

**Innenausschuss**  
**Protokoll**  
58 . Sitzung

**Bandabschrift**

**Öffentliche Anhörung**

**am Montag, 14. März 2005, 10.00 Uhr**  
**11011 Berlin, Platz der Republik 1**

**Sitzungssaal: Reichstagsgebäude, Raum 3 S 001 (SPD-Fraktionssaal)**

**Vorsitz: Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast, MdB**

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

zu dem

Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

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

**BT-Drucksache 15/4493**

	<u>Seite</u>
<b>I. Anwesenheitsliste</b>	4
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mitglieder des Deutschen Bundestages</li> <li>• Bundesregierung, Bundesrat, Fraktionen</li> </ul>	
<b>II. Sachverständigenliste</b>	6
<b>III. Thematische und zeitliche Strukturierung der Sachverständigenanhörung</b>	7
<b>IV. Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten</b>	9
<b>V. Protokollierung der Anhörung</b> Bandabschrift	10
<b>VI. Anlage 1</b>	97
Schriftliche Stellungnahmen der Sachverständigen - Ausschussdrucksachen-Nr. 15(4)196 ff -	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Dr. Alexander Dix</b> Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg – 15(4)196</li> <li>• <b>Klaus Bräunig</b> Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) – 15(4)196 a</li> <li>• <b>Dr. jur. Falk Peters</b> European society for e-government (ESG) – 15(4)196 b</li> <li>• <b>Prof. Dr. Michael Kloepfer</b> Humboldt-Universität zu Berlin – 15(4)196 c</li> <li>• <b>Prof. Dr. Martin Ibler</b> Universität Konstanz – 15(4)196 d</li> <li>• <b>Dr. Manfred Redelfs</b> Netzwerk Recherche e.V. – 15(4)196 e</li> <li>• <b>Dr. Peter Eigen</b> Transparency International – 15(4)196 f</li> <li>• <b>Dr. jur. habil. Utz Schliesky</b> Deutscher Landkreistag, Berlin – 15(4)196 g</li> <li>• <b>Kjell Swanström</b> Parliamentary Ombudsmann – 15(4)196 h</li> </ul>	<p>97</p> <p>106</p> <p>114</p> <p>119</p> <p>125</p> <p>129</p> <p>137</p> <p>138</p> <p>153</p>

<b>Anlage 2</b>	155
Nicht angeforderte Stellungnahmen	
• <b>Deutscher Industrie- und Handelskammertag</b>	155
- Ausschussdrucksache 15(4)189	
• <b>Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschland e.V.</b>	157
- Ausschussdrucksache 15(4)195	

## **I. Anwesenheitsliste Mitglieder des Deutschen Bundestages**

**Bundesregierung**

**Bundesrat**

**Fraktionen und Gruppen**

## **II. Liste der Sachverständigen für die Öffentliche Anhörung am 14. März 2005**

1. Klaus Bräunig Bundesverband der Deutschen Industrie, Berlin
2. Dr. Alexander Dix Landesbeauftragter für den Datenschutz und für  
das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg
3. Dr. Peter Eigen Transparency International, Berlin
4. Prof. Dr. Martin Ibler Universität Konstanz
5. Prof. Dr. Michael Kloepfer Humboldt-Universität zu Berlin
6. Dr. jur. Falk Peters European society for e-government (ESG),  
Bonn/Berlin
7. Dr. Manfred Redelfs Netzwerk Recherche e. V., Hamburg
8. Dr. jur. habil. Utz Schliesky Deutscher Landkreistag, Berlin  
Privatdozent an der Christian-Albrechts-Universität  
zu Kiel
9. Kjell Swanström Parliamentary Ombudsman, Stockholm

### **III. Thematische und zeitliche Strukturierung der Sachverständigenanhörung**

#### **1. Problem und Ziel (zur grundsätzlichen Erforderlichkeit eines IFG)**

#### **2. Zum Gesetzentwurf**

##### **Block 1**

##### **Das Informationsfreiheitsgesetz im internationalen und nationalen Rechtsvergleich**

- Erfahrungen in anderen Ländern und der Europäischen Union,
- Erfahrungen in 4 Bundesländern mit eigenen Informationsfreiheitsgesetzen,
- Stellung des Informationsfreiheitsbeauftragten, § 12
- Vergleich mit dem Umweltinformationsgesetz des Bundes,
- Das Regelungsverhältnis von IFG und anderen bundesgesetzlichen Öffnungsklauseln, § 1 Abs. 3.

##### **Block 2**

##### **Die Ausgestaltung des Verfahrens und die Rechte der Antragsteller**

- Antragsbefugnis, Art des Interesses, Jedermannsrecht nach § 1 Abs. 1
- Begriff der Behörde, § 1 Abs. 1
- Rechtsschutz/Rechtsweg, § 9
- Pflichten der Behörde/ Bearbeitung der Anträge, §§ 7, 8
- Gebühren, § 10, verwaltungsinterne und externe Kosten
- Verfahrensrechte Dritter, § 8

##### **Block 3**

##### **Das Transparenzniveau des Gesetzes und die Ausnahmeregelungen**

- Schutz von besonderen öffentlichen Belangen nach § 3
- Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses nach § 4
- Schutz des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses nach § 6
- Schutz personenbezogener Daten, § 5; Verhältnis zum BDSG

##### **Block 4**

##### **Zuständigkeiten und weiterer Umgang mit dem Gesetz**

- Veröffentlichungspflichten der Behörden, § 11, Verhältnis zu E-Government
- Evaluierung des Gesetzes durch das Parlament, 14
- Bericht der Bundesregierung, § 14
- Befristung des Gesetzes, § 15

#### **3. Schlussrunde**

## Zeitplan

10.00 - 10.45	<b>1. Problem und Ziel</b> (zur grundsätzlichen Erforderlichkeit eines IFG, Eröffnungsrunde)
10.45 - 11.30	<b>2. Block 1</b> <u>Das Informationsfreiheitsgesetz im internationalen und nationalen Rechtsvergleich</u>
11-30 - 12.15	<b>2. Block 2</b> <u>Die Ausgestaltung des Verfahrens und die Rechte der Antragsteller</u>
12.15 - 12.45	<b>Mittagpause mit Imbiss</b>
12.45 - 13.45	<b>2. Block 3</b> <u>Das Transparenzniveau des Gesetzes und die Ausnahmeregelungen</u>
13.45 - 14.30	<b>2. Block 4</b> <u>Zuständigkeiten und weiterer Umgang mit dem Gesetz</u>
14.30 - 15.00	<b>3. Schlussrunde</b>

## **IV. Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten**

### **Sprechregister der Sachverständigen**

	<b>Seite</b>
<b>Klaus Bräunig</b>	11, 16
<b>Dr. Alexander Dix</b>	13, 59, 71
<b>Dr. Peter Eigen</b>	15, 57, 74
<b>Prof. Dr. Martin Ibler</b>	18, 52, 75
<b>Prof. Dr. Michael Kloepfer</b>	20, 50, 78
<b>Dr. jur. Falk Peters</b>	22, 48, 83
<b>Dr. Manfred Redelfs</b>	24, 45, 87
<b>Dr. jur. habil. Utz Schliesky</b>	25, 42, 90
<b>Kjell Swanström</b>	28, 40, 65, 94

### **Sprechregister der Abgeordneten**

<b>Vors. Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast</b>	10, 15, 18, 28, 30, 33, 37, 39, 40, 45, 46, 55, 56, 64, 65, 66, 71, 80, 86, 90, 96
<b>Abg. Dr. Michael Bürsch</b>	30, 66
<b>Abg. Beatrix Philipp</b>	32, 69
<b>Abg. Silke Stokar von Neuforn</b>	34, 70
<b>Abg. Gisela Piltz</b>	35, 69, 81
<b>Abg. Grietje Bettin</b>	37
<b>Abg. Jörg Tauss</b>	38, 68
<b>Abg. Thomas Strobl (Heilbronn)</b>	39
<b>Abg. Dr. Ole Schröder</b>	68

## V. Protokollierung der Anhörung (Bandabschrift)

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Liebe Experten, liebe Gäste, ich möchte die 58. Sitzung des Innenausschusses hiermit eröffnen und Sie sehr herzlich begrüßen. Ich heiße Cornelia Sonntag-Wolgast, ich bin die Vorsitzende des Innenausschusses und leite diese öffentliche Anhörung von Sachverständigen.

Zunächst möchte ich mich herzlich bei den verehrten Herren Sachverständigen bedanken, dass Sie unserer Einladung nachgekommen sind und die Fragen unserer Kolleginnen und Kollegen aus dem Innenausschuss und auch aus den mitberatenden Ausschüssen zu dieser Thematik zum vorliegenden Gesetzentwurf beantworten wollen. Sie wissen, dass die Ergebnisse dieser Anhörung dazu dienen, die Beratungen zu diesem Gesetzentwurf vorzubereiten und sicher auch zu bereichern.

Ich begrüße auch alle anwesenden Gäste und Zuhörer sowie die Vertreter der Medien, die durch ihre Anwesenheit das öffentliche Interesse an diesem Thema dokumentieren, was bei dieser Thematik besonders wichtig ist. Wir erwarten auch Vertreter der Bundesregierung, die ich dann begrüßen werde.

Ich möchte Ihnen mitteilen, dass die Sitzung live im Hauskanal des Deutschen Bundestages übertragen wird.

Wir haben Sie gebeten, eine schriftliche Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf und den damit verbundenen Fragestellungen abzugeben, für die eingegangenen Stellungnahmen möchte ich mich bedanken. Das mache ich zugleich auch für diejenigen, die nicht als Sachverständige eingeladen sind, um hier Rede und Antwort zu stehen, also für diejenigen interessierten Verbände und Initiativen, die uns ihre Meinung auch in schriftlicher Form vorher übermittelt haben. Die Stellungnahmen sind an die Mitglieder des Innenausschusses und der mitberatenden Ausschüsse verteilt worden und werden dem Protokoll über die Anhörung beigelegt. Ich gehe davon aus, dass Sie damit einverstanden sind, dass die Anhörung öffentlich ist und die Aufnahme der Stellungnahme in eine Gesamtdrucksache erfolgt.

Von der heutigen Anhörung wird eine Bandabschrift gefertigt und deshalb bitte ich Sie, vor Ihrem Redebeitrag Ihren Namen zu nennen. Es wird aber so sein, dass ich Sie jeweils aufrufe. Es ist wichtig, damit man bei der Bandabschrift die Redebeiträge richtig zuordnen kann. Das Protokoll wird Ihnen zur Korrektur übersandt, im Anschreiben werden Ihnen Details zur Behandlung mitgeteilt. Die Gesamtdrucksache bestehend aus Protokoll und schriftlichen Stellungnahmen wird im Übrigen auch ins Internet eingestellt.

Zum zeitlichen Ablauf: Wir haben insgesamt eine Zeit von jetzt 10.15 Uhr bis 15.00 Uhr vorgesehen, eine halbstündige Pause etwa gegen 12.15 Uhr. Sie merken schon, dass es Angebote wie Brötchen, Würstchen usw. am Rande des Geschehens vor der Tür gibt. Wer in der Pause ein warmes Essen bevorzugt, der wird gebeten, die Kantine hier innerhalb des Reichstagsgebäudes aufzusuchen.

Einleitend möchte ich jedem Sachverständigen die Gelegenheit geben, in einer kurzen Erklärung von bitte jeweils nur 3 Minuten Kernaussagen zum Anliegen dieses Gesetzesvorhabens akzentuiert darzustellen. Da wir eine Gliederung in Blöcke haben, soll der Einstieg der Sachverständigen nur am Anfang sein, also nicht zu jedem einzelnen Punkt. Das wollen wir lieber in der Runde mit Frage und Antwort behandeln. Also bitte nur zum Einstieg das kurze Statement zu den Kernaussagen und Bewertungen. Danach würden wir mit der Befragung durch die Berichterstatter und die weiteren Abgeordneten beginnen. Wir haben die thematische und zeitliche Strukturierung dieser Sachverständigenanhörung auch der Einladung beigefügt. Das ist natürlich ein ehrgeiziger Zeitplan, aber als Orientierung brauchbar.

Ich sehe, dass Sie offenbar damit einverstanden sind, dafür bedanke ich mich. Ich möchte, so wie es bei uns meistens der Brauch ist, entsprechend der alphabetischen Reihenfolge, Herrn Klaus Bräunig vom Bundesverband der Deutschen Industrie um ein kurzes Einführungsstatement bitten. Bitte schön, Herr Bräunig.

**SV Klaus Bräunig** (Bundesverband der Deutschen Industrie – BDI): Frau Vorsitzende, meine sehr verehrten Damen und Herren Abgeordnete, ich bedanke mich herzlich für die Möglichkeit, hier zum Informationsfreiheitsgesetzentwurf einige Anmerkungen zu machen. Sachgerechte Information der Bürger, Kunden und Verbraucher ist wichtig. Wir haben in Deutschland grundgesetzlich eine große

Gewährleistung und wir haben auch eine ausgefeilte Abwägung unterschiedlicher Interessen rechtlich gesichert. Deswegen meine ich, dass der Rechtsvergleich mit anderen Ländern, der zu diesem Gesetzentwurf häufig bemüht wird, über die Kenntnis der Gesetze hinaus auch die Rechtskulturen einbeziehen muss. Das haben wir insbesondere mit den USA ausführlich vor unserer Stellungnahme getan. Wir sehen vor diesem Hintergrund keinen Bedarf für einen umfassenden Auskunftsanspruch des Einzelnen, ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen.

Ich möchte weiter sagen, dass die Freiheit des Einzelnen dort endet, wo sich die Interessen des anderen zeigen. Deswegen hat der Gesetzentwurf mit gutem Grund einen Teil der Bundesverwaltung von seinem Anwendungsbereich ausgenommen, weil andere Interessen schutzwürdig sind, von der Strafverfolgung über die Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden. Wir meinen aber, dass hier noch Ergänzungsbedarf, insbesondere zum öffentlichen Auftragswesen besteht. Es ist ein gutes Beispiel, dass Unternehmen ihre Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, ihre Wertschöpfung und ihr gesamtes Know-how öffentlichen Behörden zu einem bestimmten Zweck zur Verfügung stellen. Ich erkenne ausdrücklich an, dass im Gesetzentwurf, anders als in der letzten Legislaturperiode, Verbesserungen einformuliert worden sind. Unsere Stellungnahme macht hier ergänzende Vorschläge. Ich möchte darauf aufmerksam machen, dass Geschäftsgeheimnisse gesetzlich nicht definiert sind. Es ist letztlich die Summe aller Erfahrungen und Fabrikationsleistungen, Produktionsverfahren, Lizenzen, Vertriebswege, also das gesamte Know-how, mit denen Unternehmen im Wettbewerb stehen. Ich darf auf den wirtschaftspolitischen Zusammenhang verweisen, dass es darum geht, Wertschöpfung in Deutschland zu halten und zu sichern. Hier spielt genau dieser Punkt eine entscheidende Rolle.

Ein konkretes Beispiel: Arzneimittelentwicklung kostet in der Regel 10 Jahre, bis ein Arzneimittel soweit ist, an den Markt zu kommen und die Unternehmen sagen uns, dass das leicht um 700 bis 800 Mio. Dollar Entwicklungskosten bedeutet, oder in den Behörden schnell 600 Aktenordner zu einem Arzneimittel angelegt werden. Wenn diese Daten bekannt sind und anderweitig verwendet werden, kann es das Unternehmen entscheidend treffen. Deswegen sind wir der Meinung, dass die Behörde nicht alleine entscheiden kann, was dem Unternehmen schadet, hier muss der Unternehmer beteiligt werden.

Man muss sich auch vorstellen, dass im Ausfluss dieses Gesetzentwurfs über die Frage, was Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sowie ähnliche Tatsachen und Daten sind, gestritten werden kann und dass das auch Verwaltungs- und justiziarischen Aufwand bedeuten wird.

Ich fasse meine kurze Einführung zusammen. Erstens: Ich respektiere das gut gemeinte Ziel, was mit diesem Informationsfreiheitsgesetz-Entwurf verfolgt wird – Transparenz und Demokratie. Man muss aber den Rechtsvergleich bitte auch vollständig machen. Wir übernehmen aus guten Gründen nicht alles aus anderen Rechtskulturen. Zweitens: Man muss den Zusammenhang mit der EU sehen und ihren beabsichtigten Regelungen nicht vorgreifen. Drittens: Bei einem Gesetz, was wir nicht unbedingt brauchen, sollten wir uns gut überlegen, ob wir es beschließen. Die Beweislast haben diejenigen, die das Gesetz befürworten. Die Unternehmen sagen uns, dass das Gesetz von ihnen nicht verlangt und erwartet wird. Das führt mich zu meinem letzten Punkt: Sollte die Politik diesen Gesetzentwurf weiterverfolgen, sind weitere Optimierungen notwendig, zu denen wir uns in unserer Stellungnahme ausführlich geäußert haben. Ich wäre dankbar, wenn diese Formulierungsvorschläge dann auch berücksichtigt werden. Herzlichen Dank, Frau Vorsitzende.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Ich bedanke mich und gebe das Wort an Herrn Dr. Dix weiter, Landesbeauftragter für den Datenschutz Brandenburg. Bitte schön!

SV **Dr. Alexander Dix** (Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Auch ich danke für die Einladung. Ich spreche zugleich im Namen meiner Kollegin und Kollegen in den Ländern Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Berlin, die wie Brandenburg als einzige Bundesländer bisher ein Informationsfreiheitsgesetz haben.

Wir begrüßen es außerordentlich, dass dieser Gesetzentwurf in den Deutschen Bundestag eingebracht worden ist. Um auf meinen Vorredner einzugehen: wir halten dieses Gesetz unbedingt für notwendig, bei aller Kritik im Detail. Mit der Verabschiedung eines Bundesinformationsfreiheitsgesetzes wird eine notwendige

Voraussetzung dafür geschaffen, dass Deutschland zu einer demokratischen Informationsgesellschaft werden kann. Zugleich wird ein rechtspolitischer Rückstand gegenüber mehr als 50 Ländern dieser Erde und auch gegenüber der Rechtsentwicklung der EU aufgeholt. Ich erinnere daran, dass der Entwurf des Europäischen Verfassungsvertrages, der dem Deutschen Bundestag demnächst zur Ratifikation vorliegen wird, ein Grundrecht auf Informationszugang enthält, ebenso wie ein Recht auf gute Verwaltung. Dazu gehört auch Verwaltungstransparenz. Die Erfahrungen in den Bundesländern, für die ich spreche, haben zweierlei gezeigt: Mehr Transparenz durch allgemeine Informationszugangsrechte eröffnen den Bürgerinnen und Bürgern mehr Mitgestaltungsmöglichkeiten, auch im Alltag und in ihrer alltäglichen Kommunikation mit der Verwaltung. Verwaltungstransparenz ist auch im Interesse der Wirtschaft, denn Investoren wie auch mittelständische Unternehmen wollen Informationen aus einer Hand über Ansiedlungsbedingungen und über den Stand von Genehmigungsverfahren. Transparenz dient zudem auch dem Abbau und der Verschlankung von Bürokratie.

Die zweite Erfahrung: Unsere Erfahrung mit der Doppelrolle als Landesbeauftragte für Informationszugang und Datenschutz sind durchweg positiv, insofern begrüßen wir auch die im Entwurf vorgesehene Übertragung der Aufgabe eines Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit auf den Bundesbeauftragten für den Datenschutz uneingeschränkt.

Informationsfreiheit findet dort ihre Grenzen, wo überwiegende öffentliche und private Belange einer Offenlegung von Informationen entgegenstehen. An dieser entscheidenden Stelle bei der gesetzlichen Beschreibung der Ausnahmetatbestände entscheidet sich aber auch, ob das Informationsfreiheitsgesetz tatsächlich den Bürgerinnen und Bürgern mehr Informationszugang eröffnet, oder ob es eher ein Gesetz mit symbolischem Charakter bleibt. Vor diesem Hintergrund plädieren wir für eine kritische Durchsicht und Straffung des Ausnahmekatalogs. In Anlehnung an das neue Umweltinformationsgesetz sollten alle öffentlichen und privaten Geheimhaltungsinteressen mit dem öffentlichen Interesse am Informationszugang abgewogen werden und hinter einem überwiegenden Offenlegungsinteresse auch zurücktreten. Undifferenzierte Bereichsausnahmen für ganze Verwaltungsbereiche sind ebenso abzulehnen, wie die Ausklammerung fiskalischer Tätigkeiten von Behörden aus dem Anwendungsbereich dieses Gesetzes. Herzlichen Dank!

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Ich bedanke mich. Zwischenzeitlich kann ich auch als Vertreter der Bundesregierung den Parlamentarischen Staatssekretär beim Bundesminister des Innern, Herrn Fritz Rudolf Körper, begrüßen und gebe weiter an Herrn Dr. Peter Eigen von Transparency International. Bitte schön!

SV **Dr. Peter Eigen** (Transparency International): Auch ich bedanke mich sehr herzlich, Frau Vorsitzende, für die Einladung. Bei Transparency International, sowohl der internationalen Organisation als auch der deutschen Sektion, herrscht große Genugtuung, dass endlich auch in Deutschland ein Gesetz zur Informationsfreiheit vorgelegt worden ist. Wir halten es für sehr notwendig, dass dieses Gesetz wirkungsvoll und bald eingeführt werden wird. Um den Zusammenhang herzustellen, möchte ich kurz darauf hinweisen, dass das Verwaltungsgericht Regensburg in einem neuen Urteil den Freistaat Bayern dazu verpflichtet hat, ein Volksbegehren zuzulassen, dass mehr Transparenz über städtische Betriebe fordert. In seiner Begründung zitiert das Gericht eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1975. Ich zitiere: „Die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes. Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt, zu verfolgen, was politisch geschieht, ist nicht möglich.“ Besser kann man das kaum formulieren, als es damals das Bundesverfassungsgericht getan hat. Wir schließen uns mit unserer internationalen und auch nationalen Perspektive dieser Argumentation als einen ganz wichtigen Grundgedanken an.

Ich selbst habe jahrelang für die Weltbank gearbeitet. Aus Rücksicht auf unsere Partner haben wir damals weitgehend Vertraulichkeit praktiziert. Ich erinnere Sie daran, dass hier in Berlin schon 1988 machtvolle Demonstrationen abgehalten wurden, die dann fast 10 Jahre lang die Bank in große Schwierigkeiten brachten. Die Forderung, auf die sich die Demonstranten und Kritiker in Medien und Hörsälen einigen konnten: mehr Transparenz. Die Weltbank ist dieser Forderung in erheblichem Umfang gerecht geworden. Heute wird sie auch in der kritischen Zivilgesellschaft als Partner ernst genommen. Die Demonstrationen wenden sich nunmehr gegen die Welthandelsorganisation. Wieder sind sich alle einig in den Forderungen nach mehr Transparenz. So lange die nicht gegeben ist, wird der Verdacht nicht verstummen, dass die Welthandelsorganisation sich von mächtigen wirtschaftlichen Interessen steuern lässt. Die Akteure dieser Interessen sind selbst

unter Druck. Die Forderung der Publizität der Vorstandsbezüge in Deutschland ist nur ein kleiner Teil dieses Drucks, der sich weltweit aufbaut und nach der Enron-Krise z. B. in den Vereinigten Staaten schon konkrete Konsequenzen hatte. Mangelnde Transparenz über Finanzströme fördert Korruption und Steuerhinterziehung und trägt so zur öffentlichen Armut bei. Ich spreche und diskutiere fast wöchentlich auf einer Konferenz irgendwo in der Welt und regelmäßig werde ich nach dem Korruptionswahrnehmungs-Index, dem Corruption-Reception Index gefragt und warum dort die skandinavischen Länder so gut abschneiden. Sie kennen das Argument, auch Herr Swanström wird das unterstützen können, weil sie eine lange Tradition in Transparenz der Verwaltung haben. Wenn ich dann nach Deutschland gefragt werde, begegne ich regelmäßig absolutem Unverständnis, dass Deutschland so hinter allen vergleichbaren Ländern hinterherhinkt. Das passt nicht zu dem Image eines fortschrittlichen und erfolgreichen Staates. Fast alle anderen sehen in der Transparenz der Verwaltung einen großen Vorteil für alle und nicht eine Belastung.

Als wir uns Anfang der 90er Jahre für das Wort Transparenz in unserem Namen entschieden haben, war das politisch ein Nichtwort, ein „Non-word“. Heute ist es eine Art Schlüsselbegriff. Nicht nur für eine lebendige Demokratie. Weltweit knüpfen Anstrengungen zur Bürokratisierung daran an, in Deutschland zurzeit die Vorschläge zur Verschlinkung des Vergaberechts, und natürlich ist Transparent das Zauberwort bei der Vermeidung von Korruption. Wer damit rechnen muss, dass jeder Fachmann der Republik das Recht hat, in den Akten einen Verdacht zu verfolgen, wird sich genauer beobachtet fühlen, als etwa durch fachliche Generalisten der Rechnungshöfe. Informationsfreiheit löst nicht das Problem der Korruption, ist aber ein zentraler Baustein eines glaubwürdigen Präventivsystems.

Wir begrüßen daher sehr die Initiative, endlich ein Informationsgesetz auf Bundesebene einzuführen. Doch der vorliegende Gesetzentwurf hat Schwächen. Wir haben zusammen mit unseren Partnern schriftlich darauf hingewiesen. Ich will bei meinen einleitenden Worten nur wenige Beispiele nennen: Die Wirtschaftsverbände haben sich mit einem unüblich weitgehenden Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen durchgesetzt. Eine Abwägung von höherrangigen Rechten der Allgemeinheit ist nicht vorgesehen. Wir bedauern das sehr. Gleichzeitig müsste damit aber allen klar sein, dass das bisher einzige Gegenargument gegen ein Gesetz von Seiten der Wirtschaft ausgeräumt ist. Der Gesetzentwurf ist aus der Mitte des

Parlaments erarbeitet worden, weil zu befürchten war, dass die Regelungsabsicht eines Gesetzes, wie schon in der letzten Legislaturperiode, in der Ministerialbürokratie bis zur Farce entstellt werden könnte. Die große Zahl der Ausnahmetatbestände zeigt, wie sehr auch das Parlament mit den eigenen Interessen der Ressourcen zu kämpfen hatte. Durch Ausnahmetatbestände, die nicht den Kern des Schutzwürdigen treffen oder unnötig repetitiv und allgemein sind, wird es der Verwaltung leicht gemacht, Gründe für die Ablehnung des Informationsbegehrens des Bürgers zu finden oder zu konstruieren.

Aus der Sicht der Korruptionsvermeidung und –verfolgung ist besonders problematisch, dass kein Informationszugang bestehen soll, wenn durch die Akteneinsicht fiskalische Interessen des Bundes beeinträchtigt werden. Korruption setzt häufig da an, wo finanzielle Interessen berührt werden und die Abschreckungswirkung des Gesetzes könnte bei Beibehaltung dieser Formulierung erheblich eingeschränkt werden.

Schließlich erfüllt es uns mit Unbehagen, dass die Laufzeit des Gesetzes begrenzt wird. Dieses Gesetz soll eine Jahrhundert alte Kultur ändern. Das tut man nicht in wenigen Jahren. Häufig dauert die Vorbereitung zur Durchführung des Gesetzes schon Jahre. Dagegen begrüßen wir die Absicht, das Gesetz zu evaluieren.

Ich möchte noch einmal unterstreichen: Alternativvorschläge für Änderung von Formulierungen liegen vor, oft in vorhandenen Gesetzen. Eventuelle technische Schwächen des Gesetzentwurfs könnten mit geringem Aufwand korrigiert werden. Die Zeit ist überreif für Informationsfreiheit, nicht nur weil sich Deutschland kürzlich durch Unterschrift einer Anti-Korruptionskonvention dazu verpflichtet hat. Widerstände dagegen erneuern international den Eindruck, dass sich Deutschland vor den notwendigen Reformen scheut. Angesichts der langen Tradition von Vertraulichkeit in der deutschen Verwaltung mag das menschlich verständlich sein, akzeptabel ist es nicht, wenn Politik und Verwaltung das Vertrauen zurückgewinnen wollen, von dem das Bundesverfassungsgericht damals gesprochen hat.

Transparency International und Transparency Deutschland, in dessen Namen ich hier heute auch spreche, halten ein Informationsfreiheitsgesetz für einen Eckstein in der Schutzmauer gegen Korruption. Es begrüßt das Engagement des Parlaments in

dieser Sache. Transparency International vertraut darauf, dass diese Anhörung zu einem Informationsfreiheitsgesetz beiträgt, mit dem sich Deutschland international sehen lassen kann. Herzlichen Dank!

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Danke schön! Trotzdem darf ich Sie bitten, sich an die drei Minuten-Begrenzung zu halten. Ich wollte jetzt nicht unterbrechen, weil es von Ihnen so ja auch ganz bewusst noch einmal zusammengefasst war. Als Nächster bitte Herr Prof. Ibler vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Konstanz.

SV **Prof. Dr. Martin Ibler** (Universität Konstanz – Fachbereich Rechtswissenschaft): Guten Tag meine Damen und Herren, Frau Vorsitzende. Ich begrüße die grundsätzlichen Ziele des Gesetzentwurfs, nämlich mehr Transparenz der Verwaltung und bessere Informationen der Bürger als Grundlage für die demokratische Willensbildung. Trotzdem finden Sie hier unter den Sachverständigen in mir wahrscheinlich denjenigen, der dem Gesetzentwurf am kritischsten gegenübersteht. Das liegt an zwei wesentlichen Ausgestaltungen: Einmal an dem voraussetzungsfreien Informationsanspruch, der Jedermann zugestanden werden soll, und damit verbunden, der Zurückdrängung der Rechte Dritter, die dieser Gesetzentwurf zur Folge haben wird.

Zunächst einmal zum ersten Teil: der voraussetzungslose Informationsanspruch. Er kontrolliert mittelbar die Verwaltung mit, wenn jeder Bürger jeden Mitarbeiter der Verwaltung befragen und Informationen verlangen kann. Das führt zu einer gewissen Kontrolle. Diese Kontrolle ist aber sozusagen willkürlich, weil jeder Bürger beliebige Fragen stellen und punktuell was ihn interessiert oder nicht interessiert fragen kann. Diese Kontrolle nützt voraussichtlich einem Rechtsstaat wenig. Wir haben auch schon in der Staatsaufsicht eine rechtsstaatliche Kontrolle, die - begrenzt durch rechtsstaatliche Instrumente - nicht willkürlich im Einzelfall, sondern nach festen Regeln die untergeordnete Behörde überwachen kann. Ein Informationszugang, der von links und rechts dazwischenschießt und auch kontrolliert, der führt dazu, dass dieses System nicht wirkungsvoll durchgehalten werden könnte, weil die Beamten sich mehr darauf konzentrieren müssen, diese Anfragen zu beantworten. Die Kontrolle, die angestrebt wird, halte ich nicht für sachgerecht.

Ein weiteres Problem des Informationsanspruchs ist, dass unser öffentlich-rechtliches Verwaltungssystem dadurch durchlöchert wird, dass der einzelne Bürger letztendlich Interessen der Allgemeinheit geltend macht, nämlich das Interesse an mehr Demokratie und an besserer Kontrolle der Verwaltung. Typischerweise haben die Bürger aber nur in unserem öffentlichen Rechtssystem die Befugnis, ihre eigenen, durch subjektive Rechte gekennzeichneten Positionen geltend zu machen. Dieses System, das bis in den Verwaltungsrechtsschutz hinein durchgehalten wird, wird letztendlich durchlöchert, mit unabsehbaren Folgen.

Der letzte Punkt ist, dass der Datenschutz und insbesondere der Schutz der Rechte Dritter durch dieses Gesetz sehr stark aufgeweicht wird. Das Datenschutzrecht basiert auf dem Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung. Danach darf der Staat nur Daten zu ganz bestimmten Zwecken erheben. Wenn jeder dritte Bürger diese Daten abfragt, dann ist die Zweckbindung weg. Man fragt sich, wie kann die Verwaltung dagegen ansteuern, um das zu verhindern? Es ist schwierig, weil der voraussetzungslose Informationsanspruch auf der einen Seite die Demokratie und die Verwaltungskontrolle sichern soll und auf der anderen Seite vielleicht Datenschutzrechte Dritter nicht in dem Maße ins Gewicht fallen, wie sie ins Gewicht fallen müssten. Der Datenschutz endet in einer Abwägungsentscheidung des Beamten und diese Abwägungsentscheidung ist nicht durch rechtliche Maßstäbe im Gesetzentwurf vorgegeben. Das zieht sich bis in den Rechtsschutz Dritter weiter, nämlich derjenigen, deren Daten preisgegeben werden sollen; ihr Rechtsschutz ist spärlich geregelt. Hinzu kommt als letzter Punkt, dass der Datenschutzbeauftragte, der gerade für den Schutz der Daten zuständig sein soll, jetzt zum Informationsbeauftragten gemacht wird und letztendlich mittelbar mit darüber entscheidet, welche Daten preisgegeben werden. Der Informationsschutzbeauftragte wird sozusagen zum Datenpreisgeber gemacht. Wir hören von den Datenschutzbeauftragten keine Kritik an dieser Maßgabe, denn sie erfahren einen Zuwachs an Kompetenz und man kann verstehen, dass aus dieser Richtung keine Kritik kommt. Meine Damen und Herren, ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast:** Ich bedanke mich ebenfalls und gebe das Wort an Herrn Prof. Michael Kloepfer von der Humboldt-Universität zu Berlin weiter.

**SV Prof. Dr. Michael Kloepfer** (Humboldt-Universität zu Berlin – Juristische Fakultät): Ich würde zwischen dem „Ob“ und „Wie“ des Gesetzentwurfs unterscheiden. Dass wir ein Informationsfreiheitsgesetz brauchen, ist meines Erachtens nicht ernsthaft zu bestreiten. Die internationale Umgebung, in der wir uns befinden, zeigt, dass wir eine Sonderrolle haben, deren Legitimation ungewiss ist. Deswegen die klare Antwort auf die Frage des „Ob“ – uneingeschränkt: Ja, wir brauchen ein Informationsfreiheitsgesetz. Warum, ist zum Teil schon gesagt worden. Demokratie und Transparenz sind sozusagen Schwestern. Transparenz bedeutet, dass demokratische Kontrolle effektiviert wird, dass der Schutz des Bürgers, den man in seine eigene Hand legt, dadurch erweitert werden kann, dass der Bürger an Entscheidungsvorgängen in der Demokratie teilhaben kann, dass er kontrollieren kann und dass er Einfluss auf Kontrolle gewinnt. Die Kontrolle ist kein Selbstzweck, sondern es ist auch die Vorstellung, dass ich durch Informationsansprüche die Verwaltung steuern kann. In dem Augenblick, wo man weiß, diese Dinge werden an die Öffentlichkeit kommen können, verhält man sich anders, als wenn man weiß, eventuell kann ich es geheim halten. Das ist ein ganz wichtiger Punkt für eine demokratische Kontrolle der Verwaltung.

Die Befürchtungen, die geäußert werden, sind nicht von dieser Welt. Wir haben Erfahrungen und es ist auch ganz vernünftig zunächst zu sagen, da gibt es Erfahrungen im Ausland. Diese sind für uns allerdings etwas schwieriger zu beurteilen, denn es bedeutet immer die Notwendigkeit eines Gesamtvergleichs aller Umstände. Wie ich gehört habe, sind die Befürchtungen im Ausland aber nicht eingetreten. Wir haben auch innerstaatliche Vergleichsmaßstäbe, nämlich beim Umweltinformationsgesetz. Da hatten wir vor 10 Jahren genau die gleichen Befürchtungen – die Welt bricht zusammen, wenn ein Umweltinformationsgesetz kommt. Nichts davon ist eingetreten. Das Umweltinformationsgesetz funktioniert. Es ist auch nicht zur Blockade von industriellen Investitionsentscheidungen gekommen. Natürlich ist es hier und da verbessert worden, aber das ist die Möglichkeit, die man hat, wenn man 10 Jahre mit einem Gesetz lebt, noch einen weiteren Ausbau zu machen. Unsere europäischen Partner verstehen diese Öffentlichkeitsangst der Deutschen nicht. Das Umweltinformationsgesetz zeigt auch, dass es in einem Bereich sehr vernünftig funktionieren kann. Soweit ich es beurteilen kann, sind die vier Bundesländer, die ein Informationsfreiheitsgesetz haben, durch das Gesetz auch nicht gelähmt worden. Wir haben weiter die landespresserechtlichen

Auskunftsansprüche. Auch dort, bei einem vergleichbaren voraussetzungslosen Anspruch, sind mir solche Blockaden nicht bekannt. Also uneingeschränktes „Ja“ zum „Ob“.

Beim „Wie“ gibt es allerdings Fragezeichen. Beim „Wie“ kann man sicherlich erhebliche Korrekturen vornehmen. Die Ausnahmen sind mir persönlich viel zu breit geraten. Auch da hätte es sich angeboten, das Umweltinformationsgesetz anzuschauen, das ja auf Grund der Erfahrungen Feintarierungen vornimmt. Der Entwurf bekennt sich zu dem Grundsatz „so viel Informationen wie möglich, so viel Geheimnisschutz wie nötig“. Das steht jedenfalls in der Begründung drin. Wenn man allerdings diese riesenhaften Ausnahmekataloge sieht, fragt man sich, ob es nicht umgekehrt geworden ist – „so viel Geheimnisschutz wie möglich, so wenig Informationsfreiheit wie nötig“. Das ist zugegebenermaßen etwas polemisch, aber es fällt sofort auf. Wenn Sie sich den Grundsatz des § 1 ansehen und die riesenhaften Ausnahmen, die dahinter kommen, da fragt man sich schon, wo ist hier eigentlich die „Hauptmusik“. Ich glaube, dass man weitere Feinregulierungen und Abwägungen vornehmen kann. Man sollte Belange, aber nicht Bereiche schützen. Ganze Behördenzweige zu schützen halte ich nicht für richtig. Ich glaube aber bei vorsichtiger Durchsicht des Entwurfs eines sagen zu können, dass die Ausnahmen, wirklich jedes Verfassungsbedenken ausschließen. Der Gesetzgeber will auf der sicheren Seite sein und mit diesen breiten Ausnahmen ist jede verfassungsrechtliche Kritik meines Erachtens nicht mehr gerechtfertigt. Ich meine, es lässt sich sehr viel mehr zugunsten der Informationsfreiheit im Sinne der Abwägung machen, z. B. auch beim Betriebs- und Geschäftsgeheimnis. Das lässt sich sicherlich in den Artikeln 12, 14 usw. verankern. Aber die sind unter Beschränkungsvorbehalt, wie natürlich auch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Es hat ein schonender Ausgleich stattzufinden, zwischen demokratischen Transparenzanforderungen und den sicherlich zu respektierenden verfassungsrechtlichen Bemühungen. Das sind sozusagen Vorabentscheidungen – Geheimnisschutz geht immer vor –, aber es ist eigentlich einem verfassungsrechtlichen Abwägungsdenken fremd. Insoweit kann man hier noch stärker differenzieren und die Ausnahmen etwas konturieren und einengen. Aber, ich habe die Entwicklung des Umweltinformationsgesetzes sehr intensiv verfolgt, als Einstiegsgesetz ist das IFG geeignet. Man muss immer sehen, wenn ein solches Gesetz erst einmal in die Praxis geht, führt es dort zu Erfahrungen und dann kann man es verbessern und die Ausnahmen, anhand des Feinmaterials

und der Probleme, die auftauchen, etwas konturieren. Wenn wir das Informationsfreiheitsgesetz einführen, würde ich auch sagen: Als Einstiegsgesetz „Ja“. Selbst wenn Wünsche im Hinblick auf die sehr breiten Ausnahmen übrig bleiben. Vielen Dank!

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Ich bedanke mich. Als Nächster bitte Herr Dr. Falk Peters von der European Society for e-Government. Bitte schön!

SV **Dr. jur. Falk Peters** (European Society for e-Government (ESG) – Bonn/Berlin): Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren, ich freue mich, dass ich einmal aus der Sicht des e-Government ein paar Worte über dieses Gesetz verlieren kann. Es geht mir zunächst einmal um die Feststellung der schlechten legislativen Qualität des Gesetzes. Dieses Gesetz ist so auslegbar, dass es entweder links liegen gelassen wird oder aber im Gegenteil Gerichtsprozesse provoziert. Der Grund dafür liegt darin, dass man einen Kompromiss machen will zwischen dem Auskunftsbegehren von Menschen bzw. Unternehmen und sonstigen Belangen, die von denjenigen, die die Auskunft erteilen sollen, zu schützen sind. Vorschläge, wie man die legislative Qualität verbessern kann, habe ich in der schriftlichen Stellungnahme gemacht. Das Schlagwort ist „prädikat- und aussagenlogische Überprüfung“ des Textes insgesamt.

Als ich neulich auf einer internationalen Veranstaltung über e-Government sprach, sagten einige Vertreter aus Mitgliedsländern der EU: „Was wollen Sie mit e-Government, Sie haben ja nicht einmal ein Informationsfreiheitsgesetz“. Da wurde mir schlagartig klar, welche große Bedeutung die möglichst zwanglose Auskunft, die man von Behörden erlangt, im Zusammenhang mit dem e-Government hat. In der Tat ist es so, dass sich ein ganz großer Teil der täglichen Praxis aller Behörden auf allen drei Staatsebenen in schlichtem Verwaltungshandeln und in Verwaltungsakten vollzieht. Deswegen denke ich zunächst einmal an folgenden Vorschlag: Eine ganz einfache gesetzliche Regelung, ich sage mit vier Paragraphen. Zunächst sollte ein „Jedermannsrecht“ sauber statuiert werden. Dann sollten in einem zweiten Paragraphen die Einschränkungen formuliert werden, aber bitte so, dass wir nicht der arbiträren Zufälligkeit von Auslegungsberechtigten allzu sehr anheim gegeben sind. Drittens: Ein Verfahren für den Beauftragten, der möglicherweise Datenschutz- und Informationsfreiheitsbeauftragter zugleich ist; denn er soll ja schlichten bzw.

zuständig für das sein, was nach Ablehnung des Auskunftsbegehrens passiert. Als vierter Paragraph: Das Inkrafttreten des Gesetzes.

Zu den Einschränkungen möchte ich folgendes sagen: Es ist nachvollziehbar, dass Behörden, wenn sie etwas tun, in ihrer Vorbereitung nicht gestört werden wollen und auch nicht sollen. Insbesondere dann nicht, wenn von außen auf die Entscheidungen Einfluss genommen werden soll. Das ist eine bekannte Praxis des Lobbyismus, dessen Interessen ebenfalls nachzuvollziehen sind, der aber hier noch etwas warten muss.

Weiter zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, was auch immer das ist. Es ist nachzuvollziehen, dass z.B. Unternehmen, die im Zusammenhang mit öffentlichen Aufträgen genannt werden, nicht darunter leiden wollen, dass Auskünfte erteilt werden, die dem Auskunftsbegehrenden nicht viel nützen, ihnen selbst aber schaden. Hier muss eine Abwägung getroffen werden, die kasuistisch nicht ausformuliert werden kann, sondern im Einzelfall dem Judiz des Beauftragten obliegt.

Drittens ist natürlich klar, dass Einschränkungen durch den Datenschutz vorhanden sind. Der Datenschutz ist für uns alle eine uralte Materie, er ist durchreguliert, wir haben dazu eine solide Rechtsprechung. Es würde also reichen, dass man regelt, dass der Datenschutz dem Auskunftsbegehren Schranken setzt.

Eine letzte Bemerkung zu dem Punkt, wie die Auskunft erteilt wird; denn es gibt natürlich die Sorge, dass diese Auskunft richtig sein muss. Wer jemals Informationstheorie betrieben hat, weiß, dass man mit natürlicher Sprache so gut wie alles machen kann, ohne dass hinterher böser Wille oder Schlimmeres nachgewiesen werden kann. Dieser Umstand dürfte einer der schwierigsten sein, der beim Entwurf und schließlich in der Fassung des Gesetzes adäquate Berücksichtigung finden will. Ich denke, dass es dazu in Einzelgesprächen noch konkrete Hinweise gibt. Ich war auf der CeBit und habe mich gefreut, gerade auch wegen der heutigen Sitzung, zum ersten Mal auf ein Semantisches Netz zu treffen, wo mit linguistischen und mathematischen Methoden Synonymie hergestellt wird. Das war eine spannende Demonstration. Danke schön!

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Danke schön! Seit Pontius Pilatus gilt „Was ist Wahrheit?“ Als Nächster bitte Herr Dr. Manfred Redelfs, Netzwerk Recherche e.V. Bitte schön!

SV **Dr. Manfred Redelfs** (Netzwerk Recherche e.V., Hamburg): Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich gehöre der Journalistenvereinigung Netzwerk Recherche an, wie erwähnt, vertrete ich hier aber ein Bündnis aus fünf Organisationen, die sich seit längerer Zeit für ein Informationsfreiheitsgesetz stark machen. Das sind die drei Journalistenorganisationen: Deutscher Journalisten-Verband - DJV, Deutsche Journalistinnen- und Journalisten-Union in ver.di, - dju, mein eigener Verband Netzwerk Recherche, die Antikorruptions-NGO Transparency International und die Bürgerrechtsvereinigung Humanistische Union. Wir haben im April vorigen Jahres einen eigenen Gesetzentwurf für ein Informationsfreiheitsgesetz an alle Abgeordneten geschickt. Dieser Tatsache, dass wir uns seit längerer Zeit für ein Informationsfreiheitsgesetz engagieren, können Sie auch entnehmen, dass wir den Schritt, jetzt auch in Deutschland mehr Verwaltungstransparenz zu schaffen, nachdrücklich begrüßen. Die Reform, die mit dem vorliegenden Gesetz eingeleitet wird, ist überfällig. Insbesondere, wenn man den internationalen Vergleich im Blick hat. Es gibt mittlerweile über 50 Staaten, die über ein Informationsfreiheitsgesetz verfügen, und in der erweiterten EU gehört Deutschland zusammen mit den kleinen Ländern Luxemburg, Malta und Zypern zu den letzten, die am Prinzip des Amtsgeheimnisses festhalten.

Konkret versprechen wir uns von dem Gesetz eine Stärkung der demokratischen Beteiligungsrechte. Der Zugang zu Informationen und die Transparenz behördlicher Entscheidungen sind zu einer wichtigen Voraussetzung für die effektive Wahrnehmung von demokratischen Rechten geworden, und wer von den Bürgern verlangt, dass sie sich für die Belange ihres Gemeinwesens interessieren und engagieren, der darf sie dann gegenüber der Verwaltung keineswegs in die Rolle der Bittsteller drängen. Auch die Behörden werden unserer Meinung nach von diesem Kulturwandel profitieren, mehr Transparenz fördert Effizienz und auch die Akzeptanz des Verwaltungshandelns. Hinzu kommt noch der schon erwähnte Faktor der Korruptions-Prävention. Die internationalen Erfahrungen lehren, dass viele Missstände durch den zusätzlichen Kontrollaspekt ans Licht kommen. Das geschieht zum einen durch Bürgeranfragen, aber auch durch Recherchen von Journalisten.

Aus den USA ist auf Grund einer Untersuchung der Georg Washington University z. B. bekannt, dass im zurückliegenden Jahr 4.000 Presseberichte auf Anfragen nach dem Freedom of Information Act (FOIA) zurückgingen. Dabei handelte es sich überwiegend um öffentlich höchst relevante Themen, z. B. dass das Gesundheitsamt in Washington von der erhöhten Bleibelastung des Trinkwassers wusste, dies aber der Öffentlichkeit lange Zeit verheimlicht hat, um nicht unter Handlungsdruck zu geraten. Die immer wieder vorgebrachten Gegenargumente, die sicherlich auch noch ausgiebig diskutiert werden, sind unserer Meinung nach mit einem zentralen Problem befrachtet: Sie halten einer empirischen Überprüfung schlicht nicht Stand, wenn man sich die internationalen Erfahrungen und die in den vier Bundesländern mit Informationsfreiheitsgesetz ansieht. Es ist nirgendwo zu einer Überlastung der Ämter gekommen, zu Missbrauchsfällen oder zu erheblichen Kostensteigerungen. Es hat sich im Gegenteil gezeigt, dass die Bürger sehr zielgerichtet und sehr bewusst Gebrauch von ihren Informationsrechten gemacht haben. Auch in der Abwägung zu möglichen Nachteilen ist unsere Bilanz deshalb eindeutig, ein Informationsfreiheitsgesetz ist notwendig und längst überfällig.

Was den vorliegenden Gesetzentwurf angeht, so sind allerdings einige Verbesserungen notwendig. Ich will kurz vier Punkte ansprechen: Erstens schreibt der Entwurf keinen Mindeststandard für den Informationszugang fest, sondern räumt Spezialgesetzen weitgehenden Vorrang ein. Zweitens sind die Ausnahmen beim Schutz öffentlicher Interessen zu weit formuliert. Drittens fällt die Regelung bei den Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen hinter den etablierten Standard auch in den Ländern zurück, weil keine Güterabwägung mit überwiegenden öffentlichen Interessen vorgenommen wird. Viertens ist die geplante Kostenregelung nicht im Einklang mit den Bestimmungen im novellierten Umweltinformationsgesetz. Das betrifft z. B. die Kostenfreiheit bei Akteneinsicht vor Ort. Hier sollte unserer Meinung nach mit Vorrang nachgebessert werden. Insgesamt begrüßen wir aber diesen Gesetzentwurf nachdrücklich.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Ich bedanke mich. Als Nächster ist Herr Dr. Utz Schliesky vom Deutschen Landkreistag in Berlin an der Reihe. Bitte schön!

SV **Dr. jur habil. Utz Schliesky** (Universität Kiel; Deutscher Landkreistag – Berlin, Erster Beigeordneter und stellv. Hauptgeschäftsführer): Sehr geehrte Frau Vor-

sitzende, sehr geehrte Damen und Herren, vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Wenn ich heute als Verbandsvertreter und als stellv. Hauptgeschäftsführer des Deutschen Landkreistages hier wäre, müsste ich das Gesetz rückhaltlos begrüßen, weil die Regelungen deutlich über das hinausgehen, was auch kommunalen Spitzenverbänden in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien zugestanden wird. Ich habe meine Stellungnahme allerdings als Staatsrechtler verfasst, der ich auch bin. Als solcher sehe ich das ganze durchaus deutlich kritischer. Die Welt wird zwar nicht zusammenbrechen, gerade was die empirische Wahrnehmbarkeit, also die Überlastung der Verwaltung angeht. Die Verwaltung ist bisher in keinem Bundesland zusammengebrochen. Das liegt meines Erachtens daran, dass niemand das Gesetz in den Ländern richtig kannte. Ich selber habe in meinem Heimatland Schleswig-Holstein bei einer obersten Landesbehörde einen Antrag gestellt, was dazu führte, dass diese oberste Landesbehörde das Gesetz überhaupt erst kennen lernen musste. Ich denke, deswegen wird man das mit einer gewissen Relativierung sehen müssen. Trotzdem glaube ich, dass die Verwaltung nicht zusammenbricht. Ich meine aber, wenn man ein solches Gesetz plant, dann muss die Notwendigkeit des Gesetzes in der Tat auch verfassungsrechtlichen Maßstäben standhalten, was insbesondere die sensible Frage des Demokratieprinzips angeht. Man kann nicht empirisch an so etwas herangehen, sondern man muss die Frage stellen, wie fügt sich so ein Gesetz in das Demokratieprinzip des Grundgesetzes ein, weil gerade die Zielsetzung ausweislich der Begründung zum Gesetzentwurf ja auf eine Verstärkung des Demokratieprinzips, auf eine Stärkung des demokratischen Mitwirkungsrechts abzielt. Das alles im Einzelnen zu wiederholen, würde zu weit führen, ich habe das in meiner Stellungnahme niedergelegt, ich möchte nur auf einzelne Punkte hinweisen.

Zunächst ist die Frage: kann ich die demokratischen Mitwirkungsrechte tatsächlich verbessern? Meines Erachtens: nein. Unser Demokratieprinzip orientiert sich zunächst einmal nur an Staatsbürgern. Danach ist ein Grundprinzip, dass demokratische Legitimation nur von deutschen Staatsangehörigen bewirkt werden kann und nicht von Jedermann. Damit haben wir das erste Problem dieses Gesetzes. Jedermann kann aber einen Anspruch auf Informationszugang erheben. Er hat die Information, und dann stellt sich die Frage: Was dann? Demokratische Beteiligung ist für mich nicht, Kenntnis von etwas zu haben, sondern etwas tun zu können. Aber demokratische Beteiligungsrechte werden überhaupt nicht angesprochen. Es bleibt

auch für den deutschen Staatsangehörigen dabei, dass er mit seiner Information erst bei der nächsten Wahl reagieren kann. Für ausländische Staatsangehörige bleibt das Problem, dass sie gar nichts tun können, weil sie keine Mitwirkungsrechte im demokratischen System des Grundgesetzes haben. Deswegen stellt sich die Frage, ob dieses Ziel überhaupt erreicht werden kann? Gleiches gilt für das Prinzip der Kontrolle. Wir haben einen Grundsatz und ein sehr austariertes System demokratischer Kontrolle, das ebenfalls mit dem System demokratischer Legitimation zusammenhängt. Wir haben in der repräsentativen Demokratie die Verantwortung des Parlaments als Kontrollinstanz. Jetzt wird dieser bislang vorausgesetzte Kontroll- und Verantwortungszusammenhang aufgebrochen, weil man plötzlich unmittelbar zu Jedermann, der nach einem Zufallsprinzip diese Kontrolle ausübt, eine solche Verantwortung begründet. Das halte ich für sehr problematisch, denn auch hier wird eine Verbesserung der Kontrolle nicht erreicht, weil es eine reine Zufälligkeit ist, also eine Option der Kontrolle. Man weiß aber nicht, ob die Kontrolle auch ausgeübt wird.

Das nächste Problem ist, dass die mit der Kontrolle sich selbst beauftragende Institution nicht unbedingt eine demokratische Legitimation besitzt. Im Regelfall wird dies nicht der Fall sein, sondern es werden vielmehr eigene Interessen eingebracht. Diese Bedenken wurden schon angesprochen. Gerade vor Verwaltungsentscheidungen muss man sehen, dass nicht zu viele Partikularinteressen in den Entscheidungsvorgang eingebracht werden sollten, noch dazu mit öffentlichem Druck. Meines Erachtens muss man auch bedenken, dass der Vergleich zur EU etwas problematisch ist. Auch in der Europäischen Verfassung sind nur Unionsbürger berechtigt, Informationszugang zu erlangen. Dieser ist das demokratische Legitimationssubjekt der EU, auch dort ist es nicht für Amerikaner o. ä. eröffnet, sondern nur für Unionsbürger. Insoweit sollte man auf eine einheitliche Rechtspraxis achten.

Letzter Punkt zu Rechtssystem und Verwaltungskultur, es wurde auch schon angesprochen, deshalb kann ich mich kurz fassen. Ich schließe mich den Bedenken von Herrn Prof. Ibler an, dass das System subjektiv-öffentlicher Rechte hier ohne Not aufgebrochen wird. Daran muss man denken. Der Gesetzgeber hat einen weiten politischen Gestaltungsspielraum, deswegen halte ich den Gesetzentwurf auch nicht für verfassungswidrig. Meine Bedenken beziehen sich nur auf die Dinge, die man damit möglicherweise verändert, ohne dass man es weiß. Bei dem System subjektiv-

öffentlicher Rechte muss man sehen, dass das Recht auf Akteneinsicht deswegen beschränkt ist, weil es genau den materiellen subjektiven Rechten entspricht.

Ein letzter Satz zum Problem des sektorübergreifenden Ansatzes. Das mehrfach angesprochene Problem weiter Ausschlussstatbestände liegt genau daran, dass man ein horizontales Gesetz macht. Man kann nicht die Vielfalt von Interessen abstrakt für alle Fälle entsprechend vorher regeln. Da wären sektorspezifische Regelungen wie im Umweltrecht deutlich besser. Vielen Dank!

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Vielen Dank! Jetzt als Letzter in der Reihe...

*kurze technische Unterbrechung*

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Die deutsche Übersetzung wird über Kopfhörer auf dem Kanal 1 übertragen. Das Wort dann bitte an Herrn Swanström.

SV **Kjell Swanström** (Parliamentary Ombudsmann – Chief of Staff, Schweden): Meine Damen und Herren, vielen Dank für die Einladung zu diesem wichtigen und interessanten Seminar. Für mich als Schwede ist es selbstverständlich, dass Informationen staatlicher und kommunaler Behörden aus Angelegenheiten, die sie bearbeiten, aber auch aus sonstigen Dienstgeschäften, in der Regel offen und allen, die es wünschen, zugänglich sind. Dies betrifft sowohl die Öffentlichkeit als auch Journalisten und Medienvertreter. Dieses Prinzip gilt mit einigen kürzeren Unterbrechungen gemäß dem Grundgesetz in Schweden seit 1766. Insgesamt sind die Erfahrungen im Wesentlichen positiv. Offenheit in der Arbeit der Behörden fördert das Vertrauen der Bürger in die Machthaber, während übertriebene Verslossenheit und Geheimniskrämerei geeignet sind, Misstrauen hervorzurufen. Umfassender und schneller Zugang zu Informationen, die nicht zuletzt durch Vermittlung der Medien hervorgerufen werden, regt die öffentliche Debatte an und erhöht deren Qualität. Es gibt auch Hinweise, dass große Offenheit im behördlichen Bereich einer von mehreren Faktoren ist, den Korruptionstendenzen effektiv entgegenzuwirken.

Vor diesem Hintergrund sehe ich es als sehr positiv an, dass jetzt ein Gesetzentwurf zur Informationsfreiheit auf Bundesebene in Deutschland vorliegt, der auf dem Prinzip der Offenheit als Grundprinzip aufbaut. Allerdings bin ich etwas erstaunt, dass es so lange gedauert hat, bis ein derartiger Entwurf vorgelegt wurde.

Vor den heutigen Beratungen möchte ich auf drei Abschnitte im Gesetzentwurf hinweisen, die nach meiner Auffassung eingehend diskutiert werden sollten.

1. Ausnahmen vom Hauptprinzip: Das sind die §§ 3 bis 6.

Ausnahmen sollten so weit wie möglich eingeschränkt und genau präzisiert werden. Es besteht die Gefahr, dass weitgehende unpräzise Ausnahmen den Grundgedanken des Gesetzes unterminieren und das Ziel zunichte machen, das darin besteht, die öffentliche Verwaltung offen und transparent zu gestalten: das Prinzip der Transparenz.

Ich bin der Auffassung, dass die Ausnahmen im vorliegenden Gesetzentwurf unnötig umfassend und außerdem bestimmte Ausnahmen so unpräzise sind, dass sie die Behörden dazu einladen könnten, extensive Auslegungen vorzunehmen. Die schwedischen Behörden nutzen allzu unpräzise Ausnahmen oft auf diese Weise.

2. Bearbeitungszeit bei Anträgen auf Herausgabe von Informationen (§ 7 Abs.5)

Eine Frist von einem Monat, in bestimmten Fällen von zwei Monaten ab Datum der Antragstellung ist meiner Meinung nach viel zu lang. Wenn eine gesetzliche Regelung dieser Art ihren Zweck erfüllen soll, ist es wichtig, dass die gewünschte Information sofort oder auf jeden Fall innerhalb einer sehr kurzen Frist zugänglich gemacht wird. Das gilt nicht zuletzt, damit die gesetzliche Regelung zur Informationsfreiheit der Presse und anderen Medien bei der Berichterstattung aus dem gesellschaftlichen Leben und deren Kontrolle als effektives Hilfsmittel dient.

Auch hier geht es darum, dass § 9 Abs. 4 - Widerspruch vor dem Verwaltungsgericht - mit Vorrang behandelt wird.

3. Stellung und Rechte Dritter (§ 8)

Im Gesetzentwurf erhält ein Dritter, d. h. der Träger eines eventuell schutzwürdigen Interesses an der Geheimhaltung eine auffallend starke Stellung. Ich halte diesen Teil des Gesetzentwurfs für fraglich. Dies kann dazu führen, dass teils das Recht auf Einsicht über die bereits sehr weitgehenden Ausnahmen nach den §§ 3 bis 6 hinaus

weiter beschränkt wird, teils die Bearbeitungszeit von Anträgen auf die Herausgabe von Informationen auf unglückliche Art verlängert wird.

Abschließend möchte ich angesichts der Befürchtungen und Bedenken, die besonders von Prof. Ibler und Dr. Schliesky vorgebracht wurden, einige beruhigende Worte an Sie ausbringen. In Schweden gilt dieses Gesetz bereits seit langem und die schwedischen Staatsbürger haben das bedingungslose Recht, mit einigen wohlpräziseren Ausnahmen, auf Zugang zu Informationen. Dies nun schon seit über 200 Jahren und es ist bei uns noch nichts zusammengebrochen. Danke schön!

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Vielen Dank! Allen gleichzeitig Dank für diese Einstiegsrunde. Ich möchte die Fragerunde eröffnen und zunächst einmal mit Fragen aus dem Kreis der Berichterstatter beginnen. Dabei würde ich mich sehr freuen, wenn die Kolleginnen und Kollegen jeweils sagen, an wen sie die Frage richten. Außerdem möchte ich noch darauf hinweisen, dass Herr Bräunig kurz vor 13.00 Uhr den Saal verlassen muss, also sollten Fragen an ihn zeitig gestellt werden. Ich eröffne die Wortmeldungsreihe mit der Berichterstatterrunde und dabei kommt als erster Kollege Dr. Bürsch zu Wort. Bitte schön!

BE **Dr. Michael Bürsch** (SPD-Fraktion): Herzlichen Dank, Frau Vorsitzende. Ich möchte mich im Namen meiner Fraktion auch sehr herzlich für die Stellungnahmen bedanken, sie sind eine sehr wichtige Form der Beteiligung an diesem Gesetz. Wenn wir das Informationsfreiheitsgesetz ernst nehmen, muss das auch heißen, dass wir so viel wie möglich an Sachverstand für dieses Gesetz heranziehen. Das ist durch die schriftlichen Stellungnahmen geschehen. Wir werden in den folgenden Abteilungen über das „Wie“ des Gesetzes reden und über die einzelnen Fragen, die sich dazu stellen. Wir sind nicht beratungsresistent, das sage ich für meine Fraktion. Wir wollen die Anregungen, die hier genannt und aufgeschrieben worden sind, sehr ernst abwägen und werden dazu in den einzelnen Punkten kommen.

Warum haben wir ein solches Informationsfreiheitsgesetz gemacht? Die Gründe sind hier genannt worden. Ich betone sie noch einmal, auch gerade für die sozialdemokratische Fraktion, das ist nämlich ein sozialdemokratisches Anliegen, was wir vertreten. Demokratie und Beteiligung, Transparenz und Kontrolle der Verwaltung, das sind die wesentlichen Punkte, mit denen wir aus unserer Sicht

Anschluss an die internationale Entwicklung bekommen wollen. Wir befinden uns da in sehr guter Gesellschaft mit dem Bundesverfassungsgericht. Darauf hatte einer der Kritiker, Herr Dr. Schliesky, freundlicherweise hingewiesen. Ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts sagt: „Ein demokratischer Staat kann nicht ohne freie und möglichst gut informierte öffentliche Meinung bestehen.“ Das ist genau das, was wir hier verwirklichen wollen. Wir wollen damit einen Paradigmenwechsel, einen Kulturwandel erreichen. Dazu werden wir im Einzelnen in Fortsetzung dessen, was Herr Prof. Kloepfer sagt, kommen. Das bedeutet allerdings auch, dass wir vertrauensbildende Maßnahmen brauchen. Das heißt, wir müssen auch etwas mit der Verwaltung tun. Wir müssen etwas für die Öffentlichkeit in Sachen Aufklärung und Information tun, was dieses Gesetz angeht, aber auch in Richtung Verwaltung. Wir brauchen keine resistente, Widerstand leistende, Verwaltung, sondern eine, die dieses Gesetz akzeptiert, vielleicht sogar im Laufe der Zeit gut findet und mit uns arbeiten will. Insofern ist der Gedanke mit dem Einstieg auch für uns bei der Gesetzesformulierung durchaus maßgeblich gewesen.

Zu den Fragen: Ist das „Ob“ eigentlich die entscheidende Fragestellung bei Kritikern gewesen. Bis hin zum Verfassungsrecht? Verlassen wir ein ehernes Paradigma, das bisher in Deutschland gegolten hat, nämlich das subjektiv-öffentliche Recht, wenn wir jetzt Jedermann ein Recht geben, Informationen zu verlangen? Ist damit womöglich ein Verfassungsverstoß gemeint? Herr Dr. Schliesky hat das bei seiner Kritik ausgeschlossen. Bei Herrn Prof. Ibler würde ich das gerne noch einmal deutlich hören, worin ein solcher Verfassungsverstoß liegen soll. Herrn Prof. Kloepfer würde ich dazu um eine Gegenäußerung bitten. Ich habe bei seiner Vehemenz herausgehört, dass er es für relativ abwegig hält, dass hier ein Verfassungsverstoß vorliegt. Die Grundsatzfrage der ersten Abteilung ist für mich: Kann da irgendetwas in Sachen Verfassung zweifelhaft sein, wenn wir diesen Paradigmenwechsel vornehmen wollen? Nämlich, dass tatsächlich jede Bürgerin, jeder Bürger Teil haben kann an der Meinungs- und Willensbildung und damit ein dem 21. Jahrhundert eher gerecht werdendes Paradigma verfolgt wird, mit dem entsprechenden Kulturwandel.

**Vors. Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast:** Danke schön! Als Nächste bitte Frau Kollegin Philipp.

**BE Beatrix Philipp** (CDU/CSU-Fraktion): Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren. Für die CDU/CSU-Fraktion kann ich erklären, dass die im Gesetzentwurf formulierten Ziele von uns mitgetragen werden. Schwierigkeiten habe ich mit dem Kulturwandel, den Dr. Bürsch angesprochen hat. Soweit es aber ernst gemeint ist mit dem Kulturwandel, möchte ich noch einmal ausdrücklich unterstreichen, dass wir für die Beratung dieses Gesetzes intensive Beratungen brauchen und der vorgegebene Zeitraum ist sicherlich nicht ausreichend, obwohl Herr Dr. Wiefelspütz diese Zeit zugestanden hat. Ich möchte das deswegen sagen, weil dieser eben angesprochene Kulturwandel und der Anspruch, der mit diesem verbunden ist, deutlich macht, dass wir es mit einem erheblichen Eingriff und Wandel im bisherigen System zu tun haben. Das macht man nicht im „Hau-Ruck-Verfahren“. Das möchte ich ganz ausdrücklich sagen.

Wir reden auch überall von Bürokratieabbau. Da kann in diesem Fall niemandem daran gelegen sein, ein Gesetz zu verabschieden, das möglicherweise das Gegenteil bewirkt, nämlich ein erhebliches Anwachsen von Bürokratie. Wenn ich Herrn Dr. Schliesky richtig verstanden habe, dass wir es mit ungeheuer vielen Auslegungsmöglichkeiten zu tun haben, könnte es sein, dass statt einem Ansturm von Informationswilligen, die vielleicht befürchtet werden, das Problem darin liegt, dass wir einen Ansturm auf Juristen und Gerichte haben, weil sie klären müssen, was hat der Gesetzgeber – also wir – gemeint und was war gewollt und dient es dem Ziel oder nicht. Auch das könnte nicht dem eben gewünschten und mehrfach betonten Wunsch nach Bürokratieabbau dienen.

Wir können im Rahmen einer Anhörung nur einige Punkte ansprechen, ich will das auch tun. Meine Fragen gehen an Herrn Prof. Ibler, Herrn Dr. Schliesky, Herrn Dr. Eigen und Herrn Bräunig. Erstens geht es mir um das Betriebs- und Geschäftsgeheimnis. Wir reden überall davon ...,

*Einspruch aus dem Zuhörerkreis (Herr Tauss)*

**BE Beatrix Philipp:** Ich rege Herrn Tauss immer auf, aber heute in der Anhörung bitte ich doch, sich etwas zurückzunehmen. Da wir von Betriebs- und Geschäftsgeheimnis keine Definition haben, sicher ein besonders sensibler Bereich, und wir nicht etwas verabschieden wollen, was die Industrie weitgehend belastet,

frage ich, ob Sie glauben, dass durch den Gesetzentwurf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse ausreichend geschützt sind.

Zweitens möchte ich gerne wissen, da wir einen Ausnahmekatalog haben, der fast die Vermutung zulässt, dass es den Koalitionsfraktionen so ernst wohl mit dem Informationsfreiheitsgesetz gar nicht ist, welche Grenzen die von mir genannten Sachverständigen für ein Informationsfreiheitsgesetz für notwendig halten. Das bezieht sich einmal auf den Inhalt der Informationen, die gegeben werden sollen, aber auch auf die informationshungrigen Mitbürger.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Ich muss Frau Philipp ganz kurz unterbrechen. Wir haben eigentlich thematische Blöcke vereinbart. Wenn die Fragen an Herrn Bräunig gehen, müssen die natürlich bis 12.45 Uhr beantwortet sein. Die Ausnahmetatbestände wären aber unter Block 3 vorgesehen. Nur eine kleine Erinnerung für den Aufbau, den wir vereinbart hatten.

BE **Beatrix Philipp** (CDU/CSU-Fraktion): Ich bitte um Nachsicht, das ist mir entgangen.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Auf der gelben Einladung auf Seite 3 der Tagesordnung.

BE **Beatrix Philipp** (CDU/CSU-Fraktion): Wir haben immer wieder das Problem und stellen fest, dass wir es besser machen wollen als die EU. Es gibt einige Richtlinien, die wir freudig erregt zur Kenntnis nehmen, aber sie nicht nur umsetzen, sondern sie erheblich mehr belasten als die EU das vorgesehen hat. Da frage ich, inwieweit sehen Sie an dieser Stelle das für dieses Informationsfreiheitsgesetz auch?

Zur nächsten Frage: Es wird immer auf die anderen Länder, insbesondere auf die Vereinigten Staaten, hingewiesen. Mich würde interessieren, weil gesagt wurde, der Vergleich sei nicht zulässig, warum er nicht zulässig ist oder warum man ihn gut heranziehen kann.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: An wen sollte die letzte Frage gehen?

BE **Beatrix Philipp** (CDU/CSU-Fraktion): Auch an die eben genannten Sachverständigen, Herrn Prof. Ibler, Herrn Dr. Schliesky, Herrn Dr. Eigen und Herrn Bräunig.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Als Nächste bitte Frau Kollegin Stokar von Neuforn.

BE **Silke Stokar von Neuforn** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren, auch im Namen der Grünen-Fraktion bedanke ich mich bei allen Experten, die unsere Arbeit am Informationsfreiheitsgesetz begleiten. Einen Vorwurf kann ich nicht nachvollziehen. Ich persönlich arbeite an dem Thema Informationsfreiheitsgesetz für Deutschland seit nunmehr über 20 Jahren, habe im Land Niedersachsen zweimal den Versuch gemacht, auf Landesebene das Gesetz einzubringen, auf Bundesebene diskutieren wir dieses Gesetz seit acht Jahren und an dem Gesetzentwurf, der Ihnen heute hier zur Stellungnahme vorliegt sehr intensiv seit eineinhalb Jahren. Also von einem beschleunigten Verfahren zu sprechen, ist zumindest für die, die an dem Verfahren beteiligt sind, nicht ganz nachvollziehbar. Auch meine Fraktion hat hohe Erwartungen an dieses Informationsfreiheitsgesetz. Wir verbinden damit einen Sinneswandel. Ich möchte aber ganz deutlich sagen, dass ich nicht glaube, dass man einen Sinneswandel, das sieht man an der Bandbreite der Stellungnahmen, durch ein Gesetz verordnen kann. Deswegen bitte ich um Verständnis, denn natürlich ist dieser Gesetzentwurf ein Kompromiss. Ein Kompromiss zwischen unterschiedlichen Ansätzen und zwischen sehr unterschiedlichen Interessen. Geheimhaltungsinteressen der Wirtschaft, Sicherheitsinteressen des Staates spielen hier auch eine Rolle. Deswegen ist dieses Gesetz tatsächlich ein Einstiegsgesetz. Der Hintergrund der zeitlichen Beschränkung ist der Hintergrund zu sagen, Evaluierung macht man zielgerichtet zu einem bestimmten Zeitpunkt. Natürlich habe ich die Hoffnung, in der Politik muss man Optimist sein, wie beim Umweltinformationsgesetz, das wir gerade novelliert haben, dass auch beim Informationsfreiheitsgesetz die ganzen Ängste, die damit verbunden sind, einfach nicht eintreten werden und wir zum Zeitpunkt des Auslaufens ein verbessertes Gesetz machen können. Das ist der Sinn der zeitlichen Begrenzung und der Evaluierung. Danach geht Deutschland einen Schritt weiter.

Meine erste Frage richte ich an Herrn Bräunig. Es ist ja nicht nur so, dass nahezu alle EU-Staaten ein Informationsfreiheitsgesetz haben, sondern auch, bis auf

Deutschland, die OECD-Staaten. Können Sie sich vorstellen, das ist die Erfahrung in den großen Industrienationen, dass auch für die Wirtschaft das Informationsfreiheitsgesetz erhebliche Vorteile bringt? Es gibt eine Auswertung der Bertelsmann-Stiftung, dass gerade in den OECD-Staaten zumindest der überwiegende Anteil der Fragen aus der mittelständischen Wirtschaft kommt. Es gibt also auch ein Bedürfnis innerhalb der Wirtschaft, transparenteres Verwaltungsverhalten zu haben und insbesondere einen schnelleren Zugang zu Information, ohne im Einzelnen begründen zu müssen, was hier das besondere Interesse ist.

Meine zweite Frage, können Sie sich vorstellen, dass ein Informationsfreiheitsgesetz auch einen Wirtschaftsimpuls in Richtung Innovation setzt oder auch beflügelt? Es haben sich schon Software-Firmen gemeldet, die gesagt haben, es gibt eine Weiterentwicklung in den Ländern, die ein Informationsfreiheitsgesetz haben, in Richtung Software für zukünftige moderne Aktenführung. Kann man für das Gesamtprojekt e-Government durchaus auch positive Möglichkeiten für die Wirtschaft sehen?

Eine Frage hätte ich zum ersten Block an Herrn Dr. Dix: Es ist hier auch gefragt worden, passt Informationsbeauftragter und Datenschutzbeauftragter zusammen und wie sind bisher die Erfahrungen? Ich persönlich hätte eher große Bedenken, wenn man, und das müsste man zur Umsetzung des Gesetzes tun, einen zusätzlichen, einen reinen Informationsbeauftragten schafft und ihn dann noch eventuell in einem anderen Ressort ansiedelt. Herr Dr. Dix, wie sind die Erfahrungen? Kann ein Datenschutzbeauftragter das andere Feld, das man als ein Gegenfeld sehen kann, mit vertreten, oder kommt es hier zu Problemen der Abgrenzung?

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast** Danke schön! Als letzte Fragenstellerin in der ersten Berichterstatterrunde bitte Frau Kollegin Piltz.

BE **Gisela Piltz** (FDP-Fraktion): Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren, auch von der FDP-Fraktion herzlichen Dank an alle Sachverständigen dafür, dass Sie sich zur Verfügung gestellt haben und uns bei dieser schwierigen Aufgabe helfen. Natürlich auch an das Sekretariat und an alle, die mit dieser Arbeit beschäftigt waren, denn das muss auch einmal gesagt werden, eine Anhörung ist eine aufwendige Sache.

Aus unserer Sicht ist das Gesetz notwendig, das ist hier von vielen auch bestätigt worden. Wir finden aber in den meisten schriftlichen Stellungnahmen die Bedenken, die wir in der ersten Runde vorgetragen haben, durchaus bestätigt. Zu viele Ausnahmen, auch der eigentliche Anspruch ist unklar formuliert usw., das ist von Ihnen in weiten Bereichen auch vorgetragen worden. Aus unserer Sicht ist es deshalb umso notwendiger, wenn wir schon ein neues Gesetz machen, dass es auch ein gutes Gesetz wird. Auch da teilen wir die Bedenken von vielen hier, dass wir das zurzeit nicht erkennen können. Wenn ich die Ausführungen meiner Kollegen höre, dass es ja ein Einstiegsgesetz sei, dann frage ich mich, ob wir als Gesetzgeber ein Try and Error-Verfahren machen.

*Einspruch aus dem Zuhörerkreis (Das macht die Regierung ja schon länger)*

BE **Gisela Piltz** (FDP-Fraktion): Ich weiß, dass die Regierung das schon länger macht, aber wenn es jetzt bekannt ist ...

Entschuldigung Herr Kollege, wir sind hier kein Gesetzesversuchsgeber, sondern wir sind ein Gesetzesgeber. Wenn wir der Ansicht sind, dass es noch nicht wirklich gut ist, dann müssen wir uns mehr Zeit für das Gesetz selber und für das Verfahren nehmen. Wir müssen alle vorgebrachten Bedenken durchaus ernst nehmen und versuchen, eine neue Formulierung zu finden, anstatt zu sagen, wir machen das jetzt einmal als Versuch und sehen mal. Dass man ein Gesetz evaluiert, das ist in Ordnung, das fordern wir für viele Gesetze, aber dass man hier schon bekennt, wir machen sozusagen ein Versuchsverfahren, das finde ich, wird der Sache nicht gerecht und ist dem neuen Schritt in Deutschland nicht angemessen.

Ich habe an drei Sachverständige Fragen. An Herrn Dr. Dix eine Frage, die uns beschäftigt hat, nämlich, ob ein Datenschutzbeauftragter auch Informationsfreiheitsbeauftragter sein kann. Sie haben in Ihrer Einführung schon kurz dazu Stellung genommen und gesagt, bisher war das für Sie kein Problem. So ähnlich hat sich auch der Bundesdatenschutzbeauftragte geäußert. Die Frage ist, heißt das, es könnte in bestimmten Fällen ein Problem werden? Es war für Sie ein glücklicher Umstand, dass es kein Problem gewesen ist. Ist es auch so, dass die brandenburgische Vorschrift anders ist als das, was jetzt im Gesetzentwurf steht und

dass Sie, möglicherweise auch auf Grund verschiedener Formulierungen, in einer glücklicheren Lage wären, als der Bundesdatenschutzbeauftragte?

Meine zweite Frage geht an Herrn Prof. Kloepfer. Sie haben sich auch zum Verhältnis des Informationsfreiheitsgesetzes zum Umweltinformationsgesetz geäußert. Ich würde gerne wissen, ob Sie der Ansicht sind, dass wir eigentlich nur noch ein Gesetz bräuchten und dass es sinnvoll wäre, dann alle Gesetze, die in diese Richtung gehen, zusammenzufassen und welche Vorschläge haben Sie dahingehend für das Informationsfreiheitsgesetz?

Die dritte Frage geht an Herrn Dr. Peters. Sie haben hier für e-Government und eine mögliche wirtschaftliche Konsequenz des Informationsfreiheitsgesetzes gesprochen. Kann es nicht auch sein, dass der Staat langfristig Bürokratie und Kosten vermeiden könnte, wenn man jetzt mit diesem Gesetz für mehr Transparenz sorgt? Vielen Dank!

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Vielen Dank! Bevor wir jetzt zur ersten Antwortrunde kommen noch etwas zum Stand. Ich sehe schon, dass einige Fragen den ersten Block mit einschließen, mit Ausnahme der Frage – Ausnahmeregelungen. Diese sollten eigentlich erst später kommen, jedoch muss Herr Bräunig um 12.45 Uhr gehen, also wäre er zumindest gebeten, schon darauf einzugehen. Gibt es jetzt zu dem Tagesordnungspunkt Block 1 – internationaler und nationaler Rechtsvergleich – noch Fragen? Ich würde diese dann noch mit aufnehmen – Herr Tauss und Frau Bettin. Wir werden die Fragen noch knapp und kurz mit aufnehmen und dann in die Antwortrunde gehen. Wir werden diesmal am Ende des Alphabets anfangen, damit diejenigen, die am Ende des Alphabets stehen nicht immer das Nachsehen haben. Frau Kollegin Bettin und Herr Kollege Tauss bitte. Zuerst bitte Frau Abg. Bettin, die alphabetische Reihenfolge war auf die Sachverständigen bezogen.

Abg. **Grietje Bettin** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich hätte Fragen an Herrn Dr. Redelfs und zwar zu dem Punkt Erfahrungen mit bestehenden Informationsfreiheitsgesetzen. Sie sagen, diese Erfahrungen seien ausgesprochen positiv und die praktische Erfahrung in den Bundesländern zeige, dass die Sorgen der Gegner eines Informationsfreiheitsgesetzes unberechtigt seien. Deshalb ein paar konkrete Fragen, insbesondere auch zu Schleswig-Holstein, dort gibt es seit 2000 ein bestehendes Informationsfreiheitsgesetz. Können Sie etwas zu den empirischen

Daten und den Erfahrungen dort sagen, bspw. wie viele Anträge sind dort eingegangen, um das Volumen einmal deutlich zu machen? Wer macht dort am ehesten Gebrauch von dem Gesetz, bei welchen Ämtern vor allen Dingen? Sind es nur Bürgerinnen und Bürger oder auch Journalisten, die hier Anfragen stellen, also die Menschen, die vor allen Dingen davon Gebrauch machen?

Als weiterer Punkt die Frage der Gebühren. Haben Sie hier auch Erfahrungen aus Schleswig-Holstein, wurden Gebühren erhoben und in welchem Umfang?

Eine Frage geht an Herrn Prof. Kloepfer: Gibt es Beispiele, auch aus anderen Ländern, bei denen das Informationsfreiheitsgesetz zu erheblicher Mehrbelastung der Verwaltung geführt hat? Gibt es bspw. Berichte aus Verwaltungen direkt, die sich über einen Mehraufwand dort beklagt oder dieses dokumentiert haben?

An Herrn Swanström noch eine Frage: Wir wollen mit dem Gesetz ja nicht nur einen Anspruch auf Zugang zu Verwaltungsakten geben, wir wollen auch mit der Internetklausel, dass die Verwaltung von sich aus den Bürgerinnen und Bürgern Informationen zur Verfügung stellen. Wie ist das bei Ihnen geregelt? Gibt es Erfahrungen, wie sich das Behördenhandeln diesbezüglich durch das Informationsfreiheitsgesetz verändert hat?

Eine letzte Frage zu den Fristen: Gibt es in Schweden eine Fristenregelung und wie schnell sieht sie behördliches Handeln vor?

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Danke schön! Herr Kollege Tauss bitte.

Abg. **Jörg Tauss** (SPD-Fraktion): Herzlichen Dank Frau Vorsitzende. Ich versuche, mich mit meinen Fragen, die ich an die Herren Swanström, Dr. Dix und Prof. Kloepfer richte, tatsächlich an den Block 1 zu halten und rege auch an, dass wir weiter in Blöcken diskutieren. Meine Frage wäre ausgehend von der Stellungnahme von Herrn Prof. Ibler, der sagt, wir bräuchten ein solches gesetzliches Werk in Deutschland nicht, weil wir hier das Instrumentarium einer ausgefeilten Verwaltungsgerichtsbarkeit haben. Ich fasse grob zusammen: Herr Prof. Ibler, ist tatsächlich eine solche Verwaltungsgerichtsbarkeit und Verwaltungshandeln, wie es in Deutschland üblich ist, in anderen europäischen und zivilisierten Staaten ein Fremdwort?

Darüber hinaus interessiert mich von allen drei angesprochenen Sachverständigen, wie das Spannungsverhältnis, das ebenfalls beschrieben worden ist, zwischen Datenschutz und Informationsfreiheitsgesetz an dieser Stelle bewertet wird.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Herr Kollege Strobl, ich ziehe Ihre Frage zum Punkt 1 noch mit ein und danach gehen wir in die Antwortrunde.

Falls es nicht mehr alle vor Augen haben, unser Tagesordnungspunkt zum Block 1 bezieht sich einmal auf die grundsätzliche Erforderlichkeit und dann das Informationsfreiheitsgesetz im internationalen und nationalen Rechtsvergleich. Das ist die Thematik, die wir im Moment abhandeln. Bitte schön, Herr Kollege Strobl.

Abg. **Thomas Strobl (Heilbronn)** (CDU/CSU-Fraktion): Frau Vorsitzende, ich habe zwei grundsätzliche Fragen an Herrn Dr. Schliesky und Herrn Prof. Ibler. Erstens noch einmal zur Frage, dass so, wie das Gesetz konzipiert ist, es nicht zu dem passt, was wir bisher im öffentlichen Recht unter dem Thema subjektiven Rechtsschutz verstehen. Sie haben gesagt, dass es Auswirkungen hat. Herr Prof. Ibler hat sogar von ungeahnter Tragweite gesprochen. Meine Bitte an Sie: Könnten Sie noch einmal präzisieren, vielleicht auch konkretisieren und an einem Beispiel erläutern, was darunter zu verstehen ist, wenn wir diese Säule des öffentlichen Rechts, nämlich den subjektiven Rechtsschutz nehmen, worauf unser öffentliches Recht aufbaut, wenn wir diesen durch das Gesetz durchbrechen würden.

Die zweite Frage ist sehr einfach zu beantworten und geht auch an beide Sachverständige: Denken Sie, dass dieses Gesetz ein Beitrag zur Entbürokratisierung in Deutschland ist, oder glauben Sie, dass wir dadurch mehr Bürokratie erhalten werden?

Die dritte Frage ist an Herrn Bräunig gerichtet: Sie haben ausgeführt, dass es eine Konkurrenz zu spezialgesetzlichen Regelungen gibt, also Auskunftsrechte in Spezialgesetzgebungen. Wenn Sie bitte hierzu noch ein paar Ausführungen machen könnten. Danke schön!

Vors **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Ich bedanke mich für die Fragen und gehe in die Antwortrunde. Wie vereinbart zunächst Herr Swanström, mit der Bitte, auf die an ihn gerichteten Fragen einzugehen. Dann gehen wir in umgekehrter alphabetischer Reihenfolge nach vorne durch. Bitte schön, Herr Swanström.

SV **Kjell Swanström**: Vielen Dank! Ich habe vier Fragen notiert, die direkt an mich gerichtet wurden und möchte dazu einen kurzen Kommentar abgeben.

Die erste Frage war, wie wir in Schweden dafür sorgen, dass die Information der Behörden auch im Internet zur Verfügung gestellt wird. Dazu kann ich sagen, es gibt keine zwingende Gesetzgebung bis zum heutigen Zeitpunkt, die dies den staatlichen Behörden vorgibt. Es gibt dennoch seit einigen Jahren ein Projekt, das die Behörden anregen soll, das Internet in größerem Maße für die Informationsgabe zu nutzen und auch die Mitbürger die Möglichkeit haben, verstärkt über das Netz mit den Behörden Kontakt aufzunehmen. Wir sprechen da von der „24-Stunden offenen Behörde“ und dass man z. B. Formulare herunterladen kann etc. Faktisch ist es so, dass alle Behörden ihre Homepages haben und auf dieser Homepage geben sie umfassende Informationen über verschiedene aktuelle Fragen, aber auch zu interessanten Gebieten, die in den Behörden behandelt werden. Dies gilt auch im Großen und Ganzen für die Gemeinden und Kommunen in unserem Land. Man hat bisher im Prinzip keine Probleme gesehen, die diese Entwicklung gebremst hätten.

Damit komme ich zur vierten Frage, zur Ausgeglichenheit zwischen der Informationsherausgabe und dem Datenschutz. Das schwedische Datenschutzgesetz ist basierend auf der Richtlinie zum Datenschutz der EU aufgebaut. Es geht dabei auch um den Schutz von personenbezogenen Daten über das Netz. Viele Behörden hatten damit Probleme, denn wenn über das Netz Daten gegeben werden, dann sind darin auch oftmals personenbezogene Daten enthalten. Das ist immer eine Grenzwanderung und die Frage, was ist personenbezogen und was nicht, was darf über das Netz gegeben werden und was nicht, hat die Entwicklung, das Netz zu nutzen, bei uns schon ein bisschen gebremst.

Die nächste Frage bezog sich auf die Zeiten und Fristen. Die schwedische Gesetzgebung präzisiert die Zeitfristen nicht. Im Grundgesetz steht, dass sowohl bei Herausgabe von Informationen als auch Akten, wenn man also direkt zur Behörde

geht und dort eine Akte einsehen möchte, dass diesem Antrag sofort stattgegeben werden muss. Wenn es um schützenswerte Interessen geht, kann es zu einer Prüfung kommen. Dazu muss die Behörde natürlich einen gewissen Zeitraum haben, um die Prüfung durchführen zu können. Manchmal ist es auch so, dass ein sehr großer Aktenumfang eingesehen werden möchte, wobei man auch dabei der Behörde eine gewisse Zeitfrist einräumt. Der Gesetzgeber hat gesagt, was heißt hier unbefristet, das ist der Praxis überlassen. Es gibt aber auch schon einige Urteile dazu, man spricht normalerweise von der Bearbeitungsfrist von mehreren Tagen. Es geht im Prinzip um einige wenige Tage.

Zu einer weiteren Frage, die ich vielleicht nicht ganz richtig verstanden habe, da ich natürlich unser schwedisches System im Hinterkopf habe. Es ging hier um die verwaltungsrechtliche Gesetzgebung und ob es dort Bestimmungen gibt, die sagen, braucht man überhaupt eine Gesetzgebung, die dies regelt. In Schweden haben wir eine relativ detaillierte Regelung für verwaltungsrechtliche Verfahren und wie unsere Verwaltungsgerichte arbeiten müssen. Dort gibt es keine bestimmten Regelungen zu Geheimhaltung, zu schützenswürdigen Interessen etc. Dieser ganze Komplex ist ein Gebiet, in dem es seit langem spezielle Regelungen gibt und das ganze basiert auf dem Grundgesetz. In der normalen Verwaltungsgesetzgebung gibt es keine besonderen Bestimmungen zur Informationsfreiheit.

Weiter zu öffentlichem Interesse, Datenschutz, die Gratwanderung. In Schweden ist das von einer anderen Seite angegangen worden. Wir haben eine Jahrhunderte lange Tradition bei uns. Es geht hier um den Schutz personenbezogener Daten. Im Geheimhaltungsgesetz gibt es präzisierte Ausnahmen, wo es um den Schutz privater Angelegenheiten geht. Eine Diskussion über den Datenschutz, die sich in den letzten Jahrzehnten entwickelt hat und die im Prinzip auch mit der Entwicklung der neuen Techniken, der IT, zu tun hat, diese Diskussion hatten wir bereits vor langem. Wir haben auch das System der allgemeinen Zugänglichkeit zur Information bei Behörden schon lange. Bei uns ist die Geheimgesetzgebung präzisiert worden, als wir Mitglied der EU wurden, das war 1995. Das hat auch nicht so viel mit dem Inhalt der Informationen zu tun, denn bei der Datenschutzdirektive geht es darum, dass man mit elektronischen Medien personenbezogene Daten nicht irgendwie behandeln darf, sondern, dass man bestimmte Regeln einhalten muss. Wir haben bei uns nicht das System des Datenschutzbeauftragten, der beide Aspekte beachtet. Ich habe

auch verstanden, dass die meisten deutschen Bundesländer diese Funktion zusammenlegen. Bei uns ist es so, dass die Verwaltungsgesetze die Behörden überprüfen können und wir haben unseren parlamentarischen Ombudsmann, der dann auch nachsieht, ob die Behörden das Gesetz befolgen. Wir haben weiter eine Datenschutzinspektion, die auch eine Überprüfung durchführt und den Behörden Auflagen erteilen kann. Natürlich kann man dann auch eine Überprüfung vor dem Gericht anfordern. Von vielen ist die Frage, den Schutz von Geschäftsgeheimnissen betreffend, aufgegriffen worden. Das wurde hier mehrfach diskutiert. Es wurde gefragt, wie soll dieser Begriff Unternehmens- und Geschäftsgeheimnisse definiert werden. In Schweden haben wir keine gesonderte Definition, sondern es wurde so gelöst, dass es Vertraulichkeitsregeln gibt und es heißt, dass Informationen nicht ausgegeben werden dürfen, wenn sie das Interesse des Unternehmers einschränken. Dabei geht es vor allem um Vergabefragen. Es geht also um die Frage des wesentlichen Interesses, das nicht beeinträchtigt werden darf.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast:** Vielen Dank für Ihre Auskunft. Als Nächster bitte Herr Dr. Schliesky.

SV **Dr. jur habil. Utz Schliesky:** Zwei Fragen sind an mich gerichtet worden. Zunächst zur Frage von Frau Abg. Beatrix Philipp nach dem Ausnahmekatalog, insbesondere nach den Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Ich habe Bedenken, ob § 6 das regelt und ob er den Anforderungen genügt. Das eigentliche Problem im ganzen Umfeld eines Informationsrechts sind die Verfügungsbefugnisse über Daten und Informationen. Der § 6 genügt diesen Anforderungen nicht. Ich möchte das an einem Beispiel deutlich machen und damit auch gleich auf die nächste Frage von Frau Philipp eingehen, das Verhältnis zum EU-Recht. In der Begründung zum Gesetzentwurf ist einmal kurz die Richtlinie der EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors erwähnt. Diese Richtlinie ist seit Ende 2003 bereits in Kraft und muss bis Mitte dieses Jahres in Deutschland auch in nationales Recht umgesetzt werden. Das ist noch nicht geschehen. Inhalt dieser Richtlinie ist, wenn es Informationszugangsrechte gibt, dann hat Jedermann auch wieder einen Anspruch darauf, diese Informationen kommerziell weiter zu verwenden. Wenn wir zwei Beispiele aus dem Bereich des Bundes nehmen, mit denen ich auch häufiger beschäftigt bin, z. B. im Bereich e-Government, Bund online 2005, also alles was der Bund sehr verdienstvoll an Programmen und ähnlichen Dingen dort entwickelt und

für seine eigene Verwaltung anbietet, dann ist das plötzlich Jedermann zugänglich, und jeder darf es auch weiterverwenden. In der Richtlinie ist vorgesehen, dass man nur Gebühren für die Weitergabe erheben, nicht aber Entwicklungskosten umlegen darf. Gleiches gilt im Bereich der Geo-Informationen, ebenfalls im Bereich des Bundes, das neue Projekt GDI-DE – Geoinformationssysteme Deutschlands. Auch dort sind sehr sensible und interessante Daten für die Wirtschaft vorhanden, die ich mir kostenlos holen und weiterverwenden kann. Das muss man wissen, und man kann es auch wollen. Tatsache ist aber, wenn die Informationszugangsrechte eröffnet und die Weiterverwendung nicht ausdrücklich ausgeschlossen sind, kann ich das kommerziell nutzen, und alles, was ich mit Steuergeld entwickelt habe, wird plötzlich von dem, der am schnellsten ist, kommerziell weitergenutzt. Darüber muss man nachdenken. Hier kommen Sie in schwierige Problemlagen mit Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Wenn das nämlich mit Hilfe anderer Unternehmen entwickelt worden ist, haben diese natürlich nicht unbedingt ein Interesse daran, nach einem Auftrag das, was sie an Programmen zur Verfügung hatten, herauszugeben, nur weil man zufällig den Bund als Kunden hatte. Das ist ein Problem, an das man denken muss. Ich denke, hier muss der § 6 insofern nachgebessert werden, dass man die Weiterverwendung von Informationen, die mit Hilfe von privaten Unternehmen erstellt worden sind, ausschließt. Das ist ein wesentlicher Punkt.

Frau Philipp, Sie sprachen auch noch die USA an. Die unterschiedliche Verwaltungskultur ist mehrfach betont worden. Wir müssen hier vor allem den rechtlichen Rahmen ernst nehmen, also ein Recht auf informationelle Selbstbestimmung, oder neuerdings auch ein Grundrecht auf Anonymität. Das ist von Datenschützern und auch vom Bundesverfassungsgericht beim Recht auf informationelle Selbstbestimmung konzipiert worden; ein solches gibt es in anderen Staaten nicht. Das muss man im Blick behalten, und es macht im Vergleich zu anderen Staaten zumindest die umfangreichen Ausnahmekataloge erforderlich. Dabei müssen wir auch an unser deutsches Rechtssystem denken.

Sowohl von Frau Philipp als auch von Herrn Strobl kam die Frage nach Bürokratieabbau oder –aufbau. Ich möchte das nicht polemisch sagen, weil ich nicht spekulieren kann, wie viele Bürger tatsächlich an Bundesbehörden herantreten werden. Ich glaube, das kann niemand beurteilen. Tatsache ist zunächst, dass jeder

Antrag an eine Behörde, der geprüft werden muss, ein zusätzlicher Aufwand ist. Man muss dann sehen, welche Informationen Bundesbehörden haben. Wenn ich an die Ministerien denke, dann sind das sehr komplexe und umfangreiche Vorgänge, die der politischen Entscheidungsvorbereitung dienen. Das ist etwas anderes als eine Bauakte in der kommunalen Behörde, also eine völlig andere Art von Information und ein völlig anderer Umfang. Jedenfalls wird es etwas dauern, bis man umfangreiche Aktenordner durchgesehen hat, um zu entscheiden, welche Informationen darf ich herausgeben und welche nicht, wo muss ich schwärzen und wo darf ich eine Seite gar nicht herausgeben. Das geht bis zu dem Problem, dass sich hinterher ein Prozess anschließt. Deswegen halte ich auch die vorgesehene Frist für durchaus realistisch, ein Monat ist nicht zuviel. Insbesondere, wenn ich auch noch die Rechte Dritter prüfen muss, denn dieser muss ja auch noch überprüfen können, ob er zustimmen kann oder nicht. Deshalb ist die Fristbestimmung nicht zu beanstanden, aber zusätzlicher bürokratischer Aufwand entsteht mit Sicherheit. Es wird möglicherweise dort, wo es Verfahren sind, die in einen Verwaltungsakt münden, länger dauern. Dies lässt sich wegen der eben angesprochenen Fristen, die wiederum aus verfassungsrechtlichen Gründen erforderlich sind, nicht verkürzen. Warum ist es aus verfassungsrechtlichen Gründen erforderlich? Der Dritte, der eigene Rechte hat und vielleicht auch Rechte auf Geheimhaltung, muss die Möglichkeit haben, dieses geltend zu machen und ggf. auch den Rechtsweg zu beschreiten. Das sieht Art. 19 Abs. 4 GG zwingend vor. Dort kann ich nicht sagen, den Dritten muss ich gar nicht beachten, oder dieser kann sich hinterher gegen die Veröffentlichung wenden, das würde den Rechtsschutz unmöglich machen.

Damit bin ich bei der dritten Frage von Ihnen, Herr Strobl, nämlich die Auswirkung auf das subjektiv-öffentliche Rechtssystem. Das ist eine komplizierte juristische Materie, ich will versuchen, es kurz zu machen. Artikel 19 Abs. 4 GG ist hier angesprochen, der das System subjektiven Rechtsschutzes Deutschlands vorsieht, so dass Jedermann, der durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt ist, den Rechtsweg beschreiten kann. Das heißt, es ist verfassungsrechtlich mit Grundrechtsrang die Möglichkeit vorgegeben, wenn man in den eigenen Rechten verletzt ist, sich entsprechend zu wehren. Der Gesetzgeber ist aber nicht gehindert, auch andere Rechte vorzusehen. Deswegen habe ich auch gesagt, § 1 IFG geht, man muss nur wissen, was man damit macht. Man gewährt sozusagen ein formales

subjektives Recht, weil dahinter gar kein rechtlich geschütztes Recht ist. Das ist das Neue, wir haben kein subjektives Interesse, das es zu schützen gilt.

Trotz alledem, ich kann Ansprüche gewähren und auch da muss ich eigene Interessen haben. Ich habe hier eine objektive Funktion des Gesetzes; in der Begründung ist deutlich nachzulesen, dass es um die objektive Funktion der Verwaltungskontrolle geht. Das sind keine persönlichen Interessen, denn ich habe nur ein Interesse die Verwaltung zu kontrollieren, wenn ich in meinen dahinter stehenden Rechten verletzt sein könnte. Genau das ist hier nicht mehr erforderlich. Damit weicht man von dem bisherigen System ab. Ich habe ein formales subjektiv-öffentliches Recht, das ich sogar einklagen kann. Das heißt, ich kann vor Gericht einen Informationsanspruch geltend machen. In dem Prozess muss erörtert werden, welche Informationen dahinter stehen, u. U. die von Dritten und ob die herausgegeben werden müssen oder nicht. Das heißt, in dem Prozess müssen auch diese Dinge erörtert werden, ohne dass ich, der ich diesen Anspruch geltend gemacht habe, vorher jemals Zugang zu diesem Verfahren gehabt hätte. Das ist das Neue. Man muss sich über die Folgen bewusst sein, weil man damit das System subjektiven Rechtsschutzes verlässt und auch das System des Verwaltungsverfahrensrechts. Wir wissen, in Deutschland gibt es eine Verfahrenswirkung der Grundrechte, das hat das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung entschieden, und dementsprechend sieht das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes auch die Akteneinsicht nur für subjektiv Betroffene vor. Im Übrigen in den Ländern und allen Fachgesetzen ebenso. Ich hoffe, ich habe Ihre Fragen hiermit hinreichend beantwortet.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast:** Danke schön! Wobei das thematisch auch schon Block 2 war. Man kann das offenbar nicht so streng auseinander halten. Es ist kein Vorwurf, wir sind dann aber mit der Behandlung schon beim Thema des zweiten Blocks – Ausgestaltung des Verfahrens und die Rechte der Antragsteller. Als Nächster bitte Herr Dr. Redelfs.

SV **Dr. Manfred Redelfs:** Ich möchte auf die Frage von Frau Abg. Bettin eingehen, welche Erfahrungen in Schleswig-Holstein mit dem Informationsfreiheitsgesetz gesammelt worden sind. Zunächst einmal zur Frage der Antragszahlen: Eine Auswertung hat dort ergeben, dass in den ersten zwei Jahren der Gültigkeit des

Informationsfreiheitsgesetzes insgesamt 2.000 Anträge auf Informationszugang gestellt worden sind. Das hört sich zunächst viel an, aber man muss sich bewusst machen, dass sich diese 2.000 Anträge auf eine Vielzahl von Ämtern, insbesondere kommunale Stellen, verteilen. Es sieht so aus, dass die Hälfte der Ämter in Schleswig-Holstein gar nicht von einer Informationsanfrage betroffen war. Bei den Ämtern, die Anträge erhalten haben, lag die durchschnittliche Antragszahl bei fünf, wohlgernekt fünf Anträge in zwei Jahren. Ich denke, da kann man nicht von einer Überlastung der Ämter sprechen. Man müsste die Arbeitsfähigkeit der Verwaltung schon sehr pessimistisch einschätzen, wenn man sagen würde, das wäre eine ungebührliche Belastung. Der Verteilungseffekt ist bei den Statistiken natürlich immer zu berücksichtigen. Wenn man nachsieht, wie erfolgreich die Antragsteller waren, muss man feststellen, in 88 v. H. der Fälle konnten die gewünschten Informationen zugänglich gemacht werden. Der häufigste Grund, warum das nicht ging, war der, dass die Informationen gar nicht vorlagen. An zweiter Stelle folgte, dass besondere Schutzinteressen, z. B. auf Grund von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen oder personenbezogener Daten, dem entgegenstanden. Interessant ist auch, dass in 90 v. H. der Fälle ...

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast:** Ich habe eine Zwischenfrage: Das ist interessant, dass einige Informationen in den Behörden gar nicht vorlagen. Heißt das, die Leute sind auf irgendwelche Gerüchte eingegangen, oder wie funktionierte das?

SV **Dr. Manfred Redelfs:** Das waren Fragen, zu denen die Behörden und auch andere Stellen in Schleswig-Holstein keine Informationen vorliegen hatten. Die Informationsfreiheitsgesetze sehen ja keine aktive Informationsbeschaffungspflicht vor. Eine Behörde muss also nicht auf Grund eines Antrags ermitteln und Daten beschaffen, die vorher noch nicht gesammelt worden sind, sondern es geht nur um die Herausgabe vorliegender Informationen.

Für den Erfolg dieses Gesetzes spricht meiner Meinung nach auch, dass die Auswertung ergeben hat, dass die Anträge in 90 v. H. der Fälle innerhalb einer Woche beantwortet werden konnten. Das heißt, der Großteil der Informationsbegehren war absolut unkompliziert, wenn eine Verwaltung auf eine solche durchschnittliche Beantwortungszeit kommt.

Wonach wurde hauptsächlich gefragt? Die Themenschwerpunkte lagen beim Baurecht. Es waren vielfach kommunale Themen, die im Vordergrund standen, wo man sieht, es waren nachvollziehbare plausible Dinge aus dem Lebensumfeld der Bürger. Es ging z. B. darum, welche Ergebnisse die jüngste Verkehrszählung erbracht hat, oder um Sicherheitsüberprüfungen im Kindergarten oder in der Schule. Ein Bürger interessierte sich für die Privatisierung der Stadtwerke in Eckernförde, wo ein System von Cross-Border-Leasing mit einer amerikanischen Firma eingeführt wurde. Er wollte nachprüfen, ob die Stadt gut verhandelt hat, oder ob demnächst eine Erhöhung der Gebühren drohen könnte. Das sind Beispiele dafür, dass es um Belange geht, die durchaus nicht nur die Privatpersonen berühren, die diese Fragen stellen, sondern auch erhebliche öffentliche Relevanz haben können.

Wer fragt? Es sind, das sehen Sie schon aus den Themen, die dort eine Rolle spielen, ganz überwiegend Privatpersonen, die das Recht genutzt haben. Sicher auch einige Journalisten oder Bürgerinitiativen, aber das Gros der Fragen entfällt auf interessierte Bürger.

Man muss auch erwähnen, dass selbstverständlich auch Scientology gefragt hat. Das war das, was in der Bundestagsdebatte immer eine Rolle spielt, wobei gefragt wird, bieten solche Gesetze auch die Gefahr des Missbrauchs. Mit Blick auf die Erfahrungen in den vier Bundesländern kann man aber eine Entwarnung geben. Es ist zwar richtig, dass Scientology fragt, aber mit den bestehenden Gesetzen sind diese Fragen sehr gut in den Griff zu bekommen. Auch in Schleswig-Holstein waren mit dem zur Verfügung stehenden Instrumentarium die Fragen von Scientology problemlos abzuarbeiten, weil es eine Vielzahl von Schutzklauseln gibt, die z. B. gewährleisten, dass Informanten, die sich als Scientology-Opfer an Beratungsstellen wenden, natürlich mit ihren Daten nicht preisgegeben werden. Das heißt, das entsprechende Regelwerk der Informationsfreiheitsgesetze steht zur Verfügung, um auch mit solchen, zunächst problematisch erscheinenden, Anfragen umzugehen. Die Erfahrung in Schleswig-Holstein und in den anderen Bundesländern war die, das Thema war anschließend durch. So genannte schwierige Anträge hat es dann von dieser Organisation oder von den immer wieder zitierten Querulanten, die es angeblich so zahlreich gibt, nicht mehr gegeben. Die Mehrzahl der Fälle war sehr unproblematisch.

Zum Punkt der Gebühren: Auch da ist ein interessantes Ergebnis der empirischen Auswertung in Schleswig-Holstein, dass die Ämter in vielen Fällen gar keine Gebühren erhoben haben und zwar aus dem nahe liegenden Grund, weil die Fälle so unproblematisch waren. Es hätte also einen höheren Verwaltungsaufwand bedeutet, hätte man dafür noch eine Form Bagatellgebühr für die öffentliche Hand eintreiben müssen.

Entscheidend ist aber, dass mit dem Informationsfreiheitsgesetz in Schleswig-Holstein überhaupt die gesetzliche Grundlage geschaffen wurde, dass Bürger sich an ihre Verwaltung in dieser unkomplizierten Art wenden konnten und die Verwaltung auch eine Handhabe hatte, Informationen herauszugeben. Die Kulturveränderung, wie in der Eingangsrunde angesprochen, ist durch die empirische Auswertung durchaus gestützt. Kritiker könnten einwenden, das war das kleine Bundesland Schleswig-Holstein. Dankenswerterweise hat aber auch das bevölkerungsreichste Bundesland Nordrhein-Westfalen eine eigene statistische Auswertung zur Nutzung des Informationsfreiheitsgesetzes gemacht, und die dort gesammelten Erfahrungen stützen das, was ich gerade für Schleswig-Holstein beschrieben habe. Auch da ist es nicht zu einer Lahmlegung der Ämter gekommen. Es gab in Schleswig-Holstein in den ersten zwei Jahren 2.200 Anträge auf Informationszugang, die auch alle problemlos abgearbeitet werden konnten. Der Innenminister hat in Nordrhein-Westfalen deshalb als Fazit gezogen, dass das Mehr an Demokratie mit dem Informationsfreiheitsgesetz sehr preiswert eingekauft worden sei.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast:** Danke schön! Als Nächster bitte Herr Dr. Peters.

SV **Dr. jur. Falk Peters:** Frau Abg. Piltz, Sie haben nach dem Zusammenhang von Transparenz, dem Normzweck dieses Gesetzes, und den eventuellen Auswirkungen auf die Bürokratie gefragt. Dazu kann ich konkret hinsichtlich dieses Gesetzes nur genauso spekulieren wie alle. Die Vorredner haben allerdings andeuten wollen, dass das Bürokratieproblem bei der Anwendung der bisher vorhandenen Informationsfreiheitsgesetze kein zusätzliches Problem gewesen ist. Man könnte natürlich auch noch fragen, ob es eine Möglichkeit gibt, durch die Transparenz Bürokratie zu vermindern. Bei dieser Frage darf ich kurz auf Parallelvorgänge eingehen, die nicht

das Informationsfreiheitsgesetz betreffen, die aber einen gewissen Wandel in der gesamten Staatsverwaltung ausgemacht haben, ich meine die Nutzung und den Einsatz der Informationstechnologie. Die European Society for e-Government hat sich zum Ziel gesetzt, die gesamte Verwaltung über das Internet abwickeln zu können. Der Transparenzgedanke ist dabei ein urliberaler Gedanke für alle, unabhängig von der politischen Farbe. Die Frage, ob Transparenz und Entbürokratisierung miteinander verträglich gemacht werden können, kann ich aus zwei/drei Beispielen klar beantworten. Wir kennen z. B. das öffentliche Auftragswesen seit eh und je als papierintensiv. Seit einiger Zeit aber ist im öffentlichen Auftragswesen der Verkehr zwischen Unternehmen und der Verwaltung stetig gewachsen in Richtung Online-Verkehr. Mit einigen Behörden erfolgt ausschließlich Online-Verkehr. Weiteres Beispiel: Im Rahmen der Bundesregierungsprogramme Bund Online 2005 und Deutschland Online 2006 sind parallele Aktivitäten entwickelt worden, d. h. etwa 400 bis 500 Dienstleistungen werden in der Zukunft nur noch online abgewickelt werden. Die Frage war: Entsteht durch solche Neuorganisationen bzw. durch damit verbundene Rechte zusätzliche Bürokratie, weil man z. B. befürchtet hat, dass beim Online-Verkehr die Hacker eine Rolle spielen könnten oder dass die schnelle Verfügbarkeit der Informationen zu deren Missbrauch führt. Diese Befürchtungen können ganz klar verneint werden. Das heißt, ein Informationsfreiheitsrecht, wäre es unkompliziert formuliert, fügt sich in diesen Kontext von 400 bis 500 Verfahren auf Bundesebene völlig nahtlos ein und würde in der Zukunft genauso unproblematisch gehandhabt werden wie bspw. die Beantragung des Bafög - das läuft super, es ist ein richtiges Vorzeigebispiel. Die Beantragung der Zivildienstleistung läuft ebenfalls hervorragend, öffentliche Auftragsvergabe habe ich schon genannt. Ich sehe also gar keinen Grund, warum man die auf diesen drei eben genannten Feldern geschehene Entbürokratisierung nicht genauso beim Informationsfreiheitsrecht durchziehen könnte. Allerdings ist die Voraussetzung, dass wir das Gesetz so gut strukturieren, dass es IT-gestützt abzuwickeln ist, und das hier kompatibel zu machen, liegt ein bisschen in meinem Interesse. Wenn wir das schaffen wollen und es mit der Transparenz wirklich ernst meinen und alles in der Zukunft strukturierter abwickeln wollen, müssen wir jetzt sofort aufhören zu zerregeln, ich meine damit die Differenzierung in diesem eigentlich ziemlich einfachen Anliegen so weit zu treiben, dass es hinterher nicht mehr handhabbar ist.

Ein letzter Satz zu dem, was Herr Swanström eben gesagt hat: Die Ausnahmen müssen inhaltlich enger gefasst und weitaus präziser fixiert werden. Die Fristen sind zu lang und müssen enger sein. Die Stellung und die Rechte Dritter müssen noch einmal überlegt werden. Ich denke, wenn wir Konsistenz des Gesetzes herstellen wollen, mit dem Ziel Transparenz und Handhabbarkeit zu vereinen, ist die gesetzliche Umsetzung meiner Anregungen unverzichtbar. Danke schön!

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Ich bedanke mich. Als Nächster ist Herr Prof. Dr. Kloepfer an der Reihe.

SV **Prof. Dr. Michael Kloepfer**: Vielen Dank! Einen Satz zu einem Missverständnis, was die Fristen betrifft. Es ist hier mehrfach gesagt worden, man hat einen oder zwei Monate Zeit. Der Gesetzentwurf (§ 7 Abs. 5) sagt es anders, nämlich „unverzüglich“. Die Praxis, über die aus Schleswig-Holstein berichtet wird, zeigt auch, dass das möglich ist.

Zu den vier Fragen, die an mich gestellt worden sind, zunächst zu der von Herrn Abg. Dr. Bürsch, im Hinblick auf die angebliche Gefährdung des Systems der subjektiven öffentlichen Rechte. Ich vermag eine solche Gefährdung auch im Ansatz nicht zu erkennen. Das Umweltrecht kennt sei nunmehr über zwei Jahrzehnten, das Bauplanungsrecht und andere seit sehr langer Zeit – die Anhörungsbefugnisse für Jedermann. Selbstverständlich ist das gesamte Rechtsschutzsystem, das System der subjektiven öffentlichen Rechte, völlig unangetastet geblieben. Das Informationssystem ist ein System, das sich neben das Rechtsschutzsystem stellt und nicht als Ersatz dieses verdrängt, so dass ich sagen würde, die subjektiven öffentlichen Rechte bleiben selbstverständlich bestehen. Artikel 19 Abs. 4 GG bleibt bestehen, die Rechtsschutzgarantien bleiben bestehen, insoweit vermag ich die Einwände nicht als berechtigt zu erkennen und verweise wieder auf die Erfahrungen im Planungs-, Umweltrecht usw.

Ich würde sogar noch weiter gehen und sagen, wenn man die subjektiven öffentlichen Rechte von ihren tatsächlichen Voraussetzungen her betrachtet, also die Möglichkeit der effektiven Wahrnehmung von Grundrechten, ist selbstverständlich Information und der unbegrenzte Zugang zu Information ein Beitrag, diese subjektiven öffentlichen Rechte faktisch zu stärken. Ich komme an die Information

heran und sehe erst durch die Information, ob ich betroffen bin oder nicht. Das Bundesverfassungsgericht hat es wiederholt gesagt, Effektivität des Rechtsschutzes bedeutet auch die Teilhabe an relevanten Informationen.

Im Übrigen kann unter dem Gesichtspunkt der Stärkung der Idee des subjektiven öffentlichen Rechts darauf verwiesen werden, was die EU sich dazu überlegt, nämlich die ökonomische Nutzbarkeit von Informationen. Man spricht von einem Rohstoff, der vorhanden ist, durch die riesigen Informationssammlungen, die bei den Behörden vorhanden sind. Auch das kann zu einer Stärkung des subjektiven öffentlichen Rechts führen.

Zur zweiten Frage, die von Frau Abg. Piltz gestellt wurde, zum Verhältnis von Umweltinformationsgesetz und Informationsfreiheitsgesetz. Ich bin der Auffassung, dass es an sich schön wäre, beides miteinander zu verbinden, sehe aber die praktischen Probleme z. B. der verschiedenen Ressorts. Sie sind die Praktiker und damit die Konsensfachleute. Natürlich sehe ich einen Unterschied: Die EG-rechtliche Vorprägung des Umweltinformationsrechts ist natürlich ungleich stärker – und jetzt kommt durch „Aarhus“ noch die internationale Vorprägung hinzu – als im Bereich des allgemeinen Informationsfreiheitsgesetzes. Aber langfristig würde ich schon sagen, sollte man auf eine kodifikationsähnliche Form der Regelung des Informationsfreiheitsgedankens hinzielen. Das bedeutet für den Entwurf, dass die Erfahrungen mit dem Umweltinformationsgesetz noch stärker einzubeziehen sind.

Zur Frage von Frau Abg. Bettin im Hinblick auf andere Länder. Zunächst muss ich sagen, soweit ich Informationen habe, sind mir all diese Untergangsszenarien – die Verwaltung steht still – in der Realität nicht bekannt, von keinem einzigen Land, seien es die USA, der Bereich der europäischen Nachbarn oder vieles andere mehr. Die Befürchtungen haben sich im Ausland nicht bestätigt und wie wir eben gehört haben, im Inland auch nicht. Es ist nicht nach dem Umweltinformationsgesetz zu einer Lawine an Informationensersuchen gekommen. Es ist in den anderen Ländern auch nicht zu einer Blockade gekommen, wobei diese Vergleiche immer mit Vorsicht zu ziehen sind, weil bspw. die Rechtsschutzsysteme unterschiedlich sind.

Eine sehr interessante Frage kam von Herrn Abg. Tauss, Verhältnis zum Datenschutz – also § 5 des Gesetzentwurfs. Ich glaube, man sieht hier die

Bemühungen der Beteiligten, einen sehr differenzierten Ausgleich zu finden. Wenn Sie § 5 und § 6 gegeneinander halten, ist hier der § 5 ein Muster des Versuchs, einen schonenden Ausgleich differenziert vorzunehmen, mal dem Datenschutz Vorrang zu geben, und mal der Informationsfreiheit; es ist ein subtiles System. Ich meine, der Datenschutz ist hinreichend berücksichtigt, während ich im Vergleich § 5 und § 6 sagen würde, es ist auffällig, dass der Schutz des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses weitaus besser ausfällt als der Schutz personenbezogener Daten. Jedenfalls fällt auf, dass hier eigentlich ein grundrechtlich besonders wichtiger Bereich, der Datenschutz, sehr differenziert geregelt ist, während beim Schutz des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses eine einseitige Vorrangentscheidung zugunsten des Geheimnisschutzes vorgenommen worden ist. Zugang zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen darf nur gewährt werden, wenn der Betroffene einwilligt. Insoweit sind die Bedenken, die dagegen vorgetragen worden sind, meines Erachtens wirklich daneben, denn der Betroffene hat nach diesem Gesetzesentwurf, den ich insoweit nicht für besonders differenziert halte, den eindeutigen Vorrang. Er kann sagen, ich willige nicht ein. Beim Schutz des geistigen Eigentums ist der absolute Vorrang vorgesehen, weil bei näherer Betrachtung des Entwurfs doch die Frage aufkommt, ob man nicht Elemente des § 5 – die Abwägungselemente insbesondere – in den § 6 einbeziehen kann.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Ich bedanke mich. Als Nächster bitte Herr Prof. Dr. Ibler.

SV **Prof. Dr. Martin Ibler**: An mich sind insbesondere grundsätzliche Fragen gestellt worden. Zum einen die Frage der eventuellen Verfassungsmäßigkeit oder Verfassungswidrigkeit des Gesetzes. Eine andere Frage: Haben wir in anderen EU-Ländern keine vergleichbare Verwaltungsgerichtsbarkeit? Dann war noch die Bitte um Konkretisierung zu dem Begriff des subjektiven Rechts. Letzteres hat im Wesentlichen schon Herr Dr. Schliesky aufgezeigt. Ich möchte zunächst zur Frage von Herrn Abg. Dr. Bürsch Stellung nehmen. Herr Dr. Bürsch, Sie haben den Kulturwandel, den Paradigmenwechsel angesprochen, der damit verbunden sein könnte und gefragt, ob darin ein Verfassungsverstoß liegen könnte. Der Vorwurf eines Verfassungsverstoßes ist natürlich gleich so etwas wie eine große Keule. Andererseits ist die Verfassung die Grenze, die das Grundgesetz unserem Parlament setzt und eigentlich die einzige Grenze, die das Parlament einhalten muss.

Deswegen müssen wir uns damit beschäftigen. Ich sehe insbesondere vier Punkte, an denen das Gesetz anstoßen oder anecken könnte. Das sind die Rechtsschutzgarantie, das Recht der informationellen Selbstbestimmung, das Demokratieprinzip und das Rechtsstaatsprinzip.

Zunächst zur Gerichtsschutz- und Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG: Das Grundgesetz schützt die Positionen des einzelnen Menschen mit Verfassungsrang besonders stark und das hat dazu geführt, dass unser Verwaltungsrechtsschutzsystem diese Vorgabe aufgegriffen hat und etwa dem einzelnen Bürger Verwaltungsrechtsschutz gibt, wenn seine eigenen Rechte beeinträchtigt sein könnten. Deswegen ist für uns der Begriff des eigenen Rechts des Bürgers von besonderer Bedeutung. Dieses ist so ausgestaltet, dass der einzelne Bürger immer ein eigenes Interesse haben muss, das die Grundlage für ein solches Recht werden kann.

Wenn man sich den § 1 unseres Entwurfs ansieht, dann ist dieser so formuliert, dass er als subjektives Recht formuliert ist. Es wird dem Einzelnen ein Recht gewährt, dieses wird ihm aber nicht im eigenen Interesse gewährt, sondern im Interesse an mehr Demokratie und an dem Interesse an mehr Verwaltungskontrolle. Das sind eigentlich objektiv-rechtliche Positionen, die damit geschützt werden. Das unterscheidet dieses Gesetz von den bisherigen Gesetzen, mit einer Ausnahme, vom Umweltinformationsgesetz. Das Umweltinformationsgesetz kennt auch einen solchen voraussetzungslosen Anspruch, es ist aber durch EU-Recht vorgegeben und führt auch nicht zu einer Systembeeinträchtigung in Deutschland, weil das Umweltinformationsgesetz nämlich ein fachbereichspezifisches Gesetz ist. Es geht nur um Umweltschäden, die möglicherweise aufgedeckt werden und bei dem bekannten Vollzugsdefizit im Umweltschutzrecht war das eine bereichsspezifische Ausnahme, die unser Gesetz und System erträgt. Das Informationsfreiheitsgesetz, so wie es geplant ist, bezieht sich nicht auf Umweltfragen. Man müsste fragen, geht es darum, ob wir in Deutschland ein dem Umweltschutzdefizit vergleichbares Demokratiedefizit haben. Wenn wir das bejahen könnten, dann bestünde Anlass, über einen voraussetzungslosen Anspruch nachzudenken.

Der Hintergrund dieses Systems ist also in Wahrheit der Schutz des Einzelnen. Zum Vergleich: Die Verwaltungsrechtsschutzsysteme der europäischen Staaten, die Mitgliedstaaten der EU, die natürlich auch eine Verwaltungsgerichtsbarkeit kennen,

nutzen die Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht, wie der deutsche Staat dies tut, zum Schutz des Einzelnen, sondern sie nutzen den Einzelnen, um die Staatsfunktionen besser kontrollieren zu können. Genau das, was jetzt der § 1 des Informationsfreiheitsgesetzes machen will, findet sich in der Tat in den Verwaltungsgerichtsordnungen der anderen Mitgliedstaaten. Ein völlig anderes System – Rechtsschutz zur Staatskontrolle, bei uns Rechtsschutz zum Schutz des Einzelnen. Ich brauche das historisch wohl nicht zu vertiefen, dass das deutsche System auf den Erfahrungen des Dritten Reiches beruht, wo der Einzelne keinerlei eigene Rechtsposition als Glied im Staatsganzen gegen den Staat haben sollte. Das wollten wir in der Bundesrepublik Deutschland anders haben, deswegen unterscheidet sich unser System. Wenn wir das neue System in einem Systemwechsel erreichen können, führt das dazu, dass das alte System aufgebrochen wird. Wenn das gewollt ist, dann muss man sich darüber im Klaren sein. Wenn ich auf meinen Vorredner, Herrn Prof. Kloepfer, eingehe, mit dem Einwendungsrecht Jedermanns, dass wir das schon haben, das ist doch etwas ganz anderes. Das Einwendungsrecht Jedermanns dient dazu, dass der Staat mehr Informationen bekommt durch die Einwendungen des anderen. Das dient aber nicht im Wesentlichen zur verbesserten Rechtsschutzposition des Einzelnen. Es ist genau der umgekehrte Fall.

Der zweite Gesichtspunkt, der verfassungsrechtlich brisant ist, ist das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und wir haben auch schon von unserem schwedischen Gast gehört, dass die Datenschutzrechte in anderen Ländern nicht so stark ausgeprägt sind wie bei uns. Unser System kennt auch, um die Positionen des Einzelnen zu stärken, einen starken Schutz seiner Daten.

*Zuruf aus dem Zuhörerkreis: Schweden auch*

**SV Prof. Dr. Martin Ibler:** Ja, Schweden auch. Aber wie wir gehört haben, in erstaunlich anderer Weise. Bei uns könnte man z. B. über das Informationsfreiheitsgesetz nicht feststellen, was mein Nachbar für eine Einkommensteuererklärung abgegeben hat. Wir müssten unseren Gast einmal fragen, wie das in Schweden ist.

Der nächste Punkt: Das informationelle Selbstbestimmungsrecht ist bei uns so stark ausgeprägt, dass es nur eingeschränkt werden kann, wenn dort gerechtfertigte

Gründe vorliegen. Jetzt könnte man sagen, dass Demokratie und Meinungsbildung bei den Bürgern, als objektives Interesse, natürlich Gründe sind, die das informationelle Verwaltungsrecht einschränken können. Aber dann müssen diese Gründe auch klar dargelegt werden. Derjenige, der eine Anfrage stellt, bei der vielleicht Informationen Dritter preisgegeben werden müssen, der braucht gerade keine besonderen Interessen vorzutragen. Er braucht noch nicht einmal zu sagen, ich mache das aus Demokratie- oder Meinungsbildungsgründen, das ist egal. Er bekommt die Information zwar nicht automatisch, weil der Datenschutz auch in den Ausnahmebestimmungen berücksichtigt ist, aber die Behörde kann jetzt die Interessen des Fragestellers und die desjenigen, dessen Daten geschützt werden, abwägen, wo der eine oder der andere Vorrang hat. Die Abwägungsentscheidung über den Umfang des Datenschutzes des Bürgers ist in der Hand der Behörde. Das führt nicht nur dazu, dass derjenige klagt, der die Information begehrt und vielleicht nicht bekommt und dessen Rechtsschutz ausführlich ausgestaltet ist, sondern es führt auch dazu, dass derjenige, dessen Daten preisgegeben werden, klagen würde, um diese Daten zu schützen. Das führt ebenfalls zu einer Mehrbelastung der Verwaltung und der Verwaltungsgerichte.

Das Demokratieprinzip, wie Herr Dr. Schliesky richtig angesprochen hatte, ist davon betroffen, weil wir in Deutschland nach unserem Grundgesetz eine mittelbare Demokratie haben und unsere Bürger würden insbesondere durch Wahlen und Abstimmungen, nicht durch Anfragen bei der Behörde zu irgendwelchen Punkten ...

*Zuruf aus dem Zuhörerkreis: Kinderparlamente in den Kommunen*

**SV Prof. Dr. Martin Ibler:** Die Kinderparlamente in den Kommunen machen sicherlich keine Gesetze, an die wir alle gebunden sind.

*Zuruf aus dem Zuhörerkreis: .Sie dürfen auch Fragen stellen*

**SV Prof. Dr. Martin Ibler:** Das dürfen sie ...

**Vors. Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast:** Lassen wir das bitte Herrn Prof. Dr. Ibler im Zusammenhang vortragen. Das ist besser.

**SV Prof. Dr. Martin Ibler:** Vielen Dank Frau Vorsitzende.

Zur Anfrage von Herrn Abg. Strobl. Herr Strobl, Sie haben gefragt, wie könnte man den subjektiven Rechtsschutz unserer Rechtsordnung konkretisieren. Das ist im Wesentlichen durch die Verwaltungsgerichtsordnung erfolgt. Nach der Verwaltungsgerichtsordnung kann grundsätzlich nur derjenige klagen, der ein eigenes, durch eigene Interessen gestütztes, subjektives Recht geltend machen kann. Dann ist er klagebefugt. Vor den Verwaltungsgerichten hat ein Kläger nur Erfolg, wenn sein subjektives Recht auch verletzt worden ist. Nun wird dieser Entwurf im § 1 dieser formalen Voraussetzung gerecht, wenn dem Einzelnen durch § 1 ein solches Recht eingeräumt wird. Das dahinter stehende System wird aber möglicherweise beeinträchtigt. Konkret ein Beispiel: Ein Bürger, der nach einer Linienführungsbestimmung des Bundesministers für Verkehr über die Linienführung einer geplanten Strecke einer Autobahn anfragt. Eine solche Linienführungsbestimmung war vom Einzelnen bisher in keiner Weise angreifbar, wenn er damit nicht einverstanden war, und ihm wurde auch keine Auskunft erteilt. Jetzt wird ihm aber die Möglichkeit gegeben, genauestens über diese Linienführungsbestimmung nachzufragen und eventuell vorher einen Rechtsschutz zu verlangen. Bisher wurde der Rechtsschutz dem Einzelnen versagt, mit der Begründung, das hemme vielleicht die Verwaltungsentscheidung, es blockiere die Entscheidung des Bundesministers, wenn er ständig auf Fragen antworten müsste. Sie können sich vorstellen, dass bei der Linienführung von Bundesfernstraßen und -autobahnen eine ganze Menge Anfragen kommen, die dann beantwortet werden müssten, wenn es ein entsprechendes einzelnes subjektives Recht gäbe. Demgegenüber wäre es aus meiner Sicht unproblematisch und das ist wieder der positive Effekt des Informationsfreiheitsgesetzes, wenn diese Entscheidungen im Internet veröffentlicht würden. Das sind Fragen, die unproblematisch sind und dazu braucht man kein Recht eines Einzelnen, sondern eine bessere Veröffentlichungspraxis der Ministerien. Diese könnte, wie das teilweise in § 11 auch vorgesehen ist, im Gesetz aufgenommen werden. Vielen Dank!

**Vors. Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast:** Danke schön! Das Geschehen, den Mittagsimbiss einzunehmen, hat schon eingesetzt. Ich wollte aber vorschlagen, Ihr Einverständnis vorausgesetzt, dass wir die letzten drei Sachverständigen noch zur Beantwortung der Fragen annehmen. Schon mit dem nochmaligen Hinweis, dass

Herr Bräunig vor 13.00 Uhr die Anhörung verlassen muss. Danach würden wir die eigentliche Mittagspause beginnen. Das sollte Sie natürlich nicht davon abhalten, sich am Servicewagen zu bedienen, wenn Sie nicht die Kantine benutzen möchten. Herr Dr. Eigen als Nächster bitte.

**SV Dr. Peter Eigen:** Vielen Dank, ich werde versuchen, mich auf die internationale Dimension der Fragen zu konzentrieren. Vieles ist schon gesagt worden, was ich voll unterstützen kann. Generell muss ich aber ein gewisses Erstaunen zum Ausdruck bringen, dass man sich doch noch sehr stark gegen das Prinzip eines Rechts auf Information des Einzelnen zu sträuben scheint. Das ist in vielen internationalen Konferenzen, vor zwei Jahren das letzte Mal im Weltwirtschaftsforum in Davos, als selbstverständliches Ziel, auch für die Demokratie, angestrebt worden. Wir haben vor zwei Jahren ein Buch darüber veröffentlicht „Zugang zur Information“, als eines unserer regelmäßigen Veröffentlichungen des „Global Corruption Report“. Denjenigen, die es interessiert, können wir es gerne zur Verfügung stellen. International ist es ganz sicher so, dass wir das Prinzip, das der Initiative zugrunde liegt, nämlich ein Maximum von Veröffentlichungen, voll unterstützen. Auch dass wir überall in der Welt damit auftreten und großen Zuspruch bekommen und wir damit nicht nur in den wichtigen Ländern der Dritten Welt, sondern auch in den anderen Industrieländern Erfolg haben. Dabei geht es uns darum, dass die Ausnahmen sehr viel präziser formuliert werden sollen, als wir es jetzt im Text sehen. Auch im Hinblick darauf, dass Deutschland sich als Signatarstaat der UN-Konventionen gegen internationale Korruption schon verpflichtet hat, weitere Schritte zu machen in Richtung eines Paradigmenwechsels, wie Herr Abg. Dr. Bürsch schon angedeutet hat.

Was die Vergleiche von verschiedenen Systemen anbelangt, ist es selbstverständlich so, dass das gesamte System in anderen Ländern, vor allem in den Vereinigten Staaten und anderen europäischen Ländern, dabei berücksichtigt werden muss. Das ist bei Transparency International unser tägliches Brot, weil wir zur Korruptionsbekämpfung z. B. nicht nur Strafrechte vergleichen, sondern das ganze Integritätssystem, einschließlich der verschiedenen Elemente, die jede Gesellschaft sich selbst schaffen muss, um sich gegen Korruption zu schützen. Insofern ist es durchaus notwendig. Wir finden großen Zuspruch in vielen Ländern mit der Idee, dass der Einzelne sich durch Durchsetzung von Rechten, die ihm gewährt werden,

z. B. für Information, sich für die öffentlichen Güter einsetzt, insbesondere in den Bereichen, in denen Regierungen und die wirtschaftlichen und politischen Eliten sich nicht auf diese Offenheit einlassen. Dabei ist interessant, dass die Weltbank eine ganz klare Korrelation zwischen Wirtschaftswachstum und wirtschaftlichem Wohlergehen und der Offenheit des Systems trifft, wobei allerdings beide traditionelle Akteure der Regierungsführung, der Privatsektor und der öffentliche Sektor angesprochen sind.

Es wurde auch noch angefragt, welche Haltung ich zur Frage der Geschäftsgeheimnisse und des intellektuellen Eigentums hätte. Ich meine, dass die Gegenüberstellung, die Herr Prof. Kloepfer schon vorgenommen hat, im Grunde alles sagt. Gerade in diesem Bereich ist eine sehr klare Abgrenzung notwendig und die ist meines Erachtens in den speziellen Gesetzen und Regeln, die gelten, wie es auch schon Herr Swanström ausgeführt hat, festgelegt. Nämlich, dass eine missbräuchliche Nutzung von Informationen in diesem Bereich ausgeschlossen werden muss. Insbesondere auch in den Spezialgesetzen, auf die diese pauschale Regelung sich beziehen muss. Eventuell muss da noch nachgebessert werden.

Was die Geltungsdauer des Gesetzes anbelangt, würde ich zu Bedenken geben, dass die Einrichtung dieser Veränderungen, auch in den verschiedenen Behörden, einige Zeit dauert. In Großbritannien z. B. gehen die meisten davon aus, dass es etwa fünf Jahre gedauert hat, bis das dortige Gesetz einigermaßen eingeführt war. In Mexiko haben wir daran mitgearbeitet, dass ein Jahr lang das Gesetz noch nicht zur Geltung gekommen ist, sondern dass eine Institution quasi mit richterlichen Befugnissen geschaffen wurde, um den Behörden zu helfen, ihre Akten und Informationen auf das Inkrafttreten des Gesetzes vorzubereiten. Das war eine fast einjährige Vorbereitungszeit, die für Mexiko sehr günstig war, um die vielen Behörden auf diesen Paradigmenwechsel vorzubereiten. Wenn dann noch die normalen „Kinderkrankheiten“ eines neuen Gesetzes zu erwarten sind, bedeutet das mindestens zwei Jahre in diesem Fall, bis das Gesetz greift. Das heißt, uns wäre es lieber gewesen, wenn die Fortgeltung des Gesetzes angenommen worden wäre, allerdings mit einer sehr klaren Evaluierung nach sechs Jahren.

Noch ein Wort zu dem, was Herr Dr. Peters eben sagte. Wir erfahren in vielen Ländern, ob es nun Mexiko, Argentinien oder Korea ist, dass die Einführung der

neuen Informationstechnologien in der Verwaltung und auch mit der Offenheit dem Bürger gegenüber, zu einer großen Entbürokratisierung führt. Zu einer Offenheit und gleichzeitig auch zu einer Vermeidung der Korruption und zwar nicht nur in den Staatsregierungen, sondern auch in großen Städten wie Buenos Aires oder Soul, wo hervorragende Systeme eingerichtet worden sind, die dort bahnbrechend sind. Insgesamt würde ich sagen, wir freuen uns über dieses Gesetzgebungsvorhaben, aber wir meinen, dass man den Formulierungen, die eigentlich schon vorliegen, einen weiteren Schritt tun kann, um die Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse und den Interessen Dritter noch etwas gerechter und pro-aktiver zu organisieren. Vielen Dank!

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Danke schön! Bitte Herr Dr. Dix als Nächster.

SV **Dr. Alexander Dix**: An mich waren zwei Fragenkomplexe gerichtet, zum einen von Frau Abg. Stokar von Neuforn und von Frau Abg. Piltz zum Verhältnis zwischen Datenschutzbeauftragter und Informationsfreiheitsbeauftragter. Herr Abg. Tausch hatte die grundsätzliche Frage zum Verhältnis Datenschutz und Informationsfreiheit auch noch einmal an mich gerichtet. Ich möchte die zweite Frage vorziehen, weil sie die prinzipielle Problematik betrifft. Datenschutz und Informationsfreiheit sind aus meiner Sicht zwei Seiten derselben Medaille. Sie gehören zusammen. Es kann zu Spannungen kommen, auch zu Abgrenzungen in schwierigen Einzelfällen. Allerdings darf man diese Probleme auch nicht überschätzen. Das zeigt die Erfahrung in den vier Bundesländern. Herr Dr. Redelfs hat schon darauf hingewiesen, die Fälle, in denen der Informationszugang aus Datenschutzgründen abgelehnt werden musste, waren verschwindend gering. Die Masse der Fälle betraf Informationszugang zu nicht-personenbezogenen Daten. Wir sind der Meinung, dass die Bestimmungen, die der Entwurf enthält, die notwendige Balance zwischen informationeller Selbstbestimmung und Informationsfreiheit gelungen formulieren, das geht bis in die Praxis hinein. Es muss auch möglich sein, dass Informationen offen gelegt werden, nachdem man personenbezogene Daten ausgesondert und geschwärzt hat. Häufig sind die Bürgerinnen und Bürger auch gar nicht an den personenbezogenen Daten interessiert, sondern an anderen prinzipielleren Dingen – Stichwort Linienführung. Ein klassisches Beispiel, bei uns relativ häufig, z. B. baurechtliche Fragen und Bauplanung spielen eine große Rolle. Ich denke, dieses Verhältnis kann austariert werden und der Entwurf tut dies auch in gelungener Weise.

Herr Prof. Ibler hat darauf hingewiesen, dass nach seiner Auffassung der Entwurf die Entscheidung über den Datenschutz in die Hand eines Beamten oder einer Behörde legt. Wenn man sich unser Rechts- und Datenschutzsystem ansieht, ist das heute die gängige Praxis. Es ist zwar richtig, dass der einzelne Betroffene in die Verarbeitung seiner Daten einwilligen kann, in der Masse der Fälle ist aber die Datenverarbeitung auf Grund einer spezialgesetzlichen Regelung zulässig, die von Beamten ausgelegt wird. Das ist nicht neu, es ist auch ohne dieses Gesetz unser tägliches Brot. Diese Entscheidung wird im Übrigen auch kontrolliert von den Datenschutzbeauftragten in Bund und Ländern und letztlich auch von den Gerichten. Es gibt hier durchaus ein funktionsfähiges System.

Zur Frage, die sich anschließt: – Verhältnis Datenschutzbeauftragter und Informationsfreiheitsbeauftragter. Ich halte dies für eine notwendige und sinnvolle Verknüpfung. Erstens: Es ist notwendig, hier überhaupt einen Beauftragten für Informationsfreiheit einzurichten. Ich halte es für notwendig, weil man diese Frage nicht dem individuellen Rechtsschutz überlassen sollte. Wenn wir die Gerichte und ihre Überlastung heute ansehen, dann muss man teilweise von faktischer Rechtsverweigerung durch die Dauer der Prozesse sprechen. Von daher hat ein Informationsfreiheitsbeauftragter übrigens auch eine wichtige Funktion als Berater für die Verwaltung. Als Unterstützer der Bürgerinnen und Bürger, auch als Vermittler zur Verwaltung. In dieser Funktion führt er wiederum auch zur Entlastung der Gerichte bei. Durch unsere Tätigkeit konnten z. T. Rechtsstreitigkeiten vermieden werden. Ich würde sogar noch einen Schritt weiter gehen und sagen, dieses Informationsfreiheitsgesetz führt als solches auch dazu, dass Rechtsstreitigkeiten eher zurückgehen, denn Bürokratie fußt wesentlich auf Intransparenz. Das Zurückhalten von Informationen treibt manche Bürgerinnen und Bürger zu Recht oder auch zu Unrecht häufig in Prozesse hinein, die vermieden werden könnten, wenn die Verwaltung die Karten eher auf den Tisch legen würde. Dann nämlich würden manche Bürger auch einsehen, dass die Verwaltung entweder korrekt gehandelt hat, oder dass der Bürger nicht mit Aussicht auf Erfolg vor Gericht ziehen kann. Ich sehe hier ein echtes Potential auch zur Entlastung der Justiz. Daher würden wir die Übertragung der Befugnis des Informationsfreiheitsbeauftragten auf den Bundesbeauftragten sehr begrüßen.

Zu ausländischen Erfahrungen noch ein Hinweis. Es gibt Länder wie Frankreich oder Kanada auf der Bundesebene, wo es unterschiedliche Instanzen gibt, die entweder nur für Datenschutz oder nur für Informationsfreiheit zuständig sind. Da hat es aber erhebliche inter-institutionelle Probleme gegeben. In Frankreich ist es so weit gegangen, dass die Datenschutzkommission und die Kommission für den Informationszugang sich gegenseitig mit Prozessen überzogen haben. Das kann niemand ernsthaft wünschen. In Kanada hatte es andere Gründe. Interessant ist aber, dass alle kanadischen Provinzen vom Bundesmodell abgewichen sind und einheitliche Informations- und Datenschutzbeauftragte eingerichtet haben, was sich sehr bewährt hat. Ungarn ist den gleichen Weg gegangen, auch Großbritannien ist ein weiteres Beispiel.

Zu Herrn Dr. Eigen und der Frage der Übergangsfristen oder der Befristung: Ich selber halte diese Befristung im Gesetzentwurf auch für überflüssig. Ich bin aber zuversichtlich, dass die Idee der Informationsfreiheit sich in Deutschland durchsetzen wird. Andererseits aber meine ich auch, dass Deutschland keine Übergangsfrist zur Einführung des Gesetzes braucht, wie etwa Großbritannien oder Mexiko, denn wir haben Erfahrungen in Deutschland in vier Bundesländern in der öffentlichen Verwaltung sammeln können und die kann sich der Bund zunutze machen.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Ich bedanke mich. Herr Bräunig als Letzter in unserer Runde vor der Mittagspause.

SV **Klaus Bräunig**: Vielen Dank Frau Vorsitzende, insbesondere für Ihr Verständnis für meinen Terminkalender. Ich möchte aber zum Ausdruck bringen, dass das kein mangelnder Respekt vor dem Parlament ist, sondern ich habe eine Vortragsverpflichtung, die ich schon früher eingegangen bin.

Ich wurde zu den Ausnahmen und zu Spezialgesetzen, zum Rechtsvergleich, zum geistigen Eigentum und dem Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, sowie dazu gefragt, ob es nicht auch Vorteile für die Wirtschaft hat und zu Impulse aus dem Informationsfreiheitsgesetz. Zu diesen Punkten möchte ich Stellung nehmen.

Ich möchte zum Ausdruck bringen, dass diejenigen, die sich intensiv mit dem Gesetzentwurf auseinandersetzen und auf die notwendigen Ausnahmen aufmerksam machen, nicht ein geringeres Verständnis für Demokratie und Transparenz haben, sondern auf die Wertungen aufmerksam machen möchten, die die Politik in anderen Politikbereichen selber per Gesetz getroffen hat, auch was die Auskunftsrechte und die Interessenabwägung angeht. Deswegen muss der Ausnahmenkatalog vollständig sein, weil sich sonst die Politik in Wertungswidersprüchen zu anderen Gesetzen, die sie schon beschlossen hat, stellt. Wir wissen auch von unseren schwedischen Kollegen, dass man Deutschland nicht mangelnde Mitwirkung der Bürger an der Demokratie unterstellt. Wir müssen respektieren, dass wir in Deutschland z. B. zum Steuergeheimnis oder zum Datenschutz andere Vorstellungen haben, als viele unserer Wettbewerbsländer. Das wird auch durch die Gesetzesbegründung gar nicht in Frage gestellt. Deswegen muss man die Zusammenhänge insgesamt sehen. Auch die Tatsache, dass es irgendwo anders solche Gesetze gibt, die hier mit dem Informationsfreiheitsgesetz gemeint sind, heißt nicht, dass die Lebenswirklichkeit dieselbe wäre wie in Deutschland. Das muss man auch bei der politischen Abwägung, die Sie zu treffen haben, ob Sie ein solches Gesetz machen oder nicht, berücksichtigen.

Deshalb darf ich sagen, dass nach unserer Auffassung der Vorrang spezialgesetzlicher Regelungen über Auskunftsansprüche deutlicher werden muss als im jetzigen Gesetzentwurf. Das heißt, dass der voraussetzungslose allgemeine Anspruch Spezialgesetze nicht aushebeln darf. Einen wichtigen Bereich habe ich schon genannt, das ist der des öffentlichen Auftragswesens. Hierzu gibt es eine ausgefeilte Gesetzesmaterie, die den Interessen zwischen dem Monopolauftraggeber Staat, der abnehmenden Wirtschaft und Dritten detailliert regelt. Deswegen muss dieser Ausnahmebereich in das Gesetz.

Zum angesprochenen Bürokratieaufwand und Rechtsvergleich: Wir haben uns im letzten Jahr sehr ausführlich über unser Washingtoner Büro über die Rechtsverhältnisse in den USA informiert. Wir haben auch versucht, Unternehmen zu finden, die von dem Gesetz deutlich profitieren. Ich kann nicht ausschließen, dass es solche Unternehmen gibt, aber ich kann sagen, dass wir bei unserer Recherche niemanden gefunden haben. Wir haben auch die Studie der Bertelsmann Stiftung schon seit zwei/drei Jahren sehr intensiv mit verfolgt. Es ist für uns sehr interessant,

dass unsere Kunden, die Unternehmen, die uns im BDI sehr schnell antreiben, wenn es darum geht, neue Gesetze von der Politik zu fordern, hier in diesem Bereich sich nicht in diesem Sinne gerührt haben. Im Gegenteil, sie befürchten, dass der Umgang mit den Behörden zu einer größeren Vorsicht führen wird, auch zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, wenn man kalkulieren muss, dass jede Information zunächst einmal öffentlich ist. Das kann niemand wollen. Deshalb fand ich es interessant, dass die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände in der Evaluierung des nordrhein-westfälischen Informationsfreiheitsgesetzes eine solche Befürchtung bestätigt durch die Abweichung vom Grundsatz der Amtsverschwiegenheit, ich zitiere: „Ein vertraulicher Umgang mit den bei der Behörde vorhandenen Informationen, auch den Informationen Dritter, „kann“ nur noch eingeschränkt gewährleistet werden.“

Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist absolut notwendig. Das Gesetz muss auch das Verhältnis zum Steuergeheimnis klären, denn nicht jedes Betriebs- und Geschäftsgeheimnis unterliegt auch dem Steuergeheimnis. Es ist aber nicht aus dem Gesetzentwurf erkennbar, dass das Steuergeheimnis eingeschränkt werden soll. Meiner Ansicht nach ist hier eine Überprüfung notwendig. Zwingend erforderlich ist auch die Zustimmung der Betroffenen vor der Herausgabe der Unterlagen, die als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sowie ähnliche Daten, betroffen sind. Einfach deshalb, weil die Behörden überfordert sind und, das soll kein Vorwurf sein, ohne Branchenkenntnisse nicht einschätzen können, ob diese Information eine solche Qualität hat oder nicht. Das haben uns die Unternehmen sehr ans Herz gelegt, Ihnen das zu vermitteln.

Vom Verfahren her möchte ich noch darauf hinweisen, dass nach unserer Auffassung das Verhältnis von § 8 zu § 7 Abs. 5, was die Regelung und den Informationszugang angeht, zu überprüfen ist. Nach § 8 Abs. 2 darf der Informationszugang erst erfolgen, wenn die Entscheidung dem Dritten gegenüber bestandskräftig ist, während § 7 Abs. 5 regelt, dass der Informationsanspruch gegenüber dem Antragsteller bereits mit Ablauf eines Monats zu erfüllen ist. Wir haben dazu einen Formulierungsvorschlag gemacht und wären dankbar, wenn Sie ihn berücksichtigen.

Zum letzten Punkt, die möglichen Vorteile für die Wirtschaft. Das haben wir sehr ernsthaft mit den Unternehmen diskutiert. Wir haben sowohl von den mittelständischen Unternehmen, die 98 v. H. der Mitglieder des BDI ausmachen, als auch von den Großunternehmen, von der Diskussion mit Bertelsmann abgesehen, keine entsprechenden Hinweise bekommen. Im Gegenteil darf ich zum Stichwort Innovation darauf hinweisen, dass die Bundesregierung gemeinsam mit dem BDI zurzeit in Brüssel darum kämpft, dass bei dem Schutz so genannter computerimplementierter Erfindungen die Wertschöpfung in Deutschland nicht durch eine Reduzierung des Patentschutzes in diesem Bereich, der in derselben Weise begründet wird, wie die Fragestellerin das getan hat, versucht wird, auszuhebeln. Sie müssen sich vorstellen, eine Waschmaschine von Miele hat man früher mit Zahnrädchen betrieben. Heute wird diese digital gesteuert. Es soll mit diesem Patentschutz nicht jede Software, die für Jedermann zugänglich sein muss, geschützt werden, sondern die Software im Bezug auf die Technik, die in dieser Waschmaschine steckt. Wir sind froh, dass die Bundesregierung diesen Schutz bisher für den deutschen Standort gesichert hat und hoffen, dass das ein Beispiel ist, dass hier grundrechtlich geschützte Eigentumspositionen gemeint sind, die für die Wertschöpfung und den Standort in Deutschland essentielle Bedeutung haben. Vielen Dank!

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast:** Ich bedanke mich. Ich weiß, dass sich Herr Swanström noch zu Wort gemeldet hat, aber wir sind jetzt schon eine halbe Stunde über die Zeit zur Mittagspause. Ich bitte Sie deshalb um Verständnis, dass ich Ihre Wortmeldung gleich nach der Mittagspause aufrufe. Im Übrigen darf ich Herrn Bräunig mit Dank entlassen. Er hatte wirklich schon vor Jahresfrist einen Vortrag zugesagt und deswegen möchte er den Veranstaltern dort auch treu bleiben. Wir machen eine halbe Stunde Mittagspause. Meine dringende Bitte geht dahin, dass die Sachverständigen und die Abgeordneten bitte etwas Vorrang am Servicestand haben. Wie gesagt, wer lieber in eine Kantine gehen möchte, der findet diese auf der Plenarsaalebene im ersten Stock. Ansonsten kann man auch am Wagen des Servicestandes einen Imbiss bekommen. Wir sehen uns um 13.15 Uhr dann wieder. Danke schön!

*Mittagspause*

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast:** Ich möchte noch einmal etwas dazu sagen, wie lange wir überziehen: Ich möchte nicht nennenswert überziehen. Viele haben nach 15.00 Uhr Anschlusstermine. Auf fünf Minuten kommt es nicht an, aber spätestens um 15.15 Uhr müssten wir fertig sein. Jetzt kommt bitte Herr Swanström zu Wort. Übrigens auch noch vielen Dank für die Arbeit der Übersetzer und ich erinnere daran, dass wir auf Kanal 1 die deutsche Übersetzung hören können.

SV **Kjell Swanström:** Frau Vorsitzende, vielen Dank. Einige Fragen sind noch vor der Mittagspause gestellt worden. Eine Frage zeigt auf eine gute Weise, wie im schwedischen System einerseits die Informationsfreiheitsinteressen abgewogen werden, im Verhältnis zu den individuellen Interessen des Datenschutzes. Es ist in gewisser Weise so, dass man zum Finanzamt gehen und auch Informationen über die finanziellen Verhältnisse des Nachbarn erhalten kann. Ich kann aber nicht alles über die ökonomischen Verhältnisse des Nachbarn erfragen. Die Steuererklärung, die jeder Steuerzahler einreicht, ist eine allgemeine Akte und nach dem Grundsatz haben alle die Möglichkeit, Einsicht in allgemeine Unterlagen oder Akten zu nehmen. Aber im Gesetz über Geheimhaltung wird gesagt, dass Angaben beim Finanzamt nicht herausgegeben werden dürfen, wenn eine solche Herausgabe dem Betroffenen ökonomischen oder persönlichen Schaden zufügen würde. Wenn wir uns die Steuerklärung ansehen, dann umfassen diese im Allgemeinen vier Seiten. Die erste Seite ist die Zusammenstellung, da sind Summen und Beträge, also das Gesamtvermögen und Gesamteinkommen und das gesamte versteuerbare Einkommen sowie die Steuer. Die anderen Seiten und Anlagen beschreiben, wie man diese Summen erstellt und zusammenrechnet. Wenn wir nun das Verhältnis Datenschutz und Informationsfreiheitsgesetz sehen, dann ist es so, dass man zu der ersten Seite Zugang hat, das ist eine allgemeine Akte. Die restlichen Angaben in der Steuererklärung unterliegen der Vertraulichkeit. Man kann also die allgemeinen Übersichten einsehen und zwar von jeder Person im Land und sehen, wie viel Steuern jede beliebige Person bezahlt. Ich schlage nun nicht vor, dass man hier eine Abwägung der Interessen des Geheimhaltungsschutzes und des Informationsfreiheitsgesetzes in einem anderen Land ebenso vornimmt, wie wir es in Schweden tun. Ich kann es nur so beschreiben, wie es bei uns ist.

Zur Frage, wie oft Anträge auf Informationsherausgabe gestellt werden und die Gebühren: Wir haben bei uns keine Statistik, in wie vielen Fällen bei den

schwedischen Behörden solche Anträge gestellt werden. Man kann aber sagen, dass die Anträge auf sehr einfache, informelle Weise behandelt werden. Wer Einsicht haben will, geht zur Behörde und bittet darum, in eine Akte Einsicht zu nehmen. Ihm wird danach die Kopie zugestellt. In 99 v. H. der Fälle gibt es keine Probleme und es werden keine Vertraulichkeitsfragen berührt. Hier geht es um eine ganz formlose Behandlung des Antrags. In jenen Fällen, in denen es eventuell Zweifel gibt und die Behörden sagen, hier könnten schützwürdige Interessen berührt werden oder der Einzelne fordert einen schriftlichen Bescheid, den er auch für eine Klage vor einem Gericht nutzen kann, dauert es etwas länger. Man kann also sagen, dass die Anträge sehr einfach und schnell behandelt werden. Journalisten z. B. können sich hier auf sehr einfache Weise Informationen beschaffen, indem sie regelmäßig zu den Behörden gehen und Akteneinsicht beantragen. In einigen Behörden ist es so, dass täglich Journalisten vor der Tür stehen, um Informationen zu erhalten. Das ist für uns ein Zeichen für eine regelmäßige Berichterstattungskontrolle der Arbeit der Behörden. Wie gesagt, diese Anträge werden sehr einfach und unkompliziert behandelt. Im Gesetz steht auch, dass man keine Bezahlung in den Behörden dafür erheben darf, dass Dokumente vorgelegt werden. Wenn die Person jedoch Kopien beantragt, können die Behörden für diese Kopien eine Gebühr erheben, wenn die Kopien mehr als 10 Seiten umfassen. Dann sind das 22 Cent pro Seite.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast:** Danke schön! Es gab noch mehr Wortmeldungen. Ich habe notiert: die Kollegen Dr. Bürsch, Dr. Schröder, Herr Tauss, Frau Piltz, Frau Philipp und Frau Stokar von Neuforn. Fühlt sich noch jemand übergangen? Bitte Herr Dr. Bürsch als Nächster.

BE **Dr. Michael Bürsch:** Nachdem wir uns über das „Ob“ des Informationsfreiheitsgesetzes fast einig sind, gibt es nun ein paar Fragen zu dem „Wie“, insbesondere aus dem Block 2. An die Sachverständigen Dr. Dix, Prof. Kloepfer und Dr. Redelfs hätte ich folgende Detailfragen. Zunächst einmal zu dem „Jedermannsrecht“. Von einigen ist der Zusatz in § 1 Abs. 1 Satz 1 kritisiert worden. Nämlich: Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen. Was würden Sie davon halten, wenn wir diesen Zusatz „ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen“ ganz wegfallen lassen. Gibt es dagegen Bedenken oder wären die Bedenken, die teilweise geäußert wurden, damit aus der Welt?

Zweitens: Herr Prof. Kloepfer hat einen interessanten Hinweis gegeben, dem ich noch einmal nachgehen möchte. Nämlich in § 1 statt „Anspruch auf Information“ „Recht auf Information“ zu sagen. Auf Anhieb finde ich das einleuchtend, dass wir nicht die zivilrechtliche Wortwahl „Anspruch“ nehmen, sondern die öffentlich-rechtliche „Recht auf Information“. Herr Prof. Kloepfer, wenn Sie das noch einmal begründen könnten.

Dann wurde in § 1 Abs. 2 der deutlich höhere Verwaltungsaufwand kritisiert als zu unbestimmt. Vielleicht können die drei angesprochenen Sachverständigen uns dazu noch etwas sagen, wie wir das in ihrem Sinne konkreter machen können.

Es ist auch der Begriff der Behörde kritisiert worden. Er sei in unserem Gesetz nicht enthalten. Es wird in der Begründung deutlich darauf verwiesen, dass wir den Begriff der Behörde wie in § 1 Abs. 4 Verwaltungsverfahrensgesetz verwenden und ihn so durch das Gesetz auch verstanden wissen wollen. Ich frage die Sachverständigen, ob etwas dagegen spricht.

In § 1 Abs. 3 wurde auch der Begriff „öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben“ kritisiert. Stattdessen wurde „öffentliche Aufgaben“ vorgeschlagen. Auch dazu bitte ich noch einmal um eine Begründung, die uns an der Stelle vielleicht die Sinnhaftigkeit vermitteln kann.

Herr Prof. Kloepfer hat noch bei der Form des Antrags kritisiert, die Regelung zur Form des Antrags sei nicht bestimmt. Er vermisst eine Regelung zur Bestimmtheit. Wie könnte die aussehen, Herr Prof. Kloepfer?

Eine letzte Frage an Herrn Dr. Dix zur Kostenregelung: Da verlangt er eine kohärente Regelung. Wie sieht die nach Ihrer Auffassung aus? Wo wir ja auch von Herrn Dr. Redelfs gelernt haben, dass bei den bisherigen Anfragen, die wir dazu aus den vier Ländern kennen, häufig offenbar keine Kosten erhoben werden. Wie es bei uns in § 10 auch heißt: „Für Amtshandlungen werden Gebühren erhoben ... usw.“, dies gilt nicht für die Erteilung einfacher Auskünfte. Es spricht nichts dagegen, dass die Verwaltung auch zu diesem Schluss kommt, um bürokratischen Aufwand zu vermeiden und diese Aufforderung im Gesetz auch so versteht: keine Gebühr verursacht keinen Verwaltungsaufwand, insofern lassen wir das kostenfrei.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Danke schön! Als Nächster bitte Kollege Dr. Schröder.

Abg. **Dr. Ole Schröder** (CDU/CSU-Fraktion): Meine Frage richtet sich an die Herren Prof. Ibler, Dr. Peters, Dr. Redelfs und Dr. Schliesky: Ich möchte gerne von den Experten wissen, wie der Abwägungsprozess in § 5 vor sich zu gehen hat. Ich habe damit meine Probleme, weil hier offensichtlich drei rechtliche Interessen abgewogen werden müssen. Einmal das schutzwürdige Interesse des Dritten, dann das private Interesse des Antragstellers und insbesondere in der Begründung ist noch von öffentlichem Interesse die Rede. Ich frage mich, um welche Interessen es sich überhaupt handeln kann. Müsste man hier nicht zumindest einmal beispielhaft in diesem Gesetz Interessen nennen, wie das auch von anderen Informationsfreiheitsgesetzen der Fall ist, und wie kann ich mir diesen Abwägungsprozess vorstellen. Hier geht es nicht um zwei sich widerstrebende Interessen, sondern hier geht es um drei Interessen, die sich zum Teil überschneiden. Dazu bitte ich Sie um Ihre Stellungnahmen, ob das so, wie das im Gesetzentwurf vorgesehen ist, praktikabel ist, ob Sie bessere Vorschläge hätten, oder ob es überhaupt nicht möglich ist, die Interessen zum Ausgleich zu bringen.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Ich bedanke mich. Als Nächster bitte Kollege Jörg Tauss.

Abg. **Jörg Tauss**: Frau Vorsitzende, herzlichen Dank. Ich möchte, weil wir schon bei Block 3 sind, eine Frage aus diesem Bereich an Herrn Prof. Klopfer richten, nachdem das Thema Betriebs- und Geschäftsgeheimnis schon mehrmals Gegenstand der Diskussion war. Wir hatten bei der Vorbereitung des Gesetzes von mehreren Juristen, die uns beraten haben, aus ganz unterschiedlichen Richtungen kommend, sowohl Befürworter als auch Kritiker des Gesetzes, den Hinweis bekommen, dass Betriebs- und Geschäftsgeheimnis im juristischen Sinne und durch die Rechtsprechung ausgeformt, ein Begriff ist, mit dem man im Gesetz sehr gut arbeiten und leben kann und dass es hier nicht näherer Ausführungen bedürfte. Ich frage dies ausdrücklich noch einmal, weil Herr Bräunig einen gewissen Zweifel in dieser Richtung aufkommen ließ. Ich halte das für außerordentlich wichtig, dass wir das auch mit juristischer Argumentation klar machen, ob wir hier richtig beraten

waren oder ob es hier tatsächlich Handlungsbedarf gibt. Deswegen noch einmal meine Frage an Herrn Prof. Kloepfer. Danke schön!

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Vielen Dank. Bitte Frau Kollegin Piltz als Nächste.

BE **Gisela Piltz**: Ich hätte noch Fragen zu Block 2 und 3. Einmal zu Block 2 an Herrn Dr. Dix: Es kam die Frage auf, wie Sie das hinsichtlich des Verfahrens geregelt haben. Wie ist es in Brandenburg, ist es bei Ihnen schlichtes Verwaltungshandeln, oder ist es ein Verwaltungsakt? Wenn ja, sind Sie mit der Regelung so zufrieden, oder könnten Sie sich vorstellen, dass man das auch noch verbessern kann? Dann könnten wir von Ihren Erfahrungen profitieren.

Zum Block 3 geht meine Frage an Prof. Kloepfer: Wie könnten wir die Interessen der Länder, die hier indirekt betroffen sind, angemessen schützen und ist nach Ihrer Meinung der Bundesrat zu beteiligen oder nicht?

Zu Block 2 eine Frage an Herr Dr. Schliesky: Wie beurteilen Sie die Verpflichtung der Behörden, Daten nur aufbereitet auszugeben? Wir hatten das schon einmal ansatzweise gehört, das Problem ist, dass man Daten so oder so herausgeben kann. Wenn Sie z. B. im Rahmen von Verbraucherschutz Daten herausgeben, ohne einen entsprechenden Vergleich zu setzen, kann das dramatische Folgen haben. Wir sagen, wir bräuchten eigentlich aufbereitete Informationen. Man kann dies nicht eigentlich nur so weitergeben, ohne das zu prüfen. Dazu würden wir gerne wissen, wie Sie das einschätzen.

Zum Block 3 noch eine Frage an die Herren Dr. Eigen und Dr. Dix: Welche Ausnahmetatbestände halten Sie für zwingend erforderlich, um die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu schützen?

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Vielen Dank! Als Nächste bitte Frau Kollegin Beatrix Philipp.

BE **Beatrix Philipp**: Ich habe eine Frage an Herrn Prof. Kloepfer: Sie haben von einer Missbrauchsklausel gesprochen, wie sähe die aus und warum halten Sie diese

für notwendig? An die Herren Dr. Schliesky und Prof. Ibler die Frage: Die Beschränkung auf EU-Bürger oder keine Einschränkung derjenigen, die Fragen und Informationen erhalten wollen? An Herrn Swanström die Frage nach dem Zugang: Wir wissen ja, dass das System in Schweden sich deutlich vom deutschen unterscheidet. Sie sagten, der Zugang bzw. die Prüfung durch die Behörde erfolgt sofort. Bei uns käme noch hinzu, dass der Datenschutz- oder Informationsbeauftragte prüfen würde. Ich kann mir schlecht vorstellen, dass eine Person darüber entscheidet. Das frage ich auch noch einmal die Herren Prof. Kloepfer und Prof. Ibler. Wie ist es in Schweden, wenn Widerspruch notwendig wird? Kann der Rechtsweg eingeschlagen werden, oder mit welchem Zeitaufwand wird dann die Entscheidung getroffen?

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Danke schön! Als Nächste bitte Frau Kollegin Stokar von Neuforn.

BE **Silke Stokar von Neuforn**: Ich stelle die erste Frage an Herrn Prof. Kloepfer und Herrn Prof. Ibler: In der Diskussion um das Informationsfreiheitsgesetz wurde die Frage aufgeworfen, wie sehen die staatshaftungsrechtlichen Auswirkungen aus, wenn wir eine Regelung ins Gesetz aufnehmen, dass die öffentlichen Behörden verpflichtet sind, richtige Informationen zu liefern? Können irgendwelche Folgen eintreten, wenn die Informationen, die geliefert werden, nicht richtig sind? Ich meine nicht bewusst falsch, aber man kann ja auch etwas nicht richtig wissen.

Die zweite Frage richte ich an die Herren Dr. Eigen und Dr. Dix: Ich persönlich hätte in der Frage der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse eigentlich lieber eine Abwägungsklausel im Gesetzentwurf gehabt. Das ist zum einen eine politische Entscheidung, dass man hier nicht eine so enge Regelung fasst, wie wir das im Gesetz gemacht haben, es ist natürlich auch eine rechtliche Frage. Wenn wir ganz enorm darum kämpfen, was erreichen wir eigentlich an „Mehr“? Inwieweit ist der Begriff der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse durch Rechtsprechung gesichert und geregelt und was bringt es tatsächlich in der praktischen Anwendung? Gibt es da Erfahrungen, ob eine Abwägungsklausel eine erheblich erweiterte Möglichkeit ist, an Informationen heranzukommen, oder sieht es einfach nur im Gesetz besser aus?

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast:** Von Seiten der Abgeordneten habe ich jetzt keine Wortmeldungen mehr, deshalb schreiten wir zur Antwortrunde. Wir gehen jetzt wieder vom Anfang des Alphabets aus und ich gebe zunächst das Wort an Herrn Dr. Dix.

SV **Dr. Alexander Dix:** Vielen Dank! Die erste Frage von Abg. Dr. Bürsch bezog sich auf den § 1 und den Nachsatz „ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen“. Wir würden eine Streichung des Nachsatzes begrüßen, weil er zu Missverständnissen führen kann. Es ist unstrittig, dass ein rechtliches Interesse nach der Fassung des Entwurfs nicht gefordert wird, man könnte aber den Umkehrschluss ziehen und sagen, es muss immerhin ein berechtigtes Interesse dargelegt werden. Um das genau auszuschließen - es muss sich wirklich um einen völlig voraussetzungslosen Anspruch handeln -, würden wir hier für Streichungen plädieren.

Die nächste Frage bezog sich auf den Abs. 2 Satz 3. Als wichtiger Grund, um dem Wunsch des Antragstellers nicht Rechnung zu tragen, wird hier auch ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand genannt. Auch diesen Satz würden wir lieber gestrichen sehen, weil hier eine Tür für die Verwaltung aufgemacht wird, über einen relativ unbestimmten Rechtsbegriff in die Informations- und Medienauswahl des Antragstellers einzugreifen. In der Begründung wird außerdem merkwürdigerweise auch noch auf den Datenschutz hingewiesen. Das halten wir schon deshalb für verfehlt, weil es hier ganz speziell § 5 als materielle Schranke gibt. Natürlich kann der Datenschutz dazu führen, dass z. B. nicht Einsicht in Dateien gewährt werden darf, wenn sich Daten Dritter nicht mit verhältnismäßigem Aufwand trennen lassen, etwas, was gerade bei digitaler Speicherung kaum jemals der Fall sein wird. Auch diesen Satz halten wir für verzichtbar.

Was den Behördenbegriff angeht, muss man eindeutig sagen, dass hier eine Präzisierung mit dem Ziel der Einbeziehung von privatrechtlicher Tätigkeit, öffentlicher Stellen oder von fiskalischem Handeln sehr wünschenswert wäre. Der Behördenbegriff kann sich durchaus an das Verwaltungsverfahrenrecht anlehnen, dagegen ist nichts zu sagen. Es sollte aber im Gesetz deutlicher gesagt werden, dass es nicht nur um klassische, hoheitliche oder Behördentätigkeit, Leistungs- oder Eingriffsverwaltung geht, sondern darüber hinaus auch um fiskalisches Handeln. Interessanterweise scheint der Gesetzentwurf in der Begründung an anderer Stelle

davon auszugehen, dass solches Handeln auch einbezogen wird, z. B. wenn vom Bundesnachrichtendienst und dessen fiskalischem Handeln die Rede ist. Der grundsätzliche Anwendungsbereich ist im Entwurf bisher so formuliert, als seien diese nicht-klassischen Verwaltungstätigkeiten eher ausgeklammert.

Das beantwortet auch gleichzeitig die vierte Frage, ob der Begriff der Verwaltungstätigkeit nicht besser ersetzt werden sollte. Da gibt es unterschiedliche Begrifflichkeiten in den vier Landesgesetzen. Eine einheitliche Verwendung der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben hielt ich persönlich für die beste Alternativformulierung.

Zur Kostenregelung, das war die letzte Frage: Zu begrüßen ist am Entwurf, dass deutlich gesagt wird, dass jede Form von Gebührenerhebung sich daran orientieren muss, dass die Ausübung des Zugangsrechts nicht vereitelt werden darf, also keine prohibitive Wirkung jeder möglichen Gebührenerhebung. Wir würden uns wünschen, dass ausdrücklich in die Regelung aufgenommen wird, dass bei Nichtzugangsgewährung zu Informationen auch keine Gebühren erhoben werden. Das würde der Rechtslage bei den Umweltinformationen entsprechen, wo die Europäische Richtlinie ausdrücklich vorsieht, nur wenn Informationen fließen, kann man auch Geld dafür verlangen. Ähnliches würde ich mir hier auch wünschen. Es ist deshalb wichtig, das ausdrücklich zu sagen, weil das Ergebnis, es darf keine Information herausgegeben werden, unter Umständen das Ergebnis einer relativ komplizierten Prüfung ist. Deren Kosten sollten aber nicht auf den Bürger abgewälzt werden.

Frau Abg. Piltz hatte zwei Fragen an mich gerichtet. Zum einen: Wie wird es in Brandenburg gesehen und ist die Gewährung von Akteneinsicht schlichtes Verwaltungshandeln oder ein Verwaltungsakt? Ich persönlich sehe die Verweigerung von Akteneinsicht als einen Verwaltungsakt an und auch die Gewährung von Akteneinsicht als einen Verwaltungsakt durch schlüssiges Handeln. Man kann darüber sicher auch ein juristisches Seminar abhalten, ich will die Frage nicht abqualifizieren. Mir sind aber noch keine Gerichtsentscheidungen zu der Frage bekannt, welche Klageart die richtige ist. Selbst wenn man sagt, es ist schlichtes Verwaltungshandeln, könnte der Bürger auf dieses Handeln klagen.

Bei den Ausnahmetatbeständen zur öffentlichen Sicherheit ist es eindeutig so, dass hier Doppelungen und Redundanzen in § 3 doch sehr ins Auge springen. Der Begriff Sicherheit taucht mehrfach auf, bei der inneren und der äußeren Sicherheit, bei sicherheitsempfindlichen Belangen der Bundeswehr, aber auch an anderer Stelle, in § 3 Nr. 8. Ich würde dafür plädieren, dass man sich konzentriert, denn natürlich müssen sicherheitsbezogene und –empfindliche Informationen vom freien Informationszugang ausgenommen werden. Ich habe aber den Eindruck, dass hier ohne Not teilweise „doppelt und dreifach genäht“ worden ist. Man könnte den Ausnahmekatalog auch sehr viel schlanker formulieren.

Eine Bemerkung zum § 3 Nr. 8, zu den Nachrichtendiensten: Natürlich verfügen die Nachrichtendienste über hochsensible Informationen, die nicht auf den Tisch gelegt werden können. Aber prinzipiell sollten nicht Institutionen geheim gehalten werden, sondern Informationen und zwar von Fall zu Fall. Eine bereichsspezifische Ausnahme für eine ganze Institution halte ich prinzipiell, das gilt auch für die Bundeswehr, für problematisch. Auch die amerikanische Regierung hat alles dafür getan, um die Sicherheitsbelange nach dem 11. September angemessen zu berücksichtigen. Ich weise darauf hin, dass sogar die CIA in den USA, die viel für den Kampf gegen den Terrorismus tut, im Prinzip dem Freedom of Information Act unterliegt, allerdings mit erheblichen Einschränkungen. Sie ist aber nicht in Gänze ausgenommen. Das muss man sich vor Augen halten. Deshalb würde ich hier für eine informationsbezogene materielle Schrankenregelung plädieren. Sicherheitsempfindliche Informationen dürfen nicht offen gelegt werden, wenn aber der Bundesnachrichtendienst Bleistifte einkauft, warum soll dann nicht offen gelegt werden, beim wem er diese bezieht.

Die letzte Frage bezog sich auf die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Ich bin mit Herrn Prof. Kloepfer dezidiert der Auffassung, dass eine Abwägungsklausel in den § 6 aufgenommen werden sollte. Die jetzige Entwurfsregelung, die insofern auch etwa der Rechtslage in Brandenburg entspricht, ist asymmetrisch. Sie stellt den Datenschutz, der ja auch grundrechtlich abgesichert ist, ebenso wie das Eigentumsgrundrecht und die Berufsfreiheit, schlechter, als den Schutz von Berufs-, Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Es ist zwar richtig, dass die Rechtsprechung diesen unbestimmten Rechtsbegriff relativ präzise in der Rechtsprechung zum Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb (UWG) aber auch zum Umwelt-

informationsgesetz (UIG) ausbuchstabiert hat, aber die gegenwärtige Fassung des Entwurfs könnte gerade auch bei den Rechtsanwendern zu dem Fehlschluss führen, dass hier eine Abwägung mit dem öffentlichen Informationsinteresse verboten ist. Das fände ich paradox, denn es muss möglich sein, in bestimmten Fällen, wenn ein überragendes öffentliches Informationsinteresse besteht, auch bestimmte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse offen legen zu können. Denken Sie an den Seveso-Unfall, wo der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte sogar eine Verpflichtung zur Offenlegung von gesundheitsgefährdenden Informationen bei einer Gefährdung der Bevölkerung aus der Europäischen Menschenrechtskonvention abgeleitet hat. So viel zu diesen Themen aus meiner Sicht.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Vielen Dank, Herr Dr. Dix. Als Nächster bitte Herr Dr. Eigen.

SV **Dr. Peter Eigen**: An mich waren ausdrücklich nur die letzten beiden Fragen gerichtet und ich werde versuchen, dem noch eine kleine internationale Dimension hinzuzufügen. Ich stimme voll mit dem überein, was Herr Dr. Dix gesagt hat, was den Vorbehalt der Sicherheit anbelangt. Gerade im internationalen Bereich ist erkannt worden, dass das häufig als eine Art Generalklausel missbraucht worden ist, um für den Staat, insbesondere auch undemokratische Staaten, bestimmte Rechte in Anspruch zu nehmen. Deswegen haben auf einer internationalen Konferenz schon 1995 in Johannesburg eine Gruppe von Organisationen, die so genannten „Johannesburg Principals“ für die Anwendung der Informationsfreiheit geworben. Das 12. Prinzip schreibt ganz ausdrücklich vor, dass es eine sehr enge Definition der Sicherheitsausnahme geben soll, die sich vor allen Dingen auf Tatsachen stützen muss und nicht nur auf vage Gefühle oder Befürchtungen der Behörden; die auch ein konkret bevorstehendes Sicherheitsrisiko annehmen und darstellen müssen und sich nicht einfach darauf berufen können, dass in irgendeiner Weise die Sicherheit betroffen sein kann. Ich meine, dass dieser Vorbehalt auch für uns in Deutschland gut anstehen würde.

Zur zweiten Frage mit der Abwägung von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen: Ihre Frage war auch, ob damit viel gewonnen werden kann, wenn man sich so sehr darum bemüht, diese Ausnahmeregelung etwas einzuschränken. Mir fällt dazu die

Erfahrung ein, die wir international vor allen Dingen mit Ausschreibungs- oder Anschaffungsrichtlinien, auch mit Richtlinien für die Privatisierung von Staatsbetrieben erfahren haben. Da wurde auch ständig vorgehalten, wenn man da offen legt, was z. B. die genauen Zusammenhänge sind bei der Formulierung eines Angebots für ein großes Projekt irgendwo in Afrika, dass dabei Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse preisgegeben würden und man sich deswegen, um diese Geheimnisse zu schützen, nicht der größeren Offenheit anschließen kann. Das ist inzwischen ständige Praxis geworden, dass man diese Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse schützt, aber nicht in einer pauschalen, sondern in der Weise, wie sie funktional in einer bestimmten Situation schutzwürdig sind. Das ist überhaupt kein Problem mehr, etwa bei der völligen Offenlegung der verschiedenen Dokumente, bei der Einladung von Angeboten, bei großen Weltbankprojekten, bei der Auswertung dieser Angebote, all das ist jetzt viel offener als es noch vor Jahren war. Dabei hat man die schutzwürdigen Interessen der Beteiligten durchaus absichern können. Insofern würde ich sagen, es kommt vor allem darauf an, dass man das Argument gegen die grundsätzliche Informationsfreiheit, das häufig aus dieser etwas amorphen Seite der Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse kommt, entkräften muss, indem man klare spezifische und konkrete Ausnahmen schafft, die einer funktionalen Abwägung unterliegen müssen.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast:** Danke schön! Als Nächster bitte Herr Prof. Dr. Ibler.

SV **Prof. Dr. Martin Ibler:** Herr Dr. Schröder, Sie haben mich zu dem Abwägungsprozess gefragt, der vorgenommen werden soll, zwischen dem schutzwürdigen Interesse Dritter, dem privaten Interesse des Antragstellers und dem öffentlichen Interesse. Ich habe gleich Schwierigkeiten, hier überhaupt von drei Interessen zu sprechen. Wenn wir uns § 1 ansehen, dann soll der Informationsanspruch ja gerade gewährt werden, ohne dass ein Interesse privater Art geltend gemacht werden muss, so dass man eigentlich sagen kann, es gibt das öffentliche Interesse an mehr Information und mehr Kontrolle auf der einen Seite und es gibt den möglicherweise beeinträchtigten Datenschutz etwaiger Dritter auf der anderen Seite. Zwischen diesen beiden Positionen kommt es zur Abwägung. Die Frage ist aber doch berechtigt, ob es nicht noch ein weiteres Interesse auf Seiten des Antragstellers gibt. Wenn ich § 5 lese, dann steht in Abs. 1, dass der Antragsteller ein

Informationsinteresse hat, was eventuell das Interesse eines Dritten überwiegt. Was ist das für ein Informationsinteresse des Antragstellers, das offenkundig eigentlich nicht nötig ist, wo er gar keines braucht? Es ist schon eine gewisse Widersprüchlichkeit im Gesetzestext, dass der § 5 ein Informationsinteresse verlangt und der § 1 eigentlich keins. Das wird etwas klarer, wenn man § 7 liest. Dort steht, dass in den Fällen, in denen das Interesse oder die Rechte Dritter beeinträchtigt werden können, der Antrag begründet werden muss. Ich stelle fest: doch kein voraussetzungsloser Antrag in dieser Konstellation, sondern ein Antrag mit Begründungspflicht. Was mir aber fehlt, ist die Frage, wie man den Antrag begründen kann. Ich könnte ihn etwa begründen, indem ich sage, nach § 1 habe ich ein Informationsrecht ohne jegliche Voraussetzungen. Damit hätte ich meinen Antrag begründet und die Behörde muss abwägen, zwischen meinem begründeten Antrag einerseits und den möglicherweise beeinträchtigten Rechten Dritter andererseits. Sie sehen, es gibt gar keinen Abwägungsmaßstab, den das Gesetz vorgibt. In den Grenzfällen allerdings kennen wir in § 5 Abs. 2 und 3 Abwägungsmaßstäbe, nämlich äußerste Grenzen der Abwägung. Dazwischen aber liegt ein großes Feld von Entscheidungs- und Berücksichtigungsmöglichkeiten, Interessen Dritter, Interessen des Staates, Interessen der Antragsteller, ohne dass diese Interessen in irgendeiner Weise näher aufgeschlüsselt sind. Das heißt, derjenige, der hinterher dem Informationsanspruch stattgibt, muss sich seine Abwägungsmaßstäbe selbst entwickeln. Das ist ein System, was notwendigerweise zu Streitigkeiten führt, wenn dem Antrag stattgegeben wird, weil dann der Dritte, dessen Daten preisgegeben werden, sagt, mit dieser Abwägung bin ich nicht einverstanden. Oder der Informationsantragsteller sagt, mir ist eine Information auf Grund einer Abwägung abgelehnt worden, obwohl ich die Abwägungsmaßstäbe gar nicht kenne. Also wird er sich möglicherweise auch gegen die Entscheidung wenden. Dann stellt sich die Frage, was ist denn nun richtig? Was richtig ist, kann ich aber nur sagen, wenn ich Abwägungsmaßstäbe habe, die fehlen jedoch im Gesetz.

Meine Damen und Herren, solange diese materiell-rechtlichen Abwägungsmaßstäbe nicht klarer vorgezeichnet werden, etwa noch mehr durch Ausnahmebestimmungen, das wäre eine Möglichkeit, aber auch wenn wir zwei Interessen haben, dass es dort eine Skala gibt, wie man diese auf einer Richtungslinie festlegen kann, damit ich weiß, ob sich bei der Abwägung die Waagschale in die eine oder andere Richtung senkt. Da müssen Sie als Gesetzgeber mehr bringen. Sonst überlassen Sie die

Entscheidung darüber der Verwaltung oder dem Verwaltungsbeamten und im Anschluss daran der Entscheidung des Verwaltungsrichters, ob in rechtmäßiger oder nicht rechtmäßiger Weise abgewogen worden ist. Das Fehlen der Abwägungsmaßstäbe ist nicht nur für das Verständnis des Anspruchs wichtig, sondern auch für die Frage einer künftigen Prozessgefahr oder keiner.

Die nächste an mich gerichtete Frage von Frau Stokar von Neuforn war nach den staatshaftungsrechtlichen Auswirkungen und was ist, wenn die Information, die gegeben wird, falsch ist, obwohl die Behörde das vielleicht nicht erkennen konnte. Da kann man auf die Erfahrungen im Umweltinformationsgesetz zurückgreifen. Ich verstehe das Gesetz und auch Ihren Gesetzentwurf so, dass es keine Informationsbeschaffungspflicht der Behörden gibt, sondern das, was da ist, kann herausgegeben werden. Die Informationsbeschaffungspflicht im Umweltinformationsrecht wurde abgelehnt, auch von den Gerichten, weil das tatsächlich zu einer Überlastung der Behörden führen könnte, die in keiner Weise berechenbar ist. Ich gehe davon aus, dass man Ihren Gesetzentwurf entsprechend zu verstehen hat. Es ist nicht verlangt, dass sich die Behörden die Informationen beschaffen müssen. Wenn das nicht verlangt ist, kann man auch nicht von Ihnen verlangen, dass sie verifizieren müssen, ob die Information richtig ist. So lese ich jedenfalls den Entwurf.

Frau Philipp, Sie haben eine Frage zum Einschränkungswort auf EU-Bürger gestellt, ich weiß nicht, ob das auch an mich gerichtet war. Der § 1 des Gesetzentwurfs sagt: „Jeder hat den Anspruch auf Information“. Jeder, bedeutet keine Beschränkung in irgendeiner Weise. Der Anspruch bezieht sich auf natürliche Personen. Deutsche und auf juristische Personen des nationalen Rechts, aber auch auf ausländische natürliche Personen und wegen der weiten Formulierung auch auf ausländische juristische Personen. Unabhängig davon, ob sie zur EU gehören oder nicht, das hat Herr Dr. Schliesky richtig angesprochen. Es ist keine Frage des Demokratieprinzips mehr, wenn man aus den Bahamas eine Anfrage an die Bundesregierung oder einen Bundesminister oder eine andere sonstige Bundesbehörde richtet. Wir wissen aber nicht, wie häufig das in Anspruch genommen wird. Ich kann mir vorstellen, dass das Interesse aus dem Ausland, an bestimmte Informationen von Bundesbehörden heranzukommen, wesentlich stärker ist, als das Interesse an Informationen bei Landesbehörden oder nach Landesinformationsgesetzen, so dass hier künftig eine stärkere Belastung möglich sein kann. Vielen Dank!

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Danke schön!

*Frage aus dem Zuhörerkreis: Haben Deutsche in den USA schon gefragt ...*

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Als Nächster bitte Herr Prof. Kloepfer.

SV **Prof. Dr. Michael Kloepfer**: Ich schließe an das an, was eben gesagt worden ist. Man könnte das Problem in § 5 möglicherweise dadurch minimieren, dass man die Wörter „das Informationsinteresse des Antragstellers“ schlicht und einfach streicht und formuliert „soweit das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt“. Das wäre die klare Lösung und wir hätten einen Teil des Problems gelöst. Wir haben es häufiger, dass gesagt wird, ein gewichtiges Interesse muss da sein. Dem Rechtsanwender wird es in die Hand gegeben zu sagen, es reicht aus oder nicht. Es wäre jedenfalls ein Versuch für die Sachverständigen sachverständiger miteinander umzugehen.

Weiter zu den anderen Fragen. Sie haben völlig Recht, Herr Dr. Bürsch, man könnte Ihr Petitum auch dadurch erreichen, dass man den „ohne ...-Satz“ einfach weglässt. Es ist nur die Frage: Werden die Gerichte und das Schrifttum in der Rechtsanwendung nun doch wieder zu einem solchen Satz irgendwelche Voraussetzungen erfinden? Das sollte verhindert werden. Dieser „ohne ...-Satz“, soll eigentlich dazu dienen, dass keiner auf die Idee kommt, eine Voraussetzung für das Informationsrecht zu schaffen. Man könnte auch „ohne ein eigenes Interesse darlegen zu müssen“ wählen, was die geschickteste Form wäre, dieser Problematik zu begegnen und die ganze Frage rechtlicher Interessen draußen zu lassen. Das Interesse kann auch darauf zielen, öffentliche Güter oder öffentliche Interessen einzufordern.

Zum „Recht“: Sie haben das schon gesagt, ich halte es für die richtige Terminologie des öffentlichen Rechts. Wir haben den Gebrauch Recht auf informationelle Selbstbestimmung, Recht auf Wahrung des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses, das sind typische Formulierungen. Rechtstheoretisch kann man das Recht als Art Fundament sehen, aus dem Ansprüche erwachsen. Dann würde ich es aber auch für

richtig halten „Recht“ zu sagen – Recht auf freien Informationszugang. Aus dem kann sich der Anspruch auf eine Kopie ergeben, das scheint mir in der Terminologie besser und auch eingeführter zu sein.

Zu hoher Verwaltungsaufwand: Das bezog sich auf die Formulierung in § 1 Abs. 2 Satz 2. Ich würde sagen, ein unverhältnismäßiger Aufwand. Ich verstehe es nicht ganz, denn Sie haben die Gebührenregelung drin und die Gebührenbemessung misst sich am Aufwand. Das heißt, wenn ich eine Art der Informationserteilung haben möchte, die teurer und aufwendiger ist, könnte die Behörde eine höhere Gebühr erheben. Deswegen ist das meines Erachtens unverhältnismäßig hoher Verwaltungsaufwand.

Die Form der Anfrage: Das ist die Bemerkung zu dem Gesetz, was die Formfreiheit ermöglicht. Ich bin skeptisch, ob das dem Bürger wirklich gelingt. Man sagt, er kann sich über das Telefon Auskunft einholen, dann muss er nicht erst schreiben. Aber da die Dinge rechtsschutzbewehrt sind, insbesondere wenn die Anfrage abgelehnt wird, geht das faktisch ohnehin nur schriftlich. Ihre Frage zielte aber konkret auf die Bestimmtheit. § 8 Abs. 2 des Umweltinformationsgesetzes hat dieses Problem dadurch zu lösen versucht, dass er formuliert: „Soweit ein Antrag zu unbestimmt ist und nicht innerhalb einer angemessenen Frist präzisiert wird, ist er abzulehnen“. Diese Formulierung müsste ausreichen. Ich halte es für sinnvoll, dass z. B. Wirtschaftsauskunfteien nicht anfangen flächendeckend zu fragen und sehen, was es so gibt. Das kann man zwar durch die Gebühren ein wenig drosseln, aber mir scheint diese Formulierung des Umweltinformationsgesetzes vernünftig zu sein.

Herr Abg. Tauss, zu Ihrer Frage der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Das ist eine uralte Vorstellung des Zivilrechts. Es heißt ja nicht, dass es in allem scharf abgegrenzt ist, aber es ist wirklich einer der Dinge, die die deutsche Rechtsgeschichte seit langem beschäftigt, in vielen Teilrechtsordnungen, Strafgesetzbuch, Lauterkeitsrecht usw. Ich habe auch keinen Hehl daraus gemacht, dass mir der Schutz des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses zu weit geht. Ich sehe schon, wie Sie die verschiedenen Leute im politischen Prozess zusammensammeln. Das kann man hierbei richtig abhaken, welche Ressorts befriedigt worden sind.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Das ist eine schöne Beobachtung, das nimmt das Informationsfreiheitsgesetz schon vorweg.

SV **Prof. Dr. Michael Klopfer**: So ist das manchmal und hier waren offenbar starke Lobbyisten dahinter. Meines Erachtens ist die Forderung nach einer Legaldefinition des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses nicht zwingend. Wir sitzen bei der Erarbeitung eines Professorenentwurfs für das Informationsgesetzbuch (IGB) vor der gleichen Problematik und haben dort entschieden, es nicht abschließend zu definieren, weil es besser ist, auf eine durch Rechtsprechung erhärtete Tradition zurückzugreifen und eine gewisse Flexibilität zu erhalten. Wir machen das auch in Lehrbüchern. Sinnvoll ist es, bestimmte Dinge der Rechtsanwendung zu überlassen. Es ist jedenfalls hinreichend scharf, dazu gibt es unzählige Entscheidungen in der Rechtsprechung – etwa auch zum Schutz durch Art. 14 usw.

*Zwischenfrage aus dem Zuhörerkreis ....*

SV **Prof. Dr. Michael Klopfer**: Es gibt einen Forschungsverbund zwischen Freiburg und der Humboldt-Universität zu Berlin, dort wird versucht, eine Kodifikation des gesamten Informationsrechts zu machen. Dazu gibt es auch eine Veröffentlichung zum IFG – „Professorenentwurf“.

Zur Frage der Länderinteressen von Frau Abg. Piltz. Soweit ich es durchgesehen habe, gibt es keine Zustimmungspflicht des Bundesrates, so wie der Entwurf konstruiert ist. Dass die Länderinteressen in einem politischen Sinne berührt sein können, das muss man annehmen. Wenn es auf Bundesebene erfolgreich ist, wächst die Frage in den anderen Ländern, warum habt ihr dann noch kein Informationsfreiheitsgesetz. Sinnvoll wäre in diesen Fällen zu überlegen, denn es ist schon eine gewisse Zeit vergangen, dass man eine Simultangesetzgebung oder Parallelgesetzgebung, ähnlich wie beim Verwaltungsverfahrenrecht auf Landesebene vornimmt, im Grunde also ein ähnliches Gesetz für die Landesverwaltung schafft, wie auf Bundesebene für die Bundesverwaltung. Sie sind die Konsensfachleute, Sie müssen den Konsens herstellen, oder den Dissens feststellen.

Zur Missbrauchsklausel: ...

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast:** Ein kleiner Einwurf von der Kollegin Piltz dazu.

BE **Gisela Piltz:** Meine Frage war schon dahingehend, dass die Bundesministerien auch Länderakten mit Länderinteressen durchaus verwalten. Unter dem Aspekt war meine Frage auch zu verstehen.

SV **Prof. Dr. Michael Kloepper:** Hier gibt es eine Regelung, dass dieses ausgenommen ist, wenn sie nicht dauerhaft zu den Verwaltungsvorgängen zu zählen sind. Wenn die Länder oder Landesbehörden der Bundesbehörde etwas gibt, was nicht dauerhaft zum Gegenstand des Verwaltungsvorganges wird, wird das Bundesgesetz nicht einschlägig sein.

Zu den Missbrauchsklauseln: Ich darf auch wieder das Umweltinformationsgesetz erwähnen. Man kann sich hier schon auf die Erfahrung, die nicht nur auf nationaler, sondern auch mitgliedstaatlicher Ebene gemacht worden sind, stützen. § 8 Abs. 2 Nr. 1 Umweltinformationsgesetz sagt: „Soweit ein Antrag offensichtlich missbräuchlich gestellt worden ist, wird er abgelehnt“. Hier ist noch ein gewisser Abstand durch die Offensichtlichkeit des Missbrauchs. Es ist an querulatorische Abfragen zu denken. Auch wenn 150.000 Anfragen kommen würden, wäre das so ein Fall. Sie haben mittelbar den Missbrauchsgedanken in dem Entwurf schon enthalten, denn es wird an anderer Stelle gesagt, dass ein Antrag abgelehnt werden kann, wenn die Informationen bekannt oder veröffentlicht sind. Der Gebrauch einer Kompetenz oder eines Rechts unter Verkehrung ihres Sinnes ist Missbrauch. Sinn der Informationsgesetzgebung ist die Informationserlangung. Wenn ich die Information bereits habe, ist es ein Missbrauch. Dann soll bloß die Verwaltung blockiert werden. Ich würde diese Missbrauchsklausel hineinschreiben.

Zur Frage Datenschutzbeauftragter: Das ist einer der wenigen Punkte, wo ich nicht ganz mit Herrn Dr. Dix übereinstimme. Ich finde es praktisch und durchaus erwägenswert, zu sagen, das machen die vier Länder so mit der Personalunion. Wir haben es auch beim IGB diskutiert. Es ist so, als ob Sie Staatsanwaltschaft und Verteidigung in die gleiche Hand geben. Das heißt, jedenfalls in den Fällen, wie z. B. bei § 5, wo es zu Interessendivergenzen zwischen Datenschutz und Informations-

freiheit kommt, müsste das innerhalb einer Behörde gelöst werden. Ist es dann nicht vielleicht doch erwägenswert, auf Dauer darüber nachzudenken, einen solchen Interessenkonflikt in unterschiedlichen Stellen abzubilden. Ich würde sagen, für den ersten Einstieg könnte man das so machen. Als Jurist habe ich aber gelernt, Interessendivergenzen sollen auch organisatorisch abgebildet werden. Sie machen den Konflikt transparent.

*Einwurf Abg. Stokar von Neuforn: ...*

**SV Prof. Dr. Michael Kloepper:** Frau Stokar von Neuforn, das ist richtig, nichts ist ohne Preis. Ich würde sehen, welche Konflikte es wirklich gibt und würde das französische Beispiel nicht für so furchtbar halten. Dass Konflikte vorhanden sind, ist in einer Demokratie nichts Schlimmes, sondern kann dazu dienen, einen schonenden Ausgleich der Interessen herbeizuführen. Das ist aber der einzige Punkt, wo ich mir nicht ganz sicher bin, ob das, was einheitlich vorgeschlagen ist, richtig ist. Vertretbar ist die Lösung aber.

Nun, Frau Stokar zu Neuforn, zu der sehr interessanten fast schon promotionsfähigen Frage nach der Staatshaftung. Eine echte Staatshaftung setzt ein schuldhaftes Verhalten voraus, § 7 Abs. 3: Über den Grundsatz, dass die Behörde nicht jede Information, die sie verwahrt, auf ihre Richtigkeit überprüfen muss, brauchen wir gar nicht zu streiten. In den Professorentwurf haben wir hineingeschrieben, ich meine zu Recht, dass eine Ausnahme dann gemacht werden sollte, wenn der Behörde Zweifel an der Richtigkeit bekannt sind. Hat z. B. der Betroffene der Behörde geschrieben, das, was ihr habt, ist falsch, gehört zum Informationsanspruch auch, dass die Behörde dieses mitliefert. Während ich den Fall schon für ein bisschen problematisch halten würde, denn die Behörde hat Zweifel an der Richtigkeit und sagt nichts. Ich meine, da könnte man ein bisschen entgegenkommen. Ansonsten kann man die Behörde in der Tat für Informationen, die sie hat, nicht haften lassen. In diesem Fall hätte sie die Information, dass die Information möglicherweise unrichtig ist.

**Vors. Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast** Danke schön! Jetzt sind wieder alle gefragt, zunächst bitte Herr Dr. Peters.

**SV Dr. jur. Falk Peters:** Herr Abg. Dr. Schröder hatte nach der Abwägung gefragt, also auf der einen Seite Transparenz durch Auskunftsrecht und auf der anderen Seite Belange, die geschützt werden müssen, wie unklar sie auch immer formuliert sind. Ich gehe kurz auf die beiden Vorredner ein. Das, was ich unterstütze, ist die Notwendigkeit, dass das Gesetz unbedingt noch einmal auf seine prädikatenlogische Sauberkeit überprüft werden muss. Es sind Beispiele gebracht worden, wo diese nicht gegeben ist. In meiner Stellungnahme habe ich noch weitere Beispiele angeführt. Das gilt ganz besonders für den Kontext, in dem der Anspruch abgewogen werden muss gegen die Belange von anderen. Ich kann nur davor warnen, Vorstellungen für real zu halten, dass man einer Behörde Auslegungsmaßstäbe an die Hand gibt. Die Auslegungsmaßstäbe sind Wörter, diese Wörter werden wieder ausgelegt und brauchen wiederum Auslegungsmaßstäbe. Die Unendlichkeit der Auslegung wird geradezu provoziert, wenn man so etwas macht. Wir haben dann das, was ich höhnisch, das „Sich Austoben in hermeneutischen Irrationalismen“ nenne. Wir sind als Gesetzgeber darauf angewiesen, die Gesetze in natürlicher Sprache zu fassen. Deswegen noch einmal mein Appell: Bitte eine empirisch deskriptive Fassung, die möglichst kurz und linguistisch sauber ist. Damit komme ich zur Frage, wie man das machen könnte. Dass jede natürliche Sprache immer irgendwo noch auslegbar ist, das wissen wir. Statuieren wir eingangs ein „Jedermannsrecht“, das einfach ein Subjekt und ein Prädikat hat und gehen dann an die Formulierung der Einschränkungen, dann würde ich zu diesen folgendes vorschlagen: Der Datenschutz ist in Deutschland gut geregelt und bei den Gerichten im Griff. In das IFG würde ich also nur hineinschreiben, dass die Abwägung Datenschutzbelange versus Informationsfreiheitsrecht dem Informationsfreiheitsbeauftragten bzw. Datenschutzbeauftragten zur Entscheidung obliegt, sofern ein solcher Konflikt gesehen wird. Wenn also die Behörde wegen des Datenschutzes keine Auskunft geben will, geht das direkt an den Beauftragten und er entscheidet. Seine Entscheidung sollte sodann gerichtlich angreifbar sein. Ich bin zwar immer noch nicht der Auffassung, dass eine Auskunftserteilung ein Verwaltungsakt sein soll, weil Widerspruch und Verpflichtungsklage für Auskunftsbegehren als solche zu hoch gegriffen sind, würde es also dabei belassen, dass alles zusammen schlichtes Verwaltungshandeln ist, welches zur Not mit der Leistungsklage anzugreifen wäre. Letzteres stelle ich aber noch zur Disposition.

Die behördliche Entscheidungsvorbereitung sollte geschützt sein. Natürlich kann man sich dahinter auch verstecken und fragen, wie lange eigentlich. Dazu würde ich sagen: Der, der eine Auskunft verlangt, müsste, wenn ein diesbezüglicher Vorbereitungsvorgang noch läuft, den Anspruch darauf haben, eine Sachstands Auskunft zu bekommen, etwa so: "Die Entscheidungsvorbereitung ist noch nicht abgeschlossen, bitte kommen Sie zu dem und dem Zeitpunkt wieder". Ich setzte also mehr auf formale Kriterien als auf inhaltliche, damit entscheidbar ist, was Entscheidungsvorbereitung und was schon Entscheidung ist. Das Ergebnis, die Entscheidung, soll ja nicht geschützt sein.

Drittens: Der Begriff der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Auch da gibt es nachvollziehbare Interessen, dass nicht alles dem Publikum freigelegt wird. Ich bin mir nicht darüber klar, ob dieser Begriff in der Jurisprudenz empirisch genug bewährt ist, so dass man ihn hier gebrauchen könnte. Ich will es aber auch nicht bestreiten. Nur würde ich auch hier wieder sagen, dass, weil es um eine Abwägung geht, der Beauftragte entscheidet, ob es sich um ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis handelt und wenn ja, ob das Auskunftsbegehren des Antragstellers oder das Geschäftsgeheimnisinteresse überwiegt.

*Frage aus dem Zuhörerkreis: ... denjenigen einbeziehen..*

**SV Dr. jur. Falk Peters:** Wenn der Auskunftgebende zweifelt, ob es sich um ein Geschäftsgeheimnis handelt und wenn ja, ob die Wahrung des Geschäftsgeheimnisses das Informationsbegehren überwiegt, dann muss ein ablehnender Bescheid ergehen. Ich will diese Entscheidung nicht materiell regeln, sondern ebenfalls der Verantwortung des Beauftragten, der zwei Funktionen zu versehen hat, anheim geben.

*Frage aus dem Zuhörerkreis: Herr Bräunig hat in seiner Stellungnahme gesagt, denjenigen einzubeziehen, über den Auskunft erteilt werden soll. Wie ist es damit?*

**SV Dr. jur. Falk Peters:** Ich habe in meiner schriftlichen Stellungnahme davor gewarnt. Schon aus Gründen der allgemeinen Prophylaxe wird die Bereitschaft, sich mit ins Spiel zu bringen, also zu dieser Auskunft Ja zu sagen, eher gering bis gar

nicht vorhanden sein. Jedenfalls können Sie dieses als meine Erfahrung nehmen. Mein Hausbereich ist das öffentliche Auftragswesen. Da bedarf es schon ziemlicher Anstrengungen, bevor der öffentliche Auftraggeber von demjenigen, der z. B. den Zuschlag bekommen hat, die Erlaubnis erhält, einem Interessierten mitzuteilen, zu welchem Preis er den Zuschlag bekommen hat.

Wir kommen zum schwierigsten Bereich, den öffentlichen Belangen. Ich sage Ihnen, das ist ein Block, der jede Interpretation möglich macht und jedes Auskunftsbegehren leer laufen lassen kann. Das liegt an der unglaublichen Häufung von nichts sagenden Begriffen, die nicht einmal in prädikatenlogischem Sinne Indikatoren sind, sie sind gar nichts. Was wird denn eigentlich angestrebt? Eine Information, die im Falle ihres Bekanntwerdens für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährlich werden könnte, soll nicht mitgeteilt werden müssen. Die Gefährdung hängt aber nicht nur von der Information an sich, sondern vor allen Dingen vom Informationskontext ab, also insbesondere auch vom Verhältnis von Information und Auskunftbegehrendem. Wenn die Bader-Meinhoff-Gruppe anfragt, dann bekommt sie keine Auskunft. Wenn Sie, Frau Abgeordnete, fragen, dann bekommen Sie die Auskunft. Das heißt, die pragmatische Komponente der Information einzubeziehen, wäre ganz wichtig.

Ein weiterer Punkt ist die Abwägung von öffentlichen Belangen auf der einen und dem Informationswert auf der anderen Seite. Das ist eine rein persönliche Bewertung. Dafür können wir keine Maßstäbe geben. Wir könnten aber auch hier festlegen, wer bestimmt, was überwiegt: also der Beauftragte. Damit dieser aber gegenüber dem Auskunftbegehrenden nicht in der freien „hermeneutischen“ Luft agiert, sollte er dafür sorgen, dass seine Entscheidungspraxis nach Möglichkeit formalisiert wird, so dass der Auskunftbegehrende aufgrund der Vergleichbarkeit, die sich aus der Entscheidungshistorie ergibt, ersehen kann, ob er mit dem Auskunftbegehren Erfolg haben kann oder nicht. Es geht dem Auskunftbegehrenden ja nicht darum, eine Klage führen zu können. Ich warne daher davor, den Wert des Informationsfreiheitsrechts auf seine Einklagbarkeit abzustellen. Eine Information hat sehr oft nun mal die Eigenart: sie ist nur wertvoll hic et nunc, aber nicht in einem halben Jahr oder noch später, wenn der Gerichtsprozess vorbei ist.

*Zuruf aus der Zuhörerreihe: Ich glaube, der Herr Sachverständige aus Schweden hat einen Ablehnungsgrund benannt, also muss es so etwas geben.*

SV **Dr. jur. Falk Peters**: Ja, es muss so etwas geben. Aber wir sollen es als Ausnahmemöglichkeit sehen; denn jemand, der klagt, ist nicht aus Freude dabei, sondern weil es seine letzte Möglichkeit ist.

Für viel praktischer halte ich es, wenn man ein formalisiertes Verfahren bei dem Beauftragten anlegt, natürlich coram publico, und seine Entscheidungspraxis, also die Abwägung zwischen Informationsfreiheitsrecht und den Restriktionen, offen legt. Dann bestünde eine Möglichkeit zur Konsistenz der Entscheidungspraxis und man könnte sagen, wann der empirisch deskriptive Charakter des Informationsfreiheitsrechts so groß ist, dass man wirklich von einem Recht sprechen kann und nicht bloß von einem Placebo.

Ein letzter Satz zum Behördenbegriff: Es war uns doch klar, dass sich das Informationsfreiheitsrecht gegen die Exekutive richtet und dass der Kernbereich der Legislative und der Jurisdiktion nicht von diesem Gesetz erfasst wird, es sei denn, dass Verwaltungsaufgaben auch von diesen Behörden wahrgenommen werden. Dann sind sie auch Wahrnehmer exekutiver Aufgaben. Diese Termini würde ich unbedingt zwecks juristischer Bewährung in das Gesetz aufnehmen. Dann wird niemand z. B. auf die Idee kommen, vom Präsidenten des Deutschen Bundestages Auskunft zu verlangen, welche Vorschläge er zur nächsten Sitzung macht.

Insgesamt müssten wir die Abwägung, die zweifellos unausweichlich ist, viel stärker auf Formalkriterien abstellen und zwar deswegen, weil derjenige, der mit dem Auskunftsrecht etwas anfangen will, dies ohne professionelle Unterstützung und ohne gerichtliche Verfahren tun will. Wenn einer wegen dieses Rechts erst zum Anwalt laufen muss, können wir es vergessen und der Zweck des Gesetzes ist verfehlt. Das wird dann ein leer laufendes Rad. Danke schön!

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Vielen Dank! Wir haben jetzt noch drei Experten in der Antwortrunde und kommen auch schon auf 15.00 Uhr zu.

Zwischenfragen verlängern die Zeit noch einmal, das wollte ich nur kurz bemerken. Bitte Herr Dr. Redelfs als Nächster.

**SV Dr. Manfred Redelfs:** Ich möchte zunächst auf die Frage von Herrn Abg. Dr. Schröder eingehen und zwar zum Abwägungsprozess in § 5. Meine größten Probleme habe ich mit der Tatsache, dass in Fällen des § 5 eine Antragsbegründung vom Antragsteller verlangt wird, dass also bei Betroffenheit Dritter von dem Prinzip des interessenlosen Zugangs abgewichen wird. Das war eigentlich der Grundgedanke des Gesetzes. Das halte ich für einen Widerspruch und plädiere für eine Regelung, wie sie auch bei der neuen Umweltinformationsrichtlinie vorgenommen wird und in das novellierte Umweltinformationsgesetz übertragen worden ist. Da wird auch darauf abgestellt, dass eine Interessenabwägung stattfinden muss. Das bedeutet aber, dass der Antragsteller freiwillig eine zusätzliche Begründung zur Stützung seines Antrags übermitteln kann, er muss es aber nicht. Ich würde diese gesetzliche Verpflichtung an der Stelle herausnehmen, weil es ein Widerspruch zur Grundkonstruktion des Gesetzes ist. Es sind trotzdem viele Fälle denkbar, wo selbst dann, wenn der Antragsteller keine zusätzliche Information zu seiner Motivation beisteuert, eine Abwägung möglich ist. Denken Sie an erhebliche Gesundheitsgefährdungen, die im Mittelpunkt des Antrags stehen. Ich denke, dann kann man sehr wohl eine Abwägung vornehmen, dass das öffentliche Interesse überwiegt.

In diesem Zusammenhang möchte ich auch noch einmal auf die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse eingehen. Das halte ich jetzt für unzureichend geregelt, weil quasi die Entscheidung für die Freigabe den betroffenen Unternehmen überlassen wird. Dabei könnte man unterstellen, dass sie in sehr vielen Fällen kein Interesse daran haben werden, etwas freizugeben, weil sie daran sozusagen nichts gewinnen können. Deswegen ist es letztlich erforderlich, dass die Behörde ein Letztentscheidungsrecht hat und die Interessenabwägung von der Behörde vorgenommen wird, wo man die Schutzinteressen der Privaten, die es sehr wohl geben kann, gegen die Interessen der Öffentlichkeit an der Preisgabe der Information abwägt. Dieser Argumentation könnte man entgegenhalten, wenn es um wichtige Dinge geht, die nicht unter das Betriebs- und Geschäftsgeheimnis fallen, hätte die Behörde immer noch die Möglichkeit zu prüfen, sind die Definitionsvoraussetzungen für ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis erfüllt. Das ist formal-juristisch sicherlich korrekt, ich möchte aber auf ein Verfahrensproblem hinweisen. So wie es jetzt geregelt ist, wird es

sicherlich in vielen Behörden so laufen, dass die Entscheidung einfach weitergereicht wird an den betroffenen Dritten, in diesem Fall das Unternehmen. Dort wird man im Zweifelsfall das, was ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis ist, extrem breit auslegen. Ich denke, dass viele Behörden, das ist auch die Erfahrung in der Anwendung des Umweltinformationsgesetzes, dann nicht noch einmal detailliert prüfen, sind überhaupt die Anforderungen an ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis erfüllt. Mein Plädoyer deshalb, erstens sollte man eine Legaldefinition, was ist ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis, so wie es hier in der Begründung nachgereicht wird, in den Gesetzestext selber aufnehmen. Mit zwei Motivationen: Zum einen wird damit die Prüfungserfordernis für die Behörde klarer und zum zweiten wird auch für die Antragsteller transparenter, worum es eigentlich geht, was ist ein schützenswertes Betriebs- und Geschäftsgeheimnis. Ein Informationsfreiheitsgesetz sollte auch den Anspruch erfüllen, dass es in sich selbst, also in der Gesetzessprache, möglichst transparent und klar ist und auch für Nicht-Juristen verständlich. Das ist deshalb relevant, weil wir in der Praxis immer wieder Streitpunkte gehabt haben. Ein aktuelles Beispiel: Der Bundesverband der Verbraucherzentralen möchte Einsicht in die Prüfergebnisse der Eichämter nehmen – hier geht es um die Niedrigbefüllung der Fertigverpackungen. Sie kaufen eine Nudelpackung, auf der 500 Gramm steht, in der Praxis sind aber nur 450 Gramm drin. Die Eichämter stellen immer wieder erhebliche Missbräuche fest. Gerade vorige Woche wurde eine Zahl veröffentlicht, dass z. B. bei Wein 24 Prozent der Flaschen zu niedrig befüllt seien. Das ist ein erheblicher Anteil, jedoch ist das ein rein statistischer Wert. Das heißt, der Verbraucher erfährt nichts über den Urheber dieses Verbraucherbetrugs, weil das unter das Betriebs- und Geschäftsgeheimnis fällt. Ich denke, solche Punkte wie Gesundheitsgefährdung oder Betrug am Verbraucher darf nicht durch einen solchen Begriff geschützt werden. Damit es nicht dazu kommt, ist es erforderlich, dass die Letztentscheidung in Form einer Abwägung bei der Behörde bleibt.

*Zuruf aus dem Zuhörerkreis: Also wie betrogen wird, ist Geschäftsgeheimnis.*

**SV Dr. Manfred Redelfs:** Ja, das ist leider momentan noch der Zustand, der sich hoffentlich ändern wird, wenn das Informationsfreiheitsgesetz durchkommt und man auch bei den Ausnahmeregelungen etwas anders vorgeht, als es jetzt geplant ist. Wen man die Ausnahmeregelungen also enger fasst und beim Betriebs- und

Geschäftsgeheimnis den Abwägungstatbestand einführt, dann wird es auch klarer, dass solche Fälle, worüber wir uns hier im Saal alle einig sind, dass nämlich ein Verbraucherbetrug nicht zum Betriebs- und Geschäftsgeheimnis erklärt werden kann, nicht mehr vorkommt.

Zu den Fragen, die von Herrn Abg. Dr. Bürsch gestellt worden sind: Um es kurz zu machen, ich kann mich in vielem den Vorrednern anschließen und will das nicht im Detail wiederholen. Ich plädiere auch dafür, dass man den Zusatz „rechtliches Interesse“ streicht, damit die Verwirrung nicht entsteht, es sei sehr wohl ein „berechtigtes Interesse“ nachzuweisen.

Zum Punkt „Jedermannsrecht“, also die Antragsbefugnis, möchte ich noch etwas nachtragen, was bisher noch nicht genannt worden ist. Bürgerinitiativen und Verbände sind laut Begründung nicht antragsberechtigt, aus einem Grund, der mir nicht einsichtig ist. Ich denke, das würde in der Praxis eher zu Problemen und vielfältigen Rückfragen führen. Es ist zutreffend, dass jeder Verband auch einen Antrag stellen kann, indem der Vorsitzende als Privatperson schreibt. Aber warum muss man es so kompliziert handhaben? Dazu eine Erfahrung aus der Praxis: Der Bundesverband der Verbraucherzentralen hat einen Antrag in Nordrhein-Westfalen gestellt und man wies ihn zunächst darauf hin, dass er als Verband gar nicht antragsberechtigt ist, weil dort nur natürliche Personen antragsberechtigt sind. Man könnte sich einige Rückfragen sparen, wenn man Verbände und Bürgerinitiativen mit zu den Antragsberechtigten erhebt.

Mein letzter Punkt betrifft die Kostenregelung: Da halte ich es für sinnvoll, auch um eine Rechtsvereinheitlichung herzustellen, dass man sich ganz klar an den Vorgaben des novellierten Umweltinformationsgesetzes orientiert. Das ist zurzeit mit dem, was hier vorgeschlagen ist, noch nicht ganz der Fall. Zum Beispiel wäre explizit zu nennen, dass die Akteneinsicht vor Ort in der Behörde kostenfrei gehalten wird. Nach dem alten Umweltinformationsgesetz ist es immer wieder zu Fällen gekommen, dass den Antragstellern die Arbeitszeit der aufsichtsführenden Beamten, die möglicherweise ganz normal weiter ihrer Arbeit nachgegangen sind, jedoch im gleichen Raum saßen, wie diejenigen, die Akteneinsicht genommen haben, anteilig in Rechnung gestellt worden ist. Auch das klingt überraschend, aber es war gängige Praxis nach dem alten Umweltinformationsgesetz. Das novellierte Umwelt-

Informationsgesetz schreibt ins Gesetz, dass die Akteneinsichtnahme vor Ort gebührenfrei ist. Eine solche klare Regelung würde ich mir auch für das Informationsfreiheitsgesetz wünschen. Das novellierte Umweltinformationsgesetz hält auch fest, dass die Herausgabe weniger Kopien gebührenfrei ist. Ich denke, das ist auch im Interesse der öffentlichen Hand, dass man wegen Bagatellgebühren von wenigen oder unter einem Euro kein großes Verfahren der Gebühreneintreibung in Gang setzt und wenigstens die Möglichkeit eröffnet, bei solchen Fällen auf Gebührenerhebung zu verzichten, also eine Bagatellschwelle einführt.

**Vors. Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast:** Danke schön! Als Nächster Herr Dr. Schliesky und auch noch einmal die Bitte, auf die von Frau Philipp gestellt Frage über das EU-Recht hinausgehend usw. einzugehen.

**SV Dr. jur. habil. Utz Schliesky:** Ich fange gleich mit dieser Frage an. Zunächst ist in der Tat die Frage dringlich: Wie ist das Verhältnis zum EU-Recht? Man muss differenzieren. Da stellt sich die Frage: „Handelt es sich hier um eine Pflicht zur Umsetzung“? Die Antwort: Nein. Es gibt keine strikte Vorgabe der EU, die zum Informationsfreiheitsgesetz zwingt. Die EU geht derzeit mit sektorspezifischen Informationsverpflichtungen vor. Das schon vielfach angesprochene Umweltinformationsgesetz ist also die Umsetzung der Umweltinformationsrichtlinie und muss genau deswegen, weil die Richtlinie jetzt auf EU-Ebene erneuert wird, ebenfalls wieder angepasst werden. Ein allgemeiner Informationszugangsanspruch besteht im Sinne einer Verpflichtung im EU-Recht für die Mitgliedstaaten nicht. Die EU selber gewährt in Art. 255 Abs. 1 ein Informationszugangsrecht gegenüber den Organen der EU. Es sieht allerdings, was sich als interessante Regelung darstellt, in Art. 255 Abs. 3 EG-Vertrag ausdrücklich vor, dass jedes Organ Details in der Geschäftsordnung selber regeln kann. Das hat den Vorteil, dass man dort zu sektorspezifischen Abwägungen bezüglich der verschiedenen Interessen kommen kann, also Informationszugangsinteresse gegen Geheimhaltungsinteresse. Das deckt sich mit dem, was ich vorher angeregt hatte, dass man den breiten Katalog der §§ 3 bis 6 vermeiden könnte, wenn man die Ausschlussstatbestände in das Fachrecht integrieren würde. Wenn man einen allgemeinen Informationszugangsanspruch machen kann, kann man ihn allgemein regeln, wie in § 1, aber man kann die sektorspezifischen Abwägungen woanders vorsehen.

Das Grundrecht auf eine gute Verwaltung wird in der EU-Verfassung vorgesehen sein und es wird auch die mitgliedstaatlichen Behörden zu einem gewissen Kulturwandel verpflichtet. Allerdings fordert auch das keinen „Jedermannsanspruch“ auf Informationszugang. Was erforderlich ist, ist mehr Behördentransparenz, die auch freiwillig von den Behörden durch Internetinformation herausgegeben werden kann. Im Übrigen besteht ein subjektives Recht, weil es ein Grundrecht ist, auch wieder nur bei subjektiver Betroffenheit. Das heißt, es regelt den Umgang des von der Verwaltung betroffenen Bürgers mit seiner Verwaltung. Da gibt es ein Grundrecht auf gute Verwaltung, das hat wiederum Vorläufer auf Europarat-Ebene und meint, dass der Bürger nicht nur als Untertan, sondern auch als Bürger behandelt wird.

Es ist noch einmal eindringlich darauf hinzuweisen, dass zur Richtlinie über die Weiterverwendung von Dokumenten des öffentlichen Sektors, meiner Meinung nach dringend eine Abstimmung des Informationszugangsanspruchs mit dieser Richtlinie erfolgen muss. So lange kompletter Informationszugang eröffnet und eine Weiterverwendung nicht explizit ausgeschlossen ist, wird ab Mitte dieses Jahres, zum 1. Juli, jeder das Recht haben, die Daten, die er sich bei Bundesbehörden besorgt, sofort kommerziell weiterzunutzen. Das mag in vielen Fällen auch erwünscht sein, es wäre ein wirtschaftlicher Impuls. Umgekehrt kann das aber auch Probleme für Bundesbehörden und Ministerien auslösen, die selber viel Geld, wie etwa beim e-Government, investiert haben und nun plötzlich sehen, dass sich jemand diese Informationen holt und auf eigene Rechnung und eigenen Gewinn anbietet.

Zur Frage von Herrn Abg. Dr. Schröder zum Abwägungsprozess in § 5: Ich möchte nicht alles wiederholen, was schon gesagt worden ist, ich schließe mich bei vielem Herrn Prof. Ibler an. Ich möchte zusätzlich aber noch einen Aspekt ansprechen, der noch nicht erörtert wurde. Wir haben mit § 1 Informationsfreiheitsgesetz eine Neudefinition von dem, was allgemein zugängliche Informationen sind. Das bedeutet aber, dass die grundrechtliche Informationsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG plötzlich einen ganz neuen weiteren Schutzbereich eröffnet. Da steht, dass jeder einen Anspruch auf ungehinderten Zugang zu allgemein zugänglichen Informationen hat. Bisher war klar, Behördenakten, Behördeninformationen sind nicht allgemein zugängliche Dokumente. Jetzt definieren wir über das einfache Recht den Schutzbereich eines Grundrechts weiter. Auch das ist möglich. Der Gesetzgeber kann genau das tun. Man muss das nur wissen, weil das genau für den

Abwägungsprozess bedeutsam ist. Wir haben in dem Abwägungsprozess jetzt grundrechtlich geschützte Geheimhaltungsinteressen von betroffenen Dritten, etwa Art. 14, Art. 12 GG. Wir haben auch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung von anderen Bürgern. Wir haben jetzt aber ein Interesse des Antragstellers, das bislang nicht grundrechtlich geschützt war, jetzt aber durch das Informationsfreiheitsgesetz plötzlich auch grundrechtlichen Schutz genießt. Das bedeutet eine neue Abwägung, die auch die Gerichte beachten müssen. Wir haben also eine Gleichgewichtigkeit vom Verfassungsrang der beteiligten Interessen. Das macht den Abwägungsvorgang in der Tat nicht leichter. Herr Prof. Ibler hat zu Recht darauf hingewiesen, dass Maßstäbe weitgehend fehlen, d. h. die Behörde muss sich sehr viel Mühe geben. Schon deswegen, weil diese Abwägung gerichtlich voll überprüfbar ist. Wenn man eine Ablehnungsentscheidung nicht sauber begründet, läuft man Gefahr, dass man den nachfolgenden Prozess automatisch verliert, weil man vom Gericht vorgeworfen bekommt, man habe einen Abwägungsausfall begangen und die verschiedenen Interessen nicht vernünftig zur Abwägung gebracht. Das ist in der Tat ein zusätzlicher Aufwand für die Behörde, die im Falle einer Ablehnung sauber begründen muss, wie sie die verschiedenen Interessen zum Ausgleich gebracht hat. Das letzte Wort hat dann das Verwaltungsgericht. Der Vorgang ist insofern sehr komplex, aber rechtlich in den Griff zu bekommen.

Zur Frage von Frau Abg. Piltz – die Verpflichtung, Daten aufbereitet oder nicht aufbereitet weiterzugeben. Der Entwurf geht derzeit von einem Wahlrecht des Antragstellers aus, § 1 Abs. 2. Nur in besonderen Fällen kann die Behörde von diesem Antrag abweichen. Es tritt das Problem auf, dass Informationen nicht unbedingt verständlich sind. Wenn sehr viele Fachinformationen herausgegeben werden, kann der Bürger das gar nicht verstehen. Das würde dafür sprechen, es aufzubereiten. Andererseits, mit einer Aufbereitung verfälscht man sehr leicht, und dieser Vorwurf wird immer die Behörde treffen. Deswegen würde ich dafür plädieren, so wie es auch vorgesehen ist, zu sagen, wenn, dann ungehinderter Zugang zu den vorhandenen Informationen. Das führt dazu, dass z. B. bei einem Verbraucherschutzskandal hohe Grenzwerte herauskommen können. Der Bürger sagt dann, das klingt aber dramatisch und kann es nicht in einem wissenschaftlichen Zusammenhang einordnen. Dann muss die Behörde eine sehr offensive Öffentlichkeitsarbeit machen, um den Eindruck eines Skandals, der vielleicht keiner ist, zu vermeiden. Das ist der Preis einer Informationsfreiheit. Man muss den Bürger danach für so

mündig halten, dass er die Information selber bekommt. Ich halte das im Fall von schriftlichen Informationen für ein kalkulierbares Risiko.

Ich persönlich habe ein Problem mit § 11 Abs. 3. Herr Dr. Peters hat das e-Government auch schon angesprochen. Da scheint mir das Gesetz noch nicht hinreichend auf ein Problem zu achten, denn § 11 Abs. 3 des Entwurfs sieht vor, dass man den Zugang elektronisch eröffnen soll. Das halte ich deutlich für zu unbestimmt. So wie er jetzt gefasst ist, könnte es dazu führen, dass Bürger letztlich durch die gesamten Informationsbestände eines Ministeriums „surfen“ können. Dabei stellt sich das Problem, wie kann ich sicherstellen, dass bestimmte Informationen nicht herausgegeben werden. Wenn ich aber jederzeit, und das bietet das Internet und e-Government, eine absolute Vernetzung der Zugänglichkeit von Informationen für Jedermann eröffne, wie will ich das technisch lösen, dass ich diese Informationen vorher filtere. Da besteht meines Erachtens ein Widerspruch: Die Kontrollfunktion der Behörde im Entscheidungs- und Abwägungsvorgang vorher und gleichzeitig die Nutzung der Möglichkeiten des e-Government. Darauf achtet der Entwurf meines Erachtens zu wenig, auch im Zusammenhang mit dem schon mehrfach angesprochenen Programm des BMI – Bund online 2005. Dort ist man schon sehr weit, was die Sammlung von Informationen und Verfügbarkeit von Informationen angeht. Da kann man sofort eine Menge abfragen. Ich würde davor warnen, denn im Moment ist mir § 11 Abs. 3 zu unbestimmt.

Eine letzte Bemerkung zur Frage von Frau Abg. Philipp, die Beschränkung auf EU-Bürger. Ja, ich halte daran fest, was ich eingangs schon gesagt habe. Wenn man das Ziel des Gesetzes ernst nimmt, dass man dem Bürger mehr Informationsrechte geben will, um ihm die Grundlage für eine aktive Ausübung seiner Bürgerrechte zu schaffen, dann sehe ich nicht die Notwendigkeit, einen „Jedermannsanspruch“ zu formulieren, sondern dann geht es nur um natürliche Personen. Demokratie lebt von natürlichen Personen, aber nicht von Unternehmen und auch nicht von anderen Behörden. Bei der jetzigen Fassung des Gesetzes ist es auch nicht ausgeschlossen, dass Behörden auch selber Ansprüche stellen. Das ist von der Begründung zwar nicht gewollt, das findet man dort ausdrücklich, aber das Verhältnis der Amtshilfavorschriften im Verwaltungsverfahrensgesetz zum Informationsfreiheitsgesetz, ist insoweit nicht so klar, wie in der Begründung angedacht, weil es völlig andere Zwecke sind. Deswegen sind sie nebeneinander anwendbar und eine

Behörde könnte ohne weiteres auch einen Antrag stellen. Das ist nicht erforderlich. Deswegen nochmals, da ist die EU Vorbild, nur für die Unionsbürger ist so etwas vorgesehen. Das ist sinnvoll, weil man Legitimation verbessern will.

Abschließend, um noch einmal zurück zur Frage zum Verhältnis des IFG zum EU-Recht zu kommen: Die EU nimmt natürlich Informationszugangsrechte deswegen so gerne auf, weil man mehr Transparenz schaffen will. Ein berechtigtes Anliegen. Aber das ist dort Ersatz für andere fehlende Legitimationsstrukturen. Wir wissen alle, es gibt ein Legitimationsdefizit auf EU-Ebene. Man versucht, dem mit mehr Transparenz zu begegnen. Das muss man beachten, bevor man einfach Dinge überträgt. Das Transparenzniveau muss bei uns in das System hineinpassen. Es muss darauf geachtet werden, dass alles in das System passt, also ein Legitimationszusammenhang besteht. Deswegen meine ich, man sollte es auf Bürger beschränken und nicht für Firmen, ausländische Firmen aus den USA etc. eröffnen. Danke schön!

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast:** Vielen Dank! Dann darf ich unserem schwedischen Gast das Wort zur Beantwortung der noch ausstehenden Fragen geben. Bitte, Herr Swanström.

SV **Kjell Swanström:** Frau Abg. Philipp hat die Frage nach dem Zugang und nach den Bearbeitungszeiten gestellt. Es wurde gesagt, dass man eine lange Bearbeitungszeit benötigt, da der Antrag auch bei dem Informationsbeauftragten auf den Tisch muss. Warum muss nun unbedingt ein Antrag über den Informationsbeauftragten gehen? Die Behörde sollte vielleicht auch selbst entscheiden können, ob es hier zu einem Konflikt kommt. Dann wäre evtl. der Informationsbeauftragte oder das Gericht die letzte Instanz. Im schwedischen System ist es folgendermaßen: Der Antrag wird bei der Behörde gestellt, wo die Information liegt. In der ersten Instanz ist es lediglich diese angefragte Behörde, die den Antrag behandelt. Die Information wird formlos herausgegeben, ohne Dokumentation. Es ist kein Verwaltungsakt, sondern es ist eine Handlung der Behörde. Dagegen kann derjenige, der nicht zufrieden ist, dann bei dem Parlamentarischen Beauftragten eine Beschwerde einlegen. Er kann seine Einstellung darlegen und warum er sich nicht gerecht behandelt fühlt. Wenn die Behörde der Meinung ist, aus Geheimhaltungsgründen oder anderen Gründen kann die Information nicht

herausgegeben werden, hat der Antragsteller das Recht, eine schriftliche Begründung einzufordern. Mit dieser schriftlichen Begründung könnte er auch vor ein Verwaltungsgericht gehen. Das Verwaltungsgericht könnte dann einen gegensätzlichen Beschluss fassen, d. h. dass die Information herausgegeben werden muss. Man kann mit der schriftlichen Begründung Beschwerde oder Widerspruch einlegen und auch noch weiter bis zum Parlamentarischen Beauftragten gehen.

Zur Bearbeitungszeit bei den Behörden in erster Instanz: Im schwedischen System sieht es folgendermaßen aus, wenn es zu einem Widerspruch beim Verwaltungsgericht kommt, dann ist das Verwaltungsgericht veranlasst, diese Frage sehr schnell zu entscheiden.

Einige weitere kurze Bemerkungen meinerseits. Zum ersten Absatz im Paragraphen: Warum „Jedermann“ wurde hier gefragt. Ich habe verstanden, dass es hier um Formulierungen im deutschen Grundgesetz geht und es aus Gründen der subjektiven Rechte des Einzelnen problematisch ist und dass man nur Informationen einfordern kann, die die Rechte des Einzelnen berühren. Ich möchte eine provokative Frage in diesem Zusammenhang stellen: Hat nicht Jedermann, der Steuern an den Staat bezahlt, ein legitimes Interesse daran, sich volle Informationen von den Behörden zu beschaffen? Wie also die Behörde ihre Pflichten erfüllt, wie sie die Gelder des Steuerzahlers verwaltet usw.

Ein Paragraph, der heute überhaupt nicht diskutiert wurde, ist der § 2, dabei geht es um die Begriffsbestimmungen. Ich habe hier nur die englische Übersetzung des Gesetzentwurfs und da geht es um die öffentliche Information. Darunter scheint man nur Akten zu verstehen, die von den Behörden erstellt wurden. Ich habe folgende Überlegung: Wie verhält es sich mit Akten, die Behörden von anderen Behörden bekommen? Derjenige, der einen vollen Einblick in die Arbeit der Verwaltung erhalten, der sich einen Überblick verschaffen will, wie die Behörde arbeitet, muss ja Zugang zu Informationen bekommen, die nicht nur von der Behörde selbst erstellt wurden, sondern die auch von den anderen Behörden vorliegen. Also der Begriff öffentliche Informationen sollte nicht nur die Akten betreffen, die die Behörde selbst erstellt. Das sehe ich als einen Mangel im Entwurf an.

Zu § 3: Ich sagte bereits, einige der Ausnahmen sind zu unpräzise. Beispiel § 3 erster Absatz: Wenn das Bekanntwerden der Information eine negative Auswirkung hat, einen negativen oder nachteiligen Effekt haben könnte, wenn die öffentliche Sicherheit gefährdet werden könnte. Diese Art von Formulierungen, in denen man sagt, es könnte einen nachteiligen Effekt haben, gibt der Behörde eigentlich einen zu weiten Auslegungsspielraum. Vertreter der Behörden gehen ja oftmals ein bisschen in Richtung Geheimniskrämerei, sie wollen alles geheim halten. Aber genau diese Formulierungen geben ihnen die Möglichkeit, in der Art weiter zu verfahren, also ihre Arbeit nicht öffentlich zu machen. Dies wirkt dem Ziel des Gesetzesvorschlags entgegen, dass Akten durchaus der Öffentlichkeit vorenthalten werden könnten.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Ich möchte mich bei allen Experten bedanken, für die sorgfältige Vorbereitung und dass Sie noch einmal Rede und Antwort standen. Ich bedanke mich auch bei den Übersetzern und dem schwedischen Gast. Ich wünsche uns allen eine ertragreiche Auswertung dessen, was wir heute gehört haben und den Experten eine gute und sichere Heimreise. Übrigens das Professorenengesetz, das würde uns schon sehr interessieren, ob sich die Linien und Dissense, die vielleicht auch in der Wissenschaft und nicht nur in der Politik vorhanden sind, in diesem Entwurf widerspiegeln. Herzlichen Dank noch einmal für diese Veranstaltung und Ihre Aussagen. Danke schön!

Ende der Anhörung: 15.05 Uhr