

4. Jahresbericht der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit

Hiermit erstatte ich der Bürgerschaft (Landtag) und dem Präsidenten des Senats über das Ergebnis der Tätigkeit im Jahre 2009 den 4. Jahresbericht zum 31. März 2010 (§ 12 Abs. 3 Bremer Informationsfreiheitsgesetz – BremIFG). Redaktionsschluss für die Beiträge war der 31. Dezember 2009.

Dr. Imke Sommer

Die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit

Inhaltsverzeichnis

1.	Vorwort	4
2.	Informationsfreiheit in der Bremischen Bürgerschaft	8
3.	Tätigkeiten im Berichtszeitraum	10
3.1	Eingaben – Beispielsfälle.....	11
3.1.1	Erteilung von Informationen zu Fluglärmgutachten.....	12
3.1.2	Auskunft zum Umfang des Nachtflugbetriebs	13
3.2	Beratung / Information der Verwaltung.....	14
3.2.1	Erarbeitung einer Handlungsempfehlung für die Bauverwaltung.....	15
3.2.2	Beratungstätigkeit für Behörden	16
3.3	Layout-Umstellung und Aktualisierung unseres Webauftritts www.informationsfreiheit-bremen.de	17
4.	Auszeichnung des zentralen elektronischen Informationsregisters	18
5.	Rechtlicher Nachbesserungsbedarf des geltenden Bremer Informationsfreiheitsgesetzes.....	19
5.1	Anwendungsbereich klarstellen.....	20
5.2	Schutz von personenbezogenen Daten und Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen synchronisieren.....	21
5.3	Formerfordernisse des Antrags?	23
5.4	Ergänzung des § 9 Absatz 1 des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes.....	24
5.5	Textformerfordernis und Begründungspflicht der Ablehnungsentscheidung einführen	25
5.6	Bremische Kostenregelungen harmonisieren.....	26
5.7	Überprüfung der Ablehnungsgründe	27
6.	Missverständlichkeit des Begriffs „Informationsfreiheit“	28
7.	Evaluation des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes	29
8.	Gebührenverordnung zum Bremer Informationsfreiheitsgesetz.....	30
9.	Entwicklungen der Informationsfreiheit in Deutschland und Europa.....	31
9.1	Gesetzgeberische Aktivitäten in den Bundesländern.....	32
9.2	Bremer Geodatenzugangsgesetz.....	33
9.3	Novellierungspläne der Bundesregierung im Bereich der Informationsfreiheitsgesetze des Bundes.....	34
9.4	Aktivitäten auf europäischer Ebene.....	35
9.4.1	Konvention des Europarates über den Zugang zu amtlichen Dokumenten.....	36
9.4.2	Überarbeitung der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (VO Nr. 1049/2001).....	37
10.	Rechtsprechung und Rechtsprechungsdatenbank zur Informationsfreiheit.....	38
11.	Die Entschließungen der Konferenzen der Informationsfreiheitsbeauftragten Deutschlands im Jahr 2009	39
11.1	Keine weitere Einschränkung der Transparenz bei Finanzaufsichtsbehörden	40
11.2	Informationszugang für Bürgerinnen und Bürger verbessern	41
11.3	Mehr Transparenz durch gesetzlichen Schutz von Whistleblowern.....	42

12.	Anhang: Entschließung aus dem Jahr 2007 zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen	43
------------	---	-----------

1. Vorwort

Die Bremische Bürgerschaft hat mich am 29. April 2009 gleichzeitig mit der Wahl zur Landesbeauftragten für Datenschutz auch zur Landesbeauftragten für Informationsfreiheit gewählt. Daher ist dies der erste Jahresbericht zur Informationsfreiheit, den ich der Bremischen Bürgerschaft und dem Präsidenten des Senats der Freien Hansestadt Bremen vorlege.

Das „Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Bremen (Informationsfreiheitsgesetz – IFG)“ ist am 1. August 2006 in Kraft getreten. Es gewährt allen Menschen das Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen in Bremen, es sei denn, es greift einer der vier Ausnahmetatbestände: Schutz von besonderen öffentlichen Belangen, Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses, Schutz personenbezogener Daten und Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen.

Das Gesetz eröffnet zwei Wege des Informationszuganges. Einerseits können die Menschen an die Verwaltung einen entsprechenden Antrag richten. Von den anderen Informationszugangs- und Informationsfreiheitsgesetzen im Bund und in den Ländern unterscheidet sich das bremische Gesetz durch ein besonders starkes Setzen auf die zweite Säule des Informationszuganges, die Statuierung von Veröffentlichungspflichten für die Verwaltung. Dass die Veröffentlichung der vielen Pflichtdokumente und der ebenso zahlreichen sonstigen Dokumente im bundesweit einmaligen zentralen elektronischen Informationsregister erfolgt, reduziert den Verwaltungsaufwand – nachdem das Register einmal zum Laufen gebracht wurde.

Vor allem diese beiden Bremensien – weitreichende Veröffentlichungspflichten und zentrales elektronisches Informationsregister – haben dazu beigetragen, dass sich die bremische Verwaltungswirklichkeit in den dreieinhalb Jahren der Geltung des Gesetzes verändert hat: Die beschlossenen Senatsvorlagen und viele andere Dokumente werden in das Informationsregister eingestellt, für jede Senatsvorlage wird entschieden, ob sie im Informationsregister veröffentlicht werden kann, jedes Ressort hat Ansprechpartnerinnen oder Ansprechpartner für die Durchsetzung von Informationsfreiheitsansprüchen benannt, und es gibt einen ressortübergreifenden Erfahrungsaustausch in Sachen Informationsfreiheit. Außerdem steigt die Anzahl der Anträge auf Informationszugang, allerdings nur sehr langsam. Natürlich könnte die Umsetzung und Anwendung des Gesetzes noch informationsfreundlicher sein, das zeigen einige der Beiträge dieses Berichtes, aber insgesamt ist das Bremer Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen ein solides Gefährt auf dem langen Weg zu mehr Transparenz in der Verwaltung.

Für eine weitere Steigerung der Informationsfreundlichkeit in Bremen und Bremerhaven bietet die nächste Zeit viel Gelegenheit. Das Gesetz selbst verpflichtet den Senat nämlich, unter Mitwirkung der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit die gesetzlichen Auswirkungen zu überprüfen, und es verpflichtet die Bürgerschaft, das Gesetz auf wissenschaftlicher Grundlage zu evaluieren. Das Institut für Informationsmanagement Bremen GmbH ist mit der Evaluation des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes beauftragt worden. Dem Parlamentsausschuss für Informations- und Kommunikationstechnologie und Medienangelegenheiten der Bremischen Bürgerschaft wurden am 29. Januar 2010 erste Ergebnisse der Untersuchungen, die auch auf Telefonbefragungen beruhen, präsentiert.

Schon an diesen ersten Evaluationsergebnissen wird deutlich, dass es beim Bremer Informationsfreiheitsgesetz in einigen Punkten Optimierungsmöglichkeiten gibt. Ein detaillierterer Beitrag zu den juristischen Optimierungsmöglichkeiten findet sich unter Ziffer 5. dieses Berichts.

„Bremitesches Informationszugangsfreiheitsgesetz“?

Schon über den Titel des Gesetzes beziehungsweise die gesetzlich vorgegebene Abkürzung „Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremlFG)“ könnte diskutiert werden. Immerhin glauben 26,7 Prozent derjenigen Bürgerinnen und Bürger, die schon einmal vom Informationsfreiheitsgesetz gehört haben, fälschlicherweise, dass das Gesetz das Recht auf freie Verbreitung von Informationen und nicht das Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen beinhaltet. Dieser Fehlinformiertheit könnte begegnet werden, wenn der Gesetzestitel sprechender wäre, etwa indem das Gesetz als „Bremer Informationszugangsfreiheitsgesetz“ oder noch kürzer: „Bremer Informationszugangsgesetz“ bezeichnet würde. Bei der letztgenannten Variante ginge allerdings die „Freiheit“ und damit der Verweis darauf verloren, dass amtliche Informationen grundsätzlich frei für alle Menschen verfügbar sein sollen und dass es sich bei dem durch das Gesetz statuierten Recht um den Ausdruck der Freiheit der Menschen handelt, diejenigen Informationen zu erhalten, die sie für ihre Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung brauchen.

Um Missverständnisse künftig zu vermeiden, muss das Recht auf Einsicht in amtliche Informationen jedenfalls mehr in das Bewusstsein der Menschen gelangen, unabhängig davon, ob es nun durch den Begriff Informationsfreiheit oder den Begriff Informationszugang ausgedrückt wird. Hier sind alle öffentlichen Stellen in Bremen und Bremerhaven, inklusive der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit, gefordert.

Detailliertere Veröffentlichungspflichten

Das bremische Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu amtlichen Informationen setzt also nicht nur auf Anträge von Bürgerinnen und Bürgen, sondern auch auf die Normierung von Veröffentlichungspflichten. Diese Veröffentlichungspflichten zwingen die Verwaltung, Informationen ohne Anstoß von außen zur Verfügung zu stellen. Die dahinterstehende Idee, die Verwaltung von einem Teil der Anträge dadurch zu entlasten, dass sie ihnen zuvorkommt, scheint aufgegangen zu sein: Fast ein Fünftel der zum Bremer Informationsfreiheitsgesetz Befragten erklärten, sie hätten nur deshalb noch keinen Antrag auf Informationszugang gestellt, weil sie die gewünschten Informationen schon im Internet erhalten hätten.

Nach der gegenwärtigen Formulierung in § 11 des Gesetzes beziehen sich Veröffentlichungspflichten auf Organisations-, Geschäftsverteilungs- und Aktenpläne, auf Verwaltungsvorschriften sowie „weitere geeignete Informationen“. In der aufgrund des Gesetzes ergangenen „Verordnung über die Veröffentlichungspflichten nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz“ wird festgelegt, dass zu den „weiteren geeigneten Informationen“ insbesondere Handlungsempfehlungen, Statistiken, Gutachten, Berichte, Broschüren, Dienstvereinbarungen und beschlossene Senatsvorlagen gehören. Auch könnten insbesondere Informationen, die Antragstellerinnen und Antragstellern nach dem Informationsfreiheitsgesetz zugänglich gemacht wurden, zur Veröffentlichung geeignet sein.

Da nicht davon ausgegangen werden kann, dass Informationssuchende in jedem Fall die aufgrund des Gesetzes ergangene Verordnung lesen, sollte darüber nachgedacht werden, ob nicht die in der Verordnung festgelegten zur Veröffentlichung geeigneten Informationen bereits im Gesetz selbst

genannt werden sollten, ob also nicht der Inhalt der Rechtsverordnung ins Gesetz aufgenommen werden sollte.

Synchronisierung des Schutzes von personenbezogenen Daten und Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen

Das bremische Gesetz über die Zugangsfreiheit zu amtlichen Informationen bekennt sich zu einer Abkehr vom geheim agierenden Obrigkeitsstaat. Das Gegenteil eines solchen absolut intransparent handelnden Staates könnte in Schweden gesehen werden, wo es die Informationsfreiheit seit 1766 gibt. In einer in Bremen stattfindenden Veranstaltung zum Thema Informationszugang leitete ein schwedischer Diskussionssteilnehmer seinen Beitrag folgendermaßen ein: „Wenn ich an einem Tag gesehen habe, dass meine Nachbarin zur Stadt gegangen ist und dort einen Brief abgegeben hat und ich dann am nächsten Tag bei der Stadtverwaltung den Brief einsehe, dann ...“. Dass nach diesen Worten ein aufgeregtes Gemurmel unter seinen überwiegend deutschen Mitdiskutantinnen und Mitdiskutanten entstand, konnte sich der schwedische Diskussionssteilnehmer gar nicht erklären, weil in Schweden seit 250 Jahren, von wenigen Ausnahmen abgesehen, alle Verwaltungsdokumente öffentlich sind.

Unser deutsches Unbehagen angesichts der im schwedischen Beispiel aus unserer Sicht deutlich zu weitgehenden Ungeschütztheit persönlicher Daten zeigt, dass in der deutschen Rechtsordnung eine Balance zwischen Informationsfreiheit und Grundrechten derjenigen, über die der Staat Informationen besitzt, gefunden werden muss. Und hier kann anschaulich gezeigt werden, dass es bei der Beantwortung der Frage, in welchem Maße Informationen über Dritte durch den Staat offenbart werden dürfen, darum gehen muss, um welche Informationen es sich handelt, wie nah an der Persönlichkeit der Menschen sie liegen. So wäre es nach unserem Verfassungsrecht im Beispielsfall rechtswidrig, wenn die Verwaltung dem Nachbarn einen Brief mit Gesundheitsdaten offenbaren würde. Wohingegen eine Offenbarung an den Nachbarn nach unserem Verfassungsrecht eher als unproblematisch anzusehen wäre, wenn in dem Brief ein zuvor in der ganzen Stadt verteiltes Flugblatt mit der Ankündigung einer öffentlichen Veranstaltung der Firma der Briefschreiberin enthalten wäre.

Unsere Verfassung schützt das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, das ganz entscheidend auf der Menschenwürde beruht, in besonderer Weise, wenn der unabdingbare Menschenwürdekern betroffen ist. Andere Grundrechte, wie das Eigentumsrecht und die Berufsfreiheit, können durch Gesetze beschränkt werden.

Diese verfassungsrechtliche Wertung wird an einer Stelle des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes umgekehrt. Nach dessen § 6 besteht der Anspruch auf Informationsfreiheit nicht, soweit der Zugang zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gewährt wird und der Betroffene nicht eingewilligt hat. Demgegenüber darf auch ohne Einwilligung des Betroffenen der Zugang zu personenbezogenen Daten gewährt werden, wenn eine Abwägung ergibt, dass das Informationsinteresse der Antragstellenden das schutzwürdige Interesse derjenigen, um deren personenbezogene Daten es geht, überwiegt. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse werden also vom bremischen Gesetz stärker geschützt als personenbezogene Daten der Bürgerinnen und Bürger. Es würde demgegenüber die verfassungsrechtliche Wertung des Grundgesetzes widerspiegeln, wenn auch im Fall der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse eine Abwägungspflicht zwischen den schutzwürdigen Interessen der Firmeninhaberinnen oder Firmeninhaber und dem Informationsinteresse der Antragstellenden bestünde.

Information über Gebühren

Nach der Telefonumfrage haben von zehn Personen, die über einen Antrag auf Informationszugang nachgedacht, ihn aber nicht gestellt haben, fünf als Motiv dafür die Furcht vor zu hohen Gebühren benannt. Nach der Gebührenordnung zum bremischen Gesetz über die Freiheit des Zuganges zu Informationen können tatsächlich Gebühren von bis zu 500 Euro erhoben werden. Die Höchstsumme gilt für den Fall, dass der Verwaltungsaufwand mehr als acht Stunden beträgt. Zwingend gebührenfrei sind demgegenüber die Ablehnung des Antrages, die persönliche Einsichtnahme vor Ort und die Zugangsgewährung für Informationen, die einen Verwaltungsaufwand von unter einer halben Stunde hervorrufen. Nach unseren bisherigen Erfahrungen geht die Verwaltung sehr maßvoll mit der Kostenerhebungsbefugnis um.

Die geschilderte Einschätzung der Befragten macht deutlich, dass die Bürgerinnen und Bürger dringend besser über die Gebührenhöhen aufgeklärt werden müssen. Daneben sollte darüber nachgedacht werden, ob für die Bürgerinnen und Bürger neben den beiden Wegen eigener, gegebenenfalls gebührenpflichtiger Antrag und kostenloser Blick in das Informationsregister noch eine dritte, selbstverständlich ebenfalls kostenfreie Variante des Informationszuges eröffnet werden sollte. Denkbar wäre es beispielsweise, eine elektronische Möglichkeit zu schaffen, mit deren Hilfe die Menschen der Verwaltung ihre Anregungen dafür zukommen lassen könnten, welche Informationen über das Informationsregister veröffentlicht werden sollten.

Die Freiheit des Informationszuges zum Thema machen

Als Resümee bleibt, dass diejenigen, die an der öffentlichen Meinungsbildung mitwirken, das kommende Jahr, in dem die Evaluation des bremischen Gesetzes über die Freiheit des Zuganges zu Informationen auf der Tagesordnung stehen wird, dazu nutzen sollten, die Freiheit des Informationszuges zum Thema zu machen. Gerade Gesellschaften in Krisensituationen sind darauf angewiesen, dass sich ihre Mitglieder alle gemeinsam an der Krisenbewältigung beteiligen. Und die unabdingbare Voraussetzung für das Mitdiskutieren ist die Informiertheit. In Bremen und Bremerhaven können alle unter www.informationsregister.bremen.de beziehungsweise unter www.bremen.de unter der Rubrik Politik und Staat / Bürgerservice / Amtliche Informationen die im zentralen elektronischen Informationsregister enthaltenen amtlichen Informationen einsehen und – sofern sie eine gewünschte Information dort nicht finden – dort einen elektronischen Antrag auf Informationszugang stellen.

Und wenn all diese Wege nicht zum gewünschten Ergebnis führen, dann hilft die Landesbeauftragte für Informationsfreiheit den Menschen gern bei der Durchsetzung ihres Rechtes auf Zugang zu Informationen, die bei Bremer und Bremerhavener Behörden vorhanden sind.

Dr. Imke Sommer

Die Landesbeauftragte für Datenschutz
und Informationsfreiheit

2. Informationsfreiheit in der Bremischen Bürgerschaft

Im Folgenden sind Bericht und Antrag des Ausschusses für Informations- und Kommunikationstechnologie und Medienangelegenheiten zum 3. Jahresbericht des Landesbeauftragten für Informationsfreiheit vom 27. Februar 2009 (Drucksache 17/707) und zur Stellungnahme des Senats vom 25. August 2009 (Drucksache 17/904) wiedergegeben:

I. Bericht

Die Bürgerschaft (Landtag) überwies in ihrer Sitzung am 18. März 2009 den 3. Jahresbericht des Landesbeauftragten für Informationsfreiheit vom 27. Februar 2009 (Drucksache 17/707) und in ihrer Sitzung am 1. Oktober 2009 die dazu erfolgte Stellungnahme des Senats vom 25. August 2009 (Drucksache 17/904) an den Ausschuss für Informations- und Kommunikationstechnologie und Medienangelegenheiten zur Beratung und Berichterstattung.

Der Ausschuss hat den Bericht und die Stellungnahme in seinen Sitzungen am 19. Juni und 30. Oktober 2009 beraten und ließ sich durch die Landesbeauftragte für Informationsfreiheit und die Senatorin für Finanzen über den aktuellen Stand und die Erfahrungen mit dem Informationsfreiheitsgesetz informieren. Beraten wurden insbesondere die Ziffern 3.2 (Erteilung von Informationen zu Fluglärm) und 3.5 (Umfang der Veröffentlichungspflichten nach § 11 Bremer Informationsfreiheitsgesetz [BremIFG]) des Berichts. Zu diesen Ziffern nimmt der Ausschuss wie folgt Stellung:

1. Erteilung von Informationen zu Fluglärm (Ziffer 3.2): Bei dieser Ziffer ging es im Wesentlichen um einen konkreten Fall, in dem ein Bürger den Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa um bestimmte Informationen zu zwei Fluglärmgutachten gebeten hat, ihm diese Auskünfte aber zunächst nicht erteilt wurden. In einer Stellungnahme gegenüber dem Ausschuss hat das Ressort deutlich gemacht, dass in diesem Fall Fristen versäumt worden seien, der betroffene Bürger die entsprechenden Informationen aber inzwischen erhalten habe. Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass sich der konkrete Fall erledigt hat und bittet den Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa darum, künftig auf die Einhaltung der vorgeschriebenen Fristen zu achten und Informationsanträge von Bürgern zeitnah zu bearbeiten.

2. Umfang der Veröffentlichungspflichten nach § 11 BremIFG (Ziffer 3.5): Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass die bremische Verwaltung zunehmend Dokumente (Gesetze, Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften et cetera) in das elektronische Informationsregister einstellt, es aber auch in einigen Bereichen noch erhebliche Defizite bei der Umsetzung gibt. So wurde für das Einstellen von Senatsvorlagen bisher kein einheitliches Verfahren dergestalt gefunden, dass eine zentrale Stelle in der Verwaltung diese Aufgabe übernimmt. Nach wie vor obliegt es jedem einzelnen Ressort, die eigenen Senatsvorlagen nach Beendigung der Abstimmungsprozesse in der endgültigen Fassung in das Informationsregister einzustellen. Dieses Verfahren führt dazu, dass eine zeitnahe Veröffentlichung der Vorlagen oftmals nicht erfolgt, da zwar die Bereitschaft dazu grundsätzlich vorhanden, der Aufwand für die einzelnen Ressorts aber relativ hoch ist. Der Ausschuss unterstützt daher den Vorschlag, in der Senatskanzlei eine zentrale Stelle einzurichten, die für das Einstellen der Senatsvorlagen allein zuständig und verantwortlich ist. Dadurch könnte der Arbeitsaufwand der einzelnen Ressorts verringert und sichergestellt werden, dass die Veröffentlichung der Vorlagen in ihrer endgültigen Version auch zügig erfolgt. Weiter stellt der Ausschuss fest, dass trotz der

grundsätzlichen Bereitschaft vieler Dienststellen, Verwaltungsvorschriften/-anweisungen, Organisations-, Geschäftsverteilungs- und Aktenpläne sowie sonstige Dokumente von öffentlichem Interesse in das Informationsregister einzustellen, in der konkreten Umsetzung immer noch beträchtliche Defizite zu verzeichnen sind. Auch wenn es für die einzelnen Dienststellen teilweise mit erheblichem Aufwand verbunden ist, vor allem alte Dokumente so zu überarbeiten, dass diese eingestellt werden können, möchte der Ausschuss dennoch daran erinnern, dass es eine gesetzliche Verpflichtung zur Einstellung von bestimmten Informationen gibt. Der Ausschuss weist darauf hin, dass die technischen Voraussetzungen dafür grundsätzlich gegeben sind und es nunmehr an den einzelnen Dienststellen liegt, ihrer Verpflichtung nachzukommen und diese auch zu nutzen.

II. Antrag

Die Bürgerschaft (Landtag) möge beschließen:

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

3. Tätigkeiten im Berichtszeitraum

3.1 Eingaben – Beispielfälle

3.1.1 Erteilung von Informationen zu Fluglärmgutachten

Die bereits im letzten Tätigkeitsbericht (vergleiche 3. Jahresbericht, Ziffer 3.2) geschilderten Differenzen zwischen dem Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa (SUBVE) und einem Petenten, der Zugang zu Informationen über zwei Untersuchungen aus dem Jahr 2006 hinsichtlich des Fluglärms der auf dem Bremer Flughafen startenden und landenden Flugzeuge begehrt hatte (jeweils hinsichtlich der Auftragserteilung, der Studie selbst sowie der Gesamtkosten), zog sich auch ins jetzige Berichtsjahr hinein.

Nachdem sich der Petent mit der Bitte um Überprüfung an uns gewandt hatte, stellten wir in der Bearbeitung beider Informationszugangsanträge erhebliche Merkwürdigkeiten und sogar massive Verstöße gegen das Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) fest. So waren die – im Hinblick auf den Umstand, dass Informationen für den Antragsteller oftmals durch Zeitablauf ihren Wert verlieren – zwingend ausgestalteten gesetzlichen Fristen für die Bescheidung von Anträgen durch SUBVE deutlich missachtet worden. Teile des einen Antrages wurden – selbst, als wir hierauf hingewiesen hatten – längere Zeit nicht behandelt, die bei Betroffenheit geschützter Positionen eines Dritten erforderliche Beteiligung des Dritten nach § 8 des BremIFG wurde nicht, wie erforderlich, unverzüglich eingeleitet und durchgeführt, das Vorliegen eines Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses eines Dritten, das gegebenenfalls den Informationszugang ausschließt, wurde nicht eingehend überprüft. Hinzu kamen falsche, widersprüchliche oder unvollständige Auskünfte gegenüber dem Petenten: So wurden die Kosten für die Bearbeitung des einen Antrages aufgrund der Anlegung eines falschen Kostentatbestandes in einem Punkt deutlich überhöht angegeben, eine Berichtigung gegenüber dem Petenten erfolgte auch nach unserem Hinweis hierauf und entsprechendem Eingeständnis der verpflichteten Stelle uns gegenüber nicht. In ein und derselben Stellungnahme wurde sich hinsichtlich der beauftragenden Stelle eines der Gutachten widersprochen, hinsichtlich des Kostenanfalls für eines der Gutachten wurde zunächst auf fehlende Kenntnis verwiesen, später mitgeteilt, dass keine Kosten entstanden seien.

Nach einem Gesprächstermin mit den Verantwortlichen bei SUBVE, in dem wir einige Streitpunkte geklärt und auf die Einhaltung der Vorgaben des BremIFG gedrungen hatten, setzten sich im Rahmen eines neuerlichen, dritten Informationszugangsantrags des Petenten zu einem aktuellen Fluglärmgutachten aus dem Jahr 2009 die Schwierigkeiten bedauerlicherweise fort. Wiederum missachtete SUBVE die zwingenden Fristvorgaben des BremIFG.

Nach einem weiteren Gespräch, dieses Mal mit der Leitungsspitze des Hauses, verbesserte sich in der Folge deutlich die Bearbeitung der Anträge. Den Vorgaben des BremIFG wurde nunmehr Rechnung getragen, sodass ein weiteres Tätigwerden unsererseits nicht mehr erforderlich war.

3.1.2 Auskunft zum Umfang des Nachtflugbetriebs

Im Berichtszeitraum wurden wir seitens einer Personenvereinigung um Prüfung gebeten, ob die beim Senator für Wirtschaft und Häfen angesiedelte Luftfahrtbehörde begehrte amtliche Informationen zu bestimmten Flügen außerhalb der Betriebszeiten des Verkehrsflughafens Bremen zurückgehalten und damit ihre Verpflichtungen nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BreMIFG) verletzt habe. Zur Aufklärung des Sachverhalts wandten wir uns daraufhin an die Luftfahrtbehörde. Auf unsere Anfrage hin schilderte uns diese im Einzelnen das Verfahren der Erteilung von Ausnahmegenehmigungen nach dem Luftverkehrsgesetz. Jeder der fraglichen Flüge war aufgrund einer entsprechenden Ausnahmeerlaubnis in der Form eines mündlichen Verwaltungsakts seitens des jeweils im Bereitschaftsdienst befindlichen Mitarbeiters der Luftfahrtbehörde genehmigt worden. Die fraglichen Flüge waren sodann, wie im Übrigen alle sonstigen Nachtflüge auch, mitsamt des gegebenenfalls gemessenen Lärmwerts und der Begründung für die Notwendigkeit der Erteilung einer Ausnahmeerlaubnis statistisch erfasst worden. Darüber hinausgehende amtliche Informationen zu den fraglichen Flügen konnten wir bei der Luftfahrtbehörde nicht feststellen. Auch im Übrigen sahen wir keine Verstöße gegen das Bremer Informationsfreiheitsgesetz.

3.2 Beratung / Information der Verwaltung

3.2.1 Erarbeitung einer Handlungsempfehlung für die Bauverwaltung

Da bei den unteren Baubehörden in der Vergangenheit, insbesondere kurz nach dem Inkrafttreten des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes, immer wieder Zweifelsfälle im Hinblick auf den begehrten Zugang zu Bauantragsakten Dritter aufgetreten waren, hatte sich der Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa als oberste Baubehörde im Jahr 2008 an uns gewandt und uns um Unterstützung bei der Erstellung einer generellen Handlungsempfehlung zu Fragen des Zugangs zu Bauantragsakten gebeten (vergleiche 3. Jahresbericht, Ziffer 3.1). Die Überprüfung des vorgelegten Entwurfs hier im Hause konnte zu Beginn des Berichtsjahres nach einiger Verzögerung endlich abgeschlossen und der Entwurf an die oberste Baubehörde zurückgeleitet werden.

3.2.2 Beratungstätigkeit für Behörden

Auch in diesem Berichtsjahr war die Beratung der Verwaltungsbehörden ein wichtiger Bestandteil unserer Tätigkeit im Bereich der Informationsfreiheit. Unter anderem wurden wir vonseiten einer senatorischen Dienststelle um eine Stellungnahme in einem Fall gebeten, in dem ein Unternehmen unter Berufung auf das Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) Zugang zu einem amtlichen Anerkennungsbescheid eines Marktkonkurrenten begehrte. Andere Beratungswünsche kamen etwa von einem öffentlichen Träger eines Bauprojekts, der unsere Einschätzung hinsichtlich des begehrten Zugangs zu Projekt-Planungsunterlagen erbat, oder von unterschiedlichsten Stellen im Hinblick auf die Veröffentlichungsfähigkeit bestimmter Informationen im zentralen elektronischen Informationsregister.

Auch durch eine zentrale Fortbildungsveranstaltung in Zusammenarbeit mit dem Ausbildungs- und Fortbildungszentrum versuchten wir im Berichtsjahr, dem nach wie vor bestehenden Beratungsbedarf im Umgang mit dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz Rechnung zu tragen.

3.3 Layout-Umstellung und Aktualisierung unseres Webauftritts

www.informationsfreiheit-bremen.de

Im Zuge des Erlasses der Bremischen Barrierefreie Informationstechnik-Verordnung im September 2005, welche Land und Stadtgemeinden zur barrierefreien Ausgestaltung ihrer Internetauftritte verpflichtet, wurde beschlossen, die anstehenden Überarbeitungen der Webauftritte zugleich dazu zu nutzen, die vielfältigen Designs der Homepages der Ressorts und Dienststellen zu vereinheitlichen und damit einen – zumindest grundsätzlich – einheitlichen Außenauftritt aller bremischen Ressorts und Dienststellen im Internet zu verwirklichen. Nutzerinnen und Nutzern sollten auf einen Blick erkennen können, dass sie sich auf einer offiziellen Seite einer staatlichen bremischen Einrichtung befinden. Auch unsere Dienststelle ist derzeit dabei, den Webauftritt entsprechend umzugestalten. Zugleich werden wir diese Umstellungsarbeiten dazu nutzen, notwendige Aktualisierungen unseres Web-Informationsangebotes vorzunehmen, die leider nicht fortlaufend in dem Maße möglich waren, wie wir uns das selbst wünschen.

4. Auszeichnung des zentralen elektronischen Informationsregisters

Bereits in unserem letzten Jahresbericht (vergleiche 3. Jahresbericht, Ziffer 4) hatten wir ausführlich über die Inbetriebnahme und das umfangreiche Angebot des zentralen elektronischen Informationsregisters der bremischen Verwaltung berichtet. Über das Informationsregister sind bremische Gesetze, Verwaltungsvorschriften, beschlossene Senatsvorlagen und viele andere Dokumente jederzeit über das Internet abrufbar unter www.informationsregister.bremen.de. Mittlerweile ist der Registerbestand auf eine stolze Zahl von über 3.000 abrufbaren Dokumenten gewachsen (Stand: 15. Januar 2010). Das Informationsregister leistet mit seinem Angebot einen wichtigen Beitrag, das Handeln der öffentlichen Verwaltung für Bürgerinnen und Bürger transparenter zu machen.

Im Berichtsjahr hat nun das zentrale elektronische Informationsregister auch bundesweite, öffentliche Anerkennung erhalten. Es wurde unter mehr als 2.000 eingereichten Bewerbungen von Unternehmen, Wissenschaftseinrichtungen, sozialen Projekten et cetera als Preisträger des bundesweiten Innovationswettbewerbs „365 Orte im Land der Ideen“ ausgewählt. Die im Jahr 2006 ins Leben gerufene Initiative „Deutschland – Land der Ideen“ unter der Schirmherrschaft des Bundespräsidenten prämiiert alljährlich Ideen, die den Standort Deutschland durch Einfallsreichtum, Innovationskraft und Zukunftsfähigkeit repräsentieren. Die Auszeichnung wurde am 23. Februar 2009 der Senatorin für Finanzen, Frau Karoline Linnert, in feierlichem Rahmen überreicht und ist eine erfreuliche Bestätigung eines in dieser Form wohl bundesweit einzigartigen Projekts.

5. Rechtlicher Nachbesserungsbedarf des geltenden Bremer Informationsfreiheitsgesetzes

Nachdem das Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) nunmehr seit mehr als dreieinhalb Jahren in Kraft ist und sich in der alltäglichen Anwendungspraxis bewähren musste, des Weiteren auch aus Bund und einigen Ländern mit ähnlichen informationsfreiheitsrechtlichen Regelungen Erfahrungswerte in Bezug auf die Gesetzesanwendung vorliegen, lässt sich an einigen Stellen rechtlicher Nachbesserungsbedarf feststellen.

5.1 Anwendungsbereich klarstellen

Häufig bereitet schon § 1 Absatz 3 des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes (BremlFG), der den Anwendungsbereich des BremlFG gegenüber anderen Gesetzen regelt, den Gesetzesanwenderinnen und Gesetzesanwendern erhebliche Schwierigkeiten. Die Vorschrift normiert in ihrer jetzigen Fassung lediglich den ungeschriebenen allgemeinen Rechtsanwendungsgrundsatz, wonach das speziellere Gesetz dem allgemeinen Gesetz, hier also das speziellere Informationszugangsrecht dem allgemeinen Informationszugangsanspruch aus dem BremlFG, vorgeht. Genau hier beginnen aber die Schwierigkeiten: Welcher Informationszugangsanspruch ist nun spezieller, also insbesondere auch als abschließende, verdrängende Regelung konzipiert, neben der auf den allgemeinen Informationszugangsanspruch nach BremlFG nicht mehr zurückgegriffen werden kann? An zwei der nach wie vor diskutierten Beispiele lässt sich dies besonders anschaulich belegen: Das Umweltinformationsgesetz (UIG) regelt den Zugang zu amtlichen Umweltinformationen in einem eigenständigen Gesetz – naheliegend wäre eine verdrängende Spezialität des UIG gegenüber dem IFG. § 3 Absatz 1 Satz 2 UIG besagt jedoch: „Daneben bleiben andere Ansprüche auf Zugang zu Informationen unberührt.“ Und die Gesetzesbegründung führt insoweit aus: „... dass Informationsansprüche aufgrund anderer Gesetze durch dieses Gesetz nicht verdrängt werden, sondern parallel zu Informationsansprüchen aufgrund des Gesetzes geltend gemacht werden können.“ Das UIG kann also allein schon aufgrund seines Wortlauts und der Gesetzesbegründung schwerlich als abschließendes spezielleres Gesetz gegenüber dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG) angesehen werden. Ähnlich verhält es sich mit dem Verbraucherinformationsgesetz (VIG), das den Informationszugang insbesondere zu bestimmten amtlichen Lebensmittelinformationen in einem eigenständigen Gesetz normiert, was ebenfalls für Spezialität des VIG gegenüber dem IFG sprechen würde. Von Spezialität geht auch die Gesetzesbegründung aus. Die den – sachlichen – Anwendungsbereich regelnde Vorschrift des VIG § 1 Absatz 4 normiert jedoch ausdrücklich: „Bestimmungen über den Informationszugang ... aufgrund anderer Gesetze ... bleiben unberührt.“ Das VIG erklärt sich damit seinem klaren Gesetzeswortlaut nach zu einer nicht verdrängenden Regelung. Gleichwohl wird hier auch Gegenteiliges vertreten. Aufgrund der Vielzahl besonderer Informationsansprüche in Form von Auskunfts- oder Einsichtsrechten etwa in die diversen Verwaltungsregister lässt sich über die Frage der Anwendbarkeit des BremlFG immer wieder aufs Neue trefflich streiten. Nach unserem Verständnis ist lediglich dann, wenn ein Gesetz besondere sachliche Voraussetzungen für einen Zugang zu amtlichen Informationen aufstellt und / oder nur besonderen Personengruppen den Zugang zum amtlichen Informationsbestand gewährt, eine verdrängende Spezialität des Fachgesetzes gegenüber dem BremlFG anzunehmen. In allen anderen Fällen ist das BremlFG anwendbar. Um in dieser Frage die notwendige Rechtssicherheit herzustellen, ist eine klarere gesetzliche Regelung des sachlichen Anwendungsbereichs des BremlFG wünschenswert.

5.2 Schutz von personenbezogenen Daten und Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen synchronisieren

Im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung erhalten öffentlichen Stellen nicht selten Kenntnis von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Einer der häufigsten Gründe für die Ablehnung des Zugangs zu einer begehrten amtlichen Information ist dann auch das entgegenstehende – tatsächliche oder vermeintliche – Betriebs- und Geschäftsgeheimnis nach § 6 Satz 2 des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes (BreMIFG) einer beziehungsweise eines Gewerbetreibenden. Der Begriff „Betriebs- und Geschäftsgeheimnis“ ist inhaltlich lediglich durch die Rechtsprechung definiert und ausdifferenziert, seine Reichweite im Einzelfall daher immer wieder fraglich und sehr umstritten. Die Anwendung des Ausnahmetatbestands verursacht daher in der Praxis erhebliche Probleme. Bereits im Juni 2007 hatte die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland in einer EntschlieÙung (siehe Anhang, Ziffer 12) auf diese Probleme hingewiesen und gesetzliche Nachbesserungen gefordert. Die Notwendigkeit des gesetzlichen Schutzes des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses ist verfassungsrechtlich (vergleiche Artikel 12 und 14 Grundgesetz) zwingend vorgegeben und auch praktisch unbestreitbar. Allerdings verblüÙt der Umstand, dass Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nach dem BreMIFG absolut geschützt sind, das heißt ohne Einwilligung des Geheimnisträgers ein Zugang zu entsprechenden, in amtlichen Akten enthaltenen Informationen nicht gewährt werden darf. Artikel 12 und 14 Grundgesetz sehen jedoch weder für die Berufsfreiheit noch für das Eigentum einen absoluten Schutz vor. Einschränkungen sind – wie auch bei anderen Grundrechten – durch oder aufgrund eines Gesetzes unter gewissen weiteren verfassungsrechtlichen Voraussetzungen möglich. Auch das Umweltinformationsgesetz (UIG) oder etwa die Informationsfreiheitsgesetze Nordrhein-Westfalens und Schleswig-Holsteins normieren mit kleineren Modifikationen die Möglichkeit eines Zugangs zu derartigen Informationen bei – verfassungsrechtlich fundiertem – überwiegendem öffentlichen Interesse.

Im Unterschied hierzu hat der bremische Gesetzgeber im Rahmen des § 5 BreMIFG das informationelle Selbstbestimmungsrecht einzelner natürlicher Personen nicht absolut geschützt. Ein Zugang zu personenbezogene Daten eines Dritten ist ganz ausnahmsweise im Einzelfall auch ohne Einwilligung des betroffenen Dritten nach einer Abwägung der widerstreitenden Rechtspositionen möglich (vergleiche § 5 Absatz 1 BreMIFG). Dabei ist das informationelle Selbstbestimmungsrecht Ausfluss des hochrangigsten Grundrechts des Grundgesetzes, nämlich der Menschenwürde, daher seiner grundsätzlichen Wertigkeit nach keinesfalls dem Eigentums- beziehungsweise Berufsfreiheitsgrundrecht nachrangig. Gleichwohl schützt das BreMIFG „Daten eines Unternehmens“ absolut, „Daten natürlicher Personen“ nur relativ – eine merkwürdige und auch vor dem Hintergrund verfassungsrechtlicher Wertentscheidungen fragwürdige gesetzgeberische Wertung. Entsprechendes gilt für den Schutz des geistigen Eigentums nach § 6 Satz 1 BreMIFG. Auch hier besteht Nachbesserungsbedarf in Form der Einfügung einer Abwägungsklausel. Das Verbraucherinformationsgesetz (VIG) zeigt im Übrigen auch Möglichkeiten zur Präzisierung des Begriffs „Betriebs- und Geschäftsgeheimnis“. Es entscheidet den rechtswissenschaftlichen Streit über die Frage, ob auch Verstöße gegen geltendes Recht ein solches Geheimnis darstellen können, zutreffenderweise ablehnend. Überlegenswert wäre es im Übrigen auch, eine Kennzeichnungsvorgabe nebst Begründungspflicht für Gewerbetreibende bei Einreichung von Unterlagen zu ihrem Geschäftsbetrieb einzuführen, damit die nach Ansicht der oder des

Gewerbetreibenden geschützten Informationsbestandteile bereits im Vorfeld entsprechend deklariert wären. Dies würde zumindest die Nachprüfung seitens der Verwaltungsbeschäftigten, die mit einem Informationszugangsantrag konfrontiert sind, erleichtern. Eine entsprechende Regelung kennt etwa das UIG. Im Hinblick auf die bereits derzeit festzustellende Tendenz Gewerbetreibender, rein vorsorglich sämtliche Umstände im Zusammenhang mit ihrem Geschäftsbetrieb als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis zu deklarieren, wäre eine solche Regelung aber sicher kein „Allheilmittel“. Bedenkenswert scheint schließlich noch, ob nicht für Fälle, in denen Unternehmen mit der öffentlichen Hand im Wissen um die öffentlichen Kontrollpflichten hinsichtlich der Verwendung öffentlicher Mittel Verträge eingehen, generell das Schutzniveau in Bezug auf diese Verträge abgesenkt werden könnte.

5.3 Formerfordernisse des Antrags?

Nach § 7 Absatz 1 Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) kann der Antrag auf Informationszugang in jedweder Form, also insbesondere auch mündlich oder elektronisch gestellt werden. Denkbar ist nach der gesetzlichen Regelung sogar ein anonymer Antrag. Der Formverzicht erleichtert zweifelsohne für Bürgerinnen und Bürger den Informationszugang. Auf der anderen Seite ist jedoch zu bedenken, dass im Verwaltungsverfahren, auch nach dem Informationsfreiheitsgesetz, regelmäßig ein Bedürfnis nach eindeutiger Identifizierung der Antragstellerin oder des Antragstellers besteht. Wie soll etwa der Kostenanspruch nach § 10 BremIFG realisiert werden, wenn die antragstellende Person nicht bekannt ist? Eine Gebührenvoraushebung bietet keine Lösung, da sie gesetzlich explizit ausgeschlossen ist. Wie soll die Entscheidung im dreiseitigen Verhältnis nach § 8 Absatz 2 Satz 1 BremIFG schriftlich bekannt gegeben werden ohne Kenntnis der Identität der Antragstellerin oder des Antragstellers? Oder wie soll die beziehungsweise der Dritte über die Identität der antragstellenden Person informiert werden und auf dieser Grundlage über ihre beziehungsweise seine Einwilligung in die Zugänglichmachung „ihrer“ beziehungsweise „seiner“ Informationen entscheiden? Wie sollen Rückfragen, etwa im Falle der Unbestimmtheit des Antrags, an die oder den Antragsteller gerichtet werden? Wie sollen Missbräuche, etwa Massenanträge der oder des immer Gleichen, ausgeschlossen werden ohne Kenntnis der Identität der Antragstellerin beziehungsweise des Antragstellers? Die Fragen ließen sich beliebig fortsetzen. Festzuhalten bleibt also, dass schon aus Gründen der Vollziehbarkeit des Gesetzes aber letztlich auch aus Gründen der Rechtssicherheit die Identität der antragstellenden Person feststellbar sein muss, was regelmäßig über Formvorgaben für den Antrag zu erreichen ist. Im Übrigen sind nachvollziehbare Gründe für die Notwendigkeit einer Wahrung der Anonymität einer Antragstellerin beziehungsweise eines Antragstellers nicht erkennbar. Aufgrund dieser und anderer Aspekte enthalten auch andere Informationsfreiheitsgesetze Formvorgaben für den Antrag.

5.4 Ergänzung des § 9 Absatz 1 des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes

§ 9 Absatz 1 Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BreMIFG) verweist im Falle der Ablehnung eines Zugangsantrags hinsichtlich der hierfür geltenden Frist auf § 7 Absatz 5 Satz 2 BreMIFG. Nach § 7 Absatz 5 Satz 2 BreMIFG gilt eine Frist von einem Monat, in Fällen umfangreicher und komplexer Informationen von zwei Monaten. § 7 Absatz 5 Satz 3 erweitert diese Fristen jedoch im Fall der Notwendigkeit der Beteiligung einer oder eines Dritten um einen weiteren Monat, in dem der oder dem Dritten Gelegenheit zur Stellungnahme zum Informationszugangsantrag des Antragstellers zu geben ist. Der Verweis auf § 7 Absatz 5 Satz 3 fehlt aber in § 9 Absatz 1 BreMIFG, was bei wörtlicher Anwendung zu dem widersinnigen Ergebnis führen könnte, dass eine Ablehnung erginge noch bevor die oder der zu beteiligende Dritte ihre beziehungsweise seine – möglicherweise sogar positive, also in den Informationszugang einwilligende – Stellungnahme abgegeben hätte. Hier ist § 9 Absatz 1 BreMIFG um die Drittbeteiligungsfälle, also um einen Verweis auf § 7 Absatz 5 Satz 3, zu ergänzen.

5.5 Textformerfordernis und Begründungspflicht der Ablehnungsentscheidung einführen

Aus Gründen der Bürgerfreundlichkeit wäre es weiterhin wünschenswert, für die Ablehnungsentscheidung nach § 9 Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremlIFG) eine – wie auch immer im Einzelnen ausgestaltete – Textformvorgabe einzuführen. Dies erleichtert die Nachprüfbarkeit der Ablehnungsentscheidung im Rechtsschutzverfahren wie auch durch uns. § 37 Absatz 2 Satz 2 Bremisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BremVwVfG) macht eine solche Formvorgabe auch nicht entbehrlich, denn diese Regelung knüpft die schriftliche Bestätigung eines mündlichen Verwaltungsaktes an bestimmte Voraussetzungen. Exemplarisch sei auch insoweit wieder auf das Umweltinformationsgesetz (UIG) verwiesen, das bei einer schriftlichen Antragstellung oder bei entsprechendem Begehren des Antragstellers eine schriftliche Ablehnung oder gegebenenfalls jedenfalls eine elektronische Mitteilung vorsieht (vergleiche § 5 Absatz 2 UIG). Die Informationsfreiheitsgesetze Nordrhein-Westfalens und Schleswig-Holsteins formulieren Schriftformvorgaben für die Antragsablehnung.

Des Weiteren sollte in § 9 Absatz 1 BremlIFG zwingend eine Begründungspflicht normiert werden, denn wie soll eine Ablehnungsentscheidung für Bürgerinnen und Bürger nachvollziehbar und nachprüfbar sein, wenn sie ohne Begründung erfolgt? Auch schon aus rechtsstaatlichen Gesichtspunkten heraus dürfte eine Begründung eines ablehnenden Verwaltungsaktes im Übrigen geboten sein. § 39 Absatz 1 Bremisches Verwaltungsverfahrensgesetz hilft über diese Gesetzeslücke nicht in jedem Fall hinweg.

5.6 Bremische Kostenregelungen harmonisieren

Eine nicht ganz nachvollziehbare Bestimmung, die zu Unstimmigkeiten im Vergleich mit der im Rahmen des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes (BremlFG) existierenden Kostenregelung führt, trifft derzeit das Allgemeine Kostenverzeichnis der Verwaltung. Nach Nummer 101.00 des Kostenverzeichnisses (KV) der allgemeinen Kostenverordnung ist die Akteneinsicht durch Verwaltungsverfahrensbeteiligte gebührenfrei, die Anfertigung einer DIN-A4-Kopie schlägt nach Nummer 101.01 KV allerdings mit 0,75 Euro je Kopie zu Buche, einerlei, ob Farb- oder Schwarz-Weiß-Kopie. Auch wenn es sich hierbei begrifflich um eine Gebühr handelt, die auch den sachlichen und zeitlichen Aufwand für die Kopieranfertigung berücksichtigt und nicht nur um einen den reinen Materialaufwand abdeckenden Auslagentatbestand, steht dem im Fall eines Informationszugangsantrags mit Anfertigung einer DIN-A4-Kopie nach Teil B Ziffer 1 des Kostenverzeichnisses der Gebühren- und Auslagenverordnung zum BremlFG (BremlFGGebV) eine Auslagenpauschale von nur 0,10 Euro gegenüber. Am Verwaltungsverfahren Beteiligte stehen kostenmäßig also gegebenenfalls schlechter als beliebige Dritte. Hier sollte über eine Harmonisierung nachgedacht werden.

5.7 Überprüfung der Ablehnungsgründe

Wünschenswert wäre schließlich eine Überprüfung und gegebenenfalls Reduzierung des ausgefertigten Katalogs an Ausschlussgründen nach § 3 Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremlFG). Die Vielzahl der Ausschlussgründe führt dazu, dass der vollständige Informationszugang vom gesetzlichen Regelfall zum praktischen Ausnahmefall mutiert.

Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass das BremlFG in einigen Punkten dringend „überholungsbedürftig“ ist.

6. Missverständlichkeit des Begriffs „Informationsfreiheit“

Auch in diesem Berichtsjahr kam es wieder zu einigen Anfragen und Eingaben, die auf einer Fehldeutung des Tätigkeitsauftrags der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit infolge der Missverständlichkeit des Begriffs „Informationsfreiheit“ beruhten. So wandte sich beispielsweise ein Petent an uns und forderte uns dazu auf, dafür Sorge zu tragen, dass ihm kostenlos der Zugang zum Rundfunk eröffnet werde. Die Gebührenpflicht und die gebühreneinziehende Gebühreneinzugszentrale (GEZ) verhinderten seinen freien Informationszugang. Eine andere Eingabe zielte darauf ab, von uns bestimmte Informationen über elektronische Geräte in einem Zweig der öffentlichen Verwaltung zu erhalten, sah uns also in der Rolle eines zentralen Informationsbeschaffungsamtes.

Das offizielle Kürzel „Informationsfreiheitsgesetz“, das häufig anstelle der aussagekräftigeren Benennung „Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Bremen“ verwendet wird, verleitet zugegebenermaßen zu Fehlinterpretationen. Das Gesetz gewährt nicht mehr, aber auch nicht weniger als Zugang – etwa im Wege der Akteneinsicht – zu grundsätzlich jeder aufgezeichneten Information, die in öffentlichen Stellen Bremens zum Zwecke der Verwaltungstätigkeit vorhanden ist. Ansprechpartner ist grundsätzlich immer diejenige Verwaltungsstelle, bei der die amtliche Information elektronisch, in Papier- oder sonstiger Form aufgezeichnet vorliegt. Das Gesetz gewährt jedoch grundsätzlich keinen Informationsbeschaffungsanspruch, insbesondere keinen Anspruch darauf, kostenlos Medieninhalte et cetera zur Verfügung gestellt zu bekommen.

Die Aufgabe der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit besteht ausschließlich darin, als Kontrollstelle die Gesetzeseinhaltung durch verpflichtete öffentliche Stellen der Verwaltung zu überwachen. Im Hinblick auf den Zugangsanspruch der Einzelnen heißt dies, dass die Landesbeauftragte als Schlichtungsstelle zwischen Bürgerin oder Bürger einerseits und Verwaltungsstelle andererseits fungiert, wenn ein geltend gemachter Zugangsanspruch zu amtlichen Informationen abgelehnt wurde oder eine sonstige Verletzung des individuellen Rechts auf Informationszugang im Raum steht.

7. Evaluation des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes

Vor dem Hintergrund der lediglich befristeten Geltung des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes (BremlIFG) – das Gesetz tritt nach § 14 am 1. Januar 2012 außer Kraft, sofern die Befristung seitens des Landesgesetzgebers nicht rechtzeitig aufgehoben wird – sieht § 13 Satz 1 BremlIFG eine Verpflichtung des Senats vor, unter Mitwirkung der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit die Auswirkungen beziehungsweise Folgen des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes zu überprüfen und die Bremische Bürgerschaft hierüber zu unterrichten. Auf diese Weise soll der Bürgerschaft eine Grundlage für die Entscheidung über die Verlängerung der Geltungsdauer des Gesetzes verschafft werden.

Entsprechend dieses gesetzlichen Auftrags hat der Senat durch die Senatorin für Finanzen unter unserer beratenden Mitwirkung im Berichtsjahr ein Evaluationskonzept erstellt. Die Gesetzesfolgen sollten dabei nicht nur für die anspruchspflichteten Verwaltungsstellen, sondern – einem umfassenden, mit der Bremischen Bürgerschaft abgestimmten Ansatz folgend – auch aufseiten der anspruchsberechtigten Bürgerinnen und Bürger untersucht werden. In Umsetzung des Konzeptes wurde zur Überprüfung der Bekanntheit und Inanspruchnahme des Gesetzes durch Bürgerinnen und Bürger im Oktober vergangenen Jahres eine repräsentative Telefonumfrage durch ein beauftragtes Meinungsforschungsinstitut durchgeführt. Hinzu kam für Nutzerinnen und Nutzer des Onlineangebots von „bremen.de“ ab Anfang Oktober vergangenen Jahres für etwa zwei Monate ein Onlinefragebogen, mittels dessen Erfahrungen mit dem BremlIFG erfragt wurden. Im Bereich der durch das BremlIFG verpflichteten Verwaltung wurden – ebenfalls mittels einer Fragebogenaktion – die Erfahrungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ressorts mit der Gesetzesanwendung abgefragt. Ergänzend wurden schließlich die Gesetzesfolgen auf Verwaltungsseite in einzelnen ausgesuchten Behörden im Wege von Einzelinterviews in größerer Tiefe erfragt. Zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses waren die Erhebungen noch nicht zur Gänze abgeschlossen beziehungsweise ausgewertet. Wir warten daher mit Spannung auf die Auswertung und Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse.

Auch zwei andere Landesinformationsfreiheitsgesetze wurden bereits (so das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalens, Evaluationsbericht abrufbar unter www.im.nrw.de/pub/pdf/ifg_Evaluierung.pdf) beziehungsweise werden zurzeit (so das Informationsfreiheitsgesetz Mecklenburg-Vorpommerns) im Hinblick auf ihre Auswirkungen untersucht. Erste Ergebnisse der Evaluation in Mecklenburg-Vorpommern wurden seitens der dortigen Landesregierung dem Landtag Mecklenburg-Vorpommerns im Sommer 2009 präsentiert (siehe Landtagsdrucksache Nummer 5/2720 vom 24. Juli 2009, abrufbar auch über die Homepage des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit Mecklenburg-Vorpommerns unter www.lfd.m-v.de/navi/inffrei/evalu7.html).

8. Gebührenverordnung zum Bremer Informationsfreiheitsgesetz

Nach § 10 Absatz 1 und 3 Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) hat die Antragstellerin beziehungsweise der Antragsteller im Falle der Stattgabe ihres beziehungsweise seines Informationszugangsantrags grundsätzlich Verwaltungsgebühren für Personal- sowie Sachaufwand und in allen Fällen die tatsächlich angefallenen Verwaltungsauslagen, etwa für Kopien, Porto et cetera, zu tragen. Auf die anfallenden Kosten – Gebühren und Auslagen – und deren voraussichtliche Höhe ist die Antragstellerin beziehungsweise der Antragsteller frühestmöglich hinzuweisen, § 3 Gebührenordnung zum BremIFG (InfFrGebVO). Im Hinblick auf die Kostenerhebung wies der Landesgesetzgeber in der Begründung zu § 10 BremIFG ausdrücklich darauf hin, dass „die Frage der Kosten eine wesentliche Entscheidung über die Effektivität eines Informationsanspruchs ist.“ Die anfallenden Kosten sind daher realistisch abzuschätzen und mitzuteilen, keinesfalls darf – wie in wenigen Einzelfällen wohl geschehen – die Kostenankündigung als Mittel zur Abwehr als lästig empfundener Informationszugangsanträge missbraucht werden.

Die Fälle, in denen Gebühren anfallen, sowie die Höhe der Gebühren bestimmen sich im Einzelnen nach der InfFrGebVO. Der Gebührenrahmen erstreckt sich von null bis 500 Euro, wobei der Maximalbetrag nur bei einem außergewöhnlich hohen Aufwand – mehr als 8 Stunden – in Rechnung gestellt werden kann. Im Übrigen kann im Einzelfall aus Gründen der Billigkeit oder des öffentlichen Interesses an einer begehrten Information die Gebühr um 50 Prozent ermäßigt beziehungsweise sogar von einer Erhebung von Gebühren (nicht von Auslagen!) insgesamt abgesehen werden, (§ 2 InfFrGebVO). Um diese Ermäßigungs- beziehungsweise Befreiungsmöglichkeit für die Verwaltungsmitarbeiterinnen oder Verwaltungsmitarbeiter in der täglichen Arbeit handhabbar zu machen und eine einheitliche Verwaltungspraxis sicherzustellen, wäre es wünschenswert, im Wege gleichlautender Verwaltungsvorschriften in allen Ressorts zumindest exemplarisch einige Tatbestände festzulegen, in denen regelmäßig eine Gebührenermäßigung beziehungsweise eine Gebührenbefreiung vorzunehmen ist.

Nach unseren Erkenntnissen werden – von einigen wenigen Ausnahmefällen abgesehen – sehr maßvoll Kosten für die Bearbeitung von Informationszugangsanträgen in Rechnung gestellt, nicht selten wohl sogar auf Kostenerhebungen verzichtet.

9. Entwicklungen der Informationsfreiheit in Deutschland und Europa

9.1 Gesetzgeberische Aktivitäten in den Bundesländern

In Hamburg wurde das aus dem Jahre 2006 stammende Informationsfreiheitsgesetz durch das Gesetz zum Neuerlass des Hamburger Informationsfreiheitsgesetzes vom 17. Februar 2009 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt Nummer 7/2009, Seite 29) abgelöst. Nicht zuletzt durch die Einführung des Amtes eines unabhängigen Informationsfreiheitsbeauftragten, der nunmehr die Einhaltung des Hamburger Informationsfreiheitsgesetzes überwacht, führt diese Novellierung zu einer deutlichen Stärkung des Rechts der Bürgerinnen und Bürger auf Zugang zu amtlichen Informationen der Hamburger Verwaltung. Rheinland-Pfalz hat sich mit dem „Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen“ vom 26. November 2008 (Gesetz- und Verordnungsblatt 2008, Seite 296) in die Reihe der informationsfreiheitsfreundlichen Länder eingefügt. Bedauerlicherweise verzichtet das rheinland-pfälzische Informationsfreiheitsgesetz aber auf eine objektive, außergerichtliche Kontrollinstanz in Gestalt eines unabhängigen Informationsfreiheitsbeauftragten. In Thüringen, das sich erst Ende des Jahres 2007 gesetzlich der Informationsfreiheit verpflichtete – leider unter Verzicht auf die Institution eines Informationsfreiheitsbeauftragten –, sind zumindest nach den Aussagen des Koalitionsvertrags von Oktober 2009 Neuerungen zu erwarten. Insoweit sei kurz aus dem Koalitionsvertrag zitiert: „Die Aufgaben des Thüringer Datenschutzbeauftragten werden erweitert. Er übernimmt zusätzlich die Funktion eines Informationsfreiheitsbeauftragten und dient den Bürgern als Ansprechpartner bei Fragen rund um den Zugang zu behördlichen Informationen.“ Insgesamt sollen nach den Koalitionsvereinbarungen die Informationsfreiheitsrechte in Thüringen gestärkt werden.

Im Freistaat Bayern gab es im Februar 2009 erneut zwei Anläufe der Oppositionsfraktionen im Landtag, Informationsfreiheitsgesetze zu schaffen (vergleiche Landtagsdrucksachen Nummer 16/589 sowie 16/660), die erwartungsgemäß jedoch erfolglos blieben. Die Koalitionsvereinbarung der beiden beteiligten Parteien für die laufende 16. Wahlperiode schweigt bedauerlicherweise zu dieser Frage. Damit dürfte in absehbarer Zeit in Bayern kein allgemeines Informationsfreiheitsgesetz zu erwarten sein. Auch in Hessen tut sich die Informationsfreiheit schwer. Zwar fand im September 2009 im Innenausschuss des Hessischen Landtags eine Sachverständigenanhörung zu zweien seitens der Landtagsoppositionen eingebrachten Entwürfen eines Informationsfreiheitsgesetzes statt, hierbei zeigte sich jedoch deutliche Skepsis der regierungstragenden Fraktionen. Auch die drei Länder Baden-Württemberg, Niedersachsen und Sachsen scheinen nach wie vor nicht zur Stärkung der Rechte ihrer Bürgerinnen und Bürger durch Schaffung von allgemeinen Informationsfreiheitsgesetzen gewillt zu sein.

9.2 Bremer Geodatenzugangsgesetz

Wie bereits in unserem letzten Tätigkeitsbericht geschildert (vergleiche 3. Jahresbericht, Ziffer 9.2.2), sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Union nach der europäischen INSPIRE-Richtlinie (englisch: Infrastructure for Spatial Information in Europe, deutsch: Richtlinie zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft) vom 14. März 2007 gehalten, nationale Geodateninfrastrukturen aufzubauen. Das in Richtlinienumsetzung erlassene Gesetz über den Zugang zu digitalen Geodaten des Bundes vom 10. Februar 2009 verpflichtet dementsprechend die geodatenhaltenden Stellen des Bundes, Geodaten (Daten mit direktem oder indirektem Bezug zu einem bestimmten Standort oder geographischen Gebiet) und entsprechende Geodatendienste grundsätzlich öffentlich verfügbar bereitzustellen. Damit soll der Zugang zu und die Nutzung von Geodaten und Geodatendiensten für Verwaltung und Wirtschaft, Bürgerinnen und Bürger national sowie europaweit vereinfacht werden. Im Unterschied zu den drei bisherigen Informationsfreiheitsgesetzen – Informationsfreiheits-, Verbraucherinformations-, Umweltinformationsgesetz – werden jedoch keine individuellen Zugangsansprüche normiert.

Mit dem Gesetz über den Zugang zu digitalen Geodaten des Landes Bremen (BremGeoZG) vom 24. November 2009, in Kraft getreten am 10. Dezember 2009 (vergleiche Gesetzesblatt der Freien Hansestadt Bremen Nummer 65 vom 9. Dezember 2009, Seite 531), hat nunmehr auch Bremen die rechtlichen Grundlagen für den Aufbau einer Geodateninfrastruktur auf Landesebene geschaffen.

9.3 Novellierungspläne der Bundesregierung im Bereich der Informationsfreiheitsgesetze des Bundes

Auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom Dezember 2009 zum Themenbereich Informationsfreiheit (vergleiche Bundestags-Drucksache 17/297) nahm die Bundesregierung im Hinblick auf gesetzliche Novellierungspläne bei den drei Informationsfreiheitsgesetzen auf Bundesebene (vergleiche Bundestags-Drucksache 17/412) wie folgt Stellung: „Die Bundesregierung wird das Verbraucherinformationsgesetz reformieren und dabei die Ansprüche der Verbraucher auf Information in einem einheitlichen Gesetz zur Regelung der Informationsansprüche der Bürger zusammenfassen. Nach dem Entschließungsantrag des Deutschen Bundestages vom 28. Juni 2006 (Bundestags-Drucksache 16/2035) sind im Rahmen einer Evaluierung des Verbraucherinformationsgesetzes auch eine gegenseitige Abstimmung und Systematisierung aller gesetzlichen Informationsrechte zu untersuchen. Die Ergebnisse dieser Untersuchung werden zu berücksichtigen sein. Ob und gegebenenfalls welche materiell-rechtlichen Änderungen im Fall einer Zusammenfassung der Informationsansprüche der Bürger erforderlich sind, kann daher frühestens nach Auswertung der laufenden wissenschaftlichen Untersuchung des Verbraucherinformationsgesetzes entschieden werden.“

Es bleibt also abzuwarten, inwieweit in dieser Legislaturperiode tatsächlich die bereits erkannten rechtlichen Problempunkte, insbesondere auch des allgemeinen Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes – etwa Anwendbarkeit des Informationsfreiheitsgesetzes, Ausschluss des Informationszugangs aufgrund des Schutzes des „Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung“, Ausschluss des Informationszugangs wegen Geheimhaltungsbedürftigkeit und Vertraulichkeit, Entgegenstehen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (vergleiche 1. Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit ab Ziffer 2.2) – beseitigt werden.

9.4 Aktivitäten auf europäischer Ebene

9.4.1 Konvention des Europarates über den Zugang zu amtlichen Dokumenten

Bereits im letzten Tätigkeitsbericht (vergleiche 3. Jahresbericht, Ziffer 9.3.1) haben wir über die Bestrebungen des Europarates informiert, für alle derzeit 47 Vertragsstaaten der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) ein völkerrechtlich verbindliches Vertragswerk mit gleichen Mindeststandards betreffend den Zugang zu amtlichen Dokumenten zu schaffen. Bürgerinnen und Bürgern in allen Vertragsstaaten der EMRK soll auf diesem Wege also gleichermaßen eine erleichterte Kenntnisnahme amtlicher Informationen ermöglicht werden. Nachdem das Ministerkomitee des Europarates den erarbeiteten Entwurf einer Konvention über den Zugang zu amtlichen Dokumenten Ende November 2008 angenommen hatte, wurde die Konvention Mitte Juni 2009 zur Unterzeichnung durch die Mitgliedstaaten aufgelegt. Die Konvention tritt in Kraft, sobald zehn Mitgliedstaaten sie gemäß ihrer jeweiligen innerstaatlichen Rechtsvorschriften ratifiziert haben (vergleiche Artikel 16 der Konvention; SEV-Nr. 205). Eine Ratifikation ist bis dato jedoch nur durch zwei Mitgliedstaaten des Europarates, nämlich durch Norwegen im September 2009 und durch Ungarn im Januar dieses Jahres erfolgt.

Die Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder hatten bereits auf ihrer Konferenz am 3. und 4. Dezember 2008 in einer EntschlieÙung (vergleiche 3. Jahresbericht, Ziffer 10.2) an Bundesregierung und Bundestag appelliert, die Konvention schnellstmöglich zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Dieser Appell scheint jedoch ungehört zu bleiben. Nach dem uns derzeit bekannten Sachstand sieht man seitens des Bundes keinerlei Notwendigkeit zur Zeichnung der Konvention, da bereits das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes einen vergleichbaren Standard biete. Zudem wird darauf verwiesen, dass sich mehrere Bundesländer, die nach den verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilungsregelungen zwischen Bund und Ländern einer Unterzeichnung der Konvention durch den Bund zustimmen müssten, gegen eine Zeichnung durch die Bundesrepublik Deutschland ausgesprochen haben.

Bei aller Berechtigung der Kritik an einzelnen Regelungen der Konvention wäre ein Scheitern derselben ein erheblicher Rückschritt auf dem Weg zu einer bürgernäheren, offeneren Verwaltung in Europa. Es bleibt zu hoffen, dass sich eine ausreichende Anzahl Vertragsstaaten findet, die zu einer Ratifikation der Konvention bereit sind.

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

In unserem letzten Jahresbericht (vergleiche 3. Jahresbericht, Ziffer 9.3.2) hatten wir über die Arbeiten zur Novellierung der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (Verordnungsnummer 1049/2001) berichtet. Die Europäische Kommission hatte im Frühjahr 2008 einen ersten, wegen seiner restriktiveren Ansätze vielfach kritisierten Novellierungsentwurf vorgelegt. Der federführende Ausschuss für Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments nahm gegenüber dem Plenum zu diesem Entwurf in einem ausführlichen Bericht im November 2008 Stellung. Das Europäische Parlament schlug daraufhin in seiner Sitzung im März 2009 umfangreiche Änderungen des Kommissionsentwurfs vor und verwies die Angelegenheit zurück an den federführenden Parlamentsausschuss zwecks Aufnahme von Verhandlungen über diese Änderungen mit Rat und Kommission. In der Plenardebatte im Mai 2009 teilte der Berichtersteller des Parlamentsausschusses jedoch das Scheitern seiner Verhandlungen mit dem Rat und der Kommission mit und empfahl daher, über den Entwurf der Kommission nicht in erster Lesung im Parlament abzustimmen, sondern diese Stimmabgabe dem im Herbst 2009 neu zu wählenden Parlament zu überlassen. Das Wiederaufgreifen der Novellierungsarbeiten durch die europäischen Institutionen bleibt nunmehr abzuwarten. Dabei ist zu hoffen, dass das Europäische Parlament auch in der aktuellen Wahlperiode auf einen informationsfreiheitsfreundlicheren Verordnungsentwurf dringt und sich insoweit gegenüber der Kommission und dem Rat durchsetzen kann.

10. Rechtsprechung und Rechtsprechungsdatenbank zur Informationsfreiheit

Auch im Berichtszeitraum ergingen bundesweit wieder viele interessante Gerichtsentscheidungen zum Informationszugangsanspruch auf der Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes (IFG Bund) beziehungsweise der Informationsfreiheitsgesetze der Länder. Exemplarisch sei hier lediglich auf zwei Urteile des Bundesverwaltungsgerichts hingewiesen: Durch Entscheidung vom 29. Oktober 2009 (Aktenzeichen 7 C 21/08) wurde die seit Längerem streitige Frage, ob eine rein formale Einstufung eines Verwaltungsvorgangs als Verschlussache („VS – nur für den Dienstgebrauch“) bereits genügt, um den Informationszugangsanspruch über den Ausschlussstatbestand nach § 3 Ziffer 4 IFG Bund (entsprechend § 3 Ziffer 4 Bremer Informationsfreiheitsgesetz) auszuschließen oder vielmehr diese Einstufung auch materiell gerechtfertigt sein muss, endlich der Klärung zugeführt. Das Bundesverwaltungsgericht stellte fest, dass nur eine materiell rechtmäßige Einstufung als Verschlussache den Informationszugangsanspruch ausschließen kann. In einem Rechtsstreit um den Zugang zu Informationen über Flugbewegungen präzisierte das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom gleichen Tag (Aktenzeichen 7 C 22/08) den Ausschlussstatbestand nach § 3 Ziffer 1 a IFG Bund – „Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen auf internationale Beziehungen“.

Diese und weitere aktuelle sowie ältere Gerichtsentscheidungen im Bereich der Informationsfreiheit finden sich auch im Internetangebot der Landesbeauftragten für den Datenschutz und das Recht auf Akteneinsicht Brandenburgs unter www.lida.brandenburg.de, button: „Infos zur Akteneinsicht“, auf das an dieser Stelle hingewiesen sei. Die derzeitige Rechtsprechungssammlung soll nach dem Willen der Landesbeauftragten Brandenburgs zu einer Rechtsprechungsdatenbank mit verbesserten Recherchemöglichkeiten umgebaut werden, was das bereits jetzt verdienstvolle Projekt weiter aufwerten würde.

**11. Die Entschlüsse der Konferenzen der Informationsfreiheits-
beauftragten Deutschlands im Jahr 2009**

11.1 Keine weitere Einschränkung der Transparenz bei Finanzaufsichtsbehörden

(Entschließung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten vom 26. Januar 2009)

Der Bundesrat hat im Zuge seiner Beratung des Zahlungsdienstleistungsgesetzes (Bundestags-Drucksache 16/11613) vorgeschlagen, das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes noch weiter einzuschränken: Ausgerechnet gegenüber Bundesbehörden der Finanz-, Wertpapier- und Versicherungsaufsicht soll es künftig kein Recht auf Informationszugang mehr geben. Die Entscheidung liegt jetzt beim Deutschen Bundestag.

Die Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland lehnen die Schaffung einer solchen pauschalen Ausnahme entschieden ab. Es kann nicht sein, dass gerade bei den Aufsichtsbehörden, deren Tätigkeit durch die aktuelle Finanz- und Bankenkrise in die öffentliche Kritik geraten ist, die Transparenz noch weiter eingeschränkt wird. Das Vertrauen der Öffentlichkeit in die staatlichen Kontrollinstanzen sollte durch mehr Offenheit wiederhergestellt und nicht durch Einschränkung der Informationsfreiheit noch weiter erschüttert werden.

Informationen, die in diesem Bereich tatsächlich geheimhaltungsbedürftig sind, werden bereits heute durch das Informationsfreiheitsgesetz ausreichend geschützt. So müssen solche Informationen nicht offen gelegt werden, deren Bekanntwerden im jeweiligen Einzelfall nachteilige Auswirkungen auf die Kontroll- oder Aufsichtsaufgaben der Finanz-, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden haben kann; ohnehin sind Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sowie personenbezogene Daten geschützt. Damit besteht schon gegenwärtig im Bereich der Finanzaufsicht nur eine begrenzte Transparenz. Auch die Gerichte entwickeln hier differenzierte und sachgerechte Kriterien für die Anwendung der gesetzlichen Geheimhaltungsgründe. Diese von der Rechtsprechung eingeleitete Gesetzesauslegung nun durch eine Gesetzesänderung korrigieren zu wollen und den Zugang zu Informationen der Finanzaufsichtsbehörden gänzlich auszuschließen, widerspricht Sinn und Zweck des Informationsfreiheitsgesetzes und den berechtigten Auskunftsinteressen der Bürgerinnen und Bürger. Durch die vorgeschlagene Gesetzesänderung würde sogar der Zugang zu Informationen über solche Unternehmen ausgeschlossen, die kontinuierlich gegen schwerwiegende Straftatbestände verstoßen.

11.2 Informationszugang für Bürgerinnen und Bürger verbessern

(Entschließung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten vom 24. Juni 2009)

Die Anwendung der Informationsfreiheitsgesetze in Bund und Ländern hat bewiesen: Der freie Zugang von Bürgerinnen und Bürgern zu Informationen öffentlicher Stellen ist auch in Deutschland fester Bestandteil der Demokratie. Seit 1998 haben nun schon elf Länder und der Bund ein allgemeines Informationsfreiheitsgesetz erlassen. Umweltinformationsgesetze und das Verbraucherinformationsgesetz ergänzen und erweitern den freien Zugang zu Informationen in spezifischen Bereichen.

In einer Vielzahl von Fällen haben die Bürgerinnen und Bürger Zugang zu amtlichen Informationen erhalten. Die Erfahrungen zeigen aber auch, dass sie immer wieder auf unnötige Hindernisse stoßen, wenn sie ihre Informationsrechte geltend machen wollen. So ist es für alle Beteiligten, auch für die Behörden, immer wieder schwer zu bestimmen, welches Informationszugangsrecht gilt. Zudem mindern teilweise ausufernde Ablehnungsgründe die Erfolgsaussichten von Zugangsanträgen.

Die Informationsfreiheitsbeauftragten halten es deshalb zugunsten einer größeren Transparenz des Verwaltungshandelns für geboten,

- einen unkomplizierten und umfassenden Zugang zu amtlichen Informationen zu ermöglichen,
- Ausnahmen vom Informationszugang auf das unabdingbar notwendige Maß zu beschränken,
- den Informationszugang grundsätzlich kostenfrei zu gewähren,
- die Verfahren zur Rechtsdurchsetzung des Informationsanspruchs zu beschleunigen,
- Veröffentlichungspflichten als zweite Säule des Informationszugangs im Sinne einer aktiven Informationspolitik zu stärken.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten Deutschlands sieht darüber hinaus die Notwendigkeit, die Bewertung des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes auf unabhängiger wissenschaftlicher Grundlage anzugehen.

11.3 Mehr Transparenz durch gesetzlichen Schutz von Whistleblowern

(Entschließung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten vom 24. Juni 2009)

Beschäftigte, die Missstände und Rechtsverstöße in Behörden oder Unternehmen aufdecken (Whistleblower), sorgen dort für mehr Transparenz. Beispiele wie die Aufdeckung der sogenannten Gammelfleischskandale, der heimlichen Überwachung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, der Ausspähung von Telefonverbindungsdaten und der übermäßigen Erfassung von Gesundheitsdaten belegen das. Nur weil Beschäftigte betriebsinterne Vorgänge offenbarten, gelangten die Rechtsverstöße überhaupt ans Licht.

Das öffentliche Interesse an der Offenlegung von Missständen muss mit den zivil- und arbeitsrechtlichen Loyalitätspflichten der Beschäftigten gegenüber den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern in einen angemessenen Ausgleich gebracht werden. Transparenz kann nur erreicht und gefördert werden, wenn die Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber keine Repressalien durch Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber und die Kollegenschaft befürchten müssen.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten fordert den Deutschen Bundestag auf, für mehr Informationsfreiheit einzutreten, indem endlich der Schutz von Whistleblowern gesetzlich festgeschrieben wird. Beschäftigte sollen keine arbeitsrechtlichen Konsequenzen befürchten müssen, nur weil sie Rechtsverstöße im Arbeitsumfeld anzeigen. Die Konferenz bedauert, dass ein erster Schritt hierzu, nämlich mit einem neuen § 612 a BGB den Informantenschutz für Beschäftigte durch ein Anzeigerecht zu regeln, nicht weiterverfolgt wurde.

Der Gesetzgeber ist auch gehalten, den Transparenzgedanken und die datenschutzrechtlichen Belange der meldenden sowie der gemeldeten Person in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen. Hierfür hält die Konferenz folgende Erwägungen für maßgeblich:

- Zur Wahrung der schutzwürdigen Belange der Beteiligten sind verbindliche Verfahrensregeln in Behörden und Unternehmen unerlässlich.
- Whistleblowern muss die vertrauliche Behandlung des Hinweises zugesagt werden können.
- Auch die Rechte der belasteten Person, zum Beispiel auf Benachrichtigung, Auskunft über sowie Berichtigung und Löschung von Daten, müssen berücksichtigt werden.
- Zum Schutz der Vertraulichkeit können Beschwerden an unabhängige gegebenenfalls externe Stellen (Ombudsleute) geschickt werden, die sie nur anonymisiert weitergeben dürfen.

12. Anhang: Entschließung aus dem Jahr 2007 zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen

(Entschließung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten vom 11. Juni 2007)

Die Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen hat für Unternehmen eine besondere Bedeutung. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse können den Wert eines Unternehmens und seine Stellung am Markt erheblich beeinflussen. Bei ihrer Aufgabenerfüllung erhalten öffentliche Stellen bisweilen Kenntnis von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Als Bestandteil amtlicher Aufzeichnungen unterliegen die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse den Informationsfreiheitsgesetzen, sie werden hier aber durch einen Ausnahmetatbestand geschützt.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten stellt fest, dass die Auslegung und Anwendung des Ausnahmetatbestandes das Informationsfreiheitsrecht der Bürgerinnen und Bürger übermäßig einschränkt. So führt oft die beträchtliche Rechtsunsicherheit der Behörden bei der Anwendung dieser Bestimmung zu einer besonders restriktiven Auskunftspraxis. Aber nicht jedes Unternehmensdatum ist ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes zum Wettbewerbsrecht müssen hierfür folgende Voraussetzungen kumulativ vorliegen:

Es muss sich um Tatsachen handeln, die

- im Zusammenhang mit einem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb stehen,
- nur einem begrenzten Personenkreis bekannt und damit nicht offenkundig sind,
- (subjektiv) nach dem erkennbaren Willen des Unternehmens und
- (objektiv) nach dessen berechtigten und schutzwürdigen wirtschaftlichen Interessen geheim gehalten werden sollen (insbesondere, wenn bei Offenbarung ein Schaden eintritt).

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland fordert deshalb den Bundes- und die Landesgesetzgeber auf, die gesetzlichen Regeln zu ergänzen und zu präzisieren.

1. Es gibt Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse, bei denen das öffentliche Interesse an der Offenbarung den Schutzbedarf überwiegt. Soweit daher eine Abwägungsklausel in den gesetzlichen Grundlagen noch nicht vorhanden ist, soll sie aufgenommen werden. Dabei muss auch verdeutlicht werden, dass Verträge, die mit der öffentlichen Hand geschlossen werden, nicht grundsätzlich geheimhaltungsbedürftig sind: Wer mit dem Staat Geschäftsbeziehungen eingeht, muss sich darüber im Klaren sein, dass staatliches Handeln besonderen Kontrollrechten unterliegt und damit nicht alle Vertragsinhalte geheim bleiben können.

2. Nach dem Beispiel des Gentechnik- und Chemikalienrechts sollte in Form eines Kataloges klargestellt werden, welche Unternehmensinformationen keine Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse darstellen (zum Beispiel rechtswidriges Verhalten).

3. Kennzeichnungs- und Darlegungspflichten des Unternehmens können die Prüfung des Geheimhaltungsinteresses erleichtern. Vergleichbare Regelungen existieren bereits in anderen Bereichen.