

## **Stellungnahme**

**der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) zur Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission.**

### **I. Vorbemerkung**

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) begrüßt die Initiative der Kommission zur Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001. Die Verwaltungstätigkeit der EU bedarf größtmöglicher Transparenz, um den Bürgern tatsächlich eine Mitwirkung zu ermöglichen. Jede moderne europäische Institution ist verpflichtet, ihr Wissen zu teilen, um so die Bürger am Entscheidungsfindungsprozess teilnehmen zu lassen. So kann das Vertrauen in die Institutionen gestärkt und die Akzeptanz ihrer Entscheidungen verbessert werden.

Um die Transparenz zu fördern, ist in erster Linie eine eindeutige gesetzliche Regelung nötig, die Ausnahmen nur dort vorsieht, wo sie wirklich unabdingbar. Daneben sind eine aktive Verbreitung und das leichte Auffinden von Informationen, die bei einem Organ vorhanden sind, Grundvoraussetzungen für eine effektive Wahrnehmung des Zugangsrechtes. Änderungen, die diese Zielrichtungen verfolgen, werden von den Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland ausdrücklich befürwortet.

### **Frage 1: Wie beurteilen Sie die in den Registern und auf den Webseiten der Organe bereitgestellten Informationen?**

Der Zugang zu den in den Registern und auf den Webseiten bereitgestellten Informationen der Organe wurde nur stichprobenhaft untersucht. Der Zugang ist jedenfalls deshalb erschwert, weil die Organe der EU keine einheitliche Struktur verwenden. Die Suchmasken sind unterschiedlich ausgestaltet, ein Verzeichnis der Dokumente ist zwar jeweils vorhanden, jedoch unter unterschiedlichen Rubriken und in den verschiedensten Formen und Tiefen. Es fehlt zum Teil auch an einem Ansprechpartner für Rückfragen bei der Recherche.

**Frage 2: Sollte die aktive Verbreitung von Informationen stärker gefördert werden, möglicherweise schwerpunktmäßig in bestimmten Bereichen von besonderem Interesse?**

**JA.**

Begründung:

Erst durch eine aktive Informationspolitik wird dem Bürger ein Überblick über die bei einer Behörde vorhandenen Informationen ermöglicht. Sie ist Voraussetzung für einen schnellen und unbürokratischen Informationszugang. Eine aktive Informationspolitik erleichtert nicht nur den Bürgern den Informationszugang, sondern verringert auch den Aufwand bei den Organen, der durch Weiterleitung von Anträgen bei Unzuständigkeit und durch die Beratung zur Konkretisierung und Stellung von Anträgen entsteht, wozu diese nach Artikel 6 Abs. 2, 3 und 4 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 verpflichtet sind. In Ländern, bei denen der freie Zugang zu Informationen seit langem Tradition ist, sind umfangreiche Informationsverzeichnisse weit verbreitet. Insbesondere in den Bereichen Verbraucherschutz, Gesundheit, Umwelt, Beihilfen und Informationstechnologie dürfte eine aktive Verbreitung von Informationen von besonderer Bedeutung sein. Hier sollte nicht nur ein leichter Zugang zu Informationen geschaffen werden, sondern es sollte auch eine aktive Unterrichtung der Öffentlichkeit, z.B. durch regelmäßige Berichte der Organe, stattfinden. Eine solche aktive Informationspolitik besteht bereits im Bereich der Umweltinformationen und sollte auf die o. g. Bereiche ausgedehnt werden.

**Frage 3: Würde eine einheitliche Regelung des Zugangs zu Schriftstücken, einschließlich zu Umweltinformationen, zu mehr Klarheit für den Bürger führen?**

**JA.**

Begründung:

Eine einheitliche Regelung des Zugangs zu Schriftstücken, einschließlich zu Umweltinformationen, könnte zu mehr Klarheit und zu mehr Rechtssicherheit für den Bürger führen. Insbesondere durch eine Vereinheitlichung der Ausnahmetatbestände wäre eine Ablehnung für den Antragsteller leichter nachzuvollziehen.

Eine Vereinheitlichung des Zugangsrechts birgt jedoch die Gefahr, dass das gemeinsame Zugangsrecht auf den kleinsten gemeinsamen Nenner beschränkt wird. Eine Vereinheitlichung der Rechtslage ist nur sinnvoll, wenn damit die Transparenz und damit die Rechte der Bürger gestärkt werden. Wünschenswert ist daher eine Anpassung der VO (EG) 1049/2001 an die VO (EG) 1367/2006, soweit diese weitergehende Informationsrechte für die Bürger beinhaltet.

Insbesondere zu begrüßen wäre es, wenn Art. 6 Abs. 1 Satz 2 der VO (EG) 1367/2006 nicht nur für Umweltinformationen, sondern für sämtliche Informationen gelten würde. Diese Bestimmung sieht vor, dass bei den Ausnahmen nach Art. 4 der VO (EG) 1049/2001 die Gründe für die Verweigerung eng auszulegen sind, wobei das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe (...) zu berücksichtigen ist. In jedem Fall sollte eine Ablehnung nur nach Abwägung des Geheimhaltungsinteresses mit dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe gestattet sein. Eine solche Regelung existiert bereits in den Absätzen 2 und 3 des Artikel 4 der VO (EG) 1049/2001, sollte aber auch für den Absatz 1 Anwendung finden. Sie gewährleistet einen gerechten Ausgleich zwischen Geheimhaltungs- und Offenbarungsinteresse und eröffnet die Möglichkeit, eine dem Einzelfall angemessene Entscheidung zu treffen. Im Interesse einer informationsfreundlichen Anwendung der Verordnung sollten die Ausnahmetatbestände grundsätzlich eng ausgelegt werden. Dies gilt insbesondere deshalb, weil die in den Ausnahmetatbeständen enthaltenen Schutzgüter - z.B. die „öffentliche Sicherheit“ und die „Finanz-, Währungs- oder Wirtschaftspolitik“ - Begriffe mit Auslegungsspielraum sind, die bei extensiver Auslegung zu nicht gerechtfertigten Ablehnungen der Anträge führen. Ebenso weit definierbar ist in Art 4 der VO (EG) 1049/2001 der Begriff der „Beeinträchtigung“. Danach könnte schon eine geringe Beeinträchtigung der aufgeführten Schutzgüter genügen, um eine Offenbarung zurückzuweisen. Der Zugang zu einem Dokument sollte erst verweigert werden können, wenn dessen Verbreitung, wie in Artikel 4 Absatz 3 der VO (EG) 1049/2001, eine „ernstliche Beeinträchtigung“ schutzwürdiger Interessen bedeuten würden.

**Frage 4: Wie kann die in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b) der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 genannte Ausnahmeregelung eindeutiger gefasst werden, um einen angemessenen Datenschutz zu gewährleisten?**

Das Verhältnis zwischen Informationsfreiheit und Datenschutz wird häufig als eines der größten Probleme der Gesetzgebung zur Informationsfreiheit angesehen. Die bisherige Praxis in den Ländern, die über Informationsfreiheitsgesetze verfügen, hat jedoch gezeigt, dass Konflikte dieser beiden Prinzipien selten vorkommen. Dennoch bedarf es einer legislativen Lö-

sung für den Fall, dass Zugang zu Unterlagen beantragt wird, in denen personenbezogene Daten enthalten sind.

Aus unserer Sicht ist eine Abwägung des Informationsinteresses der Antrag stellenden Person mit dem schutzwürdigen Interesse der oder des "Dritten" am Ausschluss des Informationszugangs sachgerecht. Eine pauschale Ablehnung der Herausgabe personenbezogener Daten ist nicht sinnvoll, da es Fallkonstellationen gibt, bei denen ein Interesse an der Kenntnis der Informationen das schutzwürdige Interesse des Betroffenen überwiegt (siehe etwa den Sonderbericht des Europäischen Bürgerbeauftragten zur Beschwerde 713/98/IJH und die Resolution des Europäischen Parlaments vom 11. Dezember 2001 (A5-0423/2001) hierzu). Um diese Abwägung zu ermöglichen, muss der Antragsteller sein Begehren ausnahmsweise, trotz des Grundsatzes, dass es der Darlegung des Einsichtsinteresses nicht bedarf, begründen. Wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Betroffene ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben kann, wäre dem Betroffenen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben; eine Einwilligung ist nicht erforderlich.

Daneben sollten Kriterien festgelegt werden, bei denen von einem überwiegenden Interesse an der Geheimhaltung bzw. an der Offenbarung auszugehen ist. So sollten besondere Arten personenbezogener Daten („sensitive Daten“), wie der Richtlinie 95/46/EG beschrieben, nicht einer Offenbarung zugänglich sein. Die Übermittlung solcher Daten sollte von der ausdrücklichen Einwilligung der Betroffenen abhängig gemacht werden. Dagegen sollte dem Antrag auf Informationszugang in der Regel stattgegeben werden, soweit sich die Angaben auf Namen, Titel, akademischen Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und Rufnummer beschränken und die betroffene Person als Amtsträger an dem jeweiligen Vorgang mitgewirkt hat oder die betroffene Person an einem öffentlichen Verfahren beteiligt ist oder als Gutachter, Sachverständiger oder in vergleichbarer Weise eine Stellungnahme in einem Verfahren abgegeben hat, es sei denn, der Offenbarung stehen ausnahmsweise schutzwürdige Belange der betroffenen Person entgegen. Bei diesen Daten handelt es sich im Regelfall nicht um schützenswerte Angaben (so auch Ziffern 1 der Resolution des Europäischen Parlaments vom 11. Dezember 2001 (A5-0423/2001) zu dem Sonderbericht des Europäischen Bürgerbeauftragten zur Beschwerde 713/98/IJH).

Ist eine Offenbarung aus Gründen des Datenschutzes nicht zulässig, ist die Gewährung eines teilweisen Zugangs zu dem begehrten Schriftstück unter Unkenntlichmachung eines jeglichen Personenbezuges (z.B: Schwärzung/Löschung der persönlichen Daten) geboten und eine zufrieden stellende Möglichkeit, Transparenz zu schaffen, ohne den Datenschutz zu verletzen.

**Frage 5: Wie kann die in Artikel 4 Absatz 2, erster Gedankenstrich, der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 genannte Ausnahmeregelung eindeutiger gefasst werden, um einen angemessenen Schutz der geschäftlichen und wirtschaftlichen Interessen Dritter zu gewährleisten?**

Begründung:

Auch wenn geschäftliche und wirtschaftliche Interessen betroffen sind, sollte in Einzelfällen die Möglichkeit bestehen, den Zugang zu Informationen zu gewähren. Das Offenlegungsinteresse kann beispielsweise schwerer als das Geheimhaltungsinteresse wiegen, wenn bei der Offenbarung kein oder nur ein geringfügiger wirtschaftlicher Schaden entstünde oder mit den Daten tatsächliche Anhaltspunkte für das Vorliegen einer strafbaren Handlung offenbart würden. Die vorgesehene Abwägung gibt an dieser Stelle dem über den Antrag entscheidenden Organ die Möglichkeit, die zu schützenden Rechtsgüter nach pflichtgemäßem Ermessen zu gewichten und miteinander in Einklang zu bringen.

Um Rechtsunsicherheiten und eine restriktive Auslegung der Organe bei der Anwendung des Ausnahmetatbestandes zu vermeiden, sollten aber die Begriffe „geschäftliche Interessen“ und „Beeinträchtigung“ in der Verordnung näher bestimmt werden. Es sollte von vornherein festgestellt werden, welche Daten keine „geschäftlichen Interessen“ darstellen, weil sie nicht schutzwürdig sind. Diese unterfallen dann per se nicht dem Ausnahmetatbestand, so dass es keiner Abwägung zwischen dem Geheimhaltungsinteresse und dem Offenbarungsinteresse bedarf. Zum Beispiel kann es kein (schützenswertes) geschäftliches Interesse an der Geheimhaltung von Informationen über Verstöße gegen Rechtsvorschriften geben. Gleiches gilt, soweit bei der Offenbarung nur ein geringfügiger wirtschaftlicher Schaden entstünde und für die Bekanntgabe von Geschäftsabschlüssen mit öffentlichen Institutionen (Organen).

In bestimmten deutschen Rechtsgebieten, z.B. im Gentechnik- und im Chemikalienbereich hat der Gesetzgeber in Form eines Kataloges klargestellt, welche Unternehmensinformationen keine Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse darstellen (z. B. rechtswidriges Verhalten). Solche gesetzgeberischen Konkretisierungen von gesetzlichen Bestimmungen schaffen Rechtsklarheit und haben sich bewährt.

Alternativ könnte der Zugang zu einem Dokument erst verweigert werden, wenn dessen Verbreitung, wie in Artikel 4 Absatz 3 der VO (EG) 1049/2001, eine „ernstliche Beeinträchtigung“ schutzwürdiger Interessen bedeuten würde.

**Frage 6: Wäre es aufgrund der bisher gemachten Erfahrungen denkbar, eine Sonderregelung für die Bearbeitung von Anträgen auf Einsichtnahme zu schaffen, die eindeutig exzessiv oder missbräuchlich sind, insbesondere hinsichtlich der Fristen?**

**Nein.**

Begründung:

Ein Ablehnungsgrund des „offensichtlich missbräuchlich gestellten Antrages“, wie er zum Teil in den deutschen Umweltinformationsgesetzen Eingang gefunden hat, ist nicht zu empfehlen. Zum einen ist der Begriff „missbräuchlich“ zu unbestimmt. Zum anderen fordert ein Antrag auf Informationszugang gerade keine Offenlegung der Motive des Antragstellers. Jeder hat einen voraussetzungslosen Anspruch auf Informationszugang, ohne dass ein Interesse an der Information geltend gemacht werden muss. Vor diesem Hintergrund ist es fraglich, ob eine objektive Feststellung des Missbrauchs überhaupt möglich ist. Hat der Antragsteller z.B. die gewünschten Unterlagen bereits erhalten, so ist der Antrag „verbraucht“. Begehrt er erneut Einsicht in die gleichen Unterlagen, kann er rechtmäßig auf die bereits erhaltenen Unterlagen verwiesen werden. In der Diskussion anlässlich des Erlasses der Landesumweltinformationsgesetze in Deutschland ist vielfach die Aufnahme des o. g. Ablehnungsgrundes gefordert worden, wenn erkenntlich ist, dass das Begehren darauf angelegt ist, ein Verwaltungsverfahren zu verzögern. Inwieweit ein Begehren auf Informationszugang ein Verwaltungsverfahren verzögern könnte, ist jedoch nicht ersichtlich, insbesondere da die Behörde über den Antrag unverzüglich zu entscheiden hat. Daneben besteht für die Behörde die Möglichkeit bei besonders umfangreichen bzw. komplexen Angelegenheiten die Bearbeitungsfrist zu verlängern.

Dass ein solcher Ablehnungsgrund nicht erforderlich ist, zeigt sich auch daran, dass die Informationsfreiheitsgesetze in Deutschland überwiegend einen solchen Ausnahmetatbestand nicht vorsehen, ohne dass sich hieraus erkennbare Nachteile ergeben hätten.

**Frage 7: Sollte – im Hinblick auf den Inhalt von Datenbanken – der Begriff „Dokument“ Informationen umfassen, die mithilfe der bestehenden Suchinstrumente aus einer Datenbank entnommen werden können?**

**JA.**

Begründung:

Der Begriff „Dokument“ sollte so weit gefasst sein, dass darunter alle Informationen, die bei den Organen vorhanden sind, sei es in Schrift-, Bild-, Ton- oder DV-Form oder auf sonstigen Datenträgern, erfasst sind. Nicht maßgeblich sollte der Informationsträger sein, auf dem die Informationen gespeichert sind. Dies entspricht dem Ziel der Verordnung, „einen umfassenden Zugang“ zu Dokumenten der Organe zu gewährleisten.

Eine Änderung der Verordnung erscheint jedoch nicht zwingend, da Dokumente gemäß der Definition in Art 3 Buchstabe a) der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 „Inhalte unabhängig von der Form des Datenträgers“ sind. Damit dürften Datenbanken allgemein und Informationen aus der Datenbank, die mittels einer Suchfunktion gewonnen werden, bereits erfasst sein. Da eine zunehmende Menge an Informationen in elektronischen Datenbanken aufbewahrt werden, sollte eine Klarstellung in die Verordnung aufgenommen werden.

Daneben erscheint es sinnvoll, den Begriff „Dokument“ nur dahingehend zu definieren, dass dies Inhalte (Informationen) sind, die sich im Besitz des Organs befinden und die von der Behörde erstellt worden oder bei ihr eingegangen sind. Die darüber hinausgehende Begrenzung auf Inhalte (Informationen), die einen Sachverhalt im Zusammenhang mit Politiken, Maßnahmen oder Entscheidungen aus dem Zuständigkeitsbereich des Organs betreffen, ist unnötig. Informationen, die nicht den Zuständigkeitsbereich des Organs betreffen, dürften jedenfalls nicht von Dauer zu den Unterlagen des Organs genommen werden und damit nicht in (dauerhaftem) Besitz des Organs sein. Sind offizielle Dokumente über Tätigkeiten außerhalb der Zuständigkeit des Organs dauerhaft in seinem Besitz, besteht aus Kontrollgründen ein umso größeres Interesse der Öffentlichkeit an der Freigabe. Könnte das Organ unter Rückgriff auf seine fehlende Zuständigkeit den Dokumentstatus ablehnen, entfielen der Anspruch nach Art. 2 Absatz 1 der VO (EG) 1049/2001. Das Organ wäre dann weder verpflichtet ein Antragsverfahren einzuleiten, mit der Möglichkeit Rechtsschutz zu suchen, noch bedürfte es einer Begründung für die Ablehnung des faktisch verweigerten Zugangs. Die Begrenzung der Definition des Begriffs „Dokument“ birgt damit die Gefahr des Missbrauchs. Aus diesem Grunde verzichtet die Umweltinformationsrichtlinie auf diesen Zusatz. Dort heißt es lediglich, dass (Umwelt-) Informationen solche sind, die sich in ihrem Besitz befinden und die von dieser Behörde erstellt worden oder bei ihr eingegangen sind. Eine Streichung des o. g. Zusatzes würde eine restriktive Auslegung dieser Bestimmung und des Anwendungsbereiches der Verordnung vermeiden und zu einer Vereinheitlichung der Rechtslage führen.

**Frage 8: Sollte die Verordnung Zeitpunkte nennen, vor oder nach denen Ausnahmeregelungen gelten oder nicht?**

**JA.**

Begründung:

Informationen, die aufgrund eines Ausnahmetatbestandes nicht offenbart werden dürfen, können oftmals nach Ablauf einer bestimmten Zeit zugänglich gemacht werden. Dies gilt insbesondere, wenn die Informationen aufgrund des zu schützenden Entscheidungsbildungsprozesses bzw. des Beratungsvorgangs bzw. aufgrund des Vertrauensschutzes nicht offenbart werden dürfen. Nach Zeitablauf verlieren diese Informationen in der Regel ihre Geheimhaltungsbedürftigkeit. Bei laufenden Gerichtsverfahren oder einer aktuellen Inspektions-tätigkeit sollte konkret festgelegt werden, dass eine Ablehnung nur bis zum Abschluss des Verfahrens zulässig ist. Zu bedenken ist dabei, dass sehr kurze Lösungsfristen den Informationsanspruch ins Leere laufen lassen können.

**Weitere Anmerkungen oder Anregungen im Hinblick auf den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, die sich im Besitz des Europäischen Parlaments, des Rates oder der Kommission befinden:**

**Zum Ausnahmetatbestand Artikel 4 Abs. 2, 2. Spiegelstrich der VO:**

Danach verweigern die Organe den Zugang zu einem Dokument, durch dessen Verbreitung der Schutz von Gerichtsverfahren und der Rechtsberatung beeinträchtigt würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung. Schutzgut der Vorschrift ist daher u. a. der Rechtsberatungsprozess des Organs. Ähnliche Vorschriften finden sich auch in der Umweltinformationsrichtlinie und in den deutschen Informationsfreiheitsgesetzen, die die Vertraulichkeit von Beratungen schützen. Nach dem Sinn und Zweck dieser Vorschriften soll jeweils der Beratungsvorgang an sich geschützt werden und eine freie Entscheidungsfindung gewährleistet werden. Die offene Meinungsbildung innerhalb des Organs soll nicht beeinträchtigt werden, um eine neutrale Entscheidung sicherzustellen.

Nicht vom Anwendungsbereich dieser Ausnahmetatbestände umfasst sind, entsprechend deren Zielsetzungen, feststehende Tatsachen, die dem Beratungsvorgang zu Grunde liegen. Interne und externe Gutachten, die nur entscheidungserhebliche Tatsachen, Vorgänge o. Ä. betreffen, aber keine Entscheidungsvorschläge beinhalten, sind nicht vom Ausschlussstatbe-



stand erfasst. Nichts anderes kann auch für den Rechtsberatungsprozess gelten. In die Verordnung sollte eine entsprechende Klarstellung aufgenommen werden.