



SERVICE

Nr. 5 Eine Publikationsreihe des
Bundesverbandes deutscher Pressesprecher

INFORMATIONEN- FREIHEITSGESETZ



Bundesverband
deutscher
Pressesprecher

Friedrichstraße 209
D-10969 Berlin

Tel +49 (0)30 / 84 85 94 00
Fax +49 (0)30 / 84 85 92 00

info@pressesprecherverband.de
www.pressesprecherverband.de



Bundesverband
deutscher
Pressesprecher



Jan Mönikes
Rechtsanwalt

Jan Mönikes ist Rechtsanwalt in Berlin und berät schwerpunktmäßig Firmen und Mitarbeiter aus dem Medien- und Telekommunikationssektor sowie Verbände und andere Institutionen. In ehrenamtlicher Funktion ist er unter anderem Justiziar des Bundesverbandes deutscher Pressesprecher e.V..

Jan Mönikes, Rechtsanwalt
Friedrichstraße 150
D-10117 Berlin
Tel +49 (0) 30/32 53 80 68
Fax +49 (0) 30/32 53 80 67
E-Mail: jan@moenikes.de

Das Informationsfreiheitsgesetz (IFG) des Bundes

01 Mit dem Informationsfreiheitsgesetz wird ein „Jedermannsrecht“ geschaffen. Jeder hat so gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Informationszugang und muss diesen Antrag nicht begründen.

03 Die Ausnahmetatbestände, nach denen der Informationszugang verwehrt werden darf, sind gesetzlich geregelt. Die Ausnahmen des Informationsfreiheitsgesetzes sind konkret und eng gefasst. Sie dienen dem Schutz öffentlicher Belange und des behördlichen Entscheidungsprozesses. Sie schützen außerdem personenbezogene Daten, geistiges Eigentum sowie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse.

Am Bundeskanzleramt ist im Jahr 2005, dem Einsteinjahr, ein Plakat angebracht, auf dem folgendes Zitat von Albert Einstein zu lesen ist: „Der Staat ist für die Menschen und nicht die Menschen für den Staat.“ Dieses Zitat könnte als Leitmotiv für den Entwurf eines „Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes – Informationsfreiheitsgesetz“ (BT-Drs. 15/ 4493) gelten, den die Bundestagsfraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen am 14. Dezember 2004 in den Bundestag eingebracht haben.

02 Die Behörde kann Auskunft erteilen, Akteneinsicht gewähren oder die begehrten Informationen in anderer Form zur Verfügung stellen. Wünscht der Antragsteller eine bestimmte Art des Informationszugangs, so darf die Behörde dies nur aus wichtigen Gründen ablehnen.

04 Lehnt die zuständige Behörde den Antrag auf Informationszugang ab, haben Antragsteller verschiedene Möglichkeiten: Sie können Widerspruch oder Verpflichtungsklage einreichen. Bearbeitet die Behörde den Antrag ohne Begründung nicht, können Antragsteller nach Ablauf der Frist Untätigkeitsklage erheben. Zur außergerichtlichen Streitschlichtung soll der Bundesbeauftragte für die Informationsfreiheit beitragen. An ihn kann sich jeder wenden, der sein Recht auf Informationszugang nach dem IFG als verletzt ansieht.

Das Gesetz, das am 1. Januar 2006 in Kraft tritt, soll den freien und voraussetzungslosen Zugang zu amtlichen Informationen der Behörden des Bundes für jedermann schaffen. Dies hat sich in den Ländern Brandenburg, Berlin, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen sowie mit dem Umweltinformations-Gesetz (UIG) im Bund bereits bewährt. Das IFG ist für Sprecher sowohl von Unternehmen als auch Behörden und anderen Institutionen interessant: Den einen bringt es neue Möglichkeiten der Recherche, den

anderen neue Pflichten zur Information der Öffentlichkeit.

Wozu ein Informationsfreiheitsgesetz?

Das moderne Informationsrecht hat ein großes Ziel: den Zugang zu relevanten Daten und Informationen, etwa die der öffentlichen Verwaltungen zu verbessern, und zwar sowohl für Bürgerinnen und Bürger, Medienvertreter als auch Unternehmen und Organisationen. Ein Informationsfreiheitsgesetz soll zugleich einen wesentlichen Beitrag zur Modernisierung von Staat und Verwaltung leisten. Die Erwartungen seitens der Medien, zivilgesellschaftlichen Gruppen, der Fachöffentlichkeit und einiger Unternehmen sind hoch: Sie reichen von einem verbesserten Informationszugang für



die Bürgerinnen und Bürger bis hin zu einer neuen Wertschöpfungskette für die Erschließung der Ressource Information oder einer verbesserten Bekämpfung von Korruption und Amtsmissbrauch. Deutschland war in der Europäischen Union und der OECD neben Luxemburg das einzige Land ohne derartige Regelung. Nationale Informationsfreiheitsgesetze (oder synonym: Informationszugangsgesetze) gibt es – zum Teil mit Verfassungsrang – in mehr als 50 Staaten weltweit. Auch auf europäischer Ebene werden inzwischen konkrete Maßnahmen vorbereitet. Seit 2001 legt beispielsweise eine EU-Verordnung fest, dass die Öffentlichkeit Zugang zu Dokumenten der Kommission, des Rates und des Europäischen Parlaments haben muss. Die EU hat sich nun in die Gestaltung von Informationszugangsgesetzen der Mitgliedsländer eingeschaltet: mit ihrer Richtlinie zum Zugang zu Umweltinformationen so-

wie einer gemeinsamen Stellungnahme zur kommerziellen Nutzung öffentlicher Informationen (die im November 2003 auch als Richtlinie verabschiedet und im Amtsblatt verkündet wurde). Sie verpflichtet die Länder zwar nicht direkt, Informationsfreiheitsgesetze zu verabschieden. Sie wird aber den Markt für Informationen des öffentlichen Sektors in der EU vereinheitlichen. Dann müssen Länder ohne Informationsfreiheitsgesetze künftig gravierende Wettbewerbsnachteile in Kauf nehmen.

Grundsatz und Anwendung

Das IFG schafft ein so genanntes „Jedermannsrecht“ auf Informationszugang. Dieses soll auf Antrag gewährt werden, wenn nicht konkret formulierte schutzwürdige Ausnahmetatbestände dagegen sprechen. § 1 Abs. 1 gewährt einen freien und voraussetzungslosen Informationszugangsanspruch mit folgendem Wortlaut: „Jeder hat nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen.“ Zu den Behörden des Bundes zählen laut Informationsfreiheitsgesetz auch sonstige Bundesorgane und -einrichtungen, „soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen.“ Der Anspruch besteht für jedermann – und damit für Deutsche und Ausländer im In- und Ausland – ohne dass sie hierfür ein rechtliches oder berech-

tiges Interesse geltend machen müssen. Dies entspricht in- und ausländischem Standard und gilt ebenso für juristische Personen des Privatrechts. Bürgerinitiativen und Verbände sind als solche nicht zugangsberechtigt, soweit sie nicht rechtsfähig sind. Jedes einzelne Verbandsmitglied hat jedoch ein eigenes Zugangsrecht, das nicht an besondere Voraussetzungen geknüpft ist – ein grundlegender Unterschied zu anderen Rechtsbereichen.

Das IFG verdrängt spezielle Regelungen zum Informationszugang nicht, diese gehen vor. Diese Spezialgesetze können enger, aber auch weiter gefasst sein als das Gesetz. Der Gesetzgeber hat jedoch festgelegt, dass verwaltungsrechtliche Auskunftsansprüche nach dem IFG und allgemeine Ansprüche nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz und dem Sozialgesetzbuch nebeneinander bestehen. Sonst wäre das Informationsfreiheitsgesetz ins Leere gelaufen. Denn in laufenden Verwaltungsverfahren, um die es bei Anträgen auf Informationszugang in der Regel geht, haben nur Verfahrensbeteiligte entsprechende Auskunftsansprüche.

Zugang zu amtlichen Informationen

Eine amtliche Information im Sinne des Informationsfreiheitsgesetzes ist jede Aufzeichnung, die amtlichen Zwecken dient. Sie erfasst jede Information, die auf einem

Informationsträger gespeichert ist. Gemeint sind laut Begründung des Informationsfreiheitsgesetzes Aufzeichnungen (Schriften, Tabellen, Diagramme, Bilder, Pläne und Karten sowie Tonaufzeichnungen), die elektronisch (auf Magnetbändern, Magnetplatten, Disketten, CD-ROMs oder DVDs), optisch (auf Filmen oder Papierfotos), akustisch oder anders gesichert sind. Nicht erfasst werden dagegen private Informationen oder solche, die nicht mit amtlicher Tätigkeit zusammenhängen. Auch Entwürfe und Notizen, etwa handschriftliche Aufzeichnungen oder Gliederungen, sind ausgenommen, wenn sie nicht Bestandteil des Vorgangs werden sollen. Das gilt auch nach Abschluss des Verfahrens. Hierfür sind die Regeln der ordnungsgemäßen Aktenführung maßgeblich.

Antragstellung

Der Informationszugang zu amtlichen Informationen des Bundes wird auf Antrag gewährt. Jener kann schriftlich, mündlich oder telefonisch gestellt werden. Die elektronische Form steht der schriftlichen Form grundsätzlich gleich. Der Antrag muss nicht begründet werden. Im Einzelfall darf die öffentliche Stelle jedoch die schriftliche Form oder eine Konkretisierung des Antrags verlangen. Obwohl die Schriftform nicht allgemein nötig ist, muss die Behörde die Identität des Antragstellers feststellen können. Auch der Dritte muss über die Identität des

Antragstellers unterrichtet werden. Auf dieser Basis kann er der Freigabe seiner personenbezogenen Daten oder seiner Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse zustimmen oder sie ablehnen.

Über den Antrag auf Informationszugang entscheidet die Behörde, die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist. Das gilt für eigene, von der Behörde selbst erhobene Informationen. Besondere Regelungen gelten für Informationen, die die Behörde von Dritten oder von anderen Behörden und Einrichtungen erhalten hat. Entscheidend ist, ob die Behörde über diese kraft Gesetzes oder stillschweigender Vereinbarung ein eigenes Verfügungsrecht erhält. Auch wenn sich eine Behörde zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben Privater bedient, bleibt sie selbst Anspruchsgegnerin für den Anspruch auf Informationszugang. Eine Behörde muss den Antragsteller nach allgemeinen verwaltungsverfahrenrechtlichen Regelungen darauf hinweisen, wenn sie für die begehrten Informationen kein Verfügungsrecht hat. Fällt es dem Antragsteller schwer, den richtigen Anspruchsgegner herauszufinden, hat sie darüber hinaus auch eine Beratungspflicht.

Fristen

Die Behörde ist nach allgemeinen verwaltungsverfahrenrechtlichen Grundsätzen gehalten, das Verfahren zügig durchzuführen.

Der zeitnahe Informationszugang ist oft entscheidend. Deshalb soll die Behörde Anträge unverzüglich, spätestens innerhalb eines Monats, bearbeiten. Wörtlich heißt es im Gesetzestext: „Die Information ist dem Antragsteller unter Berücksichtigung seiner Belange unverzüglich zugänglich zu machen. Der Informationszugang soll innerhalb eines Monats erfolgen.“ Die Frist kann sich verlängern, wenn die in § 8 formulierten Verfahrens- und Fristenregelungen zur Beteiligung Dritter eingehalten werden müssen. Die Behörde muss ihre Entscheidung, mit der der Antrag ganz oder teilweise abgelehnt wird, innerhalb der vorgesehenen Frist bekannt geben. Wenn sie einen Antrag auf Informationszugang ganz oder teilweise ablehnt, muss sie zugleich mitteilen, ob und wann voraussichtlich der Informationszugang – ganz oder teilweise – zu einem späteren Zeitpunkt möglich ist.

Informationszugang und Akteneinsicht

Die Behörde kann laut Informationsfreiheitsgesetz Auskunft erteilen, Akteneinsicht gewähren oder Informationen in sonstiger Weise zur Verfügung stellen. Die Auskünfte können mündlich, schriftlich oder elektronisch erteilt werden. Dabei ist die Behörde jedoch nicht verpflichtet zu überprüfen, ob die Informationen inhaltlich richtig sind. Nach dem IFG wie auch nach dem

Umweltinformationsgesetz (UIG) kann der Antragsteller zwischen Auskunftserteilung und Akteneinsicht wählen. Begehrt er eine bestimmte Art des Informationszugangs, so darf die Behörde diesen aus wichtigem Grund auf andere Art gewähren. Über die Form des Informationszugangs entscheidet die Behörde nach allgemeinen Ermessensgrundsätzen. So können beispielsweise Sicherheitsbelange dagegen sprechen, dass der Antragsteller selbstständig im behördeneigenen Computersystem recherchiert. Bei der Einsichtnahme kann sich der Antragsteller Aufzeichnungen als Gedächtnishilfe sowie Ablichtungen und Ausdrucke – vorbehaltlich urheberrechtlicher Vorschriften – fertigen und mitnehmen. In manchen Fällen besteht ein Anspruch auf Informationszugang nur zum Teil – etwa weil Teile auf Grund bestimmter Vorschriften gesperrt oder die Belange Dritter berührt sind. Dann muss der Informationszugang zwei Bedingungen erfüllen: Er darf die geheimhaltungsbedürftigen Informationen nicht preisgeben und sollte dabei keinen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand verursachen. Diese Bedingungen sind laut Informationsfreiheitsgesetz auch dann erfüllt, wenn die geheime Information beispielsweise leicht abgetrennt oder geschwärzt werden kann. Die Abtrennung oder Schwärzung muss jedoch erkennbar sein. Wenn die Information durch Abtrennung oder Schwärzung verfälscht würde, kann der teilweise Informationszugang verweigert werden.



Verfahrensvorschriften zur Beteiligung Dritter

Das Informationsfreiheitsgesetz enthält mit § 8 eine Verfahrensvorschrift zur Beteiligung Dritter. Das sind im Sinne des Informationsfreiheitsgesetzes Personen, deren Rechte durch den Informationszugang berührt werden könnten. Neben den Datenschutzrechten erfasst das IFG insbesondere das geistige Eigentum sowie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Sind Belange von Dritten berührt, gibt die Behörde diesen schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb eines Monats. Dafür müssen Anhaltspunkte vorliegen, dass sie ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben können. Die Entscheidung muss in diesem Fall schriftlich erfolgen und ist auch dem Dritten bekannt zu geben. Der Informationszugang darf erst erfolgen, wenn die Entscheidung dem Dritten gegenüber bestandskräftig ist. Das gilt auch, wenn die sofortige Vollziehung angeordnet ist und zwei Wochen verstrichen sind, seit der Dritte von der Anordnung erfahren hat.

Ausnahmen vom Informationszugang

Natürlich ist es notwendig, dass bestimmte Informationen einen besonderen Schutz genießen. Die §§ 3 und 4 des Informationsfrei-

heitsgesetzes enthalten die Ausnahmetatbestände zum Schutz öffentlicher Belange und des behördlichen Entscheidungsprozesses. §§ 5 und 6 regeln die Ausnahmetatbestände zum Schutz von personenbezogenen Daten und geistigem Eigentum sowie von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Versagt werden darf der Zugang zu Informationen nur in dem Umfang, in dem diese schützenswert sind. Als die Koalitionsfraktionen den Gesetzentwurf erarbeiteten, hatten sie laut Medienberichten vor allem ein Ziel: die Ausnahmetatbestände, die den Zugang zu Informationen einschränken, konkret zu fassen und eng auszulegen. Außerdem wollten sie generelle Bereichsausnahmen für bestimmte Bundesbehörden vermeiden.

Ablehnung des Antrages auf Informationszugang

Lehnt die Behörde einen Antrag auf Informationszugang ab, so muss sie den Bescheid begründen. Dabei kann die Begründung der Ablehnung eines Antrages so erfolgen, dass der Antragsteller hieraus nicht auf den Inhalt der geschützten Information schließen kann. Die Schriftform ist nicht zwingend vorgesehen – gleich wie die Entscheidung ausfällt. Der Antragsteller kann aber bei „berechtigtem Interesse und unverzüglich geäußertem Verlangen“ ohnehin fordern, dass die Behörde einen mündlich erlassenen Verwaltungsakt schriftlich bestätigt. Wenn Dritte beteiligt sind, gilt

der Grundsatz der Formfreiheit jedoch nicht. Behörden können Anträge aus verschiedenen Gründen ablehnen: zum einen, wenn der Antragsteller bereits über die begehrten Informationen verfügt oder sie sich zum anderen in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen kann. Diese Vorschrift soll die Behörden entlasten. Zu den allgemein zugänglichen Quellen gehört auch das Internet. Die Zumutbarkeitsklausel berücksichtigt die individuellen Umstände des Antragstellers, wie etwa Behinderung, technische Ausstattung oder Wohnsitz. Auch wenn behördliche Publikationen die gewünschten Informationen enthalten, ist die Ablehnung zulässig – unabhängig davon, ob diese kostenlos oder zu Marktpreisen erhältlich sind. Wenn eine Behörde negativ entscheidet, kann der Informationssuchende Widerspruch einlegen oder eine Verpflichtungsklage einreichen. Wenn sie einen Antrag nicht bearbeitet, bleibt demjenigen die Unzulässigkeitsklage.

Bundesbeauftragter für die Informationsfreiheit

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz erfüllt nun gleichzeitig die Aufgabe des Bundesbeauftragten für Informationsfreiheit. Gemäß § 12 IFG kann „jeder den Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit anrufen, wenn er sein Recht auf Informationszugang nach diesem Gesetz

als verletzt ansieht.“ Erfahrungen im Ausland und in den Bundesländern, die bereits über Informationsfreiheitsgesetze verfügen, zeigen, dass ein Beauftragter bürgernah Informationsfreiheit und Datenschutz in Ausgleich bringen kann. Die Möglichkeit, den Bundesbeauftragten anzurufen, entspricht dem Anrufungsrecht nach § 21 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG). Dies trägt zur außergerichtlichen Streitschlichtung bei, ist aber keine Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Klage. Vielmehr kann jedermann, sei es der Antragsteller, sei es der Dritte, den Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit anrufen, anstelle oder zusätzlich zu einer gerichtlichen Klage.

Gebühren und Auslagen

Für die Bearbeitung von Anträgen auf Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz können Behörden gemäß § 10 IFG Gebühren und Auslagen erheben. Dies legt eine Rechtsverordnung durch das Bundesministerium des Innern fest. Gebühren und Auslagen sollen den Verwaltungsaufwand abdecken, jedoch nicht notwendig alle Kosten. Die Höhe der Gebühren muss dabei jedoch gewährleisten, dass Informationssuchende den Informationszugang nach der in § 1 IFG formulierten Grundnorm wirksam in Anspruch nehmen können. Bei Ablehnung eines Antrages auf Informationszugang dürfen keine Gebühren erhoben

werden. Einfache Auskünfte (Bagatelklause) sind kostenfrei. Darunter fallen laut Begründung des Gesetzentwurfes insbesondere mündliche Auskünfte ohne größeren Rechercheaufwand. Sonst können die Behörden je nach Verwaltungsaufwand Gebühren bis zum Höchstsatz von 500 Euro erheben.

Veröffentlichungspflichten

Die so genannte Internetklausel des Informationsfreiheitsgesetzes (§ 11 IFG) verpflichtet die Behörden des Bundes zugleich, „geeignete“ Informationen von allgemeinem Interesse weitgehend auch im Internet zugänglich zu machen. Diese aktive Informationspolitik gibt dem Bürger einen Überblick, welche Informationen es bei welchen Behörden gibt. Auch im Ausland sind umfangreiche Informationsverzeichnisse gängig (etwa in Schweden, Frankreich oder den USA). Das Informationsfreiheitsgesetz verpflichtet deutsche Behörden noch nicht so weit, wie dies in anderen Ländern üblich ist. In Deutschland sollen zunächst Verzeichnisse mit vorhandenen Informationssammlungen und -zwecken erstellt werden. Veröffentlichte Organisationspläne sollen Aufbau, Zusammenarbeit, Weisungsbefugnisse, Zuständigkeiten und Aufgabenwahrnehmung innerhalb der Behörde verdeutlichen, Aktenpläne eine Übersicht über Aufgabenbereiche geben.