

10. Entwicklungen im Bund und in anderen Ländern

10.1 Gesetzgeberische Aktivitäten in den Ländern

Im Laufe des Jahres 2007 gab es in drei Bundesländern (Hessen, Thüringen und Sachsen-Anhalt) Bestrebungen für ein Informationsfreiheitsgesetz. In Sachsen-Anhalt (Drs. 5/748 vom 4. Juli 2007) ist der Gesetzentwurf zur Zeit noch in der Ausschussberatung, in Thüringen hat der Innenausschuss am 29. November 2007 die Ablehnung des Gesetzentwurfs (Drs. 4/3326 vom 12. September 2007) empfohlen. In Hessen schließlich wurde der Gesetzentwurf (Drs. 16/5913 vom 30. August 2006), zu dem die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland im Januar 2007 eine gemeinsame Stellungnahme abgegeben hat, Ende Mai 2007 vom Landtag abgelehnt.

In Nordrhein-Westfalen und Brandenburg traten Ende März 2007 neue Landesumweltinformationsgesetze in Kraft.

10.2 Gesetzgeberische Aktivitäten des Bundes

10.2.1 Verbraucherinformationsgesetz des Bundes

Das seit Jahren geplante Verbraucherinformationsgesetz des Bundes (VIG) ist nach mehreren vergeblichen Anläufen am 5. November 2007 verkündet worden (BGBl. I S. 2558) und wird im Mai 2008 in Kraft treten, nachdem es im Dezember 2006 noch an verfassungsrechtlichen Bedenken des Bundespräsidenten bei der Ausfertigung gescheitert war. Bislang gibt es nur in Berlin ein Verbraucherinformationsgesetz.

Durch das Verbraucherinformationsgesetz sollen Verbraucher einen Anspruch auf Informationen über bestimmte Produkte, die bei öffentlichen Stellen vorhanden sind, erhalten. Daneben sollen öffentliche Stellen die Befugnis erhalten, über bestimmte Sachverhalte von sich aus die Verbraucher zu informieren, etwa bei der Überschreitung von Grenzwerten. Dabei können die öffentlichen Stellen den Namen des Herstellers bereits vor Abschluss des Verwaltungsverfahrens bekanntgeben.

Aus informationsfreiheitsrechtlicher Sicht ist das Verbraucherinformationsgesetz grundsätzlich zu begrüßen. Es bleibt anzumerken, dass es mit den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder, den Umweltinformationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder und dem Verbraucherinformationsgesetz des Bundes bereits drei Informationsfreiheitsregelungen gibt, deren Verhältnis zueinander und zu anderen spezialgesetzlichen Zugangsregelungen zu bestimmen ist. Dies kann neue Fragen aufwerfen. So bleiben z. B. nach § 1 Abs. 4 VIG andere Informationszugangsregelungen, wie das Bundesinformationsfreiheitsgesetz „unberührt“, die Gesetzesbegründung räumt dem teilweise restriktiveren Verbraucherinformationsgesetz hingegen Vorrang vor dem Bundesinformationsfreiheitsgesetz ein.

10.2.2 Geodatenzugangsgesetz

Aufgrund der technischen Entwicklung, insbesondere den Fortschritten bei der Auflösung und Verfügbarkeit von Satellitenbildern, wächst der Druck, den Zugang zu diesen und anderen so genannten Geodaten zu regeln.

Dabei sind auch datenschutzrechtliche Fragen zu klären. Der Arbeitskreis Grundsatzfragen der Verwaltungsmodernisierung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hat daher eine Unterarbeitsgruppe Geodaten eingerichtet. Auch der Arbeitskreis Informationsfreiheit der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland und die Konferenz selber haben sich mit der Thematik beschäftigt.

In einer Bund-Länder Arbeitsgruppe wird derzeit ein Gesetzentwurf über den Zugang zu Geodaten abgestimmt (Geodatenzugangsgesetz). Seit November 2007 liegt hierzu ein erster Gesetzentwurf vor. Im Frühjahr 2008 soll das Bundesgesetzgebungsverfahren anlaufen, parallel dazu sollen Landesregelungen verabschiedet werden.

10.3 Aktivitäten auf europäischer Ebene

Auf europäischer Ebene steht vor allem die Überarbeitung der EG-Verordnung Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission an. Die Kommission hatte hierzu ein offenes Konsultationsverfahren eingeleitet, um Probleme und Änderungsbedarf zu ermitteln. Hieran hat sich die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten mit einer gemeinsamen Stellungnahme im Juli 2007 beteiligt.

10.3.1 Konvention des Europarates zur Informationsfreiheit

Im Jahr 2002 hat der Ministerausschuss des Europarates eine Empfehlung an die Mitgliedstaaten zum Zugang zu amtlichen Dokumenten abgegeben, die über die Mitgliedstaaten der Europäischen Union hinaus eine europaweite Verständigung über grundlegende Prinzipien der Informationsfreiheit bedeutete. In der Folgezeit begann eine Gruppe von Spezialisten, den Entwurf für eine Konvention des Europarates zur Informationsfreiheit zu erarbeiten, die u. a. die in der Empfehlung enthaltenen Aussagen verbindlich festhalten sollte. Diese Arbeiten mündeten in einen Entwurf, der im Oktober 2007 vom Ministerausschuss des Europarates beschlossen werden sollte, inhaltlich jedoch an verschiedenen Punkten hinter der Empfehlung von 2002 zurückblieb.

In meiner Funktion als Vorsitzender der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland habe ich mich daher Anfang Oktober 2007 an die Gruppe von Spezialisten beim Europarat gewandt und diese vor der Verabschiedung um eine Änderung des Entwurfs in vier Punkten gebeten, die unter den Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland zuvor abgestimmt worden waren. Verstöße gegen eine von den Mitgliedstaaten vorgegebene Frist zur Zugangsgewähr sollten beschwerdefähig sein. Denn es ist andernfalls nicht zu erwarten, dass die Frist beachtet wird. Außerdem sollte der Anwendungsbereich der Konvention nicht die Judikative und Legislative als Ganzes ausnehmen, sondern diese Bereiche einzelfallabhängig den in der Konvention vorgesehenen Ausnahmen unterwerfen. Auch sollten nicht private Unternehmen ausgenommen werden, soweit sich

öffentliche Stellen ihrer zur Erfüllung eigener Aufgaben bedienen und schließlich sollten Regelungen vorgesehen werden, die es öffentlichen Stellen erlauben, von sich aus Informationen allgemein zugänglich zu machen.

Die Beratungen über die Konvention sind in der Folgezeit auf April 2008 vertagt worden, um den weiteren Änderungsbedarf zu klären. Zudem soll auf Bundesebene ein Gespräch zwischen der Bundesjustizministerin, dem Bundesbeauftragten und dem Berliner Beauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit sowie einer Nichtregierungsorganisation in Berlin stattfinden, um die Interessen der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland zu verdeutlichen.

10.3.2 Zugang zu Informationen über Agrarsubventionen der EU

Im Rahmen der Transparenzinitiative der EU hat sich die Europäische Kommission verpflichtet, die Mittel der Agrarförderung und deren Verwendung offen zu legen. Im Dezember 2006 einigten sich Kommission, Rat und Parlament der Europäischen Union, bei bestimmten Förderprogrammen mindestens einmal jährlich das Verzeichnis der Begünstigten, die Bezeichnung der finanzierten Vorhaben und die für das Vorhaben bereitgestellten öffentlichen Mittel zu veröffentlichen, um eine qualifizierte Beurteilung der Verwendung öffentlicher Gelder im Agrarbereich zu ermöglichen. Im Frühjahr 2007 legte die Kommission eine Konkretisierung der Veröffentlichungspflichten vor, nach der nur der Gesamtbetrag aller Direktzahlungen eines Landwirtes in einem Jahr veröffentlicht werden soll. Die Aufspaltung in einzelne Vorhaben, die den Verwendungszweck zeigen würden, war nicht vorgesehen.

In meiner Funktion als Vorsitzender der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland habe ich mich im September 2007 vor der Beratung im Europäischen Parlament und der nachfolgenden Verabschiedung im Rat der Europäischen Union (EU) an den zuständigen Parlamentsausschuss und an Landwirtschaftsminister Seehofer gewandt und mich für eine Offenlegung auch des Einsatzes der Fördermittel ausgesprochen, da sowohl der Steuerzahler als auch die in dem für die jeweilige Fördermittelvergabe relevanten Politikfeld Engagierten das Recht haben zu erfahren, wer Subventionen wofür erhält. Nur so ist eine aussagekräftige Analyse und Beurteilung der Subventionen und deren Wirkung möglich.

Mit Schreiben vom 1. Oktober 2007 teilte mir das Ministerium mit, dass es meine Stellungnahme in den weiteren Gesprächen mit den Ländern berücksichtigen werde, sah jedoch keinen Rückschritt bei den Bemühungen um mehr Transparenz. Die Konkretisierung der Veröffentlichungspflichten erfolge unbeschadet der grundsätzlichen Pflicht zur Veröffentlichung auch der Mittelverwendung und ergänze diese lediglich. Im Ergebnis wurde der Vorschlag der Kommission Ende November 2007 ohne Änderung, u. a. auch von Deutschland, verabschiedet. Ich werde beobachten, ob neben der Veröffentlichung der Fördersumme auch die konkreten Verwendungszwecke offengelegt werden.

10.4 Neue Gerichtsentscheidungen zur Informationsfreiheit

Neben der Entscheidung des Verwaltungsgerichts Bremen (vgl. Ziff. 9) gab es im Jahre 2007 erneut eine Reihe von weiteren Gerichtsentscheidungen im Bereich der Informationsfreiheit, von denen ich hier nur auf einige aufmerksam mache:

Das Verwaltungsgericht Berlin entschied mit Urteil vom 10. Oktober 2007 (VG 2 A 102.06), dass der Deutsche Bundestag nach den Vorschriften des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes verpflichtet ist, einem Journalisten Auskünfte über Einzahlungen von Bundestagsabgeordneten auf ein Sonderkonto zu erteilen, das der Präsident des Bundestages im Zusammenhang mit der sogenannten Bonusmeilenaffäre im Jahr 2002 eingerichtet hat.

Das Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern mit Sitz in Greifswald hat mit Beschluss vom 27. August 2007 (1 M 81/07) in einem vorläufigen Rechtsschutzverfahren entschieden, dass ein Unternehmen sich nicht über das Informationsfreiheitsgesetz oder das Umweltinformationsgesetz Mecklenburg-Vorpommerns Zugang zu Planungsentwürfen zu Eignungsgebieten für Windenergieanlagen verschaffen kann, um sich einen Vorsprung vor Mitbewerbern zu verschaffen. Das vorzeitige Bekanntwerden von Unterlagen zur Vorbereitung eines ersten Entwurfs eines Raumordnungsprogramms würde den Erfolg behördlicher Entscheidungen vereiteln.

Mit Beschluss vom 5. Januar 2007 (1 A 2000/06) entschied das Verwaltungsgericht Schwerin, dass eine Untätigkeitsklage bereits vor Ablauf der in § 75 Satz 2 Verwaltungsgerichtsordnung genannten Frist zulässig ist, da die Einmonatsfrist nach dem Informationsfreiheitsgesetz Mecklenburg-Vorpommerns als "besonderer Umstand" im Sinne des § 75 Satz 2 Verwaltungsgerichtsordnung zu bewerten ist.