

Bericht und Antrag des Ausschusses für Informations- und Kommunikationstechnologie und Medienangelegenheiten vom 25. September 2002 zum Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Bremen (Bremer Informationsfreiheitsgesetz – Brem.IFG) – Antrag der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen vom 4. Juli 2002 (Drs. 15/768)**I. Bericht**

Die Bürgerschaft (Landtag) hat in ihrer 45. Sitzung am 24. Oktober 2001 die Beratung in erster Lesung über das Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Bremen (Bremitesches Informationsfreiheitsgesetz – Brem.IFG) unterbrochen und den Gesetzesantrag zur weiteren Beratung und Berichterstattung an den Ausschuss für Informations- und Kommunikationstechnologie und Medienangelegenheiten (federführend) und an den Datenschutzausschuss überwiesen.

Nach Artikel 5 Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz hat jeder das Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten, wobei derjenige, der über die allgemeine Zugänglichkeit zu diesen Informationen entscheidet, auch über den Umfang der Informationsfreiheit bestimmt. Voraussetzung für eine effektive Wahrnehmung von Bürgerrechten sind transparente Entscheidungen der Verwaltung. Angesichts der wachsenden Informationsmacht des Staates aufgrund des Einsatzes moderner Informations- und Kommunikationstechniken gilt dies mehr denn je. Schutz vor sich aus dieser Entwicklung ergebenden Gefährdungen für den einzelnen Bürger sollen Datenschutzrechte und Informationszugangsrechte bieten. Lebendige Demokratie lässt sich nur verwirklichen, wenn Bürger die Aktivitäten des Staates kritisch begleiten, sich mit ihnen auseinandersetzen und versuchen, auf sie Einfluss zu nehmen. Hier kann ein Informationsfreiheitsgesetz dazu beitragen, die demokratischen Beteiligungsrechte zu stärken, indem es jedem gegenüber Behörden und Einrichtungen des Staates allgemeine Ansprüche auf Auskunft und Akteneinsicht einräumt, ohne dass hierfür ein rechtliches oder berechtigtes Interesse geltend gemacht werden muss.

Ein Informationsfreiheitsgesetz fördert den demokratischen Meinungs- und Willenbildungsprozess und befriedigt das in einer modernen Informationsgesellschaft immer wichtiger werdende Informations-, Kommunikations- und Beteiligungsbedürfnis der Bürger. Darüber hinaus ermöglichen die neuen Informationszugangsrechte die Kontrolle staatlichen Handelns und sind insofern auch ein Mittel zur Verhinderung und Aufklärung von Misständen bis hin zur Korruptionsbekämpfung.

Das Verwaltungshandeln in der Bundesrepublik Deutschland und somit auch in Bremen ist traditionell geprägt vom Grundsatz des Aktengeheimnisses und der Vertraulichkeit der Verwaltung. Nach geltendem Recht werden den Bürgerinnen und Bürgern in der Regel nur Informationsrechte zur Wahrung ihrer individuellen Rechte gegenüber dem Staat eingeräumt. Aus den bereits dargelegten Gründen stellt sich daher immer mehr die Frage, ob in einer sich rasant entwickelnden Informationsgesellschaft die Möglichkeit der Informationsbeschaffung aus allgemein zugänglichen Quellen noch ausreicht.

In den USA, als Stichwort sei hier nur Freedom of information act von 1966 genannt, in Kanada, in den skandinavischen Ländern, in Frankreich, den Niederlan-

den, Griechenland, Österreich, Italien, Portugal, Ungarn und in der Tschechischen Republik gibt es allgemeine Informationszugangsansprüche, teilweise bereits seit vielen Jahren. Auf europäischer Ebene regelt der Art. 255 EGV ein allgemeines Zugangsrecht zu den Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, zu dem die EU-Kommission einen Entwurf einer Verordnung erarbeitet hat, der die bisherigen informellen Regelungen ablösen soll. Darüber hinaus hat die EU-Kommission 1999 ein „Grünbuch über die Informationen des Öffentlichen Sektors in der Informationsgesellschaft“ herausgegeben, das sich mit der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft angesichts der Möglichkeiten der kommerziellen Nutzung öffentlicher Informationen befasst.

In der Bundesrepublik Deutschland gewinnt die Entwicklung zu mehr Verwaltungstransparenz zunehmend an Dynamik, und der Grundsatz des freien und nicht begründungsbedürftigen Zugangs zu amtlichen Unterlagen setzt sich immer mehr durch. Inzwischen gibt es in den Ländern Brandenburg, Berlin, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen entsprechende Informationsfreiheitsgesetze. Allen diesen Gesetzen gemeinsam ist der Grundsatz, dass jede Person ohne Angabe von Gründen Zugang zu den bei einer Behörde vorhandenen Informationen verlangen kann. Des Weiteren ist in diesen Gesetzen vorgesehen, dass Personen, die sich in ihren Rechten auf Informationszugang beeinträchtigt sehen, den jeweiligen Landesbeauftragten für den Datenschutz anrufen können.

Seit 1994 gibt es auf Bundesebene im Bereich des Umweltschutzes das im August 2001 novellierte Umweltinformationsgesetz, das den freien Zugang zu den bei den Behörden vorhandenen Informationen über die Umwelt gewährleistet und grundlegende Voraussetzungen für den Informationszugang festlegt. Des Weiteren hat die Bundesregierung im Frühjahr 2001 den Entwurf für ein Informationsfreiheitsgesetz des Bundes vorgelegt.

Der Ausschuss für Informations- und Kommunikationstechnologie und Medienangelegenheiten und der Datenschutzausschuss haben beschlossen, zum Thema Informationsfreiheitsgesetz eine Anhörung durchzuführen. Dazu wurde den Sachverständigen vorab ein Fragenkatalog zugeleitet mit der Bitte um schriftliche Beantwortung. Die öffentliche Anhörung fand am 3. Mai 2002 statt. Als Sachverständige wurden Herr Professor Dr. Garstka, Berliner Beauftragter für den Datenschutz und für Informationsfreiheit, Herr Dr. Eifert, Hans-Bredow-Institut Hamburg, Herr Sven Holst, bremischer Landesbeauftragter für den Datenschutz, sowie Herr Henning Lühr, Senator für Finanzen, gehört.

Herr Dr. Eifert wies unter anderem darauf hin, dass in einer Demokratie eine weitestgehende Kontrolle staatlicher Machtausübung und damit auch der Verwaltung notwendig sei und dass die Information der Bürger über die in der Verwaltung vorliegenden Informationen eine Voraussetzung sei, um eine solche Kontrolle auszuüben. Deshalb spreche er sich für ein Informationsfreiheitsgesetz aus. Des Weiteren solle auch den Bürgern die Möglichkeit eröffnet werden, sich selbst einen unverfälschten Überblick über Informationen verschaffen zu können und dabei nicht auf die Medien angewiesen zu sein, die schon lange einen Zugangsanspruch zu Verwaltungsinformationen hätten. Genau wie das Akteneinsichtsrecht in den formalisierten Verwaltungsverfahren die Voraussetzung für eine sinnvolle Beteiligung im Verwaltungsverfahren sei, bilde das allgemeine Informationszugangsrecht neben seiner Kontrollfunktion auch eine Stütze für die Aktivierung bürgerschaftlichen Engagements.

Drei Regelungskomplexe halte er bei der gesetzlichen Ausgestaltung eines Informationszugangs für besonders wichtig. Zum einen sei dies der Ausgleich des allgemeinen Informationsanspruchs mit den berechtigten Geheimhaltungsinteressen Privater und öffentlicher Stellen, zum anderen die Effektivierung des Rechts durch unterstützende Maßnahmen und zum dritten die Fortentwicklung der Informationsoffenheit im Zeitalter des Electronic-Government.

Herr Professor Dr. Garstka trug unter anderem vor, Datenschutz und Informationsfreiheit ständen in einem Spannungsverhältnis, das zwar zu Konflikten führen könne, sich aber lösen lasse. Insbesondere bei personenbezogenen Daten sei der Datenschutz ein gravierendes Problem, da nicht von vornherein ausgeschlossen werden könne, dass schutzwürdige Belange der Betroffenen beeinträchtigt würden. Hier müssten die gesetzlichen Regelungen eine Abwägung dahingehend

vorsehen, ob die Belange der Betroffenen, deren Daten in den Akten vorkämen, hinter dem Informationsinteresse des Antragstellers zurücktreten müssten, wobei es entweder der Verwaltung selbst überlassen bleiben könne zu entscheiden, ob das Informationsinteresse das Interesse des Betroffenen übersteige, oder der Betroffene insofern an dem Entscheidungsprozess beteiligt werde, indem er gefragt werde, ob er mit der Akteneinsicht durch eine dritte Person einverstanden sei.

Des Weiteren sprach sich Herr Professor Dr. Garstka dafür aus, dass im Informationsfreiheitsgesetz zwar eine Gebührenregelung vorgesehen werden sollte, dass diese aber nicht dazu dienen dürfe, Auskunftersuchen zu erschweren oder zu verhindern. Außerdem sollte in den Kostenregelungen die Möglichkeit vorgesehen sein, von der Erhebung einer Gebühr absehen zu können.

Herr Holst wies auf die grundsätzlichen Argumente hin, die für die Einführung eines Informationsfreiheitsgesetzes sprächen und machte dabei deutlich, dass dafür nicht das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Bürger geopfert werden dürfe. Er teile aber die Einschätzung von Herrn Professor Dr. Garstka, dass sich Datenschutz und Informationszugangrecht miteinander vereinbaren ließen, und trage insofern auch das Ergebnis der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder mit, die zum gleichen Ergebnis gekommen sei.

Aus seiner Sicht sollte bei der Schaffung eines bremischen Informationsfreiheitsgesetzes darauf geachtet werden, dass das Datenschutzniveau bei der Verarbeitung personenbezogener Daten nicht abgesenkt werde und dass eine Prüfung der Auswirkungen in allen Zweigen der Verwaltung vorgenommen werde. Hinsichtlich des Datenschutzbeauftragten und seiner Stellung müsse des Weiteren der Umfang der Aufgaben des Landesbeauftragten klar definiert werden. Außerdem halte er es für sinnvoll, wenn im Informationsfreiheitsgesetz geregelt werde, dass für den Fall einer Auseinandersetzung die Vorschriften des Bremischen Datenschutzgesetzes Geltung fänden.

Herr Lühr machte eingangs seines Statements darauf aufmerksam, dass zu erwarten sei, dass die EU in absehbarer Zeit eine Regelung zum Informationsfreiheitsrecht schaffe, die in den Mitgliedsstaaten umgesetzt werden müsse. Insofern werde Bremen sich zwangsläufig in der nächsten Zeit intensiv mit der Materie beschäftigen müssen. Gerade weil Bremen auch eine herausragende Funktion bei der Einführung von E-Government habe, sei es erforderlich, einen Gleichklang zwischen der Verankerung von neuen Medien im öffentlichen Sektor und der juristischen Ausgestaltung herzustellen. Er verwies des Weiteren auf den verwaltungsinternen Diskussionsentwurf eines bremischen Informationsgesetzes, der auch beiden Ausschüssen zur Verfügung gestellt worden sei. Der Senat habe sich intern damit befasst und sich dafür entschieden, vor einer abschließenden Aussage dazu zunächst Erfahrungen in den Ländern Berlin, Brandenburg und Schleswig-Holstein auszuwerten.

Wenn Transparenz eine Grundvoraussetzung für das Leben in dieser Informationsgesellschaft sei, dann wolle Bremen sich in dieser Informationsgesellschaft nicht auf eine staatliche Funktionswahrnehmung zurückziehen, sondern den gesellschaftlichen Beteiligungsprozess intensivieren. Dazu sei die Stiftung Bürgerstadt ins Leben gerufen worden, an der auch die Bürgerschaft als Institution beteiligt sei, die auch einen verbindlichen Rahmen für die Informationsgewährung und den Umgang mit Informationen erfordere. Hinzu komme, dass im Zuge der Verwaltungsreform die Entwicklung zu einem Konzern Bremen weiter vorangetrieben werde. In diesem Konzern werde die Kernverwaltung nur noch über 47 Prozent des Investitionsvolumens und des Beschäftigungspotenzials verfügen. Deshalb sei es notwendig, eine informationsrechtliche Klammer, die diesen Konzern zusammenhalte, zu schaffen, die den Bürgerinnen und Bürgern außerhalb dieses neuen Gebildes die Struktur erkennbar mache und ihnen auch einen Zugang zu diesem Gebilde verschaffe.

In der sich an die Statements anschließenden Diskussion gingen die Referenten auf Fragen der Abgeordneten beider Ausschüsse nach der Erfahrung mit einem Informationsfreiheitsgesetz in anderen Bundesländern, nach der Akzeptanz eines Informationsfreiheitsgesetzes, nach Politikverdrossenheit, auf die Verknüpfung von E-Government mit dem Informationsfreiheitsgesetz, auf gewerbliche Nutzung und Weiterverwertung von Daten, auf Korruptionsbekämpfung, auf Nutzung von personenbezogener und nichtpersonenbezogener Daten, auf Güterab-

wägung des Informationsbedürfnisses und des Datenschutzes sowie auf zusätzlichen Personal- und Sachaufwand näher ein. Es wird insofern auf das Wortprotokoll der Anhörung verwiesen.

Der Datenschutzausschuss hat sich in seiner Sitzung am 14. August 2002 mit dem Ergebnis der Anhörung befasst. Er führt in seinem Bericht an den Ausschuss für Informations- und Kommunikationstechnologie und Medienangelegenheiten vom 21. August 2002 unter anderem aus:

„Nach Auffassung des Datenschutzausschusses lässt sich ein Recht auf freien Informationszugang gegenüber öffentlichen Stellen nicht nur mit den Prinzipien des Datenschutzes in Einklang bringen, sondern kann darüber hinaus geeignet sein, das aus der allgemeinen Handlungsfreiheit des Artikels 2 Grundgesetz herrührende Recht auf informationelle Selbstbestimmung um das demokratische Recht auf Teilhabe zu ergänzen.

Die institutionelle Kontrolle der Verwaltung durch Parlament, Deputationen, Beiräte, aber auch durch Gerichte, Datenschutzbeauftragte und ebenso durch Medien hat sich bewährt. Das Informationsfreiheitsrecht könnte weiterer Information dienen.

Neben den Akteneinsichtsrechten sind andere Zugangsmöglichkeiten in einer repräsentativen Demokratie von existentieller Bedeutung, zumal der Informationsvorsprung der öffentlichen Verwaltung dank der modernen Informations- und Kommunikationstechniken ständig wächst. Der Grundsatz eines freien Zugangs zu Behördeninformationen macht detaillierte Bestimmungen zu den unabdingbar schützenswerten personenbezogenen Daten Dritter erforderlich. Andererseits darf aber der Datenschutz der Verwaltung nicht als willkommener Vorwand dafür dienen, dem Bürger Informationen zu verweigern. Beides, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung in seiner datenschutzrechtlichen Ausprägung und die Gewährleistung eines freien Zugangs zu Informationen sind wesentliche Voraussetzungen für die Teilhabe des Einzelnen an der demokratischen Gesellschaft.

Aus der Sicht des Datenschutzausschusses sind nachfolgende Anforderungen an ein Bremisches Informationsfreiheitsgesetz unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten zu formulieren:

1. Beibehaltung des Datenschutzniveaus bei der Verarbeitung personenbezogener Daten; vgl. auch die Regelung in § 1 Abs. 7 BrDSG, aber auch § 17 i. V. m. § 12 BrDSG.
2. Prüfung der Anwendbarkeit und Auswirkungen eines Informationszugangsrechts auf alle Zweige der Verwaltung. Das Verhältnis zu verschiedenen Geheimhaltungsvorschriften ist dabei zu klären.
3. Prüfung, ob ein Verweis auf eine entsprechende Anwendung der Vorschriften des BrDSG über die Aufgaben und Befugnisse des Landesbeauftragten ausreichend ist, um die Stellung eines Informationsbeauftragten zu beschreiben, oder ob eine darüber hinaus gehende Präzisierung erforderlich ist. Die unabhängige Stellung ist dabei auch auf die Funktion des Beauftragten für Informationsfreiheit zu übertragen.
4. Beseitigung möglicher Wertungswidersprüche zu anderen Informationszugangsregelungen. Die schon jetzt durch gesetzliche Regelungen festgelegten Informationsrechte der Bürger/-innen dürfen dabei nicht eingeschränkt werden.
5. Prüfung, ob der Abwägungsprozess zwischen Informationszugangsrecht und dem Schutz personenbezogener Daten durch weitere und klarere Kriterien wie beispielsweise im Berliner Informationsfreiheitsgesetz besser strukturiert werden könnte.
6. Festlegung klarer Regeln für die Dokumentation des Verwaltungshandelns auch bei der Verwendung elektronischer Medien.
7. Abgleich mit den Zielbestimmungen der EU beim Informationsrecht.“

Der Ausschuss für Informations- und Kommunikationstechnologie und Medienangelegenheiten hat sich in seinen Sitzungen am 7. Juni, 9. August und 25. September 2002 mit dem Gesetzesantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 4. Juli 2001, Drs. 15/768, mit dem Ergebnis der Expertenanhörung vom 3. Mai 2002 sowie mit dem Bericht des Datenschutzausschusses befasst.

Der Ausschuss schlägt der Bürgerschaft mehrheitlich vor, den Gesetzesantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen abzulehnen. Zwischen beiden Koalitionsfraktionen besteht keine Einigkeit über ein bremisches Informationsfreiheitsgesetz. Während die Vertreter der SPD-Fraktion sich dafür aussprechen, ein Informationsfreiheitsgesetz auf Grundlage des Gesetzentwurfs der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen oder auf der Grundlage des Referentenentwurfs des Senators für Finanzen zu beschließen, stehen die Vertreter der CDU-Fraktion auf dem Standpunkt, zunächst die sich aufgrund der Erfahrungen in den anderen Bundesländern abzeichnenden Novellierungen der jeweiligen Informationsfreiheitsgesetze abzuwarten und in die Überlegungen auch die finanziellen Auswirkungen eines solchen Gesetzes mit einzubeziehen. Aufgrund der Koalitionsab-sprache ist daher der Gesetzesantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen von den Koalitionsfraktionen abzulehnen.

Die Vertreterin von Bündnis 90/Die Grünen spricht sich für die Einführung eines bremischen Informationsfreiheitsgesetzes aus, da in der Informationsgesellschaft der freie Zugang zu Informationen für die Funktionsfähigkeit der demokratisch verfassten Gemeinschaft an Bedeutung gewonnen hat. Sie ist der Ansicht, dass der Zugang zu Informationen der öffentlichen Stellen für die demokratische Meinungs- und Willensbildung von besonderer Bedeutung ist und dass hierdurch staatliches Handeln transparenter und somit besser nachvollziehbar und kontrollierbar wird.

II. Antrag

Der Ausschuss für Informations- und Kommunikationstechnologie und Medienangelegenheiten empfiehlt der Bürgerschaft (Landtag), den Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen für ein Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Bremen (Bremer Informationsfreiheitsgesetz – Brem.IFG) – Drucksache 15/768 – in erster Lesung abzulehnen.

Bürger
Vorsitzender