

3. Anwendungsfälle des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes

3.1 Erarbeitung einer Handlungsempfehlung für die Bauverwaltung

Als zuständige oberste Baubehörde wandte sich der Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa im Berichtsjahr an mich mit der Frage, inwieweit für Personen, die nicht gem. § 29 Bremisches Verwaltungsverfahrensgesetz am Verwaltungsverfahren beteiligt sind, nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremlFG) ein Anspruch auf Einsichtnahme in Bauantragsakten bestehe. Es sei beabsichtigt, für die unteren Baubehörden eine Handlungsempfehlung zu erstellen, aus der klar ersichtlich sei, wann ein Informationsanspruch bestehe und wann dieser insbesondere wegen der Zugangsschranke des Schutzes personenbezogener Daten gem. § 5 BremlFG zu verneinen sei.

Ich denke, es ist selbstverständlich, dass Anträge auf Informationszugang nach dem BremlFG einzelfallbezogen gestellt werden und dementsprechend auch einzelfallbezogen zu bearbeiten sind.

Ich habe die Idee begrüßt und wies das Ressort darauf hin, dass nach dem BremlFG grundsätzlich auch Zugang zu personenbezogenen Daten besteht. Ein Zugang darf jedoch gem. § 5 Abs. 1 Satz 1 BremlFG nur insoweit gewährt werden, als das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt oder der Dritte eingewilligt hat. Der von der auskunftspflichtigen Stelle hierbei zu treffende Abwägungsprozess erfordert eine Prüfung des Informationsinteresses und des schutzwürdigen Interesses des Dritten, der gem. § 8 BremlFG grundsätzlich zu beteiligen ist. Ein schutzwürdiges Interesse im Sinne von § 8 Abs. 1 BremlFG besteht insbesondere nicht, soweit die Dokumente in anderen allgemein zugänglichen Quellen enthalten sind, in Bauantragsantragsakten also etwa die Flurkartenauszüge in unbearbeiteter Fassung, der Auszug aus dem Bebauungsplan und die Ansichten des Gebäudes, die auch von der öffentlichen Verkehrsfläche aus sichtbar sind. Soweit wegen überwiegender schutzwürdiger Interessen Zugang zu personenbezogenen Daten von Dritten nicht gewährt werden kann, muss überprüft werden, ob nicht nach § 7 Abs. 2 BremlFG die Möglichkeit einer teilweisen Auskunftserteilung besteht. Wo der Personenbezug aufgelöst werden kann, sind z. B. Schwärzungen vorzunehmen.

Es ist beabsichtigt, in die Handlungsempfehlung auch Regelungen zur Erteilung von Auskünften in baurechtlichen Genehmigungsverfahren einzubeziehen, in denen juristische Personen des Privatrechts Bauherren sind und bei denen die Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen eine besondere Rolle spielt. Insoweit konnte ich insbesondere auf die auch in meinem Internetangebot zu findende Entschließung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten zum Thema „Informationsfreiheit bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen stärken“ vom 11. Juni 2007 aufmerksam machen, der unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zum Wettbewerbsrecht Tatsachen entnommen werden können, die vorliegen müssen, damit ein Unternehmensdatum als Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis angesehen werden kann. Handelt es sich bei dem betreffenden Datum um ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis, so darf Zugang hierzu gem. § 6 S. 2 BremlFG nur gewährt werden, soweit der Betroffene eingewilligt hat.

Der Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa hat mir nunmehr den Entwurf einer Handlungsempfehlung übersandt, der zurzeit in meinem Hause geprüft wird.

3.2 Erteilung von Informationen zu Fluglärm

Der Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa stellt Bürgerinnen und Bürgern mit dem Bremer Umweltinformationssystem (BUI SY) umfangreiche Informationen zum Thema „Umwelt“ zur Verfügung. Interessierte Internetnutzer finden hier allerlei Wissenswertes, u. a. auch zum Thema „Luft, Lärm, Mobilität“. Ein wichtiger Unterpunkt in dieser Rubrik ist das Thema „Lärmbelastung durch Fluglärm“. Seit Mai 2008 wird hier insbesondere über die am Verkehrsflughafen Bremen getroffenen Lärmschutzmaßnahmen und über aktuelle Planungen zur Begrenzung von Fluglärm berichtet. Die senatorische Dienststelle beabsichtigt, künftig auf dieser sich im Aufbau befindlichen Seite noch ausführlichere Darstellungen sowie weitergehende Informationen aufzunehmen und Links zu den Internetseiten anderer Behörden und des Bremer Flughafens zu integrieren. Ziel des Senators für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa ist es, mehr Transparenz für den Bürger durch eine intensivere Öffentlichkeitsarbeit zu schaffen. Dieses Anliegen unterstütze ich, trägt es doch den Intentionen des BremIFG in besonderem Maße Rechnung.

Gleichwohl hat sich bei mir im Berichtsjahr ein Bürger über die Nichterteilung von Informationen zu zwei Fluglärmgutachten beklagt. Neben Informationen über den Inhalt der Gutachten habe er den Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa auch um konkrete Angaben zur Auftragserteilung und den entstandenen Kosten gebeten. Zu bestimmten Teilen seines Informationsbegehrens sei er an eine andere Stelle verwiesen worden, die Erteilung von Informationen zu anderen Teilen sei wiederum gänzlich, u. a. mit Hinweis auf das zu schützende Betriebs- und Geschäftsgeheimnis des jeweiligen Auftragnehmers der zu erstellenden Gutachten, abgelehnt worden.

Ich habe den Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa gebeten, die zu dem Informationsantrag erteilten Auskünfte möglichst kurzfristig zu überprüfen und mir eine Stellungnahme hierzu zukommen zu lassen. Eine nähergehende Klärung steht noch aus.

3.3 Keine Informationserteilung durch den VBN

Ein Mitglied einer Bürgerinitiative aus einer niedersächsischen Randgemeinde Bremens beklagte sich, vom Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen (VBN) nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz erbetene Informationen nicht erhalten zu haben. Die Bürgerinitiative hatte sich an den VBN mit der Bitte gewandt, ihr aktuelle Fahrgastzahlen für mehrere Buslinien, die im südlichen Bremer Umland verkehren, zu übermitteln. Die Anträge der Bürgerinitiative wurden vom VBN wiederholt zurückgewiesen. Auch der Widerspruch der Bürgerinitiative unter Hinweis auf die Bestimmungen des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes bewegte den VBN nicht zum Einlenken.

Die Ablehnung war rechters. Der VBN fällt nicht in den Kreis der nach § 1 Abs. 1 Satz 3 BremIFG Anspruchsverpflichteten. Er ist ein Zusammenschluss mehrerer Verkehrsbetriebe in Bremen und Niedersachsen. Das Land Niedersachsen hat bisher kein Informationsfreiheitsgesetz verabschiedet. Eine Bindungswirkung des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes (BremIFG) gegenüber

niedersächsischen Stellen besteht nicht. Der Anspruch auf Informationen nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz besteht vielmehr nur gegenüber den in § 1 Abs. 1 BremIFG genannten bremischen Stellen.

Für Informationen, über die die BSAG im Rahmen der von ihr für die senatorische Behörde zu erfüllenden Aufgabe verfügt, habe ich der Bürgerinitiative jedoch geraten, den Antrag nach § 7 Absatz 1 Satz 2 BremIFG auf Informationszugang an den Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa zu richten. Denn die Sicherstellung des öffentlichen Personennahverkehrs im Stadtgebiet ist eine öffentlich-rechtliche Aufgabe der Stadt Bremen, die vom Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa wahrzunehmen ist. Bei der Erfüllung der Aufgabe wird die Bremer Straßenbahn AG (BSAG), die ihrerseits ein Mitgliedsunternehmen des VBN ist, als Verwaltungshelferin des Senators für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa tätig. Bei einem Informationsantrag, der Informationen betrifft, über die die Verwaltungshelferin verfügt, ist der Antrag an die Behörde zu richten, die sich der Verwaltungshelferin zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient, § 7 Abs. 1 Satz 2 BremIFG.

3.4 Das Informationsfreiheitsgesetz im Besteuerungsverfahren

Angesichts einiger konkreter Problemfälle in Bund und Ländern wies die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten (IFK) in einer Entschließung zur „Transparenz in der Finanzverwaltung“ darauf hin, dass die Informationsfreiheitsgesetze auch im Bereich der Finanzverwaltung zur Anwendung kommen. Ich habe diese Entschließung mitgetragen, auch wenn mir in Bremen selbst in diesem Zusammenhang bislang keine praktischen Probleme bekannt sind. Denn auch für das Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) gilt: Bereits aus § 3 Ziff. 1 b BremIFG ergibt sich, dass das Informationsfreiheitsgesetz auch für die Finanzbehörden Anwendung findet (arg. e. contr.). § 3 Ziff. 1 b BremIFG („nachteilige Auswirkungen auf die Kontroll- oder Aufsichtsaufgaben der Finanzbehörden“) darf daher nicht in eine Bereichsausnahmeregelung für die Finanzverwaltung uminterpretiert werden. Eine behördenbezogene Bereichsausnahme ist von Gesetzes wegen lediglich für die in § 3 Ziff. 8 BremIFG genannten Sicherheitsbehörden vorgesehen. Eine pauschale Anspruchsablehnung durch Finanzbehörden unter Bezugnahme auf § 3 Ziff. 1 b BremIFG ist daher unzulässig. Vielmehr ist im jeweiligen Einzelfall zu prüfen, inwieweit die Erteilung der begehrten Information tatsächlich nachteilige Auswirkungen auf die Kontroll- oder Aufsichtsaufgaben haben könnte. Bejahendenfalls ist dies auf den konkreten Einzelfall bezogen darzulegen und zu begründen. Selbstverständlich können sich aber Beschränkungen des Informationszugangsanspruchs auch aus den übrigen Versagungsgründen der §§ 3 – 6, 9 Abs. 3 BremIFG ergeben.

In anderem Zusammenhang wurde an mich die praktisch relevante Frage herangetragen, wie die Rechtsbehelfsbelehrung inhaltlich zu gestalten sei, wenn der Informationszugangsanspruch bzw. das Akteneinsichtsgesuch des am steuerrechtlichen Verfahren Beteiligten zurückgewiesen werde. In meiner Stellungnahme führte ich aus, dass in diesem Fall für die klageweise Geltendmachung des Begehrens der Finanzrechtsweg zu beschreiten, dementsprechend in der Rechtsbehelfsbelehrung auf den Finanzrechtsweg, nicht aber den Verwaltungsrechtsweg hinzuweisen sei. Nach § 33 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 Finanzgerichtsordnung (FGO), der eine abdrängende Sonderzuweisung an die Finanzgerichte

i. S. d. § 40 Absatz 1 Satz 1 VwGO enthält, ist nämlich der Finanzrechtsweg in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten über Abgabenangelegenheiten gegeben, soweit die Abgaben der Gesetzgebung des Bundes unterliegen und durch Bundes- oder Landesfinanzbehörden verwaltet werden. Gemäß § 33 Abs. 2 FGO sind Abgabenangelegenheiten alle mit der Verwaltung der Abgaben einschließlich der Abgabenvergütungen oder sonst mit der Anwendung der abgabenrechtlichen Vorschriften durch die Finanzbehörden zusammenhängenden Angelegenheiten. Die Führung der steuerrechtlichen Verfahrensakte und folgerichtig auch die Entscheidung über die Information des am steuerrechtlichen Verfahren Beteiligten aus dieser Akte stellt eine mit der Abgabenverwaltung untrennbar zusammenhängende Angelegenheit dar (so auch VG Gelsenkirchen, Urteil vom 21.09.2006, Az. 17 K 885/05; FG Münster, Urteil vom 05.11.2002, Az. 1 K 7155/00 S). Das Finanzgericht entscheidet nicht nur über den in der Rechtsprechung mittlerweile anerkannten (ungeschriebenen) Auskunftsanspruch nach der Abgabenordnung des am steuerrechtlichen Verfahren Beteiligten. § 155 FGO i. V. m. § 17 Absatz 2 Satz 1 GVG eröffnet dem Finanzgericht vielmehr eine rechtswegüberschreitende Sachkompetenz, da der beschrittene Rechtsweg für einen Klagegrund zulässig ist, weshalb das Finanzgericht ebenfalls über das Bestehen bzw. Nichtbestehen des Informationszugangsanspruchs nach dem BremIFG (mit-)entscheidet. Nicht am steuerrechtlichen Verfahren Beteiligte können ihr Informationsbegehren hingegen ausschließlich auf das BremIFG stützen, weshalb im Falle der Antragsablehnung die klageweise Durchsetzung allein im Verwaltungsrechtsweg gem. § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO erfolgen kann.

3.5 Umfang der Veröffentlichungspflichten nach § 11 BremIFG

Die Behörden des Landes und der Städte Bremen und Bremerhaven sind gem. § 11 Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) verpflichtet, Organisations-, Geschäftsverteilungs- und Aktenpläne sowie die nach Inkrafttreten des Gesetzes erlassenen oder geänderten Verwaltungsvorschriften von allgemeinem Interesse und weitere geeignete Informationen (siehe hierzu die beispielhafte Auflistung in § 3 Verordnung über die Veröffentlichungspflichten nach dem BremIFG vom 15. April 2008, BremGBl. 2008 Nr. 18, S. 76) zu veröffentlichen. Um die allgemeine Zugänglichkeit sicherzustellen, sollen die zu veröffentlichenden Informationen an das elektronische Informationsregister gemeldet werden, § 11 Abs. 4 BremIFG. Eine Recherche zu Beginn des Berichtsjahrs ergab, dass diesen Vorschriften, insbesondere seitens des Magistrats der Stadt Bremerhaven, kaum Rechnung getragen worden war.

Auf meine diesbezügliche Mahnung hin teilte mir der Magistrat im April 2008 zunächst mit, dass die Organisationspläne der Bremerhavener Stadtverwaltung aus dem Aufgabengliederungs-, dem Verwaltungsgliederungs- und dem Dezernatsverteilungsplan bestünden. Nur letztgenannter sei bisher im Internet veröffentlicht, weil sich aus diesem bereits die Aufgabenstellungen und größtenteils auch die interne Organisation der Stadtverwaltung ergebe. Die anstelle von Geschäftsverteilungsplänen existierenden Schaubilder über die interne Struktur der Organisationseinheiten enthielten personenbezogene Daten und könnten daher nicht veröffentlicht werden. Sofern von den Ämtern/Bereichen Aktenpläne in geeigneter Form geführt würden, sei perspektivisch beabsichtigt, diese im Internet zugänglich zu machen.

Ich vertrat gegenüber dem Magistrat die Auffassung, dass es mit § 11 BremIFG nicht zu vereinbaren sei, wenn er nur einen Teil der Organisationspläne veröffentliche. Auch die anderen zu den Organisationsplänen zählenden Unterlagen seien allgemein zugänglich zu machen. Hierunter fielen insbesondere auch die Schaubilder. Auch diese müssten gem. § 11 BremIFG - und zwar ohne Personenbezug - allgemein zugänglich gemacht werden. Zur geäußerten Absicht einer „perspektivischen“ Veröffentlichung der Aktenpläne im Internet wies ich darauf hin, dass die sich aus dem BremIFG ergebenden Verpflichtungen bereits seit dem Inkrafttreten des Gesetzes am 1. August 2006 bestünden und deshalb bereits seit Langem hätten umgesetzt werden müssen.

Im Juli 2008 hat es dann einen Ruck gegeben. Der Magistrat ist in der Folge seinen Verpflichtungen nachgekommen. Sämtliche zu den Organisationsplänen zählende Pläne, die vorhandenen Aktenpläne und die nach dem Inkrafttreten des BremIFG erlassenen oder geänderten Verwaltungsvorschriften wurden über das elektronische Informationsregister zugänglich gemacht. Bremerhaven steht jetzt im Vergleich zu anderen Stellen des Landes sehr gut da (vgl. Ziff. 11.1 dieses Berichts).

Auch von Behörden des Landes und der Stadt Bremen waren die Regelungen des § 11 BremIFG Anfang des Berichtsjahrs weitgehend noch nicht umgesetzt worden. Seit März des Berichtsjahres aber wird das elektronische Informationsregister von der bremischen Verwaltung mit Gesetzen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften sowie Organisations-, Geschäftsverteilungs- und Aktenplänen befüllt (vgl. Ziff. 4 dieses Berichts).

Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften sind seitdem häufig aber nur im elektronischen Informationsregister zugreifbar. Über die Internetpräsenzen der einzelnen Dienststellen konnte auf diese Dokumente oftmals jedoch nicht zugegriffen werden. Nach meiner Auffassung müssen sie jedoch auch auf der bzw. über die Internetseite der jeweiligen Dienststelle zu finden sein. Bei einer Diskussion im Medienausschuss der Bremischen Bürgerschaft zu diesem Problem im Oktober des Berichtsjahrs hat die Senatorin für Finanzen darauf hingewiesen, dass es den Ressorts freigestellt sei, auf ihren eigenen Homepages Gesetze und Verordnungen zu veröffentlichen. Schließlich ist im Medienausschuss vereinbart worden, eine Lösung anzustreben, bei der die Dienststellen auf ihren Homepages eine gut erkennbare Verlinkung zum elektronischen Informationsregister einrichten. So soll eine zusätzliche Doppelspeicherung von Dokumenten vermieden werden.

Organisations-, Geschäftsverteilungs- und Aktenpläne werden im Gesetzesportal nicht geführt. Sie werden von den Behörden in ihren jeweiligen Internetpräsenzen veröffentlicht. An diesen Dokumenten interessierte Bürgerinnen und Bürger können sie daher nur direkt auf der Homepage der Dienststelle aufrufen oder über eine entsprechende Verlinkung im zentralen elektronischen Informationsregister dorthin gelangen. Zahlreiche Dienststellen haben ihre Organisations-, Geschäftsverteilungs- und Aktenpläne bisher nicht veröffentlicht. Ein besonderes Problem ist dabei, dass nicht alle Behörden über eine Homepage verfügen, gleichwohl unterliegen auch sie den Veröffentlichungspflichten nach § 11 BremIFG. Hier bedarf es noch einer Hilfestellung, gewisse wiederkehrende Angaben, z. B. der Ortsämter, könnten auch gebündelt werden.

Bei einer Überprüfung zum 1. Oktober 2008 habe ich den aktuellen Stand der Veröffentlichungen von Informationen bzw. Verlinkungen zu Gesetzen und Verwaltungsvorschriften auf den Internetseiten der

Behörden des Landes und der Stadt Bremen sowie der Stadt Bremerhaven festgestellt. Das Ergebnis ist der diesem Bericht anliegenden Tabelle zu entnehmen (vgl. Ziff. 11.1 dieses Berichts).