

Beiträge zum Informationsrecht

Band 6

Die transparente Verwaltung

**Zugangsfreiheit zu
öffentlichen Informationen**

Herausgegeben von

Michael Kloepfer



Duncker & Humblot · Berlin

MICHAEL KLOEPFER (Hrsg.)

Die transparente Verwaltung

Beiträge zum Informationsrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Hansjürgen Garstka,
Prof. Dr. Michael Kloepfer,
Prof. Dr. Friedrich Schoch

Band 6

Die transparente Verwaltung

Zugangsfreiheit zu
öffentlichen Informationen

Herausgegeben von

Michael Kloepfer



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2003 Duncker & Humblot GmbH, Berlin


Fremddatenübernahme: Salignow Verlagsservice, Berlin

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 1619-3547

ISBN 3-428-11101-X

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

Vorwort

Die Öffentlichkeit der Verwaltung in Deutschland ist im Wandel begriffen: An die Stelle des „Prinzips der beschränkten Aktenöffentlichkeit“, nach dem ein Zugang zu öffentlichen Informationen nur unter bestimmten Voraussetzungen gewährleistet wird, tritt immer mehr der Grundsatz allgemeiner Informationszugangsfreiheit. So ist zur Umsetzung der Umweltinformationsrichtlinie der EG in der Bundesrepublik Deutschland das Umweltinformationsgesetz in Kraft getreten; Brandenburg, Berlin, Schleswig-Holstein und jüngst auch Nordrhein-Westfalen haben allgemeine Zugangsrechte zu öffentlichen Informationen gesetzlich verankert; der Bundestag hat ein Verbraucherinformationsgesetz beschlossen, das Bundesinnenministerium den Entwurf eines allgemeinen Informationsfreiheitsgesetzes vorgestellt.

In der Rechtswissenschaft ist diese politische Entwicklung vorbereitet und begleitet worden. Unter anderem ist auf Empfehlung des Deutschen Juristentages von 1998 und mit Unterstützung der Fritz Thyssen-Stiftung und des Stifterverbands für die Deutsche Wissenschaft eine wissenschaftliche Arbeitsgruppe gebildet worden, die mit der Erarbeitung eines Informationsgesetzbuchs (IGB) befasst ist. In diesem IGB sollen sämtliche informationsrechtlich relevanten öffentlich-rechtlichen Vorschriften zusammengefasst werden. Ein erster Teil dieses IGB, der sich mit dem freien Zugang zu Informationen in der öffentlichen Verwaltung befasst, ist bereits veröffentlicht worden.¹

Um einen Zwischenstand dieser Entwicklung der Verwaltungsöffentlichkeit in Deutschland festzuhalten, hat das Forschungszentrum Technikrecht am 5. Juli 2002 in der Humboldt-Universität zu Berlin eine wissenschaftliche Tagung veranstaltet, auf der die unterschiedlichen Konzeptionen, vor allem aber auch die verschiedenen Funktionen der Zugangsfreiheit zu öffentlichen Informationen beleuchtet wurden. Ziel der Tagung war es, die ersten praktischen Erfahrungen der neuen Gesetze sowie die unterschiedlichen theoretischen Regelungsmodelle für weitere Informationsfreiheitsgesetze, insbesondere für ein allgemeines Bundesinformationsfreiheitsgesetz, nutzbar zu machen.

Die Verknüpfung politischer Zielvorstellungen mit juristischen Fragestellungen kam insbesondere in der Auswahl der Referenten zum Ausdruck. Aus der Sicht der politischen Entscheidungsträger referierten Frau *Künast*, Bundesministerin für Ver-

¹ *Friedrich Schoch/Michael Kloepfer*, unter Mitwirkung von *Hansjürgen Garstka*, Informationsfreiheitsgesetz (IFG-ProFE). Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (Beiträge zum Informationsrecht; BIR 1), Berlin 2002. Vgl. den Text des Gesetzesentwurfs im Anhang.

braucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Herr *Schapper*, Staatssekretär im Bundesministerium des Innern, und Frau *Birthler*, Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes. Über praktische Probleme informierten insbesondere Herr *Dr. Redelfs*, Greenpeace Deutschland, sowie Herr *Rohde-Liebenau*, Transparency International. Die rechtswissenschaftlichen Aspekte grundsätzlicher Art beleuchteten insbesondere die Beiträge von Herrn *Prof. Dr. Schoch*, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, und von mir, sowie in rechtsvergleichender Hinsicht die Beiträge von Herrn *Prof. Dr. Garstka*, Berliner Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit, und Herrn *Prof. Dr. Duschanek*, Wirtschaftsuniversität Wien. Bei der Dokumentation der Beiträge in diesem Tagungsband wurde der Vortragsstil zum Teil beibehalten.

Bei der Gestaltung, Organisation und Durchführung der Tagung hat mein Habilitand, Herr *Dr. Matthias Rossi*, wertvolle Hilfe geleistet. Unterstützt wurde er von meinem studentischen Mitarbeiter, Herrn *Philipp Fischer*, der auch das Manuskript dieses Tagungsbandes umsichtig betreut und sorgfältig für die Drucklegung vorbereitet hat. Beiden danke ich sehr herzlich. Der Fritz Thyssen Stiftung, dem Stifterverband für die deutsche Wissenschaft und dem Verlag Duncker & Humblot gebührt besonderer Dank für die großzügige Unterstützung der Tagung.

Berlin, im September 2002

Michael Kloepfer

Inhaltsverzeichnis

<i>Michael Kloepfer</i> Die öffentliche Verwaltung in der Informationsgesellschaft	9
<i>Renate Künast</i> Verbraucherschutz durch Informationszugang – Das Verbraucherinformationsgesetz	33
<i>Claus Henning Schapper</i> Bundes-Informationsfreiheitsgesetz – Die öffentliche Verwaltung in der Bürgergesellschaft	39
<i>Friedrich Schoch</i> Der Professorenentwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes	49
<i>Hansjürgen Garstka</i> Internationale Entwicklungen des Informationszugangsrechts	67
<i>Alfred Duschanek</i> Der Zugang zu Verwaltungsinformationen in Österreich	73
<i>Manfred Redelfs</i> Umweltschutz durch Informationszugang: Erfahrungen mit dem Umweltinformationsgesetz (UIG)	85
<i>Björn Rohde-Liebenau</i> Korruptionsprävention durch Informationszugang	109
<i>Marianne BIRTHLER</i> Vergangenheitsbewältigung durch Informationszugang	123
Autorenverzeichnis	133

Anhang

Anhang I: Geltendes Recht	137
Umweltinformationsgesetz (UIG)	138
Gesetz zur Förderung der Informationsfreiheit im Land Berlin (Berliner Informationsfreiheitsgesetz – IFG)	142
Brandenburger Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG)	150
Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen (Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen – IFG NRW)	155
Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Schleswig-Holstein (Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein – IFG-SH)	160
Berliner Pressegesetz – Auszug –	165
Gesetz über die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik – Auszug – (Stasi-Unterlagen-Gesetz – StUG)	166
 Anhang II: Regelungsentwürfe	 174
Professorenentwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes (IFG-ProfE)	175
Referentenentwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes (IFG-RefE)	182
Entwurf eines Verbraucherinformationsgesetzes (VerbIG)	186
 Anhang III: Europarecht	 190
Artikel 255 EG (ex-Art. 191 a)	191
Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission	192
Artikel 42 Grundrechte-Charta	202

Die öffentliche Verwaltung in der Informationsgesellschaft

Von Michael Kloepfer

I. Einführung	10
1. Zur Entwicklung der Informationstechnologie und -wirtschaft	10
2. Zum Begriff der Informationsgesellschaft	10
3. Zwischen freiem Informationsfluss und Informationsrestriktionen	12
4. Öffentliche Verwaltung in der Informationsgesellschaft	13
a) Allgemeines	13
b) Fragestellungen	13
II. Moderne Kommunikationstechnologien in der Verwaltung	14
1. Beweggründe	14
2. Veränderungsfolgen	15
3. Informationstechnik und Verwaltungstransparenz	16
III. Informationsbeziehungen zwischen Bürgern und Staat	16
1. Staatliches Informationshandeln	16
2. System informationeller Rechte	17
IV. Informationszugangsrecht	18
1. Allgemeines	18
2. Funktionen von Informationszugangsansprüchen	18
a) Wahrung von Rechten	18
b) Durchsetzung von Sachinteressen	19
c) Demokratieverwirklichung	19
d) Verwaltungskontrolle	19
e) Sonstige Funktionen	20
3. Wirtschaftlicher Wert staatlicher Informationen	20
4. Internationale und europäische Entwicklungen	22
5. Rechtslage in Deutschland	23
a) Bundesrecht	23
b) Landesrecht	25
6. Folgen für die Verwaltungspraxis	26
7. Rechtspolitisches Zwischenergebnis	27
8. Begrenzungen der Informationszugangsfreiheit	27
a) Keine völlig „gläserne Verwaltung“	27
b) Gebührenpflicht	28
9. Flankierende Maßnahmen für die Informationszugangsfreiheit	29
a) Informations„ansprüche“ gegen den Staat	29
b) Informationsansprüche zwischen Privaten	29
V. Zusammenfassende Thesen	30

I. Einführung

1. Zur Entwicklung der Informationstechnologie und -wirtschaft

In rasantem Tempo entwickelt sich die moderne Informationstechnologie und eröffnet damit nicht nur neue Wege, Informationen zu speichern, zu verarbeiten und zu übertragen, sondern schafft durch digitale Technik auch Datenkapazitäten in ungleich größerem Ausmaß als in der Vergangenheit¹. Darüber hinaus vollzieht sich eine ebenso dichte wie ausgreifende Vernetzung, die an Staatsengrenzen kein Halt macht und folglich zur These der staatlichen Ohnmacht gegenüber dem globalen Informationsgeschehen geführt hat. Als Folge der neuen Nutzungsmöglichkeiten von Kabel, terrestrischen und satellitengestützten Frequenzen, des Internets, neuer multimedialer Dienste sowie durch die zunehmende Medienkonvergenz zeichnet sich ein grundlegender Wandel des Informationsgeschehens in Staat und Gesellschaft ab.

Der gegenwärtige Stand der tatsächlichen Entwicklung ergibt sich etwa aus dem jüngsten Bericht der Bundesministerien für Wirtschaft und Technologie (BMWi) sowie für Bildung und Forschung (BMBF) vom März 2002. Demzufolge hat sich die IuK-Technologiebranche zu einem bedeutenden Wirtschaftszweig Deutschlands mit über 800.000 Beschäftigten entwickelt; trotz der tiefen Krise der *new economy* prognostiziert der Bericht weiteres Wachstum dieses Wirtschaftszweigs und attestiert der deutschen IuK-Technologie sogar eine Spitzenposition in Europa². Dabei spielt auch die wachsende Erkenntnis eine wesentliche Rolle, dass staatliche Informationen eine wertvolle wirtschaftliche Ressource sind. Hinzu treten die Erhebungsergebnisse beider Ministerien innerhalb der letzten vier Jahre: Die Zahl der Internetnutzer stieg seit 1998 von 14 Millionen auf über 30 Millionen an, die Zahl der Handynutzer überbot bereits Anfang 2001 die Anzahl der Festnetzanschlüsse und in den ersten Monaten dieses Jahres stieg sie auf über 56 Millionen an.

2. Zum Begriff der Informationsgesellschaft

Der grundlegende Wandel des Informationsgeschehens ist in den letzten Jahren nicht nur umgangssprachlich, sondern auch von Verwaltung³ und Wissenschaft⁴

¹ Kloepfer, Informationsrecht, München 2002, § 1 Rn. 4 ff.

² Informationsgesellschaft Deutschland, Fortschrittsbericht zum Aktionsprogramm der Bundesregierung, Berlin 2002, S. 5, abrufbar unter www.forum-informationsgesellschaft.de.

³ Informationsgesellschaft Deutschland, Fortschrittsbericht zum Aktionsprogramm der Bundesregierung, März 2002, abrufbar unter www.forum-informationsgesellschaft.de; Bericht der Bundesregierung „Info 2000 – Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft“, BT-Drucks. 13/4000 v. 7.3.1996; Grünbuch der EG-Kommission zur Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie und ihren ordnungspolitischen Auswirkungen, KOM (97) 623, 3.12.1997, S. 10; Weißbuch der EG-Kommission zu Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung – Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, KOM (93) 700, 5.12.1993; Europa und die globale Informationsgesellschaft,

verbreitet mit dem Begriff der „Informationsgesellschaft“ zusammengefasst worden. Dabei fällt von vornherein die problematische Unbestimmtheit des Begriffs ins Auge. Sie scheint freilich Voraussetzung seiner Integrationsfähigkeit zu sein.

Zu Recht haben zahlreiche Autoren den Gehalt dieses Begriffs thematisiert⁵. Als Nachfolger einer Reihe von Schlagwörtern, mit denen der zunächst rein technologisch, dann technologisch-ökonomisch begriffene Wandel sprachlich eingefangen wurde („Multimedia-Gesellschaft“, „Kommunikations- und Wissensgesellschaft“, „Cyberspace“, „Digitalisierung“, „Vernetzung“ u. a.⁶), steht er zunächst im Verdacht mangelnder Trennschärfe und Aussagekraft⁷. Es zeigt sich jedoch, dass er zumindest insoweit „wissenschaftlich tragfähiger“⁸ ist, als sich mit ihm verbunden eine Diskussion in Gang gesetzt hat, die den Wandel nicht nur beschreibt, sondern auch Abgrenzungskriterien entwickelt hat, um ihn fassbar zu machen⁹.

Dabei seien hier drei wesentliche Deutungsmöglichkeiten genannt:

- Überwiegend deuten Wissenschaftler den Strukturwandel – *erstens* – dahingehend, dass die Informationsgesellschaft die Industriegesellschaft ablöse¹⁰. Ein Ansatz bezeichnet die Informationsgesellschaft als eine *Informationswirtschaft*¹¹, welche die auf die Industriegesellschaft folgende Entwicklungsstufe darstellt. Indikatoren, durch welche sich die Informationsgesellschaft identifizieren lässt, sind die Wertschöpfungskette durch Informationstätigkeiten sowie die Anzahl der Beschäftigten in diesem Sektor.
- Nach einer anderen Auffassung ist – *zweitens* – die Informationsgesellschaft der Charakter der nachindustriellen Gesellschaft in der Art, dass sich die bisherigen Strukturen von einer massenhaften Produktion und Verteilung von Gütern sowie der Entfaltung von Transport und Verkehr hin zu einer Dienstleistungsgesell-

Empfehlungen der Bangemann-Gruppe an den Europäischen Rat, 26.5.1994, abrufbar unter www.midicif.org.

⁴ Umfassende Diskussion des Begriffs bei Vesting, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), *Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft*, Baden-Baden 2000, S. 107 ff.; Tauss/Kollbeck/Mönikes, in: dies. (Hrsg.), *Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft*, Baden-Baden 1996, S. 14 f.; Schoch, *Öffentlich-rechtliche Rahmenbedingungen einer Informationsordnung*, VVDStRL 57 (1998), S. 158 ff.; Trute, *Rechtliche Rahmenbedingungen einer Informationsordnung*, VVDStRL 57 (1998), S. 216 ff.

⁵ Schulte, Hoffmann-Riem, Vesting, alle in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Fn. 4); sowie Nachweise bei Tauss/Kollbeck/Mönikes, in: dies. (Fn. 4), S. 14 f.

⁶ Tauss/Kollbeck/Mönikes, in: dies. (Fn. 4), S. 14 f.

⁷ Tauss/Kollbeck/Mönikes, in: dies. (Fn. 4), S. 14, 16; Hoffmann-Riem, in: ders. (Fn. 4), S. 10.

⁸ Tauss/Kollbeck/Mönikes, in: dies. (Fn. 4), S. 16.

⁹ Tauss/Kollbeck/Mönikes, in: dies. (Fn. 4), S. 19 ff.

¹⁰ Bericht der Bundesregierung „Info 2000 – Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft“, BT-Drucks. 13/4000 v. 7.3.1996; Tauss/Kollbeck/Mönikes, in: dies. (Fn. 4), S. 14, 16.

¹¹ Nachweise bei Tauss/Kollbeck/Mönikes, in: dies. (Fn. 4), S. 16.

schaft wandeln, in deren Zentrum es stehe, Informationen zu gewinnen, zu verarbeiten und zu verteilen¹².

- Die These von der informatisierten Industriegesellschaft verneint – *drittens* – die Vorstellung von einer Ablösung der Industriegesellschaft; stattdessen wird die Informatisierung der Gesellschaft als Fortführung der bestehenden Strukturen gedacht, in denen die herkömmlichen Produktionsfaktoren trotz einer zunehmenden Informatisierung nicht entbehrlich werden, man denke etwa an den Energiebedarf der modernen Informationstechnik.

Die erörterten drei Erklärungslinien zu der „Informationsgesellschaft“ setzen sich allerdings der Kritik aus, den Fokus zu einseitig auf die technologischen und ökonomischen Determinanten der Entwicklung zur Informationsgesellschaft zu richten. Erst jüngere Berichte haben auch die gesamtgesellschaftliche Bedeutung der sich stetig revolutionierenden Kommunikationstechnik in den Blick genommen und ihre Auswirkungen auf unterschiedlichste Lebensbereiche untersucht¹³: namentlich das Arbeitsleben, die private Kommunikation, Recherchen in Wissenschaft und Forschung, Kommunikation mit staatlichen Stellen, insbesondere die Inanspruchnahme von Verwaltungsdienstleistungen, um nur einige zu nennen.

In der Tat sollte die Informationsgesellschaft nicht nur von der informationstechnischen Seite erfasst werden. Sie ist mehr als die traditionelle bürgerliche Gesellschaft, die man mit PCs und Handies ausgestattet hat. Gewiss ist der Einzug der modernen Informationstechnologien prägende Voraussetzung für die Informationsgesellschaft. Ihre entscheidende Kontur gewinnt sie aber durch die grundsätzliche Einstellung der Gesellschaft zur Information, d. h. dem wachsenden Bedürfnis nach Informationen und nach Informiertheit. Die Ausprägung neuer Wertvorstellungen zu informationellen Vorgängen ist für den Juristen schon deshalb besonders interessant, weil diese neuen Wertvorstellungen das Fundament für neues Informationsrecht bilden.

3. Zwischen freiem Informationsfluss und Informationsrestriktionen

Dabei scheint diese Gesellschaft hin und her gerissen zwischen Informationseuphorie und Informationsphobie. So ist sowohl Informationslust (etwa im Internet) wie auch Informationsangst (Datenschutz) vorhanden. Dem entspricht, dass die Informationsgesellschaft zwischen den Polen des freien Flusses der Informationen ei-

¹² *Vesting*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Fn. 4), S. 102; auch dargestellt bei *Tauss/Kollbeck/Mönikes*, in: dies. (Fn. 4), S. 21 f.

¹³ Grünbuch der EG-Kommission zur Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie und ihren ordnungspolitischen Auswirkungen, KOM (97) 623, S. 10; Weißbuch der EG-Kommission zu Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung – Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, KOM (93) 700; Europa und die globale Informationsgesellschaft, Empfehlungen der Bangemann-Gruppe an den Europäischen Rat, abrufbar unter www.midicif.org.