

Bericht des Landesbeauftragten für Informationsfreiheit

19. Jahresbericht des Landesbeauftragten für Informationsfreiheit

Ich übersende den 19. Jahresbericht des Landesbeauftragten für Informationsfreiheit, Berichtsjahr 2024, in der Anlage.

Beschlussempfehlung:

Anlage(n):

1. 19 Jahresbericht Informationsfreiheit

19. Jahresbericht des Landesbeauftragten für Informationsfreiheit

Hiermit erstatte ich der Bürgerschaft (Landtag) und dem Präsidenten des Senats meinen Bericht über das Ergebnis der Tätigkeit im Jahr 2024. Redaktionsschluss war der 31. Dezember 2024.

Bremerhaven, den 28. März 2025

Dr. Timo Utermark

Der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit
der Freien Hansestadt Bremen

Inhaltsverzeichnis

1.	Herausforderungen für die Informationsfreiheit	4
2.	Bremische Bürgerschaft – Ergebnisse der Beratungen des 18. Jahresberichtes und des 17. Jahresberichtes	6
3.	Informationsfreiheit in Bremen	7
3.1	Keine Informationsverweigerung wegen aktienrechtlicher Verschwiegenheitspflichten!	7
3.2	Zentrale Bearbeitung von Informationszugangsanträgen für mehrere Behörden	8
3.3	Hochwertige Datensätze wurden fristgerecht veröffentlicht	10
3.4	Augen auf bei Vertraulichkeitsklauseln!	10
3.5	Lizenzverträge im Transparenzportal sollten aktualisiert werden	12
4.	Aktuelle Empfehlungen zur Verbesserung der Informationsfreiheit im Land Bremen	15
5.	Entwicklung der Informationsfreiheit in Deutschland und Europa	17
5.1	Lobbyregistergesetz des Bundes wurde verschärft, Hamburg legt eigenen Gesetzesentwurf vor	17
5.2	Zivilgesellschaftliches Bündnis fordert Transparenzgesetz für Mecklenburg-Vorpommern	18
6.	Aktuelle Rechtsprechung zur Informationsfreiheit	21
6.1	Oberverwaltungsgericht Bremen: Besonderer Geheimnisschutz für noch nicht in den Markt eingeführte Produkte	21
6.2	Bundesverwaltungsgericht: Abfrage von Name und Postanschrift bei anonymisierten IFG-Anträgen zulässig	22
6.3	Bundesverwaltungsgericht: Schutz des Kernbereiches der exekutiven Eigenverantwortung	23
6.4	Dokumente der Bund-Länder-Zusammenarbeit sind dem Informationszugang nicht generell entzogen	24
6.5	Europäischer Gerichtshof gibt harmonisierte technische EU-Normen frei	26
6.6	Zugang zu Grundbuchauszügen auch ohne berechtigtes Interesse	27
6.7	Messenger-Nachrichten müssen gesichert werden	28
6.8	Vermeidung von Schadensersatzklagen begründet kein schützenswertes geschäftliches Interesse	29

6.9	Dokumentation des eigenen Angebotes im Vergabeverfahren darf eingesehen werden.....	29
7.	Die aktuellen Entschliefungen der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland	30
7.1	Gut informiert im Superwahljahr 2024!	30
7.2	Pflicht zur Informationsfreiheit und Transparenz auch für Kommunen in Hessen und Sachsen!	31
7.3	Gleicher Auftrag – gleicher Informationsanspruch gegenüber öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten!	32
7.4	Ein modernes Transparenzgesetz für Niedersachsen jetzt!.....	33

1. Herausforderungen für die Informationsfreiheit

Das Bremer Informationsfreiheitsgesetz ist eines der ältesten Informationsfreiheitsgesetze Deutschlands. Es trat am 16. Mai 2006 in Kraft. Die Bürgerschaft beabsichtigte mit diesem Gesetz seinerzeit, folgende Ziele zu erreichen:

- „Deutschland ist auf dem Weg in die Informationsgesellschaft. Das Staatsverständnis hat sich vom preußischen Obrigkeitsstaat zum gewährleistenden, bürgerorientierten, transparent handelnden Staat im Dienste der Bürger und im Dialog mit ihnen gewandelt.
- Demokratie lebt vom Prinzip der Öffentlichkeit als Voraussetzung für die demokratische Willensbildung und damit für demokratische Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an der Gestaltung des Gemeinwesens, aber auch für eine effektive Kontrolle staatlichen Handelns.“ (Bremische Bürgerschaft [Landtag], Drucksache 16/874, Seite 1)

Die seinerzeit von dem Gesetzgeber beschriebenen Gründe, eine möglichst umfassende Informationsfreiheit zu gewährleisten, sind heute so aktuell, wie sie es vor knapp zwanzig Jahren waren. Durch die fortschreitende Digitalisierung der Gesellschaft sind die Gefahren von falschen Informationen und unrichtigen Tatsachenbehauptungen gewachsen. Der Zugang zu verlässlichen Informationen, wie er durch das Bremer Informationsfreiheitsgesetz allen Bürgerinnen und Bürgern garantiert wird, ist daher für eine funktionierende Demokratie sogar wichtiger geworden, als er vor knapp zwanzig Jahren war. Der wirtschaftliche Wert, den die Informationen der Verwaltung auch für die Wertschöpfung der regionalen Wirtschaft darstellen können, tritt zu diesen Gemeinwohlbelangen hinzu.

Zudem nimmt die Bedeutung des individuellen Engagements einzelner Bürgerinnen und Bürger zu, um eine möglichst effektive Kontrolle der Verwaltung zu gewährleisten. Dieses kann aber nur gelingen, wenn den Bürgerinnen und Bürgern möglichst umfassend alle hierfür erforderlichen Informationen zur Verfügung gestellt werden. Denn nur bei einem gleichen Informationsniveau kann die Bürgerin oder der Bürger tatsächlich auf Augenhöhe mit einer Behörde über Sachverhalte sprechen. Transparenz führt dazu, dass eine Behörde eben nicht aus einer Position überlegenen Wissens argumentieren kann, sondern sich informierten Bürgerinnen und Bürgern stellen muss.

Die Möglichkeit der Bürgerinnen und Bürger, effektiv ihr Recht auf Informationszugang wahrzunehmen, hat auch einen präventiven Effekt, der die Verwaltung zu wahrheitsgemäßen, umfassenden Informationen und ordnungsgemäßigem Verhalten anhält. Dieser präventive Effekt, den alle Kontroll- und Transparenzregeln haben, hat positive Wirkungen, die den Aufwand, der bei der Bearbeitung von Informationsfreiheitsanfragen und Transparenzregistern entsteht, bei weitem aufwiegen.

Es lohnt sich also auch in Zukunft, für das Bremer Informationsfreiheitsgesetz und die mit ihm verfolgten Ziele zu streiten. Auch wenn der Zeitgeist sich gegenwärtig gegen die freiheitsrechtlichen Grundtendenzen des Informationsfreiheitsrechtes zu wenden scheint, gibt es weiterhin pragmatische Gründe, an weitgehenden Informationsfreiheitsrechten festzuhalten; sie dienen konkret einem besseren Verwaltungshandeln.

Schließlich hat sich in der Freien Hansestadt Bremen eine Änderung in Bezug auf die Informationsfreiheit ergeben: Am 13. Dezember 2024 habe ich mein Amt als Landesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit angetreten. Dafür, dass ich Teil dieser Behörde sein darf, bin ich sehr dankbar. Meine Mitarbeiterinnen stehen für einen außerordentlichen Sachverstand, demonstrieren täglich „Haltung“, wenn es darum geht, das Recht auf Informationsfreiheit durchzusetzen, und suchen gleichzeitig stets serviceorientiert, kooperativ und verständig nach praktischen Lösungen. Täglich engagieren sie sich mit hohem Einsatz für mehr Transparenz zu Gunsten der Bürgerinnen und Bürger in der Freien Hansestadt Bremen. Auch meiner Vorgängerin im Amt, Frau Dr. Sommer, möchte ich dafür danken, dass sie mir den Einstieg in jeder Hinsicht leichtgemacht hat und mit Rat und Tat zur Seite steht. Ihr gebührt große Anerkennung für ihren unermüdlichen Einsatz für die Informationsfreiheit in der Freien Hansestadt Bremen und in Deutschland.

2. Bremische Bürgerschaft – Ergebnisse der Beratungen des 18. Jahresberichtes und des 17. Jahresberichtes

Der Bericht und Antrag des Ausschusses für Wissenschaft, Medien, Datenschutz, Informationsfreiheit und Digitalisierung zum 18. Jahresbericht der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit vom 18. März 2024 (Drucksache 21/342) und zur Stellungnahme des Senats vom 3. September 2024 (Drucksache 21/738) lagen zum Redaktionsschluss noch nicht vor.

Der Bericht und Antrag des Ausschusses für Wissenschaft, Medien, Datenschutz, Informationsfreiheit und Digitalisierung zum 17. Jahresbericht der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit vom 8. Februar 2024 (Drucksache 21/281) sind gemeinsam mit der Stellungnahme des Senats vom 27. Juni 2023 (Drucksache 21/4) von der Bürgerschaft (Landtag) in ihrer Sitzung am 29. und 30. Mai 2024 behandelt worden.

Der Ausschuss für Wissenschaft, Medien, Datenschutz, Informationsfreiheit und Digitalisierung ließ sich zum 17. Jahresbericht insbesondere berichten, dass das Amtsgericht Bremen einem Petenten die Herausgabe einer Entscheidung aus rechtlichen Gründen verweigert habe (siehe hierzu 17. Jahresbericht, Ziffer 3.1). Die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit führte hierzu gegenüber dem Ausschuss aus, dass es sich um eine veröffentlichungswürdige Entscheidung handele, die überdies kostenpflichtig über juris herausgegeben worden sei. Der Ausschuss kritisierte daraufhin, dass die Entscheidung nicht über öffentliche Suchmaschinen kostenfrei abrufbar sei. Trotz dieser Kritik kam es nach den Feststellungen des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit dazu, dass auch im Jahr 2024 zumindest eine veröffentlichungswürdige Entscheidung nur kostenpflichtig über juris und nicht kostenlos auf der Internetseite des Gerichtes veröffentlicht worden ist (siehe hierzu Ziffer 6.1 dieses Berichtes).

3. Informationsfreiheit in Bremen

3.1 Keine Informationsverweigerung wegen aktienrechtlicher Verschwiegenheitspflichten!

Ein Petent forderte mehrere Tagesordnungen und Protokolle von Aufsichtsratssitzungen der Bremerhavener Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH beim Magistrat der Stadt Bremerhaven an. Die Herausgabe dieser Dokumente wurde ihm mit der Begründung verweigert, dass aktienrechtliche Verschwiegenheitspflichten, die gemäß § 52 Absatz 1 Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG) auch für Gesellschaften mit beschränkter Haftung gälten, dem Informationszugang entgegenstünden. Der Petent legte hiergegen Widerspruch ein und bat den Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit um Vermittlung.

Nach Prüfung der Rechtslage kam der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit zu dem Ergebnis, dass der Ausschlussgrund gemäß § 3 Nummer 4 Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) hier nicht greife, weil aktienrechtliche Verschwiegenheitspflichten keine durch Rechtsvorschrift geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflichten in diesem Sinne sind. Die Vorschriften des Gesellschaftsrechtes schützen keine öffentlichen Belange, sondern allein die privatwirtschaftlichen Belange der Gesellschaft im Wettbewerb mit anderen Unternehmen. Sofern diese Gesellschaften – wie in § 1 Absatz 1 Satz 3 BremIFG geschehen – mit Behörden gleichgestellt sind, könnten gesellschaftsrechtliche Verschwiegenheitspflichten nur analog zum allgemeinen Amtsgeheimnis betrachtet werden, das gerade nicht durch § 3 Nummer 4 BremIFG geschützt wird. Selbst wenn dies anders gesehen würde, träfen die Verschwiegenheitspflichten nur die Gesellschafterinnen und Gesellschafter sowie Aufsichtsratsmitglieder persönlich und nicht die durch § 7 Absatz 2 Satz 2 BremIFG in Verbindung mit § 1 Absatz 1 Satz 3 BremIFG zur Information verpflichtete Gesellschaft.

Generell gilt, dass das Gesellschaftsrecht nur die zivilrechtlichen Beziehungen und Verpflichtungen der Gesellschaft und ihrer Organe regelt. Öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen unterliegen zivilrechtliche Gesellschaften auch dann, wenn sich diese nicht aus dem Gesellschaftsrecht ergeben. Der Bundesgerichtshof stellte dies zu der vergleichbaren Vorschrift des § 4 Absatz 2 Nummer 2 Pressegesetz Nordrhein-Westfalen in seinem Urteil vom 16. März 2017 (Aktenzeichen I ZR 13/16) klar. Die Bestimmungen der § 93 Absatz 1 Satz 3, § 116 Satz 1, § 131 Absatz 3 Nummer 1 und § 404 Absatz 1 Nummer 1 Aktiengesetz stellten keine dem presserechtlichen Auskunftsanspruch entgegenstehenden Geheimhaltungsvorschriften dar. Das Gleiche dürfte daher auch für die Regelung in § 52 Absatz 1 GmbHG gelten.

Die Offenbarung von Informationen nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz dürfte zudem nicht als unbefugt anzusehen sein, weil sie auf einer gesetzlichen Verpflichtung basiert. Die Regelung in § 1 Absatz 1 Satz 3 BremIFG soll gerade verhindern, dass sich die öffentliche Hand durch die Gründung privatrechtlicher Gesellschaften zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben ihren grundrechtlichen Verpflichtungen und öffentlich-rechtlichen Bindungen entzieht. Hinsichtlich einzelner Teile der angeforderten Dokumente könnte der Informationszugang aber dennoch deswegen ausgeschlossen sein, weil es sich um schützenswerte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse oder personenbezogene Daten gemäß § 5 BremIFG und § 6 BremIFG handelt oder das Bekanntwerden der Information geeignet sein könnte, fiskalische Interessen der Stadt Bremerhaven im Wirtschaftsverkehr gemäß § 3 Nummer 6 BremIFG zu beeinträchtigen.

Da hinsichtlich der Einordnung der aktienrechtlichen Verschwiegenheitspflicht als Ausschlussgrund gemäß § 3 Nummer 4 BremIFG anderslautende Gerichtsentscheidungen verschiedener Instanzgerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit existieren (siehe zum Beispiel Obergerverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 17. November 2023, Aktenzeichen OVG 12 B 15/22, Randnummer 31), ist von einer geklärten Rechtslage auszugehen.

3.2 Zentrale Bearbeitung von Informationszugangsanträgen für mehrere Behörden

Im September des Berichtsjahres erhielt der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Kenntnis davon, dass die Senatorin für Bau, Mobilität und Stadtentwicklung die Bearbeitung von Informationszugangsanträgen zentral für alle Abteilungen bei der Senatorin für Bau, Mobilität und Stadtentwicklung sowie für die nachgeordneten Behörden, das Amt für Straßenbau und Verkehr und das Landesamt GeoInformation Bremen in ihrem Justizariat bündeln wolle. Hierbei sollten alle Anträge an ein Funktionspostfach gesendet beziehungsweise weitergeleitet werden und dort von dem für die Bearbeitung von Informationszugangsanträgen eingestellten Mitarbeiter beantwortet werden. Der Mitarbeiter solle die Kommunikation mit den Antragstellenden übernehmen und die begehrten Daten gegebenenfalls bei der Organisationseinheit, die über diese verfüge, anfordern. Er solle sodann im Falle einer Informationsgewährung die Einsicht beziehungsweise Übersendung der begehrten Dokumente organisieren oder – im Falle einer Ablehnung – den ablehnenden Bescheid erstellen. Im Falle einer Betroffenheit Dritter solle er zudem die Anhörung des Dritten durchführen.

Hierbei wurde an den Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit die Frage herangetragen, ob eine solche gebündelte Antragsbearbeitung für mehrere Behörden datenschutzrechtlich zulässig sei, denn durch die geplante Bearbeitung von Informationszugangsanträgen würden personenbezogene Daten der Antragstellenden, gegebenenfalls solche in

den gewünschten Informationen und solche, die für die Kommunikation mit betroffenen Dritten erforderlich sind, von den nachgeordneten Behörden an die Senatorin für Bau, Mobilität und Stadtentwicklung übermittelt.

Der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit stellte zunächst fest, dass es sich hierbei um die Verarbeitung von personenbezogenen Daten handele und es hierfür einer Rechtsgrundlage bedürfe, sofern personenbezogene Daten vom Amt für Straßenbau und Verkehr beziehungsweise dem Landesamt Geoinformation Bremen, bei denen es sich um eigenständige Behörden und nicht Abteilungen handelt, an die Senatorin für Bau, Mobilität und Stadtentwicklung und damit an eine andere Behörde übermittelt würden. In diesem Fall würde eine Dienstvereinbarung alleine nicht ausreichen, sondern es müsste eine entsprechende Regelung durch ein Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Rechtsverordnung geschaffen werden. Alternativ bestehe aber gegebenenfalls die Möglichkeit, den für die Bearbeitung der Informationszugangsanträge zuständigen Mitarbeiter durch Teilversetzung oder Teilabordnung formell zu einem Mitarbeiter aller beteiligten Behörden zu machen. Die konkrete Ausgestaltung müsste dann mit dem behördlichen Datenschutzbeauftragten abgestimmt und es müssten personalrechtliche und personalwirtschaftliche Fragen geklärt werden.

Wie in der EntschlieÙung „Mehr Transparenz durch behördliche Informationsfreiheitsbeauftragte!“ der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 2. Juni 2021 ausgeführt und in der Praxishandreichung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland „Prinzipien der Informationsfreiheit und Umsetzungshinweise zur ‚Informationsfreiheit by Design‘“ vom 3. Mai 2024 empfohlen, hält der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit die Einrichtung einer zentralen Instanz in einer Behörde für die Beratung und Koordinierung von Informationszugangsanträgen und der Veröffentlichung von Informationen im Transparenzportal für zielführend.

Gerade für kleinere Behörden kann es hilfreich sein, wenn eine zentrale Stelle geschaffen wird, die diese Aufgaben für mehrere Behörden gleichzeitig übernimmt, sodass die entsprechende Fachkompetenz nur einmal vorgehalten werden muss. Auch für Antragstellerinnen beziehungsweise Antragsteller kann dies ein Vorteil sein, weil ihre Anträge so zügiger und kompetenter beantwortet werden können. Der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit empfiehlt daher, möglichst eine zentrale Stelle für die Koordinierung von Informationszugangsanträgen und für die Veröffentlichung von Dokumenten im Transparenzportal in allen Behörden zu schaffen, und begrüÙt daher die Überlegungen und Planungen der Senatorin für Bau, Mobilität und Stadtentwicklung außerordentlich. Ob eine darüberhinausgehende Bündelung – zum Beispiel wie hier geplant – bei einer senatorischen Behörde für den nachgeordneten Bereich sinnvoll sein und wie diese unter Umständen umgesetzt werden kann, sollte daher auch in und zwischen anderen Behörden geprüft werden. Die Möglichkeit,

die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter teilweise auch in andere Behörden oder Senatsressorts abzuordnen oder zu versetzen, sollte dabei ebenfalls erwogen werden, um Personalressourcen zu sparen.

3.3 Hochwertige Datensätze wurden fristgerecht veröffentlicht

Die Koordinierungsstelle der Geodateninfrastruktur der Freien Hansestadt Bremen beim Landesamt GeoInformation Bremen hat fristgerecht bestimmte hochwertige Datensätze der öffentlichen Stellen zu den Themenfeldern Georaum, Erdbeobachtung und Umwelt, Meteorologie, Statistik, Unternehmen und Eigentümerschaft von Unternehmen sowie Mobilität für alle unentgeltlich bereitgestellt. Nach der Durchführungsverordnung (EU) 2023/138 zur Festlegung bestimmter hochwertiger Datensätze und der Modalitäten ihrer Veröffentlichung und Weiterverwendung (DVO-HVD) hatte dies bis zum 9. Juni 2024 zu erfolgen.

Auf dem Bremer Open Geo Data Day am 7. Juni 2024, an dem auch eine Mitarbeiterin des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit teilnahm, wurden die entsprechenden Datensätze fristgerecht freigeschaltet. Durch die unentgeltliche Bereitstellung der hochwertigen Datensätze müssen keine Kostenbescheide mehr erstellt werden, neue Angebote oder Geschäftsmodelle können gefördert sowie mehr Transparenz für Politik und Bürgerinnen beziehungsweise Bürger geschaffen werden, indem grundlegende Geodatenätze für alle jederzeit frei zugänglich und abrufbar sind. Der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit begrüßt ausdrücklich, dass die genannten Daten nunmehr bereitgestellt sind. Dies ist ein wichtiger Beitrag zur Förderung der Informationsfreiheit.

3.4 Augen auf bei Vertraulichkeitsklauseln!

Von der Senatorin für Arbeit, Soziales, Jugend und Integration wurde der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit vor einem Vertragsschluss um die Bewertung einer Vertragsklausel und ihrer Vereinbarkeit mit dem Informationszugangsrecht gebeten, die ihr von einem öffentlichen Vertragspartner in einem dreiseitigen Vertragsverhältnis mit einem weiteren privaten Vertragspartner vorgelegt worden war und die eine umfassende Verschwiegenheitsverpflichtung vorsah. Hiermit sollten sich die Parteien und ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verpflichten, über die ihnen im Rahmen der Durchführung des Vertrages zur Kenntnis gelangten, vertraulichen Angelegenheiten des jeweils anderen strengstes Stillschweigen zu bewahren. Das sollte auch gelten, wenn sie nicht ausdrücklich als vertraulich oder geheim bezeichnet worden sind. Die Vertraulichkeitsverpflichtung sollte auch über die Vertragslaufzeit hinaus fortgelten, bis die entsprechenden Informationen beziehungsweise Kenntnisse offenkundig werden. Diese Verpflichtungen sollten nicht gelten, wenn die Offenbarung erforderlich

ist, um den Vertragszweck zu erreichen, wenn die Informationen nachweislich durch Publikationen oder dergleichen allgemein bekannt sind beziehungsweise werden, wenn ohne Verschulden die Informationen der empfangenden Partei Gemeingut werden, wenn ohne Verpflichtung zur Vertraulichkeit einer Partei die Informationen durch Dritte überlassen wurden, wenn ohne Mitteilung durch eine andere Partei der empfangenden Partei die Informationen bereits bekannt waren oder wenn aufgrund Gesetzes, behördlicher oder gerichtlicher Anordnung die Informationen offen zu legen sind.

Der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit hat diese ihm vorgelegte Vertragsklausel als unvereinbar mit dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz bewertet. Die Regelung ist seines Erachtens auch ungeeignet, weil sie nur sinnvoll die vertraglichen und rechtlichen Beziehungen zwischen privaten Vertragspartnerinnen beziehungsweise Vertragspartnern regelt. An dem anvisierten Vertrag sind aber zwei Vertragspartner der öffentlichen Hand beteiligt gewesen, für die gesetzliche Regelungen gelten, die nicht im Einklang mit einer solchen Vertraulichkeitsklausel stehen. Hierbei reicht auch nicht aus, dass gesetzliche Offenlegungsverpflichtungen nicht erfasst werden sollten.

Generell gilt für die öffentliche Hand zunächst der Grundsatz der Amtsverschwiegenheit, der auch die jeweiligen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter umfasst. Hiervon abweichend sind Bremer Behörden auch an das Bremer Informationsfreiheitsgesetz gebunden, das spezielle Regelungen zur Herausgabe und Veröffentlichung von Informationen enthält und teilweise das Prinzip der Amtsverschwiegenheit umkehrt. So bestimmt § 1 Absatz 2a Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremlFG), dass das Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen nicht durch Rechtsgeschäft ausgeschlossen oder beschränkt werden kann. Öffentliche Stellen haben ihre Vertragspartnerinnen oder Vertragspartner vor Vertragsschluss auf die Veröffentlichungspflicht nach diesem Gesetz hinzuweisen. Dieser Regelung trägt die Vertraulichkeitsvereinbarung nicht Rechnung.

Gemäß § 11 Absatz 4a BremlFG wäre der anvisierte Vertrag grundsätzlich im Transparenzportal zu veröffentlichen gewesen. Dies gilt aber nicht, soweit ein Antrag auf Informationszugang nach diesem Gesetz abzulehnen wäre. § 3 Nummer 7 BremlFG schließt den Informationszugang bei vertraulich erhobenen oder übermittelten Informationen aus, soweit das Interesse des Dritten an einer vertraulichen Behandlung im Zeitpunkt des Antrages auf Informationszugang noch fortbesteht. Dies dürfte nach überwiegend vertretener Auffassung zwar nicht eine vertragliche Regelung zur Vertraulichkeit, wie hier vorgesehen, erfassen, könnte aber zu – rechtlichen – Auseinandersetzungen führen. Hier sei beispielsweise auf die Mautverträge mit Toll Collect beim Bund verwiesen. Sollte es Streit um die Zuordnung der Vertraulichkeitsklausel und damit des Vertrages zu § 3 Nummer 7 BremlFG geben, wäre auch eine Veröffentlichung des Vertrages gefährdet.

§ 6 Absatz 3 BremIFG regelt, dass bei Angaben gegenüber informationspflichtigen Stellen gemäß § 1 Absatz 1 BremIFG Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zu kennzeichnen sind. Das Geheimhaltungsinteresse ist darzulegen und zu begründen. Dies steht im Widerspruch zu einer Regelung, die jegliche Informationen als vertraulich bewertet, auch wenn sie noch nicht als solche bezeichnet oder gekennzeichnet wurden. Dass die Vertraulichkeit auch über die Vertragslaufzeit hinaus bis zur Offenkundigkeit einer Information gelten soll, geht sogar über den nur für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse geltenden besonderen Schutz des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes hinaus, weil nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse im Regelfall nach Ablauf von fünf Jahren nicht mehr als solche gelten und damit nicht mehr besonders geschützt sind (Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 19. Juni 2018, Aktenzeichen C-15/16). Durch eine solche Vertraulichkeitsklausel würden sich Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes gegebenenfalls sogar verpflichten, rechtswidriges Verhalten des Vertragspartners nicht zu melden, sofern dieses nicht unter § 138 Strafgesetzbuch oder das Hinweisgeberschutzgesetz fällt. Zwar war dies im konkreten Fall aufgrund der nur geringen Berührungspunkte zum privaten Vertragspartner nicht sehr wahrscheinlich, aber aus dem gleichen Grund bedurfte es dann auch keiner umfassenden Vertraulichkeitsvereinbarung.

Der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit empfiehlt daher den Behörden der Freien Hansestadt Bremen bei Abschluss von Verträgen, keine entsprechenden Verschwiegenheitsverpflichtungen einzugehen. Um gegebenenfalls besonders sensible Informationen konform zu informationszugangsrechtlichen Regelungen zu schützen, wäre es empfehlenswert, wenn entsprechende Mustervertragsklauseln entwickelt und ressortübergreifend zur Verfügung gestellt würden. Der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit bietet an, an der Erstellung derartiger Vertragsklauseln mitzuwirken beziehungsweise möglicherweise bestehende Klauseln zu prüfen.

3.5 Lizenzverträge im Transparenzportal sollten aktualisiert werden

Dem Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit ist aufgefallen, dass viele Dokumente im Transparenzportal mit einer veralteten Creative Commons Lizenz veröffentlicht werden. Hierbei handelt es sich um die Creative Commons Lizenz „Namensnennung – nicht-kommerziell – Keine Bearbeitung 3.0“ (CC BY-NC-ND 3.0). Diese ist zudem die restriktivste der sechs Kernlizenzen von Creative Commons. Sie erlaubt lediglich das Herunterladen und die Weiterverteilung des Werkes unter Nennung ihres Namens, jedoch keinerlei Bearbeitung oder kommerzielle Nutzung. Seit 2013 existiert eine neue Version, die Creative Commons 4.0 Lizenz, die 2017 auch offiziell ins Deutsche übersetzt wurde. Sie gilt international und es werden keine auf das nationale Recht angepassten Lizenzen mehr erstellt und auch

nicht mehr benötigt. Diese stellt nunmehr ausdrücklich klar, dass auch die Datenbankenherstellerrechte in Bezug auf Sui-generis-Datenbanken von der Lizenzerteilung umfasst sind. Die Verwendung der Creative Commons 4.0 Lizenz wird unter anderem von der Europäischen Kommission empfohlen und auch für deren eigene Dokumente verwendet. Für urheber- und leistungsschutzrechtlich geschützte Dokumente empfiehlt der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit daher, gegebenenfalls auf diese Version umzusteigen.

Auch sollte im Hinblick auf die Auswahl der Kernlizenz eine Änderung vorgenommen werden, weil die Restriktionen hinsichtlich des Verwendungszweckes „nicht kommerziell“ und der Verwendungsart „keine Bearbeitung“ im Widerspruch zu den Regelungen zur Definition des Begriffes von offenen Daten in der Richtlinie (EU) 2019/1024 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 20. Juni 2019 über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors und deren Umsetzung im Datennutzungsgesetz stehen. Gemäß Erwägungsgrund 16 der Richtlinie (EU) 2019/1024 gelten solche Daten und andere Inhalte als offen, wenn sie in einem offenen Format, das von allen zu jedem Zweck frei verwendet, weiterverwendet und weitergegeben werden kann, zur Verfügung gestellt werden. Gemäß § 4 Absatz 1 Datennutzungsgesetz (DNG) dürfen bereitgestellte Daten für jeden kommerziellen oder nicht-kommerziellen Zweck genutzt werden. Die Einschränkung auf nicht-kommerzielle Zwecke ist demnach rechtswidrig.

§ 4 Absatz 3 DNG regelt, dass Nutzungsbedingungen – Lizenzen – zulässig sind, soweit sie objektiv, verhältnismäßig, nichtdiskriminierend und durch ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel gerechtfertigt sind. Die jeweilige Lizenz darf dabei nicht zu einer Wettbewerbsverzerrung führen und die Möglichkeiten der Nutzung nicht unnötig einschränken. Öffentliche Stellen sollen nach Möglichkeit offene Lizenzen verwenden. Daher sollte hier stattdessen die Creative Commons Lizenz „Namensnennung 4.0“ (CC BY 4.0) genutzt werden. Bereits diese Lizenz schützt vor Entstellungen des Werkes und verpflichtet die Nutzenden, falls sie das Werk verändert haben, dies bei der Weiterverwendung anzugeben und alle vorherigen Änderungsangaben beizubehalten. Eine Einschränkung der Bearbeitungsbefugnis durch Wahl der Lizenzart „Keine Bearbeitung“ ist daher weder zulässig noch erforderlich.

Zwar schränkt die Verwendung der CC BY 4.0 Lizenz die freie Verwendung von nicht urheber- und leistungsschutzrechtlich geschütztem Material nicht ein, doch sollte hierfür besser eine Lizenz oder ein Hinweis verwendet werden, die oder der klarstellt, dass bereitgestellte Informationen nicht urheber- und leistungsschutzrechtlich geschützt sind. Dies betrifft unter anderem bloße Daten, wie auch sonstige „faktische“ Informationen, soweit diese nicht ausnahmsweise sonderrechtlich – beispielsweise als Sui-generis-Datenbank – geschützt sind, gemeinfreie Werke, bei denen die Schutzfrist abgelaufen ist, oder amtliche Werke im Sinne

von § 5 Absatz 1 Urhebergesetz (UrhG), sowie Nutzungen, die aufgrund gesetzlicher Schranken, zum Beispiel gemäß §§ 44a fortfolgende UrhG, erlaubt sind. Hier sollte aber besser das Public Domain Mark 1.0 Universell von Creative Commons verwendet werden, damit der urheber- und leistungsschutzrechtliche Status auch maschinell lesbar ist.

4. Aktuelle Empfehlungen zur Verbesserung der Informationsfreiheit im Land Bremen

Das Bremer Informationsfreiheitsgesetz vom 16. Mai 2006 ist ein Gesetz, das bisher nur wenige Änderungen erfahren hat. Es wurde nach fünf Jahren am 1. März 2011 erstmals geändert. Mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes vom 28. April 2015 wurden sodann die Veröffentlichungspflichten der Verwaltung ergänzt und präzisiert. Schließlich führte das Dritte Gesetz zur Änderung des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes vom 13. März 2019 zu weiteren Klärungen von Zweifelsfragen. Dass das Bremer Informationsfreiheitsgesetz in der Vergangenheit alle fünf Jahre kritisch überprüft wurde, erwies sich als sachgerecht und sollte daher auch in Zukunft erfolgen.

Die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit hat in ihrem 18. Jahresbericht eine Vielzahl von Empfehlungen zur Verbesserung der Informationsfreiheit in der Freien Hansestadt Bremen vorgeschlagen, die sich auf die über ein Jahrzehnt währende Erfahrung in dieser Funktion stützten (siehe hierzu 18. Jahresbericht, Ziffer 4.). Mit dem Wechsel im Amt des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit stellt sich die Aufgabe neu, im Jahr 2025 Änderungserfordernisse in Bezug auf das Bremer Informationsfreiheitsgesetz zu benennen, um so die Weiterentwicklung des Gesetzes auch in der Zukunft zu fördern. Dies war in der kurzen bisherigen Amtszeit, die Mitte Dezember 2024 begann, nicht möglich. Soweit in diesem Bericht an einzelnen Stellen diskutiert wird, inwiefern ein Handlungsbedarf des Gesetzgebers besteht (siehe hierzu etwa Ziffer 5.1 und Ziffer 5.2 dieses Berichtes), soll damit exemplarisch gezeigt werden, dass der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit einen gesetzgeberischen Handlungsbedarf weiterhin erkennt, wenngleich er sich nicht alle bislang geäußerten Vorschläge vollständig zu eigen machen will.

Allerdings ist bereits an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland in der Entschließung „Ein modernes Transparenzgesetz für Niedersachsen jetzt!“ vom 27. November 2024 „Kernelemente ein[es] moderne[n] Transparenzgesetz[es]“ herausgearbeitet hat (siehe hierzu Ziffer 7.4 dieses Berichtes), die der Bremer Gesetzgeber im Bremer Informationsfreiheitsgesetz bislang nicht vollständig umgesetzt hat. Insbesondere sieht die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland in der Zusammenfassung der Regelungen des Umweltinformationsrechtes und des Informationsfreiheitsrechtes in einem Gesetz ein solches Kernelement eines modernen Transparenzgesetzes. Eine entsprechende Bestimmung ist auch in einem Entwurf eines Transparenzgesetzes für Mecklenburg-Vorpommern aufgenommen worden, das von einem zivilgesetzlichen Bündnis am Tag der Informationsfreiheit am 24. September 2024 vorgelegt worden ist (siehe hierzu Ziffer 5.2 dieses Berichtes). Auch die Landesbeauftragte für Daten-

schutz und Informationsfreiheit hat in Vergangenheit beständig eine Integration des Umweltinformationsgesetzes in das Bremer Informationsfreiheitsgesetz gefordert (siehe hierzu 18. Jahresbericht, Ziffer 5.4 sowie Ziffer 4.1 mit zahlreichen weiteren Belegen aus den vorangegangenen Berichten).

5. Entwicklung der Informationsfreiheit in Deutschland und Europa

5.1 Lobbyregistergesetz des Bundes wurde verschärft, Hamburg legt eigenen Gesetzesentwurf vor

Zum 1. März 2024 wurde das Lobbyregistergesetz des Bundes geändert. Seitdem werden weitere Einträge von Lobbyvertreterinnen und Lobbyvertretern verlangt. Hierzu zählen zum Beispiel die Angaben, auf welches konkrete Gesetzesvorhaben sich die Lobbyarbeit bezieht und ob und welche Mandate Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter zuvor innehatten. Alle bestehenden Einträge mussten bis spätestens 1. Juli 2024 um die entsprechenden Einträge ergänzt werden. Auch werden jetzt Kontakte bis auf Referatsleiterebene herunter erfasst. Stellungnahmen und Gutachten von grundsätzlicher Bedeutung für die Interessenvertretung müssen nun unter Angabe des Zeitpunktes, der betroffenen Interessen- und Vorhabenbereiche und einer abstrakten Adressatenbezeichnung hochgeladen werden. Am 6. März 2024 wurde die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien um einen sogenannten exekutiven Fußabdruck ergänzt, der vorsieht, dass in der Begründung von Gesetzesentwürfen anzugeben ist, inwieweit Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter und beauftragte Dritte wesentlich zum Inhalt des Gesetzesentwurfes beigetragen haben.

Die Stellungnahmen und Gutachten müssen leider selbst nicht im Lobbyregister oder an anderer Stelle veröffentlicht werden, was mit wenig Aufwand mehr Transparenz bringen würde. Dies würde auch dazu beitragen, Vorurteilen entgegenzuwirken und lautere und fachlich versierte Lobbyarbeit aus der „Schmuddelecke“ herauszuholen. Auch wird weiterhin die Interessenvertretung etwa durch Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände nicht erfasst, wodurch vermutlich wesentliche Kontakte und Grundlagen für Gesetzesentwürfe nicht transparent werden. Selbst wenn man der Ansicht folgen sollte, dass eine Registrierungspflicht hier gegen das vorbehaltlos gewährte Grundrecht aus Artikel 9 Grundgesetz verstoße, sollten doch eingegangene Stellungnahmen zumindest von den empfangenden Behörden veröffentlicht werden müssen.

Auf Basis einer Volksinitiative wurde auch in Hamburg inzwischen ein Antrag auf Erlass eines Lobbyregistergesetzes in die Hamburgische Bürgerschaft eingebracht (Hamburgische Bürgerschaft Drucksache 22/17395), das nach Redaktionsschluss beschlossen worden ist. Das Gesetz geht über das Bundesgesetz hinaus und sieht einen exekutiven und legislativen Fußabdruck vor. Es sollen hier auch nicht nur Zusammenfassungen, inwieweit Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter wesentlich zum Inhalt von Gesetzesentwürfen beigetragen haben, veröffentlicht werden, sondern auch die Stellungnahmen im Wortlaut veröffentlicht werden. Als positiv ist insbesondere hervorzuheben, dass neben einer Veröffentlichung im Lobbyregister die Stellungnahmen auch mit dem Vorgang der jeweiligen Gesetzesvorlage in

der Parlamentsdokumentation der Bürgerschaft verknüpft werden sollen, sobald dazugehörige Gesetzesvorlagen eine Drucksachenummer erhalten haben. So kann transparent und ohne großen Rechercheaufwand bei jedem Gesetzesentwurf an einem Ort eingesehen werden, welche Stellungnahmen hierzu von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern ergangen sind. Hier wäre es wünschenswert, wenn ergänzend auch die Stellungnahmen, die im Rahmen der Verbändeanhörung zu einem Gesetz eingegangen sind, veröffentlicht und gegebenenfalls Vorentwürfe und nachfolgende Gesetzesvorlagen hiermit verknüpft würden. So könnte der fortlaufende Gesetzgebungsprozess zu einem Gesetz übersichtlich dokumentiert werden.

In Schleswig-Holstein wurde das Parlamentsinformationsgesetz mit Gesetz vom 16. Oktober 2023 um eine Regelung ergänzt, die den Einfluss auf Gesetzesentwürfe, die von einem Ministerium erstellt wurden, aber über eine oder mehrere Fraktionen im Landtag eingebracht werden sollen, transparent machen soll. Dies ist ein wichtiger Ansatz, der bei der Einführung eines Lobbyregistergesetzes mitbedacht werden sollte. Hierbei sollten nicht nur Unterstützungsleistungen, die von der Landesregierung angefordert wurden, sondern auch solche, die auf Eigeninitiative von Interessenvertretungen erfolgen, mitberücksichtigt werden.

Mittlerweile gibt es in vielen Ländern und beim Bund Gesetze, die den Lobbyeinfluss auf Regierung und Parlamente zumindest teilweise öffentlich machen. Der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit empfiehlt daher weiterhin (siehe hierzu 14. Jahresbericht, Ziffern 5.5 und 5.11; 16. Jahresbericht, Ziffer 5.1; 17. Jahresbericht, Ziffer 5.5; 18. Jahresbericht, Ziffer 5.2 und Ziffer 5.2 dieses Berichtes), auch in der Freien Hansestadt Bremen die rechtlichen Voraussetzungen für die Dokumentation von Interessenvertretung bei der Gesetzgebung zu prüfen.

5.2 Zivilgesellschaftliches Bündnis fordert Transparenzgesetz für Mecklenburg-Vorpommern

Am 24. September 2024 anlässlich des Tages der Informationsfreiheit hat ein zivilgesellschaftliches Bündnis einen eigenen Gesetzesentwurf für ein Transparenzgesetz für Mecklenburg-Vorpommern¹ vorgelegt. Hintergrund war, dass die Regierungskoalition trotz einer entsprechenden Vereinbarung im Koalitionsvertrag hierzu seit drei Jahren keinen eigenen Entwurf vorgelegt hatte. Kernforderungen des veröffentlichten Gesetzesentwurfes sind die Zusammenführung von Informationsfreiheitsgesetz und Landes-Umwelteinformationsgesetz, die Schaffung eines digitalen Transparenzportals mit einer aktiven Veröffentlichungspflicht für die

¹ <https://transparenzgesetz-mv.de/transparenzgesetz/entwurf-transparenzgesetz>.

Behörden, die Möglichkeit der elektronischen Antragstellung, die Reduzierung von Ausschlussgründen für den Informationszugang und die Kostenfreiheit der Bearbeitung von Informationszugangsanträgen. Die Landesregierung und der Landtag haben den Gesetzesentwurf bisher nicht in den Gesetzgebungsprozess eingebracht.

Dennoch sind einige der Vorschläge, die sich aus dem Gesetzesentwurf für ein Transparenzgesetz für Mecklenburg-Vorpommern ergeben, auch für den Bremer Landesgesetzgeber erwägenswert, wenn das Bremer Informationsfreiheitsgesetz so fortentwickelt werden soll, um in der Praxis aufgetretenen Problemen bei der Anwendung Rechnung zu tragen.

Mit der letzten Änderung des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes wurde bereits klargestellt, dass die oder der Bremer Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit auch für die Beanstandung von Mängeln nach anderen informationsfreiheitsrechtlichen Vorschriften zuständig ist. Hier könnte man mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf bei einer zukünftigen Reform des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes einen Schritt weitergehen und das Umweltinformationsgesetz für das Land Bremen mit dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz ähnlich dem vorliegenden Gesetzesentwurf für Mecklenburg-Vorpommern kombinieren.

Teilweise nimmt der Gesetzesentwurf in § 5 Absatz 1 Nummer 5 und Nummer 9 Gesetzesentwurf für ein Transparenzgesetz für Mecklenburg-Vorpommern (GE TranspG M-V) auch Regelungen auf, die gegebenenfalls in ein Lobbyregister mit exekutivem und legislativem Fußabdruck gehören. Auch hier besteht nach Auffassung des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit in der Freien Hansestadt Bremen Prüfbedarf (siehe hierzu Ziffer 5.1 dieses Berichtes), auch wenn eine entsprechende Regelung nicht zwingend in das Bremer Informationsfreiheitsgesetz integriert werden muss. Insbesondere sollte geprüft werden, die Stellungnahmen aus der Verbändeanhörung mit den Gesetzen beziehungsweise den entsprechenden Gesetzesentwürfen zu veröffentlichen.

§ 4 Absatz 1 Nummer 2 und Absatz 2 GE TranspG M-V konkretisiert, wann private Dritte anspruchspflichtig sind. Eine ähnliche Regelung empfahl die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit auch für das Bremer Informationsfreiheitsgesetz (siehe hierzu 12. Jahresbericht, Ziffer 3.3.2 und 17. Jahresbericht, Ziffer 3.2), damit es hier nicht länger zu Schwierigkeiten in der Praxis und Meinungsstreitigkeiten hinsichtlich der Auslegung des Begriffes des „Bedienens“ kommt.

Wie die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit ebenfalls früher forderte (siehe hierzu 12. Jahresbericht, Ziffer 3.2; 17. Jahresbericht, Ziffer 5.1 und 18. Jahresbericht, Ziffer 5.4), enthält § 14 Absatz 2 GE TranspG M-V Einschränkungen hinsichtlich des Schutzes personenbezogener Daten bei der Veröffentlichung von Informationen. Nach dem Bremer

Informationsfreiheitsgesetz sind Informationen nur ohne personenbezogene Daten zu veröffentlichen, was die Veröffentlichung einzelner verpflichtend benannter Veröffentlichungsgegenstände in § 11 Absatz 4 Satz 2 Bremer Informationsfreiheitsgesetz unmöglich macht oder ihren Informationswert zumindest stark einschränkt, zum Beispiel bei der Veröffentlichung von Vergütungen der Leitungsebene von Unternehmen mit städtischer Beteiligung oder bei Baugenehmigungen oder Zuwendungsvergaben.

In § 21 GE TranspG M-V enthält der Gesetzesentwurf zudem eine Regelung für Staatsverträge über die Gründung juristischer Personen unter Beteiligung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, die im Bremer Informationsfreiheitsgesetz fehlt. Diese sind nach dem Gesetzesentwurf so zu gestalten, dass die Bestimmungen des Informationsfreiheitsgesetzes auch auf die juristischen Personen unter Beteiligung des Landes Mecklenburg-Vorpommern Anwendung finden. Der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit hält die Aufnahme einer entsprechenden Norm in das Bremer Landesrecht nicht für sachgerecht (siehe zur anderen bisherigen Auffassung 18. Jahresbericht, Ziffer 5.4). Eine entsprechende Regelung würde Kooperationen, die für ein kleines Land, wie es die Freie Hansestadt Bremen ist, von zentraler Bedeutung sind, unnötig erschweren und teilweise verhindern, weil zum Beispiel Niedersachsen über kein Informationsfreiheitsgesetz verfügt und daher eine entsprechende Regelung Kooperationen, auf die die Freie Hansestadt Bremen angewiesen sein könnte, ausschließen könnte.

§ 20 Absatz 6 GE TranspG M-V erweitert die Befugnisse der oder des Landesbeauftragten für Informationsfreiheit in Mecklenburg-Vorpommern um eine Anordnungsbefugnis zur Mängelbeseitigung, wenn eine Beanstandung fruchtlos verlaufen ist. Zudem wird in § 20 Absatz 1 GE TranspG M-V geregelt, dass die Anrufung der oder des Landesbeauftragten für Informationsfreiheit in Mecklenburg-Vorpommern und damit die Einleitung eines Vermittlungsverfahrens die Rechtsbehelfsfristen für die Einlegung eines Widerspruchs oder einer Klage unterbricht und diese erst wieder und neu zu laufen beginnen, wenn die oder der Landesbeauftragte für Informationsfreiheit in Mecklenburg-Vorpommern den Abschluss des Vermittlungsverfahrens gegenüber den Antragstellenden bekannt gibt. Entsprechende Regelungen enthält das Bremer Informationsfreiheitsgesetz nicht.

6. Aktuelle Rechtsprechung zur Informationsfreiheit

6.1 Oberverwaltungsgericht Bremen: Besonderer Geheimnisschutz für noch nicht in den Markt eingeführte Produkte

Das Oberverwaltungsgericht Bremen hat mit Beschluss vom 6. Juni 2024 (Aktenzeichen 2 LA 284/23) einen Antrag auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichtes Bremen vom 21. August 2023 (Aktenzeichen 4 K 2974/20) abgelehnt. Es hat hierbei bestätigt, dass ein Antrag auf Auskunft nach dem Verbraucherinformationsgesetz über bestimmte Inhalte einer von der Freien Hansestadt Bremen erteilten Ausnahmegenehmigung für ein noch nicht markteingeführtes Bier zu Recht abgelehnt wurde. Hierbei handelte es sich um ein Bier, das nicht nach dem deutschen Reinheitsgebot gebraut werden, sondern zusätzliche oder andere Zutaten enthalten sollte. Der Kläger wollte unter anderem den Namen des Herstellers, die Handelsbezeichnung, unter der das Bier in den Verkehr gebracht werden sollte, eine aussagekräftige Beschreibung und bildliche Darstellung des Erzeugnisses in Erfahrung bringen.

Das Oberverwaltungsgericht Bremen teilte die Auffassung des Verwaltungsgerichtes, dass diese Informationen als schützenswerte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nicht offenzulegen waren. Die Ausnahmeregelung in § 3 Satz 6 Verbraucherinformationsgesetz (VIG) gelte hier nicht, weil es sich nicht um ein bereits auf dem Markt befindliches Produkt handle. Durch die vom Kläger gewünschten Informationen könnten Konkurrenten einen Wettbewerbsvorteil erlangen, wenn sie schon vorab wüssten, dass ein Unternehmen beabsichtige, zukünftig ein bestimmtes Produkt mit bestimmten Eigenschaften und einem bestimmten Aussehen unter einem bestimmten Namen auf den Markt zu bringen. Dagegen bestehe für Verbraucherinnen und Verbraucher, an die sich das Verbraucherinformationsgesetz richte, ein eher geringes Interesse daran, diese Informationen über ein Produkt, das sie noch nicht erwerben könnten und das vielleicht auch niemals auf den Markt komme, zu erfahren.

Zudem sei entgegen der Auffassung des Klägers die Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz auf die Erhebung von Kosten für Amtshandlungen nach dem Verbraucherinformationsgesetz weder unmittelbar noch analog anwendbar. Sofern eine Antragstellerin oder ein Antragsteller ihren beziehungsweise seinen Auskunftsanspruch auf das Verbraucherinformationsgesetz stütze, gälten auch die Gebührenregelungen in § 7 VIG. Dies gelte auch, wenn die Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz günstiger für den Kläger wäre, weil diese keine kostendeckenden Gebühren vorschreibe.

Der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit hält die Entscheidung des Obergerverwaltungsgerichtes Bremen für nachvollziehbar begründet. Er musste anlässlich des Beschlusses des Obergerverwaltungsgerichtes Bremen in dieser Sache feststellen, dass das dem Beschluss des Obergerverwaltungsgerichtes Bremen zugrundeliegende erstinstanzliche Urteil des Verwaltungsgerichtes Bremen nicht auf der Internetseite des Gerichts oder an anderer Stelle frei im Internet zugänglich, sondern nur nach Abschluss eines kostenpflichtigen Abonnements bei der juris GmbH einsehbar ist. Hier hält der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit es für erforderlich, dass veröffentlichungswürdige Urteile zumindest auch auf der Internetseite des verantwortlichen Gerichtes und nicht nur in kostenpflichtigen Angeboten veröffentlicht werden, sodass sie kostenlos und frei der interessierten Öffentlichkeit zur Verfügung stehen.

6.2 Bundesverwaltungsgericht: Abfrage von Name und Postanschrift bei anonymisierten IFG-Anträgen zulässig

Gegenstand des Urteils des Bundesverwaltungsgerichtes vom 20. März 2024 (Aktenzeichen 6 C 8.22) ist eine datenschutzrechtliche Verwarnung des seinerzeitigen Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit gegen das damalige Bundesministerium des Innern, Bau und Heimat. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit verwarnte das seinerzeitige Bundesministerium des Innern, Bau und Heimat datenschutzrechtlich, weil es einen Petenten aufgefordert hatte, vor der Beantwortung seiner Anfrage zunächst seine Anschrift mitzuteilen. Dieser hatte mittels der Internetplattform FragDenStaat eine Anfrage ohne diese Angabe nach dem Informationsfreiheitsgesetz gestellt. Ohne Mitteilung der Anschrift hatte das Bundesministerium des Innern, Bau und Heimat die Bearbeitung der Anfrage nach dem Informationsfreiheitsgesetz abgelehnt. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit sah dagegen keinen rechtlichen Grund dafür, eine Anschrift abzufordern, und erkannte in dieser Aufforderung einen Verstoß gegen die datenschutzrechtlichen Vorgaben.

Dieser Auffassung trat das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil nunmehr entgegen. In § 7 Absatz 1 des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG [Bund]) sei vorausgesetzt, dass die Behörde wissen müsse, wer die Antragstellerin beziehungsweise der Antragssteller sei, und dass ihre oder dessen Anschrift bekannt sein müsse (Bundesverwaltungsgericht [BVerwG], Urteil vom 20. März 2024 [Aktenzeichen 6 C 8.22] Randnummer 57). Zur Begründung führt das Bundesverwaltungsgericht zunächst an, dass Voraussetzung eines zulässigen Informationsfreiheitsantrages sei, dass dieser von einer natürlichen Person oder juristischen Person des Zivilrechtes gestellt worden sei (BVerwG, am angegebenen Ort [aaO], Randnummer 58). Nur wenn Name und Anschrift einer Person bekannt seien, könne ausgeschlossen werden, dass der Antrag – was unzulässig wäre – zum Beispiel von Computerprogrammen, etwa mit

Hilfe von künstlicher Intelligenz, gestellt worden sei (BVerwG, aaO, Randnummer 58). Ferner könne der Informationsanspruch nach § 9 Absatz 3 IFG (Bund) abgelehnt werden, wenn die Informationen dem Antragssteller bereits bekannt seien. Auch diese Voraussetzung könne nur geprüft werden, wenn die Person des Antragstellers und seine Anschrift mitgeteilt würden (BVerwG, aaO, Randnummer 58). Auch die Interessenabwägung, die bei einer Betroffenheit Dritter von dem Informationsfreiheitsbegehren durchzuführen sei (§ 5 Absatz 1 Satz 1 IFG [Bund]), setze die Kenntnis von Namen und Anschrift voraus. Überdies müsse eine Anschrift der Antragstellerin beziehungsweise des Antragstellers bekannt sein, um eventuell anfallende Gebühren und Auslagen vollstrecken zu können (§ 10 Absatz 1 Satz 1 IFG [Bund]) (BVerwG, aaO, Randnummer 58). Da auch ein Verwaltungsverfahren, wie sich aus diversen Vorgaben des Verwaltungsverfahrensgesetzes ergebe, „nicht aus dem Verborgenen herausgeführt werden könne“, müsse auch der Antragssteller nach dem Informationsfreiheitsgesetz (Bund) „aus der Anonymität heraustreten“ (BVerwG, aaO, Randnummer 59).

Der Ausschluss einer anonymen Antragsstellung nach dem Informationsfreiheitsgesetz (Bund) durch das Bundesverwaltungsgericht lässt sich nicht vollständig auf die Freie Hansestadt Bremen übertragen. Denn § 7 Absatz 1 Satz 3 Bremer Informationsfreiheitsgesetz eröffnet der Behörde Ermessen, die Identität der antragsstellenden Person zu überprüfen, und damit auch die Möglichkeit, von einer solchen Überprüfung abzusehen. Es handelt sich nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz also nicht um eine zwingende gesetzliche Zulässigkeitsvoraussetzung, wie sie das Bundesverwaltungsgericht nach dem Informationsfreiheitsgesetz (Bund) annimmt.

Im Ergebnis eröffnet das Bremer Gesetz also die Möglichkeit zu einem pragmatischen Vorgehen. Die Verwaltungen in der Freien Hansestadt Bremen dürfen, wenn es etwa aus Gründen der Verwaltungsökonomie angemessen erscheint, auf die Angabe der Anschrift verzichten und das Informationsinteresse der Bürgerinnen und Bürger sofort erfüllen. Andererseits dürfen sie aber auch Angaben zur Person und Anschrift nach einer sachgemäßen Ermessensausübung erfragen. Die Verwaltung muss dies in jedem Fall abwägen. Denn tut sie dies nicht, käme es gegebenenfalls zu einem Ermessensausfall, der die Ablehnung seinerseits rechtswidrig werden ließe. Der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit wirbt dafür, dass von diesem Ermessen auch weiterhin zu Gunsten der Bürgerinnen und Bürger in großem Umfang Gebrauch gemacht wird.

6.3 Bundesverwaltungsgericht: Schutz des Kernbereiches der exekutiven Eigenverantwortung

Der Beschluss des Bundesverwaltungsgerichtes vom 24. Januar 2024 (Aktenzeichen 20 F 9.23) betrifft einen Antrag auf Zugang zu Unterlagen des Bundessicherheitsrates aus den

Jahren 1972 bis 1985, der auch auf das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes gestützt worden ist. Das Bundesverwaltungsgericht bestätigt aus diesem Anlass nochmals seine Rechtsprechung, dass der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung einen Versagungsgrund gegenüber einem Informationsfreiheitsverlangen darstellt (Bundesverwaltungsgericht [BVerwG], Beschluss vom 24. Januar 2024 [20 F 9.23], Randnummer 19).

Der Kernbereich bezieht sich in erster Linie auf die Willensbildung der Regierung, also die Erörterungen innerhalb des Kabinetts, die Vorbereitung von Kabinetts- und Regierungsentscheidungen, einschließlich der ressortübergreifenden Abstimmungsprozesse (BVerwG, am angegebenen Ort [aaO], Randnummer 16). Auch wenn vor allem laufende Entscheidungs- und Abstimmungsprozesse unter diesem Gesichtspunkt geschützt sind, um der Gefahr des Mitregierens Dritter zu begegnen (BVerwG, aaO, Randnummern 16 fortfolgende), erstreckt das Bundesverwaltungsgericht den Schutz des Kernbereiches nunmehr auch auf abgeschlossene und sehr lange zurückliegende Vorgänge, weil die Willensbildung innerhalb der Regierung sich nicht so frei vollziehen könne, wenn eine Regierung damit rechnen müsse, dass Vorgänge bekannt würden (BVerwG, aaO, Randnummer 23). Ausnahmen von diesem Schutz des Kernbereiches exekutiver Eigenverantwortung gelten allerdings dann, wenn die Informationen bereits bekannt geworden sind oder die Regierung im Rahmen ihres Ermessens sich dafür ausspricht, die Informationen bekannt zu geben (BVerwG, aaO, Randnummer 27).

Der Schutz des Kernbereiches exekutiver Eigenverantwortung spielt auch für die Anwendung des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes eine erhebliche Rolle. Der Senat ist als Kollegialorgan ausgestaltet, das von der Gleichrangigkeit seiner Mitglieder geprägt ist. Daher ist der Senat als Landesregierung in besonderem Maße auf einen vertrauensvollen Austausch angewiesen, der zumindest auch die einer Entscheidung des Senats vorausgehende Kommunikation mit dem kleinen Kreis der politischen Beamtinnen und Beamten in Bremen, also insbesondere den Staatsrätinnen und Staatsräten und dem Sprecher des Senats, umfasst.

6.4 Dokumente der Bund-Länder-Zusammenarbeit sind dem Informationszugang nicht generell entzogen

Mit Urteil vom 29. April 2024 (Aktenzeichen 17 K 2593/23) hat das Verwaltungsgericht Hamburg entschieden, dass einem Kläger Zugang zu den Berichten zweier Arbeitsgruppen der 89. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister aus dem Jahr 2018 zu gewähren sei. Bei der Herausgabe des Berichtes der Arbeitsgruppe Verwaltungsprozess („Regelungsvorschläge zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung“ nebst Gesetzesentwurf) sowie des Abschlussberichtes der Arbeitsgruppe des Strafrechtsausschusses „Digitale Agenda für das Straf- und Strafprozessrecht“ sei eine Gefährdung der Beziehungen zum Bund oder zu anderen Bundesländern nicht zu befürchten. Zwar seien die gewissermaßen diplomatischen

Aspekte der Beziehungspflege zwischen den Ländern beziehungsweise dem Bund und den Ländern innerhalb der föderalen Strukturen grundsätzlich durch den entsprechenden Ausschlussgrund in § 6 Absatz 3 Nummer 1 Hamburger Transparenzgesetz (HmbTG) geschützt, die etwa gefährdet sein könnten, wenn die Beklagte einem Dritten Zugang zu vertraulichen Unterlagen eines anderen Landes oder des Bundes gewähren würde. Darüber hinaus würden von der Vorschrift auch die zahlreichen Fälle der fachlichen Zusammenarbeit und des kooperativen Regierungshandelns selbst erfasst, die Gegenstand und Mittel der Beziehungen zum Bund und zu den anderen Ländern sind, und insoweit die im Einzelfall vertrauliche Zusammenarbeit auf Regierungsebene, das heißt auch der gemeinsame Arbeitsprozess, geschützt. Aber es bedürfe der konkreten Feststellung im Einzelfall, dass die Freigabe der beantragten Information tatsächlich zu einer erheblichen Gefährdung der Beziehungen zwischen den Ländern führen würde. Es reiche hierbei nicht aus, dass ein Land ohne Angabe von konkret auf das Dokument bezogenen Gründen der Freigabe widerspreche. Auch eine Vertraulichkeitserwartung aufgrund bisheriger entsprechender Praxis sei nicht ausreichend, weil diese keinen Rechtsnormcharakter habe und daher am höherrangigen Gesetzesrecht der einzelnen Länder zu messen sei. Eine umfassende, von materiellen Geheimhaltungsgründen unabhängige „Vertraulichkeitszusage“ sei in Zeiten von Informationszugangs- und Transparenzgesetzen normativ unbeachtlich. Ansonsten wäre die Bund-Länder-Zusammenarbeit regelmäßig vollständig vom Informationszugang ausgenommen. Als eine solche Bereichsausnahme könne § 6 Absatz 3 Nummer 1 HmbTG aber nicht gelesen werden. Dies würde sich unter anderem bereits aus der Formulierung einer zeitlichen und inhaltlichen Schranke („soweit und solange“) ergeben. Schon aus dieser Formulierung werde deutlich, dass die Gefahr im konkreten Einzelfall zu bestimmen sei, nämlich nach der konkreten Reichweite und der noch andauernden negativen Wirkung eines Informationszuganges.

Auch ein Ausschluss aus der Bund-Länder-Zusammenarbeit drohe einem Land, dass aufgrund einer gesetzlichen Verpflichtung Informationen herausgebe, nicht.

Der Grundsatz der Bundestreue sei keine Einbahnstraße. Der verfassungsrechtlichen – gegenseitigen – Verpflichtung zur Rücksichtnahme gegenüber den anderen Ländern aus Artikel 20 Grundgesetz werde dadurch hinreichend Rechnung getragen, dass eine Gefährdung der Beziehungen des beklagten Landes zu einem anderen Land anzunehmen sein könne, wenn die Offenlegung bestimmter Informationen dessen, allerdings im konkreten Einzelfall zu ermittelnden Interessen zuwiderlaufe. Dies könne insbesondere besonders sensible Informationen betreffen, zum Beispiel solche, die sich auf ein Abstimmungsverhalten beziehen, wo auf Fachebene nicht der mutmaßlichen „Linie“ der Hausleitung entsprechend abgestimmt worden sei, und zu besorgen sei, dass sich ein Land von diesem Abstimmungsergebnis nicht „glaubhaft distanzieren“ und politisch in Bedrängnis kommen könne.

Die Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichtes Hamburg ist nicht auf den Ausschlussgrund des § 3 Nummer 1 Buchstabe a) Bremer Informationsfreiheitsgesetz übertragbar. Insbesondere wird die Bereichsausnahme nicht, wie dies das Hamburger Gesetz tut, durch die Formulierung „soweit“ eingeschränkt, sondern stattdessen das Wort „wenn“ verwendet. Die Entscheidung steht auch einem umfassenden vertrauensvollen Austausch von Dokumenten im Länderkreis entgegen. Die Freie Hansestadt Bremen muss auch achten, dass es weiterhin Länder gibt, die kein Informationsfreiheitsgesetz verabschiedet haben, und auch dessen Rechtslage bei der Kooperation der Länder berücksichtigt werden muss.

Da die Freie Hansestadt Bremen auf ein hohes Maß an Kooperation und Vertrauen im Länderkreis angewiesen ist, sollte zudem stets geprüft werden, ob konkrete Gründe bestehen, die gegen eine Weitergabe von Informationen aus der Sicht der Freien Hansestadt Bremen sprechen, und diese Gründe stets auch konkret benannt werden. Allerdings kann das Risiko, dass vertrauliche Informationen aus Verhandlungen, etwa durch die Freie und Hansestadt Hamburg, bekannt werden, auf der Grundlage der neuen Entscheidung des Verwaltungsgerichtes Hamburg nach Auffassung des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit nunmehr nicht ausgeschlossen werden. Bei der Zusammenarbeit mit der Freien und Hansestadt Hamburg ist dies zu beachten.

6.5 Europäischer Gerichtshof gibt harmonisierte technische EU-Normen frei

Mit Urteil vom 5. März 2024 (Aktenzeichen C-588/21 P) stellte der Europäische Gerichtshof fest, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung harmonisierter technischer EU-Normen bestehe. Deswegen können interessierte Personen diese mit Hilfe eines Informationszugangsantrages von der Europäischen Kommission herausverlangen. Im entschiedenen Fall ging es um vier technische Normen, die Vorgaben für die Sicherheit von Spielzeug konkretisierten und auf die in EU-Normen Bezug genommen wurde. Diese waren im Auftrag und unter teilweiser Finanzierung durch die Europäische Kommission vom Europäischen Komitee für Normung (CEN) entwickelt worden und wurden bisher nur gegen Entgelt bereitgestellt und lediglich ihre Fundstelle wurde im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht.

Solche harmonisierten CEN-Normen sind regelmäßig nicht bindend, aber in diesen Fällen waren die darin vorgegebenen Testmethoden für die Hersteller verpflichtend. Aber auch in Fällen, in denen die Vorgaben der CEN-Normen für Wirtschaftsteilnehmerinnen und -teilnehmer nicht bindend sind, sei, so das Urteil des Europäischen Gerichtshofes, es für diese wegen des administrativen Aufwandes und der sich daraus ergebenden zusätzlichen Kosten schwie-

rig oder gar unmöglich, auf ein anderes Verfahren als das der Konformität mit diesen Vorschriften - wie etwa ein individuelles Gutachten – zurückzugreifen. Zudem verlange der Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit einen freien Zugang zum Unionsrecht für alle natürlichen und juristischen Personen der Union sowie die Möglichkeit für den Einzelnen, seine Rechte und Pflichten eindeutig erkennen zu können. Dieser freie Zugang müsse es jeder durch ein Gesetz geschützten Person insbesondere ermöglichen, in den Grenzen des rechtlich Zulässigen zu überprüfen, ob die Adressaten den von diesem Gesetz aufgestellten Regeln tatsächlich nachkommen.

Der Europäische Gerichtshof hat dabei offengelassen, ob CEN-Normen dem Urheberrechtsschutz unterliegen, was von der Generalanwältin in ihren Schlussanträgen ausdrücklich abgelehnt worden war. In Deutschland hatte der Bundesgerichtshof in der 1990er Jahren einen Urheberrechtsschutz für Deutsche Industrie Normen (DIN) ausdrücklich abgelehnt. Deshalb traf Deutschland 2003 im Urheberrechtsgesetz eine Neuregelung, die private Normwerke ausdrücklich dem Urheberrechtsschutz unterstellt, wenn Gesetze, Verordnungen, Erlasse oder amtliche Bekanntmachungen auf sie verweisen. Allerdings entstand die Neuregelung in § 5 Absatz 3 Urhebergesetz (UrhG) in einer Zeit, als das Internet gerade in größeren Teilen der Gesellschaft erstmals Verbreitung fand und die Informationszugangsfreiheit nur in Ansätzen existierte, weil das Informationsfreiheitsgesetz (Bund) erst im Jahr 2006 entstand. Daher ist generell fraglich, ob die Beschränkung auf Verleger, diese Normen zu angemessenen Bedingungen veröffentlichen zu dürfen, noch zeitgemäß ist und dem Rechtsstaatsprinzip entspricht.

Einem Informationszugang nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz dürfte die Regelung des § 5 Absatz 3 UrhG aber nicht entgegenstehen, weil auch hier der Urheberrechtsschutz einem Herausgabeanspruch nur entgegensteht, wenn die Abwägung mit der Informationszugangsfreiheit und damit – wie in der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes – dem öffentlichen Interesse am Informationszugang zu Gunsten des privaten Interesses am Schutz der Urheberinteressen ausfällt (siehe hierzu 18. Jahresbericht, Ziffer 6.3).

6.6 Zugang zu Grundbuchauszügen auch ohne berechtigtes Interesse

Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Beschluss vom 27. Februar 2024 (Aktenzeichen 10 B 12.23) entschieden, dass der Zugang zu Grundbuchauszügen, die Bestandteil von Verwaltungsakten geworden sind, nur nach den Vorgaben der Landesinformationszugangsgesetze und des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes und nicht nach den strengeren Zugangsregelungen der Grundbuchordnung zu gewähren sei. Ein berechtigtes Interesse müsse dann nicht nachgewiesen werden. Diese Entscheidung schafft Rechtsklarheit und lässt sich auch auf andere Dokumentenarten übertragen, für die der Zugang grundsätzlich er-

schwert ist. Denn immer wieder sind Dokumente vom Informationswunsch eines Antragstellenden erfasst, die außerhalb eines konkreten Aktenvorganges strengeren Zugangsregelungen unterliegen.

6.7 Messenger-Nachrichten müssen gesichert werden

Das Verwaltungsgericht Köln hat am 3. Juli 2024 (Aktenzeichen 13 L 1211/24) beschlossen, dass Messenger-Nachrichten, die vom Bundesministerium für Bildung und Forschung mit Bezug auf den Protestbrief von etwa hundert Lehrenden gegen die polizeiliche Räumung einer propalästinensischen Demonstration an einer Universität gesendet wurden und auf die sich ein Informationszugangsantrag bezog, zumindest bis zum Abschluss des Eilverfahrens gesichert werden müssten. Eine solche Zwischenregelung sei erforderlich, weil das Ministerium keine Datensicherungsmaßnahmen ergriffen habe, insbesondere im Hinblick auf die Selbstlöschungsfunktion der Nachrichten. Die Notwendigkeit weitergehender Sicherungsmaßnahmen bis zur Entscheidung über den Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz könne auch daraus folgen, dass die informationspflichtige Stelle davon ausgehe, die begehrten Nachrichten seien sämtlich und unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt als amtliche Informationen einzuordnen und daher nicht zu beaskunften.

Die Entscheidung macht deutlich, dass auch Messenger-Nachrichten aktenrelevante Informationen beinhalten könnten und daher zur Akte zu nehmen und zu beaskunften seien. Eine Übertragung aktenrelevanter Chats in einen Gesprächsvermerk allein ist nicht ausreichend. Dies ist selbstverständlich besser, als diese gar nicht zu verakten, kann aber nur ein provisorisches Hilfsmittel sein, solange keine einfache Möglichkeit besteht, dienstliche Chatverläufe direkt in die Akte zu nehmen, wenn diese Aktenrelevanz besitzen. Dies dürfte zwar nur für einen kleineren Teil dieser Chats relevant sein, aber in diesen Fällen kann es auf den genauen Wortlaut ankommen. Eine Gleichstellung mit Telefonaten wird dieser Form der Kommunikation insoweit nicht gerecht, als hier bereits eine Verschriftlichung erfolgt und daher eine Transferleistung nicht erforderlich ist. Zudem sind Chats im Gegensatz zu Telefonaten regelmäßig auf das Wesentliche konzentriert. Hier werden wenig persönliche Informationen nebenbei ausgetauscht. Gerade deswegen ist ein Ausweichen auf andere Kommunikationsmittel im Falle der direkten Veraktung der Chatverläufe eher unwahrscheinlich, sofern kein dienstwidriges Verhalten im Raum steht. Daher hält der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit auch weiterhin daran fest, dass es sinnvoll wäre, ein Tool zu entwickeln beziehungsweise entwickeln zu lassen, das eine einfache Veraktung von dienstlichen Chatverläufen und Ähnlichem ermöglicht (siehe hierzu 18. Jahresbericht, Ziffer 3.4).

6.8 Vermeidung von Schadensersatzklagen begründet kein schützenswertes geschäftliches Interesse

Das Gericht der Europäischen Union hat mit Urteil vom 17. Juli 2024 (Aktenzeichen T-761/21) entschieden, dass dem Zugang zu bestimmten Dokumenten betreffend den Erwerb von Impfstoffen durch die Europäische Kommission im Rahmen der Covid-19-Pandemie als schützenswertes geschäftliches Interesse nicht entgegengehalten werden könne, dass die Preisgabe der Information die Gefahr von Schadensersatzklagen gegen das Unternehmen bergen könnte. Die Entscheidung ist insoweit auf das Bremer Informationsfreiheitsgesetz übertragbar, als dass in gleicher Weise auch nicht der enger gefasste Geschäftsgeheimnisschutz gemäß § 6 Bremer Informationsfreiheitsgesetz begründet werden kann. Dies ist auch bei der Bearbeitung von Informationszugangsansträgen zu beachten, bei denen sich betroffene Unternehmen zur Verweigerung der Informationsherausgabe auf den Geschäftsgeheimnisschutz berufen.

6.9 Dokumentation des eigenen Angebotes im Vergabeverfahren darf eingesehen werden

Der Verwaltungsgerichtshof München hat mit Urteil vom 21. Juni 2024 (Aktenzeichen 5 BV 22.1295) die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes zum Informationszugang nach Abschluss des Vergabeverfahrens weiter präzisiert. Es hat dem Kläger zugestanden, dass er Einsicht in die Dokumentation über die Wertung seines Angebotes nach Abschluss des Vergabeverfahrens nach dem Informationsfreiheitsgesetz (Bund) nehmen dürfe. Zwar handele es sich bei § 5 Absatz 2 Satz 2 Vergabeverordnung (VgV) um eine Vertraulichkeitsregelung im Sinne von § 3 Nummer 4 Informationsfreiheitsgesetzes (Bund), aber diese schütze nur das einreichende Unternehmen selbst und könne nicht zu dessen Lasten angeführt werden. Die Einsicht in die Begründung der Bewertung seines Angebotes unter Berufung auf diese Regelung könne ihm nur insoweit verwehrt werden, als die Dokumentation Rückschlüsse auf die Inhalte der Angebote Dritter zulasse. Ansonsten erlange das Einsicht nehmende Unternehmen lediglich einen zulässigen Wettbewerbsvorteil, indem es bei zukünftigen Ausschreibungen sein Angebot aufgrund der ihm durch die Einsicht bekanntgewordenen Mängel optimieren könne.

Diese Konstellation lässt sich auch auf das bremische Recht übertragen und kann gerade für Unternehmen, die häufiger an Bieterwettbewerben teilnehmen, relevant sein. Für Unternehmen und Verwaltung bietet diese Möglichkeit der zulässigen Einsichtnahme den Vorteil, dass der Bieter nicht im Rahmen eines aufwendigen Nachprüfungsverfahrens Akteneinsicht nach § 165 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen im jeweiligen Ausschreibungsverfahren nehmen und so die Umsetzung eines Projektes aufhalten muss, wenn er nur Einsicht in seine eigene Bewertung erhalten möchte.

7. Die aktuellen Entschließungen der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland

7.1 Gut informiert im Superwahljahr 2024!

(Entschlieung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 4. Juni 2024)

2024 ist ein Superwahljahr: Europawahl, drei Landtagswahlen und verschiedene Kommunalwahlen stehen an. Wahlen stellen das zentrale Mittel dar, mit dem Wählerinnen und Whler ihrer vom Grundgesetz zugedachten Rolle nachkommen können: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus.“ Mit dem allgemeinen Wahlrecht erfüllt sich der Anspruch auf demokratische Teilhabe.

Wählerinnen und Whler sind auf Informationen aus zuverlässigen Quellen angewiesen. Allgemeine Informationen zur Wahl sind etwa bei den Bundes- beziehungsweise Landeswahlleitungen und den Zentralen für politische Bildung erhältlich. Letztere stellen insbesondere Informationen über die Wahlprogramme der politischen Parteien zur Verfügung. Die Inhalte der Wahlprogramme werden zum Beispiel in Wahl-O-Maten gebündelt und bieten für manche eine hilfreiche Grundlage für die Wahlentscheidung. Die Wahlprogramme umfassen allerdings nur die Vorhaben und Absichtserklärungen der Parteien.

Einen unmittelbaren Einblick in das Regierungs- und Verwaltungshandeln in der zurückliegenden Wahlperiode können amtliche Informationen geben, die auf Grundlage verschiedener Gesetze im Bund und in den meisten Ländern mittels Informationszugangsantrages beantragt werden können oder bereits proaktiv veröffentlicht werden. Zur Verfügung stehen hierfür vor allem Transparenz-, Informationsfreiheits- und Umweltinformationsgesetze. Auf diese Weise besteht die Möglichkeit zum Zugang zu Informationen aus erster Hand, die einen ungefilterten Eindruck über die tatsächliche Arbeit von Regierung und Verwaltung geben. Sie können eine wichtige Grundlage für eine fundierte Meinungsbildung beziehungsweise öffentliche Diskussion sein.

Da gerade im Wahlkampf auch Desinformation, also gezielte Falschinformation, ein Mittel sein kann, um die öffentliche Meinung und auch Wahlentscheidungen zu beeinflussen, sollten sich die Wählerinnen und Whler ihrer Informationsrechte bewusst sein. Originalinformationen sind so wichtig wie nie. Diese sind eine valide und seriöse Grundlage, um später an der Wahlurne gut informiert und sachorientiert zu entscheiden.

Daher weist die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland die Wählerinnen und Wähler darauf hin, dass die Gesetze über Transparenz und Informationsfreiheit besonders vor Wahlen ein geeignetes Mittel sein können, um sich fundiert zu informieren.

7.2 Pflicht zur Informationsfreiheit und Transparenz auch für Kommunen in Hessen und Sachsen!

(Entschließung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 5. Juni 2024)

In den meisten Ländern ist es selbstverständlich, dass auch die Kommunen den Regelungen der Informationsfreiheit unterliegen. Doch die Gesetze in Hessen und Sachsen überlassen es ihren Kommunen, ob sie transparent sein wollen – freiwillig sind es bisher nur wenige.

Diese Ausnahme vom Anwendungsbereich im Sächsischen Transparenzgesetz und Hessischen Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz ist nicht überzeugend. Sie schneidet die Menschen von genau den Informationen ab, die sie am meisten interessieren, nämlich von Informationen aus ihrem Wohnumfeld. Dazu gehören Dokumente zur Einrichtung von Kindertagesstätten, Unterlagen zur Förderung der Vereinslandschaft und Verträge des öffentlichen Personennahverkehrs.

Im Gegensatz zu Hessen und Sachsen gelten die Transparenz- beziehungsweise Informationsfreiheitsgesetze in allen anderen Ländern selbstverständlich auch für Kommunen. Damit können die Kommunen in den meisten Ländern nicht selbst entscheiden, ob sie Informationen erteilen wollen, sie sind vielmehr hierzu nach Maßgabe des jeweiligen Landesrechtes verpflichtet. Und dies zu Recht: Die bisherigen Evaluierungen der Ländergesetze sind zu dem Ergebnis gekommen, dass Befürchtungen zur Überlastung der Kommunen unbegründet waren und sich diese Regelungen in der Praxis bewährt haben. Die Bürgerinnen und Bürger haben von ihrem Recht auf Informationszugang verantwortungsvoll Gebrauch gemacht.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland fordert die Landesgesetzgeber in Sachsen und Hessen daher auf, auch ihren Bürgerinnen und Bürgern verbindliche Informationszugangsansprüche gegenüber den Kommunen zu gewähren und diese nicht der Entscheidung der einzelnen Kommunen zu überlassen. Es gibt keinen Grund, den Menschen in Sachsen und Hessen weniger Informationen zur Verfügung zu stellen als denen in anderen Ländern.

7.3 Gleicher Auftrag – gleicher Informationsanspruch gegenüber öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten!

(Entschließung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 5. Juni 2024)

Der Rat für die zukünftige Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (Zukunftsrat) legte am 18. Januar 2024 einen Bericht vor, der weitreichende Vorschläge für eine Reform von ARD, ZDF und Deutschlandradio beinhaltet. Nicht nachvollziehbar ist, dass der Zukunftsrat sich dabei nicht mit Informationszugang und Transparenz für Bürgerinnen und Bürger auseinandergesetzt hat. Zur Modernisierung gehört auch ein bundesweit einheitlicher Anspruch auf Zugang zu den Informationen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Ausgenommen ist nur die grundrechtlich geschützte journalistisch-redaktionelle Tätigkeit. Auch angesichts der bei einzelnen Rundfunkanstalten bekannt gewordenen Krisen und Skandale, wie zum Beispiel umstrittene Zahlungen an einzelne Führungskräfte, ist größtmögliche Transparenz in diesem Bereich unbedingt notwendig. Die Bürgerinnen und Bürger müssen sich einen unmittelbaren Eindruck über die Tätigkeiten der von ihnen finanzierten Anstalten verschaffen können.

Wird derzeit ein Antrag auf Informationszugang gestellt, ergibt sich bezogen auf die unterschiedliche Rechtslage in den einzelnen Ländern ein zersplittertes Bild mit einem sehr unterschiedlichen Anspruchsniveau. Obwohl alle öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Kern den gleichen Auftrag haben, hängt das Ob und Wie des Informationsanspruches vom Sitz der jeweiligen Rundfunkanstalt ab. In Ländern mit Mehrländeranstalten scheitert ein wirksamer Informationszugangsanspruch häufig sogar ganz an dem Erfordernis, dass dieser staatsvertraglich geregelt sein muss und eine entsprechende Regelung fehlt.

Wo erforderlich, müssen daher entsprechende gesetzliche Regelungen getroffen werden. Die Transparenzansprüche sollten dabei möglichst weit reichen und auch für Themen, wie beispielsweise Produktionskosten, Vermögensgeschäfte oder Spitzenvergütungen, gelten. Der Informationszugang muss von unabhängigen Stellen kontrolliert werden, das heißt, dort wo vorhanden durch die Informationsfreiheits- und Transparenzbeauftragten des Bundes und der Länder.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland fordert daher bundesweit einheitlich hohe Standards für den Anspruch auf Informationszugang gegenüber öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist Medium und Faktor öffentlicher Meinungsbildung. Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland fordert die Gesetzgeber daher auf, auch in diesem Bereich für Transparenz zu sorgen und dadurch die Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu stärken.

7.4 Ein modernes Transparenzgesetz für Niedersachsen jetzt!

(Entschließung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 27. November 2024)

Auch mehr als 25 Jahre nachdem das erste Informationsfreiheitsgesetz in Kraft trat, ist es in Deutschland noch immer nicht flächendeckend möglich, Ansprüche aus einem Informationsfreiheits- oder Transparenzgesetz geltend zu machen.

Niedersachsen, das neben Bayern über kein Informationsfreiheitsgesetz verfügt, hat sich auf den Weg gemacht, diese Lücke zu schließen. So heißt es im Koalitionsvertrag für die 19. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtages:

Für eine freie und transparente Gesellschaft werden wir in Niedersachsen ein modernes und umfassendes Informationsfreiheits- und Transparenzgesetz schaffen. Staatliche Stellen werden dabei verpflichtet, alle relevanten Informationen digital in einem Transparenzregister zu veröffentlichen.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland begrüßt diesen längst überfälligen Schritt. Aus Sicht der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland charakterisieren insbesondere folgende Kernelemente ein modernes Transparenzgesetz:

- ein verpflichtendes Transparenzregister oder Transparenzportal,
- eine Zusammenfassung der Regelungen des Umweltinformationsrechtes und des Informationsfreiheitsrechtes in einem Gesetz,
- eine Einbeziehung der kommunalen Ebene in den Transparenzanspruch,
- die Benennung behördlicher Transparenzbeauftragter,
- eine Veröffentlichung von individuell auf Antrag zugänglich gemachten Informationen im Transparenzregister, sofern hieran ein öffentliches Interesse besteht,
- eine Reduzierung von Bereichsausnahmen und Ausschlussstatbeständen auf ein absolut notwendiges Minimum.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland fordert den niedersächsischen Landesgesetzgeber auf, das Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag für ein modernes Transparenzgesetz zeitnah in dieser Legislaturperiode umzusetzen.