

## 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](http://www.informationsregister.bremen.de) beziehungsweise unter [www.bremen.de](http://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