

Gesetzentwurf

**der Abgeordneten Gerald Häfner, Volker Beck (Köln), Kerstin Müller (Köln),
Christa Nickels, Cem Özdemir, Rezzo Schlauch, Manfred Such, Dr. Antje Vollmer
und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Entwurf eines Gesetzes zur Gewährleistung des freien Zugangs zu amtlichen Informationen und zur Änderung anderer Gesetze (Informationsfreiheitsgesetz – IFG)

A. Problem

Der freie Zugang zu amtlichen Unterlagen, Akten und Datenbeständen staatlicher und kommunaler Behörden ist den Bürgerinnen und Bürgern verwehrt. Unter dem Hinweis auf die Wahrung des „Amtsgeheimnisses“ wird das Recht auf freie Information über öffentliche Entscheidungsprozesse vorenthalten.

Der freie Zugang zu den bei Behörden vorliegenden Informationen und Entscheidungsergebnissen wird dagegen in vielen Ländern als wesentlicher Bestandteil der öffentlichen Kontrolle staatlichen Handelns akzeptiert.

Im Zuge einer dringend erforderlichen Demokratisierung der Verwaltung, zu der die Transparenz behördlicher Entscheidungen gehört, aber auch im Hinblick auf die europäische Integration ist die Abschaffung dieses obrigkeitsstaatlichen Relikts des Amtsgeheimnisses, das die Bürgerinnen und Bürger von den Informationen der Verwaltung ausschließt, dringend erforderlich.

B. Lösung

Die Verabschiedung eines Gesetzes, das einen umfassenden Informationsanspruch begründet. Mit diesem Informationsrecht wird das in Akten und auf anderen Datenträgern festgehaltene Wissen und Handeln öffentlicher Stellen der Allgemeinheit unmittelbar zugänglich gemacht und staatliches Handeln transparenter. Gleichzeitig wird den Bürgerinnen und Bürgern eine weitere Möglichkeit über die bestehenden Informationsmöglichkeiten hinaus eröffnet, staatliches Handeln zu kontrollieren.

Konkurrierende Rechte, insbesondere das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und das Betriebs- und Geschäftsgeheimnis, werden gleichzeitig gewahrt.

C. Alternativen

Einführung umfassender Informationszugangsrechte durch Änderung des Verwaltungsverfahrenrechts. Die Regelung in einem gesonderten Gesetz ist aber im Interesse der rechtssystematischen Geschlossenheit des Informationszugangsrechts und der Anforderungen an die Normbestimmtheit und Rechtssicherheit erforderlich.

D. Kosten

Die reinen Selbstkosten für Kopien oder vergleichbare Aufwendungen trägt der Antragsteller.

Gleichwohl führt die Einführung eines allgemeinen Informationszugangsrechts bei Bund und Ländern zu zusätzlichen Kosten. Gegenzurechnen sind jedoch Einsparungen, die sich aus der akzeptanzstiftenden Wirkung des Informationszugangsrechts ergeben. Angesichts der Erfahrungen mit dem Umweltinformationsgesetz (UIG) sind die per Saldo zu erwartenden Gesamtbelastungen als sehr gering anzusetzen.

Entwurf eines Gesetzes zur Gewährleistung des freien Zugangs zu amtlichen Informationen und zur Änderung anderer Gesetze (Informationsfreiheitsgesetz – IFG)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Entwurf eines Gesetzes zur Gewährleistung des freien Zugangs zu Informationen (Informationsfreiheitsgesetz – IFG)

ERSTER ABSCHNITT Informationsfreiheit

§ 1

Gesetzeszweck

Zweck dieses Gesetzes ist, durch die Einführung eines umfassenden Informationsrechts das in Akten und auf anderen Datenträgern festgehaltene Wissen und Handeln öffentlicher Stellen unter Wahrung des Schutzes personenbezogener Daten und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen unmittelbar der Allgemeinheit zugänglich zu machen, um über die bestehenden Informationsmöglichkeiten hinaus die demokratische Meinungs- und Willensbildung zu fördern und eine Kontrolle des staatlichen Handelns zu ermöglichen.

§ 2

Anwendungsbereich

(1) Dieses Gesetz regelt die Informationsrechte gegenüber

1. Behörden des Bundes sowie gegenüber den der Aufsicht des Bundes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts und gegenüber sonstigen Stellen, die der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben dienen oder öffentliche Zwecke verfolgen,
2. Behörden der Länder, soweit der Informationszugang nicht durch Landesgesetz geregelt ist sowie gegenüber den ihrer Aufsicht unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts und gegenüber sonstigen Stellen, die der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben dienen oder öffentliche Zwecke verfolgen oder
3. Vereinigungen von Stellen des Bundes und der Länder ungeachtet ihrer Rechtsform, soweit sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen.

Weitergehende Informationsrechte, die auf der Grundlage anderer Rechtsvorschriften erlassen wurden, bleiben von diesem Gesetz unberührt.

(2) Dieses Gesetz gilt nicht für

1. Parlamente,
2. Gerichte, Strafverfolgungs- und Disziplinarbehörden, soweit sie im Rahmen ihrer Zuständigkeit als Organe der Rechtspflege tätig werden.
- (3) Bereichsspezifische Rechtsvorschriften über den Informationszugang, insbesondere Gesetze zum Schutz persönlicher Daten gehen diesem Gesetz vor.

§ 3

Begriffsbestimmungen

(1) Informationen im Sinne dieses Gesetzes sind alle in Schrift, Bild oder auf sonstigen Informationsträgern vorliegenden Daten, soweit sie öffentlichen Zwecken dienen oder im Zusammenhang mit der Aufgabenwahrnehmung angefallen sind.

(2) Betroffene im Sinne dieses Gesetzes ist jede Person, über die Informationen im Sinne von Absatz 1 oder sonstige personenbezogene Daten vorliegen.

(3) Öffentliche Stellen sind die in § 2 Abs. 1 genannten Stellen.

§ 4

Grundsatz des Informationsrechts

(1) Jede natürliche oder juristische Person hat nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber öffentlichen Stellen ein Recht auf Zugang zu vorhandenen Informationen. Eine besondere Prüfung der Informationen auf ihre Richtigkeit durch die öffentliche Stelle erfolgt nicht.

(2) Der Informationszugang erfolgt durch Einsichtnahme, soweit das Gesetz keine andere Form der Mitteilung vorsieht oder der Antragsteller die schriftliche oder mündliche Auskunft beantragt.

ZWEITER ABSCHNITT

Einschränkungen des Informationsrechts

§ 5

Schutz personenbezogener Daten

(1) Das Informationszugsrecht umfaßt personenbezogene Daten, soweit die/der Betroffene einer Mitteilung zugestimmt hat oder die Bekanntgabe durch dieses Gesetz oder eine andere Rechtsvorschrift zugelassen ist.

(2) Zulässig ist die Bekanntgabe personenbezogener Daten,

1. einer Amtsträgerin oder eines Amtsträgers, soweit diese in Zusammenhang mit der Ausübung ihres öffentlichen Amtes stehen. Dabei umfaßt die Bekanntgabe den Vor- und Zunamen, Titel, akademischen Grad, die innerdienstliche Anschrift und Rufnummer;
2. deren Kenntnis für die Bestimmung, Unterscheidung, Zuordnung oder den Nachvollzug behördlichen Handelns erforderlich sind;
3. wenn die/der Betroffene als Gutachterin bzw. Gutachter, Sachverständige bzw. Sachverständiger oder in vergleichbarer Weise eine Stellungnahme in einem öffentlichen Verfahren abgegeben hat

und durch diese Angaben mit Ausnahme des Vor- und Zunamens, Titels, akademischen Grades, der Branchen- oder Geschäftsbezeichnung, innerdienstlicher bzw. geschäftlicher Rufnummer und Anschrift oder innerbetrieblicher Funktionsbezeichnung nicht zugleich weitere personenbezogene Daten bekanntgegeben werden.

(3) Der Zugang zu Informationen, die einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegen, ist nur zulässig, wenn die bzw. der Betroffene in den Informationszugang schriftlich eingewilligt hat.

§ 6

Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen

(1) Das Recht auf Informationszugang besteht nicht, soweit nachweislich dadurch ein wichtiges Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis offenbart wird und der Trägerin bzw. dem Träger der Berufs- und Geschäftsgeheimnisse durch die Bekanntgabe ein wesentlicher wirtschaftlicher Schaden entstehen kann, es sei denn, das Informationsinteresse der Allgemeinheit an der Gewährleistung des Informationszugangs überwiegt gegenüber dem schutzwürdigen Interesse der/des Betroffenen an der Geheimhaltung. Ein schutzwürdiges Interesse an der Geheimhaltung ist nicht gegeben, wenn durch die Bekanntgabe kein oder nur ein unwesentlicher wirtschaftlicher Schaden entsteht.

(2) In einem laufenden Verwaltungsverfahren sind Mitbewerberinnen und Mitbewerbern um einen öffentlichen Auftrag Einsicht und Auskunft zu verwehren, wenn nachweislich die Gefahr nach Absatz 1 besteht.

§ 7

Schutz der Strafverfolgung und Rechtsdurchsetzung

(1) Das Recht auf Informationszugang besteht nicht, soweit und so lange durch das vorzeitige Bekanntwerden der Erfolg von Überwachungs- und Aufsichtsmaßnahmen, ordnungsbehördlichen Anordnungen und Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung gefährdet wird. Das gleiche gilt, soweit

und so lange durch das vorzeitige Bekanntwerden der Erfolg eines Ermittlungsverfahrens wegen einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit gefährdet wird.

(2) Ist ein Verwaltungsverfahren noch nicht abgeschlossen, besteht das Informationszugangsrecht nur für Ergebnisse der Beweiserhebung, für Stellungnahmen und Gutachten.

(3) Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht, soweit gesetzliche Geheimhaltungsvorschriften dem entgegenstehen.

§ 8

Gemeinwohlinteressen

Das Recht auf Informationszugang besteht nicht, soweit das Bekanntwerden des Akteninhalts nachweislich dem Wohle des Bundes oder eines deutschen Landes schwerwiegende Nachteile bereiten oder zu einer schwerwiegenden Gefährdung des Allgemeinwohls führen würde und eine Geheimhaltung zwingend geboten ist.

§ 9

Beschränkter Informationszugang

(1) Soweit nach den §§ 5 bis 8 der unbeschränkte Zugang zu Informationen seitens der öffentlichen Stelle abgelehnt wird, besteht ein Zugangsrecht zu den Informationsteilen, die nicht der Geheimhaltung unterliegen (beschränktes Zugangsrecht). Zur Gewährleistung des beschränkten Zugangsrechts sind die geheimhaltungsbedürftigen Angaben durch Schwärzung oder auf andere Weise unkenntlich zu machen.

(2) Ist die Geheimhaltung durch Maßnahmen nach Absatz 1 nicht gewährleistet, hat die öffentliche Stelle die geheimhaltungsbedürftigen Teile abzutrennen. Dies kann sowohl durch die Entnahme aus der Originalakte als auch durch die Erstellung einer Ablichtung der nicht geheimhaltungsbedürftigen Informationen erfolgen.

(3) Ist die Geheimhaltung durch Maßnahmen nach den Absätzen 1 und 2 nicht gewährleistet, erfolgt der Informationszugang in Form der Auskunftserteilung.

§ 10

Befristung der Verweigerung und Beschränkung

(1) Die öffentliche Stelle hat die Gründe der Ablehnung des Informationszugangs gemäß den §§ 5 bis 8 bzw. der Beschränkungen nach § 9 aktenkundig zu machen.

(2) Die öffentliche Stelle kann den Informationszugang nur für die Dauer von drei Monaten verweigern. Die Entscheidung ist entsprechend zu befristen. Nach Ablauf der Frist hat die öffentliche Stelle von Amts wegen erneut über den Antrag zu entscheiden. Eine weitere Vorenthaltung des Informationszugangs ist nur dann zulässig, wenn die Voraus-

setzungen nach dem Zweiten Abschnitt weiterhin vorliegen.

(3) Für Beschränkungen gemäß § 9 gilt Absatz 2 entsprechend.

DRITTER ABSCHNITT

Verfahren

§ 11

Durchführung des Informationszugangs

(1) Der Informationszugang erfolgt auf schriftlichen Antrag oder zur Niederschrift bei der öffentlichen Stelle, die die Informationen führt. Im Antrag soll die betreffende Information oder Informationsunterlage möglichst genau bezeichnet werden. Sofern die Antragstellerin bzw. der Antragsteller Angaben zur hinreichenden Bestimmung einer Informationsunterlage fehlen, ist er oder sie fachgerecht zu beraten und zu unterstützen.

(2) Wird ein Antrag bei einer unzuständigen öffentlichen Stelle gestellt, so ist diese verpflichtet, den Antrag unverzüglich an die zuständige Stelle weiterzuleiten und die Antragstellerin bzw. den Antragsteller entsprechend zu unterrichten.

(3) Der Informationszugang wird bei der öffentlichen Stelle gewährt und durchgeführt, die die Informationsunterlagen führt. Diese Stelle ist verpflichtet, der Antragstellerin bzw. dem Antragsteller ausreichende räumliche und sachliche Möglichkeiten zur Wahrnehmung des Informationszugangs und ebenso die notwendigen Findhilfsmittel zur Verfügung zu stellen.

(4) Bei der Gewährung des Informationszugangs ist der Antragstellerin bzw. dem Antragsteller die Anfertigung von Notizen gestattet. Die Antragstellerin bzw. der Antragsteller kann Ablichtungen aus den Informationsunterlagen anfertigen, soweit die Vorschriften des Zweiten Abschnitts dem nicht entgegenstehen. Sofern die Einsicht in Daten begehrt wird, die auf Datenträgern der elektronischen Datenverarbeitung gespeichert sind, ist der Antragstellerin bzw. dem Antragsteller auf Antrag ein lesbarer Ausdruck zur Einsicht vorzulegen. Kann aus zwingenden Gründen nur eine Einsichtnahme in elektronische Kopien gewährt werden, ist sicherzustellen, daß diese Kopien alle Informationen der Originalunterlagen enthalten, auf die die Antragstellerin bzw. der Antragsteller ein Einsichtsrecht nach diesem Gesetz hätte.

§ 12

Entscheidung, Anhörung der Betroffenen, Rechtsweg

(1) Über den Antrag ist innerhalb von zwei Wochen zu entscheiden. Soweit Belange Dritter berührt sind, verlängert sich diese Frist auf vier Wochen.

(2) Ergibt die Prüfung des Antrages, daß durch die Gewährung des Informationszugangs überwiegende Belange Dritter berührt sind, so hat die öffentliche Stelle dies den Betroffenen bzw. den Trägerinnen oder Trägern des Betriebs- und Geschäftsgeheimnis-

ses unter Hinweis auf Gegenstand und Rechtsgrundlage der Erteilung des Informationszugangs schriftlich mitzuteilen und ihnen vor der Entscheidung Gelegenheit zu geben, sich zu den für diese Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern.

(3) Die Verweigerung oder Beschränkung des Informationszugangs ist schriftlich zu begründen. In der Begründung hat die öffentliche Stelle, soweit dies ohne Preisgabe der geheimhaltungsbedürftigen Angaben möglich ist, die Antragstellerin bzw. den Antragsteller über die Art und den Inhalt der vorenthaltenen Informationsunterlagen in Kenntnis zu setzen. Im Falle der vollständigen Vorenthaltung des Informationszugangs hat die Behörde auch zu begründen, weshalb kein beschränkter Informationszugang nach § 9 erteilt werden kann.

(4) Lehnt die öffentliche Stelle den Informationszugang unter Berufung auf die in diesem Gesetz bestimmten Ausnahmetatbestände ab, hat sie der Antragstellerin bzw. dem Antragsteller mitzuteilen, ob und gegebenenfalls zu welchem späteren Zeitpunkt der Informationszugang voraussichtlich erfolgen kann.

(5) Gegen eine Entscheidung, durch die ein Antrag auf Informationszugang ganz oder teilweise zurückgewiesen wird, ist das Widerspruchsverfahren nach den §§ 68 ff. der Verwaltungsgerichtsordnung auch dann durchzuführen, wenn die Entscheidung von einer obersten Bundes- oder Landesbehörde getroffen wurde.

§ 13

Kosten

(1) Der Informationszugang ist grundsätzlich gebührenfrei, es sein denn, die Informationsbeschaffung dient kommerziellen Zwecken. Für Kopien und vergleichbare Verwaltungs- und Materialunkosten dürfen als Auslagen nur die reinen Selbstkosten veranschlagt werden.

(2) Die Bundesregierung wird ermächtigt, für Amtshandlungen der Behörden des Bundes die Höhe der Gebühren, die durch kommerzielle Informationsbeschaffung entstehen, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, zu bestimmen.

§ 14

Informationsverzeichnisse

Jede öffentliche Stelle hat Verzeichnisse zu führen, die geeignet sind, die bei ihr geführten Informationssammlungen sowie den jeweiligen Zweck erkennen zu lassen. Jede öffentliche Stelle hat diese Verzeichnisse sowie Informationsübersichten wie Register, Aktenpläne, Aktenordnungen, Aktenverzeichnisse, Tagebücher zur Einsicht zugänglich zu halten.

§ 15

Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit

(1) Die Aufgabe des Beauftragten für Informationsfreiheit wird der/dem Bundesbeauftragten für den

Datenschutz übertragen. Die Wahl und die Rechtsstellung der/des Beauftragten richtet sich nach den §§ 22 und 23 des Bundesdatenschutzgesetzes.

(2) Jeder natürlichen und juristischen Person steht das Recht zu, die Beauftragte/den Beauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit anzurufen.

(3) Die/der Beauftragte kontrolliert die ordnungsgemäße Anwendung dieses Gesetzes und anderer Rechtsvorschriften, die die Informationsfreiheit betreffen. Die öffentlichen Stellen sind verpflichtet, die Beauftragte bzw. den Beauftragten und die Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Ihnen ist insbesondere Auskunft auf Fragen zu erteilen sowie Einsicht in alle Vorgänge und Aufzeichnungen zu gewähren, die im Zusammenhang mit der Anwendung dieses Gesetzes stehen, und jederzeit Zutritt zu allen Diensträumen zu gewähren. Gesetzliche Geheimhaltungsvorschriften können einem Auskunfts- oder Einsichtsverlangen nicht entgegeng gehalten werden.

(4) Stellt die/der Beauftragte Verstöße einer Behörde, einer juristischen Person des öffentlichen Rechts oder öffentlicher Einrichtungen gegen die Vorschriften dieses Gesetzes fest, so richtet sich die Beanstandung nach § 25 des Bundesdatenschutzgesetzes. Bei sonstigen juristischen Personen ist die Beanstandung gegenüber dem Vorstand oder dem sonst vertretungsberechtigten Organ auszusprechen und die Aufsichtsbehörde zu unterrichten. Die/der Beauftragte setzt eine Frist zur Stellungnahme fest. Innerhalb dieser Frist ist zur Beanstandung Stellung zu nehmen, bei abgelehnten Anträgen ist über diese neu zu entscheiden.

(5) Die/der Beauftragte berichtet alle zwei Jahre in einem dem Deutschen Bundestag zuzuleitenden Bericht über ihre/seine Tätigkeit, die Anzahl und Schwerpunkte der Informationsbegehren und die Zahl der abgelehnten Anträge.

Artikel 2

Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes

Das Bundesdatenschutzgesetz in seiner Fassung der Bekanntmachung vom 20. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2954), zuletzt geändert durch . . . , wird wie folgt geändert:

In den §§ 21 bis 26 wird jeweils die Bezeichnung „Bundesbeauftragter für den Datenschutz“ durch die Bezeichnung „Bundesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit“ ersetzt.

Artikel 3

Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung

Die Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Sechsten Gesetzes zur Änderung der VwGO und anderer Gesetze vom 1. November 1996 (BGBl. I S. 1626) wird wie folgt geändert:

Folgender § 99 a wird eingefügt:

„§ 99 a

(1) Auf Antrag eines Beteiligten entscheidet das Gericht der Hauptsache durch Beschluß, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Verweigerung der Vorlage von Urkunden und Akten und die Erteilung von Auskünften nach § 99 Abs. 1 Satz 2 vorliegen, wenn die klagende Partei zugleich auf die Einsicht in diese Akten verzichtet. Die Behörden sind zur Vorlage von Urkunden oder Akten und zur Auskunftserteilung gegenüber dem Gericht verpflichtet. Der § 99 Abs. 1 Satz 2 findet auf diesen Verfahrensabschnitt keine Anwendung.

(2) Der Beschluß kann selbständig mit der Beschwerde angefochten werden. Über die Beschwerde entscheidet das Bundesverwaltungsgericht, wenn das Oberverwaltungsgericht erstmalig mit der Sache befaßt war. Der Absatz 1 ist entsprechend anzuwenden.“

Artikel 4

Inkrafttreten

(1) Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

(2) Die Informationsverzeichnisse gemäß Artikel 1 § 14 sind innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes zu erstellen.

Bonn, den 26. August 1997

Gerald Häfner
Volker Beck (Köln)
Christa Nickels
Cem Özdemir
Rezzo Schlauch
Manfred Such
Antje Vollmer
Joseph Fischer (Frankfurt), Kerstin Müller (Köln) und Fraktion

Begründung

A. Allgemeines

In Deutschland vollzieht sich die Tätigkeit des Staates immer noch im geheimen. Die Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung ist in Wirklichkeit nicht öffentlich. Die Bürgerinnen und Bürger haben in der Regel keinen Zugang zu Informationen über den Inhalt, die Art und den Umfang staatlichen Handelns. Die deutsche Verwaltung wird unter Berufung auf das „Amtsgeheimnis“ weitgehend vor dem legitimen Informationsinteresse der Bürgerinnen und Bürger in Schutz genommen. Die staatliche Abschottung gegen das Informationsinteresse der Öffentlichkeit geht sogar so weit, daß großenteils nicht einmal über die Struktur von Behörden und über allgemeine Organisationsbestimmungen, fachliche Weisungen usw. Auskunft erteilt wird.

Der freie Zugang zu bei Behörden vorhandenen Informationen ist wesentlicher Bestandteil öffentlicher Partizipation und könnte die Akzeptanz staatlichen Handelns verbessern. Die bisherigen Akteneinsichts- und Auskunftsrechte sind unzureichend: Das Verwaltungsverfahren sieht Akteneinsichtsrechte nur für die an einem Verwaltungsverfahren Beteiligten vor, soweit die Kenntnis der Akte zur Geltendmachung und Verteidigung rechtlicher Interessen erforderlich ist (§ 29 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz). Der Kreis der Beteiligten wird dabei sehr eng gezogen. So haben diejenigen, die von einem Verwaltungsverfahren bloß mittelbar betroffen sind, nicht den Status von Verfahrensbeteiligten und können deshalb auch keine Einsichtsrechte geltend machen.

Auch die datenschutzrechtlichen Auskunftsrechte beschränken sich auf personenbezogene Daten der Betroffenen. Zudem ist der Informationszuganganspruch nach dem Datenschutzrecht beschränkt auf die Auskunft – ein Recht auf direkte Einsichtnahme in die Datensammlungen ist damit nicht gegeben.

Eine weitere unzureichende Rechtsgrundlage bietet das Umweltinformationsgesetz (UIG) in seiner derzeitigen Fassung. Es regelt den Zugang zu den bei den Behörden vorhandenen Informationen über die Umwelt.

Das UIG greift also nur für einen Teilbereich der Informationen, die bei öffentlichen Stellen vorhanden sind. Alle Informationen ohne Umweltbezug sind nicht zugänglich.

Des weitern handhabt dieses Gesetz den Informationszugang sehr restriktiv und entspricht nicht den Vorgaben der entsprechenden EU-Richtlinie und ist deshalb dringend reformbedürftig (vgl. Gesetzentwurf zur Änderung des UIG der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 13/3906).

Die rechtsvergleichende Untersuchung bietet ein vollständig anderes Bild.

In den skandinavischen Ländern, in Frankreich, Griechenland, den Niederlanden, Portugal, Spanien, den USA und in Kanada können die Bürgerinnen und Bürger teilweise bereits seit Jahrzehnten ohne Nachweis eines besonderen persönlichen Interesses in behördliche Akten Einsicht nehmen. Der Vergleich mit anderen Staaten macht deutlich, daß die staatliche Informationsabschottung nicht mehr zeitgemäß ist. Auf dem Feld des freien Zugangs zu Informationen hat Deutschland die Rolle der Nachhut übernommen:

In den skandinavischen Staaten gibt es eine sehr lange Tradition allgemeiner Informationszugangsrechte. So geht der allgemeine Informationsanspruch gegen öffentliche Stellen in Schweden auf das Jahr 1766 zurück. Heute bilden die schwedische Verfassung von 1975 und insbesondere das Pressegesetz in seiner Fassung von 1978 die Grundlagen des Informationsanspruchs gegenüber Behörden. Das Recht auf Zugang zu Informationen besteht unabhängig von einer eigenen persönlichen Betroffenheit. Seine Einschränkung ist nur in Ausnahmefällen zulässig, insbesondere im Hinblick auf die äußere, die zentrale Finanz- und Währungspolitik, die Tätigkeiten von Aufsichts- und Kontrollbehörden und das Interesse an der Vorbeugung und Verfolgung von Verbrechen. Weitere Einschränkungen ergeben sich für den Schutz der berechtigten persönlichen oder finanziellen Verhältnisse des einzelnen. Auch in Finnland, Norwegen und Dänemark wird der freie Zugang zu den Dateien der öffentlichen Verwaltung vergleichbar gesetzlich garantiert.

In den USA wird mit dem Freedom of Information Act (FOIA) aus dem Jahr 1966 den Bürgern die Einsicht in die Akten der Bundesverwaltung gesetzlich garantiert. Ausgenommen sind solche Vorgänge, die der Geheimhaltung unterliegen. Entsprechend der angelsächsischen Rechtstradition hat die Rechtsprechung einen sehr weitgehenden Einfluß auf den Umfang des Informationsanspruchs des einzelnen gegenüber den Behörden. Der FOIA wurde in den 70er Jahren mehrfach ergänzt. So wurde 1974 eine Frist von zehn Arbeitstagen für die Beantwortung von Auskunftersuchen festgelegt. Eine Besonderheit des amerikanischen FOIA ist das „in camera“-Verfahren, das ebenfalls durch die Änderung im Jahr 1974 eingeführt wurde. Dabei haben die Gerichte in nicht-öffentlicher Verhandlung die Gründe für die Nichterfüllung des Informationsbegehrens zu prüfen. Die Behörden haben dem Gericht die betreffenden Unterlagen vorzulegen und zu begründen, weshalb sie nicht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden dürfen.

In Kanada ist das Recht auf Informationszugang seit 1982 gesetzlich geregelt. Die Datenschutzregelungen und die Informationszugangsbestimmungen sind weitgehend aufeinander abgestimmt. Die beiden

Teilgesetze – der Privacy Act und der Access to Information Act – bilden ein gemeinsames Regelungsnetzwerk. Jede Person, die sich zum Zeitpunkt der Antragstellung in Kanada aufhält, hat danach das Recht, Regierungsunterlagen einzusehen. Der Begriff der Unterlage schließt sowohl traditionelle als auch elektronische Datenträger ein. Vom Einsichtsrecht ausgenommen sind insbesondere Kabinettsunterlagen. Darüber hinaus werden weitere Ausnahmen vorgesehen, insbesondere zum Schutz der Privatsphäre und von wirtschaftlichen Interessen Dritter. Sowohl der Antragsteller als auch der betroffenen Dritter haben das Recht, die Verwaltungsentscheidung über den Informationszugang gerichtlich überprüfen zu lassen. Die Einhaltung des Access to Information Act wird durch einen Information Commissioner unterstützt. Ihm steht insbesondere auch ein Einsichtsrecht in alle begehrten Informationen zu. Das individuelle Informationszugangrecht wird ergänzt durch die Verpflichtung für alle öffentlichen Stellen, regelmäßig Organisations- und Aufgabenbeschreibungen zu veröffentlichen, einschließlich von Übersichten der Arten von Unterlagen, auf die zugegriffen werden kann.

In Frankreich ist der freie Zugang zu Verwaltungsdokumenten seit 1978 in dem Gesetz über die Begründung von Verwaltungsakten und die Verbesserung der Beziehungen zwischen der Verwaltung und der Öffentlichkeit geregelt. Die Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), soll den freien Informationszugang durchsetzen und wird insbesondere in Streitfällen tätig, in denen ein Informationsbegehren von einer Stelle zurückgewiesen wurde. Die öffentlichen Stellen haben die Pflicht, der CADA alle Auskünfte zu erteilen, die diese zur Beurteilung des Sachverhalts benötigt.

Die niederländische Verfassung garantiert ein Zugangsrecht zu behördlichen Informationen. Das Ausführungsgesetz hierzu, der „Openness of Administration Act“, stellt es in das Ermessen der Verwaltung, den Informationszugang durch Einsicht oder Auskunftserteilung zu ermöglichen. Ferner enthält das Gesetz Bestimmungen zum Ausschluß vom Informationszugang in Fällen, in denen wichtige staatliche Interessen, der Datenschutz oder Geschäfts- und Fabrikgeheimnisse Dritter betroffen sind.

Das österreichische Bundesverfassungsgesetz vom 15. Mai 1987 konstituiert einen allgemeinen Anspruch auf Auskünfte gegenüber den Bundes-, Landes- und Gemeindeverwaltungen. Dieser verfassungsrechtliche Auskunftsanspruch wird durch Bundesgrundsatzgesetz als „Jedermann-Recht“ konkretisiert und das Verfahren in einem Bundesgesetz festgelegt. In letzterem wird eine Auskunftserteilung „ohne unnötigen Aufschub, spätestens aber acht Wochen nach Einlangen des Auskunftsbegehrens“ vorgeschrieben.

In Spanien und Portugal ist das allgemeine Recht auf Zugang zu den Informationen in den Verfassungen verankert. Neben diesen verfassungsrechtlichen Garantien bestehen besondere bereichsspezifische Informationszugangrechte in verschiedenen Gebieten.

Selbst in einigen osteuropäischen Staaten gibt es seit dem Zusammenbruch des stalinistischen Regimes und als Reaktion auf die totale staatliche Informationskontrolle allgemeine Informationszugangrechte, die z. T. auch in den Verfassungen verankert sind.

Im Zuge der europäischen Integration wird die Abschaffung dieses obrigkeitstaatlichen Überbleibselns unausweichlich. Bereits 1979 hat die parlamentarische Versammlung des Europarates Grundsätze für die Verbesserung des Informationszugangs beschlossen. Daraufhin hat der Ministerrat die folgenden Empfehlungen (No. R [81] 19) formuliert:

1. Jeder hat gemäß den nationalen Vorschriften auf Anfrage das Recht, Informationen von Behörden mit Ausnahme der legislativen Körperschaften und Gerichte zu erhalten.
2. Hierzu sind wirksame und geeignete Mittel bereitzustellen.
3. Der Zugang zu der Information darf nicht mit der Begründung abgelehnt werden, daß die ersuchende Person kein eigenes Interesse an der Sache habe.
4. Für den Zugang zu der Information gilt der Grundsatz der Gleichheit.
5. Begrenzungen und Restriktionen sind nur insoweit zulässig, als sie in einer demokratischen Gesellschaft für den Schutz der legitimen öffentlichen und privaten Interessen notwendig sind. Beispiele sind die nationale Sicherheit und öffentliche Ordnung, das wirtschaftliche Wohlergehen des Landes, die Verhinderung von Verbrechen, die Verhinderung der Enthüllung vertraulicher Informationen, der Schutz des Privatlebens und andere legitime private Interessen, soweit die Person persönlich betroffen ist.
6. Über Informationsgesuche ist in angemessener Zeit zu entscheiden.
7. Ablehnungen sind nach Gesetz oder Verwaltungspraxis zu begründen.
8. Ablehnungen müssen auf Antrag nachgeprüft werden.

Parallel zur Unterzeichnung des Vertrages über die Europäische Union am 15. Dezember 1991 in Maastricht haben die versammelten Ministerpräsidenten der EG-Staaten folgende Erklärung über die Verbesserung des Zugangs zu Verwaltungsinformationen angenommen. Im Herbst 1993 hat die Kommission einen entsprechenden Bericht an den Rat, das Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuß erstattet (Mitteilung 93/C 156/05). Sie hat dabei die Auffassung vertreten, daß der Grundsatz des freien Zugangs zu Informationen in der Gemeinschaft auch von den Mitgliedstaaten anerkannt werden sollte, in denen ein entsprechender Rechtsanspruch des Bürgers noch nicht besteht, wobei das Informationssuchen – anders etwa als im deutschen Verwaltungsverfahren – nicht begründet werden muß.

Der Antrag auf Akteneinsicht soll nach Auffassung der Kommission nur aus folgenden Gründen abgelehnt werden können:

- Schutz der Persönlichkeitssphäre,
- Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen,
- Wahrung der öffentlichen Sicherheit,
- Schutz vertraulicher Informationen.

Auch die Entschließung des Europäischen Parlaments zur Verfassung der Europäischen Union vom 10. Februar 1994 (BR-Drucksache 182/94) enthält unter Titel VIII Ziff. 15 ein Recht auf Zugang zu Informationen als Bestandteil der von der Union verbürgten Menschenrechte.

Konsequenterweise sieht der Text des Vertrages von Amsterdam zur Veränderung des EU-Vertrages (Ratsdok. 4001/97 vom 9. Juli 1997) im Kapitel 10 zur Transparenz ein entsprechendes Akteneinsichtsrecht der Unionsbürger vor. Dazu wird der Artikel A Absatz 2 EUV geändert, wonach die Entscheidungen der Union möglichst offen und bürgernah getroffen werden. Nach dem neuen Artikel 191 a EGV hat jede natürliche und juristische Person mit Wohnsitz bzw. Sitz in einem Mitgliedstaat das Recht auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission. Das Einsichtsrecht findet dort seine Schranken, wo öffentliche und private Belange entgegenstehen (vgl. S. 94 des Ratsdokumentes). Allerdings wird die Erklärung zu Artikel 191 a Abs. 1 EGV, die durch das Betreiben Deutschlands aufgenommen wurde, in der Praxis zu erheblichen Einschränkungen dieses Einsichtsrechts führen, da die Weitergabe der Akten nur mit Zustimmung des Mitgliedlandes erfolgen darf, aus dem das Dokument stammt.

Die rechtsvergleichende Betrachtung führt insgesamt eindringlich vor Augen, wie weit die Bundesrepublik Deutschland im Bereich der Informationfreiheit hinter einem großen Teil der Staaten zurückliegt, die moderne Verfassungen und demokratische Verwaltungsstrukturen verankert haben.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1

Zu § 1

§ 1 des Gesetzes beschreibt den Sinn und Zweck der Regelungen. Es soll ein allgemeines Recht auf Zugang zu Informationen von öffentlichen Stellen eingeführt werden. Eine besondere persönliche Betroffenheit ist also – anders als im Verwaltungsverfahrens- und Datenschutzrecht – nicht Voraussetzung für den Zugang zu behördlichen Informationen.

Ferner besteht das Informationszugangsrecht unabhängig von der Staatsangehörigkeit und dem Wohnsitz der informationssuchenden Person.

Das Zugangsrecht umfaßt sowohl Akten als auch andere Formen verkörperlichter Informationen, insbesondere auch Daten, die in elektronischer Form gespeichert sind. Bei der Weitergabe der Informationen werden überwiegende Belange des Datenschutzes und Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gewahrt.

Zu § 2

Zu Absatz 1

Das Gesetz soll für öffentliche Stellen gelten. Der Begriff der öffentlichen Stelle wird dabei nicht auf Behörde beschränkt; er umfaßt auch privatrechtlich organisierte Stellen, die hoheitliche Aufgaben wahrnehmen. Eine derartige funktionale Bestimmung des Begriffs der öffentlichen Stelle ist insbesondere im Hinblick auf die Auslagerung öffentlicher Aufgaben bedeutsam. Der Staat soll sich den Informationsansprüchen der Bürgerinnen und Bürger nicht durch eine Flucht ins Privatrecht entziehen können.

In den Geltungsbereich einbezogen werden neben dem Bund auch diejenigen Länder, die (noch) kein eigenes allgemeines Informationszugangsrecht eingeführt haben. Eine entsprechende Konstruktion hat sich im Datenschutzrecht bewährt; sie hat dazu beigetragen, daß inzwischen alle Länder eigene Landesdatenschutzgesetze verabschiedet haben, ohne daß ein sachlich nicht zu rechtfertigendes Regelungsgefälle eingetreten wäre.

Zu Absatz 2

Im Hinblick auf die Unabhängigkeit der Gerichte und die besondere Funktion der Legislative soll in diesen Bereichen das allgemeine Informationszugangsrecht nicht gelten. Dies entbindet insbesondere jedoch nicht die Parlamente davon, selbst für mehr Offenheit zu sorgen, indem z. B. – wie bereits in einigen Landesparlamenten – für Ausschußsitzungen grundsätzlich die Öffentlichkeit zugelassen wird.

Zu Absatz 3

Bereichsspezifische Regelungen bestehen insbesondere bezüglich solcher Informationen, die die Betroffenen selbst betreffen (insbesondere datenschutzrechtlicher Auskunftsanspruch und Akteneinsichtsrechte von Beteiligten nach dem Verwaltungsverfahrenrecht). Ferner gibt es bereichsspezifische Informationszugangsrechte im Umweltbereich, insbesondere nach dem Gesetz über den Freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (UIG, vgl. hierzu Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 13/3906).

Zu § 3

Zu Absatz 1

Informationen sollen ungeachtet des Speichermediums oder der Form der Ablage einbezogen werden. Einbezogen werden sowohl Akten als auch Computerdateien.

Zu Absatz 2

Diese Definition „des Betroffenen“ entspricht der im Datenschutzrecht, vgl. § 3 Bundesdatenschutzgesetz.

Zu § 4

Zu Absatz 1

Die Definition der Zugangsberechtigten orientiert sich an dem Modell des amerikanischen Freedom of

Information Act. Danach hat jede natürliche und juristische Person das Recht auf Informationszugang zu den bei den öffentlichen Stellen vorhandenen Informationen. Es kommt weder auf die Staatsangehörigkeit noch auf den Wohnsitz der Person an, die den Informationszugang begehrt. Ein spezifisch rechtliches Interesse ist nicht erforderlich.

Zu Absatz 2

Der Grundsatz, daß die Antragstellerin bzw. der Antragsteller nach eigener Wahl den Informationszugang durch Auskunft oder Akteneinsicht erlangt, soll sicherstellen, daß möglichst auch der Kontext der erwünschten Information erkannt werden kann. Von diesem Grundsatz soll nur dann abgewichen werden können, soweit überwiegende schützenswerte Belange entgegenstehen.

Zu § 5

Zu Absatz 1

Informationszugangsrechte können dazu führen, daß das informationelle Selbstbestimmungsrecht von Betroffenen im Einzelfall beeinträchtigt wird. Dies bedeutet jedoch nicht, daß personenbezogene Informationen generell von dem allgemeinen Recht auf Informationszugang ausgeschlossen werden sollen.

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder haben sich bereits bei der Verfassungsreform für ein Recht auf Zugang zu den Daten der Verwaltung (Aktenöffentlichkeit, Informationsfreiheit) eingesetzt. Sie haben ferner – im Zusammenhang mit dem Umweltinformationsgesetz – festgestellt, daß Datenschutz und Informationsfreiheit nicht in einem unvereinbaren Widerspruch zueinander stehen.

Tatsächlich soll sowohl mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung, das den Datenschutzgesetzen des Bundes und der Länder zugrunde liegt, und mit einem allgemeinen Informationszugangsrecht die Transparenz staatlichen Handelns verbessert werden; Datenschutz und Informationszugangsrecht verfolgen insofern identische Ziele. Während der Staat aufgrund neuer Eingriffsermächtigungen und durch den voranschreitenden Einsatz moderner Techniken immer mehr über den einzelnen sowie Angelegenheiten, die die Allgemeinheit betreffen, erfährt, sind die Informationszugangsrechte der Bürgerinnen und Bürger im öffentlichen Bereich nicht in entsprechender Weise vergrößert worden.

Bei der Einführung eines allgemeinen Informationszugangsrechts muß gleichwohl sichergestellt werden, daß das Recht der Bürgerinnen und Bürger auf informationelle Selbstbestimmung gewahrt bleibt, wenn sich das Informationsbegehren auf Daten richtet, die sich auf Dritte beziehen. Einzelangaben, die auf bestimmte oder bestimmbar natürliche Personen bezogen werden können, dürfen deshalb nur offenbart werden, soweit es nach den für den Umgang mit diesen Angaben maßgebenden gesetzlichen Bestimmungen, insbesondere den Datenschutzgesetzen, zulässig ist.

Zu Absatz 2

Der § 5 Abs. 2 beinhaltet Ausnahmetatbestände, nach denen personenbezogene Daten weitergegeben werden können. Um das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung zu schützen, dürfen diese Daten nur unter den unter § 5 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 aufgeführten Voraussetzungen bekanntgegeben werden. Diese Aufzählung ist abschließend und betrifft nur die Fälle, in denen eine Weitergabe unerlässlich ist und sich die Daten auf spezifische Funktionen der Betroffenen beziehen. In den Fällen des Absatzes 2 wird der Zugang zu personenbezogenen Daten auf bestimmte Angaben begrenzt. Der Informationszugang zu diesen Angaben muß so erfolgen, daß nicht zugleich weitere personenbezogene Daten – die mit den Angaben (etwa in Akten) verbunden sind – bekanntgegeben werden. Besteht die Gefahr, daß mit dieser Bekanntgabe zugleich weitere persönliche Daten öffentlich werden, finden die Vorschriften zum beschränkten Informationszugang (§ 9) Anwendung.

Die Vorschrift stellt damit insgesamt sicher, daß im Einzelfall eine angemessene Abwägung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung und des Informationsfreiheitsrechts vorgenommen wird.

Zu Absatz 2 Nr. 1

Soweit sich ein Informationsbegehren auf Handlungen bezieht, die Amtsträgerinnen bzw. Amtsträger in Ausübung ihres öffentlichen Amtes getätigt haben, darf der Name, Titel, akademischer Grad sowie in-nerdienstliche Anschrift und Rufnummer bekanntgegeben werden.

Diese Weitergabe ist unerlässlich und soll Verwaltungshandeln transparent und nachvollziehbar machen.

Zu Absatz 2 Nr. 2

Um ihr Informationszugangsrecht wirksam ausüben zu können, müssen die Antragstellerinnen und Antragsteller generell bestimmte Strukturdaten (z. B. Aktenzeichen, Datum des Bescheides, Klassifizierung der Vorgangsart) erfahren können, auch soweit diese Personenbezug aufweisen. Nur so kann gewährleistet werden, daß Handlungen zugeordnet werden können und der interne Ablauf eines Verfahrens innerhalb einer Behörde verfolgt werden kann.

Zu Absatz 2 Nr. 3

Bei der Beurteilung von Verwaltungsentscheidungen, die bei komplexen Sachverhalten oft auf der Grundlage von Sachverständigengutachten getroffen werden, ist es erforderlich, daß die Antragstellerinnen und Antragsteller den Namen der Person erfahren, die Gutachten oder Stellungnahmen abgegeben hat. Damit kann das Ob und Wie der Entscheidungsgrundlage überprüft werden. Die Kenntniserlangung, daß die Verwaltungsentscheidung auf der Grundlage von unabhängigen Sachverständigengutachten erfolgt ist, stärkt zugleich das Vertrauen in die Verwaltungsentscheidung und erhöht deren Akzeptanz bei den Betroffenen.

Zu Absatz 3

Um der besonderen Sensibilität vertraulicher Informationen Rechnung zu tragen, ist vorgesehen, daß der Zugang zu personenbezogenen Daten, die einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegen (insbesondere ärztliche Schweigepflicht, Sozialgeheimnis, Statistikgeheimnis, Steuergeheimnis, Post- und Fernmeldegeheimnis), nur bei Vorliegen einer schriftlichen Einwilligung der Betroffenen erfolgen darf.

Zu § 6

Zu Absatz 1

Die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse eines Unternehmens stehen unter dem Eigentumsschutz des Artikels 14 Abs. 1 GG. Diese Informationen gehören als wirtschaftliche Faktoren zum eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb. Damit dieser Schutz nicht beliebig, insbesondere von Konkurrenten, ausgehöhlt werden kann, besteht das Recht auf Informationszugang dann nicht, wenn dadurch ein wichtiges Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis offenbart wird und dem Träger des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses durch die Weitergabe ein wesentlicher wirtschaftlicher Schaden entstehen kann. Eine Ausnahme von dieser Regelung ist nur dann zulässig, wenn die Allgemeinheit an der Gewährleistung des Informationszugangs ein überwiegendes Interesse hat. Die öffentliche Stelle hat diese Interessenabwägung in jedem Einzelfall durchzuführen.

Zugunsten des freien Informationszugangs wird ein schutzwürdiges Interesse des Betroffenen dann nicht vermutet, wenn kein oder nur ein geringer wirtschaftlicher Schaden durch die Weitergabe der Informationen entsteht.

Zu Absatz 2

Mit dieser Vorschrift wird die mögliche Ausforschung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen durch Mitbewerber in laufenden Ausschreibungsverfahren für öffentliche Aufträge verhindert. Diese haben kein Zugangsrecht zu den Informationen über das Ausschreibungsverfahren. Damit dient diese Norm dem Wettbewerbsschutz.

Zu § 7

Zu Absatz 1

Wenn durch die Bekanntgabe von bestimmten Informationen das vorzeitige Bekanntwerden der Erfolg bevorstehender Überwachungs- und Aufsichtsmaßnahmen, ordnungsbehördlichen Anordnungen und Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung zu befürchten ist oder der Erfolg von Ermittlungsverfahren gefährdet wird, kann ein Informationszugang verwehrt werden.

Zu Absatz 2

In das laufende Verwaltungsverfahren soll kein genereller Informationszugang gewährt werden, damit Arbeitsabläufe und Entscheidungsfindungen nicht beeinträchtigt werden. Diese Beschränkung

soll jedoch nur für informelle Vorarbeiten gelten, nicht aber für die Ergebnisse der Beweiserhebung, Stellungnahmen und Gutachten soweit diese entscheidungserhebliche Tatsachen betreffen, also bereits gefestigte Meinungsäußerungen und Ergebnisse des Verwaltungshandelns. Diese werden als begründungserhebliche Feststellungen den Akten beigefügt und sind somit nicht mehr beeinflussbar.

Zu Absatz 3

Weitere Beschränkungen des freien Informationszugangs sind nur dann zulässig, wenn die Geheimhaltung durch Gesetz vorgeschrieben ist.

Zu § 8

Im Einzelfall können Geheimhaltungsinteressen des Bundes oder eines Landes bestehen, die geeignet sind, das Akteneinsichtsrecht zu beschränken. Um das Akteneinsichtsrecht an dieser Stelle nicht auszuhehlen, muß das Bekanntwerden dieser Informationen nachweislich schwerwiegende Nachteile bereiten oder zu einer schwerwiegenden Gefährdung des Allgemeinwohles führen und eine Geheimhaltung deshalb zwingend geboten sein. Leichtere Beeinträchtigungen sind im Hinblick auf das Recht auf Informationsfreiheit hinzunehmen. Insofern ist eine Einsichtsverweigerung nach § 8 nur unter den dort genannten sehr strengen Maßgaben zulässig.

Zu § 9

Zu Absatz 1

Es gilt der Grundsatz des freien Informationszugangsrechts. Wenn konkurrierende Rechte Dritter einer unbeschränkten Akteneinsicht entgegenstehen, ist unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und einer vorzunehmenden Interessenabwägung ein abgestuftes Verfahren durchzuführen.

Insbesondere bei personenbezogenen Daten kann durch Schwärzung bzw. Unkenntlichmachung dieser Angaben ein hinreichender Schutz der Betroffenen gewährleistet werden.

Der Gesamtzusammenhang, in dem sich Informationen befinden, läßt sich nach wie vor nachvollziehen. Ein derartiges Verfahren ist insbesondere bei aktenmäßig zusammengefaßten Informationssammlungen einschlägig, bei denen neben den eigentlichen Informationen auch personenebezogene Daten Dritter enthalten sind.

Zu Absatz 2

Sofern Geheimhaltungsinteressen durch Maßnahmen nach Absatz 1 nicht geschützt werden können, können Aktenteile abgetrennt werden.

Die Abtrennung von Aktenbestandteilen stellt eine weitergehende Begrenzung des Informationszugangs dar als die Unkenntlichmachung. Sie darf nur erfolgen, wenn durch Unkenntlichmachung der Geheimhaltungsanspruch nicht zu gewährleisten ist.

Zu Absatz 3

Nur wenn Maßnahmen nach den Absätzen 1 und 2 nicht greifen, tritt an Stelle des unmittelbaren Informationszugangs das Recht auf Auskunftserteilung.

Zu § 10

Zu Absatz 1

Wenn die öffentliche Stelle den Informationszugang auf der Grundlage der §§ 5 bis 8 ablehnt bzw. gemäß § 9 beschränkt, ist dies aktenkundig zu machen. Diese Aufzeichnungspflicht soll die Nachvollziehbarkeit und – ggf. gerichtliche – Nachprüfbarkeit der getroffenen Entscheidung gewährleisten.

Zu Absatz 2

Die öffentliche Stelle kann den Informationszugang zunächst nur für die Dauer von drei Monaten verweigern. Durch die Befristung einer Ablehnung des Informationszugangs soll gewährleistet werden, daß bei nur vorübergehend vorliegenden Ausschlußgründen der Informationszugang nicht völlig scheitert, sondern doch noch – wenn auch zeitlich verzögert – umgesetzt werden kann.

Zu Absatz 3

Gleiches gilt für die Beschränkung nach § 9, auch sie kann zunächst nur für die Dauer von drei Monaten ausgesprochen werden.

Zu § 11

Zu Absatz 1

Der Antrag auf Informationszugang ist schriftlich oder zur Niederschrift bei der zuständigen öffentlichen Stelle zu stellen. Da ist die betreffende Information oder Informationsunterlage zu bezeichnen.

Die Bezeichnung des gewünschten Informationszugangs soll es den zuständigen Stellen ermöglichen, etwaige Hinderungsgründe prüfen zu können; zudem wird dem Gebot der möglichst wirtschaftlichen Aufgabenerledigung Rechnung getragen.

Zu Absatz 2

Angesichts der Fülle der von öffentlichen Stellen wahrgenommenen Aufgaben und der entsprechend umfangreichen Datenverarbeitung sind Antragstellerinnen bzw. Antragsteller nicht immer in der Lage, das Informationsbegehren bei der richtigen Stelle vorzutragen, deshalb soll das Begehren an die jeweils zuständige Stelle weitergeleitet werden.

Zu Absatz 3

Damit die Umsetzung des Informationszugangs effektiviert wird, sind der Antragstellerin bzw. dem Antragsteller zur Akteneinsicht entsprechende Hilfsmittel zur Verfügung zu stellen.

Zu Absatz 4

Die Antragstellerin bzw. der Antragsteller darf sich sowohl Notizen machen als auch Ablichtungen anfertigen. Der Informationszugang kann auch über elektronische Medien realisiert sein.

Damit soll gewährleistet werden, daß mit dem Zugang aussagekräftige und unverfälschte Informationen bei der Antragstellerin bzw. dem Antragsteller verbleiben.

Zu § 12

Zu Absatz 1

Die Verpflichtung zur möglichst kurzfristigen Bescheidung der Informationszugangsansprüche soll verhindern, daß das Informationszugangsrecht durch inhaltliche Bearbeitung unterlaufen wird. Die Vorgabe kurzer Fristen entspricht im übrigen den Bestimmungen anderer Staaten. So sieht der amerikanische Freedom of Information Act eine Entscheidung innerhalb von zehn Tagen vor. Insofern stellt die vorgesehene Frist von vier Wochen einen angemessenen Ausgleich zwischen dem Interesse der Informationsbegehrenden und den technischen, organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns her.

Zu Absatz 2

Durch die Vorschrift sollen die Rechte bzw. Interessen Dritter verfahrensmäßig abgesichert werden. Dabei hat die öffentliche Stelle von sich aus im Rahmen pflichtgemäßen Ermessens zu entscheiden, ob überwiegende schutzwürdige Belange Dritter durch den Informationszugang beeinträchtigt werden.

Zu Absatz 3

Mit der Begründungspflicht soll gewährleistet werden, daß die Entscheidungen substantiiert werden. Ohne schriftliche Begründung würden z. B. eine gerichtliche Nachprüfung und die Kontrolle durch die Informationszugangsbeauftragten erheblich erschwert.

Zu Absatz 4

Die Mitteilung, wann der Informationszugang voraussichtlich erfolgen kann, soll dazu dienen, zusätzlich zu der in § 10 vorgesehenen Befristung einer Verweigerung und Beschränkung der Antragstellerin bzw. des Antragstellers substanzielle Hinweise auf die Dauerhaftigkeit der Versagungsgründe zu geben. Diese Angaben können auch zur in Absatz 5 vorgesehenen Überprüfung der Entscheidung herangezogen werden.

Zu Absatz 5

Grundsätzlich entfällt das Widerspruchsverfahren nach den §§ 68 ff. VwGO dann, wenn die angefochtene Entscheidung von einer obersten Bundes- oder Landesbehörde getroffen wurde. Mit dem Absatz 5 soll sicherstellt werden, daß auch diese Entscheidungen in einem Vorverfahren gemäß § 68 Abs. 1 Nr. 1 VwGO überprüfbar sind.

Ein derartiges Vorverfahren ermöglicht es der Verwaltung, eine ablehnende Entscheidung vor der gerichtlichen Nachprüfung noch einmal zu überprüfen und trägt damit zu einer Entlastung der Verwaltungsgerichte bei.

Zu § 13

Zu Absatz 1

Die Akteneinsichtnahme ist grundsätzlich gebührenfrei. Es soll verhindert werden, daß bloß durch überzogene Gebührenforderungen oder durch Unsicherheiten über die Höhe der mit dem Informationszugang verbundenen Kosten Informationszugangsersuchen unterbleiben. Die Erfahrungen mit dem Umweltinformationsgesetz haben gezeigt, daß die Kostenregelung des § 10 des UIG zu überzogenen Gebühren durch die Behörden führen. Rechtsstreitigkeiten, Unsicherheiten und die Unterhöhung des Einsichtsrechts sind die Folge. Im Hinblick auf das UIG hat die Europäische Kommission im Dezember 1996 beschlossen, gerichtliche Schritte gegen Deutschland zu ergreifen. Nach Auffassung der Kommission verstößt Deutschland im Hinblick auf diese Kostenpraxis gegen die Gemeinschaftsrichtlinie über die Umweltinformation. In fast allen europäischen Nachbarstaaten können die Bürger kostenfrei oder nur gegen geringe Selbstkosten Akteneinsicht nehmen.

Eine Ausnahme von der Gebührenfreiheit besteht nur dann, wenn die Informationsbeschaffung kommerziellen Zwecken dient. Im Falle der Recherche für Veröffentlichungen, die mit Gewinnerzielung vermarktet werden, ist die Erhebung von Gebühren gerechtfertigt. Die Behörde hat dabei den Einzelfall abzuwägen.

Im übrigen darf die öffentliche Stelle nur die entstandenen Materialkosten veranschlagen.

Zu Absatz 2

Zur näheren Ausgestaltung der Gebührenregelung im Falle der kommerziellen Nutzung der Informationsbeschaffung, kann die Bundesregierung, soweit die Bundesbehörden betroffen sind, hierzu eine Rechtsverordnung erlassen. Diese Rechtsverordnung bedarf nicht der Zustimmung des Bundesrates, da allein der Bund kompetenzrechtlich betroffen ist.

Zu § 14

Mit den Informationsverzeichnissen sollen die Betroffenen und die Antragstellerinnen bzw. Antragsteller in die Lage versetzt werden, den Umfang der in der Verwaltung und bei anderen öffentlichen Stellen vorhandenen Informationen zu erkennen und die Anträge an die jeweils zuständige Stelle zu richten.

Diese Vorschrift soll auch dazu beitragen, unnötigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden, der dadurch entstehen könnte, daß Informationszugangsersuchen, die zunächst an die falsche Stelle gerichtet wurden, an die zuständige Stelle weitergeleitet werden müßten. Zudem könnten die Verzeichnisse auch durch öffentliche Stellen zur effektiveren Erledigung ihrer Aufgaben genutzt werden.

Zu § 15

Zu Absatz 1

Durch einen unabhängigen Informationszugangsbeauftragten soll das Informationszugangsrecht auch institutionell abgesichert werden.

Die Aufgabe der institutionellen Absicherung des Informationszugangsrechts wird dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz übertragen. Diese Aufgabenbündelung ist aus sachlichen Erwägungen geboten, da der Datenschutz die Kehrseite der Informationsfreiheit ist. Damit wird die Aufgabenerfüllung in diesen Bereichen effektiviert und kostengünstiger erfüllt, als wenn eigens ein Beauftragter für die Informationsfreiheit bestellt werden würde.

Hinsichtlich der Wahl des Beauftragten wird auf die §§ 22 und 23 des Bundesdatenschutzgesetzes verwiesen.

Zu Absatz 2

Jede natürliche und juristische Person kann die/den Beauftragten anrufen. So können Zweifels- und Streitfragen schon vorgerichtlich gelöst werden.

Zu Absatz 3

Die Rechte und Pflichten der Beauftragten entsprechen denjenigen der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und haben sich dort bewährt.

Zu Absatz 4

Das Beanstandungsrecht soll dazu führen, daß bei Streitfällen die politische Führung einer öffentlichen Stelle die Verantwortung für die strittige Entscheidung übernimmt.

Zu Absatz 5

Die Berichtspflicht soll es ermöglichen zu beurteilen, inwieweit das Recht auf ungehinderten Informationszugang von den Bürgerinnen und Bürgern tatsächlich wahrgenommen wird und welche Probleme bei seiner Umsetzung aufgetreten sind.

Zu Artikel 2

Zu den §§ 21 bis 26

Die Änderung der Bezeichnung „Beauftragter für den Datenschutz“ in „Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit“ ist infolge der Aufgabenerweiterung des Beauftragten erforderlich und damit eine notwendige Folgeänderung.

Zu Artikel 3

Zu § 99 a

Zu Absatz 1

Bei der praktischen Anwendung des IFG stellt sich das Problem der Überprüfbarkeit der Aussage einer öffentlichen Stelle, daß mit dem Bekanntwerden des Akteninhaltes Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse oder Geheimhaltungsinteressen des Bundes oder

Landes berührt werden können. Greift der Antragsteller bzw. die Antragstellerin diese Entscheidung an und will sie gerichtlich überprüfen lassen, so kann die Behörde die Weitergabe der Akten auch an das Gericht verweigern (§ 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO). Die Behörde muß in diesem Fall lediglich glaubhaft machen und nicht beweisen, daß die Akten und Urkunden geheim sind (§ 99 Abs. 2 VwGO). Damit soll sichergestellt werden, daß die Geheimhaltungsinteressen nicht durch die Öffentlichmachung im Prozeß oder das Akteneinsichtsrecht des Klägers nach § 100 Abs. 1 VwGO untergraben werden.

Dieser Interessenkonflikt wird durch die Einführung des § 99a mit der Normierung des „In-camera-Verfahrens“ gelöst. Beantragt der Kläger dieses Verfahren und verzichtet zugleich auf sein Einsichtsrecht nach § 100 Abs. 1 VwGO in diese streitgegenständlichen Akten, deren Weitergabe möglicherweise Geheimhaltungsinteressen verletzen können, dann muß die Behörde dem Gericht die Akten zur Überprüfung vorlegen. Die Richter beurteilen anhand der Originalakten, ob mit der Weitergabe an Dritte Geheimhaltungsinteressen berührt werden oder nicht. Der genaue Akteninhalt wird jedoch nicht öffentlich erörtert und der Kläger darf die Akten nicht einsehen. In dem zu fallenden Beschluß wird der Akteninhalt nicht im einzelnen dargelegt, nur so kann die Geheimhaltung, falls diese berührt wird, gewahrt werden.

Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen nicht, da dieses Verfahren freiwillig durchgeführt wird und nicht automatisch. Es bietet mehr Rechtssicherheit durch die Ermöglichung der vollen gerichtlichen Überprüfung der Verwaltungsentscheidung und

damit eine Stärkung der Verfahrensposition der klagenden Partei.

Eine Verletzung des Grundrechts des rechtlichen Gehörs gemäß Artikel 103 Abs. 1 GG ist ebenfalls nicht zu befürchten. Die Verzichtserklärung bezieht sich nur auf das Recht, diese streitgegenständlichen Akten einsehen zu dürfen. Da die sonstigen Äußerungs- und Berücksichtigungsrechte nicht berührt werden, ist lediglich das Informationselement aus Artikel 103 Abs. 1 GG berührt und das auch nur für einen begrenzten Zeitraum.

Zu Absatz 2

Der Beschluß des Gerichtes der Hauptsache über die Geheimhaltungsbedürftigkeit der von der Behörde vorenthaltenen Akten kann selbständig mit der Beschwerde angefochten werden. Rechtsmittelinstanz ist das Bundesverwaltungsgericht, sofern das Oberverwaltungsgericht erstmalig mit der Sache befaßt war.

Zu Artikel 4

Das Gesetz tritt nach der Verkündung in Kraft, mit der Maßgabe, daß die Informationsverzeichnisse innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes zu erstellen sind. Damit wird den öffentlichen Stellen, die gemäß Artikel 1 § 14 die Pflicht zur Erstellung von Informationsverzeichnissen trifft, ein hinreichend langer Zeitraum zur Verfügung gestellt, dieser Pflicht nachzukommen.

