

Bericht der Landesdatenschutzbeauftragten

**Tätigkeitsbericht der Landesbeauftragten für Datenschutz und
Informationsfreiheit über die Informationsfreiheit im Jahr 2021 im Land
Bremen**

Beschlussempfehlung:

Anlage(n):

1. 16. Jahresbericht Informationsfreiheit

16. 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 2021. Redaktionsschluss war der 31. Dezember 2021.

Dr. Imke Sommer

Die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit
der Freien Hansestadt Bremen

Inhaltsverzeichnis

1.	Whistleblower:innen als Förder:innen der Informationsfreiheit.....	5
2.	Bremische Bürgerschaft – Ergebnisse der Beratungen des 15. Jahresberichts.....	8
3.	Informationsfreiheit in Bremen	8
3.1	Prüfungsaufgaben stehen online zur Verfügung.....	8
3.2	Informationszugang zu Corona-Lageberichten des Gesundheitsamts.....	8
3.3	Corona-Hygieneplan der Justizvollzugsanstalt muss nicht herausgegeben werden ..	9
3.4	Beseitigung von Altlasten auf einem Baugelände.....	10
3.5	Staatsverträge verhindern Informationszugang zu EU-Subventionen und zum Ökolandbau	11
3.6	Erneut dritter Platz im Transparenzranking	11
3.7	Freischaltung des Geoportals Bremen	12
4.	Aktuelle Empfehlungen zur Verbesserung der Informationsfreiheit in Bremen	13
4.1	Zum Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG)	13
4.2	Zum Bremischen Hochschulgesetz (BremHG).....	15
4.3	Zur Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz.....	15
4.4	Zum Bremischen Archivgesetz.....	15
4.5	Zur Bremischen Landesverfassung.....	15
4.6	Zur Landeshaushaltsordnung (LHO).....	16
4.7	Schaffung eines Beteiligtentransparenzdokumentationsgesetzes und eines verpflichtenden Lobbyregisters.....	16
4.8	Schaffung eines Lebensmittelüberwachungstransparenzgesetzes.....	16
5.	Entwicklung der Informationsfreiheit in Deutschland	16
5.1	Gesetze über die Einführung eines Lobbyregisters in Bund und Ländern	16
5.2	Vorbildliche Regelungen im sächsischen Transparenzgesetzentwurf.....	17
5.3	Änderung des E-Government-Gesetzes des Bundes	19
5.4	Datennutzungsgesetz	20
5.5	Berliner Lebensmittelüberwachungstransparenzgesetz.....	20

5.6	Übertragung der Aufsicht über das Umweltinformationsgesetz auf Bundesinformationsfreiheitsbeauftragten	21
5.7	Dritter Nationaler Aktionsplan Open Government verabschiedet.....	21
6.	Aktuelle Rechtsprechung zur Informationsfreiheit.....	22
6.1	Oberverwaltungsgericht Bremen bestätigt die Zulässigkeit der Herausgabe lebensmittelrechtlicher Kontrollberichte	22
6.2	Verwaltungsgericht Bremen verbietet Herausgabe von Informationen über Cum/Cum- und Cum/Ex-Geschäfte.....	23
6.3	Verwaltungsgericht Bremen: Prozessberichte pensionierter Polizeibeamter müssen herausgegeben werden	25
6.4	Keine Ablehnung einer Anfrage wegen einer Vielzahl von ähnlichen Anfragen anderer Antragsteller:innen möglich.....	25
6.5	Umwelthilfe erhält Zugang zu Daten von Fahrzeugen zu Emissionen	26
6.6	Über das Vorliegen angemessener Geheimhaltungsmaßnahmen nach dem Geschäftsgeheimnisgesetz	27
6.7	Afghanistan-Papiere durften veröffentlicht werden	28
6.8	Rechtsmissbräuchliches Vorgehen des Bevollmächtigten hindert Informationszugang nicht	30
6.9	Auskunftspflichten über bei den Behörden vorliegende Daten zur Corona-Pandemie	30
6.10	Informationsfreiheitsgesetz anwendbar bei abgeschlossenen Vergabeverfahren.....	31
6.11	Weiterverwendung von erhaltenen (Umwelt-) Informationen kann grundsätzlich nicht von den Behörden eingeschränkt werden.....	31
7.	Entwicklung der Informationsfreiheit in der Europäischen Union und auf internationaler Ebene: Daten-Governance-Gesetz	32
8.	Die aktuellen Entschlüsse der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland	33
8.1	Mehr Transparenz beim Verfassungsschutz – Vertrauen und Legitimation stärken!	33
8.2	Mehr Transparenz durch behördliche Informationsfreiheitsbeauftragte!	33
8.3	Forderungen für die neue Legislaturperiode des Bundes: Ein Transparenzgesetz mit Vorbildfunktion schaffen!	35

8.4	Tromsø-Konvention ratifizieren und einheitlichen Mindeststandard für den Zugang zu Informationen in ganz Deutschland schaffen!	37
8.5	EU-Richtlinie zum Whistleblowerschutz zeitnah umsetzen! Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber umfassend und effektiv schützen!	38
8.6	Umweltinformationen: Beratungs- und Kontrollkompetenz auch auf Landesbeauftragte für Informationsfreiheit übertragen!	39

1. Whistleblower:innen als Förder:innen der Informationsfreiheit

Im Koalitionsvertrag für die 20. Wahlperiode findet sich die Passage: "Wir setzen die EU-Whistleblower-Richtlinie rechtssicher und praktikabel um. Whistleblowerinnen und Whistleblower müssen nicht nur bei der Meldung von Verstößen gegen EU-Recht vor rechtlichen Nachteilen geschützt sein, sondern auch vor erheblichen Verstößen gegen Vorschriften oder sonstigem erheblichen Fehlverhalten, dessen Aufdeckung im besonderen öffentlichen Interesse liegt." Dies deckt sich mit der Forderung der Entschließung der Herbstkonferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland des Berichtsjahres, es bei der Umsetzung der EU-Richtlinie zum Whistleblowerschutz nicht bei dem Schutz in Fällen der Meldung von Verstößen gegen europäisches Recht zu belassen, sondern den Schutz auch auf Hinweisgebende zu erstrecken, die Verstöße gegen nationales Recht melden (siehe Ziffer 8.5 dieses Berichts). Die Gleichbehandlung der Aufdeckung von Verstößen gegen deutsches Recht mit der Aufdeckung von Verstößen gegen europäisches Recht ist schon alleine wegen der Verzahnung des europäischen mit dem mitgliedstaatlichen Recht sinnvoll und notwendig.

Auch wenn die pünktliche Umsetzung der EU-Richtlinie nicht mehr möglich ist, weil diese bis zum 17. Dezember 2021 hätte erfolgen müssen, sollte die Gesetzgebungsdiskussion sich die Zeit nehmen, auch die folgenden Aspekte des Schutzes für Whistleblower:innen einzubeziehen, die mit den Zielen der Informationsfreiheit verbunden sind:

Die demokratisch zustande gekommenen Gesetze sind Ausdruck des gesellschaftlichen Konsenses über wichtige Fragen des menschlichen Zusammenlebens und bringen unterschiedliche Grundrechte und unterschiedliche Interessen miteinander in Ausgleich. Die Beachtung dieser Gesetze muss deshalb in demokratischen Gesellschaften nicht nur mit Hilfe der Exekutive und Judikative, sondern auch mit allen anderen zur Verfügung stehenden Mitteln erreicht werden. Deshalb bestand eine der gesetzgeberischen Motivationen im Zusammenhang mit der Verabschiedung von Informationsfreiheitsgesetzen darin, es Einzelnen und der Allgemeinheit durch den Zugang zu amtlichen Informationen zu erleichtern, Verwaltungsvorgänge auf ihre Rechtmäßigkeit hin zu überprüfen. Die in den Informationsfreiheitsgesetzen hierfür gewählten Wege bestehen darin, Einzelnen individuelle Informationszugänge zu verschaffen, beziehungsweise öffentliche Stellen zur Veröffentlichung bestimmter Informationen zu verpflichten und damit der Allgemeinheit den Zugang zu diesen Informationen zu ermöglichen. Indem sie auf Verstöße gegen gesetzliche Vorschriften hinweisen, verschaffen auch Whistleblower:innen Zugang zu amtlichen Informationen. Sie erfüllen insofern dieselbe wichtige Funktion wie die Informationsfreiheitsgesetze.

Bei den derzeit diskutierten Regelungen zum Schutz von Whistleblower:innen steht deren dringend erforderlicher effektiver Schutz im Beschäftigungsverhältnis im Vordergrund, gilt die

EU-Richtlinie doch für Whistleblower:innen, die "im beruflichen Kontext" Hinweise über Rechtsverstöße erlangt haben. Sofern es sich bei den Whistleblower:innen um Beschäftigte des öffentlichen Bereichs handelt, zielt die Aufdeckung von Missständen aus deren beruflichem Kontext heraus in dieselbe Richtung wie die Informationsfreiheitsgesetze. Aus informationsfreiheitsrechtlicher Sicht müssen die Besonderheiten von Whistleblower:innen in öffentlich-rechtlichen Beschäftigungsverhältnissen deshalb besonders stark in den Fokus genommen werden. Genauso wichtig ist es aber, die gesetzgeberischen Schutzanstrengungen für Whistleblower:innen über den persönlichen Anwendungsbereich der EU-Richtlinie hinaus gehen zu lassen und effektive Schutzregelungen auch für diejenigen Whistleblower:innen zu schaffen, die außerhalb von Beschäftigungsverhältnissen Informationen über Rechtsverstöße öffentlicher Stellen erlangen.

Unabhängig davon, ob dies aus einem Beschäftigungsverhältnis heraus erfolgt, ist es für den effektiven Schutz von Whistleblower:innen, die auf Missstände in öffentlichen Stellen hinweisen, zudem erforderlich, bei Gelegenheit der Formulierung ihrer Schutzrechte auch die §§ 93 fortfolgende Strafgesetzbuch (Landesverrat und Gefährdung der äußeren Sicherheit) zu überarbeiten. Eine solche Neukodifizierung muss den Grundsatz der Ermutigung zur Offenbarung von Verfassungsbrüchen konsequent umsetzen, ohne Whistleblower:innen, die dieses Ziel verfolgen, der Gefahr strafrechtlicher Verfolgung auszusetzen (siehe dazu Gutachten Dr. Imke Sommer zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 16. März 2015 zum Antrag "Gesellschaftliche Bedeutung von Whistleblowing anerkennen – Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber schützen", Bundestags-Drucksache 18/3043 und zum "Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von Transparenz und zum Diskriminierungsschutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern (Whistleblower-Schutzgesetz)", Bundestags-Drucksache 18/3039)¹.

Ein weiteres Schutzerfordernis ergibt sich aus dem Umstand, dass Whistleblower:innen weltweit Missstände aufdecken. Auch Hinweisgeber:innen, die Missstände in anderen Ländern aufgedeckt haben, verdienen Schutz. Dies könnte etwa durch die Formulierung von gesetzlichen Voraussetzungen für die Anerkennung des Whistleblowing als Asylgrund geschehen und würde nicht nur Edward Snowden und Chelsea Mannings neue Perspektiven aufzeigen. Hier gilt immer noch, was die bremische Landesbeauftragte für Informationsfreiheit in der Einleitung des Informationsfreiheitsberichts über das Jahr 2013, also das Jahr der Enthüllungen Edward Snowdens über umfassende und anlasslose Überwachungen durch den Geheimdienst der Vereinigten Staaten von Amerika, die National Security Agency (NSA), forderte: "Was den Schutz ausländischer Whistleblower:innen anbelangt, sollte daneben dringend darüber nachgedacht werden, wie Artikel 16 des Grundgesetzes ausgestaltet werden

¹ <https://www.informationsfreiheit.bremen.de/publikationen/weitere-veroeffentlichungen-10099>

kann, um Whistleblower:innen politisches Asyl, zumindest jedoch wirksamen Schutz vor der Auslieferung zweifelsfrei zu garantieren" (siehe hierzu 8. Jahresbericht, Ziffer 1.2).

Die Freie Hansestadt Bremen sollte ihre Mitwirkungsmöglichkeit bei der Bundesgesetzgebung nutzen, um diese Aspekte des Schutzes für Whistleblower:innen in die Gesetzgebungsdiskussion einzubringen.

Dr. Imke Sommer

2. Bremische Bürgerschaft – Ergebnisse der Beratungen des 15. Jahresberichts

Der Bericht und Antrag des Ausschusses für Wissenschaft, Medien, Datenschutz und Informationsfreiheit (WMDI-Ausschuss) zum 15. Jahresbericht der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit vom 26. März 2021 (Drucksache 20/892) und zur Stellungnahme des Senats vom 10. August 2021 (Drucksache 20/1069) lag zum Redaktionsschluss noch nicht vor.

3. Informationsfreiheit in Bremen

3.1 Prüfungsaufgaben stehen online zur Verfügung

Aufgrund einer Vielzahl von Anfragen nach Prüfungsaufgaben bei der Senatorin für Kinder und Bildung und Beschwerden hierzu bei uns, wurden von der Senatorin für Kinder und Bildung jetzt die Aufgaben der letzten Jahre für das Abitur, die einfache und erweiterte Berufsbildungsreife und den mittleren Schulabschluss auf der eigenen Internetseite² bereitgestellt. Die Nacherfassung ist weit fortgeschritten. Auch die Prüfungsaufgaben künftiger Jahre sollen später ergänzt werden. Dass die Senatorin für Kinder und Bildung die Prüfungsaufgaben auf der eigenen Internetseite veröffentlicht, ist aus informationsfreiheitsrechtlicher Sicht sehr erfreulich, weil die Inhalte leicht zugänglich sind.

3.2 Informationszugang zu Corona-Lageberichten des Gesundheitsamts

Ein Petent hatte beim Gesundheitsamt die bis dato unveröffentlichten Corona-Lageberichte des Gesundheitsamtes beantragt, die ein Pressemedium als Quelle einer veröffentlichten Statistik angegeben hatte. Nachdem ihm das Gesundheitsamt mitgeteilt hatte, dass der hierdurch entstehende Verwaltungsaufwand dazu führen würde, dass eine Auskunft gebührenpflichtig wäre und mit einer Gebühr von 360 bis 500 Euro zu rechnen sei, schränkte der Petent seine Anfrage so ein, dass nur noch ein Gebührenaufkommen von 150 bis 360 Euro im Raum stand. Nach Übersendung der aus 27 Lageberichten zusammengestellten Unterlagen wurden dem Antragsteller 360 Euro in Rechnung gestellt. Hiergegen wandte sich der Petent, da er eine Gebührenerhebung für unzulässig hielt. Wir wiesen daraufhin den Petenten und das Gesundheitsamt darauf hin, dass die betreffenden Corona-Lageberichte als "Berichte" im Sinne des § 11 Absatz 4 Satz 2 Nummer 2 Bremer Informationsfreiheitsgesetz nach Unkenntlichmachung eventuell darin enthaltener personenbezogener Daten und Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse zu veröffentlichen sind und daher ein aufgrund der unterlassenen Veröffentlichung erforderlicher Antrag nicht gebührenpflichtig sein kann.

² <https://www.bildung.bremen.de/pruefungsunterlagen-226880>

Auch, um das immense Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit im Hinblick auf die Corona-Pandemie zu befriedigen und Informationsanfragen überflüssig zu machen, sollten nicht nur diejenigen Informationen, zu deren Veröffentlichung die Verwaltung verpflichtet ist, sondern auch möglichst viele weitere bei Behörden vorhandene Informationen im Transparenzportal (und auf den Behördenseiten) veröffentlicht werden.

3.3 Corona-Hygieneplan der Justizvollzugsanstalt muss nicht herausgegeben werden

Ein Petent beantragte die Übersendung des Corona-Hygieneplans der Justizvollzugsanstalt Bremen. Die Justizvollzugsanstalt verweigerte die Herausgabe mit der Begründung, dass durch eine Offenlegung die öffentliche Sicherheit gefährdet werden könne. Die uns gegenüber abgegebene Begründung der Behörde dafür, dass auch Schwärzungen besonders sensibler Stellen zu keiner anderen Bewertung führen konnten, war nachvollziehbar. Auch hätte eine Weitergabe dieser detaillierten Begründung selbst bereits die Möglichkeit einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit nach sich gezogen, da diese Anlass zu Selbst- und Fremdgefährdungen oder Überlegungen zu Flucht oder zur Gefangenenbefreiung hätte geben können.

Entgegen der Ansicht des Petenten war seine Anfrage nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz und nicht nach dem Umweltinformationsgesetz für das Land Bremen (BremUIG) zu beantworten. Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts Hannover vom 14. Mai 2020 (Aktenzeichen 4 B 2369/20), in der das Gericht vergleichbare Erlasse des niedersächsischen Justizministeriums als Umweltinformationen eingestuft hatte, weil das Ziel der Maßnahmen unter anderem sei, die Viren- und Aerosolbelastung vor allem der Luft in den Bereichen, in denen sich Bedienstete und/oder Besucher aufhielten beziehungsweise diesen Viren beziehungsweise Aerosolen ausgesetzt wären, zu verringern, wurde vom Obergericht Lüneburg am 6. Juli 2020 aufgehoben. Dies begründete das Obergericht Lüneburg damit, dass die betroffenen Erlasse dazu dienen, die Funktionsfähigkeit der Justiz im Pandemiefall sowie den Gesundheitsschutz der Beschäftigten und sonstigen Personen zu gewährleisten. Die Erlasse betrafen somit nur die Innenraumluft in den Justizgebäuden, die nicht zur Umwelt im Sinne des Umweltinformationsgesetzes des Bundes zähle. Selbst wenn dies anders gesehen würde, müsse der Umweltbezug eine gewisse Intensität aufweisen. Hieran fehle es, da die Maßnahmen nicht auf die Reinhaltung der Luft abstellten, sondern die Luft nur insoweit in den Fokus nähmen, als es um die Übertragung des Coronavirus von Mensch zu Mensch gehe. Dabei bestehe zum Ziel des Schutzes von Umweltgütern nur noch ein entfernter "beiläufiger" Zusammenhang, der es auch unter der gebotenen Zugrundelegung eines weiten Verständnisses des Begriffs der Umweltinformationen nicht rechtfertige, die Erlasse als umweltschützende Maßnahmen zu

betrachten. Auch der Hygieneplan der bremischen Justizvollzugsanstalt schützt Umweltgüter allenfalls beiläufig und konnte daher nicht nach dem BremUIG in Verbindung mit dem Umweltinformationsgesetz des Bundes herausverlangt werden.

3.4 Beseitigung von Altlasten auf einem Baugelände

Ein Petent hatte bereits im September 2020 von der Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau der Freien Hansestadt Bremen Unterlagen zur Lage der Feuerwehrezufahrt auf einem benachbarten Neubaugebiet und die Sanierungsvereinbarung mit dem dort tätigen Investor für einen mit Altlasten belasteten Geländeteil des Neubaugebietes angefordert. Nachdem ihm auch nach mehrmaligen, über Monate erfolgenden Nachfragen hierzu keine ausreichenden Auskünfte erteilt worden waren, wandte er sich an uns. Im April des Berichtsjahres forderten wir die Behörde zur Stellungnahme auf. Drei Wochen später teilte die Baubehörde dem Petenten mit, dass sich die Bauakte, aus der sich die Lage der Feuerwehrezufahrt ergebe, bei Gericht befände und daher eine Einsicht nur dort möglich sei. Kurz darauf erhielten wir von der Behörde die Auskunft, dass der Investor sich hinsichtlich der Sanierungsvereinbarung auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse berufen und die erbetene Einwilligung in die Herausgabe verweigert habe. Zudem stelle die Sanierungsvereinbarung eine Umweltinformation im Sinne des § 2 Absatz 3 Nummer 3 a Umweltinformationsgesetz des Bundes (UIG) dar, weshalb das Bremer Informationsfreiheitsgesetz nicht einschlägig sei. Die Herausgabe nach dem UIG werde geprüft und dem Investor werde Gelegenheit gegeben, genauer darzulegen, warum es sich bei den Regelungen in der Sanierungsvereinbarung um Geschäftsgeheimnisse handele. Nach Rücksprache mit uns wies der Petent die Behörde darauf hin, dass es nicht ausreichend sei, dass der Investor seine Einwilligung verweigere, sondern dass die Behörde selbst eine Abwägungsentscheidung zwischen den betroffenen Interessen zu treffen habe. Auf unsere weitere Nachfrage bei der Behörde erhielt der Petent dann Ende September die Nachricht von der Behörde, dass ihm die Abwägungsentscheidung (und wohl auch die teilweise geschwärzte Fassung der Sanierungsvereinbarung) auf dem Postweg zugesandt worden sei. Bis heute hat der Petent aber keine Einsicht in die Bauakte zur Lage der Feuerwehreinfaahrt erhalten.

Anders als die senatorische Behörde annahm, wird das Bremer Informationsfreiheitsgesetz nicht durch das Umweltinformationsgesetz verdrängt, sondern kommt neben diesem zur Anwendung. Im Übrigen dürfte es sich bei einer Sanierungsvereinbarung bezüglich Altlasten im Boden um eine Umweltinformation über Emissionen handeln, sodass die Verweigerung des Informationszugangs nach § 9 Absatz 1 Satz 2 UIG nicht mit entgegenstehenden Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen hätte begründet werden können. Schwärzungen aus diesem Grund sind nach § 1 Absatz 2 Umweltinformationsgesetz des Landes Bremen in Verbindung mit § 9 Absatz 1 Satz 2 UIG nicht zulässig. Dass es etwa ein Jahr dauerte, bis der Petent endlich

auch nur eine teilweise Auskunft von der Behörde erhielt, verstößt gegen seine informationsfreiheitsrechtlichen Zugangsansprüche.

3.5 Staatsverträge verhindern Informationszugang zu EU-Subventionen und zum Ökolandbau

Im Berichtsjahr wurden der Staatsvertrag zwischen dem Land Niedersachsen und der Freien Hansestadt Bremen im Bereich des ökologischen Landbaus neu ausgehandelt und der Staatsvertrag zwischen der Freien Hansestadt Bremen und dem Land Niedersachsen im Bereich der beiden EU-Fonds Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) sowie nationaler Fördermaßnahmen (Staatsvertrag EGFL/ELER) neu gefasst.

Beide Staatsverträge sehen vor, dass dem Land Niedersachsen die Aufgaben in diesen Bereichen vom Land Bremen übertragen werden. Niedersächsische Behörden zahlen danach die EU-Agrarfördermittel aus und kontrollieren die Einhaltung der Kriterien des ökologischen Landbaus bei landwirtschaftlichen Betrieben in Bremen. Beide Verträge legen fest, dass niedersächsisches Recht anwendbar ist. Niedersachsen hat aber als eines der letzten Bundesländer in Deutschland kein Informationsfreiheitsgesetz. Das bedeutet, dass Informationen über die Kontrolle des Ökolandbaus und die Auszahlung von EU-Agrarfördermitteln in Bremen nicht (mehr) zugänglich sind.

Im Rahmen der Ressortbeteiligung haben wir auf dieses Defizit auch hingewiesen. Dabei stellte sich heraus, dass zumindest der Staatsvertrag EGFL/ELER bereits vor Einleitung der Ressortbeteiligung in Niedersachsen im Kabinett behandelt worden war und Niedersachsen nachfolgende Änderungen am Staatsvertrag, die das Ergebnis der Bremer Ressortbeteiligung waren, ablehnte.

Wir halten es für erforderlich, dass zukünftig der Zeitplan für die Verhandlung von Staatsverträgen zwischen den Beteiligten so abgestimmt wird, dass Änderungswünsche aus der Ressortbeteiligung noch Eingang in den Staatsvertrag finden können. Generell halten wir es für wichtig, dass bei der Aushandlung von Staatsverträgen auch ohne unsere Mitwirkung im Einzelfall die Geltung des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes vereinbart wird, wenn keine andere, gleichwertige Regelung Anwendung findet.

3.6 Erneut dritter Platz im Transparenzranking

Vier Jahre nach dem letzten Transparenzranking werteten die Open Knowledge Foundation Deutschland e.V. und Mehr Demokratie e.V. die Transparenzregelungen in Bund und Ländern ein weiteres Mal aus und platzierten Bremen erneut nach Hamburg und Schleswig-Holstein auf dem dritten Platz. Sofern Bremen den Empfehlungen (auch) der Landesbeauftragten für

Datenschutz und Informationsfreiheit gefolgt wäre und das Recht auf Zugang zu Informationen in der Bremer Landesverfassung verankert und die Bereichsausnahme für den Verfassungsschutz gestrichen hätte (siehe hierzu Ziffern 4.1 und 4.5 dieses Berichts und 12. Jahresbericht, Ziffern 3.10 und 8.2), hätte Bremen besser abgeschnitten.

Auch hätte es positiv zu Buche geschlagen, wenn Abwägungsklauseln, die einen Zugang bei einem überwiegenden privaten oder öffentlichen Interesse gewähren, auch auf die Bereiche geistiges Eigentum und die öffentlichen Belange im Bremer Informationsfreiheitsgesetz ausgedehnt worden wären (siehe hierzu Ziffer 6.7 dieses Berichts), das Umweltinformationsrecht in das Bremer Informationsfreiheitsgesetz integriert und im Bremer Informationsfreiheitsgesetz klargestellt worden wäre, dass die Behörden die Antragstellenden unterstützen und über eine längere Bearbeitungsdauer als einen Monat informieren müssen (siehe hierzu Ziffer 4.1 dieses Berichts). Zusätzlich wäre es aus transparenzfreundlicher Sicht begrüßenswert, in der Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz einen Gebührenerlass bei sozialen Härten vorzusehen.

3.7 Freischaltung des Geoportals Bremen

Im Mai 2021 wurde das Geoportal Bremen³ freigeschaltet, das Geodaten wie die Standorte der Windkraftanlagen oder die Überschwemmungsgebiete im Land Bremen nach dem Bremischen Geodatenzugangsgesetz bereitstellt und eine Verknüpfung zum Metadatenportal MetaVer.de herstellt. Hauptsächlich wird das Portal vom Landesamt für GeoInformation Bremen befüllt. Aber auch andere Behörden können in diesem Portal Datensätze veröffentlichen lassen.

³ <https://geoportal.bremen.de/geoportal/>

4. Aktuelle Empfehlungen zur Verbesserung der Informationsfreiheit in Bremen

4.1 Zum Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG)

Allgemein

- Ziffern 4.1 und 7.1 des 11. Jahresberichts, Ziffern 3.10, 4.7 und 8.2 des 12. Jahresberichts und 5.6 des 16. Jahresberichts (Integration anderer informationszugangrechtlicher Vorschriften wie Umweltinformationsgesetz (UIG), Verbraucherinformationsgesetz (VIG), et cetera)
- Ziffer 8.2 des 16. Jahresberichts (Verpflichtung zur Benennung behördlicher Informationsfreiheitsbeauftragter)

§ 1 BremIFG – Grundsatz

- Ziffer 3.3.2 des 12. Jahresberichts (Klarstellung zum Begriff des Bedienens in § 1 Absatz 1 Satz 3)
- Ziffer 3.2 des 13. Jahresberichts (Klarstellung des Verhältnisses zu § 25 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch)
- Ziffer 3.4 des 13. Jahresberichts und Ziffer 6.1 des 14. Jahresberichts (Aufnahme einer Regelung für Mehr-Länder-Einrichtungen)

§ 3 BremIFG – Schutz von besonderen öffentlichen Belangen

- Ziffer 5.1 des 11. Jahresberichts (Klarstellung in § 3 Nummer 4)
- Ziffern 3.10 und 8.2 des 12. Jahresberichts und Ziffer 8.1 des 16. Jahresberichts (§ 3 Nummer 8 – Bereichsausnahme Verfassungsschutz streichen)
- Ziffer 3.6 des 16. Jahresberichts (Aufnahme einer Interessenabwägungsklausel)

§ 5 BremIFG – Schutz personenbezogener Daten

- Ziffer 4.2 des 12. Jahresberichts (bei Interessenabwägung im Zweifel für die Informationsfreiheit)

§ 6 BremIFG – Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebsgeheimnissen oder Geschäftsgeheimnissen

- Ziffern 3.6 und 6.7 des 16. Jahresberichts (Aufnahme einer ausdrücklichen Interessenabwägungsklausel auch bei geistigem Eigentum)
- Ziffer 4.2 des 11. Jahresberichts, Ziffer 3.1 des 12. Jahresberichts und Ziffer 5.6 des 14. Jahresberichts (Definition Geschäftsgeheimnis)
- Ziffer 4.2 des 12. Jahresberichts (bei Interessenabwägung im Zweifel für die Informationsfreiheit)

§ 7 BremIFG – Antrag und Verfahren

- Ziffer 3.3.2 des 12. Jahresberichts (Klarstellung hinsichtlich der Informationsverschaffungsverpflichtung der Behörde und Übermittlungspflicht des Privatrechtssubjekts)
- Ziffer 4.3 des 12. Jahresberichts, Ziffer 6.1 des 14. Jahresberichts und Ziffern 3.6 und 5.2 des 16. Jahresberichts (Klarstellung zu Beratungspflicht und Umgang mit Anträgen bei Unzuständigkeit)
- Ziffer 3.6 des 16. Jahresberichts (Mitteilungspflicht bei Überschreitung der Monatsfrist)

§ 8 BremIFG – Verfahren bei Beteiligung Dritter

- Ziffer 4.3 des 12. Jahresberichts (Verweigerungsfiktion hinsichtlich Einwilligung nach Fristablauf)

§ 11 BremIFG – Veröffentlichungspflichten

- Ziffer 3.2 des 12. Jahresberichts (Veröffentlichung bestimmter personenbezogener Daten ermöglichen)
- Ziffer 3.9 des 12. Jahresberichts (Widerspruchsmöglichkeit des Petenten gegen Veröffentlichung der erhaltenen Informationen)
- Ziffer 1 des 12. Jahresberichts, Ziffern 1 und 9.3 des 13. Jahresberichts und Ziffer 5.8 des 14. Jahresberichts (Erweiterung des Katalogs der veröffentlichungspflichtigen Informationen auf solche über eingesetzte Logarithmen und Künstliche Intelligenz)
- Ziffer 4.4 des 12. Jahresberichts, Ziffer 5.5 des 13. Jahresberichts und Ziffer 5.2 des 16. Jahresberichts (Weitere Erweiterungen des Katalogs der veröffentlichungspflichtigen Informationen)

- Ziffer 9.2 des 13. Jahresberichts (Verwaltungsvorschriften im Sozialbereich konsequent und benutzerfreundlich veröffentlichen)
- Ziffer 5.2 des 16. Jahresberichts (Aufnahme von Regelungen zur Art und Weise von Veröffentlichungen)

§ 13 BremIFG – Landesbeauftragte oder Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit

- Ziffer 3.3.2 des 12. Jahresberichts (Bestellung als Vertreterin des öffentlichen Interesses in verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Verordnungswege)

4.2 Zum Bremischen Hochschulgesetz (BremHG)

§ 75 Absatz 6 und 7 BremHG

- Ziffer 2.2 des 11. Jahresberichts und Ziffer 3.5.2 des 12. Jahresberichts (Veröffentlichung von Informationen zur Drittmittelforschung auch im Transparenzportal)

§ 75 Absatz 6 BremHG

- Ziffer 2.1 des 11. Jahresberichts (Auch laufende Drittmittelprojekte veröffentlichen)

§ 75 Absatz 7 BremHG

- Ziffer 2.1 des 11. Jahresberichts (Kein Ausschluss der Veröffentlichung durch vertragliche Regelungen)

4.3 Zur Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz

- Ziffer 2.5 des 11. Jahresberichts und Ziffern 3.6 und 5.2 des 16. Jahresberichts (Grundlegende Überarbeitung erforderlich)

4.4 Zum Bremischen Archivgesetz

- Ziffer 3.4 des 11. Jahresberichts (Gewährleistung eines Gleichlaufs mit dem BremIFG)

4.5 Zur Bremischen Landesverfassung

- Ziffern 3.10 und 8.2 des 12. Jahresberichts (Verankerung des Rechts auf Informationszugangsfreiheit)

4.6 Zur Landeshaushaltsordnung (LHO)

- Ziffer 3.5 des 13. Jahresberichts (Streichung von § 104 a Absatz 5 LHO)

4.7 Schaffung eines Beteiligentransparenzdocumentationsgesetzes und eines verpflichtenden Lobbyregisters

- Ziffern 5.5 und 5.11 des 14. Jahresberichts und Ziffer 5.1 des 16. Jahresberichts

4.8 Schaffung eines Lebensmittelüberwachungstransparenzgesetzes

- Ziffer 5.5 des 16. Jahresberichts

5. Entwicklung der Informationsfreiheit in Deutschland

5.1 Gesetze über die Einführung eines Lobbyregisters in Bund und Ländern

Am 25. März 2021 beschloss der Bundesgesetzgeber das Gesetz zur Einführung eines Lobbyregisters für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und gegenüber der Bundesregierung (Lobbyregistergesetz – LobbyRG). Dieses sieht die Einführung eines Lobbyregisters vor, in das sich Interessenvertreter:innen eintragen müssen. Interessenvertretung ist dabei jede Kontaktaufnahme zum Zweck der unmittelbaren oder mittelbaren Einflussnahme auf den Willensbildungs- oder Entscheidungsprozess der Organe, Mitglieder, Fraktionen oder Gruppen des Deutschen Bundestages oder zum Zweck der unmittelbaren oder mittelbaren Einflussnahme auf den Willensbildungs- oder Entscheidungsprozess der Bundesregierung. Die Interessenvertretung muss bei jedem Kontakt gegenüber den Organen, Mitgliedern, Fraktionen oder Gruppen des Deutschen Bundestages oder der Bundesregierung transparent erfolgen. Interessenvertreter:innen müssen ihre Identität und ihr Anliegen sowie gegebenenfalls die Identität und das Anliegen ihrer Auftraggeber:innen offenlegen und über sich und ihren Auftrag bei der Interessenvertretung zutreffende Angaben machen. Der Deutsche Bundestag und die Bundesregierung legen unter Beteiligung der Zivilgesellschaft einen Verhaltenskodex fest, der Vorgaben für eine Ausübung von Interessenvertretung auf Basis der Grundsätze von Offenheit, Transparenz, Ehrlichkeit und Integrität enthält.

Diese Regelung kann aber nur ein erster Schritt im Hinblick auf mehr Transparenz bei Lobbytätigkeiten auf Bundesebene sein. Es fehlt die Offenlegungsverpflichtung für Lobbyvertreter:innen zum Anlass Ihrer Lobbytätigkeit ebenso wie die Veröffentlichungspflicht für Stellungnahmen zu Gesetzes- und Verordnungsentwürfen (sogenannter legislativer

beziehungsweise exekutiver Fußabdruck). Auf diese Weise könnte tatsächlich Transparenz darüber entstehen, welchen Einfluss Interessenvertreter:innen auf Gesetze und Verordnungen genommen haben. Auch müssten für ein Mehr an Transparenz zahlreiche der Ausnahmen von der Eintragungspflicht ins Lobbyregister gestrichen werden.

Bereits am 4. Februar 2021 beschloss Baden-Württemberg ein Gesetz über ein Transparenzregister, dessen Anwendungsbereich unklar bleibt, da der Eintragungspflicht nur Organisationen und Verbände unterliegen, während als Interessenvertretung auch eine solche von Unternehmen und Kanzleien aufgefasst wird. Ein Verhaltenskodex für die Lobbyvertretung ist nicht vorgesehen. Dafür wird die Schaffung einer Regelung eines exekutiven Fußabdrucks durch die Landesregierung angeordnet.

Am 5. Juli 2021 erließ das Bundesland Berlin das Gesetz über die Einführung des Lobbyregisters beim Abgeordnetenhaus (Lobbyregistergesetz – BerlLG), das auch die Veröffentlichung von Stellungnahmen zu Gesetzesentwürfen vorsieht, sofern sie von juristischen Personen eingebracht werden. Stellungnahmen von nicht offensichtlich für Unternehmen und Verbände tätigen Einzelpersonen sind danach ebensowenig zu veröffentlichen wie Stellungnahmen von Gewerkschaften und Religionsgemeinschaften.

Sofern sie auf die Ausnahmeregelungen verzichtete, könnte die Berliner Regelung zum legislativen Fußabdruck und zur Errichtung eines Lobbyregisters Vorbildcharakter für eine entsprechende Bremer Regelung haben. Hierdurch könnte Bremen verhindern, beim Lobbyranking⁴ erneut auf dem letzten Platz zu landen. Die Landesbeauftragte für Informationsfreiheit empfiehlt, auch die übrigen genannten Kategorien⁵ weitestgehend zu beachten, dabei aber auch die Tatsache zu berücksichtigen, dass es sich bei der Bremischen Bürgerschaft um ein Teilzeitparlament handelt.

5.2 Vorbildliche Regelungen im sächsischen Transparenzgesetzentwurf

In drei deutschen Bundesländern gibt es bisher noch kein Informationsfreiheits- oder Transparenzgesetz, darunter auch in Sachsen. Im August 2021 hat die sächsische Staatsregierung nun einen Referent:innenentwurf im Beteiligungsportal des Landes zur Kommentierung freigegeben (RefE SächsTranspG). Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten (IFK) in Deutschland gab im Oktober des Berichtsjahres zum Referent:innenentwurf für ein sächsisches Transparenzgesetz eine Stellungnahme ab, in der sie dieses Gesetzesvorhaben ausdrücklich begrüßte, aber auch auf verschiedene verbesserungswürdige Stellen im Gesetzentwurf hinwies.

⁴ <https://lobbyranking.de/>

⁵ <https://lobbyranking.de/laender/bremen>

Hinsichtlich der Einrichtung des Transparenzportals enthält der Gesetzentwurf detaillierte Regelungen. Einige hiervon könnten auch als Vorbild für eine ergänzende Regelung im Bremer Informationsfreiheitsgesetz dienen oder zumindest als Anregung genutzt werden zu prüfen, inwieweit deren Vorgaben auch sinnvoll in Bremen umgesetzt werden könnten, sofern dies noch nicht erfolgt sein sollte.

So wird jede transparenzpflichtige Stelle verpflichtet, die Transparenz zu fördern, insbesondere auf der Startseite ihres Internetauftritts auf das Transparenzgesetz, die Transparenzplattform und den Transparenzanspruch hinzuweisen. Auch die Übernahme anderer im Gesetzentwurf vorgesehener Regelungen in das Bremer Informationsfreiheitsgesetz bedeuteten informationsfreiheitsrechtliche Fortschritte. So gibt der Gesetzentwurf vor, dass die der Transparenzplattform zugrundeliegende technische Lösung auf quelloffener, sogenannter Open-Source-Software beruhen muss.

Die veröffentlichungspflichtigen Informationen sind unverzüglich in einem nicht veränderbaren Format und in allen vorhandenen sprachlichen Fassungen im Volltext in einem kostenfrei zugänglichen, plattformunabhängigen und maschinenlesbaren Format mit den zugehörigen Metadaten auf der Transparenzplattform zu veröffentlichen.

Nach dem sächsischen Entwurf ist auf der Transparenzplattform anzugeben, auf welcher Internetseite weitere Veröffentlichungen erfolgen. Auch wenn für Bremen bereits Rechtsvorschriften und offene Verwaltungsdaten über das Transparenzportal verfügbar sind, fehlen Hinweise auf Veröffentlichungen an anderen Orten, zum Beispiel für Umweltinformationen, parlamentarische Informationen oder Geodaten.

Hinsichtlich der veröffentlichungspflichtigen Dokumente empfehlen wir zudem, § 11 Absatz 4 Satz 2 Bremer Informationsfreiheitsgesetz in folgender Weise entsprechend dem sächsischen Referent:innenentwurf zu ergänzen beziehungsweise zu präzisieren:

Es sollten zum einen bereits die zur Anhörung der Träger öffentlicher Belange beziehungsweise zur Verbandsbeteiligung freigegebenen Gesetzesentwürfe und Entwürfe zu Rechtsverordnungen der senatorischen Behörden im Transparenzportal veröffentlicht werden. Zur besseren Auffindbarkeit bietet sich zudem eine Veröffentlichung der Gesetz- und Verordnungsentwürfe auf der Webseite der senatorischen Behörde an. Hier sollten im Sinne eines legislativen Fußabdrucks auch die daraufhin eingegangenen Stellungnahmen veröffentlicht werden.

Um das Informationszugangsverfahren bürgerfreundlicher zu gestalten und den angerufenen Behörden den Umgang mit Anfragen zu erleichtern, könnte – wie im sächsischen Entwurf – im Bremer Informationsfreiheitsgesetz ausdrücklich geregelt werden, wie mit Anfragen an eine unzuständige Stelle, zu unbestimmten Anträgen und unterstützungsbedürftigen

Antragsteller:innen umzugehen ist. Im RefE SächsTranspG werden hierzu die folgenden Regelungen getroffen: Ist die angerufene transparenzpflichtige Stelle nicht zuständig, informiert sie die Antragsteller:innen und leitet den Antrag an die transparenzpflichtige Stelle weiter. Die Antragsteller:innen haben einen Anspruch auf Unterstützung bei der Antragstellung durch die angerufene transparenzpflichtige Stelle. Ist der Antrag zu unbestimmt, muss die transparenzpflichtige Stelle dies mitteilen und Gelegenheit zur Präzisierung geben.

Außerdem ist eine Kostenregelung bemerkenswert, die vorsieht, dass bis zu einem Verwaltungsaufwand von 600 Euro für eine Anfrage keine Gebühren und Auslagen erhoben werden. Durch diese Untergrenze ist voraussichtlich gewährleistet, dass die große Mehrzahl der Anträge kostenfrei für die Antragsteller:innen bearbeitet wird, da zumindest in Rheinland-Pfalz eine Evaluation des dortigen Transparenzgesetzes kürzlich zu dem Ergebnis kam, dass die durchschnittliche Bearbeitungsdauer eines Antrages auf Informationszugang gut drei Stunden beträgt. Bei einer solchen Bearbeitungsdauer wären aber nach geltendem Bremer Recht bereits regelmäßig Gebühren im dreistelligen Bereich zu erheben, da nur eine Bearbeitungszeit von einer halben Stunde gebührenfrei ist. Hierdurch werden viele Antragsteller:innen von der Ausübung ihres Informationszugangsrechts abgeschreckt.

Zusätzlich zu der Regelung in § 3 Satz 2 der Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz, die regelt, dass allen Antragsteller:innen zum frühestmöglichen Zeitpunkt ein Hinweis auf die anfallenden Kosten und deren voraussichtliche Höhe zu geben ist, könnte wie im sächsischen Entwurf geregelt werden, dass die Antragsteller:innen darauf hinzuweisen sind, dass der Antrag zurückgenommen oder eingeschränkt werden kann.

5.3 Änderung des E-Government-Gesetzes des Bundes

Im Berichtsjahr wurde das E-Government-Gesetz des Bundes (EGovG) geändert. Insbesondere die Datenbereitstellungspflicht erfuhr substantielle Änderungen und erstreckt sich jetzt auf alle Bundesbehörden mit Ausnahme der Selbstverwaltungskörperschaften. Sie gilt auch für Daten abgeschlossener Forschungsvorhaben, sofern diese noch nicht entgeltfrei über öffentlich zugängliche Netze bereitgestellt wurden. Nicht mehr unter die Bereitstellungspflicht fallen jetzt personenbezogene Daten und Daten, für die das Bankgeheimnis gilt. Die Behörden sind jetzt verpflichtet, eine Open-Data-Koordinatorin oder einen Open-Data-Koordinator zu benennen, die beziehungsweise der die Aufgabe hat, in der Funktion als zentrale Ansprechperson der jeweiligen Behörde auf die Identifizierung, Bereitstellung und Weiterverwendung der offenen Daten der jeweiligen Behörde hinzuwirken. Für Bremen gilt hinsichtlich der Veröffentlichung von Datensätzen das Bremer Informationsfreiheitsgesetz, das im Gegensatz zum E-Government-Gesetz des Bundes einen subjektiven Anspruch des Bürgers auf Bereitstellung geeigneter Datensätze enthält.

5.4 Datennutzungsgesetz

Das Datennutzungsgesetz, das zusammen mit der Änderung des E-Government-Gesetzes im Berichtsjahr in Kraft trat, löst das Informationsweiterverwendungsgesetz ab. Mit dem Gesetz wird die Open Data Richtlinie von 2019 – Richtlinie (EU) 2019/1024 – umgesetzt. Öffentliche Stellen, die Daten bereitstellen, müssen dies zu den dort genannten Bedingungen tun. Hierbei gilt jetzt, dass dies nach dem Grundsatz "konzeptionell und standardmäßig offen" geschehen soll. Deshalb sollen öffentliche Stellen auch offene Lizenzen wählen. Eine Bereitstellungspflicht oder ein Anspruch auf Zugang zu Daten wird mit diesem Gesetz auch weiterhin nicht begründet. Für die Bereitstellung darf grundsätzlich kein Geld gefordert werden. Nur in wenigen Ausnahmefällen kann ein Entgelt verlangt werden, zum Beispiel von öffentlichen Stellen, die ausreichende Einnahmen erzielen müssen, um einen wesentlichen Teil ihrer Kosten im Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufträge zu decken: Bibliotheken, einschließlich Hochschulbibliotheken, Museen und Archive und Unternehmen der Daseinsvorsorge. Wenn solche öffentlichen Stellen weiterhin Entgelte für die Bereitstellung ihrer Daten verlangen wollen, müssen sie sich bei der Bundesnetzagentur auf eine Liste setzen lassen. Dies wäre für Bremen zu prüfen. Hierbei ist insbesondere zu beachten, dass auch Unternehmen, derer sich eine Behörde zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben bedient, jetzt unter den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen. Forschungsdaten, sogenannte Echtzeitdaten und von der Europäischen Kommission näher bestimmte hochwertige Datensätze, wie zum Beispiel Geodaten, unterliegen auch den Regelungen des Datennutzungsgesetzes. Da das Informationsweiterverwendungsgesetz durch das Datennutzungsgesetz abgelöst wurde, müssen auch die Bezüge hierauf angepasst werden (zum Beispiel in § 10 Absatz 1 des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Bremen).

5.5 Berliner Lebensmittelüberwachungstransparenzgesetz

In Berlin wird am 1. Januar 2023 das Lebensmittelüberwachungstransparenzgesetz (LMÜTranspG) in Kraft treten. Kernbestandteil ist ein sogenanntes Transparenzbarometer, auf dem die amtlichen Kontrollergebnisse grafisch dargestellt werden. Es ist von der Lebensmittelaufsicht im Internet und von der Betriebsstätte durch Aushang (oder auf der Online-Präsenz bei Betriebsstätten, in denen Lebensmittel nicht oder nicht überwiegend an Endverbraucher abgegeben werden) zu veröffentlichen.

Mit dieser landesrechtlichen Regelung reagiert Berlin auf die immer noch andauernde Untätigkeit des Bundesgesetzgebers hinsichtlich einer bundesweit einheitlichen Regelung zur Transparenz der Hygiene und sonstigen Rechtstreue in unter anderem gastronomischen Betrieben und im Lebensmitteleinzelhandel.

Um bremischen Verbraucher:innen eine mündige Entscheidung über den Besuch von und Handel mit der Lebensmittelaufsicht unterliegenden Betrieben zu ermöglichen, sollte auch Bremen eine entsprechende Regelung einführen oder zumindest den gut sichtbaren Aushang von Lebensmittelkontrollberichten und deren gut auffindbare Veröffentlichung auf der Internetpräsenz des Betriebes verlangen. Bisher wird eine solche Transparenz leider nur durch die private Initiative im Rahmen der Kampagne "Topf Secret" der Internetplattform FragDenStaat teilweise hergestellt.

5.6 Übertragung der Aufsicht über das Umweltinformationsgesetz auf den Bundesinformationsfreiheitsbeauftragten

Im Berichtsjahr wurde dem Bundesinformationsfreiheitsbeauftragten explizit die Aufsicht über die Umsetzung des Umweltinformationsgesetzes des Bundes zugesprochen. Hierbei folgte der Bundestag einer Empfehlung des Evaluationsberichts zum Umweltinformationsgesetz (UIG). Die Empfehlung, das UIG, das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) und das Verbraucherinformationsgesetz (VIG) zu harmonisieren und in einem Transparenzgesetzbuch zusammenzufassen, folgte der Bundesgesetzgeber leider noch nicht. Auf Landesebene hat bereits Schleswig-Holstein das Umweltinformationsrecht in sein allgemeines Informationszugangsgesetz integriert. Die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit (LfDI) empfiehlt, bei einer Überarbeitung des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes, das Bremer Umweltinformationsgesetz in das Bremer Informationsfreiheitsgesetz zu integrieren.

5.7 Dritter Nationaler Aktionsplan Open Government verabschiedet

Deutschland nimmt seit 2016 an der Open Government Partnership (OGP), einer internationalen Initiative von 78 Staaten teil, die sich für die Förderung von offenem Regierungs- und Verwaltungshandeln (Open Government) einsetzen. In diesem Zusammenhang werden Nationale Aktionspläne erarbeitet, die auch Beiträge der Länder enthalten. In den nationalen Aktionsplänen verpflichten sich der Bund und gegebenenfalls die Länder, bestimmte dort genannte Maßnahmen zur Förderung von offenem Regierungs- und Verwaltungshandeln im jeweiligen Zeitraum des Aktionsplans umzusetzen. Hierdurch soll eine gewisse Verbindlichkeit der "guten Vorsätze" der Teilnehmerstaaten erreicht und Open Government durch Einbindung von Ideen aus Zivilgesellschaft und Verwaltung weiter befördert werden. Beispiele hierfür wären eine verbesserte Online-Bürgerbeteiligung, die Digitalisierung weiterer Verwaltungsdienstleistungen oder die Bereitstellung weiterer Daten. Bremen hat sich zwar bisher noch nicht an diesem Verfahren beteiligt, könnte dies aber zukünftig erwägen.

6. Aktuelle Rechtsprechung zur Informationsfreiheit

6.1 Oberverwaltungsgericht Bremen bestätigt die Zulässigkeit der Herausgabe lebensmittelrechtlicher Kontrollberichte

In mehreren gerichtlichen Eilverfahren wollten Betriebe verhindern, dass Petent:innen die Berichte über bei ihnen durchgeführte lebensmittelrechtliche Kontrollen des Lebensmittelüberwachungs-, Tierschutz- und Veterinärdienstes des Landes Bremen erhalten. Die Petent:innen hatten die Berichte im Rahmen der von der Internetplattform FragDenStaat organisierten Kampagne "Topf Secret" angefordert. Diese ermöglicht es, die erhaltenen Berichte zu veröffentlichen. Das Oberverwaltungsgericht Bremen entschied am 8. April 2021 (Aktenzeichen 1 B 431/20), dass es sich bei den angeforderten Beanstandungen um festgestellte nicht zulässige Abweichungen von Vorschriften des Lebensmittelrechts handele, für die bereits von Gesetzes wegen die aufschiebende Wirkung von Rechtsmitteln entfalle. Es stehe auch mit dem Gesetzeszweck des Verbraucherinformationsgesetzes (VIG) im Einklang, wenn Verbraucher:innen die erhaltenen Informationen anderen Verbraucher:innen und der Öffentlichkeit zugänglich machten. Eine kampagnenartige Weiterverwendung der Information sei im Verbraucherinformationsgesetz angelegt und entspräche auch dessen Zielsetzung. Die Auffassung des klagenden Lebensmittelbetriebes, die Bürger:innen bedürften für eine Internetveröffentlichung einer gesetzlichen Grundlage, sei mit den Grundlagen eines freiheitlichen Rechtsstaates unvereinbar. Die antragsgebundene Informationserteilung nach dem VIG verstoße nicht gegen die Berufsfreiheit. Zwischen den beiden Arten der Information beständen große Unterschiede, die es ausschließen würden, die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum aktiven staatlichen Informationsverhalten ohne Weiteres auf die antragsgemäße Informationsgewährung zu übertragen. Die behördliche Information der Öffentlichkeit von Amts wegen, die als Warnung der Verbraucher:innen der Gefahrenabwehr diene und in der Regel von den Medien – auch Onlinemedien – sofort aufgegriffen werde, sei gegenüber dem individuell geltend zu machenden Informationszugangsanspruch ein Aliud. Es dürfe hier auch über geringfügige Verstöße informiert werden. Eine Entscheidung in einem Hauptsacheverfahren steht in Bremen noch aus. Sofern ein solches noch zu Ende geführt werden sollte, ist aber nicht zu erwarten, dass das Oberverwaltungsgericht Bremen hier anders entscheiden sollte. Inzwischen haben auch die ersten Zivilgerichte mit dem Landgericht Köln am 22. September 2021 (Aktenzeichen 28 O 249/20) und dem Landgericht Schweinfurt am 22. Juli 2021 (Aktenzeichen 12 O 790/20) entschieden, dass Verbraucher:innen die über "Topf Secret" erhaltenen Kontrollberichte veröffentlichen dürfen.

6.2 Verwaltungsgericht Bremen verbietet Herausgabe von Informationen über Cum/Cum- und Cum/Ex-Geschäfte

Ein Petent beantragte beim Senator für Finanzen die Übersendung sämtlicher interner und externer Kommunikation zu den Themen Cum/Cum- und Cum/Ex-Geschäfte, insbesondere die Ergebnisse über Arbeitsgruppensitzungen sowie Besprechungen auf Referatsleiter- und Abteilungsleiterebene einschließlich der dazugehörigen Sitzungsvorbereitenden Stellungnahmen zu diesem Thema. Die senatorische Behörde lehnte den Antrag unter Verweis auf § 21 a Gesetz über die Finanzverwaltung (Finanzverwaltungsgesetz – FVG) ab, der eine durch Rechtsvorschrift geregelte Geheimhaltungs- und Vertraulichkeitsvorschrift gemäß § 3 Nummer 4 Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) enthalte. Außerdem würden durch die Herausgabe der Informationen die Beziehungen zu anderen Bundesländern und dem Bund gefährdet werden, soweit es sich um Unterlagen zu Bund-Länder-Arbeitssitzungen handele, da diese nicht in die Herausgabe eingewilligt hätten und die Bundesländer Sachsen-Anhalt, Berlin, Nordrhein-Westfalen, Thüringen, und Baden-Württemberg einer Weitergabe an den Petenten sogar ausdrücklich widersprochen hätten.

Das Verwaltungsgericht Bremen teilte in seinem Urteil vom 8. Februar 2021 (Aktenzeichen 4 K 1437/19) die Auffassung der Behörde und wies die Klage des Antragstellers gegen die behördliche Entscheidung ab. Bei § 21 a Absatz 1 Sätze 4 und 5 FVG handele es sich um eine Rechtsvorschrift des Bundes, die eine Vertraulichkeitspflicht der Länder gegenüber dem Bund begründe. Diese seien im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung an die fachlichen Weisungen des Bundes gebunden. Die Sitzungen der Gremien erforderten den freien, vertrauensvollen Austausch aller Beteiligten und seien nicht öffentlich. Vorbereitende und nachbereitende Sitzungsunterlagen, einschließlich Protokollen und Unterlagen über Sitzungsergebnisse seien daher, soweit nichts anders beschlossen sei, vertraulich und nicht zur Weitergabe an Empfänger:innen außerhalb der Finanzverwaltung bestimmt. Das Gleiche gelte für Unterlagen des schriftlichen Verfahrens. Dies diene dazu, dass in den vertraulichen Beratungen in einer Atmosphäre der Offenheit und ohne Zwang zur Berücksichtigung von außen eingebrachter Interessen oder Rechtfertigungsforderungen ein allein an der Sache orientierter Austausch von Argumenten sowie eine unbeeinflusste Abstimmung erfolgen könne. Anderenfalls bestünde die Gefahr, dass sachbezogene Diskussionen nicht stattfänden beziehungsweise in den informellen Bereich außerhalb der Sitzungen verlagert würden oder eine Einigung gänzlich unterbliebe. Dies widerspräche der Zielsetzung des § 21 a FVG eklatant. Da die Bund- und Länderabstimmungen zum Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung gehörten, solle durch diese Einschränkung die Willensbildung der Regierung geschützt werden. Auch würde die Weitergabe der Informationen zu einer Beeinträchtigung der Beziehungen zu Bund und Ländern gemäß § 3 Nummer 1a BremIFG führen. Insbesondere hätten die Länder Sachsen-Anhalt, Berlin, Nordrhein-Westfalen,

Thüringen und Baden-Württemberg ausweislich der sich in der Behördenakte befindenden Stellungnahmen einer Weitergabe dieser Informationen ausdrücklich nicht zugestimmt. Da es im vorliegenden Fall um Gemeinschaftssteuern gehe, die das Land Bremen mit dem Bund gemeinsam verwaltet, würde eine Weitergabe ohne Zustimmung des Bundes auch das kooperative Zusammenwirken zwischen dem Bund und den Ländern beeinträchtigen.

Die Entscheidung ist noch nicht rechtskräftig. Der Petent hat einen Antrag auf Zulassung der Berufung gestellt, der bisher nicht beschieden wurde.

Die extensive Auslegung des Ausschlussgrundes in § 3 Nummer 1a BremIFG durch das Verwaltungsgericht Bremen steht im Kontrast zur Entscheidung des Verwaltungsgerichts Düsseldorf, das am 23. November 2020 (Aktenzeichen 29 K 1634/19) hinsichtlich der Herausgabe von Unterlagen des Arbeitskreises der Justizministerkonferenz entschied, dass die Zustimmungsverweigerung der in den Arbeitsgruppen mitwirkenden Länder allein nicht die Gefahr einer Beeinträchtigung der Beziehungen zu anderen Ländern indiziere. Die anspruchspflichtige öffentliche Stelle habe vielmehr eine eigenverantwortliche Entscheidung über den Informationszugangsanspruch zu treffen. Die Vorschrift des § 6 Satz 1 Buchstabe a des Gesetzes über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen (IFG NRW) stelle im Gegensatz zu § 6 Satz 1 Buchstabe c IFG NRW nicht das Erfordernis der Zustimmung der Länder oder des Bundes auf. Der Gesetzgeber gehe vielmehr ersichtlich davon aus, dass das nordrheinwestfälische Informationsfreiheitsgesetz als solches nicht die Beziehungen zu den anderen Ländern und dem Bund gefährde. Eine Bereichsausnahme für die Zusammenarbeit mit dem Bund und anderen Ländern sehe das IFG NRW nicht vor. Folge man der Argumentation des beklagten Landes, wäre der Anspruch auf Informationszugang zur Disposition der anderen Länder gestellt. Sie wären in der Lage, selbst die tatbestandlich geforderte Beeinträchtigung der Beziehungen zu Nordrhein-Westfalen herbeizuführen, indem sie ihre Zustimmung zum Informationszugang verweigerten. Dagegen spräche auch, dass der Antrag auf Informationszugang nur abzulehnen sei, "soweit und solange" die Beziehungen zum Bund oder zu einem anderen Land durch das Bekanntwerden beeinträchtigt würden. Mit der Formulierung "solange" mache das Gesetz deutlich, dass der Informationszugang grundsätzlich nur aufgeschoben sei. Die verweigerte Zustimmung einzelner Länder würde sonst jedoch eine unüberwindbare Schranke des Informationszugangs bilden. Unter Verweis auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 30. März 2017 (Aktenzeichen 7 C 19/15) verlangt das Verwaltungsgericht Düsseldorf, dass die anspruchspflichtige Stelle bei abgeschlossenen Vorgängen nachvollziehbar und tatsächengestützt darlegen müsse, aus welchem Grund die begehrten Informationen nach wie vor besonders sensibel seien und warum sie auch nach Abschluss des Vorgangs nicht herausgegeben werden könnten. Diese Argumentation des Verwaltungsgerichts Düsseldorf ist umso plausibler, wenn die jeweils ablehnenden Bundesländer und der Bund selbst nach ihren Informationszugangsgesetzen

verpflichtet wären, die beantragte Information herauszugeben. Denn so könnte die paradoxe Situation entstehen, dass zwar jeder Beteiligte einzeln verpflichtet wäre, die Information herauszugeben, aber gleichzeitig in der Lage wäre, den Informationszugang bei allen anderen Bundesländern und dem Bund durch eine Ablehnung diesen gegenüber zu blockieren.

6.3 Verwaltungsgericht Bremen: Prozessberichte pensionierter Polizeibeamt:innen müssen herausgegeben werden

Mit Urteil vom 24. November 2021 (Aktenzeichen 4 K 477/20) entschied das Verwaltungsgericht Bremen, dass die Polizei Bremen von als Prozessbeobachter:innen eingesetzten pensionierten Polizeibeamt:innen erstellte Berichte an einen Petenten herausgeben muss. Es handele sich hierbei um amtliche Informationen, da die Prozessberichte in digitaler Form vorlägen und amtlichen Zwecken dienten. Auch wenn die Prozessberichte von einer privaten Ursprungsquelle stammten, dienten sie dem Zweck, die zukünftige Tätigkeit der Polizei in vergleichbaren Fällen zu verbessern. Die Mitschriften der Prozessbeobachter:innen selbst seien aber als bloße Entwürfe und Notizen nicht vom Herausgabeanspruch umfasst. Auch soweit das Interesse des Dritten an einer vertraulichen Behandlung im Zeitpunkt des Antrages auf Informationszugang noch fortbestehe handele es sich bei den Prozessberichten nicht um vertraulich erhobene oder übermittelte Informationen, bei denen gemäß § 3 Nummer 7 Bremer Informationsfreiheitsgesetz eine Herausgabe verweigert werden könne. Die von der Polizei Bremen durch die Prozessbeobachtung erlangten Erkenntnisse seien jedenfalls ohne Weiteres anders zu erlangen gewesen als durch den Einsatz pensionierter Kriminalbeamter im Rahmen der Prozessbeobachtung. Denkbar sei insoweit etwa der Einsatz aktiver Beamt:innen oder eine Aufbereitung der in der Hauptverhandlung angesprochenen Aspekte, die für die Polizei Bremen von Interesse seien, mit den Sitzungsvertreter:innen der Staatsanwaltschaft. Im Übrigen könne allein der Umstand, dass die für die Beklagte in der Vergangenheit tätig gewordenen Prozessbeobachter:innen bei der Abfassung der Berichte davon ausgegangen seien, dass diese nicht an die Öffentlichkeit gelangen würden, ein objektiv schutzwürdiges Interesse an der Vertraulichkeit der Berichte nicht begründen. Schließlich sei nicht erkennbar, welche konkreten Nachteile den Prozessbeobachter:innen im Falle einer Offenbarung der Prozessberichte drohten. Die Prozessbeobachter:innen seien gerade nicht im selben Maße schutzwürdig wie etwa Informant:innen des Verfassungsschutzes.

6.4 Keine Ablehnung einer Anfrage wegen einer Vielzahl von ähnlichen Anfragen anderer Antragsteller:innen möglich

Auch in einer Entscheidung des Verwaltungsgerichts Berlin ging es um einen Antrag auf Herausgabe eines Lebensmittelkontrollberichts, der über die Plattform "Topf Secret" gestellt

worden war. Das Bezirksamt Pankow lehnte den Antrag mit der Begründung ab, dass die initiierte Kampagne allein dem Zweck diene, die Politik zu animieren, das Verbraucherinformationsgesetz (VIG) zu überarbeiten. Es liege ein Fall von § 4 Absatz 3 Nummer 4 VIG vor, da durch die Bearbeitung des Antrages die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben der Behörde beeinträchtigt würde. Die ordnungsgemäße Bearbeitung bände mindestens zwei Stunden Arbeitszeit. Hinzu käme mindestens eine Stunde Arbeitszeit für die Erstellung von Widerspruchsbescheiden und die Führung von Streitverfahren vor dem Verwaltungsgericht, wenn sich das betroffene Unternehmen wehrte. Allein in Pankow bedeute dies circa 1.800 zusätzliche Arbeitsstunden, die personell nicht darstellbar seien. In dieser Zeit könnten weit über 900 Kontrollen in Lebensmittelunternehmen nicht durchgeführt werden. Das Verwaltungsgericht Berlin gab mit Urteil vom 17. November 2021 (Aktenzeichen VG 14 K 153/20) der Klage des Antragstellers hiergegen statt, da ein Antrag auf Erteilung einer Verbraucherinformation nicht deshalb abgelehnt werden könne, weil eine Behörde viele ähnliche Anfragen von anderen Antragsteller:innen erhalten habe. Mehrere hundert Anträge anderer Personen, die ebenfalls über die Internetplattform "Topf Secret" und damit als Teil einer "politischen Kampagne" gestellt worden seien, können dem Antragsteller nicht zugerechnet werden. Die Anträge seien zeitlich gestreckt abzuarbeiten. Soweit die Behörde geltend mache, eine gestaffelte Auskunftserteilung komme nicht in Betracht, weil der arbeitszeitmäßige Aufwand auch in diesem Fall genauso hoch sei und "originäre" Aufgaben der Behörde in dieser Zeit nicht erfüllt werden könnten, könne dies nicht überzeugen. Vor dem Hintergrund, dass nach dem Verbraucherinformationsgesetz ein Rechtsanspruch auf Erteilung der dort genannten Informationen bestehe, treffe die betroffenen Behörden auch eine Obliegenheit, hierfür zeitliche Kapazitäten und interne Strukturen zu schaffen. Offenbar beständen derartige zeitliche Kapazitäten hier auch, da die Behörde, ohne hierzu verpflichtet zu sein, neben der Marktüberwachung ein eigenes "Smiley-System" mit Bepunktung in elf Kategorien zur Bewertung der Lebensmittelhygiene in Betrieben durchführe und auf ihrer Internetseite veröffentliche. Auch für Bremen gilt, dass es sich bei der Beantwortung von Informationszugangsanträgen um eine originäre Aufgabe der (Fach-)Behörde handelt, für die personelle Ressourcen vorzusehen sind.

6.5 Umwelthilfe erhält Zugang zu Daten von Fahrzeugen zu Emissionen

Das Bundesverwaltungsgericht entschied mit Urteil vom 21. April 2021 (Aktenzeichen 10 C 2.20), dass die Deutsche Umwelthilfe Zugang zu Unterlagen im Zusammenhang mit Messungen des CO₂-Ausstoßes bei Kraftfahrzeugen, die die Volkswagen AG im November 2015 vertraulich an das Bundesverkehrsministerium übermittelt hatte, erhält. Nach dem Abschluss der einschlägigen Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft Braunschweig habe das Bekanntgeben der Informationen keine nachteiligen Auswirkungen auf die Durchführung strafrechtlicher Ermittlungen mehr. Auch nachteilige Auswirkungen auf den Anspruch einer

Person auf ein faires Verfahren oder auf die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens seien nicht ersichtlich. Ablehnungsgründe zum Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen sowie freiwillig übermittelter Informationen griffen ebenfalls nicht durch. Soweit es um Messrandbedingungen von Prüfstandsmessungen gehe, handele es sich um Informationen über Emissionen, deren Vertraulichkeit das Gesetz nicht schütze. Im Übrigen, etwa bei Produkt- und Marktstrategien, überwiege das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe der Informationen das gegenläufige Interesse an deren Vertraulichkeit.

Das Gleiche gilt nach Beschlüssen des Schleswig-Holsteinischen Obergerichtes vom 2. Oktober 2020 (Aktenzeichen 4 LA 141/18) und 27. April 2020 (Aktenzeichen 4 LA 251/19) auch für die Herausgabe von Informationen hinsichtlich des Schriftverkehrs von Herbst 2015 zwischen dem Kraftfahrtbundesamt und der Volkswagen AG betreffend die erlassene Rückrufanordnung von VW-Dieselfahrzeugmodellen der Motorbaureihe EA 189 EU5 und für die Einsicht in Unterlagen des Kraftfahrtbundesamtes, aus denen hervorgeht, was die Behörde bei diesen Modellen bei der Bewertung des Software-Updates unter einer Abschaltvorrichtung versteht und durch welche Bewertung welcher Änderungen der Software eine illegale Abschaltvorrichtung aus Behördensicht als "entfernt" gilt.

Gerade bei Informationszugangsanträgen, die sich auf Umweltinformationen beziehen, muss beachtet werden, dass Geschäftsgeheimnisse hier einen deutlich reduzierten Schutz aufweisen, wenn es um Informationen zu Emissionen geht.

6.6 Über das Vorliegen angemessener Geheimhaltungsmaßnahmen nach dem Geschäftsgeheimnisgesetz

In seinem Urteil vom 19. November 2020 (Aktenzeichen 2 U 575/19) entschied das Oberlandesgericht Stuttgart, wann angemessene Geheimhaltungsmaßnahmen als Voraussetzung für das Vorliegen eines Geschäftsgeheimnisses nach dem neuen Geschäftsgeheimnisgesetz getroffen wurden. Die dort formulierten Voraussetzungen für das Vorliegen eines berücksichtigungsfähigen Geschäftsgeheimnisses müssen auch von den bremischen Behörden beachtet werden, wenn sie prüfen, ob Geschäftsgeheimnisse der Gewährung des Informationszugangs entgegenstehen. Sofern Unternehmen, die sich auf Geschäftsgeheimnisse berufen, die vom Oberlandesgericht Stuttgart benannten Geheimhaltungsmaßnahmen in Bezug auf die jeweilige Information nicht einhalten, spricht alles dafür, dass es sich nicht um Geschäftsgeheimnisse handelt.

Die Frage, ob die Geheimhaltungsmaßnahme eines Unternehmens angemessen im Sinne des Geschäftsgeheimnisgesetzes (GeschGehG) ist, ist nach Auffassung des Oberlandesgerichts Stuttgart anhand objektiver Merkmale zu bestimmen. Dies könne kritisch gesehen werden, wenn das Speichern von Dateien mit Geschäftsgeheimnissen auf privaten Datenträgern

zugelassen sei. Insbesondere wenn die Dateien dort ohne Passwort zugänglich seien, sei ein Zugriff durch Dritte nicht mehr auszuschließen. Dies gelte nicht nur für berechnete Mitbenutzer:innen, sondern auch im Falle eines Weiterverkaufs der Privatgeräte ohne vorherige ausreichende Löschung. Damit begäben sich die Geheimnisinhaber:innen der effektiven Kontrolle ihrer Daten. Was in Papierdokumenten verkörperte Geschäftsgeheimnisse angehe, müssten diese gegen den Zugriff unbefugter Personen gesichert sein. Die Stellen im Unternehmen, an denen die Dokumente verwahrt würden, müssten hinreichend gegen den Zutritt unbefugter Personen gesichert sein, bei sensiblen Informationen müssten die Geheimnisse verschlossen oder der Raum abgeschlossen werden. Allgemein gelte, dass die konkreten Geheimhaltungsmaßnahmen von der Art des Geschäftsgeheimnisses im Einzelnen und von den konkreten Umständen der Nutzung abhängen. Bei der Wertung der Angemessenheit der Schutzmaßnahmen könnten insbesondere berücksichtigt werden: der Wert des Geschäftsgeheimnisses und dessen Entwicklungskosten, die Natur der Informationen, die Bedeutung für das Unternehmen, die Größe des Unternehmens, die üblichen Geheimhaltungsmaßnahmen in dem Unternehmen, die Art der Kennzeichnung der Informationen und vereinbarte vertragliche Regelungen mit Arbeitnehmer:innen und Geschäftspartner:innen. Hieraus folge als Mindeststandard, dass relevante Informationen nur Personen anvertraut werden dürften, die die Informationen zur Durchführung ihrer Aufgabe (potentiell) benötigten und die zur Verschwiegenheit verpflichtet seien. Zudem müssten diese Personen von der Verschwiegenheitsverpflichtung in Bezug auf die fraglichen Informationen Kenntnis haben. Weitere Maßnahmen seien den Umständen nach zu ergreifen, wobei eine Gesamtbetrachtung vorzunehmen sei. Genauso wie das Ergreifen verschiedener verstärkender Maßnahmen zu einem angemessenen Schutzniveau führen könne, könne ein in Kauf genommenes "Datenleck" zu der Bewertung führen, dass insgesamt kein angemessenes Schutzniveau mehr vorliege.

6.7 Afghanistan-Papiere durften veröffentlicht werden

Der Bundesgerichtshof entschied bereits am 30. April 2020 (Aktenzeichen I ZR 139/15), dass die Online-Veröffentlichung militärischer Lageberichte zu Afghanistan urheberrechtlich zulässig war. In der Begründung wog der Bundesgerichtshof die Grundrechte auf Eigentum und die Meinungs- und Pressefreiheit gegeneinander ab. Er stellte dabei fest, dass die ausschließlichen Verwertungsrechte zur Vervielfältigung und zur öffentlichen Zugänglichmachung der Lageberichte allenfalls unwesentlich betroffen seien, weil die Lageberichte nicht wirtschaftlich verwertbar seien. Das vom Urheberpersönlichkeitsrecht geschützte Interesse an einer Geheimhaltung des Inhalts des Werks erlange im Rahmen der im Streitfall vorzunehmenden Grundrechtsabwägung kein entscheidendes Gewicht. Das Urheberpersönlichkeitsrecht schütze nicht das Interesse an der Geheimhaltung von Umständen, deren Offenlegung Nachteile für die staatlichen Interessen der Klägerin haben

könne. Dieses Interesse sei durch andere Vorschriften, etwa das Sicherheitsüberprüfungsgesetz, § 3 Nummer 1 Buchstabe b des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes oder die strafrechtlichen Bestimmungen gegen Landesverrat und die Gefährdung der äußeren Sicherheit gemäß §§ 93 fortfolgende Strafgesetzbuch, geschützt. Das Urheberpersönlichkeitsrecht schütze allein das urheberrechtsspezifische Interesse von Urheber:innen, darüber zu bestimmen, ob sie mit der erstmaligen Veröffentlichung ihrer Werke den Schritt von der Privatsphäre in die Öffentlichkeit machten und sich und ihre Werke damit der öffentlichen Kenntnisnahme und Kritik aussetzten. Dieses Geheimhaltungsinteresse könne nach den Umständen des Streitfalls das durch die Meinungs- und Pressefreiheit gemäß Artikel 5 Absatz 1 Satz 1 und 2 Grundgesetz geschützte Veröffentlichungsinteresse nicht überwiegen. Dem Interesse an einer Veröffentlichung der hier in Rede stehenden Informationen komme mit Blick auf die politische Auseinandersetzung über die Beteiligung deutscher Soldaten an einem Auslandseinsatz und das damit berührte besonders erhebliche allgemeine Interesse an der öffentlichen und parlamentarischen Kontrolle von staatlichen Entscheidungen in diesem Bereich größeres Gewicht zu.

Da der Europäische Gerichtshof durch eine Ausdehnung des Werkbegriffs bei Sachtexten die Anwendung des Urheberrechts erweitert hat, ist es von entscheidender Bedeutung, gerade bei Informationszugangsanträgen, die sich zum Beispiel auf von externen Dritten eingereichte Gutachten oder Anwaltsschriftsätze der Gegenseite beziehen, dass die Behörden bedenken, dass auch das Grundrecht auf Zugang zu Informationen dem Recht der Urheber:innen, über Verwertung und Veröffentlichung ihrer Werke entgegenstehen kann. Dies gilt insbesondere dann, wenn ein überwiegendes privates oder öffentliches Interesse am Zugang zu einer urheberrechtlich geschützten Information besteht. Die Richtlinie 2001/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2001 zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft, die mit dem deutschen Urhebergesetz umgesetzt wurde, regelt in Artikel 9 sogar ausdrücklich, dass sie die Anwendung von Rechtsvorschriften über den Zugang zu Informationen unberührt lasse. Um dies für die bremischen Rechtsanwender:innen klarzustellen, empfehlen wir die Aufnahme einer Abwägungsklausel nicht nur für den Bereich der Ausschlussgründe gemäß § 3 Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG), sondern auch für den Ablehnungsgrund in § 6 Absatz 1 Satz 1 BremIFG. Als Vorbild für eine Änderung des § 6 Absatz 1 Satz 1 BremIFG könnte auch § 9 des Umweltinformationsgesetzes des Bundes dienen, der bereits eine Interessenabwägung auch bei geistigem Eigentum mit dem öffentlichen Interesse am Informationszugang vorsieht. Die finale Fassung des neuen EU-Daten-Governance-Gesetzes unterscheidet hierbei in der Begründung zwischen Werken, bei denen die Urheberrechte Hauptrechte sind, wie bei Werken von Kultureinrichtungen, und solchen bei denen sie – wie hier – allenfalls Nebenrechte sind und für die das Gesetz weniger Schutz vorsieht.

6.8 Rechtsmissbräuchliches Vorgehen des Bevollmächtigten hindert Informationszugang nicht

Das Bundesverwaltungsgericht entschied am 24. November 2020 in mehreren Urteilen (unter anderem Aktenzeichen 10 C 12.19), dass ein Informationszugangsantrag nicht deswegen abgelehnt werden darf, weil sich allein die beziehungsweise der Bevollmächtigte rechtsmissbräuchlich verhalten hat. In den entschiedenen Fällen hatten die Prozessbevollmächtigten über 500 gleichlautende Informationszugangsanträge an das Bundesministerium für Finanzen für entsprechend viele Antragsteller:innen gestellt, die als geschädigte Anleger:innen Informationen über die Wohnungsbaugesellschaft Leipzig West AG erhalten wollten. Nach Ablehnung der einzelnen Anträge als rechtsmissbräuchlich, erhoben die Prozessbevollmächtigten auch jeweils einzeln Klage, um möglichst viele Gebühren zu generieren. Das Verhalten ihrer Bevollmächtigten sei den Antragsteller:innen aber erst dann zuzurechnen, wenn positiv festgestellt werde, dass es auch einer Antragstellerin beziehungsweise einem Antragsteller selbst nicht um die begehrte Information gehe, sondern nur um die Gebührenansprüche ihrer oder seines Bevollmächtigten, urteilte das Bundesverwaltungsgericht.

6.9 Auskunftspflichten über bei den Behörden vorliegende Daten zur Corona-Pandemie

Im Zusammenhang mit der Pandemie entschied das Verwaltungsgericht Osnabrück am 17. Dezember 2021 (Aktenzeichen 1 B 72/21), dass die Presse gegenüber der Stadt Osnabrück einen Anspruch auf Nennung von Namen und Wohnort von Veranstalter:innen von sogenannten "Corona-Demonstrationen" hat. Die Kenntnis hiervon sei erforderlich für Zwecke der Recherche und Berichterstattung, sodass die Pressefreiheit hier die schutzwürdigen privaten Interessen der Betroffenen überwiegen würde. Dies gelte aber nicht für die ebenfalls gewünschte vollständige Wohnanschrift, da hierfür das Informationsinteresse nicht ausreichend dargelegt worden sei.

Das Oberverwaltungsgericht Koblenz hatte mit Beschluss vom 23. November 2020 (Aktenzeichen 2 B 11397/20.OVG) entschieden, dass der Presse die Corona-Infektionszahlen zu den einzelnen Ortsgemeinden herausgegeben werden müssten. Auch hier würden keine schutzwürdigen privaten Interessen verletzt. Ortsgemeinden wiesen bei der Einwohnerzahl große Unterschiede auf. Teilweise erreichten Ortsgemeinden in Rheinland-Pfalz die Größe von Verbandsgemeinden, für die Infektionszahlen zur Verfügung gestellt würden. Aber auch bei sehr kleinen Ortsgemeinden begründeten die abgefragten Informationen für sich genommen keine hinreichende Wahrscheinlichkeit für eine Personenidentifizierbarkeit. Dass es in einer Ortsgemeinde (aktive) SARS-CoV2-Infektionen gebe, lasse ohne Zusatzwissen

keinen Rückschluss auf die konkret betroffene(n) Person(en) zu. Bei lebensnaher Betrachtung müsse gerade in kleinen Ortsgemeinden vielmehr davon ausgegangen werden, dass eine Identifizierbarkeit konkreter Personen allein anhand von vor Ort erfolgter und wahrnehmbarer Maßnahmen wie Quarantäneanordnungen oder Schul- und Kitaschließungen erfolge. Einer amtlichen Mitteilung über die Zahl der aktiven oder zurückliegenden Corona-Fälle bedürfe es für diese Erkenntnis und die Herstellung eines Personenbezugs hingegen nicht. In gleicher Weise entschied der Verwaltungsgerichtshof München (Beschluss vom 19. August 2020, Aktenzeichen 7 CE 20.1822) hinsichtlich eines Auskunftsbegleichens zur gemeindegenauen Gesamtzahl der Corona-Infektionen.

Das besondere Interesse auch von Pressevertreter:innen an Informationen zur Corona-Pandemie sollte entsprechend auch von Bremer Behörden bei der Anwendung der Informationszugangsgesetze beachtet werden.

6.10 Informationsfreiheitsgesetz anwendbar bei abgeschlossenen

Vergabeverfahren

Das Bundesverwaltungsgericht entschied mit Urteil vom 15. Dezember 2020 (Aktenzeichen BVerwG 10 C 24.19), dass das Informationsfreiheitsgesetz (IFG) nach Abschluss des Vergabeverfahrens nicht durch Vorschriften der Vergabeverordnung verdrängt wird. § 5 Absatz 2 Satz 2 der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung – VgV) sei eine Vertraulichkeitsregelung im Sinne von § 3 Nummer 4 IFG. Nach Abschluss des Vergabeverfahrens habe die auskunftsverpflichtete Behörde nur die Ausschlussgründe des Informationszugangsrechts zu prüfen, insbesondere Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse der an dem Vergabeverfahren beteiligten Unternehmen. Dies bestätigt die schon seit längerem im Zusammenhang mit Beschwerden über die Verweigerung des Informationszugangs zu Unterlagen aus abgeschlossenen Vergabeverfahren vertretene Auffassung der bremischen Landesbeauftragten für Informationsfreiheit.

6.11 Weiterverwendung von erhaltenen (Umwelt-) Informationen kann grundsätzlich nicht von den Behörden eingeschränkt werden

Das Verwaltungsgericht Freiburg entschied mit Urteil vom 16. Juni 2021 (Aktenzeichen 1 K 2808/19), dass die Auflage eines Landratsamtes, wonach die herausgegebene Information ausschließlich zum eigenen internen Gebrauch verwendet werden dürfe und keine Veröffentlichung sowie Weiterreichung an Dritte erfolgen dürfe, unzulässig sei. Der Anwendungsbereich der Informationsfreiheitsgesetze erstreckte sich nicht auf die Regelung der Weiterverwendung der zugänglich gemachten Informationen. Es sei lediglich zu prüfen, ob bereits durch das Zugänglichmachen der Umweltinformation Urheberrechte verletzt

würden. Im Rahmen der Abwägung zwischen dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit und dem Geheimhaltungsinteresse der Urheber:innen sei zu berücksichtigen, dass die Intention des Gesetzgebers gerade darin bestehe, die Information der Öffentlichkeit über Umweltinformationen zu fördern, um eine sachkundige öffentliche Diskussion überhaupt erst zu ermöglichen. Eine Geheimhaltung mit dem Ziel, etwaige öffentliche Diskussionen der Gutachteninhalte zu vermeiden, widerspreche damit dem Gesetzeszweck sowie demokratischen Grundsätzen.

7. Entwicklung der Informationsfreiheit in der Europäischen Union und auf internationaler Ebene: Daten-Governance-Gesetz

Am 30. November 2021 erzielten das Europäische Parlament und der Europäische Rat eine vorläufige Einigung über die endgültige Fassung der Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über europäische Daten-Governance (Daten-Governance-Gesetz – DNG). Das DNG soll die Bedingungen für die Weiterverwendung von Daten bestimmter Datenkategorien, die im Besitz öffentlicher Stellen sind, innerhalb der Union einen Anmelde- und Aufsichtsrahmen für die Erbringung von Diensten für die gemeinsame Datennutzung und einen Rahmen für die freiwillige Eintragung von Einrichtungen, die für altruistische Zwecke zur Verfügung gestellte Daten sammeln und verarbeiten, regeln. Zu den Daten bestimmter Datenkategorien öffentlicher Stellen gehören solche, die wegen geschäftlicher oder statistischer Geheimhaltung, dem Schutz geistigen Eigentums Dritter oder dem Schutz personenbezogener Daten nicht zugänglich sind. Dieses Gesetz soll also gerade die Weiterverwendung solcher Daten regeln, die nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz und anderen informationsfreiheitsrechtlichen Vorschriften (ohne Einwilligung) nicht zugänglich sind. Es soll dabei aber keinen Rechtsanspruch auf Freigabe oder Veröffentlichung schaffen und die öffentlichen Stellen auch nicht zur Freigabe oder Veröffentlichung dieser Daten verpflichten. Es sollen lediglich die Bedingungen festgelegt werden, unter denen öffentlichen Stellen die Weiterverwendung gestattet werden kann. Eine Rechtsgrundlage für die Freigabe müssen die Gesetzgeber der Mitgliedstaaten selber schaffen, wenn sie dies wünschen. Sollte der bremische Gesetzgeber beschließen, Daten aus diesen Datenkategorien freizugeben, müsste er die Vorgaben dieser europäischen Regelung einhalten.

8. Die aktuellen Entschliefungen der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland

8.1 Mehr Transparenz beim Verfassungsschutz – Vertrauen und Legitimation stärken!

(Entschlieufung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 2. Juni 2021)

Die Verfassungsschutzbehörden in Bund und Ländern haben die Aufgabe, die freiheitlich-demokratische Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland vor Bedrohungen zu schützen. Die im Vorfeld konkreter Gefahren zur Erfüllung ihrer Aufgaben vorgenommenen Maßnahmen der Informationsgewinnung unterliegen dabei zumeist der Geheimhaltung. Dies bedeutet aber nicht, dass ihre gesamte Tätigkeit zwangsläufig intransparent sein muss.

Transparenzpflichten, wie die Pflicht zur Erstellung von Verfassungsschutzberichten, finden sich nicht nur in den Verfassungsschutzgesetzen des Bundes und der Länder (vergleiche § 16 BundesVerfSchutzGesetz). Auch die Presse hat grundsätzlich einen presserechtlichen Auskunftsanspruch, sofern nicht das operative Geschäft der Behörden betroffen ist. So sind zum Beispiel Themen und Teilnehmende von Hintergrundgesprächen auch gegen den Willen der Behörden transparent zu machen. Bürgerinnen und Bürger haben darüber hinaus nach den Umweltinformationsgesetzen des Bundes und der Länder prinzipiell einen Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen gegenüber den Verfassungsschutzbehörden.

Wenn die Behörden nach dem Presse- oder dem Umweltinformationsrecht Auskunft geben müssen, sofern nicht ihre geheime Tätigkeit betroffen ist, erschließt es sich nicht, warum sie auf entsprechende allgemeine Fragen nach dem Informationsfreiheitsrecht schweigen dürfen. Mehr Transparenz stärkt das Vertrauen in die Verfassungsschutzbehörden und erhöht ihre Legitimation.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland fordert daher die Gesetzgeber in Bund und den betroffenen Ländern auf, die Bereichsausnahmen für den Verfassungsschutz abzuschaffen und die entsprechende Ausnahmeregelung auf den Schutz konkreter Sicherheitsbelange im Einzelfall zu beschränken.

8.2 Mehr Transparenz durch behördliche Informationsfreiheitsbeauftragte!

(Entschlieufung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 2. Juni 2021)

Alle öffentlichen Stellen sollten Beauftragte für Informationsfreiheit benennen, so wie es bereits für den Datenschutz verpflichtend ist. In zwei Ländern ist dies schon im Gesetz vorgesehen: Sowohl in Rheinland-Pfalz als auch in Thüringen soll durch Bestellung von behördlichen Beauftragten das Recht auf Informationszugang gefördert werden.

Die Vorteile einer solchen Bestellung liegen auf der Hand:

- Informationsfreiheitsbeauftragte können die öffentlichen Stellen in ähnlicher Weise unterstützen und die Informationsfreiheit fördern, wie es im Bereich des Datenschutzes schon seit Langem vorgesehen ist.
- Informationsfreiheitsbeauftragte können ihren öffentlichen Stellen behilflich sein, wenn diese Fragen zur Auslegung des Informationsfreiheitsgesetzes haben, beispielsweise wenn es um die Berechtigung und den Umfang erhobener Informationszugangsansprüche geht. Dies garantiert zugleich die einheitliche Rechtsanwendung innerhalb der öffentlichen Stelle.
- Sie können zudem sicherstellen, dass eine auf einen Informationszugang gerichtete Anfrage als Antrag zur Verwirklichung eines subjektiven Rechts und nicht lediglich als "einfache Bitte" qualifiziert, sondern fristgerecht bearbeitet wird.
- Zielführend wäre auch, dass sie die Bearbeitung der entsprechenden Anträge koordinieren. Hierbei können die Informationsfreiheitsbeauftragten unterstützend zur Verfügung stehen. Dies führt letztlich zu einer Arbeitserleichterung, da die Beschäftigten von deren Kenntnis im Informationsfreiheitsrecht profitieren.
- Die Informationsfreiheitsbeauftragten unterrichten und beraten die öffentlichen Stellen auch zu der proaktiven Veröffentlichung von Informationen.
- Gleichzeitig stehen sie Antragstellenden für Fragen im Zusammenhang mit dem Informationsfreiheitsgesetz als Ansprechstellen zur Verfügung.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) fordert daher den Bundes- und die Landesgesetzgeber auf, die Bestellung von behördlichen Informationsfreiheitsbeauftragten in allen deutschen Informationsfreiheitsgesetzen verbindlich vorzusehen. Die IFK empfiehlt informationspflichtigen Stellen, im Rahmen ihrer Organisationshoheit auch ohne Verpflichtung behördliche Informationsfreiheitsbeauftragte zu benennen.

8.3 Forderungen für die neue Legislaturperiode des Bundes: Ein Transparenzgesetz mit Vorbildfunktion schaffen!

(Entschließung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 2. Juni 2021)

Informationen sind die Basis einer Demokratie. Ein demokratischer Staat kann nicht ohne freie und möglichst gut informierte öffentliche Meinung bestehen. Das Recht auf Zugang zu Informationen ist ein zentrales Element zur Regelung des Informationsflusses von staatlichen Stellen zu Bürgerinnen und Bürgern in Deutschland. Moderne Transparenzgesetze stellen die Informationen über ein Register im Internet voraussetzungs- und kostenlos zur Verfügung.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) fordert den Gesetzgeber daher auf, das Informationsfreiheitsrecht des Bundes in der nächsten Legislaturperiode zu modernisieren und das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes zu einem modernen Transparenzgesetz mit einem Transparenzregister weiterzuentwickeln. Die IFK fordert insbesondere:

A. Weiterentwicklung des Informationsfreiheitsgesetzes in ein Transparenzgesetz mit einem Transparenzregister

- Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) muss zu einem echten Transparenzgesetz mit einem gesetzlich geregelten Transparenzregister weiterentwickelt werden.
- In dem Transparenzgesetz des Bundes müssen das IFG und das Umweltinformationsgesetz (UIG) zusammengelegt werden. Unterschiedliche Regelungen im IFG und UIG verkomplizieren den Zugang zu Informationen unnötig. Die Zusammenfassung der Informationsansprüche in einem Gesetz ist übersichtlicher und bürgerfreundlicher. "Ein einheitliches, übergreifendes Transparenzgesetz würde die Bekanntheit, die Anwenderfreundlichkeit und die Durchsetzungskraft aller Informationszugangsgesetze erhöhen" (vergleiche Umweltbundesamt (Dezember 2020): Evaluation des UIG; Seite 163).
- Das Transparenzregister sollte wie in mehreren Ländern einen Katalog veröffentlichungspflichtiger Informationen enthalten. Die Veröffentlichung weiterer geeigneter Informationen sollte ausdrücklich zugelassen werden.
- Zu den Informationen, die im Transparenzregister veröffentlicht werden, sollten insbesondere Kabinettsbeschlüsse und deren dazugehörige Kabinettsvorlagen, Verträge

von öffentlichem Interesse, Gutachten, Studien und wesentliche Unternehmensdaten staatlicher Beteiligungen gehören.

- In das Gesetz sollte eine Regelung aufgenommen werden, nach der Informationen, die auf individuellen Antrag hin zugänglich gemacht wurden, auch im Informationsregister veröffentlicht werden können (Access for one = access for all), wenn ein öffentliches Interesse an der Veröffentlichung besteht.

B. Bereichsausnahmen und Ausschlussgründe

- Die Ausschlussgründe des IFG bedürfen einer grundlegenden Überarbeitung, da einige Ausschlussgründe überflüssig sind oder sich überschneiden. Sie sollten reduziert und harmonisiert werden.
- Eine allgemeine Güterabwägung zwischen Informations- und Geheimhaltungsinteresse (sogenannter public interest test) sollte als zusätzliches Korrektiv eingeführt werden.
- Die Bereichsausnahme für den Verfassungsschutz geht zu weit und sollte in einem neuen Transparenzgesetz nicht mehr enthalten sein.

C. Regelungen zur Förderung der Informationsfreiheit

- Die Anforderungen an die Informationsfreiheit sind im Sinne von "Informationsfreiheit by Design" bereits von Anfang an in die Gestaltung der IT-Systeme und organisatorischen Prozesse einzubeziehen.
- In dem neuen Transparenzgesetz sollte die Benennung eines behördlichen Informationsfreiheitsbeauftragten verbindlich vorgesehen werden.

D. Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

- Der Bundesbeauftragte sollte eine Anordnungsbefugnis bekommen, um Rechtsverstöße gegen das Informationsfreiheitsrecht beseitigen zu können.

E. Rechtspolitik

- Die Bundesrepublik Deutschland sollte in der neuen Legislaturperiode die Tromsø-Konvention ratifizieren. Die Tromsø-Konvention ist ein im Jahr 2020 in Kraft getretener völkerrechtlicher Vertrag, der Mindeststandards setzt für das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten.

8.4 Tromsø-Konvention ratifizieren und einheitlichen Mindeststandard für den Zugang zu Informationen in ganz Deutschland schaffen!

(Entschließung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 3. November 2021)

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) fordert die neue Bundesregierung auf, die Tromsø-Konvention in der neuen Legislaturperiode zu unterzeichnen und das Ratifizierungsverfahren einzuleiten.

Am 1. Dezember 2020 ist die Konvention Nummer 205 des Europarats über den Zugang zu amtlichen Dokumenten (Tromsø-Konvention) vom 18. Juni 2009 ohne deutsche Beteiligung in Kraft getreten.

Bei der Konvention handelt es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag, der seine Mitgliedstaaten verpflichtet, im Wege der nationalen Gesetzgebung ein allgemeines Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten der öffentlichen Verwaltung zu schaffen und dabei Mindeststandards bei der Bearbeitung von Informationszugangsanträgen festzulegen. Die Konvention gilt damit als weltweit erstes internationales Abkommen, das ein generelles Recht auf Informationszugang zu amtlichen Dokumenten konstituiert. Im Falle des Verstoßes eines Vertragsstaates kann der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte angerufen werden.

Die Bundesrepublik Deutschland hat auf eine Unterzeichnung und Ratifikation des Vertrags bisher verzichtet. Die letzte Bundesregierung argumentierte, dass mit dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) ein solcher Mindeststandard für ganz Deutschland bereits geschaffen und das Ziel der Konvention erreicht sei. Eine Ratifikation sei daher nicht notwendig.

Diese Auffassung ist unzutreffend, denn das IFG gilt nur für den Bund, nicht jedoch für die Länder. Nicht alle Länder haben ein Informationsfreiheitsgesetz mit Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit geschaffen. Bayern, Niedersachsen und Sachsen haben derzeit weder Informationsfreiheitsgesetze noch entsprechende Landesbeauftragte. Ein einheitlicher Mindeststandard für den Zugang zu Informationen, den die Konvention vorsieht, existiert in Deutschland daher nicht.

Hinzukommt, dass sich die Regelungen der Konvention nicht vollkommen mit den Vorschriften der bereits vorhandenen Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder decken. Die Konvention ist insbesondere bei der Erhebung von Gebühren wesentlich bürgerfreundlicher als das deutsche Recht.

Wer Transparenz und Informationsfreiheit dauerhaft verwirklichen will, muss den Zugang zu amtlichen Informationen auch völkerrechtlich garantieren. Mehr als zwölf Jahre nach Entstehung des Abkommens wird es höchste Zeit, dass Deutschland sich zu einem europaweiten Mindeststandard für den Informationszugang bekennt.

8.5 EU-Richtlinie zum Whistleblowerschutz zeitnah umsetzen! Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber umfassend und effektiv schützen!

(Entschließung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 3. November 2021)

Whistleblowerinnen und Whistleblower sind Menschen, die Hinweise auf erhebliche Missstände in Unternehmen oder Behörden geben. Sie helfen, dadurch gravierende Rechtsverstöße aufzudecken, deren Beseitigung im öffentlichen Interesse liegt. Zumeist geschieht dies dadurch, dass sie Informationen "befreien", Rechtsverstöße den Behörden melden oder bei deren Untätigkeit die Medien informieren. Whistleblowerinnen und Whistleblower sorgen so für Transparenz und Aufklärung. Die Information der Öffentlichkeit steht jedoch regelmäßig in einem Spannungsverhältnis zu ihren arbeitsrechtlichen Loyalitäts- und Verschwiegenheitspflichten. Wenn Beschäftigte Rechtsverstöße transparent machen, laufen sie nicht selten Gefahr, insbesondere gegen arbeitsvertragliche Pflichten zu verstoßen. Hinweisgebende riskieren durch die Offenlegung von Informationen oftmals nicht nur ihren Arbeitsplatz, sondern auch ihre Karriere und ihr Ansehen.

Vor diesem Hintergrund hat die Europäische Union (EU) im Oktober 2019 eine Richtlinie erlassen, die nicht nur die Voraussetzungen für den Schutz von Whistleblowerinnen und Whistleblowern, sondern auch einen Mindestschutzstandard festlegt (Richtlinie (EU) 2019/1937). Die Richtlinie gilt für die Meldung von Verstößen gegen europäisches Recht. Sie erlaubt es den Mitgliedstaaten aber ausdrücklich, den Schutz auch auf Hinweisgebende zu erstrecken, die Verstöße gegen nationales Recht melden. Whistleblowerinnen und Whistleblower, die sich an das in ihr vorgegebene Meldeverfahren halten, sollen vor jeglichen Repressalien geschützt werden. Stichtag für eine fristgemäße Umsetzung ist der 17. Dezember 2021. Die Bundesrepublik Deutschland hat die Richtlinie bisher jedoch nicht umgesetzt, da sich die letzte Bundesregierung nicht über die Reichweite eines Whistleblower-Schutzgesetzes einigen konnte.

Eine Ungleichbehandlung der Whistleblowerinnen und Whistleblower ist nicht nachvollziehbar. Warum sollte jemand, der Verstöße gegen europäisches Recht meldet, besser geschützt werden als jemand, der Verstöße gegen deutsches Recht offenbart? Schließlich liegt es im öffentlichen Interesse, Kenntnis von jedem relevanten Rechtsverstoß zu erhalten und diesen abzustellen. Auch können Whistleblowerinnen und Whistleblower wegen der Verzahnung von europäischem und nationalem Recht vorab oftmals nur sehr schwer einschätzen, welche Rechtsmaterie konkret betroffen ist. Es ist deshalb wichtig, dass der Gesetzgeber alle Hinweisgebende gleichermaßen gut schützt und Rechtssicherheit schafft.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) fordert den Bundesgesetzgeber auf, die EU-Richtlinie zum Schutz von Whistleblowerinnen und Whistleblowern so schnell wie möglich umzusetzen und den Schutz auch auf Hinweisgebende zu erstrecken, die Verstöße gegen nationales Recht melden.

8.6 Umweltinformationen: Beratungs- und Kontrollkompetenz auch auf Landesbeauftragte für Informationsfreiheit übertragen!

(Entschließung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 3. November 2021)

Das Gutachten zur Evaluierung des Umweltinformationsgesetzes des Bundes (UIG) hat im Oktober 2020 vorgeschlagen, eine Bundesbeauftragte oder einen Bundesbeauftragten für Umweltinformationsfreiheit zu schaffen, die oder der für die Einhaltung und Kontrolle der Vorschriften des Umweltinformationsrechts zuständig ist. In dem Gutachten wird empfohlen, diese Aufgabe der beziehungsweise dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) zu übertragen. Der Bundesgesetzgeber ist dieser Empfehlung im März 2021 gefolgt und hat der beziehungsweise dem BfDI in § 7 a UIG ausdrücklich die Befugnis gegeben, die Einhaltung des Umweltinformationsrechts zu kontrollieren.

Während im Bund nun explizit eine einheitliche Beratungs- und Kontrollkompetenz für beide Rechtsmaterien besteht, ist dies in den meisten Ländern bisher nicht der Fall. Die Landesbeauftragten für Informationsfreiheit kontrollieren oftmals nur die Einhaltung des allgemeinen Informationsfreiheitsrechts, nicht jedoch des Umweltinformationsrechts. Da sich die Rechtsmaterien nicht wesentlich unterscheiden, bleibt ihre vorhandene Fachkompetenz ungenutzt. Bei den Menschen, die sich an sie wenden, stößt dies auf Unverständnis. Sie wollen dahingehend unterstützt werden, dass ihrem Anliegen umfassend Rechnung getragen wird. Gleiches gilt für die Behörden, die die Informationsfreiheitsbeauftragten schon jetzt im Umweltinformationsrecht um Unterstützung bitten.

Eine antragstellende Person kann derzeit in Streitfällen mit Bundesbehörden zwar auf die Unterstützung des Bundesbeauftragten zählen. Die Schlichtung im Streit mit Landesbehörden oder Gemeinden bleibt ihr hingegen weitestgehend versagt, nur weil sich der Antrag auf Informationen über die Umwelt an eine Landesbehörde richtet. Diese Ungleichbehandlung lässt sich nicht nachvollziehbar begründen.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland fordert daher die Landesgesetzgeber auf, dem Vorbild des Bundes zu folgen und den Landesbeauftragten für Informationsfreiheit, soweit noch nicht geschehen, ausdrücklich auch die Beratungs- und Kontrollkompetenz für das Umweltinformationsrecht zu übertragen. Zur Erfüllung dieser neuen Aufgabe sind die Beauftragten mit ausreichenden personellen und sachlichen Mitteln auszustatten.