

## **9. Entwicklungen in Deutschland und Europa**

Die gesetzgeberischen Aktivitäten in Deutschland und in Europa mit dem Ziel, staatliches Handeln transparenter und nachvollziehbarer zu machen und damit die demokratischen Teilhabemöglichkeiten des Einzelnen zu verbessern, schreiten voran.

### **9.1 Gesetzgeberische Aktivitäten in den Bundesländern**

Zehn Bundesländer verfügen mittlerweile über Gesetzesregelungen zum grundsätzlichen freien und voraussetzungslosen Zugang zu amtlichen Informationen der Verwaltung. Jüngst eingefügt in die Reihe der Länder mit Informationsfreiheitsgesetzen haben sich Thüringen (Thüringer Informationsfreiheitsgesetz vom 20.12.2007, dortiges GVBl. 2007, 256) und Sachsen-Anhalt (Informationszugangsgesetz vom 19.06.2008, dortiges GVBl. 2008, 242). Hamburg befindet sich nach dem Gesetzesbeschluss des Senats im Oktober 2008 auf dem Weg zu einem neuen Informationsfreiheitsgesetz, das die aus dem Jahr 2006 stammende Vorgängerregelung ablösen und zu einer Stärkung der Informationsrechte u. a. durch Ausweitung des Anwendungsbereichs, Zurückführung der Ausnahmetatbestände und Schaffung des Amtes eines Informationsfreiheitsbeauftragten führen soll. Auch in Rheinland-Pfalz, als elftem Bundesland, haben sich nunmehr die Befürworter eines Informationsfreiheitsgesetzes durchgesetzt. Der Entwurf eines Landesgesetzes zur Einführung des Rechts auf Informationszugang (dortige LT-Drs. 15/2085) wurde in der Sitzung des rheinland-pfälzischen Landtags am 12. November 2008 angenommen. In den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Sachsen blieben Gesetzesinitiativen zur Schaffung von Informationsfreiheitsgesetzen bisher ohne Erfolg.

### **9.2 Gesetzgeberische Aktivitäten des Bundes**

Über die nachfolgend dargestellten Entwicklungen berichte ich, weil sie Bürgerinnen und Bürger unseres Landes zugutekommen.

#### **9.2.1 Agrar- und Fischerei-Fonds-Informationen-Gesetz (AFIG)**

Mehr Transparenz im Bereich der Subventionsvergabe wird durch das Gesetz zur Veröffentlichung von Informationen über die Zahlung von Mitteln aus den Europäischen Fonds für Landwirtschaft und Fischerei (AFIG) hergestellt. Nachdem der Bundestag am 16. Oktober 2008 seinen Gesetzesbeschluss gefasst und der Bundesrat am 7. November 2008 zugestimmt hat, ist das Gesetz am 8. Dezember im Bundesgesetzblatt verkündet worden (BGBl. 2008 I Nr. 55, S. 2330 f.) und am darauffolgenden Tag in Kraft getreten (vgl. § 5 AFIG). Das AFIG dient der Durchführung europarechtlicher Vorgaben (vgl. Art. 44 a VO (EG) Nr. 1290/2005 i. V. m. VO (EG) Nr. 259/2008; Art. 51 VO (EG) Nr. 1198/2006 i. V. m. Art. 30, 31 VO (EG) Nr. 498/2007), nach denen die Mitgliedstaaten jährlich Informationen über die Empfänger und die Höhe von Mitteln aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) sowie Informationen über die Bereitstellung von Fördermitteln aus dem Europäischen Fischereifonds (EFF) veröffentlichen müssen.

Die Veröffentlichungspflicht umfasst Name, Sitz, Gesamtbetrag der Fondsmittel und ggf. Summe der einzelnen Fondsmittelgesamtbeträge sowie die betreffende Währung. Ab dem 17. Dezember sind die einschlägigen Subventionsinformationen auf der Internetseite der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung unter [www.agrar-fischerei-zahlungen.de](http://www.agrar-fischerei-zahlungen.de) einsehbar.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten hatte sich dafür eingesetzt, die Veröffentlichungspflicht auch auf das geförderte Vorhaben und die jeweilige Förderungssumme zu erstrecken, um eine effektive Kontrolle der Mittelvergabe und -verwendung auch durch die Öffentlichkeit zu ermöglichen (vgl. 2. JB, Ziff. 10.3.2). Von einer derartigen Erweiterung der Veröffentlichungspflicht hat der Gesetzgeber jedoch - trotz europarechtlich bestehender Möglichkeit - bedauerlicherweise keinen Gebrauch gemacht.

### **9.2.2 Geodatenzugangsgesetz**

Zur Umsetzung der Richtlinie 2007/2/EG vom 14. März 2007 zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE-Richtlinie; ABl. Nr. L 108, S. 1 vom 25.04.2007) sind die Mitgliedstaaten gehalten, bis zum 15. Mai 2009 nationale Geodateninfrastrukturen zu schaffen. Die Bundesregierung legte im Oktober 2008 ihren endgültigen Entwurf eines Gesetzes über den Zugang zu digitalen Geodaten (GeoZG), also Daten mit direktem oder indirektem Bezug zu einem bestimmten Standort oder geografischen Gebiet, die bei geodatenhaltenden Stellen des Bundes vorhanden sind, vor (BT-Drs. 16/10530). Am 13. November 2008 nahm der Deutsche Bundestag diesen Gesetzentwurf unverändert an (BT-Drs. 902/08). Das GeoZG verpflichtet die geodatenhaltenden Stellen des Bundes, Geodaten und Geodatendienste grundsätzlich öffentlich verfügbar bereitzustellen und eröffnet damit im Ergebnis grundsätzlich jedermann den Zugang zu digitalen Geodaten, enthält aber aufgrund seiner primären Zielrichtung im Unterschied zu den bisherigen Informationsfreiheitsgesetzen (UIG, IFG, VIG) keinen expliziten Zugangsanspruch des Einzelnen. In Bremen, wie auch in anderen Bundesländern, laufen derzeit die Vorbereitungen bzw. Arbeiten zur fristgerechten Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie in landesrechtliche Regelungen.

### **9.2.3 Erfahrungen mit dem Verbraucherinformationsgesetz**

Am 1. Mai 2008 ist das Gesetz zur Regelung des Rechts der Verbraucherinformation (VIG) in Kraft getreten, mit dem Verbrauchern grundsätzlich der Zugang speziell zu behördlichen Informationen im Bereich der Lebens- und Futtermittel eröffnet wird. Unklar war insbesondere das Verhältnis zu den allgemeinen Informationsfreiheitsgesetzen (IFG). Ein Vorrang des VIG gegenüber dem IFG ist aber nach geltender Rechtslage nicht begründbar. Der Zugangsanspruch nach VIG steht daher neben dem Informationszugangsanspruch nach dem IFG.

Auskunft über erste Erfahrungen mit dem Verbraucherinformationsgesetz verlangten mehrere Bundestagsabgeordnete in einer Kleinen Anfrage an die Bundesregierung im August 2008 (BT-Drs. 16/10088). Die Bundesregierung wies in ihrer Antwort u. a. darauf hin, dass derzeit in der „Startphase“ des Gesetzes von einer fortlaufenden statistischen Antragserfassung abgesehen werde, eine Evaluation aber zwei Jahre nach dem Inkrafttreten auf Bitten des Bundestags und des Bundesrats hin

geplant sei. Zur Vorbereitung der geplanten Evaluation und zur Diskussion anderer Punkte sei ein Abstimmungsgespräch zwischen den für den Vollzug des VIG zuständigen Bundes- und Landesbehörden geplant. Des Weiteren teilte die Bundesregierung mit, dass die zum Verbraucherinformationsgesetz eingerichtete Homepage ([www.vig-wirkt.de](http://www.vig-wirkt.de)) täglich durchschnittlich von 40 bis 50 Nutzern aufgerufen werde.

Für eine fundierte Bewertung der Wirksamkeit des Gesetzes und des evtl. Nachbesserungs- und Harmonisierungsbedarfs ist es also angesichts seines kurzen Geltungszeitraums noch zu früh.

#### **9.2.4 Weiterentwicklung des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes**

Maßnahmen zur konsequenten Weiterentwicklung des Informationsfreiheitsgesetzes verlangen die Fraktion und mehrere Abgeordnete von Bündnis 90/Die Grünen in einem in den Bundestag eingebrachten Antrag vom 12. November 2008 (BT-Drs. 16/10880). Gefordert wird insbesondere, die Transparenz über das IFG selbst und seine Möglichkeiten zu erhöhen, bereits vorliegende Erkenntnisse über Defizite des IFG durch entsprechende Gesetzesänderungen umzusetzen und nachhaltiger auf einen Bewusstseinswandel in allen Teilen der Bundesverwaltung im Hinblick auf transparentes Handeln gegenüber Bürgerinnen und Bürgern hinzuwirken.

### **9.3 Aktivitäten auf europäischer Ebene**

#### **9.3.1 Konvention des Europarates über den Zugang zu amtlichen Dokumenten**

Bereits im Februar 2002 hatte der Ministerausschuss des Europarates eine Empfehlung betreffend des Zugangs zu amtlichen Dokumenten an die Mitgliedstaaten des Europarates gerichtet (Rec [2002] 2 vom 21.02.2002). Da Empfehlungen kein rechtsverbindlicher Charakter zukommt, setzten in der Folgezeit Überlegungen zur Schaffung einer völkerrechtlich verbindlichen Konvention ein. Im Mai 2005 beauftragte der Ministerausschuss den sog. Lenkungsausschuss für Menschenrechte (CDDH) mit der Erarbeitung eines Konventionsentwurfs betreffend des Zugangs zu amtlichen Dokumenten. Unter dessen Aufsicht erarbeitete eine Gruppe von Spezialisten (DH-S-AC) einen Entwurf, der inhaltlich jedoch in einigen Punkten hinter der Empfehlung des Ministerkomitees aus dem Jahre 2002 zurückblieb. Forderungen nach Nachbesserungen in einzelnen Punkten, die auch ich in meiner Funktion als Vorsitzender der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten an die Arbeitsgruppe herangetragen hatte, konnten aufgrund des Widerstands etlicher Mitgliedstaaten zunächst nicht durchgesetzt werden. Die Parlamentarische Versammlung des Europarats griff jedoch die bereits vorgetragenen Verbesserungsvorschläge bei der Beratung des Konventionsentwurfs in ihrer Herbstsitzung 2008 wieder auf. In ihrer Stellungnahme vom 3. Oktober (No. 270 [2008]) beanstandete sie insbesondere, dass die Definition der öffentlichen Stellen, die dem Informationszugangsanspruch unterliegen, zu eng gefasst sei, monierte des Weiteren das Fehlen einer Fristvorgabe für die Bearbeitung der Informationszugangsanfragen und schließlich die unzureichenden Durchsetzungsmöglichkeiten im Falle der Ablehnung des Informationszugangsanspruchs. Sie empfahl dem Ministerkomitee, den Konventionsentwurf zwecks nochmaliger Prüfung an den

Lenkungsausschuss für Menschenrechte zurückzusenden. Aufgrund der vorausgegangenen ausführlichen Diskussionen auch der genannten Kritikpunkte in der Arbeitsgruppe war allerdings kaum zu erwarten, dass das Ministerkomitee dieser unverbindlichen Empfehlung Rechnung tragen würde. Am 27. November 2008 nahm das Ministerkomitee den Konventionsentwurf endgültig an, wobei den Kritikpunkten der Parlamentarischen Versammlung im Wesentlichen nicht Rechnung getragen wurde (vgl. Art. 1, 5, 8 der Konvention). Die Konvention tritt gemäß Art. 16 in Kraft, sobald zehn Mitgliedstaaten sie nach den jeweiligen innerstaatlichen Rechtsvorschriften ratifiziert haben.

Ungeachtet einzelner möglicher Kritikpunkte ist die Konvention ein weiterer bedeutender Meilenstein auf dem Weg zur Verwirklichung der Informationsfreiheit in Europa. Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten, der ich angehöre, begrüßte daher in ihrer EntschlieÙung vom 3. Dezember 2008 die Konvention als weltweit erstes völkerrechtlich verbindliches Vertragswerk zur Informationsfreiheit ausdrücklich und forderte den Bund auf, baldmöglichst die Konvention zu ratifizieren (vgl. Ziff. 10.2 dieses Berichts)

### **9.3.2 Überarbeitung der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (VO Nr. 1049/2001)**

Artikel 255 Abs. 1 EG-Vertrag normiert den grundsätzlichen Zugang zu den Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, wobei die Einzelheiten des Zugangs in der auf Art. 255 Abs. 2 EG-Vertrag gestützten Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 geregelt sind. Im Rahmen der sog. Europäischen Transparenzinitiative überprüfte die Kommission die Verordnung (vgl. KOM [2007] 185) und legte im Frühjahr 2008 dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Vorschlag zur Änderung der bisherigen Verordnung vor (KOM [2008] 229). In einer gemeinsamen EntschlieÙung (vgl. Ziff. 10.1 dieses Berichts) wies die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland im Sommer 2008 darauf hin, dass die vorgelegten Vorschläge im Ergebnis nicht auf eine Verbesserung der Zugangsmöglichkeiten, sondern im Gegenteil auf eine drastische Einschränkung des Zugangsrechts zu europäischen Dokumenten hinausliefen. Europäisches Parlament und Rat wurden aufgefordert, den Vorschlägen der Kommission nicht zu folgen. Im Übrigen schloss sich die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten der Kritik des Europäischen Bürgerbeauftragten in seiner Stellungnahme vom 2. Juni 2008 an. Anfang November 2008 legte der federführende Parlamentsausschuss für Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres dem Europäischen Parlament seinen Abschlussbericht zum Kommissionsentwurf vor. Auf der Grundlage dieses Berichts wird nun das Europäische Parlament in der nach derzeitigem Stand für den 24. März 2009 angesetzten Plenarsitzung seine gem. Art. 251 Abs. 2 EG-Vertrag abzugebende Stellungnahme erarbeiten. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die vielstimmig geäußerte Kritik das Europäische Parlament bzw. den Rat zu Abänderungsvorschlägen bzw. Abänderungen am Kommissionsentwurf veranlasst.

## **9.4 Neue Informationsfreiheitsgesetze und -beauftragte**

Eine der wesentlichen Voraussetzungen für die demokratische Willensbildung und damit für die Teilhabe aller an der Gestaltung unseres Gemeinwesens, aber auch für eine effektive Kontrolle staatlichen Handelns, ist ein bürgerorientierter, transparent handelnder Staat im Dienste der Bürgerinnen und Bürger und im Dialog mit ihnen. Die Bürgerinnen und Bürger müssen einen umfassenden Zugang zu Informationen über öffentliche Vorgänge haben, um sich kundig machen und ein eigenes Urteil bilden zu können, damit sie Vorgänge mitgestalten können. Dieser dem Informationszugangsanspruch zugrunde liegende Gedanke setzt sich in Deutschland immer mehr durch. Zu den Informationsfreiheitsbeauftragten neu hinzugekommen ist seit dem 1. Oktober 2008 der Landesbeauftragte für die Informationsfreiheit des Landes Sachsen-Anhalt. Außer in Sachsen-Anhalt sind im Berichtsjahr neue Informationsfreiheitsgesetze in Hamburg, Rheinland-Pfalz und bereits kurz vor Ende 2007 in Thüringen in Kraft getreten. In Thüringen und Rheinland-Pfalz werden allerdings keine Landesinformationsfreiheitsbeauftragten bestellt.

## **9.5 Neue Gerichtsentscheidungen zur Informationsfreiheit**

Auch im Berichtsjahr ergingen wieder einige verwaltungsgerichtliche Entscheidungen in Sachen Informationsfreiheit, die auch für die Auslegung des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes relevant sein können. Auf einige möchte ich hier kurz hinweisen:

Das Verwaltungsgericht Ansbach (Urteil vom 22. Januar 2008, AN 4 K 07.00903, AN 4 K 07.01333; Rechtsmittelverfahren zum Redaktionsschluss noch nicht abgeschlossen) hatte sich in einem Rechtsstreit u. a. mit dem Ausschlussstatbestand nach § 3 Nr. 4 IFG zu befassen und entschied, dass der allgemeine Informationszugangsanspruch bereits dann ausgeschlossen sei, wenn ein Vorgang förmlich als „VS-NfD“ (Vertrauliche Sache – Nur für den Dienstgebrauch) eingestuft sei. Darauf, ob diese Einstufung formell und materiell rechtmäßig sei, komme es hingegen nicht an (offengelassen etwa von VG Berlin, Urteil vom 31. Mai 2007, 2 A 93.06). Des Weiteren wies es darauf hin, dass § 3 Nr. 4 IFG keine verfassungsrechtlich unzulässige sogenannte dynamische Verweisung auf Verwaltungsvorschriften darstelle.

Unter anderem mit den Anforderungen an einen zulässigen Informationszugangsantrag hatte sich das Verwaltungsgericht Frankfurt a. M. in einem Rechtsstreit zwischen der Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. und der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) auseinander zu setzen. In seinem Urteil vom 23. Januar 2008 (7 E 1487/07; rechtskräftig) stellte das Gericht klar, dass sich dem Antrag Art, Umfang und Ziel der begehrten Information entnehmen lassen müsse. Auf einen solchermaßen zulässigen Antrag hin müsse die Behörde dann ggf. auch die in ihrem Bestand dezentral und in unterschiedlicher Form vorhandenen Informationen sammeln und zusammenstellen, um sie dann zugänglich zu machen.

Mit einem neuerlichen Informationszugangsantrag gegenüber der BaFin befasste sich das Verwaltungsgericht Frankfurt a. M. in einer grundlegenden Entscheidung ebenfalls vom 23. Januar 2008 (7 E 3280/06; Rechtsmittelverfahren zum Redaktionsschluss noch anhängig). Es entschied hier, dass die beklagte BaFin nicht ausreichend eine nachteilige Auswirkung des

Bekanntwerdens der begehrten Information auf ihre Kontroll- und Aufsichtsaufgaben dargelegt habe und § 3 Nr. 1 d IFG nicht in eine Bereichsausnahme für die Finanzaufsicht uminterpretiert werden dürfe. Auch die in § 8 Wertpapierhandelsgesetz (WpHG) geregelte allgemeine Verschwiegenheitspflicht (vgl. § 3 Nr. 4 IFG), die über den Wortlaut hinaus auch die Behörde als Anstalt des öffentlichen Rechts selbst erfasse, erstrecke sich nicht auf sämtliche Erkenntnisse der BaFin bei ihrer Aufsichtstätigkeit, da ein solches Verständnis auf eine gesetzlich nicht vorgesehene Bereichsausnahme für die Finanzaufsicht hinausliefe.

Im Mittelpunkt einer an das eben genannte Urteil anschließenden Entscheidung des Verwaltungsgerichts Frankfurt a. M. vom 12. März 2008 erneut mit der BaFin als Beklagter (7 E 5426/06; Rechtsmittelverfahren zum Redaktionsschluss noch nicht abgeschlossen) stand abermals die Auseinandersetzung mit der Frage, wie weit der Ausschlussbestand nach § 3 Nr. 1 d IFG reicht und inwieweit die Verschwiegenheitspflichten nach § 9 Kreditwesengesetz (KWG) und § 8 WpHG i. V. m. § 3 Nr. 4 IFG Informationszugangsansprüche ausschließen. Das Gericht bestätigte seine Entscheidung vom 23. Januar 2008 (7 E 3280/06). Es wies in diesem Zusammenhang auch darauf hin, dass grundsätzlich ein berechtigtes Interesse an der Geheimhaltung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nicht bestehe, wenn sich die Information auf strafbare Handlungen oder sonstige Rechtsverstöße beziehe.

Nach § 7 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 IFG ist auch ein nur zum Teil bestehender Informationszugangsanspruch dann ausgeschlossen, wenn die Zugänglichmachung einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand erfordern würde. Mit einer solchen Konstellation sowie erneut dem Ausschlussbestand nach § 3 Nr. 4 IFG i. V. m. § 9 KWG hatte sich das Verwaltungsgericht Frankfurt a. M. anlässlich eines weiteren bei ihm anhängigen Rechtsstreits mit der BaFin als Beklagter zu befassen (Urteil vom 19. März 2008, 7 E 4067/06; Rechtsmittelverfahren zum Redaktionsschluss noch anhängig).

Die genannten, zum Redaktionsschluss noch nicht rechtskräftigen Entscheidungen des Verwaltungsgerichts Frankfurt a. M. sind nun Anlass für den Bundesrat, eine Abänderung des IFG vorzuschlagen, um den Bereich der Finanzaufsicht durch Einfügung eines neuen Ausschlussbestands in § 3 IFG gänzlich von Informationszugangsansprüchen freizustellen (vgl. Br-Drs. Nr. 827/08 unter Ziff. 3). Es bleibt im Interesse der Informationsfreiheit zu hoffen, dass dieser Vorschlag nicht Gesetz wird.

Die Erteilung einer Information nach dem Informationsfreiheitsgesetz ist – wie auch die Ablehnung der begehrten Information – ein Verwaltungsakt gem. § 35 Verwaltungsverfahrensgesetz; sie muss also im Falle einer Ablehnung ggf. im Wege der Verpflichtungsklage erstritten werden (vgl. etwa Urteil des Verwaltungsgerichts Ansbach vom 20. März 2008, AN 16 K 06.00003; rechtskräftig).

Abermals das Verwaltungsgericht Frankfurt a. M. hatte sich in einem Eilverfahren mit der Auslegung des § 8 Abs. 1 IFG zu beschäftigen und stellte in seinem Beschluss vom 25. April 2008 (7 L 635/08.F), der in der Rechtsmittelinstanz bestätigt wurde und damit rechtskräftig ist, fest, dass für ein „Berührtsein“ der Belange eines Dritten durch einen Informationszugangsanspruch eine niedrige Schwelle anzusetzen sei.

In einem Rechtsstreit zwischen einem Insolvenzverwalter und einer bundesunmittelbaren Körperschaft des öffentlichen Rechts (vgl. Art. 87 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz) entschied das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (Beschluss vom 28. Juli 2008, 8 A 1548/07; rechtskräftig), dass auch einem Insolvenzverwalter als solchem ein Informationszugangsanspruch zustehe, da auch er als Partei kraft Amtes eine natürliche Person und damit anspruchsberechtigt nach § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG sei. Auch das Insolvenzrecht schließe in der vorliegenden Konstellation den Zugangsanspruch des Klägers nicht aus.

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof versagte in seinem Urteil vom 7. Oktober 2008 (5 BV 07.2162; rechtskräftig) unter Anwendung des § 3 Nr. 6 Alt. 2 IFG einem Verlagsunternehmen den eingeklagten Informationsanspruch gegenüber einem gesetzlichen Unfallversicherungsträger auf Herausgabe der Namen und Adressen sämtlicher bei ihm versicherter natürlicher und juristischer Personen, deren Nutzung zu kommerziellen Zwecken klägerseits beabsichtigt war.