

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 bietet. 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 Berichterstatter 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.