

## **Bericht**

### **des Ausschusses für Justiz und Datenschutz**

über die Drucksachen

**21/17907: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Hamburgischen Transparenzgesetzes und des Hamburgischen Umweltinformationsgesetzes sowie zum Erlass des Ausführungsgesetzes zum Verbraucherinformationsgesetz (Senatsantrag)**

und

**21/16011: Novelle des Hamburgische Transparenzgesetzes endlich umsetzen! (Antrag FDP und CDU)**

sowie zum Thema

**„Evaluierung des Transparenzgesetzes, hier: Vorstellung des Abschlussberichts zur Evaluation des Hamburgischen Transparenzgesetzes“  
(Selbstbefassung gemäß § 53 Absatz 2 der Geschäftsordnung der Hamburgischen Bürgerschaft)**

Vorsitz: **Milan Pein**

Schriftführung: **Richard Seelmaecker  
Joachim Lenders (i.V.)**

### **I. Vorbemerkung**

Der Ausschuss für Justiz und Datenschutz beschloss in seiner Sitzung am 2. November 2017, sich im Rahmen einer Selbstbefassung gemäß § 53 Absatz 2 der Geschäftsordnung der Hamburgischen Bürgerschaft mit dem Thema „*Evaluierung des Transparenzgesetzes, hier: Vorstellung des Abschlussberichts zur Evaluation des Hamburgischen Transparenzgesetzes*“ zu befassen. Die inhaltliche Beratung der Selbstbefassung fand in gleicher Sitzung statt.

Die Drs. 21/17907 wurde auf Antrag der SPD-Fraktion, der CDU-Fraktion, der GRÜNEN Fraktion und der FDP-Fraktion durch Beschluss der Bürgerschaft am 14. August 2019 an den Ausschuss für Justiz und Datenschutz überwiesen.

Die Drs. 21/16011 wurde von der Bürgerschaft am 16. Januar 2019 mit Änderung einstimmig angenommen und auf Antrag der FDP-Fraktion nachträglich an den Ausschuss für Justiz und Datenschutz überwiesen.

Am 24. Oktober 2019 wurde die Selbstbefassung zusammen mit den Drs. 21/17907 und 21/16011 abschließend beraten.

## **II. Beratungsinhalt**

### Beratungsinhalt vom 02.11.2017

Der FDP-Abgeordnete plädierte dafür, die Selbstbefassung am heutigen Tage nicht abzuschließen, da die Vorlaufzeit für die Durchsicht des 389 Seiten starken Berichtes sehr kurz gewesen sei, keine Drucksache vorliegen würde und die umfangreiche Thematik nicht innerhalb einer Sitzung abgeschlossen werden könne.

Der Vorsitzende stellte in Aussicht, zum Ende der Beratung gemeinsam entscheiden zu wollen, wie weiter mit der Thematik umgegangen werde.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter erklärten, im Folgenden den Rahmen des Gutachtens und die wichtigsten Ergebnisse dem Ausschuss vortragen und die Bewertung des Gutachtens durch den Senat darlegen zu wollen. Gesetzgeberische Maßnahmen müssten folgen, da das Gutachten eine Reihe von Empfehlungen abgebe. Aus diesem Grund werde der Senat eine Drucksache vorlegen, die einen Gesetzesvorschlag für eine Novelle des Hamburgischen Transparenzgesetzes (HmbTG) enthalte.

Anschließend erläuterten die Senatsvertreterinnen und -vertreter in Begleitung der als Anlage zu TOP 1 des Protokolls 21/19 des Ausschusses für Justiz und Datenschutz beigefügten Präsentation zunächst den Hintergrund des Transparenzgesetzes. Dieses sei seit Oktober 2012 in Kraft und beinhalte die Pflicht des Senats, das Gesetz auf seine Anwendung und Auswirkungen hin überprüfen zu lassen. Im Juli 2016 sei deshalb das Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation mit der Evaluation des HmbTG beauftragt worden. Seit Ende Juli 2017 liege nun der Abschlussbericht vor, welcher im Transparenzportal veröffentlicht wurde und dort zum Download bereitstehe. Die Senatsvertreterinnen und -vertreter machten darauf aufmerksam, dass der Abschlussbericht eine empirische sowie eine rechtliche Untersuchung enthielte. So seien Nutzer des Portals befragt, Daten der Fachlichen Leitstelle ausgewertet und Interviews mit Beschäftigten der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) geführt worden. Daneben gebe es eine Zusammenfassung der aktuellen Rechtsprechung.

Als wichtigstes Ergebnis der Evaluation nannten die Senatsvertreterinnen und -vertreter das positive Fazit des Berichtes, wonach die veröffentlichungspflichtigen Stellen (VPS) und die auskunftspflichtigen Stellen (APS) ihrem gesetzlichen Auftrag nachkämen. Seit 2014 seien rund 66 000 Veröffentlichungen im Transparenzportal erfolgt. Portalnutzerinnen und -nutzer hätten in dieser Zeit 22,7 Millionen Mal auf die Daten zugegriffen, während Behörden das Portal circa 63 000 Mal genutzt hätten. Zwischen Oktober 2012 und Februar 2017 seien zudem mehr als 4 000 Auskunftsanträge beantwortet worden.

Anschließend erläuterten die Senatsvertreterinnen und -vertreter, dass die zentrale Neuerung des HmbTG die Pflicht zur selbstständigen Veröffentlichung bestimmter Informationen über das Transparenzportal beinhalte. Dieses proaktive Element sei im vormals geltenden Informationsfreiheitsgesetz (IFG) noch nicht enthalten gewesen. Die tatsächlichen Veröffentlichungen beträfen nur relativ wenige Informationsarten und Themenbereiche, wie zum Beispiel öffentliche Beschlüsse und Baugenehmigungen. Ausnahmegesetze, zum Schutz von personenbezogenen Daten oder Ähnlichem, hätten nur in wenigen Fällen eine Veröffentlichung verhindert. Die Befürchtungen eines erheblichen Mehraufwandes durch die Veröffentlichung für die Verwaltung hätten sich insgesamt nicht bestätigt. Grundsätzlich habe es kaum Verzögerungen bei der Veröffentlichung gegeben und werde das Portal von Privatpersonen mit persönlichem Interesse an konkreten Vorgängen genutzt. Ein Verbesserungspotenzial bestehe in der Suchfunktion und der Übersichtlichkeit des Portals, welche durch die Portalnutzer weder positiv noch negativ bewertet wurden.

Zu den Zielen des Transparenzgesetzes stellten die Senatsvertreterinnen und -vertreter fest, dass das Vertrauen in Politik und Verwaltung sowie die politische Partizipation nach Meinung der Portalnutzer und Beiratsmitglieder gefördert werden konnte. Bezüglich eines Kulturwandels innerhalb der Verwaltung zu mehr Bürgerfreundlichkeit und Offenheit habe das Gutachten feststellen können, dass die Nutzer dies als gegeben ansahen, während die Beschäftigten der FHH dies verneinten.

Die anfänglich geäußerten Befürchtungen, die Stadt Hamburg könne aufgrund der Veröffentlichungspflicht keine oder weniger Vertragspartner finden, habe sich nicht bestätigt, so die Senatsvertreterinnen und -vertreter weiter.

Anschließend erläuterten sie, dass die Auskunftspflicht, die bereits vor der Neuerung 2012 Teil des IFG war, alle Informationen betreffe, welche den Behörden vorliegen würden und auf Nachfrage veröffentlicht werden müssten. Bis zur Einführung des Transparenzportals hätten sich die meisten Auskunftsanträge mit den Themenbereichen „Geografie und Geodaten“ beschäftigt. Ein Großteil dieser Anträge fiel nun allerdings unter die veröffentlichungspflichtigen Angaben, weshalb seit 2015 hauptsächlich Anträge zu den Themen öffentliche Verwaltung, Haushalt und Steuern gestellt werden würden. Die Ablehnung von Auskunftsanträgen habe ihre Begründung hauptsächlich in § 5 und § 7 HmbTG gehabt. Hier fügten die Senatsvertreterinnen und -vertreter hinzu, dass es rund 200 Widerspruchs- und 70 Klageverfahren gegen die Auskunftsablehnung gegeben habe, diese aber überwiegend erfolglos geblieben seien.

Die Anwender des Gesetzes hätten bemängelt, so die Senatsvertreterinnen und -vertreter im Weiteren, dass es bei der Auslegung des Gesetzestextes vielfältige Interpretations- und Auslegungsprobleme gebe. Positiv seien hingegen die Schulungen zum HmbTG bewertet worden.

In technischer Hinsicht gebe es gemäß des Evaluationsberichtes Überarbeitungsbedarf in den Suchfunktionen und der Übersichtlichkeit. In rechtlicher Hinsicht solle an der Verständlichkeit und Handhabbarkeit des Gesetzestextes gearbeitet werden. Hierzu habe der Abschlussbericht mehr als 50 Vorschläge festgehalten, welche der Senat bei der Formulierung der Gesetzesnovelle im Blick behalten wolle.

Im rechtlichen Bereich seien zudem einige offene Fragen formuliert. Hierzu zähle im Bereich der Veröffentlichungspflicht die Frage, ob auch Stellen der sogenannten mittelbaren Staatsverwaltung, wie beispielsweise die Universität Hamburg oder die Handelskammer, hier einbezogen, das heißt zur Veröffentlichung verpflichtet seien. Zu dieser Thematik habe mittlerweile ein Urteil des Verwaltungsgerichtes festgestellt, dass die Veröffentlichungspflicht für die mittelbare Staatsverwaltung nicht gelte. Sie seien weiterhin nur dazu verpflichtet, auf Antrag Auskunft zu erteilen. Die weitere Entwicklung hierzu müsste jedoch im Blick gehalten werden. Hinzu kämen offene Rechtsfragen zur Auskunftspflicht, besonders in Bezug auf die Antragsberechtigung von Minderjährigen und die erforderliche Genauigkeit der Angaben der Antragstellenden zu den geforderten Informationen, um die Auskunft zu erhalten.

Die SPD-Abgeordneten zeigten sich erfreut, dass das Ziel des Transparenzgesetzes erreicht worden sei. Die hohen Zugriffszahlen sprächen darüber hinaus für einen bestehenden Bedarf.

Im Hinblick auf die Entscheidung des Verwaltungsgerichts zu § 2 Absatz 3 und Absatz 8 HmbTG, also dem Umgang mit der mittelbaren Staatsverwaltung, wiesen die SPD-Abgeordneten nochmals darauf hin, dass hier diskutiert werde, ob der Gesetzgeber tatsächlich eine Differenzierung gewollt habe. Die SPD sehe hier Handlungsbedarf, um auch die mittelbare Staatsverwaltung unter die Veröffentlichungspflicht fassen zu können.

An der Evaluation kritisierten sie, dass die Einzelkritiken aufgrund der geringen Fallzahl nicht aussagefähig seien.

Die CDU-Abgeordneten erkundigten sich danach, ob der Mehraufwand, welcher in manchen Verwaltungen entstanden sei, auch durch Zahlen zu Personal und Arbeitszeiten quantifiziert worden sei.

Außerdem wollten die CDU-Abgeordneten wissen, ob die Kostendeckung durch die in der Gebührenordnung festgelegten Regelungen gewährleistet sei. Diese Frage ergebe sich aus den zahlreichen Befreiungstatbeständen, zu denen nachgefragt wurde, wie häufig diese Fälle eingetreten seien.

Zuletzt fragten die CDU-Abgeordneten, welcher konkrete Handlungsbedarf aufseiten des Senats gesehen werde.

Zur ersten Frage des Mehraufwandes verwiesen die Senatsvertreterinnen und -vertreter auf die Ergebnisse der Evaluation, in welchen konkrete Zahlen der VPS zum Mehraufwand festgehalten seien.

Bezüglich der Kostendeckung klärten die Senatsvertreterinnen und -vertreter den Ausschuss darüber auf, dass die Gebührenordnung bewusst sehr niedrig angesetzt sei. Dadurch ergäben sich nur sehr geringe Erträge, wobei die Kosten vermutlich höher liegen würden. Hierbei unterstrichen sie zudem, dass sich die Gebühren ausschließlich auf die Auskunftsansprüche beziehen würden und nicht auf die veröffentlichungspflichtigen Informationen. Die Einnahmen aus den Gebühren lägen bislang bei 860 000 Euro.

Des Weiteren erklärten die Senatsvertreterinnen und -vertreter, dass sie Handlungsbedarf sehen würden und deshalb bereits in Vorgesprächen über die Novellierung des Gesetzes seien. Der Senat habe sich bereits mit dem Bericht befasst und werde die Anregungen nun in einer Drucksache zusammenführen. Vermutlich im nächsten Jahr werde eine Beratung in der Bürgerschaft möglich sein. In diesem Zusammenhang wiesen sie allerdings darauf hin, dass es einige weitere Gesetzesänderungen zu bearbeiten gebe, die deutlich zeitkritischer seien als das HmbTG. Dazu zählten sie die Änderung des Hamburgischen Datenschutzgesetzes sowie das Resozialisierungsgesetz, deren Fristen bereits im Sommer 2018 anstehen würden. Die Novelle des Transparenzgesetzes sei aus diesem Grunde erst danach vorgesehen.

Der FDP-Abgeordnete begrüßte das HmbTG sowie die interfraktionelle Umsetzung. Handlungsbedarf sehe die Partei nicht nur in der Behandlung der mittelbaren Staatsverwaltung, sondern auch in dem Umgang mit Mehrländerinstitutionen wie dem Norddeutschen Rundfunk und Dataport.

Die SPD-Abgeordneten fragten zur Gebührenordnung nach, wie häufig die Sozialklausel Anwendung gefunden habe.

Die Angaben ließen sich laut Senatsvertreterinnen und -vertreter dem Gutachten entnehmen.

Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit (HmbBfDI) fügte hinzu, bei 400 Eingaben an den HmbBfDI in den vergangenen Jahren seien nur ein bis zwei über die Sozialklausel gelaufen.

#### **Protokollnotiz:**

Zur Auskunftserteilung nach § 13 Absatz 4 HmbTG sind im Evaluationsbericht für den untersuchten Zeitraum 2012 bis 2017 insgesamt 2 337 Gebührenbescheide erfasst worden. Eine Gebührenbefreiung gemäß § 3 HmbTGGebO (sogenannte Sozialklausel) erfolgte nach den Angaben der auskunftspflichtigen Stellen in 64 Fällen, eine Gebührenbefreiung nach der Gebührenfreiheitsverordnung in keinem Fall (Evaluationsbericht, Seite 214).

Der Ausschuss beschloss die Vertagung und die erneute Aufrufung des Themas im Ausschuss, sobald ein Gesetzentwurf vorliegen würde.

#### **Beratungsinhalt vom 24.10.2019**

Der Abgeordnete der Fraktion DIE LINKE erklärte, gemäß § 59 Absatz 1 der Geschäftsordnung der Hamburgischen Bürgerschaft (GO) eine öffentliche Anhörung beantragen zu wollen. Das Hamburgische Transparenzgesetz (HmbTG) sei aus einer Volksinitiative heraus auf Grundlage eines breiten Diskussionsprozesses entstanden und werde zu Recht als eines der fortschrittlichsten und besten Gesetze dieser Art in Deutschland bezeichnet. Durch den neuen Entwurf sei nunmehr an vielen Punkten eine Beschränkung und damit Veränderungen beabsichtigt, sodass es bereits – wie zu erwarten – Stellungnahmen zu diesem Entwurf gebe. Vor diesem Hintergrund sei es aus Sicht seiner Fraktion die demokratischste Art und Weise, eine öffentliche Anhörung oder auch eine Anhörung von Auskunftspersonen gemäß § 58 Absatz 2 GO durchzuführen. Nur so könne seiner Ansicht nach eine möglichst weitgehende Anerkennung der angedachten Änderungen erreicht werden. Hierzu sei die Meinung der anderen Fraktionen von Interesse.

Die SPD-Abgeordneten führten an, den Entwurf des Senats in der Substanz für gut zu erachten, jedoch sei er auch ausbaufähig und auch an einigen Stellen änderungsbedürftig. Hierzu gebe es im Wesentlichen zum einen Ergänzungs- und Kritikpunkte seitens des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (HmbBfDI) sowie zum anderen von Transparency International Deutschland e.V., Mehr Demokratie e.V. und Open Knowledge Foundation Deutschland e.V., die im öffentlichen Raum kursierten und mit denen man sich auch auseinandersetze. Die SPD-Abgeordneten verdeutlichten, nicht davon auszugehen, dass eine öffentliche Anhörung oder eine Anhörung von Auskunftspersonen weiter gehende Punkte zutage fördere, die nunmehr von Stakeholdern aus diesem Bereich kämen. Aus diesem Grunde regten sie an, die im Ausschuss bestehenden Fragen im Hinblick auf Verständnis, Alternativen und dergleichen sowie die senatsseitig vorgenommenen Abwägungen nunmehr in der aktuellen Sitzung zu beraten. Gleichwohl seien sie zudem durchaus bereit, sich auf Grundlage dieser Punkte darüber auszutauschen, ob man sich auf einen interfraktionellen Änderungsantrag verständigen könne. Hierzu hätten sie sich auch bereits mit ihrem Koalitionspartner und den Fachsprechern der anderen Fraktionen ausgetauscht. Bezüglich der von der Fraktion DIE LINKE vorgelegten Änderungsanträge (**Anlage 1**) merkten sie an, einer inhaltlichen Beratung positiv gegenüber zu stehen, diese jedoch nicht als Grundlage für einen interfraktionellen Änderungsantrag anzusehen, da sie aus ihrer Sicht auch gar nicht die formalen Voraussetzungen, die für eine Gesetzesänderung notwendig seien, erfüllten. Sie konstatierten, das HmbTG sei seinerzeit auch interfraktionell auf den Weg gebracht worden und dies sei auch beim vorliegenden Gesetzentwurf wünschenswert. Sie schlugen vor, sich diesbezüglich außerhalb des Ausschusses interfraktionell auszutauschen und einen gegebenenfalls gemeinsam erstellten Änderungsantrag dann in der Bürgerschaft zur Abstimmung zu stellen.

Die Abgeordnete der GRÜNEN Fraktion schloss sich dem Verfahrensvorschlag der SPD-Abgeordneten an. Auch an ihre Fraktion seien Änderungswünsche herangetragen worden und man sehe Änderungsbedarfe, die gemeinsam mit den daran interessierten Fraktionen in entsprechende Änderungsanträge umgesetzt werden sollten. Sie hob hervor, dass die Änderung, dass das HmbTG auch auf die mittelbare Staatsverwaltung Anwendung finde, zeitnah beschlossen werden sollte.

Der Abgeordnete der Fraktion DIE LINKE warf ein, noch vor wenigen Stunden aufgrund von Gesprächen mit weiteren Fraktionen und Stakeholdern davon ausgegangen zu sein, dass eine Anhörung stattfinde. Aus diesem Grunde sei es in der kurzen Zeit nicht möglich gewesen, gesetzesfertige Vorschläge zu erarbeiten. Die vorliegenden Änderungsanträge seiner Fraktion hielten die für sie inhaltlich wichtigen Punkte fest. Komme es zu einer weiteren Diskussion, könne man diese auch nochmals formal korrekt umsetzen. Zum anderen könne man sich gerne interfraktionell darüber austauschen, ihm sei es jedoch – wie eingangs bereits ausgeführt – insbesondere darum gegangen, auf eine demokratische Art und Weise weiter mit dem Entwurf zu verfahren. Eine öffentliche Anhörung oder Anhörung von Auskunftspersonen verdeutliche nicht nur nochmals die einzelnen Punkte und Standpunkte, sondern vielleicht auch, wie die einzelnen Akteurinnen und Akteure zu ihren Vorschlägen gekommen seien. Auch Kolleginnen und Kollegen aus den anderen Fraktionen seien zunächst davon ausgegangen, dass dieses Vorgehen durchaus sinnvoll wäre, damit später auch eine breitere Akzeptanz in der Öffentlichkeit erreicht werde. Eine abschließende Beratung ausschließlich auf Fraktionsebene sei aus Sicht seiner Fraktion nicht der richtige Weg. Komme es nicht zu einem gütlichen Übereinkommen, würde er die Durchführung einer Anhörung gegebenenfalls zur Abstimmung stellen.

Die CDU-Abgeordneten erklärten, keinen Grund und keine Notwendigkeit zu sehen, eine öffentliche Anhörung oder Anhörung von Auskunftspersonen durchzuführen. Ohne Frage seien an der einen oder anderen Stelle des Entwurfs noch Veränderungen oder Modifizierungen vonnöten, sodass es eines entsprechenden Änderungsantrags bedürfe, der wünschenswerterweise interfraktionell erarbeitet werden sollte, woran sie sich auch beteiligen würden. Dies sei ihrer Meinung nach der vernünftige und gangbare Weg.

Der FDP-Abgeordnete schloss sich den Ausführungen der SPD- und CDU-Abgeordneten an. Seine Fraktion sehe ebenfalls noch Änderungsbedarfe, eine öffentliche Anhörung oder Anhörung von Auskunftspersonen sei jedoch nicht notwendig.

Der AfD-Abgeordnete erklärte ebenso, dafür keine Veranlassung zu sehen.

Der Ausschuss entschied sodann mehrheitlich mit den Stimmen der SPD- und CDU-Abgeordneten sowie der Stimme der Abgeordneten der GRÜNEN Fraktion, des FDP-Abgeordneten und des AfD-Abgeordneten gegen die Stimme des Abgeordneten der Fraktion DIE LINKE, keine öffentliche Anhörung gemäß § 59 GO durchzuführen.

Ferner stimmte der Ausschuss über den Antrag auf Durchführung einer Anhörung gemäß § 58 Absatz 2 GO ab, der ebenfalls mehrheitlich mit den Stimmen der SPD- und CDU-Abgeordneten sowie der Stimme der Abgeordneten der GRÜNEN Fraktion, des FDP-Abgeordneten und des AfD-Abgeordneten gegen die Stimme des Abgeordneten der Fraktion DIE LINKE abgelehnt wurde.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter führten sodann aus, dass das HmbTG im Oktober 2012 in Kraft getreten und wegweisend für das Thema Informationsfreiheit in Deutschland gewesen sei. Insbesondere die mit dem Transparenzportal verbundene, aktive Veröffentlichungspflicht sei ein Novum gewesen. Seitdem wirkten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Justizbehörde regelmäßig an Gesetzgebungsprozessen anderer Bundesländer mit und stünden als Auskunftspersonen zur Verfügung. Damals sei eine Evaluation des HmbTG beschlossen worden, die sie dementsprechend in Auftrag gegeben hätten. Sie habe gezeigt, dass das Transparenzportal sehr intensiv genutzt werde. Es seien zudem sehr genau bestimmte einzelne Regelungen ausgewertet worden mit dem Ergebnis, dass eine Vielzahl kleinerer Regelungen verbessert werden könne. Ihnen sei daran gelegen, das HmbTG nunmehr zeitgemäß weiterzuentwickeln, damit Hamburg weiterhin Leuchtturm der Informationsfreiheit bleibe. Dabei spiele die Frage der Einbeziehung der mittelbaren Staatsverwaltung eine ganz zentrale Rolle, die der größte Streitpunkt nach Inkrafttreten des HmbTG gewesen sei. Die mittelbare Staatsverwaltung, zu der die Kammern, die Hochschulen und eine Vielzahl weiterer staatlicher Institutionen, die als Körperschaften öffentlichen Rechts organisiert seien, zählten, solle nunmehr auch in die Veröffentlichungspflicht einbezogen werden.

Die engagierte Debatte sei sehr zu begrüßen, äußerten die Senatsvertreterinnen und -vertreter. Es sei als großes Kompliment an das Gesetz zu sehen, dass es so viele Organisationen und so viele Beteiligte gebe, die konkrete Vorschläge vorgebracht und auch Kritik an dem Entwurf geäußert hätten. Sie betonten, dass der vorliegende Senatsentwurf nur ein Vorschlag sei und es auch andere gute Möglichkeiten gebe. Gemeinsames Ziel sollte ohne Frage sein, das HmbTG zeitgemäß weiterzuentwickeln, und dieser Debatte blickten sie freudig entgegen.

Der Abgeordnete der Fraktion DIE LINKE erläuterte kurz die wichtigsten Kritikpunkte der Änderungsanträge seiner Fraktion (**Anlage 1**). Ferner bezog er sich auf die 19 Forderungen im „Positionspapier zur Novelle des Hamburgischen Transparenzgesetzes“ des *Hamburger Bündnisses für mehr Transparenz* von Transparency International Deutschland e.V., Mehr Demokratie e.V. und Open Knowledge Foundation Deutschland e.V., denen sich die Fraktion DIE LINKE ausdrücklich anschliesse. Diese Forderungen seien unter 5. Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE aufgeführt. Es wäre wünschenswert, wenn sich die anderen Fraktionen dahin gehend äußerten, wo sie Bewegungsspielraum sähen, sodass eine gute Diskussion entstehen könne.

Der Vorsitzende erklärte sodann zum Verfahren, wie üblich die einzelnen Paragraphen des Gesetzentwurfes zur Änderung des HmbTG (Drs. 21/17907) nacheinander aufzurufen.

### **§ 1 Gesetzeszweck**

Die SPD-Abgeordneten wollten wissen, ob die Einführung des Wortes „amtlichen“ in Absatz 2 zu einer Änderung im Anwendungsbereich führe.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter verneinten dies. Es handle sich lediglich um eine Klarstellung der bisherigen Rechtslage.

#### § 4 Schutz personenbezogener Daten

Die Vertreter des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit merkten an, sowohl in § 4 Absatz 5 als auch in § 7 Absatz 4 und § 8 Absatz 2 im Gesetzentwurf zur Änderung des HmbTG gehe es um eine Pflicht zur Offenlegung von Namen und Anschriften des Antragstellers auf eine Anfrage auf ein entsprechendes Ersuchen der oder des Betroffenen. Die oder der Betroffene sei in diesem Fall die Person, deren Daten zur Auskunft stünden. Es gebe drei Akteure: Zum einen die betroffene Person, von der Daten über die auskunftspflichtige Stelle an diejenigen gingen, der den Antrag auf Auskunft stelle. Zum anderen gebe es die auskunftspflichtige Stelle, die ihrerseits die Daten vorhalte und drittens die Antragstellerin oder den Antragsteller. Der Gesetzentwurf zu den benannten Paragrafen sehe nunmehr vor, dass die Antragstellerin oder der Antragsteller mehr oder weniger zwingend ihre oder seine persönlichen Daten offenlege, wenn die betroffene Person von der auskunftspflichtigen Stelle verlange, dass diese über den Namen und die Anschrift der Antragstellerin oder des Antragstellers Auskunft erteile. Demnach müsse bereits vorab eine solche Information erfolgen, ohne dass die Daten überhaupt schon geflossen seien. Es sei stets diskutiert worden, ob dies möglicherweise aus der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) folge. Dies hielten sie für diesen Moment für zu verfrüht, da die DSGVO erst dann eingreife, wenn die personenbezogenen Daten fließen. Insofern könne sich diese Regelung nicht auf die DSGVO berufen. Sie schlugen vor, in den Paragrafen 4, 7 und 8, die jeweils in unterschiedlicher Weise die Weiterleitung der Daten der Antragstellerin oder des Antragstellers voraussetzten, den letzten Satz zu streichen, sodass die Vorschriften unverändert blieben. Betroffen seien somit die Auskunft über personenbezogene Daten, die Auskunft zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und die Auskunft über die Vorschriften zum Schutz des geistigen Eigentums.

Die Vertreter des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit führen fort, deutlich Probleme mit dem Datenschutz zu sehen. In dem Moment, wo die Daten fließen, habe die oder der vom Auskunftersuchen Betroffene – also diejenige oder derjenige, dessen Daten herausgegeben würden – gemäß Artikel 15 DSGVO einen Anspruch darauf zu erfahren, wer seine Daten erhalten habe, und demzufolge einen Anspruch darauf, dass die Antragstellerin oder der Antragsteller genannt werden. Dies sähen sie problematisch, da dadurch das Verhältnis zwischen der vom Auskunftersuchen betroffenen Person und der antragstellenden Person gestört werde, weil am Ende die antragstellende Person ihre Daten herausgeben müsse und eigentlich wenig Möglichkeiten habe, dies nicht zu tun. Dies könne eine prohibitive Wirkung haben, jedoch auch sehr wesentliche Auswirkungen haben in dem Moment, wo die antragstellende Person selber möglicherweise Repressalien beziehungsweise Pressionen seitens der vom Auskunftersuchen betroffenen Person erleide. Derartige Fälle habe es bereits in der Vergangenheit gegeben, insbesondere im Bereich der organisierten Kriminalität, wo entsprechende Informationen über die antragstellende Person bekannt geworden seien und Reaktionen negativer Art nach sich gezogen hätten, die in einem Fall sogar zur Tötung eines Journalisten geführt hätten. So etwas dürfe nicht passieren, betonten die Vertreter des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit, und aus diesem Grunde verträten sie die Meinung, dass hier eine andere Lösung vonnöten sei. Festzuhalten sei, dass die DSGVO auch durch ein Landesgesetz, in diesem Falle das HmbTG, verändert werden könne, das diesen Auskunftsanspruch modifiziere. Dies sei aus ihrer Sicht auch erforderlich, da letztendlich auch die Daten der antragstellenden Person betroffen seien, wenn diese 1:1 herausgegeben würden.

Die im Vermerk des HmbBfDI (**Anlage 2**) vorgeschlagene Regelung löse dieses Verhältnis auf und könne dem HmbTG entsprechend hinzugefügt werden. Dabei handle es sich um eine Ausnahme, die nach Artikel 23 Absatz 1 lit. i) DSGVO ermöglicht werde. Der Regelungsvorschlag laute:

*„Das Recht auf Auskunft nach Artikel 15 Absatz 1/lit c der Verordnung EU 2016/679 über die Empfänger personenbezogener Daten wird beschränkt auf die Mitteilung über die Kategorien von Empfängern, soweit überwiegende schutzwürdige Belange der betroffenen Person nicht entgegenstehen. Vor Weitergabe der personenbezogenen Daten des Empfängers an die betroffene Person hat die auskunftspflichtige Stelle diese oder diesen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.“*

Hintergrund sei, dass Kategorien von Empfängern am Ende keine personenbezogenen Daten seien, aber gleichwohl der betroffenen Person, die ihre Daten hier von anderen Personen genutzt wisse, erkennbar mache, welche Kategorien dort im Hintergrund stünden, seien es etwa Journalisten, Nachbarn oder Personen, die der Allgemeinheit zugehörten. Dies ermögliche eine gewisse Sichtweise. Ihr Vorschlag sei eine Abwägungsklausel, die mehr Flexibilität ermögliche und die Situation auflöse, dass die auskunftersuchende Person zwingend am Ende ihre Daten verliere, erläuterten die Vertreter des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter äußerten, wichtig sei zunächst, dass es ein Ineinandergreifen von Datenschutzrecht und Transparenzrecht gebe, sodass das Belassen der jetzigen Formulierung sicherlich nicht die beste Lösung wäre. Vielmehr müsse eine Lösung ausdrücklich auch im Sinne von Anwenderfreundlichkeit und Transparenz gefunden werden. Es sei sicherlich sinnvoll, darüber nachzudenken, dafür auf Artikel 23 DSGVO zurückzugreifen. Dabei müsse man auch der besonderen Problemstellung gerecht werden, dass insbesondere Journalistinnen und Journalisten gefährdet würden. Festzuhalten sei, dass sich die Situation nicht für alle denkbaren Auskunftsbegehrenden gleich darstelle. Insoweit gebe es hier unterschiedliche Möglichkeiten.

Die SPD-Abgeordneten führten an, von der Möglichkeit des Artikel 23 DSGVO Gebrauch zu machen, sollte sicherlich überdacht werden. Bezug nehmend auf den Regelungsvorschlag des HmbBfDI fragten sie, welche Kategorien denkbar seien und welche Kategorien überhaupt bei den Antragstellenden aufgenommen würden. Festzuhalten sei, dass Journalistinnen und Journalisten nicht verpflichtet seien, ihre Profession mitzuteilen. Hier stelle sich die Frage, ob die Profession überhaupt mitgeteilt werde oder nur der Vorname, Nachname und die Anschrift der Antragstellerin oder des Antragstellers gespeichert werde.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter erklärten, ihrer Erfahrung nach hänge dies ganz davon ab, was die Antragstellerin oder der Antragsteller mitteile. Der große Vorteil des HmbTG sei gerade, dass man sich bedeckt halten könne und letztendlich auch anonym Auskunftsanträge stellen könne. Wenn man nunmehr dieser Idee näher treten würde, über Kategorien von antragstellenden Personen zu sprechen, dann sei es aus ihrer Sicht nicht anders vorstellbar, als dass die auskunftspflichtige Stelle gegebenenfalls bei der antragstellenden Person nachfragen müsste.

Die SPD-Abgeordneten wollten wissen, ob der HmbBfDI die Meinung teile, dass eine Kategorie von der auskunftspflichtigen Stelle erhoben werden müsse, oder ob es der antragstellenden Person überlassen sei, welche Informationen sie mitteile.

Die Vertreter des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit erklärten, dass dies natürlich nicht funktioniere, wenn die antragstellende Person sich weigere, etwas mitzuteilen und im Endeffekt auch gar nichts sage. Dann falle sie unter die Kategorie der Allgemeinheit und diese Angabe müsse dann ausreichen. Handle es sich um eine Nachbarin oder einen Nachbarn, ergebe sich dies bereits aus der Anschrift, wenn es sich um eine postalische Anfrage handle. Demzufolge ließen sich auch Anhaltspunkte aus der Anfrage beziehen. Letztendlich könne die antragstellende Person nicht gezwungen werden, ihre Daten mitzuteilen. Die Festlegung einer Kategorie sei insofern immer davon abhängig, welche Daten bekannt seien. Die Praxis zeige jedoch, dass Journalistinnen und Journalisten sich auch als solche zu erkennen gäben, zumal sie auch den Anspruch nach Presserecht hätten.

Die SPD-Abgeordneten wandten ein, ihnen erschließe sich nicht, inwieweit offenbart werde, ob es sich bei der antragstellenden Person um eine Nachbarin oder einen Nachbarn handle. Die Frage sei, wo fange Nachbarschaft an und wo höre sie auf.

Ferner konstatierten die SPD-Abgeordneten, dass der Anspruch für die Allgemeinheit bestehe. Hier stelle sich die Frage, ob es sich somit immer um eine natürliche Person handle, die den Anspruch stelle, oder ob beispielsweise auch eine Zeitung vertreten durch eine Person diesen Anspruch stellen könne.



Die Senatsvertreterinnen und -vertreter antworteten, diese Frage sei ungeklärt und wohl auch umstritten. Ihrer Auffassung nach sei die überwiegende Meinung, dass es nicht notwendigerweise eine natürliche Person sein müsse, sondern beispielsweise auch eine juristische Person sein könne.

Die Vertreter des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit hielten fest, im Gesetz stehe, jede Person, und ihrem Verständnis nach sei dies jede Person des Zivilrechts, eventuell sogar eine juristische Person des öffentlichen Rechts. Es könne jedoch definitiv auch eine GmbH sein. Es sei durchaus im Einzelfall auch so, dass beim Anfallen von Gebühren von Journalisten darum gebeten werde, sich direkt an die Institution zu wenden, von der aus sie anfragten. Die Gebührenfreiheit sei dafür entscheidend, ob der Antrag persönlich gestellt werde oder beispielsweise im Auftrag eines Unternehmens oder einer Rechtsanwaltskanzlei.

Die SPD-Abgeordneten griffen den Wunsch des Abgeordneten der Fraktion DIE LINKE auf, als Fraktion kenntlich zu machen, wo sie Veränderungsbedarfe sähen und auch gesprächsbereit seien. Ihrer Ansicht nach würde dies im Rahmen der Ausschussberatung zu weit führen. Ihnen sei bewusst, dass es um Geheimhaltungsinteressen gehe. Wie man diesen gerecht werden könne, sollte im Rahmen von interfraktionellen Gesprächen geklärt werden. Der Regelungsvorschlag des HmbBfDI sei eine Anregung, die als Ausgangspunkt einer weiterführenden Diskussion dienen könne.

Die Vertreter des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit ergänzten, Artikel 15 DSGVO besage ausdrücklich, dass in den Fällen der Auskunft auch Kategorien von Empfängern beauskunftet werden könnten. Insgesamt gelte jedoch auch bei Artikel 15 DSGVO, dass nur das beauskunftet werden könne, was der auskunftspflichtigen Stelle auch bekannt sei. Lügen Daten nicht vor und die Betroffenen machten sie nicht bekannt, könnten diese somit auch nicht beauskunftet werden.

Der Abgeordnete der Fraktion DIE LINKE wies darauf hin, dass es nicht nur um Journalistinnen und Journalisten gehe. Auch beim Verbraucherinformationsgesetz gebe es bundesweit auf Basis von Fragen entsprechend immer wieder Hausbesuche und Drohungen durch Restaurantbetreibende gegen Anfrage- und Antragstellende. Er zeigte sich erfreut darüber, dass Bereitschaft zu weiteren Diskussionen signalisiert worden sei.

### **§ 5 Ausnahmen von der Informationspflicht**

Der Abgeordnete der Fraktion DIE LINKE zitierte Punkt 5.4 des Gesetzentwurfs. Hier werde nicht konkret formuliert, dass lediglich die Prüfungsaufgaben nicht weitergegeben werden sollten. Seiner Fraktion sei – wie unter 4. Änderungsantrag (**Anlage 1**) aufgeführt – an einer entsprechenden Umformulierung gelegen, sodass deutlich werde, dass sich die Ausnahme von der Informationspflicht nicht auf die grundsätzliche Tätigkeit dieser Institutionen beziehe.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter führten an, dass sich diese Beschränkung zum einen bereits aus der Formulierung ergebe und zum anderen finde sich auch in der Gesetzesbegründung die entsprechende Klarstellung, dass der Normzweck bedinge, dass beispielsweise Prüfungsstatistiken und Ähnliches nicht von dieser Ausnahme erfasst würden.

Der Abgeordnete der Fraktion DIE LINKE entgegnete, seiner Ansicht nach sei eine bessere Formulierung möglich. Aus der im Entwurf enthaltenen Formulierung ergebe sich ein Deutungsspielraum. Lese man die Erklärung in der Gesetzesbegründung nicht, nehme man an, es gehe um die gesamten Institutionen. So sei davon auszugehen, dass es Rechtsstreite geben werde.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter entgegneten, ein Streit an dieser Stelle sei nicht besonders sinnvoll, da die Regelung rechtstechnisch genauso getroffen worden sei, wie eine solche Regelung üblicherweise getroffen werde, um nicht eine vollständige Bereichsausnahme zu regeln. Aus diesem Grunde sei die Textstelle entsprechend so formuliert, dass die genannten Einrichtungen, um sich überhaupt auf diese Ausnahme berufen zu können, nicht nur sagen müssten, dass sie eine solche Einrichtung seien, sondern sie müssten auch ausdrücklich begründen, dass es sich hier um

Leistungsbeurteilungen und Prüfungen handle. Insoweit erachteten sie die Regelung für sehr eindeutig. Im Übrigen verwiesen sie auf die Gesetzesbegründung. Zudem könne man das nunmehr Beratene auch immer für die Gesetzesauslegung heranziehen. Die Senatsvertreterinnen und -vertreter unterstrichen, dieser Punkt sei vollkommen klargelegt. Die Formulierung entspreche auch dem, was im Rahmen der Diskussion unterschiedlicher Varianten innerhalb des Senates als das genau Gemeinte gesehen worden sei. Man wolle sich genau darauf begrenzen, den Austausch von Prüfungsausgaben auszuschließen, sodass nicht etwa Klausuren, die zwischen Bundesländern ausgetauscht würden, über den transparentrechtlichen Auskunftsanspruch für andere Prüfungskandidatinnen und -kandidaten bekannt würden.

Der Abgeordnete der Fraktion DIE LINKE merkte darüber hinaus an, dass das Landesamt für Verfassungsschutz und der NDR weiterhin von der Informationspflicht ausgeschlossen seien. Die sei aus Sicht seiner Fraktion nicht richtig – wie unter 2. Änderungsantrag (**Anlage 1**) angemerkt – und sollte entsprechend geändert werden.

### **§ 9 Einschränkungen der Informationspflicht**

Der Abgeordnete der Fraktion DIE LINKE kritisierte den nunmehr mit dem Gesetzentwurf vorgesehenen Ausschluss der Kassenärztlichen Vereinigung und der Kassenzahnärztlichen Vereinigung sowie der Hamburgischen Investitions- und Förderbank von der Informationspflicht. Er bat diesbezüglich um Begründung.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter stellten zunächst klar, dass es nur um eine Ausnahme von der Veröffentlichungspflicht gehe. Auskunftspflichtig hingegen blieben diese Institutionen und ihrer Kenntnis nach seien sie sich dessen auch bewusst und erfüllten diese Auskunftspflichten.

Für die Kassenärztliche und die Kassenzahnärztliche Vereinigung ergebe sich die Ausnahme daraus, dass deren Tätigkeit primär auf Bundesrecht beruhe, nämlich auf dem Sozialgesetzbuch, legten die Senatsvertreterinnen und -vertreter dar. Das Sozialgesetzbuch regle eigenständig bestimmte Veröffentlichungspflichten und die juristisch interessante Frage daran sei, ob es sich hier um eine abschließende Regelung handle, die für den hamburgischen Gesetzgeber die Regelung weiterer Veröffentlichungspflichten sperre oder nicht. Wie der Gesetzesbegründung entnommen werden könne, verträten sie die Auffassung, dass in der Gesamtsicht dieser Veröffentlichungspflichten alles dafür spreche, dass der Bundesgesetzgeber diese Veröffentlichungspflichten habe abschließend regeln wollen. Somit ergebe sich für den hamburgischen Gesetzgeber keine Regelungsmöglichkeit mehr, da eine darüber hinausgehende Regelung verfassungswidrig wäre.

Bei der Hamburgischen Investitions- und Förderbank sei das Argument nicht ganz so juristisch zwingend, erklärten die Senatsvertreterinnen und -vertreter. Vielmehr hätten die Gründe mit dem Tätigkeitsbereich der Hamburgischen Investitions- und Förderbank zu tun. Diese Bank sei primär in der Wohnungsbauförderung tätig und verfolge damit einen sehr wichtigen öffentlichen Zweck. Um diesen erfüllen zu können, müsse sie sich über verschiedene komplizierte Bankgeschäfte refinanzieren und bei diesen Bankgeschäften seien auch Privatinstanzen beteiligt, die wiederum sehr darauf bedacht seien, dass alles, was mit ihrer Geschäftstätigkeit zu tun habe, nicht öffentlich werde. Demzufolge bestünden auch bei der zuständigen Fachbehörde erhebliche Bedenken dahin gehend, dass für die Hamburgische Investitions- und Förderbank Probleme mit der Refinanzierung entstehen würden, wenn sie der Veröffentlichungspflicht unterworfen werde. Da der Zweck der Wohnungsbauförderung ein so wichtiger sei, sei es aus pragmatischen Gründen veranlasst, diese Refinanzierung dadurch zu sichern, dass man die Hamburgische Investitions- und Förderbank von der Veröffentlichungspflicht ausnehme.

Der Abgeordnete der Fraktion DIE LINKE entgegnete, wenig überzeugt von den Ausführungen des Senats zu sein, da seines Erachtens Ausnahmen gemacht würden, um bestimmte Interessen zu schützen, und damit stimme seine Fraktion politisch inhaltlich nicht überein.

In diesem Zusammenhang sprach der Abgeordnete der Fraktion DIE LINKE § 7 HmbTG an, in dem es um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gehe. Im Gesetzentwurf sei ein neuer Absatz 5 angedacht, der beinhalte, dass sich nunmehr auch die

staatlichen Behörden auf den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen berufen könnten. Er konstatierte, dass sich bereits jetzt Unternehmen immer dann auf diesen Schutz bezögen, wenn es relevant beziehungsweise in Parlamentarischen Anfragen darauf abgehoben werde. Seine Fraktion halte diese Regelung für viel zu weitgehend, weil es ihrer Meinung nach notwendig sei, dass insbesondere die Behörden und die Verwaltung als Vorbild vorausgingen und so weitgehend wie möglich veröffentlichen sollten (5. Änderungsantrag, **Anlage 1**). Hier sollte die ursprüngliche Formulierung beibehalten oder sogar noch ausgeweitet werden.

Zudem kritisierte der Abgeordnete der Fraktion DIE LINKE, dass mit dem Gesetzentwurf die komplette Steuerverwaltung vom HmbTG ausgenommen und geistiges Eigentum übermäßig geschützt werde. Ferner lehne seine Fraktion ab, dass die Veröffentlichungspflicht für Dienstanweisungen entfallen solle. Diese Punkte seien Nogos und stünden insoweit im Widerspruch zu dem, was eigentlich im HmbTG auch durch die Volksinitiative angestrebt gewesen sei.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter verwiesen auf ihre Ausführungen zu § 9 HmbTG und erklärten, die Meinung der Fraktion DIE LINKE zur Kenntnis zu nehmen.

Die SPD-Abgeordneten wollten Bezug nehmend auf § 7 HmbTG wissen, ob der neue Absatz 5 eine Erweiterung respektive Verengung des Anspruchs beinhalte.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter stellten dar, bislang sei unklar gewesen, ob es auch für Behörden möglich sei, sich auf den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zu berufen. Das Problem sei jetzt virulent geworden, da die mittelbare Staatsverwaltung in die Veröffentlichungspflicht mit einbezogen werde. Zwar habe es das Problem auch zuvor schon gegeben, da die mittelbare Staatsverwaltung auskunftspflichtig gewesen sei, aber es sei nun noch stärker geworden. Dies sei auch in Dialogveranstaltungen mit den Institutionen der mittelbaren Staatsverwaltung diskutiert worden. Vor diesem Hintergrund sei es sinnvoll erschienen klarzustellen, dass es auch Behörden möglich sei, sich auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zu berufen.

Das Studierendenwerk und auch f & w fördern und wohnen AöR seien zum Beispiel Institutionen, die legitimerweise mit privatwirtschaftlichen Unternehmen im Wettbewerb stünden, und es sei für sie nachteilig, wenn es ihnen nicht möglich sei, sich auf den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zu berufen. Hier müsse Gleichheit hergestellt werden. Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zum Beispiel des Studierendenwerks diene letztlich auch dem Schutz seiner öffentlichen Aufgaben.

Die Vertreter des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit ergänzten, dies werde deutschlandweit so gesehen. Wenn es nicht ausdrücklich geregelt sei, würden die Gerichte immer dazu tendieren, auch öffentliche Stellen einzubeziehen und ihnen den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zuzusprechen. In Berlin und Mecklenburg-Vorpommern sei es einmal anders gesehen worden, aber dies sei mittlerweile auch überholt. Wenn man auf dem Standpunkt stehe, den der Abgeordnete der Fraktion DIE LINKE dargestellt habe, sei es erforderlich, diese Regelung ins Gegenteil zu verkehren und zu formulieren, dass es öffentlichen Stellen nicht möglich sei, sich auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zu berufen.

Zum Thema geistiges Eigentum führten die Vertreter des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit aus, dass es sich hierbei um bundesrechtliche Regelungen handle.

Der Abgeordnete der Fraktion DIE LINKE entgegnete, es könne sein, dass die Rechtsprechung in diese Richtung gehe, die Formulierung eröffne aber das Tor zu weit für Intransparenz.

Die Argumentation in Bezug auf das Studierendenwerk sei nachvollziehbar, aber es ergebe sich eine Abwägung zwischen der wirtschaftlichen Seite und der Seite der Transparenz. Ein Missbrauch seitens der privaten Wirtschaft sei möglich, andererseits hätten die Menschen in dieser Stadt ein Interesse daran, das behördliche Handeln zu überprüfen.

In Bezug auf f & w fördern und wohnen werde seitens des Flüchtlingsrats immense Kritik an Wohnungspreisen formuliert. Auch der Schutz der Einzelnen spiele eine Rolle. Hier gebe es ein Spannungsfeld und es sei eher richtig, mehr Transparenz für die Bevölkerung zu schaffen.

Grundsätzlich würden viele Öffnungen zur Transparenz geschlossen und mit dem Schutz der wirtschaftlichen Interessen begründet. Hier könne er grundlegend nicht zustimmen.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter antworteten, Ausnahmen, die sich aus dem Bundesrecht ergäben, würden ausdrücklich ins Gesetz übernommen, um zu vermeiden, dass das HmbTG vermeintlich weitgehende Ansprüche gewähre, konkrete Anträge dann aber ins Leere laufen würden.

Der Abgeordnete der Fraktion DIE LINKE habe ein Spannungsfeld angesprochen. Dies entstehe insbesondere in Bezug auf die Politik, die seine Partei vertrete. Es gehe um die Frage, inwieweit der Staat in der Lage sei, sich erfolgreich in Bereichen zu bewegen, wo er sich in einer Konkurrenz mit privaten Akteuren befinde.

Um einen größeren städtischen Wohnungsbestand zu schaffen, sei Voraussetzung, eine Wohnbevorratungspolitik zu betreiben. Dies sei enorm erschwert, wenn man verpflichtet sei, während der Vertragsverhandlungen alle möglichen Auskünfte zu geben. So würde man von privaten Konkurrenten regelmäßig ausgezahlt. Diese Konsequenz müsse man dann mittragen. Wenn die Stadt sich in diesen Bereichen erfolgreich bewegen wolle, müsse sie auch in der Lage sein, in ähnlicher Weise wie ihre Konkurrenten in Vertragsverhandlungen aufzutreten.

Es sei gut, Unternehmen zu haben, die in der Lage seien, sich entsprechend zu betätigen und wirtschaftlich zu arbeiten und auf die man Einfluss nehmen könne, sodass man in vielen Bereichen die Aufträge nicht an rein privatwirtschaftliche Akteure vergeben müsse.

#### **§ 10 Ausgestaltung der Veröffentlichungspflicht**

Der Abgeordnete der Fraktion DIE LINKE plädierte dafür, bei der in § 10 Absatz 2 HmbTG dargestellten Regelung zu bleiben.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter äußerten, man sehe aus der Evaluation heraus und aus der genauen Betrachtung der bisherigen gesetzlichen Regelungen bestimmte Schwierigkeiten, könne aber über andere Varianten nachdenken, um dem Anliegen Rechnung zu tragen.

Die SPD-Abgeordneten sagten, man sei SPD-seitig bereit, hierüber zu sprechen, da es sich um einen für die Initiative zentralen Punkt handle. Allerdings könne man nicht alles, was man sich als Landesgesetzgeber wünsche, mangels Gesetzgebungskompetenz umsetzen. So sei es als Landesgesetzgeber nicht möglich, das BGB im Hinblick auf das Rücktrittsrecht zu ändern.

Beim damaligen Gesetzgebungsverfahren zum Transparenzgesetz habe man die in Absatz 2 dargestellte Lösung in den Verhandlungen mit der Initiative gefunden und gesagt, der Senat müsse sich bemühen, dem Anliegen Rechnung zu tragen, sodass Verträge vier Wochen im Transparenzregister beziehungsweise Transparenzportal zu finden seien. Wenn hochkomplexe Verträge eingestellt würden, sei es jedoch unrealistisch davon auszugehen, dass es für Experten möglich sei, in diesen knappen vier Wochen ehrenamtlich die Verträge durchzuprüfen.

Die SPD-Abgeordneten fragten, ob es tatsächlich bisher Probleme in der praktischen Anwendung der Norm gegeben habe.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter antworteten, ihnen sei von den Fachbehörden mitgeteilt worden, dass es durch die Verpflichtung nach § 10 Absatz 2 HmbTG zu erheblichen Verzögerungen beim Vertragsabschluss komme und dass auch für die Geschäftspartner zum Beispiel im Hinblick auf abzuschließende Darlehensverträge erhebliche Verzögerungen verursacht würden.

Hinzu kämen rechtliche Schwierigkeiten mit dieser Norm, die der Gesetzesbegründung zu entnehmen seien, aber bislang wohl noch keinen praktischen Niederschlag gefunden hätten.

Die Vertreter des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit bezogen sich auf § 10 Absatz 6 HmbTG. Es sei fraglich, ob eine pauschale zehnjährige Regelung mit den Vorgaben des Europäischen Primär- und Sekundärrechts vereinbar sei.

Sie verwiesen auf eine Rechtsprechung des EUGH in Zusammenhang mit der Veröffentlichung von Empfängern von Agrarsubventionen, bei der Europäisches Sekundärrecht für nichtig erklärt worden sei, weil die Gesetzgebungsorgane keine Abwägung zur Dauer einer Veröffentlichung unternommen hätten und insoweit Datenschutzrechte nicht eingehalten worden seien. Hier habe der EUGH wegen der fehlenden Differenzierung schon eine Dauer von zwei Jahren als zu lang angesehen. Insofern müsse man sich die Tatbestände genau anschauen. Eine Agrarsubvention oder eine Subvention ganz allgemein zehn Jahre stehen zu lassen, sei unverhältnismäßig mit Blick auf die jeweiligen Datenschutzrechte der Betroffenen.

Die Vertreter des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit bezogen sich weiter auf Artikel 17 DSGVO zum Recht auf Vergessenwerden; auch damit könne die Regelung nicht einhergehen. Entsprechende Fragen ergäben sich bei der Indexierung von Google-Suchergebnissen.

Sie verwiesen außerdem auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz. Das Bundesverfassungsgericht sage, je weiter etwas in der Vergangenheit zurückliege, desto stärker gelte das Recht auf Löschung. Wenn man sich die Regelung im HmbTG anschauere, ergebe sich keine Möglichkeit, konkret Zahlen vorzugeben, im Gegenteil, die Regelung ermögliche sogar ein Ermessen, noch länger als zehn Jahre nicht zu löschen.

Sie baten um Nachdenken, diese Regelung zu ändern. Man stehe gern beratend zur Seite.

Die SPD-Abgeordneten fragten nach der Meinung des Senats hierzu.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter antworteten, es handle sich um einen interessanten, neuen Aspekt. Im Ergebnis sei der Senat jedoch der Auffassung, dass eine solche differenzierende Lösung nicht erforderlich und auch aus praktischen Gründen abzulehnen sei.

Aus der DSGVO ergebe sich grundsätzlich keine Verpflichtung, Löschfristen zu normieren. Allerdings ergebe sich ein Löschanpruch aus Artikel 17 DSGVO, der voraussetze, dass die jeweiligen Daten nicht mehr für die Zwecke, für die sie erhoben worden seien, notwendig seien. Der Gesetzgeber habe informationsfreiheitsrechtlich vorgesehen, dass die Daten mindestens zehn Jahre aufzubewahren seien. Diese informationsfreiheitsrechtliche Wertung erkenne auch der Unionsgesetzgeber wegen des Artikels 86 DSGVO an, der vorsehe, dass Informationszugangsrechte in ein ausgewogenes Verhältnis zum Schutz personenbezogener Daten zu bringen seien. Dies bedeute, dass datenschutzrechtlich ein gewisses Mindestniveau eingehalten werden müsse, aber dieses Mindestniveau sei mit zehn Jahren gesichert. Dafür sei es erforderlich, die bisherige Regelung des § 10 Absatz 6 HmbTG als Löschfrist zu interpretieren. Dies sei vom Wortlaut her zunächst nicht eindeutig, aber wohl im Wege einer unionsrechtskonformen Auslegung möglich.

Zum angesprochenen Urteil des EUGH sagten die Senatsvertreterinnen und -vertreter, dass der EUGH lediglich gefordert habe, dass eine ausgewogene Gewichtung der betroffenen Rechtsgüter erfolgen müsse, und diese sei bei den Veröffentlichungspflichten hinsichtlich der Agrarsubventionen nicht gegeben gewesen. Im HmbTG sei es aber anders, denn der Gesetzgeber habe sich gerade darum bemüht, eine abgewogene und differenzierende Regelung zu schaffen. Nach § 4 Absatz 1 HmbTG seien personenbezogene Daten bei der Veröffentlichung unkenntlich zu machen und es seien nur dann die speziellen personenbezogenen Daten, die in Absatz 2 genannt seien, eben doch zu veröffentlichen, weil der Gesetzgeber sie als so wichtig angesehen habe, dass die zu veröffentlichenden Informationen sonst nicht zu verstehen seien.

Hier gehe es zum Beispiel um die Namen von Vertragspartnern oder um die Namen von Zuwendungsempfängern. Die reine Veröffentlichung eines Vertragstextes ohne Vertragspartner habe kaum Informationsgehalt.

Beim zitierten Urteil des Bundesverfassungsgerichts gehe es darum, dass bei der Veröffentlichung von Verstößen gegen Lebens- und Futtermittelrecht durch den Zeitablauf das Informationsinteresse der Verbraucher geringer werde; diese Wertung sei nicht übertragbar auf das Transparenzrecht. Der politisch-gesellschaftliche Zweck des Transparenzgesetzes sehe eben gerade vor, dass über einen längeren Zeitraum hinweg politische Entwicklungen aufgrund von Informationen, die veröffentlicht würden, nachvollziehbar seien.

Auch ein praktisches Problem sei mit einer solchen überdifferenzierten Fristenregelung verbunden. Der Vorschlag sei, dass die personenbezogenen Daten nach bestimmten Fristen zu schwärzen seien. Hier ergebe sich ein erheblicher Aufwand, der aus den dargestellten Gründen nicht erforderlich sei.

Die Vertreter des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit äußerten, es ergebe sich ein Problem mit dem Angemessenheitsgrundsatz, wenn alles gleich behandelt werde. Die Senatsvertreterinnen und -vertreter würden selbst einräumen, dass die Zehnjahresfrist eigentlich zwingend sei. Das Wort „mindestens“ sei zu streichen und insbesondere im Hinblick auf die verschiedenen Möglichkeiten von Subventionen seien Binnendifferenzierungen erforderlich.

### § 12 Zugang zur Information

Der Abgeordnete der Fraktion DIE LINKE merkte an, im Folgenden um Stellungnahmen des Senats zu einzelnen Änderungsanträgen seiner Fraktion (**Anlage 1**) zu bitten.

**10. Änderungsantrag: Sämtliche Bauanträge und Bauvoranfragen dürfen erst 30 Tage nach ihrer Einstellung im Transparenzportal beschieden werden.**

und

**11. Änderungsantrag: Alle Baugenehmigungen werden erst wirksam werden, wenn diese im Transparenzportal von der zuständigen Behörde eingestellt wurden.**

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter erläuterten, dass nach der Hamburgischen Bauordnung ein Anspruch auf Baugenehmigung bestehe, wenn keine öffentlichen baurechtlichen Vorschriften entgegenstünden. Der einzelne Bürger habe dann einen unmittelbaren Anspruch, sodass ein Problem entstehe, wenn irgendeine Art von Verzögerung eingebaut werde. Dies sei ein ganz wesentlicher Punkt.

Eine weitere Frage sei, ob tatsächlich eine größere Transparenz entstünde, wenn nicht gleichzeitig der Umfang der Veröffentlichungspflicht nach § 3 Absatz 1 Nummer 13 HmbTG erheblich ausgeweitet würde.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter formulierten weitere rechtliche Bedenken in der Hinsicht, dass nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz der Verwaltungsakt grundsätzlich mit der Bekanntgabe gegenüber dem Antragsteller wirksam werde. Es ergebe sich ein Problem, wenn man eine Verknüpfung mit der Veröffentlichung im Transparenzportal schaffen würde.

**16. Änderungsantrag: Die Suche im Transparenzportal muss deutlich verbessert werden. Die Inhalte sind mit zusätzlichen Metadaten und Schlagworten zu versehen, die eine bessere Auffindung ermöglichen.**

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter sagten, an der Suche im Transparenzportal werde durch die Fachliche Leitstelle Transparenzportal gearbeitet, die das Problem im Blick habe.

Die SPD-Abgeordneten äußerten, das Thema müsse nicht Gegenstand einer Gesetzgebung sein.

Der Abgeordnete der Fraktion DIE LINKE entgegnete, es sei durchaus möglich, eine Verbesserung gesetzlich zu regeln, und verwies auf die Möglichkeit zur Evaluation.

**17. Änderungsantrag: Sämtliche zu veröffentlichende Dokumente müssen unverzüglich, spätestens 14 Tage nach Erstellung im Volltext in elektronischer Form im Informationsregister veröffentlicht werden.**

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter sagten, auch nach bisheriger Gesetzeslage müsse die Veröffentlichung unverzüglich erfolgen.

Der Abgeordnete der Fraktion DIE LINKE äußerte, bisher stehe im Gesetz, die Veröffentlichung müsse spätestens nach einem Monat erfolgen.

**§ 14 Anrufung der oder des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit**

Die SPD-Abgeordneten drückten Gesprächsbereitschaft zum Thema Anordnungsbezugnis aus.

Die Vertreter des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit führten aus, dass man seit Langem erwäge, die Belange der Bürgerinnen und Bürger in besserer Weise vertreten zu können, wenn der Informationsfreiheitsbeauftragte über ein Anordnungsrecht verfüge. Dies bedeute jedoch auch eine Mehrbelastung.

Der HmbBfDI werde beim Umweltinformationsgesetz und beim Verbraucherinformationsgesetz auch Ansprechpartner und dies rechtfertige, dass nicht nur das Staatsarchiv besser ausgestattet werde – dort sei eine halbe A12-Stelle angekündigt –, sondern auch der Datenschutzbeauftragte, der als Informationsfreiheitsbeauftragter auch wesentlich mehr Arbeit bekommen werde.

Die Vertreter des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit bezogen sich weiter auf Absatz 4 und stellten dar, ein Satz solle gestrichen werden: dass der Informationsfreiheitsbeauftragte schriftliche Äußerungen gegenüber der Bürgerschaft gleichzeitig dem Senat vorlegen müsse. Diese Regelung sei wie auch im Bereich des Datenschutzes ein Problem mit Blick auf die Unabhängigkeit des Informationsfreiheitsbeauftragten. Auch hier sei die Unabhängigkeit verfassungsrechtlich gegeben nach Artikel 60a der Hamburgischen Verfassung. Die Unabhängigkeit sei in dem Moment beeinträchtigt, wo der Informationsfreiheitsbeauftragte nicht selbstständig darüber entscheiden könne, ob er eine schriftliche Äußerung an einen Abgeordneten oder eine Fraktion in der Bürgerschaft auch gleichzeitig an den Senat weiterleite.

Die SPD-Abgeordneten äußerten, sie sähen kein Problem, dies zu ändern, wenn gleich es rechtlich nicht zwingend sei, da Artikel 60a den HmbBfDI nur in seiner Funktion als Datenschutzbeauftragter treffe. Dies müsse noch einmal beraten werden.

Der Vorsitzende öffnete die Diskussion für weitere Punkte, die sich möglicherweise nicht direkt aus dem Gesetzesentwurf ergäben.

Der Abgeordnete der Fraktion DIE LINKE bat um Stellungnahme des Senats zu weiteren Änderungsanträgen seiner Fraktion (**Anlage 1**).

**6. Änderungsantrag: Ein gebührenfreier Online-Zugang zum vollständigen Vereins- und Stiftungsregister sollte über das Transparenzportal ermöglicht werden. Der Schutz etwaiger personenbezogener Daten ist hierbei zu beachten.**

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter erläuterten, das Vereinsregister sei in der Vereinsregisterverordnung abschließend bundesrechtlich geregelt. Änderungen seien für den Landesgesetzgeber nicht ohne Weiteres möglich. Das Vereinsregister sei bereits über das gemeinsame Registerportal der Länder online einsehbar. Wahrscheinlich könne man verlinken, aber ob sich ein erheblicher Mehrwert ergäbe, schein e eher zweifelhaft.

Ein Stiftungsregister als solches existiere bislang nicht und müsse zunächst geschaffen werden. Die Senatsvertreterinnen und -vertreter verwiesen außerdem auf online verfügbare Datenbanken zum Beispiel des Bundesverbandes Deutscher Stiftungen.

Die Abgeordnete der GRÜNEN erbat losgelöst von Einzelheiten eine Gesamtschätzung des Senats zum Gesetzesentwurf und den eben eingegangenen Beiträgen dazu.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter verwiesen auf ihre eingangs dargelegte Gesamteinschätzung. Die einzelnen Vorschläge jeweils zu kommentieren und Fragen zu beantworten sei notwendig; man habe sich mit den Vorschlägen, die im gesamten Evaluationsprozess geäußert worden seien, eingehend auseinandergesetzt. Dies sei zum Teil auch in der Drucksache niedergelegt.

**8. Änderungsantrag: Es sollte ein gebührenfreier Zugang zu Grundakten und Grundbüchern ohne Nachweis eines „berechtigten Interesses“ gewährt werden. Veröffentlichung und Online-Zugang über das Transparenzportal sollte zügig bewerkstelligt werden. Der Schutz etwaiger personenbezogener Daten ist hierbei zu beachten.**

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter legten dar, bei der Grundbuchordnung sei es ähnlich wie beim Vereinsregister. Der Zugang zum Grundbuch sei abschließend in der Grundbuchordnung bundesrechtlich geregelt. Soweit der Abgeordnete der Fraktion DIE LINKE darauf abstelle, dass ein „berechtigtes Interesse“ für die Einsichtnahme ins Grundbuch erforderlich sei, so handle es sich zunächst um eine bundesrechtliche Frage, ob daran festzuhalten sei oder nicht.

Für das „berechtigte Interesse“ als Voraussetzung gebe es gute Gründe, denn die Inhalte seien häufig von erheblicher Bedeutung. Daher sei das Grundbuch in seinen Zugangsvoraussetzungen anders geregelt als zum Beispiel das Handels- oder das Vereinsregister.

**9. Änderungsantrag: Das Transparenzportal ist um Informationen zum Vermögen und um Daten und Pläne zu Liegenschaften der Stadt Hamburg zu erweitern.**

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter sagten, Ersteres sei schon der Fall über die Konzernbilanz, die Gegenstand einer Drucksache sei. Dem Wert nach seien die Liegenschaften der FHH dem Geschäftsbericht des Landesbetriebs Immobilienmanagement und Grundvermögen zu entnehmen, der im Transparenzportal veröffentlicht sei. Nach § 3 Absatz 1 Nummer 9 HmbTG seien auch jetzt schon die Daten des amtlichen Liegenschaftskatasters als Geodaten veröffentlicht.

Wenn es um weiter gehende Veröffentlichungen gehe, die dann im Einzelnen konkret zu benennen seien, müsse geprüft werden, ob die Informationen in veröffentlichungsfähiger Form vorlägen und ob ein öffentliches Interesse bestehe, das eine Veröffentlichung im Transparenzportal rechtfertigen würde.

**12. Änderungsantrag: Anträge zu Probebohrungen für fossile Energien sind vor Entscheid im Transparenzportal zu veröffentlichen.**

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter merkten dazu an, dass im Falle eines Anspruchs auf Genehmigungserteilung dieser nicht von einer Veröffentlichung im Transparenzportal abhängig gemacht werden könne.

**13. Änderungsantrag: Die bisherige Öffnungsklausel für Forschung muss so eingeschränkt werden, dass sämtliche Drittmittelfinanzierung und andere Formen der Einflussnahme Dritter (z.B. Stiftungsprofessuren und Sponsoring der Wirtschaft und Zusammensetzung von Hochschulgremien) erkennbar sind.**

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter bezeichneten diese Forderung als grundsätzlich nachvollziehbar. Die Veröffentlichung von Drittmittelfinanzierungen sei jedoch bereits im Hochschulrecht, nämlich in § 77 Absatz 8 des Hamburgischen Hochschulgesetzes, geregelt. Insofern vertrete der HmbBfDI die Auffassung, dass über § 10 Absatz 8 HmbTG eine Parallelveröffentlichung im Transparenzportal bewirkt werde.

Die Vertreter des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit ergänzten, im Unterausschuss Datenschutz und Informationsfreiheit sei bereits thematisiert worden, dass es bei der Nichterfüllung der Informationspflicht gemäß § 77 Absatz 8 niemanden gebe, der diese einklagen könnte. Theoretisch bestehe eine Aufsichtspflicht der zuständigen Fachbehörde für die Hochschulen, die dies durchsetzen müsste. Ein entsprechendes Vorgehen sei bislang jedoch nicht dokumentiert. Als im Unterausschuss danach gefragt wurde, sei eine Protokollerklärung angekündigt



worden, die jedoch wenig aussagekräftig gewesen sei. Entsprechende Klagen führen zu können, würde ihrer Ansicht nach einen erheblichen Mehrwert bedeuten.

**18. Änderungsantrag: Die Entstehung von Gesetzen muss ein transparenter Prozess werden. Welche Forderungen, Stellungnahmen, Positionierungen von wem bei dem Prozess der Gesetzesentwicklung einfließen, muss dokumentiert und veröffentlicht werden. Die Bundesregierung agiert diesbezüglich vorbildlich.**

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter betonten, dass diese Forderung nicht nur auf Länder-, sondern auch auf Bundesebene bewegt werde. Die Frage sei allerdings, was damit real bewirkt werden könne. Auf Länderebene, also auch in Hamburg, werde weit weniger als auf Ebene des Bundes mit Stellungnahmen unterschiedlicher Beteiligter gearbeitet. Der Entscheidungsprozess werde durch derartige Regelungen nur schwerlich zu dokumentieren sein, zeigten sich die Senatsvertreterinnen und -vertreter überzeugt. Ihrer Ansicht nach sei das Transparenzgesetz nicht der Regelungsort für derartige Fragestellungen.

**19. Änderungsantrag: Das Transparenzportal wird um die Parlamentsdokumentation, das sind Drucksachen, Plenarprotokolle und Ausschussprotokolle, erweitert.**

Hierzu übe sich der Senat in Zurückhaltung, äußerten die Senatsvertreterinnen und -vertreter.

Der Abgeordnete der Fraktion DIE LINKE stellte klar, dass es bei dieser Forderung im Wesentlichen um die Beseitigung technischer Probleme gehe, da eine Verlinkung derzeit sehr kompliziert wäre.

**20. Änderungsantrag: Das Transparenzportal wird um alle Hamburger Gerichtsentscheide erweitert.**

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter merkten an, dass zu klären wäre, ob ein entsprechendes Bedürfnis tatsächlich bestehe. Es sei bereits heute schon der Fall, dass Gerichte bedeutsame Entscheidungen veröffentlichten. Nicht an jedem Urteil bestehe ein öffentliches Interesse und zudem seien zahlreiche Urteile aufgrund ihres Gegenstands für Außenstehende nicht nachvollziehbar, fügten sie hinzu. Sie ergänzten, dass bei einer Veröffentlichung ein erheblicher Anonymisierungsaufwand erforderlich wäre. Entsprechende Fragestellungen seien im Übrigen in Zusammenhang mit der Drs. 21/18156 „Transparente Rechtsprechung – Publikation von Gerichtsentscheidungen – Schriftliche Kleine Anfrage, Anna-Elisabeth von Treuenfels-Frowein (FDP)“ erörtert worden.

**5. Änderungsantrag: Die Hamburger Verwaltung muss den verfassungsmäßigen Stellenwert der Transparenz erkennbar vorleben. Sie muss das positive Beispiel für alle anderen sein. Informationspflichtige Stellen ernennen in ihrem Zuständigkeitsbereich jeweils eine Transparenzbeauftragte oder einen Transparenzbeauftragten. Er oder sie nimmt insbesondere folgende Aufgaben wahr:**

- Überwachung der Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes,
- Koordinierung und Unterstützung von Maßnahmen zur Förderung und Verwirklichung der Informationsfreiheit nach diesem Gesetz,
- Zentrale Ansprechperson bei der Beantwortung von Fragen zur Informationsfreiheit,
- Informationszugang und Transparenz innerhalb und außerhalb der Behörde,
- Wahrnehmung des verwaltungsübergreifenden Austauschs zu Informationsfreiheit sowie zum Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit des Landes.

**Die Veröffentlichungspflicht muss auch für die mittelbare Staatsverwaltung gelten, wie zum Beispiel sämtliche Kammern, öffentlich-rechtliche Anstalten und Stiftungen, Hochschulen und Universitäten.**

Die Vertreter des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit betonten, dass es sich hierbei um eine gute Idee handele, die der Transparenz vor Ort zu einer größeren Geltung verhelfen würde. Sie verwiesen auf die Problematik der behördlichen Datenschutzbeauftragten, die eine wichtige Aufgabe erfüllten und viel Arbeit erledigten, um den Datenschutz voranzubringen. In einigen Behörden gebe es allerdings nach wie vor Defizite, obwohl zu konstatieren sei, dass sich die Situation insgesamt deutlich verbessert habe. Die Einsetzung eines oder einer Transparenzbeauftragten würde für deren Arbeit eine deutliche Unterstützung bedeuten und wäre durchaus sinnvoll.

Sie ergänzten, dass das Gesetz zur Informationsfreiheit in Hamburg bereits im Jahr 2006 verabschiedet worden sei; das HmbTG bestehe seit dem Jahr 2012. Dennoch gebe es noch immer Behörden, in denen selbst Mindestanforderungen bislang nur rudimentär umgesetzt seien, sodass beispielsweise Anträge nicht mit Aktenzeichen versehen würden. Dies wirke sich in vielerlei Hinsicht negativ aus.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter sahen sich nicht berufen, konkrete Stellenforderungen zu kommentieren. Zur Praxis des überbehördlichen Austauschs berichteten sie, dass es in den allermeisten Behörden zumindest Ansprechpartner oder Ansprechpartnerinnen für transparenzrechtliche Fragen gebe. Zudem existiere ein überbehördlicher Arbeitskreis, der in unregelmäßigen Abständen tage und sich mit transparenzrechtlichen Fragestellungen befasse. Zudem biete der HmbBfDI im Bedarfsfall eine transparenzrechtliche Beratung, für die die Behörden durchaus sehr dankbar seien. Im Bereich des Transparenzrechts gebe es, anders als im Bereich des Datenschutzes, keine unionsrechtlichen Vorgaben hinsichtlich der Benennung von entsprechenden Beauftragten.

Der Abgeordnete der Fraktion DIE LINKE regte an, den Stellenbestand des HmbBfDI aufzustocken, damit dieser dem Aufgabenportfolio angemessen begegnen könne. Des Weiteren wies er darauf hin, dass die Munitionsexporte inklusive der Informationen zu den Lösch- und Beladungshäfen im Transparenzportal veröffentlicht würden. Unterschiedlich gewertet werde, wie mit den Rüstungsexporten zu verfahren sei, für die der Zoll zuständig sei. Für die Stadt Hamburg bestünde die Möglichkeit, Informationen hierzu bei der Bundesregierung abzurufen. Seiner Meinung nach sollte die Stadt ein Interesse daran haben, darüber in Kenntnis zu sein, welche Rüstungstransporte über Hamburg liefen. In der Hamburgischen Verfassung stehe explizit, dass Hamburg eine Mittlerin des Friedens sein solle. Daher schlage seine Fraktion vor, auch die Rüstungstransporte im Transparenzportal zu veröffentlichen.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter äußerten, sich mit dieser Fragestellung bislang nicht befasst zu haben.

Der Vorsitzende fragte den Abgeordneten der Fraktion DIE LINKE, wie aus dessen Sicht mit den Änderungsanträgen verfahren werden solle.

Dieser antwortete, dass es nicht sinnvoll sei, einzeln über diese abzustimmen. Zudem hätten einzelne Fraktionen ebenso wie der Senat im Laufe der Beratung signalisiert, dass es durchaus zu dem einen oder anderen Punkt Beratungsbereitschaft gebe. Er schlug daher vor, die entsprechenden Themen in interfraktionellen Gesprächen weiterzubewegen und die Änderungsanträge in der aktuellen Sitzung nicht zur Entscheidung zu stellen.

Sodann leitete der Vorsitzende zur Abstimmung des Gesetzentwurfs über.

### **III. Ausschussempfehlung**

*Der Ausschuss für Justiz und Datenschutz empfiehlt der Bürgerschaft,*

- 1. einstimmig, bei Abwesenheit der FDP-Fraktion, das Gesetz aus der Drs. 21/17907 zu beschließen,*
- 2. von seiner Beratung zur Drs. 21/16011 Kenntnis zu nehmen sowie*

3. *von seinen Beratungen zur Selbstbefassung mit dem Thema „Evaluierung des Transparenzgesetzes, hier: Vorstellung des Abschlussberichts zur Evaluation des Hamburgischen Transparenzgesetzes“ Kenntnis zu nehmen.*

Joachim Lenders (i.V.), Berichterstattung

21. Wahlperiode

**Änderungsanträge der  
Fraktion DIE LINKE zum  
Entwurf zum Transparenzgesetz**

Der vom Rot-Grünen vorgelegte Entwurf für die Reform des Hamburger Transparenzgesetzes hat eklatante Schwächen. Er wird nur an wenigen Stellen für mehr Transparenz sorgen.

Stattdessen sind rechtlich fragliche Eingriffe in das Recht auf Informationelle Selbstbestimmung sowie eine Ausweitung von Auskunftsverweigerungsrechten geplant.

Bislang wurde das Hamburger Transparenzgesetz zu Recht als fortschrittlichstes Gesetz dieser Art in Deutschland bezeichnet. Das ist relativ logisch, da es auf eine Volksinitiative von Mehr Demokratie, dem Chaos Computer Club und Transparency International zurückging.

Durch den jetzigen Entwurf versucht der Senat das Gesetz nun allerdings an entscheidenden Stellen zu schleifen und aufzuweichen, an denen es bisher als gutes Regulativ funktionierte und Willkür entgegen gewirkt hat.

Positiv ist, dass das Gesetz weiterhin zum Ziel hat und auch regelt, dass die Verwaltung verpflichtet ist, einige wichtige Dokumente online zu veröffentlichen. Dass darin nun auch Stellen wie die Industrie- und Handelskammer zu mehr Transparenz verpflichtet werden, indem die bisherige Pflicht auch auf die mittelbare Staatsverwaltung erweitert wird, ist ebenfalls gut.

Geregelt wird auch, dass der Informationsbeauftragte der Stadt zusätzlich für Umwelt- und Verbraucherinformationen zuständig sein soll.

Das sind jedoch die einzig positiven Momente.

Gleichzeitig sind in dem rot-grünen Gesetzentwurf jedoch eine große Zahl an neuen Ausnahmen und bedenklichen Angriffen auf den Datenschutz von Anfragenden geregelt.

Der Senat plant deutlich zu erschweren Informationen bei der Verwaltung anzufragen.

Zudem sollen die Antworten künftig nicht mehr „unverzüglich“, sondern nach einem Monat erfolgen.

Besonders bedenklich und gefährlich ist, dass der Datenschutz von Antragsteller\_innen deutlich geschwächt werden soll. Wenn Namen und Informationen von Dritten bei Informationsanträgen betroffen sind sollen die Betroffenen grundsätzlich den Namen und die Anschrift von Antragstellerinnen erhalten dürfen – das gilt für personenbezogene Daten in Dokumenten der Verwaltung, Geschäftsgeheimnissen oder auch dem Urheberrecht.

Diese Regelung ist mit dem Europarecht – sprich der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) kaum kompatibel. Dort ist geregelt, dass jede Weitergabe im Einzelfall ver-

hältnismäßig sein muss – diese Vorgabe wird durch den Gesetzentwurf vollkommen verfehlt.

Mit einer solchen Regelung müsste bei jeder kritischen Anfrage der Name und die Anschrift mitgeteilt werden. Die Anfrage bzw. eine Aufdeckung von Missständen würde dadurch zum persönlichen Risiko der anfragenden Person.

Dieser Ansicht ist auch der Hamburger Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit, Johannes Caspar.

Die geplante Regelung ist sehr gefährlich und bedeutet auch grundsätzlich eine zusätzliche Hürde für die Anfragenden.

Betroffen von derartigen zu erwartenden negativen Aspekten sind jetzt schon in mehreren Ländern der EU Journalist\_innen. Sie werden in den letzten Jahren vermehrt zu Zielen von Angriffen durch die organisierte Kriminalität. Zum Beispiel wurde der Journalist Ján Kuciak im vergangenen Jahr in der Slowakei ermordet, nachdem eine Behörde seine Adresse bei einer Informationsanfrage weitergab.

Die entsprechende Regelung kopierte die Justizbehörde aus dem Verbraucherinformationsgesetz (VIG). Die Kampagne „Topf Secret“ hat ein weiteres bedrohliches Einfallstor aufgezeigt, wie schädlich die geplante Adressweitergabe sein kann. Bundesweit kommt es auf Basis von Fragen entsprechend dem VIG immer wieder zu Hausbesuchen und Drohungen von Restaurantbetreibern gegen Anfrage bzw. Antragsteller, deren Adresse die Betriebe von den Lebensmittelbehörden bekommen haben.

**1. Änderungsantrag: Hier muss unbedingt eine andere Regelung zum Schutz von Anfragenden gefunden – oder am besten zum Grundsatz der Nichtweitergabe von deren Daten zurückgekehrt werden.**

Ein weiteres Problem ist, dass der NDR und das Landesamt für Verfassungsschutz weiterhin von der Verpflichtung zur Transparenz im Gesetz ausgenommen sind. Nun sollen darüber hinaus die Kassenärztliche Vereinigung und die milliardenschwere Hamburgische Investitions- und Förderbank von Transparenzpflichten befreit werden. Insbesondere bei der Bank sind Korruptionsrisiken vergleichsweise besonders hoch einzuschätzen. Hier wird möglicher Willkür von ohnehin privilegierten Akteuren Vorschub geleistet.

**2. Änderungsantrag: Der NDR und das Landesamt für Verfassungsschutz müssen ebenfalls zur Transparenz verpflichtet werden. Die Kassenärztliche Vereinigung und die milliardenschwere Hamburgische Investitions- und Förderbank dürfen nicht von der Verpflichtung befreit werden.**

Eine zentraler Aspekt des jetzigen Hamburger Transparenzgesetzes ist, dass wichtige Verträge der öffentlichen Hand vor Inkrafttreten veröffentlicht werden mussten. Diese Norm will die Regierung nun ersatzlos streichen. Ein solches Vorgehen öffnet Privatisierung und Deregulierung Tür und Tor und wird von uns abgelehnt.

**3. Änderungsantrag: Wichtige Verträge der öffentlichen Hand müssen weiter vor Inkrafttreten veröffentlicht werden.**

Eine Ausweitung der Ausnahmen gibt es ebenfalls für Prüfungseinrichtungen und Schulen, die zukünftig Dokumente geheim halten dürfen sollen, wenn diese im Zusammenhang mit Prüfungen stehen. Prüfungsaufgaben vor der Prüfung selbst vor einer Bekanntmachung zu schützen, ist zwar sinnvoll – die geplante weit darüber hinaus gehende Geheimhaltung schießt jedoch weit über das Ziel hinaus.

**4. Änderungsantrag: Diese Regelung wird auf Prüfungsaufgaben beschränkt.**

Zusätzlich sind weitere Einschränkungen der Informationsfreiheit geplant: Die komplette Steuerverwaltung wäre vom Gesetz ausgenommen, geistiges Eigentum übermäßig geschützt, die Veröffentlichungspflicht für Dienstanweisungen entfielen.

Der Senat beabsichtigt zusätzlich, dass sich künftig auch staatliche Behörden auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse berufen können. Wir kennen diese Praxis aus Antworten auf parlamentarische Anfragen. So wird momentan schon zum Beispiel bei Public Private Partnership oder Privatisierungen immer dann Intransparenz geschaffen, wenn es etwas zu kritisieren gäbe oder versucht wird fragwürdige Vorgänge zu kaschieren. Um diese und weitere Regulierungen mit negativen Auswirkungen zu heilen, die folgenden weitere Änderungsanträge

**5. Änderungsantrag: Die Hamburger Verwaltung muss den verfassungsmäßigen Stellenwert der Transparenz erkennbar vorleben. Sie muss das positive Beispiel für alle anderen sein. Informationspflichtige Stellen ernennen in ihrem Zuständigkeitsbereich jeweils eine Transparenzbeauftragte oder einen Transparenzbeauftragten. Er oder sie nimmt insbesondere folgende Aufgaben wahr:**

- **Überwachung der Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes,**
- **Koordinierung und Unterstützung von Maßnahmen zur Förderung und Verwirklichung der Informationsfreiheit nach diesem Gesetz,**
- **zentrale Ansprechperson bei der Beantwortung von Fragen zu Informationsfreiheit,**
- **Informationszugang und Transparenz innerhalb und außerhalb der Behörde,**
- **Wahrnehmung des verwaltungsübergreifenden Austausches zu Informationsfreiheit sowie zum Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit des Landes.**

Die Veröffentlichungspflicht muss auch für die mittelbare Staatsverwaltung gelten, wie zum Beispiel sämtliche Kammern, öffentlich-rechtlichen Anstalten und Stiftungen, Hochschulen und Universitäten.

**6. Änderungsantrag: Ein gebührenfreier Online-Zugang zum vollständigen Vereins- und Stiftungsregister sollte über das Transparenzportal er-**

möglichst werden. Der Schutz etwaiger personenbezogener Daten ist hierbei zu beachten.

**7. Änderungsantrag:** Ein gebührenfreier Online-Zugang zum vollständigen Handels- und Partnerschaftsregister sollte über das Transparenzportal ermöglicht werden, soweit der Schutz personenbezogener Daten nicht verletzt wird und dem betreffenden Unternehmen kein erheblicher wettbewerbsrechtlicher Nachteil aus der Veröffentlichung entsteht.

**8. Änderungsantrag:** Es sollte ein gebührenfreier Zugang zu Grundakten und Grundbüchern ohne Nachweis eines „berechtigten Interesses“ gewährt werden. Veröffentlichung und Online-Zugang über das Transparenzportal sollte zügig bewerkstelligt werden. Der Schutz etwaiger personenbezogener Daten ist hierbei zu beachten.

**9. Änderungsantrag:** Das Transparenzportal ist um Informationen zum Vermögen und um Daten und Pläne zu Liegenschaften der Stadt Hamburg zu erweitern.

**10. Änderungsantrag:** Sämtliche Bauanträge und Bauvoranfragen dürfen erst 30 Tage nach ihrer Einstellung im Transparenzportal beschieden werden.

**11. Änderungsantrag:** Alle Baugenehmigungen werden erst wirksam werden, wenn diese im Transparenzportal von der zuständigen Behörde eingestellt wurden.

**12. Änderungsantrag:** Anträge zu Probebohrungen für fossilen Energien sind vor Entscheid im Transparenzportal zu veröffentlichen.

**13. Änderungsantrag:** Die bisherige Öffnungsklausel für Forschung muss so eingeschränkt werden, dass sämtliche Drittmittelfinanzierung und andere Formen der Einflussnahme Dritter (z.B. Stiftungsprofessuren und Sponsoring der Wirtschaft und Zusammensetzung von Hochschulgremien) erkennbar sind.

**14. Änderungsantrag:** Da zahlreiche Behörden ihrer Veröffentlichungspflicht nicht, nur im eingeschränkten Umfang oder mit inakzeptablen Verspätungen nachkommen, sind entsprechende Kontrollen und Sanktionsmöglichkeiten einzuführen (inkl. disziplinarischer Konsequenzen für die Leitung der jeweiligen Institution). Ein Gesetz, das von der Verwaltung ignoriert wird, untergräbt das Vertrauen in die gesamte Verwaltung und die politischen Gremien. Der Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit erhält ein Anordnungsrecht gegenüber den Hamburger Behörden.

15. Änderungsantrag: Die entsprechenden Vorgaben im Umweltinformationsgesetz und Verbraucherinformationsgesetz müssen ins Transparenzportal einbezogen werden.

16. Änderungsantrag: Die Suche im Transparenzportal muss deutlich verbessert werden. Die Inhalte sind mit zusätzlichen Metadaten und Schlagworten zu versehen, die eine bessere Auffindung ermöglichen.

17. Änderungsantrag: Sämtliche zu veröffentlichen Dokumente müssen unverzüglich, spätestens 14 Tage nach Erstellung im Volltext in elektronischer Form im Informationsregister veröffentlicht werden.

18. Änderungsantrag: Die Entstehung von Gesetzen muss ein transparenter Prozess werden. Welche Forderungen, Stellungnahmen, Positionierungen von wem bei dem Prozess der Gesetzesentwicklung einfließen, muss dokumentiert und veröffentlicht werden. Die Bundesregierung macht agiert diesbezüglich vorbildlich..

19. Änderungsantrag: Das Transparenzportal wird um die Parlamentsdokumentation, das sind Drucksachen, Plenarprotokolle und Ausschussprotokolle erweitert.

20. Änderungsantrag: Das Transparenzportal wird um alle Hamburger Gerichtsentscheide erweitert.





# Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit

---

## **Vermerk zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Hamburgischen Transparenzgesetzes und des Hamburgischen Umweltinformationsgesetzes sowie zum Erlass des Ausführungsgesetzes zum Verbraucherinformationsgesetz**

In den Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Hamburgischen Transparenzgesetzes und des Hamburgischen Umweltinformationsgesetzes sowie zum Erlass des Ausführungsgesetzes zum Verbraucherinformationsgesetz (HmbTG-E) haben Vorschriften Eingang gefunden, nach denen im Falle eines Informationszugangsantrags zu personenbezogenen Daten, Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen oder geistigen Eigentum auf Nachfrage des Rechteinhabers diesem gegenüber Name und Anschrift des Antragstellers offenzulegen sind. Ziel dieses Vermerks soll eine Bewertung der rechtlichen Zulässigkeit derartiger Regelungen sein (A.). Hieran anschließend sollen zwei Anregungen zur Aufnahme von Regelungen in das Hamburgische Transparenzgesetz (HmbTG) erfolgen (s. hierzu A.II. und B.).

### **A. Zur Offenlegung von Namen und Anschrift des Antragstellers auf Anfrage**

Fraglich ist die rechtliche Zulässigkeit derartiger Vorschriften zur Offenlegung von Namen und Anschriften antragstellender Personen. Hierzu sollten zunächst die gesetzlichen Neuregelungen dargestellt (I.) und einer anschließenden rechtlichen Bewertung unterzogen werden (II.).

#### **I. Rechtliche Grundlagen**

Der Entwurf des HmbTG sieht in § 4 Abs. 5 HmbTG-E vor:

*„Soll auf Antrag Zugang zu personenbezogenen Informationen gewährt werden, so ist die oder der Betroffene über die Freigabe von Informationen zu unterrichten, falls dies nicht mit einem unvermeidbaren Aufwand verbunden ist. Können durch den Zugang zu Informationen schutzwürdige Belange der oder des Betroffenen beeinträchtigt werden, so hat die auskunftspflichtige Stelle dieser oder diesem vorher Gelegenheit zur Stellungnahme zu*

---

[www.datenschutz-hamburg.de](http://www.datenschutz-hamburg.de)

E-Mail: [mailbox@datenschutz.hamburg.de](mailto:mailbox@datenschutz.hamburg.de)

Ludwig-Erhard-Str. 22 - 20459 Hamburg - Tel.: 040 - 4 28 54 - 40 40 - Fax: 040 - 4 28 54 - 40 00

Vertrauliche Informationen sollten auf elektronischem Weg nur verschlüsselt an uns übermittelt werden.

Der öffentliche PGP-Schlüssel ist im Internet verfügbar (Fingerprint: 0932 579B 33C1 8C21 6C9D E77D 08DD BAE4 3377 5707).



---

*geben. Auf Nachfrage der oder des Betroffenen legt die Stelle dieser oder diesem gegenüber Namen und Anschrift der Antragstellerin oder des Antragstellers offen.“*

Ferner sieht § 7 Abs. 4 HmbTG-E vor:

*„Soll auf Antrag Zugang zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gewährt werden oder sollen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse im Informationsregister veröffentlicht werden, so hat die informationspflichtige Stelle der oder dem Betroffenen vorher Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Auf Nachfrage der oder des Betroffenen legt die Stelle dieser oder diesem gegenüber Namen und Anschrift der Antragstellerin oder des Antragstellers offen.“*

Schließlich trifft § 8 Abs. 2 HmbTG-E die Regelung:

*„Sofern Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Schutz geistigen Eigentums der Informationspflicht entgegenstehen könnte, gibt die informationspflichtige Stelle der oder dem Betroffenen Gelegenheit zur Stellungnahme, wenn dies nicht mit einem unververtretbaren Aufwand verbunden ist und die oder der Betroffene bekannt ist. Auf Nachfrage der oder des Betroffenen legt die Stelle dieser oder diesem gegenüber Namen und Anschrift der Antragstellerin oder des Antragstellers offen.“*

Die Begründung zu diesen Offenlegungspflichten führt aus, dass die Offenlegung in datenschutzrechtlicher Hinsicht zulässig sei. Die vom Auskunftsverlangen betroffene Person habe ein anerkanntes Interesse daran, für die Abgabe einer umfassenden informierten Stellungnahme zu erfahren, wer Zugang zu ihren Informationen begehrt. Demgegenüber habe die Antragstellerin bzw. der Antragsteller kein schützenswertes Interesse an der Geheimhaltung ihrer bzw. seiner Identität, da Zugang zu Informationen begehrt werde, die grundsätzlich gesetzlich geschützt seien. Insofern sei die Weitergabe gedeckt von Art. 6 Abs. 1 lit. e, Abs. 2, 3, 4, 86 Datenschutzgrundverordnung (DSGVO; Bü-Drs. 21/17907, S. 12).

Des Weiteren wird auf eine vergleichbare Regelung in § 5 Abs. 2 Verbraucherinformationengesetz (VIG) verwiesen (Bü-Drs. 21/17907, S.16).

## **II. Rechtliche Bewertung**

Die oben dargestellten Regelungen haben zum Inhalt, dass allein aufgrund einer Nachfrage des vom Informationsverlangen betroffenen Dritten diesem gegenüber der Name und die Anschrift des Antragstellers oder der Antragstellerin offengelegt werden. Sie begründen folglich einen Offenlegungsautomatismus: Die Abwägung der Interessen der Antragsteller mit denen der von dem



Informationszugang betroffenen Personen wird der gesetzlichen Regelung nach vorweg genommen. Personenbezogene Daten von Antragstellern können auf Grundlage der vorgesehenen Neuregelung unabhängig vom Einzelfall offengelegt werden. Dies erscheint aus zweierlei Gründen problematisch.

**a) Voraussetzungslosigkeit des Informationszugangsrechts**

Nach dem Wortlaut des § 1 Abs. 2 HmbTG ist der Anspruch auf Zugang zu Informationen der auskunftspflichtigen Stellen grundsätzlich an keinerlei Voraussetzungen geknüpft. Die Gesetzesbegründung hebt hierzu hervor, dass dieser Anspruch ohne Darlegung eines berechtigten Interesses besteht (Bü-Drs. 20/4466, S. 13). Die Voraussetzungslosigkeit eines Anspruchs auf Informationszugang ist Kern eines modernen Informationszugangsrechts. Sie begründet eine Abkehr von dem ehemals geltenden Prinzip der beschränkten Aktenöffentlichkeit und stellt damit die wesentliche Errungenschaft informationsfreiheitsrechtlicher Regelungen dar. Dies ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass mit dem Öffnen der Akten der Verwaltung für die allgemeine Öffentlichkeit die Möglichkeit einer mittelbaren Kontrolle staatlichen Handelns gewährleistet werden soll, vgl. § 1 Abs. 1 HmbTG. Fraglich ist, inwieweit die vorgesehenen Neuregelungen mit dem Prinzip der Voraussetzungslosigkeit eines Informationszugangsanspruchs vereinbar sind.

Die Begründung zu den vorgesehenen Regelungen verweist hinsichtlich der Offenlegung der Identität der antragstellenden Person gegenüber betroffenen Dritten insbesondere auf § 5 Abs. 2 S. 4 VIG. Bereits im Zusammenhang mit der zum VIG getroffenen Regelung wird innerhalb der Literatur jedoch diskutiert, dass diese dem Gesamtkonzept eines voraussetzungslosen (und d.h. vor allem zweckunabhängigen) Informationszugangsrechts widerspreche (*Rossi*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Medien- und Informationsrecht, 25. Edition, VIG, § 5, Rn. 18). So wird hierdurch für die antragstellende Person nämlich eine zusätzliche Hürde bei der Geltendmachung des Informationszugangs begründet: Sie muss einerseits damit rechnen, dass ihr Name und ihre Anschrift im Falle des Zugangs zu personenbezogenen Daten, geistigem Eigentum oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ohne weitergehende Prüfung herausgegeben werden können. Die antragstellende Person zahlt für einen Informationszugangsanspruch damit praktisch mit der Offenlegung ihrer personenbezogenen Daten. Sie muss jedoch außerdem damit rechnen, dass ihre Interessen an der Information hinterfragt werden; dies nicht nur von der informationspflichtigen Behörde, sondern insbesondere auch von Personen, die von dem Auskunftsanspruch betroffen sind.

Die vergleichbare im VIG getroffene Regelung soll nach der hierzu vorhandenen Kommentarliteratur insbesondere der Herstellung von „Waffengleichheit“ dienen, indem durch sie aufgedeckt



wird, welche Interessen möglicherweise hinter der Antragstellung stehen (Rossi, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Medien- und Informationsrecht, 25. Edition, VIG, § 5, Rn. 18). An der Herstellung einer solchen Waffengleichheit lässt sich jedoch mit guten Gründen zweifeln. Im Gegenteil dürfte die antragstellende Person über eine weitaus schwächere Position als der Drittbetroffene verfügen: Während die Herausgabe von Informationen des von der Antragstellung betroffenen Dritten durch die Behörde nach der Konzeption des HmbTG von einer behördlichen Prüfung abhängt (vgl. § 4 Abs. 3 Nr. 4 HmbTG, § 7 Abs. 2 HmbTG), soll die Herausgabe von Namen und Anschrift der antragstellenden Person an die vom Informationszugang betroffene Person nach der vorgesehenen Neuregelung allein auf Nachfrage und ohne weitere Abwägung oder Begründungspflicht erfolgen. Die antragstellende Person muss mit den Informationen über ihre Person mithin in Vorleistung gehen. Damit begründet die vorgesehene Neuregelung effektiv eine Schlechterstellung der antragstellenden Person gegenüber dem vom Informationszugangsanspruch betroffenen Dritten.

Es ist zwar nachvollziehbar, dass die Behörde im Fall einer Kollision des Informationszugangsrechts mit den Rechten Einzelner Anhaltspunkte benötigt, um die Rechte durch eine Einzelfallabwägung miteinander in Ausgleich zu bringen. Bereits nach der aktuellen Rechtslage hat die antragstellende Person daher der Behörde gegenüber ihr Interesse darzulegen, wenn Zugang zu personenbezogenen Daten (§ 4 Abs. 3 Nr. 4 HmbTG) oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gewährt werden soll (§ 7 Abs. 2 HmbTG). Gleichzeitig muss der vom Informationszugangsanspruch betroffene Dritte in die Lage versetzt werden, seinerseits darlegen zu können, welche schutzwürdigen Belange dem Informationszugang entgegenstehen können (vgl. § 4 Abs. 5 Satz 2 HmbTG). Warum es hierfür jedoch nicht ausreichen soll, dem Dritten die vom Antragsteller geltend gemachten Interessen darzulegen, sondern zusätzlich die Identität der antragstellenden Person offenzulegen, ist nicht nachvollziehbar. Das Argument der Gesetzesbegründung, dass der betroffenen Person durch eine Offenlegung von Namen und Anschrift der antragstellenden Person eine informierte Stellungnahme ermöglicht werden solle (Bü-Drs. 21/17907, S.16), trägt insoweit also nicht.

Zu bedenken ist weiter, dass durch die Offenlegungspflicht solche Antragstellerinnen und Antragsteller, die Widerstand der betroffenen Person befürchten, veranlasst werden könnten, den Antrag unter falschem Namen oder unter Angabe eines Strohmans zu stellen, um ggf. ihre eigenen Interessen zu verschleiern. Dadurch wird im Ergebnis eine Abwägung der Behörde allerdings erschwert. Ebenso könnte sich die antragstellende Person im Falle einer Preisgabe ihrer personenbezogenen Daten zur Rücknahme ihres Antrags veranlasst sehen.



Insgesamt verändert eine Offenlegung der Identität der antragstellenden Person den Charakter des HmbTG als ein voraussetzungsloses Kontrollinstrument staatlichen Handelns erheblich und bedeutet aus informationsfreiheitsrechtlicher Sicht einen deutlichen Rückschritt im Vergleich zur bisherigen Rechtslage. Das HmbTG wird seinem Ziel der Herstellung eines Mittels zur Förderung der demokratischen Meinungs- und Willensbildung nicht gerecht, wenn Antragsteller/innen einen Informationszugangsanspruch mit ihrem personenbezogenen Daten bezahlen müssen.

#### **b) Rechtmäßigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten**

Zweifelhaft ist überdies auch die datenschutzrechtliche Zulässigkeit einer solchen Regelung. Die Weitergabe der personenbezogenen Daten der antragstellenden Person an den vom Auskunftsverlangen betroffenen Dritten mit dem Ziel, diesem eine eigenständige Meinungsbildung zur Herausgabe von Informationen gerade in diesem konkreten Fall zu ermöglichen, stellt eine eigenständige Datenverarbeitung dar (vgl. *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, 2. Aufl. 2016, § 8, Rn. 40, zur Rechtslage vor der DSGVO).

Die Datenschutzgrundverordnung, die ihrerseits verbindliche Regelungen für die für eine Verarbeitung personenbezogener Daten Verantwortlichen schafft (vgl. Art. 288 UAbs. 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union), überlässt den Mitgliedstaaten zwar die Möglichkeit, über die hierin getroffenen Regelungen hinaus, eigene Rechtsgrundlagen für die Verarbeitung personenbezogener Daten zu schaffen. Der Gesetzesbegründung zum HmbTG-E ist hierzu zu entnehmen, dass hinsichtlich der vorgesehenen Neuregelungen die den Mitgliedstaaten durch Artt. 6 Abs. 1 lit. e), Absätze 2, 3, 4; 86 DSGVO eingeräumten Spielräume ausgenutzt werden sollen. Danach ist es unter anderem möglich, spezifische Regelungen zur Verarbeitung personenbezogener Daten zu treffen, wenn die Verarbeitung für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich ist, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde. Den insoweit durch die DSGVO eingeräumten Regelungsspielraum der Mitgliedstaaten dürften die vorgesehenen Neuregelungen jedoch gerade deshalb überschreiten, weil sie einen Offenlegungsautomatismus zur Folge haben:

Die bloße Nachfrage der vom Informationszugang betroffenen Person genügt, um die personenbezogenen Daten der antragstellenden Person an den betroffenen Dritten zu übermitteln. Die Prüfung ist an keinerlei weitere gesetzliche Voraussetzungen geknüpft. Die seitens der DSGVO für das Treffen einer solchen Regelung geforderte Erforderlichkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten hat in die vorgesehenen Neuregelungen keinen Eingang gefunden. Vielmehr wird die von der DSGVO hierfür vorgesehene Abwägung der Interessen durch die Gesetzesbegründung pauschal zu Lasten der antragstellenden Person getroffen. Dies begegnet erheblichen unionsrechtlichen Bedenken. So handelt es sich beim sog. Erforderlichkeitsgrundsatz um eines der



tragenden Prinzipien datenschutzrechtlicher Regelungen, das daher nicht zuletzt auch Eingang in die Grundsätze für die Verarbeitung personenbezogener Daten der DSGVO gefunden hat, vgl. Art. 5 Abs. 1 lit. c) DSGVO (s. hierzu auch *Reimer*, in: Sydow, Europäische Datenschutzgrundverordnung, 1. Aufl. 2017, Art. 5, Rn. 32).

Anders als von der Gesetzesbegründung angenommen kann jedoch gerade ein berechtigtes Interesse der antragstellenden Person bestehen, dass ihr Name und besonders ihre Anschrift nicht gegenüber der betroffenen Person offengelegt werden. So lassen sich der öffentlichen Presseberichterstattung Fälle entnehmen, in denen die antragstellende Person durch die von Informationszugängen Drittbetroffenen zur Rücknahme ihrer Anträge genötigt wurden, es sogar zu Hausbesuchen durch diese oder Todesfällen kam (s. auch <https://netzpolitik.org/2019/hamburg-entwurf-fuer-neues-transparenzgesetz-verstoesst-wahrscheinlich-gegen-europarecht/>, <https://netzpolitik.org/2018/mord-an-jan-kuciak-slowakische-behoerden-tragen-vermutlich-mitschuld/>).

**c) §§ 4 Abs. 5 Satz 3, 7 Abs. 4 Satz 2 und 8 Abs. 2 Satz 2 HmbTG-E als datenschutzrechtliche Auskunft im Sinne des Art. 15 DSGVO?**

Zu erwägen ist, ob in den von §§ 4 Abs. 5 Satz 3, 7 Abs. 4 Satz 2 und 8 Abs. 2 Satz 2 HmbTG-E vorgesehen Regelungen, ergänzende Vorschriften zur Erteilung einer datenschutzrechtlichen Auskunft gesehen werden können. So räumt Art. 15 Abs. 1 lit. c DSGVO betroffenen Personen im Falle der Verarbeitung personenbezogener Daten das Recht ein, Auskunft zu den Empfängern oder Kategorien von Empfängern verlangen zu können, gegenüber denen die personenbezogenen Daten offengelegt worden sind oder offengelegt werden.

Auch dieser Ansatz wäre jedoch nicht frei von rechtlichen Zweifeln: So wird ein entsprechendes Auskunftsrecht der von einem Informationszugang betroffenen Person nur dann bestehen, wenn durch die Herausgabe der von der antragstellenden Person begehrten Informationen personenbezogenen Daten des Dritten verarbeitet werden. Dies mag man für den Fall des § 4 Abs. 5 HmbTG eventuell noch annehmen können, weil es hier konkret um Informationszugangsanträge zu personenbezogenen Daten Dritter geht. Im Falle eines Informationszugangs zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen oder Urheberrechten wird jedoch regelmäßig gerade nicht ein Zugang zu personenbezogenen Daten Dritter im Raum stehen.

Auch gewährt Art. 15 Abs. 1 lit. c DSGVO zwar grundsätzlich ein Auskunftsrecht über die Empfänger oder Kategorien von Empfängern personenbezogener Daten. Dies jedoch nur dann, wenn diesen die personenbezogenen Daten gegenüber offengelegt worden sind oder noch offengelegt werden. Personenbezogene Daten des Dritten wurden zum Zeitpunkt der Mitteilung von Namen und Anschrift der antragstellenden Person an den Dritten jedoch gerade noch nicht offengelegt.



Auch erfolgt die Übermittlung der personenbezogenen Daten der antragstellenden Person an den Dritten zu einem Zeitpunkt, zu dem noch vollkommen unklar ist, ob die personenbezogenen Daten des oder der Drittbetroffenen im Zuge der Bescheidung des Informationszugangsanspruchs überhaupt verarbeitet werden. So soll dem Drittbetroffenen ausweislich der Gesetzesbegründung ja gerade erst die Möglichkeit einer informierten Stellungnahme zur Herausgabe der begehrten Informationen eingeräumt werden (Bü-Drs. 21/17907, S.16). Diese Stellungnahme soll ihrerseits in die die Prüfung der auskunftspflichtigen Stelle über die Herausgabe der personenbezogenen Daten des Dritten einfließen. Es ist zum Zeitpunkt der Übermittlung der personenbezogenen Daten der antragstellenden Person an den oder die Drittbetroffene also regelmäßig noch unklar, ob es zu einer Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten überhaupt kommen wird.

Sollte man in der vorgesehenen Neuregelung des § 4 Abs. 5 Satz 3 HmbTG-E tatsächliche eine datenschutzrechtliche Auskunft erblicken, wäre zudem zweifelhaft, ob die Freie und Hansestadt vor dem im Unionsrecht grundsätzlich geltenden Normwiederholungsverbot überhaupt eine entsprechende Regelung treffen dürfte.

### **III. Regelungsvorschlag: Beschränkung der datenschutzrechtlichen Auskunft auf Kategorien von Empfängern**

Vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen möchte der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit die Aufnahme einer Regelung zur Beschränkung des Auskunftsanspruchs des Art. 15 DSGVO anregen. Werden im Zuge der Bescheidung eines Antrags auf Informationszugang nach dem HmbTG gem. § 4 Abs. 5 HmbTG personenbezogene Daten Dritter verarbeitet, so hält der HmbBfDI zur Gewährleistung der Voraussetzungslosigkeit des Informationszugangsanspruchs und zum Schutz der antragstellenden Person die Einräumung einer Möglichkeit zur Beschränkung der Auskunft auf die Kategorien des Empfänger für geboten. Um das Interesse der von der Informationserteilung betroffenen Person, eine fundierte Stellungnahme abgeben zu können, und das Interesse des Antragstellers, vor Versuchen der Bedrohung, Einschüchterung oder Beeinflussung geschützt zu werden, in Ausgleich zu bringen, wird angeregt, unter bestimmten Voraussetzungen lediglich die Kategorien von Antragstellern offenzulegen.

Typischerweise werden Informationsanträge vor allem gestellt von

- Journalisten, Bloggern
- Personen, die (beruflich oder privat) ein wissenschaftliches Forschungsvorhaben verfolgen
- Mitgliedern politischer Gremien
- Vereinen, Nichtregierungsorganisationen, Bürgerinitiativen



- Rechtsanwälten
- Privatpersonen

Diese und ggf. weitere Begriffe könnten geeignete Kategorien darstellen.

#### **a) Rechtliche Voraussetzungen**

Nach Art. 23 Abs. 1 lit. i) DSGVO können die Pflichten und Rechte des Art. 15 DSGVO von den Mitgliedstaaten im Wege von Gesetzgebungsmaßnahmen beschränkt werden, sofern eine solche Beschränkung den Wesensgehalt der Grundrechte und Grundfreiheiten achtet (1) und in einer demokratischen Gesellschaft eine notwendige und verhältnismäßige Maßnahme darstellt (3), die den Schutz der betroffenen Person oder der Rechte und Freiheiten anderer Personen sicherstellt (2).

##### **(1) Wesensgehaltsgarantie**

Die Beschränkung dahingehend, dass bei der Information und der Auskunft über Informationszugangsanträge statt der „Empfänger“ nur „Kategorien von Empfängern“ mitgeteilt werden, erscheint nicht derart schwerwiegend, dass der Wesensgehalt der Grundrechte und Grundfreiheiten hierdurch in Frage gestellt würde. Vielmehr findet sich in der Literatur zur Auskunft über die Empfänger personenbezogener Daten sogar der Ansatz, dass dem Verantwortlichen ein Wahlrecht darüber zustehe, ob er die Empfänger oder lediglich die Kategorien von Empfängern beauskunftet (*Paal*, in: *Paal/Pauly, DSGVO BDSG, 2. Aufl., Art. 15 DSGVO, Rn. 26*). Im Gegenteil dient die vorgeschlagene Regelung gerade auch dem Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten der antragstellenden Person. So tangiert die vorgeschlagene Änderung nicht allein das Grundrecht der antragstellenden Person auf Datenschutz (insb. 8 Grundrechtecharta). Vielmehr kann von der Möglichkeit einer datenschutzrechtlichen Beauskunftung der eigenen Person als Empfänger der personenbezogenen Daten des Drittbetroffenen auch ein Einschüchterungseffekt dahin ausgehen, von der Wahrnehmung anderer verfassungsrechtlich garantierter Grundrechte oder demokratische Teilhaberechte abzusehen. So dienen Informationszugangsanträge regelmäßig der Meinungsbildung (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz), der Forschung (Art. 5 Abs. 3 Satz 1 Grundgesetz) oder der Kontrolle staatlichen Handelns und damit auch der Kontrolle der Befolgung des in demokratischen Wahlen geäußerten politischen Willens.

##### **(2) Sicherstellung eines in Art. 23 Abs. 1 DSGVO genannten Ziels**

Die Erwägung, den Namen und die Anschrift eines konkreten Empfängers von der Auskunft auszunehmen, um diesen – in der Situation, dass dieser zuvor ein Auskunftsverlangen nach HmbTG gestellt hat, das Informationen eines außerhalb der Behörde stehenden Dritten (mit)betraf – vor möglichen Repressalien zu schützen, erscheint als schützenswertes Interesse im Sinne des Art.





23 Abs. 1 lit. i DSGVO. So räumt Art. 23 Abs. 1 lit. i) DSGVO gerade die Möglichkeit ein, die Auskunft zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer Personen zu beschränken.

### **(3) Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Einschränkung**

Die einschränkende Maßnahme muss das mildeste Mittel sein, um das aufgeführte Ziel zu erreichen und zu sichern.

Wird nicht mehr der Name und die Anschrift der antragstellenden Person beauskunftet, sondern die Möglichkeit eingeräumt, sich auf die Kategorie des Empfängers zu beschränken, ist dies geeignet, die Wahrscheinlichkeit und Intensität einer versuchten Beeinflussung der antragstellenden Person im Rahmen eines HmbTG-Auskunftsanspruchs jedenfalls zu verringern.

Ein milderes Mittel, um die antragstellende Person in gleichem Maße zu schützen, ist nicht ersichtlich. Auch ist der Zugang der Öffentlichkeit zu amtlichen Dokumenten auch im Bereich des Unionsrechts anerkannt (vgl. Art. 86 DSGVO) und hat sogar Eingang in das Primärrecht der Europäischen Union gefunden (Art. 15 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union). Zur Verhältnismäßigkeit der Beschränkung sollte die Entscheidung über die Beauskunftung der Empfänger auf Grundlage einer Abwägung mit den schutzwürdigen Belangen der betroffenen Person erfolgen. Eine solche Möglichkeit der Beschränkung einer Auskunft ist nicht zuletzt auch deshalb wünschenswert, weil hierdurch ein Gleichklang zur Rechtslage beim Zugang zu personenbezogenen Daten durch Anträge nach dem HmbTG zu erzielt werden könnte (vgl. § 4 Abs. 3 Nr. 4).

Um einen Missbrauch der Möglichkeit der Beschränkung der datenschutzrechtlichen Auskunft verfahrensrechtlich entgegenzuwirken (vgl. Art. 23 Abs. 2 lit. d) DSGVO), sollte in die gesetzliche Regelung eine Anhörung der antragstellenden Person aufgenommen werden.

### **(4) Regelungsvorschlag**

Eine solche Beschränkung der datenschutzrechtlichen Auskunft nach Art. 23 Abs. 1 lit. i) DSGVO könnte danach im Ergebnis lauten:

*„Das Recht auf Auskunft nach Artikel 15 Absatz 1 lit c der Verordnung EU 2016/679 über die Empfänger personenbezogener Daten wird beschränkt auf die Mitteilung über die Kategorien von Empfängern, soweit überwiegende schutzwürdige Belange der betroffenen Person nicht entgegenstehen. Vor Weitergabe der personenbezogenen Daten des Empfängers an die betroffene Person hat die auskunftspflichtige Stelle diese oder diesen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.“*



## **B. Anregung der Normierung von Löschfristen für Dokumente im Transparenzregister**

Schließlich möchte der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit die Aufnahme von Löschfristen in das HmbTG hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Daten im Transparenzregister anregen.

### **I. Rechtliche Grundlagen**

§ 10 Abs. 5 des HmbTG-E lautet:

*„Die Informationen im Informationsregister müssen mindestens zehn Jahre nach ihrer letzten Änderung vorgehalten werden.“*

Soweit in den im Transparenzregister veröffentlichten Dokumenten personenbezogene Daten enthalten sind, dürfte der Anwendungsbereich der DSGVO eröffnet sein, Art. 2 Abs. 1 Var. 1 DSGVO. Die Veröffentlichung im Internet ist eine Verarbeitung im Sinne von Art. 4 Nr. 2 DSGVO.

### **II. Verhältnismäßigkeit einer (gesetzlich) unbegrenzten Veröffentlichung**

Fraglich ist, ob dies den Anforderungen genügt, die die DSGVO im Hinblick auf eine rechtmäßige Datenverarbeitung stellt. Die gesetzliche Veröffentlichungspflicht nach § 10 Abs. 1 HmbTG könnte in Verbindung mit Art. 6 Abs. 1 lit. e DSGVO eine Rechtsgrundlage für diese Verarbeitung darstellen, wenn die Anforderungen des Art. 6 Abs. 3 DSGVO erfüllt sind. Danach ist die Angabe einer Löschfrist allerdings nicht zwingend vorgegeben, sondern nur fakultativ („kann“), Art. 6 Abs. 3 S. 2 DSGVO. Insgesamt muss allerdings das Gesetz ein im öffentlichen Interesse liegendes Ziel verfolgen und in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten legitimen Zweck stehen.

Das HmbTG bezweckt nach seinem § 1 Abs. 1, durch ein umfassendes Informationsrecht die bei den informationspflichtigen Stellen vorhandenen Informationen unter Wahrung des Schutzes personenbezogener Daten unmittelbar der Allgemeinheit zugänglich zu machen und zu verbreiten, um über die bestehenden Informationsmöglichkeiten hinaus die demokratische Meinungs- und Willensbildung zu fördern und eine Kontrolle des staatlichen Handelns zu ermöglichen. Dies dürfte ein legitimer Zweck im Sinne des Art. 6 Abs. 3 DSGVO sein.

Zu prüfen ist, ob eine (nach dem derzeitigen Wortlaut möglicherweise unbegrenzte) Veröffentlichung im Transparenzregister in einem angemessenen Verhältnis zu diesem Zweck steht.

Sie ist hierzu jedenfalls geeignet. Bereits an der Erforderlichkeit bestehen jedoch Zweifel, soweit eine unbegrenzte Veröffentlichung erfolgt. Jedenfalls ist aber zweifelhaft, dass eine nicht durch das Gesetz selbst begrenzte Veröffentlichung verhältnismäßig ist.



Der Wortlaut des § 1 Abs. 1 HmbTG verweist selbst ausdrücklich darauf, dass der Schutz personenbezogener Daten gewährleistet sein muss; das HmbTG erhebt nicht den Anspruch „im Zweifel für die Transparenz“ (*Maatsch/Schnabel*, Das Hamburgische Transparenzgesetz, 2015, § 1, Rn. 4). Entsprechend sind personenbezogene Daten nur in den in § 4 Abs. 1 Nr. 1-5 HmbTG genannten Fällen im Transparenzregister zu veröffentlichen und andernfalls zu schwärzen.

Allerdings könnten diese Beschränkungen unzureichend sein, um eine Verhältnismäßigkeit herzustellen. Der EuGH hat im Zusammenhang mit der Veröffentlichung der Empfänger von Agrarsubventionen europäisches Sekundärrecht für nichtig erklärt, weil die Gesetzgebungsorgane keine Abwägung unternommen hatten, in welcher Form und wie lange eine Veröffentlichung erfolgen muss (EuGH, Urt. v. 9.10.2010 - C-92/09, Rn. 79 f.). Da die Veröffentlichung der Empfänger von Agrarsubventionen mit den Grundrechten aus Art. 7 (Achtung des Privat- und Familienlebens) und 8 (Schutz personenbezogener Daten) der EU-Grundrechtecharta kollidierten, hätte der Gesetzgeber prüfen müssen, ob das Ziel, Transparenz zu schaffen, auch durch mildere Mittel erreichbar ist. Der EuGH nennt hier – im Zusammenhang mit empfangenen Agrarsubventionen - eine Beschränkung der Veröffentlichung unter namentlicher Nennung nach Maßgabe der Zeiträume, in denen Beihilfen empfangen wurden, der Häufigkeit oder des Umfangs der Beihilfen (Rn. 81). Eine Beschränkung kann sinnvollerweise nur in zeitlicher Hinsicht erfolgen.

Auf den Tatbestand des § 4 Abs. 3 Nr. 5 HmbTG, der Veröffentlichungspflicht hinsichtlich Subventions- und Zuwendungsvergaben, lassen sich die Erwägungen des EuGH zu Agrarsubventionen unmittelbar übertragen; eine abgestufte Veröffentlichungsdauer oder andere Maßnahmen zum Schutz der personenbezogenen Daten der Subventionsempfänger wurden aber vom Gesetzgeber nicht erörtert. Damit dürfte das HmbTG den Anforderungen des EuGH nicht genügen. Auch hinsichtlich der übrigen Tatbestände des § 4 Abs. 3 HmbTG hat der Gesetzgeber nicht weiter differenziert, wie lange eine Veröffentlichung im Transparenzregister zur Erreichung des Zwecks des HmbTG erforderlich ist. Gleichwohl erscheint auch hier die Rechtsprechung des EuGH insoweit übertragbar, als sie in der Gemengelage zwischen dem Informationszugangsrecht der Allgemeinheit und dem Recht des Einzelnen auf Schutz seiner personenbezogenen Daten die Dauer der Veröffentlichung für so wesentlich hält, dass sie dem Gesetzgeber selbst obliegt.

Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang – auch wenn Fälle im Spannungsfeld zwischen HmbTG und DSGVO an den europäischen Grundrechten zu messen und letztinstanzlich vom EuGH zu entscheiden wären – auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu § 40 Abs. 1a LFGB (Beschl. v. 21.3.2018 – 1 BvF 1/13). Danach ist diese Vorschrift, die eine Veröffentlichung der Information vorsieht, dass in Lebens- und Futtermittelproben namentlich zu nennender Hersteller bestimmte Grenzwerte überschritten oder bestimmte Anforderungen etwa an



die Hygiene nicht eingehalten wurden, verfassungswidrig mangels zeitlicher Begrenzung dieser Veröffentlichung durch das Gesetz. Das Bundesverfassungsgericht hebt hervor, dass eine zeitliche Begrenzung einer Veröffentlichung nicht der Behördenpraxis überlassen werden darf (Rn. 60).

Danach bestehen Zweifel, dass für Dokumente, in denen personenbezogene Daten enthalten sind, die in § 10 Abs. 5 HmbTG-E enthaltene Regelung zur Speicherdauer verhältnismäßig ist.

### **III. Erforderlichkeit der Einschränkung des Rechts auf Löschung**

Grundsätzlich hat die verantwortliche Stelle die Pflicht, personenbezogene Daten bei Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 17 Abs. 1 DSGVO zu löschen. Dies gilt gemäß Art. 17 Abs. 3 lit. a DSGVO nicht, soweit die Verarbeitung erforderlich ist zur Ausübung des Rechts auf freie Meinungsäußerung und Information.

Fraglich ist demnach, ob es zur Ausübung des Rechts auf Information erforderlich ist, dass personenbezogene Daten im Transparenzregister zehn Jahre lang abrufbar sein müssen und die betroffene Person daher in diesem Zeitraum keine Löschanträge geltend machen kann.

Hinsichtlich der Erforderlichkeit dürften auch hier die Ansätze der oben zitierten Rechtsprechung zugrunde zu legen sein.

Das Bundesverfassungsgericht führt dazu im Zusammenhang mit § 40 LFGB aF aus:

*Je weiter der Verstoß zeitlich entfernt ist, desto geringer ist auf der einen Seite noch der objektive Informationswert seiner Verbreitung, weil sich vom Verstoß in der Vergangenheit objektiv immer weniger auf die aktuelle Situation des betroffenen Unternehmens schließen lässt. (BVerfG, Beschl. v. 21.3.2018 – 1 BvF 1/13, Rn. 58)*

Diese Argumentation erscheint übertragbar auf Veröffentlichungen im Transparenzregister. Üblicherweise werden im Laufe der Zeit die dort veröffentlichten Informationen zunehmend weniger relevant für den demokratischen Willensbildungsprozess. Die auf staatlicher Seite handelnden Personen können nach Ablauf einiger Jahre aus dem Dienst ausscheiden oder stehen nicht mehr zur Wahl. Mit den Jahren wandelt sich das Interesse an den Dokumenten von einer unmittelbaren Kontrolle dieses Handelns zu einer Vergleichsbasis für künftiges Handeln. Dieses Interesse schützt die Informationsfreiheit aber nicht unmittelbar.

Danach kann eine Information durch Zeitablauf ihren Informationswert so weit verlieren, dass ihre Veröffentlichung nicht länger erforderlich ist zur Ausübung des Rechts auf Information. Dann müssen die personenbezogenen Daten – vorbehaltlich der weiteren Voraussetzungen des Art.



---

17 Abs. 1 DSGVO – auf Antrag der betroffenen Person oder selbsttätig durch die verantwortliche Stelle gelöscht werden.

#### **IV. Dauer der Veröffentlichung**

Vor dem Hintergrund der oben zitierten Rechtsprechung des EuGH und des BVerfG bestehen erhebliche Bedenken, dass Dokumente, in denen personenbezogene Daten enthalten sind, für eine Mindestdauer von zehn Jahren im Internet veröffentlicht werden dürfen.

Zu § 40 LFGB aF wurde in Erlassen der Landesregierungen eine Löschung nach zwölf Monaten vorgesehen, was das Bundesverfassungsgericht nicht beanstandet hat (Beschl. v. 21.3.2018 – 1 BvF 1/13, Rn. 64). Dabei ist zu bedenken, dass diese Norm die Veröffentlichung von Hygieneverstößen regelt, was üblicherweise eine stärkere Prangerwirkung zur Folge hat als dies üblicherweise bei Veröffentlichungen aufgrund des HmbTG der Fall sein wird. Der als Reaktion auf das Urteil des BVerfG erlassene § 40 Abs. 4a LFGB sieht eine Löschfrist von nur sechs Monaten vor.

Die (vom EuGH wegen ihrer fehlenden Differenzierung durch den Gesetzgeber für unwirksam erklärte) VO Nr. 259/2008 sah für die Veröffentlichung von Agrarsubventionen pauschal eine Dauer von zwei Jahren vor.

Demgegenüber erscheint eine pauschale Veröffentlichung über möglicherweise zehn Jahre hinaus, wie sie derzeit vom HmbTG vorgesehen ist, sehr lang. Allerdings mag es zumindest in bestimmten Bereichen gerade von besonderem politischen Interesse sein und damit dem Zweck des Gesetzes entsprechen, auch nachträglich Entwicklungen nachzeichnen oder Missstände aufzeigen zu können (*Maatsch/Schnabel*, Das Hamburgische Transparenzgesetz, 2015, § 10, Rn. 42).

Zu bedenken ist, dass über das HmbTG eine Vielzahl von Daten veröffentlicht wird, von denen nur ein geringer Teil nach § 4 Abs. 1 HmbTG zwingend personenbezogen ist. Es wäre daher verfehlt, pauschal die Veröffentlichungsfrist von mindestens zehn Jahren zu verkürzen, die im Hinblick auf nicht personenbezogene Daten nicht problematisch ist. Allerdings sollten für die Fälle des § 4 Abs. 1 HmbTG kürzere Fristen vorgesehen werden, nach denen die Dokumente anonymisiert werden. So kann etwa ein Vertrag, dessen Vertragspartner nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 HmbTG zu veröffentlichen ist, auch dann weiter von Interesse sein, wenn der Name des Vertragspartners nach Ablauf einer bestimmten Zeit geschwärzt wird.

#### **V. Regelungsvorschlag**

Es wird angeregt, den § 10 Abs. 5 HmbTG-E zu ergänzen um einen Satz 2, nach dem personenbezogenen Daten in den Dokumenten im Transparenzregister nach Ablauf bestimmter Zeiträume



---

zu schwärzen sind. Dabei ist zu differenzieren nach der Art des Dokuments: Löschfristen sollten gesondert festgelegt werden für jeden der fünf Ausnahmetatbestände des § 4 Abs. 1 S. 2 HmbTG. Für die Veröffentlichung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit Subventions- und Zuwendungsvergaben (§ 4 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 HmbTG) wäre weiter zu differenzieren nach der Höhe des empfangenen Betrags.

Zur genauen Ausformulierung dieser Regelung bietet der HmbBfDI an, die Bürgerschaft und ihre Ausschüsse zu beraten.

### **C.    Ergebnis**

Die in §§ 4 Abs. 5 Satz 3, 7 Abs. 4 Satz 2 und 8 Abs. 2 Satz 2 HmbTG-E vorgesehenen Regelungen zur Offenlegung von Namen und Anschrift der antragstellenden Person sind mit den Vorgaben der DSGVO nicht vereinbar. Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit regt zum Schutz der antragstellenden Personen die Aufnahme einer Regelung zur Beschränkung der Auskunftspflicht des Art. 15 Abs. 1 lit. c) DSGVO an. Außerdem regt der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit im Falle der Verarbeitung personenbezogener Daten im Transparenzregister die Aufnahme von Löschfristen in das HmbTG an.

Prof. Dr. Johannes Caspar

22. Oktober 2019