitsgesetz versuchen, den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der öffentlichen Verwaltung die Rechte der Antragstellenden einschließlich der einzuhaltenden Fristen zu verdeutlichen.

## **2.4 Zugang zu Informationen zur Umsetzung und Durchsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe**

Ein Bürger wandte sich an die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen mit der Bitte um Übersendung aller amtlicher Informationen, also beispielsweise Weisungen, Hinweise für die Leistungsabteilung und die Widerspruchsstelle, die sich mit der Umsetzung und Durchführung der Leistungen für Bildung und Teilhabe in Bremen beschäftigen. Von dort erhielt der Antragsteller lediglich eine Datei zu dem Thema und wurde im Übrigen an die Senatorin für Bildung, Wissenschaft und Gesundheit verwiesen. Zwei seiner Schreiben an das Bildungsressort blieben unbeantwortet, sodass der Antragsteller sich schließlich an uns wandte. Die Eingabe ließ sich schnell zum Abschluss bringen. Nachdem wir die Senatorin für Bildung, Wissenschaft und Gesundheit angeschrieben und um Übersendung der Unterlagen an den Petenten unter Hinweis auf die gesetzliche Frist zur Antragsbearbeitung von einem Monat gebeten hatten, wurden die Informationen dem Antragsteller umgehend zur Verfügung gestellt. Dieses Beispiel zeigt ebenso wie der in Ziffer 2.3 dieses Berichtes geschilderte Fall, dass den Anträgen auf Informationszugang, mit denen wir befasst werden, zwar häufig stattgegeben wird, bis dahin aber viel Schriftverkehr erfolgen muss und Zeit vergeht.

## **2.5 Internetauftritt der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit**

Im Dezember 2011 wurde der neue Internetauftritt der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit freigeschaltet, der nun wesentlich übersichtlicher und optisch ansprechender ist, als es bisher der Fall war und unter [www.informationsfreiheit.bremen.de](http://www.informationsfreiheit.bremen.de) zu finden ist. Auf der Webseite sind beispielsweise Informationen über den Ablauf eines Verfahrens nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz abrufbar. Auch über die Entstehung des Gesetzes kann man sich dort erkundigen. Zudem können einschlägige Gesetzestexte, die Jahresberichte der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit sowie die Entschlüsse und Protokolle der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in

Deutschland eingesehen werden. Auf der Startseite befinden sich Hinweise zu aktuellen informationsfreiheitsrechtlichen Themen. Eine Linksammlung rundet das Angebot ab. Innerhalb von zehn Monaten wurde die Startseite 6.600 mal aufgerufen.

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

Nach wie vor schreiten die Entwicklungen der Informationsfreiheit in den Bundesländern voran. Seit dem 31. Dezember 2011 hat der Landesbeauftragte für den Datenschutz in Rheinland Pfalz auch die Funktion des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit übernommen. Im Juni des Berichtsjahres wurde dort der entsprechende Internetauftritt freigeschaltet sowie eine Informationsbroschüre herausgegeben. Das Informationsfreiheitsgesetz des Landes Thüringen wird Ende Dezember 2012 außer Kraft treten. An einer Novelle wird derzeit gearbeitet. Unklar ist, ob in Zukunft dem thüringischen Landesbeauftragten für den Datenschutz auch die Aufgaben eines Informationsfreiheitsbeauftragten übertragen werden. In Hamburg trat Anfang Oktober 2012 das Hamburgische Transparenzgesetz in Kraft. Es löst das bisher gültige Landesinformationsfreiheitsgesetz ab. Das neue Gesetz regelt unter anderem, dass die hamburgischen Behörden ab Oktober des Jahres 2014 verschiedene Dokumente in einem elektronischen Register, das über das Internet zugänglich ist, veröffentlichen müssen. Auch in Berlin existieren derzeit zwei Entwürfe für ein Transparenzgesetz, die von der Berliner Piratenpartei und Bündnis 90/Die Grünen stammen. In Schleswig-Holstein wurden das Informationsfreiheitsgesetz und das Umweltinformationsgesetz zu einem Informationszugangsgesetz zusammengefasst. Die Verschmelzung der Gesetze hat den Nachteil gebracht, dass im Gegensatz zum bisherigen Informationsfreiheitsgesetz nicht mehr die Individualinteressen beim Informationszugang abzuwägen sind, sondern stattdessen die öffentlichen Interessen. Altfälle sind nun nach neuem Recht zu beurteilen. Kritisch zu sehen ist zudem, dass die im Gesetz verankerte Veröffentlichungsklausel nur für Umweltinformationen gilt. Auch in Brandenburg wird eine Zusammenlegung des Akteneinsichtsgesetzes und Informationszugangsgesetzes sowie des Umweltinformationsgesetzes vorbereitet. Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen hat dort einen entsprechenden Gesetzentwurf eingebracht, der auch Aspekte des Verbraucherinformationsgesetzes enthält. Die erste Lesung hat bereits stattgefunden. Ein Regierungsentwurf zur Änderung des Akteneinsichtsgesetzes und Informationszugangsgesetzes, zu dem auch die Landesbeauftragte für den Datenschutz und das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg gehört wurde, befindet sich in der Ressortabstimmung.

Auf Bundesebene hat ein Entwurf für ein E-Government-Gesetz, also ein Gesetz, das Regelungen zur elektronischen Verwaltung enthält, das Kabinett passiert. Das Gesetz dient dazu, die elektronische Kommunikation mit der Verwaltung zu erleichtern und elektronische

Verwaltungsdienste anzubieten. Der Entwurf enthält auch Transparenzpflichten und Veröffentlichungspflichten. Im September 2012 ist das novellierte Verbraucherinformationsgesetz, das die Informationsrechte der Bürgerinnen und Bürger stärken soll, in Kraft getreten.

Weniger Entwicklung ist in den Bundesländern erkennbar, in denen es bisher noch kein Informationsfreiheitsgesetz gibt. So ist nach Auskunft der Staatskanzlei in Baden-Württemberg frühestens in der zweiten Hälfte des Jahres 2013 mit einem Informationsfreiheitsgesetz zu rechnen. In Bayern wurde immerhin im September 2012 ein aktueller Gesetzentwurf von der Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) eingebracht.

#### **4. Aktuelle Rechtsprechung zur Informationsfreiheit**

Seit dem letzten Jahresbericht sind wieder einige Fragen zum Informationsfreiheitsrecht richterlich entschieden worden. Eine aktuelle Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Hamburg vom 21. Dezember 2011 behandelte das Problem, ob für Streitigkeiten, die den Zugang zu Unterlagen des Finanzamtes nach dem Informationsfreiheitsgesetz betreffen, der Verwaltungsrechtsweg oder der Finanzrechtsweg gegeben ist. Ebenso wie vom Finanzgericht Kiel in seinem Beschluss vom 8. November 2011 wurde vom Oberverwaltungsgericht in Hamburg der Verwaltungsrechtsweg als einschlägig angesehen. Das Finanzgericht Münster hingegen lehnte in seinem Urteil vom 28. März 2012 die Anwendbarkeit des Landesinformationsfreiheitsgesetzes für den Bereich der Finanzverwaltung ab.

Das Verwaltungsgericht Hamburg entschied in seinem Urteil vom 30. November 2011, dass es sich bei dem Wandgemälde eines Museums nicht um eine Information im Sinne des Landesinformationsfreiheitsgesetzes handelt, sondern um einen Kunstgegenstand. Dasselbe Gericht lehnte am 24. Januar 2012 einen Auskunftsanspruch aus Bauunterlagen zur Vorbereitung eines Zivilprozesses gegen eine Körperschaft der Freien und Hansestadt Hamburg ab, da fiskalische Interessen betroffen seien. Ebenso lehnte der Hessische Verwaltungsgerichtshof mit Urteil vom 21. März 2012 nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes den Zugang zu Informationen für den Fall ab, dass nachteilige Auswirkungen auf ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren bestehen.

Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen entschied am 9. Februar 2012, dass der Westdeutsche Rundfunk zumindest insoweit Auskunft nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz erteilen muss, wie keine Rückschlüsse auf das Redaktionsgeheimnis und den Programmauftrag möglich sind.

Am 1. Dezember 2011 stellte das Verwaltungsgericht Berlin in seinem sogenannten UFO-Urteil (UFO=Unidentifiziertes fliegendes Objekt) fest, dass die Arbeit des

wissenschaftlichen Dienstes des Parlaments Verwaltungstätigkeit darstelle und somit dem Informationsfreiheitsgesetz unterliefe und nicht hingegen als parlamentarische Angelegenheit zu bewerten sei. Streitgegenstand war ein Gutachten des wissenschaftlichen Dienstes zu UFOs, Außerirdischen und deren Erforschung.

## **5. AKIF und IFK in Mainz**

Im Jahr 2012 fanden sowohl der Frühjahrstermin als auch der Herbsttermin des Arbeitskreises Informationsfreiheit (AKIF) und der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten (IFK) entgegen der sonst üblichen Reihenfolge in Mainz statt. Diese Ausnahme kam dadurch zustande, dass in Rheinland-Pfalz Ende des Jahres 2011 das Amt des Informationsfreiheitsbeauftragten neu geschaffen wurde und deshalb der Vorsitz der diesjährigen IFK und des AKIF auf den Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz übertragen wurde. Entgegen des bisher üblichen Verfahrens wechselt der Vorsitz nun nur noch jährlich anstatt halbjährlich. In den Sitzungen der Gremien wurden unter anderem folgende aktuelle Themen behandelt:

- Bericht über das Hamburgische Transparenzgesetz,
- Rechtsprechungsdatenbank der Landesbeauftragten für den Datenschutz und das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg,
- Forschung und Informationsfreiheit – Einsicht in die Kooperationsverträge von Universitäten mit Unternehmen,
- Kostenfreier Zugriff auf Gerichtsurteile (Gemeinfreie Urteile).

Die diesjährigen Entschließungen der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland sind in diesem Jahresbericht unter Ziffer 8. abgedruckt.

## **6. Fortbildungsveranstaltung zum Informationsfreiheitsgesetz**

Wie bereits im letzten Jahr, fand auch im Jahr 2012 wieder eine Fortbildungsveranstaltung zum Bremer Informationsfreiheitsgesetz im Aus- und Fortbildungszentrum für den bremischen öffentlichen Dienst statt. Die Veranstaltung richtet sich an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der bremischen Dienststellen und wurde wie bereits im Vorjahr gut angenommen. Das Ziel der Fortbildungsveranstaltung besteht darin, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der bremischen Dienststellen den Umgang mit den Vorschriften des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes zu erleichtern, was mittelbar dazu führen soll, dass die Antragstellenden schneller und zuverlässiger an die von ihnen gewünschten Informationen gelangen. Neu war diesmal, dass sich ein Teil der Veranstaltung vertieft mit dem elektronischen Informationsregister beschäftigte. Immer wieder erreichen uns Anfragen aus der Verwaltung, wie Informationen in das Register eingespeist werden. Dieses Thema wurde deshalb umfassend erläutert.

## **7. Bericht des Ausschusses für Wissenschaft, Medien, Datenschutz und Informationsfreiheit**

Der Bericht und Antrag des Ausschusses für Wissenschaft, Medien, Datenschutz und Informationsfreiheit zum 6. Jahresbericht der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit vom 16. März 2012 (Drucksache 18/303) und zur Stellungnahme des Senats vom 17. Juli 2012 (Drucksache 18/529) lag zum Redaktionsschluss noch nicht vor.

## **8. Die aktuellen Entschliefungen der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland**

### **8.1 Mehr Transparenz bei der Wissenschaft**

#### **– Offenlegung von Kooperationsverträgen –**

(Entschlieung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten vom 12. Juni 2012)

Die Kooperation zwischen Wissenschaft und Wirtschaft hat eine lange Tradition. Dies gilt für gemeinsame Institute ebenso wie für Stiftungsprofessuren und sonstige Formen der Zusammenarbeit.

Unternehmensfinanzierte Forschung nimmt einen immer größeren Anteil an der Wissenschaft ein. Deutschlandweit sollen inzwischen 660 Lehrstühle direkt oder indirekt von Unternehmen finanziert sein. Oft sind Motivation und Umfang der Förderung für Außenstehende nicht erkennbar. Für eine Beurteilung der Forschungsergebnisse und deren Bewertung ist die Kenntnis dieser Hintergründe jedoch Voraussetzung. Die Freiheit von Forschung und Wissenschaft lebt von einer offenen Diskussion; Geheimhaltung engt diese Freiheiten ein.

Einer verborgenen Einflussnahme auf Forschungsgegenstände, Forschungsergebnisse und auf deren Veröffentlichung kann nur durch eine konsequente Politik der Offenheit begegnet werden. Kooperationsverträge zwischen Wissenschaft und Unternehmen sind grundsätzlich offenzulegen. Eine solche Veröffentlichungspflicht sollte mindestens die Identität der Drittmittelgeber, die Laufzeit der Projekte, den Förderumfang und die Einflussmöglichkeiten der Drittmittelgeber auf Forschungsziele und Forschungsergebnisse umfassen. Die Pflicht zur Veröffentlichung der Verträge darf nur zurücktreten, soweit und solange die Bekanntgabe gesetzlich geschützte Interessen beeinträchtigt.

Die regelmäßige Offenlegung der Finanzierung von Forschungsprojekten ist nach Auffassung der Informationsfreiheitsbeauftragten ein geeignetes Instrument, um die Freiheit der Forschung zu schützen, indem einseitige Abhängigkeiten oder auch nur deren Anschein vermieden wird. Eine reine Selbstverpflichtung der Universitäten und

Forschungseinrichtungen ist hierfür nicht ausreichend. Es bedarf vielmehr konsequenter Regelungen in den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder.

## **8.2 Informationsfreiheit auf europäischer Ebene ausbauen, nicht einschränken!**

(Entschließung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten vom 12. Juni 2012)

Mit Besorgnis nehmen die Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland zur Kenntnis, dass der freie Zugang zu Dokumenten der Europäischen Union gemäß Verordnung 1049/2001 erneut in Frage gestellt wird. Bereits im Jahre 2008 hatte die Europäische Kommission mannigfaltige Vorschläge zu einer drastischen Einschränkung des Zugangs zu europäischen Dokumenten vorgelegt, deren Folge eine massive Reduzierung der gebotenen Transparenz des Handelns europäischer Institutionen gewesen wäre (vergleiche Entschließung der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 30. Juni 2008). Das Europäische Parlament forderte daraufhin zwar eine Stärkung der Informationsfreiheit, doch arbeiten die Mitgliedstaaten derzeit daran, genau das zu verhindern. Ein "Kompromisspapier" der dänischen Ratspräsidentschaft sah zuletzt vor, das Zugangsrecht zu Akten der Institutionen der Europäischen Union deutlich einzuschränken.

Während bislang alle Arten von Inhalten der Informationsfreiheit unterfallen, sollen zukünftig nur "formell übermittelte" Dossiers öffentlich einzusehen sein. Damit würden der Öffentlichkeit sämtliche Entwürfe oder Diskussionspapiere des Rats, der Kommission und des Parlaments vorenthalten. Dies würde auch Vertragsverletzungsverfahren, Wettbewerbsverfahren und Kartellverfahren betreffen, die von hohem öffentlichem Interesse sind.

Die Konferenz lehnt die Ausnahme einzelner europäischer Institutionen von der Transparenzpflicht ab. Sie tritt dafür ein, dass insbesondere die Europäische Zentralbank und die Europäische Investitionsbank nicht nur hinsichtlich ihrer Verwaltungstätigkeiten auf mehr Transparenz verpflichtet werden.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland appelliert an die Bundesregierung, sich im Europäischen Rat für mehr Transparenz einzusetzen. Verwaltung und Politik auf der Ebene der Europäischen Union dürfen nicht in bürokratische Geheimniskrämerei zurückfallen. Die Forderungen des Europäischen Parlaments müssen endlich erfüllt werden. Gerade angesichts der zunehmenden Verantwortung, die den europäischen Institutionen von der gemeinsamen Außenpolitik bis zur Bewältigung der Finanzkrise zukommt, gilt es, alle Institutionen der Europäischen Union noch weiter zu öffnen. Denn: Vertrauen basiert auf Transparenz!

### **8.3 Parlamente sollen in eigener Sache für mehr Transparenz sorgen!**

(Entschließung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten vom 27. November 2012)

Die Informationsfreiheitsgesetze von Bund und Ländern nehmen die Parlamente von den für sonstige öffentliche Stellen bestehenden Transparenzpflichten aus. Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland sieht, dass der Kernbereich der Abgeordnetentätigkeit in der unabhängigen Wahrnehmung ihres Mandats nicht dem umfassenden Zugangsanspruch der Öffentlichkeit unterliegen kann. Defizite bei der Transparenz führen aber zu einem Verlust an öffentlicher Glaubwürdigkeit. Die Parlamente von Bund und Ländern sollten deshalb Vorreiter in Sachen Transparenz werden und Ausnahmen vom Informationszugang soweit wie möglich zurücknehmen.

In welchem Umfange Transparenz herzustellen ist, ist eine Frage des verfassungsrechtlich gebundenen, gesetzgeberischen Ermessens. Dieses verpflichtet die Parlamente dazu, die bereits vorhandenen Transparenzregelungen regelmäßig daraufhin zu überprüfen, ob sie sich bewährt haben oder gegebenenfalls zu konkretisieren und zu ergänzen sind.

Dabei sollten – soweit noch nicht geschehen – folgende Punkte berücksichtigt werden:

- a) ein möglichst hohes Maß an Transparenz bei den weiteren Tätigkeiten und Einkünften von Abgeordneten unter Berücksichtigung von Berufsgeheimnissen. Den möglichen Besonderheiten des Mandats, insbesondere bei "Teilzeit"-Parlamenten, sollte Rechnung getragen werden,
- b) Veröffentlichung von Tagesordnungen von Plena und Ausschüssen, ebenso Stellungnahmen, Protokolle und weitere Unterlagen, die Gegenstand der Beratungen sind,
- c) Öffentlichkeit von Sitzungen der Fachausschüsse,
- d) grundsätzliche Veröffentlichung von wissenschaftlichen Ausarbeitungen der Parlamentsdienste und sonstiger Gutachten,
- e) Zugang zu Informationen über Beschaffungen, Reisen, Sachausgaben und sonstige kostenträchtige Vorhaben der Parlamente und ihrer Ausschüsse.

### **8.4 Mehr Transparenz bei Krankenhaushygienedaten**

(Entschließung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten vom 27. November 2012)

Das Vertrauen der Bevölkerung in das deutsche Gesundheitssystem, insbesondere in unsere Krankenhäuser, hat im Laufe der letzten Jahre abgenommen. Dies ist auch auf eine verbreitete Intransparenz zurückzuführen.

Zwar wurden in einem von einer Tageszeitung herausgegebenen Klinikführer Berlin-Brandenburg erstmals auch Hygienedaten veröffentlicht, jedoch nahmen nicht alle Krankenhäuser an der dieser Publikation zugrunde liegenden freiwilligen Datenerhebung teil. Das wurde unter anderem damit begründet, dass die nur zu internen Zwecken erhobenen Daten falsch interpretiert werden könnten, und dass Patientinnen und Patienten möglicherweise andere Krankenhäuser wählen würden, wenn sie über entsprechende Vergleichsdaten verfügten.

Die Entscheidung für oder gegen ein bestimmtes Krankenhaus können die Patientinnen und Patienten aber nur dann verantwortlich treffen, wenn ihnen alle relevanten Parameter zur Verfügung stehen; dazu gehören auch die jeweiligen Hygienedaten und ihre Umsetzung in den einzelnen Kliniken. Nur eine standardisierte Meldepflicht und Veröffentlichungspflicht für alle Hygienedaten ermöglicht es jeder Patientin und jedem Patienten, die jeweiligen Hygienestandards der Krankenhäuser zu bewerten und zu vergleichen.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland fordert daher alle Verantwortlichen, insbesondere den Bundesgesetzgeber und die Landesgesetzgeber, auf, für Transparenz bei Krankenhaushygienedaten zu sorgen. Dazu gehören auch standardisierte und weit reichende Meldepflichten und Veröffentlichungspflichten und die Erweiterung der Qualitätsberichte der Krankenhäuser. Dies wäre ein wichtiger Schritt, um durch mehr Transparenz das Vertrauen der Bevölkerung in die Gesundheitsversorgung durch Krankenhäuser zu fördern.