

# ENQUETE-KOMMISSION INTERNET UND DIGITALE GESELLSCHAFT

**Deutscher Bundestag**

Enquete-Kommission  
Internet und digitale Gesellschaft

Ausschussdrucksache

17(24)056

TOP 1 am 26.11.2012

16.11.2012

## ENTWURF

---

### Projektgruppe Demokratie und Staat

Textentwürfe zu den Kapiteln 1 und 3 der Bestandsaufnahme

**18. Sitzung der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft**

**26.11.2012**

1	<b>Inhaltsverzeichnis</b>	
2		
3	<b>KAPITEL 1</b> .....	<b>3</b>
4	1.4.2.5.1 Anonymität im Internet .....	3
5	1.4.2.5.2 Anonyme bzw. pseudonyme Nutzung von sozialen Netzwerken .....	6
6	1.4.2.5.3 Fazit .....	8
7	<b>KAPITEL 3</b> .....	<b>9</b>
8	3.2.1.1 Der IT-Planungsrat .....	9
9	3.2.5 Regieren und Verwalten in der digital vernetzten Welt: Chancen und Herausforderungen	
10	von E-Government .....	12
11	3.3 Informationsfreiheit und Informationszugang .....	22
12	3.3.1 Die Informationsfreiheit und ihre verfassungsrechtliche Verankerung in Deutschland	
13	und Europa .....	22
14	3.3.2 Überblick über den Zugang zu staatlichen Informationen .....	27
15	3.3.3 Das Informationsfreiheitsrecht des Bundes .....	28
16	3.3.4 Informationsfreiheit und –zugang nach europäischem Recht .....	29
17	3.3.5 Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit .....	30
18	3.3.6 Evaluierungsverfahren im Bereich des VIG und des IFG .....	31
19	3.3.7 Rechtsprechung zum Informationszugangsrecht .....	34
20	3.3.8 Aktuelle Diskussionsschwerpunkte beim Informationszugangsrecht .....	34
21	3.3.9 Chancen und Herausforderungen im Bereich des Informationszugangs .....	36
22		

23 **KAPITEL 1**

24

25 **1.4.2.5.1 Anonymität im Internet**

26

27 Gerade angesichts der zunehmend ubiquitären, alltäglich gewordenen digitalen Erfassung  
28 nimmt der Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung und des allgemeinen Per-  
29 sönlichkeitsrechts eine besondere Rolle ein. Die konkrete Umsetzung eines Rechts auf Ano-  
30 nymität wirft aber auch schwierige rechtliche und technische Fragen auf. So kann beispiels-  
31 weise ein anonymes Handeln aus technischen Gründen im Internet nicht immer gewährleistet  
32 werden. Darüber hinaus können auch andere Rechtsgüter im Rahmen einer Güterabwägung  
33 zu einer Einschränkung des Rechts führen. In der rechtlichen Würdigung ist zudem zwischen  
34 rechtlichen Vorgaben zur Identifizierbarkeit und zwischen der freiwilligen Offenbarung der  
35 eigenen Identität zu unterscheiden.<sup>1</sup>

36

37 Auch der verfassungsrechtliche Schutz der Kommunikation ist komplex und in Einzelfragen  
38 durchaus umstritten. Er kann daher nachfolgend hier nur skizziert werden.

39

40 Wenn es um die aktive anonyme Kommunikation geht, geraten zunächst die Kommunikati-  
41 onsfreiheiten ins Blickfeld. Hier ist Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG, die Meinungsfreiheit, betroffen,  
42 auch anonym Geäußertes ist grundsätzlich geschützt. Gemäß § 13 Abs. 6 TMG sind Dienst-  
43 eanbieter gesetzlich verpflichtet, die Nutzung von Telemedien und ihre Bezahlung anonym  
44 oder unter Pseudonym zu ermöglichen, soweit dies technisch möglich und zumutbar ist. Sie  
45 müssen darüber hinaus den Nutzer über diese Möglichkeit informieren. Damit soll von vorn-  
46 herein die Entstehung personenbezogener Daten verhindert werden und somit dem Recht auf  
47 informationelle Selbstbestimmung nach Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG Rechnung  
48 getragen werden.

49

50 Diese Entscheidung des Gesetzgebers findet auch bei der Nutzung von Angeboten zur politi-  
51 schen Partizipation und Kommunikation Anwendung. Hinzu kommt, dass sich nach der  
52 Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs<sup>2</sup> auch aus der grundgesetzlich geschützten Mei-  
53 nungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG das Recht auf eine anonyme Nutzung des Internets  
54 zur Meinungsäußerung herleiten lässt. Im Rahmen der „Spickmich-Entscheidung“ des Bun-

---

<sup>1</sup> Siehe hierzu auch das Kapitel Datenschutz, Persönlichkeitsrechte

<sup>2</sup> „Spickmich-Entscheidung“ Urteil vom 23.06.2009 – Az.: VI ZR 196/08

55 desgerichtshofs<sup>3</sup> ging es um die Zulässigkeit personenbezogener Bewertungsportale (in die-  
56 sem Falle von Lehrern) im Internet. Zum Wert der anonymen Kommunikation führte der  
57 BGH darin aus:

58

59 *„[38] Die Datenerhebung ist auch nicht deshalb unzulässig, weil sie wegen der be-*  
60 *grenzten Anzahl der anonymen Bewertungen ungeeignet wäre, das Interesse der Nut-*  
61 *zer zu befriedigen. Die anonyme Nutzung ist dem Internet immanent (vgl. Senat VersR*  
62 *2007, 1004, 1005 [= MMR 2007, 518]). Dementsprechende Regelungen zum Schutz*  
63 *der Nutzerdaten ggü. dem Diensteanbieter finden sich in den §§12 ff. TMG, den Nach-*  
64 *folgeregelungen zu §4 Abs. 4 Nr.10 TDG. Eine Beschränkung der Meinungsäuße-*  
65 *rungsfreiheit auf Äußerungen, die einem bestimmten Individuum zugeordnet werden*  
66 *können, ist mit Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG nicht vereinbar. Die Verpflichtung, sich na-*  
67 *mentlich zu einer bestimmten Meinung zu bekennen, würde nicht nur im schulischen*  
68 *Bereich, um den es im Streitfall geht, die Gefahr begründen, dass der Einzelne aus*  
69 *Furcht vor Repressalien oder sonstigen negativen Auswirkungen sich dahingehend*  
70 *entscheidet, seine Meinung nicht zu äußern. Dieser Gefahr der Selbstzensur soll durch*  
71 *das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung entgegengewirkt werden (vgl. Ballhau-*  
72 *sen/Roggenkamp, K&R 2008, 403, 406).“*

73

74 Diese Wertung steht im Einklang mit früheren Entscheidungen des Bundesverfassungsge-  
75 richts zur Meinungsfreiheit. Demnach verleiht die grundrechtlich geschützte Meinungsfreiheit  
76 als „unmittelbarster Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit in der Gesellschaft“<sup>70</sup> dem  
77 Einzelnen das Recht, autonom darüber zu entscheiden, ob er seine Identität in der Kommuni-  
78 kation zu erkennen gibt.

79

80 Die Ermöglichung einer anonymen und pseudonymen Nutzung basiert zudem auf den Vorga-  
81 ben der Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 12. Juli  
82 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der  
83 elektronischen Kommunikation (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation).  
84 Dort heißt es in den Erwägungsgründen, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten auf  
85 das erforderliche Mindestmaß und die Verwendung anonym oder pseudonymer Daten be-  
86 schränkt werden soll. Die Begriffe „anonymisieren“ und „pseudonymisieren“ werden im Bun-  
87 desdatenschutzgesetz (BDSG) in § 3 „Weitere Begriffsbestimmungen“ definiert. Unter dem

---

<sup>3</sup> BGHZ 181, 328 = NJW 2009, 2888 = MMR 2009, 608 „Spickmich“

88 Begriff anonymisieren wird die Veränderung personenbezogener Daten derart verstanden,  
89 „dass die Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse nicht mehr oder nur mit  
90 einem unverhältnismäßig großen Aufwand an Zeit, Kosten und Arbeitskraft einer bestimmten  
91 oder bestimmaren natürlichen Person zugeordnet werden können.“ Mit dem Begriff  
92 „pseudonymisieren“ ist „das Ersetzen des Namens und anderer Identifikationsmerkmale durch  
93 ein Kennzeichen“ gemeint, „zu dem Zweck, die Bestimmung des Betroffenen auszuschließen  
94 oder wesentlich zu erschweren.“

95

96 Durch die rechtlichen Vorgaben soll von vornherein die Entstehung personenbezogener Daten  
97 verhindert werden und somit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 2  
98 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG Rechnung getragen werden. Ziel der Regelung war es, der  
99 im digitalen Kontext allgegenwärtigen Identifizierbarkeit durch die Zuordnung eindeutiger  
100 digitaler Kennungen entgegenzutreten. Diese grundsätzliche Entscheidung des Gesetzgebers  
101 findet auch bei der Nutzung von Angeboten zur politischen Partizipation und Kommunikation  
102 Anwendung.

103

104 Anonym Geäußertes genießt also vollen grundrechtlichen Schutz. Darüber hinaus gibt es al-  
105 lerdings gesetzliche Regelungen, die diesen zumindest teilweise wieder einschränken, etwa  
106 Kennzeichnungspflichten.

107

108 Neben der in § 13 Abs. 6 TMG selbst eingeführten Schranke der Zumutbarkeit für den Anbie-  
109 ter existieren weitere Einschränkungen aufgrund „allgemeiner Informationspflichten“ in Form  
110 des § 5 Abs. 1 TMG und § 55 Abs. 1 Rundfunkstaatsvertrag (z.B. Impressumspflicht). Kom-  
111 munikationsangebote ausschließlich zu privaten Zwecken sind von solchen Pflichten zur  
112 Kennzeichnung befreit. Die vorgenannten Regelungen beinhalten allerdings eine Vielzahl von  
113 unbestimmten Rechtsbegriffen (z. B. „persönliche oder familiäre Zwecke“, „in der Regel ent-  
114 geltlich“, „geschäftsmäßig“), was die Anwendung erschwert, zumal auch der Adressat der  
115 Regelung nicht immer eindeutig zu bestimmen ist (der Plattformanbieter, der Autor eines  
116 Blogbeitrages oder gar eines einzelnen Twitter-Feeds?).

117

118 Kennzeichnungspflichten reagieren auf Risiken anonymer Kommunikation, etwa Schwierig-  
119 keiten der Rechtsverfolgung (im Hinblick auf kommerzielle oder auch etwa persönlichkeits-  
120 rechtliche Interessen), aber auch Manipulationsrisiken. Als ein mögliches Szenario sei etwa

121 die Vortäuschung von Meinungsmacht über die Verwendung mehrerer Identitäten auf Bewer-  
122 tungsportalen genannt (sog. sock-puppeting).

123

124 Neue Herausforderungen für die Gewährleistung der Anonymität im Internet können sich  
125 unter Umständen durch die flächendeckende Einführung des neuen Protokollstandards IPv6  
126 ergeben, der die Zahl der insgesamt verfügbaren IP-Adressen deutlich erhöhen wird. Aus die-  
127 sem Grund wird es künftig nicht mehr unbedingt notwendig sein, die Teilnehmer am Internet  
128 mit dynamischen Adressen auszustatten. Vielmehr werden häufiger statische Adressen verge-  
129 ben werden, mit der Folge, dass die Identifikation einzelner Teilnehmer erleichtert wird<sup>4</sup> Hier  
130 berührt sich die Debatte mit der über informationelle Selbstbestimmung im Internet.<sup>5</sup>

131

#### 132 **1.4.2.5.2 Anonyme bzw. pseudonyme Nutzung von sozialen Netzwerken**

133

134 Der Streit um die Möglichkeit anonymer Kommunikation entzündet sich nicht nur an derzei-  
135 tigen – und zusätzlich geforderten – staatlichen Kennzeichnungspflichten, sondern auch am  
136 Handeln privater Plattformen und Kommunikationstools, die eine Anmeldung und eine Nut-  
137 zung nur mit Klarnamen zulassen. Unterschiedliche Auffassungen gibt es beispielsweise über  
138 die Pflicht zur personenbezogenen Kommunikation in sozialen Netzwerken und sonstigen  
139 privaten Plattformen. So lassen Facebook und weitere große soziale Netzwerke Teilnehmer  
140 nur dann zu, wenn sie sich unter ihrem Klarnamen anmelden.

141

142 Seitens der Anbieter wird die Verwendung von Pseudonymen oder aber falschen Namen über  
143 die allgemeinen Geschäftsbedingungen ausgeschlossen bzw. als vertragswidriges Verhalten  
144 definiert. Daran wird kritisiert, dass so eine Vielzahl von personenbezogenen Daten entstehe,  
145 über die die Nutzer schnell die Kontrolle verlieren könnten. Weiterhin wird kritisiert, dass  
146 zahlreiche rechtliche Bestimmungen nicht eingehalten würden. Zudem sei nicht ausgeschlos-  
147 sen, dass auch Dritte Zugriff auf die personenbezogenen Daten nehmen könnten und sie für  
148 beispielsweise Werbung oder aber die Erstellung von Persönlichkeitsprofilen verwenden wür-  
149 den. Zudem gibt es Befürchtungen, dass bei einer Pflicht zur namentlichen Äußerung die Ge-  
150 fahr bestehen könnte, dass sich Personen am Gebrauch ihrer Kommunikationsfreiheit gehin-  
151 dert sehen, weil sie negative Konsequenzen einer Äußerung in beruflicher und persönlicher

---

<sup>4</sup> Vgl. dazu Hoeren, Thomas (2010): Anonymität im Web – Grundfragen und aktuelle Entwicklungen, Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP), S. 251, 252 ff..

<sup>5</sup> Siehe hierzu auch das Kapitel Datenschutz, Persönlichkeitsrechte

152 Hinsicht oder eine gezielte Profilbildung hinsichtlich geäußerter politischer Meinungsbekun-  
153 dungen befürchten. Es soll verhindert werden, dass in solchen Situationen eine Form der  
154 Selbstzensur (sogenannter Chilling effect) greift.

155

156 Diese vorgenannten Fragen sind auch für die aktive politische Kommunikation und Partizipa-  
157 tion von Nutzern im Internet von Bedeutung, da viele Abgeordnete der nationalen Parlamente  
158 und des Europäischen Parlamentes eine Kommunikation via sozialer Netzwerke unterstützen  
159 und ermöglichen. Eine Zuordnung von politischen Meinungsäußerungen im Rahmen der Er-  
160 stellung von Persönlichkeitsprofilen ist daher durchaus denkbar und könnte für andere Teil-  
161 nehmer des politischen Diskurses zudem von besonderer Qualität sein. Als mögliche Interes-  
162 senten hierfür kommen u. a. Unternehmen aus den Bereichen Marketing und Public Relations  
163 sowie einzelne Interessenvertreter und –verbände in Betracht.

164

165 Die Anbieter entsprechender Netzwerke berufen sich jedoch grundsätzlich auf § 13 Abs. 6 des  
166 Telemediengesetzes, der eine Pflicht zur Anonymisierung oder Pseudonymisierung dann nicht  
167 vorschreibe, wenn diese nicht zumutbar sei. Da soziale Netzwerke gerade auf personenbezo-  
168 genen Daten beruhen und ohne solche nicht funktionieren könnten, bestehe keine Verpflich-  
169 tung, einen anonymen oder aber pseudonymen Zugriff für die Nutzer zu ermöglichen.

170

171 Auch die anhaltenden datenschutzrechtlichen Herausforderungen von sozialen Netzwerken  
172 führen dazu, deren pseudonymisierte Nutzungsmöglichkeit als Schutz zu diskutieren. So ver-  
173 weisen Datenschützer beispielsweise darauf, dass gerade in sozialen Netzwerken eine  
174 pseudonymisierte Nutzung im Sinne des Grundrechts und Datenschutzes möglich sein muss.<sup>6</sup>

175

176 Es gibt aber auch soziale Netzwerke, die vornehmlich zur Darstellung der beruflichen Quali-  
177 fikation ihrer Mitglieder bestimmt sind. Bei diesen ist die Verwendung von Klarnamen ur-  
178 sächlich für das gesamte Geschäftsmodell an sich. Zudem käme es nicht zu einer umfassen-  
179 den Profilbildung bzw. eine Weitergabe von Daten an Dritte fände nicht statt. Bei anderen  
180 Geschäftsmodellen steht die Anonymität stärker im Vordergrund. So bietet beispielsweise der  
181 Microbloggingdienst Twitter auch eine anonyme Registrierung der Nutzer an. Eine abschlie-

---

<sup>6</sup> Vgl. 82. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder am 28./29. September 2011 in München: Datenschutz bei sozialen Netzwerken jetzt verwirklichen! [http://www.datenschutz-bayern.de/dsbk-ent/DSK\\_82-Nutzerdaten.html](http://www.datenschutz-bayern.de/dsbk-ent/DSK_82-Nutzerdaten.html)

182 ßende rechtliche Klärung der aufgeworfenen Fragen durch nationale oder ggf. europäische  
183 Gerichte steht noch aus<sup>7</sup>.

184

#### 185 **1.4.2.5.3 Fazit**

186

187 Es wird angeführt, dass politische Debatten von einer namentlichen Zuordnung und persönli-  
188 chen Verantwortung der Beiträge profitieren können. Da offene politische Kommunikation  
189 und Partizipation aber auch Vertrauen und Respekt erfordern, muss es auch eine Anerkennung  
190 und Akzeptanz gemeinsamer gesellschaftlicher Werte, wie beispielsweise des Rechts auf in-  
191 formationelle Selbstbestimmung und des allgemeinen Persönlichkeitsrechts, geben.

192

193 Eine anonyme oder pseudonyme Nutzung des Internets ermöglicht es den Bürgerinnen und  
194 Bürgern im Einzelfall und nach ihrem eigenen Dafürhalten eine Meinung frei artikulieren zu  
195 können, ohne eine unmittelbare Ächtung oder aber andere Nachteile hierfür befürchten zu  
196 müssen. Dies ist essentiell für die freie Meinungsbildung in einer digital vernetzten Demokra-  
197 tie, kann aber auch Gefahren bergen, wenn dieses Recht missbraucht wird.

198

---

<sup>7</sup>zur wissenschaftlichen Aufarbeitung Heilmann, Stefan (2012): Informationspflichten im Telemedienrecht und User-generated Content, Hamburg (in Vorbereitung.)

199 **KAPITEL 3**

200  
201 **3.2.1.1 Der IT-Planungsrat**

202  
203 Die erfolgreiche Digitalisierung der öffentlichen Verwaltungsprozesse kann nur gelingen,  
204 wenn Bund, Länder und Kommunen die Entwicklung und den Betrieb ihrer Informations-  
205 technik abstimmen. Inhalte dieser Abstimmung sind insbesondere

- 206 • technische und organisatorische Standards, die den Austausch von Informationen und  
207 Interoperabilität der Verwaltungssysteme ermöglichen,
- 208 • gemeinsame Kommunikationsinfrastrukturen, um die Realisierung dieser Standards zu  
209 ermöglichen, unter Berücksichtigung der kommunalen Selbstverwaltung
- 210 • gemeinsame Systeme und Betriebseinheiten, um die Wirtschaftlichkeit der Informati-  
211 onstechnik zu erhöhen, unter Berücksichtigung der kommunalen Selbstverwaltung
- 212 • die Entwicklung und Fortschreibung einer gemeinsamen E-Government Strategie, und
- 213 • die Vereinbarung und Steuerung konkreter Projekte zur Umsetzung dieser Strategie.

214  
215 Die Erfahrung hat gezeigt, dass die grundgesetzlichen Rahmenbedingungen der öffentlichen  
216 Verwaltung in Deutschland erhebliche Hürden für ein solches kooperatives Vorgehen darstel-  
217 len. Ressortprinzip, föderale Strukturen, kommunale Selbstverwaltung und Gewaltenteilung  
218 haben zu einer erheblichen Zersplitterung der Informationstechnik geführt. Zwar gab es im-  
219 mer schon Bemühungen um bessere Koordination, diese waren jedoch auf Freiwilligkeit be-  
220 gründet und waren häufig mit dem verfassungsrechtlichen Verbot der Mischverwaltung belas-  
221 tet.

222 Vor diesem Hintergrund hat der Gesetzgeber 2009 mit Artikel 91c GG endlich Rechtssicher-  
223 heit geschaffen und klargestellt, dass

- 224 • Bund und Länder bei der Planung, der Errichtung und dem Betrieb der für ihre Aufga-  
225 benerfüllung benötigten informationstechnischen Systeme zusammenwirken können,
- 226 • Bund und Länder auf Grund von Vereinbarungen die für die Kommunikation zwis-  
227 schen ihren informationstechnischen Systemen notwendigen Standards und Sicher-  
228 heitsanforderungen festlegen können,
- 229 • die Länder darüber hinaus den gemeinschaftlichen Betrieb informationstechnischer  
230 Systeme sowie die Errichtung von dazu bestimmten Einrichtungen vereinbaren kön-  
231 nen, und
- 232 • der Bund zur Verbindung der informationstechnischen Netze des Bundes und der  
233 Länder ein Verbindungsnetz errichtet.

234

235 Auf dieser verfassungsrechtlichen Grundlage haben Bund und Länder im April 2010 den IT-  
236 Staatsvertrag<sup>8</sup> geschlossen, in dem der IT-Planungsrat als oberstes IT-  
237 Koordinierungsgremium etabliert wurde.

238 Der IT-Planungsrat ist als Bund-Länder-Gremium unterhalb der Konferenz des Chefs des  
239 Bundeskanzleramtes mit den Chefs der Staats- und Senatskanzleien angesiedelt. Ihm gehören  
240 folgende entscheidungsberechtigte Mitglieder an:

- 241 • die Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik und
- 242 • jeweils ein für Informationstechnik zuständiger Vertreter jedes Landes mit der erforderlichen  
243 Entscheidungskompetenz.

244  
245 Darüber hinaus nehmen mit beratender Stimme

- 246 • drei Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände, die von den kommunalen Spitzenverbänden auf  
247 Bundesebene entsandt werden und
- 248 • der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

249  
250 an den Sitzungen teil. Damit sind erste organisatorische Voraussetzungen für eine bessere  
251 Koordination gegeben. Hervorzuheben ist, dass der IT-Planungsrat seine Entscheidungen mit  
252 Stimmenmehrheit von Bund und 11 Ländern (mit 2/3 Finanzierungsanteil nach Königsteiner  
253 Schlüssel) treffen kann. Damit wird das bislang vorherrschende Einstimmigkeitsprinzip auf-  
254 gegeben, das immer wieder zu zeitraubenden Blockaden geführt hat, wengleich dadurch  
255 auch die Möglichkeit besteht, dass innovative Einzelinitiativen nicht berücksichtigt werden.  
256 Inwieweit die Beteiligung der Kommunen mit nur drei Vertreter/innen ohne Stimmrecht aus-  
257 reicht, wird sich erweisen. Es besteht die Möglichkeit, dass auf Bundes- und Landesebenen  
258 normensetzende Verfahren beschlossen werden, deren Folgen für die kommunalen Infrastruk-  
259 turen erst mit Verzögerung deutlich werden und nur noch schwerlich veränderbar sind.

260 Ein weiterer wichtiger Punkt des Rahmenvertrages ist die Verpflichtung zur gegenseitigen  
261 Information vor neuen Projekten. Die IT-Landschaft der öffentlichen Verwaltung ist hetero-  
262 gen. Teilweise beruht dies auf der Unkenntnis bezüglich anderer Lösungen, teilweise aber  
263 auch auf dem Wunsch nach eigenen Systemen. Die verpflichtende Unterrichtung im IT-

---

<sup>8</sup> Bundesministerium der Justiz (BMJ): Vertrag über die Errichtung des IT-Planungsrats und über die Grundlagen der Zusammenarbeit beim Einsatz der Informationstechnologie in den Verwaltungen von Bund und Ländern – Vertrag zur Ausführung von Artikel 91c GG (Anlage des Gesetzes zum Vertrag über die Errichtung des IT-Planungsrats und über die Grundlagen der Zusammenarbeit beim Einsatz der Informationstechnologie in den Verwaltungen von Bund und Ländern – Vertrag zur Ausführung von Artikel 91c GG) vom 20. November 2009. <http://www.gesetze-im-internet.de/ggart91cvtr/BJNR066300010.html>

264 Planungsrat wird auf jeden Fall dazu führen, dass „notorische Neuerfinder“ ihre Alleingänge  
265 vor Haushaltsausschüssen und Rechnungshöfen rechtfertigen müssen.

266 Mit der nationalen E-Government-Strategie hat der IT-Planungsrat im Frühjahr 2012 seinen  
267 ersten umfassenden Arbeitsplan für die nächsten Jahre vorgelegt. Die Umsetzung dieser  
268 ganzheitlichen Strategie findet gleichwohl unter schwierigen Rahmenbedingungen statt:

269 • Aus der Formulierung des Art. 91c GG wird jedoch deutlich, dass der Gesetzgeber die  
270 Bund-Länder-Kooperation ermöglicht, nicht jedoch zwingend einfordert. Einsicht und  
271 Freiwilligkeit sind weiterhin die bestimmende Arbeitsgrundlage eines  
272 ebenenübergreifenden E-Governments.

273 • Weder Art 91c noch der IT-Staatsvertrag setzen Vergaberecht, Ressortprinzip, Län-  
274 derhoheit und kommunale Selbstverwaltung außer Kraft. Es wird also auch weiterhin  
275 erheblicher Aufwand zur Abstimmung und Überzeugung aller Beteiligten erforderlich  
276 sein.

277 • Die Mitglieder des IT-Planungsrates sind in der Regel Staatssekretärinnen und Staats-  
278 sekretäre, die ihre CIO-Rolle nur im Nebenamt ausüben und nicht immer selbst über  
279 das erforderliche Wissen und die notwendige Erfahrung zur strategischen Steuerung  
280 ihrer IT mitbringen. Dieser Umstand hat zur Folge, dass die tatsächliche IT-Steuerung  
281 durch die Fachbeamten erfolgt, die eigentlich zu steuern wären.

282  
283 Die IT-Steuerung der öffentlichen Verwaltung ist nicht mit der eines Unternehmens ver-  
284 gleichbar. Dies kann auch nicht das Ziel sein, denn in einem föderalen Staat sind von Bund,  
285 Ländern und Gemeinden auch Belange des Allgemeinwohls und der Kostenminimierung zu  
286 berücksichtigen.

287

288 **3.2.5 Regieren und Verwalten in der digital vernetzten Welt: Chancen und**  
289 **Herausforderungen von E-Government**

290

291 In den letzten Jahren haben Bund, Länder und Kommunen eine Vielzahl von Onlinediensten  
292 und Internetportalen als wichtige Anlaufstellen aufgebaut. Die Angebote zeichnen sich durch  
293 eine sehr hohe inhaltliche Varianz aufgrund des breiten Spektrums öffentlicher Aufgaben und  
294 den rechtlichen Vorgaben durch das Grundgesetz (Gewaltenteilung, Ressortprinzip, Föderalismus,  
295 kommunale Selbstverwaltung und die Grundrechte<sup>9</sup>) aus. Sie sind damit auch Ausdruck  
296 der vorgegebenen Differenzierung der Verwaltung und spiegeln zum Teil unterschiedliche  
297 Digitalisierungskonzepte und -grade wider.

298

299 Die Ziele und Erwartungen von E-Government in Deutschland werden unterschiedlich gesehen.  
300 Während häufig Effizienzgewinne, Verbesserung des Bürgerservice und der Partizipationsmöglichkeiten,  
301 Erhöhung der Transparenz politisch-administrativen Handelns, Verbesserung der Arbeitsbedingungen,  
302 Befreiung von überflüssiger Bürokratie; Erleichterung von sinnvollen notwendigen Prozessen;  
303 Sicherung der Rechtmäßigkeit von Verwaltungshandeln, Baustein einer neuen Bürgergesellschaft,  
304 Ermöglichung von Barrierefreiheit angeführt werden, gibt es auch viele mahnende Stimmen,  
305 die vor überzogenen Erwartungen warnen. Sie können sich auch auf mehrere fehlgeschlagene  
306 Projekte der jüngeren Vergangenheit auf Bundesebene, wie beispielsweise das sog. ELENA-Verfahren  
307 (elektronischer Entgeltnachweis), oder aber auch auf Landes- oder kommunaler Ebene, wie  
308 beispielsweise das Projekt „Würzburg integriert“ berufen.

310

311 Dies zeigt, dass die Gestaltung und Umsetzung öffentlicher E-Government-Projekte eine sehr  
312 komplexe Aufgabe ist, weil der Technikeinsatz – sowohl in Bezug auf die Auswahl der Technik,  
313 ihr Aufbau, ihre Integration in Arbeits- und Geschäftsabläufe sowie die Frage, wer sie betreibt  
314 und kontrolliert – immer auch weitere Auswirkungen beispielsweise sozialer oder politischer Art  
315 zur Folge haben kann. Hinzu kommt, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen nicht immer auf  
316 die Logik technischer Abläufe ausgerichtet sind. Teilweise werden daher gesetzliche Änderungen  
317 erforderlich, teilweise muss auf technisch Mögliches bewusst aus rechtlichen und demokratischen  
318 Gründen verzichtet werden.

319

---

<sup>9</sup> beispielsweise das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, Meinungsfreiheit, Presse- und Koalitionsfreiheit.

320 Programme, Software, technische Architekturen und Standards setzen stets auch rechtliche  
321 sowie soziale Normen<sup>10</sup>. Offenheit, Transparenz und Freiheit im Netz hängen auch entschei-  
322 dend von seiner Architektur ab. Bei Entscheidungen über öffentliche IT-Infrastrukturen wer-  
323 den somit Weichen gestellt, die die Grundsätze unserer Gesellschaft betreffen.

324

325 Generell vollzieht sich derzeit eine rasante Modernisierung der öffentlichen Einrichtungen mit  
326 weit reichenden Folgen für Bürgerinnen und Bürger sowie Beschäftigte. Auf EU-, Bundes-  
327 und Landesebene wurden neue rechtliche Grundlagen und Rahmenbedingungen geschaffen,  
328 Geschäftsprozesse und Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung zu standardisieren, über  
329 elektronische Medien zu erbringen und zugänglich zu machen. Dabei hat die Zusammenarbeit  
330 von Bund und Ländern in der Informationstechnik der öffentlichen Verwaltungen über Artikel  
331 91c Grundgesetz Verfassungsrang erhalten (vgl. 3.2.1.). Darauf basiert das rechtliche Funda-  
332 ment für den IT-Planungsrat von Bund und Ländern unter beratender Beteiligung von Kom-  
333 munen und Datenschutzaufsichtsbehörden.

334

### 335 **Erfahrungen nutzen: Gestaltungskriterien für E-Government-Projekte**

336

337 Etliche neue Verfahren innerhalb öffentlicher Verwaltungen sowie viele Online-Dienste für  
338 Bürgerinnen und Bürger sowie Firmen sind sehr erfolgreich. Gerade Behörden, die etwa in  
339 den Kommunen, im engen Kontakt mit Bürgerinnen und Bürgern stehen, entwickeln oft gute  
340 Ansätze im Bereich des E-Governments. So werden beispielsweise in vielen Städten umfang-  
341 reiche Online-Portale mit selbst entwickelten Leistungen für verschiedenste Lebenslagen an-  
342 geboten. Diese reichen vom Kindergarten-Navigator bis zum Online-Wunschkennzeichen.  
343 Diese Ansätze können mit Möglichkeiten für die Nutzerinnen und Nutzer verknüpft werden,  
344 eigene Vorschläge für Applikationen und Webdienste gemäß des "Crowdsourcing-Prinzips"  
345 einzubringen.

346

347 In vielen Fachverwaltungen, insbesondere dort, wo gleichförmige Massenverfahren bearbeitet  
348 werden, besteht bereits jetzt ein sehr hoher Digitalisierungsgrad (z. B. Sozialverwaltung,  
349 Haushalts- und Kassenwesen, Personalverwaltung, Statistik, etc.). Auch funktioniert eine be-  
350 reichsübergreifende Vernetzung über bestehende Organisationsgrenzen hinaus, beispielsweise  
351 beim Statistik-Netz oder beim Steuerverbund.

352

---

<sup>10</sup> Vgl. Lawrence Lessig: Code and Other Laws of Cyberspace, New York 1999 (Basic Books)

353 Der neue Personalausweis soll die Möglichkeiten einer sicheren elektronischen Kommunika-  
354 tion mit der Verwaltung verbessern. Behörden können nun Formulare im Internet anbieten,  
355 die der Bürger oder die Bürgerin ausfüllt und über die Online-Ausweisfunktion und mittels  
356 einer auf dem neuen Personalausweis speicherbaren elektronischen Signatur rechtsgültig un-  
357 terschreiben kann. Mit der Nutzung des neuen Personalausweises entfallen für die Bürgerin-  
358 nen und Bürger das Ausdrucken, handschriftliche Unterschreiben, der Postweg und die Ab-  
359 hängigkeit von Öffnungszeiten der zuständigen Behörden. Ziel des neuen Personalausweises  
360 ist es, die elektronischen Abläufe in der Verwaltung weiter zu vereinfachen. Mit dem Erwerb  
361 des neuen Personalausweises sind für die Bürgerinnen und Bürger allerdings auch höhere  
362 Kosten verbunden, da die Personalausweisgebührenverordnung entsprechend der gestiegenen  
363 Herstellungskosten und des Aufwandes der ausgebenden Stellen angepasst wurde. Zudem ist  
364 zu berücksichtigen, dass bisher erst 11 Millionen Menschen seit der Einführung im November  
365 2010 einen neuen Personalausweis erhalten haben<sup>11</sup>, wovon ca. 30% die Online-  
366 Ausweisfunktion (eID-Funktion) freigeschaltet haben. Zudem ist die Anzahl der Angebote,  
367 bei der die Funktion eingesetzt werden kann, bisher noch begrenzt.

368

369 Auch DE-Mail verfolgt das Ziel einer rechtssicheren elektronischen Kommunikation zwi-  
370 schen Bürgerinnen und Bürgern und der Verwaltung. Internetdienstleister bieten in einer ab-  
371 gesicherten, verschlüsselten Zone die Möglichkeit, mit Behörden E-Mails auszutauschen.  
372 Verwaltungsbescheide können somit an die Bürgerinnen und Bürger mit DE-Mail-Konten  
373 rechtsverbindlich zugestellt werden. Eine Ende-zu-Ende-Verschlüsselung ist zwar gesetzlich  
374 nicht verpflichtend kann aber innerhalb des Angebotes eines Anbieters für DE-Mail zur Ver-  
375 fügung gestellt werden Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass sich die einzelnen Verwal-  
376 tungen (bzw. ihre zuständigen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen) sowie die Bürgerinnen und  
377 Bürger in diesen Systemen registrieren, ein DE-Mail Postfach einrichten und den Zugang er-  
378 öffnen. Entscheidend für den Erfolg von DE-Mail im Bereich des E-Government wird auch  
379 sein, ob es gelingt, die neuen Kommunikationswege ohne Medienbrüche in die Abläufe in-  
380 nerhalb der Verwaltungen zu integrieren.

381

### 382 **Elektronischer Entgeltnachweis - ELENA**

383 Nicht alle staatlichen E-Government-Projekte sind indes gleichermaßen erfolgreich. Ein Bei-  
384 spiel für die mangelnde öffentliche wie auch verwaltungsinterne Akzeptanz eines staatlichen

---

<sup>11</sup> Klein, Manfred (2012): Mehr Schwung für eGovernment, eGovernment Computing, 29.03.2012.  
<http://www.egovernment-computing.de/projekte/articles/358153/>

385 IT-Projekts ist der Elektronische Entgeltnachweis, ELENA. Die Einführung dieses Verfahrens  
386 wurde mit dem Ziel, Bürokratie zu mindern und Effizienz zu steigern, von der damaligen  
387 Bundesregierung unter anderem im Zusammenhang mit der Förderung von elektronischen  
388 Signaturverfahren auf den Weg gebracht. Die jetzige Bundesregierung führt in diesem Zu-  
389 sammenhang an, dass das Verfahren unter anderem an der Nichtverbreitung der qualifizierten  
390 elektronischen Signatur gescheitert sei.<sup>12</sup>

391  
392 Der Aufbau des elektronischen Entgeltnachweis-Verfahrens einschließlich einer zentralen  
393 Speicherstelle benötigte mehrere hundert Millionen Euro. Es entstand eine zentrale Daten-  
394 sammlung mit rund 700 Millionen Einträgen, bei der die Bürgerinnen und Bürger jedoch ihr  
395 Recht auf Selbstauskunft während des Speicherzeitraumes aus technischen Gründen nicht  
396 wahrnehmen konnten.

397  
398 Zudem wurden in der politischen Diskussion und in einer im Jahr 2010 erhobenen und von  
399 22.005 Bürgerinnen und Bürgern unterschriebenen Verfassungsbeschwerde erhebliche daten-  
400 schutzrechtliche Bedenken gegen das beabsichtigte Verfahren geltend gemacht. Schließlich  
401 kritisierten vor allem kleinere Unternehmen die bereits entstandenen und ggf. noch weiter  
402 entstehenden finanziellen Belastungen durch das ELENA-Verfahren und den damit verbun-  
403 denen erhöhten bürokratischen Aufwand. Auch die Bundesvereinigung der kommunalen Spit-  
404 zenverbände wies im Oktober 2010 darauf hin, dass der erhoffte Bürokratieabbau mittelfristig  
405 nicht eintreten und die finanzielle Belastung der öffentlichen Haushalte durch das neue Ver-  
406 fahren enorm steigen würde<sup>13</sup>. Im Herbst 2011 wurde die gesetzliche Regelung zur Aufhe-  
407 bung von Vorschriften zum Verfahren des elektronischen Entgeltnachweises verabschiedet  
408 und das Projekt eingestellt. Im Zusammenhang mit der Einstellung des ELENA-Verfahrens  
409 beschloss das Bundeskabinett ein Folgeprojekt des Bundesministeriums für Arbeit und Sozia-  
410 les „Optimiertes Meldeverfahren in der sozialen Sicherung“ (OMS)<sup>4</sup>. Regierung und Verwal-  
411 tung stehen nun vor der Herausforderung, Kriterien zu definieren, die, unter Berücksichtigung  
412 des Datenschutzes, ein kostentechnisch vertretbares bürgerfreundliches Verfahren sichern.

413

---

<sup>12</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2012): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan Korte, Matthias W. Birkwald, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 17/9805 – ELENA-Nachfolgeprojekte Bea und OMS Bundestags-Drucksache. 17/9897 <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/098/1709897.pdf>

<sup>13</sup> Vgl. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2010): Schreiben an den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie, Rainer Brüderle, vom 15. Oktober 2010. [http://www.bay-bezirke.de/downloads/9356c67d45d97c8650ec02bdb90de3d3\\_RS%2069%20Anlage.pdf](http://www.bay-bezirke.de/downloads/9356c67d45d97c8650ec02bdb90de3d3_RS%2069%20Anlage.pdf)

414 **Weitere praktische Erfahrungen mit E-Government-Projekten**

415 Die mit der durch die EU-Dienstleistungsrichtlinie verbundene Einführung eines „einheitli-  
416 chen Ansprechpartners“ hat in Deutschland bisher nicht zu einer spürbaren Reduzierung der  
417 Bürokratie für betroffene Unternehmen geführt. Aufgrund der unterschiedlichen Umsetzung  
418 der Richtlinie in den Ländern variiert auch die jeweils zur Verfügung gestellte Technik.

419

420 Als Konzept gewann der virtuelle Arbeitsmarkt zwar im Jahre 2002 noch den E-Government-  
421 Preis der Cebit und wurde damit zum IT-Prestige-Projekt der Bundesagentur für Arbeit. Mit  
422 der Umsetzung sank allerdings die Reputation des Projektes, da die geplanten Kosten von  
423 65,5 Mio. Euro um einen dreistelligen Millionenbetrag überschritten wurden.

424

425 Hinzu kam, dass auch die Entwicklung des neuen Programms von Turbulenzen begleitet war.  
426 So sollte VerBIS (Vermittlungs-, Beratungs- und Integrationssoftware) ursprünglich nur für  
427 den Rechtskreis des SGB III ausgelegt werden. Dann wurde jedoch entschieden, dass auch die  
428 Vermittlungsfachkräfte der ARGen damit arbeiten sollen. Da sich die Struktur des Pro-  
429 gramms jedoch nahezu in jeder Hinsicht deutlich von den bisher verwendeten Programmen  
430 unterscheidet, kam es zu entsprechenden Schwierigkeiten bei der täglichen Anwendung durch  
431 die Fachkräfte.

432

433 Zudem konnten in Verbindung mit der für jeden über das Internet zugänglichen Jobbörse  
434 zeitweise nicht nur die Jobvermittler auf persönliche Daten der Arbeitssuchenden zugreifen,  
435 sondern auch Dritte.

436

437 Negative Erfahrungen wurden auch im Rahmen eines E-Government-Projekts in Franken, das  
438 unter dem Motto "Würzburg integriert" lief, gemacht. Dabei sollte ein Unternehmen die Ver-  
439 fahrensabläufe der Stadt am Main elektronisch auf einer zentralen Plattform zusammenführen.  
440 So sollte eine schnellere Bearbeitung von Verwaltungsvorgängen und mehr Bürgernähe bei  
441 gleichzeitiger Kosteneinsparung ermöglicht werden. Die Zusammenarbeit wurde jedoch mitt-  
442 lerweile mangels konkreter Einsparmöglichkeiten und wegen datenschutzrechtlicher Beden-  
443 ken beendet. Die Stadtverwaltung will E-Government nun in Eigenregie durchführen. Die  
444 genauen Kosten des gescheiterten Projekts sind nicht bekannt.

445

446 **Adäquate Wirtschaftlichkeitsberechnung**

447 Insgesamt stellt sich die Herausforderung, öffentlichen IT-Projekten grundsätzlich eine sach-  
448 gerechtere Wirtschaftlichkeitsberechnung und Technikfolgenabschätzung vorausgehen zu  
449 lassen. Bei dieser Analyse besteht die Schwierigkeit, die Kosten des Einsatzes vor Inbetrieb-  
450 nahme der neuen IT-basierten Infrastruktur abzuschätzen. Es ist geradezu charakteristisch für  
451 die Entwicklung von IT-Produkten, dass bei Vertragsschluss nicht wirklich klar ist, welche  
452 Kosten durch die verschiedenen in Auftrag gegebenen Projekte entstehen werden. Oft über-  
453 steigen die endgültig entstandenen Kosten, die zu Beginn veranschlagten Kosten um ein Viel-  
454 faches und geplante Kostensenkungen treten, wenn überhaupt, erst über einen langfristigen  
455 Zeitraum ein. So erfordert jedoch das Fach-, Verfahrens- und Haushaltsrecht eine detaillierte  
456 Planung, die im Nachhinein oftmals aufgrund der sich schnell ändernden Technologie oder  
457 aber des Ressourcenbedarfs schnell hinfällig wird. Kurzfristige Anpassungen an eingetretene  
458 Veränderungen sind aufgrund der vorhandenen Strukturen oftmals nicht möglich. Ein ent-  
459 sprechendes Risikomanagement und eine ggf. erforderliche Fehlerkultur sind oftmals nur  
460 schwach ausgeprägt.

461  
462 Regelmäßig wiederkehrende Untersuchungen zu IT-Projekten in den USA haben zudem er-  
463 geben, dass 24% aller dort durchgeführten IT-Projekte vollständig und 44% aller IT-Projekte  
464 sich zumindest verzögern oder aber nicht im vorhergesehenen Budgetrahmen beendet werden  
465 können<sup>14</sup>.

466  
467 Wesentliche Herausforderungen für laufende und zukünftige E-Government-Projekte liegen  
468 daher in einer soliden und umfassenden Planung und der Einbeziehung möglichst aller betrof-  
469 fenen Akteure. Diese Planung muss auch praxistauglich sein, um ein späteres Scheitern aus-  
470 zuschließen. Dabei hat sich gezeigt, dass eine frühzeitige Definition des zu erwartenden Nut-  
471 zens und eine realistische Kostenkalkulation sowie eine frühzeitige Einbeziehung der Mitar-  
472 beiterinnen und Mitarbeiter und die Gewährleistung der Unterstützung des Projektes durch die  
473 Führungskräfte eine besondere Rolle spielen.

474  
475 Eine weitere große Herausforderung ist die datenschutzkonforme Gestaltung von E-  
476 Government-Prozessen, die ebenfalls ein Bestandteil der Wirtschaftlichkeitsberechnungen ist.  
477 Zudem stellt sich die Frage, wie Führungskräfte im öffentlichen Dienst für Fragen des Schutz-  
478 zes und der Sicherheit von personenbezogenen Daten, sowohl von Bürgerinnen und Bürgern

---

<sup>14</sup> Standish Group (2009): Chaos 2009 Summary and EPPM Study, Standish Group, West Yarmouth MA

479 als auch von Beschäftigten, noch mehr sensibilisiert werden können. Entsprechende Frage-  
480 stellungen (z.B. durch Privacy-by-Design) sollten bereits in der Phase der ersten Konzeptio-  
481 nierung von E-Government-Abläufen und bei der Zusammenstellung von Entwicklungsteams  
482 berücksichtigt werden. Auf gemachte Erfahrungen aus der Praxis sollte zurückgegriffen wer-  
483 den.

484

485 Besondere Anforderungen bestehen damit auch an das mit der Durchführung der Projekte  
486 betraute Personal. Selbst wenn Teile der Projektdurchführung an externe Dienstleister verge-  
487 ben werden, muss eine fachlich kompetente Projektsteuerung durch die Verwaltung erfolgen.  
488 Falls die Erstellung und Umsetzung ausschließlich „Inhouse“ erfolgt, muss hierfür ebenfalls  
489 das entsprechend geschulte und ausgebildete Personal vorhanden sein. Aufgrund der derzeit  
490 starken Nachfrage nach Fachkräften im IT-Bereich müssen sich Bund, Länder und Gemein-  
491 den auch in diesem Bereich besonderen Herausforderungen stellen. Sie stehen hierbei in ei-  
492 nem durchaus schwierigen Wettbewerb zur Wirtschaft. Aufgrund der Gehaltsstruktur im Öff-  
493 fentlichen Dienst bestehen daher erhebliche Schwierigkeiten, qualifizierte IT-Fachkräfte dau-  
494 erhaft an den Öffentlichen Dienst zu binden.

495

#### 496 **Akzeptanzfaktoren bei E-Government-Projekten**

497 Die Akzeptanz entsprechender Projekte hängt auch davon ab, dass die Kosten nicht gesteigert  
498 und die Qualität, Effizienz und die Bürgernähe der Verwaltung verbessert und bestehende  
499 Rechte der Bürger und Beschäftigten gewahrt werden. Der Nutzen für die Bürgerinnen und  
500 Bürger sowie des beteiligten Personals bildet den Kern der E-Governmentprojekte. Ist dieser  
501 nicht evident, können Akzeptanzprobleme entstehen, die wiederum schnell zu Reibungsver-  
502 lusten führen können, die die Sinnhaftigkeit der E-Governmentmaßnahmen in Frage stellen.

503

504 Ein grundsätzliches Akzeptanzproblem und die Möglichkeit eines Vertrauensverlustes in E-  
505 Government-Verfahren können die Gefahr eines Datenverlustes bzw. der nicht ausreichende  
506 Schutz der eigenen personenbezogenen Daten hervorrufen. Dies belegt beispielsweise auch  
507 der eGovernment Monitor 2011<sup>15</sup>, bei dem 52% der Befragten die fehlende Datensicherheit  
508 als Grund für ihre Nichtteilnahme an E-Government-Angeboten angaben. Die Berücksichti-  
509 gung der Anforderungen der Bürgerinnen und Bürger an eine hohe Datensicherheit und der  
510 Schutz ihrer personenbezogenen Daten müssen daher ebenfalls gewährleistet sein. Sie tragen  
511 überdurchschnittlich zur Akzeptanz von E-Government-Projekten bei.

---

<sup>15</sup> Vgl. Kapitel 2.1

512

513 Öffentliche Diskussionen über möglicherweise rechtswidrige Eingriffe des Staates über von  
514 ihm zur Verfügung gestellte bzw. verwendete Software, beispielsweise an Schulen, können  
515 daher zu einer erheblichen Verunsicherung der Bürgerinnen und Bürger gegenüber den elekt-  
516 ronischen Angeboten der Verwaltung beitragen. Es kann zudem schnell eine Vermischung  
517 mit sonstigen von Dritten bewusst gesteuerten Sicherheitsrisiken im Bereich des Internets,  
518 wie beispielsweise durch Trojaner, Angriffe durch sogenanntes „Cross-Site-Scripting (XSS)“  
519 oder „Browser-Hijacking“ erfolgen. Dies alles verringert die Akzeptanz entsprechender E-  
520 Government-Angebote und die Bereitschaft, sich auf neue technische Lösungen einzulassen.  
521 Umso mehr ist es die Pflicht der Verwaltung, sich an Recht und Gesetz zu halten und auch im  
522 Bereich des E-Governments die verfassungsrechtlich verankerten Grundrechte zu beachten.

523

524 E-Government steht somit genauso wie analog organisierte Verwaltung vor der Herausforde-  
525 rung, Grundrechte, Datenschutzbelange und andere staatsbürgerliche Positionen der Bürge-  
526 rinnen und Bürger zu berücksichtigen. Digitalisierung und zunehmende Vernetzung, die cha-  
527 rakteristisch für E-Government-Dienstleistungen sind, ermöglichen vielfach einen zentralen  
528 Zugriff auf personenbezogene Daten der Bürgerinnen und Bürger. Die Zentralisierung, die  
529 Arbeitsabläufe gerade in großflächigen Gegenden effizient auszugestalten vermag, birgt die  
530 Gefahr, dass personenbezogene Daten auch einen entsprechend großen Verbreitungsgrad fin-  
531 den. Im Fokus der elektronischen Verwaltung steht u. a. die Optimierung der Datenflüsse in-  
532 nerhalb der Behörden. Daher werden vielfach manuelle Tätigkeiten durch automatisierte Ab-  
533 läufe ersetzt. Informationen einer Akte etwa sollen zentral angefordert, individuell bearbeitet  
534 und wiederum zentral gespeichert werden können.

535

536 Die Einhaltung der bestehenden datenschutzrechtlichen Regelungen und deren Überwachung  
537 durch unabhängige Datenschutzbeauftragte bietet bereits eine Grundlage, um das Bürgerver-  
538 trauen in elektronische Verwaltung zu stärken. Darüber hinaus gilt es, wichtige Datenschutz-  
539 grundsätze, wie beispielsweise die Frage der Zweckbindung und der Erforderlichkeit, durch  
540 die zur Verfügung stehenden Mittel von Beratung, Kontrolle, Technik, und Aufsicht täglich  
541 unmittelbar in die elektronische Verwaltung umzusetzen. Eine erfolgreiche Umstellung auf E-  
542 Government-Dienstleistung geschieht daher sowohl unter Wahrung datenschutzrechtlicher  
543 Anforderungen als auch durch Effizienzerhöhung der Arbeitsabläufe. IT-basierte Verwal-  
544 tungsdienstleistungen werden umso mehr in Anspruch genommen, als Bürgerinnen und Bür-  
545 ger in die sichere Verwendung ihrer Daten vertrauen und davon überzeugt sind, dass die

546 Grundsätze der Datensparsamkeit und Zweckbindung besonders bei E-Government-  
547 Dienstleistungen „gelebt“ werden.

548

549 Eine wichtige Herausforderung der öffentlichen Hand im Rahmen modernen E-Governments  
550 ist auch der Schutz der Rechte der Nutzerinnen und Nutzern sozialer Netzwerke. Die Interak-  
551 tionsmöglichkeiten des Web 2.0, insbesondere durch soziale Netzwerke und Portale, ermögli-  
552 chen auf der einen Seite eine schnelle Rückkopplung zu den nutzenden Bürgerinnen und Bür-  
553 gern, um so noch besser auf deren Anforderungen und Anliegen einzugehen. Auf der anderen  
554 Seite gibt es aber auch noch vielfältige Schwierigkeiten bei der Durchsetzung nationalen Da-  
555 tenschutzrechts bei international agierenden, und im Ausland ansässigen Anbietern.<sup>16</sup>

556

557 Darüber hinaus besteht das grundsätzliche Risiko, dass die Verlagerung von eigentlich öffent-  
558 licher Kommunikation in soziale Netzwerke zu einer Exklusion und Ausgrenzung von Bürge-  
559 rinnen und Bürgern führt, die eben nicht Mitglied in den entsprechenden sozialen Netzwerken  
560 sind. Darüber hinaus können die Betreiber entsprechender Plattformen auch alle zur Verfü-  
561 gung gestellten Informationen und personenbezogenen Daten auswerten und nutzen. Dies  
562 kann je nach Angebot zu erheblichen Akzeptanzproblemen bei den Nutzerinnen und Nutzern  
563 bzw. zu einem deutlich angepassten Nutzungsverhalten führen. E-Government-Strategien  
564 müssen daher bei einer Nutzung von Social Media-Plattformen auch diese Effekte von Beginn  
565 an berücksichtigen und in ihre Überlegungen mit einbeziehen.

566

### 567 **Teilhabe durch offene Standards und Barrierefreiheit in E-Government- Dienstleistun-** 568 **gen**

569 Um die Teilnahmemöglichkeit aller Bürgerinnen und Bürger an E-Government-Angeboten zu  
570 gewährleisten, ist es für den Staat eine große Herausforderung, deren äußerst unterschiedliche  
571 Computer-Ausstattung zu berücksichtigen und in allen E-Government-Dienstleistungen mit  
572 offenen Standards und Barrierefreiheit zu verwirklichen.

573

### 574 **Transparenz /Mobilität**

575 Ein großer Vorteil von E-Government-Dienstleistungen kann im Transparenzpotential und der  
576 Komfortabilität für Bürgerinnen und Bürger bestehen. IT-Dienstleistungen, die Vertrauen  
577 schaffen und einen Beitrag zur Transparenz von Verwaltungsprozessen leisten, können die  
578 Nutzung für Bürgerinnen und Bürger komfortabel und attraktiv machen. Eine weitere Heraus-

---

<sup>16</sup> Vgl. hierzu PG Datenschutz Kapitel 2.1.9

579 forderung aber auch Chance wird darin bestehen, die bisher bereits vorhandenen aber auch die  
580 zukünftig noch folgenden Dienste und E-Government-Angebote auch als mobile Dienste zu  
581 konzipieren und anzubieten. Mit der Verbreitung mobiler Endgeräte werden schließlich auch  
582 die Anforderungen an mobile E-Government-Dienste steigen. Behörden werden daher mittel-  
583 und langfristig sicherstellen müssen, dass ihre Angebote auch mobil abrufbar und nutzbar  
584 sind; zumindest soweit sie hierzu geeignet sind.

585

### 586 **Schlussbetrachtung**

587 Eine zentrale Herausforderung für E-Government in Deutschland besteht darin, eine demokra-  
588 tische Raumordnung für die Informationsgesellschaft zu schaffen. Rechtliche, technische und  
589 soziale Standards müssen hierfür fortlaufend gesetzt und angepasst werden, um auch in Zu-  
590 kunft die Daseinsvorsorge zu garantieren. Dabei stellt sich für die Verwaltung die Frage, ob  
591 eine IT-Umsetzung sinnvoll ist und wie sie sowohl den Bürgerinnen und Bürgern als auch den  
592 Unternehmen einen guten und kosteneffizienten Service anbietet, der dem technischen Stand  
593 der Zeit entspricht, ohne jemanden grundsätzlich von der Nutzung staatlicher Angebote aus-  
594 zuschließen. Hierbei sollte idealerweise der Staat auch noch der ihm zugeschriebenen Vor-  
595 bildfunktion bei der Gestaltung und Ausprägung der angebotenen Dienstleistungen (bei-  
596 spielsweise durch offene Standards) gerecht werden.

597

598 Werden IT-Projekte in Kooperation mit privaten Unternehmen realisiert, so gilt es zu beach-  
599 ten, dass öffentlich private Partnerschaften oder aber ein Outsourcing von Leistungen in ei-  
600 nem Spannungsverhältnis zu den Anforderungen an die Selbstverwaltung und die Steuerungs-  
601 fähigkeit der öffentlichen Hand stehen können.

602

603 IT-basiertes Regieren und Verwalten birgt somit nicht nur ein großes Potenzial für neue, bes-  
604 sere und effizientere gemeinwohlorientierte öffentliche Dienste, sondern auch neue Möglich-  
605 keiten der Teilhabe und Partizipation der Bürgerinnen und Bürgern sowie neue Geschäfts-  
606 modelle für Unternehmen. E-Government kann aber auch, wenn die politischen und organisatori-  
607 schen Rahmenbedingungen nicht stimmen oder aber die rechtlichen nicht beachtet werden,  
608 das Gegenteil bewirken: Soziale Ausgrenzung, Entdemokratisierung, rechtswidrige Überwa-  
609 chung, Abbau von Bürger- und Beschäftigtenrechten und einen Anstieg an Bürokratie und  
610 enorme Kosten für den Steuerzahler.

611

612 **3.3 Informationsfreiheit und Informationszugang**

613 **3.3.1 Die Informationsfreiheit und ihre verfassungsrechtliche Verankerung in**  
614 **Deutschland und Europa**

615  
616 Informationsfreiheit und der Zugang zu amtlichen Informationen stehen seit einiger Zeit im  
617 Mittelpunkt europäischer Reformbemühungen. Mit der Entwicklung hin zur modernen Infor-  
618 mationsgesellschaft haben sie weiter stark an Bedeutung gewonnen. Durch sie sollen die de-  
619 mokratischen Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger gestärkt werden. Denn unab-  
620 hängig von einer individuellen Betroffenheit sind Sachkenntnisse entscheidende Vorausset-  
621 zung für eine bessere Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an staatlichen Entscheidungs-  
622 prozessen.

623  
624 Sowohl auf europäischer als auch auf internationaler Ebene zeichnet sich weiterhin ein starker  
625 Trend hin zu mehr Informationsfreiheit und zu einem offenen Zugang zu amtlichen Informa-  
626 tionen ab. Auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene enthält bereits Art 42 der Grundrechte-Charta  
627 ein Grundrecht auf Zugang zu Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen  
628 der Union. Daneben ist in Art. 41 Abs. 2 lit. c) ein Grundrecht auf Gute Verwaltung enthalten,  
629 welches auch ein Recht auf Akteneinsicht umfasst. Transparenz und das Recht auf Zugang zu  
630 Dokumenten werden zudem in Art. 1 Absatz 2 und Art. 15 Abs. 3 AEUV als Grundsätze der  
631 Union niedergelegt. Art. 15 Abs. 3 AEUV beinhaltet zugleich auch eine Rechtssetzungskom-  
632 petenz der EU für den Bereich der europäischen Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stel-  
633 len.

634  
635 Zwischen den EU-Mitgliedstaaten bestehen jedoch starke kulturelle Unterschiede. So weisen  
636 insbesondere die nordischen Länder eine starke Tradition hinsichtlich des Zugangs zu staatli-  
637 chen Informationen auf.<sup>17</sup> In den siebziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts folgten dann  
638 Frankreich, Spanien, Portugal und die Niederlande, die einen allgemeinen Akteneinsichts-  
639 anspruch einführten. Großbritannien<sup>18</sup> oder auch Deutschland<sup>19</sup> haben dagegen erst vor wenigen  
640 Jahren Abstand vom Grundsatz der beschränkten Aktenöffentlichkeit genommen.<sup>20</sup> Eine ge-

---

<sup>17</sup> Kai Schadtle, Informationsfreiheit und Verwaltungstransparenz in Europa: Das Recht auf Zugang zu Doku-  
menten aus den EG-Mitgliedstaaten auf dem Prüfstand, DÖV 2008, 455 (455) m. w. N. und Ilias Sofotis, Europa-  
rechtliche und verfassungsrechtliche Vorgaben zum Recht auf Informationszugang, VR 2010, 397 (398)

<sup>18</sup> ebenda

<sup>19</sup> ebenda

<sup>20</sup> ebenda

641 meinsame Kultur der Informationsfreiheit konnte sich daher bisher noch nicht vollständig  
642 etablieren.<sup>21</sup>

643  
644 Die Europäische Menschenrechtskonvention enthält zwar kein ausdrückliches Grundrecht auf  
645 Zugang zu amtlichen Dokumenten. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat je-  
646 doch in einer Entscheidung vom 14. April 2009<sup>22</sup> grundsätzlich den Zugang zu amtlichen Do-  
647 kumenten als Folge von Art. 10 EMRK (Meinungs- und Informationsfreiheit) anerkannt. Ein  
648 Verstoß gegen Art. 10 EMRK liege vor, wenn öffentliche Organe über Informationen verfü-  
649 gen würden, die für eine öffentliche Debatte erforderlich sind und eine Ablehnung der Bereit-  
650 stellung von Dokumenten in dieser Angelegenheit an diejenigen, die Zugang erbitten, erfolge.  
651 Gleichzeitig hat er ausgeführt, dass Art. 10 EMRK dem einzelnen (...) kein Zugangsrecht zu  
652 einem Register überträgt, welches Informationen über seine persönliche Position enthält, es  
653 stellt auch keine Verpflichtung für den Staat dar, derartige Informationen an den einzelnen  
654 weiterzugeben. Zudem sei es schwierig, aus der EMRK ein generelles Zugangsrecht zu Ver-  
655 waltungsdaten und Dokumenten abzuleiten.<sup>23</sup>

656  
657 Auch auf der Ebene des Völkerrechts hat bereits vor einigen Jahren ein Paradigmenwechsel  
658 stattgefunden. Vorläufer war die sog. Aarhus-Konvention über den Zugang zu Informationen,  
659 die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. Sie  
660 sieht einerseits den auf Antrag erfolgenden individuellen Zugang zu amtlichen Informationen  
661 über die Umwelt vor, andererseits werden die Vertragsstaaten aber auch zu der von Amts we-  
662 gen erfolgenden Verbreitung von Informationen über die Umwelt verpflichtet.<sup>24</sup>

663  
664 Im allgemeinen Informationszugangsrecht stellt das Übereinkommen des Europarats über den  
665 Zugang zu amtlichen Dokumenten vom November 2008 einen Meilenstein dar. Nach der in  
666 Art. 2 Abs. 1 normierten Grundregel garantiert jede Vertragspartei jedem ohne jede Diskrimi-  
667 nierung das Recht, auf seinen Antrag hin Zugang zu amtlichen Dokumenten im Besitz staatli-  
668 cher Behörden zu erhalten. Das Abkommen haben derzeit zwar bereits 14 Staaten unterzeich-  
669 net, umgesetzt wurde es allerdings erst in 6 Staaten. Deutschland hat das Übereinkommen

---

<sup>21</sup> ebenda

<sup>22</sup> Urteil des EGMR vom 14. April 2009 (Rechtssache TASZ gegen Ungarn); Nr. 37374/05

<sup>23</sup> ebenda

<sup>24</sup> Vgl. hierzu auch Friedrich Schoch, Informationsrecht in einem grenzüberschreitenden und europäischen Kontext; EuZW 2011, 388 (389)

670 bisher ebenfalls noch nicht gezeichnet und auch nicht ratifiziert. Damit es in allen Staaten des  
671 Europarates wirksam wird, sind mindestens 10 Ratifizierungen erforderlich.<sup>25</sup>

672

673 Die OSZE hat vor kurzem konstatiert, dass das Recht auf Zugang zu Informationen in Europa  
674 und Amerika als Grundrecht angesehen werde.<sup>26</sup>

675

676 Das Grundgesetz enthält in Art. 5 Abs.1 S. 1 das Grundrecht auf Informationsfreiheit. Nach  
677 dessen Schutzbereich hat jede Person das Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen  
678 ungehindert zu unterrichten. Dieses Recht soll die (informierte) Meinungsbildung ermögli-  
679 chen und stellt damit die Grundlage für die Ausübung der in Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 GG ver-  
680 ankerten Freiheit, seine Meinung zu äußern, dar.<sup>27</sup> Als Grundrecht steht die Informationsfrei-  
681 heit so gleichwertig neben der Meinungs- und Pressefreiheit.

682

683 Der historische Hintergrund der Informationsfreiheit im Grundgesetz sind die nationalsozia-  
684 listischen Informationsverbote und -beschränkungen etwa hinsichtlich des Hörens ausländi-  
685 scher Rundfunksender.<sup>28</sup> Garantiert wird das Recht, sich ungehindert und somit frei aus „all-  
686 gemein zugänglichen Quellen“ zu informieren. Unter „Information“ werden sowohl Meinun-  
687 gen als auch Tatsachen verstanden. Eine Schlüsselposition nimmt auch der Begriff der „all-  
688 gemein zugänglichen Quellen“ ein. Er wird so definiert, dass eine Quelle allgemein zugäng-  
689 lich ist, wenn sie tatsächlich geeignet und auch dazu bestimmt ist, einem individuell nicht  
690 begrenzten Personenkreis Informationen zu verschaffen.

691 Neben der tatsächlichen Eignung setzt die Allgemein zugänglichkeit einer Quelle eine ent-  
692 sprechende Bestimmung durch denjenigen voraus, der über die Zugänglichkeit und über Art  
693 oder Modalitäten der Zugangseröffnung entscheiden darf. Nach der Rechtsprechung des Bun-  
694 desverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts ist das derjenige, der nach der  
695 Rechtsordnung über ein entsprechendes Bestimmungsrecht verfügt. Für den Staat ergeben  
696 sich einschlägige Entscheidungskompetenzen in der Regel aus Vorschriften des öffentlichen  
697 Rechts.

698

---

<sup>25</sup> ebenda

<sup>26</sup> OSCE, Comments on the draft law on transparency, access to information and good governance of Spain, April 2012, S. 2

<sup>27</sup> BVerfG Urteil vom 05.08.1966 - 1 BvR 586/62, 1 BvR 610/63, 1 BvR 512/64; BVerfGE 20, 162, 174 – „Spiegel-Urteil“.

<sup>28</sup> Marion Albers, Grundlagen und Ausgestaltung der Informationsfreiheitsgesetze, ZJS 2009, 614 (616) m. w. N.

699 Leitentscheidung für den Umfang des Grundrechts auf Informationsfreiheit war die sog. n.tv-  
700 Entscheidung<sup>29</sup>, in der das Bundesverfassungsgericht umfassend zur Auslegung des Grund-  
701 rechts Stellung genommen hat. Nach dieser Entscheidung, die vor Inkrafttreten des Informa-  
702 tionsfreiheitsgesetzes ergangen ist, können sich zwar nicht aus der Informationsfreiheit, aber  
703 aus anderweitigen verfassungsrechtlichen Grundlagen staatliche Verpflichtungen ergeben,  
704 eine allgemeine Zugänglichkeit einer Informationsquelle herzustellen. Dies wirkt zudem auf  
705 den objektiv- und individualrechtlichen Schutzzumfang der Informationsfreiheit zurück:

706  
707 *„Das Grundrecht umfasst allerdings ein gegen den Staat gerichtetes Recht auf Zugang*  
708 *in Fällen, in denen eine im staatlichen Verantwortungsbereich liegende Informations-*  
709 *quelle auf Grund rechtlicher Vorgaben zur öffentlichen Zugänglichkeit bestimmt ist,*  
710 *der Staat den Zugang aber verweigert. [...] Legt der Gesetzgeber die Art der Zugäng-*  
711 *lichkeit von staatlichen Vorgängen und damit zugleich das Ausmaß der Öffnung dieser*  
712 *Informationsquelle fest, so wird in diesem Umfang zugleich der Schutzbereich der In-*  
713 *formationsfreiheit eröffnet. [...] Folgt [...] aus Verfassungsrecht, dass der Zugang als*  
714 *solcher weiter oder gar unbeschränkt hätte eröffnet werden müssen, kann dies vom*  
715 *Träger des Grundrechts der Informationsfreiheit [...] geltend gemacht werden.“<sup>30</sup>*

716  
717 Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 GG vermittelt dementsprechend keinen Anspruch gegen den  
718 Staat auf voraussetzungslosen Informationszugang oder Schaffung neuer Informationsquel-  
719 len.<sup>31</sup> Vielmehr ist die Allgemeinzugänglichkeit einer Information allein anhand der tatsächli-  
720 chen Lage zu bestimmen: Allgemein zugänglich ist eine Informationsquelle, wenn sie geeig-  
721 net und bestimmt ist, der Allgemeinheit, also einem individuell nicht bestimmbareren Perso-  
722 nenkreis, Informationen zu verschaffen. Über diese Zugänglichkeit und die Art der Zugangs-  
723 eröffnung entscheidet danach derjenige, der nach der Rechtsordnung über ein entsprechendes  
724 Bestimmungsrecht verfügt.<sup>32</sup>

725  
726 Da das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip mit dem Transparenzprinzip verknüpft sind, ist  
727 dem Staat jedoch zumindest dann die Pflicht zur Errichtung oder Initiierung von Informati-  
728 onsquellen auferlegt, wenn auf andere Weise eine möglichst objektive Information und damit  
729 die Entstehung einer möglichst an den Tatsachen orientierten Meinung nicht besteht.<sup>33</sup>  
730 Schließlich gewähre das Demokratieprinzip dem Volk gewisse Kontroll- und Lenkungsfunk-

---

<sup>29</sup> Urteil des BVerfG vom 24.01.2001 - 1 BvR 2623/95, 1 BvR 622/99; BVerfGE 103,44 ff.

<sup>30</sup> Ebenda, BVerfGE 103, 44 (60)

<sup>31</sup> Urteil des VG Hamburg; Az.: 7 K 539/08, S. 11 m. w. N. sowie Evaluationsbericht IFG; S. 51

<sup>32</sup> Urteil des VG Hamburg; Az.: 7 K 539/08, S. 11 m. w. N. sowie Evaluationsbericht IFG; S. 51 f.

Ilias Sofotis, Europarechtliche und verfassungsrechtliche Vorgaben zum Recht auf Informationszugang, VR 2010, 397 (400)

<sup>33</sup> Evaluationsbericht IFG; S. 50 m. w. N.

731 tionen dem staatlichen Handeln gegenüber. Es gäbe daher ein Publizitätsgebot des staatlichen  
732 Handelns. Schließlich sei der gesicherte Zugang zu Informationen eine zentrale Vorausset-  
733 zung für die verantwortliche Bildung einer eigenen Meinung.<sup>34</sup> Ein subjektives Recht könne  
734 hieraus allerdings nicht hergeleitet werden.<sup>35</sup>

735

736 In mehreren Kommentaren zu den Informationsfreiheitsgesetzen<sup>36</sup> wird zudem die Auffas-  
737 sung vertreten, dass einfachgesetzliche Zugangsansprüche wie die Informationsfreiheitsgeset-  
738 ze des Bundes und der Länder das Grundrecht der Informationsfreiheit „aktivieren“. Das  
739 Recht auf voraussetzungslosen Informationszugang zu amtlichen Informationen wird insoweit  
740 als ein „Grundrecht aus der Hand des einfachen Gesetzgebers“ gesehen. Von Bedeutung wäre  
741 dies bei den zahlreichen in den Informationsfreiheitsgesetzen vorgesehenen Abwägungspro-  
742 zessen.<sup>37</sup> Mit den Informationsfreiheitsgesetzen wird das bisherige Regel-Ausnahme-  
743 Verhältnis von beschränktem Amtsgeheimnis und voraussetzungslosem Informationszugang  
744 umgekehrt. Dies hat zur Folge, dass Behördenakten grundsätzlich als allgemein zugängliche  
745 Quellen anzusehen sind und dass die Behörde die Darlegungslast für Ausnahmen und Be-  
746 schränkungen trifft und somit nicht der Antragstellende, sondern die zugangsverwehrende  
747 Verwaltung begründungspflichtig ist.<sup>38</sup>

748

749 Unter besonderen Umständen können sich auch aus anderen Grundrechten Ansprüche auf ein  
750 staatliches Tätigwerden mit dem Ziel der Sicherung der grundrechtlich geschützten Rechtsgü-  
751 ter ergeben.<sup>39</sup> Daher können Informationszugangsansprüche insoweit bestehen, als diese zur  
752 Ermöglichung der grundrechtlich geschützten Freiheit unerlässlich sind.<sup>40</sup> So gewährt das  
753 Grundgesetz nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sektoriell und in ihrer  
754 Reichweite eng beschränkte Ansprüche auf Zugang zu amtlichen Informationen aus dem all-  
755 gemeinen Persönlichkeitsrecht Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 (z. B. Recht auf Kenntnis  
756 der eigenen Abstammung; Recht auf Einsicht in die Krankenunterlagen), dem Recht auf in-  
757 formationelle Selbstbestimmung Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG (beschränkt auf Zu-

---

<sup>34</sup> Ilias Sofotis, *Europarechtliche und verfassungsrechtliche Vorgaben zum Recht auf Informationszugang*, VR 2010, 397 (400);

<sup>35</sup> Evaluationsbericht IFG; S. 50 m. w. N.

<sup>36</sup> Rossi, *Informationsfreiheit und Verfassungsrecht*, Berlin 2004, S.220, *Berger/Roth/Scheel*, *Informationsfreiheitsgesetz*, 2006, S. 54

<sup>37</sup> 3. Tätigkeitsbericht des BfDI für die Jahre 2010 und 2011, S. 10

<sup>37</sup> *Berger/Roth/Scheel*, *Informationsfreiheitsgesetz*, 2006, S. 54

<sup>38</sup> Rossi, *Informationsfreiheit und Verfassungsrecht*, Berlin 2004, S.220, *Berger/Roth/Scheel*, *Informationsfreiheitsgesetz*, 2006, S. 54

<sup>39</sup> Evaluationsbericht IFG; S. 51 f.

<sup>40</sup> ebenda

758 gang zu Informationen zur eigenen Person). Aber auch ein unmittelbar aus der Berufsfreiheit  
759 des Art. 12 Abs. 1 GG hergeleiteter Auskunftsanspruch ist in den Fällen anerkannt, in denen  
760 eine behördliche Auskunft zum Schutz der Berufsfreiheit unerlässlich ist.<sup>41</sup> Weiter kann ein  
761 Anspruch auf Informationszugang auch aus dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs.  
762 1 GG in Verbindung mit einer ständigen Verwaltungspraxis der Behörde folgen.<sup>42</sup>

763

### 764 **3.3.2 Überblick über den Zugang zu staatlichen Informationen**

765 Ein allgemeiner Anspruch für jeden auf Zugang zu amtlichen Informationen, unabhängig von  
766 einer direkten persönlichen Betroffenheit bzw. ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu  
767 müssen ist in Deutschland mit dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG) am 1. Januar 2006 in  
768 Kraft getreten.. Zuvor gab es in vier Ländern bereits vergleichbare gesetzliche Regelungen.  
769 Auch in den Verfassungen Brandenburgs, Bremens, Mecklenburg-Vorpommerns, Rheinland-  
770 Pfalz, Sachsens, Sachsen-Anhalts und Thüringens wird ein Grundrechte auf Informationszu-  
771 gang gewährt. Das Recht ist allerdings sehr unterschiedlich ausgestaltet.

772

773 Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes regelt den Zugang zu amtlichen Informationen  
774 von Bundesbehörden. Die mittlerweile 11 Informationsfreiheitsgesetze der Länder regeln den  
775 Zugang zu Informationen von Landesbehörden. Dabei variiert die Bezeichnung der jeweiligen  
776 Gesetze, d.h. in Brandenburg beispielsweise gibt es das Akteneinsichts- und Informationszu-  
777 gangsgesetz (AIG). In Bremen existiert ein Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informa-  
778 tionen für das Land Bremen.

779

780 Die Informationsfreiheit hat sich in Deutschland in drei Regelungsebenen ausgebildet, die  
781 typischerweise unverbunden nebeneinanderstehen: Auf der Ebene der allgemeinen Informa-  
782 tionsfreiheitsgesetze, der Ebene der bereichsspezifischen Informationszugangsgesetze<sup>43</sup> und  
783 der Ebene der Akteneinsichts- und Auskunftsrechte für Verfahrensbeteiligte<sup>44</sup> und für unmit-  
784 telbar betroffene Personen.<sup>45</sup> Zusätzlich gibt es besondere Auskunftsrechte für Journalistinnen  
785 und Journalisten nach den Landesmediengesetzen.

---

<sup>41</sup> ebenda

<sup>42</sup> ebenda

<sup>43</sup> Wie z. B. die Umweltinformationsgesetze des Bundes und der Länder, das Verbraucherinformationsgesetz (VIG), das Stasi-Unterlagengesetz, die presserechtlichen Vorschriften der Länder, die Archivgesetze des Bundes und der Länder.

<sup>44</sup> z.B. §29 VwVfG, § 25 SGB X, § 111 GWB, § 21 Flugunfalluntersuchungsgesetz.

<sup>45</sup> z.B. Personalakteneinsicht § 93c BBG, datenschutzrechtliches Auskunftsrecht § 19 BDSG, Auskunftsrecht zu gespeicherten Daten § 15 BVerfSchG, § 7 BND-G, § 9 MAD-G, § 37 BKA-G, § 150 Abs. 4 GewO (Auskunft aus

786

787 Daneben tritt noch das Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG), das selbst keine Infor-  
788 mationszugangsansprüche gewährt, sondern diese voraussetzt und vielmehr in Ergänzung der  
789 Informationszugangsvorschriften die kommerzielle Nutzung solcher Informationen regelt.

790

791 Eine Zwitterstellung nehmen die Geodatenzugangsgesetze des Bundes und der Länder ein, die  
792 sowohl Regelungen zum Informationszugang (Bereitstellung) als auch zur Informationswei-  
793 terverwendung enthalten. Diese drei Ebenen sind wiederum in Landes- und Bundesregelun-  
794 gen unterteilt, da Bund und Länder ihre Regelungsbereiche jeweils getrennt regeln. Eine Aus-  
795 nahme machen hier das Verbraucherinformationsgesetz (VIG) und das Agrar- und Fischerei-  
796 fonds-Informationen-Gesetz (AFIG),<sup>46</sup> die als bereichsspezifische Informationszugangsgeset-  
797 ze jeweils die Behörden von Bund und Ländern erfassen.<sup>47</sup>

798

799 Das Informationszugangsrecht ist von einer Vielzahl von Regelungen geprägt, deren Abgren-  
800 zung voneinander in der Rechtsanwendung nicht immer einfach ist. So gelten z. B. mit IFG,  
801 UIG, VIG, IWG, GeoZG, AIFG und StUG für die Behörden des Bundes bereits sieben Ge-  
802 setzte, die Informationszugangsansprüche und Informationsweiterverwendung regeln. Auf  
803 Länderebene stellt sich die Lage entsprechend dar.

804

### 805 **3.3.3 Das Informationsfreiheitsrecht des Bundes**

806 Der Zugang der Bürgerinnen und Bürger zu amtlichen Informationen bzw. Daten wird in  
807 Deutschland auf Bundesebene vor allem durch das Informationsfreiheitsgesetz (IFG), das  
808 Verbraucherinformationsgesetz (VIG) und das Umweltinformationsgesetz (UIG) gesetzlich  
809 geregelt. Alle drei Gesetze räumen jeder Person einen voraussetzungslosen Anspruch auf Zu-  
810 gang zu Informationen ein und normieren Ausnahmetatbestände, aufgrund derer der Zugang  
811 zu diesen Informationen verweigert werden kann. Danach besteht eine grundsätzliche Ver-  
812 pflichtung der Verwaltung, diese Informationen bzw. Daten auf Antrag offen zu legen. Darü-  
813 ber hinaus ermöglichen alle drei Informationsgesetze die proaktive Veröffentlichung von In-  
814 formationen und Daten über das Internet (siehe § 11 Abs. 3 IFG, § 3 Abs. 5, § 5 Abs. 1 VIG  
815 und § 3 Abs. 2 S. 2 und § 7 UIG). Dabei beruht insbesondere das Umweltinformationsgesetz

---

Gewerbezentralregister), § 10 Geräte- und Produktsicherheitsgesetz (Veröffentlichung von Informationen zu Gefahren durch sog. Verbraucherprodukte).

<sup>46</sup> Gesetz zur Veröffentlichung von Informationen über die Zahlung von Mitteln aus den Europäischen Fonds für Landwirtschaft und Fischerei vom 26.11.2008 (BGBl. I S. 2330).

<sup>47</sup> Vergl. § 1 Abs. 2 VIG und § 2 Abs. 1 Satz 1 AFIG.

816 des Bundes ebenso wie die entsprechenden Umweltinformationsgesetze der Länder auf euro-  
817 parechtlichen Vorgaben (Richtlinie 2003/4/EG). Die Umweltinformationsgesetze zeichnen  
818 sich gegenüber IFG und VIG dadurch aus, dass sie nicht nur Informationsansprüche gegen-  
819 über öffentlichen Stellen, sondern unter bestimmten Umständen auch Informationsansprüche  
820 gegenüber natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts normieren.

821  
822 Auf Länderebene und kommunaler Ebene existieren allgemeine Informationszugangsgesetze  
823 in den Ländern Brandenburg, Berlin, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern,  
824 Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein, Informationszu-  
825 gangssatzungen verschiedener Kommunen, sowie Umweltinformationsgesetze in sämtlichen  
826 Bundesländern.

827

### 828 **3.3.4 Informationsfreiheit und –zugang nach europäischem Recht**

829 Der Zugang der Bürgerinnen und Bürger zu Informationen zu Dokumenten der EU-Organe  
830 wird neben den bereits in Kapitel 3.3.1 dargestellten Rechtsgrundlagen auch durch entspre-  
831 chende sekundärrechtliche Regelungen sowie die darauf basierende Rechtsprechung des Eu-  
832 ropäischen Gerichtshofs sichergestellt.

833

834 Die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 regelt den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten  
835 des Europäischen Parlaments des Rates und der EU-Kommission. Die Verordnung enthält ein  
836 individuelles Recht auf Zugang zu Dokumenten der EU-Organe und Ausnahmeregelungen,  
837 aufgrund derer der Zugang zu Dokumenten ausnahmsweise verweigert werden kann. Zudem  
838 verpflichtet sie die Organe, ein Dokumentenregister (Art. 11 VO 1049/2001) und Dokumente  
839 soweit wie möglich direkt in elektronischer Form zugänglich zu machen (Art. 12 VO  
840 1049/2001). Die Verordnung hebt dabei den direkten Zugang zu Dokumenten, die im Verlauf  
841 des Gesetzesgebungsverfahrens entstanden sind, als besonders veröffentlichungsbedürftig  
842 hervor (Art 12 Abs. 2 VO 1049/2001). Sofern Teile eines Dokuments einer Ausnahmerege-  
843 lung unterliegen und damit nicht zugänglich gemacht werden müssen, verpflichtet die Ver-  
844 ordnung dazu, die übrigen Teile eines Dokuments freizugeben (Art. 4 Abs. 6 VO 1049/2011).

845

846 Zudem hat der Europäische Gerichtshof mit Urteil vom 18. Dezember 2007 (Az.: C-64/05)  
847 ausgeführt, dass alle Dokumente — unabhängig von ihrem Urheber —, die ein Mitgliedstaat  
848 bei einem Organ der Europäischen Union einreicht, dem Anwendungsbereich der Verordnung  
849 1049/2001 unterliegen und somit bei Vorliegen der in der Verordnung niedergelegten Voraus-

850 setzungen herauszugeben sind. Er ist damit der Zielsetzung der Transparenzverordnung ge-  
851 folgt und hat einen größtmöglichen Zugang zu öffentlichen Informationen hergestellt, um auf  
852 diese Weise den Demokratisierungsprozess in der Europäischen Union insgesamt zu beför-  
853 dern.<sup>48</sup>

854

### 855 **3.3.5 Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit**

856 Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz erhielt mit Inkrafttreten des Informationsfrei-  
857 heitsgesetzes des Bundes am 1. Januar 2006 zusätzliche Zuständigkeiten für den Bereich der  
858 Informationsfreiheit (vgl. § 12 IFG). So ist er Anlaufstelle für Beschwerden von Bürgerinnen  
859 und Bürgern, dient als Berater des Deutschen Bundestages und der Bundesregierung sowie  
860 allen öffentlichen Stellen des Bundes in Fragen der Informationsfreiheit. Darüber hinaus kon-  
861 trolliert er den Umgang der Behörden mit dem IFG und unterrichtet hierüber die Öffentlich-  
862 keit in einem zweijährlichen Rhythmus mit einem eigenen Tätigkeitsbericht.

863

864 Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit hat am 24. April  
865 2012 seinen 3.Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2010 und 2011 vorge-  
866 legt. Aus Sicht des Bundesbeauftragten machen immer mehr Bürgerinnen und Bürger von  
867 ihrem Recht auf Zugang zu Informationen öffentlicher Stellen Gebrauch. Aus dem Bericht  
868 geht hervor, dass im Jahr 2011 3.280 Anträge auf Informationszugang bei Bundesbehörden  
869 gestellt wurden. Davon beruhen rund 480 Einzelanträge auf einem bei der Bundesanstalt für  
870 Finanzdienstleistungsaufsicht durchgeführten Massenverfahrens. Im Vergleich zum Vorjahr  
871 stellte der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit damit insge-  
872 samt eine Steigerung von 110 Prozent fest.

873

874 Zum Vergleich: seit Inkrafttreten des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes am 1. Januar  
875 2006 wurden bei den Bundesbehörden rund 11.286 Anträge<sup>49</sup> nach dem Informationsfrei-  
876 heitsgesetz gestellt. In etwa der Hälfte der Fälle wurde der Informationszugang vollständig  
877 gewährt, jeder zehnte Antrag führte zu einer teilweisen Einsichtnahme.

878

879 Bei der Vorstellung des 3. Tätigkeitsberichtes erklärte der Bundesbeauftragte für den Daten-  
880 schutz und die Informationsfreiheit darüber hinaus, dass die Bundesregierung das gestiegene  
881 Interesse der Bürgerinnen und Bürger an Verwaltungsinformationen ernst nehmen solle. Er

---

<sup>48</sup> Kai Schadtler, DÖV 2008 (455)

<sup>49</sup> Stand: 1. August 2012

882 erwaute sich zudem von der durch den Deutschen Bundestag angestoßenen Evaluation des  
883 Informationsfreiheitsgesetzes eine Stärkung des Rechts auf Zugang zu öffentlichen Dokumen-  
884 ten. Aus seiner Sicht hätte insbesondere die Rechtsprechung in den letzten zwei Jahren wich-  
885 tige Beiträge für eine breitere Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes geleistet. Erst  
886 jüngst hätte das Bundesverwaltungsgericht deutlich gemacht, dass auch Informationen über  
887 die Regierungstätigkeit grundsätzlich herausgegeben werden müssen.

888

889 Pointiert kommentiert der Bundesbeauftragte für den Datenschutz das Urteil und seine Aus-  
890 wirkungen wie folgt:

891

892 *„Das Gericht hat damit der Verwaltung beim Erfinden von Verweigerungsgründen ei-*  
893 *nen Riegel vorgeschoben. Statt Ausnahmen vom Zugang zu öffentlichen Dokumenten*  
894 *zu erfinden, sollten die Behörden verstärkt Informationen auch ohne Antrag zur Ver-*  
895 *fügung stellen. Die E-Government-Initiative der Bundesregierung ist zu unverbindlich.*  
896 *Die naheliegende Verknüpfung dieses Ansatzes mit dem Rechtsanspruch auf Informa-*  
897 *tionszugang wird peinlich vermieden. Hier erwaute ich ein Umdenken.“<sup>50</sup>*

898

### 899 **3.3.6 Evaluierungsverfahren im Bereich des VIG und des IFG**

900 Sowohl das VIG als auch das IFG des Bundes wurden in den vergangenen Jahren evaluiert.  
901 Aber auch auf Landesebene fanden in den letzten Jahren Evaluierungen der bestehenden In-  
902 formationsfreiheitsgesetze statt, wie beispielsweise die Evaluierung des IFG in Mecklenburg-  
903 Vorpommern.<sup>51</sup>

904

905 Die Evaluierung des IFG des Bundes ist der erste Evaluierungsprozess unter der Federführung  
906 des Deutschen Bundestags. Im Mai 2012 legte das vom Deutschen Bundestag beauftragte  
907 Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation in Speyer einen 565 Seiten umfassen-  
908 den Evaluierungsbericht vor, der auch umfangreiche Handlungsempfehlungen enthält. Der  
909 Evaluierungsbericht wurde auf der Homepage des Innenausschusses veröffentlicht.<sup>52</sup> In dem  
910 Bericht wird festgestellt, dass der mit dem IFG 2006 eröffnete Informationszugang seit dem  
911 Inkrafttreten des Gesetzes genutzt worden ist, eine Steigerung und Nutzung dieser Möglich-  
912 keiten aber im Wesentlichen ausbleibt. Die Untersuchung der Antragszahlen hätte ergeben,  
913 dass nach einem Rückgang im Jahr 2007, die Antragszahlen bis zum Jahr 2010 auf etwa glei-  
914 chem Niveau geblieben seien. Im Jahr 2011 seien sie stark angestiegen, was jedoch vor allem

---

<sup>50</sup> Die vollständige Pressemitteilung:

[http://www.bfdi.bund.de/IFG/Oeffentlichkeitsarbeit/Pressemitteilungen/2012/3TB\\_IFG.html?nn=411766](http://www.bfdi.bund.de/IFG/Oeffentlichkeitsarbeit/Pressemitteilungen/2012/3TB_IFG.html?nn=411766)

<sup>51</sup> Dazu <http://www.lfd.m-v.de/navi/inffrei/evalu7.html>

<sup>52</sup> [http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Analysen\\_und\\_Gutachten/Gutachten\\_IFG.pdf](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Analysen_und_Gutachten/Gutachten_IFG.pdf)

915 dem Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen zuzuordnen sei. Insbesondere  
916 bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen und der Zollverwaltung seien mehrere Mas-  
917 senverfahren anhängig gewesen.

918

919 Der Bericht führt jedoch auch aus, dass sich die mit dem IFG verfolgten Ziele grundsätzlich  
920 realisiert hätten, da insbesondere das durch das IFG eingeräumte Recht aktiv in Anspruch  
921 genommen und auch gerichtlich durchgesetzt würde. In der Regel erfolgte der Antrag auf  
922 Informationszugang spezifisch mit Blick auf ein konkretes eigenes Interesse.

923

924 Die während der Evaluation erhobenen Aussagen von Behördenvertretern und von Antrag-  
925 stellern nach dem IFG ließen zudem den Schluss zu, dass das subjektive Recht auf Informati-  
926 onszugang nicht immer in den allgemeinen Kontext einer auf Verbesserung der Information  
927 der Bürgerinnen und Bürger gerichteten systematischen Öffnung der Behörden gestellt würde.

928

929 Die nachfolgenden sechs Konfliktfelder wurden bei der Evaluierung des IFG zugrunde gelegt.

- 930 - Anwendungsfragen des IFG in den Bereichen Antragsteller, Begriff der amtlichen Infor-  
931 mation, Anspruchsverpflichtete, Verhältnis des IFG zu Spezialgesetzen und des Informa-  
932 tionsinteresses,
- 933 - Informationsinteressen der Bürgerinnen und Bürger und Interesse der Behörde an effizi-  
934 entem Verwaltungshandeln,
- 935 - Kostenpflicht und Kostenverteilung,
- 936 - Anwendung und Auslegung der Ausnahmetatbestände der §§ 3-6 IFG,
- 937 - IFG-Streitigkeiten im verwaltungsgerichtlichen Verfahren (insbesondere das in-camera-  
938 Verfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO),
- 939 - die Frage nach einer proaktiven Informationspolitik.

940

941 Im Hinblick auf die dem Evaluierungsbericht enthaltenen Empfehlungen an den Gesetzgeber  
942 zur Weiterentwicklung des IFG, die sämtliche Paragraphen des Gesetzes betreffen, kann hier  
943 nur ein grober, nicht abschließender Überblick gegeben werden.

944

945 Die Verfasser des Evaluierungsberichts sehen grundsätzlichen Änderungsbedarf bei der Rege-  
946 lung von Fragen rund um die Entfernung oder Löschung von bestehenden Unterlagen auf-  
947 grund anderer fachgesetzlicher Löschfristen. Fragen der Herleitung und einer möglichen  
948 Wiederbeschaffungspflicht der Behörde nach einem Eingang eines Antrags auf Informations-

949 zugang sollten daher konkretisiert werden. Zudem wird eine legislative Klärung des Verhält-  
950 nisses von Informationsansprüchen nach dem IFG zu Informationsansprüchen nach anderen  
951 Normen vorgeschlagen. Die Realisierbarkeit der Kodifizierung des Informationszugangs-  
952 rechts und die Zusammenführung von UIG und IFG auf Bundesebene werden als politisch zu  
953 diskutierende Fragen aufgeworfen.

954

955 Breiten Raum nehmen in den Handlungsempfehlungen die Ausschlussstatbestände der §§ 3-6  
956 IFG ein, von denen keiner in der Anwendung für die Behörden unproblematisch sei. Beson-  
957 ders detailliert sind die Empfehlungen des Berichts zu den Ausschlussstatbeständen des Schut-  
958 zes öffentlicher Belange und des behördlichen Entscheidungsprozesses (§§ 3, 4 IFG). Die  
959 Einführung einer Abwägungsklausel zur Abwägung von Ausschlussgrund und öffentlichem  
960 Informationsinteresse wird mehrfach thematisiert und nach internationalem Vergleich als  
961 praktikabel eingestuft.

962

963 Die Möglichkeit der Reduzierung des Verwaltungsaufwandes für Informationsanfragen sieht  
964 der Bericht als den Kern des Verständnisses von Informationsfreiheit und Verwaltung berüh-  
965 rende Frage, die politisch zu entscheiden sei. Allerdings sei durch zunehmende elektronische  
966 Aktenführung jedenfalls teilweise eine Verringerung des Verwaltungsaufwands zu erwarten.  
967 Veränderungen am bestehenden Wortlaut des Gesetzes werden zunächst aber immer auch  
968 eine „Neujustierung“ der Anwendungspraxis und der Rechtsprechung zur Folge haben. Sie  
969 können somit auch zu zusätzlichen Kosten führen.

970

971 Verschiedene Novellierungsansätze trägt der Bericht für Fragen des Rechtsschutzes vor. Im  
972 Hinblick auf Gebühren und Auslagen stellt der Bericht fest, dass die Erhebungspraxis bei den  
973 Kosten der Verwaltungsverfahren nicht unerheblich von den derzeitigen Normvorgaben ab-  
974 weiche. Dies sei nicht zufriedenstellend. Daran knüpfen sich verschiedene Optionen einer  
975 Neuregelung der Gebühren und Auslagen an. Zu § 11 IFG – proaktive Veröffentlichungs-  
976 pflichten (und sonstige proaktive Informationstätigkeit, open government data) stellt der Be-  
977 richt fest, dass die Vorschrift verglichen mit anderen Ländern, hinter den anderen Pflichten  
978 der Verwaltung zur proaktiven Information zurückbleibe. Dadurch würden die Möglichkeiten  
979 zur proaktiven Informationstätigkeit als Präventionsmechanismus für Konflikte im Einzelfall  
980 nicht genutzt. Behördlicher Informationspolitik komme gleichsam eine Scharnierfunktion  
981 zwischen übergreifenden open government policies und den Informationsansprüchen des Ein-  
982 zeln zu. Es werden verschiedene Verbesserungsmöglichkeiten vorgeschlagen, unter ande-

983 rem die Einführung behördlicher Informationsfreiheitsbeauftragter. Der Teil der Handlungs-  
984 empfehlungen schließt mit Reformvorschlägen zur Stellung des BfDI, die unter anderem sei-  
985 ne Rolle in anhängigen Rechtsbehelfsverfahren und die Erweiterung seiner Zuständigkeit auf  
986 andere Informationszugangsgesetze als das IFG betreffen.

987

### 988 **3.3.7 Rechtsprechung zum Informationszugangsrecht**

989 In den letzten Jahren hat die Rechtsprechung in einigen Punkten wesentlich zur Klärung von  
990 Zweifelsfragen im Hinblick auf die Informationszugangsgesetze beigetragen. Die Urteile be-  
991 trafen zum Beispiel die Anwendbarkeit des IFG auf eine Oberste Bundesbehörde, die Regie-  
992 rungstätigkeit ausübt, die Anwendbarkeit des IFG auf die Bundesanstalt für Finanzdienstleis-  
993 tungsaufsicht, die Gebührenerhebung für Informationen nach dem IFG und das Verhältnis des  
994 IFG zu anderen Spezialgesetzen.<sup>53</sup>

995

### 996 **3.3.8 Aktuelle Diskussionsschwerpunkte beim Informationszugangsrecht**

997 Insbesondere nach dem fünften Jahrestag des Inkrafttretens des IFG, aber auch durch den 3.  
998 Tätigkeitsbericht des Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit und den umfas-  
999 senden vom Innenausschuss des Deutschen Bundestages in Auftrag gegebenen Evaluierungs-  
1000 bericht, haben sich in den vergangenen Monaten verschiedene Diskussionsschwerpunkte hin-  
1001 sichtlich des Informationszugangsrechts und einer möglichen Weiterentwicklung der beste-  
1002 henden Regelungen ergeben.

1003

1004 Zuvor war aber bereits aus der Zivilgesellschaft heraus im Dezember 2010 ein vollständiger  
1005 Gesetzentwurf für ein Bürgerinformationsgesetz (BIG) vorgelegt worden, der das UIG, das  
1006 UIG und das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes ersetzen sollte. Der Entwurf wurde vor-  
1007 gelegt von Greenpeace e.V., Netzwerk Recherche e.V. und der Deutschen Gesellschaft für  
1008 Informationsfreiheit e.V.

1009

1010 Darüber hinaus hatte sich im Jahr 2011 in Hamburg die Volksinitiative „Transparenz schafft  
1011 Vertrauen“, die einen eigenen Gesetzentwurf für ein Hamburger Transparenzgesetz erarbeitet  
1012 hat, gegründet. Initiatoren waren der Verein Mehr Demokratie e. V., Transparency International  
1013 und der Chaos Computer Club Hamburg. Der Gesetzentwurf der Initiative wurde in weiten Teilen von  
1014 der Hamburger Bürgerschaft am 13. Juni 2012 beschlossen. Künftig müssen Dokumente von öffentli-

---

<sup>53</sup> Rechtsprechungsübersichten zum Beispiel beim Bundesinformationsbeauftragten  
[http://www.bfdi.bund.de/IFG/Rechtsprechung/Rechtsprechung\\_node.html](http://www.bfdi.bund.de/IFG/Rechtsprechung/Rechtsprechung_node.html).

1015 chem Interesse unaufgefordert und kostenfrei im Internet durch die Verwaltung zur Verfügung gestellt  
1016 werden. Zu den Informationen, die von Amtswegen veröffentlicht werden müssen, zählen Senatsbe-  
1017 schlüsse, Gutachten, öffentliche Pläne, Geodaten, Subventionsvergaben und Bau- bzw. Abrissgeneh-  
1018 migungen. Sämtliche Daten werden strukturiert und maschinenlesbar zur Verfügung gestellt. Veröf-  
1019 fentlichungspflichtig sind insbesondere auch alle Verträge über 100.000 Euro, die im weitesten Sinne  
1020 die öffentliche Daseinsvorsorge betreffen. Wesentliche Unternehmensdaten städtischer Beteiligungen  
1021 inklusive der jährlichen Vergütungen und Nebenleistungen der Leitungsebene sind ebenfalls verpflich-  
1022 tend zu veröffentlichen. Personenbezogene Daten sowie juristisch klar definierte Betriebs- und Ge-  
1023 schäftsgeheimnisse bleiben aber geschützt. In Zweifelsfällen entscheidet der Hamburgische Beauftrag-  
1024 te für Datenschutz und Informationsfreiheit. Darüber hinaus wird auch ein Informationsregister einge-  
1025 führt.

1026  
1027 Die Debatte über Problemlagen und Lösungen auf Bundesebene und in einzelnen Ländern  
1028 dauert weiterhin an. Es kann hier daher nur ein kurzer Überblick über die wesentlichen Punkte  
1029 gegeben werden:

- 1030 - Erweiterung des Grundgesetzes um ein Grundrecht auf Informationszugang
- 1031 - Erweiterung der Landesverfassungen (wo noch nicht geschehen<sup>54</sup>) um ein Grundrecht auf  
1032 Informationszugang,<sup>55</sup>
- 1033 - Vereinheitlichung bzw. Zusammenlegung einzelner Informationszugangsgesetze des  
1034 Bundes aus Gründen der Rechtsklarheit, Kohärenz und Bürgerfreundlichkeit, ggf. hin zu  
1035 einem einheitlichen „Bürgerinformationsgesetz“<sup>56 57</sup>,
- 1036 - Präzisierung, Überarbeitung und Verengung der Ausnahmen zu den Informationsver-  
1037 pflichtungen, insbesondere im Hinblick auf
  - 1038 o Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse<sup>58</sup>,
  - 1039 o Datenschutzrechte Dritter<sup>59</sup>,
  - 1040 o Kontroll- und Aufsichtsaufgaben verschiedener Behörden sowie der Finanzkontrol-  
1041 le<sup>60</sup>,
  - 1042 o die Beeinträchtigung fiskalischer Interessen des Bundes<sup>61</sup>,

---

<sup>54</sup> Siehe hierzu auch Nr. 3.3.2

<sup>55</sup> siehe zum Beispiel 2. Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (2. TB BfDI) zur Informationsfreiheit, Ziff. 2.1., S. 10 dagegen Evaluierung Innenausschuss S.

<sup>56</sup> s. o.

<sup>57</sup> siehe zum Beispiel 2. TB BfDI, Ziff. 2.7. und Evaluierung Innenausschuss S.

<sup>58</sup> siehe dazu zum Beispiel 2. TB BfDI, Ziff. 3.3.1 und das Gutachten von Prof. Klopfer im Auftrag des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

[http://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/VortraegeUndArbeitspapiere/GutachtenIFGKlopfer.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/VortraegeUndArbeitspapiere/GutachtenIFGKlopfer.pdf?__blob=publicationFile).

<sup>59</sup> siehe zum Beispiel 2. TB BfDI, Ziff. 3.3.2.

<sup>60</sup> siehe zum Beispiel 2. TB BfDI, Ziff. 3.2.4 und 4.2.

- 1043 - Umgang mit abgeschlossenen Verträgen der öffentlichen Hand mit Privaten (z. B. Teil-  
1044 oder vollständige Veröffentlichung)<sup>62</sup>,
- 1045 - Fragen des behördlichen Erfüllungsaufwands und der Kostenregelungen,  
1046 - Einführung einer Missbrauchsregelung,  
1047 - Normierung proaktiver Informationspflichten der Verwaltung, auch über das Internet  
1048 (Ausbau von Open Data)<sup>63</sup>,
- 1049 - Umfang der Informationsfreiheit im parlamentarischen Raum<sup>64</sup>,
- 1050 - die Schaffung einer Kontrollzuständigkeit der Informationsfreiheitsbeauftragten über den  
1051 Bereich des IFG hinaus<sup>65</sup> und
- 1052 - die durchgängige Einrichtung von Informationsfreiheitsbeauftragten in Bundesbehör-  
1053 den<sup>66</sup>.

1054

### 1055 **3.3.9 Chancen und Herausforderungen im Bereich des Informationszugangs**

1056 Informationsfreiheit ist notwendig, um die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürgerin-  
1057 nen und Bürger durch eine Verbesserung der Informationszugangsrechte zu stärken. Denn  
1058 unabhängig von einer individuellen Betroffenheit sind Sachkenntnisse entscheidende Voraus-  
1059 setzung für eine Beteiligung der Bürger an staatlichen Entscheidungsprozessen. Das Informa-  
1060 tionsfreiheitsgesetz dient damit vor allem der demokratischen Meinungs- und Willensbildung.

1061

1062 In der modernen Informationsgesellschaft werden Informations-, Kommunikations- und Parti-  
1063 zipationsanliegen der Bevölkerung immer wichtiger und verwaltungstechnisch auch leichter  
1064 erfüllbar. Zugleich wandelt sich auch das Verwaltungsverständnis: Konsensorientierte Koope-  
1065 ration mit dem Bürger, die eine gleichgewichtige Informationsverteilung erfordert, gewinnt an  
1066 Bedeutung. Transparenz und Mitbestimmungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger  
1067 stärken aber nicht nur das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Verwaltung. Sie set-  
1068 zen auch Ressourcen bei den mitbestimmungswilligen Bürgerinnen und Bürgern frei, die von  
1069 der Verwaltung bei ihrer Entwicklung hin zu einer offeneren und effizienteren Arbeitsweise  
1070 genützt werden können. Darin und in der Erhöhung der Akzeptanz behördlicher Entscheidun-  
1071 gen liegt eine weitere Chance, die mit einer Weiterentwicklung der Öffnung der Verwaltung

---

<sup>61</sup> siehe zum Beispiel 2. TB BfDI, Ziff. 4.3.2 und 5.6.6.

<sup>62</sup> Dazu der Fall der Berliner Wasserbetriebe und in Folge die Reform des Berliner Informationsfreiheitsgesetz.

<sup>63</sup> siehe dazu zum Beispiel 2. TB BfDI, Ziff. 2.4.

<sup>64</sup> siehe dazu zum Beispiel 2. TB BfDI, Ziff. 5.1.

<sup>65</sup> siehe dazu zum Beispiel 2. TB BfDI, Ziff. 2.7 und 2.8.

<sup>66</sup> Siehe Evaluation Innenausschuss

1072 und einer konsequenten Verbesserung des Informationszugangsrechts in Deutschland eng  
1073 verbunden ist.

1074 Eine Herausforderung besteht hier jedoch darin, dass Deutschland, anders als beispielsweise  
1075 Schweden bisher nicht über die entsprechende Tradition im Bereich der Informationsfreiheit  
1076 verfügt. Oftmals sind vielen Bürgerinnen und Bürgern ihre bereits bestehenden Rechte auf  
1077 Informationszugang noch nicht bekannt. Verbesserungen müssen daher auch hier erzielt wer-  
1078 den.

1079

1080 Unabhängig davon bestehen aber auch materielle Herausforderungen, die bei einer Weiter-  
1081 entwicklung des Zugangs zu amtlichen Informationen bewältigt werden müssen. So sind For-  
1082 derungen nach Transparenz in adäquaten Ausgleich mit entgegenstehenden privaten und öf-  
1083 fentlichen Interessen (zum Beispiel dem Datenschutz, dem Schutz von Betriebs- und Ge-  
1084 schäftsgeheimnissen und der Funktionsfähigkeit der Verwaltung sowie dem Interesse des  
1085 Staates auf Geheimhaltung von sicherheitssensiblen Informationen) in Einklang zu bringen.  
1086 Dazu bedarf es auch weiterhin differenzierter Regelungen für Anfragen an Bundes-, Länder-  
1087 und kommunale Behörden.

1088

1089 Darüber hinaus wirft auch die praktische Ausgestaltung des Rechts auf Zugang zu Informati-  
1090 onen weiterführende Fragen nach der Kostenpflichtigkeit und dem behördlichen Vollzugs-  
1091 aufwand auf. Die fortschreitende Digitalisierung von Aktenbeständen kann hier zwar ein  
1092 möglicher Lösungsansatz sein.

1093

1094 Aber auch der teilweise vorhandenen „Behördenkultur“, die Transparenz nicht als Gewinn,  
1095 sondern als Gefahr betrachtet, gilt es, wirksam zu begegnen. Unabhängig davon wird die be-  
1096 reits begonnene Entwicklung hin zu mehr „offenen Daten“ dazu beitragen, dass eine proaktive  
1097 Veröffentlichung von Informationen im Interesse der Allgemeinheit weiter zunehmen wird.