

## **5. Rechtlicher Nachbesserungsbedarf des geltenden Bremer Informationsfreiheitsgesetzes**

Nachdem das Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremlFG) 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 Informationszuganganspruch aus dem BremlFG, vorgeht. Genau hier beginnen aber die Schwierigkeiten: Welcher Informationszuganganspruch ist nun spezieller, also insbesondere auch als abschließende, verdrängende Regelung konzipiert, neben der auf den allgemeinen Informationszuganganspruch 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 BremIFG 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 öffentlichem 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 (BremlFG) kann der Antrag auf Informationszugang in jedweder Form, also insbesondere auch mündlich oder elektronisch gestellt werden. Denkbar ist nach der gesetzlichen Regelung sogar ein anonymes 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 BremlFG 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 BremlFG 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 Massenansprüche 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 (BremlFG) verweist im Falle der Ablehnung eines Zugangsantrags hinsichtlich der hierfür geltenden Frist auf § 7 Absatz 5 Satz 2 BremlFG. Nach § 7 Absatz 5 Satz 2 BremlFG 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 (BremIFG) 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 BremIFG 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 (BremIFG) 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 BremIFG (BremIFGGebV) 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 (BreMIFG). Die Vielzahl der Ausschlussgründe führt dazu, dass der vollständige Informationszugang vom gesetzlichen Regelfall zum praktischen Ausnahmefall mutiert.

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