

Deutsche Gesellschaft für Informationsfreiheit

Deutsche Gesellschaft für Informationsfreiheit
Ludwig-Richter-Str. 19 | 16547 Birkenwerder

Berlin, den 29. Januar 2007

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen für ein Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen (Informationsfreiheitsgesetz) - Lt-Drs. 16/5913

1. Vorbemerkung zur Deutschen Gesellschaft für Informationsfreiheit

Die Deutsche Gesellschaft für Informationsfreiheit hat sich im Mai 2006 in Berlin gegründet und hat sich die Förderung und Fortentwicklung der Informationsfreiheit in Wissenschaft und Verwaltungspraxis zum Ziele gesetzt.

2. Allgemeine Bemerkung zum Gesetzentwurf

Der vorliegende Gesetzentwurf (IFG-HE-E) lehnt sich in seiner Regulationsstruktur und in einer Vielzahl von Einzelregelungen eng an das Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (IFG-Bund) an. Das IFG-Bund hat vielfältige Kritik wegen seiner zahlreichen Ausnahme- und Geheimhaltungsvorschriften erfahren hat und zeichnet sich eher durch ein mittleres Transparenzniveau aus.¹

3. Zu den Regelungen

3.1 Grundsätze der Informationszugangsfreiheit (§ 1 IFG-SH-E)

Die Vorschrift entspricht § 1 Abs. 1 IFG-Bund. Sehr zu begrüßen ist, dass der Entwurf damit auch den fiskalischen Bereich erfasst, mithin den Bereich behördlichen Handelns, der nicht in hoheitlicher Form abgewickelt wird. Gerade

¹ Vergl. z.B. die Stellungnahme von Prof. Dr. Michael Kloepper in der Sachverständigenanhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 14.03.2005 - Ausschussdrucksache 15(4)196c

auch aus Gründen der Korruptionsprävention und auch um der „Flucht ins Privatrecht“ vorzubeugen ist dies von besonderer Bedeutung.

Mit § 1 Abs. 3 IFG-HE-E orientiert sich auch die Kollisionsregelung zur Abgrenzung des Geltungsbereichs des IFG-HE-E gegen andere Rechtsnormen am IFG-Bund (§ 1 Abs. 3 IFG-Bund) und ordnet ebenfalls den Vorrang spezieller Vorschriften gegenüber dem IFG-SHE mit Ausnahme des § 29 HVwVfG an.

Der Gesetzentwurf bleibt insoweit weit hinter dem Transparenzniveau des IFG-Schleswig-Holstein (IFG-SH) zurück, dass den Vorrang des IFG vor den weiteren Informationszugangsvorschriften anordnet (vergl. § 17 IFG-SH).

3.2 Begriffbestimmungen (§ 2 IFG-HE-E)

Die Vorschrift entspricht im Ergebnis § 2 IFG-Bund.

3.3 Schutz von besonderen öffentlichen Belangen (§ 3 IFG-SH-E)

Der Gesetzentwurf lehnt sich an die Parallelvorschrift § 3 IFG-Bund an und weist damit eine Vielzahl von Schutz und Ausnahmenvorschriften zum allgemeinen Informationszugangsanspruch auf und ist damit eine der entscheidenden Weichenstellungen für das Transparenzniveau des Gesetzentwurfs. Soweit das IFG-HE-E vom IFG-Bund abweicht, tut es dies zu Gunsten der öffentlichen Geheimhaltungsinteressen:

- § 3 Nr. 1 IFG-SH-E weist eine sehr allgemein gehaltene Ausnahmenvorschrift u.a. auch zum Schutz des „Wohls des Landes“ auf, die das IFG-Bund nicht kennt,
- eine § 3 Nr. 3 IFG-SH-E entsprechende Vorschrift zum Schutz von Informationen, die zwar dem Anwendungsbereich des Gesetzes unterfallen würden, aber ursprünglich von Behörden stammen, auf die das IFG-HE-E keine Anwendung finden würde, ist dem IFG-Bund ebenfalls nicht bekannt,
- § 3 Nr. 7 IFG-HE-E schreibt den Schutz der fiskalischen Interessen des Landes vor, ohne diesen wie § 3 Nr. 6 IFG-Bund auf den Schutz der fiskalischen Interessen im Wirtschaftsverkehr oder auf den Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Sozialversicherungen zu beschränken.

Das Transparenzniveau des IFG-Bund wird damit erheblich unterschritten.

3.4 Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses (§ 4 IFG-HE-E)

§ 4 Abs.1 IFG-HE-E ist wortgleich zu § 4 Abs. 1 IFG-Bund. Im Unterschied zum IFG-Bund sperrt § 4 IFG-HE-E in Abs. 2 sog. Protokolle vertraulicher Beratungen. Die Begründung des Gesetzentwurfs schweigt sich zu diesem Regelungsvorschlag aus. Auch ist nicht ersichtlich, was die Vertraulichkeit gem. § 4 Abs. 2 IFG-HE-E begründen soll. Die Vorschrift ist umso erstaunlicher, als gem. § 3 Nr. 5 IFG-HE-E Unterlagen bereits geschützt sind, die nach der Verschlussachenanweisung (VSA) der Länder oder des Bundes als Verschlussache eingestuft sind.

In § 4 Abs. 3 IFG-HE-E wird der Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung in den Gesetzestext als Schranke für den Informationszugang aufgenommen, der im IFG-Bund keine ausdrückliche Erwähnung gefunden hat, aber dort gleichwohl den Informationszugang beschränkt.²

Das Transparenzniveau des IFG-Bund wird damit unterschritten.

3.5 Schutz personenbezogener Daten (§ 5 IFG-HE-E)

§ 5 IFG-HE-E sieht auch wie das IFG-Bund eine Abwägung zwischen dem Informationszugangsinteresse und schutzwürdigen Belangen einer betroffenen Person bei personenbezogenen Informationen vor. Der Gesetzentwurf sieht eine Befugnis zur Offenbarung personenbezogener Informationen zur Gefahrenabwehr vor, die das IFG-Bund nicht aufweist. Einer solchen Befugnisnorm bedarf es nicht, da es hier nicht um die Offenbarung von Informationen an Private geht, sondern um die Datenübermittlung an Gefahrenabwehrbehörden, für die das IFG nicht einschlägig ist.³

Im Gegensatz zu § 5 IFG-Bund sieht der Gesetzentwurf keine Sonderregelungen zur Interessenabwägung bei der Offenbarung personenbezogener Daten in Bezug auf Dienst-, Amts-, oder Mandatsverhältnisse (§ 5 Abs. 2 IFG-Bund) oder in Bezug auf gutachterliche Tätigkeit (§ 5 Abs. 3 IFG-Bund) oder die dienstliche Tätigkeit von Amtsträgern vor. Für den gebotenen Schutz betroffener Belange dürfte aber die allgemeine Schutzklausel des § 5 Abs. 1 IFG-HE-E ausreichend sein.

Das Transparenzniveau der Regelung entspricht damit im Ergebnis dem des IFG-Bund.

3.6 Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (§ 6 IFG-HE-E)

Wie auch in § 6 IFG-Bund werden Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse ohne Abwägung mit entgegenstehenden Offenbarungsinteressen geschützt, wie z.B. gem. § 11 Abs. 1 IFG-SH. Der Regelungsvorschlag ist daher als eher restriktiv zu beurteilen. Dies gilt umso mehr, als die bisherigen Anwendungserfahrungen zum IFG-Bund darauf hinweisen, dass gerade der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse besonders streitträchtig ist.

Das Transparenzniveau der Regelung entspricht damit im Ergebnis dem kritisierten Niveau des IFG-Bund.

3.7. Verfahren bei Beteiligung Dritter (§ 7 IFG-HE-E)

Die Vorschrift ist im Wesentlichen identisch mit § 8 IFG-Bund.

² Vergl. Roth in: Berger/Roth/Scheel, Informationsfreiheitsgesetz, § 3 Rn. 108.

³ Vergl. z.B. Berger in: Berger/Roth/Scheel, Informationsfreiheitsgesetz, § 5 Rn. 10. Entsprechende Befugnisnormen weisen aber auch z.B. das IFG –NRW (§ 9 Abs. 1 Buchst. C) und das IFG-SH (§ 12 Abs. 1 Nr. 2) auf.

3.8 Antragstellung und Verfahren (§ 8 IFG-HE-E)

Die Vorschrift entspricht im Wesentlichen § 7 IFG-Bund. Sie weicht insoweit ab, als § 8 Abs. 1 Satz 2 IFG-HE-E für die Antragstellung die Schriftform oder die Antragstellung zur Niederschrift vorschreibt. Das IFG-Bund kennt keine Formvorschriften für die Antragstellung, womit der Antrag gem. § 10 VwVfG oder § 9 SGB X dort auch mündlich, oder telefonisch gestellt werden kann.⁴ Wie auch das IFG-Bund (§ 7 Abs. 1 Satz 1 IFG-Bund) weist das IFG-HE-E in § 8 Abs. 2 Satz 4 IFG-HE-E die Zuständigkeit für die Entscheidung über Anträge auf Informationszugang der Behörde zu, die zur Verfügung über die Information berechtigt ist. Damit soll ein zuständigkeitskonzentrierendes Tatbestandselement geschaffen werden, das über die faktische Verfügung über die Information hinausgeht.

Durch die engeren Formvorschriften des Gesetzentwurfs gegenüber dem IFG-Bund wird Das Transparenzniveau des IFG-Bund wird damit unterschritten.

3.9 Bescheidung des Antrags (§ 9 IFG-HE-E)

Der Gesetzentwurf weist eine einheitliche Fristenregelung für die Antragsverbescheidung auf im Gegensatz zum IFG-Bund auf, das in § 7 Abs. 5 eine Fristenregelung für die tatsächliche Zugänglichmachung der Information und in § 9 Abs. 1 eine Fristenregelung für die Antragsablehnung aufweist. § 9 IFG-HE-E sieht in Abs. 1 eine einmonatige Verbescheidungsfrist vor, die gem. Abs. 2 wegen Umfang und Komplexität der begehrten Information auf maximal 3 Monate verlängert werden kann. Die Fristen nach dem IFG-Bund sind dagegen als Sollregelungen ausgestaltet.

Hier ist der Gesetzentwurf für die betroffenen Behörden restriktiver und gleichzeitig damit bürgerfreundlicher als das IFG-Bund.

3.10 Ablehnung des Antrags, Rechtsweg (§ 10 IFG-HE-E)

Der Regelungsvorschlag entspricht § 9 Abs. 2 und Abs. 4 IFG-Bund. Im Gegensatz zum IFG-Bund wird die statthafte Klageart (Verpflichtungsklage gem. § 9 Abs. 4 IFG-Bund) nicht geregelt.

Für das Transparenzniveau des Gesetzentwurfs ist diese Abweichung vom IFG-Bund im Ergebnis ohne Bedeutung.

3.11 Gebühren und Auslagen (§ 11 IFG-HE-E)

Für das Transparenzniveau eines Informationsfreiheitsgesetzes ist die Gebührenregelung von entscheidender Bedeutung. Die vorgeschlagene Vorschrift entspricht im Wesentlichen § 10 IFG-Bund, der sich wiederum auf § 12 des Umweltinformationsgesetzes (UIG) bezieht⁵ und übernimmt damit auch einen redaktionellen Fehler des IFG-Bund. Für die Gebührenpflicht verweist der Regelungsvorschlag, wie auch § 11 Abs. 1 IFG-Bund, auf „Amtshandlungen nach diesem Gesetz“. Gebührenpflichtig wären demnach auch Antragsablehnungen,

⁴ Vergl. Berger in: Berger/Roth/Scheel, Informationsfreiheitsgesetz, Rn. 8 zu § 7.

⁵ Vergl. Berger in: Berger/Roth/Scheel, Informationsfreiheitsgesetz, Rn. 1 zu § 10.

da diese auch Amtshandlungen nach dem jeweiligen IFG darstellen. Demgegenüber verweisen die Initiatoren des Gesetzentwurfs in der Gesetzesbegründung darauf, dass bei Antragsablehnung keine Gebühren erhoben werden sollen.⁶

In der politischen Abstimmung zum IFG-Bund war ebenfalls Übereinstimmung erzielt worden, wie auch im UIG, die Gebührenpflicht auf die Zurverfügungstellung von Informationen zu beschränken, um eine mögliche Abschreckungswirkung der Gebührenerhebung möglichst gering zu halten. Das Bundesministerium des Innern hat auch dementsprechend in die Gebührenverordnung zum IFG-Bund keinen Gebührentatbestand für die Antragsablehnung aufgenommen.⁷

Der Gesetzentwurf bedarf hier der Berichtigung, wenn er keinen Gebührentatbestand für die Antragsablehnung aufweisen sollte, der sein Transparenzniveau im Vergleich zum IFG-Bund erheblich absenken würde.

3.12 Ordnungswidrigkeiten (§ 12 IFG-HE-E)

Die Regelung hat im IFG-Bund keine Entsprechung, dürfte aber im Ergebnis keine Auswirkung auf das Transparenzniveau des Gesetzes haben.

3.13 Unzulässigkeit summarischer Auskunftsverlangen (§ 13 IFG-HE-E)

Eine entsprechende Missbrauchsklausel enthält das IFG-Bund nicht. Der Gesetzgeber hat vielmehr in der Begründung auf den allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsatz des Missbrauchsverbots verwiesen.⁸ Die ausdrückliche Aufnahme einer solchen Missbrauchsklausel in den Gesetzentwurf ist damit besonders behördenfreundlich.

Die Regelung hat keine Auswirkung auf das Transparenzniveau des Gesetzes im Vergleich zum IFG-Bund.

3.14 Veröffentlichungspflichten (§ 14 IFGHE-E)

Die Vorschrift entspricht im Wesentlichen § 11 IFG-Bund und weist damit eine eher zurückhaltend und damit behördenfreundlich ausgestaltete Veröffentlichungspflicht auf. Die Pflicht zur Führung von Informationsverzeichnissen gem. § 14 Abs. 1 IFG-HE-E ist nur eine Sollvorschrift. Eine § 11 Abs. 3 IFG-Bund entsprechende als Sollvorschrift ausgestaltete Internetklausel fehlt gänzlich.

Der Gesetzentwurf bleibt hinter dem hier ohnehin bescheidenen Transparenzniveau des IFG-Bund zurück.

⁶ Siehe Gesetzesbegründung zu § 11, S. 11.

⁷ Verordnung über die gebühren und Auslagen nach dem Informationsfreiheitsgesetz (Informationsgebührenverordnung - IFGGebV) vom 2.01.2006 (BGBl I S. 6) abgedruckt in: Berger/Roth/Scheel, Informationsfreiheitsgesetz, S. 297 ff.

⁸ Vergl. Berger in: Berger/Roth/Scheel/; Informationsfreiheitsgesetz, Rn. 8 zu § 9 m.Verw.a. die Gesetzesbegründung zum IFG-Bund, Bt-Drs. 15/4493, S. 16.

3.15 Landesbeauftragter für den Anspruch auf den Informationszugang (§ 15 IFG-HE-E)

Die Vorschrift entspricht § 12 IFG-Bund und, bis auf das IFG-Hamburg, auch allen Informationsfreiheitsgesetzen der Länder.

3.16. Evaluation und Inkrafttreten, Außerkrafttreten (§§ 16 und 17 IFG-HE-E)

Die Vorschrift lehnt sich an die Evaluationsklausel nach § 14 IFG-Bund an, ohne jedoch ausdrücklich die Evaluation auf wissenschaftlicher Grundlage anzuordnen. Kritisch zu betrachten ist die vorgesehene Befristung des Gesetzes, die es der grundsätzlich IFG-kritischen Landesregierung gestatten würde, ein Außerkrafttreten des Gesetzes nach Fristablauf relativ einfach herbeizuführen. Insofern würde in der in Deutschland häufig anzutreffenden politischen Konstellation einer Koalitionsregierung jedem Partner ein Vetorecht zur Weitergeltung des IFG eingeräumt.

Die Regelung ist im Blick auf die in ganz Deutschland regelmäßig IFG-kritischen Regierungen besonders behördenfreundlich und damit aus Sicht der Informationsfreiheit besonders kritisch zu sehen.

4 Bewertung des Gesetzentwurfs

Der vorliegende Gesetzentwurf zeichnet sich dadurch aus, dass er sich an das IFG-Bund eng anlehnt, damit grundsätzlich auch das mittlere Transparenzniveau des IFG-Bund übernimmt und in den abweichenden Regelungsteilen jedoch grundsätzlich unterschreitet. Beispielhaft verwiesen wird auf folgende Ausschlussstatbestände des Gesetzentwurfs, mit denen das Transparenzniveau des IFG-Bund unterschritten wird:

- § 3 Nr. 1 IFG-HE-E zum Schutz des Wohls des Landes,
- § 3 Nr. 3 IFG-HE-E Ausschluss des Informationszugang zu Informationen, die ursprünglich von landesfremden Behörden stammen,
- § 3 Nr. 7 IFG-HE-E Schutz der fiskalischen Interessen des Landes, ohne die Beschränkung auf die Interessen im Wirtschaftsverkehr oder auf den Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Sozialversicherungen,
- § 4 Abs. 2 IFG-HE-E Schutz der Protokolle vertraulicher Beratungen,
- Fehlen einer § 11 Abs. 3 IFG-Bund entsprechende Internetveröffentlichungsklausel in § 14 IFG-HE-E,
- Befristung des Gesetzes gem. § 17 IFG-HE-E.

Das Die Landtagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen einen solch restriktiven Gesetzentwurf vorlegt verwundert auf den ersten Blick vor dem Hintergrund, dass mit den Ländern Hamburg und dem Saarland von der Union alleinregierte Bundesländer das IFG-Bund ohne die hier vorgeschlagenen Abstriche beim Transparenzniveau in Landesrecht übernommen haben. Es drängt sich daher der Eindruck auf, dass der Gesetzentwurf nach dem Willen seiner Initiatoren der Mehrheitsfraktion im Landtag und der Landesregierung möglichst keinen Raum für Kritik geben soll.