



Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit

Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit
Klosterwall 6 (Block C), D – 20095 Hamburg

Marius Spinner
- via FragdenStaat.de -

Klosterwall 6, Block C
D – 20095 Hamburg
Telefon: 040 - 428 54 - 40 47 Zentrale - 40 40
Telefax: 040 - 428 54 - 40 00
Ansprechpartner: Herr Dr. Schnabel
E-Mail*: Christoph.Schnabel@datenschutz.hamburg.de

Az.: D3 / 2015 / 64-IFG

Hamburg, den 9.11.2015

Ihre Eingabe beim HmbBfDI wg. Auskunftsverweigerung der Handelskammer Hamburg

Sehr geehrter Herr Spinner,

Sie haben am 9.7.2015 bei der Handelskammer Hamburg einen Antrag auf Zugang zu dem Ergebnis- und dem Verlaufsprotokoll der Mai-Plenarsitzung der Handelskammer Hamburg über FragdenStaat.de gestellt. Die Handelskammer hat diesen Antrag mit Bescheid vom 10.8.2015 unter Berufung auf § 6 Abs. 2 Nr. 2 HmbTG i.V.m. § 4 Satz 1 HKHH-Satzung abgelehnt. Sie haben sich über FragdenStaat.de am 29.9.2015 nach § 14 Abs. 1 HmbTG an den Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (HmbBfDI) gewandt, weil Sie der Ansicht sind, dass die Handelskammer Hamburg Ihren Antrag zu Unrecht abgelehnt hat. Sie sind vor allem der Ansicht, dass der gesetzliche Auskunftsanspruch nicht durch Satzung eingeschränkt werden könne. Die Ausnahme des § 6 Abs. 2 Nr. 2 HmbTG verlange formelle Gesetze zur Einspruchseinschränkung, eine Satzung genüge dem nicht.

Ich habe Ihren Fall rechtlich geprüft. Zunächst einmal ist darauf hinzuweisen, dass Sie nach meiner Wahrnehmung die Widerspruchsfrist versäumt haben. Der Ablehnung durch die Handelskammer ist also rechtskräftig und kann Ihnen jederzeit entgegengehalten werden, unabhängig davon, ob sie inhaltlich zutreffend ist oder nicht.

Wir haben Ihren Fall trotzdem rechtlich geprüft und können Ihnen mitteilen, dass wir rechtliche Bedenken gegen die Argumentation der Handelskammer hegen. Diese sind aber anders gelagert, als Ihre Bedenken. Zunächst einmal sind wir der Ansicht, dass Spezialregelungen nur dann verdrängend

sein können, wenn sie auf der gleichen Ebene der Normhierarchie stehen. Eine formalgesetzliche Regelung kann also nur durch speziellere formelle Gesetze verdrängt werden, nicht durch speziellere Rechtsverordnungen oder Satzungen. Etwas anderes gilt, soweit das Gesetz selbst eine Öffnungsklausel enthält. Das HmbTG enthält mit § 6 Abs. 2 Nr. 2 HmbTG eine Öffnungsklausel. Danach sollen Protokolle und Unterlagen von Beratungen, die durch spezialgesetzliche Vertraulichkeitsvorschriften geschützt sind, von der Informationspflicht ausgenommen werden. Die Informationspflicht ist nach § 2 Abs. 9 HmbTG der Oberbegriff für die Auskunftspflicht nach § 2 Abs. 7 HmbTG und die Veröffentlichungspflicht nach § 2 Abs. 8 HmbTG.

Sie haben Zweifel daran geäußert, dass der Begriff „spezialgesetzliche Vertraulichkeitsvorschriften“ auch Satzungen erfasst und tragen vor, dass damit nur Gesetze im formellen Sinn gemeint sein können. Wir sind der Ansicht, dass die Verwendung des Begriffs „spezialgesetzliche Vertraulichkeitsvorschriften“ im gesetzlichen Tatbestand uneindeutig ist. Die Doppeldeutigkeit gilt allgemein für den Begriff des „Gesetzes“. Damit können Gesetze im materiellen Sinne gemeint sein, dann wären auch Satzungen und Rechtsverordnungen erfasst. Oder es gilt der formelle Gesetzesbegriff, wonach nur vom Parlament beschlossene Gesetze erfasst wären (vgl. *Maurer*, Allg. VerwRecht, 18. Aufl. 2011, § 4, Rn. 7 ff.). Bei § 6 Abs. 2 Nr. 2 HmbTG regt die Gesetzesbegründung ein bestimmtes Verständnis an. Da nach der Gesetzesbegründung (Bü.-Drs. 20/4466, Seite 18) auch die Vertraulichkeit der Sitzungen der behördlichen Deputationen gewährleistet werden soll, deren Vertraulichkeit sich jedoch allein aus der jeweiligen Geschäftsordnung ergibt, liegt es nahe, diese nach der Wertung des Gesetzgebers als ausreichend im Sinne von § 6 Abs. 2 Nr. 2 HmbTG anzusehen. Die Regelung ist leider nicht eindeutig. Darauf kommt es vorliegend aber unserer Ansicht nach gar nicht an.

Es ist schon fraglich, ob die Regelung in § 4 Satz 1 HKHH-Satzung überhaupt eine Vertraulichkeitsvorschrift im Sinne des § 6 Abs. 2 Nr. 2 HmbTG darstellt. § 4 HKHH-Satzung lautet:

„Die Plenarmitglieder, die Mitglieder der Ausschüsse und Arbeitskreise sowie die Geschäftsführung, die Beamten, Angestellten und gewerblichen Mitarbeiter der Handelskammer haben in allen Angelegenheiten, die sie im Zusammenhang mit der Kammerarbeit erfahren und die ihrer Natur nach vertraulich sind oder ausdrücklich als vertraulich bezeichnet werden, Verschwiegenheit zu bewahren. Diese Verpflichtung erlischt nicht durch Ausscheiden aus der Kammerarbeit.“

Diese Norm richtet sich an einzeln aufgezählte Mitglieder und Mitarbeiter der Handelskammer, sie betrifft nicht die Auskunftsverpflichtungen der Handelskammer selbst. Derartige Normen sollen in aller Regel verhindern, dass die davon Betroffenen nach eigenem Gutdünken dienstliche Tatsachen

mitteilen. Als Geheimhaltungsvorschrift im Sinne des Gesetzes kann sie nicht gesehen werden. Als vergleichendes Beispiel kann die Regelung zur allgemeinen Amtsverschwiegenheit nach § 61 Abs. 1 BBG herangezogen werden. Diese lautet:

„Der Beamte hat, auch nach Beendigung des Beamtenverhältnisses, über die ihm bei seiner amtlichen Tätigkeit bekanntgewordenen Angelegenheiten Verschwiegenheit zu bewahren.“

Die Vorschrift kann nicht als Verschwiegenheitsverpflichtung zu verstehen sein, die Auskunftsansprüche sperrt. Wäre dies der Fall, liefen alle Auskunftsansprüche ins Leere. Nach richtiger Ansicht verhindern derartige Vorschriften, dass Beamte oder eben Plenarmitglieder unberechtigt Auskünfte erteilen. Sie stellen aber keine Grenze für die gesetzlichen Auskunftsverpflichtungen dar, denen die Institution als Ganzes unterliegt (ebenso Schoch, IFG, 2009, § 3, Rn. 150).

Dies zeigt sich auch daran, dass die Verschwiegenheitspflicht gem. § 4 HKHH-Satzung nach Satz 2 ausdrücklich auch nach Ausscheiden aus der Kammerarbeit gilt. Richtete sich die Regelung in § 4 HKHH-Satzung tatsächlich an die Handelskammer als Ganzes, wäre die zeitliche Erstreckung in Satz 2 überflüssig. Im Hinblick auf eine rein persönliche Pflicht zur Verschwiegenheit der einzelnen Mitglieder und Mitarbeiter, ist sie aber durchaus sinnvoll. Die Verschwiegenheitspflicht des § 4 HKHH-Satzung richtet sich ausschließlich an bestimmte Personen, nicht an die Institution Handelskammer Hamburg als solche. Sie ist daher keine „spezialgesetzliche Vertraulichkeitsvorschrift“ i.S.d. § 6 Abs. 2 Nr. 2 HmbTG. Auf die Frage, ob untergesetzliche Vertraulichkeitsvorschriften im Rahmen von § 6 Abs. 2 Nr. 2 HmbTG überhaupt zu berücksichtigen sind, kommt es deshalb nicht an.

Dieser Ansicht wird unserer Einschätzung nach auch das VG Hamburg folgen. In der Entscheidung VG HH v. 5.8.2015 - 17 K 3203/13 geht es um die Herausgabe eines Gutachtens durch das UKE und Regelungen des Geheimnisschutzes durch das UKE-Gesetz (UKEG).

„Die Beklagte leitet ein spezialgesetzliches Informationsweitergabeverbot zudem aus der in § 6 Abs. 2 Satz 1 UKEG geregelten Verschwiegenheitspflicht her. Dem vermag sich das Gericht nicht anzuschließen.“

Gemäß § 6 Abs. 2 Satz 1 UKEG haben die Mitglieder der Organe der Beklagten über alle zu ihrer Kenntnis gelangenden vertraulichen Angaben über Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse des UKE Verschwiegenheit zu bewahren. Zwar ist ein grundsätzlich der Verschwiegenheitspflicht unterliegendes Organ der Beklagten gemäß § 6 Abs. 1 UKEG auch deren Vorstand. Doch statuiert die Vorschrift kein spezialgesetzliches, mit dem allgemeinen Informationsanspruch kollidierendes Informationsweitergabeverbot der Beklagten.

aa) Der Normwortlaut gibt für ein solches Verständnis nichts her. Die Verschwiegenheitspflicht ist an die Mitglieder des Vorstandes der Beklagten adressiert, nicht jedoch an die Beklagte als grundsätzlich zur Information verpflichtete Stelle. Bereits deshalb wird sich aus § 6 Abs. 2 Satz 1 UKEG keine Einschränkung der Informationspflicht herleiten lassen (vgl. hierzu BVerwG, Urt. v. 24.5.2011 – 7 C 6/10 – juris Rn 15; a.A. wohl OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 28.1.15 – OVG 12 B 21.13 – juris Rn. 19).

bb) Dies Normverständnis wird durch Sinn und Zweck der Regelung bestätigt. Die fragliche Bestimmung soll die Funktionsfähigkeit der Führung und der Verwaltung der Beklagten dadurch gewährleisten, dass die arbeitsvertragliche Loyalitätspflicht ihrer leitenden Funktionäre durch eine gesetzliche Verschwiegenheitspflicht bekräftigt wird. Erfasst wird damit eine spezifische Form illoyalen Verhaltens der von der Regelung betroffenen Funktionsträger gegenüber der Beklagten, nämlich die unbefugte Preisgabe ihrem Wesen nach geheimer Informationen, die sie infolge ihrer Organzugehörigkeit erlangt haben. Die Vorschrift bezweckt jedoch nicht, es der Beklagten als Körperschaft des öffentlichen Rechts generell zu verbieten, Informationsansprüche nach Maßgabe des allgemeinen Transparenzgesetzes und der in ihm geregelten Beschränkungen für den Geheimnisschutz zu erfüllen.

Die im o.g. Sinne funktionsbezogene Verschwiegenheitspflicht der Mitglieder der Organe der Beklagten kann mithin weder nach dem Wortlaut noch nach Sinn und Zweck der Norm als spezialgesetzliche Anordnung eines umfassenden Geheimnisschutzes bewertet werden.“

In der Gesetzesbegründung wird für die Anwendbarkeit verlangt, dass es eine Verschwiegenheitspflicht für ein spezialgesetzlich geregeltes, nicht öffentlich tagendes Gremium geben müsse (Bü.-Drs. 20/4466, Seite 18). Zwar ist das Gremium durch das IHK-Gesetz spezialgesetzlich geregelt und es tagt auch nicht öffentlich. Dies ändert aber nichts daran, dass es an einer Verschwiegenheitsverpflichtung fehlt. Zwar ist die oben zitierte Entscheidung des VG Hamburg nicht direkt zu § 6 Abs. 3 Nr. 2 HmbTG ergangen, sondern allgemein zu speziellen gesetzlichen Verschwiegenheitsverpflichtungen, die dem HmbTG vorgehen (könnten). Allerdings ist nicht ersichtlich, warum das VG Hamburg zu einer abweichenden Entscheidung kommen sollte, wenn die Frage zu beantworten wäre, ob Regelungen wie § 4 HKHH-Satzung, die keine Verschwiegenheitspflichten im Sinne des § 9 HmbTG sind, Verschwiegenheitspflichten im Sinne des § 6 Abs. 3 Nr. 2 HmbTG sind. Die Einschätzung, dass die Regelung lediglich bestimmte Personen zur Verschwiegenheit verpflichtet und nicht die Institution als Ganzes ist in beiden Fällen entscheidungserheblich und übertragbar. Es ist zutreffend, dass der Kreis der zur Verschwiegenheit Verpflichteten in § 4 HKHH-Satzung weiter ist als der Kreis der nach § 6 UKE-G (zu dem das Urteil

erging) zur Verschwiegenheit Verpflichteten. Dies dürfte aber keine Auswirkungen auf die rechtliche Beurteilung haben.

Wir sind daher der Ansicht, dass der Bescheid der Handelskammer insoweit rechtswidrig ist, da zumindest die angegebene Begründung den Bescheid nicht zu tragen vermag. Aufgrund der eindeutigen Positionierung des VG Hamburg in diesen Fragen, ist davon auszugehen, dass Sie grundsätzlich gute inhaltliche Erfolgsaussichten im Rahmen einer gerichtlichen Klärung hätten. Allerdings bleibt das Problem, dass Ihr Auskunftsantrag wohl bestandskräftig abgelehnt wurde.

Bei weiteren Fragen können Sie sich jederzeit an mich wenden.

Die Handelskammer Hamburg erhält eine Kopie dieses Schreibens.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Christoph Schnabel, LL.M.