

17. März 2006

**Stellungnahme der Humanistischen Union
zur den Entwürfen von
SPD & CDU (Drs. 16/874) sowie Bündnis 90/Die Grünen (Drs. 16/772) für ein
Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Bremen
(Bremer Informationsfreiheitsgesetz – Brem. IFG)**

Das Anliegen, für das Land Bremen ein Informationsfreiheitsgesetz zu beschließen, wird von der Humanistischen Union geteilt. Wir begrüßen daher, dass der diesbezügliche Gesetzgebungsprozess die Zielgerade erreicht hat.

Gleichzeitig bedauern wir zu weiten Teilen die konkrete Ausgestaltung der 'Informationsfreiheit' durch den Entwurf der Fraktionen der Regierungskoalition.

Zu § 1

Der Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD und CDU (im folgenden Koalitionsentwurf) entspricht zu weiten Teilen dem geltenden Bundes-Informationsfreiheitsgesetz (Bundes-IFG) und übernimmt damit Regelungen, die den neu eröffneten Informationszugang in einem Umfang beschränken, der weder zum Titel des Gesetzes noch zu dem in der Begründung in Aussicht gestellten "umfassenden Anspruch auf Informationszugang" passt. Diese Einschätzung wird von wissenschaftlicher Seite geteilt.¹

Das in der Begründung formulierte Versprechen, mit dem Entwurf einen "eigenständigen Bürgerrechtsanspruch" zu gestalten bzw. "Grundrechte" zu konkretisieren, wird nicht eingelöst. Es erfolgt keine Verankerung des Informationsanspruches, z. B. nach Brandenburger Vorbild, in der Verfassung des Landes Bremen. Gleichzeitig werden entsprechend dem Bundes-IFG Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse absolut geschützt, d. h. der aus dem Demokratiegebot abgeleitete Informationsanspruch wird der Eigentumsgarantie untergeordnet. Die Verfassungsmäßigkeit dieses absoluten Schutzes wird von Prof. Klöpfer kritisch bewertet.²

¹ Klöpfer, Michael (November, 2005): *Grundprobleme der Gesetzgebung zur Informationsfreiheit*, in, Brandenburger Landesbeauftragter für Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht, *Informationsfreiheit in Deutschland und Europa*, Kleinmachnow, <http://www.brandenburg.de/media/2232/symp_2005.pdf>, S. 17-26.
Stellungnahme von Prof. Kubicek zu den Gesetzentwürfen.

² S. Anm. 1.

IFG sollen Mindeststandards für Verwaltungstransparenz bzw. Informationszugang etablieren. Die-
sem Anspruch wird der Koalitionsentwurf anders als der Oppositionsentwurf nicht gerecht, weil
spezialgesetzliche Regelungen vorgehen. Insoweit ist die Begründung des Koalitionsentwurfs zu
§ 1(3) irreführend.³ Die Formulierung in der Begründung zu den §§ 3-6, wo es heißt, in diesen Para-
graphen würden die Ausnahmetatbestände abschließend geregelt, verdeckt die restriktiven Einflüsse,
die von Spezialgesetzgebung ausgehen können.

Wir schlagen vor, für Absatz 3 die Formulierung aus § 16 des Entwurfes der Fraktion von Bündnis
90/Die Grünen (im weiteren Oppositionsentwurf) zu übernehmen.

Die Transparenz- und damit Demokratie fördernde Wirkung des Koalitionsentwurfs wird zudem in
§ 1(1) durch einen zu eng ausgestalteten Anwendungsbereich beeinträchtigt. Ausgespart bleiben
juristische Personen, die durch den Senat kontrolliert werden, ohne öffentlich-rechtliche Aufgaben
wahrzunehmen. Die Definition des Anwendungsbereiches im Oppositionsentwurf ist weiter, jedoch
auch nicht ausreichend weit gefasst. Der Bremer Landesbeauftragte für den Datenschutz hat des-
halb einen alternativen Formulierungsvorschlag gemacht, der unsere Unterstützung findet.

In § 1(1) weicht der Koalitionsentwurf vom Bundes-IFG ab. Am Ende des ersten Satzes wurde die
Spezifizierung "ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen" eingefügt. Die gleiche Formulie-
rung wurde auf Bundesebene im Verlauf des Gesetzgebungsprozesses gestrichen, weil sie die Inter-
pretation herausfordern könnte, einer Antragstellung müsse ein berechtigtes Interesse zugrunde
liegen. Der Oppositionsentwurf verzichtet auf die problematische Formulierung. Eine entsprechende
Streichung im Koalitionsentwurf würden wir begrüßen.

Soll mit dem IFG tatsächlich die in der Begründung dargestellte Stärkung der Bürgerschaft wahr
gemacht werden, bedarf der Koalitionsentwurf bezüglich der oben angesprochen Punkte einer
grundsätzlichen Überarbeitung.

Zu § 3

Zu begrüßen ist, dass die Eingangsformulierung eine Abwägung der Ausnahmetatbestände mit dem
Informationsinteresse des Antragstellers bzw. der Öffentlichkeit erlaubt.

Die Ausnahmetatbestände sollten enger gefasst werden. Beispielsweise könnten Nr. 1e und 2 zu-
sammengefasst werden.

Es ist nicht einsichtig, wieso durch Nr. 6 der Aufsicht des Landes unterstehende juristischen Perso-
nen des öffentlichen Rechts im Wirtschaftsverkehr ein Schutz über den von Betriebs- und Ge-
schäftsgeheimnissen (§ 6) hinaus gewährt werden sollte.

Zu § 4

Durch die Eingangsformulierung "der Antrag auf Informationszugang soll abgelehnt werden" wird
der behördliche Entscheidungsprozess stärker als die innere und äußere Sicherheit (§ 3 1e, 2) ge-
schützt. In § 10(1) Oppositionsentwurf wird noch restriktiver formuliert ("ist abzulehnen"). Beide
Formulierungen widersprechen dem Geist von IFG. Gerade behördliche Entscheidungsprozesse sol-
len transparenter werden. Die Eingangsformulierung sollte deshalb durch die aus § 3 ersetzt wer-
den.

³ "Absatz 3 verdeutlicht, dass der Zugangsanspruch nach diesem Gesetz einen Mindestanspruch darstellt."

Zu § 5

In Absatz 2 werden u. a. "besondere Amtsgeheimnisse" geschützt. Es ist nicht klar, was mit diesem Begriff gemeint ist. Besonderen Geheimhaltungsvorschriften unterliegende Dokumente werden bereits durch § 3(1) Nr. 4 geschützt.

Zu § 6

Sollte der absolute Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen bestehen bleiben, würde der Nutzen des späteren Gesetzes deutlich eingeschränkt. Nicht nur die Korruption dämpfende Wirkung litte, auch beispielsweise der Zugang von Verbrauchern zu aus gesundheitlichen Gründen potentiell wichtigen Produktinformationen bliebe in vielen Fällen vom alleinigen Gutdünken von Unternehmen abhängig.

Anders § 11 Oppositionsentwurf, dessen Übernahme an Stelle von § 6 Koalitionsentwurf wir begrüßen würden.

Zu § 7

In Absatz 1, Satz 3 ist eine Begründungspflicht vorgesehen. Dies widerspricht dem Grundsatz, durch IFGs voraussetzungslose Akteneinsichtsrechte zu schaffen. Die Abwägung, für welche die Informationen geliefert werden sollen, liegt im Interesse des Antragstellers. Besser und IFG-konformer wäre deshalb folgende Formulierung:

"Betrifft der Antrag Daten Dritter im Sinne von § 5 Abs. 1 und 2 oder § 6, ist dem Antragsteller Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben."

Diese Formulierung würde auch einer missbräuchlichen Interpretation vorbeugen, die die Begründungspflicht auf den gesamten Antrag ausdehnen könnte.

Absatz 4 könnte so verstanden werden, als stünden das Recht auf Kopien und auf Notizen alternativ zueinander. Das 'oder' sollte deshalb durch ein 'und' ersetzt werden. Darüber hinaus schlagen wir vor, die Nutzung eigener Kopiertechnik (z.B. Kamera, Scanner) ausdrücklich zu gestatten.

Die Notwendigkeit einer deutlichen Ausgestaltung der Rechte der Antragsteller wird durch einen Auszug aus den "Anwendungshinweisen zum Informationsfreiheitsgesetz" des Bundesministers des Inneren illustriert:

"4. Das IFG gewährt kein Recht auf freien und unbeaufsichtigten Aktenzugang ("Blättern in den Akten").

§ 1 Abs. 2 Satz 2 sieht vor, dass der Antragsteller die Art des Informationszugangs bestimmt und hiervon nur aus wichtigem Grund abgewichen werden darf. Daraus folgt jedoch nicht, dass die Einsichtnahme in Originalakten bei der Behörde der Regelfall ist. Vielmehr werden regelmäßig Abschriften versandt oder eingesehen werden. Die Beachtung der Ausnahmegründe nach den §§ 3 bis 6 wäre bei freier Akteneinsicht nur schwer zu gewährleisten; dies ist ein wichtiger Grund nach § 1 Abs. 2 Satz 2. So sind Schwärzungen personenbezogener Daten nicht in der Originalakte möglich, sondern nur auf Kopien. Regelmäßig wird es nicht möglich sein, Seiten der Originalakte zu entnehmen und vor der Akteneinsicht durch geschwärzte Kopien zu ersetzen, da hiermit die Originalakte verfälscht werden kann."⁴

⁴ Gemeinsames Ministerialblatt, 21. November 2005, S. 1346.

Eine Übernahme der Inhalte von § 5(3-5) Oppositionsentwurf in § 7 und § 5(1) Oppositionsentwurf an Stelle von § 1(3) ist wünschenswert.

Zu § 10

Im Gegensatz zu den in Absatz 1 der Begründung gegebenen Erläuterungen sieht § 10(1) für den Fall der Stattgabe eines Antrages auf Grundalge des IFG zwingend die Erhebung einer Gebühr vor. Die Formulierung ist in doppelter Weise misslich. Nicht nur widerspricht sie ihrer Begründung, die entkoppelt eine Gebührenerhebung auch von der Inanspruchnahme eines stattgegebenen Antrages.

Gleichzeitig haben die Autoren des Koalitionsentwurfs darauf verzichtet, § 10(2) des Bundes-IFG, in dem die Höhe der Gebühren durch eine Verpflichtung zur Kompatibilität zum Gesetzeszweck limitiert wird, zu übernehmen.

Wir empfehlen die Übernahme von § 10(2) Bundes-IFG und schlagen folgenden Wortlaut für Absatz 1 Satz 1 vor:

"Wird einem Antrag nach § 7 stattgegeben, können für Amtshandlungen nach diesem Gesetz Gebühren nach Maßgabe einer Gebührenordnung erhoben werden."

Zu § 11

Mit den hier verankerten Publikationspflichten geht der Koalitionsentwurf über die Vorgaben aus dem Bundes-IFG hinaus. Dies begrüßen wir. Der von Prof. Kubicek geäußerten Kritik an einer unzureichenden Ausgestaltung der Publikationspflichten ist trotzdem zuzustimmen.

Abzulehnen ist die in Absatz 3 vorgesehene Limitierung der Pflicht zur Publikation von Verwaltungsvorschriften auf solche "von allgemeinem Interesse". Entsprechend findet § 19(1) Oppositionsentwurf unsere Zustimmung. Sinn und Zweck von IFG ist es gerade, den Antragsberechtigten die Entscheidung über das Interesse an einer Information zu überlassen. Der Zugang zu allen Rechtsvorschriften, als Mittel zur regelhaften Strukturierung von Verwaltungshandeln, sollte so einfach und komfortabel wie möglich gestaltet werden.

Das nach Absatz 5 einzurichtende Informationsregister ist der richtige Weg. Die Nutzung dieses Registers sollte gebührenfrei sein. Die Formulierung lässt jedoch einen weiten Spielraum bezüglich der konkreten Ausgestaltung des Registers. Diesbezüglich bitten wir um die Berücksichtigung der §§ 19(2), 20, 21 Oppositionsentwurf sowie der Ausführungen von Prof. Kubicek.

Mit § 13 Oppositionsentwurf würden die in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallenden Stellen verpflichtet, organisatorische Vorkehrungen zur Erleichterung der Abtrennung von durch Ausnahmetatbestände geschützten Informationen zu treffen. Dieser Ansatz korrespondiert mit dem von Prof. Kubicek und findet entsprechend unsere Unterstützung.

Gleiches gilt für § 18 Oppositionsentwurf dessen Übernahme in die §§ 3, 11 oder 12 wir empfehlen.

Zu § 13 und § 14

Die Geltungsdauer des IFG soll auf sechs Jahre beschränkt werden. Im Oppositionsentwurf (§ 34) wird auf eine entsprechende Befristung verzichtet. Wieso Gesetze, die laut Begründung der Ausgestaltung von Bürgerrechten dienen, auf eine Weise befristet werden sollen, dass sie ohne Eingreifen des Gesetzgebers nach Ablauf der Frist ersatzlos wegfallen, ist unverständlich. Wir bitten um die Streichung von § 14 Satz 2.

Aus der vorgesehenen Befristung ergäbe sich ein Zeitraum von vier Jahren bis zu ersten Unterrichtung der Bremischen Bürgerschaft über die Erfahrungen mit dem Gesetz. Dies ist angesichts der Relevanz des Gesetzeszweckes ein unangemessen langer Zeitraum.

Wir schlagen vor, den Datenschutzbeauftragten im Rahmen seiner bestehenden Berichtspflicht auch über die Erfahrungen mit dem IFG berichten zu lassen. Begrüßenswert wäre darüber hinaus, nach us-amerikanischen Vorbild die Pflichten der vom Anwendungsbereich des Gesetzes betroffenen Stellen bezüglich der zu sammelnden Information zu konkretisieren.