

## **2. Der Entstehungsweg des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes**

### **2.1 Die Beratungen zum Bremer Informationsfreiheitsgesetz**

Bereits in der vergangenen Legislaturperiode hatte die Bürgerschaftsfraktion Bündnis 90/Die Grünen wie auch der Senator für Finanzen einen Entwurf für ein Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Bremen (Drs. 15/768 vom 4. Juli 2001) vorgelegt. Der Gesetzentwurf der Grünen wurde von der Bürgerschaft an den Datenschutzausschuss und den Ausschuss für Informations- und Kommunikationstechnologie und Medienangelegenheiten überwiesen. Beide Ausschüsse haben am 3. Mai 2002 eine gemeinsame öffentliche Anhörung zur Informationsfreiheit durchgeführt und Sachverständige angehört. Als Sachverständiger habe ich in meinem Referat u. a. dargelegt, dass das Recht auf Informationszugang gegenüber öffentlichen Stellen mit dem Datenschutz in Einklang gebracht werden kann, für eine klare Definition der Aufgaben des Informationsfreiheitsbeauftragten plädiert und mich nachdrücklich für die Einrichtung eines zentralen elektronischen Registers ausgesprochen (Ausschussprotokolle A/luKM und A/DA vom 3. Mai 2002). Der Datenschutzausschuss hat aufgrund der Anhörung verschiedene Anforderungen an ein bremisches Informationsfreiheitsgesetz aus datenschutzrechtlicher Sicht formuliert (vgl. 25. JB, Ziff. 1.14). Der Ausschuss für Informations- und Kommunikationstechnologie und Medienangelegenheiten hat der Bürgerschaft im Ergebnis mehrheitlich vorgeschlagen, den Gesetzesantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen abzulehnen, da zwischen den beiden Koalitionsfraktionen SPD und CDU keine Einigkeit über ein bremisches Informationsfreiheitsgesetz erzielt werden konnte (Drs. 15/1251 vom 1. Oktober 2002). So wurde verfahren.

Für die 16. Legislaturperiode sah die Koalitionsvereinbarung der Regierungsfractionen vor: „Ein Informationsfreiheitsgesetz wird in Bremen eingeführt.“ Daraufhin sind auch in dieser Legislaturperiode überarbeitete Gesetzentwürfe von Bündnis 90/Die Grünen (Drs. 16/183 vom 12. März 2004 und Drs. 16/772 vom 6. Oktober 2005) und den beiden Koalitionsfraktionen CDU und SPD (Drs. 16/874 vom 14. Dezember 2005) in die Bürgerschaft eingebracht und dort erneut an den Ausschuss für Informations- und Kommunikationstechnologie und Medienangelegenheiten und den Rechtsausschuss zur weiteren Beratung und Berichterstattung überwiesen worden. Die Ausschüsse haben die drei Gesetzentwürfe in einer gemeinsamen Sitzung am 24. März 2006 beraten und zur Vorbereitung Stellungnahmen u. a. von Prof. Dr. Kubicek von der Universität Bremen und mir als Landesbeauftragten für den Datenschutz erörtert. Dabei wurden als wesentliche Grundlage des Entwurfs der Koalitionsfraktion auch das am 1. Januar 2006 in Kraft getretene Informationsfreiheitsgesetz des Bundes vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722) und der genannte Diskussionsentwurf des Senators für Finanzen aus der vergangenen Legislaturperiode intensiv diskutiert. Im Anschluss hat der Ausschuss für Informations- und Kommunikationstechnologie und Medienangelegenheiten in Abstimmung mit dem Rechtsausschuss einige inhaltliche Änderungen und Klarstellungen im Gesetzentwurf der Koalitionäre vorgenommen. Dabei wurden u. a. die Ausnahmevorschriften enger gefasst und die Veröffentlichungspflichten der öffentlichen Stellen sowie die wissenschaftliche Evaluierung des Gesetzes präzisiert. Nach abschließender Beratung am 5. Mai

2006 hat der Ausschuss mit Mehrheit empfohlen, den Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen abzulehnen und den Entwurf der Koalitionsfraktion von SPD und CDU in der vom Ausschuss geänderten Fassung zu beschließen (Drs. 16/1000 vom 5. Mai 2006). Die Bürgerschaft nahm darauf am 11. Mai 2006 in zweiter Lesung das Bremer Informationsfreiheitsgesetz in der Fassung der CDU und SPD an (Plenarprotokoll 16/60).

## **2.2 Inkrafttreten des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes und der Verordnung über die Gebühren und Auslagen**

Am 1. August 2006 ist das Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Bremen (BremlIFG) in Kraft getreten (Brem.GBl. vom 26. Mai 2006 S. 263) und am 12. August 2006 die Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz (Brem.GBl. vom 11. August 2006 S. 370).

Das BremlIFG begründet einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen für jedermann gegenüber der Verwaltung im Land Bremen. Durch den vom Informationsfreiheitsgesetz gewährten Anspruch soll ein Informationsgleichgewicht zwischen Bürger und Verwaltung hergestellt werden, der es den Bürgern weit mehr als bisher ermöglicht, eine aktive Rolle in der demokratischen Gesellschaft einzunehmen. Nach dem BremlIFG besteht ein Anspruch auf Zugang zu allen amtlichen Informationen, d. h. jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig davon, ob diese in Papierform oder als elektronisches Dokument vorgehalten wird. Hiervon sind nur Entwürfe und Notizen ausgenommen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen. Dem Informationsbegehren kann seitens der Behörde durch Auskunftserteilung, Gewährung von Akteneinsicht oder sonstige Zugänglichmachung von Informationen nachgekommen werden. Nur in gesetzlich festgelegten Ausnahmefällen darf der Informationszugang abgelehnt werden. Das Gesetz sieht als Ausnahmefälle den Schutz von besonderen öffentlichen Belangen, behördlichen Entscheidungsprozessen, personenbezogenen Daten, des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen vor. Gegen eine ablehnende Entscheidung kann der Antragsteller sich mit Widerspruch und Verwaltungsklage wenden. Darüber hinaus kann sich jeder, der sich in seinen Rechten auf Informationszugang nach dem BremlIFG als verletzt ansieht, an mich als den Informationsfreiheitsbeauftragten wenden.

Die Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz regelt für verschiedene Gebührentatbestände und Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Geltendmachung des Informationsfreiheitsanspruchs die Kosten. Entscheidend ist, dass die Kosten nicht eine Höhe erlangen, die den Bürger von der Ausübung seines Informationsfreiheitsrechts abhalten. Dementsprechend ist z. B. der Informationszugang bei Auskünften mit geringfügigem Aufwand (bis 30 Minuten einschließlich Vorbereitungsmaßnahmen) und bei der Einsichtnahme vor Ort gebührenfrei. Gebührenfrei ist auch die Ablehnung des Informationszugangs. Im Übrigen ist die Gebührenhöhe nach dem Aufwand in mehrere Stufen gestaffelt und beträgt maximal 500 € bei außergewöhnlich hohem Aufwand (mehr als acht Stunden). Daneben fallen Auslagen, insbesondere für die Erstellung von papiernen Kopien (0,10 € pro DIN-A4-Kopie), an.

## **2.3 Neue Aufgaben für den Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit**

Durch das Bremer Informationsfreiheitsgesetz wird dem Landesbeauftragten für Datenschutz die Kontrolle über die Einhaltung der Vorschriften des Informationsfreiheitsgesetzes in der Rolle des Landesbeauftragten für Informationsfreiheit übertragen. Ähnlich wie im Bereich des Datenschutzes kann der Einsicht begehrende Bürger nicht selbst überprüfen, ob ihm im erforderlichen Maße Einsicht in vorhandene Informationssammlungen gewährt wird. Mit den Regelungen nach dem BremIFG sind mir eine Reihe neuer Aufgaben zugewachsen. So überwache ich nicht nur die Einhaltung des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes, sondern auch andere Vorschriften zur Informationsfreiheit bei den öffentlichen Stellen des Landes Bremen, z. B. das Umweltinformationsgesetz (UIG). Jeder kann den Landesbeauftragten anrufen, wenn er sein Recht auf Informationszugang als verletzt ansieht (§ 12 Abs. 1 BremIFG). Die öffentlichen Stellen sind verpflichtet, den Landesbeauftragten bei der Erfüllung seiner Aufgaben zu unterstützen, u. a. die Einsicht in Unterlagen zu gewähren. Der Landesbeauftragte kann Empfehlungen zur Verbesserung der Informationsfreiheit geben, die öffentlichen Stellen in Fragen der Informationsfreiheit beraten und bei Verstößen oder sonstigen Mängeln Vorschläge zur Beseitigung der Mängel machen sowie bei deren Missachtung eine Beanstandung aussprechen. Über Entwürfe für Rechts- oder Verwaltungsvorschriften sowie Planungen zum Aufbau neuer automatisierter Informationssysteme ist der Landesbeauftragte rechtzeitig zu unterrichten. Der Landesbeauftragte kann von der Bürgerschaft mit der Erstattung von Gutachten oder der Durchführung von Untersuchungen in Fragen der Informationsfreiheit betraut werden. Über seine Tätigkeit legt der Landesbeauftragte für Informationsfreiheit der Bürgerschaft jährlich einen Bericht vor.

## **2.4 Tätigkeit des Landesbeauftragten nach Inkrafttreten des BremIFG**

Um umfassend aufzuklären und über die weitere Entwicklung immer aktuell berichten zu können, habe ich unter [www.informationsfreiheit-bremen.de](http://www.informationsfreiheit-bremen.de) für die Informationsfreiheit eine eigene Webseite ins Netz gestellt. Auf der Website können sich die Bürgerinnen und Bürger allgemein darüber informieren, welche Informationen sie aufgrund des Informationsfreiheitsgesetzes von der Verwaltung verlangen können, wie sich das Verfahren gestaltet und welche Fristen bestehen. Unter „Hilfestellung“ sind z. B. Antworten auf oft gestellte Fragen zum Thema Informationsfreiheit zu finden. Unter „Veröffentlichungen“ wird auf aktuelle Pressemitteilungen, Broschüren zur Informationsfreiheit und auf Entschlüsse der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland hingewiesen. Unter „Gesetzestexte“ finden sich der Wortlaut des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes und der Gebührenverordnung wieder. Künftig sollen auch die Gesetzesmaterialien und weitere Gesetze zur Informationsfreiheit, z. B. das Informationsweiterverwendungsgesetz vom 13. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2913) eingestellt werden. Unter „Informationsregister“ wird auf das noch im Aufbau befindliche zentrale elektronische Informationsregister verwiesen. Für das Jahr 2007 sind Workshops zur Informationsfreiheit für Mitarbeiter der bremischen Verwaltung vorgesehen, mit der Vorbereitung wurde im Berichtsjahr begonnen.

Der Landesbeauftragte ist Mitglied der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) und des Arbeitskreises Informationsfreiheit (AKIF), in denen halbjährlich übergreifende Fragestellungen und Probleme sowie aktuelle Entwicklungen im Bereich der Informationsfreiheit erörtert werden. Auf der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 12. Dezember 2006 wurde u. a. eine EntschlieÙung zur Transparenz der Verwaltung im Internet gefasst, mit Hinweisen zur Bestimmung der zu veröffentlichenden Informationen. Eine weitere EntschlieÙung behandelt das vorläufige Scheitern eines Verbraucherinformationsgesetzes mit der Aufforderung an die Länder und den Bund, das Vorhaben mit Nachdruck weiter zu verfolgen. Beide EntschlieÙungen füge ich im Anhang bei.

## **2.5 Erste Erfahrungen bei der Anwendung des BremIFG**

Seit dem Inkrafttreten des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes habe ich verschiedene Anfragen von Bürgern und Behörden, etwa zum Anwendungsbereich und zur Reichweite des Informationsanspruchs, zum Verhältnis zu anderen Auskunftsrechten, zur Beteiligung Dritter am Verfahren und zur Anwendung der Ausnahmen erhalten und beantwortet.

In einem Fall hat ein Bürger mich nach § 12 Abs. 1 BremIFG angerufen, weil er sein Recht auf Informationszugang verletzt ansieht. Das Verfahren ist noch nicht abgeschlossen. Ich gehe davon aus, dass meine Funktion als Anrufungsinstanz nach dem BremIFG zukünftig in stärkerem Maße in Anspruch genommen werden wird. Darüber hinaus machen Anfragen aus den Dienststellen deutlich, dass Unsicherheiten über den Umfang der Veröffentlichungspflicht bestehen.

Nach meiner Erfahrung wird den im BremIFG vorgesehenen Veröffentlichungspflichten seitens der öffentlichen Stellen noch nicht in dem im Gesetz vorgesehenen Umfang nachgekommen, insbesondere fehlt es an dem in § 11 Abs. 5 BremIFG vorgesehenen zentralen elektronischen Informationsregister. Ich hatte bereits bei der Anhörung zu dem Gesetzentwurf darauf hingewiesen, dass die im Gesetz vorgesehene Übergangsfrist von drei Monaten in diesem Punkt zu kurz bemessen sei. Ich unterstütze die Entwicklung des Registers, das ich als einen zentralen Punkt des Gesetzes ansehe, nach besten Kräften. Die zu schaffenden technischen Voraussetzungen wollen aber gut geplant sein. Nur wenn der zu schaffende Rahmen weit genug ist, wird es gelingen, den Bürgern ein geeignetes Rechercheinstrument an die Hand zu geben. Nicht nur weil das Gesetz im Vergleich mit anderen in diesem Punkt besonders fortschrittlich ist, sondern weil es ein Herzstück der gesamten Regelungen ist, muss die Einführung des zentralen elektronischen Informationsregisters sorgfältig vorbereitet sein. Es bleibt abzuwarten, ob die für das erste Quartal 2007 angekündigte Freischaltung tatsächlich erreicht wird.

In der Fragestunde der Bürgerschaft am 16. November 2006 wurde der Senat nach ersten Erfahrungen mit dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz gefragt. Der Senat hat in seiner Sitzung am 12. Dezember 2006 die Antwort vorbereitet. Die vorher in einer kurzfristig durchgeführten Umfrage unter den Ressorts festgestellten zehn Anträge auf Informationszugang dürften allerdings nicht die tatsächliche Anzahl der Anträge wiedergeben, insbesondere unter Berücksichtigung der nachgeordneten Behörden. Die Umfrage berücksichtigt z. B. auch nicht den Antrag gegenüber dem Senator für Inneres und Sport, später dem Stadtamt Bremen, der einer mir vorliegenden Beschwerde zugrunde liegt.