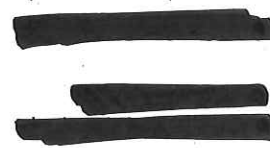




Abteilung Öffentliches Recht
und Rechtsprüfung

Projekt „Umsetzung des
Hamburgischen Transparenzgesetzes“
- Teilprojekt Recht -



Vermerk zu den Ausnahmetatbeständen des HmbTG

Hier: § 4 (Schutz personenbezogener Daten)

1. Anlass

Zu den Aufgaben des Teilprojekts Recht gehört es, die für die ordnungsgemäße Erfüllung der Veröffentlichungspflicht relevanten Rechtsfragen von allgemeiner Bedeutung zu klären. Neben der Auslegung des Katalogs der Veröffentlichungsgegenstände (§ 3 HmbTG) bedürfen auch die gesetzlichen Ausnahmegesetze (§§ 4 – 7 HmbTG) einer Konkretisierung. Zu diesen zählt die Vorschrift des § 4 HmbTG, die personenbezogene Daten schützt.

2. Stellungnahme

Die Vorschrift des § 4 HmbTG enthält einerseits Regelungen, die den Schutz der personenbezogenen Daten zum Gegenstand haben, andererseits Regelungen, die die Veröffentlichung oder Herausgabe der personenbezogenen Daten erlauben.

a. Grundsätzliche Unkenntlichmachung – § 4 Abs. 1 S. 1 HmbTG

In § 4 Abs. 1 S. 1 HmbTG findet sich eine grundlegende Regelung zum Umgang mit personenbezogenen Daten im Rahmen der Veröffentlichungspflicht: danach sind „*personenbezogene Daten [...] bei der Veröffentlichung im Informationsregister unkenntlich zu machen*“. Die Norm bezieht sich auf die Veröffentlichungspflicht nach § 2 Abs. 8 HmbTG. Die Gesetzesbegründung verweist hinsichtlich des Begriffs der personenbezogenen Daten auf § 4 Abs. 1 HmbDSG. Danach sind personenbezogene Daten Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse bestimmter oder bestimmbarer natürlicher Personen.

Nach der Gesetzesbegründung zu § 4 Abs. 1 HmbDSG sind damit alle Angaben über persönliche und sachliche Verhältnisse gemeint, die über eine lebende¹ natürliche Person etwas aussagen, unabhängig davon, in welcher technischen Form dies geschieht. Der Begriff hält dadurch die Einbeziehung neuer technischer Verfahren in das Gesetz offen.² Angaben über persönliche Verhältnisse nehmen die Person selbst in Bezug, vor allem ihre Identifizierung (z.B. Name oder Geburtsdatum). Angaben über sachliche Verhältnisse betreffen einen auf die Person beziehbaren Sachverhalt (z.B. Eigentumsverhältnisse oder Verträge mit Dritten).³ Der Begriff der Einzelangabe ist sehr weit gefasst. Was im Einzelnen zu den Angaben über persönliche und sachliche Verhältnisse einer Person gehört, lässt sich nicht abschließend aufzählen.⁴ Nach der Rechtsprechung und der einschlägigen Literatur zählen jedenfalls folgende Informationen zu den Angaben über persönliche und sachliche Verhältnisse:⁵

- Name
- Unterschrift
- Anschrift
- Geburtsdatum
- Gesundheitszustand⁶
- E-Mail-Adresse
- Familienstand
- Beruf/Angaben über berufliche Aktivitäten
- Ausweisnummer
- Versicherungsnummer
- Telefonnummer
- Staatsangehörigkeit
- Konfession
- Patientendaten⁷
- Angaben zur sexuellen Orientierung⁸

¹ Daten Verstorbener werden von den Datenschutzgesetzen nicht geschützt. Der verfassungsrechtlich ausgeformte postmortale Persönlichkeitsschutz, der aus der Menschenwürde nach Art. 1 Abs. 1 GG hergeleitet wird, wirkt jedoch auch über den Tod hinaus (vgl. BVerfGE 30, 173, 194). Er schützt sowohl den allgemeinen menschlichen Achtungsanspruch als auch den sittlichen, personalen und sozialen Geltungswert, den der Betroffene durch eigene Lebensleistung erworben hat (vgl. BVerfG-K, Beschl. V. 22.08.2006, 1 BvR 1637/05, Rn. 22). Eine Herausgabe der Daten ist daher unzulässig, wenn die Verstorbenen durch die Bekanntgabe der Daten herabgewürdigt oder erniedrigt würden.

² Bü-Drs. 13/3282 zu § 4 Abs. 1 HmbDSG.

³ Schoch, IFG, § 5, Rn. 18.

⁴ HmbBfDI, Hamburgisches Datenschutzgesetz, Gesetzestext und Erläuterungen, 2013, S. 52.

⁵ Aufzählung bei Schoch, IFG, § 5 Rn. 15 ff. und Gola/Schomerus, BDSG, § 3 Rn. 2 ff.

⁶ Schoch, IFG, § 5, Rn. 18.

⁷ Schoch, § 4 Rn. 19; BVerfG-K, NJW 2001, 3402.

- DNA-Identifizierungsmuster⁹
- Erfassung und Speicherung von Kfz-Kennzeichen¹⁰

Bestimmt ist eine Person dann, wenn die Daten mit dem Namen des Betroffenen verbunden sind oder sich aus dem Inhalt bzw. dem Zusammenhang der Bezug unmittelbar herstellen lässt.¹¹ Bestimmbar ist eine Person, wenn grundsätzlich die Möglichkeit besteht, ihre Identität direkt oder indirekt (auch über mehrere Zwischenschritte) festzustellen.¹² Für die Bestimmbarkeit kommt es auf die Kenntnisse, Mittel und Möglichkeiten der speichernden Stelle an. Sie muss den Bezug mit den ihr normalerweise zur Verfügung stehenden Hilfsmitteln und ohne unverhältnismäßigen Aufwand durchführen können.¹³

Angaben zu juristischen Personen fallen grundsätzlich nicht in den Anwendungsbereich des § 4 HmbDSG und somit des § 4 HmbTG, sondern ausschließlich natürliche Personen. Nur sehr eingeschränkt kommt eine Anwendung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung auf juristische Personen oder Personengesellschaften in Betracht.¹⁴ Möglich ist, dass aus den Daten über ein Unternehmen unmittelbar Erkenntnisse über identifizierbare Gesellschafter gewonnen werden, zum Beispiel bei einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts, deren Name aus den Namen der Gesellschafter besteht, oder bei einer Ein-Mann-GmbH oder bei einer OHG aufgrund der Registerpflicht nach §§ 29, 31 HGB.¹⁵ In diesen Ausnahmefällen handelt es sich dann bei diesen Angaben auch um personenbezogene Daten im Sinne des § 4 HmbTG.

Personenbezogene Daten können zugleich Sozialdaten im Sinne des § 67 Abs. 1 SGB X sein. Sozialdaten sind danach Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmaren natürlichen Person (Betroffener), die von einer in [§ 35](#) SGB I genannten Stelle im Hinblick auf ihre Aufgaben nach diesem Gesetzbuch erhoben, verarbeitet oder genutzt werden. Das SGB X ist gegenüber dem HmbTG höherrangiges Bundesrecht (vgl. auch § 9 Abs. 1 HmbTG). Die Regelungen zum Sozialdatenschutz (§§ 67 a ff. SGB X) beschränken die Weitergabe von Sozialdaten auf den Sozialbereich, so dass eine Veröffentlichung von Sozialdaten im Informationsregister nicht zulässig ist.¹⁶

⁸ BVerfG-K NVwZ 2005, 681, 682.

⁹ BVerfG-K, DVBl 2001, 454, 455.

¹⁰ Schoch, IFG, § 5, Rn. 19; BVerfG, NJW 2008, 1505, Tz. 69.

¹¹ Gola/Schomerus, BDSG, § 3, Rn. 10.

¹² HmbBfDI, Hamburgisches Datenschutzgesetz, Gesetzestext und Erläuterungen, 2013, S. 53.

¹³ Gola/Schomerus, BDSG, § 3, Rn. 10.

¹⁴ Vgl. OLG Frankfurt, RDV 1990, 84; BGH, RDV 1994, 181; Gola/Schomerus, BDSG, § 3, Rn. 11.

¹⁵ Schnabel, DuD 2012, 520, 525; BGH NJW 1986, 2505.

¹⁶ Zu Sozialdaten bei Auskunftsverfahren siehe S. 11.

b. Ausnahmen von der Unkenntlichmachung – § 4 Abs. 1 S. 2 HmbTG

Die generelle Verpflichtung zur Unkenntlichmachung erfährt in § 4 Abs. 1 S. 2 HmbTG einige Ausnahmen zu einzelnen Veröffentlichungsgegenständen des § 3 Abs. 1 und 2 HmbTG. Die generelle Pflicht zur Unkenntlichmachung gilt demnach nicht für:

Nr. 1 – Verträge nach § 3 Abs. 1 Nr. 4 und § 3 Abs. 2 Nr. 1 hinsichtlich des Namens der Vertragspartnerin oder des Vertragspartners

Die Namen der Vertragspartnerin bzw. des Vertragspartners dürfen somit veröffentlicht werden. Weitere personenbezogene Daten sind jedoch im Rahmen der Veröffentlichung von Verträgen zu schwärzen. Dies gilt auch für die Unterschriften. Diese sind zu schwärzen, solange der Vertragspartner auch ohne Unterschrift aus dem Vertrag erkennbar ist. In der praktischen Umsetzung bedeutet dies, dass auch elektronisch vorliegende Versionen eines Vertrages veröffentlicht werden können und nicht der unterschriebene Vertrag mit Schwärzungen im Informationsregister eingestellt werden muss.

Die Ausnahme von der Pflicht zur Unkenntlichmachung beschränkt sich ausschließlich auf den Namen des Vertragspartners und erstreckt sich demgegenüber nicht auf seine Anschrift. Der Name und die Adresse von Vertragspartnern, die juristische Personen sind, sind in der Regel (s.o.) keine personenbezogenen Daten und können somit angegeben werden.

Nr. 2 – Gutachten und Studien nach § 3 Abs. 1 Nr. 8 hinsichtlich der Namen der Verfasserinnen und Verfasser

Bei Gutachten und Studien dürfen der Name der Verfasserin oder des Verfassers veröffentlicht werden. Weitere personenbezogene Daten dürfen im Rahmen von Gutachten jedoch grundsätzlich nicht veröffentlicht werden. Daraus dürfte sich ergeben, dass solche Gutachten, die ausschließlich eine einzelne natürliche Person betreffen¹⁷, in der Regel überhaupt nicht zu veröffentlichen sein werden. Derartige Einzelgutachten stammen oftmals aus dem Sozialbereich, so dass bei diesen ohnehin der Sozialdatenschutz nach § 35 SGB I i.V.m. §§ 67 ff. SGB X greift. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass das Informationsregister für jedermann einsehbar ist, so dass von einer Personenbeziehbarkeit eines darin veröffentlichten Gutachtens schon dann auszugehen wäre, wenn nur irgendein Personenkreis (etwa Bekannte des Betroffenen) in der Lage wäre, die begutachtete Person zu identifizieren.¹⁸

¹⁷ Z.B.: Fahreignungsgutachten nach FeV, medizinische Gutachten zur Dienstfähigkeit eines Beamten etc.

¹⁸ Siehe S. 3 oben.

Nr. 3 – Geodaten nach § 3 Abs. 1 Nr. 9, soweit sie nach Maßgabe der geltenden Datenschutzbestimmungen veröffentlicht werden dürfen

Sofern Geodaten überhaupt einen Personenbezug aufweisen, ist vor der möglichen Veröffentlichung zu klären, ob gesetzliche Vorschriften die Veröffentlichung des personenbezogenen Datums erlauben. Beispiele für solche Erlaubnisnormen sind die Vorschriften des § 9 Abs. 1 Satz 2 UIG (i.V.m. § 1 Abs. 2 HmbUIG) und des § 10 Abs. 5 HmbGDIG, aus denen sich ergibt, dass auch personenbezogene Informationen über Emissionen in die Umwelt voraussetzungslos an jedermann übermittelt, also auch veröffentlicht werden dürfen. Zu beachten ist, dass den Anforderungen des § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 HmbTG nur solche Vorschriften genügen, die die voraussetzungslose Bekanntgabe von Geodaten an jedermann erlauben, diese also insbesondere nicht vom Vorliegen eines berechtigten Interesses abhängig machen.¹⁹

Nr. 4 – die wesentlichen Regelungen erteilter Baugenehmigungen und -vorbescheide nach § 3 Abs. 1 Nr. 13 hinsichtlich der Bezeichnung der Flurstücknummer

Auch bezüglich der Baugenehmigungen erstreckt sich die Ausnahme von der Pflicht zur Unkenntlichmachung lediglich auf ein einzelnes Datum, die Flurstücknummer, während weitere personenbezogene Daten wie der Name des Bauherrn oder die genaue postalische Anschrift des betroffenen Grundstücks bei einer Veröffentlichung im Informationsregister unkenntlich zu machen sind. Neben der Flurstücknummer darf auch der Name der Gemarkung, in der sich das betroffene Grundstück befindet, veröffentlicht werden.²⁰ Da es in Hamburg aufgrund der Größe und der historischen Entwicklung des Stadtgebietes mehr als eine Gemarkung gibt und sich die Flurstücknummer immer auf eine bestimmte Gemarkung bezieht, ist neben der Flurstücknummer auch die Angabe der Gemarkung erforderlich, um die Baugenehmigung einem bestimmten Grundstück zuordnen zu können. Ohne die Angabe der Gemarkung hätte die Angabe keinen (ausreichenden) Informationswert. Im einschlägigen Bebauungsplan kann das Grundstück, auf das sich die Baugenehmigung bezieht, mithilfe der Flurstücknummer bestimmt werden. Zusätzlich erscheint es sinnvoll, auch den in der Baugenehmigung angegebenen Baublock zu veröffentlichen. Der Baublock ist eine weitere Angabe zu einem Flurstück und ebenfalls im Liegenschaftskataster verzeichnet. Mithilfe des Baublocks kann das Grundstück auf dem Bebauungsplan noch einfacher identifiziert werden. Da die Flurstücknummer bereits veröffentlicht werden darf, ist die Veröffentlichung des Baublocks datenschutzrechtlich unerheblich. Diese Feststellungen werden durchgehend bei der automatisierten Anbindung des Liefersystems "BACom" berücksichtigt.

¹⁹ Zu weiteren passenden Normen siehe den Auslegungsvermerk zu § 3 Abs. 1 Nr. 9 HmbTG im Themenportal zum HmbTG.

²⁰ Vgl. den entsprechenden Auslegungsvermerk im Themenportal zum HmbTG.

Nr. 5 – personenbezogene Daten im Zusammenhang mit Subventions- und Zuwendungsvergaben nach § 3 Abs. 1 Nr. 14, soweit es sich um die Empfänger von Einzelförderungen handelt; personenbezogene Daten in der Zweckbestimmung sind nicht zu veröffentlichen

Diese Vorschrift erlaubt die Nennung der Empfänger der Subventionen und Zuwendungen im Informationsregister. Auch im bisher veröffentlichten Zuwendungsbericht, der ausdrücklich in der Gesetzesbegründung zu § 3 Abs. 1 Nr. 15 HmbTG benannt ist, waren die Empfänger enthalten. Weitere personenbezogene Daten, die sich insbesondere aus der Zweckbestimmung, also der konkreten Verwendung der Zuwendung oder Subvention, ergeben können, sind jedoch unkenntlich zu machen. Aus der Zweckbestimmung könnte sich zum Beispiel ergeben, dass die an ein Unternehmen gezahlte Zuwendung der Inklusion eines namentlich genannten behinderten Mitarbeiters dienen soll. Die Veröffentlichung dieser Informationen wäre nicht von § 4 Abs. 1 Nr. 5 HmbTG gedeckt.

Veröffentlichung mit datenschutzrechtlicher Einwilligung

Weitere Ausnahmen von der Verpflichtung von der Unkenntlichmachung sind in § 4 Abs. 1 HmbTG nicht vorgesehen. Eine Veröffentlichung der Daten kann aber ausnahmsweise dann erfolgen, wenn eine datenschutzrechtliche Einwilligung der Betroffenen im Sinne des § 5 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 HmbDSG vorliegt. § 4 Abs. 1 HmbTG schließt die Anwendbarkeit des HmbDSG nicht aus. Insbesondere verweist die Gesetzesbegründung zu § 4 HmbTG auch auf das HmbDSG.²¹ Ziel des Datenschutzrechtes ist der Schutz des Rechtes der informationellen Selbstbestimmung. Die informationelle Selbstbestimmung beinhaltet nicht nur ein Abwehrrecht gegen die vom Betroffenen unerwünschte Verarbeitung seiner personenbezogenen Daten, sondern auch das Recht, der Verarbeitung zuzustimmen. Dabei muss jedoch die Freiwilligkeit der Erteilung der Einwilligung garantiert sein. Für die Wirksamkeit der Einwilligung sind die gesetzlichen Anforderungen zu berücksichtigen. Nach § 5 Abs. 2 S. 1 HmbDSG bedarf die Einwilligung der Schriftform, soweit nicht wegen besonderer Umstände eine andere Form angemessen ist. Nach § 5 Abs. 2 S. 2 HmbDSG muss eine informierte Einwilligung eingeholt werden.²² Das heißt, dem Betroffenen muss u.a. klar sein, welche Daten betroffen sind, von wem diese Daten genutzt werden und an wen sie übermittelt werden. Die Einwilligung muss daher mit einer entsprechenden Erklärung eingeholt werden. Schließlich ist die Einwilligung nach § 5 Abs. 2 S. 2 HmbDSG jederzeit und ohne Angaben von Gründen widerrufbar.²³ Der Widerruf wirkt dabei allerdings nur für die Zukunft, so dass bereits erfolgte Datenverarbeitungen bzw. Veröffentlichungen nicht nachträglich rechtswidrig werden.

²¹ Bü-Drs. 20/4466, S. 16.

²² Siehe dazu Gola/Schomerus, BDSG, 10. Aufl. 2010, § 4 a Rn. 10.

²³ Simitis, in: Simitis, BDSG, 7. Aufl. 2011, § 4a Rn. 94.

Die Einwilligung bietet grundsätzlich eine Möglichkeit, über die Aufzählung des § 4 Abs. 1 S. 2 HmbTG hinaus personenbezogene Daten im Informationsregister zu veröffentlichen. Von dieser Möglichkeit sollte jedoch zurückhaltend Gebrauch gemacht werden, da § 4 Abs. 1 S. 1 HmbTG eine grundsätzliche gesetzliche Entscheidung zur Unkenntlichmachung beinhaltet, die nicht durch einen großflächigen Einsatz der datenschutzrechtlichen Einwilligung umgangen werden sollte. Ferner ist die Einwilligung aufgrund der Möglichkeit der jederzeitigen (auch teilweisen) Widerrufbarkeit und der Möglichkeit, sie individuell auf die eigenen Bedürfnisse zugeschnitten zu erteilen, nur eingeschränkt geeignet.

c. Zusammenhang mit den Einschränkungen nach § 9 – § 4 Abs. 1 S. 3 HmbTG

In § 4 Abs. 1 Satz 3 HmbTG ist der ausdrückliche Verweis auf die weiteren Einschränkungen der Veröffentlichungspflicht in § 9 HmbTG enthalten. In § 9 Abs. 2 HmbTG finden sich „transparenzrechtliche Bagatellgrenzen“ für die Veröffentlichung von Verträgen (Nr. 1, unter 100.000 € Gegenstandswert ausgenommen), Subventions- und Zuwendungsvergaben (Nr. 2, unter 1.000 € ausgenommen) und Baugenehmigungen (Nr. 3, reine Wohnbebauung mit maximal fünf Wohneinheiten ausgenommen). Diese ausdrückliche Verbindung der Ausnahmen von der Pflicht zur Unkenntlichmachung nach § 4 Abs. 1 HmbTG mit den Bagatellgrenzen in § 9 Abs. 2 HmbTG kann nur so verstanden werden, dass die von § 9 Abs. 2 HmbTG „ausgeschlossenen“ Informationen auch nicht überobligatorisch, d.h. nicht über die Veröffentlichungspflicht des HmbTG hinaus, veröffentlicht werden dürfen, weil für diese Informationen keine gesetzliche Ermächtigung zur Veröffentlichung der personenbezogenen Daten besteht.

d. Kontaktdaten der Bediensteten – § 4 Abs. 2 HmbTG

Nach § 4 Abs. 2 HmbTG unterliegen der Name, Titel, akademischer Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und Telekommunikationsnummer²⁴ von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nicht der Veröffentlichungspflicht, jedoch unter bestimmten Voraussetzungen der Auskunftspflicht. Diese Daten sind somit bei der Veröffentlichung vom Informationsregister nach § 4 Abs. 1 S. 1 HmbTG grundsätzlich unkenntlich zu machen. Dies betrifft zum Beispiel den Mitarbeiter oder die Mitarbeiterin einer Baugenehmigung oder den Unterzeichner oder die Unterzeichnerin eines Vertrages.

²⁴ Unter Telekommunikationsnummern dürften Telefonnummern, Faxnummern und E-Mail-Adressen zu verstehen sein.

Eine **Ausnahme** ist die Angabe von *Bedienstetendaten* im Rahmen der Veröffentlichung von aktuellen²⁵ Organisations- und Geschäftsverteilungsplänen im Informationsregister.²⁶ Die von vielen Behörden bisher praktizierte Veröffentlichung der Namen, Funktionsbezeichnungen sowie dienstlichen E-Mail-Adressen und Durchwahlnummern von Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeitern auch ohne deren Einwilligung dürfte auch unter der Geltung des HmbTG weiterhin möglich sein. Denn die Rechtslage stellte sich nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung bisher so dar, dass eine Veröffentlichung dieser Angaben auf der Internetseite einer Behörde als Ausfluss der Organisationsgewalt der Behörde grundsätzlich zulässig war, sofern nicht im Einzelfall legitime Interessen des Bediensteten, insbesondere Sicherheitsgründe entgegenstanden. Kein Bediensteter einer Behörde hat danach Anspruch darauf, von Publikumsverkehr und von der Möglichkeit, postalisch oder elektronisch von außen mit ihm Kontakt aufzunehmen, abgeschirmt zu werden.²⁷ Diese Rechtsprechung kannte auch der Gesetzgeber, der in der Gesetzesbegründung zu § 4 Abs. 2 HmbTG ausdrücklich auf die Entscheidung des BVerwG abstellt.²⁸

Die in § 4 Abs. 2 HmbTG genannten Angaben können nach dem 2. Halbsatz auf Antrag zugänglich gemacht werden, „*soweit sie Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit sind, kein Ausnahmetatbestand erfüllt ist und schutzwürdige Sicherheitsbelange nicht entgegenstehen.*“ Diese Regelung dürfte so zu verstehen sein, dass die personenbezogenen Daten der Beschäftigten im Zusammenhang mit einem Antragsverfahren nicht automatisch herausgegeben werden, sondern es diesbezüglich eines darauf bezogenen Antrags bedarf. Für die Praxis bedeutet dies, dass im Rahmen eines Antragsverfahrens die Bedienstetendaten grundsätzlich unkenntlich zu machen sind.²⁹ Nur für den Fall, dass der Auskunftersuchende ausdrücklich Zugang zu den Bedienstetendaten verlangt, wird dies als Antrag im Sinne des § 4 Abs. 2, 2. Halbsatz HmbTG gewertet und die Bedienstetendaten herausgegeben, wenn die sonstigen Voraussetzungen des 2. Halbsatzes erfüllt sind.

²⁵ Für die jeweils aktuellen Organisations- und Geschäftsverteilungspläne (mit Namen) erfolgt die Veröffentlichung im Informationsregister durch eine Verlinkung auf behördliche Websites. Bei der parallel laufenden Veröffentlichung der Organisations- und Geschäftsverteilungspläne (bei organisatorischen Änderungen) über den Veröffentlichungs-Workflow im Informationsregister ist es hingegen aus Gründen des Datenschutzes aufgrund der zehnjährigen Veröffentlichungsdauer notwendig, sämtliche personenbezogenen Daten unkenntlich zu machen.

²⁶ Siehe dazu auch Auslegungsvermerk zu § 3 Abs. 1 Nr. 5 HmbTG, veröffentlicht im Themenportal zum HmbTG.

²⁷ So ausdrücklich BVerwG, Beschluss vom 12. März 2008 – 2 B 131/07 –, juris.

²⁸ Bü-Drs. 20/4466, S. 16.

²⁹ In der Regel wird es dem Auskunftersuchenden nicht auf die Bedienstetendaten ankommen, so dass sein Auskunftsinteresse auch bei einer Teilschwärzung erfüllt sein dürfte. In Zweifelsfällen („möchte die komplette Akte“) empfiehlt es sich, frühzeitig mit dem Antragsteller Kontakt aufzunehmen, um zu klären, welche Informationen er konkret haben möchte, um so ggf. unnötige Arbeitsschritte zu vermeiden.

Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit sind die Daten auf jeden Fall dann, wenn sich die Daten auf den konkret angeforderten Unterlagen befinden. Die Regelung des § 4 Abs. 2 HmbTG entspricht § 5 Abs. 4 IFG des Bundes, der auch auf die amtliche Tätigkeit abstellt. Offenbart werden dürfen demnach nur bestimmte „bürobezogene Amtsträgerdaten“.³⁰ Voraussetzung für den Informationsanspruch ist insoweit, dass sich die für den Informationszugang freigegebenen Daten auf die amtliche Funktion des Bearbeiters (Amtsträgers) beziehen.³¹ Nicht erfüllt ist diese Voraussetzung, wenn es sich um Unterlagen aus der Personalakte der Beschäftigten handelt (vgl. § 4 Abs. 4 HmbTG) oder ein Beschäftigter als Privatperson von einem Verwaltungsvorgang betroffen ist, der nicht mit seiner amtlichen Stellung in Zusammenhang steht.

Wann ein Ausnahmetatbestand im Sinne des § 4 Abs. 2 Hs. 2 HmbTG besteht, wird im HmbTG nicht weiter ausgeführt. In der Gesetzesbegründung wird auf legitime Interessen, zum Beispiel der Sicherheit, abgestellt und insoweit auf § 6 Abs. 3 Nr. 1 HmbTG verwiesen, wo u.a. die Gefährdung der inneren Sicherheit als Ausnahmetatbestand genannt wird. Eine eigenständige Bedeutung dürften die schutzwürdigen Sicherheitsbelange nach § 4 Abs. 2 Hs. 2 HmbTG also insoweit haben, als sie nicht unter § 6 Abs. 3 Nr. 1 HmbTG fallen. Das Vorliegen anderer Ausnahmetatbestände (insbesondere nach §§ 5 - 7 HmbTG) ist ohnehin in jedem Einzelfall zu prüfen.

Aus § 4 Abs. 2 HmbTG ergibt sich nicht eindeutig, wer Bearbeiterin oder Bearbeiter ist. Im Sinne des § 4 Abs. 2 HmbTG dürften dies alle Amtsträger sein, die mit einem Verwaltungsvorgang befasst waren bzw. an dem Vorgang mitgewirkt haben.³² Die Vorschrift dürfte ferner so zu verstehen sein, dass sie sich nur auf hamburgische Amtsträger bezieht.³³ Dafür spricht, dass die Herausgabe der personenbezogenen Daten der Bediensteten durch die FHH im Zusammenhang mit der amtlichen Tätigkeit im Rahmen des Dienstverhältnisses steht. Ein Dienstverhältnis mit entsprechenden Rechten und Fürsorgepflichten hat die FHH als Dienstherr jedoch nur mit ihren eigenen Bediensteten. Im Übrigen kann die FHH mögliche Ausnahmetatbestände auch nur für den eigenen Tätigkeitsbereich überblicken.

³⁰ Schoch, IFG, § 5 Rn. 72; Schmitz/Jastrow, NVwZ 2005, 984, 993; vgl. Entscheidungen VG Leipzig, K 981/11 und VG Karlsruhe, 2 K 765/11, bei denen jeweils die persönlichen Durchwahlnummern der Bearbeiter Gegenstand der IFG-Auskunftsanträge waren.

³¹ Schoch, IFG, § 5, Rn. 72; Adelt, BKK 2005, 548, 549.

³² zu § 5 Abs. 4 IFG VG Braunschweig, Urt. v. 26.06.2013 - 5 A 239/10; vgl. Fetzer in: Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, Stand: Dezember 2012, § 5 IFG Rn. 54.; mit diesem Ergebnis eine analoge Anwendung von § 5 Abs. 4 IFG befürwortend Schoch, IFG, § 5 Rn. 71; zweifelnd hingegen: OVG Berlin-Brandenburg, B. v. 31.05.2011 - OVG 12 N 20.10 -, juris.

³³ Ggf. ist aber bei nicht-hamburgischen Amtsträgern § 4 Abs. 3 HmbTG zu beachten.

e. § 4 Abs. 3 HmbTG – Zugang zu personenbezogenen Daten

In § 4 Abs. 3 HmbTG ist der Zugang zu personenbezogenen Daten Dritter auf Antrag geregelt. Aus der Gesetzessystematik des § 4 HmbTG ist zu schließen, dass personenbezogene Daten bei der Zugänglichmachung von Informationen im Rahmen eines Auskunftsantrags nach § 11 HmbTG grundsätzlich unkenntlich zu machen sind. Der Zugang zu personenbezogenen Daten ist nur dann zu gewähren, wenn eine der in § 4 Abs. 3 HmbTG enthaltenen Fallgruppen einschlägig ist. Die Regelungen des § 4 Abs. 3 HmbTG entsprechen im Wesentlichen der abgelösten Vorschrift des § 11 Abs. 1 HmbIFG.

Nr. 1 – durch Rechtsvorschrift erlaubt

Nach der ersten Fallgruppe ist der Zugang zu personenbezogenen Daten zu gewähren, wenn dies durch eine Rechtsvorschrift erlaubt ist. Insoweit gilt der Erlaubnissatz der anderen Rechtsvorschrift auch im Rahmen des Antragsverfahrens nach HmbTG. In Betracht kommen zum Beispiel das Akteneinsichtsrecht nach § 29 HmbVwVfG für die Beteiligten eines Verwaltungsverfahrens oder Auskunftsansprüche nach VIG oder (Hmb)UIG. Der presserechtliche Auskunftsanspruch nach § 4 Abs. 1 HmbPresseG gewährt ebenfalls einen Anspruch auch auf Übermittlung personenbezogener Daten durch Behörden und ist vollständig alternativ neben dem HmbTG anwendbar.³⁴ Gleiches gilt für Auskunftsansprüche nach dem VIG oder (Hmb)UIG. Der konkrete Anwendungsbereich der Nr. 1 ist noch unklar, zumal auch für die gleichlautende Vorgängerregelung des § 11 Abs. 1 Nr. 1 HmbIFG kein Anwendungsfall in der hamburgischen Rechtspraxis bekannt geworden ist.³⁵

Nr. 2 – Abwehr erheblicher Nachteile für das Allgemeinwohl oder von Gefahren für Leben, Gesundheit, persönliche Freiheit oder sonstiger schwerwiegender Beeinträchtigungen der Rechte Einzelner

Die Bedeutung dieser Fallgruppe als Notstandsklausel im Rahmen des HmbTG dürfte eher gering sein. In derartigen Notfällen wird zwar regelmäßig das Recht auf informationelle Selbstbestimmung einzelner Personen zurücktreten müssen. Allerdings bleibt noch unklar, welche Fallkonstellationen konkret davon erfasst sind. Zur Bewältigung von Katastrophenfällen sind andere Rechtsvorschriften relevant, die Informationsfreiheit spielt – wenn überhaupt – nur eine untergeordnete Rolle. Für die Vorgängerregelung in § 11 Abs. 1 Nr. 1 HmbIFG sind keine Praxisfälle bekannt.³⁶

³⁴ Zum Verhältnis von presserechtlichem und informationsfreiheitsrechtlichem Auskunftsanspruch nach IFG-Bund siehe Schnabel, NVwZ 2012, 854, 857 ff.; BVerwG, NVwZ 2013, 431 ff.; VG Karlsruhe, Urt. v. 19.12.2013 – 3 K 1329/13; OVG NRW, DVBl 2014, 243 ff. zum IFG-NRW.

³⁵ Vgl. Schnabel, DuD 2012, 520, 521.

³⁶ Vgl. Schnabel, DuD 2010/2, 520, 521.

Nr. 3 – Einwilligung des Betroffenen

Wesentlich relevanter ist die Fallgruppe der Einwilligung eines Betroffenen. Die Informationen dürfen herausgegeben werden, wenn eine Einwilligung des Betroffenen vorliegt. Zu beachten ist dabei insbesondere § 12 Abs. 7 HmbTG. Danach ersucht die auskunftspflichtige Stelle **auf Verlangen** des Antragstellers den oder die Betroffenen um ihre Einwilligung, wenn der Auskunftsanspruch aufgrund einschlägiger personenbezogener Daten nach § 4 HmbTG zunächst nicht erfüllt werden könnte. Nach dem Gesetzeswortlaut muss die Behörde nicht von sich aus den Betroffenen um eine Einwilligung ersuchen.³⁷ Solange eine Einwilligung nicht vorliegt, müssen personenbezogene Daten auch im Rahmen von Auskunftsverfahren unkenntlich gemacht werden, sofern kein anderer Ausnahmefall des § 4 Abs. 3 HmbTG vorliegt.

Wenn eine Einwilligung eingeholt wird, müssen dafür die datenschutzrechtlichen Voraussetzungen erfüllt sein (siehe oben). Vom Erfordernis der schriftlichen Form nach § 5 Abs. 2 S. 1 HmbDSG darf nur in Ausnahmefällen abgewichen werden, die Anforderungen hieran sind streng. Sofern es sich bei den beantragten Informationen um Sozialdaten im Sinne des § 67 Abs. 1 SGB X handelt, muss die Einwilligung der Form des § 67 b Abs. 2 SGB X genügen. Um die Einwilligung auch mit Blick auf einen möglichen Rechtsstreit dokumentieren zu können, empfiehlt es sich daher, die Einwilligung grundsätzlich schriftlich einzuholen bzw. deren Erteilung oder Ablehnung entsprechend in den Akten festzuhalten. Eine datenschutzrechtliche Einwilligung nach § 5 Abs. 2 S. 2 HmbDSG ist jederzeit und ohne Angaben von Gründen widerrufbar.³⁸

Nr. 4 – Abwägung von schutzwürdigem Interesse an der Information und entgegenstehenden schutzwürdigen Belangen

Nach Nr. 4 ist der Zugang zu personenbezogenen Daten zu gewähren, wenn ein schutzwürdiges Interesse an der Information besteht und überwiegende schutzwürdige Belange nicht entgegenstehen. Erfasst sind die Fälle, in denen eine Einwilligung (siehe Nr. 3) des betroffenen Dritten nicht vorliegt. Im Gegensatz zur Vorgängerregelung in § 11 Abs. 1 Nr. 4 HmbIFG genügt nach § 4 Abs. 3 Nr. 4 HmbTG ein „schutzwürdiges Interesse“, ein rechtliches Interesse ist nicht mehr erforderlich. Zwar ist die Obliegenheit des Antragstellers, sein schutzwürdiges Interesse an der Kenntnis der begehrten Information substantiiert vorzutragen, nicht mehr im Gesetzestext enthalten. Gleichwohl ist eine

³⁷ In der Praxis empfiehlt es sich, den Antragsteller darauf hinzuweisen, dass die beantragten Dokumente personenbezogene Daten enthalten, die grundsätzlich zu schwärzen sind. Sofern der Antragsteller verlangt, dass entsprechende Einwilligungen eingeholt werden, sollte er auf ggf. dadurch entstehende Mehrkosten hingewiesen werden.

³⁸ Vgl. Simitis, in: Simitis, BDSG, 7. Aufl. 2011, § 4a Rn. 94.

Abwägung regelmäßig nur dann möglich, wenn der Antragsteller seinen Antrag entsprechend begründet. Das schutzwürdige Interesse wird im HmbTG nicht weiter erläutert. Schutzwürdig kann auch ein wirtschaftliches oder politisches Interesse sein, nachdem ein rechtliches Interesse nicht mehr vorgetragen werden muss.

Beispiele für ein entsprechendes Informationsinteresse sind etwa der Einblick in eine Bauakte, weil ein Haus gekauft werden soll oder weil es eine Auseinandersetzung mit dem Vermieter gibt, oder der Antrag auf Nennung von Mitarbeitern der FHH, weil diese als Zeugen benannt werden (z.B. welche Feuerwehrleute zuerst vor Ort waren) oder der Antragsteller ein Amtshaftungsverfahren anstrengt.³⁹ Reine Ausforschungsinteressen werden nach der Gesetzesbegründung ausdrücklich nicht geschützt⁴⁰, doch dürften diese schwer zu erkennen sein.

Ein schutzwürdiges Interesse im Sinne des § 4 Abs. 3 HmbTG muss nicht zwingend ein persönliches Interesse des Antragstellers sein, sondern kann (zusätzlich) auch ein Informationsinteresse der Allgemeinheit sein (z.B. die Aufdeckung eines politischen Skandals). Dies steht im Einklang mit dem Gesetzeszweck in § 1 Abs. 1 HmbTG, wonach durch ein umfassendes Informationsrecht die demokratische Meinungs- und Willensbildung über bestehende Informationsmöglichkeiten hinaus gefördert und die Kontrolle des staatlichen Handelns ermöglicht werden soll. In der Gesetzesbegründung zur vergleichbaren Vorschrift des § 5 Abs. 1 des IFG des Bundes⁴¹ wird das Informationsinteresse der Allgemeinheit zudem ausdrücklich erwähnt.

Für jeden konkreten Einzelfall ist sodann durch die auskunftspflichtige Stelle eine Abwägung des schutzwürdigen Interesses des Antragstellers mit den ebenfalls schutzwürdigen entgegenstehenden Belangen des betroffenen Dritten durchzuführen. Die Hervorhebung der Schutzwürdigkeit der Belange dürfte eine eigenständige normative Bedeutung haben, so dass zunächst zu prüfen ist, ob die entsprechenden Belange überhaupt schützenswert sind bzw. ob z.B. die ausdrückliche Ablehnung des Informationszuganges durch den Dritten wirklich auf einem nach der Rechtsordnung schützenswerten Interesse beruht.⁴² Daran kann es fehlen, wenn die in den behördlichen Akten enthaltenen personenbezogenen Daten auch aus allgemein zugänglichen Quellen entnommen werden können.⁴³ Nach der

³⁹ Dabei ist aber Grenze des § 5 Nr. 5 HmbTG zu beachten, wonach im Rahmen der gerichtlichen oder außergerichtlichen Geltendmachung oder Abwehr von Ansprüchen für Prognosen, Bewertungen, Empfehlungen oder Anweisungen keine Informationspflicht besteht.

⁴⁰ Bü-Drs. 20/4466, S. 16.

⁴¹ BT-Drs. 15/4493, S. 13; Schoch, IFG, § 5 Rn. 31.

⁴² Vgl. zu § 5 IFG - Schoch, IFG, § 5 Rn. 34.

⁴³ Vgl. Schoch, IFG, § 5, Rn. 34.

Gesetzesbegründung zu § 4 Abs. 3 HmbTG kommt es im Rahmen der Abwägung auf die Grundrechtsrelevanz der gewünschten Daten an. Je sensibler die personenbezogenen Daten sind, desto eher überwiegt das Schutzbedürfnis. Je näher die Daten an den unantastbaren Persönlichkeitsbereich heranreichen, desto höher ist das Geheimhaltungsinteresse. Dies gilt auch für die nach § 5 Abs. 1 S. 2 HmbDSG als besonders schutzwürdig geltenden Daten (rassische und ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen, Gewerkschaftszugehörigkeit, Daten über Gesundheit und Sexualleben). Die Schutzwürdigkeit der Interessen des Dritten hängt auch von den Folgen einer Offenbarung der personenbezogenen Daten für den Dritten ab. Die Gefahr einer Stigmatisierung legitimiert das Geheimhaltungsinteresse.⁴⁴

Konkretere Hinweise zur vorzunehmenden Abwägung lassen sich weder aus dem Gesetz noch aus der Gesetzesbegründung entnehmen. Im Rahmen der vorzunehmenden Abwägung zwischen dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen und dem schutzwürdigen Informationsinteresse des Antragstellers dürfte es jedenfalls nicht ausreichen, lediglich auf die grundrechtliche Gewährleistung des Datenschutzes zu verweisen, um einen Antrag abzulehnen. Vielmehr ist auf die Besonderheiten des Einzelfalls einzugehen, die sich insbesondere aus der Art der in Rede stehenden personenbezogenen Daten ergeben (s.o.), die im Einzelfall konkret abzuwägen sind.⁴⁵ Sofern im Rahmen der Abwägung die Belange des Betroffenen überwiegen, sind die personenbezogenen Daten nicht herauszugeben. Im Fall des Überwiegens des Informationsinteresses ist der Zugang hingegen zu gewähren. Dies dürfte nach dem Wortlaut des § 4 Abs. 3 Nr. 4 HmbTG auch im Fall einer gleichen Gewichtung gelten.

f. Schutz der Beschäftigtendaten - § 4 Abs. 4 HmbTG

Für die personenbezogenen Daten der Beschäftigten (Arbeitnehmer wie Beamten) und ehemaligen Beschäftigten (Rentner wie Pensionäre) und auch der Bewerberinnen und Bewerber enthält § 4 Abs. 4 HmbTG eine Sondervorschrift. Diese unterliegen grundsätzlich nicht der Informationspflicht, also weder der Auskunftspflicht noch der Veröffentlichungspflicht. Ausgenommen sind lediglich die in § 4 Abs. 2 HmbTG genannten Kontaktdaten. Nach der Gesetzesbegründung zu § 4 Abs. 4 HmbTG sollen von dieser Ausnahmegvorschrift auch sämtliche „Arbeitsverträge“ erfasst sein sowie weitere personenbezogenen Daten, auch solche, die etwa gemäß § 85 HmbBG⁴⁶ nicht Bestandteil der Personalakte werden. Diese Verträge unterfallen somit nicht den Informationspflichten des HmbTG. Da der Begriff „Arbeitsverträge“ in Anführungszeichen gesetzt wurde, ist davon auszugehen, dass der

⁴⁴ Vgl. Schoch, IFG, § 5. Rn. 36.

⁴⁵ Vgl. zum IFG OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 27.01.2011 – OVG 12 B 69.07, Rn. 26, juris.


⁴⁶ In der Gesetzesbegründung wird irrtümlich auf § 86 Abs. 2 S. 3 HmbBG verwiesen.

Begriff nicht nur klassische Arbeitsverträge erfasst, sondern auch Arbeitsverträgen vergleichbare Vereinbarungen bzw. entsprechende Informationen für verbeamtete Beschäftigte. Keine Arbeitsverträge im Sinne des § 4 Abs. 4 HmbTG dürften hingegen Honorar- oder Werkverträge sein, so dass Daten aus diesen Vertragsverhältnissen nicht unter § 4 Abs. 4 HmbTG fallen, gleichwohl aber unter die allgemeinen Regeln des § 4 Abs. 1 und 3 HmbTG. Grundsätzlich erfasst sein von § 4 Abs. 4 HmbTG dürften aber Geschäftsführerverträge der städtischen Unternehmen. Hervorzuheben ist jedoch, dass nach § 4 Abs. 4 S. 2 HmbTG die Vorschriften des § 4 Abs. 2 und § 3 Abs. 1 Nr. 15 HmbTG unberührt bleiben sollen. Nach § 3 Abs. 1 Nr. 15 HmbTG sollen neben den wesentlichen Unternehmensdaten städtischer Beteiligungen auch die jährlichen Vergütungen und Nebenleistungen für die Leitungsebene (Geschäftsführer und Vorstandsmitglieder) der städtischen Unternehmen veröffentlicht werden.⁴⁷ Für die Leitungsebene gilt § 4 Abs. 4 HmbTG daher insoweit nur eingeschränkt, da zumindest diese personenbezogenen Daten veröffentlicht werden müssen.

g. Unterrichtung der Betroffenen - § 4 Abs. 5 HmbTG

Nach § 4 Abs. 5 HmbTG ist die oder der Betroffene über die Freigabe von Informationen zu unterrichten, wenn auf Antrag Zugang zu personenbezogenen Informationen gewährt werden soll, sofern dies nicht mit einem unvertretbaren Aufwand verbunden ist. Nach § 4 Abs. 5 S. 2 HmbTG hat die auskunftspflichtige Stelle dem Betroffenen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, wenn schutzwürdige Belange durch den Zugang zu Informationen beeinträchtigt werden können. Der Aufwandsvorbehalt des § 4 Abs. 5 S. 1 HmbTG greift dann nicht.

In der Gesetzesbegründung zu § 4 Abs. 5 HmbTG wird ausgeführt, dass eine Information der Betroffenen erfolgen soll, wenn einer der Erlaubnistatbestände der Abs. 2 oder 3 erfüllt ist. Ein unvertretbarer Aufwand soll demnach vorliegen, wenn eine besonders große Zahl von Personen angeschrieben werden müsste oder die Adressermittlung mit einem außergewöhnlichen Aufwand verbunden wäre (z.B. bei gewöhnlichem Aufenthalt im Ausland). Aufgrund des möglichen Eingriffs in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ist insbesondere beim Zugang zu Daten Dritter (also nicht der Kontaktdaten der Beschäftigten nach Abs. 2) das Maß des vertretbaren Aufwandes jedoch eher hoch anzusetzen. Wenn die Beeinträchtigung zu erwarten ist, muss, auch in Zweifelsfällen, vorab Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden.


⁴⁷ Vgl. dazu den Auslegungsvermerk zu § 3 Abs. 1 Nr. 15 HmbTG, veröffentlicht im Themenportal zum HmbTG.