17. Dezember 2004

Humanistische Union

Netzwerk Recherche

Deutscher Journalisten-Verband

Deutsche Journalisten-Union

Transparency International

Stellungnahme zum

Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz - IFG)

Vorbemerkung

Es ist sehr zu begrüßen, dass mit der Vorlage eines Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) nunmehr auch in Deutschland mehr Transparenz bei öffentlichen Stellen hergestellt wird. Damit erfüllt die Regierungskoalition eine Ankündigung aus den Koalitionsvereinbarungen von 1998 und 2002. Der vorliegende Entwurf stellt gegenüber dem Entwurf des Innenressorts vom Dezember 2000 (abgedruckt in: Schoch/Kloepfer, Informationsfreiheitsgesetz, Berlin 2002, S. 201 – 204) eine erhebliche Verbesserung dar. Dies betrifft sowohl das materielle Recht als auch das für die Wirksamkeit von Informationszugangsrechten bedeutsame Verfahrensrecht.

Im Informationsrecht herrscht, angestoßen durch die Aarhus-Konvention und die Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang zu Umweltinformationen, derzeit große Bewegung auch auf europäischer Ebene. Eine Informationszugangsregelung sollte in diesem Zusammen zwei Anforderungen erfüllen, nämlich einmal, regelungstechnisch kohärent mit anderen einschlägigen Regelungen zu sein, und zum anderen, materiell nicht hinter international, speziell durch die Richtlinie 2003/4/EG vorgegebene, Standards zurückzufallen. Der vorliegende Gesetzentwurf erfüllt diese Anforderungen nur teilweise.

Zusammenfassung der Bewertung:

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. 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) Die jetzige Regelung zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sieht keine Güterabwägung zwischen dem Schutzinteresse der Privaten und dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit vor, sondern überträgt die Entscheidung über die Informationsfreigabe den betroffenen Firmen bzw. der Behörde, die sich selbst zum betroffenen Dritten erklären kann. Damit steht die vorgeschlagene Regelung in § 6 des Entwurfs in deutlichem Gegensatz zu vergleichbaren nationalen und internationalen Regelungen.

2) Zu weitgehend ist die Formulierung in § 3, nach der es genügt, dass das Bekannt werden der Information „nachteilige Auswirkungen haben könnte“ – was zu spekulativen Ablehnungsbegründungen einlädt, statt von einer konkreten Gefährdung auszugehen.

3) Der Informationsanspruch nach dem Entwurf , mit dem sich Deutschland eigentlich vom „Amtsgeheimnis“ verabschieden will, wird nicht als gesetzlicher Mindeststandard definiert, sondern Spezialgesetze gehen mit Ausnahme des Verwaltungsverfahrensgesetzes weiter vor – auch wenn die dort getroffenen Regelungen restriktiver ausfallen als beim IFG.

4) Bei der Kostenregelung sollte im Sinne der Rechtsvereinheitlichung den Bestimmungen des novellierten Umweltinformationsgesetzes gefolgt werden. Demnach wäre die Akteneinsicht vor Ort immer kostenlos zu halten und der Behörde ein Ermessensspielraum zu eröffnen, bei Bagatellbeträgen ganz auf eine Kostenerhebung zu verzichten.

5) Der vorliegende Gesetzentwurf enthält Klauseln, die zusammen mit den Begründungen zumindest die Gefahr des Unterlaufens des Informationsanspruchs bergen (z.B. § 3 Nr. 1 g, Nr. 2, Nr. 6, Nr. 7; § 4 Abs. 1).

Im Einzelnen wird folgendes angemerkt:

Begründung, Allgemeiner Teil

Lobenswert ist, dass in der **Zielsetzung** das "Kontrollelement" ausdrücklich Erwähnung findet. Die Behauptung, das **Konzept** des Gesetzesentwurfes ziele auf Kohärenz ("einheitliche Begrifflichkeiten") mit vergleichbaren anderen Regelungen, kann jedoch nicht unwidersprochen bleiben. Dies gilt schon insoweit nicht, als der Informationszugangsbereich gegenüber Privaten gegenüber dem neuen Umweltinformationsgesetz des Bundes erheblich eingeschränkt ist.

Zu den einzelnen Vorschriften

§ 1 - Grundsatz

Absatz 1 enthält den (in § 2 Nr. 1 definierten) Begriff der **amtlichen Informationen**. Das Umweltinformationsrecht und dem folgend beispielsweise das IFG Schleswig-Holstein bauen auf dem Begriff der "vorhandenen" bzw. (Art. 2 Nr. 3 der Richtlinie 2003/4/EG folgend) dem der "verfügbaren" Informationen auf. Da amtliche Informationen solche sind, die **amtlichen Zwecken** dienen, ist hier ein finales Element eingeführt, mittels dessen solche Informationen ausgeschlossen sind, die bei einer Behörde zwar vorhanden sind, für deren Verwendung aber noch kein Zweck festgelegt ist. Es sollte eine Anpassung an den Sprachgebrauch des Umweltinformationsrechts erfolgen. Begrüßenswert ist allerdings, dass nach der Begründung des Entwurfs die Vorbereitung (auch materieller) der Gesetzgebung nicht vom informationellen Zugriff ausgeschlossen werden soll.

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.

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.

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.

Die Wahlfreiheit des Antragstellers hinsichtlich der Zugangsform (**Absatz 2)** ist zufrieden stellend geregelt (auch wenn man streiten könnte, ob diese Regelung nicht verfahrenstechnischer Art ist).

Das Verhältnis des IFG zu anderen Rechtsvorschriften (**Absatz 3)** ist unbefriedigend geregelt. Die Vorschrift mit ihrer Rückausnahme betreffend die Informationszugangsrechte von Verfahrensbeteiligten trifft den Zweck des Gesetzes, die Informationsfreiheit zu gewährleisten, nicht und ist außerdem sehr schwer verständlich. Die Begründung und der Gesetzestext sind nicht miteinander in Einklang zu bringen. Wünschenswert ist eine Regelung, die das IFG als "Minimalstandard" definiert ("Rechtsvorschriften, die einen weitergehenden Zugang zu Informationen ermöglichen, bleiben unberührt.").

§ 2 - Begriffsbestimmungen

Zum Begriff der "**amtlichen Informationen**" wird auf die obigen Ausführungen verwiesen.

Nach der Begründung zu § 2 Nr.2 IFG-E können auch Behörden **Dritter** i.S. der Vorschrift des § 6 sein. Eine Begründung wird dafür nicht gegeben, sie ist auch nicht erkennbar. Soweit es um einen möglichen Schutz geistigen Eigentums geht, wird z.B. auf § 5 UrhG verwiesen, wonach amtliche Werke nicht urheberrechtlich geschützt sind. Insbesondere ist aber keine Begründung für die Annahme ersichtlich, dass Behörden sich auf ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis berufen können sollen. Insoweit steht zu befürchten, dass der Informationszugang über § 6 erheblich eingeschränkt werden könnte. In der Begründung zu § 2 Nr. 2 ist daher klarzustellen, dass Behörden nicht Dritter i.S. der Vorschrift sein können.

§ 3 - Schutz von besonderen öffentlichen Belangen

Ziffer 1:

Eingangssatz:

Die Formulierung "nachteilige Auswirkungen haben **könnte**" führt zwar insoweit in die richtige Richtung als sie nicht auf dem Tatbestand des bloßen "Berührens" aufsetzt; sie entspricht auch dem Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein UIG, **nicht** aber der Richtlinie 2003/4/EG, denn diese formuliert "nachteilige Auswirkungen **hätte**". Die Richtlinie stellt mithin strengere Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit des Auftretens nachteiliger Auswirkungen als der Gesetzentwurf; dem ist zu folgen. Ferner ist im Hinblick auf die nachfolgenden Einzelregelungen generell anzumerken, dass die in § 3 aufgeführten Alternativen so von einander abgegrenzt sein sollten, dass im Einzelfall nicht mehrere Alternativen anwendbar sind. Dies würde nicht nur zum besseren Verständnis der Vorschrift beitragen, sondern auch den Blick dafür schärfen, welche Ausnahmeregelungen zum Schutz besonderer öffentlicher Belange wirklich notwendig sind.

Lit a): Der Ausnahmetatbestand ist weitgreifend und sollte durch Regel-Gegenausnahmen eingeschränkt werden.

Lit b): Für sich genommen, erscheint der Ausnahmetatbestand vertretbar. Kritisch wird er jedoch im synergistischen Zusammenhang, beispielsweise mit dem Schutz fiskalischer Interessen (Ziffer 6 unten), wodurch Beschaffung und Konversion praktisch vollständig dem informatorischen Zugriff entzogen werden.

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): 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 angemessen 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 konzedieren, 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.

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. VwVfG) finden. Die Aufnahme der Klausel läuft gleichwohl dem Konzept des Gesetzentwurfes (vgl. Anmerkung zu §§ 3-6) 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 Rechtschutzgebot 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.

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 Rechsprechung zum Tatbestand der "Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden" hat klargestellt,

dass hiermit der Beratungs**vorgang**, nicht das Beratungs**ergebnis** 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.

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.

Ziffer 5:

Die Vorschrift ist als solche unbedenklich. Es müsste allerdings sichergestellt werden, dass der Vorgang der Beiziehung 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.

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 Lärmschutzschutzanlage, 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 teuerer 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.

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 GE der Bundesregierung für ein UIG auf BT-Drs 15/3406).

Der Gesetzestext spiegelt dies nicht wider und ist entsprechend zu überarbeiten (vgl. den genannten Text aus dem UIG-Entwurf: 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 Sine der Vorschrift sind. Ferner ist im Gesetzestext deutlich zu machen, dass Informationsübermittlungen zwischen Behörden nicht unter Ziffer 7 zu subsumieren sind.

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.

§ 4 - Schutz des behördlichen Entscheidungsbildungsprozesses

Die Vorschrift ist zwar nicht nach ihrem Wortlaut problematisch, wohl aber nach ihrer Begründung, die im Gegensatz steht zum postulierten Konzept des Gesetzentwurfes (Begründung zu §§ 3-6), also der präzisen, eng auszulegenden Ausnahmeregeln. Denn hiernach soll die Vorschrift nach der Maxime angelegt sein:

"Ein Anspruch auf Zugang zu Information, die Verwaltungshandeln vorbereitet, besteht in der Regel nicht."

Diese Auslegung entspräche genau dem in sich widersprüchlichen Konzept, das Verwaltungshandeln öffentlich zu machen, es sei, die Verwaltung handele.

Die Begründung der Vorschrift ist zu überarbeiten.

§ 5 - Schutz personenbezogener Daten

Der Vorschrift ist zuzustimmen.

§ 6 - Schutz geistigen Eigentums und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen

Eine Vorschrift, die die Freigabe von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen von der Einwilligung des Betroffenen abhängig macht, ist abzulehnen. Dies gilt insbesondere dann, wenn Behörden selbst nach dem Konzept des § 2 Nr. 2 IFG-E sich auf § 6 berufen können sollen. Die Vorschrift hat zumindest eine Abwägungsklausel zu enthalten, die wie folgt formuliert werden könnte:

"Der Antrag auf Zugang zu Informationen ist abzulehnen, soweit durch die Übermittlung der Informationen ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis offenbart wird und die schutzwürdigen Belange des Betroffenen das Offenbarungsinteresse der Allgemeinheit überwiegen."

In dieser Form ist die Vorschrift beispielsweise seit mehreren Jahren in Schleswig-Holstein in Kraft, ohne dass dies zu Problemen geführt hätte.

Für die in § 6 formulierte Vorschrift ohne Abwägungsklausel ist eine durchgreifende Begründung nicht zu erkennen. Nach den bisherigen internationalen Erfahrungen und denen in den Bundesländern, in denen bereits Informationsfreiheitsgesetze in Kraft sind, steht ein realer Schaden für die Privatwirtschaft durch die Bekanntgabe oder die Veröffentlichung von als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse deklarierten Informationen nicht zu befürchten. Behörden haben durch ihre Tätigkeit Zugang zu vielen solcher Informationen auch in Ländern, in denen Informationsfreiheitsgesetze bereits seit langem existieren. Abwägungsklauseln oder vergleichbare Ausnahmeregelungen stellen sicher, dass wirkliche Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse geschützt bleiben. Allerdings ist nicht jedes Schreiben, das als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis bezeichnet wird, ein solches. Zudem sind Sachverhalte bei der Fassung der entsprechenden Norm zu berücksichtigen, in denen der Schutz des Betriebs- und Geschäftsgeheimnis gegenüber vorrangigen Interessen der Bevölkerung zurück zu treten haben. Dies betrifft nicht nur Umweltinformationsfragen, sondern auch solche des Gesundheitsschutzes. Man denke z.B. an den Contergan-Skandal und weitere Gesundheitsrisiken. Auch aus übergeordneten Gemeinwohlgründen sind Informationen etwa hinsichtlich der möglichen unlauteren Vergabe von öffentlichen Aufträgen vorrangig vor dem Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Deswegen ist die Weitergabe von Informationen zu Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen nicht ausschließlich von der Einwilligung des Betroffenen abhängig zu machen, sondern es bedarf der Abwägung im Einzelfall.

Bisher gibt es nach Berichten der Informationsbeauftragten von Brandenburg, Berlin, NRW und Schleswig-Holstein keinen Fall, in denen Unternehmen die Weitergabe von Informationen durch Behörden als Geheimnisverletzung bezeichnet hätten. Dasselbe gilt für internationale Nachfragen.

Die Abwägungsklausel oder eine andere Regelung gleicher Wirkung ist daher zwingend aufzunehmen

Wünschenswert wäre die Aufnahme von Rückausnahmen um diesen fraglich sensiblen Bereich gesetzgeberisch gut durchzustrukturieren.

§ 7 - Antrag und Verfahren

Begrüßenswert ist, dass ein klares Grundgerüst an Verfahrensregeln bereitgestellt wird. Die praktischen Erfahrungen zeigen, dass hier noch ergänzt werden könnte, auch wenn die Hinweise in der Begründung auf das allgemeine Verwaltungsverfahrensrecht juristisch tragfähig sind.

Die politische Entscheidung, keinen direkten Anspruch gegen Private einzuräumen, sollte überdacht werden, da dies im UIG ersichtlich anders geregelt werden soll und der Bund die Kompetenz zur Anpassung der gerichtlichen Prozessordnungen hat.

Verfahrensmäßig bleibt noch der Fall zu regeln, wo zwei Behörden sich gleichzeitig eines Privaten bedienen.

Nicht hinzunehmen ist allerdings die Begründungspflicht in **Absatz 1 Satz 3** bei Betroffenheit Dritter. Der Grundsatz des interesselosen Informationszugangs darf nicht aufgegeben werden.

Die Fristsetzung in **Absatz 5** ist in der Sache zufrieden stellend. Die Regelung ist in der Exekutive umstritten, weil angeblich bei Nichteinhaltung der gesetzlichen Fristen mit einer Prozessflut zu rechnen sei. Die Erfahrungen mit den bestehenden nationalen wie internationalen Fristen-Vorschriften zeigen aber, dass dieser Einwand unbegründet ist.

Die Regelung in Absatz 5 verfehlt aber das Gebot der Kohärenz mit vergleichbaren Regelungen. Der gestaffelten Frist liegt die Aarhus-Konvention zu Grunde; dieser sollte auch hier gefolgt werden. Es sollte klargestellt werden, dass, wenn nicht fristgemäß eine Reaktion der Behörde erfolgt, dies als Ablehnung des Antrages gilt (Ablehnungsfiktion).

Die Vorschrift sollte, auch im Verbund mit § 9 Abs. 1, 2, redaktionell überarbeitet und es sollte eine Ablehnungsfiktion eingeführt werden.

§ 8 - Verfahren bei Beteiligung Dritter

Die Beteiligung Dritter ist ggf. verfassungsrechtlich geboten und nicht zu beanstanden. Es muss jedoch sichergestellt werden, dass die Fristenregelungen des Gesetzes durch Verschleppung des Beteiligungsverfahrens nicht stillschweigend unterlaufen werden.

Eine Klarstellung des Gesetzes wäre geboten.

§ 9 - Ablehnung des Antrags; Rechtsweg

Zur gebotenen Ablehnungsfiktion siehe die obigen Anmerkungen zu § 7.

Die Anordnung des Widerspruchsverfahrens auch bei Entscheidung durch eine oberste Bundesbehörde ist zu überdenken. Aarhus-Konvention und Richtlinie 2003/4/EG wäre mit der Einbindung des Datenschutzbeauftragten als Informationsbeauftragten Genüge getan.

Wegen der Dauer der Verfahren ist dringlich eine spezifische Beschleunigung der (quasi-)gerichtlichen Streitigkeiten um Informationszugänge geboten. Hierfür hat der Bund die Kompetenz (anders als die Länder).

§ 10 - Gebühren und Auslagen

Die Beschränkung der Gebührenfreiheit auf "einfache Auskünfte" ist unzureichend. Zumindest ist eine Ermessensklausel aufzunehmen, die in Einzelfällen der Behörde die Anordnung von Gebührenfreiheit gestattet.

Es wird vorgeschlagen,

- Auslagenersatz auf den Ersatz tatsächlicher Kosten zu beschränken;
- die Einsichtnahme vor Ort kostenfrei zu gestalten;
- eine gewisse Minimalzahl von Kopien oder dgl. kostenfrei zu überlassen;
- gemeinnützige Vereinigungen zumindest gebührenfrei, unter gewissen Umständen vielleicht auch vollständig kostenfrei zu stellen.

§ 11 - Veröffentlichungspflichten

Die Vorschrift wird begrüßt. Sie könnte jedoch weitreichender gefasst werden. Damit, wie die neue Umweltinformationsrichtlinie verlangt, Informationen "leicht auffindbar" sind bzw. werden, sind auf **einzelne Informationen**, nicht nur auf **Informationssammlungen** bezogene Verzeichnisse zu errichten und zu führen.

Die Konstituierung weiterer aktiver Informationspflichten wäre wünschenswert.

§ 12 - Bundesbeauftragter für Informationsfreiheit

Die Vorschrift wird im Grundsatz begrüßt. Der selektive Charakter der zugeordneten Befugnisse spiegelt jedoch materielle Mängel des Gesetzes gerade im Bereich der Privatisierung großer Bundesunternehmen wider.

Die Vorschrift sollte durch eine Generalklausel ("Die Regelungen des Bundesdatenschutzgesetzes über die Aufgaben und die Befugnisse des Bundesbeauftragten für Datenschutz finden entsprechende Anwendung.") ersetzt werden

§ 13 - Änderung anderer Vorschriften

Es wird begrüßt, dass das Problem der Verschiebung von Akten in die Archive erkannt und gelöst wird.

§ 14 - Bericht und Evaluierung

Diese Regelung ist akzeptabel. Es wird davon ausgegangen, dass die Berichtspflichten des Bundesbeauftragten durch die nach § 13 IFG-E vorgesehenen Änderungen des BDSG neu geregelt werden. Entsprechend wäre das Verfahren des Berichtes und der Evaluierung mehrstufig wie folgt konzipiert:

Die Berichtspflicht für den Bundesbeauftragten für den Datenschutz wird erweitert hinsichtlich der Fragen der Informationsfreiheit. Das bedeutet, dass nach zwei Jahren der erste Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit vorliegt. Im folgenden Jahr muss die Bundesregierung gemäß § 14 Satz 1 IFG-E ihren Erfahrungsbericht vorlegen. Im darauf folgenden Jahr legt der Bundesbeauftragte seinen zweiten Tätigkeitsbericht vor. Auf dieses Verfahren aufbauend wird dann der Deutsche Bundestag nach § 14 Satz 2 IFG-E das Gesetz und seine Anwendung auf wissenschaftlicher Grundlage evaluieren.

§ 15 - Inkrafttreten

Das Gesetz sollte nicht unkonditional nach fünf Jahren außer Kraft treten. Die Erfahrungen der Länder mit den entsprechenden Gesetzen rechtfertigen eine solche Vorsichtsmaßnahme nicht.