

Informationsfreiheit in Mecklenburg-Vorpommern: „Nachsteuerung und Weiterentwicklung mit Augenmaß nötig“

Das Informationsfreiheitsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (IFG M-V) etablierte im Jahr 2006 als Parlamentsinitiative der Linkspartei.PDS und SPD-Fraktionen einen verfahrensunabhängigen Informationszugangsanspruch der Bürgerinnen und Bürger gegenüber der öffentlichen Verwaltung des Landes. Dieses Gesetz läuft am 30. Juni 2011 aus, wenn der Landtag nicht dessen Fortführung beschließt.

Zur Bewertung der Ergebnisse des Gesetzes und damit zur Frage der Fortsetzung dieses Informationsanspruches wurde eine wissenschaftliche Evaluierung in Auftrag gegeben, deren Ergebnisse der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit, Karsten Neumann, mit seinem zweiten Tätigkeitsbericht zum IFG M-V veröffentlichte und am 1. Juli 2010 der Öffentlichkeit vorstellte.

Im Ergebnis einer der umfassendsten wissenschaftlichen und unabhängigen Gesetzesevaluierungen in Mecklenburg-Vorpommern (Professor Dr. Michael Rodi, Gutachten zur Vorbereitung einer Evaluation des Informationsfreiheitsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern – Ermittlung von Rechtstatsache und erste Bewertungen, in: Unterrichtung durch den Landesbeauftragten für den Datenschutz; Zweiter Tätigkeitsbericht zum Informationsfreiheitsgesetz Mecklenburg-Vorpommern, Landtagsdrucksache 5/3533) kommt der Gutachter auf der Basis von Befragung von Akteuren aus allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung zu einem einhelligen Ergebnis:

„Das Gesetz hat sich bei allen ... angesprochenen Problemen und Gefahren bei realistischer Erwartungshaltung in seinen Grundlinien bewährt. Mit seiner demokratischen Ausrichtung setzt es an der richtigen Stelle an...“(Drucksache 5/3533, S. 117)

Dieses Ergebnis deckt sich mit der ebenfalls grundsätzlich positiven Berichterstattung der Landesregierung, die diese dem Landtag auf Drucksache 5/2720 bereits zugeleitet hat.

Gleichwohl ist eine „Nachsteuerung und Weiterentwicklung mit Augenmaß nötig“ (ebenda), empfiehlt der Gutachter in der Auswertung der wichtigsten rechtlichen und tatsächlichen Einführungsprobleme des IFG.

Diese schlagen sich in 30 Änderungsvorschlägen nieder, die der Landesbeauftragte für Informationsfreiheit auf seiner diesjährigen Fachtagung

„Informationsfreiheit: die nächste Generation“

am 5. Juli 2010 im Festsaal des Schweriner Schlosses, 10:00 bis 18:00 Uhr, der Fachöffentlichkeit zur Diskussion stellt.

30 Vorschläge zur Fortentwicklung des Informationsfreiheitsrechtes in Mecklenburg-Vorpommern

Auf der Basis der unabhängigen wissenschaftlichen Evaluierung¹ des 2006 in Kraft getretenen Informationsfreiheitsgesetzes, des Berichtes der Landesregierung² und der Erfahrungen aus der Funktion als Landesbeauftragter für Informationsfreiheit sollen diese Vorschläge die Diskussion zur Fortführung des Informationsfreiheitsgesetzes anregen und dem Gesetzgeber Hinweise zur Erweiterung und Verbesserung des Informationsanspruches für die Bürgerinnen und Bürger geben.

1. Es sollte eine klare Veröffentlichungspflicht für sämtliche Verordnungen und Verwaltungsvorschriften, soweit diese nicht geheim zu halten sind (S. 71 d. G.), Aktenpläne, Informationssammlungen etc. gesetzlich verankert und um ein proaktives Öffentlichkeitsgebot ergänzt werden.

Diese könnten sich an bereits bestehende gesetzliche Regelungen anlehnen, wie beispielsweise:

„Veröffentlichungspflichten

(1) Die Behörden sollen Verzeichnisse führen, aus denen sich die vorhandenen Informationssammlungen und -zwecke erkennen lassen.

(2) Organisations- und Aktenpläne ohne Angabe personenbezogener Daten sind nach Maßgabe dieses Gesetzes allgemein zugänglich zu machen.

(3) Die Behörden sollen die in den Absätzen 1 und 2 genannten Pläne und Verzeichnisse sowie weitere geeignete Informationen in elektronischer Form allgemein zugänglich machen.“ (§ 11 IFG Bund)

und/oder:

„(5) Die Freie Hansestadt Bremen richtet ein zentrales elektronisches Informationsregister ein, um das Auffinden der Informationen zu erleichtern. Die öffentlichen Stellen sind verpflichtet, insbesondere Gesetze, Rechtsverordnungen und veröffentlichte Verwaltungsvorschriften an das Informationsregister zu melden.

(6) Einzelheiten werden durch Rechtsverordnung des Senats geregelt.“ (§ 11 IFG Bremen)

und/oder

(3) Die Verbreitung von Umweltinformationen soll in für die Öffentlichkeit verständlicher Darstellung und leicht zugänglichen Formaten erfolgen. Hierzu sollen, soweit vorhanden, elektronische Kommunikationsmittel verwendet werden. Satz 2 gilt nicht für Umweltinformationen, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes angefallen sind, es sei denn, sie liegen bereits in elektronischer Form vor.

(4) Die Anforderungen an die Unterrichtung der Öffentlichkeit nach den Absätzen 1 und 2 können auch dadurch erfüllt werden, dass Verknüpfungen zu Internet-Seiten eingerichtet werden, auf denen die zu verbreitenden Umweltinformationen zu finden sind. (§ 10 ff. UIG Bund)

¹ Prof. Dr. Michael Rodi, Gutachten zur Vorbereitung einer Evaluation des Informationsfreiheitsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern – Ermittlung von Rechtstatsache und erste Bewertungen, in: Unterrichtung durch den Landesbeauftragten für den Datenschutz; Zweiter Tätigkeitsbericht zum Informationsfreiheitsgesetz Mecklenburg-Vorpommern, Landtag M-V, Drucksache 5/3533 (<http://www.dokumentation.landtag-mv.de/parldok/>)

² Unterrichtung durch die Landesregierung: Bericht über die Anwendung des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Informationsfreiheitsgesetz Mecklenburg-Vorpommern – IFG M-V), Landtag M-V, Drucksache 5/2720

2. Für den Fall, dass die begehrten Informationen durch die öffentliche Verwaltung bereits öffentlich und barrierearm zugänglich gemacht worden sind, sollte ein Anspruch ausgeschlossen werden und eine Verweisungsmitteilung ausreichen.
3. Der Informationsanspruch sollte um eine anlassabhängige Hinweispflicht auf die Richtigkeit der Information (S. 72 d. G.) und ggf. ergänzende oder erläuternde Informationen ergänzt werden.
4. Der Antragsteller sollte ein Wahlrecht über die Form der Auskunftserteilung (S. 72 d. G.) erhalten.
5. Es ist das Recht auf Herausgabe von Kopien auch bei Akteneinsicht (S. 73 d. G.) einzufügen.
6. Es sollte klargestellt werden, dass vom Auskunftsanspruch alle Handlungsformen der öffentlichen Verwaltung (S. 73, 74 d. G.), also auch die fiskalischen und anderen privatrechtlichen, umfasst sind.
7. Der § 5 Nr. 5 IFG kann als entbehrlich entfallen, wenn in § 8 eine Klarstellung dahingehend aufgenommen wird, dass sich auch das Land auf den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen berufen kann (S. 78, 104, 105 d. G.).
8. Die Vorschrift des § 6 Abs. 7 IFG M-V, wonach der Antrag auf Informationen abgelehnt werden kann, die bereits bekannt sind, kann entfallen (S. 81 d. G.), wenn in § 4 ein erweiterter Informationsanspruch verankert wird.
9. Die Zugangsverweigerungsvorschrift des § 7 Nr. 3, wonach eine Offenbarung zulässig sein soll, wenn dies „zur Abwehr erheblicher Nachteile für das Allgemeinwohl oder Gefahren für Leben, Gesundheit oder sonstige schwerwiegende Beeinträchtigungen der Rechte Einzelner geboten ist“, kann gestrichen werden (S. 82 d. G.).
10. Ebenso sollte der § 7 Nummer 4 entfallen (S. 82 d. G.), um das verfassungsrechtlich gebotene Prinzip, „im Zweifel zu Gunsten der Rechte des Dritten“ konsistent gesetzlich zu verankern.
11. Die besondere Verfahrensregelung des § 7 Absatz 2 für die Drittbeteiligung bei personenbezogenen Daten können vor dem Hintergrund der Verfahrensregelungen des § 9 entfallen (S. 83 d. G.).
12. Als entbehrlich sollte ebenfalls § 8 Variante 3 entfallen, wonach „wettbewerbsrelevante Informationen, die ihrem Wesen nach einem Betriebsgeheimnis gleichkommen“, geschützt werden sollen (S. 84 d. G.). Diese Vorschrift erweist sich insbesondere dann als entbehrlich, wenn der Vorschlag unter Nr. 7 umgesetzt wird.

13. Entgegen der Empfehlung des Gutachters (S. 84 d. G.) halte ich die Einführung eines Abwägungsvorbehaltes beim Vorliegen von Wirtschaftsgeheimnissen für erforderlich. Die Beratungspraxis hat gezeigt, dass wegen des Fehles einer solchen die reflexartige Ablehnung schon bei der Behauptung des Vorliegens solcher Wirtschaftsgeheimnisse an der Tagesordnung ist. Hier sollte vom Gesetzgeber der Behörde ein Entscheidungsspielraum eröffnet werden, um eine wirkliche Prüfung des Vorliegens eines schützenswerten Geheimnisses zu ermöglichen.

„Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen

Das Recht auf Akteneinsicht oder Aktenauskunft besteht nicht, soweit dadurch ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis offenbart wird oder den Betroffenen durch die Offenbarung ein nicht nur unwesentlicher wirtschaftlicher Schaden entstehen kann, es sei denn, das Informationsinteresse überwiegt das schutzwürdige Interesse der Betroffenen an der Geheimhaltung. Gegenüber der Offenbarung tatsächlicher Anhaltspunkte für das Vorliegen einer strafbaren Handlung können sich die Betroffenen und die öffentliche Stelle nicht auf Satz 1 berufen.“ (§ 7 IFG Berlin)

14. Hierzu wird es erforderlich werden, die Darlegungs- und Beweislast des Dritten gegenüber der Verwaltung verfahrensrechtlich abzusichern (S. 86 d. G.).
15. Es sollte eine Klarstellung dahingehend aufgenommen werden, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang typische dienstbezogene personenbezogene Daten vom Mitarbeitern und weiteren Verfahrensbeteiligten, insbesondere von Informanten, herausgegeben werden dürfen.

„Schutz personenbezogener Daten

(1) Zugang zu personenbezogenen Daten darf nur gewährt werden, soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt oder der Dritte eingewilligt hat. Besondere Arten personenbezogener Daten im Sinne des § 3 Abs. 9 des Bundesdatenschutzgesetzes dürfen nur übermittelt werden, wenn der Dritte ausdrücklich eingewilligt hat.

(2) Das Informationsinteresse des Antragstellers überwiegt nicht bei Informationen aus Unterlagen, soweit sie mit dem Dienst- oder Amtsverhältnis oder einem Mandat des Dritten in Zusammenhang stehen und bei Informationen, die einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegen.

(3) Das Informationsinteresse des Antragstellers überwiegt das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs in der Regel dann, wenn sich die Angabe auf Name, Titel, akademischen Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und -telekommunikationsnummer beschränkt und der Dritte als Gutachter, Sachverständiger oder in vergleichbarer Weise eine Stellungnahme in einem Verfahren abgegeben hat.

(4) Name, Titel, akademischer Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und -telekommunikationsnummer von Bearbeitern sind vom Informationszugang nicht ausgeschlossen, soweit sie Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit sind und kein Ausnahmetatbestand erfüllt ist.“ (§ 5 IFG Bund)

16. Die Kartell- und Regulierungstätigkeit der Landesregierung sollte aus dem Anwendungsbereich des IFG herausgenommen werden, bspw. als Ergänzung zu § 5.

„wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen haben kann auf Kontroll- oder Aufsichtsaufgaben der Finanz-, Versicherungsaufsichts-, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden,“

17. Auf die Aufnahme eines generellen Missbrauchstatbestands (S. 89 bis 91 d. G.) sollte entgegen der Auffassung des Gutachters wegen der Missbrauchsgefahr auch weiterhin verzichtet werden. Um dem Anliegen trotzdem zu entsprechen, wäre eine Vorkehrung gegen kommerziellen Missbrauch überlegenswert.

„(7) Die Veröffentlichung, Speicherung oder Sammlung von durch Akteneinsichten oder Aktenauskünfte erhaltenen Informationen zu gewerblichen Zwecken ist nicht zulässig.“ (§ 13 IFG Berlin)

18. Es ist klarzustellen, dass nicht nur verfahrensnotwendige Akten, sondern erforderlichenfalls auch thematisch angefragte ergänzende Informationen zu Verfügung zu stellen sind (S. 92 d. G.).
19. Bei einer Drittbeteiligung ist die Anhörungsfrist (S. 92 d. G.) so zu verkürzen, dass die Monatsfrist für eine Bescheidung haltbar ist. Die Verlängerungsmöglichkeit auf drei Monate ist als Ausnahme unter das Erfordernis eines separaten Verwaltungsaktes zu stellen.
20. Die Beratungspflicht der Behörde bei Antragsstellung ist zu konkretisieren (S. 93 d. G.) und umfassend auszugestalten. Der Bürger muss in die Lage versetzt werden, sein Informationsbegehren genau und umfassend zu formulieren, was ohne eine sachkundige Beratung nicht möglich ist.
21. Die Möglichkeit der Ablehnung eines Antrages wegen eines unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwandes (S. 93 d. G.) muss neu überdacht werden. Zur Bestimmung der Verhältnismäßigkeit fehlt es nämlich an einer Begründungspflicht des Antragsstellers und damit an einem Vergleichsmaßstab. Hier könnte beispielsweise eine obligatorische Beteiligung des Landesbeauftragten durch die Behörde eingeführt werden. Hilfreich wäre aber vor allem eine Anpassung der Aktenführung an das Informationsfreiheitsgesetz durch gesetzliche Verankerung des Trennungsprinzips. Die gerade beginnende Einführung elektronischer Aktenführung eröffnet hierfür die geeigneten Möglichkeiten.

„Trennungsprinzip
Die Behörden treffen geeignete organisatorische Vorkehrungen, damit Informationen, die dem Anwendungsbereich der §§ 9 bis 12 unterfallen, möglichst ohne unverhältnismäßigen Aufwand abgetrennt werden können. (§ 15 IFG S-H)“

22. Entgegen der Auffassung des Gutachters (S. 94, 95 d. G.) sollte die Verteilung der Darlegungs- und Beweislast sowie die anschließende Rechtsschutzlast insbesondere bei einem sog. Drittwiderspruch beibehalten werden. Richtigerweise ist jedoch das Problem der Information und Einbeziehung betroffener Dritter zu lösen. Deshalb sollte in allen Verwaltungsverfahren auf die Möglichkeit zur Vorabkennzeichnung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sowie Urheberrechten hingewiesen werden, wenn die Geltung des IFG entfristet wird. Die Aktenführung (siehe 21.) und Verwaltungsverfahrensgestaltung (obligatorischer Hinweis auf IFG bereits bei der Antragstellung) ist entsprechend anzupassen.
23. Das Widerspruchsverfahren sollte künftig mit der Anrufung des Landesbeauftragten für Informationsfreiheit verknüpft werden, indem dieser zwingend durch die Behörde zu beteiligen ist. Das Widerspruchsverfahren könnte auch nur noch optional ausgestaltet werden (S. 96 d. G.), insbesondere in den Fällen einer Drittbeteiligung. Dann sollte aber auch das Verwaltungsgerichtsverfahren in IFG-Fällen kostenfrei, insbesondere Vorauszahlungsfrei, gestaltet werden, um nicht den Anspruch auf gesetzliche Klärung weiterhin wegen der kontraproduktiven Kostentragungslast leer laufen zu lassen.
24. Es sollte die Möglichkeit einer Verbandsklage und eine Klagebefugnis für den Landesbeauftragten eingeführt werden.
25. Da der Anspruch auf Informationszugang im Verhältnis zu verfahrensabhängigen Beteiligungsrechten nicht Selbstzweck, sondern Mittel zur Förderung der vom Gesetzgeber angestrebten demokratischen Zwecke ist, sollte auf Gebühren grundsätzlich verzichtet und für Auslagen ein Bagatellvorbehalt eingeführt werden (S. 97 bis 99 d. G.).
26. Es sollte klargestellt werden, dass sich auch die von den Kreisen und Gemeinden beherrschten Privaten auf den Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse des § 8 IFG M-V berufen können (S. 101 bis 105 d. G.), soweit deren Tätigkeit kommunalverfassungsrechtlich zulässig ist.
27. Es sollte die Erweiterung des Aufgabenfeldes des Landesbeauftragten auf das Verbraucherinformationsfreiheitsgesetz und das Umweltinformationsfreiheitsgesetz vorgenommen werden (S. 111 d. G.), um so das bewährte Mediationsverfahren auch hier wirksam werden zu lassen.
28. Mit der Entfristung des IFG sollte sich diese Funktion auch im Titel als „Landesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit“ niederschlagen (S. 111 d. G.).
29. Die Aufgabenbeschreibung ist so zu ändern, dass sich auch Dritte an den Informationsfreiheitsbeauftragten wenden können (S. 113 d. G.), um so ein einheitliches Verfahren zu eröffnen.
30. Die wissenschaftliche Evaluierung sollte in einem Intervall von fünf Jahren fortgesetzt werden (S. 114 d. G.), um so auf Entwicklungen fundiert reagieren zu können. Einer Statistikpflicht dürfte es dafür jedoch entgegen der Auffassung des Gutachters zunehmend nicht mehr bedürfen, da sich die Evaluierungsfragen stärker in den Wirkungsbereich entwickeln dürften.