



**Vermerk zur Veröffentlichung der Namen von Mitgliedern der Behördenleitung (Präsident, Staatsrätinnen und Staatsräte) im Informationsregister**

1. Anlass/Hintergrund:

Nach dem am 6. Oktober 2012 in Kraft getretenen Hamburgischen Transparenzgesetz (HmbTG) müssen innerhalb der Umsetzungsfrist von längstens zwei Jahren die in § 3 HmbTG einzeln aufgeführten Veröffentlichungsgegenstände im Informationsregister veröffentlicht werden. Dabei sind gemäß § 4 HmbTG personenbezogene Daten grundsätzlich unkenntlich zu machen. Informationen, die einmal im Register veröffentlicht sind, müssen gemäß § 10 Absatz 6 HmbTG mindestens zehn Jahre lang im Informationsregister zugänglich bleiben. Informationen gelangen auf zwei verschiedenen Wegen in das Register, nämlich entweder durch eine automatisierte Anbindung vorhandener datenhaltender Fachverfahren oder als Einzelvorgang im manuellen Veröffentlichungsprozess. Die technischen Voraussetzungen zur manuellen Veröffentlichung von Dokumenten (Texten) im Informationsregister liegen inzwischen vor und sind seit dem 12. Mai 2014 sukzessive in allen Fachbehörden implementiert worden.

Vor diesem Hintergrund ist die Frage aufgekommen, inwieweit Namen der Behördenleitungen, die in zu veröffentlichenden Dokumenten enthalten sind, vor der Veröffentlichung durch Schwärzung unkenntlich zu machen sind.

Die Senatskanzlei (Geschäftsstelle des Senats) hat mit E-Mail vom 07. Juli 2014 an alle behördlichen Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner für die Umsetzung des HmbTG die Auffassung vertreten, dass in den gemäß § 3 Absatz 1 Nr. 1 HmbTG zu veröffentlichenden Niederschriften der Senatsbeschlüsse und Vorblättern von zugrunde liegenden Senatsdrucksachen genannte Namen der Berichterstatterinnen oder Berichterstatter nicht geschwärzt werden müssten, und im Interesse einer einheitlichen Handhabung ausdrücklich empfohlen, bei der dezentral organisierten Bearbeitung dieses Veröffentlichungsgegenstandes von der Schwärzung der Namen abzusehen.

Das Umsetzungsprojekt hat sich bislang lediglich allgemein zur Auslegung des § 4 HmbTG geäußert (Vermerk und Handreichung), aber keine speziellen Hinweise hinsichtlich der Leitungsebene der Behörden gegeben.

## 2. Stellungnahme

### a) Vorgaben des HmbTG

Gemäß **§ 4 Absatz 1 Satz 1 HmbTG** sind personenbezogene Daten bei der Veröffentlichung im Informationsregister unkenntlich zu machen. Absatz 1 Satz 2 der Vorschrift formuliert eine Reihe von Ausnahmen, von denen allerdings keine hier einschlägig ist.

**§ 4 Absatz 2 HmbTG** ordnet an, dass „Name, Titel, akademischer Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnungen (...) von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern“ nicht der Veröffentlichungspflicht unterliegen, aber auf Antrag zugänglich gemacht werden, soweit sie Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit sind, kein Ausnahmetatbestand erfüllt ist und schutzwürdige Sicherheitsbelange nicht entgegenstehen.

Enthalten amtliche Dokumente, insbesondere Vorblätter und Niederschriften zu Senatsbeschlüssen i.S.d. § 3 Absatz 1 Nr. 1 HmbTG die Namen der zuständigen Präsides und Staatsrätinnen bzw. Staatsräte, so handelt es sich um Angaben, die die amtliche Tätigkeit (Berichterstattung) betreffen. Ungeachtet der Tatsache, dass Senatorinnen und Senatoren keine Bediensteten ihrer Behörden sind, sondern in einem Amtsverhältnis eigener Art zur FHH stehen, dürfte es sich bei den fraglichen Namensangaben insgesamt um **Bearbeiterdaten** i.S.d. § 4 Absatz 2 HmbTG handeln. Denn der Grund, aus dem das Gesetz hier eine Gruppe von Personendaten anders behandelt als die übrigen, dürfte in der bei ihnen gegebenen Beziehung des Namen des Bearbeiters zu einem bestimmten Vorgang liegen. Dieser Grund ist aber erfüllt, wenn ein Senator oder eine Senatorin für einen Vorgang verantwortlich zeichnet, unabhängig davon, in welcher Dienstbeziehung der Senator oder die Senatorin zu der Behörde steht. Die Rechtsfrage nach der Veröffentlichung der Namen dürfte sich daher allein nach § 4 Absatz 2 und nicht nach § 4 Absatz 1 HmbTG richten.<sup>1</sup>

Daher dürfte in Bezug auf die fraglichen Namensangaben gelten, dass sie **nicht zwingend gemäß § 4 Absatz 1 Satz 1 HmbTG unkenntlich zu machen** sind, aber auch nicht der Veröffentlichungspflicht unterliegen. **Dies beantwortet allerdings noch nicht die entschei-**

<sup>1</sup> Dabei kann an dieser Stelle offenbleiben, ob es sich bei den Bearbeiterdaten i.S.d. § 4 Absatz 2 HmbTG um personenbezogene Daten i.S.d. § 4 Absatz 1 HmbTG handelt oder ob sie als reine Funktionsdaten gar nicht unter diesen Begriff fallen, denn sollten personenbezogene Daten gegeben sein, ginge § 4 Absatz 2 als *lex specialis* § 4 Absatz 1 Satz 1 HmbTG vor und anderenfalls wäre § 4 Absatz 1 Satz 1 HmbTG schon tatbestandlich nicht einschlägig.

**dende Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen sie veröffentlicht werden dürfen.**

Eine ausdrückliche Regelung hierzu enthält § 4 Absatz 2 HmbTG nicht. Insbesondere dürfte nicht aus dem zweiten Halbsatz des § 4 Absatz 2 HmbTG, wonach die Daten unter bestimmten Voraussetzungen *auf Antrag* zugänglich gemacht werden, geschlossen werden können, dass *allein* eine Herausgabe im Antragsverfahren (§§ 11 ff. HmbTG) in Betracht kommt und eine Veröffentlichung zwingend ausgeschlossen ist. Gegen dieses Verständnis des § 4 Absatz 2 HmbTG spricht, dass diese Rechtsfolge bereits durch § 4 Absatz 1 Satz 1 HmbTG angeordnet wird und daher, wäre sie auch für die Bearbeiterdaten gewollt gewesen, nicht einer besonderen Regelung in § 4 Absatz 2 Halbsatz 1 HmbTG bedurft hätte.

b) Allgemeines Datenschutzrecht

Wenn das HmbTG der Veröffentlichung der Namen der Behördenleitung demnach neutral gegenüber steht, indem es sie weder untersagt noch erlaubt, sondern nur ausdrücklich nicht gebietet, richtet sich die Frage, ob eine Veröffentlichung im Informationsregister zulässig ist, nach dem allgemeinen Datenschutzrecht.

aa) Ausgangspunkt: Schutz personenbezogener Daten

Das Datenschutzrecht regelt allerdings nur die Verarbeitung personenbezogener Daten,<sup>2</sup> so dass hier zu prüfen ist, ob es sich bei den Namen der Senatoren und Staatsräte im Zusammenhang mit von ihnen bearbeiteten dienstlichen Vorgängen, die der Veröffentlichungspflicht unterliegen, um **personenbezogene Daten i.S.d. § 4 Absatz 1 HmbDSG** handelt. Nimmt man die dortige Begriffsdefinition wörtlich, ist dies zu **bejahen**, denn der Name in Verbindung mit den in dem veröffentlichungspflichtigen Dokument enthaltenen Sachinformationen stellt sich als Einzelangabe über persönliche oder sachliche Verhältnisse bestimmter oder bestimmbarer natürlicher Personen (eben der Präses und Staatsräte/Staatsrätinnen) dar. In der vorliegenden Konstellation bestehen dennoch **Zweifel** an dieser rechtlichen Qualifikation. Sie ergeben sich daraus, dass es sich um Informationen handelt, die die Behördenleitungen ausschließlich als Amtspersonen und nicht in ihrer Stellung als Träger des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung betreffen. Der oder die Betroffene ist nicht im status negativus eines Bürgers angesprochen, sondern ausschließlich als Amtsträger, also Inhaber oder Inhaberin staatlicher Gewalt und somit grundrechtsverpflichtete Person.<sup>3</sup> Die Daten könnten daher außerhalb des Schutzzwecks des als Abwehrrecht des Bürgers gegen die datenverarbeitenden Stellen ausgestalteten Datenschutzrechts liegen. Diese Auffassung hat im Ergeb-

<sup>2</sup> Vgl. § 1 HmbDSG.

<sup>3</sup> Vgl. zu Beamten Heckmann, jurisPR-ITR 10/2007 Anm. 4 (Anm. zu OVG Koblenz, Urteil vom 10.09.2007 - 2 A 10413/07 - juris). Für die obersten Amts- und Entscheidungsträger dürften diese Erwägungen in verstärktem Maß gelten.



nis auch das Bundesverwaltungsgericht in einer Entscheidung über die Veröffentlichung von Mitarbeiternamen und Kontaktdaten auf einer behördlichen Homepage vertreten. Die Entscheidung lässt allerdings offen, ob es schon die Eigenschaft als personenbezogene Daten i.S.d. Datenschutzrechts zu verneinen ist oder ob es lediglich an der Schutzwürdigkeit fehlt.<sup>4</sup>

Folgt man der Auffassung, dass von vornherein jedenfalls keine schützenswerten personenbezogenen Daten vorliegen, könnte eine Schwärzung der Namen der berichtserstattenden Senatoren und Staatsräte in den veröffentlichungspflichtigen Dokumenten vollständig unterbleiben.

#### bb) Datenschutzrechtliche Veröffentlichungsbefugnis

Nimmt man allerdings trotz dieser Bedenken ein personenbezogenes Datum an,<sup>5</sup> so wäre seine Veröffentlichung im Informationsregister gemäß § 5 Absatz 1 Satz 1 HmbDSG nur zulässig, soweit sie durch eine Rechtsvorschrift erlaubt ist oder die bzw. der Betroffene wirksam eingewilligt hat. **Eine Rechtsvorschrift, die ausdrücklich die Veröffentlichung der Namen der Senatoren und Staatsräte erlaubt, ist nicht ersichtlich.** Insbesondere dürfte sie nicht in § 3 Absatz 1 Nr. 1 HmbTG selbst zu sehen sein, denn diese Vorschrift verpflichtet zwar zur Veröffentlichung von Senatsbeschlüssen und Vorblättern zugrunde liegender Senatsdrucksachen, dies aber nur unter dem Vorbehalt des § 4 HmbTG. § 4 Absatz 2 HmbTG schränkt die durch § 3 Abs. 1 Nr. 1 HmbTG angeordnete Veröffentlichungspflicht aber gerade hinsichtlich der hier interessierenden Namen der Berichtserstatter („Bearbeiter“) wieder ein.

Als Rechtsgrundlage einer Veröffentlichung der Namen könnte **§ 16 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 HmbDSG** in Betracht kommen. Danach ist die Übermittlung an Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs – wozu die Veröffentlichung im Informationsregister zählen dürfte – u.a. dann zulässig, wenn die Daten unmittelbar aus allgemein zugänglichen Quellen entnommen worden sind oder entnommen werden können. Dies könnte in denjenigen Fällen anzunehmen sein, in denen die Zuständigkeit der federführenden Fachbehörde offensichtlich ist.

Weiß nämlich der Nutzer des Informationsregisters, von welcher Behörde ein Vorgang, in dem die Namen der Leitungsebene geschwärzt sind, stammt, kann er sich ohne weiteres die Kenntnis der Namen von Präses und Staatsrat/Staatsrätin aus allgemein zugänglichen Quel-

<sup>4</sup> Vgl. BVerwG, Beschluss vom 12. März 2008 – 2 B 131/07 – juris (vgl. v.a. Rn. 8: „Mit der Nennung des Namens, der Dienstbezeichnung, der dienstlichen Telefonnummer und der dienstlichen E-Mail-Adresse des Beamten werden keine in irgendeiner Hinsicht schützenswerten personenbezogenen Daten preisgegeben, so dass sich die Frage einer für Eingriffe in individuelle Rechte erforderlichen Ermächtigungsgrundlage nicht stellt.“). Zu beachten ist allerdings, dass das BVerwG mit der aktuellen Funktion und Erreichbarkeit der Behördenbediensteten argumentiert, was sich auf die Veröffentlichung bereits beendeter Vorgänge, die nach § 10 Absatz 6 HmbTG mindestens 10 Jahre zugänglich bleiben müssen, nicht ohne weiteres übertragen lässt.

<sup>5</sup> So Schoch, IFG, § 5 Rn. 66 bzgl. der in § 5 Absatz 4 des IFG des Bundes aufgeführten Daten von Amtsträgern.

len, insbesondere aus dem an das Informationsregister angebundenen **Amtlichen Anzeiger** verschaffen, in dem die **Geschäftsverteilung des Senats veröffentlicht** ist. Zwar ist dem Amtlichen Anzeiger nicht die Gesamtinformation unmittelbar zu entnehmen, die sich aus den Namen und der Sachangabe zusammensetzt, dass der Präses und der Staatsrat einer bestimmten Fachbehörde die Berichterstattung für einen bestimmten Senatsbeschluss gehabt haben. Wohl aber lässt sich vertreten, dass durch die Einsicht in die dort veröffentlichte Geschäftsverteilung des Senats die Namen *als solche* ermittelt und damit aus dem Zusammenspiel der – jeweils allgemein zugänglichen – Veröffentlichung im Informationsregister und im Amtlichen Anzeiger die personenbezogene Sachinformation erlangt werden könne, welcher Senator welchen Beschluss (Vorgang) verantwortet, also gerade die durch Schwärzung unkenntlich gemachten Informationen mühelos ersetzt werden könnten.

Allerdings kann hiergegen angeführt werden, dass die Namen der handelnden Personen auf diese Weise genaugenommen nicht mit letzter Sicherheit ermittelt werden können. Denn angesichts der Möglichkeit, dass das ordentlich zuständige Senatsmitglied (resp. Staatsrätin/Staatsrat) im Einzelfall aufgrund von Krankheit, Urlaub oder sonstiger Verhinderung von einem anderen Senatsmitglied vertreten worden sein kann, lässt die Kenntnis der handelnden Behörde keinen ganz eindeutigen Schluss auf die handelnden Personen zu.

Nur wenn angesichts der allgemein relativ geringen Schutzwürdigkeit der Personendaten der politischen Amts- und Entscheidungsträger und des erheblichen öffentlichen Informationsinteresses an der politischen Verantwortlichkeit<sup>6</sup> die Vorschrift des § 13 Absatz 2 Satz 1 Nr. 7 HmbDSG hier sehr weit ausgelegt wird, können daher ihre Voraussetzungen, insbesondere die Unmittelbarkeit, zu bejaht werden. Eine Schwärzung der Namen wäre auch infolge dieses Begründungswegs entbehrlich.

Nicht anwendbar wäre die Vorschrift allerdings auf diejenigen Fälle, in denen bereits aus dem veröffentlichten Dokument (ohne Namen der Behördenleitung) nicht einmal sicher erkennbar ist, welche Behörde (federführend) tätig geworden ist. Insoweit dürfte es an einer datenschutzrechtlichen Erlaubnisnorm jedenfalls fehlen.

#### **Im Ergebnis ist daher festzuhalten:**

**Die Rechtsauffassung der Senatskanzlei, wonach die Namen von Senatorinnen/Senatoren und Staatsrätinnen/Staatsräten bei der Veröffentlichung im Informationsregister nicht zu schwärzen sind, erscheint im Ergebnis zumindest gut vertretbar. Es spricht viel dafür, die Namensangaben von vornherein nicht als schützenswerte perso-**

---

<sup>6</sup> Vgl. § 1 Absatz 1 HmbTG.



nenbezogene Daten einzustufen. Sieht man dies anders, erscheint wenigstens nicht unverträglich, die Veröffentlichung im Hinblick auf die ohnehin gegebene – wenn auch nicht immer vollkommen sichere – Ermittlung der Person gleichwohl als zulässig anzusehen.

Für die Auffassung der SK, einheitlich von der Schwärzung der Namen der Behördenleitungen abzusehen, sprechen im Übrigen auch die folgenden **praktischen Erwägungen**:

- Die Schwärzung der Namen würde einen **nicht unbeträchtlichen Arbeitsaufwand** verursachen. Es handelt sich mengenmäßig um keine bloße Randerscheinung der Veröffentlichungspflicht, sondern um ein Problem, das in einer großen Zahl von Dokumenten relevant wird, namentlich in der großen Menge von Senatsbeschlüssen zur Beantwortung parlamentarischer Anfragen. Müsste hier jeweils im Einzelfall geprüft werden, ob die Veröffentlichung auf § 16 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 HmbDSG gestützt werden kann, würde dies den Veröffentlichungsprozess erheblich verzögern.
- Wie hier bekannt ist, ist in einer Reihe von Behörden nach Rücksprache mit der jeweiligen Leitungsebene bereits entschieden worden, dass von Schwärzungen der Namen abgesehen werden; teilweise sind förmliche Einwilligungserklärungen (i.S.d. § 5 Absatz 1 Nr. 2 HmbDSG) abgegeben worden.<sup>7</sup> Würden daher in anderen Behörden die Namen unkenntlich gemacht, führte dies zu einem **uneinheitlichen Auftreten** des Gesamtensats, das voraussichtlich Fragen aus der Öffentlichkeit nach dem Grund der Schwärzungen aufwerfen würde und eine Gesetzesänderung (Klarstellung, dass die Namen der Leitungsebene veröffentlicht werden dürfen) nach sich ziehen könnte.

---

<sup>7</sup> Hierbei handelt es sich allerdings um einen eher umständlichen Weg, der nur als ultima ratio empfehlenswert erscheint. Denn Einwilligungen wären frei widerrufbar und müssten im Übrigen auch von ehemaligen Staatsrätinnen und Staatsräten eingeholt werden.