

Gesetzentwurf

der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

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

A. Problem und Ziel

Das Gesetz soll das Verwaltungshandeln des Bundes durch erleichterten Informationszugang transparenter gestalten. Die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger werden gestärkt.

B. Lösung

Eröffnung eines allgemeinen und voraussetzungslosen Zugangs zu amtlicher Information des Bundes unter Berücksichtigung des Daten- und Geheimnisschutzes.

C. Alternativen

Keine

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand

Keine

2. Vollzugaufwand

a) Es werden zusätzliche Personal- und Sachkosten für den Bundeshaushalt entstehen; eine Bezifferung ist noch nicht möglich. Deren Höhe hängt vor allem von der Zahl der Antragsteller und dem organisatorischen Aufwand der Informationsaufbereitung und -veröffentlichung für die Behörde ab. Erfahrungen aus Ländern, die bereits über Informationszugangsgesetze verfügen, zeigen jedoch eine nur geringe Zusatzbelastung. Inwieweit sich diese Erfahrungen auf den Zugang zu Information der Bundesbehörden übertragen lassen, lässt sich noch nicht abschätzen. Ein Teil der zusätzlichen Personal- und Sachkosten wird durch die Erhebung von Gebühren nach § 10 abgedeckt werden können.

b) Bei dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz entstehen zusätzliche Personalkosten, weil er zugleich die Aufgabe eines Bundesbeauftragten für Informationsfreiheit erhält. Ausgehend von den Erfahrungen des brandenburgischen Landesbeauftragten für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht müssen etwa zwei bis drei neue Stellen im höheren Dienst und drei Stellen im

gehobenen Dienst eingerichtet werden. Über deren Ausbringung und Finanzierung ist im Haushaltsaufstellungsverfahren zu entscheiden.

c) Für die Einrichtung von Informationsverzeichnissen können weitere Kosten entstehen. Diese sind noch zu ermitteln, aber voraussichtlich geringfügig. Zum einen lassen sich die Informationsverzeichnisse aus den bereits bestehenden Geschäftsverteilungs- und Aktenplänen ableiten. Zum Weiteren fällt die Ableitung mit ohnehin erforderlichen Anpassungen dieser Pläne zusammen, insbesondere im Rahmen des E-Government-Programms „Bund online 2005“.

E. Sonstige Kosten

Durch die Einführung von Gebühren können sich zwar im Einzelfall für Informationssuchende finanzielle Auswirkungen ergeben, die noch nicht bezifferbar sind. Die Belastungen fallen aber für die Lebenshaltung und die Wirtschaft nicht ins Gewicht, so dass Auswirkungen auf Einzelpreise, das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, nicht zu erwarten sind.

Anlage 1

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

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Grundsatz

(1) Jeder hat nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen, ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen. Für sonstige Bundesorgane und -einrichtungen gilt dieses Gesetz, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Einer Behörde im Sinne dieser Vorschrift steht eine natürliche Person oder juristische Person des Privatrechts gleich, soweit eine Behörde sich dieser Person zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient.

(2) Die Behörde kann Auskunft erteilen, Akteneinsicht gewähren oder Informationen in sonstiger Weise zur Verfügung stellen. Begehrt der Antragsteller eine bestimmte Art des Informationszugangs, so darf dieser nur aus wichtigem Grund auf andere Art gewährt werden. Als wichtiger Grund gilt insbesondere ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand.

(3) Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen gehen mit Ausnahme des § 29 des Verwaltungsverfahrensgesetzes und des § 25 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch vor.

§ 2

Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Gesetzes ist:

1. amtliche Information jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung. Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen, gehören nicht dazu;
2. Dritter jeder, über den personenbezogene Daten oder sonstige Informationen vorliegen.

§ 3

Schutz von besonderen öffentlichen Belangen

Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht,

1. wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen haben könnte auf
 - a) internationale Beziehungen,
 - b) militärische und sonstige sicherheitsempfindliche Belange der Bundeswehr,
 - c) Belange der inneren oder äußeren Sicherheit,
 - d) Kontroll- oder Aufsichtsaufgaben der Finanz-, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden,

e) Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle,

f) Maßnahmen zum Schutz vor unerlaubtem Außenwirtschaftsverkehr,

g) die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens, den Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren oder die Durchführung strafrechtlicher, ordnungswidrigkeitsrechtlicher oder disziplinarischer Ermittlungen,

2. wenn das Bekanntwerden der Information die öffentliche Sicherheit gefährden kann,
3. wenn und solange
 - a) die notwendige Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen oder
 - b) die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden,
4. wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift oder durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschluss-sachen geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegen,
5. hinsichtlich vorübergehend beigezogener Information einer anderen öffentlichen Stelle, die nicht Bestandteil der eigenen Vorgänge werden soll,
6. wenn das Bekanntwerden der Information geeignet wäre, fiskalische Interessen des Bundes zu beeinträchtigen,
7. bei vertraulich erhobener oder übermittelter Information, soweit das Interesse des Dritten an einer vertraulichen Behandlung im Zeitpunkt des Antrags auf Informationszugang noch fortbesteht,
8. gegenüber den Nachrichtendiensten sowie den Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes, die Aufgaben im Sinne des § 10 Nr. 3 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes wahrnehmen.

§ 4

Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses

(1) Der Antrag auf Informationszugang soll abgelehnt werden für Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung, soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen vereitelt würde. Nicht der unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung nach Satz 1 dienen regelmäßig Ergebnisse der Beweiserhebung und Gutachten oder Stellungnahmen Dritter.

(2) Der Antragsteller soll über den Abschluss des jeweiligen Verfahrens informiert werden.

§ 5

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 Dienstverhältnis des Dritten in Zusammenhang stehen, insbesondere aus Personalakten, 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.

§ 6

Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen

Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht, soweit der Schutz geistigen Eigentums entgegensteht. Zugang zu Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen darf nur gewährt werden, soweit der Betroffene eingewilligt hat.

§ 7

Antrag und Verfahren

(1) Über den Antrag auf Informationszugang entscheidet die Behörde, die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist. Im Falle des § 1 Abs. 1 Satz 3 ist der Antrag an die Behörde zu richten, die sich der natürlichen oder juristischen Person des Privatrechts zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient. Betrifft der Antrag Daten Dritter im Sinne von § 5 Abs. 1 und 2 oder § 6, muss er begründet werden. Bei gleichförmigen Anträgen von mehr als 50 Personen gelten die §§ 17 bis 19 des Verwaltungsverfahrensgesetzes entsprechend.

(2) Besteht ein Anspruch auf Informationszugang zum Teil, ist dem Antrag in dem Umfang stattzugeben, in dem der Informationszugang ohne Preisgabe der geheimhaltungsbedürftigen Informationen oder ohne unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand möglich ist. Entsprechendes

gilt, wenn sich der Antragsteller in den Fällen, in denen Belange Dritter berührt sind, mit einer Unkenntlichmachung der diesbezüglichen Informationen einverstanden erklärt.

(3) Auskünfte können mündlich, schriftlich oder elektronisch erteilt werden. Die Behörde ist nicht verpflichtet, die inhaltliche Richtigkeit der Information zu prüfen.

(4) Im Fall der Einsichtnahme in amtliche Informationen kann sich der Antragsteller Notizen machen oder Ablichtungen und Ausdrucke fertigen lassen. § 6 Satz 1 bleibt unberührt.

(5) Die Information ist dem Antragsteller unter Berücksichtigung etwaiger von ihm angegebener Zeitpunkte unverzüglich, spätestens jedoch mit Ablauf der Frist nach Satz 2 Nr. 1 oder Nr. 2 zugänglich zu machen. Die Frist beginnt mit Eingang des Antrags bei der Behörde, die über die Informationen verfügt und endet

1. mit Ablauf eines Monats oder
2. soweit die Informationen derart umfangreich und komplex sind, dass die in Nummer 1 genannte Frist nicht eingehalten werden kann, mit Ablauf von zwei Monaten.

§ 8

Verfahren bei Beteiligung Dritter

(1) Die Behörde gibt einem Dritten, dessen Belange durch den Antrag auf Informationszugang berührt sind, schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb eines Monats, sofern Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass er ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben kann.

(2) Die Entscheidung nach § 7 Abs. 1 Satz 1 ergeht schriftlich und ist auch dem Dritten bekannt zu geben. Der Informationszugang darf erst erfolgen, wenn die Entscheidung dem Dritten gegenüber bestandskräftig ist oder die sofortige Vollziehung angeordnet worden ist und seit der Bekanntgabe der Anordnung an den Dritten zwei Wochen verstrichen sind. § 9 Abs. 4 gilt entsprechend.

§ 9

Ablehnung des Antrags; Rechtsweg

(1) Die Bekanntgabe einer Entscheidung, mit der der Antrag ganz oder teilweise abgelehnt wird, hat innerhalb der Frist nach § 7 Abs. 5 Satz 2 zu erfolgen.

(2) Soweit die Behörde den Antrag ganz oder teilweise ablehnt, hat sie mitzuteilen, ob und wann der Informationszugang ganz oder teilweise zu einem späteren Zeitpunkt voraussichtlich möglich ist.

(3) Der Antrag kann abgelehnt werden, wenn der Antragsteller bereits über die begehrten Informationen verfügt oder sich diese in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen kann.

(4) Gegen die ablehnende Entscheidung sind Widerspruch und Verpflichtungsklage zulässig. Ein Widerspruchsverfahren nach den Vorschriften des 8. Abschnitts der Verwaltungsgerichtsordnung ist auch dann durchzuführen

ren, wenn die Entscheidung von einer obersten Bundesbehörde getroffen wurde.

§ 10

Gebühren und Auslagen

(1) Für Amtshandlungen nach diesem Gesetz werden Gebühren und Auslagen erhoben. Dies gilt nicht für die Erteilung einfacher Auskünfte.

(2) Die Gebühren sind auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so zu bemessen, dass der Informationszugang nach § 1 wirksam in Anspruch genommen werden kann.

(3) Das Bundesministerium des Innern wird ermächtigt, für Amtshandlungen nach diesem Gesetz die Gebührentatbestände und Gebührensätze durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates zu bestimmen. § 15 Abs. 2 des Verwaltungskostengesetzes findet keine Anwendung.

§ 11

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.

§ 12

Bundesbeauftragter für die Informationsfreiheit

(1) Die Aufgabe des Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit wird von dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz wahrgenommen.

(2) Jeder kann den Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit anrufen, wenn er sein Recht auf Informationszugang nach diesem Gesetz als verletzt ansieht.

(3) Die Bestimmungen des Bundesdatenschutzgesetzes über die Kontrollaufgaben des Bundesbeauftragten für den

Datenschutz (§ 24 Abs. 1 und 3 bis 5), über Beanstandungen (§ 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 4, Satz 2 und Abs. 2 und 3) sowie über weitere Aufgaben gemäß § 26 Abs. 1 bis 3 gelten entsprechend.

§ 13

Änderung anderer Vorschriften

(1) Das Bundesdatenschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Januar 2003 (BGBl. I S. 66) wird wie folgt geändert: In den Angaben der Inhaltsübersicht zur Überschrift des Dritten Unterabschnitts im Zweiten Abschnitt und zu den §§ 21 bis 26 sowie in § 4c Abs. 2 Satz 2, § 4d Abs. 1, 6 Satz 3, § 6 Abs. 2 Satz 4, § 10 Abs. 3 Satz 1, § 19 Abs. 5 Satz 2, Abs. 6 Satz 1, in der Überschrift des Dritten Unterabschnitts im Zweiten Abschnitt, in den §§ 21 bis 26, in § 42 Abs. 1 Satz 1 zweiter Halbsatz, Abs. 4 Satz 3 sowie § 44 Abs. 2 Satz 2 werden jeweils die Wörter „für den Datenschutz“ durch die Wörter „für den Datenschutz und die Informationsfreiheit“ ersetzt.

(2) Dem § 5 Abs. 4 des Bundesarchivgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. Januar 1988 (BGBl. I S. 62), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. Juni 2002 (BGBl. I S. 1782) geändert worden ist, wird folgender Satz angefügt: „Gleiches gilt für Archivgut, soweit es vor der Übergabe an das Bundesarchiv bereits einem Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz offen gestanden hat.“

§ 14

Bericht und Evaluierung

Die Bundesregierung unterrichtet den Deutschen Bundestag zwei Jahre vor Außerkrafttreten über die Anwendung dieses Gesetzes. Der Deutsche Bundestag wird das Gesetz ein Jahr vor Außerkrafttreten auf wissenschaftlicher Grundlage evaluieren.

§ 15

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am ersten Tag des dritten auf die Verkündung folgenden Monats in Kraft. Es tritt am ersten Tag des sechsten auf das Inkrafttreten folgenden Jahres außer Kraft.

Berlin, den 14. Dezember 2004

Franz Müntefering und Fraktion
Katrin Göring-Eckardt, Krista Sager und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung

Jeder soll gegenüber den Behörden und Einrichtungen des Bundes einen Anspruch auf Information haben, ohne hierfür ein rechtliches oder berechtigtes Interesse geltend machen zu müssen.

Der Zugang zur Information und die Transparenz behördlicher Entscheidungen ist eine wichtige Voraussetzung für die effektive Wahrnehmung von Bürgerrechten. Dies gilt angesichts der wachsenden Informationsmacht des Staates heute mehr denn je. Lebendige Demokratie verlangt, dass die Bürger die Aktivitäten des Staates kritisch begleiten, sich mit ihnen auseinandersetzen und versuchen, auf sie Einfluss zu nehmen (siehe Antrag der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 20. September 1993, Bundestagsdrucksache 12/5694, S. 2 und 13). Das Informationsfreiheitsgesetz ist daher notwendig, um entsprechend innerstaatlichen, europäischen und internationalen Tendenzen die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger durch eine Verbesserung der Informationszugangsrechte zu stärken. Denn unabhängig von einer individuellen Betroffenheit sind Sachkenntnisse entscheidende Voraussetzung für eine Beteiligung der Bürger an staatlichen Entscheidungsprozessen.

Das Informationsfreiheitsgesetz dient damit vor allem der demokratischen Meinungs- und Willensbildung. In der modernen Informationsgesellschaft werden Informations-, Kommunikations- und Partizipationsanliegen der Bevölkerung immer wichtiger und verwaltungstechnisch immer leichter erfüllbar. Gleichzeitig wandelt sich das Verwaltungsverständnis: Neben das autoritative Handeln des Staates tritt zunehmend eine konsensorientierte Kooperation mit dem Bürger, die eine gleichgewichtige Informationsverteilung erfordert.

Die neuen Informationszugangsrechte verbessern die Kontrolle staatlichen Handelns und sind insofern auch ein Mittel zur Korruptionsbekämpfung. Eine öffentliche Partizipation wird zudem dazu beitragen, die Akzeptanz staatlichen Handelns zu stärken. Nicht zuletzt leistet das Informationsfreiheitsgesetz auch einen Beitrag zur europäischen Integration: Vergleichbare Gesetze gibt es nicht nur in den meisten EU-Mitgliedstaaten, sondern inzwischen auch auf EU-Ebene (im Einzelnen unten A III).

II. Informationszugang im geltenden deutschen Recht

Das deutsche Recht geht bislang von einem Akteneigenheimnis und der Vertraulichkeit der Verwaltung aus. Ein Anspruch auf Akteneinsicht besteht grundsätzlich nur in einem laufenden Verwaltungsverfahren, wenn die Aktenkenntnis zur Geltendmachung oder Verteidigung rechtlicher Interessen erforderlich ist (§ 29 VwVfG, § 25 SGB X). Die Auskunftsansprüche in § 19 Abs. 1 BDSG und § 8 MRRG setzen ebenfalls eigene Betroffenheit voraus. Weitergehende Rechte werden – abgesehen von den Archivgesetzen – bisher nur in besonderen Bereichen gewährt, etwa aufgrund des Stasi-Unterlagengesetzes, des Umweltinformationsgesetzes sowie für öffentliche Register (freie Einsicht in Han-

dels-, Vereins- und Güterrechtsregister). Auf Landesebene existieren allgemeine Informationszugangsgesetze in Brandenburg, Berlin, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen.

Ein Informationszugang ist in Deutschland auch außerhalb der genannten Vorschriften nicht ausgeschlossen. Anträge auf Informationszugang sind dann aber nur nach pflichtgemäßem Ermessen zu bescheiden; der Antragsteller muss zudem ein berechtigtes Interesse geltend machen (BVerwGE 30, 154, 160; 61, 15, 22; 69, 278, 279 f.). Das Informationsfreiheitsgesetz ermöglicht hingegen einen Informationszugang ohne Voraussetzungen. Zudem werden die demokratischen Beteiligungsrechte durch eine Umkehrung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses gestärkt: Die Behörde muss das Vorliegen von Ausnahmen zum Zugang darlegen.

III. Informationszugang im Rechtsvergleich

Informationsfreiheitsgesetze gibt es in über 50 Staaten, etwa in den USA (Freedom of Information Act 1966), Kanada und der Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten. Seit 1999 hat sich die Zahl der einschlägigen Staaten mehr als verdoppelt.

Artikel 255 EG-Vertrag enthält ein allgemeines Zugangsrecht zu den Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, das konkretisiert wird durch die Transparenz-Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vom 30. Mai 2001 (ABl. EG Nr. L 145 S. 43). Der Europäische Verfassungsvertrag, der am 1. November 2006 in Kraft treten soll, enthält in Artikel II-102, III-399 Nachfolgebestimmungen. Auch in Artikel 42 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (ABl. EG Nr. C S. 364) sowie in Artikel I-50 des Europäischen Verfassungsvertrages ist dieses Recht verbürgt.

Der Zugang zur Information ist nicht nur demokratisch-rechtsstaatlich, sondern auch wirtschaftlich von europäischer Bedeutung. Teil der Lissabon-Strategie ist die europäische Wettbewerbsfähigkeit bei der kommerziellen Verwendung von Information. Am 17. November 2003 wurde die Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors erlassen (ABl. EG Nr. L 345 S. 90). Im Europarat hat das Ministerkomitee am 21. Februar 2002 eine Empfehlung zum Zugang zu amtlicher Information verabschiedet (Rec. (2002) 2).

International spielt der Zugang zur Information vor allem im Umweltbereich eine wichtige Rolle. Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über den Zugang zu Informationen, die Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention) vom 25. Juni 1998 haben die damaligen EU-Mitgliedstaaten und die Europäische Gemeinschaft gezeichnet. Den Zugang zu Umweltinformationen nach der Aarhus-Konvention setzt gemeinschaftsrechtlich die Richtlinie 2003/4/EG vom 28. Januar 2003 um (ABl. EG Nr. L 41 S. 26). Deren Umsetzung in Deutschland erfolgt durch die Neufassung des Umweltinformationsgesetzes (Regierungsentwurf vom 21. Juni 2004, Bundestagsdrucksache 15/3406; Stellungnahme des Bundesrates und

Gegenüberung der Bundesregierung vom 3. September 2004, Bundestagsdrucksache 15/3680).

IV. Konzept des Informationsfreiheitsgesetzes

Das Informationsfreiheitsgesetz führt den allgemeinen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen des Bundes ein. Das Auskunftsinteresse und Belange des Daten- und Geheimnisschutzes werden in Ausgleich gebracht. Die Informationsgesetze der Länder, der Entwurf eines Verbraucherinformationsgesetzes sowie die Neufassung des Umweltinformationsgesetzes wurden ausgewertet. Soweit sich für vergleichbare Sachverhalte eine einheitliche Begrifflichkeit gebildet hat, wurde diese übernommen. Sinnvolle Abweichungen – etwa zu Einzelbestimmungen der Neufassung des Umweltinformationsgesetzes – wurden hingegen beibehalten. Zukünftig ist zu prüfen, das Informationszugangsrecht des Bundes zusammenzuführen.

V. Durchführungsaufwand

Ein unzumutbarer Verwaltungsaufwand bei den betroffenen Behörden ist nicht zu erwarten. Dies belegen nicht nur der Umgang mit dem Umweltinformationsgesetz, sondern ebenso die Erfahrungen der Staaten, die bereits über Informationszugangsrechte verfügen (siehe Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der SPD-Fraktion vom 9. Oktober 1991, Bundestagsdrucksache 12/1273) sowie der Länder. Zwar mag mit zunehmender Kenntnis des Informationsfreiheitsgesetzes die Zahl der Anträge wachsen. Andererseits werden die Bürger verstärkt auf Internet-Angebote zurückgreifen, die individuelle Anfragen verringern.

VI. Zuständigkeit zur Gesetzgebung

Hinsichtlich aller Materien, für die dem Bund die Sachkompetenz zukommt, kann er dasungsverfahren als Annex mitregeln. Zum Verwaltungsverfahren gehört auch die Frage des Zugangs zu Informationen bei den Behörden, die entsprechende Verfahren durchführen. Das Informationsfreiheitsgesetz regelt ausschließlich den Zugang zu amtlichen Informationen gegenüber Behörden des Bundes. Dies unterliegt allein der Gesetzgebung des Bundes.

VII. Auswirkungen auf den Bundeshaushalt und die Preise

1. In Abhängigkeit vom Ausmaß der Inanspruchnahme des Gesetzes werden zusätzliche Personal- und Sachkosten für den Bundeshaushalt entstehen. Diese lassen sich zurzeit nicht quantifizieren. Die Erfahrungen mit den Informationszugangsgesetzen in Brandenburg, Berlin, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen haben gezeigt, dass Anträge auf Informationszugang bisher nur vereinzelt gestellt werden und die Verwaltung keinen übermäßigen Belastungen ausgesetzt ist. Inwieweit diese Erfahrungen übertragbar sind, bleibt zu beobachten. Ein Teil der zusätzlichen Personal- und Sachkosten wird überdies durch die Erhebung von Gebühren nach § 10 IFG abgedeckt werden können.

2. Durch die Einführung von Gebühren können sich zwar im Einzelfall für Informationssuchende finanzielle Auswirkungen ergeben, die noch nicht bezifferbar sind. Die Belastungen fallen aber für die Lebenshaltung und die Wirtschaft nicht ins Gewicht, so dass Auswirkungen auf Einzelpreise

und das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, nicht zu erwarten sind.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu § 1 (Grundsatz)

Zu Absatz 1

§ 1 Abs. 1 ist die Grundnorm des Informationsfreiheitsgesetzes, mit der ein freier (voraussetzungsloser) Informationszuganganspruch gewährt wird.

Zu Satz 1

Der Anspruch besteht für jedermann und damit für Deutsche und Ausländer im In- und Ausland. Dies entspricht inländischem und ausländischem Standard. Der Anspruch gilt – ebenso wie nach § 4 Abs. 1 Satz 1 UIG – auch für juristische Personen des Privatrechts, während für juristische Personen des öffentlichen Rechts stattdessen Amtshilfeforschriften, Auskunfts(verschaffungs)rechte oder Übermittlungsbefugnisse und -pflichten einschlägig sind. Bürgerinitiativen und Verbände sind als solche nicht Zugangsberechtigt; jedes einzelne Verbandsmitglied hat jedoch ein eigenes voraussetzungsloses Zugangsrecht. Insofern besteht ein grundlegender Unterschied zu sonstigen Bereichen, in denen die Geltendmachung von Ansprüchen an besondere Voraussetzungen geknüpft wird. Weitergehende Ansprüche auf Informationszugang aufgrund von Rechtsvorschriften bleiben unberührt.

Der Anspruch auf Informationszugang richtet sich gegen die Behörden des Bundes; nach § 2 des Gesetzes über den Auswärtigen Dienst schließt dies die Auslandsvertretungen ein. Dabei entspricht der Behördenbegriff dem des § 1 Abs. 4 VwVfG. Teil einer Bundesbehörde sind auch dort eingegliederte beratende Bundesgremien. Nach dem Urheber der Information wird hingegen nicht unterschieden: Information mit Ursprung außerhalb des Bundes – insbesondere der Länder, Gemeinden, ausländischer Staaten, nationaler und internationaler Organisationen – werden Bestandteil der amtlichen Information des Bundes, wenn sie dem Bund dauerhaft zugehen. Etwas anderes gilt nur, wenn es sich um vorübergehend beigezogene Akten handelt. Der Zugang kann jedoch durch den Schutz öffentlicher Belange (§ 3) im Einzelfall ausscheiden. Die Vorbereitung von Gesetzen in den Bundesministerien als wesentlicher Teil der Verwaltungstätigkeit fällt ebenfalls in den Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes.

Wegen § 3 Nr. 3 und § 4 Abs. 1 ist ein Anspruch auf Informationszugang vor dem Kabinettsbeschluss dennoch regelmäßig ausgeschlossen. Nach § 48 Abs. 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien bestimmt das federführende Ressort, bei grundsätzlicher politischer Bedeutung das Bundeskanzleramt, ob und in welcher Form eine Unterrichtung der Presse sowie anderer amtlich nicht beteiligter Stellen oder sonstiger Personen bereits vor dem Kabinettsbeschluss stattfindet.

Zu Satz 2

Satz 2 stellt klar, dass auch Bundestag, Bundesrat, Bundesverfassungsgericht, Bundesgerichte und Bundesbank einbezogen werden, soweit dort öffentlich-rechtliche Verwal-

tungsaufgaben wahrgenommen werden. Dabei sind Behörden und Einrichtungen, die nur teilweise öffentlich-rechtlich tätig werden, nur insoweit zum Informationszugang verpflichtet. Dies gilt insbesondere für die Kreditinstitute des Bundes.

Nach § 1 Abs. 1 soll nur der spezifische Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten (insbesondere Gesetzgebung, Kontrolle der Bundesregierung, Wahlprüfung, Wahrung der Rechte des Bundestages und seiner Mitglieder – z. B. in Immunitätsangelegenheiten, bei Petitionen und bei Eingaben an den Wehrbeauftragten –, parlamentarische Kontakte zu in- und ausländischen sowie supranationalen Stellen), der Rechtsprechung und sonstiger unabhängiger Tätigkeiten vom Informationszugang ausgenommen bleiben.

Auch die Tätigkeit des Bundespräsidialamtes fällt in der Regel nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes, insbesondere nicht die Vorbereitung präsidientlicher Akte des Bundespräsidenten und die vom Bundespräsidenten delegierten Akte. Zu diesen zählen zum Beispiel die verfassungsrechtlichen Prüfungsbefugnisse im Rahmen des Artikels 82 Abs. 1 GG, die Ausübung des Gnadenrechts gemäß Artikel 60 Abs. 2 GG oder die Ausübung des Ordensrechtes.

Zum Bereich sonstiger unabhängiger Tätigkeiten zählen zum Beispiel die geld- und währungspolitischen Beratungen der Deutschen Bundesbank vor Beginn der Wirtschafts- und Währungsunion.

Soweit die Bundesbehörde unter dem Gemeinschaftsrecht tätig wird, etwa im Fall der Bundesbank als integralem Bestandteil des Europäischen Zentralbanksystems (siehe § 3 BBankG) oder im Rahmen des Europäischen Währungsinstinstituts und des Gouverneursausschusses zur Vorbereitung der Wirtschafts- und Währungsunion, unterliegt sie den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben. Eine Sonderregelung für Hochschulen und Forschungseinrichtungen des Bundes im Hinblick auf Artikel 5 Abs. 3 GG ist nicht erforderlich, weil diese hinreichend durch die Ausnahmetatbestände, insbesondere durch § 3 Nr. 3, geschützt werden. Ebenfalls geschützt sind z. B. die Verfahren der Ernennung von Beamten, Richtern und Soldaten, die § 4 Abs. 1 unterfallen. Auch nach Abschluss dieser Verfahren werden die Personalakten und die persönlichen Daten der Betroffenen durch § 5 hinreichend geschützt.

Zu Satz 3

Um den Anspruch auf Informationszugang umfassend auszugestalten, gewährt Satz 3 den Zugang auch in den Fällen, in denen sich die öffentliche Hand zur Erfüllung ihrer Aufgaben privater Personen oder Unternehmen bedient, ohne diese zu beleihen. Erfasst sind insbesondere Verwaltungshelfer. Anspruchsgegner ist aber auch dann die Behörde, deren Aufgaben der Antrag betrifft (§ 7 Abs. 1 Satz 2). Das Informationsfreiheitsgesetz gewährt keinen Anspruch gegen Private.

Ob eine juristische Person des öffentlichen Rechts die absolute Mehrheit von Anteilen einer Gesellschaft hält, die öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnimmt, ist unerheblich. Im Übrigen sind die besonderen gesellschaftsrechtlichen Geheimhaltungspflichten (z. B. nach § 116 i. V. m. § 93

AktG) auch von Mitarbeitern öffentlicher Stellen zu beachten. Jedoch kann die Behörde in dem zugrunde liegenden (Gesellschafts-)Vertrag auf eine – gegebenenfalls teilweise – Bindung an das Informationsfreiheitsgesetz hinwirken. Grundsätzlich unbeschränkt dem Informationsfreiheitsgesetz unterfallen dagegen diejenigen Akten, die sich auf den Privatisierungsvorgang beziehen.

Zu Absatz 2

Satz 1 (Arten des Informationszugangs) lehnt sich im Interesse einheitlicher Regelung an die Neufassung des Umweltinformationsgesetzes an. Das in Satz 2 vorgesehene Wahlrecht des Antragstellers zwischen Auskunftserteilung und Akteneinsicht entspricht § 3 Abs. 2 Satz 2 der Neufassung des Umweltinformationsgesetzes. Von der begehrten Art des Informationszugangs kann die Behörde nach Satz 2 nur aus wichtigem Grund absehen. Nach Satz 3 ist ein solcher Grund namentlich ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand. Gedacht ist beispielhaft an Massenverfahren, in denen zahlreiche Personen gleichförmige Anträge stellen (siehe § 7 Abs. 1 Satz 4 zu Verfahrenserleichterungen bei Antragstellung durch mehr als 50 Personen). Aber auch materielle Gesichtspunkte wie der Schutz personenbezogener Daten können Gründe im Sinne der Vorschrift sein.

Über die Form des Informationszugangs entscheidet die Behörde nach allgemeinen Ermessensgrundsätzen. Wird z. B. Einsichtnahme in CD-ROMs, DVDs, Videos oder Disketten beantragt, kann es ausreichen, eine Kopie zugänglich zu machen. Auch können Belange dagegen sprechen, dass der Antragsteller selbstständig im behördeneigenen Computersystem recherchiert.

Das Verfügbarmachen in sonstiger Weise erfasst die Fälle, in denen der Antragsteller mehr als eine bloße Auskunft will, eine Einsichtnahme in Bild- oder Schriftform jedoch ausscheidet (z. B. Tonform: Hören eines Tonbandes).

Zu Absatz 3

Das Informationsfreiheitsgesetz verdrängt spezialgesetzliche Informationszugangsregelungen nicht; diese gehen vor. Spezialgesetze können enger, aber auch weiter sein als dieses Gesetz. Lediglich das Bundesarchivgesetz wird in einem Teilbereich angepasst (siehe § 13), während die sonstigen Spezialgesetze unverändert bleiben. Das gilt insbesondere für die Informationsfreiheitsregelungen nach dem Umweltinformationsgesetz, ebenso für das Stasi-Unterlagen-Gesetz.

Verwaltungsrechtliche Auskunftsansprüche nach diesem Gesetz und allgemeine verwaltungsverfahrensrechtliche Ansprüche nach § 29 VwVfG und § 25 SGB X bestehen jedoch nebeneinander. Das Informationsfreiheitsgesetz schafft für diese Bestimmungen eine Rückausnahme vom Vorrang. Damit eröffnet es – über die genannten allgemeinen Auskunftsansprüche hinaus – einen Informationszugang auch außerhalb laufender Verfahren und für Nicht-Verfahrensbeteiligte.

Zu § 2 (Begriffsbestimmungen)

Zu Nummer 1

Eine amtliche Information erfasst alle Formen von festgehaltener und gespeicherter Information, die auf einem In-

formationsträger gespeichert ist. Gemeint sind Aufzeichnungen (Schriften, Tabellen, Diagramme, Bilder, Pläne und Karten sowie Tonaufzeichnungen), die elektronisch (Magnetbänder, Magnetplatten, Disketten, CD-ROMs, DVDs), optisch (Filme, Fotos auf Papier), akustisch oder anderweitig gespeichert sind. Satz 2 BDSG).

Nicht erfasst werden private Informationen oder solche, die nicht mit amtlicher Tätigkeit zusammenhängen.

Entwürfe und Notizen, etwa handschriftliche Aufzeichnungen oder Gliederungen, sind – auch nach Abschluss des Verfahrens – ausgenommen (vgl. § 299 Abs. 4 ZPO, § 100 Abs. 3 VwGO sowie § 46 Abs. 2 Satz 2 BDSG), wenn sie nicht Bestandteil des Vorgangs werden sollen. Hierfür sind die Regeln der ordnungsgemäßen Aktenführung maßgeblich.

Nummer 1 Satz 2 macht keine Änderung in der Aktenführung der Behörden durch Trennung von Unterlagen erforderlich. Erst im Falle eines Informationsbegehrens hat die Behörde durch Trennung, Weitergabe geschwärzter Kopien oder auf andere Weise geschützte Information auszusondern (§ 7 Abs. 2).

Zu Nummer 2

Dritter nach Nummer 2 ist jeder, dessen in §§ 5, 6 und 8 genannten Rechte durch den Informationszugang berührt werden könnten. Neben den Datenschutzrechten werden damit das geistige Eigentum sowie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse erfasst.

Dritter kann im Fall des § 6 auch eine Behörde sein, hingegen – nach dem Schutzzweck – nicht bei § 3 Nr. 7.

Amtsträger sind (nur) insoweit keine Dritten, als es um die Weitergabe von Daten geht, die sich auf ihre Amtsträgerfunktionen beziehen (vgl. Begründung zu § 5 Abs. 4).

Zu den §§ 3 bis 6

Die §§ 3 und 4 enthalten Ausnahmetatbestände, die im öffentlichen Interesse liegen, die §§ 5 und 6 Ausnahmetatbestände, die im privaten Interesse liegen. Um den Grundsatz des freien Informationszugangs nicht zu gefährden, sind die Versagungsgründe der §§ 3 und 4 abgestuft nach Ist- und Soll-Versagungsgründen. Versagt werden darf nur in dem Umfang, in dem die Information schützenswert sind (vgl. § 9 Abs. 1). Die Ausnahmetatbestände sind konkret und präzise. Nach den üblichen Auslegungsregeln sind sie eng zu verstehen.

Zu § 3 (Schutz von besonderen öffentlichen Belangen)

Zu Nummer 1

Die Vorschrift regelt Ausnahmen vom Informationszugang und die Darlegungslast der Behörde. Diese lehnt sich mit der Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen an § 8 Abs. 1 des neu gefassten Umweltinformationsgesetzes an. Nummer 1 weicht jedoch im Übrigen von ihm ab, soweit es der breitere Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes erfordert. Die Alternativen sind nebeneinander anwendbar; im Einzelfall auch mehrere gleichzeitig. Der Schutz besteht, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf das jeweilige Schutz-

gut haben könnte. Die Ablehnung eines Antrags darf dem Antragsteller gegenüber so erfolgen, dass aus der Begründung nicht auf den Inhalt der geschützten Information geschlossen werden kann.

Zu Buchstabe a

Buchstabe a schützt auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland und das diplomatische Vertrauensverhältnis zu ausländischen Staaten, zwischen- sowie überstaatlichen Organisationen, etwa der Europäischen Union oder den Vereinten Nationen. Anders als § 3 Nr. 3 gilt dies auch außerhalb internationaler Verhandlungen.

Zu Buchstabe b

Militärische Angelegenheiten der Bundeswehr erfassen auch Information zu Auslandseinsätzen und zur Bündnisverteidigung, namentlich die NATO und die EU betreffend. Dazu gehören auch Informationen aus nichtmilitärischen Bereichen der Bundeswehr, die Rückschlüsse auf schutzwürdige sicherheitsrelevante Sachverhalte zulassen.

Zu Buchstabe c

Die innere und äußere Sicherheit betrifft den nichtmilitärischen Sicherheitsbereich unter anderem der Nachrichtendienste (siehe § 1 Abs. 1 BVerfSchG: Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes und der Länder, siehe außerdem § 3 Nr. 7 und 8). Umfasst ist auch der Geheimnisschutz für die Wirtschaft, der auf der Grundlage der §§ 24 ff. SÜG zur Wahrung staatlicher Sicherheitsinteressen wahrgenommen wird.

Zu Buchstabe d

Geschützt ist die Information, die der Kontrolle des Steuerpflichtigen in Verfahren im Sinne des § 30 Abs. 2 Nr. 1 Buchstabe a und b AO dient. Finanzbehörden haben den verfassungsrechtlichen Auftrag, Steuern gleichmäßig festzusetzen und zu erheben. Um diesem Auftrag gerecht zu werden, haben sie zu kontrollieren, dass die Besteuerung des Steuerpflichtigen vollständig und richtig erfolgt. Hierzu dient z. B. eine Information, die in Datenbanken beim Bundesamt für Finanzen gespeichert ist. Eine Weitergabe dieser Daten an den Steuerpflichtigen würde den Kontrollzweck gefährden und das Steueraufkommen vermindern.

Ebenso erfasst ist die Information, die der ordnungsgemäßen Erfüllung von Aufsichtsaufgaben der Zollverwaltung dient.

Geschützt sind schließlich Belange der Aufsicht nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, dem Telekommunikationsgesetz oder dem Energiewirtschaftsgesetz. Die mit der Anwendung dieser Gesetze betrauten Behörden erhalten im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags wettbewerbsrelevante Unternehmens- und Marktdaten, werten diese zum Zwecke der Wettbewerbsaufsicht bzw. der wettbewerbsichernden Regulierung aus und erstellen daraus eigene Marktübersichten. Ein Bekanntwerden dieser Information könnte den Wettbewerb zwischen den Unternehmen behindern oder verfälschen. Wettbewerber könnten den Anspruch auf Informationszugang dazu nutzen, ihre Kon-

kurrenten auszuspähen, um sich einen nicht gerechtfertigten Wettbewerbsvorsprung zu verschaffen. Der Zugang zu diesen Daten entspräche in seiner Wirkung einem Marktinformationssystem, das nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen verboten und zu untersagen wäre. Demgegenüber ist die notwendige Transparenz der Behördentätigkeit unter Beachtung der Besonderheiten der Wettbewerbsaufsicht und Regulierungstätigkeit bereits durch die gesetzlichen Berichtspflichten der Behörden und die Monopolkommission gewährleistet.

Zu Buchstabe e

Die externe Finanzkontrolle, also die Prüfung der finanzwirtschaftlichen Aktivitäten der öffentlichen Hand durch von der geprüften Verwaltung unabhängige Einrichtungen, nimmt im Zuständigkeitsbereich des Bundes der Bundesrechnungshof wahr. Der Schutz umfasst Informationen, die der Bundesrechnungshof (einschließlich der ihn unterstützenden Prüfungsämter) im Rahmen seiner Prüfungs- und Beratungstätigkeit erlangt.

Zu Buchstabe f

Unerlaubt ist verbotswidriger oder ungenehmigter Außenwirtschaftsverkehr. Geschützt ist Information, die im Zusammenhang mit der Exportkontrolle erhoben wird. Hierzu gehören auch die im Rahmen von Vorfeldüberprüfungen und in Hinweisdateien gesammelten Daten, die zur Verhinderung unerlaubter Exporte benötigt werden. Unter den Außenwirtschaftsverkehr fällt auch sämtliche Information im Zusammenhang mit der Durchführung von wirtschaftlichen Sanktionsmaßnahmen (siehe dazu auch § 4 Abs. 1). Der Schutz wirkt nach Abschluss von Straf- und Ordnungswidrigkeitsverfahren nach dem Außenwirtschaftsgesetz fort.

Zu Buchstabe g

Die Vorschrift entspricht § 8 Abs. 1 Nr. 3 des neu gefassten Umweltinformationsgesetzes. Während die spezialrechtlichen Vorschriften dazu dienen, dass in dem jeweiligen Ermittlungs-, Gerichts- oder ordnungsbehördlichen Verfahren, z. B. nach der Strafprozessordnung oder dem Ordnungswidrigkeitengesetz, die erforderlichen Akten verfügbar sind, betrifft § 3 Nr. 1 Buchstabe g diejenigen Akten, die der Ausgangsbehörde vorliegen. Diese stehen nach Abschluss des Verfahrens einem Informationszugang vorbehaltlich anderer Ausnahmetatbestände wieder offen. Nach dem Schutzzweck der Vorschrift ist der Begriff des Verfahrens umfassend zu verstehen, so dass beispielsweise zu einem Disziplinarverfahren auch die Ermittlungen gehören. Strafrechtliche Ermittlungen erfassen auch polizeiliche Ermittlungen.

Buchstabe g wird ergänzt durch den Soll-Ausschlussstatbestand in § 4 Abs. 1, der unter anderem, zusätzlich zu den Vorschriften der Strafprozessordnung und des Ordnungswidrigkeitengesetzes, das operative Vorgehen der Polizei im Vorfeld strafrecht- oder bußgeldrechtlicher Ermittlungen erfasst.

Zu Nummer 2

Öffentliche Sicherheit bedeutet die Unversehrtheit der Rechtsordnung und der grundlegenden Einrichtungen und

Veranstaltungen des Staates sowie die Unversehrtheit von Gesundheit, Ehre, Freiheit, Eigentum und sonstigen Rechtsgütern der Bürger. Das Tatbestandsmerkmal der öffentlichen Sicherheit gewährleistet somit, dass neben dem Wohl des Bundes oder eines deutschen Landes (vgl. § 99 VwGO und § 96 StPO) auch Individualrechtsgüter geschützt werden.

Im Bereich des Gefahrenabwehrrechts des Bundes kann jedoch auch ein berechtigtes Interesse daran bestehen, sensible verwaltungsinterne Abläufe und Strukturen (z. B. Anzahl, Art und Einsatz von Führungs- und Einsatzmitteln, Ausstattungs- und Einsatzkonzepte der Polizeien des Bundes, Vorbereitung von Planungsentscheidungen für Alarmierungsfälle, Geisellagen und Fahndungslagen) vor Bekanntwerden zu schützen.

Zu Nummer 3

Nummer 3 bezieht sich auf innerbehördliche Vertraulichkeit, sowohl im internationalen als auch rein innerstaatlichen Rahmen.

Zum einen schützt Nummer 3 ergänzend zu § 3 Nr. 1 Buchstabe a Information im Rahmen europäischer und internationaler Verhandlungen. Damit wird die internationale Verhandlungsfähigkeit der Bundesregierung sichergestellt. Bei europäischen und internationalen Verhandlungen muss die Bundesregierung in der Lage sein, deutsche Interessen so wirksam wie möglich zu vertreten und flexibel auf unvorhersehbare Verhandlungsabläufe zu reagieren. Zu diesem Zweck ist es in der Praxis oft notwendig, mehrere Verhandlungslinien aufzubauen und Rückfallpositionen zu erarbeiten.

Würde entsprechende Information im Vorfeld bekannt, kann dies die Verhandlungsposition der Bundesregierung schwächen.

Die Beratungen deutscher Behörden mit Stellen der Europäischen Union und die einem Gerichtsverfahren vorgeschalteten Beschwerde- und Vertragsverletzungsverfahren nach Gemeinschaftsrecht unterfallen der Nummer 3.

Die Verordnung (EG) Nr. 1/2003 vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des EG-Vertrages niedergelegten Wettbewerbsregeln (ABl. EG Nr. L 1 S. 1) hat ein Netzwerk der europäischen Wettbewerbs- und Kartellbehörden geschaffen, in welchem die Behörden ständig vertrauliche Information austauschen und ihre wettbewerbsrechtlichen Maßnahmen koordinieren. Bei einem Informationszugang wäre die Vertraulichkeit der Beratungen innerhalb des Netzwerks nicht mehr gewährleistet, was gegen die EG-Verordnung verstieße.

Zum anderen werden innerstaatliche Abläufe auch ohne Auswirkung auf internationale Verhandlungen erfasst. Eine Beeinträchtigung der notwendigen Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden ist bei zwischen- und innerbehördlichen Vorgängen, bei Beratungen zwischen Exekutive und Legislative, schließlich zwischen Behörden und sonstigen Einrichtungen (z. B. Forschungseinrichtungen) denkbar.

Beispielsweise kann bei Ressortforschung die Ressortentscheidung geschützt sein, bestimmte Forschungsergebnisse nicht zu veröffentlichen.

Einbezogen werden Gewerkschaften und sonstige Vereinigungen, wie etwa die Tarifgemeinschaft deutscher Länder. Die mit den Tarifverhandlungen des Öffentlichen Dienstes zusammenhängenden Vorgänge sind erfasst, soweit es sich überhaupt um amtliche Information handeln sollte. Auch Information, die der Aufsicht von Behörden gegenüber nachgeordneten Behörden dient, wird von Nummer 3 erfasst.

Zu Nummer 4

Aus dem Grundsatz „So viel Information wie möglich, so viel Geheimnisschutz wie nötig“ ergibt sich, dass der Geheimnisschutz weiterhin im direkten Zusammenhang mit dem betreffenden Geheimnis gewährleistet werden soll, also durch die entsprechenden materiell-rechtlichen Vorschriften in den jeweiligen Spezialgesetzen selbst. Art und Umfang des Geheimnisschutzes unterscheiden sich je nach Rechtsgebiet.

Geheimnisschutz soll weiter im Zusammenhang mit dem betreffenden Geheimnis erfolgen, also durch die entsprechenden materiell-rechtlichen Vorschriften in den jeweiligen Spezialgesetzen selbst. Art und Umfang des Geheimnisschutzes unterscheiden sich je nach Rechtsgebiet. Besonders wichtige Geheimnistatbestände begründen das Steuer-, Sozial-, Statistik- und Adoptionsgeheimnis, die ärztliche und die anwaltliche Schweigepflicht. Gesetzliche Geheimhaltungsregelungen enthalten z. B. das Bundesverfassungsschutzgesetz, das Bundesnachrichtendienstgesetz, das Sicherheitsüberprüfungsgesetz, die Strafprozessordnung, das Ordnungswidrigkeitengesetz, das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen sowie das Bundesbank- und das Kreditwesengesetz. Der Zugang ist auch ausgeschlossen, soweit dies aus wichtigen Gründen, insbesondere des Geheimnisschutzes oder zur Wahrung von Fabrikations-, Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen geboten ist (z. B. § 72 Abs. 2, § 111 Abs. 2 GWB).

Die aufgrund von § 35 Abs. 1 SÜG nach der Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen (VSA) erfolgte Einstufung schließt einen Anspruch ebenfalls aus; dies gilt auch für „VS – Nur für den Dienstgebrauch“ eingestufte Information.

Zu Nummer 5

Der Anspruch auf Informationszugang beschränkt sich auf Information des Bundes. Bei vorübergehend beigezogenen Akten anderer öffentlicher Stellen, die nicht Bestandteil der Verwaltungsunterlagen des Bundes werden, besteht kein Anspruch auf Informationszugang. Insoweit gilt das Urheberprinzip. Dieser Grundsatz ist ebenso in den Informationszugangsgesetzen in Brandenburg, Berlin, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen verankert. Die Transparenz-Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 (ABl. EG Nr. L 145, S. 43) kennt das Urheberprinzip für sensible, also eingestufte, Dokumente (Artikel 9) sowie für EU-Dokumente im Besitz der Mitgliedstaaten (Artikel 5).

Sofern allerdings Information mit Ursprung außerhalb des Bundes, etwa der Länder, der Europäischen Gemeinschaften oder eines ihrer Mitgliedstaaten, internationaler Einrichtungen oder von Drittstaaten, ständiger Bestandteil der Un-

terlagen des Bundes wird, greift das Urheberprinzip vorbehaltlich § 3 Nr. 8 nicht.

Die Behörde kann den Antrag gemäß allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen nach pflichtgemäßem Ermessen weiterleiten, den Antragsteller an die zuständige Stelle verweisen oder deren Zustimmung zur Informationserteilung einholen.

Zu Nummer 6

Der Bund hat ein erhebliches Interesse daran, seine Einnahmen zu schützen. Insofern ist Nummer 6 eine Entsprechung zu dem Schutz wirtschaftlicher Interessen privater Dritter nach § 6. Während die dortige Regelung auch Grundrechte der Berufs- und Eigentumsfreiheit nach Artikel 12 und Artikel 14 GG schützt, trägt § 3 Nr. 6 haushaltsrechtlichen Grundsätzen Rechnung. So dürfen Vermögensgegenstände nur zum vollen Wert veräußert werden (§ 63 Abs. 3 BHO) und sind Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben (§ 34 Abs. 1 BHO). Insbesondere bei der Veräußerung von Liegenschaften, die weitgehend der Bundesvermögensverwaltung obliegt, können fiskalische Interessen des Bundes durch eine Offenlegung von Information beeinträchtigt werden. Das fiskalische Interesse ist dadurch gekennzeichnet, dass der Staat wie ein Dritter als Marktteilnehmer am Privatverkehrsverkehr und am Wirtschaftsleben teilnimmt und seine wirtschaftlichen Informationen ebenso schutzwürdig wie die Privater sind. Da sich Käufer und Verkäufer auf der Ebene der Gleichordnung gegenüberstehen, wäre eine Pflicht zur Offenbarung von Information nicht gerechtfertigt. Der Bund liefe sonst Gefahr, einerseits durch Informationsherausgabe in den Wettbewerb einzugreifen, andererseits eigene Geschäftsgeheimnisse offenbaren zu müssen.

Ebenso sind die privatrechtlichen Bankgeschäfte, die der Bund über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) abwickelt, sowie die von der Bundesrepublik Deutschland Finanzagentur GmbH und der Bundeswertpapierverwaltung für den Bund durchgeführten Aufgaben, geschützt. Bei den im Privatsektor der KfW wahrgenommenen Aufgaben handelt es sich um erwerbswirtschaftliche Tätigkeiten, die den fiskalischen Interessen des Bundes dienen.

Zu Nummer 7

Behörden sind in hohem Maße auf eine – insbesondere freiwillige – Informationszusammenarbeit mit Bürgern angewiesen. Dies gilt auf Bundesebene vor allem für das Bundeskartellamt, die Bundesregulierungsbehörde für Elektrizität, Gas, Telekommunikation und Post, das Bundesamt für Verfassungsschutz, den Bundesnachrichtendienst und den Militärischen Abschirmdienst. Da die Bereitschaft der Bürger zu einer solchen Kooperation von dem Vertrauen in die Verschwiegenheit der Verwaltung abhängt, muss vertrauliche Information geschützt werden. Vertraulich ist eine vertraulich (von der Behörde) erhobene oder (an die Behörde) übermittelte Information. Dieser Gedanke liegt auch anderen Rechtsvorschriften zugrunde. Die Schweiz schützt vertrauliche Information durch Artikel 7 Abs. 1 Buchstabe h des schweizerischen Öffentlichkeitsgesetzes vom 12. Februar 2003. Im deutschen Recht müssen Bürger, die Auskünfte für statistische Zwecke erteilen, sicher sein können, dass ihre Angaben anonym bleiben und nicht zweckfremd

verwendet werden (das Statistikgeheimnis wird vom Ausnahmetatbestand des § 3 Nr. 4 geschützt). Nach § 29 Abs. 2, 3. Var. VwVfG ist das Recht auf Akteneinsicht in Verwaltungsverfahren ausgeschlossen, wenn die Vorgänge wegen berechtigter Interessen Dritter geheim zu halten sind.

Vertrauliche Übermittlungen zwischen Behörden erfasst Nummer 7 nach seinem Schutzzweck nicht.

Kommt in Betracht, dass das Interesse an einer vertraulichen Behandlung nachträglich entfallen ist, geht die Behörde dem im Rahmen ihres Verfahrensermessens nach, insbesondere durch eine Nachfrage bei dem Informationsgeber.

Zu Nummer 8

Der Geheimhaltungsbedarf der Nachrichtendienste des Bundes (Bundesamt für Verfassungsschutz, Bundesnachrichtendienst und Militärischer Abschirmdienst) ist zu respektieren. Das gilt auch für sonstige Stellen, soweit deren Aufgaben eine vergleichbare Sicherheitsempfindlichkeit wie die der Nachrichtendienste aufweisen. Diese sind aufgeführt in § 1 der Verordnung zur Feststellung der Behörden des Bundes mit Aufgaben von vergleichbarer Sicherheitsempfindlichkeit wie die der Nachrichtendienste des Bundes vom 30. Juli 2003 (BGBl. I S. 1553), erlassen aufgrund von § 10 Nr. 3, § 34 SÜG. Es handelt sich dabei um eng eingegrenzte Teilaufgaben der Polizeien des Bundes, der Bundeswehr und des Zollkriminalamts.

Nicht alle Vorgänge in den Nachrichtendiensten werden von § 3 Nr. 1 Buchstabe c oder Nr. 4 erfasst, so z. B. nicht die Beschaffung und anderes fiskalisches Handeln. Auch aus diesen Tätigkeiten lassen sich jedoch unter Umständen Rückschlüsse auf Strategien und Aktivitäten der Dienste ziehen. Es bedarf daher einer Regelung, die sicherstellt, dass alle Tätigkeiten der Nachrichtendienste und vergleichbar sicherheitsempfindliche Tätigkeiten anderer staatlicher Stellen vom Anspruch auf Informationszugang ausgeschlossen sind. Durch die Bezugnahme auf § 10 Nr. 3 SÜG bleibt der Bereich dieser Ausnahme eng begrenzt.

Zu § 4 (Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses)

Zu Absatz 1

Der Schutz interner Verwaltungsabläufe ist für die ordnungsgemäße Erfüllung der gesetzlichen Verwaltungsaufgaben unerlässlich. Neben der ungestörten Entscheidungsfindung ist es auch Zweck des Gesetzes, eine vollständige und unbefangene behördliche Aktenführung zu gewährleisten, die den Gang des Entscheidungsprozesses chronologisch und vollständig nachvollziehbar dokumentiert.

Ein Anspruch auf Zugang zu Information, die Verwaltungshandeln vorbereitet, besteht in der Regel nicht. Damit werden laufende Verfahren in einem weiten, über § 9 VwVfG und § 8 SGB X hinausgehenden Sinn geschützt, also auch Verfahren im schlicht-hoheitlichen oder fiskalischen Bereich sowie Gesetzgebungsverfahren (siehe Begründung zu § 1 Abs. 1 Satz 1). Erfasst sind solche Aktenführung Bestandteil eines Vorgangs und damit eine

amtliche Information geworden sind (vergleiche Begründung zu § 2 Nr. 1).

Da § 4 den Schutz von Verwaltungsabläufen bezweckt, ist entscheidend, dass die geschützten behördlichen Maßnahmen konkret bevorstehen. Sonstige behördliche Maßnahmen sind über § 3 Nr. 1 und 3 geschützt.

Vereitelt wird der Erfolg der Entscheidung, wenn diese bei Offenbarung der Information voraussichtlich, überhaupt nicht mit anderem Inhalt oder wesentlich später zustande käme.

Nicht geschützt sind in der Regel Ergebnisse von Beweisaufnahmen, Gutachten und Stellungnahmen Dritter. Es handelt sich dabei um abgrenzbare Erkenntnisse, die die Verfahrensherrschaft der Behörde typischerweise nicht beeinträchtigen. Der Schutz personenbezogener Daten wird von § 5 sichergestellt. Im Bereich der Straf- und Bußgeldverfahren sind die Strafprozessordnung und das Ordnungswidrigkeitengesetz wegen § 1 Abs. 3 vorrangig. Das Tatbestandsmerkmal „von Dritten“ (vgl. auch § 5 Abs. 3) soll klarstellen, dass Meinungsäußerungen und Stellungnahmen der Beteiligten nicht von der Rückausnahme erfasst werden.

Bei Gutachten in Verfahren der Forschungs- und Kulturförderung kann es geboten sein, den Informationszugang erst nach Abschluss des Verfahrens zu eröffnen. In Einzelfällen kann zur Gewährleistung des Informationszugangs eine Anonymisierung geboten sein.

Im Bereich des Regierungshandelns besteht des Weiteren ein ungeschriebener verfassungsrechtlicher Ausnahmegrund des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung. Dieser exekutive Kernbereich schließt einen selbst von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich der Regierung ein (BVerfGE 67, 100, 139 – Flick-Untersuchungsausschuss). Dem Bundesverfassungsgericht zufolge gehört dazu u. a. die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinett- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollzieht (ebenda). Da der Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung dem Willensbildungs- und Entscheidungsprozess dient, erstreckt er sich vor allem auf laufende Verfahren. Selbst im Verhältnis zu parlamentarischen Untersuchungsausschüssen kann er aber auch abgeschlossene Vorgänge betreffen (BVerfGE 67, 100, 139). Dem Bürger ist damit der Zugang zu diesem Kernbereich erst recht verschlossen.

Zu Absatz 2

Nach Abschluss des Verfahrens entfällt der Ausnahmegrund des § 4 Abs. 1. Dies ergibt sich bereits aus dem Tatbestandsmerkmal „solange“ in Absatz 1; Absatz 2 stellt dies nur klar. Dem Antragsteller ist nunmehr Zugang zu gewähren, solange nicht andere Schutzgründe, insbesondere des § 3, greifen. Da der Bürger den Zeitpunkt des Verfahrensabschlusses nicht immer selbst erkennen kann, legt Absatz 2 als Soll-Vorschrift der Behörde eine Informationspflicht auf. Der informierte Antragsteller kann entscheiden, einen neuen Antrag zu stellen.

Zu § 5 (Schutz personenbezogener Daten)

Die Vorschrift ist Spezialvorschrift gegenüber § 16 BDSG, der die Übermittlung personenbezogener Daten an nichtöffentliche Stellen betrifft. Der Zugang zu Information, die personenbezogene Daten enthält, ist nur in den Fällen des Absatzes 3 die Regel, weil der Staat über die Rechte Dritter nicht beliebig verfügen kann. Er sieht sich vielmehr den unterschiedlichen Ansprüchen verschiedener Rechtssubjekte gegenüber. Umgekehrt gilt auch das Recht des Dritten auf informationelle Selbstbestimmung nicht schrankenlos. Der Dritte muss grundsätzlich Einschränkungen seines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung im überwiegenden allgemeinen Interesse hinnehmen, soweit es nicht um den „letzten unantastbaren Bereich privater Lebensgestaltung“ geht, der der öffentlichen Gewalt schlechthin entzogen ist (Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung, statt aller BVerfGE 80, 363, 373 f.).

In vielen Fällen ergibt sich der Vorrang des Datenschutzes bereits aus § 3 Nr. 4 und § 5 Abs. 2, insbesondere hinsichtlich der Personalakten der Beamten, Angestellten und Arbeiter im öffentlichen Dienst. Im Einzelfall kann dem Datenschutzinteresse auch dadurch Rechnung getragen werden, dass die Behörde dem Informationssuchenden zwar eine Akteneinsicht verweigert, aber ihm stattdessen Auskunft erteilt.

Zu Absatz 1**Zu Satz 1**

Der Schutz personenbezogener Daten genießt grundsätzlich Vorrang vor dem Informationsinteresse des Antragstellers, wenn dieses Informationsinteresse nicht im Einzelfall überwiegt. Einer Zustimmung des Dritten bedarf es nicht. Vielmehr kann sich die Behörde über eine fehlende Zustimmung hinwegsetzen, wenn sie zu dem Ergebnis kommt, dass das Informationsinteresse des Antragstellers ein schutzwürdiges Interesse des Dritten überwiegt. Gleichwohl muss der Dritte vom Antrag auf Informationszugang informiert werden. Anders ist es nur, wenn ein Regelfall des § 5 Abs. 3 vorliegt (siehe Begründung zu § 8).

Stimmt der Dritte der Offenbarung seiner personenbezogenen Daten zu, so muss die Behörde aufgrund der Einwilligung auch dann dem Antrag auf Informationszugang stattgeben, wenn sie die Geheimhaltungsinteressen des Dritten für vorrangig hält. Die Einwilligung bedarf der Schriftform, soweit nicht wegen besonderer Umstände eine andere Form angemessen ist (§ 4a BDSG).

Im Rahmen der Interessenabwägung ist zugunsten des Antragstellers das Informationsinteresse der Allgemeinheit zu berücksichtigen. Die mit dem Informationsfreiheitsgesetz bezweckte Transparenz dient nicht nur dem Einzelnen, sondern ebenso der Öffentlichkeit insgesamt. Umgekehrt ist ein ausdrücklicher Ausschluss für den Fall unnötig, dass der Antragsteller überwiegend Privatinteressen verfolgt.

Zugunsten des Dritten ist bei der Interessenabwägung auch der Verwendungszusammenhang (insbesondere im sicherheitsbehördlichen Bereich) zu berücksichtigen.

Zu Satz 2

Soweit es um besondere Arten personenbezogener Daten im Sinne des § 3 Abs. 9 BDSG geht, ist nach Satz 2 die Einwilligung des Dritten zwingend erforderlich. § 3 Abs. 9 BDSG beruht auf Artikel 8 der Richtlinie 95/46/EG vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (ABl. EG Nr. L 281, S. 31). Dieser verpflichtet die Mitgliedstaaten, die Verarbeitung von Angaben über die rassische oder ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder philosophische Überzeugungen, Gewerkschaftszugehörigkeit, Gesundheit oder Sexualleben grundsätzlich zu untersagen.

Zu Absatz 2

In Ergänzung des § 3 Nr. 4 enthält Absatz 2 Satz 1 einen gesetzlichen Maßstab für die Interessenabwägung nach Absatz 1 bei Informationen, die einem Berufs- oder Amtsgeheimnis unterliegen. Auch hiervon kann die Zustimmung des Dritten befreien. Da es ein „Personalaktengeheimnis“ im engen Sinn nicht gibt, Personalakten nach § 90 Abs. 1 BBG, § 13 BAT/BAT-O oder § 13a MT Arb/MT Arb-O aber vertraulich zu behandeln und vor unbefugter Einsicht zu schützen sind, werden diese gesondert genannt. Gemeint sind damit Personalakten im materiellen Sinn, also alle Unterlagen einschließlich der in Dateien gespeicherten, die den Beschäftigten betreffen und in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Dienst- oder Arbeitsverhältnis stehen. Auch Akten aus Disziplinarverfahren, Arbeitsgerichtsprozessen und Beamtenrechtsprozessen sind damit geschützt. Darüber hinaus schützt Satz 1 diejenigen Unterlagen, die zwar den Beschäftigten betreffen, aber allgemein und nicht nur unmittelbar mit seinem Dienstverhältnis in Zusammenhang stehen (vgl. § 90 Abs. 1 Satz 2 BBG), also Niederschriften über Personalgespräche, Vorschläge zur Verwendungsplanung, Bewerbungen auf bestimmte Dienstposten, Vermerke über die Auswahl unter verschiedenen konkurrierenden Bewerbern.

Kein Berufs- oder Amtsgeheimnis ergibt sich aus der allgemeinen Pflicht zur Amtsverschwiegenheit, insbesondere nach § 61 BBG, § 39 BRRG, § 9 BAT/BAT-Ost, § 11 MTArb und § 14 SG. Das Gesetz liefe ansonsten leer. Einer förmlichen Befreiung, etwa nach § 61 Abs. 2 BBG, bedarf es nicht. Zwar zählt das Bundesverwaltungsgericht die Amtsverschwiegenheit zu den Hauptpflichten des Beamten. Sie diene in erster Linie dem Schutz dienstlicher Belange der Behörde, in zweiter Linie dem Schutz des von Amtshandlungen betroffenen Bürgers. Gleichwohl reicht die allgemeine Pflicht zur Amtsverschwiegenheit nur soweit, wie sie gesetzlich geregelt ist. In dem Umfang, in dem nach dem Informationsfreiheitsgesetz ein Anspruch auf Informationszugang besteht, greift die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit nicht.

Zu Absatz 3

Ergänzend zur Rückausnahme in § 4 Abs. 1 führt Absatz 3 diejenigen personenbezogenen Daten auf, deren Offenbarung das schutzwürdige Interesse des Dritten in der Regel nicht verletzt. Die Ausgestaltung als Regelvorschrift ermöglicht es, den Informationszugang in Ausnahmefällen abzulehnen, etwa wenn bereits der Umstand der Beteiligung an einem Verfahren geheimhaltungsbedürftig ist. Maßgebend

ist, ob der Dritte durch die Offenbarung der aufgeführten Daten der Gefahr spürbarer Nachteile ausgesetzt würde.

Zu Absatz 4

Absatz 4 stellt klar, dass die aufgeführten personenbezogenen Daten von Amtsträgern, die mit ihrer dienstlichen Tätigkeit zusammenhängen, grundsätzlich nicht nach Absatz 1 geschützt sind. Sie betreffen regelmäßig nur die amtliche Funktion. Anders ist es aber, wenn sie im konkreten Fall ausnahmsweise Bestandteil der Persönlichkeitsrechte des Bearbeiters sind. Ausnahmen können sich auch aus § 3 ergeben, etwa bei besonders umstrittenen Entscheidungen, wo die persönliche Schutzbedürftigkeit des Amtsträgers entgegenstehen kann.

Zu § 6 (Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen)

§ 6 Satz 1 und 2 tragen der Berufs- und Eigentumsfreiheit in den Artikeln 12 und 14 GG sowie – für fiskalisches Handeln der öffentlichen Hand – haushaltsrechtlichen Grundsätzen Rechnung. Die Regelungen orientieren sich an § 9 Abs. 1 der Neufassung des Umweltinformationsgesetzes.

Zu Satz 1

Zum geistigen Eigentum gehören insbesondere Urheber-, Marken-, Patent-, Gebrauchs- und Geschmacksmusterrechte. Durch den Anspruch auf Informationszugang, insbesondere das Recht auf Fertigung von Kopien, werden vor allem das Vervielfältigungsrecht nach § 16 UrhG und das Verbreitungsrecht nach § 17 UrhG berührt. Der Schutz auch geistigen Eigentums ist verfassungsrechtlich durch Artikel 14 Abs. 1 GG garantiert und wird daher in Satz 1 bekräftigt. Wo einfachrechtlich vorgesehen, kann sich auch eine Behörde auf geistiges Eigentum berufen. So kann eine Behörde beispielsweise Inhaber einer Marke sein (siehe § 7 Nr. 2 MarkenG). Amtliche Werke genießen andererseits gemäß § 5 UrhG keinen Urheberrechtsschutz. Dies betrifft rechtsschutz erst, wenn sie im amtlichen Interesse zur allgemeinen Kenntnisnahme veröffentlicht worden sind (§ 5 Abs. 2 UrhG). Soweit in den amtlichen Werken auf private Normwerke verwiesen wird, ohne deren Wortlaut wieder zu geben, können auch insoweit Urheberrechte dem Anspruch auf Informationszugang entgegenstehen.

Die Tätigkeit von Hochschulen und Forschungseinrichtungen in Kunst, Wissenschaft, Forschung und Lehre nach Artikel 5 Abs. 3 GG wird ebenfalls von Satz 1 erfasst.

Zu Satz 2

Ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis im Sinne von Satz 2 liegt vor, wenn Tatsachen, die im Zusammenhang mit einem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb stehen, nur einem begrenzten Personenkreis bekannt sind und nach dem erkennbaren Willen des Inhabers sowie dessen berechtigten wirtschaftlichen Interesse geheim gehalten werden sollen (vgl. BGH, NJW 1995, S. 2301). Es obliegt der Behörde, zu prüfen, ob ein berechtigtes und schutzwürdiges Interesse des Geschäftsinhabers an der Geheimhaltung anzuerkennen ist. Ob ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vorliegt, ist anhand der Besonderheiten des jeweils betroffenen Sach-

oder Rechtsgebiets zu bestimmen. Solche Regelungen finden sich insbesondere in § 17 UWG und § 203 StGB.

Ist der Dritte mit der Offenbarung der ihn betreffenden Information einverstanden, ist der Zugang zu gewähren.

Zu § 7 (Antrag und Verfahren)

Zu Absatz 1

Absatz 1 Satz 1 regelt die Zuständigkeit der Behörde. Erforderlich ist die Verfügungsbefugnis der Behörde über die Information. Diese besteht jedenfalls über ihre eigene von ihr selbst erhobene Information. Bei Information, die die Behörde von Dritten oder von anderen Behörden und Einrichtungen erhalten hat, ist unbeschadet der Ausnahmen im Informationsfreiheitsgesetz (etwa § 3 Nr. 4 und 7, § 5) maßgebend, ob die Behörde über diese Information kraft Gesetzes oder – gegebenenfalls stillschweigender – Vereinbarung ein eigenes Verfügungsrecht erhält.

Die fälschlich angegangene Behörde muss nach § 25 VwVfG den Antragsteller hierauf hinweisen. Welche Stelle in der Behörde über den Antrag entscheidet, richtet sich nach den jeweiligen innerbehördlichen Organisationsstrukturen.

Regelungen zur Präzisierung des Antrags und zur Beratung und Unterstützung durch die Behörde sind angesichts § 25 VwVfG (ähnlich den §§ 13 bis 16 SGB I) entbehrlich.

Wegen der Nichtförmlichkeit des Verwaltungsverfahrens (§ 10 VwVfG, § 9 SGB X) kann der Antrag schriftlich, mündlich – auch telefonisch – oder durch schlüssiges Handeln gestellt werden. Die elektronische Form steht der schriftlichen Form grundsätzlich gleich (§ 3a VwVfG).

Im Einzelfall darf die öffentliche Stelle jedoch einen schriftlichen Antrag oder eine Konkretisierung des Antrags verlangen. Obwohl Schriftform nicht allgemein nötig ist, muss die Behörde die Identität des Antragstellers feststellen können. Auch der Dritte muss über die Identität des Antragstellers unterrichtet werden, bevor er über seine Zustimmung zur Freigabe seiner personenbezogenen Daten oder seiner Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse entscheidet.

Satz 2 stellt klar, dass das Informationsfreiheitsgesetz keine Ansprüche gegen Private gewährt. Auch wenn sich eine Behörde zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben Privater bedient, bleibt sie selbst Anspruchsgegnerin für den Anspruch auf Informationszugang (siehe Begründung zu § 1 Abs. 1 Satz 1). Fällt es dem Antragsteller schwer, den richtigen Anspruchsgegner herauszufinden, hilft die Beratungspflicht des § 25 VwVfG.

Werden gleichförmige Anträge von mehr als 50 Personen gestellt, gelten die Verfahrenserleichterungen der §§ 17 ff. VwVfG entsprechend. Der Verweis ist erforderlich, weil §§ 17 ff. VwVfG unmittelbar nur für ein Verwaltungsverfahren gelten, während Satz 4 eine Vielzahl von Verfahren betrifft.

Aus § 1 folgt, dass die Behörde ausreichende räumliche und sächliche Mittel für einen Informationszugang bereitzustellen hat. Demgegenüber kann die Einrichtung von Computer-Arbeitsplätzen zurzeit noch nicht als selbstverständliche Voraussetzung für den Informationszugangsanspruch erwartet werden. Die technischen Voraussetzungen hierfür sind noch nicht in allen Behörden vorhanden.

Einen ablehnenden Bescheid muss die Behörde nach § 39 VwVfG begründen.

Zu Absatz 2

Zu Satz 1

Eine ausdrückliche Regelung zum teilweisen Informationszugang (als nur teilweise Ablehnung des Zugangsantrags) entspricht der Transparenz und Verhältnismäßigkeit. Der Informationszugang ist ohne Offenbarung der geheimhaltungsbedürftigen Information auch dann möglich, wenn diese Information ohne übermäßigen Verwaltungsaufwand abgetrennt, durch eine geschwärzte Kopie oder auf andere Weise zugänglich gemacht werden kann. Die Abtrennung oder Schwärzung ist kenntlich zu machen. Würde die Information durch Abtrennung oder Schwärzung verfälscht, ist der Zugang unbeschadet des § 7 Abs. 4 zu verweigern.

Schriftform für die Bescheidung des Antrags ist – auch für den Fall der Ablehnung – nicht vorgesehen. Nach § 37 Abs. 2 Satz 2 VwVfG kann der Antragsteller bei berechtigtem Interesse und unverzüglich geäußertem Verlangen ohnehin die schriftliche Bestätigung eines mündlich erlassenen Verwaltungsakts verlangen. Eine Ausnahme vom Grundsatz der Formfreiheit besteht nach § 8 Satz 2 bei der Beteiligung Dritter.

Zu Satz 2

Eine Unkenntlichmachung der Daten Dritter nach Absatz 1 Satz 1 ist auch möglich, sofern sich der Antragsteller damit einverstanden erklärt, es ihm also nur auf die mit diesen Daten in Zusammenhang stehenden allgemeinen Informationen ankommt. § 9 Abs. 1 Satz 2 ermöglicht damit eine schnellere Entscheidung der Behörde, weil ein Verfahren nach § 8 entbehrlich wird.

Zu Absatz 3

Die Behörde kann Auskünfte mündlich oder schriftlich erteilen. Einfache Auskünfte können demnach unmittelbar telefonisch oder per E-Mail erteilt werden, wobei die elektronische Kommunikation in § 3a VwVfG geregelt ist. § 1 Abs. 2 Satz 2 steht dem nicht entgegen, weil er die Art des Informationszugangs betrifft, nicht aber die Form der Auskunftserteilung (siehe Begründung zu § 1 Abs. 2). § 37 Abs. 2 Satz 2 VwVfG findet Anwendung.

Zu Absatz 4

Absatz 4 ermöglicht es dem Antragsteller, bei Einsichtnahme in Information Aufzeichnungen als Gedächtnishilfe zu fertigen und mitzunehmen. Ablichtungen und Ausdrucke kann er sich – vorbehaltlich urheberrechtlicher Vorschriften – fertigen. Daraus folgt ein Anspruch auf Ausdruck gespeicherter oder verfilmter Texte.

Zu Absatz 5

Die Behörde ist nach § 10 Satz 2 VwVfG gehalten, das Verfahren zügig durchzuführen. Wegen der besonderen Bedeutung eines zeitnahen Informationszugangs für das Anliegen dieses Gesetzes entspricht es aber der ratio legis, dass die Bescheidung des Antrags unverzüglich und nicht unter Ausschöpfung der gesetzlichen Fristen zu erfolgen hat. Satz 1

Nr. 1 stellt klar, dass die Regelfrist für die Zugänglichmachung der Information auf einen Monat festgelegt wird. Die zweimonatige Frist nach Nummer 2 gilt dann, wenn die Einmonatsfrist nicht eingehalten werden kann, weil die Informationen zu umfangreich und komplex sind, um sie in der Einmonatsfrist zur Verfügung zu stellen.

Zu § 8 (Verfahren bei Beteiligung Dritter)

§ 8 ist eine Verfahrensvorschrift. Wer Dritter ist, richtet sich nach § 2 Nr. 2. § 8 gilt danach für Personen, deren personenbezogene Daten, geistiges Eigentum, Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse betroffen sind. Das kann in bestimmten Fällen auch eine Behörde sein (siehe Begründung zu § 6 Satz 1). In diesem Fall jedoch finden die Vorschriften zur Beteiligung Dritter keine Anwendung.

Zu Absatz 1

Die Beteiligung erfolgt von Amts wegen. Eine Beteiligung nur auf ausdrücklichen Antrag des Antragstellers würde das Verfahren trotz der Beratungspflicht unnötig erschweren. Erklärt sich der Antragsteller von vornherein oder auf Nachfrage durch die Behörde einverstanden, die Daten des betroffenen Dritten unkenntlich zu machen, entfällt das Erfordernis der Beteiligung. Ebenso ist die Beteiligung unnötig, wenn sich der Dritte erkennbar nicht rechtzeitig äußern kann (Beispiel: beschränkte Erreichbarkeit des Dritten, etwa bei Auslandshaft) oder dessen erkennbare mutmaßliche Einwilligung.

Liegt ein Regelbeispiel des § 5 Abs. 3 vor, ist eine Beteiligung nur dann erforderlich, wenn die Behörde ausnahmsweise Anlass zu der Annahme hat, Belange des Dritten könnten überwiegen. Im Interesse des Datenschutzes sollte die Behörde den Antragsteller aber zunächst fragen, ob er hinsichtlich der Daten des Dritten einer Schwärzung oder Teileinsicht zustimmt.

Im Übrigen ist der Dritte auch dann zu beteiligen, wenn die Behörde im Einzelfall der Ansicht ist, dass sein Geheimhaltungsinteresse das Informationsinteresse des Antragstellers nicht überwiegt, da es durchaus möglich ist, dass die Behörde die Interessenlage des Dritten nicht umfassend kennt oder der Dritte selbst mit der Offenbarung der ihn betreffenden Information einverstanden ist.

Zu Absatz 2

Abweichend vom Grundsatz der Formfreiheit (vgl. § 7) erlässt die Behörde einen schriftlichen Bescheid, wenn ein Dritter beteiligt ist, der neben dem Antragsteller zu bescheiden ist. Damit soll zur erleichterten gerichtlichen Nachprüfbarkeit eine einheitliche Begründung sichergestellt werden.

Durch die Sätze 2 bis 4 ist die von der faktischen Gewährung des Informationszugangs verselbstständigte Entscheidung der Behörde ein Verwaltungsakt. Der Dritte kann einstweiligen Rechtsschutz gemäß § 80 Abs. 5 VwGO erlangen.

Zu § 9 (Ablehnung des Antrags; Rechtsweg)

Zu Absatz 1

Für die gänzliche oder teilweise Ablehnung des Antrags gelten die Fristen von einem Monat für die negative Bescheidung und zwei Monaten bei der Bescheidung beson-

ders umfangreicher und komplexer Sachverhalte nach § 7 Abs. 5.

Zu Absatz 2

Die Regelung dient der Verfahrensvereinfachung. Eine Befristung der Verweigerung ist vor diesem Hintergrund nicht erforderlich; unnötiger Verwaltungsaufwand wird vermieden.

Zu Absatz 3

Die Vorschrift soll die Behörde entlasten. Zu den allgemein zugänglichen Quellen gehört auch das Internet. Mit der Zumutbarkeitsklausel werden die individuellen Umstände des Antragstellers berücksichtigt, wie z. B. Behinderung, technische Ausstattung und Wohnsitz. Für behinderte Menschen ist das Behindertengleichstellungsgesetz als Querschnittsnorm zu beachten. Ebenfalls zulässig ist ein Verweis auf behördliche Publikationen, unabhängig davon, ob diese kostenlos oder zu Marktpreisen erhältlich sind (vgl. Begründung zu § 10).

Bereits nach allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen des Rechtsmissbrauchs werden querulatorische Anträge weder entgegengenommen noch bearbeitet.

Zu Absatz 4

Das nach Satz 2 abweichend von § 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO vorgesehene Vorverfahren soll die Selbstkontrolle der Verwaltung stärken und die Verwaltungsgerichte entlasten. Auch betroffene Dritte müssen zunächst Widerspruch einlegen.

Legt eine Behörde eine als Verschlussache (vgl. § 3 Nr. 4) eingestufte Information gemäß § 99 Abs. 1 VwGO nicht vor, kann die Rechtmäßigkeit der Verweigerung in einem in-camera-Verfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO überprüft werden.

Zu § 10 (Gebühren und Auslagen)

Gebühren und Auslagen werden nach Verwaltungsaufwand, jedoch nicht notwendig kostendeckend erhoben. Näheres regelt eine Rechtsverordnung.

Zu den Absätzen 1 und 2

In Anlehnung an § 12 Abs. 1 Satz 1 der Neufassung des Umweltinformationsgesetzes sind Gebühren auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so zu bemessen, dass der Informationszugang wirksam in Anspruch genommen werden kann. Die Gebühren dürfen also nicht abschreckend wirken. Bei Ablehnung des Antrags dürfen keine Gebühren erhoben werden. Einfache Auskünfte sind kostenfrei; hierunter können insbesondere mündliche Auskünfte ohne Rechercheaufwand fallen. Sonst können je nach Verwaltungsaufwand Gebühren bis zu 500 Euro erhoben werden; dies ist ein Höchstsatz.

Um Wettbewerbsnachteile privater Informationsdienstleister zu vermeiden, wird der Bund wegen § 1 UWG und § 20 Abs. 1 GWB jedenfalls dann Kosten für die Weitergabe von Information erheben müssen, wenn es sich um kommerziell aufbereitete Mehrwertinformation handelt.

Publikationen mit zielgruppen- oder fachspezifischen Zusammenstellungen, die von Informationsdienstleistern wie dem Statistischen Bundesamt veröffentlicht werden, oder Geobasis- und Geofachdaten unterfallen nicht § 10. Diese Information kann weiterhin mit angemessenem Gewinn verkauft werden.

Zu Absatz 3

Tatbestand und Höhe (Satz) der Gebühren werden durch Rechtsverordnung bestimmt. Diese soll sich an der Umweltinformationskostenverordnung orientieren. Die Rücknahme des Auskunftsantrags ist nach Satz 2 kostenfrei.

Zu § 11 (Veröffentlichungspflichten)

Zu Absatz 1

Ein Anspruch auf aktive Informationspolitik ermöglicht dem Bürger einen Überblick, welche Information es bei welchen Behörden gibt. Im Ausland sind umfangreiche Informationsverzeichnisse gängig (etwa Schweden, Frankreich, USA). In Deutschland sollen zunächst Verzeichnisse errichtet werden, die vorhandene Informationssammlungen und -zwecke erkennen lassen.

Zu Absatz 2

Durch Organisationspläne werden Aufbau, Zusammenarbeit, Weisungsbefugnisse, Zuständigkeiten und Aufgabenwahrnehmung innerhalb der Behörde erkennbar. Aktenpläne geben eine konkretisierte Übersicht über den Aufgabenbereich. Auch hinsichtlich dieser nach Absatz 2 allgemein, d. h. nicht nur auf Antrag wie nach § 5 Abs. 4, zugänglich zu machenden Pläne gelten allerdings die Ausnahmetatbestände des Gesetzes. Die Form des Zugangs richtet sich nach § 1 Abs. 2.

Geschäftsverteilungspläne, die Namen, dienstliche Rufnummer und Aufgabenbereich des einzelnen Mitarbeiters enthalten, unterliegen nicht der Offenlegungspflicht des Absatzes 2. Sie sind als sonstige amtliche Information – vorbehaltlich etwaiger Ausnahmetatbestände – nur auf Antrag mitzuteilen. Dies dient der persönlichen Sicherheit der Mitarbeiter, deren Arbeitsfähigkeit und dem behördlichen Interesse an einer ordnungsgemäßen Aufgabenwahrnehmung.

Zu Absatz 3

Absatz 3 ist eine Internetklausel: Die Behörden sollen das Internet nutzen, um Informationen ebenso wie vorhandene Pläne und Verzeichnisse allgemein zugänglich zu machen. Gleiches gilt für weitere Informationen, insbesondere solche, bei denen ein Informationsinteresse der Bürger zu erwarten ist. Aktive Verbreitung von Informationen nach diesem Gesetz durch die Behörden dient zugleich der Verfahrensvereinfachung. Die individuelle Bearbeitung von Informationsanträgen wird reduziert (vgl. auch § 9 Abs. 3). Der Zugang behinderter Menschen ist durch Beachtung des Gleichstellungsgesetzes als Querschnittsnorm zu wahren.

Zu § 12 (Bundesbeauftragter für die Informationsfreiheit)

Zu Absatz 1

Der Bundesdatenschutzbeauftragte wird zugleich Beauftragter für die Informationsfreiheit (siehe Folgeänderung in

§ 13). Erfahrungen im Ausland und in den Ländern, die bereits über Informationsfreiheitsgesetze verfügen, zeigen, dass ein Beauftragter bürgernah Informationsfreiheit und Datenschutz in Ausgleich bringen kann.

Zu Absatz 2

Die Möglichkeit, den Bundesbeauftragten anzurufen, entspricht dem Anrufungsrecht nach § 21 BDSG. Dies trägt zur außergerichtlichen Streitschlichtung bei, ist aber keine Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Klage nach § 9 Abs. 4. Vielmehr kann jedermann, sei es der Antragsteller, sei es der Dritte, den Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit anrufen, anstelle oder zusätzlich zu einer gerichtlichen Klage.

Zu Absatz 3

Absatz 3 stellt klar, dass bestimmte Aufgaben des Bundesbeauftragten nach dem Bundesdatenschutzgesetz sich auch auf seine Funktion als Beauftragter für die Informationsfreiheit erstrecken, beispielsweise die Erstellung eines Tätigkeitsberichts.

Zu § 13 (Änderung anderer Vorschriften)

Zu Absatz 1

Absatz 1 führt in das Bundesdatenschutzgesetz die Amtsbezeichnung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit ein, eine Folgeänderung zur Aufgabennorm des § 12 Abs. 1.

Zu Absatz 2

Absatz 2 orientiert sich an § 10 Abs. 7 des brandenburgischen Archivgesetzes. Danach finden Schutzfristen keine Anwendung auf Akten, die nach dem dortigen Akteninformativgesetz einsehbar waren. Nach dem bisherigen § 5

Abs. 4 BArchG, jetzt § 5 Abs. 4 Satz 1 BArchG, gelten die in den Absätzen 1 bis 3 vorgesehenen Schutzfristen nicht für solche Unterlagen, die bereits bei ihrer Entstehung zur Veröffentlichung bestimmt waren. Daran knüpft der neue zweite Satz an. Es wäre widersprüchlich, Information, die zugänglich gemacht werden durfte, während sie noch im Verwaltungsgebrauch war, nach Abgabe an das Bundesarchiv strengeren Voraussetzungen zu unterwerfen.

Zu § 14 (Bericht und Evaluierung)

Der Bund erlässt erstmals ein Gesetz zum allgemeinen Zugang zu amtlichen Informationen des Bundes. Vor einer Entscheidung darüber, ob und inwieweit sich dieses Gesetz in seiner Anwendung bewährt hat, sind die praktischen Erfahrungen auszuwerten. An dem mehrstufigen Verfahren sind Bundestag, Bundesregierung und der Bundesbeauftragte für die Informationsfreiheit nach § 12 beteiligt. Innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes erstattet der Bundesbeauftragte für Informationsfreiheit seinen ersten Bericht, im dritten Jahr unterrichtet die Bundesregierung den Deutschen Bundestag über ihre Erfahrungen mit dem Gesetz. Bis zum Ende des darauf folgenden Jahres wird der Deutsche Bundestag auf wissenschaftlicher Grundlage das Gesetz evaluieren, um auch angesichts der Befristung das weitere gesetzgeberische Vorgehen vorzubereiten. Es wird zu prüfen sein, ob der Deutsche Bundestag mit der Durchführung z. B. seinen wissenschaftlichen Dienst oder ein externes Forschungsinstitut beauftragt, wobei es gegebenenfalls ratsam sein könnte, sich auch für eine externe Vergabe des Sachverstandes seines wissenschaftlichen Dienstes zu bedienen.

Zu § 15 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten und die zunächst fünfjährige Geltungsdauer des Gesetzes. Die Befristung hängt mit der Bewertung nach § 14 zusammen.

