

1 **Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft**
2 **Projektgruppe Demokratie und Staat**
3 **Alternativtext der Fraktionen CDU/CSU und FDP zu Kapitel 3.3**

6 **Kapitel 3**

8 **Anstelle von Kapitel 3.3 beantragt die Koalition den nachfolgenden Text zu beschließen:**

10 **3.3 Informationsfreiheit und Informationszugang**

12 **3.3.1 Informationsfreiheit**

14 Unter Informationsfreiheit wird das grundrechtlich verankerte Recht, sich aus allgemein zu-
15 gänglichen Quellen zu informieren, verstanden. Dieses Recht bildet die Grundlage für die der
16 Meinungsäußerung vorausgehenden Meinungsbildung dar. Sie ist ein staatsgerichtetes *Ab-*
17 *wehrrecht* und enthält eine *objektivrechtliche Komponente*.¹ Insofern sichert es den Zugang zu
18 allgemein zugänglichen Informationsquellen gegen staatliche Beschränkungen, gewährt dabei
19 jedoch keinen generellen Anspruch auf Verschaffung von Informationen oder Eröffnung von
20 Informationsquellen.² Nur wenn Informationsquellen in staatlicher Verantwortung bereits
21 allgemein zugänglich sind, kann ein Akteneinsichts- oder Auskunftsanspruch (auch) aus Art.
22 5 Abs. 1 S. 1 GG im Zusammenwirken mit anderen Vorgaben folgen.³ Denn das Grundrecht
23 umfasst ein gegen den Staat gerichtetes Recht auf Zugang in Fällen, in denen eine im staatli-
24 chen Verantwortungsbereich liegende Informationsquelle aufgrund rechtlicher Vorgaben zur
25 öffentlichen Zugänglichkeit bestimmt ist, der Staat den Zugang aber verweigert.⁴
26 Im Umkehrschluss bestehen zudem keine grundgesetzlich normierten *Auskunftspflichten der*
27 *Behörden*.⁵

29 **3.3.2 Überblick über den Zugang zu staatlichen Informationen**

31 Ein allgemeiner Anspruch für jeden auf Zugang zu amtlichen Informationen, unabhängig von
32 einer direkten persönlichen Betroffenheit bzw. ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu
33 müssen ist in Deutschland mit dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG) am 1. Januar 2006 in
34 Kraft getreten. Zuvor gab es in vier Ländern bereits vergleichbare gesetzliche Regelungen.
35 Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes regelt dabei den Zugang zu amtlichen Informati-
36 onen von Bundesbehörden. Die mittlerweile 11 Informationsfreiheitsgesetze der Länder re-
37 geln den Zugang zu Informationen von Landesbehörden. Dabei variiert die Bezeichnung der
38 jeweiligen Gesetze, d.h. in Brandenburg beispielsweise gibt es das Akteneinsichts- und In-
39 formationszugangsgesetz (AIG). In Bremen existiert ein Gesetz über die Freiheit des Zugangs
40 zu Informationen für das Land Bremen.

¹ AK-GG/Hoffmann-Riem Art 5 Abs 1, 2 Rn 112; Sachs/Bethge GG Art 5 Rn 58

² BVerfGE 103, 44, 59 f = NJW 2001, 1633

³ Jarass in Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 11. Auflage 2011, Art. 5 Rn. 16a, 20

⁴ BVerfGE 103, 44 [60]

⁵ (BVerfGE 103, 44, 59 f = NJW 2001, 1633 – ntv; s auch BVerwGE 70, 310, 313 = NJW 1985, 1655; 85, 283, 284 = NJW 1991, 118;.

42 Neben diesem allgemeinen Informationszugangsrecht gibt es weitere Gesetze, die einen In-
43 formationszugang gewährleisten (z. B. das Umweltinformationsgesetz, das Verbraucherin-
44 formationsgesetz, das Bundesarchivgesetz und das Stasi-Unterlagen-Gesetz). Darüber hinaus
45 enthalten auch viele andere allgemeine Gesetze, Zugangsmöglichkeiten zu staatlichen Infor-
46 mationen (z. B. § 29 VwVfG). Oft sind diese Informationsangebote jedoch an ein berechtigtes
47 Interesse oder aber eine persönliche Betroffenheit geknüpft. Der Umfang des Auskunfts-
48 spruchs ist gleichwohl identisch mit dem nach Informationsfreiheitsgesetz. Für Angehörige
49 der Presse und der Medien gibt es zudem Spezialregelungen in den entsprechenden Landesge-
50 setzen.

51

52 **3.3.3 Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG)**

53

54 Das IFG dient in erster Linie der demokratischen Meinungs- und Willensbildung, indem die
55 demokratischen Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger durch eine Verbesserung des
56 Informationszugangs gestärkt werden sollen. Auch ist die intendierte Kontrollfunktion her-
57 vorzuheben, die sich durch eine verstärkte Transparenz staatlichen Handelns ergibt und die
58 zur Ergänzung neben staatliche Kontrollmechanismen tritt.⁶

59

60 Abgesehen von weitergehenden bereichsspezifischen Informationszugangsregelungen galt bis
61 zum Inkrafttreten des IFG das Prinzip der beschränkten Aktenöffentlichkeit und der Vertrau-
62 lichkeit der Verwaltung. Informationsrechte waren für das laufende Verwaltungsverfahren
63 vorgesehen und hatten eine eigene Betroffenheit zur Voraussetzung. Sofern keine speziellen
64 (fach-)gesetzlichen Informationszugangsregelungen bestanden, existierte ein Anspruch auf
65 ermessensfehlerfreie behördliche Entscheidung, wobei der Antragsteller ein berechtigtes Inte-
66 resse nachzuweisen hatte.

67

68 Die Konzeption des IFG zeichnet sich durch einen voraussetzungslosen Anspruch auf Zugang
69 zu amtlichen Informationen des Bundes aus (§ 1 Abs. 1 IFG). Der freie Informationszugang
70 wird zum Grundsatz erhoben und Beschränkungen des freien Informationszuges sind die
71 Ausnahme. Dabei ist der Anspruch aus § 1 Abs. 1 IFG ein eigener, verfahrensunabhängiger
72 Anspruch. Anspruchsberechtigt ist jeder, d.h. neben Deutschen und Ausländern im In – und
73 Ausland auch juristische Personen des Privatrechts. Auch nach Inkrafttreten des IFG gehen
74 jedoch die bereichsspezifischen Informationszugangsgesetze⁷ dem Anwendungsbereich des
75 IFG nach § 1 Abs. 3 IFG vor.

76

77 Die Tatbestände, die Ausnahmen vom Informationszugang regeln und die dem Schutz öffent-
78 licher Belange und privater Interessen dienen, sind im IFG abschließend benannt (vgl. §§ 3-6
79 IFG). Die Grenzen des Anspruchs aus § 1 Abs. 1 IFG sind eng auszulegen⁸. Die Darlegungs-
80 und Beweislast liegt bei der Behörde. Die Ausnahmegründe sind teilweise als sog. absolute
81 Verweigerungsgründe (§§ 3 und 6 IFG) ausgestaltet, sodass bei Vorliegen der Tatbestandsvo-
82 raussetzungen der Antrag auf Informationszugang abgelehnt werden muss. Daneben bestehen
83 relative Verweigerungsgründe (§§ 4 und 5 IFG), bei denen die Behörde über Ermessens- und
84 Abwägungsspielräume verfügt. Des Weiteren ist im IFG eine einzige Bereichsausnahme nor-

⁶ Vgl. BT-Drs. 15/4493 vom 14.12.2004

⁷ Siehe 3.3.2

⁸ Vgl. Gesetzesbegründung, BT-Drs. 15/4493, S. 9.

85 miert (§ 3 Nr. 8 IFG)⁹, mit der u.a. Auskunftsrechte gegenüber den Nachrichtendiensten aus-
86 geschlossen sind. Im Einzelnen betrifft der Katalog des § 3 IFG den Schutz von besonderen
87 öffentlichen Belangen und § 4 IFG den Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses. § 5
88 IFG behandelt den Schutz personenbezogener Daten und § 6 IFG regelt den Schutz des geis-
89 tigen Eigentums sowie den Schutz von Betriebs – und Geschäftsgeheimnissen.¹⁰

90

91 Die Verfahrensregelungen finden sich in den §§ 7 – 9 IFG.¹¹ Danach ist der Anspruch durch
92 einen Antrag geltend zu machen, wodurch ein eigenständiges Verwaltungsverfahren¹² einge-
93 leitet wird. Dabei findet das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) Anwendung, soweit das
94 IFG hierzu keine besonderen Regelungen enthält. Über den Antrag wird in der Regel durch
95 Verwaltungsakt entschieden. Bei einer Verfahrensbeteiligung Dritter ist die Entscheidung
96 durch einen schriftlichen Verwaltungsakt, der auch dem Dritten bekannt zu geben ist, zwin-
97 gend vorgeschrieben (§ 8 IFG). Die begehrten Auskünfte können mündlich, schriftlich oder
98 elektronisch erteilt werden, wobei die Information bei Gewährung unverzüglich zugänglich zu
99 machen ist, d.h. der Informationszugang soll innerhalb eines Monats erfolgen (§ 7 Abs. 5 Sät-
100 ze 1 und 2 IFG). Bei Ablehnung sind Widerspruch und Verpflichtungsklage zulässig (§ 9
101 Abs. 4 Satz 1 IFG), wobei ein Widerspruchsverfahren auch dann durchzuführen ist, wenn die
102 Entscheidung von einer obersten Bundesbehörde (Ministerium) getroffen wurde (§ 9 Abs. 4
103 Satz 2 IFG). Die Behörde kann Gebühren und Auslagen bis zu 500 Euro erheben, jedoch ist
104 für die Erteilung einfacher Auskünfte diese Möglichkeit ausgeschlossen (§ 10 Abs. 1 Satz 2
105 IFG). Auch sind die Gebühren und Auslagen so zu bemessen, dass der Anspruch aus § 1 Abs.
106 1 IFG wirksam in Anspruch genommen werden kann (§ 10 Abs. 2 IFG).

107

108 In § 11 IFG sind sodann Veröffentlichungspflichten für die Behörden geregelt, die unabhän-
109 gig von einem Antrag zu erfüllen sind, wie bspw. das Führen von Verzeichnissen.

110

111 Der Innenausschuss des Deutschen Bundestages hat am 23. Februar 2011 beschlossen, dass
112 geltende Recht gemäß § 14 S. 2 IFG zu evaluieren. Am 24. Mai 2012 hat das Institut für Ge-
113 setzesfolgenabschätzung und Evaluation eine umfangreiche Evaluation vorgelegt¹³. Inhalt der
114 Evaluation ist eine Untersuchung sowohl des rechtswissenschaftlichen Teils als auch des so-
115 zialwissenschaftlich-empirischen Teils. In der rechtswissenschaftlichen Analyse wurden ins-
116 besondere die Schutzvorschriften der §§ 3 – 6 IFG einer vertieften Analyse unterzogen. Ne-
117 ben der Auswertung der bislang zum IFG Bund ergangenen Rechtsprechung wurden auch die
118 Kommentarliteratur sowie rechtsvergleichende und europarechtliche Bezüge in die Betracht-
119 ung integriert. Im sozialwissenschaftlich-empirischen Teil haben die Veröffentlichungspflichten
120 von Behörden im Sinne von § 11 IFG einen Schwerpunkt gebildet.

121

⁹ Sonst allenfalls *Teil-Bereichsausnahmen*.

¹⁰ Vgl. hierzu auch Das Informationsfreiheitsgesetz und der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen Kloepfer/ Greve NVwZ 2011, 577 ff.

¹¹ Nichtförmliches Verwaltungsverfahren nach § 10 Satz 1 VwVfG.

¹² Nicht förmliches Verwaltungsverfahren im Sinne der §§ 9 ff. VwVfG

¹³ Evaluation des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes - Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) im Auftrag des Innenausschusses des Deutschen Bundestages, Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation, Mai 2012; abzurufen unter

http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Analysen_und_Gutachten/Gutachten_IFG.pdf

122 **3.3.4 Informationszugang nach europäischem Recht**

123

124 Auf europäischer Ebene ist zunächst Artikel 42 Charta der Grundrechte der Europäischen
125 Union zu beachten, der als Bürgerrecht das Recht auf Zugang zu Dokumenten festschreibt.
126 Danach haben „die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristi-
127 sche Person mit Wohnsitz oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat (...) das Recht
128 auf Zugang zu den Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union,
129 unabhängig von der Form der für diese Dokumente verwendeten Träger.“ Artikel 42 der
130 Charta bindet im Wesentlichen nur die Union und ihre Stellen, da diese Vorschrift allein Do-
131 kumente betrifft, die im Besitz von EU-Stellen sind. Für die Mitgliedstaaten und deren Stellen
132 besteht die Pflicht, den Zugang zu Dokumenten nicht zu behindern. In den Verträgen ist das
133 Recht auf Zugang zu Dokumenten in Art. 15 Abs. 3 AEUV verankert und das dazugehörige
134 Verfahren in der Transparenzverordnung¹⁴ geregelt.

135

136 **3.3.5 Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit**

137

138 Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz erhielt mit Inkrafttreten des Informationsfrei-
139 heitsgesetzes des Bundes am 1. Januar 2006 weitere Zuständigkeit aus dem Bereich der In-
140 formationsfreiheit. So ist er Anlaufstelle für Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern,
141 dient als Berater des Deutschen Bundestages und der Bundesregierung sowie allen öffentli-
142 chen Stellen des Bundes in Fragen der Informationsfreiheit. Darüber hinaus kontrolliert er den
143 Umgang der Behörden mit dem IFG und unterrichtet hierüber die Öffentlichkeit in einem
144 zweijährlichen Rhythmus mit einem eigenen Tätigkeitsbericht.

145

146 **3.3.6 Chancen und Herausforderungen im Bereich des Informationszugangs**

147

148 Die Chancen eines weit ausgestalteten einfachgesetzlichen Rechts auf Informationszugang
149 liegen in einer vernetzten Welt auf der Hand. Je mehr Informationen jedem Einzelnen zur
150 Verfügung stehen, desto einfacher und schneller kann er sich selbst eine Meinung bilden und
151 somit aktiv an öffentlichen Diskursen teilnehmen und teilhaben. Wissen ist eine wichtige Vo-
152 raussetzung für eine aktive und qualifizierte Teilhabe sowie für Transparenz. Durch einen
153 weiten Informationszugang kann zugleich eine wirksame Kontrolle und Vorbeugung gegen
154 mögliche Korruption. Ein bürgerfreundlich ausgestaltetes Recht auf Zugang zu staatlichen
155 Informationen kann dabei vorhandenes Vertrauen in die Verwaltung mehren.

156

157 Als Beispiel kann das Projekt „fragdenstaat.de“ genannt werden. Hier sind insgesamt 837
158 Behörden aufgelistet, an die unmittelbar eine Frage gestellt werden kann. Die Anfrage und der
159 Kommunikationsverlauf sind frei einsehbar. Die Beiträge können zudem kommentiert wer-
160 den.

161

162 Allerdings unterliegt das Recht auf Informationsfreiheit auch in einer digitalen Gesellschaft
163 den Schranken des Art. 5 Abs. 2 GG. Eine Grenze können öffentliche und private Belange
164 bilden. Eine wesentliche Herausforderung für die Zukunft besteht zudem darin, die grundge-
165 setzlich gebotenen Abgrenzungen zwischen dem Recht auf Informationsfreiheit und mögli-
166 cherweise kollidierenden Grundrechten Dritter oder sonstigen Verfassungsrechts oder aber

¹⁴ VO (EG) Nr. 1049/2001

167 dem Interesse des Staates auf Geheimhaltung von sicherheitssensiblen Informationen vorzu-
168 nehmen.¹⁵

169

170 Darüber hinaus wirft auch die praktische Umsetzung des Zugangs zu Informationen Fragen
171 auf. So können derzeit umfangreiche Auskunftsanfragen, wenn sie beispielsweise Zeiträume
172 von einem oder gleich mehreren Jahrzehnte umfassen, zu einem erheblichen Aufwand für die
173 betroffenen Auskunftsstellen führen. Dieser ist in der Regel weder personell noch finanziell in
174 den entsprechenden Auskunftsstellen zuvor abgebildet worden, was zu einer Verlängerung
175 der Bearbeitungszeit führen kann. Solange noch keine vollständige Digitalisierung aller vor-
176 handenen Aktenbestände in der Verwaltung erfolgt ist, stellt sich daher auch die Frage, wie
177 hiermit umzugehen ist.

178

179 Darüber hinaus wird auch über die Empfehlungen aus der Evaluation vom 22. Mai 2012¹⁶, u.
180 a. zu den Teilbereichen Antrag und Verfahren, Ausschlussgründe und besondere öffentliche
181 Belange weiterhin zu diskutieren sein.

¹⁵ Vgl hierzu exemplarisch Urteil des BVerwG vom 03.11.2011 – 7 C 3/11; DVBl 2012, 176 und Urteil des VG Berlin vom 01.12.2011 – 2 K 91/11;

¹⁶ siehe Fußnote 23