

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	15
Tabellenverzeichnis	24
Abbildungsverzeichnis	29
1. Anlass und Hintergrund der Evaluation	33
2. Evaluation des HmbTG	36
2.1 Auftrag der Evaluation	36
2.2 Evaluationsansatz	37
2.3 Methodisches Vorgehen	39
2.3.1 Rechtswissenschaftliche Analyse	39
2.3.2 Empirisch-sozialwissenschaftliche Analyse	40
2.3.2.1 Quantitative Erhebungen	40
2.3.2.2 Qualitative Erhebungen	44
2.3.3 Analyse des Transparenzportals und dessen Dokumente	46
3. Ergebnisse	48
3.1 Datenbasis	48
3.1.1 Sekundärdaten der FL	48
3.1.2 Online-Erhebung 1: Veröffentlichungs- und auskunftspflichtige Stellen	48
3.1.3 Online-Erhebung 2: Portalnutzerinnen und -nutzer des Transparenzportals	50
3.1.4 Online-Erhebung 3: Beschäftigte der FHH	52
3.1.5 Online-Erhebung 4: Beiratsmitglieder des ehemaligen Projekts „Umsetzung des Hamburgischen Transparenzgesetzes“	53
3.1.6 Leitfadengestützte Experteninterviews	53

3.2	Veröffentlichungspflicht nach dem HmbTG	54
3.2.1	Juristische Dokumentenanalyse	54
3.2.1.1	Durchsetzung des Veröffentlichungsanspruchs	55
3.2.1.2	Begriffsbestimmungen (§ 2 HmbTG)	55
3.2.1.2.1	Brauchen Informationen einen amtlichen Zweck (§ 2 Abs. 1 Satz 1 HmbTG)?	55
3.2.1.2.2	Die mittelbare Staatsverwaltung	56
3.2.1.2.2.1	Der Behördenbegriff und die mittelbare Staatsverwaltung	56
3.2.1.2.2.2	Mehrländerbehörden, insbesondere der NDR (§§ 2 Abs. 3, 16 HmbTG)	68
3.2.1.2.3	Erfasste Private (§ 2 Abs. 3 HmbTG)	73
3.2.1.2.4	Kontrolle (§ 2 Abs. 4 HmbTG)	74
3.2.1.2.4.1	„Unternehmen“	74
3.2.1.2.4.2	Kontrolle	75
3.2.1.2.4.3	„Besitz“	76
3.2.1.3	Anwendungsbereich (§ 3 HmbTG)	77
3.2.1.3.1	Vorblatt von Senatsbeschlüssen (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 HmbTG)	77
3.2.1.3.2	Veröffentlichungsumfang (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 HmbTG)	79
3.2.1.3.3	Pläne (§ 3 Abs. 1 Nr. 5 HmbTG)	80
3.2.1.3.4	Globalrichtlinien und Fachanweisungen (§ 3 Abs. 1 Nr. 6 HmbTG)	80
3.2.1.3.5	Gutachten und Studien (§ 3 Abs. 1 Nr. 8 HmbTG)	82
3.2.1.3.6	Erhebungen über schädliche Umwelteinwirkungen (§ 3 Abs. 1 Nr. 10 HmbTG)	84
3.2.1.3.7	Öffentliche Pläne (§ 3 Abs. 1 Nr. 12 HmbTG)	87
3.2.1.3.8	Wesentliche Unternehmensdaten (§ 3 Abs. 1 Nr. 15 HmbTG)	87
3.2.1.3.8.1	Rechtsprechung und Literatur zu ähnlichen Regelungen	88
3.2.1.4	Andere Veröffentlichungspflichten (§ 10 Abs. 8 HmbTG)	100
3.2.2	Angaben zur Veröffentlichungspflicht	101
3.2.2.1	Veröffentlichungen nach VPS	101
3.2.2.2	Veröffentlichungen nach Informationsgegenständen	108
3.2.2.3	Veröffentlichungen nach Themenbereichen	115

3.2.2.4	Bürgeranfragen und Bürgereinwendungen/- eingaben	117
3.2.2.5	Fiskalische Schäden	120
3.2.2.5.1	Juristische Dokumentenanalyse: Strei- chung des § 8 Nr. 4 HmbIFG-2009	120
3.2.2.5.1.1	Wirtschaftliche Interessen	120
3.2.2.5.1.2	Bewusster Regelungsverzicht oder ungewollte Regelungslücke?	122
3.2.2.5.1.3	Ausnahme nur bei der Veröffent- lichungspflicht	123
3.2.2.5.2	Empirische Datenauswertung	123
3.2.2.6	Nichtveröffentlichungen aufgrund von Aus- nahmevorschriften	124
3.2.2.7	Anzahl der geschlossenen Verträge nach dem HmbTG	126
3.2.2.7.1	Juristische Dokumentenanalyse: Verträge	126
3.2.2.7.1.1	Vertrag der Daseinsvorsorge (§ 2 Abs. 10 HmbTG)	126
3.2.2.7.1.2	Rücktrittsklausel (§ 10 Abs. 2 HmbTG)	132
3.2.2.7.1.3	Staatsverträge (§ 16 HmbTG)	139
3.2.2.7.2	Empirische Datenauswertung	140
3.2.3	Organisation der Veröffentlichungspraxis	142
3.2.3.1	Juristische Dokumentenanalyse: „Technische“ Vorgaben des § 10 HmbTG	142
3.2.3.2	Empirische Datenauswertung	143
3.2.3.2.1	Interne Abläufe und organisatorische Veränderungen	143
3.2.3.2.2	Aufwand und Ressourcen	146
3.2.3.2.3	Verzögerungen bei der Veröffentlichung	148
3.2.3.2.4	Umgang mit Nachfragen	150
3.2.3.2.5	Maßnahmen zur Qualitätssicherung	152
3.2.3.2.6	Einschätzungen zur Lizenzierung	155
3.2.3.2.7	Klärung von Ausnahmetatbeständen	156
3.2.3.2.7.1	Juristische Dokumentenanalyse	156
3.2.3.2.7.2	Empirische Datenauswertung	191
3.2.3.2.8	Beratung durch den HmbBfDI	193
3.2.3.2.8.1	Juristische Dokumentenanalyse	193
3.2.3.2.8.2	Empirische Datenauswertung	195
3.2.3.2.9	Prüfung von Dokumenten	197
3.2.3.2.10	Umsetzung des Trennungsgebots nach § 8 HmbTG	199

3.2.3.2.10.1	Juristische Dokumentenanalyse: Trennungsgebot	199
3.2.3.2.10.2	Empirische Datenauswertung	201
3.2.4	Transparenzportal	203
3.2.4.1	Monatliche Seitenaufrufe des Transparenz- portals	203
3.2.4.2	Veröffentlichungen nach Liefersystemen	206
3.2.4.3	Veröffentlichungen nach Dateiformaten	209
3.2.4.4	Nutzergruppen, Nutzungsmotive und Nutzungs- intensität	211
3.2.4.5	Such- & Hilfefunktion	216
3.2.4.6	Technische Anfragen	224
3.2.4.7	Bewertung der technischen Umsetzung und technische Störungen	225
3.2.4.8	Bewertung der veröffentlichten Informationen	233
3.2.4.9	Nicht aufgefundene Informationen	238
3.2.4.10	Übersichtlichkeit und Anwenderfreundlichkeit	240
3.2.4.11	Offene Bewertungen zum und Kritik am Trans- parenzportal	244
3.2.5	Auswirkungen der Veröffentlichung von Informa- tionen	250
3.2.5.1	Juristische Dokumentenanalyse	250
3.2.5.1.1	Personenbezogene Daten im Gesetzes- zweck (§ 1 Abs. 1 HmbTG)	251
3.2.5.1.2	§ 1 Abs. 2 HmbTG regelt den Informa- tionszugangsanspruch, der jeder Person zusteht.	251
3.2.5.2	Empirische Datenauswertung	253
3.3	Auskunftspflicht nach dem HmbTG	266
3.3.1	Gestellte Anträge	266
3.3.1.1	Juristische Dokumentenanalyse: Antrag (§11 HmbTG)	266
3.3.1.1.1	Antragsberechtigung von Minderjäh- rigen	267
3.3.1.1.2	Inhalt des Antrags (§ 11 Abs. 2 Satz 1 HmbTG)	268
3.3.1.1.3	Beratungspflicht (§ 11 Abs. 2 Satz 2 HmbTG)	269
3.3.1.1.4	Verfahren bei Unzuständigkeit (§ 11 Abs. 2 Satz 3 HmbTG)	269
3.3.1.2	Empirische Datenauswertung	270
3.3.2	Antragstellende, Motive und Antragsformen	271

3.3.3	Antragsgegenstände und Themenbereiche der Anträge	276
3.3.4	Entscheidung über Anträge auf Informationszugang	282
3.3.4.1	Juristische Dokumentenanalyse: Informationszugang, Bescheidung, Gebühren	282
3.3.4.1.1	Bescheidspflicht bei Ablehnung (§ 13 Abs. 2 Satz 1 HmbTG)	282
3.3.4.1.2	„Rechtsmittelbelehrung“	285
3.3.4.1.3	Gebühren	285
3.3.4.2	Empirische Datenauswertung	286
3.3.4.2.1	Ergebnisse der Informationssuche	286
3.3.4.2.2	Art der Informationsgewährung	288
3.3.4.2.3	Zeitpunkt der Informationsgewährung	291
3.3.4.2.4	Ablehnungsgründe und -formen	294
3.3.4.2.5	Widerspruchs- und Klageverfahren	299
3.3.4.2.6	Abgrenzungsschwierigkeiten und Ausnahmetatbestände	302
3.3.4.2.7	Fiskalische Schäden	304
3.3.4.2.8	Gebühren- und Auslagenerhebung	306
3.3.5	Organisation des Auskunftsverfahrens	310
3.3.5.1	Zuständigkeit für die Bearbeitung von Anträgen	311
3.3.5.2	Interne Vorgaben und organisatorische Änderungen	312
3.3.5.3	Personalaufwand	314
3.3.5.4	Leitfaden zur Umsetzung der Auskunftspflicht	316
3.3.6	Vor- und Nachteile der Auskunftspflicht auf die Organisationskultur	317
3.3.7	Übernahme von Informationen in das Transparenzportal	321
3.4	Einschätzungen zum Transparenzgesetz	322
3.4.1	Umsetzungsprozess des HmbTG	322
3.4.2	Schulungen und Handreichungen zum HmbTG	324
3.4.3	Betroffenheit der Beschäftigten der FHH vom HmbTG	326
3.4.4	Handhabbarkeit des HmbTG	327
3.4.5	Erfahrungen bei der Umsetzung des HmbTG	329
3.4.6	Verständlichkeit des HmbTG	332
3.4.7	Zweckmäßigkeit des HmbTG	335
3.4.8	Überarbeitungsbedarf des HmbTG	340
3.5	Analyse des Transparenzportals und dessen Dokumente	350
3.5.1	Darstellung der Bewertungskriterien	351

3.5.1.1	Kriterien zur Bestimmung der Benutzerfreundlichkeit	352
3.5.1.2	Kriterien zur Bestimmung der Befriedigung des Informationsinteresses	358
3.5.2	Auswahl der Themenbereiche und Analysemethode	360
3.5.2.1	Festlegung der Themenbereiche	360
3.5.2.2	Festlegung der Methodik zur Auswahl der Inhalte	362
3.5.2.2.1	Zur Benutzerfreundlichkeit	362
3.5.2.2.2	Zum Informationsinteresse	363
3.5.3	Durchführung der Analyse	364
3.5.3.1	Auswahl der Detailseiten und Dokumente	364
3.5.3.1.1	Zum Begriff „Olympische spiele“	364
3.5.3.1.2	Zum Begriff „flüchtlingsunterkunft“	366
3.5.3.1.3	Zum Begriff „elbphilharmonie“	367
3.5.3.1.4	Zum Begriff „röttiger kaserne“	368
3.5.3.2	Durchführung der Analyse zur Benutzerfreundlichkeit	369
3.5.3.3	Durchführung der Analyse zur Befriedigung des Informationsinteresses	381
3.5.4	Zusammenfassung der Analyse des Transparenzportals und dessen Dokumente	387
4.	Zusammenfassende Bewertung des HmbTG	391
4.1	Reichweite der Ergebnisse	392
4.2	Bewertung zur Veröffentlichungspflicht	393
4.2.1	Angaben zur Veröffentlichungspflicht	393
4.2.2	Organisation der Veröffentlichungspraxis	396
4.2.3	Transparenzportal	398
4.2.4	Auswirkungen der Veröffentlichung von Informationen	401
4.3	Bewertung zur Auskunftspflicht	403
4.3.1	Angaben zur Auskunftspflicht	403
4.3.2	Organisation des Auskunftsverfahrens	406
4.4	Allgemeine Bewertung zum HmbTG	407
4.4.1	Verständlichkeit und Handhabbarkeit des HmbTG	407
4.4.2	Zweckmäßigkeit des HmbTG	409
4.4.3	Überarbeitungsbedarf des HmbTG	410

5.	Literatur- und Quellenverzeichnis	412
6.	Anhang	428
6.1	Onlinefragebogen für den Beirat	428
6.2	Onlinefragebogen für die Beschäftigten	435
6.3	Onlinefragebogen für die FL	440
6.4	Onlinefragebogen für die Portalnutzerinnen bzw. -nutzer	453
6.5	Onlinefragebogen für die VPS/APS	460
6.5.1	Onlinefragebogen für den Erhebungszeitraum 2014–2016	460
6.5.2	Onlinefragebogen für den Erhebungszeitraum 2016–2017	482
6.6	Interviewleitfaden für den Beirat	492
6.7	Interviewleitfaden für die FL	494
6.8	Interviewleitfaden für den HmbBfDI	497
6.9	Interviewleitfaden für die VPS/APS	500
6.10	Beschreibung der Liefersysteme der FL	504
6.10.1	Liefersystem: Allris	504
6.10.2	Liefersystem: BACom	504
6.10.3	Liefersystem: MetaVer	505
6.10.4	Liefersystem: IMIS	506
6.10.5	Liefersystem: INEZ	506
6.10.6	Liefersystem: ParlaDB	507
6.10.7	Liefersystem: Statistik Nord	508
6.10.8	Liefersystem: Workflow	508
6.11	Ausgewertete Rechtsprechung	510