

Mitteilung des Senats vom 27. April 2010

**Unterrichtung der Bremischen Bürgerschaft gemäß § 13
BremIFG über die Auswirkungen des Bremischen
Informationsfreiheitsgesetzes**

Die Anlagen 1 und 2 sind den in der Bremischen Bürgerschaft vertretenden Fraktionen zugeleitet worden und können in der Bürgerschaftskanzlei (Bibliothek) eingesehen werden.

**Mitteilung des Senats
an die Bremische Bürgerschaft (Landtag)
vom 27.04.2010**

**Unterrichtung der bremischen Bürgerschaft gemäß § 13 BremIFG über die
Auswirkungen des bremischen Informationsfreiheitsgesetzes**

1. Einleitung

Das bremische Informationsfreiheitsgesetzes (BremIFG) beinhaltet gegenüber dem Informationsfreiheitsgesetz auf Bundesebene sowie den Informationsfreiheitsgesetzen anderer Bundesländern zwei wesentliche Neuerungen:

- eine Verpflichtung zur proaktiven Veröffentlichung von Informationen
- und einen Zugang über ein zentrales Register.

Über die Auswirkungen dieses Ansatzes gab es jedoch im Gesetzgebungsverfahren bzgl. des entstehenden Aufwandes unterschiedliche Einschätzungen. Diese unterschiedlichen Annahmen führten zur Befristung des Gesetzes und in § 13 BremIFG wurde eine Überprüfung der Auswirkungen dieses Gesetzes durch den Senat unter Mitwirkung der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit zwei Jahre vor Außerkrafttreten vorgeschrieben.

Die für das BremIFG zuständige Senatorin für Finanzen hat mit der Untersuchung der Auswirkungen des Gesetzes das Institut für Informationsmanagement Bremen beauftragt. Im Auftrag der Senatorin für Finanzen wurden vom Institut insgesamt vier unterschiedliche Erhebungen zur Analyse der Auswirkungen des BremIFG vorgenommen. Dieser „Evaluationsbericht des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes (BremIFG) - Bericht über die Umsetzung des BremIFG sowie seine Auswirkungen im Zeitraum 1. August 2006 bis 31.12.2009“, vom Institut für Informationsmanagement Bremen stellt die Erhebungsmethoden, deren Ergebnisse und die daraus abgeleiteten Empfehlungen aus Sicht des Instituts für Informationsmanagement Bremen zusammen (Anlage 1).

Die Empfehlungen vom Institut für Informationsmanagement Bremen basieren auf durchgeführte Erhebung aus

- einer repräsentativen telefonischen Bevölkerungsumfrage,
- einer Online-Befragung der Benutzerinnen und Benutzer des zentralen Registers,
- einer Auswertung der Zugriffe auf das Informationsregister und
- einer schriftliche Befragung der Bremischen Behörden sowie vertiefende Interviews.

Auch im aktuellen Jahresbericht der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit werden Probleme in der Handhabung des BremIFG genannt, die bei der Weiterentwicklung des Gesetzes aus Sicht der Landesbeauftragten berücksichtigt werden sollten (Anlage 2).

2. Zusammenfassung des Evaluationsberichts des ifib

Grundlagen der Evaluation durch das ifib (Anlage 1) waren neben der Auswertung der offiziellen Statistik

- eine repräsentative telefonische Bevölkerungsumfrage von 840 Befragten zur Bekanntheit des Gesetzes und Informationsverhalten (durch die Forschungsgruppe Wahlen),
- eine Online-Befragung von 70 Benutzerinnen und Benutzern des zentralen Registers,
- eine Logfile-Analyse der Zugriffe auf das zentrale Register und
- eine schriftliche Befragung der Bremischen Behörden sowie vertiefte Interviews mit den IFG-Beauftragten der Ressorts zur Organisation der Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen.

Hinsichtlich rechtlicher Fragen zu Gesetzesformulierungen und der Gewichtung von Verweigerungsgründen wurde auf den Bericht der LfDI verwiesen.

Die Anzahl der Anträge nach BremIFG im Zeitraum von 2007-2009 hat sich von 25 in 2007 auf 978 in 2009 erhöht, wobei sich davon 934 Anträge in 2009 auf eine Lärmschutzbaumaßnahmen der Deutschen Bahn bezogen haben. In 2007 wurde in 22 Fällen zumindest ein eingeschränkter Informationszugang gewährt und in einem Fall der Antrag auf Informationszugang abgelehnt. In 2009 erhielten 974 Antragsteller einen zumindest eingeschränkten Informationszugang. In drei Fällen wurde der Antrag abgelehnt. Allerdings ist eine Bewertung dieser absoluten Zahlen mangels objektiver Bewertungsmaßstäbe nicht vorgenommen worden.

Die Bevölkerungsumfrage ergab, dass nur 13,3% der Befragten bereits vom BremIFG gehört haben. Auf die weitere Frage, was das Gesetz beinhalte antworteten hiervon 53,8%, es handele sich um „Zugang zu Informationen“, 26,7% antworteten „freie Verbreitung von Informationen“ und 19,5% wussten es nicht. Die Frage, ob man in den vergangenen drei Jahren schon einmal den Wunsch gehabt habe, Einsicht in die Unterlagen zu Planungen, in Sitzungsprotokolle oder andere Dokumente der Bremischen Verwaltung zu nehmen, bejahten nur 12,4%. Von diesen 104 Personen haben daraufhin 39,2% etwas unternommen.

Im Rahmen der Online-Befragung stimmten rund 60% der 70 Teilnehmer zu, dass das BremIFG wichtig sei, damit die Behörden nicht nach Belieben entscheiden können, welche Informationen sie herausgeben. Zudem sehen viele Befragte das BremIFG als wichtig für die politische Meinungsbildung an. Die Kenntnis des BremIFG ist zwar gering, die Zwecksetzung wurde jedoch von zwei Dritteln der online Befragten positiv gewürdigt und nur weniger als 10% der Befragten hielten das Gesetz für überflüssig.

Das zentrale Informationsregister umfasst rund 3000 Dokumente und die Logfile-Analyse bestätigt dessen gute Annahme mit monatlich ca. 2300-8000 Zugriffen in 2008 und 2009, davon ca.1000-2000 auf das Gesetzesportal. Zudem bestätigt die Logfile-Analyse, dass die Suchfunktion, also das eigentliche Informationsregister, am meisten genutzt werden. Das Informationsregister hat überdies Anträge überflüssig gemacht. So gaben 19% der online Befragten an, keinen Antrag auf Informationszugang gestellt zu haben, weil sie die gewünschten Informationen im Internet gefunden hätten. Allerdings ergab eine Analyse des Registers, dass längst noch nicht alle obligatorischen Unterlagen eingestellt sind.

Angesichts der geringen Anzahl der IFG-Anträge ist der Aufwand für die Behörden nach eigenen Angaben bisher relativ gering geblieben. Gründe für online Befragte, keinen Antrag zu stellen, waren die Furcht vor zu hohen Gebühren, nicht zu wissen, an wen man sich wenden soll und die Befürchtung einer zu lange Dauer bis zur Bereitstellung der Information.

Hinsichtlich der Vergleichbarkeit mit Evaluationen in anderen Bundesländern wird auf den Mangel entsprechender Evaluationsklauseln hingewiesen. Abgeschlossene Evaluationen liegen nur für Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern vor. Hierin wurden klärende Verwaltungsvorschriften zum Umgang mit IFG-Fällen und eine verstärkte Veröffentlichungspflicht eingefordert.

Das Institut für Informationsmanagement Bremen kommt im Ergebnis zu den Empfehlungen, dass die Verwaltung

- den Sinn und Form der statistischen Erfassung überprüfen sollte,
- eine Präzisierung des Auskunftsanspruchs vornehmen sollte,
- eine Konkretisierung der Rolle der (s) IFG-Beauftragten vorgenommen werden und sowie entsprechende Qualifizierungsmöglichkeiten in diesem speziellen Rechtsgebiet verstärkt werden sollten,
- die Veröffentlichungspflicht ausgeweitet und intensiviert werden sollte,
- durch Änderung des Namens zur Klarheit des Anspruchs des Gesetzes beitragen könnte,
- eine Kampagne für eine offene Informationskultur starten sollte und

- die Benutzbarkeit des Informationsregisters weiter verbessert werden sollte.

Diese Empfehlungen werden von der Senatorin für Finanzen in den folgenden Empfehlungen für die Weiterentwicklung aufgegriffen.

3. Empfehlungen für die Weiterentwicklung

Die Empfehlungen des Senats leiten sich aus den bisherigen Erfahrungen der bremischen Verwaltung, den Vorschlägen der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (Anlage 2) sowie den oben genannten Empfehlungen des Instituts für Informationsmanagement ab.

Das Außerkrafttretenlassen des Gesetzes durch Ablauflassen der Befristung kann nicht empfohlen werden. Die Erfahrungen mit dem Gesetz sind insgesamt sehr positiv. Es dient der Transparenz des Verwaltungshandelns und ist damit alternativlos. Das Gesetz soll entsprechend der gegenwärtigen Praxis um weitere fünf Jahre verlängert werden.

Die folgenden Anregungen sind soweit aufgegriffen worden, wie es auf Basis der derzeitigen personellen Ausstattung in den Dienststellen möglich ist. Dabei sind einige Punkte als Prüfaufträge formuliert, weil sie noch einer weiteren intensiven Diskussion bedürfen. Es handelt sich dabei um

- rechtliche Anpassungen,
- technische Anpassungen des Informationsregisters sowie um
- organisatorische Regelungen.

3.1. Empfehlungen für rechtliche Anpassungen

Eine bloße Verlängerung des BremIFG würde aufgrund der Praxiserfahrungen und der Ergebnisse des Evaluationsberichtes zu kurz greifen. Um den veränderten Randbedingungen, Erwartungen und alltäglichen Abläufen gerechter zu werden und gleichzeitig ein angemesseneres und moderneres Verständnis von Informationsbereitstellung und Zugang weiter zu fördern, sollten die folgenden rechtlichen Anpassungen vorgenommen werden.

Dabei ist es das Ziel, anhand des bereits festgestellten sowie des sich gegebenenfalls zusätzlich ergebenden Änderungsbedarfs auf Arbeitsebene **ein Änderungsgesetz bis zur Sommerpause zu erarbeiten**.

3.1.1. Bezeichnung des Gesetzes zukünftig als „Bremisches Informationszugangsgesetz“

Die Umbenennung wird vorgeschlagen, um die Zielsetzung des Gesetzes klarzustellen.

Im Rahmen der Bevölkerungsumfrage wurde deutlich, dass 20% der Befragten aufgrund des Gesetzstitels meinen, es gehe beim BremIFG nicht um das Recht auf Informationen durch die Verwaltung. Informationsfreiheit wurde vielmehr unter anderem als freier und kostenloser Zugang zu Medien, die Beschaffung von Informationen ohne Verwaltungsbezug durch die Verwaltung sowie das Recht zur freien Meinungsäußerung zum Verwaltungshandeln verstanden.

Auch nach Auskunft der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit und Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der bremischen Verwaltung gab es diese Missverständnisse der Bürger häufig hinsichtlich des Gegenstandes der „Informationsfreiheit“.

Die Bezeichnung „Informationszugangsgesetz“ stellt den Regelungsgegenstand deutlicher dar.

Darüber hinaus gibt es bereits positive Erfahrungen mit einer entsprechenden Gesetzesbezeichnung in Sachsen-Anhalt.

3.1.2. Klarstellung des Geltungsbereichs

Der bisherige Geltungsbereich des BremIFG ist so gefasst, dass Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen dem BremIFG als dem allgemeineren Gesetz vorgehen. Hierbei bleibt offen, ob es sich bei den Regelungen in spezielleren Gesetzen nur um solche mit abschließenden, verdrängenden Regelungen des Zugangs zu Informationen gegenüber dem BremIFG handeln muss oder ob jegliche Regelungen des Zugangs von Informationen die Anwendung des BremIFG verhindert. Dies führte zu zahlreichen Schwierigkeiten in der Praxis und zu einer restriktiven Anwendung des BremIFG.

In Rahmen der Erarbeitung des Änderungsgesetzes soll geprüft werden, ob durch Präzisierung des Gesetzeswortlauts eine klarere Abgrenzung des Anwendungsbereichs des BremIFG geschaffen werden kann.

3.1.3. Definition des „Antrags“ und Begründungspflicht bei Antragsablehnung

§ 7 Absatz 1 BremIFG regelt Antrag und Verfahren hinsichtlich des Informationszugangs. Eine Definition des Antrags fehlte bisher und es soll für den Zugangsberechtigten klargestellt werden, dass der Zugang zu amtlichen Informationen formfrei erfolgen kann. So wird den Bürgerinnen und Bürgern verdeutlicht, dass es keines besonderen Verfahrens für die Antragstellung bedarf. Auf diese Weise können mögliche Hemmschwellen im Hinblick auf die erforderliche Antragstellung abgebaut werden. Um den richtigen Adressaten der Informationen zweifelsfrei feststellen zu können, muss zudem die Identität des Antragstellers feststellbar sein. Nach der bisherigen Formulierung wäre auch ein anonymer Antrag statthaft. Dieser würde aber zahlreiche Probleme mit sich bringen (richtiger Adressat des Verwaltungsakts, Kostenträgerschaft, Klärung von Rückfragen, Verhinderung von Missbrauch, etc.).

Außerdem sollte eine hinreichende Bestimmbarkeit des Antrags als Mindestanforderung geregelt werden. Hierunter ist insbesondere die Benennung des Inhalts der gewünschten Information zu verstehen.

Zudem soll geprüft werden, in welchen Fällen und in welcher Weise im Falle der Ablehnung des Antrags die Textform sowie eine Begründung in Textform zu fordern ist. Die Bestimmung der Textform ist auch vor dem Hintergrund des § 39 Bremisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BremVwVfG) nicht entbehrlich.

3.1.4. Definition der weiteren geeigneten Informationen

Um der Zurückhaltung bei der Bereitstellung weiterer geeigneter Informationen durch die Verwaltung entgegenzuwirken, sollte eine Klarstellung der „weiteren geeigneten Informationen“ im Sinne des § 11 Absatz 4 BremIFG erfolgen. Hierzu wird vorgeschlagen, die aufzählende Definition aus § 3 der Verordnung über die Veröffentlichungspflichten nach dem BremIFG in § 11 Absatz 4 BremIFG zu übernehmen.

3.1.5. Schließen von Regelungslücken

- Es wird vorgeschlagen klarzustellen, dass sich § 8 Absatz 2 BremIFG auf positive Entscheidungen hinsichtlich des Informationszugangs bezieht.
- Es wird vorgeschlagen, die Verordnungsermächtigungsgrundlage des § 10 Absatz 4 BremIFG ausdrücklich auf Kosten (Gebühren und Auslagen) zu erweitern.
- Es wird vorgeschlagen, die Verweisung in § 9 Absatz 1 BremIFG auf § 7 Absatz 5 Satz 2 und 3 zu erweitern und somit die Frist in Fällen mit Drittbeteiligung mit einzubeziehen.

3.2. Organisatorische Anpassungen

3.2.1. Antragsverfahren und Verzicht auf statistische Erhebungen

Festgeschrieben im BremIFG ist die Umkehr des Begründungszwangs bei Informationswünschen. Muss man nach dem BremVwVfG ein berechtigtes Interesse an Informationen nachweisen, muss nach BremIFG die Verwaltung einen Verweigerungsgrund geltend machen. Dies ist eine wichtige rechtliche Änderung zugunsten der Bürgerinnen und Bürger. Das zum Schutz dieses Rechtes verwaltungsintern konzipierte Verfahren (statistische Erhebung jeder Anfrage) erweist sich in der Praxis aber als schwerfällig. Durch die in Punkt 2.1.3 vorgeschlagenen rechtlichen Anpassungen wird klargestellt, wie ein Antrag zu stellen ist.

Verwaltungsintern muss derzeit jeder Antrag nach dem BremIFG statistisch erfasst werden.

Empfehlung: Es wird empfohlen, auf die bisherige umfangreiche statistische Erhebung zu verzichten. Im Falle von Ablehnungen, die nach dem oben genannten Vorschlag in Textform erfolgen müssen, sind diese Ablehnungen einmal jährlich der Senatorin für Finanzen zwecks statistischer Auswertung und zum Bericht an die Bremische Bürgerschaft zu übermitteln.

3.2.2. IFG-Beauftragte

Die Funktion der Informationszugangsbeauftragten ist deutlicher zu beschreiben, um dem Auskunftersuchen der Bürgerinnen und Bürger besser gerecht zu werden. Dabei sind die in vielen Ressorts begrenzten Personalkapazitäten zu berücksichtigen.

Empfehlung: Die Fachabteilungen sind die primären Auskunftsstellen, die IFG-Beauftragten fungieren als Vermittler zwischen Abteilungen und Bürger/ Bürgerinnen. Darüber hinaus sind sie die Fachleute, die in Zweifelsfällen eine angemessene Abwägung der Rechte der Betroffenen und der Verweigerungsgründe innerhalb der Behörde treffen. Neben der Intensivierung des Informationsaustausches der IFG-Beauftragten sind Fortbildungen vorzusehen, damit die erforderlichen Kenntnisse erworben und vertieft werden können. Die Aufgaben der Beauftragten sollten in Abstimmung mit den Ressorts verbindlich festgeschrieben und in den Geschäftsverteilungsplänen verankert werden. Alternativ wäre eine Aufgabenbeschreibung im Gesetz selbst denkbar.

3.2.3. Veröffentlichungspflichten

Selbst die in der Verordnung über die Veröffentlichungspflichten genannten Arten von Dokumenten sind zurzeit noch nicht vollständig in das Register eingestellt. Dieses hat verschiedene Gründe. Der Paradigmenwechsel zum offenen, transparenten Staat setzt ein Umdenken in der Verwaltung voraus. Dieses braucht seine Zeit und muss organisatorisch unterstützt werden.

Empfehlung: Die Dienststellen erhalten in regelmäßigen Abständen Berichte, wie oft welche der von ihnen eingestellten Dokumente abgerufen worden sind, sowie eine Auflistung der von Nutzerinnen und Nutzern eingegebenen Suchbegriffe, für die es keine Treffer gab und die somit auf einen Bedarf nach weiteren Veröffentlichungen hindeuten. Hierdurch sollen die Dienststellen bei den Aufgaben nach dem BremIFG unterstützt werden. Gleichzeitig soll durch die Klarstellung der im Gesetz vorhandenen Definition der geeigneten Informationen deutlich werden, welche Dokumente einzustellen sind. Durch die Funktion einer/s IFG-Beauftragten wird dies organisatorisch unterstützt. Der vorstehend beschriebene Paradigmenwechsel sollte weiterhin mit hoher Intensität auf Ebene der Ressortleitungen betrieben werden.

3.2.4. Öffentlichkeitsarbeit

In der repräsentativen Bevölkerungsumfrage wurde festgestellt, dass das IFG bei den Bürgern und Bürgerinnen eine relativ geringe Bekanntheit hat.

Die Gesetzesnovellierung bietet eine gute Gelegenheit, die damit verbundenen Ziele der Öffentlichkeit nicht nur aus juristischer, sondern auch aus einer politischen und lebensweltlichen Sicht zu vermitteln. Man kann zeigen, dass die Bremische Verwaltung offen ist und noch offener werden will und dass sie dazu die rechtlichen, organisatorischen und personellen Voraussetzungen schafft.

Es wird empfohlen, zielgruppenorientierte Kampagnen zu starten. Hierfür wird die Senatorin für Finanzen ein zielgruppenspezifisches Öffentlichkeitskonzept vorlegen.

3.3. Technische Anpassungen

3.3.1. Elektronisches Register

Das elektronische Register ist eine Besonderheit des BremIFG. Es ermöglicht neben der „normalen“ Suche mit gängigen Suchmaschinen die erweiterte Suche nach Verwaltungsinformationen.

Das Register selber enthält keine Dokumente, sondern nur Metadaten von in der Verwaltung elektronisch oder auch traditionell vorhandenen Dokumenten und Verweise auf die entsprechenden Dokumente.

Während sich die Suche über Suchmaschinen und damit der direkte Zugriff auf Informationen auf den entsprechenden Webseiten der Verwaltung für „Gelegenheitsuser“ anbietet, stellt das Register erweiterte Suchmöglichkeiten für „poweruser“ zur Verfügung.

Bei der Umsetzung der Vorgaben des IFG sind immer beide Wege zu betrachten. Die verhältnismäßig geringen Zugriffszahlen auf das Register könnten darin begründet sein, dass die Bürger und Bürgerinnen die benötigten Informationen zum Teil direkt über die Webseiten erhalten. Eine Auswertung der Zugriffsstatistiken der einzelnen Webseiten könnte hierüber Aufschluss geben.

Empfehlung: Zur Anreicherung des Registers wird empfohlen, das Verfahren zur Erfassung von Metadaten zu verändern. Zurzeit wird im Einzelfall entschieden, ob Metadaten zu einem Dokument erfasst werden und damit die Veröffentlichung im Register angestoßen wird. Zumindest im Bereich der auf den Webseiten eingestellten Dokumente und Informationen sollten diese Metadaten verpflichtend sein und dann über die bereits vorhandene technische Lösung automatisiert ins Register transferiert werden. Die Auffindbarkeit des Registers innerhalb des Stadtportals www.bremen.de sollte weiter verbessert werden.

3.3.2. Verstärkte Integration IFG-Register und Webseiten der Dienststellen

Die mit KoGIs erstellten Webseiten der Verwaltung erreichen schon jetzt sehr gute Trefferplätze in den gängigen Suchmaschinen.

Empfehlung: Es wird empfohlen, auch das IFG-Register unter www.bremen.de in gleicher Weise zu optimieren.

Eine engere Verzahnung der Webauftritte der Verwaltung mit dem Register wird durch die Realisierung der globalen Suche, welche die Inhalte von www.bremen.de (inkl. Register) und die Inhalte der Webauftritte der Verwaltung (soweit mit KoGIs realisiert) gemeinsam erschließbar macht, ab dem Frühjahr 2010 erreicht. Es wird dann auch verpflichtend auf allen Webseiten an exponierter Stelle ein Logo mit Verlinkung zum Register eingerichtet sein.

Empfehlung: Optimal könnten die technischen Möglichkeiten allerdings erst ausgenutzt werden, wenn die Basiskomponente KoGIs flächendeckend auch außerhalb der Kernverwaltung z.B. in den Eigenbetrieben, Gesellschaften und der Bürgerschaft eingesetzt würde, die allerdings nur zur Information verpflichtet sind, so weit sie öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnehmen.

3.3.3. Weitere technische Verbesserungsvorschläge

Feedback-button: Es wird empfohlen, für die Nutzer und Nutzerinnen eine Möglichkeit zu schaffen, ihre Anregungen über erwünschte Informationen an die Verwaltung adressieren zu können. Hierfür sollte sowohl eine elektronische Lösung implementiert werden (Feedback-button) als auch andere Wege, z.B. über das Bürgertelefon, möglich sein. Hierbei sollen die Erfahrungen des Feedback-buttons von www.bremen.de berücksichtigt werden.

Automatischer Datenaustausch Infosys, VISKompakt und Register: Da durch die Rechtsverordnung festgelegt wurde, beschlossene Senatsvorlagen im zentralen Register zu veröffentlichen, wird dringend empfohlen, eine automatisierte Übertragung aus dem Dokumentenmanagementsystem VISkompakt zu realisieren, da die Senatsvorlagen dort ressortübergreifend gespeichert und von der Senatskanzlei zentral verwaltet werden. Dieses gilt ebenfalls für die Mitteilungen an die Bürgerschaft.

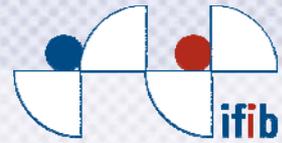
Im Rahmen der Neukonzeptionierung des Intranet (InfoSys) ist ebenfalls eine automatisierte Übertragung von Metadaten bei geeigneten Informationen vorzusehen.

Einfache Sprache / Leichte Sprache: Das Informationsregister hat sich als Institution bewährt. Seine Benutzbarkeit kann allerdings noch verbessert werden. Für die Gebrauchstauglichkeit ist die Verwendung einer einfachen Sprache sehr wichtig. Gut verständliche Sprache nützt dabei allen Internetbesuchern und nicht speziell einer bestimmten Gruppe. Die Texte unter www.bremen.de sollten in Hinblick auf die einfache Sprache in folgenden Bereichen überprüft werden:

- Wortwahl
- Satzbau
- Textaufbau
- Schriftenverwendung
- Darstellung von Inhalten durch Nicht -Textelemente

Darüber hinaus wird empfohlen einige Seiten des elektronischen Registers in „leichte Sprache“ übersetzen zu lassen. Sehr einfache Sprache („Leichte Sprache“) wird immer dann verwendet, wenn die Inhalte voraussichtlich auch von lernbehinderten Menschen gelesen werden. Der Link zu dem leichten Text muss besonders gut erkennbar sein. Empfohlen wird eine Übersetzung für die folgenden genannten Seiten:

- Einstiegsseite unter **Bürgerservice**
hier sollte eine Übersicht in leichter Sprache angefertigt werden, die einen Überblick über die vier Schwerpunkte des Menüpunktes gibt. Diese Seite gibt Aufschluss über die Inhalte und die Nutzungsmöglichkeiten.
- Einstiegsseite unter **Amtliche Informationen**
hier sollte eine Übersicht in leichter Sprache angefertigt werden, die einen Überblick über die fünf Schwerpunkte des Menüpunktes gibt. Diese Seite gibt Aufschluss über die Inhalte und die Nutzungsmöglichkeiten.
- Suche nach amtlichen Informationen / **Einfache Dokumentensuche**
hier sollten die grundlegenden Funktionen des Registers beschrieben werden: Wodurch unterscheidet sich die einfache von der erweiterten Suche? Was ist ein A-Z-Index und was verbirgt sich dahinter?
- **Erweiterte Dokumentensuche**
hier sollten die grundlegenden Funktionen der erweiterten Suche beschrieben werden.
- **Antrag – Einleitungsseite**
hier sollte der Text in einfacher Sprache umgesetzt werden.
- Formular



Institut für
Informationsmanagement
Bremen GmbH

Evaluation des Bremer Informationsfreiheitsgesetze s (BremIFG)

Bericht über die Umsetzung des BremIFG sowie seine
Auswirkungen im Zeitraum 1. August 2006 bis
31.12.2009

[Herausgeber](#)

Institut für Informationsmanagement Bremen GmbH (ifib)
Am Fallturm 1
28359 Bremen
Geschäftsführer: Prof. Dr. Herbert Kubicek
Gerichtsstand: Amtsgericht Bremen, HRB 21271

Telefon: ++49(0)421 218-2674
Telefax: ++49(0)421 218-4894
E-Mail: info@ifib.de
www.ifib.de

Im Auftrag der Senatorin für Finanzen

[Autoren/Verantwortliches Projektteam](#)

Prof. Dr. Herbert Kubicek
Barbara Lippha

[Ansprechpartner](#)

Prof. Dr. Herbert Kubicek
Barbara Lippha

© ifib GmbH 2010

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	5
2	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	8
3	Vergleichbare Evaluationen	21
3.1	Evaluierung des IFG NRW	22
3.2	Evaluierung des IFG M-V	23
3.3	Verfügbare Nutzungsdaten aus anderen Bundesländern ..	24
4	Konzept zur inhaltlichen und methodischen Ausgestaltung der Evaluation des BremIFG	26
4.1	Inhalte der Evaluation und zugehörige Fragestellungen	26
4.2	Erhebungen und Auswertungen	29
5	Bekanntheit des BremIFG und des Informationsregisters	31
6	Erfüllung der Veröffentlichungspflichten durch die Verwaltung	36
6.1	Zu veröffentlichende Informationen nach § 11 BremIFG und zugehörige Regelungen	36
6.2	Das Angebot: Das zentrale elektronische Informationsregister	38
6.2.1	Die Struktur des Registers	38
6.2.2	Das Meldeverfahren an das Register	40
6.2.3	Die Suchfunktionen des Registers	43
6.3	Bisher veröffentlichte Informationen	46
6.4	Organisation der Veröffentlichungspflichten nach BremIFG in den bremischen Behörden	52
6.4.1	Verteilung der Zuständigkeiten	52
6.4.2	Abwägung der Veröffentlichung von Informationen	53
6.4.3	Arbeitsabläufe	54
6.4.4	Klärungsbedarf in Bezug auf das Konzept des zentralen elektronischen Informationsregisters	56
6.4.5	Verbesserungsvorschläge im Bereich der Veröffentlichungspflichten	58
7	Nutzung und Bewertung des Informationsregisters	59
7.1	Die bisherige Nutzung des Informationsregisters	59
7.1.1	Nutzung des Registers durch Bürgerinnen und Bürger ..	59
7.1.2	Zugriffe auf das Informationsregister	61
7.2	Inhaltliche Schwerpunkte der Nutzung	63
7.2.1	Interesse an den veröffentlichten Inhalten	63
7.2.2	Weiterer Informationsbedarf	67
7.3	Bewertung der Inhalte und der Suchfunktionen	67
7.4	Nutzung durch besondere Personengruppen	69

7.4.1	Bedarf an Verbesserungen aus Sicht der Nutzerinnen und Nutzer des Registers	70
8	Anträge nach BremIFG	72
8.1	Das IFG-Antragsverfahren	72
8.2	Die statistische Erfassung der Anträge	73
8.3	Anträge nach BremIFG	74
8.3.1	Anzahl der Anträge in den Ressorts und Verfahrensausgang	74
8.3.2	Antragsteller, Form der Anträge und des Zugangs	77
8.3.3	Begehrte Informationen	78
8.3.4	Bearbeitungsaufwand, Dauer der Antragsbearbeitung sowie erhobene Gebühren	80
9	Die Bearbeitung von Anträgen nach BremIFG	82
9.1	Organisation der Antragsbearbeitung nach BremIFG in den bremischen Behörden	82
9.1.1	Verteilung der Zuständigkeiten und die Rolle der IFG-Beauftragten	82
9.1.2	Arbeits- und Entscheidungsabläufe	83
9.1.3	Klassifizierung der Auskunftersuchen nach BremIFG und das Verhältnis zu anderen Auskunftsregelungen ...	84
9.1.4	Erfahrungen zu den Regelungen des BremIFG bezüglich der Gebührenerhebung, einzuhaltender Fristen, der Beteiligung Dritter sowie zu den Ausnahmeregelungen der §§ 3 bis 6	87
9.2	Die Sicht der Bürgerinnen und Bürger auf das IFG- Antragsverfahren	88
10	Auswirkungen des BremIFG	90
10.1	Auswirkungen in den bremischen Behörden	90
10.1.1	Organisatorische und personelle Veränderungen	90
10.1.2	Verwaltungsaufwand	91
10.1.3	Anpassungs- und Umstellungsprobleme	94
10.1.4	Änderungen des Verwaltungshandelns und der Verwaltungskultur	95
10.1.5	Missbrauchsfälle	101
10.1.6	Bedarf für Korrekturen des BremIFG	101
10.2	Auswirkungen auf der Seite der Bürgerinnen und Bürger	102
10.2.1	Veränderungen des Informationsverhaltens der Bürgerinnen und Bürger aus Sicht der Verwaltung	102
10.2.2	Bewertungen des Gesetzes und Einstellungen zur Politik und Verwaltung	103
	Quellenverzeichnis	108

1 Einleitung

Das bremische Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) blickt auf eine lange, teilweise kontroverse Entstehungsgeschichte zurück. Die ersten Entwürfe, die auf das Jahr 2001 zurückgehen, beinhalteten gleich mehrere Neuerungen gegenüber dem IFG auf Bundesebene sowie den IFGs in anderen Bundesländern: eine Verpflichtung zur proaktiven Veröffentlichung von Informationen und einen Zugang über ein zentrales Register (Bremische Bürgerschaft 2001a, 2001b).

Im Gesetzgebungsverfahren gab es Bedenken wegen eines zu hohen Verwaltungsaufwandes aufgrund eines hohen Volumens von Auskunftsanträgen. Die entlastenden Effekte der proaktiven Veröffentlichung wurden nicht von allen Beteiligten erwartet. Letztlich wurde diese Linie eher vorsichtig im Gesetz verankert und man lehnte sich weitgehend an das IFG des Bundes an.

Das „Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes“ oder kurz Informationsfreiheitsgesetz (IFG) ist am 1. Januar 2006 in Kraft getreten. Das entsprechende Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Bremen (Bremer Informationsfreiheitsgesetz – BremIFG) folgte am 1. August 2006.

Mit dem IFG hat jeder Bürger grundsätzlich ein Recht darauf, von jeder Landes- und Kommunalbehörde Auskunft über alle dort vorliegenden Informationen zu erhalten, ohne ein rechtliches oder berechtigtes Interesse nachweisen zu müssen. Der freie Zugang zu Informationen soll den Zugang zu amtlichen Informationen erleichtern und die Nachvollziehbarkeit und die Akzeptanz behördlicher Entscheidungen erhöhen. Auf der anderen Seite sollen dem Bürger verbesserte Argumentationsgrundlagen an die Hand gegeben werden, um so seine Mitsprachemöglichkeiten zu optimieren.

Das BremIFG gilt „konzernweit“ für das Land Bremen und Bremerhaven. Dies geht aus dem Gesetz im § 1 hervor: „Für [...] Organe und Einrichtungen des Landes und der Gemeinden gilt dieses Gesetz, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen.“ Damit gilt das BremIFG für alle Ressorts, einschließlich der dem Geschäftsbereich zugeordneten Dienststellen und Einrichtungen, Körperschaften und Eigenbetriebe, die im Verwaltungsgliederungsplan des Senats aufgeführt sind.

Jeder Bürger kann freien Zugang zu amtlichen Informationen dieser Stellen erhalten, Einschränkungen ergeben sich lediglich dadurch, dass

- öffentliche Belange und die Rechtsdurchsetzung,
- behördliche Entscheidungsbildungsprozesse,
- Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und
- personenbezogene Daten

geschützt werden sollen. Dies sind gleichzeitig die vom Gesetzgeber genannten Ablehnungsgründe für Informationsbegehren, die Bürgerinnen und Bürger an

öffentliche Stellen herantragen. Den Schutz dieser Bereiche regelt das BremIFG in den §§ 3 bis 6.

Weil man erst einmal Erfahrungen sammeln wollte, wurde das Gesetz befristet und in § 13 BremIFG eine Überprüfung der Auswirkungen dieses Gesetzes vorgeschrieben. Grundlage für die Evaluation bietet demnach § 13 des BremIFG:

§ 13 Bericht und Evaluierung:

„Der Senat überprüft unter Mitwirkung des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit die Auswirkungen dieses Gesetzes und unterrichtet die Bremische Bürgerschaft zwei Jahre vor Außerkrafttreten des Gesetzes. Die Bremische Bürgerschaft wird das Gesetz ein Jahr vor Außerkrafttreten auf wissenschaftlicher Grundlage evaluieren.“

Zudem präzisiert die Gesetzesbegründung zu § 13, diese Bestimmung dahingehend, dass eine Statistik zu führen ist, die die Evaluation unterstützen soll (Bremische Bürgerschaft 2006, S. 14):

„Im Hinblick auf die befristete Geltung dieses Gesetzes ist der Senat verpflichtet, die Auswirkungen dieses Gesetzes zu überprüfen und der Bremischen Bürgerschaft über die Anwendung dieses Gesetzes zu berichten. Die Bürgerschaft wird verpflichtet, auf der Grundlage dieses Berichtes sowie auf wissenschaftlicher Grundlage das Gesetz zu evaluieren, um eine valide Entscheidungsgrundlage für eine Verlängerung der Geltungsdauer zu schaffen.“

Zur Unterstützung der Evaluierung sollen die öffentlichen Stellen eine Statistik führen, welche den Gegenstand des Antrages, die Dauer der Bearbeitung, die Entscheidung über den Antrag sowie die Anzahl der Widersprüche und Klagen umfasst.“

Um die Überprüfung der Auswirkungen auf eine solide Grundlage zu stellen, hat der Senat sich entschlossen, eine umfangreiche Evaluation des BremIFG zu veranlassen. Hierzu hat das Institut für Informationsmanagement Bremen (ifib) von der Senatorin für Finanzen einen Auftrag erhalten.

Der Terminus „Auswirkungen“ wird in der Gesetzesbegründung zunächst auf die zu erstellende Statistik bezogen, „welche den Gegenstand des Antrags, die Dauer der Bearbeitung, die Entscheidung über den Antrag sowie die Anzahl der Widersprüche und Klagen umfasst“ (Bremische Bürgerschaft 2006, S. 14). Auf der Seite der Verwaltung kommt der mit den Veröffentlichungspflichten und mit der Bearbeitung von Auskunftsanträgen verbundene Aufwand hinzu, und auf der Seite der Bürgerinnen und Bürger geht es um die Inanspruchnahme der neuen Rechte und Zugangsmöglichkeiten sowie eventuelle Barrieren und die insgesamt aus dem Gesetz resultierenden Veränderungen von Einstellungen zu Politik und Verwaltung. Auch sollte geklärt werden, ob die im Gesetz vorgesehenen Verweigerungsgründe sich als eine wirksame und faire Abwägung von Rechten bewährt haben, oder ob sie, wie teilweise befürchtet worden war, zu restriktiv formuliert wurden und die Zielsetzungen des Gesetzes zu stark eingeschränkt haben.

Nicht behandelt werden in dieser Studie die rechtlichen Fragen nach der angemessenen Formulierung und Gewichtung der Verweigerungsgründe sowie einzelne Unklarheiten in der Gesetzesformulierung, die im Zuge der Anwendung des Gesetzes festgestellt wurden. Hierzu legt die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit einen eigenen Bericht vor.

In dem vorliegenden Bericht werden in Kapitel 2 die wesentlichen Erkenntnisse aus den Untersuchungen zusammengefasst, erste Schlussfolgerungen für die Novellierung des Gesetzes gezogen und Handlungsempfehlungen formuliert. In Kapitel 3 werden bisherige Evaluationen und Erkenntnisse bzw. Nutzungszahlen aus anderen Bundesländern betrachtet. Die Darstellung der Inhalte und der Methodik der Evaluation erfolgt in Kapitel 4, bevor in den Kapiteln 5 bis 10 die Ergebnisse der einzelnen Erhebungen zur Bekanntheit des Brem IFG (Kap. 5), zur Umsetzung der Veröffentlichungspflichten (Kap. 6), zur Nutzung und Bewertung des Informationsregisters (Kap. 7) zur bisherigen Anträgen laut Antragsstatistik (Kap. 8), zur Organisation und Erfahrungen mit der Antragsbearbeitung (Kap. 9) sowie den Auswirkungen auf Verwaltungs- und Bürgerseite (Kap. 10) dargestellt werden.

2 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Das bremische Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) blickt auf eine lange, teilweise kontroverse Entstehungsgeschichte zurück. Die ersten Entwürfe beinhalteten gleich mehrere Neuerungen gegenüber dem IFG auf Bundesebene sowie den IFGs in anderen Bundesländern: eine Verpflichtung zur proaktiven Veröffentlichung von Informationen und einen Zugang über ein zentrales Register. Im Gesetzgebungsverfahren gab es Bedenken wegen eines zu hohen Verwaltungsaufwandes aufgrund eines hohen Volumens von Auskunftsanträgen. Die entlastenden Effekte der proaktiven Veröffentlichung wurden nicht von allen Beteiligten erwartet. Letztlich wurde diese Linie eher vorsichtig im Gesetz verankert und man lehnte sich weitgehend an das IFG des Bundes an. Weil man erst einmal Erfahrungen sammeln wollte, wurde das Gesetz befristet und in § 13 BremIFG eine Überprüfung der Auswirkungen dieses Gesetzes durch den Senat unter Mitwirkung des Landesbeauftragten für Informationsfreiheit zwei Jahre vor Außerkrafttreten vorgeschrieben.

Der Terminus „Auswirkungen“ wird in der Gesetzesbegründung zunächst auf die zu erstellende Statistik bezogen, „welche den Gegenstand des Antrags, die Dauer der Bearbeitung, die Entscheidung über den Antrag sowie die Anzahl der Widersprüche und Klagen umfasst“. Auf der Seite der Verwaltung kommt der mit den Veröffentlichungspflichten und mit der Bearbeitung von Auskunftsanträgen verbundene Aufwand hinzu, und auf der Seite der Bürgerinnen und Bürger geht es um die Inanspruchnahme der neuen Rechte und Zugangsmöglichkeiten sowie eventuelle Barrieren und die insgesamt aus dem Gesetz resultierenden Veränderungen von Einstellungen zu Politik und Verwaltung. Auch soll geklärt werden, ob die im Gesetz vorgesehenen Verweigerungsgründe sich als eine wirksame und faire Abwägung von Rechten bewährt haben, oder ob sie, wie teilweise befürchtet worden war, zu restriktiv formuliert wurden und die Zielsetzungen des Gesetzes zu stark eingeschränkt haben.

Um diese Auswirkungen fundiert zu erfassen, wurden neben der Auswertung der offiziellen Statistik mehrere Erhebungsmethoden für die hier vorgelegte Evaluation kombiniert:

- In einer repräsentativen telefonischen Bevölkerungsumfrage wurden die Bekanntheit des Gesetzes sowie des zentralen elektronischen Informationsregisters, die Kenntnisse über die Inhalte des Gesetzes, bisheriger Informationsbedarf sowie das Informationsverhalten der Bürgerinnen und Bürger, aber auch mögliche Nutzungsbarrieren ermittelt.
- In einer Online-Befragung wurden die Benutzerinnen und Benutzer des zentralen Registers nach ihrer bisherigen Nutzung und Zufriedenheit mit diesem Angebot befragt. Ferner wurden hier auch Einstellungen in Bezug auf das Gesetz sowie zur Politik und Verwaltung selbst abgefragt.

- Durch eine *Logfile-Analyse* wurden die Zugriffe auf das Register ermittelt.
- Eine *schriftliche Befragung der Bremischen Behörden* sowie *vertiefende Interviews* mit den IFG-Beauftragten der Ressorts bezogen sich auf die interne Organisation zur Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen sowie die Arbeitsschritte, Aufwände und eventuellen Probleme im Zusammenhang mit den Veröffentlichungspflichten und der Antragsbearbeitung.

Im Folgenden werden die wichtigsten Befunde aus diesen Erhebungen zusammengefasst und erste Schlussfolgerungen für eine Novellierung skizziert.

Nicht behandelt werden in dieser Studie die *rechtlichen Fragen* nach der angemessenen Formulierung und Gewichtung der Verweigerungsgründe sowie einzelne Unklarheiten in der Gesetzesformulierung, die im Zuge der Anwendung des Gesetzes festgestellt wurden. Hierzu legt die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit einen eigenen Bericht vor.

Die Ergebnisse der Erhebungen lassen keinen Zweifel daran, dass eine *Novellierung sinnvoll und erwünscht* ist. Kein Indiz und keine Äußerung liefern Gründe, das IFG einfach auslaufen zu lassen. Auch spricht nichts dafür, die Struktur und die einzelnen Komponenten grundlegend zu ändern. Es gibt jedoch eine ganze Reihe von Anhaltspunkten dafür, dass *einzelne Regelungen modifiziert werden* sollten, um insgesamt den veränderten Randbedingungen, Erwartungen und alltäglichen Abläufen gerechter zu werden und gleichzeitig ein *angemesseneres und moderneres Verständnis von Informationsbereitstellung und Zugang* zu fördern. Insofern empfiehlt sich eine Überarbeitung und keine bloße Verlängerung.

Die offizielle Statistik und die Schwierigkeiten von Vergleichen

Das BremIFG ist am 1. August 2006 in Kraft getreten, die erforderliche Verordnung zu den Veröffentlichungspflichten jedoch erst im April 2008. In der offiziellen Statistik, die ab dem Jahr 2007 erhoben wurde, wurden folgende Zahlen zu Anträgen nach dem Brem IFG und ihrer Beantwortung registriert (Tab. 2-1):

Tabelle 2-1: Anträge nach BremIFG 2007-2009

	2007*	2008**	2009** (vorläufig bis einschl. 3. Quartal)
Anträge gesamt	25	38	978
Uneingeschränkter Informationszugang	21	18	948
Teilweise Informationszugang	1	10	26
Antrag abgelehnt	1	8	3

* laut 2. LfDI-Bericht, ** eigene Auswertung; Erhebung auf Grundlage des statistischen Erhebungsbogens; durchgeführt von SF für 2008, eigene Erhebung für 2009

Ob dies als viel oder wenig anzusehen ist, kann leider nicht anhand objektiver Maßstäbe beurteilt werden. Diese absoluten Zahlen lassen daher auch keine Schlussfolgerungen zu.

Wählt man als Vergleichsmaßstab *andere Bundesländer* mit eigenem IFG, ist festzustellen dass es in den meisten Bundesländern, in denen ein IFG existiert, *keine statistische Berichtspflicht* gibt und dass in den Flächenländern, wo eine solche Pflicht im Gesetz vorgeschrieben ist, die Erfassung der bei den Kommunen eingehenden Anträge nicht lückenlos erfolgen konnte. Die *vereinzelt angegebenen Zahlen* liegen, um einige Beispiele zu nennen, zwischen 6 im Saarland für die ersten neun Monate nach In-Kraft-Treten des Gesetzes, bei bis zu 186 bei Behörden und Einrichtungen des Landes in Brandenburg innerhalb eines Jahres, oder 432 Anträgen in Mecklenburg-Vorpommern für 2,5 Jahre und fast 14.000 schriftlichen Anfragen in Berliner Bezirken in einem Zeitraum von drei Jahren.

Bei näherer Betrachtung der Statistiken wird deutlich, dass nicht nur die Berichtszeiträume stark variieren, sondern dass sie auch ihren *Gegenstand ganz unterschiedlich definieren*. Mal werden nur *schriftliche Anträge* gezählt, mal auch *telefonische Auskünfte* mit einbezogen, einige Statistiken erfassen nur solche Auskunftswünsche, die sich explizit auf das IFG beziehen, andere erfassen auch andere Anfragen bzw. Auskünfte. Solche Unklarheiten gibt es auch bei den Bremischen Behörden. Wenn man die Zahlen zum BremIFG mit denen anderer Bundesländer vergleicht, kommt als weitere *Fehlerquelle* hinzu, dass diese keine entsprechende *Veröffentlichungspflicht* haben, die ja Anträge überflüssig machen soll.

Betrachtet man die Bremer Zahlen *für 2009*, so fällt der starke *Anstieg* gegenüber dem Vorjahr auf. Dies ist allerdings kein Indiz für eine deutlich stärkere Inanspruchnahme durch die Bremerinnen und Bremer. Vielmehr stammen 934 der 964 vom Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa gemeldeten Anträge von der Deutschen Bahn und beziehen sich auf Informationen zu jeweils einzelnen Grundstücken im Grundbuch. Diese hätten evtl. auch in einem Antrag zusammengefasst werden können.

Letztlich muss *offen bleiben, wie viele Auskünfte nach IFG oder im Sinne des IFG erteilt worden sind*. Sicher ist jedoch, dass die Inanspruchnahme weit hinter den Erwartungen, zum Teil aber auch Befürchtungen zurückgeblieben ist. Ob dies an mangelnder Kenntnis dieser Möglichkeiten oder an nicht bestehendem Bedarf liegt, kann mit Hilfe der repräsentativen Bevölkerungsumfrage zumindest ein Stück weit beantwortet werden, wodurch sich die vorliegende Evaluation von denen anderer Bundesländer unterscheidet.

Vergleichbare Evaluationen

Hinsichtlich der Informationsfreiheitsgesetze anderer Bundesländer kann festgestellt werden, dass *entsprechende Evaluationsklauseln kaum existieren*. Bis auf die Informationsfreiheitsgesetze in Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt, sind in den anderen Länder-IFGs entsprechende Regelungen nicht oder nicht mehr enthalten. Zwar enthält auch das Bundes-IFG eine entsprechende Klausel, jedoch keinen genauen Zeitpunkt für die Evaluation, da das Gesetz entfristet wurde. In Nordrhein-Westfalen wurde die eigentliche Evaluationsklausel im Zuge der Novellierung des Gesetzes aufgehoben.

Eine *abgeschlossene Evaluation* gibt es bisher nur in Nordrhein-Westfalen für den Zeitraum vom 01. Januar 2002 bis 31. Dezember 2003. In Mecklenburg-Vorpommern existiert bisher ein Bericht der Landesregierung über die Anwendung des Gesetzes für den Zeitraum vom 29. Juli 2006 bis 31. Dezember 2008 sowie ein die Evaluation des Landtages vorbereitendes Gutachten, das die Anwendung des Gesetzes in qualitativer Sicht beleuchtet.

In beiden Evaluationen wird für die jeweiligen Gesetze kaum Änderungsbedarf festgestellt. Auch dort sind die Antragszahlen und dementsprechend auch der Bearbeitungsaufwand bisher eher gering geblieben. Lediglich bei der Anwendung werden in beiden Bundesländern *Unsicherheiten* auf Seiten der Verwaltung festgestellt, die die Forderung nach *klärenden Verwaltungsvorschriften zum Umgang mit IFG-Fällen* nach sich gezogen haben. Zudem wird im Gutachten für das IFG M-V eine *Stärkung der Veröffentlichungspflichten* vorgeschlagen.

Informationsfreiheit aus der Sicht der Bürgerinnen und Bürger

Die Inanspruchnahme des BremIFG setzt die Kenntnis der Möglichkeiten voraus. Dies wurde in der repräsentativen Bevölkerungsbefragung überprüft: Auf die Frage, ob man schon einmal etwas von einem Informationsfreiheitsgesetz in Bremen *gehört* hat, antworten nur 13,3 % der 840 Befragten mit „ja“. Weiter gefragt, was dieses Gesetz *beinhaltet*, antworteten von diesen 111 Befragten, es handele sich um

- „Zugang zu Informationen“ 53,8 %,
- „freie Verbreitung von Informationen“ 26,7 %,
- „weiß nicht“ 19,5 %.

Auf die Frage, ob man in den vergangenen drei Jahren schon einmal den Wunsch gehabt habe, *Einsicht in Unterlagen zu Planungen, in Sitzungsprotokolle oder in andere Dokumente der Bremischen Verwaltung zu nehmen*, antworteten nur 12,4 % mit „ja“. Von diesen 104 Personen haben 39,2 % etwas unternommen, 60,8 % haben nichts unternommen.

In der Online-Befragung stimmten rund 60 % der 70 Nutzerinnen und Nutzer, die an der Befragung teilgenommen haben zu, *das IFG sei wichtig, damit die Behörden nicht nach Belieben entscheiden können, welche Informationen sie herausgeben*. Zudem sehen ebenso viele Befragte das IFG als *wichtig für die politische Meinungsbildung* an. Mehr als die Hälfte der Befragten widerspricht der These, dass man auch ohne das IFG an die gewünschten Informationen öffentlicher Stellen herankommt.

Somit kann festgehalten werden, dass die Kenntnis des BremIFG nicht weit verbreitet ist, seine Zwecksetzung jedoch von zwei Dritteln der online Befragten positiv gewürdigt wird und weniger als 10 % das Gesetz für überflüssig halten.

Das zentrale Informationsregister

Das zentrale Informationsregister umfasst inzwischen Verweise auf rund 3000 Dokumente. Die Logfile-Analyse bestätigt, dass *das Informationsregister gut angenommen wird* und sich bewährt hat. Die monatlichen Zugriffe bewegen sich zwischen ca. 2300 und 8000 in den Jahren 2008 und 2009, darunter ca. 1000 bis 2000 Zugriffe auf das Gesetzesportal.

Die Personen, die etwas unternommen haben, um an gewünschte Informationen zu gelangen, haben zum größten Teil bei einer *Behörde* nachgefragt (76,4 %). 30,1 % geben an, nach den gewünschten Informationen im *Internet* gesucht zu haben. Das *Informationsregister* hat auch tatsächlich Anträge überflüssig gemacht. In der Online-Befragung haben 19 % der 70 befragten Besucher des Registers angegeben, dass sie *keinen Antrag* auf Informationszugang gestellt haben, weil sie die gewünschten Informationen *im Internet gefunden* haben. Nach den konkreten *Aktivitäten auf den Webseiten zum IFG* gefragt, sagen

- 47 % „Suchfunktion genutzt“,
- 29 % „Gesetzestext zum IFG gelesen“,
- 14 % „Erläuterungen zum IFG gelesen“,
- 11 % „Erläuterungen zur Antragstellung gelesen“,
- 3 % „einen Online-Antrag gestellt“.

Dass die Suchfunktionen, also das eigentliche Informationsregister, am meisten genutzt werden, bestätigt auch die Analyse der Zugriffe auf die Webseiten zum IFG. Insgesamt haben laut der repräsentativen Bevölkerungsbefragung 23 % schon einmal *vom elektronischen Informationsregister gehört*. Von diesen 194 Personen gaben 32 % an, dort auch schon einmal nach Informationen gesucht zu haben.

Ein Blick ins Register zeigt, dass die meisten Dokumente im Bereich des Senators für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa veröffentlicht werden (635 zugehörige Dokumente), gefolgt von der Senatorin für Finanzen (564 Dokumente) sowie der Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales (552 Veröffentlichungen). Insgesamt wurden *noch längst nicht von allen Dienststellen die obligatorisch zu veröffentlichenden Organisations-, Geschäftsverteilungs- und Aktenpläne* an das Register gemeldet. Im Bereich „weitere zu veröffentlichende Dokumente“ wird in der *Kategorie „Senat, Deputation und Ausschüsse“* im größeren Umfang veröffentlicht. Ressortunabhängige Einrichtungen haben in der Mehrzahl noch keine Dokumente veröffentlicht. Bei den veröffentlichten Informationen fallen zum Teil *große Unterschiede in der Erfassung der Metadaten* auf, was dazu führen kann, dass die gewünschten Informationen nur schlecht aufgefunden werden können.

Antragstellung und -bearbeitung

Während das BremIFG den Antrag und die Gewährung des Zugangs zu Informationen als den Regelfall ansieht und in den Vordergrund stellt, erweist sich im Verhalten der Bürgerinnen und Bürger die *Antragstellung eher als die Ausnahme* unter verschiedenen Informationsbeschaffungsstrategien.

Angesichts der geringen Zahl von IFG-Anträgen ist der *Aufwand* für die Behörden *bisher relativ gering geblieben*. Die in der Antragsstatistik von den Behörden angegebenen Zahlen zum Bearbeitungsaufwand zeigen, dass dieser für die *überwiegende Mehrzahl von Anträgen unterhalb von drei Stunden* liegt. Auch die weiteren Erhebungen haben gezeigt, dass der Aufwand für die Bearbeitung von Anträgen von den meisten Stellen, die bisher Anträge bearbeitet haben, als gering eingeschätzt wird. Lediglich zwei Stellen geben mit ca. 10 bzw. 19 Stunden pro Monat einen größeren Aufwand an.

Dabei wird der meiste Aufwand beim *Auffinden der gewünschten Information* gesehen (8 Nennungen), wie die Behördenbefragung ergeben hat. Als aufwändiger werden auch die *Prüfung des Anspruchs* (6 Nennungen) sowie die *Aufbereitung der Akten bzw. die Abtrennung schutzbedürftiger Informationen* gesehen (5 Nennungen). Als verhältnismäßig wenig aufwändig werden dagegen die *Gewährung der Einsicht und die Bescheidung* angesehen.

Die vier Personen, die in der Online-Befragung angeben, einen *IFG-Antrag gestellt* zu haben, haben in drei Fällen die Informationen nur zum Teil und in einem Fall gar nicht erhalten. Sie sind daher mit den Verfahren „eher unzufrieden“ (2) oder „sehr unzufrieden“ (2). Die Online-Befragung kann methodisch allerdings nicht als repräsentativ gelten, so dass diese Aussagen nicht verallgemeinert werden dürfen.

Die 10 Personen, die über eine *Antragstellung nachgedacht* haben und sich dann dagegen entschieden haben, gaben als Gründe an:

- „fürchtete zu hohe Gebühren“ (5),
- „wusste nicht, an wen ich mich wenden sollte“ (4),
- „dauert alles zu lange“ (3).

Dabei erweist sich die Befürchtung, die Gebühren würden zu hoch ausfallen als unbegründet, da die bremischen Behörden *in den seltensten Fällen Gebühren erheben*.

Unter den Befragten, die in der Telefonbefragung angeben, trotz eines vorhandenen Informationswunsches *nichts unternommen zu haben*, gibt über die Hälfte (53,3 %) an, es wäre zu *mühsam* gewesen bzw. sie hätten *keine Zeit* gehabt. 26,3 % *wussten nicht, an wen sie sich wenden sollen* und 14,7 % sind ihrem Informationswunsch wegen *schlechter Erfolgsaussichten* nicht nachgegangen.

Was die Ablehnungsgründe nach § 3 bis 6 BremIFG angeht, so wurden in den Jahren 2008 und 2009 von den insgesamt 1016 gestellten Anträgen nur 11 ganz und 36 teilweise abgelehnt. Dabei macht § 5 BremIFG *Schutz personenbezogener Daten* als Ablehnungsgrund mit Abstand den größten Anteil aus (33 Fälle). In vier Fällen kam der Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen (§ 6 BremIFG) zum Tragen, zwei Mal wurde der Schutz besonderer öffentlicher Belange (§ 3 BremIFG) als Grund genannt. § 4 BremIFG, Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses, kam bisher nicht zur Anwendung.

Konsequenzen für die Verwaltung

Insgesamt sind sowohl in der schriftlichen Befragung als auch in den vertiefenden Interviews *erhebliche Unterschiede in der behördeninternen Organisation, dem Rollenverständnis der IFG-Beauftragten und der Interpretation des Gesetzes und der Verordnungen* aufgefallen.

Die mit dem In-Kraft-Treten verbundenen organisatorischen Veränderungen betreffen bisher fast ausschließlich die *Benennung eines IFG-Beauftragten pro Ressort*. In manchen Ressorts ist dieser auch für *nachgeordnete Dienststellen* zuständig, in anderen agieren diese weitestgehend eigenständig, was die Umsetzung und Handhabung der sich aus dem BremIFG ergebenden Auskunft- und Veröffentlichungspflichten angeht. Die Aufgabe der IFG-Beauftragten umfasst *selten* die Auskunftserteilung selbst. In den meisten Fällen wenden sich Bürgerinnen und Bürger nicht an den IFG-Beauftragten, sondern *direkt an die Fachabteilungen*, bei der sie die begehrte Information vermuten bzw. an die *Pressestelle* oder den *Bürgerbeauftragten* des Ressorts. Die wenigsten IFG-Beauftragten sehen sich selbst als Ansprechpartner für Bürgerinnen und Bürger, eher als *behördeninterne Koordinatoren*, die innerhalb des Ressorts *Aufklärung* leisten, die *Statistikpflicht* erfüllen und den *Vollzug des Gesetzes beratend begleiten*. Die Auskunftserteilung erfolgt überwiegend durch die fachlich zuständigen Stellen, an die schriftliche Anfragen gleich bei der Postverteilung gelangen bzw. bei denen telefonische Anfragen ankommen. Nur selten erkundigen sich diese Stellen bei den IFG-Beauftragten nach deren Auslegung des Gesetzes.

Große Unsicherheit, teilweise auch Unbehagen besteht vor allem bei Behörden, die viele Bürgerkontakte unterhalten in Bezug auf die *statistische Erfassung*. Es wird teilweise als *unverhältnismäßig* angesehen, wenn man nach einer kurzen telefonischen Auskunft einen statistischen Erfassungsbogen ausfüllen muss und dies länger dauert als die eigentliche Auskunft. Dies gilt ähnlich für die Beantwortung von Anfragen per E-Mail, die dann auf einem Papierformular

erfasst werden soll. Zudem erweist sich die *Klassifizierung der Anfragen als IFG-Anträge* als schwierig. Auch hier gibt es große *Unterschiede in der Handhabung* und damit der statistischen Erfassung von Anträgen nach BremIFG. Die Bandbreite der hierzu ressortintern getroffenen Regelungen reicht von einer Erfassung, wenn der Antragsteller sich ausdrücklich auf das IFG bezieht, über Regelungen, die vorsehen, dass nur Anfragen, die über das normale Tagesgeschäft hinausgehen, als IFG-Anträge zu werten sind, bis hin zu der Erfassung aller eingehenden Anfragen als IFG-Anträge. *Dies führt zu einer großen Ungenauigkeit in der gesetzlich vorgeschriebenen statistischen Erfassung und stellt diese letztlich in Frage.*

Die Erhebungen zeigen, dass der bisher für die Bearbeitung der IFG-Anträge entstandene *Verwaltungsaufwand als gering angesehen* wird. Größere Effekte werden nur für den Bereich Veröffentlichungspflichten konstatiert, wobei auch da keine Überlastungen zu verzeichnen sind.

Die in der Verordnung über die Veröffentlichungspflichten nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz genannten Arten von Dokumenten sind bisher *keineswegs von allen Dienststellen veröffentlicht* und an das zentrale Informationsregister *gemeldet* worden. Insbesondere die beispielhafte Aufzählung der „weiteren geeigneten Informationen“ wird überwiegend nicht offensiv, sondern eher recht selektiv und zögerlich umgesetzt, zum Teil auch eher als unverbindliche Aufzählung und *nicht als Pflicht wahrgenommen*. Dies liegt zum Teil an prinzipiellen Vorbehalten, die es in den Dienststellen noch gibt. Das in der Behördenbefragung erhobene Meinungsbild bezüglich Veröffentlichungspflichten zeigt, dass bei der Mehrheit der Stellen noch erhebliche Vorbehalte gegenüber den Veröffentlichungspflichten bestehen. So werden die Veröffentlichungspflichten in vielen Dienststellen von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der bremischen Verwaltung als *zu umfangreich* empfunden. Auch in den vertiefenden Interviews wurde stellenweise davon berichtet, dass es in der Mitarbeiterschaft die Meinung gäbe, das *IFG würde zu weit gehen*, die Erfüllung der Veröffentlichungspflichten wäre *viel Aufwand für nichts*. Des Weiteren wünschten sich einige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, sie würden eine *Rückmeldung über die Nutzungszahlen* bekommen, um besser einschätzen zu können, inwiefern die von den Behörden bereitgestellten Informationen auch tatsächlich genutzt werden.

Aber auch die unklaren Zuständigkeiten, der damit verbundene Aufwand sowie andere Prioritäten und eine Unklarheit über den Status und die Bedeutung der Bestimmungen über die Veröffentlichungspflichten tragen dazu bei, dass diese bisher nur punktuell umgesetzt wurden. Die IFG-Beauftragten sehen es überwiegend auch nicht als ihre primäre Aufgabe an, *andere Stellen in ihrer Dienststelle zu entsprechenden Veröffentlichungen zu motivieren und zu kontrollieren*. Soweit sie dies anstreben, fehlen ihnen die Mittel zur Umsetzung. Aber auch keine andere Stelle fühlt sich dafür verantwortlich.

Änderungsbedarf

Bedarf für eine Weiterentwicklung oder Korrekturen des BremIFG sehen nur die wenigsten Dienststellen. Auf eine entsprechende Frage in dem

Behördenfragebogen antworten von den 36 befragten Stellen nur vier mit „ja“. 25 sagen, einen entsprechenden Bedarf gäbe es nicht und 7 machen keine Angabe.

Von den Stellen, die Änderungsbedarf sehen, geben *nur zwei einen konkreten Vorschlag* ab, wovon eine Stelle anregt, auf die *statistische Erhebung der IFG-Anträge* zu verzichten und keine weiteren Evaluationen durchzuführen. Von einer anderen Stelle kommt der Vorschlag, die *Veröffentlichungspflichten einzuschränken* und insbesondere die Aktenpläne außen vor zu lassen. Die beiden anderen Stellen, weisen auf einen unverhältnismäßigen Aufwand hin, der wenig Nutzen erbringt sowie darauf, dass sich das Informationsangebot nicht immer mit dem Informationsbedarf der Bürgerinnen und Bürger deckt.

Auch in den vertiefenden Interviews wurde von der Mehrheit der Gesprächspartner kein Änderungs- oder Anpassungsbedarf gesehen. Konkrete Vorschläge zum Änderungsbedarf wurden in den seltensten Fällen geäußert. Einmal wurde angemerkt, die *Senatsverordnung zu den Veröffentlichungspflichten* sollte noch einmal überarbeitet werden, um den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern *mehr Orientierung* über die zu veröffentlichenden Informationen zu vermitteln.

Erste Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1. Sinn und Form der statistischen Erfassung überprüfen

Wie viele andere IFGs sieht das BremIFG selbst *keine statistische Berichtspflicht* vor. Diese ergibt sich im vorliegenden Fall nur indirekt aus der vorgeschriebenen *Evaluation*. Unter der Zielsetzung, Erfahrungen zu sammeln und diese in der Diskussion über eine Verlängerung oder Novellierung des IFG auszuwerten, war die entsprechende Anweisung sinnvoll und der Erfassungsbogen das geeignete Mittel. Mit der empfohlenen unbefristeten Novellierung *entfällt aber nun ein solcher Grund*.

Hinzu kommt die *praktische Abgrenzungsschwierigkeit* zu auch vorher schon erteilten Auskünften, und die vorherrschende Auffassung, dass eine statistische Erfassung jeder Art von Auskunft unverhältnismäßig ist, eine Beschränkung auf explizite Anträge aber auch fragwürdig, weil dies von zufälligen Bedingungen abhängig ist. Soll ein Mitarbeiter, der einen Anruf oder eine E-Mail erhält, fragen, ob es sich um einen Antrag nach IFG handelt? Würde es für den Informationssuchenden einen Unterschied machen und würden die Bürgerinnen und Bürger es nicht als Auswuchs der Bürokratie interpretieren, wenn man sie anhält Anträge zu stellen?

Der Senat sollte gemeinsam mit der LfDI prüfen, ob er im Sinne des Bürokratieabbaus im Zuge der Novellierung nicht ganz auf die *Pflicht zur statistischen Erfassung verzichten* kann. Falls eine gewisse Berichtspflicht beibehalten werden soll, sollte *genau definiert werden, welche Anfragen und Auskünfte* gezählt werden sollen. Der *Antrag* ist nach den bisherigen Erfahrungen keine geeignete Bezugs- und Erhebungsgröße. Zudem sollte die Erfassung vereinfacht werden und vor allem in *elektronischer Form* erfolgen. Wenn eine *zentrale Statistikdatenbank* eingerichtet wird, auf die die Beauftragten

und andere Auskünfte erteilende Stellen Zugriff haben und die erteilten Auskünfte dort jeweils in weitgehend vorausgefüllten Eingabemasken registrieren, würde dies nicht nur den *Erfassungsaufwand* reduzieren, sondern auch den *Berichterstellungsprozess* auf der Ebene der einzelnen Dienststellen und für die gesamte Verwaltung wesentlich vereinfachen.

Abgrenzungsbedarf besteht dann beim Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa zwischen Auskünften nach IFG und *Umweltinformationsgesetz*, beim Landesuntersuchungsamt für Chemie, Hygiene und Veterinärmedizin (LUA) zwischen Auskünften nach IFG und dem Verbraucherinformationsgesetz des Bundes und generell in Bezug auf den BürgerService und die geplante *einheitliche Behördenrufnummer 115*.

2. Zielsetzung des Auskunftsanspruchs präzisieren

Diese Problematik der Bestimmung einer *Erfassungsschwelle für Anfragen als Anträge* gibt Anlass, die *Zielsetzung des gesetzlichen Auskunftsanspruchs* im Lichte der aktuellen Praxis zu präzisieren. Der gesetzliche Duktus ist aus der *Umkehr der Beweislast* bei Informationswünschen entstanden. Muss man nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz ein berechtigtes Interesse nachweisen, muss nach IFG die Verwaltung einen Verweigerungsgrund geltend machen. Dies ist eine *wichtige rechtliche Änderung zugunsten der Bürgerinnen und Bürger*, die aber nicht zwingend darin münden muss, dass dieses zunächst unbeschränkte Bürgerrecht jeweils als *Antrag* geltend gemacht werden muss.

Die Praxis ist inzwischen vielfach anders. Viele Verwaltungsstellen fordern von einem Auskunftssuchenden *keinen Nachweis* eines berechtigten Interesses. In der Praxis fehlt somit häufig der Gegner, dem man mit einem Antrag nach IFG begegnen muss, um sein Recht geltend zu machen.

Eine Anpassung an die größere Offenheit und Auskunftsbereitschaft könnte darin bestehen, den *Antrag als zweiten Schritt* vorzusehen, der erst erfolgt, wenn eine Anfrage nicht ohne Weiteres und/oder nicht vollständig beantwortet wurde. Damit könnten dann auch die Unsicherheiten in Bezug auf die Klassifizierung der Anfragen nach BremIFG weitgehend ausgeräumt werden.

3. Rolle der IFG-Beauftragten konkretisieren

Wenn der Anspruch nach IFG in Form von Anträgen erst geltend gemacht wird, wenn die einfache Auskunft nicht oder nicht zufriedenstellend erteilt wird, sollte auch die Rolle der IFG-Beauftragten daraufhin konkretisiert werden. Sie könnten sich in erster Linie als *Vermittler* zwischen den informationssuchenden Bürgerinnen und Bürgern und der über die Information verfügenden Stelle der Verwaltung positionieren. An sie können sich *Mitarbeiter* wenden, wenn sie sich nicht sicher sind, ob sie Informationen herausgeben dürfen. Aber ebenso können sich *Bürgerinnen und Bürger* an die Beauftragten wenden, wenn sie von der zuerst angesprochenen Stelle abschlägig beschieden worden sind. Davon unberührt bleibt das Recht die LfDI anzurufen.

Sinnvoll erscheint ein *dreistufiges System*, ähnlich wie beim IT-Support: Die *Fachabteilungen* sind die *primären* Auskunftsstellen, die *IFG-Beauftragten* fungieren als *Second-Level-Support* in Zweifelsfällen, und die *LfdI* behandelt vor allem die vor Ort nicht lösbaren Konfliktfälle.

4. Qualifikation der IFG-Beauftragten

Für diese Aufgabe eines qualifizierten Second Level Support sind entsprechende *juristische Kenntnisse* erforderlich. Zurzeit kann nicht davon ausgegangen werden, dass alle IFG-Beauftragten über die erforderlichen Kenntnisse verfügen, um eine angemessene Abwägung der Rechte der Betroffenen und der Verweigerungsgründe zu treffen. Wenn derartige Fragen entstehen, werden sie bisher zumeist an die *Justiziere* weitergegeben. Es sollte geprüft werden, ob bei der vorgeschlagenen Akzentverschiebung nicht *die Justiziere die Aufgaben des IFG-Beauftragten übernehmen* sollten, oder ob eine entsprechende *Schulung der derzeitigen Beauftragten* in diesem speziellen Rechtsgebiet möglich ist

5. Ausweitung und Intensivierung der Veröffentlichungspflichten

Erhebliche Vollzugsdefizite, Orientierungsprobleme und entsprechenden *Klärungsbedarf* gibt es noch in Bezug auf *Verwaltungsvorschriften* und *weitere geeignete Informationen*. Eine Überarbeitung der Verordnung im Hinblick auf die *Bezeichnungen* der weiteren geeigneten Informationen, und bei den Verwaltungsvorschriften die Nennung von *Kriterien*, wann diese jeweils „von allgemeinem Interesse“ sein können bzw. wann ein solches Interesse zu verneinen wäre, erscheint dringend geboten. In der Gesetzesbegründung wird hierzu ausgeführt, dass das allgemeine Interesse „nur in eng umgrenzten Ausnahmefällen zu verneinen sein“ wird (Bremische Bürgerschaft, Drucksache 16/1000, S. 13).

Erforderlich erscheinen auch *klare organisatorische Regelungen* der Zuständigkeiten für verschiedene Teilaufgaben, wie die Entscheidung über die Veröffentlichung, die Formulierung der Metadaten, die Erstellung barrierefreier Dokumentformate und die korrekten Erfassung der Metadaten. Hinzu kommen offensichtliche Lücken bei der Umsetzung und Kontrolle der bisherigen Regelungen.

Gerade in der *proaktiven Veröffentlichung* von Informationen liegt ein großes Potenzial und sie hat sich als Mittel der Vermeidung von förmlichen Anträgen auch *de facto bewährt*. Allerdings gibt es auch noch Vorbehalte bei einem Teil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Daher wird vorgeschlagen, dass die Dienststellen tendenziell von der statistischen Berichtspflicht entlastet und stattdessen die strategische Bedeutung einer offenen Verwaltung durch eine entsprechende Planung zum Ausdruck bringen und dazu *verpflichtet* werden. Die Leitung der Dienststellen soll in Zusammenarbeit mit der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit sowie der/dem IFG-Beauftragten halbjährlich einen kurzen Plan vorlegen, *welche Dokumente* über das Register veröffentlicht werden sollen *und wie die Öffentlichkeit darauf hingewiesen werden soll*. Im Gegenzug erhalten die Dienststellen vierteljährlich Berichte, wie oft welche der von ihnen veröffentlichten Dokumente abgerufen worden sind, sowie eine *Auflistung* der

von Nutzerinnen und Nutzern eingegebenen Suchbegriffe, für die es keine Treffer gab und die somit auf einen Bedarf nach weiteren Veröffentlichungen hindeuten.

Das Verhältnis zwischen *den über das Register zugänglichen* und den auf den jeweiligen *Webseiten der Behörden* veröffentlichten Dokumenten ist nicht einheitlich. Auf der Seite der Verwaltung scheint eine grundsätzliche *Aufklärung über den Aufbau und Zweck des Registers* notwendig, um evtl. Missverständnisse und Vorbehalte bezüglich einer vermuteten doppelten Datenhaltung auszuräumen. Zudem muss klargestellt werden, dass der Zweck des Registers, Bürgerinnen und Bürgern den Zugang zu Informationen der öffentlichen Stellen zu erleichtern, nur dann erfüllt werden kann, wenn diese *Informationen ausnahmslos über das Register aufgefunden* werden können. In diesem Zusammenhang muss noch deutlicher auf die *Bedeutung der Metadaten* hingewiesen werden, auf denen das Register basiert, und die deshalb einheitlich formuliert und korrekt erfasst werden sollten. Eine Verlinkung von den dezentralen Webseiten der Behörden auf das Register ist zwar notwendig, um die *Auffindbarkeit des Registers* zu erhöhen. Eine bloße Verlinkung zum Register, ohne dass die auf der eigenen Webseite veröffentlichten Informationen an das Register gemeldet worden sind, reicht jedoch keineswegs aus, um die Veröffentlichungspflichten iSd. § 11 BremIFG und der BremIFGVVO zu erfüllen.

6. Ein anderer Name könnte zu klareren Erwartungen führen

Die in der repräsentativen Bevölkerungsumfrage festgestellte geringe Bekanntheit des IFG mag nicht überraschend sein. Dass mehr für die Bekanntheit getan werden muss, wurde auch bereits erkannt. Überraschend ist jedoch, dass bei der Nachfrage nach dem *Ziel des Gesetzes* über 20 % meinten, es gehe um die Freiheit bei der Verbreitung von Informationen, also um *Meinungsfreiheit*. Vielleicht könnten solche Missverständnisse vermieden und die Erwartungen konkretisiert werden, wenn das neue Gesetz *Informationszugangsgesetz* genannt wird.

7. Eine Kampagne für eine offene Informationskultur

Als Ergebnis der repräsentativen Bevölkerungsumfrage musste festgestellt werden, dass *nur 3,2 %* der 840 Befragten die Inhalte des IFG und damit *ihre Rechte richtig einschätzen*. Die Gesetzesnovellierung bietet eine gute Gelegenheit, die damit verbundenen *Ziele* der Öffentlichkeit nicht nur aus juristischer Sicht, sondern aus einer *politischen und einer lebensweltlichen Sicht* zu vermitteln. Man kann zeigen, dass die *Bremische Verwaltung offen* ist und noch offener werden will und dass sie dazu die rechtlichen, organisatorischen und personellen Voraussetzungen schafft.

Die unter Punkt 6 empfohlene *Planungspflicht zur proaktiven Veröffentlichung* wäre ein wichtiger nachhaltiger Beitrag, der durch *einzelne Kampagnen* ergänzt werden sollte. Flyer alleine reichen dazu nicht aus. Gefordert sind auch dabei nicht nur

die Senatorin für Finanzen als das für das BremIFG zuständige Ressort. Angesichts des Befundes, dass diejenigen Befragten, die das Gesetz kennen, überwiegend *älter als 30 Jahre* sind, sollte u.a. eine speziell an *Jugendliche* gerichtete Kampagne durchgeführt werden. Denkbar wäre unter anderem eine gemeinsame *Initiative aller Ressorts*, die sich an Schülerinnen und Schüler wendet und in deren Verlauf *IFG-Beauftragte in Schulklassen* über die Ziele des IFG und die konkreten Zugangsmöglichkeiten informieren, die Bedürfnisse der Jugendlichen erkunden und in die Behörden mitnehmen. Vielleicht kann so dem abnehmenden Interesse an politischen Institutionen vieler Jugendlicher entgegengewirkt werden.

8. Die Benutzbarkeit des Registers verbessern und seine Benutzung stärker bekannt machen

Das *Informationsregister* hat sich als Institution *bewährt*. Seine *Benutzbarkeit* kann allerdings noch *verbessert* werden. Dies gilt insbesondere für die Suchfunktionen wie für die Darstellung, was man überhaupt erwarten kann.

Eine konkrete Anregung ist eine Darstellung der *bisher getätigten Abfragen* mit einer Wolke von so genannten Tags, in der die häufiger verwendeten Suchbegriffe größer dargestellt werden als die seltener benutzten. Solche Tag Clouds vermitteln einem erstmaligen Besucher einen guten Eindruck davon, was man auf diesen Seiten suchen und finden kann.

3 Vergleichbare Evaluationen

Hinsichtlich der Informationsfreiheitsgesetze anderer Bundesländer kann festgestellt werden, dass entsprechende Evaluationsklauseln kaum existieren. Bis auf die Informationsfreiheitsgesetze in Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt, sind in den anderen Länder-IFGs entsprechende Regelungen nicht oder nicht mehr enthalten. Zwar enthält auch das Bundes-IFG eine entsprechende Klausel, jedoch keinen genauen Zeitpunkt für die Evaluation, da das Gesetz entfristet wurde. In Nordrhein-Westfalen wurde die eigentliche Evaluationsklausel im Zuge der Novellierung des Gesetzes aufgehoben und durch eine Klausel ersetzt, nach der die Landesregierung dem Landtag über die Erfahrungen mit dem Gesetz berichten soll.

Die entsprechenden Evaluationsklauseln lauten wie folgt:

- § 14 Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen (IFG NRW):
„Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2002 in Kraft. Die Landesregierung berichtet dem Landtag bis zum 31. Dezember 2014 und danach alle fünf Jahre über die Erfahrungen mit diesem Gesetz.“

Nach der ursprünglichen Fassung des § 14 Abs.1 des IFG NRW waren die Auswirkungen des Gesetzes nach einem Erfahrungszeitraum von zwei Jahren nach dessen Inkrafttreten zu überprüfen. Hierzu liegt ein Bericht für den Zeitraum vom 1.1.2002 bis zum 31.12.2003 vor.

- § 15 des Informationsfreiheitsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern (IFG M-V):

„Die Landesregierung unterrichtet den Landtag zwei Jahre vor Außerkraft-Treten über die Anwendung des Gesetzes. Der Landtag wird das Gesetz ein Jahr vor Außerkraft-Treten evaluieren.“

Da das Gesetz laut § 16 IFG M-V am 30. Juni 2011 außer Kraft tritt, hatte die Landesregierung den Landtag bis spätestens 30. Juni 2009 über die Anwendung des Gesetzes zu unterrichten. Der Landtag führt die Evaluation bis zum 30. Juni 2010 durch. Zu der Evaluation des IFG M-V liegen bereits der Bericht der Landesregierung vor, sowie ein Gutachten zur Vorbereitung einer Evaluation des IFG M-V vor.

- § 14 Informationsfreiheitsgesetz des Bundes:

„Die Bundesregierung unterrichtet den Deutschen Bundestag zwei Jahre vor Außerkrafttreten über die Anwendung des Gesetzes. Der Deutsche Bundestag wird das Gesetz ein Jahr vor Außerkrafttreten auf wissenschaftlicher Grundlage evaluieren.“

Eine Evaluation ist bisher ausgeblieben. Inwiefern diese Evaluationsklausel noch Gültigkeit besitzt ist unklar und wird, wie in dem die Evaluation in Mecklenburg-Vorpommern vorbereitenden Papier (Rodi 2008) dargelegt wird, aus juristischer Sicht ganz unterschiedlich ausgelegt.

- § 15 des Informationszugangsgesetzes Sachsen-Anhalt (IZG LSA):
„Die Auswirkungen dieses Gesetzes werden nach einem Erfahrungszeitraum von fünf Jahren durch die Landesregierung unter Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände und gegebenenfalls weiterer Sachverständiger überprüft. Die Landesregierung berichtet dem Landtag über das Ergebnis der Evaluierung.“
Da das Gesetz erst am 01. Oktober 2008 in Kraft trat, wird eine Evaluation erst ab Mitte 2013 zu erwarten sein.
- § 15 des Informationsfreiheitsgesetzes Rheinland-Pfalz (IFG RLP)
„Die Landesregierung überprüft unter Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände die Auswirkungen dieses Gesetzes und berichtet drei Jahre nach seinem Inkrafttreten dem Landtag.“
Das Gesetz ist seit dem 1. Februar 2009 in Kraft. Eine Evaluation ist daher erst für 2012 erwartet.

Eine abgeschlossene Evaluation gibt es demnach bisher nur in Nordrhein-Westfalen für den Zeitraum vom 01. Januar 2002 bis 31. Dezember 2003 (Innenministerium des Landes NRW 2004). In Mecklenburg-Vorpommern existiert bisher ein Bericht der Landesregierung über die Anwendung des Gesetzes für den Zeitraum vom 29. Juli 2006 bis 31. Dezember 2008 (Landtag Mecklenburg-Vorpommern 2009) sowie ein die Evaluation des Landtages vorbereitendes Gutachten, das die Anwendung des Gesetzes in qualitativer Sicht beleuchtet (Rodi 2009).

3.1 Evaluierung des IFG NRW

Zur Durchführung der Evaluation des IFG NRW wurden die Behörden und sonstige öffentlichen Stellen, bei denen Anträge auf Zugang zu Informationen gestellt werden können, durch RdErl. IM vom 22. April 2002 verpflichtet, eine Statistik zu führen. Die Evaluation zeigt, dass in Nordrhein-Westfalen in den ersten zwei Jahren nach In-Kraft-Treten des IFG NRW insgesamt 2.908 Anträge auf Informationszugang gestellt wurden. Darunter befinden sich 731 Anträge, die nach bereichsspezifischen Zugangsrechten gestellt wurden, wovon sich 237 auf das Umweltinformationsgesetz (UIG) bezogen. Somit wurden 2.177 Anträge auf der Grundlage des IFG NRW behandelt, wovon in 1.740 Fällen die begehrte Information herausgegeben wurde, in 43 Fällen erfolgten Teillehnungen und 394 Mal wurden die Anträge vollständig abgelehnt. Gebühren wurden in 772 Fällen erhoben. Dabei lag der Schwerpunkt der Informationsbegehren mit 1.590 Anfragen bei den Kommunen. In den Ressorts auf Landesebene wurden 156 Anfragen gestellt, bei den Bergämtern 112, bei den Bezirksregierungen 103, den Justizbehörden 87 und der Polizei 66. Bei den übrigen Behörden liegen die Zahlen deutlich darunter.

Zusammenfassend wird in der Evaluation des IFG NRW dargelegt, dass es für die Einführung eines verfahrensunabhängigen Informationszugangsrechtes durchaus einen Bedarf gab und gibt, auch wenn die Anzahl der gestellten IFG-Anträge bezogen auf die Bevölkerungszahl als eher niedrig erscheint. In Bezug

auf den Verwaltungsaufwand wird subsumiert, dass sich dieser in Grenzen hielt, und die öffentlichen Stellen nicht übermäßig belastet wurden. Es wird angemerkt, dass eine Reihe von Auslegungsfragen bereits in den ersten zwei Jahren durch obergerichtliche Rechtsprechung geklärt werden konnte. Das Gesetz erscheint jedoch nach der ersten Überprüfung insgesamt praktikabel und bedarf keiner Änderungen. Im Hinblick auf festgestellte Unsicherheiten in der konkreten Anwendung einzelner Vorschriften wird in dem Evaluationsbericht empfohlen, diese durch einen klarstellenden Erlass zu bereinigen. Dieser sollte der Verstetigung der Sicherheit in der Rechtsanwendung dienen. Das Fazit lautet daher: Das IFG NRW hat sich insgesamt bewährt.

3.2 Evaluierung des IFG M-V

Für die Evaluierung des IFG M-V wurden die Landesbehörden, die kommunalen Gebietskörperschaften sowie die sonstigen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, bei denen Anträge auf Informationszugang gestellt werden können, durch die Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums vom 19. September 2007¹ verpflichtet, gesondert Akten zu Verfahren nach IFG M-V zu führen. Dadurch sollte die statistische Erfassung zum IFG erleichtert werden, zu der die Behörden mit der oben genannten Verwaltungsvorschrift für den Zeitraum vom 29. Juli 2006 bis 31. Dezember 2008 verpflichtet wurden.

Der Bericht der Landesregierung weist im Bereich der auskunftspflichtigen Behörden in Mecklenburg-Vorpommern insgesamt 432 Anträge auf Informationszugang für den Berichtszeitraum aus, davon 296 bei Kommunalbehörden und 136 bei Landesbehörden. In 342 Fällen wurde den Anträgen uneingeschränkt oder teilweise stattgegeben (Teilablehnungen erfolgten in 51 Fällen). In 61 Fällen wurden die Anträge vollständig abgelehnt. In 44 Fällen wurde Gebrauch von Widersprüchen gemacht, um an die gewünschten Informationen heranzukommen, fünf Mal wurde Klage eingereicht.

In dem Regierungsbericht wird betont, dass dieser nur einen Ausschnitt der umfassenden Informationsgewährung öffentlicher Stellen gegenüber dem Bürger widerspiegelt. Zum einen werden Anträge, die nach anderen fachgesetzlichen Regelungen bearbeitet werden, nicht erfasst. Zum anderen erteilen die Behörden oft auch Auskünfte, ohne diese als IFG-Anträge zu werten und zu erfassen. Auf Grundlage der Ergebnisse der statistischen Erhebung kommt die Landesregierung zu dem Schluss (Landtag Mecklenburg-Vorpommern 2009, S. 15):

„Aus der Anzahl der Informationsbegehren ergibt sich, dass die Bürger von ihrem neuen Recht Gebrauch gemacht haben, ohne dass es dadurch im Berichtszeitraum zu den befürchteten Überbelastungen der öffentlichen Stellen oder der Gerichte gekommen wäre. Personelle Mehrbedarfe oder organisatorische Veränderungen sind insoweit nicht ausgelöst worden.

¹ Durchführungshinweise zum Informationsfreiheitsgesetz, AmtsBl. M-V S. 486

Alle öffentlichen Stellen als Adressaten des Informationszugangsanspruchs haben mit der Anwendung des IFG M-V rechtlich Neuland beschritten. Wie die Stellungnahmen der Behörden zeigen, sind sie hiermit fachlich grundsätzlich gut zurechtgekommen. Hinweise auf grundlegende rechtliche oder praktische Probleme gibt es nicht. Befürchtungen, dass der Informationszugangsanspruch missbraucht werden könnte, haben sich nach bisherigem Stand nicht bestätigt.“

Zur Vorbereitung einer Evaluation durch den Landtag wurde in Mecklenburg-Vorpommern zudem ein Gutachten erstellt (Rodi 2009). Hierbei handelt es sich, wie im Gutachten dargelegt wird, um einen Zwischenschritt, der die qualitative Begutachtung des Gesetzes und seiner Anwendung zum Ziel hat. In dem Bericht wird daher zur Fortführung der Evaluation ein weiteres Gutachten vorgeschlagen, in dem konkrete Vorschläge für eine Novellierung des IFG M-V erarbeitet werden sollen. In Bezug auf die Anwendung des Gesetzes in den Behörden stellt das Gutachten fest, dass es im Bereich der Verwaltungsorganisation und Aktenführung keine Veränderungen gab und das Arbeitsvolumen sowie die Kostenbelastung deutlich hinter den im Vorfeld geäußerten Befürchtungen zurückgeblieben sind. In der Anwendung erzeugte das Gesetz wegen der geringen Fallzahlen keine Probleme. In der Summe habe sich das IFG M-V in seinen Grundlinien bewährt. Jedoch wurde auch vorgeschlagen, ggf. neue Verwaltungsvorschriften zur Vereinheitlichung der Gesetzesdurchführung zu erlassen und die Veröffentlichungspflicht zu stärken.

3.3 Verfügbare Nutzungsdaten aus anderen Bundesländern

Auch wenn in den meisten Bundesländern keine Evaluationsklauseln existieren, werden teilweise Statistiken geführt oder die Nutzungszahlen geschätzt. Dabei kann festgestellt werden, dass es in den meisten Bundesländern, in denen ein IFG existiert, keine statistische Berichtspflicht gibt, und dass in den Flächenländern, wo eine solche Pflicht im Gesetz vorgeschrieben ist, die Erfassung der bei den Kommunen eingehenden Anträge nicht lückenlos erfolgen konnte. Die vereinzelt angegebenen Zahlen liegen, um einige Beispiele zu nennen, zwischen 6 im Saarland für die ersten neun Monate nach In-Kraft-Treten des Gesetzes, bei bis zu 186 bei Behörden und Einrichtungen des Landes in Brandenburg innerhalb eines Jahres, oder 432 Anträgen in Mecklenburg-Vorpommern für 2,5 Jahre und fast 14.000 schriftlichen Anfragen in Berliner Bezirken in einem Zeitraum von drei Jahren.

Bei näherer Betrachtung der Statistiken wird deutlich, dass nicht nur die Berichtszeiträume stark variieren, sondern dass sie auch ihren Gegenstand ganz unterschiedlich definieren. Mal werden nur schriftliche Anträge gezählt, mal auch telefonische Auskünfte mit einbezogen, einige Statistiken erfassen nur solche Auskunftswünsche, die sich explizit auf das IFG beziehen, andere erfassen auch andere Anfragen bzw. Auskünfte. Solche Unklarheiten gibt es auch bei den Bremischen Behörden. Wenn man die Zahlen zum BremIFG mit denen anderer Bundesländer vergleicht, kommt als weitere Fehlerquelle hinzu, dass diese keine

entsprechende Veröffentlichungspflicht haben, die ja Anträge überflüssig machen soll.

4 Konzept zur inhaltlichen und methodischen Ausgestaltung der Evaluation des BremIFG

Bevor die konkreten Ergebnisse aus der Evaluation des BremIFG vorgestellt werden, soll im vorliegenden Kapitel auf das inhaltliche und methodische Konzept der Evaluation eingegangen werden.

4.1 Inhalte der Evaluation und zugehörige Fragestellungen

Während in der Evaluationsforschung allgemein von den Ergebnissen und Wirkungen einer Maßnahme oder eines Projekts gesprochen wird, ist es in der Evaluation der Gesetzgebung üblich, von Gesetzesfolgen zu sprechen. Die Ergebnisse und Wirkungen werden in der Evaluationsforschung in Anlehnung an ein von der OECD zur Programmevaluation empfohlenes Input-Activities-Output-Outcome-Impact-Modell auf drei Ebenen definiert (OECD 2002):

- Output: Produkte oder Dienstleistungsangebote, die als Ergebnis einer Maßnahme entstehen und für die Erreichung weitergehender Ziele relevant sind.
- Outcome: Unmittelbar und kurzfristig durch den Output erreichter Effekt.
- Impact : Mittelbare oder indirekte, beabsichtigte oder unbeabsichtigte Auswirkungen oder Effekte.

Eine solche Differenzierung erscheint auch für die Evaluation des BremIFG und seiner Folgen möglich und sinnvoll. Als Output wird dabei das Angebot begriffen, das auf Grund des Gesetzes geschaffen wurde und durch die im Gesetz und in den sich auf das Gesetz beziehenden Regelungen formulierten Bestimmungen näher definiert wird. Im Fall des BremIFG bedeutet das konkret, die „Eröffnung“ eines Informationszugangs sowie die Umsetzung der Veröffentlichungspflichten und die Einrichtung eines zentralen Informationsregisters, in welches die zu veröffentlichenden Informationen eingetragen werden.

Ausdrücklich geht das Gesetz im § 13 auf die Auswirkungen des Gesetzes ein. Zudem wird in der Gesetzesbegründung von der Anwendung des Gesetzes gesprochen. Auswirkungen werden hier als Impact begriffen, die Anwendung des Gesetzes als Outcome, wobei sich die Anwendung eher auf die Verwaltungsseite bezieht. Auf der Seite der Bürgerinnen und Bürger kann der Outcome als die Nutzung des Rechts definiert werden und sollte ebenfalls erfasst werden.

Für die Evaluation des BremIFG ergeben sich daraus die drei im Folgenden beschriebenen Untersuchungsschwerpunkte.

Umsetzung/Angebot

Die Output-Evaluation soll sich an den beiden Fragen orientieren: Wie wurde das Gesetz umgesetzt? Welches Angebot ist entstanden?

Als zentral werden die in § 11 des BremIFG festgelegten Veröffentlichungspflichten sowie die Einrichtung eines zentralen elektronischen Registers angesehen, in das die zu veröffentlichenden Informationen eingetragen werden sollen. Für letzteres wird im Gesetz ausdrücklich ein Zweck benannt – es soll das Auffinden der Informationen erleichtern. Insbesondere durch diese Bestimmung hebt sich das Bremische Informationsfreiheitsgesetz von anderen IFGs ab.

Schwerpunkt der Output-Evaluation (Soll-Ist-Vergleich) soll daher die Umsetzung der in § 11 sowie der Verordnung über die Veröffentlichungspflichten nach dem BremIFG formulierten Bestimmungen sein:

- Veröffentlichungspflichten: Sind alle vorgeschriebenen Informationen zugänglich gemacht worden? Sind alle Behörden den Veröffentlichungspflichten nachgegangen?
- Zentrales elektronisches Register: Sind die Informationen vollständig in das elektronische Register eingetragen worden?

Zudem ist von Interesse, wie die Veröffentlichungspflichten und die Bearbeitung von IFG-Anträgen auf Seiten der Verwaltung organisiert wurden und welche Erfahrungen bisher von den Dienststellen gemacht wurden.

Für die Evaluation der Umsetzung und des Angebots wurden die folgenden Methoden verwendet:

- Review des Registers,
- standardisierte schriftliche Befragung und vertiefende Interviews in den Behörden.

Anwendung und Nutzung

Bei der Outcome-Evaluation geht es um die Frage, wie das Gesetz von den Behörden angewendet wird bzw. von den Bürgerinnen und Bürgern genutzt wird?

Im Einzelnen sollen anhand der von den Behörden in der Antragsstatistik erhobenen Daten

- die Anzahl der IFG-Anträge insgesamt,
- Verfahrensausgang und Art des Informationszugangs,
- die Art der begehrten Informationen,
- die Zusammensetzung der Antragsteller,
- Art und Form der gestellten Anträge,
- Gründe für eine (teilweise) Ablehnung des Antrags,

- Bearbeitungsaufwand und -dauer sowie
- die Höhe der erhobenen Gebühren untersucht werden.

Für die Nutzung des zentralen elektronischen Informationsregisters wurden zum einen die verfügbaren Online-Statistiken ausgewertet werden, wobei nicht nur die Anzahl der Zugriffe, sondern auch die Art der angefragten Dokumente und ihre thematischen Schwerpunkte von Interesse sind. Zum anderen wurden die Nutzerinnen und Nutzer des Registers nach ihrer bisherigen Nutzung und Bewertung befragt.

Die Evaluation der Anwendung und Nutzung des BremIFG wird auf die Grundlage der folgenden Erhebungen und Auswertungen gestellt:

- repräsentative telefonische Befragung der Bürgerinnen und Bürger,
- Online-Befragung der Nutzerinnen und Nutzer des Registers,
- standardisierte schriftliche Befragung und vertiefende Interviews mit den Behörden,
- Auswertung der von bremen.online erhobenen Zugriffe auf das Informationsregister (Logfile-Analyse) sowie eine Suchwortauswertung.

Auswirkungen

Die Impact-Evaluation hat zum Ziel, die im Gesetz ausdrücklich erwähnten Auswirkungen des BremIFG zu untersuchen und wird von der Frage geleitet: Welche Auswirkungen hat das Gesetz auf Verwaltungs- und Bürgerinnen-Seite?

Da im Gesetz und seiner Begründung nicht näher definiert wird, was unter Auswirkungen zu verstehen ist, wurde eine Inhaltsanalyse der Plenarprotokolle und Drucksachen vorgenommen, die die Entstehung des BremIFG dokumentieren (vgl. Bremische Bürgerschaft 2001a und b, 2002 a und b, 2004, 2005). Diese Dokumente wurden daraufhin untersucht, welche möglichen Auswirkungen des BremIFG thematisiert werden.

Die Kriterien, die bei der Evaluation berücksichtigt werden sollen, ergeben sich demnach insbesondere aus den Diskussionen und Beratungen, die den Gesetzgebungsprozess begleitet haben. Diese spiegeln weitestgehend auch die in den wissenschaftlichen Debatten über Informationsfreiheit genannten Zielsetzungen und erwarteten Wirkungen der Informationsfreiheitsgesetze. Aus der Analyse geht hervor, dass Auswirkungen sowohl auf der Verwaltungs- als auch auf der Bürgerseite zu untersuchen sind. Thematisierte Auswirkungen betreffen:

- Transparenz und Kontrolle der Verwaltung,
- Veränderung der Verwaltungskultur,
- Verwaltungsaufwand,
- Stärkung der Demokratie,
- Bürgerfreundlichkeit,

- Vertrauen und Akzeptanz,
- Missbrauch,
- Verhältnis zu anderen Regelungen.

Die entsprechende Evaluation der Auswirkungen des BremIFG erfolgte über:

- Online-Befragung der Nutzerinnen und Nutzer des Registers,
- standardisierte schriftliche Befragung und vertiefende Interviews mit den Behörden.

4.2 Erhebungen und Auswertungen

Repräsentative telefonische Befragung der Bürgerinnen und Bürger

Die repräsentative Bevölkerungsbefragung wurde im Zeitraum vom 26. bis 29. Oktober 2009 von der FGW Forschungsgruppe Wahlen Telefonfeld unter der deutschsprachigen Wohnbevölkerung der Freien Hansestadt Bremen ab 16 Jahren telefonisch durchgeführt. Die Fragen wurden mit der Senatorin für Finanzen und der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit abgestimmt.

Die Auswertung der Befragungsergebnisse erfolgte gewichtet nach Geschlecht, Alter und Bildung. Entsprechende Sollwerte wurden dem Mikrozensus und der repräsentativen Wahlstatistik entnommen. Die Fallzahl beträgt gewichtet und ungewichtet 840 Fälle. Die Ergebnisse können daher als repräsentativ für die bremische Bevölkerung ab 16 Jahren angesehen werden.

Online-Befragung der Nutzerinnen und Nutzer des Registers

Die Online-Befragung war zwischen Mitte Oktober und Ende November 2009 auf den Webseiten zur Informationsfreiheit auf www.bremen.de zugänglich. Insgesamt wurde der Fragebogen 173 Mal aufgerufen. Nach Bereinigung der Stichprobe konnten letztlich nur 70 Fragebögen in die Auswertung einbezogen werden.

Standardisierte schriftliche Befragung und vertiefende Interviews in den bremischen Behörden

Der standardisierte Behördenfragebogen sowie der Leitfaden für die vertiefenden Interviews wurde in Zusammenarbeit mit der Senatorin für Finanzen sowie der LfDI entwickelt.

Der Fragebogen wurde Mitte November 2009 über die IFG-Beauftragten der Ressorts an die rund 150 laut Verwaltungsgliederungsplan vom BremIFG betroffenen Dienststellen verteilt. Aufgrund des geringen Rücklaufs wurde im

Januar 2010 eine Nacherhebung veranlasst, die den Rücklauf nur unwesentlich erhöhen konnte. So konnten insgesamt nur 36 schriftliche Fragebögen ausgewertet werden.

Die vertiefenden Interviews wurden von Mitte Januar bis Mitte Februar 2010 mit den IFG-Beauftragten der Ressorts, der Bremischen Bürgerschaft sowie des Magistrats der Stadt Bremerhaven geführt. Insgesamt wurden 10 halb- bis einstündige persönliche Interviews geführt, die sich auf einen mit der Auftraggeberin abgestimmten Leitfaden gestützt haben. In einem Fall konnte nur ein kurzes telefonisches Interview durchgeführt werden.

*Auswertung der von bremen.online erhobenen Zugriffe auf
das Informationsregister (Logfile-Analyse) und die
Suchwortauswertung*

Für die Zeiträume Mai 2008 bis Dezember 2009 wurde eine Auswertung der Zugriffe auf die Webseiten zum BremIFG vorgenommen, die sich auf die von bremen.online übermittelten Zahlen zu einzelnen Zugriffen auf diese Seiten stützt. Zur Verfügung gestellt wurden für denselben Zeitraum auch die eingegebenen Stich- und Suchworte.

Wegen der 2009 mehrmals erfolgten Überarbeitung und Umstrukturierung der Webseiten zum IFG sowie weiterer im Laufe des Jahres 2009 erfolgter Änderungen des Stadtportals www.bremen.de sowie des zur Erfassung der Zugriffe verwendeten Auswertungstools, waren die zur Verfügung gestellten Werte nicht einheitlich. Für die Monate Juli und August 2009 standen keine auswertbaren Zahlen zur Verfügung.

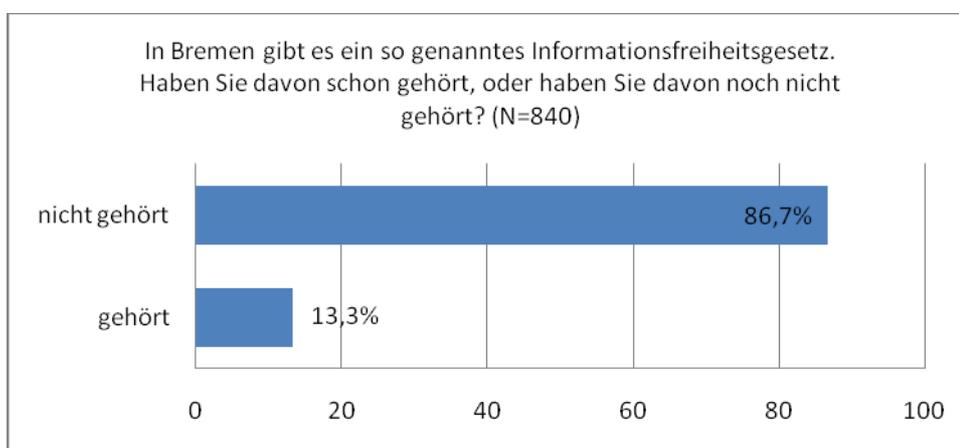
Vom Verlag C.H. Beck wurde ferner die Anzahl der Zugriffe auf die im Gesetzesportal veröffentlichten Gesetze und Rechtsvorschriften sowie Verwaltungsvorschriften übermittelt.

5 Bekanntheit des BremIFG und des Informationsregisters

Eine wichtige Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Rechte aus dem BremIFG durch die Bürgerinnen und Bürger stellen die Bekanntheit des Gesetzes sowie Kenntnisse über seine Inhalte dar. Daher wurde in der repräsentativen Bevölkerungsbefragung geprüft, inwieweit das Gesetz bekannt ist. Vertiefend wurde auch nach Inhalten des Gesetzes gefragt.

Die Auswertung zeigt, dass nur ein geringer Teil (13,3 %) der Bremer/-innen und Bremerhavener/-innen sagt, von dem Gesetz bereits gehört zu haben (Abb. 5-1).

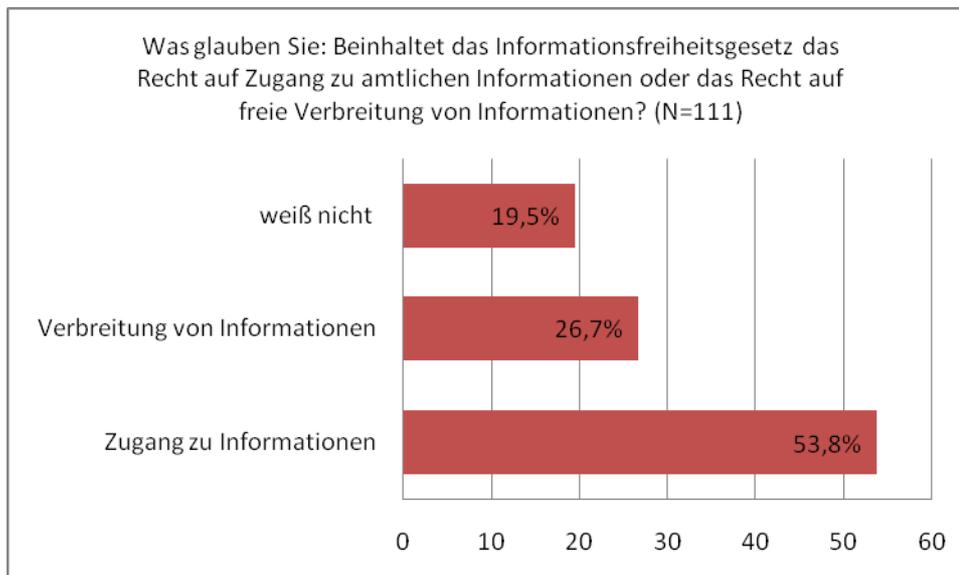
Abbildung 5-1: Bekanntheit des BremIFG



Diejenigen, die angeben vom IFG gehört zu haben, sind eher männlich, besitzen einen Hochschulabschluss und sind 30 Jahre oder älter.

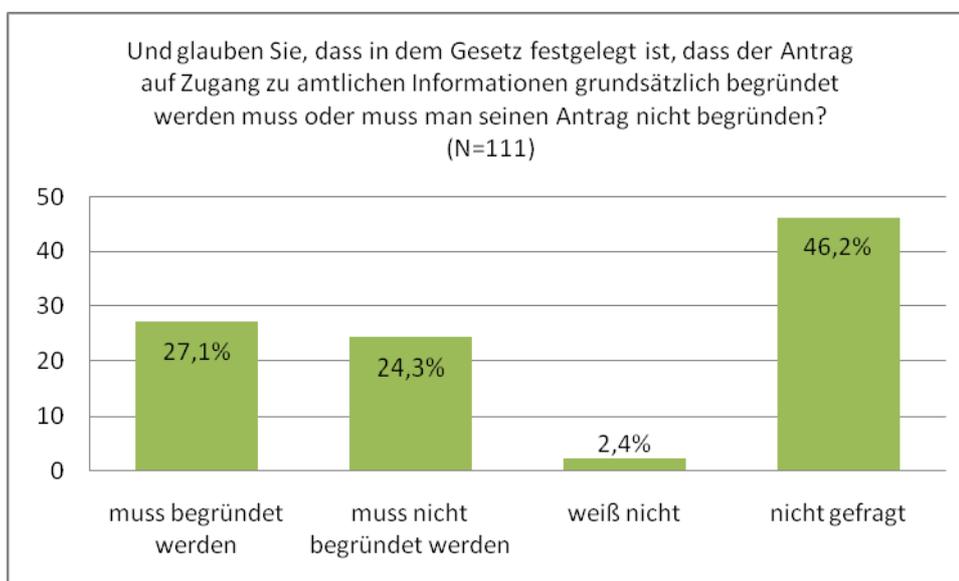
Gefragt nach dem Inhalt des Gesetzes, gibt nur rund die Hälfte der Befragten, die angeben vom Gesetz gehört zu haben, die richtige Antwort (vgl. Abb. 5-2). Während Einwohner der Stadt Bremen etwas häufiger angeben, vom Gesetz gehört zu haben, zeigen sich die Bremerhavener etwas besser darüber informiert, was das Gesetz beinhaltet. 53,3 % der Bremer und 56,6 % der Bremerhavener, die angeben das Gesetz zu kennen, sagen zutreffend, das Gesetz beinhalte den Zugang zu Informationen. 26,7 % glauben, es gehe um die freie Verbreitung von Informationen, also um die verfassungsmäßig garantierte Meinungsfreiheit.

Abbildung 5-2: IFG-Kenntnisse – Zugang vs. Verbreitung von Informationen



Von denjenigen, die zutreffend angeben, es ginge um den Zugang zu Informationen, glauben 27,1 % fälschlicherweise, dass ein Antrag grundsätzlich begründet werden muss (vgl. Abb. 5-3). Nur 24,3 % liegen auch bei dieser Frage richtig, wobei die Bremer/-innen mit 25,6 %, vor den Bremerhavener/-innen mit 17,2 % richtigen Einschätzungen liegen.

Abbildung 5-3: IFG-Kenntnisse – Begründung des Antrags



Interessanterweise schneiden Frauen, was die inhaltlich richtige Einschätzung des Gesetzes angeht, bei beiden Fragen besser ab als Männer. 64,7 % der weiblichen Befragten sagen, das Gesetz würde den Zugang zu amtlichen Informationen regeln (gegenüber 46 % der Männer) und 34,5 % der Frauen, gegenüber 16,8 % der Männer sagen, ein Antrag müsste nicht begründet werden.

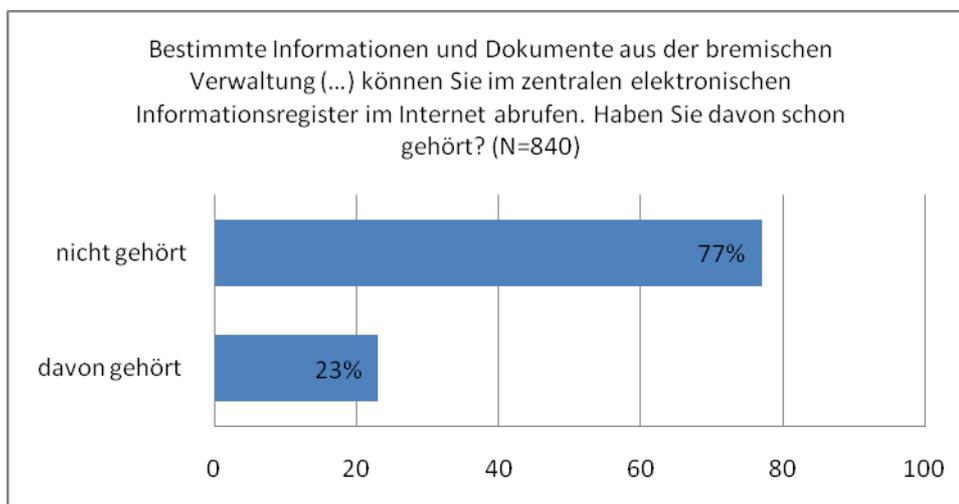
Aufschlussreich ist auch der Vergleich zwischen denjenigen, die in den letzten drei Jahren einen Informationswunsch gehegt haben und diesbezüglich etwas

unternommen haben und denjenigen, die nichts unternommen haben. Insgesamt zeigt sich, dass Personen, die etwas unternommen haben, um die gewünschten Informationen zu bekommen, zwar sehr gut darüber Bescheid wissen, dass sich das IFG auf den Zugang zu Informationen bezieht (80,9 %). Gleichzeitig glauben Befragte mit konkreten Erfahrungen sehr oft (46 %), sie müssten ihr Informationsbegehren grundsätzlich begründen. Nur 31,1 % von ihnen sagen, sie müssten dies nicht tun. Dieses Ergebnis könnte darauf hindeuten, dass Bürgerinnen und Bürger bei konkreten Informationsanfragen an die Verwaltung, nach ihren Gründen gefragt werden.

Bezogen auf alle 840 Befragten zeigt sich, dass nur 3,2 % das Gesetz kennen und seine Inhalte richtig einschätzen.

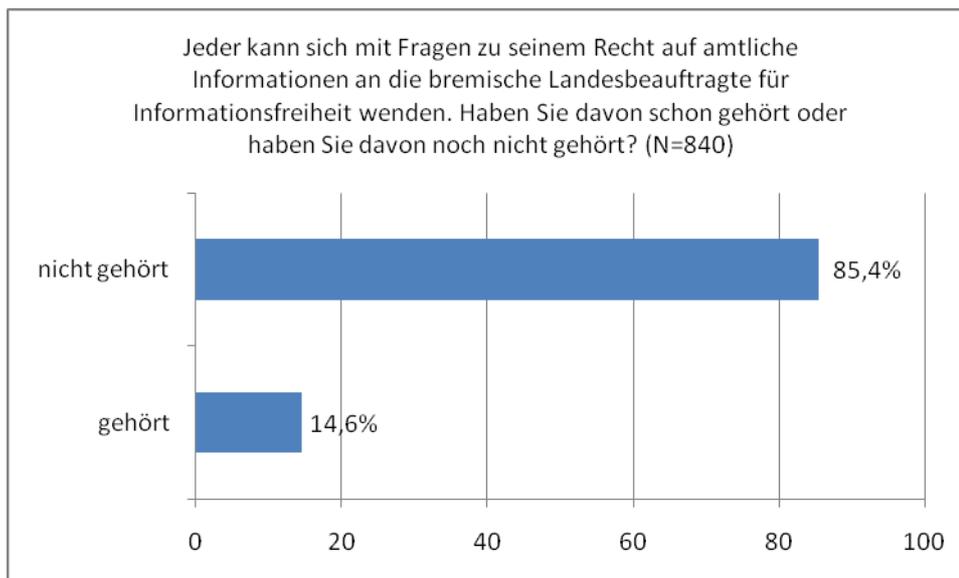
Vom zentralen elektronischen Informationsregister hat bereits knapp ein Viertel der Befragten gehört (vgl. Abb. 5-4). Betrachtet man die Merkmale Geschlecht, Bildung und Alter, so zeigt sich auch hier, dass Männer, Personen mit höherer Schulbildung und über 30-jährige häufiger angeben, vom zentralen elektronischen Informationsregister gehört zu haben. Auffällig ist dabei, dass die über 60-jährigen mit 35,8 % am häufigsten angeben, das Register zu kennen. Dabei geben die Bremer/-innen im Vergleich zu den Bremerhavener/-innen häufiger an, das Register zu kennen.

Abbildung 5-4: Bekanntheit des zentralen elektronischen Informationsregisters



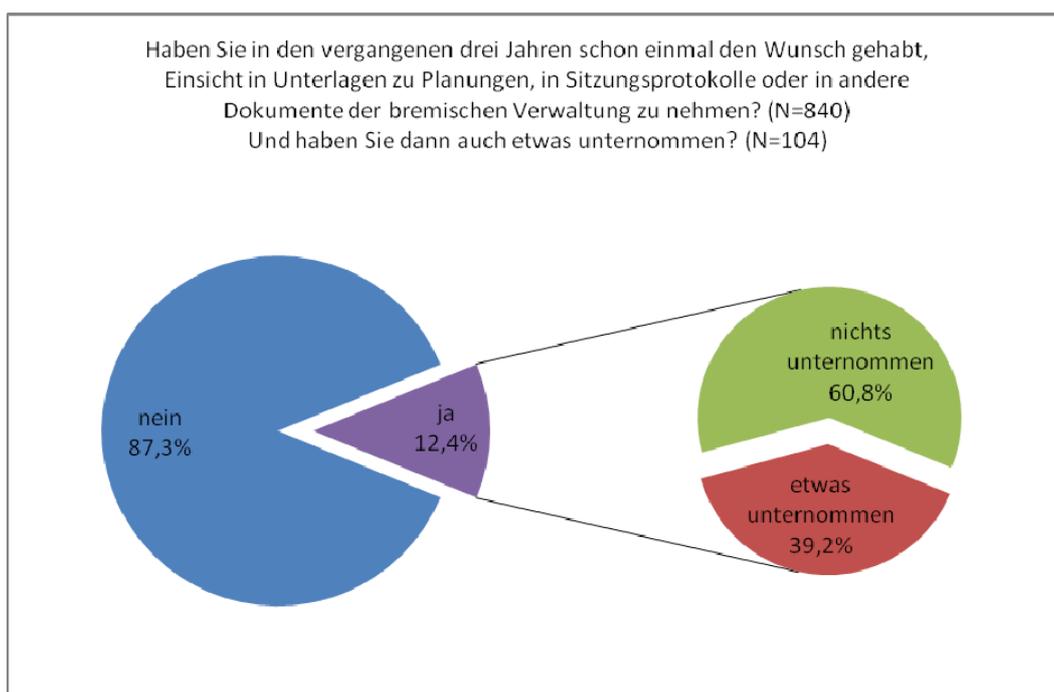
Zudem wurde danach gefragt, ob die Befragten schon mal von der Möglichkeiten gehört hätten, sich mit Fragen zum BremIFG an die Landesbeauftragte für Informationsfreiheit zu wenden. Nur 14,6 % der Befragten geben an, schon mal davon gehört zu haben (Abb. 5-5).

Abbildung 5-5: Bekanntheit der LfDI



In der repräsentativen Bürgerbefragung wurde des Weiteren ergründet, welches Interesse die Bremer/-innen und Bremerhavener/-innen an Informationen öffentlicher Stellen seit In-Kraft-Treten des BremIFG hatten und was sie unternommen haben, um an die gewünschten Informationen zu gelangen. Insgesamt geben nur rund 12 % der Bürgerinnen und Bürger an, sie hätten in dieser Zeit den Wunsch gehabt, Einsicht in Unterlagen, Sitzungsprotokolle oder andere Dokumente der bremischen Verwaltung zu nehmen. Rund 40 % dieser Personen haben dann auch etwas unternommen (Abb. 5-6).

Abbildung 5-6: Informationswünsche der Bürger/-innen



Von den 41 Personen, die angeben etwas unternommen zu haben, sagen rund 76 %, sie hätten bei einer Behörde nachgefragt. Etwa 30 % haben auch im Internet gesucht und rund 19 % auch etwas anderes unternommen, um an die gewünschten Informationen zu gelangen.

Von den 63 Personen, die nichts unternommen haben gibt mehr als die Hälfte an, sie hätten keine Zeit gehabt oder es wäre zu mühsam gewesen. 26,3 % wussten nicht, an wen sie sich wenden sollen, 14,7 % gingen davon aus, dass die Erfolgsaussichten schlecht sind und sie die Informationen sowieso nicht erhalten hätten.

Was das zukünftige Informationsverhalten der Bürgerinnen und Bürger betrifft, so können sich 70 % aller Befragten vorstellen, für die Suche nach amtlichen Informationen das für 2011 unter der einheitlichen Behördenrufnummer 115 geplante Bürgertelefon zu nutzen.

6 Erfüllung der Veröffentlichungspflichten durch die Verwaltung

Im vorliegenden Kapitel wird die Umsetzung der Veröffentlichungspflichten nach § 11 BremIFG durch die bremische Verwaltung betrachtet. Dabei wird der Frage nachgegangen, welches Angebot im Hinblick auf die Veröffentlichungspflichten entstand und wie die Verwaltung mit den Veröffentlichungspflichten umgeht. Zunächst werden hierzu die Inhalte des § 11 BremIFG und der zugehörigen Regelungen dargestellt sowie das Online-Angebot zur Informationsfreiheit erläutert. Von besonderem Interesse sind der Umfang und die Art der bisher veröffentlichten Informationen, aber auch, wie die Veröffentlichungspflichten auf Seiten der Verwaltung organisiert sind und welche Erfahrungen mit dem Veröffentlichlichen bisher gemacht wurden.

6.1 Zu veröffentlichende Informationen nach § 11 BremIFG und zugehörige Regelungen

Das Bremer Informationsfreiheitsgesetz beinhaltet, als eine Besonderheit und Neuerung gegenüber dem IFG des Bundes und auch anderer Bundesländer, eine Verpflichtung zur proaktiven Veröffentlichung von Informationen, die über ein zentrales elektronisches Informationsregister zugänglich sein sollen (§ 11 BremIFG). Die öffentlichen Stellen sind verpflichtet, die zu veröffentlichenden Informationen an dieses Register zu melden. Als zu veröffentlichende Informationen zählt das Gesetz in § 11 auf:

- Organisations-, Geschäftsverteilungs- und Aktenpläne: Diese sind ohne Angabe personenbezogener Daten nach Maßgabe des Gesetzes allgemein zugänglich zu machen (Abs. 2).
- Verwaltungsvorschriften: Zu veröffentlichen sind insbesondere Vorschriften von allgemeinem Interesse, die nach In-Kraft-Treten des Gesetzes erlassen oder geändert wurden. Die Veröffentlichung soll dann unterbleiben, wenn auch ein Antrag auf Informationszugang abzulehnen wäre (Abs. 3).
- Weitere geeignete Informationen: Diese sind zusammen mit den übrigen Informationen in elektronischer Form allgemein zugänglich zu machen (Abs. 4).
- Gesetze und Rechtsverordnungen: Diese sind zusammen mit den veröffentlichten Verwaltungsvorschriften an das Informationsregister zu melden (Abs. 5).

Eine Präzisierung des Gesetzestextes im Hinblick darauf, was unter Verwaltungsvorschriften zu verstehen ist, erfolgte in § 2 der Verordnung des Senats über die Veröffentlichungspflichten nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFGVVO), die am 25. April 2008 in Kraft trat. Die Gesetzesbegründung definiert Verwaltungsvorschriften ganz allgemein als „abstrakt-generelle Regelungen, die innerhalb der Verwaltung von

übergeordneten Stellen erlassen wurden und die Tätigkeit nachgeordneter Einheiten steuern“ (Bremische Bürgerschaft 2006, S. 13). Die BremIFGVVO erläutert: „Zu veröffentlichende Verwaltungsvorschriften nach § 3 Abs. 3 des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes sind insbesondere Anordnungen, Dienstanweisungen, Erlasse, Durchführungsvorschriften, Richtlinien und Rundschreiben.“ In § 3 der BremIFGVVO wurde zudem der Begriff der weiteren geeigneten Informationen konkretisiert. Hierzu gehören „insbesondere Handlungsempfehlungen, Statistiken, Gutachten, Berichte, Broschüren, Dienstvereinbarungen, Senatsvorlagen nach Beschlussfassung bzw. bei Mitteilungen an die Bürgerschaft diese sowie Unterlagen, Protokolle und Beschlüsse öffentlicher Sitzungen.“ Auch Informationen, zu denen bereits Zugang nach BremIFG gewährt wurde, werden als zur Veröffentlichung geeignet definiert. Zudem legt § 3 fest, dass vor der Veröffentlichung weiterer geeigneter Informationen, zu prüfen ist, ob ein Ausnahmetatbestand iSd. §§ 3 bis 6 BremIFG der Veröffentlichung entgegensteht. Des Weiteren ist laut der Verordnung die Verpflichtung zum Führen von Verzeichnissen nach § 11 Abs. 1 BremIFG erfüllt, soweit Informationen im zentralen elektronischen Register veröffentlicht sind.

Die Veröffentlichung von Informationen im zentralen elektronischen Informationsregister ist in die gemeinsame Verwaltungsgeschäftsordnung (BremGGÖ) aufgenommen worden und trat am 1. Mai 2008 in Kraft. Punkt 22a regelt, dass für die Veröffentlichung von Informationen nach § 11 des Bremischen Informationsfreiheitsgesetzes im Informationsregister die von der Senatorin für Finanzen vorgegebenen technischen und damit verbundenen organisatorischen Standards zu verwenden sind, wie sie u.a. in dem KoGIs-Handbuch² definiert sind (siehe AFZ 2008). Für die Meldung an das Register sind die vorgegebenen Metadaten zu vergeben und bei der Veröffentlichung die Vorgaben der Bremischen Verordnung für die Gestaltung barrierefreier Informationstechnik nach dem Bremischen Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung zu erfüllen. Zudem sollen Dokumente, die durch aktuelle Versionen ersetzt werden, nicht gelöscht werden, sondern weiterhin dem Informationsregister zur Verfügung stehen.

In Bremerhaven wurde die Geschäftsordnung für den Magistrat der Stadt Bremerhaven (GOMag) dahingehend geändert, dass dort auf die Veröffentlichung von Magistratsvorlagen nach IFG und eine entsprechende Prüfung der Ausnahmeregelungen hingewiesen wird. In jeder Magistratsvorlage ist demnach nach Prüfung der Versagensgründe nach §§ 3 bis 6 BremIFG dazu Stellung zu nehmen, ob eine Veröffentlichung nach BremIFG erfolgen soll.

² KoGIs steht für das Kompetenzzentrum für die Gestaltung der Informationssysteme der Senatorin für Finanzen. Die Einrichtung stellt insbesondere standardisierte (Basis-) Module für die Erstellung von Inter- und Intranetauftritten auf Basis eines Content-Management-Systems für die bremische Verwaltung zur Verfügung und betreut diese.

Zudem regelt die Geschäftsordnung, die am 01. Oktober 2008 in Kraft trat, dass es im Falle der vorgesehenen Veröffentlichung dem federführenden Dezernat obliegt, die Veröffentlichung durch die Hinterlegung der erforderlichen Einstellungen im Ratsinformationssystem sicherzustellen. Dies gilt auch für den Fall, dass eine Vorlage abgeändert wird.

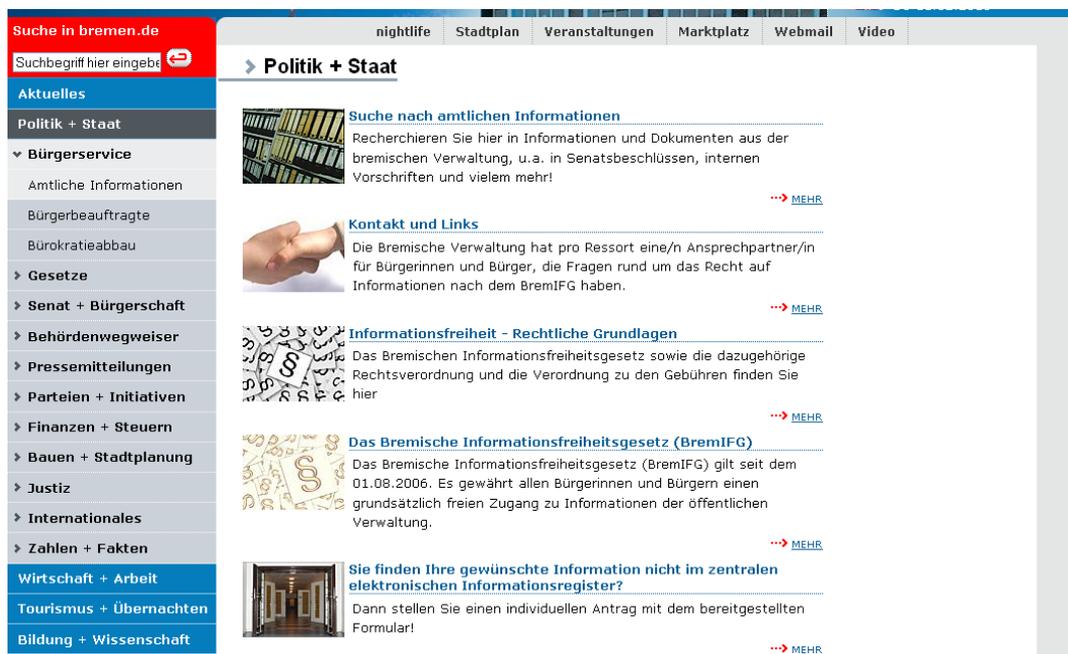
6.2 Das Angebot: Das zentrale elektronische Informationsregister

6.2.1 Die Struktur des Registers

Das zentrale elektronische Informationsregister und das zugehörige Informationsangebot, die über das Stadtinformationssystem www.bremen.de zugänglich sind, sind nach einer längeren Entwicklungs- und Erprobungsphase am 10. März 2008 online gegangen.

Abb. 6-1 zeigt das aktuelle Angebot, das bereits auf Grundlage einer Usability-Untersuchung, die 2008 durchgeführt wurde, verbessert worden ist (vgl. Schulte 2008). So wurde beispielsweise der Menüpunkt „Recht auf Information“, der von Testpersonen oft nicht verstanden wurde in „Amtliche Informationen“ umbenannt und dem Menüpunkt „Bürgerservice“ zugeordnet.

Abbildung 6-1: Das IFG-Angebot auf bremen.de



Das Online-Angebot umfasst die folgenden Seiten:

- Unter „Suche nach amtlichen Informationen“ ist das eigentliche Informationsregister mit drei unterschiedlichen Suchfunktionen zu finden. Hier können Bürgerinnen und Bürger nach den veröffentlichten Informationen recherchieren.
- „Kontakt und Links“ enthält Kontaktdaten (Name, E-Mail und Telefonnummer) der Ressortansprechpartner für das IFG (die IFG-

Beauftragten der Ressorts).³ Zusätzlich werden den Nutzern Links zur Übersicht über die bremischen Dienststellen und zur Landesbeauftragten für Informationsfreiheit angeboten. Darüber hinaus erfolgt hier auch ein Hinweis auf das Bremische Umweltinformationsgesetz sowie das Verbraucherinformationsgesetz des Bundes, die ebenfalls den Zugang zu Informationen regeln.

- Unter „Informationsfreiheit - Rechtliche Grundlagen“ erfolgt eine kurze Darstellung der beiden Zugänge zu amtlichen Informationen: Register und Antrag. Auch können die Texte zum Bremischen Informationsfreiheitsgesetz, der Senatsverordnung über die Veröffentlichungspflichten sowie der Gebührenverordnung zum BremIFG abgerufen werden.
- Der Punkt „Das Bremische Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG)“ enthält eine allgemeine Einführung in das Thema Informationsfreiheit sowie weitere Informationen zum Antragsverfahren und zur Gebührenerhebung. Auch hier können der Text des BremIFG sowie die Gebührenordnung heruntergeladen werden.
- Unter „Sie finden Ihre gewünschte Information nicht im zentralen elektronischen Informationsregister?“ kann ein Antragsformular auf Zugang zu amtlichen Informationen nach BremIFG aufgerufen werden. Außerdem wird auf die Ausnahmeregelungen laut §§ 3 bis 6 BremIFG hingewiesen sowie auf eine Darstellung des Ablaufs des Antragsverfahrens auf den Webseiten der LfDI.

Zu dem IFG-Angebot gehört auch der Menüpunkt „Gesetze“. Dort finden die Nutzer den Zugang zum Gesetzesportal, in dem Gesetze und Rechtsverordnungen, aber auch die zu veröffentlichenden Verwaltungsvorschriften recherchiert werden können (Abb. 6-2). Gleichzeitig sind diese jedoch auch über das Informationsregister zu finden und können von dort aus über Links auf das Gesetzesportal abgerufen werden. Das Gesetzesportal selbst wird im Auftrag der Freien Hansestadt Bremen, vertreten durch die Senatorin für Finanzen, vom Verlag C.H. Beck bereitgestellt und gepflegt.

³ Ansprechpartner werden nur für die einzelnen Ressorts der bremischen Verwaltung sowie für den Magistrat der Stadt Bremerhaven genannt. Im Bereich der ressortunabhängigen Einrichtungen wird lediglich eine Ansprechperson bei der Bremischen Bürgerschaft genannt. Diese Liste der Einrichtungen deckt sich nicht mit den im Register aufgeführten zuständigen Dienststellen.

Abbildung 6-2: Suche im Gesetzesportal



Bezüglich der Auffindbarkeit des Registers und der veröffentlichten Informationen wurde in der Behördenbefragung danach gefragt, ob die Dienststellen einen Link zum Register auf ihre Behördenhomepage gestellt haben. Von den 36 befragten Stellen haben 12 einen Link auf ihre Webseite gestellt, 13 haben keinen Link zum Register veröffentlicht, vier geben an, keine eigene Behördenhomepage zu besitzen und sieben machen hierzu keine Angabe. Eine cursorische Durchsicht der Webseiten einzelner Behörden hat ergeben, dass die Links zum Informationsregister oft nur schwer auffindbar sind. Als vorbildlich kann der Webauftritt der Senatskanzlei gelten: Dort wurde sowohl auf der Eingangsseite als auch unter der Rubrik „Bürgerservice“ ein Hinweis auf das zentrale Informationsregister platziert.

6.2.2 Das Meldeverfahren an das Register

Das Veröffentlichen von Informationen im zentralen elektronischen Informationsregister erfolgt über die Übermittlung bzw. Meldung vordefinierter Metadaten, die jedes veröffentlichte Dokument beschreiben und auf die sich die Suchfunktion u.a. bezieht. Die Teilung in das zentrale elektronische Register und das Gesetzesportal bringt mit sich, dass die für die Veröffentlichung benötigten Metadaten unterschiedlich erfasst und an unterschiedliche Stellen geliefert werden müssen. Hierzu gibt es zwei Meldeverfahren:

1. Organisations-, Verwaltungsgliederungs- und Aktenpläne sowie alle Informationen, die in den Bereich der „weiteren geeigneten Informationen“ fallen, werden von den Behörden selbst veröffentlicht und an das zentrale elektronische Informationsregister gemeldet.
2. Verwaltungsvorschriften werden im Gesetzesportal vom Verlag C.H. Beck veröffentlicht, an den die zu veröffentlichenden Vorschriften gemeldet werden.

Ausgenommen vom Meldeverfahren sind die Gesetze und Rechtsverordnungen, die von dem Verlag C.H. Beck, mit dem eigens dafür ein Rahmenvertrag abgeschlossen wurde, automatisch und vollständig im Gesetzesportal veröffentlicht werden.

Insofern werden im Register selbst keine Dokumente abgelegt, sondern die dezentral vorliegenden Informationen durchsuchbar gemacht. In diesem Zusammenhang fällt auf, dass im Verwaltungsalltag, sei es in Gesprächen mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Hause der Auftraggeberin, sei es in den vertiefenden Interviews mit den IFG-Beauftragten der Ressorts, oft vom „Einstellen in das Register“ gesprochen wird, obwohl eigentlich die Meldung der Metadaten gemeint ist. Zum großen Teil erfolgt diese Meldung parallel zur Veröffentlichung der Informationen auf den Webseiten der Dienststellen, dem Intranet oder anderen vorhandenen Quellsystemen. Insofern werden die Dokumente in der Regel in die vorhandenen Content Management Systeme bzw. Dokumentenmanagementsysteme „eingestellt“ und anschließend die zugehörigen Metadaten an das Register gemeldet.⁴

Als die dezentralen Quellen des Informationsregisters zählt das Handbuch für das KoGIS-Zusatzmodul für die Datenpflege und –übergabe an das Register die folgenden auf (vgl. AFZ 2008, S. 5):

- vorhandene Standard-Webseiten der Dienststellen (KoGIS-Basismodule),
- vorhandene sonstige Webseiten (BHV),
- Gesetzesportal,
- Papierakten,
- Intranet,
- im Einsatz befindliche Dokumentenmanagementsysteme.

Um den Dienststellen die Meldung an das Register zu ermöglichen, wurde eine technische Lösung zur automatisierten Datenübertragung mit Hilfe der KoGIS-Module entwickelt. Hierzu muss pro zu veröffentlichender Information ein Metadatensatz erfasst und übermittelt werden. Die zu erfassenden Metadaten beinhalten:

- Titel des Dokuments oder der Seite,
- Untertitel (falls vorhanden),
- inhaltliche Kurzbeschreibung,
- Kategorie bzw. Dokumententyp,

⁴ Um Missverständnisse zu vermeiden wird im Folgenden vom Melden bzw. von Meldungen an das Register gesprochen, sofern es um das Zugänglichmachen der dezentral in die Quellsysteme eingestellten bzw. dort veröffentlichten Dokumente handelt.

- Thema,
- zugeordnete Schlagworte,
- Referenz auf andere Dokumente,
- Veröffentlichungsdatum,
- Geltungsbereich (Bremen/Bremerhaven),
- verantwortlicher Ansprechpartner,
- E-Mail-Adresse,
- Seiten,
- Links/Downloads,
- Standort für Informationen, die nicht online zur Verfügung stehen,
- Bearbeitungsstand der Metainformation,
- letzte Aktualisierung im zentralen Register,
- „interner“ Kommentar.

Die Metadaten für die Verwaltungsvorschriften werden an den Verlag C.H. Beck mit Hilfe eines Meldebogens gemeldet. Hierzu müssen, zum Teil abweichend von den oben genannten, die folgenden Metainformationen als Pflichtangaben erfasst werden:

- vollständiger amtlicher Titel,
- Sachgebiet,
- Schlagwort,
- Referenz (zugrunde liegende Rechtsvorschrift/-en),
- Ressort,
- Dienststelle,
- Dokumentenart,
- Erlassdatum,
- Verkündungsdatum,
- In-Kraft-Treten,
- Geltungsbereich (Land Bremen/Stadt Bremen/Stadt Bremerhaven).

Soweit vorhanden bzw. zutreffend, können optional auch die Felder

- Untertitel,
- inhaltliche Kurzbeschreibung,
- amtl. Kurzbezeichnung,
- amtl. Abkürzung,
- Aktenzeichen,

- nachträgliche Änderungen (Erlassdatum, Fundstelle, In-Kraft-Treten),
- Außerkrafttreten sowie
- Verkündungsblatt und Fundstelle (Jahr/Seite)

erfasst werden.

6.2.3 Die Suchfunktionen des Registers

Das eigentliche Informationsregister basiert auf drei unterschiedlichen Suchfunktionen.

Wird im Register der Punkt „Suche nach amtlichen Informationen“ ausgewählt, so erscheint zunächst immer die Suchmaske der einfachen Suche. Von hier aus gelangen die Nutzer über die unterhalb der Suche platzierten Links zur erweiterten Dokumentensuche bzw. zur A bis Z-Suche.

Bei der einfachen Dokumentensuche können die Nutzer nach einem Stichwort, z.B. der zuständigen Dienststelle oder einem beliebigen anderen selbst definierten Suchbegriff suchen (Abb. 6-3). Über die einfache Suche werden alle zu den veröffentlichten Dokumenten zugehörigen Metadatenfelder durchsucht.

Abbildung 6-3: Die einfache Dokumentensuche

› Politik + Staat

↳ Amtliche Informationen → Einfache Dokumentensuche

Einfache Dokumentensuche

Stichwort

Sucht in den zusätzlichen Informationen der Dokumente (z.B. Beschreibung, zuständige Dienststelle)

› **Suche starten**

- › [Einfache Dokumentensuche](#)
- › [Erweiterte Dokumentensuche](#)
- › [A bis Z-Index](#)

Die erweiterte Suche bietet über die Möglichkeit der Eingabe eines Stichwortes hinaus, nach dem ebenfalls die den Dokumenten zugeordneten Metadatenfelder durchsucht werden, verschiedene Auswahloptionen, um die Ergebnisse einzuschränken. So kann die Suche auf bestimmte, den einzelnen Ressorts zugeordnete Themen beschränkt werden, es kann die verantwortliche Stelle ausgewählt werden oder ein bestimmter Dokumententyp. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, die Suche zeitlich einzugrenzen (Abb. 6-4).

Abbildung 6-4: Die erweiterte Dokumentensuche

> Politik + Staat

↳ Amtliche Informationen → Erweiterte Dokumentensuche

Erweiterte Dokumentensuche

Die Auswahl der Felder ist optional.

Stichwort

Themen

Verantwortliche Stelle

Dokumententyp

<input type="checkbox"/> Aktenpläne	
<input type="checkbox"/> Aktuelle Meldungen und Pressemitteilungen	
<input type="checkbox"/> Berichte, Konzepte und Protokolle	
<input type="checkbox"/> Gerichtsentscheidungen	
<input type="checkbox"/> Geschäftsverteilungs- und Organisationspläne	
<input type="checkbox"/> Gesetze und Rechtsverordnungen	
<input type="checkbox"/> Informationsmaterial und Broschüren	
<input type="checkbox"/> Karten, Pläne und Geo-Informationssysteme	
<input type="checkbox"/> Magistrat, Stadtverordnetenversammlung und Ausschüsse der Stadt Bremerhaven	
<input type="checkbox"/> Senat, Deputation und Ausschüsse	
<input type="checkbox"/> Verträge und Vereinbarungen	
<input type="checkbox"/> Verwaltungsvorschriften	

Veröffentlichungsdatum

unbekannt
 Innerhalb der letzten sieben Tage
 Innerhalb der letzten vier Wochen
 Innerhalb der letzten zwölf Monate
 Datumseingabe

von bis

> Suche starten

- > [Einfache Dokumentensuche](#)
- > [Erweiterte Dokumentensuche](#)
- > [A bis Z-Index](#)

Einen weiteren Zugang zu veröffentlichten Dokumenten erhält der Nutzer über einen A bis Z-Index (Abb. 6-5). Hier kann nach den Dienststellen zugeordneten vorgegebenen Schlagworten gesucht werden. Diese wurden ebenso wie die Themen in der erweiterten Suche aus der Geschäftsverteilung des Senats abgeleitet, die für das jeweilige Ressort bzw. die jeweilige Dienststelle gilt.

Abbildung 6-5: Die A bis Z-Suche



Die Ergebnisse der Recherche im Informationsregister werden unabhängig von der genutzten Suchfunktion in Form einer Ergebnisliste angezeigt (Abb. 6-6). Das gewünschte Dokument, sofern gelistet, kann entweder direkt über einen Link zum veröffentlichten pdf-Dokument oder zu einer Webseite aufgerufen werden, oder es wird nur der Standort eines in Papierform vorliegenden Dokuments angezeigt. Bei einer näheren Betrachtung der in Abb. 6-6 gezeigten Ergebnisse für die Suche nach dem Stichwort „Geschäftsordnung“ fällt auf, dass die Metadaten offensichtlich nicht einheitlich vergeben werden: Geschäftsordnungen werden zum Teil unter den Dokumententyp „Verträge und Vereinbarungen“, zum Teil unter „Geschäftsverteilungs- und Organisationspläne“ eingeordnet.

Abbildung 6-6: Beispiel einer Ergebnisanzeige (Ausschnitt) – Suche im Freitextfeld nach „Geschäftsordnung“



Aus der Ergebnisliste heraus kann eine Einzelansicht des Ergebnisses aufgerufen werden, die weiterführende Informationen, z.B. Ansprechpartner und Kontaktmöglichkeiten, enthält (Abb. 6-7).

Abbildung 6-7: Beispiel einer Einzelansicht eines Suchergebnisses

Einzelansicht der Dokumentensuche	
Titel:	Beirat Horn-Lehe - Geschäftsordnung
Kurzbeschreibung:	Regularien zu Beirats- und Ausschusssitzungen
Schlagworte:	Beiräte
Themen:	Staats- und Zentralangelegenheiten
Dokumententyp:	Verträge und Vereinbarungen
veröffentlicht am:	31.07.2008
Ressort:	Senatskanzlei
Geltungsbereich:	Bremen
E-Mail:	office@oa-horn-lehe.bremen.de
Ansprechpartner/-in:	Herr Wolfgang Ahrens Berckstr. 10 28359 Bremen Tel.: +49 421 3613052 E-Mail: wahrens@oa-horn-lehe.bremen.de
Standort:	Ortsamt Horn-Lehe 

6.3 Bisher veröffentlichte Informationen

Von besonderem Interesse für die Evaluation ist, inwiefern die bremischen Behörden bisher den Veröffentlichungspflichten nachgegangen sind. Daher wird im Folgenden genauer betrachtet, welche Informationen im zentralen elektronischen Informationsregister bereits veröffentlicht wurden.

Hierzu hat der LfDI bereits in seinem 3. Jahresbericht die betroffenen Stellen und die auf ihren Webseiten veröffentlichten Informationen, ausgenommen der „weiteren geeigneten Informationen“, überblicksartig aufgelistet (vgl. LfDI 2009). Der Übersicht des LfDI nach, sind im Land Bremen sowie den Städten Bremen und Bremerhaven rund 150 Stellen vom BremIFG betroffen. Mit einem standardisierten Fragebogen, der über die IFG-Beauftragten der Ressorts an die 150 betroffenen Dienststellen verteilt wurde, sollte im Rahmen der Evaluation erfasst werden, welche der in § 11 BremIFG und der BremIFGVVO genannten Informationen bereits durch die Behörden veröffentlicht wurden und wie aktuell diese sind. Aufgrund des geringen Rücklaufs von rund 30 Fragebögen wurde der Zeitraum für die Rückgabe der Fragebögen verlängert und der Fragebogen zusammen mit einer erneuten Aufforderung zur Teilnahme erneut versandt. Dennoch ist der Rücklauf mit 36 Fragebögen bei insgesamt 150 betroffenen Stellen gering geblieben.

Betrachtet man die Ergebnisse der Behördenbefragung, so fällt zunächst die relativ hohe Anzahl der Dienststellen auf, die zu den bisher veröffentlichten Dokumenten keine Angaben machen (vgl. Tab. 6-1 und 6-2). Wenn man davon ausgeht, dass der Fragebogen von den engagiertesten Dienststellen ausgefüllt wurde, kann dies als ein erhebliches Umsetzungsdefizit bei den Veröffentlichungspflichten gedeutet werden.

Tabelle 6-1: Veröffentlichungspflichtige Informationen – bisherige Umsetzung (N=36)

Veröffentlichungspflichtige Informationen	ins Register eingestellt bzw. (*) an C.H. Beck geliefert	veröffentlichte Informationen sind auf dem aktuellen Stand	noch nicht ins Register eingestellt bzw. (*) an C.H. Beck geliefert	keine Angabe
Organisationsplan	21	18	7	8
Geschäftsverteilungsplan	17	13	9	10
Aktenplan	9	9	12	15
Verwaltungsvorschriften (*)	12	11	7	17
- <i>Anordnungen</i>	7	6	7	22
- <i>Dienstanweisungen</i>	6	4	8	22
- <i>Erlasse</i>	4	4	9	23
- <i>Durchführungsvorschriften</i>	6	6	7	23
- <i>Richtlinien</i>	6	5	8	22
- <i>Rundschreiben</i>	2	1	9	25

* Die Verwaltungsvorschriften werden an den Verlag C.H. Beck gemeldet und im Gesetzesportal veröffentlicht, sie können jedoch auch über das Register recherchiert werden

Bezüglich der obligatorisch zu veröffentlichenden Organisations-, Geschäftsverteilungs- und Aktenpläne sowie Verwaltungsvorschriften ergibt sich das folgende Bild (vgl. Abb. 6-1): 21 der 36 Dienststellen geben an, einen Organisationsplan bereits veröffentlicht zu haben, 17 haben bereits einen GVP und 9 einen Aktenplan veröffentlicht. Für die meisten veröffentlichten Pläne wird angegeben, dass sie auf dem aktuellen Stand sind. Schon an den Angaben über die Veröffentlichung von Organisationsplänen wird erkennbar, dass die Veröffentlichungspflichten dreieinhalb Jahre nach dem In-Kraft-Treten des Informationsfreiheitsgesetzes nur unzureichend umgesetzt worden sind: 15, also beinahe die Hälfte der 36 Stellen, die den Fragebogen beantwortet haben, gibt an, noch keinen Organisationsplan veröffentlicht zu haben oder macht hierzu gar keine Angabe.

Verwaltungsvorschriften insgesamt werden bisher von 12 der befragten Stellen veröffentlicht. Dabei wird in 11 Fällen angegeben, dass die veröffentlichten Verwaltungsvorschriften aktuell sind. Diejenigen Stellen, die ihre Angaben genauer spezifizieren und angeben, welche Art von Verwaltungsvorschriften sie veröffentlichen, geben häufiger an, Anordnungen, Dienstanweisungen, Durchführungsvorschriften und Richtlinien zu veröffentlichen. Erlasse und Rundschreiben werden kaum veröffentlicht.

Im Bereich der „weiteren geeigneten Informationen“ geben nur die wenigsten Befragungsteilnehmer an, die in der BremIFGVVO vorgeschlagenen Informationen zu veröffentlichen. Bei einigen scheinen entsprechende Informationen vorzuliegen, wurden jedoch noch nicht veröffentlicht. Ein Großteil der Dienststellen gibt jedoch an, dass die vorgegebenen Informationstypen

entweder nicht zutreffen, oder macht keine Angaben (vgl. Tab. 6-2). Zu den häufiger veröffentlichten Informationen gehören dabei die Senatsvorlagen nach Beschlussfassung (9 Dienststellen), Broschüren (8 Stellen) sowie Berichte (7 Stellen). Gutachten werden von nur einer Dienststelle veröffentlicht. Für die veröffentlichten Informationen wird größtenteils angegeben, sie seien auf dem aktuellen Stand. Lediglich bei den Senatsvorlagen fällt auf, dass nur 6 von 9 Stellen angeben, die veröffentlichten Informationen wären aktuell.

Tabelle 6-2: Weitere geeignete Informationen - bisherige Umsetzung (N=36)

Weitere geeignete Informationen	ins Register eingestellt	veröffentlichte Informationen sind auf dem aktuellen Stand	noch nicht ins Register eingestellt	trifft auf die Behörde nicht zu	keine Angabe
Handlungsempfehlungen	5	5	3	13	15
Statistiken	4	4	5	12	15
Gutachten	1	1	5	15	15
Berichte	7	7	8	9	12
Broschüren	8	7	4	11	13
Dienstvereinbarungen	3	3	8	10	15
Senatsvorlagen nach Beschlussfassung	9	6	1	15	11
Mitteilungen an die Bürgerschaft	4	3	3	14	15
Unterlagen, Protokolle und Beschlüsse öffentlicher Sitzungen	6	5	4	13	13

Als weitere bisher veröffentlichte Informationen werden von den befragten Stellen die folgenden genannt: Deputationsvorlagen, Deputationen, Reforminfo, Information zu Beiräten der Stadt-/Ortsteile, Dienstanweisungen und Merkblätter. Diese Angaben wurden allerdings überwiegend von Stellen gemacht, die auch angeben die entsprechend Senatsverordnung aufgelisteten Informationen zu veröffentlichen. Auf die Frage, ob es noch weitere Informationen gibt, die sie iSd. §§ 11 Abs. 4 BremIFG, 3 BremIFGVVO für geeignet halten, bisher aber nicht veröffentlichen, antworten 27 Stellen mit „nein“, 9 machen hierzu keine Angabe. Da gleichzeitig sehr viele Stellen die Antwort „trifft auf die Behörde nicht zu“ wählen, entsteht der Eindruck, in den bremischen Behörden würden insgesamt nur wenige der aufgeführten Informationen vorliegen. Dies erscheint jedoch wenig plausibel. Vielmehr stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, inwiefern die vorhandenen Informationen als „öffentlichkeitsstauglich“ eingeschätzt werden.

Ergänzend zu der Erhebung durch den Behördenfragebogen wurde ein Review des Informationsregisters durchgeführt, hinsichtlich der Anzahl und Art der veröffentlichten Dokumente sowie der für die Veröffentlichung verantwortlichen Stellen. Hierzu wurden bei der erweiterten Suche unterschiedliche Suchanfragen durchgeführt.

Insgesamt weist das Informationsregister am 16.02.10 einen Datenbestand von 3053 Dokumenten auf. Für den Geltungsbereich der Stadt Bremen werden 2753 Dokumente gefunden, für den Geltungsbereich der Stadt Bremerhaven 2350 Dokumente. Die meisten Dokumente gelten demnach für beide Städte.

Bei der Einschränkung der erweiterten Suche auf die verantwortliche Stelle werden die der Stelle zugeordneten Treffer angezeigt. Hierbei konnte der Umfang der veröffentlichten Dokumente für die jeweiligen Dienststellen ermittelt werden. Die Ergebnisse sind in Tab. 6-3 dargestellt. Die meisten Dokumente werden demnach im Bereich des Senators für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa veröffentlicht (635 zugehörige Dokumente), gefolgt von der Senatorin für Finanzen (564 Dokumente) sowie der Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales (552 Veröffentlichungen). Auffällig ist, dass die Gesamtzahl der ausgegebenen Ergebnisse bei der Suche nach der verantwortlichen Stelle nicht der Gesamtzahl der im Register veröffentlichten Dokumente entspricht. Dies kann verschiedene Ursachen haben: Es kann darauf hindeuten, dass sich nicht alle veröffentlichten Dokumenten einer verantwortlichen Stelle zuordnen lassen oder dass die Auswahlliste nicht alle verantwortlichen Stellen enthält, die Dokumente veröffentlichen. Denkbar wäre auch, dass die entsprechenden Metadaten bei der Meldung an das Register nicht erfasst wurden.

Tabelle 6-3: Ergebnisse der Erweiterten Suche für die Auswahl „verantwortliche Stelle“ (Stand vom 16.02.2010)

Verantwortliche Stelle	Treffer
Bremische Bürgerschaft	-
Der Landesbehindertenbeauftragte	-
Der Senator für Inneres und Sport	208 Dokumente
Der Senator für Justiz und Verfassung	207 Dokumente
Der Senator für Kultur	19 Dokumente
Der Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa	635 Dokumente
Der Senator für Wirtschaft und Häfen	316 Dokumente
Die Bevollmächtigte der Freien Hansestadt Bremen beim Bund	1 Dokument
Die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales	552 Dokumente
Die Senatorin für Bildung und Wissenschaft	213 Dokumente
Die Senatorin für Finanzen	564 Dokumente
Die Senatskommissarin für den Datenschutz	2 Dokumente
Die Senatskommissarin für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau	-
Gesamtpersonalrat für das Land und die Stadtgemeinde Bremen	24 Dokumente
Gesamtschwerbehindertenvertretung für das Land und die Stadtgemeinde Bremen	-
Magistrat der Stadt Bremerhaven	168 Dokumente
Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen	-
Senatskanzlei	88 Dokumente
Staatsgerichtshof	-
Gesamt	2997

Bei den Ergebnissen fällt auf, dass die ressortunabhängigen Einrichtungen in der Mehrzahl noch keine Informationen veröffentlicht haben. Weitere Recherchen auf den Webseiten dieser Stellen haben ergeben, dass diese bereits Informationen veröffentlichen, die bisher nicht an das Register gemeldet wurden. So sind z.B. auf der Webseite des Staatsgerichtshofs alle seit 1950 getroffenen Entscheidungen des Staatsgerichtshofs im Volltext (Leitsätze und Entscheidungstext) veröffentlicht. Die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit veröffentlicht auf ihrer Webseite einen Organisations-, einen Geschäftsverteilungs- und einen Aktenplan sowie die jährlichen Tätigkeitsberichte seit 1978. Diese sind jedoch nicht über das Informationsregister zugänglich. Im Bereich der Bremischen Bürgerschaft ist aufgefallen, dass für die Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft der Senator für Justiz und Verfassung sowie die Senatskanzlei als verantwortliche Stelle im Metadatenatz angegeben wurde. Insofern verstärkt sich auch hier der Eindruck, dass die Metainformationen für die veröffentlichten Dokumente a) nicht einheitlich und b) stellenweise nicht zutreffend bzw. aus Nutzersicht nicht nachvollziehbar erfasst werden.

Über die erweiterte Dokumentensuche können auch einzelne Dokumententypen ausgewählt und die zugehörigen Treffer angezeigt werden. Hier wurde der Umfang der Veröffentlichung der unterschiedlichen Informationstypen ermittelt.

Es zeigt sich, dass Gesetze und Rechtsverordnungen mit 1389 Treffern über ein Drittel der im Register veröffentlichten Dokumente ausmachen (Tab. 6-4). Im größeren Umfang finden sich auch beschlossene Senatsvorlagen sowie Anfragen und Protokolle aus der Bürgerschaft im Register (Dokumententyp: Senat, Deputation und Ausschüsse). Bei den Verwaltungsvorschriften wurden 268 Dokumente gefunden. Noch keine Informationen wurden unter der Kategorie „Gerichtsentscheidungen“ veröffentlicht, obwohl, wie weiter oben beschrieben entsprechende Informationen bereits dezentral veröffentlicht werden. Auffällig ist auch, dass in der Kategorie „Magistrat, Stadtverordnetenversammlung und Ausschüsse der Stadt Bremerhaven“ nur ein Treffer angezeigt wird. Allerdings handelt es sich hierbei um einen Link auf ein dezentral gepflegtes Angebot des kommunalen Sitzungsdienstes der Seestadt Bremerhaven, in dem veröffentlichte Magistratsvorlagen, Sitzungsprotokolle aus der Stadtverordnetenversammlung u. a. Informationen abgerufen werden können.

Tabelle 6-4: Ergebnisse der Erweiterten Suche für die Auswahl nach Dokumententyp (Stand vom 16.02.2010)

Dokumententyp	Treffer
Aktenpläne	35 Dokumente
Aktuelle Meldungen und Pressemitteilungen	29 Dokumente
Berichte, Konzepte und Protokolle	97 Dokumente
Gerichtsentscheidungen	-
Geschäftsverteilungs- und Organisationspläne	162 Dokumente
Gesetze und Rechtsverordnungen	1389 Dokumente
Informationsmaterial und Broschüren	108 Dokumente
Karten, Pläne und Geo-Informationssysteme	34 Dokumente
Magistrat, Stadtverordnetenversammlung und Ausschüsse der Stadt Bremerhaven	1 Dokument
Senat, Deputation und Ausschüsse	901 Dokumente
Verträge und Vereinbarungen	29 Dokumente
Verwaltungsvorschriften	268 Dokumente
Gesamt	3053

Betrachtet man die Ergebnisliste zu den 162 für den Dokumententyp Geschäftsverteilungs- und Organisationspläne ausgegebenen Treffern, so fällt auf, dass es sich zum Teil u.a. um Rechtsverordnungen aus dem Gesetzesportal handelt, insbesondere um Prüfungsordnungen verschiedener Studiengänge der Universität Bremen. Die Suche nach dem Stichwort „Prüfungsordnung“ zeigt 12 Treffer in der Kategorie „Geschäftsverteilungs- und Organisationspläne“ und 29 Treffer in der Kategorie „Gesetze und Rechtsverordnungen“. Auch hier zeigt sich, dass die Metadaten offensichtlich nicht einheitlich erfasst werden. Eine große Variationsbreite zeigen auch die vergebenen Titel und Untertitel der an das Register gemeldeten Dokumente, was das Auffinden der gewünschten Information erschweren kann.

6.4 Organisation der Veröffentlichungspflichten nach BremIFG in den bremischen Behörden

Die Erfüllung der Veröffentlichungspflichten nach § 11 BremIFG wurde zum einen durch den Behördenfragebogen erhoben, zum anderen in den vertiefenden Interviews thematisiert, die mit den IFG-Beauftragten der Ressorts geführt wurden. Behandelt wurden in den Gesprächen u.a. die ressortinterne Organisation der Meldungen an das Informationsregister, die Arbeits- und Entscheidungsabläufe bei der Veröffentlichung von Informationen sowie evtl. auftretende Probleme.

6.4.1 Verteilung der Zuständigkeiten

Zur Organisation der Veröffentlichungspflichten in den bremischen Behörden ergaben die Interviews, dass im Bereich der senatorischen Behörden in den meisten Fällen zentrale Stellen eingerichtet wurden, die das Veröffentlichen der von den einzelnen Dienststellen gelieferten Dokumente auf den Webseiten und das Melden an das elektronische Informationsregister bzw. das Melden der Verwaltungsvorschriften an das Gesetzesportal übernehmen. Zumeist handelt es sich dabei um Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der IT-Referate bzw. die mit der Pflege der Internetauftritte der Behörden betrauten Redakteure oder die Pressestelle. Das Melden der Metadaten an das Register kann ohnehin nur durch Personen erfolgen, die Zugang zu den KoGIs-Modulen besitzen. In größeren Behörden erfolgt die Veröffentlichung und Meldung der Dokumente an das Register im Bereich „weitere geeignete Informationen“ dezentral durch die Abteilungsredakteure.

In wenigen Fällen stellen die IFG-Beauftragten der Ressorts selbst Informationen in das Register ein, jedoch gehen selten alle Informationen, die innerhalb des Ressorts und auch im Bereich der nachgeordneten Stellen veröffentlicht werden, über den Schreibtisch der Beauftragten. Auch die Einschätzung, welche zu veröffentlichenden Informationen bei welchen Stellen vorliegen, fällt den IFG-Beauftragten schwer bzw. ist nach ihrer Auffassung nicht möglich. Daher sehen sich die Beauftragten auch nicht in der Lage, die Umsetzung der Veröffentlichungspflichten als eine Art „Kontrollinstanz“ zu begleiten. In einigen Fällen betonen sie jedoch, das Aufklären, Motivieren, Mahnen und Erinnern gehöre zwangsläufig mit zu ihren Aufgaben und sei auch nach wie vor notwendig.

In nahezu allen Ressorts wird berichtet, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Fachabteilungen sowie in den nachgeordneten Stellen über die Bestimmungen des BremIFG sowie der BremIFGVVO bezüglich der zu veröffentlichenden Informationen aufgeklärt wurden. Gleichzeitig wurden sie angehalten, entsprechende Informationen entweder an diejenige Stelle zu melden, die die Veröffentlichungen und Meldungen vornimmt bzw. diese selbst zu veröffentlichen und an das Register zu melden. Auf die Frage, ob die Behörde eine eigene Dienstanweisung für die Veröffentlichung von weiteren geeigneten Informationen und Dokumenten erlassen hat, antworten nur 2 der 36 Stellen, die den Fragebogen ausgefüllt haben mit „ja“, 27 sagen „nein“ und 7 machen hierzu

keine Angabe. Die IFG-Beauftragten berichten, dass die Aufklärung und Information der Dienststellen über die Veröffentlichungspflichten zumeist über Rundschreiben geschah. Vereinzelt wurden persönliche Gespräche mit den Fachreferaten und nachgeordneten Dienststellen geführt.

Für den Bereich der zugeordneten Betriebe deuten die Erhebungen darauf hin, dass die Veröffentlichungspflichten dort bisher kaum wahrgenommen wurden. Aus einem zugeordneten Betrieb gab es die Rückmeldung, erst durch die schriftliche Behördenbefragung im Rahmen der vorliegenden Evaluation wäre die Aufmerksamkeit für das IFG und seine Bestimmungen geweckt worden. Hausintern wären die Informationen zum Gesetz nicht an die richtige Stelle gelangt, was nun erfolgt wäre. Auffällig ist auch, dass die zugeordneten Betriebe, die den Fragebogen bearbeitet haben, entweder angeben, größtenteils keine Informationen zu veröffentlichen, oder zu den Fragen, die sich auf die Veröffentlichungspflichten beziehen, keine Angaben machen.

Für die Veröffentlichung von Informationen nach § 11 BremIFG wurden in den einzelnen Ressorts der bremischen Verwaltung unterschiedliche organisatorische Vorkehrungen getroffen, so dass auch die Entscheidungs- und Arbeitsabläufe unterschiedlich ausfallen. In keinem der Ressorts gibt es eine zentrale Stelle, die sowohl die Entscheidung über die Veröffentlichung trifft, als auch die Veröffentlichung der Informationen und die Meldung an das Informationsregister vornimmt.

6.4.2 Abwägung der Veröffentlichung von Informationen

Bezüglich der Entscheidung, welche Informationen nach BremIFG veröffentlicht werden, zeichnet sich das folgende Bild:

- Bei Gesetzen und Rechtsverordnungen liegt die Verantwortlichkeit bezüglich der Veröffentlichung im Gesetzesportal bei dem Verlag C.H. Beck. Diese werden automatisch und vollständig ins Gesetzesportal eingepflegt.
- Bei den obligatorisch zu veröffentlichenden Organisations-, Geschäftsverteilungs- und Aktenplänen steht vereinzelt zur Debatte, inwiefern sie personenbezogene Daten enthalten sollen.
- Bei den Verwaltungsvorschriften stellt sich in einem Interview die Frage, inwiefern diese neu sind und Bereiche betreffen, die für Bürger von Interesse sein können. Diese Einschätzung kann nur von denjenigen getroffen werden, die für das betreffende Fachgebiet zuständig sind.
- Welche „weiteren geeigneten Informationen“ veröffentlicht werden, obliegt in der Regel den einzelnen Fachbereichen bzw. Referaten innerhalb der Ressorts bzw. den nachgeordneten Dienststellen und zugeordneten Betrieben. Konkrete Regelungen, etwa in Form einer Auflistung, welche Dokumente im Bereich der weiteren geeigneten Informationen zu veröffentlichen sind, gibt es nicht. Entschieden wird eher fallweise. In einigen Ressorts wird bei auftretenden Zweifeln, ob eine

Information veröffentlicht werden soll, die Fachbereichs- bzw. die Hausleitung mit in die Entscheidung einbezogen.

Ein besonderes Augenmerk bei der Veröffentlichung weiterer geeigneter Informationen liegt bei einem Großteil der Ressorts auf den Deputations- und Senatsvorlagen, in Bremerhaven entsprechend Magistratsvorlagen. In einigen Interviews wurde von Anweisungen und Bestrebungen berichtet, die Senats- und Deputationsvorlagen nach Beschlussfassung verstärkt zu veröffentlichen und an das elektronische Register zu melden. Ein entsprechender Hinweis auf die Eignung zur Veröffentlichung nach BremIFG kann in den Senats- sowie Magistratsvorlagen vorlagen unter Punkt F „Öffentlichkeitsarbeit/Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz“ gefunden werden. Die in Kap. 6.3 vorgestellten Ergebnisse zu den bereits veröffentlichten Informationen bestätigen, dass Senatsvorlagen in einem größeren Umfang veröffentlicht werden.

Bezüglich der Entscheidung, ob eine Senatsvorlage veröffentlicht werden soll, wurde in einem Interview berichtet, dass häufig § 6 BremIFG „Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen“ als Versagungsgrund genannt wird. Zudem gäbe es hierbei auch Interpretationsschwierigkeiten und Abgrenzungsprobleme zu datenschutzrechtlichen Fragen.

Insgesamt stellt sich jedoch heraus, dass insbesondere im Hinblick auf die weiteren im Register zu veröffentlichenden Informationen noch erhebliche Unsicherheiten bestehen.

Oft wurde in den Interviews betont, nur wenige der in den Behörden vorliegenden Dokumente seien für eine Veröffentlichung im Register relevant. Die Senatsverordnung wird stellenweise als wenig hilfreich empfunden, wenn es darum geht, zu entscheiden, ob es sich um zu veröffentlichende Informationen handeln könnte. In Einzelfällen konnten sich die Gesprächspartner sogar kaum vorstellen, was unter dem Begriff „weitere geeignete Informationen“ zu fassen wäre, oder die in der BremIFGVVO genannten Dokumententypen wurden als zu unpräzise empfunden, so z.B. die Begriffe Gutachten oder Handlungsempfehlungen. Hier sei die Abgrenzung zwischen dem, was behördenintern bleiben sollte und dem, was an die Öffentlichkeit darf, oft sehr schwierig. Des Weiteren werden vorzugsweise nur solche Informationen an das Register gemeldet, die ohnehin auf den Webseiten der Dienststellen veröffentlicht werden und insofern im Einklang mit der hausinternen Informationspolitik stehen.

Als problematisch wurde in einem Fall die Filterung der personenbezogenen Daten bei der Veröffentlichung weiterer geeigneter Informationen gesehen.

6.4.3 Arbeitsabläufe

Wie bereits weiter oben dargestellt, werden die Verwaltungsvorschriften, anders als die übrigen Dokumente, mit einem gesonderten Meldebogen an den Verlag C.H. Beck gemeldet, der für das Veröffentlichen der Verwaltungsvorschriften im Gesetzesportal verantwortlich ist. Mit der Lieferung der zu veröffentlichenden

Dokumente an unterschiedliche Stellen, und den damit zusammenhängenden unterschiedlichen Meldeverfahren, hat es in der Anfangsphase vereinzelt Probleme gegeben. Zum Teil ist die Information über die Verwendung entsprechender Meldeformulare nicht richtig an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter transportiert worden. Hierzu musste für die Mitarbeiter zunächst die richtige Vorgehensweise gefunden werden. In einem Fall wird die Lieferung unterschiedlicher Daten an mehrere Stellen als kritisch angesehen: Dies führe dazu, dass eine klare Verantwortlichkeit fehlt.

Kleinere Unsicherheiten gab es in der Anfangsphase bezüglich der Datenformate, in denen die Informationen für die Veröffentlichung geliefert werden sollen. Dies konnte jedoch zeitnah geklärt werden.

In einem Fall wird auf wiederkehrende technische Schwierigkeiten beim Melden an das Register hingewiesen. Für den Melder entsteht bisweilen der Eindruck, dass die gemeldeten Metadaten nicht übermittelt wurden, was jeweils eine Klärung erfordert.

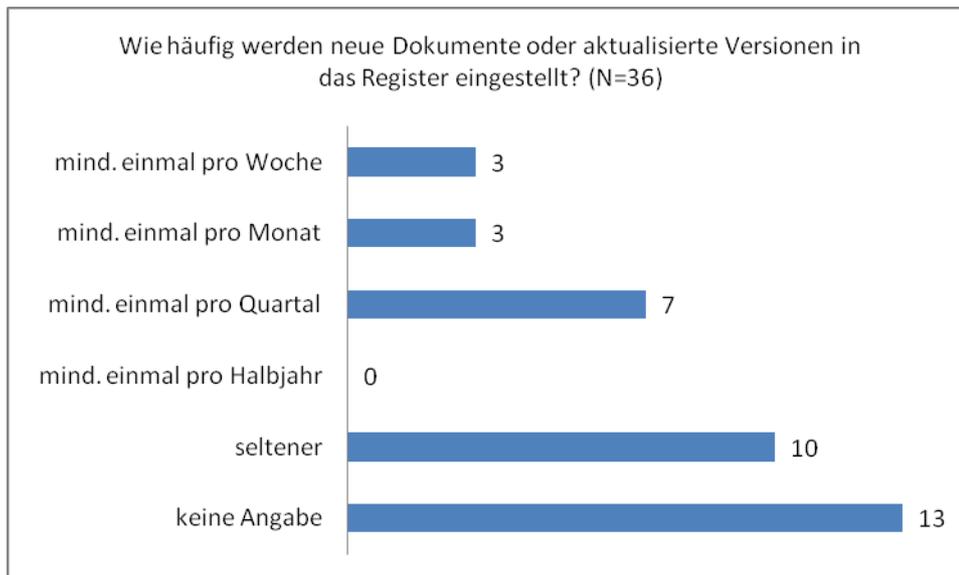
In einem Interview wurde von Problemen im Arbeitsablauf bei der Veröffentlichung von Senatsvorlagen nach Beschlussfassung berichtet. Die Fachabteilungen erstellen die Senatsvorlage und verfassen die Beschlussvorschläge. Diese werden dem Senat in zwei getrennten Dokumenten zugeleitet. Der Beschluss des Senats wird in einem dritten Dokument erfasst. Die Fachabteilungen übernehmen sodann den Beschluss in die Senatsvorlage und erstellen eine konsolidierte Fassung, die für die Veröffentlichung im Register aufbereitet wird. Dieses Verfahren wird als unpraktisch und ineffizient empfunden. Außerdem führe es dazu, dass Senatsvorlagen nicht zeitnah veröffentlicht werden. Eine Zentralisierung der Arbeitsvorgänge, hausintern oder etwa bei der Senatskanzlei, der alle Fassungen aus den Ressorts sowie die Beschlüsse des Senats vorliegen, würde dem Problem abhelfen, war jedoch bisher nicht umsetzbar.

Die Aufbereitung der Dokumente für eine barrierefreie Veröffentlichung wird zumeist nicht von den zuliefernden Stellen vorgenommen, sondern von den Personen, die mit der Veröffentlichung und Meldung an das Register betraut sind.

Zu der Frequenz der Veröffentlichungen wird in den meisten Interviews berichtet, dass die zur Veröffentlichung vorgesehenen Informationen von den Fachbereichen eher unregelmäßig und schubweise geliefert werden. Insgesamt ergaben die Interviews, dass zum Teil von den Dienststellen nur wenige zu veröffentlichende Informationen geliefert werden und die Veröffentlichungspflichten insgesamt nur schleppend umgesetzt werden. Stellen, die sehr regelmäßig veröffentlichen, gibt es nur vereinzelt. Ein Großteil der Dienststellen, die in dem Behördenfragebogen die Frage nach der Häufigkeit der Meldung an das Register beantwortet haben, gibt an, neue Dokumente oder

aktualisierte Versionen seltener als einmal pro Halbjahr an das Register zu melden (10 Fälle). Sieben Stellen geben an, dies mindestens einmal pro Quartal zu tun. Nur 6 Stellen veröffentlichen und melden regelmäßig, also mindestens einmal pro Monat bzw. sogar mindestens einmal pro Woche ein (Abb. 6-8).⁵

Abbildung 6-8: Häufigkeit der Meldung an das Informationsregister



Im Bereich der zu veröffentlichenden Gesetze und Rechtsverordnungen wurden die Dienststellen gefragt, ob sie eine regelmäßige Prüfung auf Vollständigkeit und Aktualität der im Gesetzesportal veröffentlichten Informationen vornehmen. Nur 8 der Stellen, die den Fragebogen ausgefüllt haben geben an, dies zu tun. 20 Stellen prüfen die Vollständigkeit und Aktualität der von C.H. Beck veröffentlichten Informationen nicht und 8 Stellen machen hierzu keine Angabe.

6.4.4 Klärungsbedarf in Bezug auf das Konzept des zentralen elektronischen Informationsregisters

In einigen Interviews wurde davon berichtet, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht nachvollziehen können, warum Informationen, die bereits auf den einzelnen Webseiten veröffentlicht werden, gesondert im Register zu veröffentlichen sind. Die Idee des zentralen elektronischen Informationsregisters, doppelte Datenhaltung durch die Erfassung der Metadaten und die zentrale Durchsuchbarkeit dezentral gespeicherter Dokumente zu vermeiden, scheint nicht in allen Behörden präsent zu sein. So wird vereinzelt im Zusammenhang

⁵ Allerdings muss hierbei darauf hingewiesen werden, dass es sich bei den Stellen mit sehr regelmäßigen Veröffentlichungen um die senatorischen Behörden handelt, die zum Teil die zugelieferten Informationen nachgeordneter Stellen mit an das Register melden.

mit den Meldungen an das Register moniert, dass die Mehrfachlieferung der Daten an verschiedene Stellen zu einer doppelten Datenhaltung führt.

Zum einen scheint es bezüglich der Regelungen für die Veröffentlichung von Informationen und der Meldung an das zentrale Register stellenweise Missverständnisse zu geben, wie die Analyse der verfügbaren LfDI-Jahresberichte sowie entsprechender Veröffentlichungen der Bremischen Bürgerschaft ergeben hat. So merkt der Ausschuss für Informations- und Kommunikationstechnologie und Medienangelegenheiten bezüglich des Aufbaus des Informationsregisters an: „Eine parallele dezentrale Speicherung von Dokumenten im elektronischen Informationsregister und zugleich auf den Internetseiten der Ressorts ist nicht erforderlich und läuft dem Zweck des Informationsregisters zuwider. Die Informationen sollen alle an einer zentralen Stelle für die Bürgerinnen und Bürger zur Verfügung stehen.“ (Bremische Bürgerschaft 2008b) Bezüglich der über das Register zugänglichen Informationen führt der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit in seinem 3. Tätigkeitsbericht für das Jahr 2008 aus (LfDI 2009, S. 18):

„Über die Internetpräsenzen der einzelnen Dienststellen konnte auf diese Dokumente oftmals jedoch nicht zugegriffen werden. Nach meiner Auffassung müssen sie jedoch auch auf der bzw. über die Internetseite der jeweiligen Dienststelle zu finden sein. Bei einer Diskussion im Medienausschuss der Bremischen Bürgerschaft zu diesem Problem im Oktober des Berichtsjahrs hat die Senatorin für Finanzen darauf hingewiesen, dass es den Ressorts freigestellt sei, auf ihren eigenen Homepages Gesetze und Verordnungen zu veröffentlichen. Schließlich ist im Medienausschuss vereinbart worden, eine Lösung anzustreben, bei der die Dienststellen auf ihren Homepages eine gut erkennbare Verlinkung zum elektronischen Informationsregister einrichten. So soll eine zusätzliche Doppelspeicherung von Dokumenten vermieden werden.“

Bei der vom LfDI veröffentlichten Übersicht zum Umsetzungsstand der Veröffentlichungspflichten im Oktober 2008 wird zu dem Punkt „Link zum elektronischen Inforegister“ angemerkt: „Im Medienausschuss bestand Einigkeit darüber, dass die öffentlichen Stellen zur Erfüllung ihrer Veröffentlichungspflicht einen Link auf das elektronische Informationsregister auf ihre Homepage setzen.“ (LfDI 2009, S. 48). Hier zeigt sich, dass der Aufbau und der Zweck des Registers noch einmal klarer dargestellt werden sollten, um die verbliebenen Missverständnisse und die sich daraus ergebenden Vorbehalte aus der Welt zu schaffen. Zum anderen führen auch die begrifflichen Unklarheiten, die die alltagssprachliche Verwendung des Begriffs „Einstellen in das Register“ für das „Melden an das Register“ mit sich bringt dazu, dass der Eindruck einer doppelten Datenhaltung verstärkt wird.

Inwiefern die veröffentlichten Informationen in den verschiedenen innerhalb der bremischen Verwaltung verwendeten Quellsystemen, einschließlich der eigenen Webseiten, die das elektronische Informationsregister speisen tatsächlich mehrfach vorliegen war nicht Gegenstand der Evaluation und kann an dieser Stelle daher nicht abschließend geklärt werden.

6.4.5 Verbesserungsvorschläge im Bereich der Veröffentlichungspflichten

Verbesserungsbedarf bezüglich der Veröffentlichung im zentralen elektronischen Informationsregister wurde in einem Interview bezüglich der Gerichtsurteile gesehen. Seitens des Justizressorts wird berichtet, dass ein Teil der Gerichte bereits Entscheidungen veröffentlicht und ein Interesse an der Veröffentlichung im Register gemeldet hat. Hierzu wurde seitens des Ressorts bereits ein Vorschlag zur Umsetzung gemacht. Im Register selbst ist die Kategorie Gerichtsentscheidungen bei der erweiterten Suche nach Dokumententyp bereits integriert worden, für die Veröffentlichung würden jedoch einige zusätzliche Felder zur Erfassung der Metadaten benötigt werden. Eine Einigung auf eine gemeinsame Lösung mit dem Verlag C.H. Beck und der Senatorin für Finanzen konnte bisher jedoch nicht erzielt werden. Daher werden bisher keine Gerichtsurteile veröffentlicht (siehe auch Tab. 6-4 im Kap. 6.3). Eine unbürokratische Lösung für die Erfassung und Veröffentlichung von Gerichtsurteilen würde seitens des Justizressorts begrüßt werden.

Ein weiterer Hinweis aus der Behördenbefragung betrifft die Notwendigkeit der Verbesserung der Suchfunktionen des Informationsregisters: Es wird darauf hingewiesen, dass die Eingabe von Stichworten oft nicht zur vollständigen und korrekten Anzeige von Ergebnissen führt. Als Beispiel wird die Eingabe der Dienststelle „Amt für Soziale Dienste“ in das Freitextfeld genannt. Hier wird z.B. der Geschäftsverteilungsplan mit dem Titel „Geschäftsverteilung des Amtes für Soziale Dienste“ angezeigt, nicht jedoch der Organisationsplan, obwohl auch dieser unter dem Titel „Organisationsplan des Amtes für Soziale Dienste“ über das Register zugänglich ist. Der Organisationsplan des Amtes für Straßen und Verkehr, wird dagegen bei der Eingabe von „Amt für Straßen und Verkehr“ sofort gefunden und als Treffer ausgegeben.

7 Nutzung und Bewertung des Informationsregisters

Die Nutzung und Bewertung des zentralen elektronischen Informationsregisters wurde in der Evaluation in unterschiedlichen Erhebungen erfasst:

1. In der repräsentativen Bevölkerungsbefragung wurde nach der bisherigen Nutzung gefragt.
2. Es wurden die Zugriffszahlen auf die Webseiten zur Informationsfreiheit und die angebotenen Suchfunktionen sowie die inhaltlichen Schwerpunkte der Suchanfragen ausgewertet.
3. Eine Online-Befragung wurde durchgeführt, die über die bisherige Nutzung hinaus, auch die Bewertung der Webseiten und der Suchfunktionen zum Gegenstand hatte.

Im vorliegenden Kapitel werden die Ergebnisse zur Nutzung und Bewertung des zentralen elektronischen Informationsregisters dargestellt.

7.1 Die bisherige Nutzung des Informationsregisters

Im Folgenden werden die Ergebnisse zur bisherigen Nutzung des Registers vorgestellt.

7.1.1 Nutzung des Registers durch Bürgerinnen und Bürger

Personen, die in repräsentativen der Bevölkerungsbefragung angegeben haben, vom zentralen elektronischen Informationsregister gehört zu haben und das Internet zu nutzen wurden weiterhin danach gefragt, ob sie schon mal im Register nach Informationen und Dokumenten aus der bremischen Verwaltung gesucht hätten. 32 % dieser Personen gaben an, das Register schon mal genutzt zu haben, um nach Informationen zu recherchieren (vgl. Abb. 7-1).

Abbildung 7-1: Nutzung des Informationsregisters (Auswahl: vom Register gehört, Internetnutzer)

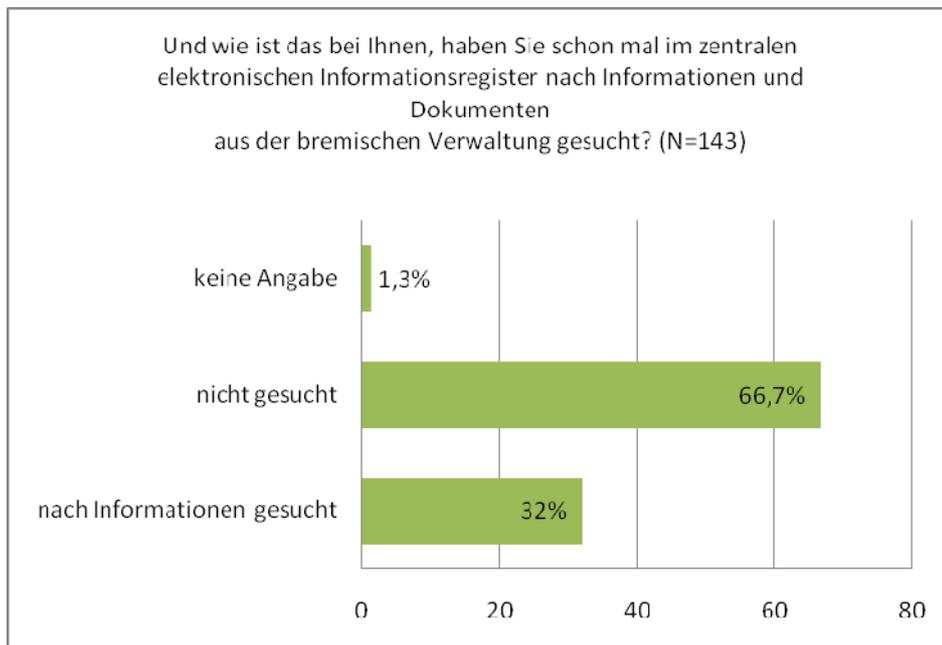


Abbildung 7-2: Aktivitäten auf den Webseiten zum IFG



In welcher Weise das Informationsregister, aber auch das gesamte Angebot zur Informationsfreiheit auf www.bremen.de genutzt wird, konnte in der Online-Befragung der Nutzerinnen und Nutzer des Registers untersucht werden. Nach den konkreten Aktivitäten auf den Webseiten zum IFG gefragt, sagen 47 % „Suchfunktionen genutzt“. Knapp ein Drittel der Nutzer hat den Gesetzestext zum BremIfG gelesen. Nur wenige Personen haben bisher einen Online-Antrag auf Zugang zu Informationen gestellt oder sich über die Möglichkeiten zur Beschwerde informiert (jeweils 3 %) (Abb. 7-2).

Ein großer Teil der Befragten gibt an, die Webseiten zur Informationsfreiheit bisher erst ein Mal besucht zu haben (40 %). 11 % haben bisher nur zwei Mal auf den Webseiten. Ein Teil der Nutzer kehrt jedoch immer wieder zurück, um sich zu informieren: Zwischen 3 und 10 Mal haben 17 % und öfter als 10 Mal 13 % der Befragten die Webseiten besucht. Keine Angaben macht knapp ein Fünftel der Befragten.

7.1.2 Zugriffe auf das Informationsregister

Tabelle 7-1 zeigt die Gesamtzugriffe auf die im Stadtportal www.bremen.de unter dem Menüpunkt Bürgerservice verankerten Webseiten zum IFG. Diese variieren im erfassten Zeitraum zwischen knapp 8000 und 2300 Zugriffen.

Tabelle 7-1: Gesamtzugriffe auf die Webseiten zum IFG (Mai 2008 bis Dezember 2009)

	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
2008					6530	7925	6478	6403	6554	5065	5640	5235
2009	4675	3259	3931	2372	2678	2650	-	-	6255	6629	5628	4337

Dabei ist davon auszugehen, dass die Zugriffe in den Monaten Februar 2009 und Juni 2009 insgesamt höher als angegeben ausgefallen sind, auf Grund mehrerer Überarbeitungen der Webseiten und des [bremen.de](http://www.bremen.de)-Auftrittes jedoch nicht korrekt erfasst werden konnten.⁶ Dies zeigt sich insbesondere an den erfassten Zahlen für den Menüpunkt Gesetze, über den auf das Gesetzesportal zugegriffen werden kann. Wie Tab. 7-2 zeigt, wurden für die Monate Februar bis Juni 2009 nur wenige Zugriffe auf diese Rubrik erfasst.

⁶ Für die beiden Monate Juli und August 2009 konnten keine Zugriffszahlen ausgewertet werden. Ab September 2009 werden die Zugriffe mit Hilfe eines neuen Tools erfasst, so dass diese wieder als zuverlässig gelten können. Für Dezember 2009 konnte nur Zugriffszahlen für den halben Monat ausgewertet werden.

Tabelle 7-2: Zugriffe auf den Menüpunkt „Gesetze“ (Mai 2008 bis Dezember 2009)

	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
2008					1933	2041	1780	1790	1974	1480	1709	1698
2009	1310	60	49	35	24	29	-	-	1235	1281	1214	872

Insgesamt zeigt sich, dass die Zugriffszahlen 2009 etwas zurückgegangen sind. Dies hängt vermutlich mit der geänderten Struktur der Navigation im Stadtportal bremen.de zusammen.

Wie in Kap. 7.1.1 dargestellt, geben die meisten Nutzer in der Online-Befragung an, die Suchfunktionen des Registers genutzt zu haben. Eine gegenüber den übrigen Seiten stärkere Nutzung der Suchfunktionen wird auch durch die Zugriffszahlen bestätigt, die gegenüber den übrigen zum IFG-Angebot zugehörigen Seiten deutlich höher ausfallen.

Betrachtet man die in Tab. 7-3 erfassten Zugriffszahlen auf die einzelnen Suchfunktionen und die ausgegebenen Ergebnisseiten, so fallen auch hier stärkere Schwankungen auf. Die Zugriffe sind seit September 2009 deutlich angestiegen. Jedoch muss auch hier auf die Umstellungen bei bremen.online hingewiesen werden. Bei der einfachen Suche ist zu beachten, dass diese seit der Überarbeitung des Registers die Hauptseite des Informationsregisters darstellt und den Zugriff auf die anderen beiden Suchfunktionen ermöglicht.

Tabelle 7-3: Zugriffe auf Suchfunktionen und Ergebnisse im Jahr 2009

Suchfunktion	01	02	03	04	05	06	07/08	09	10	11	12
Einfache Suche	268	577	844	746	711	751	-	1082	1473	1089	-
- Ergebnis	48	10	13	-	23	12	-	137	99	86	54
erweiterte Suche	231	257	201	175	178	193	-	209	272	263	212
- Ergebnis	49	77	40	10	21	61	-	703	1027	1011	468
A bis Z-Index	366	663	771	371	479	444		546	696	527	419
Dokument Einzelanzeige	238	205	771	99	246	232	-	603	597	638	1552

Für die im Gesetzesportal veröffentlichten Gesetze und Rechtsvorschriften sowie Verwaltungsvorschriften stehen für den Zeitraum August 2008 bis Dezember 2009 nach den Bereichen Landesrecht, Ortsrecht Bremen, Ortsrecht Bremerhaven und Verwaltungsvorschriften differenzierte Zugriffszahlen zur Verfügung, die in Tabelle 7-4 dargestellt werden. Am häufigsten wird demnach auf Veröffentlichungen im Bereich Landesrecht zugegriffen.

Tabelle 7-4: Zugriffe auf einzelne Gesetze und Rechtsverordnungen sowie Verwaltungsvorschriften (Gesetzesportal)

	Gesamt	Landesrecht	Ortsrecht Bremen	Ortsrecht Bremerhaven	Verwaltungsvorschriften
2008					
Aug	20504	18187	1326	326	665
Sep	30863	25564	2372	1549	1378
Okt	71840	59298	3688	4737	4117
Nov	120011	96476	7849	7609	8077
Dez	88574	71716	5505	6927	4426
2009					
Jan	97695	79754	5774	5468	6699
Feb	69841	55241	4302	5676	4622
Mrz	110843	86174	5818	10721	8130
Apr	94733	76478	5416	6371	6468
Mai	96874	83626	4426	3943	4879
Jun	78171	65854	3710	3880	4727
Jul	89003	75062	4501	4656	4784
Aug	113830	98085	5478	4247	6020
Sep	112987	97324	5203	4815	5645
Okt	92178	79303	4734	3658	4483
Nov	56209	46101	3193	4015	2900
Dez	103150	87623	5662	4603	5262

7.2 Inhaltliche Schwerpunkte der Nutzung

Über die Auswertung der reinen Zugriffszahlen hinaus, konnten auch die inhaltlichen Schwerpunkte der Nutzung festgestellt werden.

7.2.1 Interesse an den veröffentlichten Inhalten

In der Online-Befragung wurden die Nutzer nach ihrem Interesse an den im Informationsregister veröffentlichten Informationen gefragt. Abgefragt wurden die einzelnen Dokumententypen, die die erweiterte Suche zur Auswahl anbietet. Tabelle 7-5 fasst die Ergebnisse zusammen. Demnach kann ein stärkeres Interesse an den im Gesetzesportal veröffentlichten Gesetzen und Rechtsverordnungen, aber auch an den Verwaltungsvorschriften verzeichnet werden. Hier geben jeweils rund 41 bzw. 37 % der Nutzerinnen und Nutzer an, sie finden diese Informationen interessant. Auf ein ebenso hohes Interesse stoßen Karten, Pläne und Geoinformationssysteme. Insgesamt werden fast alle Informationen von einer Mehrheit der Nutzer als interessant oder eher interessant beurteilt. Rund ein Drittel der Nutzer will hierzu jedoch kein Urteil abgeben.

Weniger interessant finden die Nutzer dagegen die Aktenpläne, sowie die Kategorie „Magistrat, Stadtverordnetenversammlung und Ausschüsse der Stadt Bremerhaven“. Im Hinblick auf das letztgenannte Ergebnis, ist hinzuzufügen, dass insgesamt keine der befragten Personen angegeben hat, in Bremerhaven zu wohnen. Bemerkenswert ist auch, dass bei den Informationen, die als weniger

interessant beurteilt werden, aber ganz besonders bei den Aktenplänen, mehr Nutzer angeben, sich nichts darunter vorstellen zu können.

Tabelle 7-5: Interesse an den im Informationsregister veröffentlichten Informationen (Angaben in Prozent)

Sie können im elektronischen Informationsregister nach unterschiedlichen Dokumententypen suchen. Wie interessant finden sie persönlich die unten aufgeführten Dokumententypen?					
	interessant	eher interessant	eher nicht interessant	nicht interessant	kann man sich nichts darunter vorstellen
Aktenpläne	8,6	10	17,1	21,4	7,1
Aktuelle Meldungen und Pressemitteilungen	21,4	28,6	8,6	8,6	1,4
Berichte, Konzepte und Protokolle	20	28,6	11,4	4,3	-
Gerichtsentscheidungen	24,2	28,6	12,9	1,4	-
Geschäftsverteilungs- und Organisationspläne	18,6	22,9	14,2	8,6	4,3
Gesetze und Rechtsverordnungen	41,4	22,9	7,1	1,4	-
Informationsmaterial und Broschüren	32,9	24,3	8,6	2,9	-
Karten, Pläne und Geo-Informationssysteme	37,1	20	4,3	2,9	4,3
Magistrat, Stadtverordnetenversammlung und Ausschüsse der Stadt Bremerhaven	7,1	17,1	11,4	21,4	4,3
Senat, Deputation und Ausschüsse	21,4	27,1	5,7	8,6	2,9
Verträge und Vereinbarungen	28,6	15,7	15,7	5,7	1,4
Verwaltungsvorschriften	37,1	17,1	8,6	4,3	1,4

Für die Jahre 2008 und 2009 konnte ausgewertet werden, für welche Ressorts sich die Nutzer besonders interessiert haben. Hierzu wurde erfasst, wie oft die Ressorts insgesamt über die Auswahlmöglichkeit „verantwortliche Stelle“ ausgewählt wurden. Die Ergebnisse dieser Auswertung zeigt Tabelle 7-6. Für beide Jahre liegen die Schwerpunkte auf Veröffentlichungen der Senatorin für Finanzen, gefolgt von der Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales und dem Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa.

Tabelle 7-6: Auswahl nach verantwortlicher Stelle

verantwortliche Stelle	2008	2009
Die Senatorin für Finanzen	617	530
Die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales	539	438
Der Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa	172	314
Die Senatorin für Bildung und Wissenschaft	127	89
Der Senator für Wirtschaft und Häfen	124	169
Magistrat der Stadt Bremerhaven	116	80
Der Senator für Inneres und Sport	81	87
Senatskanzlei	46	48
Der Senator für Justiz und Verfassung	45	22
Bremische Bürgerschaft	34	15
Der Senator für Kultur	28	20
Gesamtpersonalrat für das Land und die Stadtgemeinde Bremen	25	5
Die Senatskommissarin für den Datenschutz	10	23
Der Landesbehindertenbeauftragte	9	
Die Senatskommissarin für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau	7	4
Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen	4	11
Gesamtschwerbehindertenvertretung für das Land und die Stadtgemeinde Bremen	3	
Die Bevollmächtigte der Freien Hansestadt Bremen beim Bund	2	7
Staatsgerichtshof	2	2

Für das Jahr 2008 konnte darüber hinaus ausgewertet werden, welche Dokumententypen und welche Themen bei der erweiterten Suche ausgewählt wurden. So zeigt sich, dass die Kategorie „Senat, Deputation und Ausschüsse“ mit Abstand am häufigsten ausgewählt wurde. Aber auch Verwaltungsvorschriften, Geschäftsverteilungs- und Organisationspläne sowie Gesetze und Rechtsverordnungen wurden häufiger ausgewählt (Tab. 7-7).

Tabelle 7-7: Auswahl nach Dokumententyp

Dokumententyp	2008
Senat, Deputation und Ausschüsse	1868
Verwaltungsvorschriften	605
Geschäftsverteilungs- und Organisationspläne	531
Gesetze und Rechtsverordnungen	484
Berichte, Konzepte und Protokolle	397
Verträge und Vereinbarungen	323
Aktenpläne	279
Informationsmaterial und Broschüren	272
Aktuelle Meldungen und Pressemitteilungen	247
Gerichtsentscheidungen	157
Karten, Pläne und Geo-Informationssysteme	141
Magistrat, Ausschüsse und Stadtverordnetenversammlung Bremerhaven	27

Tabelle 7-8 zeigt welche Inhalte, bei der Auswahl nach der Kategorie „Thema“ mehr als zehn Mal ausgewählt wurden. Die Schwerpunkte der Suchanfragen liegen demnach im den Bereichen „Soziales“ und „Bauwesen“.

Tabelle 7-8: Auswahl nach Thema

Thema	2008
Soziales	48
Bauwesen	47
Innere Sicherheit	26
Jugend	19
Arbeit	17
Haushaltswesen	17
Rechtliche Angelegenheiten	16
Umweltschutz	16
Gesundheit	15
Wirtschaftsförderung	14
Personalmanagement	13
Verwaltungsmodernisierung und neue Medien	11
Medien und Film	10

Für den Zeitraum Juli bis Dezember 2009 wurden zudem die jeweils zehn im Freitextfeld am häufigsten eingegebenen Stichworte ausgewertet. Auffällig oft wird hierbei nach den folgenden Stichworten gesucht:

- Senatsvorlage (89 Mal),
- Hafen (47 Mal),
- Personalausweis (45 Mal),
- Haushalt bzw. Haushaltsrechnung (36 Mal).

Ebenso wurden für den Zeitraum Juli bis November 2009 die zehn am häufigsten gewählten Schlagworte aus der A bis Z-Suche ausgewertet. Mit Abstand am häufigsten wurde dabei nach den folgenden Schlagworten gesucht:

- Arbeitsschutz (181 Mal),
- Allgemeinbildende Schulen (144 Mal),
- Personalangelegenheiten (110 Mal).

Öfter ausgewählt wurden auch die Schlagworte Staatsrecht (43), Geschäftsverteilung (40), Bauordnungsrecht (37), Ausländerrecht (34) und Arbeitserlaubnis (35).

7.2.2 Weiterer Informationsbedarf

In der Online-Befragung wurden die Nutzerinnen und Nutzer danach gefragt, welche weiteren Informationen und Dokumente aus der bremischen Verwaltung neben den bisher vorhandenen im elektronischen Informationsregister veröffentlicht werden sollten. Sie gaben die folgenden Antworten:

- „Verträge, denn es gibt das Thema, aber da ist ja nichts hinterlegt.“
- „Rundschreiben“
- „Aktuelle Nachrichten, Verträge und Vereinbarungen (nur sollte das auch befüllt sein, nicht wie aktuell), Planungen für die Stadtteile“
- „Haushalte und der Fluss von finanziellen Mitteln - und zwar verständlich und nachvollziehbar!“
- „Haushaltsplan“
- „Ergebnisse aus den Parlamenten, Sitzungsverläufe, Laufende Finanzergebnisse durch Bilanzen Bremens“
- „Zukünftige Planungsvorhaben, auch wenn sie noch nicht ausgereift sind. Bürger/-innen könnten dann erkennen und für sich prüfen, ob sie sich an der Planung in irgendeiner Weise beteiligen wollen.“
- „Ich bin der Meinung, dass das IFG viel zu viele Akten und Dokumente ausgrenzt. Bei allem Respekt vor Geheimhaltung und/oder Persönlichkeitsschutz: Bürgerinnen und Bürger haben m. E. höherrangige Ansprüche, Vertraulichkeit kann auch durch Passagenschwärzung gewährleistet werden statt durch Ausgrenzen ganzer Dokumentenfamilien.“

7.3 Bewertung der Inhalte und der Suchfunktionen

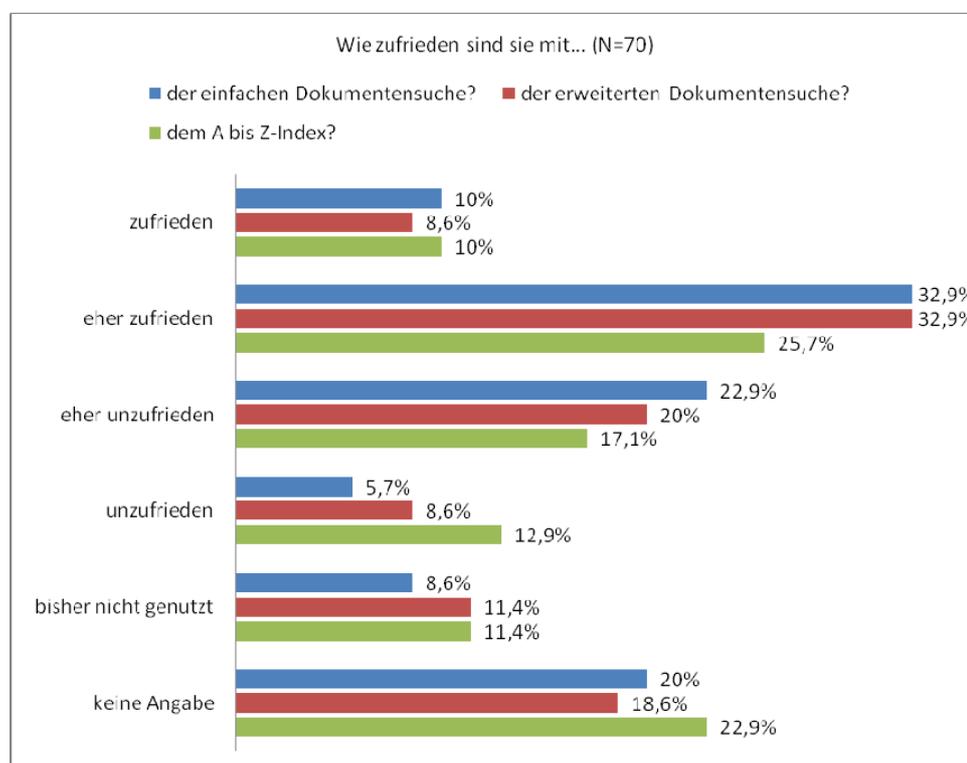
Die Inhalte und Erläuterungen zum BremIFG, die auf den IFG-Seiten veröffentlicht werden, werden von denjenigen, die diese Informationen genutzt haben, überwiegend positiv eingeschätzt (Tab. 7-8).

Tabelle 7-8: Bewertung der Informationen zum BremIFG (N=70, Angaben in Prozent, gerundet)

	hilfreich	eher hilfreich	eher nicht hilfreich	nicht hilfreich	nicht genutzt	keine Angabe
Wie hilfreich finden Sie die Erläuterungen zu Ihrem Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen?	9	29	13	9	19	23
Wie hilfreich finden Sie die Erläuterungen zur Antragstellung nach dem Bremischen Informationsfreiheitsgesetz?	6	30	11	7	24	21
Wie hilfreich finden Sie die Informationen über Ansprechpartner für Fragen zu Ihrem Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen?	17	29	11	6	19	19

Diejenigen Nutzer, die die Suche im Informationsregister bisher genutzt haben, bewerten alle drei Suchfunktionen überwiegend positiv, wie der Vergleich in Abb. 7-3 zeigt. Jedoch geben nur rund 10 % der Nutzer an, mit den Suchfunktionen „zufrieden“ zu sein, die meisten sind „eher zufrieden“. Die meisten Unzufriedenen gibt es unter den Nutzern der A bis Z-Suche.

Abbildung 7-3: Bewertung der Suchfunktionen des Informationsregisters (N=70)



Nur 13 % der Personen sagen, sie hätten die Informationen oder Dokumente nach denen sie gesucht haben, auch gefunden. Fast die Hälfte (47 %) gibt an, die

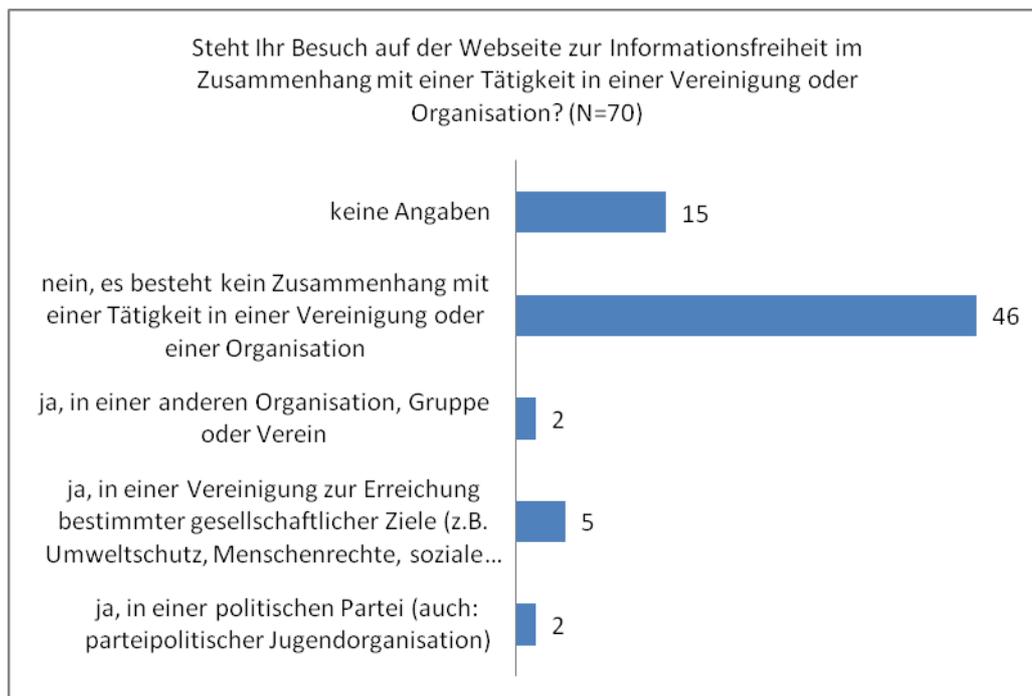
Informationen nur teilweise gefunden zu haben und 10 % haben die gesuchten Informationen nicht gefunden. 11 % haben gar nicht nach Informationen gesucht und knapp ein Fünftel machen keine Angabe.

7.4 Nutzung durch besondere Personengruppen

In der Online-Befragung wurde geprüft, inwiefern das Register durch besondere Personengruppen bzw. im Zusammenhang mit einer Tätigkeit in einer Vereinigung oder im Zusammenhang mit einer beruflichen Tätigkeit zusammenhängt.

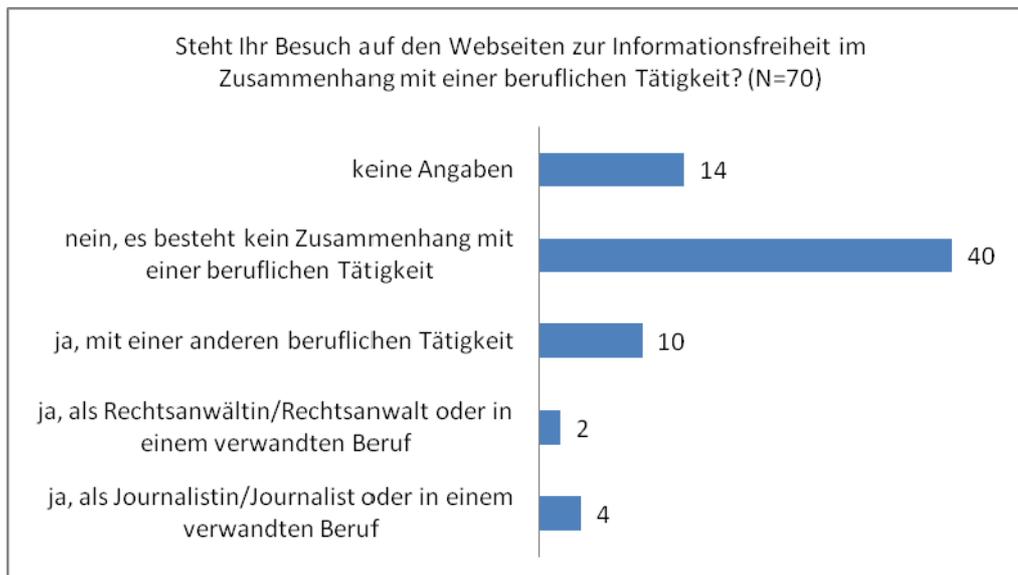
Die Ergebnisse zeigen, dass das Informationsregister durchaus in beruflichen und anderen Zusammenhängen genutzt wird. Insgesamt geben 9 der 70 Befragten an, das Register im Zusammenhang mit unterschiedlichen Tätigkeiten im politischen oder sozialen Bereich zu nutzen (Abb. 7-4).

Abbildung 7-4: Nutzung des Registers im Zusammenhang mit Organisationszugehörigkeit



16 der 70 Befragten nutzen das Register im Zusammenhang mit einer beruflichen Tätigkeit, darunter sind vier Personen als Journalist/-in oder in einem verwandten Beruf tätig, 2 Personen sind als Jurist/-in oder in einem verwandten Beruf tätig und 10 Personen geben an, das Register im Zusammenhang mit einer anderen beruflichen Tätigkeit zu nutzen (Abb. 7-5).

Abbildung 7-5: Nutzung des Registers im Zusammenhang mit beruflicher Tätigkeit



Bezüglich der Nutzung des Informationsregisters durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der bremischen Verwaltung zeigt sich, dass etwa ein Drittel der 70 Befragten (19 Personen) angibt, in der bremischen Verwaltung tätig zu sein.

In einem Interview wurde vermutet, dass Verwaltungsmitarbeiter den Löwenanteil bei der Nutzung des Gesetzesportals ausmachen. Diese Einschätzung basiert auf dem Rückgang der Bezieher der dreibändigen Gesetzessammlung, die früher nur in Papierform vorlag. Nach dem das Gesetzesportal online ging, ist die Zahl der Bezieher dieser drei Bände in der Verwaltung zurückgegangen. Im Justizressort wird das Register täglich genutzt, allerdings ausschließlich das Gesetzesportal.

7.4.1 Bedarf an Verbesserungen aus Sicht der Nutzerinnen und Nutzer des Registers

In der Online-Befragung wurde den Nutzerinnen und Nutzern die Möglichkeit gegeben, Kommentare und Anregungen bezüglich des Informationsregisters mitzuteilen bzw. auch Kritik an der bisherigen Umsetzung zu üben. Dabei wurden die folgenden Äußerungen gemacht:

- "Das Gesetz hat nichts geändert, das Register enthält doch keine wirklich geeigneten oder nützlichen Informationen, wie es das Gesetz vorgibt. GVPs oder Organisationspläne interessieren mich als Bürger doch nicht (...). Verträge, Protokolle werden doch auch nicht bereit gestellt, sind doch alles leere Versprechungen."
- „Es sind noch zu wenig Informationen eingestellt, wo ist z.B. das Organigramm des Senators für Kultur???"
- „Die Aufbereitung der Informationen ist schlecht. Warum findet man die Infos nur über diese Suche und nicht direkt bei bremen.de? Zudem erwartet man einen Volltextindex, oder?"

- „Der Hinweis auf das Informationsregister ist äußerst schlecht platziert. Würde eine separate Schaltfläche auf der Startseite deutlich sichtbar machen. Bürger kommen wahrscheinlich nicht darauf, unter der Rubrik "Politik und Staat" danach zu suchen. Den automatischen Wechsel zwischen dem Informationsregister und Beck-Online (bei der Recherche nach Gesetzestexten) empfinde ich als wenig komfortabel.“
- „Der Weg zu den Informationsquellen müsste noch klarer sein. Mich irritiert, dass das Bundesland Bremen mit seinen offiziellen Informationen sich hier in den Brei aus Turi-Info, Freizeit etc. mischt. Da muss direkt ein Schnitt auf der Startseite sein - dann hat man auch mehr Platz im Menü.“
- „Mir war bisher die Existenz eines Informationsregisters nicht bekannt, ich denke mal, daß dies vielen Menschen ebenso geht. Wo ist die "Propaganda" dafür??? (...)"
- „...mehr direkte Information über die Möglichkeiten generell. ...Stellen an denen sich Bürger-Innen ohne Internet informieren können. (...)"
- „Ich habe zum ersten Male heute überhaupt etwas von dieser Nutzung in den Bremer Nachrichten gelesen und war neugierig.“
- „Die Gebühren gemäß Gebührenordnung sind viel zu hoch!“
- „Die einzelnen Ressorts scheinen unterschiedlich häufig Dokumente einzustellen, manches lässt sich erst nach detektivischer Arbeit finden, z.B. Deputationsvorlagen.“
- „Es fehlt die Frage nach der Gesamt-Zufriedenheit mit dem Register. Es hilft nämlich eher selten weiter. Zu oft muss man recht genau (insbesondere im Behördendeutsch) wissen, wonach man sucht, um einen Treffer zu landen. Wer sich etwa über die Gehälter der Geschäftsführer öffentlicher Gesellschaften informieren will und nicht weiß, dass das im Beteiligungsbericht steht, hat größte Mühe, die gewünschte Information zu erhalten.“
- „Der Zugang zum Register ist m. E. sehr verschwiegen. Ich bitte zu prüfen, ob nicht z.B. bei jedem Ressort möglichst sichtbar und auffällig eine Rubrik gebildet wird oder ähnlich.“
- „Dass die Planer des Bremer Informationsregister im Vorfeld anscheinend keine Standards vorgegeben haben, wie sich die verschiedenen Institutionen und Dienststellen der Verwaltung hier in ihren Organigrammen, Geschäftsverteilungsplänen, Nennung der relevanten AnsprechpartnerInnen darstellen sollten, um der Intention des Gesetzes und dem Datenschutz gerecht zu werden, ist ärgerlich. So hat man nun zwar eine gemeinsame Oberfläche, an der transparenten und verständlichen Bereitstellung von Information darunter hapert es aber.“

8 Anträge nach BremIFG

Der angenommene Normalfall der Anwendung von Informationsfreiheitsgesetzen ist der Antrag auf Zugang zu Informationen bei der für die betreffende Information zuständigen Stelle. Dieses Verfahren steht auch im Mittelpunkt des BremIFG. Das zentrale Informationsregister soll nur einen Teil solcher Anträge proaktiv auffangen bzw. vermeiden. Diese Funktion hat das Register in hohem Maße erfüllt. Die Zahl der Zugriffe auf das Register ist um ein Vielfaches höher als die Zahl der Anträge. Allerdings sind die statistischen Zahlen zu den eingegangenen Anträgen nicht zuverlässig. Daher soll zunächst auf die Problematik der statistischen Erfassung von IFG-Anträgen durch die bremischen Behörden eingegangen werden, bevor die von den Behörden erfassten und gemeldeten Zahlen dieser „offiziellen“ IFG-Statistik dargestellt werden.

8.1 Das IFG-Antragsverfahren

Das IFG-Antragsverfahren wird vom Gesetz in §§ 7 bis 10 im Hinblick auf die Antragstellung, Fristen, Beteiligung Dritter sowie Kosten näher definiert.

Nach § 7 BremIFG setzt die Informationserteilung einen Antrag voraus, für den jedoch keine Form vorgegeben wird für den es keiner Begründung bedarf, es sei denn, der Antrag betrifft Daten Dritter. Zum Inhalt des Antrags trifft das Gesetz keine Regelungen. Über den Antrag entscheidet diejenige Stelle, die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist. Die Auskunft kann mündlich, schriftlich oder elektronisch bzw. durch Einsichtnahme in Akten erfolgen. Die Frist für die Erteilung der Auskunft beträgt einen Monat ab Antragstellung und verlängert sich auf zwei Monate, wenn die Informationen derart umfangreich und komplex sind, dass die einmonatige Frist nicht eingehalten werden kann.

Betreffen die Daten einen Dritten, so regelt § 8 BremIFG, dass diesem die Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme innerhalb eines Monats gewährt wird, sofern Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass er ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben kann.

Die Ablehnung des Antrags stellt einen Verwaltungsakt dar, gegen den Widerspruch und Klage eingereicht werden kann. Nach § 9 BremIFG hat die Behörde bei teilweiser Ablehnung mitzuteilen, ob und wann ein (teilweiser) Zugang zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen kann. Zudem regelt § 9, dass der Antrag abgelehnt werden kann, wenn der Antragsteller über die begehrte Information verfügt oder sich diese in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen kann.

Regelungen zu den Kosten des Verfahrens werden in § 10 geregelt und in der Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz vom 1. August 2006 näher bestimmt. Nach § 10 dürfen im Falle der Ablehnung keine Kosten erhoben werden. Ebenso darf die Informationsherausgabe nicht an im Voraus zu zahlende Gebühren gebunden sein.

8.2 Die statistische Erfassung der Anträge

Um die Evaluierung nach § 13 BremIFG zu ermöglichen, sollen die öffentlichen Stellen laut Gesetzesbegründung „eine Statistik führen, welche den Gegenstand des Antrages, die Dauer der Bearbeitung, die Entscheidung über den Antrag sowie die Anzahl der Widersprüche und Klagen umfasst“ (Bremische Bürgerschaft 2006, S. 14).

Hierzu hat die ressortübergreifende Arbeitsgruppe zum IFG auf der Grundlage eines Vorschlages des LfDI im Sommer 2008 einen statistischen Erfassungsbogen erarbeitet.⁷ Anträge nach dem IFG sollen auf dieser Basis von den einzelnen Behörden erfasst werden. Die Daten werden über die IFG-Beauftragten der Ressorts kumuliert zum jeweiligen Jahresende an die Senatorin für Finanzen übermittelt (vgl. Bremische Bürgerschaft 2008a).

Bevor im nächsten Abschnitt die Ergebnisse dieser statistischen Erfassung vorgestellt werden, muss jedoch auf die unterschiedliche Handhabung der Statistik bei den betroffenen Stellen hingewiesen werden. Vor allem bei Behörden, die viele Bürgerkontakte unterhalten, besteht in Bezug auf die statistische Erfassung große Unsicherheit, zum Teil auch Unbehagen. Es wird teilweise als unverhältnismäßig angesehen, wenn man nach einer kurzen telefonischen Auskunft einen statistischen Erfassungsbogen ausfüllen muss und dies länger dauert als die eigentliche Auskunft. Dies gilt ähnlich für die Beantwortung von Anfragen per E-Mail, die dann auf einem Papierformular erfasst werden soll. Wie in einzelnen Interviews berichtet wurde, deckt das IFG einen großen Teil des normalen Verwaltungshandelns ab. Oftmals wird dabei die Informationsherausgabe, ohne dass ein förmlicher IFG-Antrag gestellt werden muss, als selbstverständlich verstanden, so dass im Einzelfall immer entschieden werden muss, ob es sich überhaupt um einen Antrag nach BremIFG handelt. Dabei erweist sich die Klassifizierung der Anfragen als IFG-Anträge oftmals als schwierig. Auch hier gibt es große Unterschiede in der Handhabung und damit der statistischen Erfassung von Anträgen nach BremIFG. Die Bandbreite der hierzu ressortintern getroffenen Regelungen reicht von einer Erfassung, wenn der Antragsteller sich ausdrücklich auf das IFG bezieht, über Regelungen, die vorsehen, dass nur Anfragen, die über das normale Tagesgeschäft hinausgehen, als IFG-Anträge zu werten sind, bis hin zu der Erfassung aller eingehenden Anfragen als IFG-Anträge. Darauf wird jedoch noch in Kap. 9.2.3 detaillierter eingegangen. Dies führt zu einer großen Ungenauigkeit in der statistischen Erfassung und stellt diese letztlich in Frage.

Vor diesem Hintergrund ist keinesfalls sichergestellt, dass die berichteten Zahlen alle Bürgeranfragen bzw. Behördenauskünfte enthalten, die als IFG-Anträge

⁷ Der Statistikbogen befindet sich im Anhang.

hätten gezählt werden können. Auch ist damit eine Vergleichbarkeit des Antragsvolumens in den einzelnen Ressorts nicht gewährleistet.⁸

8.3 Anträge nach BremIFG

Für den Zeitraum Januar 2007 bis September 2009 wurden von den Behörden des Landes Bremen sowie der Städte Bremen und Bremerhaven 1041 Informationsbegehren nach BremIFG gemeldet.

Für das Jahr 2007 erfolgte die Erhebung rückwirkend. Die berichteten Zahlen für 2008 basieren auf der jährlichen Erhebung durch die Senatorin für Finanzen und erfolgen mit Hilfe des Statistikbogens. Für 2009 wurden die Zahlen bis einschließlich September im Rahmen der Behördenbefragung durch das ifib erhoben. Auch hier wurde der offizielle Statistikbogen verwendet. Die Auswertung für beide Jahre erfolgte durch das ifib.

Da für das Jahr 2007 nur wenige Daten zur Verfügung stehen, die dem 3. Jahresbericht des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit entnommen wurden, bezieht sich die nachfolgende detaillierte Darstellung auf die Jahre 2008 und 2009. Zudem weist der LfDI in dem eben genannten Bericht darauf hin, dass diese Zahlen nur eingeschränkt mit den Folgejahren vergleichbar seien, da sie zum großen Teil Informationsbegehren für Dokumente enthielten, die ab dem Jahr 2008 über das zentrale elektronische Informationsregister abrufbar waren.

Für das Jahr 2007 ergibt sich dabei das folgende Bild: Insgesamt wurden 25 Anträge gestellt, in 21 Fällen wurde uneingeschränkter Zugang gewährt, in einem Fall wurde dem Antrag teilweise stattgegeben, einmal wurde ein Antrag zurückgezogen. 15 Informationsbegehren bezogen sich auf Organisationspläne. Ein Antrag richtete sich dabei an den Magistrat der Stadt Bremerhaven, die übrigen Anträge wurden an die Behörden des Landes und der Stadt Bremen gestellt. Nachgefragt wurden dabei die Themen Luftfahrt, Schule/Wissenschaft, Wahlrecht, Vergaberecht, Steuern und Abgaben, Beteiligungsmanagement, Schornstein-fegerrecht und Verwaltungsorganisation.

8.3.1 Anzahl der Anträge in den Ressorts und Verfahrensausgang

Für die Jahre 2008 und 2009 verteilen sich die Anträge nach der offiziellen Statistik wie folgt auf die einzelnen Ressorts der bremischen Verwaltung sowie die ressortunabhängigen Einrichtungen:

⁸ Über ähnliche Probleme bei der statistischen Erfassung wird auch in anderen Bundesländern berichtet (siehe z.B. den Bericht der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern über die Anwendung des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen für das Land Mecklenburg-Vorpommern; Landtag Mecklenburg-Vorpommern 2009) sowie oben Abschnitt 3.3.

Tabelle 8-1: Anträge nach Ressort

	2008	2009 (bis einschl. September)	Gesamt
Senatskanzlei	2	2	4
Der Senator für Inneres und Sport	-	1	1
Der Senator für Justiz und Verfassung	-	1	1
Die Senatorin für Bildung und Wissenschaft	4	1	5
Die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales	9	7	16
Der Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa	15	964	979
Der Senator für Wirtschaft und Häfen	3	1	4
Der Senator für Kultur	-	-	-
Die Senatorin für Finanzen	1	1	2
Die Bevollmächtigte der Freien Hansestadt Bremen beim Bund	4	-	4
BremIFG-Anträge gesamt	38	978	1016

(Quelle: eigene Auswertung; Erhebung auf Grundlage des statistischen Erhebungsbogens; durchgeführt von SF für 2008, eigene Erhebung für 2009)

Insgesamt wurden für die Jahre 2008 und 2009 nur wenige IFG-Anträge gemeldet. Eine Ausnahme bildet dabei das Umwelt- und Bauressort, das im Jahr 2009 einen sprunghaften Anstieg an Anträgen gemeldet hat (vgl. Tab. 8-1). Diese im Vergleich zu anderen Ressorts, aber auch zum Vorjahr auffallend große Zahl erklärt sich nach Angaben des Ressorts dadurch, dass sich allein 934 dieser Anträge auf eine Lärmschutz-Baumaßnahme der Deutschen Bahn bezogen. Hierzu wurden einzeln Informationen über das Alter der an der betroffenen Strecke liegenden Gebäude eingeholt.

Von den insgesamt 1016 gestellten Anträgen wurde in 966 Fällen der Zugang uneingeschränkt gewährt. 36 Mal wurde den Anträgen teilweise stattgegeben. In 11 Fällen wurden die Informationsbegehren vollständig abgelehnt. 3 Antragsteller zogen ihre Anträge zurück (Tab. 8-2).⁹

Tabelle 8-2: Verfahrensausgang

Verfahrensausgang	2008	2009	Gesamt
Antrag/Rechtsbehelf(Widerspruch)/Klage zurückgezogen	2	1	3
uneingeschränkter Informationszugang	18	948	966
teilweiser Informationszugang	10	26	36
Antrag/ Rechtsbehelf(Widerspruch)/Klage abgelehnt	8	3	11

(Quelle: eigene Auswertung; Erhebung auf Grundlage des statistischen Erhebungsbogens; durchgeführt von SF für 2008, eigene Erhebung für 2009)

Bei den Ablehnungen und Teilablehnungen macht der Schutz personenbezogener Daten als Ablehnungsgrund mit Abstand den größten Anteil aus. Den Antragstellern wurde der Zugang zu den begehrten Informationen in 33 Fällen aufgrund des § 5 BremIFG versagt, in vier Fällen kam der Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen (§ 6 BremIFG) zum Tragen, zwei Mal wurde der Schutz besonderer öffentlicher Belange (§ 3 BremIFG) als Grund genannt. § 4 BremIFG, Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses, kam bisher nicht zur Anwendung (Tab. 8-3).

Tabelle 8-3: Ablehnungsgründe

Gründe für eine (teilweise) Ablehnung	2008	2009	Gesamt
fehlende Zuständigkeit	3	1	4
Information bereits zugegangen	-	-	-
Information bereits veröffentlicht	2	-	2
Schutz besonderer öffentlicher Belange (§3 BremIFG)	2	-	2
Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses (§4 BremIFG)	-	-	-
Schutz personenbezogener Daten (§5 BremIFG)	9	24	33
Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen (§6 BremIFG)	2	2	4
keine Antragsberechtigung	-	-	-
vorrangige Rechtsvorschrift	3	1	4

(Quelle: eigene Auswertung; Erhebung auf Grundlage des statistischen Erhebungsbogens; durchgeführt von SF für 2008, eigene Erhebung für 2009)

In Bezug auf das Angebot des zentralen elektronischen Registers, das im Jahr 2008 eingeführt wurde, fällt auf, dass im selben Jahr in zwei Fällen auf die bereits

⁹ Im Folgenden werden die Ergebnisse für alle Behörden kumuliert dargestellt.

erfolgte Veröffentlichung hingewiesen werden konnte. Ähnliche Fälle wurden für 2009 nicht gemeldet. Der in dem Statistikbogen vorgesehene Punkt „keine Antragsberechtigung“ erscheint vor dem Hintergrund, dass nach § 1 Absatz 1 BremIFG jeder einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen hat, als überflüssig. Bisher ist die fehlende Antragsberechtigung auch nicht als Ablehnungsgrund genannt worden.

In zwei Fällen erfolgte im Jahr 2008 ein Informationszugang durch einen Rechtsbehelfsbescheid, davon einmal vollständig und einmal teilweise.

8.3.2 Antragsteller, Form der Anträge und des Zugangs

Die Mehrzahl der Anträge wurde bisher von natürlichen Personen (80 Fälle), davon überwiegend männlichen Geschlechts (58 Fälle) gestellt (Tab. 8-4). Ferner haben auch juristische Personen des privaten Rechts in 10 Fällen Informationsbegehren vorgebracht. Bürgerinitiativen und juristische Personen des öffentlichen Rechts haben bisher mit 3 bzw. 2 gestellten Anträgen das BremIFG kaum genutzt. Im Jahr 2008 wurden insgesamt vier Anträge von juristischen Personen gemeldet, ohne weitere Angaben zur Rechtsform. Bei den 915 Fällen, die in die Kategorie „andere/r“ fallen, handelt es sich vermutlich wiederum um die weiter oben erwähnten Anträge der Deutschen Bahn, die vom SUBVE statistisch erfasst wurden.¹⁰

Tabelle 8-4: Antragsteller/-in

Antragsteller/-in	2008	2009	Gesamt
natürliche Person	24	56	80
- weiblich	5	19	24
- männlich	21	37	58
Geschlecht nicht bekannt	-	-	-
juristische Person des Privatrechts	4	6	10
Bürgerinitiative	2	1	3
juristische Person des öffentlichen Rechts	2	-	2
andere/r	-	915	915
juristische Person	4	-	4

(Quelle: eigene Auswertung; Erhebung auf Grundlage des statistischen Erhebungsbogens; durchgeführt von SF für 2008, eigene Erhebung für 2009)

Während 2008 die meisten registrierten Anträge mündlich gestellt wurden (14 Fälle), ging 2009 die überwiegende Mehrzahl der Informationsbegehren schriftlich ein (926 Fälle). Auch hier ist wiederum auf die von SUBVE erfassten Bahn-Anfragen zu verweisen, die die Vergleichbarkeit der Statistiken 2008 und

¹⁰ Diese hätten vermutlich als juristische Person des Privatrechts erfasst werden müssen.

2009 erschweren. Die Anzahl der elektronischen Anträge halbierte sich im gleichen Zeitraum von 12 auf 6 Fälle (Tab. 8-5). Insgesamt wird die Möglichkeit der elektronischen Antragstellung weitaus seltener genutzt als die beiden anderen Formen.

Tabelle 8-5: Form des Antrags

Form des Antrags	2008	2009	Gesamt
schriftlich	12	926	938
mündlich	14	46	60
elektronisch	12	6	18

(Quelle: eigene Auswertung; Erhebung auf Grundlage des statistischen Erhebungsbogens; durchgeführt von SF für 2008, eigene Erhebung für 2009)

Insgesamt wurde die Auskunft in 944 Fällen schriftlich erteilt, was auf den sprunghaften Anstieg von schriftlichen Auskünften im Jahr 2009 zurückzuführen ist. 2008 wurden die meisten Auskünfte noch mündlich erteilt. Die Möglichkeit der Akteneinsicht wird nur selten wahrgenommen. Noch seltener kommt es vor, dass den Antragstellern Kopien und Akten überlassen werden (Tab. 8-6).

Tabelle 8-6: Art des Informationszuganges

Art des Informationszuganges	2008	2009	Gesamt
mündliche Auskunft	11	23	34
schriftliche Auskunft	5	939	944
elektronische Auskunft	9	6	15
Akteneinsicht	3	5	8
Überlassung von Kopien von Akten	4	2	6

(Quelle: eigene Auswertung; Erhebung auf Grundlage des statistischen Erhebungsbogens; durchgeführt von SF für 2008, eigene Erhebung für 2009)

8.3.3 Begehrte Informationen

Bei den begehrten Informationen rangieren Verwaltungsvorgänge, auf die sich 1002 Anträge bezogen auf Platz 1. Dies zeigt, dass überwiegend Informationen aus Fachgebieten in Form von IFG-Anträgen nachgefragt werden. Alle anderen in der Statistik zu erfassenden Informationen wurden nur in geringem Maße nachgefragt (vgl. Tab. 8-7). Hierzu sei darauf verwiesen, dass es sich hierbei um Informationen handelt, die iSd. §§ 11BremIFG, 2 BremIFGVVO veröffentlichungspflichtig sind und an das zentrale elektronische Informationsregister zu melden sind.

Tabelle 8-7: Begehrte Information

Begehrte Information	2008	2009	Gesamt
Organisationsplan	-	-	-
Aktenplan	2	-	2
Geschäftsverteilungsplan	-	-	-
Verwaltungsvorschrift	6	4	10
Verwaltungsvorgang	25	977	1002
Sonstige gesamt	5	-	5

(Quelle: eigene Auswertung; Erhebung auf Grundlage des statistischen Erhebungsbogens; durchgeführt von SF für 2008, eigene Erhebung für 2009)

Tab. 8-8 zeigt die fachlichen Schwerpunkte der Anträge mit den betroffenen zuständigen Dienststellen. Diese Übersicht ist jedoch nicht vollständig, da die betroffenen Bereiche nicht in jedem Fall statistisch erfasst und gemeldet wurden.

Tabelle 8-8: Fachliche Schwerpunkte der Anfragen

Dienststelle	Verwaltungsvorschrift aus dem Bereich	Verwaltungsvorgang aus dem Bereich	Sonstige
Die Senatorin für Finanzen, Finanzamt Bremen-Nord		Steuerrecht; Verwaltungsmodernisierung/ Organisationsuntersuchung 1997	
SAFGJS; Gewerbeaufsicht des Landes Bremen; Versorgungsamt; Amt für soziale Dienste	Sozialrecht; Arbeitsrecht; Kindeswohlgefährdung	Arbeitsschutz; Pflanzenschutz; Jugendamt; Heimaufsicht; Opferentschädigungsgesetz	Senatsvorlage
Senator für Wirtschaft und Häfen		Ref.20; Ref. 33	
JVA Bremen	Pandemieplan der JVA Bremen		
Senatskanzlei; Ortsamt Neustadt / Woltmershausen		Politik, Wirtschaftsförderung u.a.; Globalmittel des Beirates	
Senator für Inneres und Sport; Feuerwehr Bremen		Feuerwehr	
SUBVE; Abtlg. 5/Ref. 56		StVZO	
Senatorin für Bildung und Wissenschaft; Ref. 10; Uni Bremen, Dezernat 3 und Rechtsstelle; Uni Bremen, Dezernat 6 und Rechtsstelle		Statistik	
Die Bevollmächtigte der FHB beim Bund			Geschäftsverteilung / Organisation

(Quelle: eigene Auswertung; Erhebung auf Grundlage des statistischen Erhebungsbogens; durchgeführt von SF für 2008, eigene Erhebung für 2009)

8.3.4 Bearbeitungsaufwand, Dauer der Antragsbearbeitung sowie erhobene Gebühren

Der Bearbeitungsaufwand ist bisher eher gering geblieben. Insgesamt konnten 53 Fälle in bis zu einer halben Stunde bearbeitet werden, in 956 Fällen hat die Bearbeitung zwischen 0,5 und 3 Stunden gedauert. In 2008 konnten die meisten Anträge sogar mit einem Aufwand von unter einer halben Stunde bearbeitet werden. In nur vier Fällen hat die Bearbeitung zwischen 3 und 8 Stunden in Anspruch genommen (Tab. 8-9).

Tabelle 8-9: Bearbeitungsaufwand

Aufwand für die Antragsbearbeitung	2008	2009	Gesamt
bis zu 0,5 Stunden	27	26	53
0,5-3 Stunden	10	946	956
3-8 Stunden	1	3	4
mehr als 8 Stunden	-	-	-

(Quelle: eigene Auswertung; Erhebung auf Grundlage des statistischen Erhebungsbogens; durchgeführt von SF für 2008, eigene Erhebung für 2009)

Laut der Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz vom 1. August 2006, hätten die Behörden in den 956 Fällen, bei denen der Aufwand mit 0,5 bis 3 Stunden als mehr als geringfügig gilt zwischen 10 und 150 € erheben können. In den 4 Fällen, in denen die Bearbeitung der Anträge zwischen 3 und 8 Stunden in Anspruch nahm, hätten Gebühren in Höhe von 150 bis 360 € erhoben werden können.

Tatsächlich wurden bisher in nur fünf Fällen (2008 in 2 Fällen, 2009 in 3 Fällen) Gebühren erhoben (Tab. 8-10). Diese bewegten sich zwischen 10 und 150 €.

Tabelle 8-10: Dauer der Antragsbearbeitung

Dauer der Antragsbearbeitung	2008	2009	Gesamt
bis zu 5 Arbeitstage	28	961	989
6-10 Arbeitstage	6	3	9
innerhalb 1 Monats nach Antragstellung	2	7	9
innerhalb 2 Monate nach Antragstellung	1	2	3
bis zu 6 Monaten nach Antragstellung	1	2	3
länger als 6 Monate	-	-	-

(Quelle: eigene Auswertung; Erhebung auf Grundlage des statistischen Erhebungsbogens; durchgeführt von SF für 2008, eigene Erhebung für 2009)

9 Die Bearbeitung von Anträgen nach BremIFG

Die Organisation der Antragsbearbeitung nach BremIFG in den bremischen Behörden wurde in dem Behördenfragebogen sowie in den vertiefenden Interviews thematisiert, die mit den IFG-Beauftragten der Ressorts geführt wurden. In den folgenden Kapiteln werden die Ergebnisse bezüglich der Umsetzung der Auskunftspflicht nach BremIFG in den bremischen Behörden dargestellt.

9.1 Organisation der Antragsbearbeitung nach BremIFG in den bremischen Behörden

Im vorliegenden Kapitel werden die ressortinterne Verteilung der Zuständigkeiten und die Rolle der IFG-Beauftragten, die Arbeits- und Entscheidungsabläufe bei der Bearbeitung von IFG-Anträgen, die Klassifizierung und statistische Erfassung der IFG-Fälle sowie bisherige Erfahrungen und evtl. Probleme bei der Anwendung des Gesetzes, insbesondere im Hinblick auf die Verfahrensregelungen nach §§ 7 bis 10 sowie die Ablehnungsgründe nach §§ 3 bis 6 betrachtet.

9.1.1 Verteilung der Zuständigkeiten und die Rolle der IFG-Beauftragten

In allen bremischen Ressorts sowie beim Magistrat der Stadt Bremerhaven und in der Bremischen Bürgerschaft wurden IFG-Beauftragte benannt. Vereinzelt wird von den Ressortbeauftragten berichtet, dass die nachgeordneten Behörden ebenfalls die Funktion eines zentralen IFG-Beauftragten eingeführt haben. Nach außen, insbesondere auf den Webseiten zum IFG sowie in einem von der Senatorin für Finanzen herausgegebenem Flyer, werden diese als Ansprechpartner für Bürgerinnen und Bürger dargestellt, die einen Antrag auf Zugang zu amtlichen Informationen nach BremIFG stellen wollen, oder die Fragen zum IFG haben.

Für die Bearbeitung der Anträge nach BremIFG sind in allen Ressorts die fachlich zuständigen Stellen verantwortlich, die über die gewünschte Information verfügen. Die Ressortbeauftragten selbst haben nur in den seltensten Fällen mit der Antragsbearbeitung zu tun. Ist dies der Fall, dann besteht ihre Aufgabe eher darin, in Zweifelsfällen zu beraten und darauf zu achten, dass die Bestimmungen des BremIFG eingehalten werden. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der IFG-Beauftragte auch unabhängig von dieser Funktion, aufgrund seiner fachlichen Zuständigkeit der richtige Ansprechpartner wäre. In einigen Fällen fällt die Funktion als IFG-Beauftragter mit inhaltlich nahe liegenden Funktionen zusammen, z.B. als Datenschutzbeauftragte/-r, Justiziar/-in oder mit ähnlichen Funktionen. In vielen Fällen wurde die Funktion des IFG-Beauftragten jedoch in den Organisationsreferaten verankert. Dort, wo die Beauftragten keine juristische Beratung zu den IFG-Fällen durchführen, werden in Zweifelsfällen die juristischen Abteilungen tätig.

Die Beauftragten sehen sich insgesamt überwiegend als interne Ansprechpartner und Berater für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die IFG-Anträge bearbeiten, seltener als Ansprechpartner für Bürgerinnen und Bürger. Was die Beratungsfunktion angeht, so berichten die Beauftragten, dass sie bisher nur in ganz wenigen Fällen um Hilfe gebeten wurden. Dabei kann es darum gehen

- den Gesetzestext und die zugehörige Gesetzesbegründung an die anfragende Stelle weiterzuleiten, oder Fragen zum Gesetz zu beantworten,
- eine Einschätzung dazu abzugeben, ob es sich um einen IFG-Fall handelt, wenn es nicht eindeutig zuzuordnen ist,
- den Erfahrungsaustausch zu ermöglichen, indem an Stellen verwiesen wird, die bereits Anträge bearbeitet haben.

Auch wenn es bisher kaum vorkommt, dass sich die Bürgerinnen und Bürger mit ihren Auskunftersuchen an die Beauftragten wenden, würden einige ihre Aufgabe auch darin sehen, in solchen Fällen den Anfragenden entweder an die richtige fachlich zuständige Stelle zu verweisen, oder ihr Auskunftersuchen an eine solche Stelle weiterzuleiten.

Alle IFG-Beauftragten sind sich einig, dass es nicht gewährleistet ist, dass sie alle IFG-Fälle zeitnah auf den Schreibtisch bekommen. In vielen Fällen erfahren sie von den IFG-Verfahren erst dann, wenn sie die jährliche Statistik anfordern. Dies kann auch dann der Fall sein, wenn die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Dienststellen, an die IFG-Anträge gerichtet werden, ausdrücklich darüber unterrichtet wurden, dass der oder die IFG-Beauftragte miteinzubeziehen ist.

Damit ist auch nicht gewährleistet, dass die Beauftragten den organisatorischen Ablauf eines in ihrem Ressort durchgeführten IFG-Verfahrens in dem Maße begleiten können, dass sie, wie von einigen geschildert wird, ihren organisatorischen Aufgaben, z.B. auf die Einhaltung der Fristen zu achten, nachgehen können. So erschöpft sich die koordinierend-begleitende Rolle des IFG-Beauftragten, was die IFG-Antragsverfahren angeht, oft darin, ein- bis zweimal im Jahr bei den Dienststellen die einzelnen Statistikbögen anzufordern, diese dann kumuliert an die Senatorin für Finanzen zu melden und ggf. die mitgelieferten Unterlagen, z.B. den Briefwechsel zu den einzelnen Fällen abzuheften.

9.1.2 Arbeits- und Entscheidungsabläufe

Da bisher nur wenige Erfahrungen mit der konkreten Anwendung des Gesetzes gemacht wurden, konnte in den Interviews in vielen Fällen nur der vorgesehene Arbeits- und Entscheidungsablauf geschildert werden.

Insgesamt zeigt sich, dass Bürgerinnen und Bürger, die um eine Auskunft ersuchen, sich eher an diejenigen Personen wenden, die z.B. auf den Webseiten der Dienststellen als die fachlich zuständigen Ansprechpartner dargestellt werden bzw. sich über die allgemeine Hausanschrift, die Pressestelle oder den Bürgerbeauftragten an die Dienststelle wenden. So gelangen die IFG-Auskunftersuchen im Regelfall entweder direkt an die fachlich zuständigen

Stellen, oder werden beim Posteingang inhaltlich geprüft und an das zuständige Referat weitergeleitet. In wenigen Fällen wird von den Beauftragten berichtet, sie würden einen Antrag zuerst, per Postlauf zugeleitet bekommen und das weitere Vorgehen steuern. Dies würde jedoch davon abhängen, wie deutlich ein Antrag als IFG-Antrag zu erkennen wäre.

Die eigentliche inhaltliche Bearbeitung der IFG-Anträge sowie die Beantwortung bzw. Bescheidung übernehmen die Fachreferate, die über das zur Bearbeitung nötige Fachwissen verfügen. Dort wird auch darüber entschieden ob Versagensgründe laut §§ 3 bis 6 BremIFG vorliegen und inwieweit dem Informationsbegehren entsprochen werden kann. Liegen Zweifel daran vor, ob Auskünfte zu erteilen sind, so werden die juristischen Abteilungen, ggf. bei Fragen des Datenschutzes auch hausinterne Datenschutzbeauftragte eingeschaltet, die das Informationsbegehren prüfen und die Entscheidung treffen. Aus einem Ressort wird berichtet, dass die IFG-Anträge grundsätzlich vom Rechtsreferat geprüft werden und bei Informationen, die politisch gerade sehr relevant, die Entscheidungen grundsätzlich mit dem Staatsrat abgestimmt werden. Die Sachbearbeiter in den Fachabteilungen bekommen dann einen Hinweis und erteilen entsprechend Auskunft oder weisen den Antrag ab.

In den nachgeordneten Behörden gestaltet sich das IFG-Verfahren vom Ablauf her ähnlich, wie in den meisten Interviews betont wird. Die IFG-Beauftragten berichten, dass zumeist ressortweit darüber informiert wurde, dass es das IFG gibt, welche Bestimmungen gelten und wie das Verfahren ablaufen soll. Interne Regelungen, z.B. Dienstanweisungen wurden jedoch für den Bereich der Antragsbearbeitung nicht erlassen. In einem Fall wurde konstatiert, angesichts des mangelnden Bedarfs würden solche Regelungen nur einen zusätzlichen bürokratischen Aufwand bedeuten. Dies wäre erst dann erforderlich gewesen, wenn das Antragsvolumen deutlich höher ausgefallen wäre.

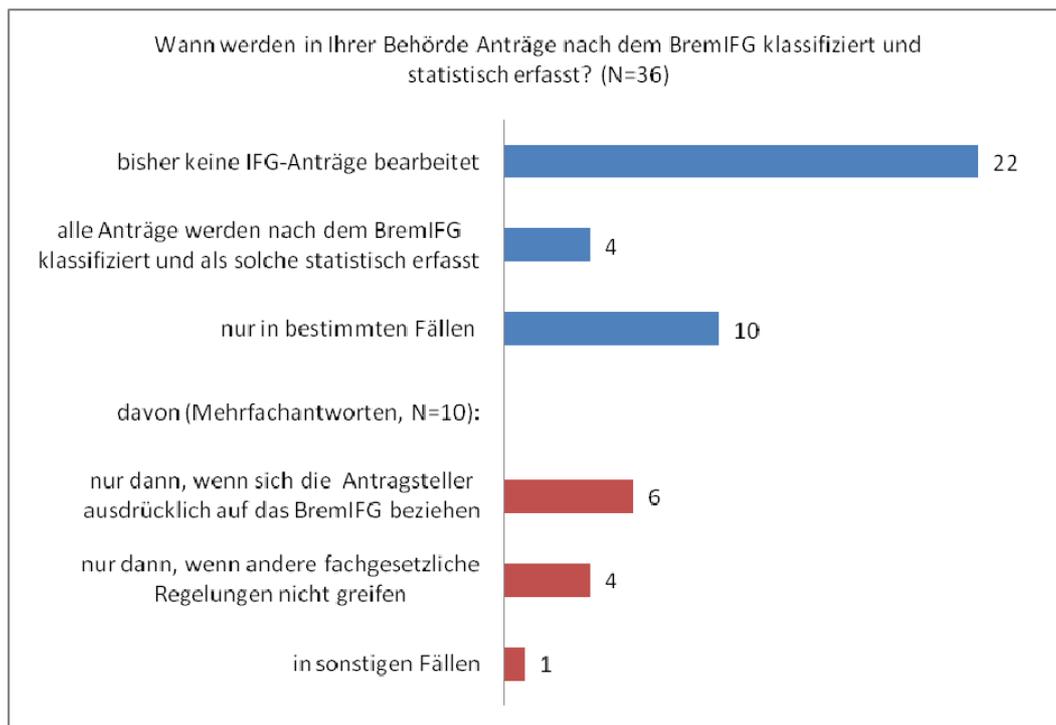
In der Behördenbefragung wurde auch danach gefragt, in wie vielen Fällen die bisherige Verwaltungspraxis und Rechtsprechung zum IFG des Bundes Auslegungshilfen für die Anwendung des in weiten Teilen an das Bundesgesetz angelehnten BremIFG in der jeweiligen Behörde geboten hat. Hierzu wurde lediglich von zwei Stellen die Angabe gemacht, dass dies in dem einen Fall bei zwei in dem anderen Fall bei einem IFG-Antragsverfahren nützlich war.

9.1.3 Klassifizierung der Auskunftersuchen nach BremIFG und das Verhältnis zu anderen Auskunftsregelungen

Die Klassifizierung der Anträge nach BremIFG und damit auch deren statistische Erfassung gestalten sich uneinheitlich, wie die Auswertungen der Behördenbefragung und der Interviews zeigen. Wie Abb. 9-1 zeigt, verfügen von den 36 befragten Stellen 22 über keine Erfahrungen mit der Bearbeitung von Anträgen nach BremIFG. Vier Stellen geben an, alle Auskunftsbegehren nach dem BremIFG zu klassifizieren und als solche statistisch zu erfassen. Zehn Stellen haben andere Regelungen getroffen. Dabei wird sechs Mal angegeben, der Antragsteller müsse sich ausdrücklich auf das IFG beziehen. Vier Mal wird

zunächst geprüft, ob andere fachgesetzliche Regelungen greifen. Eine Stelle gibt „in sonstigen Fällen“ an und erklärt: „Wenn Anträge nicht nur allgemeine Informationsanfragen sind, sondern sich auf Spezialthemen / Hintergrundinformationen beziehen und der Bearbeitungsaufwand über eine kurze mündliche Auskunft hinaus geht.“

Abbildung 9-1: Häufigkeit der Meldung an das Informationsregister



Auch die Interviews ergaben, dass mit den an die Behörden gerichteten Auskunftersuchen sehr unterschiedlich umgegangen wird. Insgesamt entsteht der Eindruck, dass es in Bezug auf die Einordnung von Auskunftersuchen nach BremIFG einen sehr weiten Interpretationsspielraum gibt, der auf fehlende eindeutige Regelungen zurückzuführen ist. Die Entscheidung darüber, was als IFG-Antrag bearbeitet und gezählt werden sollte, fällt bisweilen schwer, wie aus einigen Interviews hervorgeht.

Ressorts, die tendenziell viele Bürgerkontakte unterhalten, neigen zu der eher pragmatischen Lösung, Anfragen nur dann als IFG-Anträge zu erfassen, wenn sich die Antragsteller, auch nur am Rande, auf das IFG beziehen. Damit soll, wie in einem Interview thematisiert wurde, dem riesigen Verwaltungsaufwand begegnet werden, der sich aus der statistischen Erfassung jeder einzelnen Anfrage ergeben würde.

Selbst dann, wenn angegeben wird, dass alle Auskunftersuchen nach BremIFG klassifiziert werden, gibt es innerhalb der bremischen Behörden große Unterschiede in der Definition dessen, was ein Auskunftersuchen nach BremIFG sein könnte. So wird in vielen Interviews berichtet, die Behörden würden viele Auskünfte erteilen, die gar nicht erfasst werden, weil sie aus dem Rahmen fallen. Die Interpretationen dieses Rahmens sind vielfältig. So werden in

den Interviews die folgenden Situationen genannt, in denen die Auskunftersuchen bzw. die erteilten Auskünfte nicht als IFG-Anträge festgehalten werden:

- Informationsersuchen, die das Tagesgeschäft bzw. den normalen Dienstbetrieb betreffen,
- Anfragen, die auch schon vor dem In-Kraft-Treten des BremIFG beantwortet wurden,
- kurze telefonischen Anfragen,
- E-Mails mit Anfragen nach Berichten
- Anfragen von Journalisten, die bei den Pressestellen eingehen,
- Fragen, die die Bürgerbeauftragten beantworten.

Dementsprechend fallen die Definitionen, was als IFG-Fall klassifiziert wird wie folgt aus:

- Anfragen nach bestimmten Unterlagen oder Dokumenten, die der Antragende im normalen Dienstgeschäft nicht bekommen würde,
- Anfragen, zu deren Beantwortung Unterlagen bzw. Akten durchgesehen werden müssen,
- Problematische Anfragen, bei denen überlegt werden muss, ob die Auskunft gegeben werden soll,
- Informationsersuchen, bei denen Einsichtnahme in Akten verlangt wird,
- Informationsbegehren, die an die IFG-Beauftragten weitergeleitet werden, und diese sich nach deren Prüfung für zuständig erklären.

Was die Anwendung anderer fachgesetzlicher Regelungen angeht, so regelt das BremIFG in § 1 Abs. 3: „Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen gehen mit Ausnahme von § 29 des Bremischen Verwaltungsverfahrensgesetzes vor.“¹¹ In ganz wenigen Interviews wurde für das betreffende Ressort konstatiert, dass zunächst geprüft wird, ob eine Auskunft nach anderen Regelungen erteilt werden soll. Dabei war in einem Fall die Auslegung der Auskunftspflichten so, dass die Auskunftsrechte nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz vorgehen. In einem weiteren Interview wurde berichtet, die Fachabteilungen würden sich grundsätzlich mit der Rechtsabteilung beraten, welche Rechtsvorschriften anzuwenden wären.

Bezüglich möglicher Konflikte oder Überschneidungen des BremIFG zu anderen Auskunftsrechten haben die Interviews, wohl auch aufgrund der mangelnden Erfahrung in den Ressorts, wenig Informationen erbracht. In den meisten Fällen berichten die IFG-Beauftragten, dass entsprechende Probleme bisher nicht

¹¹ § 29 BremVwVfG regelt die Akteneinsicht durch Beteiligte.

vorlagen. Lediglich im Finanzressort wird auf das Steuergeheimnis und mögliche Abgrenzungsprobleme hingewiesen. Die Fragen, die sich im Zusammenhang mit der Bearbeitung von Anträgen in diesem Bereich stellen betreffen z.B. den Rechtsweg, der im Falle einer Ablehnung gewählt wird bzw. wie der Bescheid auszusehen hat.

In zwei Bereichen werden Auskünfte grundsätzlich auf Grundlage anderer Rechtsvorschriften erteilt. Hierbei handelt es sich zum einen um den Bereich Umwelt, in dem sowohl das Bremische Umweltinformationsgesetz als auch das Umweltinformationsgesetz des Bundes angewendet werden. Zum anderen gibt das Landesuntersuchungsamt für Chemie, Hygiene und Veterinärmedizin (LUA) an, Auskünfte bisher ausschließlich nach dem Verbraucherinformationsgesetz des Bundes zu erteilen.

9.1.4 Erfahrungen zu den Regelungen des BremIFG bezüglich der Gebührenerhebung, einzuhaltender Fristen, der Beteiligung Dritter sowie zu den Ausnahmeregelungen der §§ 3 bis 6

In den meisten Interviews wurden die Regelungen des BremIFG bezüglich der Gebührenerhebung, einzuhaltender Fristen, der Beteiligung Dritter sowie zu den Ausnahmeregelungen der §§ 3 bis 6 als unproblematisch gesehen, soweit die Interviewpartner diese vor Augen hatten. Auch wurde zum Teil darauf hingewiesen, dass die entsprechenden Regelungen im Vorfeld des Gesetzes lang und ausführlich diskutiert wurden, so dass die bestehenden Regelungen bereits eine gangbare Lösung darstellen.

Konkrete Erfahrungen konnten lediglich bezüglich der Gebührenerhebung geschildert werden. Hier zeigt sich, dass in der Praxis kaum Gebühren erhoben werden, weil der damit verbundene Aufwand als zu groß eingeschätzt wird. Es wird als unverhältnismäßig angesehen, z.B. für einige wenige Kopien Gebühren zu erheben, da die Kosten für den Buchungsvorgang die eingenommenen Gebühren übersteigen würden.

In der Behördenbefragung wurde im Zusammenhang mit den für den Antragsteller entstehenden Kosten gefragt, inwiefern es Fälle gab, in denen die Antragsteller den Antrag zurückgezogen haben, nachdem die Kosten des Verfahrens bekannt geworden sind. Hierzu gab nur eine der 36 befragten Dienststelle an, einen solchen Fall bereits gehabt zu haben.

Insgesamt konnten weder in der Behördenbefragung noch in den Interviews konkrete Hinweise auf Probleme bei der Anwendung bzw. auf den Änderungsbedarf entsprechender gesetzlicher Regelungen gewonnen werden. Als Indikator dafür, ob sich diese Regelungen bisher bewährt haben, müssten daher ergänzend die in den Tätigkeitsberichten der LfDI beschriebenen Fälle und die sich aus den Fällen evtl. ableitenden Probleme dienen. In einem Interview wurde thematisiert, dass die bisher auftretenden Probleme mit der LfDI geklärt werden konnten.

9.2 Die Sicht der Bürgerinnen und Bürger auf das IFG-Antragsverfahren

In geringerem Umfang konnte das IFG-Antragsverfahren auch aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger beleuchtet werden. In der Online-Befragung gaben vier der 36 Befragten an, bereits einen Antrag gestellt zu haben. Von den vier Personen, die in der Online-Befragung angeben, einen IFG-Antrag gestellt zu haben, haben zwei länger als einen Monat auf eine Rückmeldung gewartet, eine Person eine bis zwei Wochen und ein Befragter hat die gewünschten Informationen innerhalb einer Woche erhalten. Dass Gebühren erhoben wurden, gibt nur einer der vier Befragten an.

In drei Fällen haben die Personen die Informationen nur zum Teil und in einem Fall gar nicht erhalten. Sie sind daher mit den Verfahren „eher unzufrieden“ (2) oder „sehr unzufrieden“ (2). Die Online-Befragung kann methodisch allerdings nicht als repräsentativ gelten, so dass diese Aussagen nicht verallgemeinert werden dürfen.

Ferner hat sich gezeigt, dass ein Teil der Personen zwar über eine Antragstellung nachdenkt, letztendlich aber keinen Antrag stellt (10 der 70 Befragten). Die Personen, die über eine Antragstellung nachgedacht haben und sich dann dagegen entschieden haben, gaben als Gründe an:

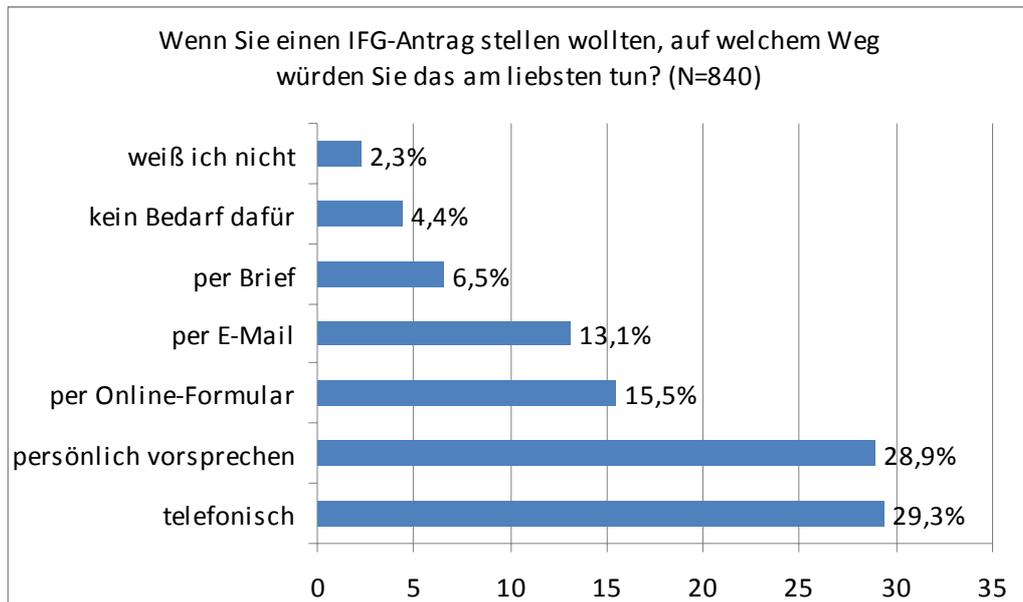
- „keine Zeit / Aufwand zu groß / zu mühsam“ (1 Person),
- „wusste nicht, an wen ich mich (genau) wenden soll“ (4 Personen),
- „schlechte Erfolgsaussichten / hätte Information wohl nicht bekommen“ (2 Personen),
- „fürchtete hohe Gebühren“ (5 Personen),
- „fürchtete unangenehme Fragen“ (1 Person),
- „dauert alles zu lange“ (3 Personen),
- „sonstiger Grund“ (1 Person).

Hierbei ist festzustellen, dass sich die Gründe mit den meisten Nennungen, zum einen auf das Antragsverfahren selbst beziehen (hohe Gebühren, lange Bearbeitungszeiten), zum anderen auf Orientierungsprobleme auf Seiten der Bürgerinnen und Bürger.

Schließlich kann festgehalten werden, dass das Informationsregister auch tatsächlich Anträge überflüssig gemacht hat. 13 der 70 befragten Besucher des Registers (19 %) gegeben an, dass sie keinen Antrag auf Informationszugang gestellt haben, weil sie die gewünschten Informationen im Internet einsehen konnten.

Ferner wurden die Bürgerinnen und Bürger in der repräsentativen Bevölkerungsbefragung gefragt, auf welchen Wegen sie sich gern an die Verwaltung wenden würden, um einen IFG-Antrag zu stellen. Zu den bevorzugten Wegen gehören den Ergebnissen nach das Telefon und die persönliche Vorsprache (vgl. Abb. 9-2).

Abbildung 9-2: Bevorzugte Wege für die Antragstellung nach BremIFG



10 Auswirkungen des BremIFG

Im Vorfeld der Verabschiedung des BremIFG wurden sowohl Befürchtungen als auch Hoffnungen im Hinblick auf die Auswirkungen des Gesetzes geäußert. Positive Auswirkungen wurden insbesondere bezüglich der Transparenz des Verwaltungshandelns, Veränderung der Verwaltungskultur, Stärkung der demokratischen Meinungs- und Willensbildung sowie des Vertrauens in Politik und Verwaltung und der Akzeptanz von Planungen und Entscheidungen erwartet. Zu den Befürchtungen gehörte u.a. der nicht zu bewältigende Verwaltungsaufwand sowie möglicher Missbrauch. Zudem wurde erwartet, dass das IFG einige organisatorische und personelle Veränderungen in den Dienststellen sowie evtl. Anpassungs- und Umstellungsprobleme zur Folge haben wird. Auf Seiten der Bürgerinnen und Bürger wurden Veränderungen im Informationsverhalten thematisiert.

In dem vorliegenden Kapitel werden die Ergebnisse der Evaluation bezüglich der bisher empirisch feststellbaren Auswirkungen des BremIFG auf Verwaltungs- und auf Bürgerseite dargestellt.

10.1 Auswirkungen in den bremischen Behörden

Die Auswirkungen des BremIFG auf die Verwaltung wurden sowohl in der Behördenbefragung erfasst als auch in den vertiefenden Interviews mit den IFG-Beauftragten der Ressorts thematisiert. Behandelt wurden in den Gesprächen u.a. eventuelle organisatorische und personelle Veränderungen in Folge des In-Kraft-Tretens des BremIFG, der Aufwand für die Bearbeitung von Anträgen nach BremIFG sowie für die Aufbereitung und Meldung der Informationen an das Informationsregister, beobachtete Anpassungs- bzw. Umstellungsprobleme sowie mögliche Auswirkungen des Gesetzes auf die Verwaltungskultur.

10.1.1 Organisatorische und personelle Veränderungen

Das verabschiedete BremIFG hat zu keinen größeren organisatorischen und personellen Veränderungen in den bremischen Behörden geführt.

In dem Behördenfragebogen geben nur zwei Stellen an, dass zu Zwecken der Bearbeitung von Anfragen nach BremIFG organisatorische Änderungen in ihrer Behörde nötig gewesen sind. Dabei gibt eine nachgeordnete Dienststelle an, die Aufgabe einer Mitarbeiterin übertragen zu haben und eine Art Handlungsanleitung für alle Sachbearbeiter erstellt zu haben. Aus den Interviews mit den IFG-Beauftragten geht hervor, dass sich die organisatorischen Anpassungen in den Ressorts meistens auf die Benennung eines IFG-Beauftragten beschränken. Weitergehende organisatorische Änderungen wurden bisher nicht vorgenommen, da die geringe Nutzung des BremIFG hierzu bisher keinen Anlass geboten hat. Eine Veranlassung, das IFG-Verfahren stärker zu regeln würde sich erst dann ergeben, wenn das Antragsvolumen deutlich zunehmen würde.

Auf die in der Behördenbefragung gestellte Frage, ob es in den Behörden auf die Bearbeitung von IFG-Anträgen spezialisierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

gibt antworten 21 der 36 befragten Stellen mit „nein“ und vier Stellen machen hierzu keine Angabe. Bei den elf Stellen, die angeben, dass sich Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter auf die Bearbeitung von IFG-Anträgen spezialisiert haben, handelt es sich bei zehn Stellen um jeweils eine Person und nur bei einer Stelle um mehrere Personen.

Ferner wurde auch abgefragt, ob es in den Behörden Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen (z.B. interne Schulungen) zur Anwendung des BremIFG gegeben hat. Das Ergebnis zeigt, dass entsprechende Schulungsmaßnahmen in den meisten Behörden nicht durchgeführt wurden (29 Stellen). Nur fünf Stellen geben an, dass es IFG-Schulungen gegeben hat. Zwei Stellen machen hierzu keine Angabe.

Eine konkrete Regelung wurde mit den Ressorts bezüglich der statistischen Erfassung von IFG-Anträgen getroffen. Hier sind die IFG-Beauftragten für die Sammlung und Meldung der Statistikbögen an die für die Auswertung zuständige Stelle bei der Senatorin für Finanzen verantwortlich. Ressortintern ergingen hierzu Anweisungen an die nachgeordneten Behörden sowie die zugehörigen Eigenbetriebe, entsprechende Daten zu erfassen und an die IFG-Beauftragten zur weiteren Bearbeitung zu melden.

Organisatorische Änderungen für die Erfüllung der Veröffentlichungspflichten, gab es laut der Ergebnisse aus der Behördenbefragung in acht Dienststellen. 17 Stellen haben angegeben, dass keine organisatorischen Änderungen nötig waren und elf Stellen haben hierzu keine Angabe gemacht. Aus den Erhebungen geht hervor, dass die Änderungen ausschließlich die Verteilung der Aufgaben bzw. Zuständigkeiten für die Erstellung barrierefreier Dokumente, die Veröffentlichung auf den Behördenwebseiten sowie die Meldung der Metadaten an das zentrale elektronische Register betreffen. In einigen Fällen wurde hierzu die Geschäftsverteilung neu festgelegt und der Geschäftsverteilungsplan entsprechend erweitert. Eine nachgeordnete Behörde gibt an, eine Stelle neu besetzt zu haben. In der Regel sind die Aufgaben, die sich aus den Veröffentlichungspflichten ableiten, zu den übrigen Aufgaben dazu gekommen. Ferner wurden die Veröffentlichungspflichten, wie bereits in Kap. 6.1 dargestellt, in der gemeinsamen Verwaltungsgeschäftsordnung (BremGGO) verankert, aus der sich die technischen und damit verbundenen organisatorischen Standards, die zu verwenden sind, ableiten. Im Bereich des Magistrats der Stadt Bremerhaven wurde das Vorgehen bei der Veröffentlichung von Magistratsvorlagen in die Geschäftsordnung für den Magistrat der Stadt Bremerhaven (GOMag) aufgenommen.

10.1.2 Verwaltungsaufwand

Die Erhebungen zeigen, dass der bisher für die Bearbeitung der IFG-Anträge entstandene Verwaltungsaufwand als gering angesehen wird. Größere Effekte werden nur für den Bereich Veröffentlichungspflichten konstatiert, wobei auch da keine Überlastungen zu verzeichnen sind.

Die Bearbeitung der Anträge nach BremIFG wurde vor dem In-Kraft-Treten des BremIFG als eine ganz schwere zusätzliche Aufgabe angesehen, die sehr viel

zusätzlichen Aufwand mit sich bringt. Diese Befürchtung hat sich jedoch, wie die meisten Interviewpartner berichten, nicht bestätigt.

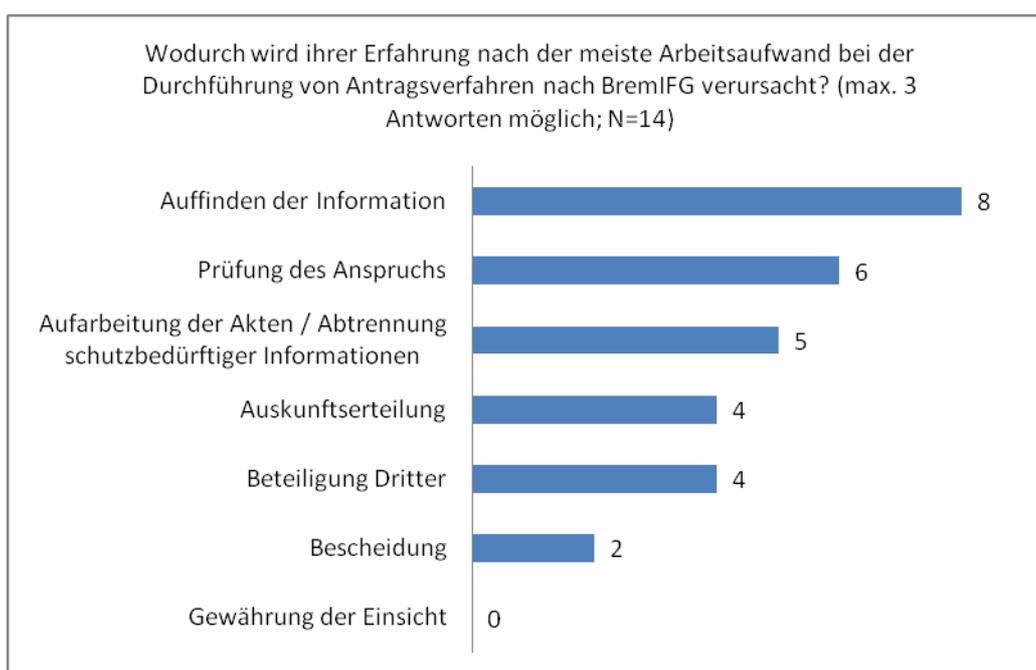
Die meisten Dienststellen schätzen in der Behördenbefragung den Aufwand für die Bearbeitung von IFG-Anträgen mit durchschnittlich 0,15 bis 1 Stunden pro Monat als sehr gering ein. Nur von zwei Dienststellen wird mit im Durchschnitt 10 bzw. 19 Stunden pro Monat ein größerer Aufwand gemeldet (Tab. 10-1).

Tabelle 10-1: Geschätzter Aufwand für die Bearbeitung von IFG-Anträgen (N=14)

Geschätzte durchschnittliche Anzahl an Stunden pro Monat	Häufigkeit
ca. 0,15	1
ca. 0,5 Stunden	4
ca. 1 Stunde	3
ca. 10 Stunden	1
ca. 19 Stunden	1
0 Stunden bzw. keine Angabe	4

Die Dienststellen, die bereits Anträge nach BremIFG bearbeitet haben in der Behördenbefragung darum gebeten, anzugeben welche Bearbeitungsschritte bzw. Faktoren den Arbeitsaufwand bei IFG-Antragsverfahren erhöhen. Die Antworten fallen recht unterschiedlich aus. Das Auffinden der gewünschten Information wird dabei am häufigsten genannt (8 Nennungen). Als aufwändiger werden auch die Prüfung des Anspruchs (6 Nennungen) sowie die Aufbereitung der Akten bzw. die Abtrennung schutzbedürftiger Informationen gesehen (5 Nennungen). Als verhältnismäßig wenig aufwändig wird dagegen die Gewährung der Einsicht und die Bescheidung angesehen (vgl. Abb. 10-1).

Abbildung 10-1: Arbeitsaufwand bei der Durchführung von IFG-Antragsverfahren



In einigen Dienststellen wird die statistische Erhebung der Anfragen nach IFG als unverhältnismäßig aufwändig angesehen. Dies ist insbesondere bei den Dienststellen der Fall, die häufiger IFG-Anträge bearbeiten. Mitunter führt diese Einschätzung dazu, dass Anfragen nicht als IFG-Anträge klassifiziert und statistisch erfasst werden.

Auch wenn die meisten Stellen den bisher entstandenen Verwaltungsaufwand eher auf der Seite der Veröffentlichungspflichten nach BremIFG sehen, so wird dieser mit Angaben zwischen durchschnittlich 0,1 und 35 Stunden pro Monat, sehr unterschiedlich eingeschätzt. Dabei schätzt die Mehrheit der Stellen, die entsprechende Angaben in dem Behördenfragebogen gemacht haben, den Aufwand als eher gering ein. Nur bei einer Stelle scheint es mit etwa 35 Stunden im Monat einen größeren Veröffentlichungsaufwand zu geben (Tab. 10-2).

Tabelle 10-2: Geschätzter Aufwand für die Erfüllung der Veröffentlichungspflichten (N=36)

Geschätzte durchschnittliche Anzahl an Stunden pro Monat	Häufigkeit
ca. 0,1 Stunden	1
ca. 1 Stunde	6
ca. 2 Stunden	2
ca. 10 Stunden	2
ca. 18 Stunden	1
ca. 35 Stunden	1
keine Angabe	23

In den meisten Interviews wird davon berichtet, dass der Aufwand in der Anfangsphase, nachdem das Informationsregister eingerichtet wurde, sehr viel größer war, da erstmal auch Informationen, die noch nicht in elektronischer Form vorlagen bzw. nicht barrierefrei waren, an das Register gemeldet werden mussten. Dies hätte sich, nach Angaben der meisten Interviewpartner mittlerweile jedoch auf ein Maß reduziert, das gut zu bewältigen ist. Die Meldung der Metadaten an das Register wird nicht als Aufwand gesehen, die Aufbereitung der Dokumente für die Veröffentlichung auf den Behördenwebseiten, die Formulierung der Metadaten, aber auch die Kontrolle der Veröffentlichten Inhalte wird dagegen zum Teil als aufwändig gesehen.

Der Aufwand für die barrierefreie Gestaltung der Dokumente wird im Zusammenhang mit den Veröffentlichungen nach BremIFG unterschiedlich bewertet: Während ein Teil der Interviewpartner die Aufbereitung der Dokumente unter dem Aspekt der Barrierefreiheit als Mehraufwand thematisieren, berichten andere, das Erstellen barrierefreier Dokumente für die Veröffentlichung auf den Behördenseiten ist eine Selbstverständlichkeit und wird nicht als IFG-Mehraufwand gewertet.

Vereinzelt wurde in den Interviews das Scannen von älteren Dokumenten, die nicht in elektronischer Form vorliegen als zusätzlicher Aufwand gesehen. Insgesamt jedoch ergab kein Interview, dass der Verwaltungsaufwand aus den Veröffentlichungspflichten nicht zu bewältigen wäre.

Zu den Faktoren, die den Veröffentlichungsaufwand erhöhen, wird das Herausfiltern personenbezogener Daten, insbesondere bei den Akten- als auch den Organisations- und Geschäftsverteilungsplänen gesehen. Hierzu müssen stellenweise hausintern Diskussionen geführt werden, z.B. inwiefern dort Namen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit aufgenommen werden sollen. Aber auch die Durchsicht und das Herausfiltern personenbezogener Daten im Bereich der weiteren zu veröffentlichenden Dokumente wird als aufwändig thematisiert.

Auch das als ineffizient und umständlich angesehene Verfahren zur Veröffentlichung der Senatsvorlagen (vgl. auch Kap. 6.4.3) erhöhe den Verwaltungsaufwand, wie aus einem Ressort berichtet wurde. Über Informationen und die Bereitstellung von barrierefreien Dokumentenvorlagen wurde versucht, den Arbeitsaufwand zu minimieren und die Akzeptanz der Veröffentlichung von Senatsvorlagen bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu erhöhen. Dies ist jedoch kaum gelungen.

10.1.3 Anpassungs- und Umstellungsprobleme

Anpassungs- und Umstellungsprobleme nach dem In-Kraft-Treten des BremIFG gab es in den bremischen Behörden den Erhebungen zufolge nur vereinzelt. In der Behördenbefragung geben nur neun der 36 befragten Stellen an, es hätte derartige Probleme in ihrer Behörde gegeben. In den übrigen Stellen wurden keine Umstellungsprobleme registriert (22 Stellen) oder die Befragten machten hierzu keine Angabe (5 Stellen).

Die befragten Stellen haben ihre Angaben zum Teil erläutert. Die Probleme betrafen oder betreffen noch:

- die Vermittlung von Kenntnissen und Organisation von Schulungen,
- den Umfang der Prüfung auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse,
- die Veröffentlichung von Senatsvorlagen,
- die Schwierigkeiten der Abgrenzung der Informationsfreiheit gegenüber dem Datenschutz (z. B. bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen),
- die Anforderung von Schlagwörtern (Die ins Register eingestellten Informationen konnten nicht den vorgegebenen Schlagwörtern zugeordnet werden.),
- die hausinterne Vermittlung der Informationen zum BremIFG,
- die Erstellung eines elektronischen verfügbaren Aktenplanes, auf Grundlage einer nicht geeigneten Papierform,
- den hohen personellen Aufwand in der Startphase des BremIFG,
- die Überlappung des BremIFG mit dem Verbraucherschutzgesetz des Bundes.

In den vertiefenden Interviews wurde zudem betont, dass es zu Anfang stellenweise längere Diskussionen mit einigen Dienststellen gegeben hat, die insbesondere die Veröffentlichungspflichten nicht ernst genommen haben. Zum

Teil musste seitens der Verwaltungsführung mehr Druck ausgeübt werden, um die Stellen dazu zu bewegen, die Informationen zu liefern.

In einem Interview wurde berichtet, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hätten sich beklagt, das BremIFG und insbesondere die Veröffentlichungspflichten würden dazu führen, dass sie immer mehr leisten müssen.

Insgesamt gaben die Interviewpartner jedoch oft an, die aufgetretenen Probleme sind entweder bereits gelöst worden, oder werden als lösbar eingeschätzt.

10.1.4 Änderungen des Verwaltungshandelns und der Verwaltungskultur

Im Vorfeld des Gesetzes wurde innerhalb der politischen Debatte eine Reihe positiver Auswirkungen auf das Verwaltungshandeln und die Verwaltungskultur angenommen. So wurde u.a. argumentiert, das IFG würde

- einen Kulturwandel hin zu einer offenen und auskunftsfreudigen Verwaltung herbeiführen und damit die Transparenz des Verwaltungshandelns erhöhen,
- aufgrund der erhöhten Transparenz mehr Kontrolle des staatlichen Handelns erlauben und somit helfen, Missstände in der Verwaltung aufzudecken und Korruption zu bekämpfen sowie
- helfen, unnötige Bürokratie abzubauen, weil die Verwaltung genau überlegen muss, welche Daten gesammelt und welche veröffentlicht werden.

Das BremIFG ist seit mehr als drei Jahren in Kraft. Zwar ist davon auszugehen, dass entsprechende Veränderungen im Verwaltungshandeln und in der Verwaltungskultur sich über einen längeren Zeitraum vollziehen, einige erste Eindrücke sollten jedoch im Rahmen dieser Evaluation gesammelt werden. Die Ergebnisse der Erhebungen bei den Dienststellen fallen dazu sehr unterschiedlich aus.

So wird in einigen Interviews betont, in der Verwaltung hätte es bereits vor dem In-Kraft-Treten des BremIFG eine erkennbare Bürgerorientierung gegeben, die sich u.a. in einer offenen Informationspolitik der Dienststellen gegenüber Bürgerinnen und Bürgern gezeigt hätte. Diese Bürgerorientierung sei auf einen Wandlungsprozess des Selbstverständnisses der Verwaltung zurückzuführen, der bereits seit mehr als zehn Jahren im Gang ist. So gehöre das Verhältnis der Bürger zur Verwaltung als Bittsteller längst nicht mehr zum Verwaltungsalltag. Das IFG hätte zu diesem Wandel nur bedingt beigetragen. Daneben gibt es auch Interviewpartner bzw. auch Befragte, die für ihr Ressort bzw. ihre Behörde schon allein dadurch keine Effekte des IFG sehen, weil sie es als für das alltägliche Verwaltungshandeln wenig relevant bzw. auch unter den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zum großen Teil unbekannt einschätzen.

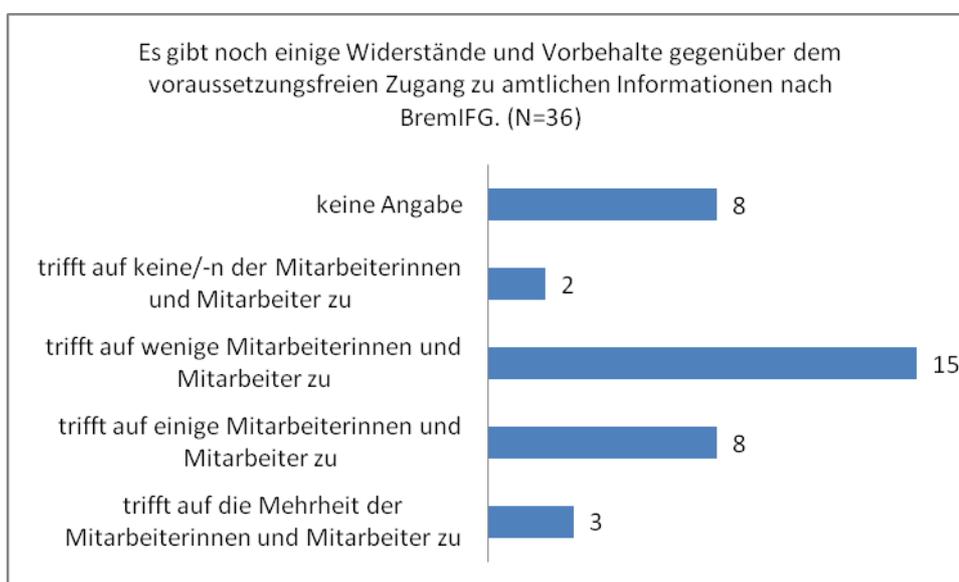
Andere Interviewpartner wiederum sehen einen klaren Beitrag des IFG zu einem kulturellen Wandel und bestätigen, dass die Verwaltung durch das Gesetz

transparenter geworden ist. Allerdings werden größere Effekte erst nach einem längeren Zeitraum erwartet.

In der Behördenbefragung wurden die Befragten darum gebeten, eine Einschätzung zu einer Reihe von Aussagen zu Meinungen und Verhaltensweisen innerhalb der Mitarbeiterschaft der jeweiligen Dienststelle zu geben.

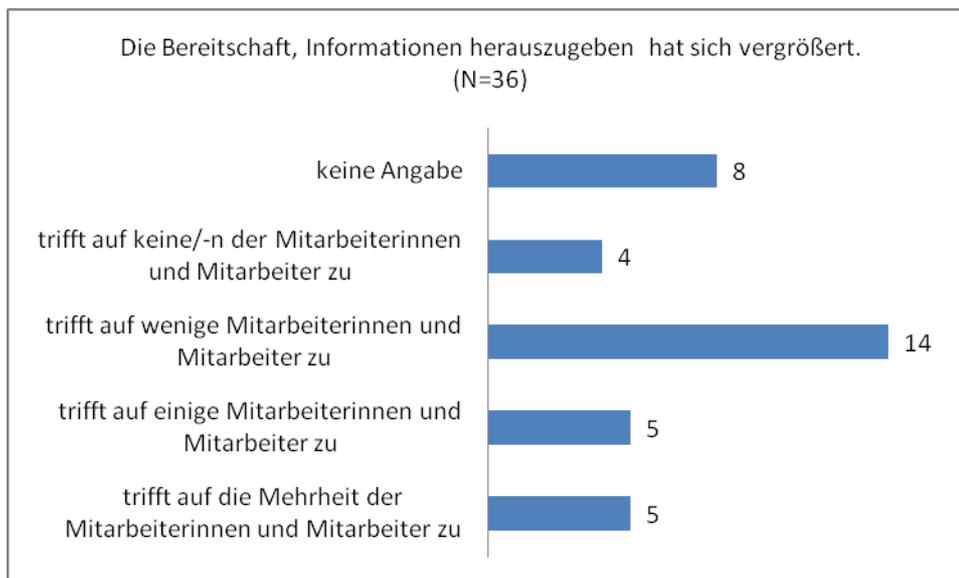
So wird von den meisten Stellen (15) die Einschätzung abgegeben, dass es nur bei wenigen Mitarbeitern Widerstände und Vorbehalte gegenüber dem voraussetzungsfreien Zugang zu Informationen nach BremIFG gibt. Größere Widerstände und Vorbehalte scheint es nur bei drei Stellen zu geben (Abb. 10-2).

Abbildung 10-2: Vorbehalte gegenüber dem voraussetzungsfreien Informationszugang



Gefragt danach, ob sich innerhalb der Behörde die Bereitschaft zur Herausgabe von Informationen vergrößert hätte, geben die meisten Stellen an (14 Stellen), dies würde auf wenige Personen in der Mitarbeiterschaft zutreffen. Nur fünf Stellen schätzen, dass sich die Bereitschaft bei der Mehrheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vergrößert hat (Abb. 10-3). Dieses Ergebnis muss vor dem Hintergrund der in den vertiefenden Interviews gewonnenen Erkenntnisse dahingehend interpretiert werden, dass die Bereitschaft, Informationen herauszugeben, schon vor dem IFG als groß eingeschätzt wurde und insofern von den Befragten als eher unverändert eingeschätzt wird.

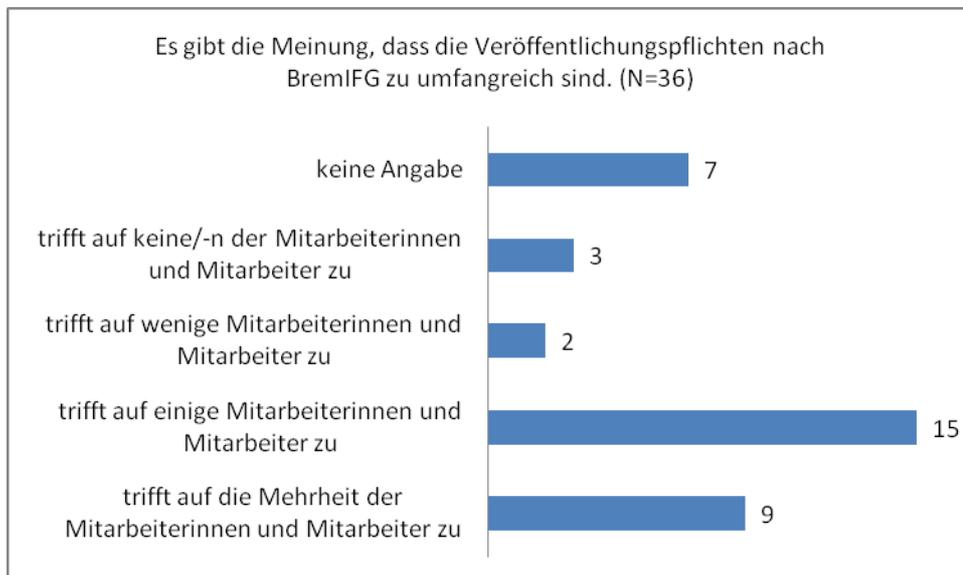
Abbildung 10-3: Bereitschaft zur Informationsherausgabe



Bezüglich der Veröffentlichungspflichten nach BremIFG lässt sich sagen: Die in Kap. 6.4.1 beschriebenen Informations- und Motivationsmaßnahmen haben, wie die Ressortbeauftragten für das IFG berichten, selten dazu geführt, dass die Veröffentlichungspflichten selbstverständlich, zeitnah und regelmäßig erfüllt werden. In einigen Fällen wird berichtet, dass hier erst einmal ein Umdenken stattfinden musste, und dass es länger gedauert hätte, bis die Veröffentlichungspflichten ernst genommen bzw. auch nicht mehr hinterfragt wurden. Dies könnte als ein Effekt auf die Verwaltungskultur gedeutet werden. Allerdings, auch wenn von den Beauftragten öfter davon berichtet wurde, dass die Veröffentlichungspflicht in den Köpfen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter angekommen zu sein scheint, ergaben die Interviews gleichzeitig, dass zum Teil von den Dienststellen nur wenige Informationen veröffentlicht und an das Register gemeldet werden, so dass die Veröffentlichungspflichten insgesamt nur schleppend umgesetzt werden. Stellen, die sehr regelmäßig veröffentlichen, gibt es nur vereinzelt. Dieses Bild wird durch die Ergebnisse der Behördenbefragung und des Register-Reviews bestätigt. Wie in Kap. 6-3 gezeigt werden konnte, wurden die Veröffentlichungspflichten innerhalb der bremischen Verwaltung längst nicht von allen Dienststellen und in vollem Umfang umgesetzt.

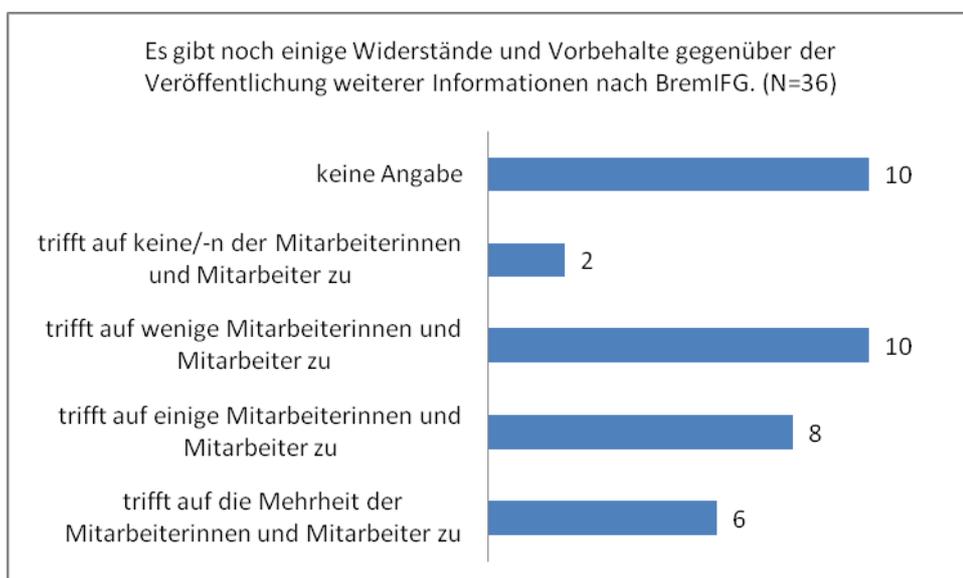
Auch das in der Behördenbefragung erhobene Meinungsbild bezüglich Veröffentlichungspflichten fällt eher ambivalent aus. Hier zeigen die Ergebnisse, dass bei einer überwiegenden Mehrheit der Stellen noch erhebliche Vorbehalte gegenüber den Veröffentlichungspflichten bestehen. So werden die in § 11 BremIFG und der BremIFGVVO geregelten Veröffentlichungspflichten von der Mehrheit oder zumindest einigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Dienststellen der bremischen Verwaltung als zu umfangreich empfunden, wie von 24 befragten Stellen eingeschätzt wird (vgl. Abb. 10-4).

Abbildung 10-4: Meinung zum Umfang der Veröffentlichungspflichten



Die Ergebnisse bezüglich evtl. Widerstände und Vorbehalte gegenüber der Veröffentlichung weiterer geeigneter Informationen nach BremIFG fallen zwar weniger eindeutig aus, jedoch scheinen auch hier noch massive Vorbehalte innerhalb der bremischen Verwaltung zu existieren (Abb. 10-5).

Abbildung 10-5: Vorbehalte gegenüber Veröffentlichung von weiteren Informationen



Auch in den vertiefenden Interviews wurde stellenweise davon berichtet, dass es in der Mitarbeiterschaft die Meinung gibt, das IFG würde zu weit gehen, die Erfüllung der Veröffentlichungspflichten wäre viel Aufwand für nichts. Des Weiteren wünschten sich einige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, sie würden eine Rückmeldung über die Nutzungszahlen bekommen, um besser einschätzen zu können, inwiefern die von den Behörden bereitgestellten Informationen auch tatsächlich genutzt werden.

Bei der Frage, ob das IFG dazu beitragen würde, dass Missstände aufgedeckt werden können oder Korruption in der Verwaltung bekämpft werden kann, sagen die meisten Befragten, nur wenige oder keine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der jeweiligen Dienststelle wären der Meinung, das IFG würde hier helfen (Abb. 10-6 und 10-7). Sollte es hier Effekte geben, so werden diese eher bei der Aufdeckung der Missstände gesehen, weniger bei der Korruptionsbekämpfung.

Abbildung 10-6: Meinung zum Beitrag des IFG zur Aufdeckung von Missständen

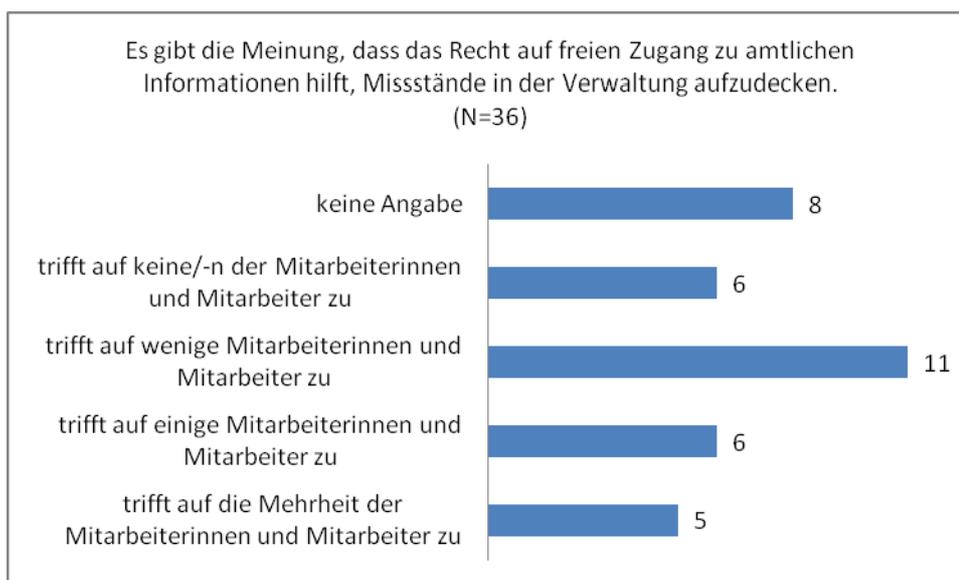
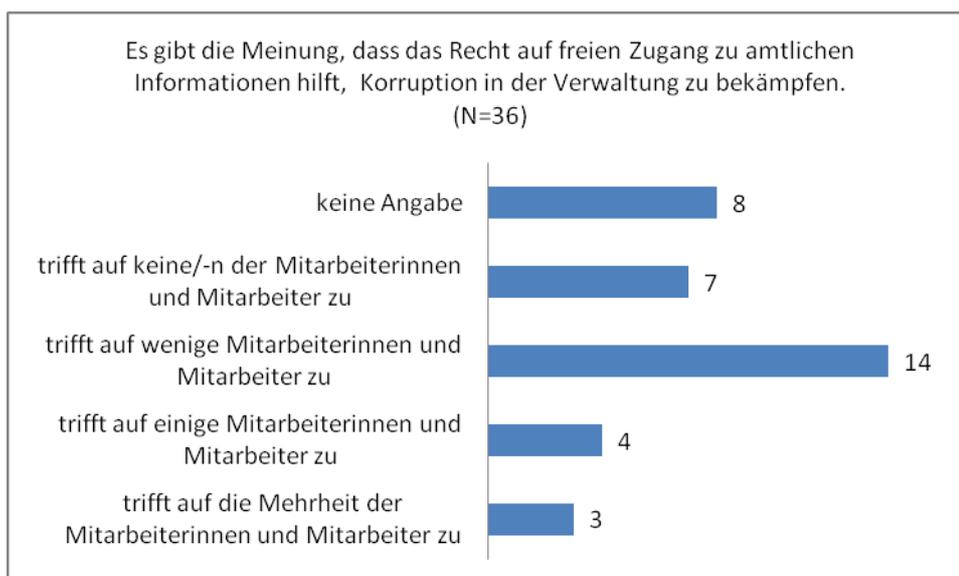


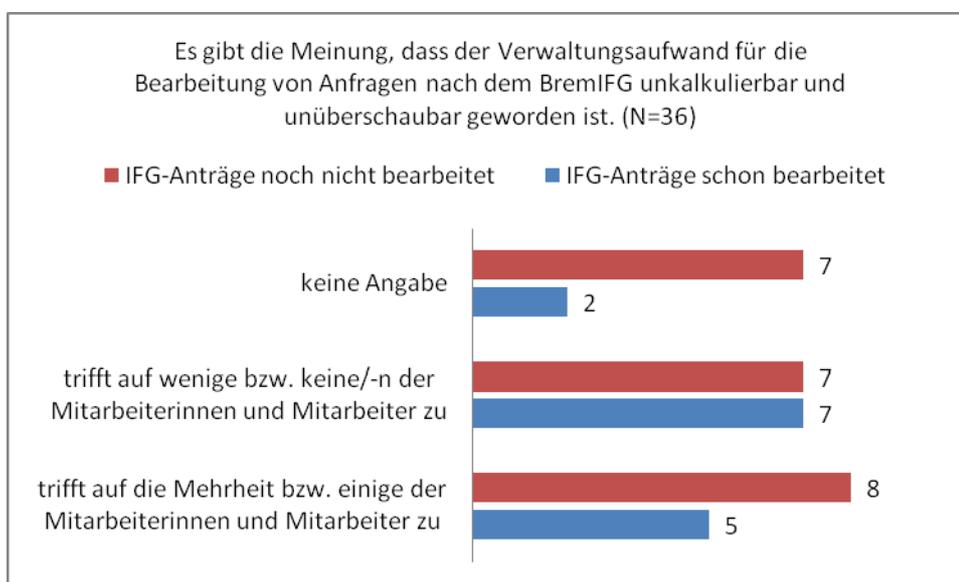
Abbildung 10-7: Meinung zum Beitrag des IFG zur Bekämpfung von Korruption



Vereinzelt wird in den Interviews das Ausbleiben der antizipierten positiven Effekte auf die bisher fehlenden Erfahrungen hingewiesen. Tatsächlich, zeigen die Ergebnisse, dass die Meinungen derjenigen Stellen, die bereits IFG-Anträge bearbeitet haben, leicht positiver ausfallen, als die Meinungen derjenigen, die

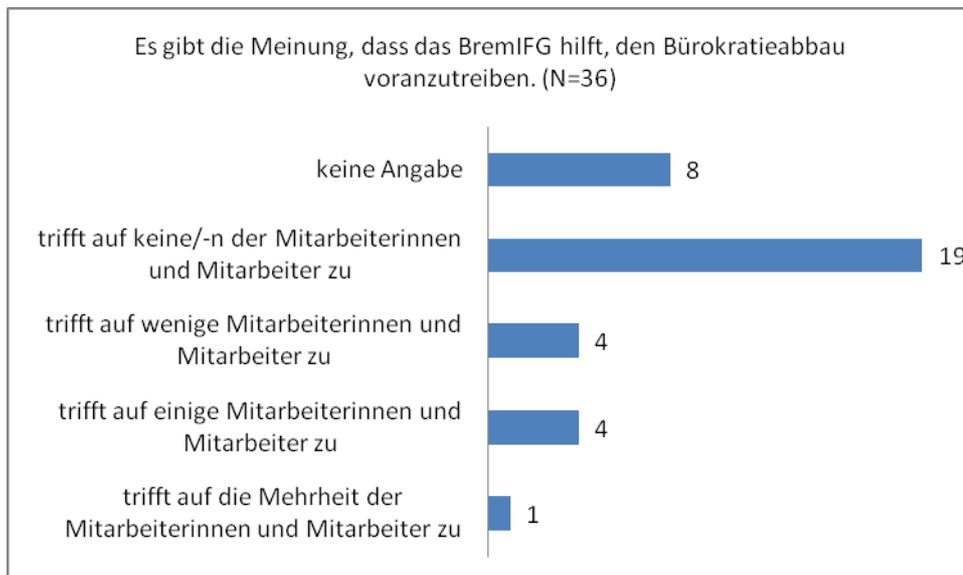
noch keine Erfahrungen im Umgang mit dem Gesetz gemacht haben. Deutlich fallen diese Unterschiede bei der Einschätzung aus, inwiefern der Verwaltungsaufwand für die Bearbeitung von Anfragen nach dem BremIFG unkalkulierbar und unüberschaubar geworden ist. Unter den „erfahrenen“ Dienststellen, die sich hierzu äußern, sagt mehr als die Hälfte der Stellen, die wenigsten oder keine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Behörde würden den Aufwand als unüberschaubar und unkalkulierbar einschätzen. Bei den „unerfahrenen“ Stellen ist das Verhältnis umgekehrt. Hier sagt etwas mehr als die Hälfte, die Mehrheit bzw. einige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter würden den Aufwand als unkalkulierbar und unüberschaubar einschätzen (Abb. 10-8).

Abbildung 10-8: Arbeitsaufwand bei der Durchführung von IFG-Antragsverfahren



Schließlich wurde auch gefragt, inwiefern es unter den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die Meinung gäbe, das BremIFG würde helfen, den Bürokratieabbau voranzutreiben. Hierbei sind sich die Dienststellen einig, dass das BremIFG nicht dazu führt, die Bürokratie abzubauen (Abb. 10-9). Dies hat sich in den Interviews bestätigt. Bisweilen wird sogar die Meinung vertreten, das Gegenteil wäre der Fall. In diesem Zusammenhang wird stellenweise auf die Statistikpflicht verwiesen.

Abbildung 10-9: Meinung zum Beitrag des BremIFG zur Entbürokratisierung



Ferner wurde in den Interviews angesprochen, ob es Veränderungen in der Aktenführung gäbe, die auf das verabschiedete BremIFG zurückgeführt werden können. Hierzu waren sich die Interviewpartner einig, dass es derartige Effekte innerhalb der bremischen Verwaltung nicht gibt. Erklärend wurde angemerkt, doppelte Aktenführung oder ähnliche Veränderungen würden mehr Aufwand verursachen als die Bearbeitung der eigentlichen Anträge. Auch wurde betont, dass es bezüglich der Aktenführung klare Regelungen gibt, was in die Akten gehört. Daran hätte sich nichts geändert. Die entscheidende Frage hierbei wäre, ist der Akteninhalt so, dass einer der Versagensgründe des IFG greifen würde.

10.1.5 Missbrauchsfälle

In den vertiefenden Interviews wurde auch gefragt, ob evtl. Missbrauchsfälle bekannt geworden sind. Dies wurde in allen Interviews verneint. Zudem wurde die Meinung vertreten, man könnte auf Grundlage des BremIFG gut mit evtl. Missbrauchsfällen umgehen bzw. das Gesetz würde, so wie es angelegt ist, ausreichend Schutz gegen derartige Fälle bieten. Schwierige Fälle würden auf Grundlage des BremIFG ohnehin juristisch geprüft werden.

Auch der im Vorfeld befürchtete Andrang von Querulanten, die sich das BremIFG zunutze machen, um laufend an Informationen aus der Verwaltung heranzukommen, ist ausgeblieben, wie in einigen Interviews berichtet wurde.

10.1.6 Bedarf für Korrekturen des BremIFG

Bedarf für eine Weiterentwicklung oder Korrekturen des BremIFG sehen nur die wenigsten Dienststellen. Auf eine entsprechende Frage in dem Behördenfragebogen antworten von den 36 befragten Stellen nur vier mit „ja“. 25 sagen, einen entsprechenden Bedarf gebe es nicht und 7 machen keine Angabe.

Von den Stellen, die Änderungsbedarf sehen, geben nur zwei einen konkreten Vorschlag ab, wovon eine Stelle anregt, auf die statistische Erhebung der IFG-

Anträge zu verzichten und keine weiteren Evaluationen durchzuführen. Von einer anderen Stelle kommt der Vorschlag, die Veröffentlichungspflichten einzuschränken und insbesondere die Aktenpläne außen vor zu lassen. Die beiden anderen Stellen, weisen auf einen unverhältnismäßigen Aufwand hin, der wenig Nutzen erbringt sowie darauf, dass sich das Informationsangebot nicht immer mit dem Informationsbedarf der Bürgerinnen und Bürger deckt.

In den vertiefenden Interviews wurde von der Mehrheit der Gesprächspartner kein Änderungs- oder Anpassungsbedarf gesehen. Konkrete Vorschläge zum Änderungsbedarf wurden in den seltensten Fällen geäußert. Einmal wurde angemerkt, die Senatsverordnung zu den Veröffentlichungspflichten sollte noch einmal überarbeitet werden, um den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mehr Orientierung über die zu veröffentlichenden Informationen zu vermitteln.

10.2 Auswirkungen auf der Seite der Bürgerinnen und Bürger

In der Evaluation konnten auch einige Auswirkungen auf Seite der Bürgerinnen und Bürger untersucht werden. So wurde im Rahmen der vertiefenden Interviews danach gefragt, ob Veränderungen im Informationsverhalten der Bürgerinnen und Bürger beobachtet werden konnten. In der Online-Befragung zum Informationsregister wurde zum einen überprüft, wie dessen Nutzerinnen und Nutzer das BremIFG bewerten. Zum anderen wurden mögliche Effekte des Zugangs zu amtlichen Informationen auf das Vertrauen in Politik und Verwaltung sowie die Akzeptanz von Entscheidungen in Politik und Verwaltung angesprochen.

10.2.1 Veränderungen des Informationsverhaltens der Bürgerinnen und Bürger aus Sicht der Verwaltung

Seitens der Verwaltung konnten keine Veränderungen im Informationsverhalten der Bürgerinnen und Bürger nach dem In-Kraft-Treten des BremIFG festgestellt werden, wie aus den Interviews hervorgeht. Dies betrifft sowohl das Volumen als auch die Art der Nachfragen. So gäbe es weder mehr Nachfragen, noch werden diese spezieller oder differenzierter. Hierbei wurde jedoch auch angemerkt, dass es hierzu keine verlässlichen Informationen gäbe, da die Informationswünsche bei den unterschiedlichen Stellen auflaufen und auch nicht erfasst werden.

Die Gesprächspartner sind sich auch einig, dass sich Bürgerinnen und Bürger in der Regel nicht auf das IFG beziehen, sondern einfach ihre Fragen stellen, wie es bisher der Fall war. Deshalb wird auf Seiten der Verwaltung davon ausgegangen, dass das IFG bei den wenigsten Bürgerinnen und Bürgern bekannt ist. Dies kann durch die Ergebnisse der repräsentativen Bevölkerungsbefragung bestätigt werden (vgl. Kap. 5).

In einem Interview wird daher auch thematisiert, inwiefern die Verwaltung in der Lage ist, dem Bürger das IFG nahezubringen und als Instrument an die Hand zu geben, damit sich dieser wirklich informieren kann.

10.2.2 Bewertungen des Gesetzes und Einstellungen zur Politik und Verwaltung

Die Ergebnisse aus der Online-Befragung können lediglich als ein Meinungsbild interpretiert werden. Einstellungsänderungen hätten zu unterschiedlichen Zeitpunkten gemessen werden müssen. So fehlen Vergleichsdaten aus dem Zeitraum vor dem In-Kraft-Treten des BremIFG.

Den Befragten wurde in der Online-Befragung eine Reihe von Aussagen bzw. Items vorgelegt und sie wurden gebeten, ihre Zustimmung oder Ablehnung auf einer vierstufigen Skala auszudrücken. Die Items wurden auf Grundlage der Auswertung der im Vorfeld des Gesetzes geführten Diskussionen und der dabei ausgetauschten Argumente pro und kontra BremIFG formuliert. Insbesondere wurden Aussagen zu den folgenden Auswirkungen des Gesetzes verwendet, die auf Bürgerseite angenommen wurden:

- Bürgern wird die Möglichkeit eröffnet, sich einen unverfälschten Überblick über die Informationen öffentlicher Stellen zu verschaffen.
- Das IFG ermögliche die Kontrolle staatlichen Handelns und helfe so, Missstände in der Verwaltung aufzudecken und Korruption zu bekämpfen.
- Das Gesetz fördere die demokratische Meinungs- und Willensbildung.
- Die gesteigerte Transparenz helfe, die Akzeptanz für Planungen und Entscheidungen in Politik und Verwaltung zu steigern und führe so zu weniger Einwänden.
- Das Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen helfe, das Vertrauen in Politik und Verwaltung zurück zu gewinnen.

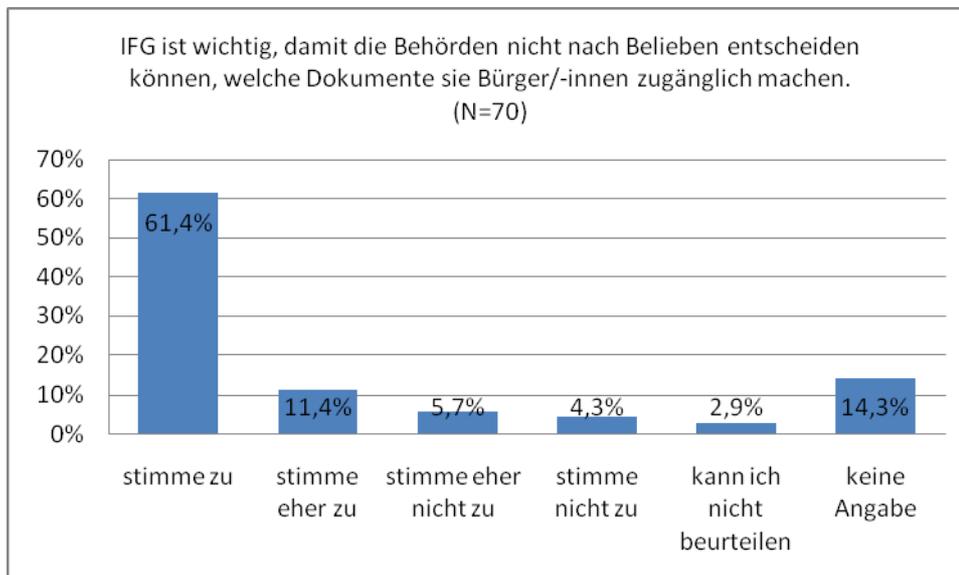
Im Hinblick auf das Gesetz selbst und seine Inhalte wurden u.a. die folgenden Bedenken geäußert:

- Das Gesetz ist überflüssig, da zum einen die bestehenden Regelungen zur Informationsherausgabe reichen würden, zum anderen viele Informationen ohnehin schon zugänglich sind.
- Die Ausnahmeregelungen des BremIFG sind zu umfangreich, wodurch das Bürgerinteresse auf der Strecke bleiben und der Nutzen für die Bürger geschmälert werden wird.

Im Folgenden werden die Ergebnisse des in der Online-Befragung unter den Nutzern des Informationsregisters erhobenen Meinungs- und Einstellungsbildes dargestellt.

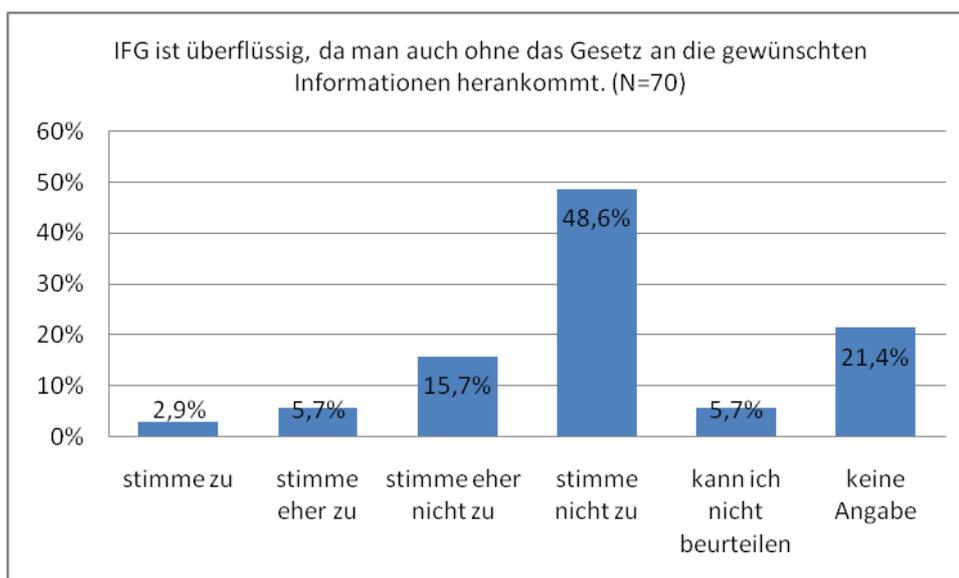
Die große Mehrheit der Befragten begrüßt das BremIFG und die sich daraus ableitenden Rechte auf Zugang zu amtlichen Informationen. So stimmen rund 73 % der Befragten der Aussage zu oder eher zu, das IFG sei wichtig, damit die Behörden nicht nach Belieben entscheiden können, welche Dokumente sie Bürgerinnen und Bürgern zugänglich machen (Abb. 10-10).

Abbildung 10-10: Bedeutung des IFG aus Sicht der Bürger/-innen - Behördenwillkür



Umgekehrt, halten nur die Wenigsten das IFG für überflüssig, da man auch ohne das Gesetz an die gewünschten Informationen herankommt. Die Mehrheit der Befragten hält die bestehenden Zugangsregelungen und Möglichkeiten offensichtlich für nicht ausreichend, um die gewünschten Informationen zu erhalten. Ca. 64 % stimmen daher der Aussage nicht oder eher nicht zu (Abb. 10-11).

Abbildung 10-11: Bedeutung des BremIFG aus Sicht der Bürger/-innen - andere Informationsmöglichkeiten



Was die Kontrolle staatlichen Handelns durch die Bürgerinnen und Bürger und die damit in Verbindung stehenden Effekte des IFG auf die Aufdeckung von Missständen und Bekämpfung von Korruption betrifft, zeigt sich, dass auch die Befragten solche Effekte vermuten, diese jedoch deutlicher bei der Aufdeckung von Missständen in der Verwaltung gesehen werden. Hier stimmen ca. 66 % der

Befragten zu oder eher zu. Der Aussage, das IFG helfe, Korruption in der Verwaltung zu bekämpfen, stimmt nur die Hälfte der Befragten zu oder eher zu. Gleichzeitig scheinen auch mehr Befragte das IFG nicht als ein Mittel gegen Korruption anzusehen bzw. sich nicht sicher zu sein. Hier gibt etwa ein Viertel an, der Aussage nicht oder eher nicht zuzustimmen und 7 % sagen, sie könnten dies nicht beurteilen. Dass das IFG keinen Einfluss auf die Aufdeckung von Missständen haben wird, glaubt dagegen nur knapp ein Fünftel der Befragten (vgl. Abb. 10-12 und 10-13).

Abbildung 10-12: IFG-Beitrag zur Aufdeckung der Missstände aus Sicht der Bürger/-innen

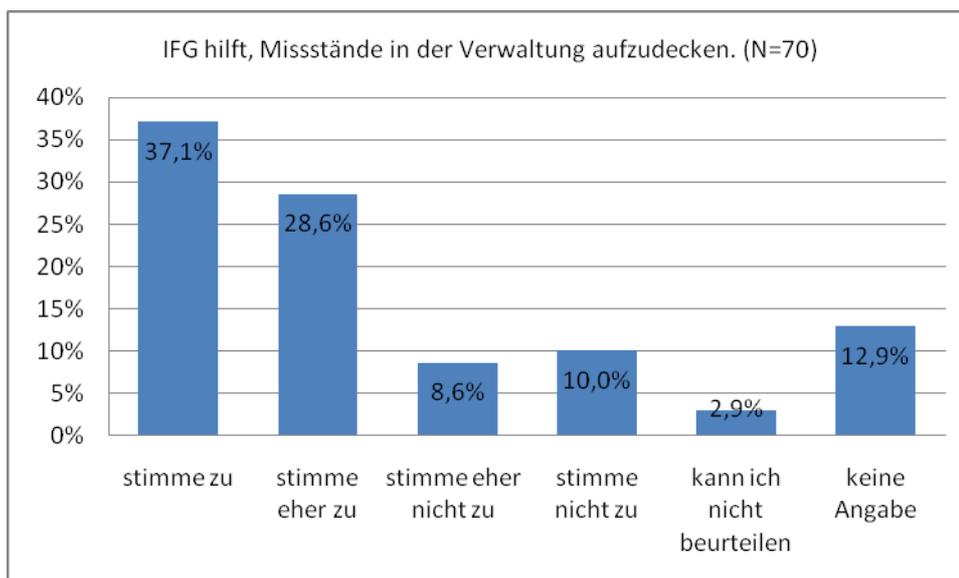
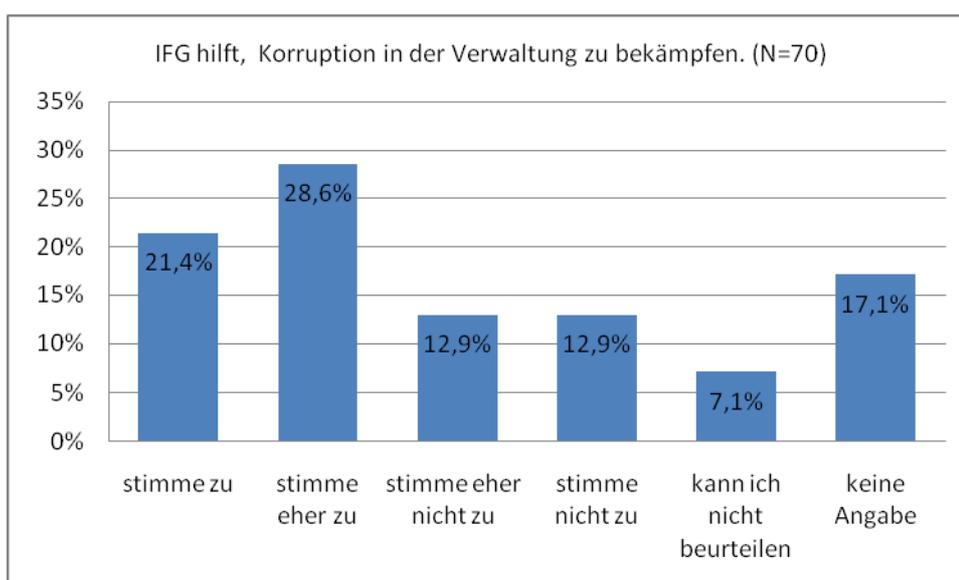


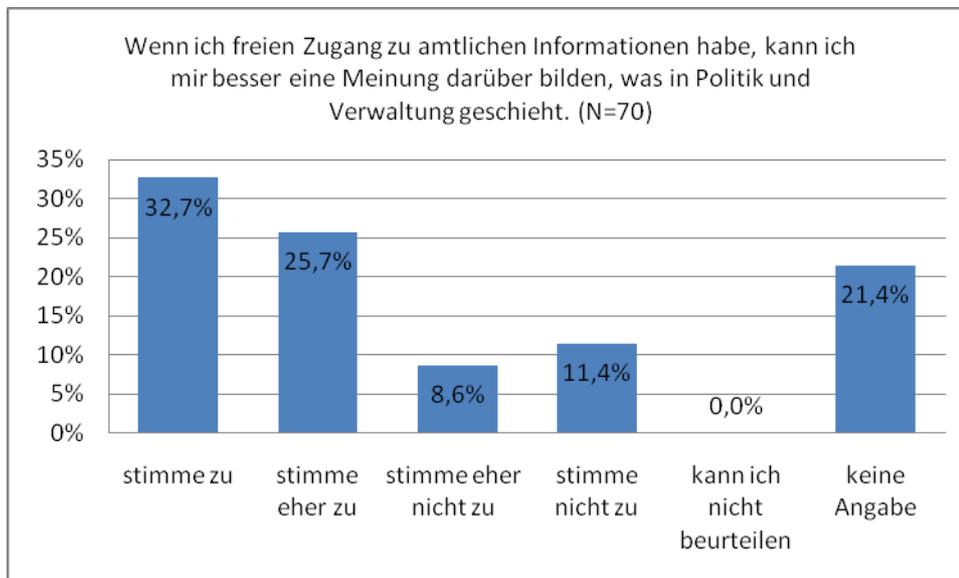
Abbildung 10-13: IFG-Beitrag zur Bekämpfung von Korruption aus Sicht der Bürger/-innen



Im Hinblick auf den Beitrag des IFG zur Förderung der Meinungs- und Willensbildung stimmen fast 60 % der Befragten zu oder eher zu, wenn sie freien

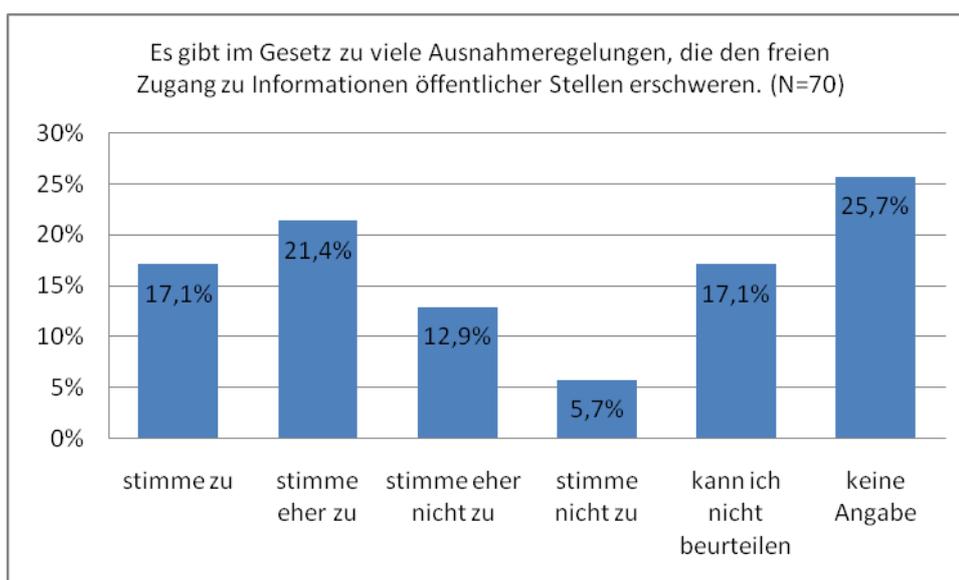
Zugang zu amtlichen Informationen haben, können sie sich besser eine Meinung darüber bilden, was in Politik und Verwaltung geschieht (Abb. 10-14).

Abbildung 10-14: Förderung der Meinungs- und Willensbildung



An dem Befund hinsichtlich des Umfangs der Ausnahmeregelungen wird deutlich, dass vielen Befragten eine Bewertung schwer fällt. Hier geben insgesamt die meisten Personen an, sie könnten dies nicht beurteilen bzw. machen gar keine Angabe dazu (42,8 %) (Abb. 10-15). Diejenigen, die sich ein Urteil zutrauen, stimmen der Aussage, im Gesetz gebe es zu viele Ausnahmeregelungen, wodurch der Zugang zu amtlichen Informationen erschwert wird häufiger zu oder eher zu (38,5 %).

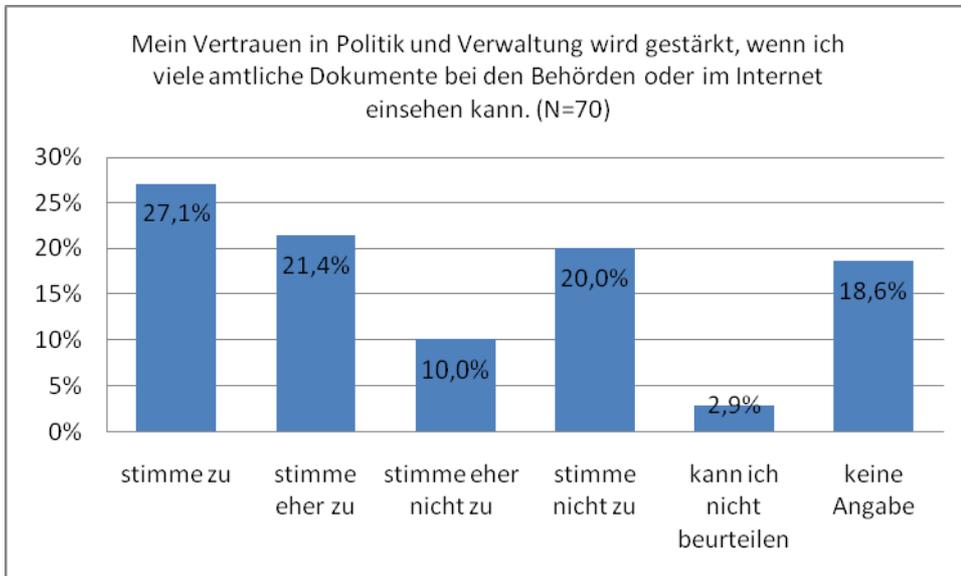
Abbildung 10-15: Umfang der Ausnahmeregelungen des BremIFG aus Sicht der Bürger/-innen



Auch bezüglich des Effekts des freien Informationszugangs auf das Vertrauen in Politik und Verwaltung fallen die Ergebnisse weniger eindeutig aus. Zwar stimmt fast die Hälfte der Befragten (48,5 %) zu oder eher zu, dass ihr Vertrauen

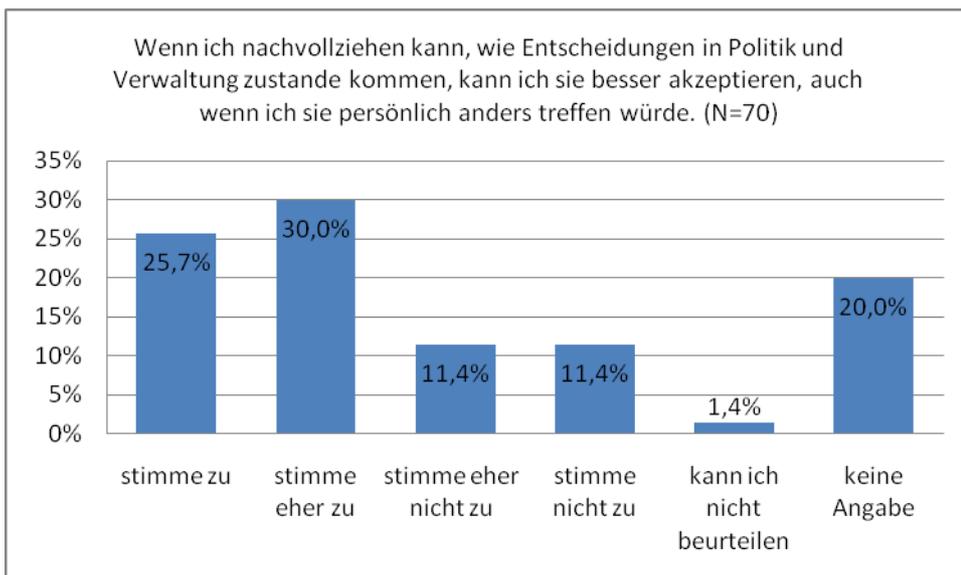
in Politik und Verwaltung gestärkt wird, wenn sie Informationen öffentlicher Stellen einsehen können. Jedoch stimmt auch knapp ein Drittel der Befragten dieser Aussage eher nicht oder nicht zu (Abb. 10-16).

Abbildung 10-16: Vertrauen in Politik und Verwaltung



Viel eindeutiger ist der Befund hinsichtlich der Auswirkung der gesteigerten Transparenz auf die Akzeptanz von Entscheidungen, die in Politik und Verwaltung getroffen werden. Hier stimmt deutlich über die Hälfte der Befragten (knapp 56 %) der Aussage zu, sie würden Entscheidungen, die in Politik und Verwaltung getroffen werden, besser akzeptieren können, wenn sie nachvollziehen können, wie diese zustande kommen (Abb. 10-17).

Abbildung 10-17: Akzeptanz von Entscheidungen



Quellenverzeichnis

Aus- und Fortbildungszentrum - AFZ (2008). Zusatzmodul für die Datenpflege und -übergabe an das zentrale Informationsfreiheitsgesetz-Register. Lehereinheit für Informationstechnologien. Bremen.

Bremische Bürgerschaft (2001a). Große Anfrage der Fraktion der SPD. Einführung eines Bremischen Informationsfreiheitsgesetzes – Chance für eine neue Partnerschaft zwischen Regierung und Bürgerinnen und Bürgern. Drucksache 15/767, Bremen.

Bremische Bürgerschaft (2001b). Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Bremen (Bremer Informationsfreiheitsgesetz – Brem. IFG). Drucksache 15/768, Bremen.

Bremische Bürgerschaft (2002a). Bericht und Antrag des Ausschusses für Informations- und Kommunikationstechnologie und Medienangelegenheiten. Drucksache 15/1251, Bremen.

Bremische Bürgerschaft (2002b). Plenarprotokoll der 66. Sitzung (15. Wahlperiode) der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) am 23.10.2002. PIPr15_66-23.10.2002, Bremen.

Bremische Bürgerschaft (2004). Plenarprotokoll der 18. Sitzung (16. Wahlperiode) der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) am 06.05.2004. PIPr16_18-06.05.2004, Bremen.

Bremische Bürgerschaft (2005). Plenarprotokoll der 52. Sitzung (16. Wahlperiode) der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) am 15.12.2005. PIPr16_52-15.12.2005, Bremen.

Bremische Bürgerschaft (2006). Bericht und Antrag des Ausschusses für Informations- und Kommunikationstechnologie und Medienangelegenheiten. Drucksache 16/1000, Bremen.

Bremische Bürgerschaft (2008a). Mitteilung des Senats vom 22. Juli 2008. Stellungnahme des Senats zum „Zweiten Jahresbericht des Landesbeauftragten für Informationsfreiheit“. Drucksache 17/495, Bremen.

Bremische Bürgerschaft (2008b). Bericht und Antrag des Ausschusses für Informations- und Kommunikationstechnologie und Medienangelegenheiten zum 2. Jahresbericht des Landesbeauftragten für Informationsfreiheit vom 31. März 2008 (Drs. 17/326) und zur Stellungnahme des Senats vom 22. Juli 2008 (Drs. 17/495). Drucksache 17/615, Bremen.

Innenministerium des Landes NRW (2004). Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen. Bericht über die Auswirkungen des Gesetzes (Evaluierung), 1. Januar 2002 bis 31. Dezember 2003. Düsseldorf.

Landesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit - LfDI (2009). 3. Jahresbericht des Landesbeauftragten für Informationsfreiheit. Bremen.

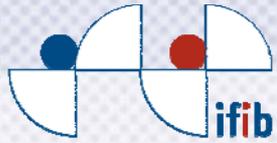
Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2009). Unterrichtung durch die Landesregierung. Bericht über die Anwendung des Gesetzes zur Regelung des

Zugangs zu Informationen für das Land Mecklenburg-Vorpommern. Drucksache 5/2720, Schwerin.

OECD (2002). Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management. <http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf>, Zugriff am 22.02.2010.

Rodi, M. (2009). Gutachten zur Vorbereitung einer Evaluation des Informationsfreiheitsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern – Ermittlung von Rechtstatsachen und erste Bewertungen. Greifswald.

Schulte, B. (2008). Das Informationsfreiheitsgesetz in www.bremen.de. Nutzbarkeit des Angebots innerhalb von www.bremen.de mit Berücksichtigung des Gesetzesportals. Institut für Informationsmanagement Bremen – ifib, Bremen.



**Institut für
Informationsmanagement
Bremen GmbH**

Am Fallturm 1
28359 Bremen
Tel. ++49(0)421
218-2674
Fax: ++49(0)421
218-4894
E-Mail:

Auszug aus dem vierten Jahresbericht der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit vom 31.03.2010

.....

5. Rechtlicher Nachbesserungsbedarf des geltenden Bremer Informationsfreiheitsgesetzes

Nachdem das Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) nunmehr seit mehr als dreieinhalb Jahren in Kraft ist und sich in der alltäglichen Anwendungspraxis bewähren musste, des Weiteren auch aus Bund und einigen Ländern mit ähnlichen informationsfreiheitsrechtlichen Regelungen Erfahrungswerte in Bezug auf die Gesetzesanwendung vorliegen, lässt sich an einigen Stellen rechtlicher Nachbesserungsbedarf feststellen.

5.1 Anwendungsbereich klarstellen

Häufig bereitet schon § 1 Absatz 3 des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes (BremIFG), der den Anwendungsbereich des BremIFG gegenüber anderen Gesetzen regelt, den Gesetzesanwenderinnen und Gesetzesanwendern erhebliche Schwierigkeiten. Die Vorschrift normiert in ihrer jetzigen Fassung lediglich den ungeschriebenen allgemeinen Rechtsanwendungsgrundsatz, wonach das speziellere Gesetz dem allgemeinen Gesetz, hier also das speziellere Informationszugangsrecht dem allgemeinen Informationszugangsanspruch aus dem BremIFG, vorgeht. Genau hier beginnen aber die Schwierigkeiten: Welcher Informationszugangsanspruch ist nun spezieller, also insbesondere auch als abschließende, verdrängende Regelung konzipiert, neben der auf den allgemeinen Informationszugangsanspruch nach BremIFG nicht mehr zurückgegriffen werden kann? An zwei der nach wie vor diskutierten Beispiele lässt sich dies besonders anschaulich belegen: Das Umweltinformationsgesetz (UIG) regelt den Zugang zu amtlichen Umweltinformationen in einem eigenständigen Gesetz – naheliegender wäre eine verdrängende Spezialität des UIG gegenüber dem IFG. § 3 Absatz 1 Satz 2 UIG besagt jedoch: „Daneben bleiben andere Ansprüche auf Zugang zu Informationen unberührt.“ Und die Gesetzesbegründung führt insoweit aus: „... dass Informationsansprüche aufgrund anderer Gesetze durch dieses Gesetz nicht verdrängt werden, sondern parallel zu Informationsansprüchen aufgrund des Gesetzes geltend gemacht werden können.“ Das UIG kann also allein schon aufgrund seines Wortlauts und der Gesetzesbegründung schwerlich als abschließendes spezielleres Gesetz gegenüber dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG) angesehen werden. Ähnlich verhält es sich mit dem Verbraucherinformationsgesetz (VIG), das den Informationszugang insbesondere zu bestimmten amtlichen Lebensmittelinformationen in einem eigenständigen Gesetz normiert, was ebenfalls für Spezialität des VIG gegenüber dem IFG sprechen würde. Von Spezialität geht auch die Gesetzesbegründung aus. Die den – sachlichen – Anwendungsbereich regelnde Vorschrift des VIG § 1 Absatz 4 normiert jedoch ausdrücklich: „Bestimmungen über den Informationszugang . . . aufgrund anderer Gesetze . . . bleiben unberührt.“ Das VIG erklärt sich damit seinem klaren Gesetzeswortlaut nach zu einer nicht verdrängenden Regelung. Gleichwohl wird hier auch Gegenteiliges vertreten. Aufgrund der Vielzahl besonderer Informationsansprüche in Form von Auskunfts- oder Einsichtsrechten etwa in die diversen Verwaltungsregister lässt sich über die Frage der Anwendbarkeit des BremIFG immer wieder aufs Neue trefflich streiten. Nach unserem Verständnis ist lediglich dann, wenn ein Gesetz besondere sachliche Voraussetzungen für einen Zugang zu amtlichen Informationen aufstellt und / oder nur besonderen Personengruppen den Zugang zum amtlichen Informationsbestand gewährt, eine verdrängende Spezialität des Fachgesetzes gegenüber dem BremIFG anzunehmen. In allen anderen Fällen ist das BremIFG anwendbar. Um in dieser Frage die notwendige Rechtssicherheit herzustellen, ist eine klarere gesetzliche Regelung des sachlichen Anwendungsbereichs des BremIFG wünschenswert.

5.2 Schutz von personenbezogenen Daten und Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen synchronisieren

Im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung erhalten öffentlichen Stellen nicht selten Kenntnis von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Einer der häufigsten Gründe für die Ablehnung des Zugangs zu einer begehrten amtlichen Information ist dann auch das entgegenstehende – tatsächliche oder vermeintliche – Betriebs- und Geschäftsgeheimnis nach § 6 Satz 2 des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes (BremIFG) einer

beziehungsweise eines Gewerbetreibenden. Der Begriff „Betriebs- und Geschäftsgeheimnis“ ist inhaltlich lediglich durch die Rechtsprechung definiert und ausdifferenziert, seine Reichweite im Einzelfall daher immer wieder fraglich und sehr umstritten. Die Anwendung des Ausnahmetatbestands verursacht daher in der Praxis erhebliche Probleme. Bereits im Juni 2007 hatte die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland in einer Entschließung (siehe Anhang, Ziffer 12) auf diese Probleme hingewiesen und gesetzliche Nachbesserungen gefordert. Die Notwendigkeit des gesetzlichen Schutzes des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses ist verfassungsrechtlich (vergleiche Artikel 12 und 14 Grundgesetz) zwingend vorgegeben und auch praktisch unbestreitbar. Allerdings verblüfft der Umstand, dass Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nach dem BremIFG absolut geschützt sind, das heißt ohne Einwilligung des Geheimnisträgers ein Zugang zu entsprechenden, in amtlichen Akten enthaltenen Informationen nicht gewährt werden darf. Artikel 12 und 14 Grundgesetz sehen jedoch weder für die Berufsfreiheit noch für das Eigentum einen absoluten Schutz vor. Einschränkungen sind – wie auch bei anderen Grundrechten – durch oder aufgrund eines Gesetzes unter gewissen weiteren verfassungsrechtlichen Voraussetzungen möglich. Auch das Umweltinformationsgesetz (UIG) oder etwa die Informationsfreiheitsgesetze Nordrhein-Westfalens und Schleswig-Holsteins normieren mit kleineren Modifikationen die Möglichkeit eines Zugangs zu derartigen Informationen bei – verfassungsrechtlich fundiertem – überwiegendem öffentlichen Interesse. Im Unterschied hierzu hat der bremische Gesetzgeber im Rahmen des § 5 BremIFG das informationelle Selbstbestimmungsrecht einzelner natürlicher Personen nicht absolut geschützt. Ein Zugang zu personenbezogene Daten eines Dritten ist ganz ausnahmsweise im Einzelfall auch ohne Einwilligung des betroffenen Dritten nach einer Abwägung der widerstreitenden Rechtspositionen möglich (vergleiche § 5 Absatz 1 BremIFG). Dabei ist das informationelle Selbstbestimmungsrecht Ausfluss des hochrangigsten Grundrechts des Grundgesetzes, nämlich der Menschenwürde, daher seiner grundsätzlichen Wertigkeit nach keinesfalls dem Eigentums- beziehungsweise Berufsfreiheitsgrundrecht nachrangig. Gleichwohl schützt das BremIFG „Daten eines Unternehmens“ absolut, „Daten natürlicher Personen“ nur relativ – eine merkwürdige und auch vor dem Hintergrund verfassungsrechtlicher Wertentscheidungen fragwürdige gesetzgeberische Wertung. Entsprechendes gilt für den Schutz des geistigen Eigentums nach § 6 Satz 1 BremIFG. Auch hier besteht Nachbesserungsbedarf in Form der Einfügung einer Abwägungsklausel. Das Verbraucherinformationengesetz (VIG) zeigt im Übrigen auch Möglichkeiten zur Präzisierung des Begriffs „Betriebs- und Geschäftsgeheimnis“. Es entscheidet den rechtswissenschaftlichen Streit über die Frage, ob auch Verstöße gegen geltendes Recht ein solches Geheimnis darstellen können, zutreffenderweise ablehnend. Überlegenswert wäre es im Übrigen auch, eine Kennzeichnungsvorgabe nebst Begründungspflicht für Gewerbetreibende bei Einreichung von Unterlagen zu ihrem Geschäftsbetrieb einzuführen, damit die nach Ansicht der oder des Gewerbetreibenden geschützten Informationsbestandteile bereits im Vorfeld entsprechend deklariert wären. Dies würde zumindest die Nachprüfung seitens der Verwaltungsbeschäftigten, die mit einem Informationszugangsantrag konfrontiert sind, erleichtern. Eine entsprechende Regelung kennt etwa das UIG. Im Hinblick auf die bereits derzeit festzustellende Tendenz Gewerbetreibender, rein vorsorglich sämtliche Umstände im Zusammenhang mit ihrem Geschäftsbetrieb als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis zu deklarieren, wäre eine solche Regelung aber sicher kein „Allheilmittel“. Bedenkenswert scheint schließlich noch, ob nicht für Fälle, in denen Unternehmen mit der öffentlichen Hand im Wissen um die öffentlichen Kontrollpflichten hinsichtlich der Verwendung öffentlicher Mittel Verträge eingehen, generell das Schutzniveau in Bezug auf diese Verträge abgesenkt werden könnte.

5.3 Formerfordernisse des Antrags?

Nach § 7 Absatz 1 Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) kann der Antrag auf Informationszugang in jedweder Form, also insbesondere auch mündlich oder elektronisch gestellt werden. Denkbar ist nach der gesetzlichen Regelung sogar ein anonymer Antrag. Der Formverzicht erleichtert zweifelsohne für Bürgerinnen und Bürger den Informationszugang. Auf der anderen Seite ist jedoch zu bedenken, dass im Verwaltungsverfahren, auch nach dem Informationsfreiheitsgesetz, regelmäßig ein Bedürfnis nach eindeutiger Identifizierung der Antragstellerin oder des Antragstellers besteht. Wie soll etwa der Kostenanspruch nach § 10 BremIFG realisiert werden, wenn die antragstellende Person nicht bekannt ist? Eine Gebührenvoraushebung bietet keine Lösung, da sie gesetzlich explizit ausgeschlossen

ist. Wie soll die Entscheidung im dreiseitigen Verhältnis nach § 8 Absatz 2 Satz 1 BremIFG schriftlich bekannt gegeben werden ohne Kenntnis der Identität der Antragstellerin oder des Antragstellers? Oder wie soll die beziehungsweise der Dritte über die Identität der antragstellenden Person informiert werden und auf dieser Grundlage über ihre beziehungsweise seine Einwilligung in die Zugänglichmachung „ihrer“ beziehungsweise „seiner“ Informationen entscheiden? Wie sollen Rückfragen, etwa im Falle der Unbestimmtheit des Antrags, an die oder den Antragsteller gerichtet werden? Wie sollen Missbräuche, etwa Massenanträge der oder des immer Gleichen, ausgeschlossen werden ohne Kenntnis der Identität der Antragstellerin beziehungsweise des Antragstellers? Die Fragen ließen sich beliebig fortsetzen. Festzuhalten bleibt also, dass schon aus Gründen der Vollziehbarkeit des Gesetzes aber letztlich auch aus Gründen der Rechtssicherheit die Identität der antragstellenden Person feststellbar sein muss, was regelmäßig über Formvorgaben für den Antrag zu erreichen ist. Im Übrigen sind nachvollziehbare Gründe für die Notwendigkeit einer Wahrung der Anonymität einer Antragstellerin beziehungsweise eines Antragstellers nicht erkennbar. Aufgrund dieser und anderer Aspekte enthalten auch andere Informationsfreiheitsgesetze Formvorgaben für den Antrag.

5.4 Ergänzung des § 9 Absatz 1 des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes

§ 9 Absatz 1 Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) verweist im Falle der Ablehnung eines Zugangsanspruchs hinsichtlich der hierfür geltenden Frist auf § 7 Absatz 5 Satz 2 BremIFG. Nach § 7 Absatz 5 Satz 2 BremIFG gilt eine Frist von einem Monat, in Fällen umfangreicher und komplexer Informationen von zwei Monaten. § 7 Absatz 5 Satz 3 erweitert diese Fristen jedoch im Fall der Notwendigkeit der Beteiligung einer oder eines Dritten um einen weiteren Monat, in dem der oder dem Dritten Gelegenheit zur Stellungnahme zum Informationszugangsanspruch des Antragstellers zu geben ist. Der Verweis auf § 7 Absatz 5 Satz 3 fehlt aber in § 9 Absatz 1 BremIFG, was bei wörtlicher Anwendung zu dem widersinnigen Ergebnis führen könnte, dass eine Ablehnung ergehe noch bevor die oder der zu beteiligende Dritte ihre beziehungsweise seine – möglicherweise sogar positive, also in den Informationszugang einwilligende – Stellungnahme abgegeben hätte. Hier ist § 9 Absatz 1 BremIFG um die Drittbeteiligungsfälle, also um einen Verweis auf § 7 Absatz 5 Satz 3, zu ergänzen.

5.5 Textformerfordernis und Begründungspflicht der Ablehnungsentscheidung einführen

Aus Gründen der Bürgerfreundlichkeit wäre es weiterhin wünschenswert, für die Ablehnungsentscheidung nach § 9 Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) eine – wie auch immer im Einzelnen ausgestaltete – Textformvorgabe einzuführen. Dies erleichtert die Nachprüfbarkeit der Ablehnungsentscheidung im Rechtsschutzverfahren wie auch durch uns. § 37 Absatz 2 Satz 2 Bremisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BremVwVfG) macht eine solche Formvorgabe auch nicht entbehrlich, denn diese Regelung knüpft die schriftliche Bestätigung eines mündlichen Verwaltungsaktes an bestimmte Voraussetzungen. Exemplarisch sei auch insoweit wieder auf das Umweltinformationsgesetz (UIG) verwiesen, das bei einer schriftlichen Antragstellung oder bei entsprechendem Begehren des Antragstellers eine schriftliche Ablehnung oder gegebenenfalls jedenfalls eine elektronische Mitteilung vorsieht (vergleiche § 5 Absatz 2 UIG). Die Informationsfreiheitsgesetze Nordrhein-Westfalens und Schleswig-Holsteins formulieren Schriftformvorgaben für die Antragsablehnung.

Des Weiteren sollte in § 9 Absatz 1 BremIFG zwingend eine Begründungspflicht normiert werden, denn wie soll eine Ablehnungsentscheidung für Bürgerinnen und Bürger nachvollziehbar und nachprüfbar sein, wenn sie ohne Begründung erfolgt? Auch schon aus rechtsstaatlichen Gesichtspunkten heraus dürfte eine Begründung eines ablehnenden Verwaltungsaktes im Übrigen geboten sein. § 39 Absatz 1 Bremisches Verwaltungsverfahrensgesetz hilft über diese Gesetzeslücke nicht in jedem Fall hinweg.

5.6 Bremische Kostenregelungen harmonisieren

Eine nicht ganz nachvollziehbare Bestimmung, die zu Unstimmigkeiten im Vergleich mit der im Rahmen des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes (BremIFG) existierenden Kostenregelung führt, trifft derzeit das Allgemeine Kostenverzeichnis der Verwaltung. Nach Nummer 101.00 des Kostenverzeichnisses (KV) der allgemeinen Kostenverordnung ist die Akteneinsicht durch Verwaltungsverfahrensbeteiligte gebührenfrei, die Anfertigung einer DIN-A4-Kopie schlägt nach Nummer 101.01 KV

allerdings mit 0,75 Euro je Kopie zu Buche, einerlei, ob Farb- oder Schwarz-Weiß-Kopie. Auch wenn es sich hierbei begrifflich um eine Gebühr handelt, die auch den sachlichen und zeitlichen Aufwand für die Kopieranfertigung berücksichtigt und nicht nur um einen den reinen Materialaufwand abdeckenden Auslagentatbestand, steht dem im Fall eines Informationszugangsantrags mit Anfertigung einer DIN-A4-Kopie nach Teil B Ziffer 1 des Kostenverzeichnisses der Gebühren- und Auslagenverordnung zum BremIFG (BremIFGGebV) eine Auslagenpauschale von nur 0,10 Cent gegenüber. Am Verwaltungsverfahren Beteiligte stehen kostenmäßig also gegebenenfalls schlechter als beliebige Dritte. Hier sollte über eine Harmonisierung nachgedacht werden.

5.7 Überprüfung der Ablehnungsgründe

Wünschenswert wäre schließlich eine Überprüfung und gegebenenfalls Reduzierung des ausgefertigten Katalogs an Ausschlussgründen nach § 3 Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG). Die Vielzahl der Ausschlussgründe führt dazu, dass der vollständige Informationszugang vom gesetzlichen Regelfall zum praktischen Ausnahmefall mutiert.

Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass das BremIFG in einigen Punkten **dringend „überholungsbedürftig“ ist.**