

Humanistische Union

Stellungnahme zum Gesetzentwurf für ein Informationsfreiheitsgesetz von SPD und Bündnis 90/Die Grünen

Gemeinsame Stellungnahme von Humanistischer Union, Deutscher Journalisten-Verband, Deutsche Journalistinnen- und Journalisten-Union, Netzwerk Recherche und Transparency International anlässlich der Sachverständigenanhörung zum Informationsfreiheitsgesetz (IFG) am 14.03.2005 im Deutschen Bundestag

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis90/Die Grünen: Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz - IFG)

Bundestagsdrucksache 15/4493 vom 14.12.2004

Vorbemerkungen:

Die Organisationen Netzwerk Recherche e.V., Deutscher Journalisten-Verband (DJV), Deutsche Journalistinnen- und Journalisten-Union in ver.di, Transparency International und Humanistische Union e.V. begrüßen ausdrücklich die Absicht, auf Bundesebene ein Informationsfreiheitsgesetz (IFG) in Deutschland einzuführen. Bereits im April 2004 hatten wir dafür einen gemeinsam ausgearbeiteten eigenen Gesetzentwurf vorgelegt.

Die angestrebte Reform ist unserer Meinung nach überfällig, denn nachdem weltweit mehr als 50 Staaten allgemeine Informationszugangsrechte eingeführt haben, ist Deutschland mittlerweile bei der Verwaltungstransparenz zum Schlusslicht geworden.

Die Erfahrungen mit den bestehenden Informationsfreiheitsgesetzen sind ausgesprochen positiv: Der Zugewinn an Transparenz verbessert die demokratischen Beteiligungschancen der Bürger, stärkt die Korruptionsprävention und fördert letztlich auch die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen. Nirgendwo ist es zu der von Kritikern immer wieder befürchteten Überlastung der Verwaltung oder zu schwerwiegenden Kostensteigerungen gekommen. Verwiesen sei an dieser Stelle auf die Erfahrungsberichte der Informationsfreiheitsbeauftragten der Länder, insbesondere auf die empirisch fundierten Auswertungen zur Anwendungspraxis in Schleswig-Holstein und in Nordrhein-Westfalen (<http://www.datenschutzzentrum.de/download/ifgerh.pdf>; http://www.im.nrw.de/pub/pdf/ifg_evaluierung.pdf).

Insgesamt zeichnet sich der Entwurf durch eine Reihe von deutlichen Verbesserungen gegenüber der ersten Vorlage aus dem Innenministerium vom Dezember 2000 aus. So entspricht die Aufnahme einer expliziten Bearbeitungsfrist für die Anträge internationalen Standards und ist ausdrücklich zu begrüßen. An dieser Regelung, die dem Vorbild des novellierten Umweltinformationsgesetz folgt, sollte unbedingt festgehalten werden. Allerdings eröffnet auch dieser Gesetzentwurf das Risiko, dass die weit gefassten

Ausnahmeregelungen vom Grundsatz des Informationsanspruchs in der Praxis dazu führen, dass kooperationsunwillige Stellen sich der eigentlich angestrebten Transparenzverpflichtung entziehen. Diese Gefahr besteht vor allem aufgrund von vier Problemfeldern, die neu geregelt werden sollten:

1.) Das Gesetz konstituiert keinen Mindeststandard für den Anspruch auf Informationszugang. Spezialgesetze sollen in aller Regel Vorrang haben, auch wenn die dort zu findenden Bestimmungen restriktiver sind. Dies bedeutet, dass das "Amtsgeheimnis" in seiner bestehenden Form in weiten Bereichen beibehalten werden soll.

2.) Das Gesetz enthält einen zu weitreichenden Schutz "öffentlicher Belange". In § 3 drückt sich dies dadurch aus, dass der Zugang zu Informationen schon verweigert werden kann, wenn das Bekanntwerden der Informationen "nachteilige Auswirkungen haben könnte" - was zu spekulativen Ablehnungsgründen geradezu einlädt, statt dass konkrete Gefährdungen dargelegt werden müssen. Die Ausnahmeklauseln des § 3 sind insgesamt so weitgehend, dass das Gesetz Gefahr läuft, sich selber aufzuheben. Hervorzuheben ist insoweit der Versagensgrund "wenn das Bekanntwerden der Information geeignet wäre, fiskalische Interessen des Bundes zu beeinträchtigen". Ein solcher Fall lässt sich fast immer konstruieren, da fast jedes Verwaltungshandeln finanzielle Auswirkungen hat.

3.) Der Schutz privater Interessen ist nach dem vorliegenden Gesetzentwurf zu weitgehend, wenn es um den Schutz wirtschaftlicher Interessen gehen soll. Einsam selbst in der deutschen Landschaft der Informationszugangsrechte steht die Maßgabe, dass der Inhaber eines Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses zustimmen muss, soll eine entsprechende Information freigegeben werden. Alle modernen Gesetze sehen hier vor, dass zwischen dem wirtschaftlich gesteuerten Schutzinteresse des Privaten und dem öffentlichen Informationsinteresse abzuwägen ist.

4.) Die Kostenregelung des Gesetzes ist für den Antragsteller ungünstiger als nach dem neuen Umweltinformationsgesetz. Hier sollte einer kohärenten Regulierung der Vorzug gegeben werden. Demnach wäre die Akteneinsicht vor Ort immer kostenlos zu halten und es wäre eine Klausel vorzusehen, wonach bei Bagatellfällen auf Kostenerhebungen verzichtet wird oder die Behörde zumindest den Ermessensspielraum erhält, auf die Abrechnung geringer Summen zu verzichten.

Die Stellungnahme folgt im Einzelnen der Gliederung, die für die Anhörung am 14. März vorgesehen ist.

I. Problem und Ziel (Zur grundsätzlichen Erforderlichkeit eines IFG)

II. Zum Gesetzentwurf

Block 1

Das Informationsfreiheitsgesetz im internationalen und nationalen Rechtsvergleich

1.1 Vorbemerkung

1.2 Erfahrungen in anderen Ländern und der Europäischen Union

1.3 Erfahrungen in 4 Bundesländern mit eigenen Informationsfreiheitsgesetzen

1.4 Stellung des Informationsfreiheitsbeauftragten, § 12

1.5 Vergleich mit dem Umweltinformationsgesetz des Bundes

1.6 Das Regelungsverhältnis von IFG und anderen bundesgesetzlichen Öffnungsklauseln, § 1 Abs. 3

Block 2

Die Ausgestaltung des Verfahrens und die Rechte der Antragsteller

2.1 Vorbemerkung

- 2.2 Antragsbefugnis, Art des Interesses, Jedermannsrecht nach § 1 Abs. 1
- 2.3 Begriff der Behörde, § 1 Abs. 1
- 2.4 Rechtsschutz/ Rechtsweg, § 9
- 2.5 Pflichten der Behörde/ Bearbeitung der Anträge, § § 7, 8
- 2.6 Gebühren, § 10, verwaltungsinterne und externe Kosten
- 2.7 Verfahrensrechte Dritter, § 8

Block 3

Das Transparenzniveau des Gesetzes und die Ausnahmeregelungen

- 3.1 Vorbemerkung
- 3.2 Schutz von besonderen öffentlichen Belangen nach § 3
- 3.3 Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses nach § 4
- 3.4 Schutz des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses nach § 6
- 3.5 Schutz personenbezogener Daten, § 5, Verhältnis zum BDSG

Block 4

Zuständigkeiten und weiterer Umgang mit dem Gesetz

- 4.1 Vorbemerkung
- 4.2 Veröffentlichungspflichten der Behörden, § 11, Verhältnis zu E-Government
- 4.3 Evaluierung des Gesetzes durch das Parlament, § 14
- 4.4 Bericht der Bundesregierung, § 14
- 4.5 Befristung des Gesetzes, § 15

I. Problem und Ziel (Zur grundsätzlichen Erforderlichkeit eines IFG)

Den Zielsetzungen - Transparenz als solche, Stärkung von Bürgerrechten - ist nachdrücklich zuzustimmen.

Lobenswert ist insbesondere, dass in der Zielsetzung nach der Begründung (A.I) das "Kontrollelement" ausdrücklich Erwähnung findet.

II. Zum Gesetzentwurf

Block 1:

Das Informationsfreiheitsgesetz im internationalen und nationalen Rechtsvergleich

1.1 Vorbemerkung

Mit der Vorlage des Gesetzes wird der Weg dafür geebnet, dass Deutschland seine Schlusslichtposition in der Frage des Zugangs zu Informationen bei öffentlichen Stellen aufgibt. Dies ist zu begrüßen.

Die Behauptung, das Konzept des Gesetzesentwurfes zielt auf Kohärenz ("einheitliche Begrifflichkeiten", A.IV) mit vergleichbaren anderen Regelungen, kann nicht unwidersprochen bleiben. Schon der Zentralbegriff "amtliche Informationen" weicht unnötig vom deutschen und internationalen Standard ("vorhandene" - neuerdings auch: "verfügbare" - Informationen) ab.

Materiell fällt das Gesetz gegenüber nationalen und internationalen Standards allerdings ab. Dies betrifft insbesondere den Schutz besonderer öffentlicher Belange (§ 3) sowie von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (§ 6) sowie insgesamt den Informationszugang bei Privaten.

Die Begründungspflicht bei Drittbetroffenheiten ist in vergleichbaren nationalen und internationalen Regelungen so nicht zu finden und widerspricht dem Grundsatz des interessellosen Zugangs. Die Vorgabe der Umweltinformationsrichtlinie (2003/4/EG), wonach bei Drittbetroffenheiten Interessensabwägungen

durch die informationsverpflichtete Stelle zu erfolgen haben, darf nicht zu einer Pflicht des Antragstellers umgemünzt werden, ein Interesse darlegen zu müssen.

1.2 Erfahrungen in anderen Ländern und der Europäischen Union

Abstrakt gesprochen, lassen sich die internationalen Erfahrungen so zusammenfassen, dass der Zugang zu Informationen

- niemals zu der befürchteten Überlastung der Verwaltungen geführt hat;
- der Schutz privater Belange (Datenschutz, geistiges Eigentum, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse) machbar ist und nicht zu ungebührlichen Belastungen Betroffener führt;
- eine gesetzliche Regelung zwar nicht schlagartig, aber durchaus zu einem Bewusstseinswandel in Richtung zu mehr Offenheit der Verwaltungen führt;
- gleichwohl Problemfelder verbleiben, d.h., dass es Bereiche gibt, in denen der Zugang zu Informationen nach wie vor umstritten bleibt.

Zu den umstrittenen Feldern gehören, abgesehen von den sozusagen von Natur aus streng geschützten Bereichen wie den Geheimdiensten, dem der internationalen Beziehungen und der Landesverteidigung, namentlich alle Fragen, die mit Geldtransfers zu tun haben sowie der Informationszugang bei privaten (privatisierten) Stellen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen.

1.3 Erfahrungen in vier Bundesländern mit eigenen Informationsfreiheitsgesetzen

Dies gilt konkret auch für die vier Bundesländer, die eigene Informationsfreiheitsgesetze haben. Es gibt einen robusten Sektor des gegenüber der früheren Gesetzeslage erweiterten Informationszuganges.

Die praktische Erfahrung in den Bundesländern lehrt, dass die größten Sorgen der Gegner eines IFG keinerlei empirische Stütze haben:

Die häufig beschworene "Antragsflut" und damit verbundene "Lahmlegung der Ämter" ist überall ausgeblieben: Schleswig-Holstein zählte in den ersten zwei Jahren insgesamt 2.000 Anträge, die sich naturgemäß auf eine Vielzahl von öffentlichen Stellen verteilten. So erhielt die Hälfte der Ämter gar keinen Antrag, und bei denen, die von IFG-Anfragen betroffen waren, lag die durchschnittliche Antragszahl bei fünf - innerhalb von zwei Jahren. Diese "Mehrbelastung" dürfte von den Verwaltungen problemlos zu bewältigen sein. In Nordrhein-Westfalen wurden während der ersten zwei Jahre insgesamt 2.200 Anträge gezählt. In Berlin wurde von der Senatsverwaltung für Inneres nur während der ersten 13 Monate eine Statistik geführt, die 164 Anträge verzeichnet. In Brandenburg erfasst lediglich Potsdam die Anfragen und zählte von Inkrafttreten des Landes-IFG 1998 bis März 2004 insgesamt 459 Anträge.

Über Anträge, die zur "Störung des Verwaltungsablaufs" führen, wird von den Informationsfreiheitsbeauftragten nicht berichtet. Es ist zwar zutreffend, dass auch Scientology Anträge gestellt hat. Allerdings waren diese Informationsbegehren mit den bestehenden Gesetzen problemlos zu bearbeiten und haben weder zur Preisgabe schützenswerter Informationen noch zu einer unverhältnismäßigen Arbeitslast geführt.

Aus den moderaten Antragszahlen sollte im Umkehrschluss keinesfalls gefolgert werden, es gebe keinen Bedarf für ein IFG: So zeigen die Evaluierungsberichte aus Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen, dass die Bürger sehr bewusst und sehr zielgerichtet Gebrauch von dem neuen Gesetz gemacht haben, indem sie sich nach völlig plausiblen Angelegenheiten in ihrem Nahbereich erkundigt haben (z.B. größere Bauplanungen). Zudem muss ein Bürgerrecht sich nicht über seine quantitative Inanspruchnahme legitimieren, sondern stellt einen Wert an sich dar. Auch das Petitions- und das Demonstrationsrecht werden

nur von vergleichsweise wenigen Bürgern in Anspruch genommen, ohne deswegen einer Kosten-Nutzen-Rechnung unterworfen zu werden.

Für die ebenfalls häufig geäußerte Befürchtung, durch das IFG könnten sensible Informationen wie z.B. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse öffentlich werden, liefern die Landes-IFG gleichfalls keinerlei Beleg. Die in den Landes-IFG enthaltene Abwägungsklausel zwischen den Schutzinteressen betroffener privater Firmen einerseits und den Interessen der Öffentlichkeit an einer Offenbarung der Information andererseits hat sich bewährt und sollte für ein Bundes-IFG übernommen werden.

1.4 Stellung des Informationsfreiheitsbeauftragten, § 12

Der Informationsbeauftragte spielt bei der konkreten Anwendung des Gesetzes eine große Rolle. Überraschenderweise liegt dies nicht nur daran, dass er im Konzert der Lehrmeinungen eher gehört wird als Personen ohne das Gewicht des Amtes.

Er übt seine beratende Funktion maßgeblich nicht nur gegenüber Privaten Informationssuchenden aus, sondern in ganz erheblichem Umfang gegenüber Behörden, die sich Gewissheit verschaffen darüber, was sie müssen - aber, im neuen Geiste der Informationsfreiheit, durchaus auch darüber, was sie dürfen.

Demgegenüber gibt es keine Berichte dahingehend, dass die gleichzeitige Befassung eines Informationsbeauftragten sowohl mit Belangen des Datenschutzes als auch des Informationszuganges zu Problemen geführt hätte. Im Gegenteil sehen die Datenschutzbeauftragten selber die Doppelrolle als "zwei Seiten der gleichen Medaille" an; die Doppelrolle ist auch im internationalen Vergleich als Standard anzusehen.

1.5 Vergleich mit dem Umweltinformationsgesetz des Bundes

Der Gesetzentwurf ist begrifflich und regulatorisch in wichtigen Punkten nicht kohärent mit dem neuen UIG des Bundes. Dies betrifft Grundfragen wie den zugänglichen Typ an Informationen (hier: "amtliche", dort: "vorhandene" bzw. "verfügbare") und die Ausnahmen, die hier bei den öffentlichen Belangen wesentlich weiter gehen als im UIG (wo sie im Ergebnis den Grundsatz der "eng begrenzten genau bestimmten Ausnahmen" gefährden).

Der Gesetzentwurf fällt materiell in Teilen erheblich hinter das UIG zurück. Dies betrifft die bereits angesprochenen Ausnahmeregelungen des § 3. Für den Fall der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse (§ 9 GE), sieht der Gesetzentwurf, anders als das UIG, die IFG's und andere Regelungen im internationalen Vergleich keine Abwägungsklausel vor, sondern will den Informationszugang bedingungslos von der Zustimmung des Betroffenen abhängig machen.

Die wichtigen Verbesserungen hinsichtlich des Informationszuganges bei Privaten, die das neue UIG gegenüber dem alten enthält, werden gerade nicht aufgegriffen. Im Gegenteil soll das fiskalische Handeln stark gegen den informationellen Zugriff geschützt werden.

Auch hinsichtlich der Frage der Kosten des Informationszugangs verhält sich der Gesetzentwurf weniger bürgerfreundlich als das neue UIG.

1.6 Das Regelungsverhältnis von IFG und anderen bundesgesetzlichen Öffnungsklauseln, § 1 Abs. 3

Die Konkurrenzklausele (§ 1 Abs. 3 GE) ist unklar und im Ergebnis - es wird der Vorrang spezieller Regelungen festgeschrieben - unbefriedigend. Die vorliegende Fassung reduziert beispielsweise den Informationszugang im Planfeststellungsverfahren auf die "Akteneinsicht nach Ermessen".

Den Verfassern des GE ist allerdings zuzugeben, dass die Formulierung der Konkurrenzklausele in einem

IFG zu den schwierigsten regulatorischen Fragen gehört.

Politisch zu fordern ist aber, dass ein IFG einen Mindeststandard an Informationszugang vermittelt. Es sollte deshalb nur der "weitergehende Informationszugang nach anderen Rechtsvorschriften unberührt bleiben".

Um hier eventuell gesehene (befürchtete) Risiken abzufangen, könnte man u.U. für die Anlaufphase des Gesetzes vorsehen, für einige enumerativ aufzuzählende Gesetze deren Vorrang einzuräumen.

Block 2

Die Ausgestaltung des Verfahrens und die Rechte der Antragsteller

2.1 Vorbemerkung

Der Gesetzentwurf stellt ein grundsätzlich zufriedenstellendes Grundgerüst an Verfahrensregelungen bereit.

Begrüßt wird, dass der Entwurf (§ 7 Abs. 5) eine stringente Fristenregelung enthält; eine solche sollte im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens unbedingt beibehalten werden, denn sie ist für die Effektivität eines Informationszugangsrechtes essentiell.

Erfreulich ist, dass dem Antragsteller klar die Kompetenz zugesprochen wird, über die Art des Informationszugangs zu entscheiden (§ 1 Abs. 2 GE). Eine Bezugnahme hierauf in § 7 Abs. 3 GE wäre der Klarheit wegen jedoch wünschenswert.

Es wäre zu erwägen, im Gleichklang mit dem neuen UIG Private - anders als nach § 7 Abs. 1 Satz 2 GE - direkt informationsverpflichtet zu machen. Der Bund hat diese Möglichkeit (da er über die in diesem Zusammenhang erforderlichen Kompetenzen bezüglich der Rechtswegzuweisung verfügt).

Nicht zugestimmt werden kann der Anforderung nach § 7 Abs. 1 Satz 3 GE, wonach bei Drittbetroffenheiten eine Begründung des Antrages auf Zugang zu Informationen erfolgen muss.

2.2 Antragsbefugnis, Art des Interesses, Jedermannsrecht nach § 1 Abs. 1

Wenn der Antragsteller nach Abs. 1 kein rechtliches Interesse darlegen muss, kann man e contrario auf den Gedanken kommen, zumindest ein berechtigtes Interesse müsse dargelegt werden. Die Begründung verneint dies. Da dies nicht gewollt ist, wäre eine Streichung des Wortes "rechtlich" anzuraten.

2.3 Begriff der Behörde, § 1 Abs. 1

Die Bezugnahme in Abs. 1 auf die öffentlich-rechtlichen Verwaltungsaufgaben ist problematisch. Entsprechende Formulierungen haben in Schleswig-Holstein zu dem Missverständnis geführt, die Tätigkeit von Behörden sei nur vom Informationszugang erfasst, wenn diese Behörden öffentlich-rechtlich handelten. Dies ist zu eng, abgesehen davon, dass es zu unnötigen Abgrenzungsproblemen im Vollzug führt. Es ist angemessen und in Kohärenz mit dem Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes und dem UIG, stattdessen auf "Aufgaben der öffentlichen Verwaltung" abzustellen und hierbei zumindest in der Begründung klarzustellen, dass auch fiskalisches Handeln von Behörden erfasst ist.

Private sind nach dem Entwurf nur in die Informationsverpflichtung eingebunden, soweit sich eine Behörde dieser bedient. Dies ist insoweit zureichend, als der Beliehene nach deutscher Verwaltungsrechtsdogmatik ohnehin Behörde ist. Ausgeschlossen sind aber Stellen wie die Deutsche Bahn oder die Deutsche Telekom, die entweder vollständig oder zumindest zu erheblichen Teilen sich im Eigentum des Bundes befinden. Der Begriff des "Sich-Bedienens" enthält ein Element der Über-/Unterordnung, das nicht zwingend gegeben ist, wenn nur eine wirtschaftliche Kontrolle vorliegt (wie auch die Begründung nahe legt). Dies läuft der durch die Richtlinie 2003/4/EG vorgegebenen Entwicklung zuwider und sollte überdacht werden.

Zumindest die Fälle formeller Privatisierung, wo öffentliche Aufgaben zwar durch eine Person des Privatrechts erledigt werden, diese Person aber völlig oder ganz überwiegend im Eigentum der öffentlichen Hand steht, sollten mit erfasst, die entsprechenden Personen des Privatrechts in die

Informationsverpflichtung einbezogen werden.

2.4 Rechtsschutz/ Rechtsweg, § 9

Es bedarf in § 9 GE noch der Einführung einer Ablehnungsfiktion, d.h., der gesetzlichen Feststellung, dass der Antrag als abgelehnt gilt, wenn über ihn nicht in der vorgegebenen Frist entschieden ist. Dies ist insbesondere erforderlich, damit der Rechtsweg eindeutig und zügig eröffnet ist.

Was die Anordnung des Vorverfahrens auch bei der Befassung oberster Bundesbehörden angeht (§ 9 Abs. 4 GE), so ist dies zwar kohärent mit dem neuen UIG. Es wäre jedoch zu erwägen, ein solches behördliches Überprüfungsverfahren bei einer unabhängigen Stelle, möglicherweise auch beim Informationsbeauftragten anzusiedeln.

2.5 Pflichten der Behörde/ Bearbeitung der Anträge, § § 7, 8

Es wird zunächst auf die vorangehenden Bemerkungen verwiesen. Der Beginn des Fristlaufs nach § 7 Abs. 5 Satz 2 GE ist problematisch, denn es können Verzögerungen eintreten im Lauf zwischen angegangener Behörde und der Behörde, die über die Informationen verfügt.

Die Begründungspflicht bei Drittbetroffenheiten, wie in 7 Abs. 1 Satz 3 GE ist in vergleichbaren nationalen und internationalen Regelungen so nicht zu finden und widerspricht dem Grundsatz des interesselosen Zugangs. Die Vorschrift ist in dieser Form zu streichen.

Möglicherweise liegt hier ein Missverständnis vor. Die neue Umweltinformationsrichtlinie (2003/4/EG) legt fest, dass bei Drittbetroffenheiten Interessensabwägungen - insbesondere bei der Freigabe von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen - durch die informationsverpflichtete Stelle zu erfolgen haben. Um diese Abwägung zu erleichtern bzw. um die Wahrscheinlichkeit zu erhöhen, dass sie zu seinen Gunsten ausgeht, mag der Antragsteller ein Interesse benennen. Er muss dies aber nicht. Die Pflicht zu einer solchen Darlegung widerspricht dem Grundkonzept des interesselosen Zugangs.

Es sind auch vielfach Fälle denkbar, in denen die Abwägung zu Gunsten der Informationsfreigabe erfolgen kann bzw. muss, weil das Veröffentlichungsinteresse offenkundig ist. Für den Fall der Emissionen in die Umwelt hat dies der Richtlinienggeber der Richtlinie 2003/4/EG direkt so entschieden; dies findet sich auch im neuen UIG.

2.6 Gebühren, § 10, verwaltungsinterne und externe Kosten

Ein freier Informationszugang darf nicht durch eine Kostenbarriere wieder verunmöglicht werden. Es sind entsprechende Absicherungen vorzusehen:

Die Akteneinsicht vor Ort sollte gebührenfrei sein, die Übermittlung von gewissen Mengen an Kopien (in Papierform oder elektronisch) sollte kostenfrei sein (Bagatellschwelle), es sollten nur tatsächliche Kosten ("5 Cent pro Kopie, nicht 50") berechnet werden dürfen und es sollten Sozialklauseln einschließlich solcher für gemeinnützige Vereinigungen (z.B. volle Kostenfreiheit, zumindest als Möglichkeit in solchen Fällen) vorgesehen werden.

Verwiesen sei bei der Kostenregelung auf das novellierte UIG, das z.B. die Akteneinsicht in der Behörde kostenfrei stellt und damit auf die Erfahrung reagiert, dass Antragsteller in der Vergangenheit abgeschreckt wurden, indem ihnen anteilig die Arbeitszeit der Verwaltungsmitarbeiter in Rechnung gestellt wurde, die sich während der Akteneinsicht im gleichen Raum aufhielten - selbst wenn sie ihrer normalen Arbeit weiter nachgingen. Hier sollte zwischen UIG und IFG eine Regelungskonsistenz hergestellt werden.

2.7 Verfahrensrechte Dritter, § 8

Die Anhörung Drittbetroffener (§ 8) ist verfassungsrechtlich geboten. Es wäre regulatorisch aber noch sicherzustellen, dass bei Drittbetroffenheiten die Fristenregelung durch die Anhörung des Dritten nicht ausgehebelt wird. Problematisch ist in der Gesamtschau auch, dass nach der Begründung zumindest eine Tür dahin aufgehalten wird, auch Behörden als Quasi-Drittbetroffene anzusehen.

Block 3

Das Transparenzniveau des Gesetzes und die Ausnahmeregelungen

3.1 Vorbemerkung

Gemessen an allen vergleichbaren Gesetzen sind die im GE vorgesehenen Ausnahmen zu weitgehend. Es ist in Teilen sogar zu befürchten, dass die Ausnahmen so weit gehen, dass sie das Grundanliegen des Gesetzes aushöhlen und diese Reform insgesamt ins Leere laufen lassen.

3.2 Schutz von besonderen öffentlichen Belangen nach § 3

Die Vorschrift ist einerseits zu weitgehend, andererseits von hohen Redundanzen (letzteres insbesondere in Zusammenschau mit § 4) geprägt.

Zu Ziffer 1:

Die Formulierung "haben könnte" führt zu einem zu großen Anwendungsbereich der Ausnahme. Es wäre dies in "hätte" zu ändern.

Lit b): Dass Teilbereiche des Handelns der Bundeswehr geschützt werden müssen, ist richtig. Hierzu können aber nicht umfassend "sonstige sicherheitsempfindliche Belange" gehören.

Lit c): Diese Regelung kann im Einzelfall zu weit gehen. Ein zureichender Schutz ist ohne weiteres über § 4 Abs. 1 des Gesetzentwurfes gewährleistet. In jedem Fall sollten aber z.B. allgemeine Regelungen hinsichtlich der Behandlung einer sicherheitsrelevanten Lage spätestens nach Abschluss derselben zugänglich sein. Die Vorschrift ist schärfer zu fassen, vgl. z.B. die Vorbemerkung zu dieser Ziffer. Besser wäre es, sie zu streichen.

Lit d-f): Alle diese Ausnahmeregelungen zielen darauf ab, behördliches Handeln, das irgendwie mit finanziellen Auswirkungen zu tun hat, dem informatorischen Zugriff zu entziehen. Dies widerspricht dem Geist des Gesetzes. Gerade in diesen Bereich wird ein Interesse der Öffentlichkeit liegen. Im Einzelnen:
Lit d): Dieses läuft dem Kontrollkonzept des Gesetzentwurfes zuwider. Schon an dieser Stelle spiegelt der Gesetzentwurf (siehe auch die Einzelbegründung hierzu) das Konzept eines extremen Wirtschaftsschutzes (siehe unten, § 6) wider, wie ohnehin - vgl. die Anmerkung zum Eingangssatz - festzustellen ist, dass in § 3 insgesamt das Bemühen deutlich wird, durch möglichst viele sich teilweise überschneidende Ausnahmetatbestände den Anwendungsbereich des Informationsanspruchs einzuengen. Wie die Einzelbegründung zeigt, gehört die Thematik weniger zum Schutz öffentlicher Belange als zur Thematik des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Der Ausnahmetatbestand wäre deshalb - als umfasst von einer angemessenen Regelung zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen - zu streichen.

Lit e): Es gilt hier zunächst das gleiche wie zu lit d), allerdings insoweit in verschärfter Form, als die angesprochene externe Finanzkontrolle der Begründung nach die Arbeit des Bundesrechnungshofes betreffen soll. Dieser prüft nach dem Bundesrechnungshofgesetz und der Bundeshaltsordnung (vgl. § 88 BHO), ob die öffentlichen Stellen die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze einhalten (Art 114 Abs. 2 GG, § 90 BHO). Es ist nicht ersichtlich, warum hier ein Geheimhaltungsinteresse bestehen soll. Im europäischen Staatsverständnis gehören die öffentlichen Haushalte zu den originär öffentlichen Dokumenten (weshalb Haushalte als Gesetz beschlossen werden). Etwas anderes könnte nur gelten, wenn man die Existenz von Schatten- und Nebenhaushalten nicht nur konzidieren, sondern auch billigen würde und man zudem das Verständnis hätte, dass derartige Haushalte einen besonderen informationellen Schutzanspruch hätten.

Lit f): Auch für diesen Ausnahmetatbestand gilt, dass er zureichend durch § 4 Abs. 1 erfasst ist.

Lit g): Eine vergleichbare Klausel im Schleswig-Holsteinischen IFG hat zu Missbräuchen Anlass gegeben, indem Informationen vom Zugang ausgeschlossen wurden, die sich wenn auch nur in irgendeiner entfernten Weise mit dem jeweiligen Verfahren in Zusammenhang bringen ließen. Eine Einschränkung wie "und die jeweiligen Informationen der Behörde aufgrund des Verfahrens zugehen", wie sie auch in der Ursprungsfassung des UIG vorhanden war, ist geboten. Es wäre klarzustellen, dass dem Zugriff nicht solche Informationen entzogen sind, die vor Einleitung des Verfahrens zugänglich waren. (Regulatorisch ist das Problem ähnlich wie bei der Verschiebung von Informationen in Archive. Letzteres Problem erkennt der Gesetzentwurf und löst es zufriedenstellend - § 13 Abs. 2 GE).

Zu Ziffer 2:

Wie die Begründung zu Recht ausführt, bedeutet "öffentliche Sicherheit" nach deutschem Verständnis "die Unversehrtheit der Rechtsordnung und der grundlegenden Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates sowie die Unversehrtheit von Gesundheit, Ehre, Freiheit, Eigentum und sonstigen Rechtsgütern der Bürger."

Die Ausnahmeklausel ist deshalb im Ergebnis eine offene Gemeinwohlklausel. Der Begründung ist zuzugeben, dass solche Klauseln sich in § 99 Abs. 2 VwGO (und übrigens auch in § 29 Abs. 2 VwVfG) finden. Die Aufnahme der Klausel läuft gleichwohl dem Konzept des Gesetzentwurfes zuwider, wonach die Ausnahmetatbestände konkret und präzise seien und nach üblichen Auslegungsregeln eng zu verstehen sind. Denn die §§ 29 Abs. 2 VwVfG, 99 Abs. 2 VwGO sind in der Spruchpraxis der Gerichte so (nämlich gegen den Wortlaut, letztlich eng) ausgelegt worden, aber nur wegen ihres im Rechtsschutzgebot des Grundgesetzes verankerten verfassungsrechtlichen Hintergrundes. Hinzuweisen ist zudem darauf, dass gerade der von der Begründung genannte § 99 Abs. 2 VwGO jüngst novelliert werden musste, weil die Vorschrift in der bis vor kurzem bestehenden Form angesichts ihrer Handhabung durch die Behörden nach Meinung des Bundesverfassungsgerichtes verfassungsrechtlich keinen Bestand haben konnte.

Die Vorschrift ist deshalb zu streichen.

Zu Ziffer 3:

Während der Schutz der "Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden" im Umweltinformationsrecht und auch in den deutschen Informationsfreiheitsgesetzen regelmäßig zu finden ist, ist dies für die besondere Kautel des Schutzes internationaler Verhandlungen nicht der Fall. Die Begründung weist darauf hin, dass die Beratungen innerhalb des Netzwerkes europäischer Kartell- und Wettbewerbsbehörden besonders geschützt werden sollen. Wiederum ist darauf hinzuweisen, dass das, was hier materiell zu schützen ist, durch einen angemessenen Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen erreicht werden kann. Die Vorschrift dient ihrer Begründung nach maßgeblich dem Schutz der Stellung von Behörden im Wettbewerb. Auch dies ist keine originäre Stellung von Behörden. Ein besonderes Schutzbedürfnis ist nicht erkennbar.

Die Vorschrift ist zu streichen.

Soweit die Begründung als Beispiel vorgibt, die Entscheidung, bestimmte Forschungsergebnisse nicht zu veröffentlichen, ist hier das falsche Tatbestandsmerkmal gewählt bzw. öffnet dieses Begründungselement dem Missbrauch der Vorschrift Tür und Tor. Die inzwischen entwickelte Rechtsprechung zum Tatbestand der "Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden" hat klargestellt, dass hiermit der Beratungsvorgang, nicht das Beratungsergebnis geschützt werden soll. Das Beratungsergebnis kann nur aufgrund anderer materieller Kriterien geschützt sein.

Abzulehnen ist auch die Auffassung der Begründung, dass Informationen betreffend das Aufsichtsverhältnis von Behörden zueinander diesem Tatbestandsmerkmal zuzuordnen wären.

Die Begründung zur Vorschrift ist zu überarbeiten.

Zu Ziffer 4:

Soweit diese Vorschrift den Informationszugang kraft anderer Rechtsvorschriften ausschließt, stellt sie eine Konkurrenzregelung dar (dies sieht auch die Begründung des Gesetzentwurfes so) und gehört systematisch zu § 1 Abs. 3. Auf die dortigen Anmerkungen wird verwiesen.

Rechtsdogmatisch unsinnig ist es, die Anwendung eines Gesetzes kraft Verweises auf eine (in der Normenhierarchie nachrangige) Verwaltungsvorschrift auszuschließen. Diesen Grundsatz zu verankern,

würde darauf hinauslaufen, der Exekutive die Abschaffung des Gesetzes anheim zu stellen.
Zumindest die Bezugnahme auf die Verwaltungsvorschriften ist zu streichen.

Zu Ziffer 5:

Die Vorschrift ist als solche unbedenklich. Es müsste allerdings sichergestellt werden, dass der Vorgang der Beziehung nicht zum Entzug des informationellen Zugriffs führt, ein Problem, dass der Gesetzentwurf für den Fall des Archivrechts löst (vgl. § 13 Abs. 2).

Es ist eine Regelung aufzunehmen wie die, dass die Stelle, von der die Unterlagen beigezogen sind, für den Informationszugang zu sorgen hat.

Zu Ziffer 6:

Die Vorschrift stellt das wohl größte Risiko dar, dass das Gesetz zu einem Beispiel in sich widersprüchlicher Rechtsetzung gerät. Denn letztlich berührt alles Verwaltungshandeln die fiskalischen Interessen des Bundes und mannigfache Informationen sind geeignet, die fiskalischen Interessen des Bundes zu beeinträchtigen.

Bei der Planung einer Bundesfernstraße unterfällt etwa die Information, dass das Design einer Lärmschutzanlage, gemessen an den gesetzlichen Anforderungen, unzureichend ist, diesem Ausnahmetatbestand. Wird die Information nämlich freigegeben, ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass die Lärmschutzanlagen verstärkt werden müssen, also teurer werden. Das fiskalische Interesse des Bundes, seine Straßen möglichst billig zu bauen, wäre beeinträchtigt.

Das Beispiel zeigt, dass das Konzept der Begründung zu dieser Vorschrift, den Bund wie einen privaten Geschäftsherrn einzustufen und ihm einen Schutz entsprechend § 6 des Gesetzentwurfes zuzubilligen, (verfassungs-)rechtlich nicht tragfähig ist. Der Bund ist eben nicht Grundrechtsträger und auch der Verweis der Begründung auf haushaltsrechtliche Vorschriften, mögen diese auch verfassungsrechtlich verankert sein, vermag dies nicht auszugleichen. Der Bund nimmt eben nicht wie ein Privatrechtssubjekt am Geschäftsleben teil, sondern ist in ganz anderer Weise als ein privater Geschäftsherr an Recht und Gesetz gebunden. Entsprechend verfehlt ist auch der Hinweis auf etwaige Bankgeschäfte des Bundes. Auch diese bedürfen vielfach einer spezifischen gesetzlichen Vorsteuerung (vgl. Art 115 Abs. 1 GG) und sind deshalb mit privaten Bankaktivitäten nicht zu vergleichen.

Die Vorschrift ist zu streichen.

Zu Ziffer 7:

Nach der Begründung sind Informationen gemeint, die freiwillig übermittelt werden. Insoweit hat der Tatbestand sowohl eine Tradition als auch eine Berechtigung (vgl. z.B. § 9 Abs. 2 UIG).

Der Gesetzestext spiegelt dies nicht wider und ist entsprechend zu überarbeiten (vgl. den genannten Text aus dem UIG: freiwillig ist danach die Information nur, wenn keine rechtliche Verpflichtung zur Information besteht oder bestehen könnte). Hierbei ist sicherzustellen, dass solche Informationen, die anlässlich eines Antrages übermittelt werden, keine "freiwilligen" im Sinne der Vorschrift sind. Ferner ist im Gesetzestext deutlich zu machen, dass Informationsübermittlungen zwischen Behörden nicht unter Ziffer 7 zu subsumieren sind.

Zu Ziffer 8:

Die Vorschrift nimmt gewisse Stellen des Bundes komplett von der Anwendung des Gesetzes aus ("Bereichsausnahme"). Auch bei den Nachrichtendiensten gibt es Informationen von Interesse, für deren Geheimhaltung kein Bedürfnis besteht. Der erforderliche Geheimnisschutz ist hinreichend durch Ziffer 1 lit c) gewährleistet, auch wenn diese, wie hier vorgeschlagen, schärfer (enger) gefasst wird.

3.3 Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses nach § 4

Die Vorschrift als solche ist, soweit man das Bedürfnis, den behördlichen Entscheidungsprozess als solchen schützen zu müssen, überhaupt konzidiert, zufriedenstellend.

Problematisch ist insoweit die Flankierung der Vorschrift durch die weitreichenden Ausnahmen des § 3 GE sowie die Gefahr, dass - zumindest nach der Begründung - möglicherweise auch öffentliche Stellen sich auf

den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen berufen können sollen.

3.4 Schutz des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses nach § 6

Die Vorschrift fällt, wie bereits gesagt, gegenüber allen nationalen und internationalen Standards ab. Sie wird im Ergebnis bedeuten, dass betriebs- und geschäftsbezogene Informationen von Relevanz nach diesem Gesetz nicht zugänglich sein werden.

Zumindest eine allgemeine Abwägungsklausel ist vorzusehen.

Darüber hinaus wünschenswert wäre einerseits die Aufnahme des Begriffes der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse in das Gesetz und andererseits die Aufnahme von Rückausnahmen. Es sollten also im Gesetz Klassen von Informationen genannt werden, deren Freigabe zumindest nicht unter Hinweis auf den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen verweigert werden darf (z.B. Angaben über Emissionen, über Gesundheitsgefährdungen, über Empfänger und Höhe öffentlicher Fördermittel).

3.5 Schutz personenbezogener Daten, § 5, Verhältnis zum BDSG

Was den Schutz personenbezogener Daten als solchen angeht, ist die Vorschrift zufriedenstellend.

Wünschenswert wäre jedoch, Aufgaben und Befugnisse des Datenschutzbeauftragten in seiner Eigenschaft als Beauftragten für die Informationsfreiheit nicht so eng wie in § 12 Abs. 3 GE zu beschreiben, sondern eine Allgemeinklausel wie etwa im Schleswig-Holsteinischen IFG ("Die Vorschriften des BDSG über Aufgaben und Befugnisse des Datenschutzbeauftragten geltend entsprechend.") vorzusehen.

Block 4

Zuständigkeiten und weiterer Umgang mit dem Gesetz

4.1 Vorbemerkung

Dass der Gesetzentwurf Veröffentlichungspflichten und erste Ansätze zu E-Government konstituiert, wird begrüßt. Kritisiert wird insoweit nur die geringe Reichweite und Strenge der vorgesehenen Regelungen. Ebenso begrüßt wird die vorgesehene Evaluierung. Der Befristung wird jedoch ausdrücklich entgegen getreten.

4.2 Veröffentlichungspflichten der Behörden, § 11, Verhältnis zu E-Government

Die Einführung der Vorschriften wird im Grundsatz begrüßt. Sie sind jedoch einerseits zu weich, andererseits haben sie einen zu geringen Regelungsumfang bzw. eine zu geringe Regelungsschärfe.

Zumindest der Aufbau elektronischer und öffentlich zugänglicher Informationsregister mit detaillierten Angaben zur Auffindbarkeit von Informationen wäre wünschenswert.

Es sollte eine Verpflichtung konstituiert werden, mehrfach nachgefragte Informationen - unbeschadet der Anwendbarkeit von Ausnahmetatbeständen - zu veröffentlichen.

4.3 Evaluierung des Gesetzes durch das Parlament, § 14

Dass eine Evaluierung des Gesetzes vorgesehen wird, wird ausdrücklich begrüßt.

4.4 Bericht der Bundesregierung, § 14

Die Evaluierung über eine Berichterstattung für den Bundestag vorzunehmen und so insbesondere öffentlich zu gestalten, wird gleichfalls als positiv angesehen.

4.5 Befristung des Gesetzes, § 15

Einer Befristung des Gesetzes wird ausdrücklich widersprochen. Die Gefahr, dass das Gesetz nach Fristlauf ohne Ersatz aufgehoben wird, ist angesichts der Widerstände, die es im Vorfeld gegeben hat, einfach zu groß. Eine Befristung wäre einsichtig, sollte es sich z.B. um die Einschränkung von demokratischen Rechten angesichts einer besonderen Sicherheitslage handeln. Ausgerechnet ein Gesetz zu befristen, das ein neues Bürgerrecht etabliert, setzt ein falsches Signal. Außerdem könnte der Effekt eintreten, dass die Entscheidung über schwierige Antragsfälle dann bis zum Außerkrafttreten hinausgezögert wird, was auch einen verzerrenden Effekt auf den Evaluierungsbericht hätte.

Die Stellungnahme wurde im Namen der beteiligten Organisationen von Dr. Manfred Redelfs vorgetragen.

<https://www.humanistische-union.de/thema/stellungnahme-zum-gesetzentwurf-fuer-ein-informationsfreiheitsgesetz-von-spd-und-buendnis-90die-grue/>

Abgerufen am: 06.08.2024