

**Antrag**

Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Hannover, den 18.05.2004

**Niedersachsen durch ein Informationsfreiheitsgesetz fit machen für die demokratische Wissensgesellschaft im 21. Jahrhundert**

Der Landtag wolle beschließen:

## Entschließung

Der Landtag strebt in dieser Wahlperiode die Verabschiedung eines Niedersächsischen Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes an. Damit sollen entsprechende Entschlüsse und Empfehlungen des Europarates und des Europäischen Parlaments auf Landesebene umgesetzt werden. Niedersachsen macht damit einen entscheidenden Schritt hin zur transparenten und partizipativen Wissensgesellschaft im 21. Jahrhundert.

Der Landtag fordert die Landesregierung auf, dem Landtag baldmöglichst den Gesetzentwurf für ein Niedersächsisches Informationsfreiheitsgesetz (Niedersächsisches Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz) vorzulegen. Ziel des Informationsfreiheitsgesetzes ist die moderne, transparente und kundenorientierte Verwaltung durch die Einführung eines umfassenden Informationsrechts für alle Bürger und juristischen Personen gegenüber allen öffentlichen Stellen des Landes Niedersachsen. Das angestrebte Gesetz soll daneben folgende Regelungsinhalte umfassen:

1. Ausgehend vom Grundsatz der Öffentlichkeit der Verwaltung sollen über die bestehenden Informationsmöglichkeiten hinaus und unter Wahrung des Datenschutzes durch freien Zugang zu Informationen und Akten der Verwaltung die Voraussetzungen für eine demokratische Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger ausgebaut, die Verwaltungstransparenz und Effizienz erhöht und eine intensivere Kontrolle staatlichen Handelns ermöglicht werden.
2. Informationszugangsanspruch als „Jedermannsrecht“: Grundsätzlich sollen alle Einzelpersonen und juristischen Personen ein umfassendes Recht auf Auskunft und/oder auf Akteneinsicht bei den Behörden des Landes Niedersachsen erhalten, ohne einen Verwendungszweck angeben und ohne ein berechtigtes Interesse nachweisen bzw. glaubhaft machen zu müssen. Das öffentliche Wissen soll unabhängig von direkter Betroffenheit den Bürgerinnen und Bürgern zugänglich gemacht werden.
3. Adressaten der Akteneinsicht sind die Verwaltungsbehörden und sonstigen öffentlichen Stellen des Landes, inklusive Landtagsverwaltung, Justizbehörden und Kommunalbehörden, aber auch landesunmittelbare Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie Privatunternehmen, die mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse betraut sind bzw. öffentliche Aufgaben ausführen. Im Falle der Nichtzuständigkeit ist der Antrag unverzüglich an die zuständige Stelle weiterzuleiten.
4. Der Informationszugang bezieht sich auf sämtliche Datenträger, auf denen Informationen und sonstige Aufzeichnungen schriftlich, elektronisch, optisch, akustisch oder auf andere Weise vergegenständlicht sind, soweit sie amtlichen Zwecken dienen. Dabei hat jede/r ein Recht auf Einsicht in oder Auskunft aus von öffentlichen Stellen geführten Akten/Datenträgern sowie auf Bereitstellung lesbarer Ausdrücke.
5. Durchführung der Akteneinsicht und Aktenauskunft: Die Aktenauskunft erfolgt mündlich oder schriftlich. Bei der Akteneinsicht ist die Anfertigung von Notizen gestattet. Auf Verlangen sind auch, auf Kosten des Antragstellers, Ablichtungen der Akten oder Teile derselben anzuferti-

gen und auszuhändigen, falls dem nicht Urheberrechte entgegenstehen. In diesem Fall ist die Einwilligung des Berechtigten einzuholen. Im Falle der Einsicht von Daten, die auf Magnetbändern und anderen EDV-Datenträgern gespeichert sind, ist ein lesbarer Ausdruck oder eine elektronische Kopie zu überlassen.

6. Freier Internet-Zugriff: Zu einem freien Informationszugang gehört in der Informationsgesellschaft auch ein elektronischer Zugriff auf staatliche Planungs- und Entscheidungsgrundlagen. Die Behörden sollen Unterlagen zu Verwaltungsvorgängen ins Internet einstellen und so möglichen Interessenten/Antragstellern zugänglich machen. Auf diese Weise können etwa Gutachten abgerufen werden. Auch individuelle Einsichtnahme soll über elektronische Akteneinsicht bewerkstelligt werden können.
7. Beratung des Antragstellers durch Behörden: Das Verfahren der Informationsherausgabe muss vorsehen, dass die Behörden die Informationssuchenden bei der Spezifizierung ihrer Anträge und bei der Suche nach der zuständigen Behörde unterstützen und beraten. Die ersuchten Behörden übermitteln Anträge von sich aus an die zuständige Verwaltungsstelle und benachrichtigen den Antragsteller. Einfache und bürgerfreundliche Verfahrensregeln sollen das Gesetz ausmachen.
8. Verhältnismäßige Kosten und Bearbeitungsfristen: Die Kosten für den Informationszugang sollen sich nach den Leitlinien der Wirtschaftlichkeit, Notwendigkeit und Angemessenheit richten. Die Kosten dürfen für die Antragsteller nicht unzumutbar sein. Erstattet werden muss der Materialaufwand, nicht aber der Arbeitsaufwand öffentlicher Stellen. Informationsanfragen müssen in angemessenen Fristen bearbeitet werden. Die maximale Bearbeitungsdauer darf vier Wochen nicht überschreiten.
9. Aktenverzeichnisse und Veröffentlichungspflicht: Jede öffentliche Stelle hat Verzeichnisse zu führen, die geeignet sind, die Aktenordnung und den Aktenbestand sowie den Zweck der geführten Akten erkennen zu lassen. Die Ziele, Voraussetzungen und Bedingungen des Informationszugangsrechts sind in geeigneter Weise öffentlich bekannt zu machen.
10. Verweigerung der Auskunft oder Akteneinsicht ist nur auf Grund gesetzlich normierter Ausschlussstatbestände möglich und zu begründen. Darunter fallen interne Vorgänge der Willensbildung und Entscheidungsprozesse der Regierung und Landesbehörden, so lange sie noch nicht abgeschlossen sind, sowie Vorgänge, durch deren Bekanntwerden die Funktionsfähigkeit und die Eigenverantwortlichkeit der Landesregierung beeinträchtigt werden. Darüber hinaus gelten die bereichsspezifischen Geheimhaltungsvorschriften anderer Gesetze (Innere Sicherheit, Gefahrenabwehr, Strafverfolgung, Polizei, Geheimdienste, Arzt- und Mandantengeheimnis, Steuergeheimnis etc.). Das Recht auf Akteneinsicht oder Aktenauskunft besteht nicht, soweit und solange durch das vorzeitige Bekanntwerden des Akteninhalts der Erfolg eines Ermittlungsverfahrens wegen einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit gefährdet werden kann. Regelungstechnisch wird der international verankerte Ansatz der eng begrenzten und genau bestimmten Ausnahmen zugrunde gelegt.
11. Der Schutz von persönlichen Daten Dritter und von Privat-, Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist zu wahren. Es ist eine Abwägung zwischen den schutzwürdigen Interessen der Betroffenen an einer Geheimhaltung personenbezogener Daten und dem Informationsinteresse des Antragstellers vorzunehmen. Ein von einer Auskunft/Akteneinsicht betroffener Dritter, dessen schützenswerte Interessen tangiert sind, ist anzuhören; ihm ist ggf. Rechtsschutz zu eröffnen.
12. Der/die Landesdatenschutzbeauftragte wird auch Informationsbeauftragte/r: Die Möglichkeit, den/die Landesdatenschutzbeauftragte/n (LfD) auch im Informationszugangsverfahren einzuschalten, ist zu berücksichtigen. Das Amt des/der LfD wird um den Aufgabenbereich des/der Informationsbeauftragten erweitert. Datenschutz und Informationszugang sind zwei Seiten ein und derselben Medaille. Die Bürger haben in Sachen Informationsfreiheit damit eine kompetente Ansprechstelle. Potenzielle Rechtsstreitigkeiten werden im Vorfeld vermieden.
13. Statistik und Evaluation: Die öffentlichen Stellen führen Statistiken über die Anzahl der bewilligten und abgelehnten Anträge. Das Gesetz ist nach fünf Jahren hinsichtlich seiner Wirkung zu evaluieren.

### Begründung

Wissen und Information sind entscheidende Ressourcen im 21. Jahrhundert und werden damit zu einer immer wichtigeren Gestaltungsgrundlage der Gesellschaft. Die soziale und ökonomische Stellung der Bürger wird in wachsendem Umfang davon abhängen, ob und wie schnell wichtige Informationen zugänglich sind. Für Unternehmen ist die Generierung von Wissen ein zentraler Produktionsfaktor und für den selbstverantwortlich handelnden Bürger ist der Zugang zum Wissen eine wesentliche Bedingung zur aktiven Partizipation in der Demokratie. Internationale Organisationen wie die OECD betonen die Notwendigkeit von Informationsfreiheitsgesetzen genauso wie die national renommierte Bertelsmann-Stiftung, der Journalistenverband Netzwerk-Recherche, die Nichtregierungsorganisation Transparency International und die Europäische Akademie für Informationsfreiheit und Datenschutz.

Das bisherige Fehlen eines Informationsfreiheitsgesetzes in der Mehrzahl der deutschen Bundesländer und auf Bundesebene unterscheidet die Bundesrepublik vom Entwicklungsstand anderer Staaten Europas wie z. B. Frankreich, Schweden, die Niederlande und Spanien, die ihren Bürgern umfängliche Akteneinsichtsrechte zugestehen. Auch die USA, Kanada und Australien haben entsprechende Gesetze erlassen; teilweise sogar mit Verfassungsrang.

Bereits 1979 hatte die parlamentarische Versammlung des Europarates die Mitgliedstaaten aufgefordert, die Informationsfreiheit durch Zugang zu Akten der Regierungen und Behörden gesetzlich zu verankern, und begründete dies mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Die in Art. 10 EMRK garantierte Rede- und Meinungsfreiheit schließt die Freiheit, Informationen zu erhalten, mit ein. Seither sind mehrere Entschlüsse und Empfehlungen des Europarates, des Ministerrates und des Europäischen Parlaments mit dieser Zielsetzung beschlossen worden. Auch auf Europäischer Ebene ist auf Grund des durch den Amsterdamer Vertrag in den EG-Vertrag aufgenommenen Artikels 255 die Informationsfreiheit grundsätzlich beschlossen. Bislang ist ein allgemeines Recht auf Akteneinsicht in der Bundesrepublik in Brandenburg (1998), Berlin (1999) Schleswig-Holstein (2000) und Nordrhein-Westfalen (2001) realisiert worden. Die bisherigen Erfahrungen der Länder mit Informationsfreiheitsgesetzen zeigen, dass das allgemeine Akteneinsichtsrecht keineswegs, wie oft befürchtet, zu einer Flut von Anträgen führt und die betroffenen Behörden dadurch überstrapaziert. Auch unverhältnismäßige Kosten sind für die Verwaltung nicht eingetreten. Die Bürgerinnen und Bürger gehen vernünftig und verhältnismäßig mit dem neuen Recht um. Die Stellungnahmen der jeweiligen Regierungen und die Evaluierungen der Informationsfreiheitsbeauftragten sind positiv.

Mit einem Niedersächsischen Informationsfreiheitsgesetz sollen alle Einzelpersonen sowie alle Unternehmen und Verbände das Recht erhalten, Einsicht in die Akten und sonstigen Unterlagen der Behörden des Landes Niedersachsen zu nehmen. Dieses Recht soll grundsätzlich allen Bürgern unabhängig von ihrem Wohnsitz oder ihrer Staatsangehörigkeit zustehen. Das Gesetz ist damit ein entscheidender Schritt auf dem Weg zu einer modernen, transparenten, service- und kundenorientierten Verwaltung. Die Bürgerinnen und Bürger sollen in die Lage versetzt werden, sich frühzeitig über Planungen, Verwaltungshandeln oder bei den Behörden vorliegendes Wissen zu informieren. Dabei soll - unter Wahrung des Datenschutzes - vom Grundsatz der Öffentlichkeit der Verwaltung sowie des unbeschränkten Zugangs zu Akten und sonstigen amtlichen Unterlagen ausgegangen werden, der nicht an den Nachweis eines besonderen Interesses gebunden ist. Wirtschaft und Gesellschaft profitieren von einem Informationsfreiheitsgesetz gleichermaßen. In Staaten mit Informationsfreiheitsgesetzen sind Wirtschaftsakteure und Verbände mit die stärksten Nachfrager nach öffentlichen Informationen.

Das Akteneinsichtsrecht kann im Einzelfall mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung kollidieren. Deshalb gilt der Informationszugangsanspruch nicht schrankenlos. Die Ausnahmetatbestände bzw. Verweigerungsgründe - wegen anderer schützenswerter Rechtsgüter oder Geheimhaltungsinteressen - müssen allerdings präzise formuliert und abschließend im Gesetz normiert werden. Der Schutz von persönlichen Daten Dritter (Schutz der Informationellen Selbstbestimmung) und von Privat-, Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist zu wahren. Der Entscheidung über die Akteneinsicht hat im Konfliktfall eine Abwägung der widerstreitenden Interessen und

Rechtsgüter vorauszugehen: eine Abwägung einerseits des schutzwürdigen Interesses an einer Geheimhaltung persönlicher Daten von Personen, die durch die Akteneinsicht oder Auskunft in ihrem informationellen Selbstbestimmungsrecht betroffen werden, und andererseits des Interesses des Antragstellers an einer Auskunft oder Akteneinsicht. Ein von einer Auskunft/Akteneinsicht betroffener Dritter, dessen schützenswerte Interessen tangiert sind, ist anzuhören (rechtliches Gehör); ihm ist ggf. Rechtsschutz zu eröffnen. Bisherige Erfahrungen mit Informationsfreiheitsgesetzen zeigen, dass die Abwägung zwischen Informationsfreigabe und Nicht-Herausgabe gut zu regeln ist.

Bislang werden Bürgern oftmals Informationen aus Unterlagen der öffentlichen Verwaltung unter Hinweis auf das „Amtsgeheimnis“ vorenthalten. Dieses Prinzip entspringt überkommenem obrigkeitsstaatlichem Denken. Das Prinzip der Geheimhaltung in der öffentlichen Verwaltung soll dem Prinzip der Transparenz weichen. Der Bürger als Wähler und Steuerzahler hat ein Recht auf öffentliche Information. Für eine Umkehrung des Prinzips, also für einen generellen Informationsanspruch der Bürgerinnen und Bürger ist allerdings Art. 5 Abs. 1 GG als Rechtsgrundlage nicht ausreichend, da dieses Grundrecht den Bürgern lediglich die Freiheit sichert, sich aus allgemein zugänglichen Quellen zu informieren. Die Informationen, die sich im Besitz der öffentlichen Verwaltung befinden, werden von dieser Garantie ausgeschlossen. Behördliche Akten gelten nicht als öffentlich zugänglich. Deshalb ist für diesen Bereich eine eigenständige Rechtsgrundlage notwendig, um nicht nur Journalisten, die einen weitergehenden Anspruch auf Auskunft durch die Behörden aller Verwaltungsebenen haben, sondern allen Bewohnern einen entsprechenden Informationszugang zu garantieren.

Im Bereich der öffentlichen Ausschreibung, Auftrags- und Subventionsvergabe, der gemeinhin als relativ korruptionsanfällig gilt, könnten durch mehr Transparenz Korruption, Verschwendung und Missmanagement verringert werden. Korruption ist Gift für eine Marktwirtschaft, da sie zu Marktverzerrungen führt. Die Chancengleichheit aller Wirtschaftsakteure wird durch Korruption unterminiert. Der öffentliche Druck, mehr Transparenz und Kontrolle in der öffentlichen Verwaltung zu realisieren, ist in den vergangenen Jahren deutlich gewachsen. Gerade bei großen Ausschreibungen könnten der Zwang zur Offenheit und die Möglichkeit weitgehender Akteneinsicht die Sorgfalt der Bediensteten erhöhen.

Stefan Wenzel

Fraktionsvorsitzender