

## **5. Jahresbericht der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit**

Hiermit erstatte ich der Bürgerschaft (Landtag) und dem Präsidenten des Senats über das Ergebnis der Tätigkeit im Jahr 2010 den 5. Jahresbericht zum 31. März 2011 (§ 12 Absatz 3 Bremer Informationsfreiheitsgesetz – BremIFG). Redaktionsschluss für die Beiträge war der 31. Dezember 2010.

**Dr. Imke Sommer**

Die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung .....</b>	<b>3</b>
1.1	Wikileaks und Informationsfreiheit.....	3
1.2	Das novellierte Bremische Informationsfreiheitsgesetz .....	4
1.2.1	Gesetzliche Festschreibung der Veröffentlichungsgebote.....	4
1.2.2	Abwägungserfordernis beim Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen .....	4
1.2.3	Offenlegung von Privatisierungs- und Aufgabenübertragungsverträgen .....	5
1.2.4	Klarstellung des Geltungsbereiches.....	5
1.2.5	Wunschlos glücklich? .....	6
<b>2.</b>	<b>Informationsfreiheit in Bremen .....</b>	<b>7</b>
2.1	Kein Informationszugangsanspruch gegenüber dem Petitionsausschuss der Bremischen Bürgerschaft .....	7
2.2	Informationszugang gegenüber der Ärztekammer Bremen .....	7
2.3	Informationszugang zur Liste gemeinnütziger Empfänger von Geldzahlungen Beschuldigter im Strafverfahren .....	8
2.4	Zugang zum Vertrag der Stadt Bremen mit einem privaten Entsorgungs- und Reinigungsdienstleistungsunternehmen.....	8
2.5	Akteneinsicht bei der Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales .....	9
2.6	Veröffentlichung einer Übersicht über die an private Institutionen geflossenen staatlichen Zuwendungen im Jahr 2009 durch die Senatorin für Finanzen .....	10
<b>3.</b>	<b>Entwicklung der Informationsfreiheit in Deutschland und Europa.....</b>	<b>11</b>
3.1	Gesetzgeberische Aktivitäten in den Bundesländern.....	11
3.2	Aktivitäten auf europäischer Ebene.....	11
<b>4.</b>	<b>Aktuelle Rechtsprechung zur Informationsfreiheit.....</b>	<b>12</b>
<b>5.</b>	<b>Die aktuellen Entschließungen der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland.</b>	<b>12</b>
5.1	Regelungen zum Informationszugang der Bürgerinnen und Bürger vereinheitlichen! .....	12
5.2	Informationsfreiheit bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.....	13
5.3	Verträge zwischen Staat und Unternehmen offen legen!.....	13
5.4	Open Data: Mehr statt weniger Transparenz! .....	14
<b>6.</b>	<b>Die Bremer Empfehlung zu Open Government Data – Ein elektronischer Weg zu besserem Informationszugang und mehr Transparenz in der öffentlichen Verwaltung .....</b>	<b>15</b>
<b>7.</b>	<b>Bericht des Medienausschusses.....</b>	<b>18</b>

## **1. Einleitung**

Die Veröffentlichung von amtlichen Informationen ist in aller Munde. Im Berichtsjahr 2010 erklärte die Internetplattform Wikileaks, über 250.000 Dokumente aus den Botschaften der Vereinigten Staaten (US) von Amerika erhalten zu haben, diese ausgewählten Printmedien zur Verfügung stellen zu wollen und sie anschließend, nach Prüfung durch diese Printmedien, schrittweise online stellen zu wollen. Die Veröffentlichungen dauern noch an. Schon zuvor hatte Wikileaks 400.000 geheime Dokumente der US-Militäroperation im Irak veröffentlicht, in diesem Fall, ohne sie zuvor durch Journalistinnen und Journalisten prüfen zu lassen.

Diese öffentliche Debatte macht deutlich, dass wir alle uns sehr für Informationen interessieren, die bei öffentlichen Stellen vorhanden sind. Im Folgenden soll es um die Informationsfreiheit, also den gesetzlich garantierten Zugang von Menschen zu Informationen, über die öffentlichen Stellen verfügen, gehen. Der erste Teil dieser Einleitung soll klären, wo Unterschiede und wo Gemeinsamkeiten zwischen Informationsfreiheitsgesetzen und Wikileaks bestehen. Im zweiten Teil werden die Änderungen des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes vorgestellt, die im Berichtsjahr diskutiert und im Februar 2011 von der Bremischen Bürgerschaft beschlossen wurden.

### **1.1 Wikileaks und Informationsfreiheit**

Was ist eigentlich der Unterschied zwischen dem zentralen bremischen Informationsregister unter [www.informationsregister.bremen.de](http://www.informationsregister.bremen.de) und Wikileaks? Gibt es überhaupt einen?

Angesichts der unzähligen Dokumente, die sich nach Angaben von Wikileaks auf ihren Servern befinden, könnte das bremische Informationsregister wirklich neidisch werden. Zwar gibt es nach dem bremischen Informationsgesetz genaue Regeln, nach denen bestimmte Informationen öffentlicher Stellen im Informationsregister veröffentlicht werden müssen und andere dort veröffentlicht werden sollen, aber allein die Zahl von 3.723 veröffentlichten Dokumenten (Stand Ende Januar 2011) zeigt, dass es noch mehr sein müssten und könnten.

Andererseits ist die gesetzlich garantierte Informationsfreiheit für die Menschen, die die Veröffentlichungen lesen wollen, demokratischer als Wikileaks: Wir müssen nicht darauf warten, dass irgendjemand die Information, die uns interessiert, Wikileaks meldet und Wikileaks dann nach wechselnden selbst gewählten Kriterien entscheidet, ob die Information veröffentlicht wird. Nach den Gesetzen über den Zugang zu Informationen, die bei öffentlichen Stellen vorhanden sind, haben wir einen gesetzlich verbürgten Anspruch darauf, Informationen, die uns interessieren, grundsätzlich zu erhalten. Zwar nennen die Gesetze einige Gründe, die unserem Informationszugang entgegenstehen können. Dazu gehören der Schutz von personenbezogenen Daten genauso wie der Schutz der internationalen Beziehungen und der Schutz des Entscheidungsprozesses der Verwaltung. Das klingt danach, als ob es sehr viele Ablehnungsgründe gibt und der Informationszugang doch eher die Ausnahme als die Regel ist. Im Vergleich zu der Situation bei Wikileaks gibt es allerdings einen wichtigen Unterschied: Eine ablehnende Entscheidung der Verwaltung kann gerichtlich überprüft werden.

Die „Bremer Empfehlung zu Open Government Data“ (vergleiche Ziffer 6. dieses Berichts) setzt sich daher wie die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten von Bund und Ländern dafür ein, zur Steigerung der Transparenz der öffentlichen Verwaltung die bestehenden Informationsfreiheitsgesetze

zu nutzen und auszubauen. Die Ereignisse um Wikileaks können öffentlichen Stellen, die jetzt fürchten, dass es ihnen wie den Botschaften der Vereinigten Staaten von Amerika geht, zeigen, dass die Herstellung der von den Informationsfreiheitsgesetzen geforderten Verwaltungstransparenz einen großen Vorteil hat: Öffentliche Stellen, die einerseits alle Dokumente veröffentlichen, die nach den Informationsfreiheitsgesetzen veröffentlicht werden können und müssen, und die andererseits alle anderen Dokumente in sicheren, internen, dezentral organisierten Netzwerken führen, in denen für jedes Dokument restriktive Zugriffsberechtigungen geregelt sind, müssen Wikileaks nicht fürchten ...

## **1.2 Das novellierte Bremische Informationsfreiheitsgesetz**

Die Bremische Bürgerschaft hat in ihrer Februarsitzung 2011 das Erste Gesetz zur Änderung des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes verabschiedet. Dieses Änderungsgesetz vergrößert den Raum der Informationsfreiheit in Bremen.

Auch das novellierte Bremer Informationsfreiheitsgesetz ruht auf den beiden bewährten Säulen. Zugang zu „amtlichen“, also bei öffentlichen Stellen vorhandenen Informationen, wird weiterhin auf individuellen Antrag hin gewährt. Der zweite Weg des Informationszuganges bleibt der über das zentrale Informationsregister unter [www.informationsregister.bremen.de](http://www.informationsregister.bremen.de). Aufgrund einer gesetzlichen Verpflichtung im Bremer Informationsfreiheitsgesetz muss die Verwaltung das Register mit einer Vielzahl von Informationen, unter anderem mit Geschäftsverteilungsplänen, Gesetzen, Rechtsverordnungen und den verwaltungsinternen Regelungen (Verwaltungsvorschriften) füllen. Für die Veröffentlichung anderer Informationen, also für die Veröffentlichungsgebote, gibt es Sollvorschriften.

Hier sollen nur die wichtigsten Änderungen des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes vorgestellt werden.

### **1.2.1 Gesetzliche Festschreibung der Veröffentlichungsgebote**

Die Veröffentlichungsgebote werden in den Rang gesetzlicher Regelungen erhoben. Bislang fanden sie sich in einer Verordnung. Sie hätten also vom Senat geändert werden können, ohne dass die Bremische Bürgerschaft als Gesetzgeberin hieran hätte beteiligt werden müssen. Hiervon betroffen sind beschlossene Senatsvorlagen, Handlungsempfehlungen, Statistiken, Gutachten, Berichte, Broschüren, bei den Behörden vorhandene gerichtliche Entscheidungen, Informationen, zu denen bereits nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz Zugang gewährt worden ist und „weitere geeignete Informationen“.

### **1.2.2 Abwägungserfordernis beim Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen**

Eine andere durch das Änderungsgesetz eingefügte Regelung unterwirft den Ausnahmetatbestand des Schutzes von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen einem Abwägungsvorbehalt. Die Verwaltung muss also jetzt nicht mehr automatisch einen Informationszugang ablehnen, wenn die beantragten Informationen Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse nur am Rande betreffen, aber die Inhaberin oder der Inhaber dieser Geheimnisse dem Informationszugang gleichwohl widerspricht. Nach der neuen gesetzlichen Regelung muss die Verwaltung die konkreten schutzwürdigen Belange

der Inhaberin oder des Inhabers der Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse und das konkrete Informationsinteresse der Antrag stellenden Person gegeneinander abwägen. Wenn das Informationsinteresse überwiegt, kann die Verwaltung die Information offenbaren. In Fällen, in denen das Informationsinteresse das Geheimhaltungsinteresse deutlich überwiegt, kann das Ermessen der Verwaltung sogar so reduziert sein, dass sie die Information offenbaren muss.

### **1.2.3 Offenlegung von Privatisierungs- und Aufgabenübertragungsverträgen**

Im Bereich von Privatisierungs- und Aufgabenübertragungsverträgen schränkt ein weiterer neuer Paragraf des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes das Ermessen der Verwaltung beim Informationszugang trotz entgegenstehender Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse noch stärker ein. Hierbei handelt es sich um den Bereich der Privatisierung von öffentlichen Aufgaben. Nach dem neu eingefügten § 6 a können überhaupt nur solche Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse den Informationszugang verhindern, durch deren Offenbarung dem Vertragspartner ein wesentlicher wirtschaftlicher Schaden entstehen würde. Dieser Schaden muss von der Inhaberin oder dem Inhaber der Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse dargelegt werden. Es wird zudem gesetzlich festgelegt, dass das Informationsinteresse das schutzwürdige Geheimhaltungsinteresse in der Regel überwiegt, wenn der private Vertragspartner eine Monopolstellung innehat.

Diese neuen Regelungen gelten für Verträge, die die Übertragung von Beteiligungen öffentlicher Stellen an Unternehmen in den Bereichen Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, Abfallentsorgung, öffentlicher Personennahverkehr, Energieversorgung, Wohnungswirtschaft, Krankenhauswesen und Datenverarbeitung für hoheitliche Tätigkeiten zum Gegenstand haben. Sie gelten auch für Verträge, die die Übertragung von Beteiligungen öffentlicher Stellen an Unternehmen regeln, die Aufgaben mit vergleichbarer Bedeutung für das Gemeinwohl erfüllen. Daneben gelten die Regelungen für Verträge, mit denen die öffentliche Hand die beschriebenen Aufgaben an Private überträgt.

Für entsprechende Verträge, die vor Inkrafttreten des Änderungsgesetzes zum Bremer Informationsfreiheitsgesetz geschlossen wurden, gelten besondere Regelungen. Sofern die Vertragspartner die Offenbarung bestimmter Informationen vertraglich ausgeschlossen haben, muss der öffentliche den privaten Vertragspartner zu Nachverhandlungen und zur Anpassung des Vertrages auffordern. Können sich die Vertragsparteien nicht innerhalb von sechs Monaten über eine Vertragsanpassung einigen, wird der Zugang gewährt, wenn das Informationsinteresse das private Geheimhaltungsinteresse erheblich überwiegt.

Auch die zweite Säule des Informationszugangs soll mit den Verträgen „gefüttert“ werden: Grundsätzlich sind Verträge zu veröffentlichen, soweit die Voraussetzungen dieser neuen Regelungen vorliegen.

### **1.2.4 Klarstellung des Geltungsbereiches**

Eine weitere wichtige Änderung ist die gesetzliche Klarstellung des Geltungsbereiches des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes. Nach der neuen Regelung gehen dem Anspruch nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz nur solche gesetzlichen Informationszugangsregelungen vor, die

den Informationszugang abschließend regeln. In allen anderen Fällen kann der Informationszugang sowohl nach dem anderen Gesetz als auch nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz geltend gemacht werden.

### **1.2.5 Wunschlos glücklich?**

Können die Menschen im Land Bremen mit dem neuen Bremer Informationsfreiheitsgesetz nun Wunschlos glücklich sein? Nicht ganz. Zumindest ein großer Wunsch bleibt: Der Wunsch, dass dies das letzte Mal ist, dass das Bremer Informationsfreiheitsgesetz nur befristet gilt! Aber vielleicht erfüllt er sich ja schon weit vor dem Auslaufen des Gesetzes am 31. Dezember 2015.

Ein noch größerer Wermutstropfen ist es, dass die Menschen von den Rechten, die ihnen das Bremer Informationsfreiheitsgesetz garantiert, nur wenig Gebrauch machen. Die Informationsfreiheit ist aber nur so stark, wie sie tatsächlich genutzt wird, sonst hilft das beste Gesetz nichts. In der telefonischen Befragung Ende 2009 gaben nur 12,4 Prozent der Menschen an, sich für „Unterlagen zu Planungen, Sitzungsprotokolle oder andere Dokumente der bremischen Verwaltung“ zu interessieren. Die Zahlen der Zeitungsleserinnen und Zeitungsleser und der Zuschauerinnen und Zuschauer der regionalen Fernsehnachrichten zeigen jedoch genauso wie die Diskussion um Wikileaks, dass die Zahl derer, die den jetzt vergrößerten Raum der Informationsfreiheit im Land Bremen betreten wollen, größer ist, als es die Telefonumfrage vermuten lässt. Das Hauptproblem scheint zu sein, dass die Menschen den Inhalt des Raumes nicht genau kennen und nicht wissen, wo sich seine Türen befinden. Und daran, ihnen diese durch das Bremer Informationsfreiheitsgesetz bereits geöffneten Türen und den Inhalt des Raumes zu zeigen, und sie dann noch zu ermutigen, den Schritt in den Raum tatsächlich zu wagen, muss die bremische Verwaltung und müssen alle an der Informationsfreiheit Interessierten noch hart arbeiten!

Dr. Imke Sommer

Die Landesbeauftragte für Datenschutz und  
Informationsfreiheit der Freien Hansestadt Bremen

## **2. Informationsfreiheit in Bremen**

Im Berichtszeitraum konnten wir im Vergleich zu den Vorjahren erfreulicherweise ein deutlich gesteigertes Interesse der Bürgerinnen und Bürger am Zugang zu amtlichen Informationen der Verwaltung feststellen. Dies zeigte sich sowohl in der Zahl der Fälle, in denen wir angerufen wurden, weil Bürgerinnen und Bürgern zu Unrecht ihren Zugangsanspruch seitens bremischer Behörden abgelehnt sahen, als auch in der Zahl der Anfragen zum Informationszugangsrecht. Nachfolgend seien einige der bei uns eingegangenen Petitionen und Anfragen beispielhaft geschildert.

### **2.1 Kein Informationszugangsanspruch gegenüber dem Petitionsausschuss der Bremischen Bürgerschaft**

Im Berichtszeitraum wandte sich ein Bürger an uns, dessen Antrag auf Zugang zu Sitzungsprotokollen des Petitionsausschusses der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) abgelehnt worden war und bat um Überprüfung der Ablehnung. Unsere Prüfung ergab, dass die Ablehnung des Zugangsantrags nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremlFG) rechtmäßig war. Der Informationszugangsanspruch besteht nach § 1 Absatz 1 BremlFG nur gegenüber Stellen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen, also Verwaltungstätigkeit ausüben. Der Petitionsausschuss ist jedoch ein Ausschuss des Landesparlaments, also ein Verfassungsunterorgan, der eine spezielle parlamentarische Angelegenheit auf Grundlage der Aufgabenzuweisung der Landesverfassung wahrnimmt. Seine Tätigkeit ist also gerade keine Verwaltungstätigkeit, sondern vielmehr unmittelbare Wahrnehmung von Verfassungsaufgaben. Ein Zugangsanspruch zu Protokollen und sonstigen Informationen des Petitionsausschusses besteht daher nach dem BremlFG nicht.

### **2.2 Informationszugang gegenüber der Ärztekammer Bremen**

Im Rahmen unserer Beratungstätigkeit wurden wir um Auskunft gebeten, ob das Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremlFG) auch für die Ärztekammer Bremen gilt. Diese Frage war grundsätzlich zu bejahen. Nach dem BremlFG sind in erster Linie alle „Behörden“ anspruchspflichtig. Der Behördenbegriff ist funktionell zu verstehen, das heißt, Behörde im Sinne des BremlFG ist jede organisatorisch selbstständige Einheit, die nach außen, im eigenen Namen handelnd, Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Hierunter fällt zunächst die unmittelbare Staatsverwaltung durch Behörden, Ämter et cetera, des Weiteren aber auch die mittelbare Staatsverwaltung durch öffentlich-rechtliche Körperschaften, Anstalten und Stiftungen. Die Ärztekammer ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts und damit organisatorisch verselbstständigt. Sie übt nach außen wirkende materielle Verwaltungstätigkeit im eigenen Namen aus, indem sie Überwachungsaufgaben gegenüber den Kammermitgliedern wahrnimmt, Satzungen erlässt und Beiträge erhebt. Sie ist damit Teil der mittelbaren Staatsverwaltung und daher als Behörde im Sinne des BremlFG anzusehen. Die Ärztekammer Bremen ist daher dem Informationszugangsanspruch nach § 1 Absatz 1 Satz 1 Variante 1 BremlFG verpflichtet.

## **2.3 Informationszugang zur Liste gemeinnütziger Empfänger von Geldzahlungen Beschuldigter im Strafverfahren**

Ein Bürger trug die Frage an uns heran, ob er nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremlFG) die Möglichkeit habe, sich darüber zu informieren, an welche Organisationen die Staatsanwaltschaft Geldzahlungen aus Strafverfahren weiterleite.

Nach einer Regelung der Strafprozessordnung (StPO) besteht für die Staatsanwaltschaft in einem Strafverfahren unter gewissen Voraussetzungen die Möglichkeit, das anhängige Verfahren vorläufig einzustellen und dem Beschuldigten oder Angeschuldigten die Auflage zu erteilen, einen Geldbetrag zugunsten einer gemeinnützigen Einrichtung oder der Staatskasse zu zahlen. Organisationsrechtlich ist die Staatsanwaltschaft zwar eine Verwaltungsbehörde, sie wird aber im Strafverfahren als Teil der Justiz beziehungsweise als Organ der Rechtspflege tätig, ist daher funktional der Rechtsprechung zuzuordnen. Sie nimmt insoweit also keine Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahr, wie es § 1 Absatz 1 BremlFG für einen Zugangsanspruch voraussetzt. Das BremlFG ist daher im Bereich der Strafverfolgungstätigkeit der Staatsanwaltschaft von vornherein unanwendbar. Allerdings handelt die Staatsanwaltschaft nicht ausschließlich nur als Justizpflegeorgan, vielmehr sind der Generalstaatsanwältin als Leitungsorgan der Staatsanwaltschaft auch einige Verwaltungsaufgaben zur Wahrnehmung übertragen. Bei der vorläufigen Verfahrenseinstellung gegen die Auflage der Zahlung eines Geldbetrages handelt es sich um eine Tätigkeit der Rechtspflege. Fraglich könnte dann aber sein, ob die Verteilung der zur Verfahrenseinstellung auferlegten und bezahlten Geldbeträge noch als Teil der Rechtspflegetätigkeit einzustufen oder dem Inhalt nach hier bereits eine Verwaltungstätigkeit anzunehmen ist. Im Ergebnis musste diese Frage jedoch nicht entschieden werden, da die Generalstaatsanwältin, die für den Bezirk des Hanseatischen Oberlandesgerichts eine Liste der als Zahlungsempfänger in Betracht kommenden gemeinnützigen Stellen führt, in ihrer Internetpräsenz bereits eine tabellarische Gesamtübersicht über die Einrichtungen in Bremen und Bremerhaven sowie die in den Jahren 2008 und 2009 zugeflossenen Beträge veröffentlicht hat. Den Bürger konnten wir daher hinsichtlich der gewünschten Information auf diese Quelle verweisen.

## **2.4 Zugang zum Vertrag der Stadt Bremen mit einem privaten Entsorgungs- und Reinigungsdienstleistungsunternehmen**

Ein Bürger sorgte sich über die seiner Meinung nach unzureichende Räumung der Fahrradwege im Stadtgebiet Bremen im vergangenen schneereichen Winter 2009/2010. Nachdem er festgestellt hatte, dass die Schneeräumung im Stadtgebiet seitens der Stadt Bremen vertraglich zu einem Großteil auf ein privates Entsorgungs- und Reinigungsdienstleistungsunternehmen übertragen worden ist, wandte er sich an die zuständige Dienststelle und bat um Auskunft hinsichtlich der Einzelheiten der Räumungsvereinbarung. Nachdem ihm diese Frage aus seiner Sicht nur unzureichend beantwortet worden war, erbat er Einblick in das Vertragswerk zwischen Stadt und Unternehmen. Dieser Informationszugangsantrag wurde unter Hinweis auf die vereinbarte Vertraulichkeit des Vertrages abgelehnt. Daraufhin wandte sich der Bürger an uns und bat um Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Ablehnung seines Zugangsantrags.

Den Hinweis auf die vertragliche Vertraulichkeitsvereinbarung hielten wir für einen der Sache nach nicht durchgreifenden Ablehnungsgrund. Ein öffentlich-rechtlicher, gesetzlich verankerter



Zugangsanspruch eines Dritten, hier aus § 1 Absatz 1 Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG), kann nicht durch privatrechtliche vertragliche Vereinbarungen zwischen zwei anderen Rechtssubjekten zulasten des Dritten ausgeschlossen werden. Eine solche Vertragsklausel zulasten Dritter ist rechtlich unwirksam. Vertrauliche Sachverhalte sind nur insoweit von einem Informationszugang ausgeschlossen, als das Informationsfreiheitsgesetz selbst entsprechende Schutz- und Ausschlussstatbestände enthält. Insoweit lag es nahe, im Hinblick auf das Vertragspartnerunternehmen der Stadt an den Ausschlussstatbestand des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zu denken. Die Frage dahin gestellt, inwieweit nun die einzelnen Vertragsbestandteile tatsächlich ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis im Sinne der Kriterien der Rechtsprechung darstellten, schien uns bereits dem Grundsatz nach die Berufung auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse in diesem Fall zweifelhaft. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse Privater genießen zwar als Bestandteil des Grundrechts der Berufsfreiheit grundsätzlich verfassungsrechtlichen Schutz. Nach einer bereits älteren Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist Privatrechtssubjekten allerdings eine Berufung auf den Schutz durch Grundrechte verwehrt, wenn und soweit sie gesetzlich geregelte öffentliche Aufgaben der Daseinsvorsorge wahrnehmen. Dies ist konsequent, denn würde der Staat selbst die Aufgabe wahrnehmen, so wäre er an die Grundrechte gebunden, könnte sich aber ebenfalls nicht selbst auf Grundrechtsschutz berufen. Die Straßenreinigung ist jedenfalls eine gesetzlich geregelte öffentliche Aufgabe, die hier von einem Privaten wahrgenommen wird. Man kann sie ferner auch zu den notwendigen Infrastruktur- und damit Daseinsvorsorgeleistungen zählen. Allenfalls schien uns eine Berufung auf entgegenstehende „fiskalische Interessen im Wirtschaftsverkehr“ der Kommune und damit ein Eingreifen des Ausschlussgrundes für den Informationszugangsanspruch nach § 3 Ziffer 6 BremIFG denkbar. Auch dann wäre jedoch noch zu prüfen gewesen, ob nicht eine teilweise Zugänglichmachung des Vertrages ohne die schutzbedürftigen Teile in Betracht gekommen wäre.

Wir teilten unsere rechtlichen Einschätzungen der zuständigen Dienststelle mit und baten um nochmalige rechtliche Überprüfung des Sachverhalts. Als bald wurde uns daraufhin erfreulicherweise seitens der Dienststelle mitgeteilt, dass man die gewünschten Unterlagen zwecks Einsichtnahme bereitgelegt habe.

Wir begrüßen auch aus Anlass dieses Falls ausdrücklich die Forderungen nach einer entsprechenden gesetzlichen Klarstellung des Ausnahmetatbestandes der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse im Fall von Privaten, die mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben betraut sind.

## **2.5 Akteneinsicht bei der Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales**

Ein Bürger hatte sich bei der Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales als nach den Regelungen des Heilberufsgesetzes zuständiger Aufsichtsbehörde für bestimmte berufsständische Kammern über eine solche Kammer beschwert. Nachdem er über einen sehr langen Zeitraum hinweg keine Reaktion auf seine Beschwerde erhalten hatte, wandte er sich mehrfach, sowohl telefonisch, als auch schriftlich an die senatorische Behörde und bat insbesondere um Auskunft zum Bearbeitungsstand sowie um Gewährung der Akteneinsicht in die Beschwerdeakte. Nachdem er auch insoweit keinen Erfolg gehabt hatte, wandte er sich an uns mit der Bitte um

Überprüfung, ob ihm nicht nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz ein Anspruch auf Akteneinsicht zustehe und wir ihm gegebenenfalls zu seinem Recht verhelfen könnten.

Das Bremer Informationsfreiheitsgesetz stellt es den Antragstellerinnen und Antragstellern grundsätzlich frei, in welcher Form sie Zugang zu amtlichen Informationen verlangen möchten, sie können also eine Auskunft erbitten, insbesondere aber auch Gewährung der Einsichtnahme in die gewünschten Informationen (Akteneinsicht) oder Informationszugang in sonstiger Weise. Der Informationszugang soll unverzüglich, spätestens jedoch binnen eines Monats beziehungsweise – bei komplexen Informationen – binnen zweier Monate erfolgen. Abweichendes gilt, wenn Belange Dritter durch den Informationszugang berührt werden.

Wir wandten uns an die senatorische Dienststelle und baten um Stellungnahme, wieso der Informationszugangsantrag in Form des Akteneinsichtsgesuchs auch nach Verstreichen der gesetzlich vorgesehenen Bearbeitungsfristen noch nicht beschieden worden sei. Daraufhin wurde uns mitgeteilt, dass wegen der Erledigung bestimmter umfangreicher und dringlicher dienstlicher Aufgaben die begrenzten Kapazitäten im fraglichen Zeitraum zur Gänze beansprucht gewesen seien und daher bedauerlicherweise eine Bearbeitung des Antrags nicht fristgerecht habe erfolgen können. Die Bearbeitung sei jedoch nunmehr umgehend nachgeholt worden und die begehrte Akteneinsicht könne weitgehend erteilt werden.

## **2.6 Veröffentlichung einer Übersicht über die an private Institutionen geflossenen staatlichen Zuwendungen im Jahr 2009 durch die Senatorin für Finanzen**

Als wichtiger Beitrag zur Transparenz staatlichen Handelns im Berichtszeitraum bedarf auch das nachfolgend beschriebene Projekt der Senatorin für Finanzen besonderer Erwähnung.

Die Freie Hansestadt Bremen vergibt alljährlich in nennenswertem Umfang staatliche Zuschüsse an private Institutionen, die anstelle der Verwaltung wichtige öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Typische Beispiele für derartige Zuwendungsbereiche sind etwa Kindergärten in der Hand privater Träger oder die Wahrnehmung karitativer Tätigkeiten durch private Institutionen. Alljährlich wird über diese seitens der bremischen Verwaltung gewährten staatlichen Förderungen detailliert dem Haushaltssouverän, also der Bremischen Bürgerschaft, durch Vorlage eines Zuwendungsberichts Bericht erstattet.

Um in diesem Bereich staatlicher Ausgaben auch für interessierte Bürgerinnen und Bürger mehr Transparenz und damit auch öffentliche Kontrolle zu schaffen, entschied die Senatorin für Finanzen, den Zuwendungsbericht für das Jahr 2009 – mit Ausnahme der aus übergeordneten rechtlichen Gründen zu schützenden Angaben – erstmals zu veröffentlichen. Wir standen der Senatorin für Finanzen insoweit beratend zur Seite.

Mit der Veröffentlichung wird die Regelung des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes (BremIFG), wonach geeignete Informationen seitens der Verwaltung durch Veröffentlichung allgemein zugänglich gemacht werden sollen (§ 11 Absatz 4 BremIFG), weiter mit Leben gefüllt. So können sich nun interessierte Bürgerinnen und Bürger anhand einer in der Anlage des Zuwendungsberichts befindlichen alphabetischen Übersicht der Zuwendungsempfänger einen Überblick darüber verschaffen, welche privaten Einrichtungen zu welchem Zweck und in welchem Umfang staatliche

Gelder bezogen haben. Der Zuwendungsbericht ist im Internet abrufbar unter folgendem Link: [www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/Zuwendungsbericht\\_2009.pdf](http://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/Zuwendungsbericht_2009.pdf)

### **3. Entwicklung der Informationsfreiheit in Deutschland und Europa**

#### **3.1 Gesetzgeberische Aktivitäten in den Bundesländern**

In Berlin wurde das Informationsfreiheitsgesetz mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Berliner Informationsfreiheitsgesetzes vom 8. Juli 2010 um eine Regelung zur Offenlegung von Verträgen ergänzt. In Brandenburg ist mit Vorarbeiten zur Novellierung des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes begonnen worden. Die Zusammenführung des Informationsfreiheits- und des Umweltinformationsgesetzes zu einem einheitlichen Informationsfreiheitsgesetz wird in Schleswig-Holstein diskutiert.

Das Saarländische Informationsfreiheitsgesetz trat zum 31. Dezember 2010 außer Kraft. Bevor das Gesetz verlängert wird, soll eine Evaluation erfolgen, die voraussichtlich aber nur eine statistische Erhebung über die Anzahl der Anträge und deren Verfahrensergebnisse umfassen wird. In Thüringen ist eine Evaluierung des Informationsfreiheitsgesetzes zur Mitte des Jahres 2011 geplant. Anschließend will die Landesregierung einen Gesetzentwurf zur Novellierung erarbeiten. Auch eine Evaluierung des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes steht bevor. Ein konkreter Termin steht noch nicht fest.

Wenig gut bestellt ist es um die Informationsfreiheit in Hessen, wo der gemeinsame Entwurf von SPD (Sozialdemokratische Partei Deutschlands) und Bündnis 90/Die Grünen sowie der eigenständige Entwurf der Fraktion Die Linke für ein Informationsfreiheitsgesetz im Hessischen Landtag scheiterten. Nach Ansicht der Regierungsfractionen seien die bestehenden Auskunftsrechte der Bürgerinnen und Bürger ausreichend.

#### **3.2 Aktivitäten auf europäischer Ebene**

In den beiden letzten Tätigkeitsberichten (vergleiche 3. Jahresbericht, Ziffer 9.3.1 und 4. Jahresbericht, Ziffer 9.4.1) berichteten wir über das Vorhaben des Europarates, für alle Vertragsstaaten der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) ein völkerrechtlich verbindliches Vertragswerk mit gleichen Mindeststandards hinsichtlich des Zugangs zu amtlichen Dokumenten zu schaffen. Ziel ist es, den Bürgerinnen und Bürgern der Vertragsstaaten der EMRK auf diesem Wege einen erleichterten Zugang zu amtlichen Informationen zu ermöglichen. Für das Inkrafttreten der Konvention ist es erforderlich, dass sie von zehn Mitgliedstaaten des Europarats gemäß ihrer jeweiligen innerstaatlichen Rechtsvorschriften ratifiziert wird. Bisher erfolgt eine Ratifikation jedoch erst durch drei Mitgliedstaaten. Neben Norwegen im September 2009 und Ungarn im Januar 2010 kam Schweden im April 2010 hinzu.

Eine Nachfrage des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit beim Bundesministerium des Innern ergab, dass die Bundesrepublik Deutschland die Konvention nicht unterzeichnen werde. Als Begründung wurde der Widerstand einiger Länder gegen die Konvention angeführt. Zudem sei das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes ausreichend.

#### **4. Aktuelle Rechtsprechung zur Informationsfreiheit**

Im November des Berichtsjahrs ergingen zwei Gerichtsentscheidungen, auf die im Folgenden kurz eingegangen werden soll. Seit dem Jahr 2009 wurden die Namen von Landwirtinnen und Landwirten sowie Unternehmen, die Agrarbeihilfen erhalten, von der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung im Internet veröffentlicht. Genannt wurde auch die Höhe der jeweils gezahlten Beträge. Der Europäische Gerichtshof entschied am 9. November 2010, dass die datenschutzrechtlichen Belange der Betroffenen dabei nicht angemessen berücksichtigt würden. Dies gelte jedoch nur für natürliche Personen, die Namen von Betrieben oder Großkonzernen dürften hingegen weiter genannt werden. Trotz dieser Differenzierung hat sich die Bundesagrarministerin dafür ausgesprochen, vorerst überhaupt keine Empfängerinnen und Empfänger von Agrarsubventionen mehr im Internet publik zu machen. Die Situation soll zunächst mit der Europäischen Kommission erörtert werden. Dies halten wir für überzogen, da das Urteil die Veröffentlichung nicht generell ausschließt, sondern lediglich die Nennung von Namen natürlicher Personen untersagt.

Das Verwaltungsgericht Berlin wendete in seiner Entscheidung vom 11. November 2010 das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes auf die Bundestagsverwaltung an. Von dieser war der Antrag eines Journalisten abgelehnt worden, der wissen wollte, welche Abgeordneten im Jahr 2009 Luxus Schreibgeräte über ihr Anschaffungsbudget abgerechnet hatten. Es war bekannt geworden, dass über hundert Parlamentarier zwischen Januar und Oktober 2009 Füller und Kugelschreiber einer Luxusmarke zu einem beträchtlichen Wert bestellt und abgerechnet hatten. Die Verwaltung des Bundestages bestätigte die Zahlen, nannte aber keine Namen. Es wurde argumentiert, dass andernfalls Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der liefernden Firma offenbart würden. Außerdem sei die Herausgabe der Namen mit einem zu hohen Verwaltungsaufwand verbunden. Das Verwaltungsgericht Berlin entschied, dass sich die Ablehnung nicht auf diese Gründe stützen ließe. Allerdings seien personenbezogene Daten betroffen, sodass zunächst eine Anhörung der betroffenen Abgeordneten notwendig sei. Unter Beachtung der Ergebnisse müsse die Verwaltung dann erneut über die Preisgabe der Namen entscheiden.

#### **5. Die aktuellen Entschlüssen der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland**

##### **5.1 Regelungen zum Informationszugang der Bürgerinnen und Bürger vereinheitlichen!**

(Entschließung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten vom 16. Dezember 2009)

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder begrüßt die Ankündigung in der Koalitionsvereinbarung der neuen Bundesregierung, die Ansprüche der Verbraucherinnen und Verbraucher auf Information in einem einheitlichen Gesetz zur Regelung der Informationsansprüche der Bürgerinnen und Bürger zusammenzufassen.

Die Ansprüche auf Einsicht in Verwaltungsakten und auf Zugang zu sonstigen Informationen öffentlicher Stellen sind derzeit auf eine Vielzahl von Einzelschriften verteilt: Sie finden sich insbesondere im Informationsfreiheitsgesetz, im Umweltinformationsgesetz und im Verbraucherinformationsgesetz. Dabei werden vergleichbare Sachverhalte unterschiedlich geregelt,

etwa die Voraussetzungen für den Informationszugang, die Fristen zur Beantwortung von Anfragen, die Gebühren, welche für den Informationszugang zu entrichten sind, und die Rechte auf Anrufung der Informationsfreiheitsbeauftragten. Diese Zersplitterung erschwert die Wahrnehmung der Rechte der Bürgerinnen und Bürger und trägt zu Unsicherheiten bei der Rechtsanwendung durch die Behörden bei.

Bei der anstehenden Überarbeitung sollten die Vorschriften so gestaltet werden, dass ein Höchstmaß an Transparenz und Bürgerfreundlichkeit erreicht wird. Die vielfältigen gesetzlichen Ausnahmetatbestände, wegen derer ein Informationszugang verweigert werden kann, gehören auf den Prüfstand.

## **5.2 Informationsfreiheit bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten**

(Entscheidung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten vom 24. Juni 2010)

Die Informationsfreiheit erfasst grundsätzlich alle Formen und Bereiche öffentlich-rechtlichen Handelns. Ihr Ziel ist es, Verwaltungsvorgänge transparenter zu gestalten und den Menschen die politische Mitgestaltung zu erleichtern. Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland weist deshalb darauf hin, dass das Recht auf Informationszugang auch gegenüber den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als Trägern mittelbarer Staatsverwaltung gilt, sofern nicht deren grundrechtlich geschützte journalistisch-redaktionelle Tätigkeit berührt ist.

Die Rundfunkfreiheit garantiert den Schutz vor staatlicher Kontrolle und Beeinflussung. Eine Öffnung aller Sendeanstalten außerhalb dieses geschützten Kernbereichs für die Informationsbelange der Bürgerinnen und Bürger gefährdet diese Freiheit nicht. Offenheit und Transparenz sind keine Bedrohungen, sondern schaffen Vertrauen in der Bevölkerung. Die Geltung der Informationsfreiheitsgesetze wird die Rundfunkanstalten daher in ihrem demokratischen Auftrag und Selbstverständnis nachhaltig stärken.

Die derzeitige Rechtslage ist aufgrund unterschiedlicher Landesgesetze uneinheitlich. Während in einigen Bundesländern die Anwendbarkeit des Informationsfreiheitsgesetzes ausdrücklich festgeschrieben oder ausgeschlossen ist, ergibt sie sich in anderen Bundesländern nur aus allgemeinen Regeln. Einige Sendeanstalten der ARD (Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland) sind zudem in Ländern ansässig, in denen noch immer kein Informationsfreiheitsgesetz gilt.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland fordert deshalb die Schaffung ausdrücklicher Rechtsvorschriften, sofern nicht schon vorhanden, nach denen die jeweiligen Informationsfreiheitsgesetze auch auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten außerhalb der grundrechtlich garantierten Rundfunkfreiheit anzuwenden sind.

## **5.3 Verträge zwischen Staat und Unternehmen offen legen!**

(Entscheidung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten vom 13. Dezember 2010)

Öffentliche Stellen des Bundes, der Länder und der Kommunen bedienen sich bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben vielfach privater Unternehmen: von großen Firmen, die öffentliche Infrastrukturprojekte verwirklichen, bis hin zu kleinen Betrieben, die für eine Gemeinde das Dorffest arrangieren. Dabei

nimmt der Umfang des Outsourcing ständig zu und umfasst auch zentrale Felder der staatlichen Daseinsvorsorge. Die wesentlichen Inhalte und Konditionen werden dabei vertraglich fixiert.

Das Interesse der Öffentlichkeit an den Inhalten solcher Verträge ist groß, die Bereitschaft der Vertragspartner, sie offen zu legen, meist gering. Bisweilen wird privaten Geschäftspartnern sogar die Vertraulichkeit der Vertragsbestimmungen ausdrücklich zugesichert, um deren Offenbarung zu vermeiden.

Von besonderem öffentlichen Interesse sind aussagekräftige Informationen über öffentliche Gelder, die für bestimmte Leistungen bezahlt wurden, ob die Leistungen mit den zuvor ausgeschriebenen Anforderungen übereinstimmen und in welcher Höhe Steuermittel dafür aufgewendet werden. Diese Angaben dienen der Haushaltstransparenz und der Verhinderung von Korruption. Transparenz bei derartigen Verträgen ist auch deshalb besonders wichtig, weil hier nicht selten langfristige Weichenstellungen getroffen werden, die auch Parlamente späterer Legislaturperioden nicht mehr ändern können. Angaben hierüber dürfen der politischen Diskussion nicht vorenthalten werden.

Die Informationsfreiheitsbeauftragten fordern deshalb, die Verträge zwischen Staat und Unternehmen grundsätzlich offen zu legen. Die pauschale Zurückweisung von auf solche Verträge gerichteten Auskunftsbegehren unter Hinweis auf Vertraulichkeitsabreden und Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse ist nicht länger hinnehmbar. Die Konferenz hält es deshalb für zwingend geboten, den Zugang zu entsprechenden Verträgen in den Informationsfreiheitsgesetzen sicherzustellen, wie dies jüngst im Berliner Informationsfreiheitsgesetz (GVBl. Berlin 2010, Seite 358) geschehen ist.

#### **5.4 Open Data: Mehr statt weniger Transparenz!**

(Entschließung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten vom 13. Dezember 2010)

Die Wikileaks-Debatte zeigt beispielhaft sowohl ein wachsendes Bedürfnis der internationalen Öffentlichkeit nach verbesserter Information und mehr Transparenz staatlichen Handelns als auch nach einem wirksamen rechtsstaatlichen Rahmen für den Zugang zu öffentlichen Informationen. Auch in Deutschland muss die Transparenz des politischen Handelns einen deutlich höheren Stellenwert bekommen, indem die rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten zum Zugang zu staatlichen Informationen verbessert werden.

Die Informationsfreiheitsbeauftragten haben bereits vor vier Jahren die Verwaltungen aufgefordert, Informationen nicht erst auf Anfrage zu gewähren, sondern auch aus eigener Initiative im Internet zu veröffentlichen. Den Bürgerinnen und Bürgern soll damit der Zugang erleichtert und gleichzeitig der Aufwand für die öffentlichen Stellen mit der Bearbeitung von individuellen Anträgen auf Informationszugang reduziert werden.

Inzwischen ist einiges geschehen: Immer mehr Informationen, zum Beispiel über die Umwelt, Gerichtsentscheidungen, Parlamentsdokumente, amtliche Statistiken oder Vorlagen kommunaler Vertretungen, sind im Internet frei zugänglich. Aber immer noch fehlt ein Wegweiser durch die meist dezentral veröffentlichten Informationen ebenso wie ein einheitlicher technischer Standard, der die Weiterverwendung der Informationen erleichtern würde.

Beispiele aus dem In- und Ausland zeigen bereits heute, dass es möglich ist, eine Vielzahl von Informationen übersichtlich und über eine einheitliche Plattform zur Verfügung zu stellen. So kann

Transparenz gleichermaßen einen Beitrag zur Stärkung der Demokratie und auch zur effizienten Aufgabenwahrnehmung der Verwaltung leisten.

## **6. Die Bremer Empfehlung zu Open Government Data – Ein elektronischer Weg zu besserem Informationszugang und mehr Transparenz in der öffentlichen Verwaltung**

Viele Regierungen und Verwaltungen weltweit haben in jüngster Zeit „Open Government“ zu einem Leitbild ihrer Informationstechnik (IT) -Strategien erklärt.

Open Government meint allgemein die elektronische Unterstützung der Transparenz staatlichen Handelns und von Beteiligungsangeboten, insbesondere über das Internet. Voraussetzung dafür sind eine übergreifende technische Vernetzung und Open Government Data.

Open Government Data bedeutet, durch elektronisch bereitgestellte Informationen der öffentlichen Verwaltung Transparenz zu schaffen. Diese Öffnung der Verwaltung nach außen stärkt die Demokratie, weil sie die politische Beteiligung der Menschen befördert. Auch kann auf diese Weise ein größeres Verständnis für Entscheidungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung erreicht werden. Daneben werden durch Open Government Data zielgruppenspezifische Informations- und Dienstleistungsangebote der Verwaltung an Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen ermöglicht.

In der Freien Hansestadt Bremen sind bereits 2006 durch die Verabschiedung des Informationsfreiheitsgesetzes wichtige Weichen für die Verwirklichung von Open Government Data gestellt worden: Erstmals wurde in Deutschland eine weitreichende Pflicht zur aktiven Veröffentlichung von Verwaltungsdokumenten festgeschrieben und die Einrichtung eines Informationsregisters geregelt. In der praktischen Erfahrung und einer 2009 durchgeführten wissenschaftlichen Evaluation zufolge hat sich dieser Ansatz als erfolgreich erwiesen. Vor diesem Hintergrund sprechen sich die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner dafür aus, bei der Entwicklung von Open Government Data folgendes zu berücksichtigen:

### **1. Bestehende Informationsfreiheitsgesetze nutzen und ausbauen**

Für den beabsichtigten Informationszugang der Öffentlichkeit muss ein Rechtsrahmen geschaffen, aber nicht neu erfunden werden. Vielmehr sollte an die existierenden Informationsfreiheitsgesetze auf Bundes und Länderebene angeknüpft werden. Wie in Bremen sollten dabei proaktive Veröffentlichungspflichten für bestimmte Dokumente eingeführt beziehungsweise ausgebaut werden. Statt auf englische Begriffe sollte dabei in der Kommunikation zu den Bürgerinnen und Bürgern auf die eingeführten deutschen Bezeichnungen wie Informationszugang und Verwaltungstransparenz gesetzt werden.

### **2. Organisatorische Veränderungsschritte für den Kulturwandel in der Verwaltung entwickeln**

„Open Data“ wird zumeist in Form von Prinzipien wie zum Beispiel Vollständigkeit und Lizenzfreiheit definiert. Diese auch in den Informationsfreiheitsgesetzen formulierten Ziele können nicht in jedem Einzelfall vollständig verwirklicht werden. Sie müssen in der Verwaltungswirklichkeit mit verschiedenen Rechten wie dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung abgewogen werden. Die Informationsfreiheitsgesetze bieten einen guten Ausgangspunkt für die notwendigen Organisations- und Verfahrensregelungen. So grenzen sie die Ablehnungsgründe ein und formulieren die Anforderung,

Informationen soweit wie möglich zur Verfügung zu stellen, und dafür beispielsweise Teile von Dokumenten (auch elektronisch) zu „schwärzen“.

Wichtig ist es aber, die für informationsfreiheitsfreundliche Entscheidungen erforderlichen Verfahren und Strukturen auch tatsächlich zu schaffen. Eine mit relevanten Inhalten gefüllte Open Data Plattform ist eine große technische und organisatorische Herausforderung. Sie zu etablieren erfordert einen verwaltungsübergreifenden Organisationsentwicklungsprozess und einen kulturellen Wandel in den Verwaltungen, die seit Erlass der Informationsfreiheitsgesetze einem Paradigmenwechsel unterliegen: Der Informationszugang wurde von der Ausnahme zur Regel. Zu seiner Durchsetzung sollten auch Anreizsysteme und Kontrollfunktionen entwickelt werden.

### 3. Nutzungsfreundliche Erschließung voranstellen

Es reicht nicht, den Zugang zu Informationen der Verwaltung rechtlich vorzuschreiben und diese dann von den einzelnen Behörden in der Form bereitstellen zu lassen, wie sie heute dort vorliegen. Linklisten oder Listen mit den Namen von Dokumenten oder Dateien erfüllen nicht die Erwartungen der Nutzerinnen und Nutzer. Dokumente und Dateien müssen mit Metadaten versehen und nutzergerecht erschlossen werden. Dies darf auch nicht auf die Ebene einzelner Behörden beschränkt bleiben, die ein Interessent erst ausfindig machen muss, sondern muss abgestimmt und über eine zentrale Suche für ganze Gebietskörperschaften (Stadt, Regierungsbezirk, Bundesland) erfolgen. Die Erfahrungen beim Aufbau des zentralen Informationsfreiheitsregisters in Bremen haben gezeigt, dass die Bezeichnungen der Verwaltung („Krafffahrzeuge“) nicht immer den Suchbegriffen der Nutzerinnen und Nutzer („Autos“) entsprechen. Eine nutzerfreundliche Erschließung und effektive Suche ist eine permanente Herausforderung, an der kontinuierlich gearbeitet werden muss.

Alle Register (Suche und Ergebnisanzeige) und Dokumente müssen barrierefrei sein, das heißt für alle und damit auch für Menschen mit Behinderungen ohne Einschränkungen nutzbar sein. Dies ist bei den heute üblichen pdf Dokumenten beispielsweise zumeist nicht der Fall. Die Landesbehindertenbeauftragten müssen in die Entwicklungsprozesse einbezogen werden und die Ergebnisse kontrollieren können.

### 4. Technische Standardisierung als Voraussetzungen für eine breite Umsetzung sicherstellen

Die Erschließung der Dokumente durch Schlagworte erfordert erheblichen Aufwand. Da diese Arbeiten ebenso für die internen Dokumentenmanagementsysteme erforderlich sind, sollte für die externe Bereitstellung von Informationen kein eigener Prozess aufgesetzt werden. Stattdessen sollten die ohnehin erforderlichen Erschließungsarbeiten die Anforderungen der externen Informationsbereitstellung von vornherein berücksichtigen. Durch eine verwaltungsübergreifende Standardisierung (zum Beispiel auf Basis von XDOMEA oder anderer offener Formate) könnte der erforderliche Aufwand reduziert werden.

### 5. Differenzierte Kostenregelungen schaffen

Die Open Data Bewegung fordert eine grundsätzlich unentgeltliche und lizenzfreie Bereitstellung von Informationen für die Weiterverwendung, die dann ebenfalls unentgeltlich und lizenzfrei erfolgen soll. Dabei wird argumentiert, dass die Produktion der Informationen durch die Verwaltung bereits aus Steuermitteln finanziert worden seien, die von den Bürgerinnen und Bürgern aufgebracht worden sind. Dies ist grundsätzlich richtig, auch wenn die Finanzierung auch aus Gebühren erfolgt, die zweckgebunden sind und nur von bestimmten Gruppen der Bevölkerung entrichtet werden. Bei der



Lösung dieser Problematik, die Strategien zur Verringerung der digitalen Teilung der Gesellschaft im Auge haben sollte, sollten die unterschiedlichen Erwartungen kommerzieller und privater Nutzerinnen und Nutzer berücksichtigt werden. Denkbar sind beispielsweise unterschiedliche Lizenzbedingungen für die kommerzielle und private Nutzung.

#### 6. Maschinenlesbarkeit realistisch umsetzen

Das für die Open Data Bewegung zentrale Prinzip der maschinenunterstützten Weiterverarbeitung ist wichtig für die Verwirklichung neuer Partizipations- und Kooperationsmöglichkeiten. Die Umsetzung dieser Forderung ist für Dokumente, die jetzt erstellt werden, deutlich leichter als für Altdaten. Die Erwartung, dass auch sie in jedem Format bereitgestellt werden können, übersteigt die in den Verwaltungen vorhandenen technischen Möglichkeiten. In Bremen wird die Senatorin für Finanzen deshalb mit den Informationsfreiheitsbeauftragten der bremischen Behörden klären, wie die Anforderung der Maschinenlesbarkeit möglich ist und ohne Zusatzaufwand realisiert werden kann.

#### 7. Standardisierte Regelungen für lizenzfreie Veröffentlichungen verwenden

In der aktuellen Diskussion wird häufig fälschlich davon ausgegangen, dass die Verwaltungen nicht nur über Nutzungs-, sondern auch über uneingeschränkte Verwertungsrechte der bei ihnen vorhandenen Informationen verfügen. So können zum Beispiel in Gutachten oder Broschüren Fotos enthalten sein, deren Nutzung von den Rechteinhaberinnen und Rechteinhabern nur für den internen Gebrauch freigegeben worden sind. Eine Veröffentlichung wäre dann nur mit ihrer Zustimmung und in der Regel mit zusätzlichen Lizenzgebühren möglich. Dazu müssen künftig standardisierte Vertragsregelungen verwendet werden, die lizenzfreie Veröffentlichungen ermöglichen.

#### 8. Zentrale Plattformen dezentral speisen

Für den Aufbau einer föderalen Open Government Data Plattform verfügen Bund, Länder und Kommunen bisher kaum über Erfahrungen mit einer systematischen proaktiven Informationsbereitstellung und daher auch nicht über die erforderlichen Standards, Abläufe und Zuständigkeiten. Diese können schon aus rechtlichen Gründen auch nicht einheitlich vorgeschrieben werden. Daher sollten alle Akteure ihre bestehenden Ansätze und Lösungen einbringen und gemeinsam festlegen, was technisch und inhaltlich zwingend einheitlich sein muss und wo Gestaltungsfreiheit besteht.

Bei der Konzeption des im bremischen Informationsfreiheitsgesetz vorgeschriebenen zentralen Informationsregisters wurde statt einer zentralen Redaktion ein „föderales“ Modell entwickelt und umgesetzt. Diese Vorgehensweise verbindet die dezentrale Bereitstellung von Inhalten mit einer standardisierten Meldung von Metadaten an das zentrale Register. Dieser Ansatz hat sich bewährt und sollte bei einer Kooperation von Bund, Ländern und Kommunen zur Realisierung einer Open Data Plattform übernommen werden. Die Qualität sollte dabei von Anfang an hoch sein. Es sollten nicht zunächst nur Link-Listen und erst später Metadaten bereitgestellt werden. Sinnvoll könnte es auch sein, eine Reihenfolge in der Umsetzung von Themenbereichen wie Umwelt, Verkehr, Soziales zu vereinbaren und/oder unterschiedliche Verwaltungsebenen zeitlich gestaffelt einzubeziehen.

#### 9. Eine neue Infrastruktur planen

Der Aufbau einer integrierten nutzungsfreundlichen und mit relevanten Inhalten gefüllten Informationszugangsplattform von Bund und Ländern ist kein Projekt, das mit dem Zeitpunkt der Freigabe abgeschlossen ist. In Bremen ist der Prozess auch nach drei Jahren bei weitem noch nicht

abgeschlossen. Dementsprechend sollte die Entwicklung einer angestrebten Open Data Plattform von vornherein nicht nur als temporäres Projekt, sondern als Aufbau einer neuen Infrastruktur geplant werden, die kooperativ zu betreiben und zu finanzieren ist. Die aktive Einbeziehung des Bundesbeauftragten und der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit an der Konzeption und Begleitung ist im Interesse der Verbesserung des Informationszuganges und der Steigerung der Transparenz in der öffentlichen Verwaltung unverzichtbar.

Die Erklärung wurde anlässlich der Tagung „E-Government In Medias Res“ in Bremen am 17. und 18. Januar 2011 abgegeben.

#### Erstunterzeichnerinnen und Erstunterzeichner

Karoline Linnert, Senatorin für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen,  
Prof. Dr. Herbert Kubicek, Institut für Informationsmanagement Bremen,  
Dr. Imke Sommer, Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit in Bremen

## **7. Bericht des Medienausschusses**

Im Folgenden sind Bericht und Antrag des Ausschusses für Informations- und Kommunikationstechnologie und Medienangelegenheiten zum Vierten Jahresbericht der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit vom 26. März 2010 (Drs. 17/1241) und zur Stellungnahme des Senats vom 17. August 2010 (Drs. 17/1387) wiedergegeben:

### **I. Bericht**

Die Bürgerschaft (Landtag) überwies in ihrer Sitzung am 21. April 2010 den Vierten Jahresbericht der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit vom 26. März 2010 (Drucksache 17/1241) und in ihrer Sitzung am 29. September 2010 die dazu erfolgte Stellungnahme des Senats vom 17. August 2010 (Drucksache 17/1387) an den Ausschuss für Informations- und Kommunikationstechnologie und Medienangelegenheiten zur Beratung und Berichterstattung.

Ferner wurde dem Ausschuss von der Bürgerschaft (Landtag) am 10. November 2010 das Erste Gesetz zur Änderung des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes (BremIFG) vom 21. September 2010 (Drs. 17/1442) zur Beratung und Berichterstattung überwiesen.

Der Ausschuss hat den Vierten Jahresbericht, die Stellungnahme des Senats sowie das Erste Gesetz zur Änderung des BremIFG in seinen Sitzungen am 12. November 2010 und 28. Januar 2011 beraten. Er ließ sich durch die Landesbeauftragte für Informationsfreiheit und die Senatorin für Finanzen über den aktuellen Stand und die Erfahrungen mit dem Informationsfreiheitsgesetz informieren.

Intensiv erörtert hat der Ausschuss vor allem die im Vierten Jahresbericht vorgeschlagenen Gesetzesänderungen, die auch weitestgehend in das Gesetz zur Änderung des BremIFG übernommen worden sind.

Grundlage für die im Ersten Gesetz zur Änderung des BremIFG vorgeschlagenen Gesetzesänderungen waren neben dem Vierten Jahresbericht auch die Erkenntnisse aus dem „Evaluationsbericht des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes“, den das Institut für Informationsmanagement (ififb) im Auftrag der Senatorin für Finanzen durchgeführt hat.

Ein wichtiges Ergebnis der Evaluation war, dass eine Verlängerung des ursprünglich bis zum 1. Januar 2012 befristeten Gesetzes sinnvoll und notwendig ist, da es maßgeblich dazu beiträgt, staatliches Handeln für die Bürgerinnen und Bürger transparent zu machen.

Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen beziehen sich auf folgende Punkte:

1. Das Gesetz soll von „Bremer Informationsfreiheitsgesetz“ in „Bremisches Informationszugangsgesetz“ umbenannt werden, um deutlich zu machen, dass das Gesetz Zugang zu bestimmten, bei den Behörden vorhandenen amtlichen Informationen gewährt.
2. Es soll klar gestellt werden, dass sich der Vorrang von Regelungen zum Zugang zu amtlichen Informationen in anderen Rechtsvorschriften gegenüber dem BremIFG nur auf solche bezieht, die den Informationszugang abschließend regeln. Der bisherige Wortlaut in § 1 Absatz 3 war in diesem Punkt nicht eindeutig, was zu Schwierigkeiten in der Praxis und zu einer restriktiven Anwendung des BremIFG führte.
3. In § 6 Satz 2 wurde eine Klausel eingefügt, die die Abwägung zwischen dem Informationsinteresse der Allgemeinheit und den schutzwürdigen Interessen des/der Betroffenen, insbesondere den Umgang mit Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, regelt.
4. Der neue § 7 Absatz 1 verdeutlicht, dass der Zugang zu Informationen auf formlosen Antrag hin gewährt wird, sofern der Antrag hinreichend bestimmt ist.
5. Im Falle der vollständigen oder teilweisen Ablehnung des Antrags muss die Entscheidung schriftlich begründet werden.
6. Die bisher in einer Rechtsverordnung festgelegten weiteren zur Veröffentlichung geeigneten amtlichen Informationen werden nun explizit in den Gesetzestext in § 11 Absatz 4 aufgenommen. Die Änderung dient der leichteren Auffindbarkeit für den Gesetzesanwender und verdeutlicht die Bedeutung und den Umfang der Veröffentlichung von amtlichen Informationen durch die bremischen Behörden.

Der Ausschuss befürwortet die vorgeschlagenen Änderungen und begrüßt es, dass die Anregungen aus dem Vierten Jahresbericht und der Evaluation zum großen Teil Eingang in das Änderungsgesetz gefunden haben.

Kritisch sieht der Ausschuss allerdings die vorgeschlagene Änderung der Gesetzesbezeichnung von „Bremer Informationsfreiheitsgesetz“ in „Bremisches Informationszugangsgesetz“. Der bisherige Name des Gesetzes sei inzwischen eingeführt und weitestgehend bekannt und weise nach Meinung des Ausschusses zutreffend auf Inhalt und Zweck des Gesetzes hin.

Im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit sieht der Ausschuss mehrheitlich noch Verbesserungsbedarf. Insgesamt sei - und das habe auch die Evaluation gezeigt - das Informationsfreiheitsgesetz in Bremen noch zu wenigen Bürgerinnen und Bürgern bekannt.

Der Ausschuss hat diesen Bericht mehrheitlich - bei Enthaltung der Fraktion der CDU (Christlich Demokratische Union Deutschlands) - beschlossen.

## **II. Antrag**

Die Bürgerschaft (Landtag) möge beschließen:

Die Bürgerschaft (Landtag) tritt den Bemerkungen des Ausschusses für Informations- und Kommunikationstechnologie und Medienangelegenheiten bei.