



Bayerisches Staatsministerium des Innern • 80524 München

An
Frau Präsidentin
des Bayerischen Landtags
Maximilianeum
81627 München

Bayerischer Landtag
Landtagsamt – Referat P II

Eing. 25. Juni 2009

Anl.

25/6

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom
P II/VF.0126.16
02.04.2009

Unser Zeichen
IA1-1017-8

Bearbeiterin
Frau Huber

München
22.06.2009

Telefon / - Fax
089 2192-2632 / -12632

Zimmer
WPL6-0243

E-Mail
Karin.Huber@stmi.bayern.de

**Eingabe des Herrn Walter Keim in N-7020 Trondheim vom 25.03.2009;
Informationsfreiheitsgesetz**

Anlage

3 Kopien dieses Schreibens

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

zu der Eingabe nehme ich wie folgt Stellung:

1. Sachverhalt:

Die Eingabe hat den Erlass eines Informationsfreiheitsgesetzes in Bayern sowie die Unterzeichnung und Ratifizierung der Konvention des Europarats über den Zugang zu amtlichen Dokumenten zum Gegenstand.

Zur Begründung macht der Petent geltend, in über 80 Staaten der Welt gebe es ein Informationsfreiheitsgesetz. Mittlerweile sei auf Bundesebene ein – aus Sicht des Petenten noch zu restriktives – Informationsfreiheitsgesetz in Kraft, 11 Länder hätten Informationsfreiheitsgesetze verabschiedet. In Bayern und vier weiteren Ländern fehlten noch Informationsfreiheitsgesetze. Die Informationsfreiheit einschließlich des Zugangs zu Dokumenten der öffentli-

chen Verwaltung sei Teil der Meinungsfreiheit und durch international anerkannte Menschenrechte geschützt, speziell durch Art. 19 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, dem auch Deutschland beigetreten sei. Das Menschenrecht der Informationsfreiheit sei in mehr als der Hälfte der Staaten der Welt realisiert und eine allgemeine Regel des Völkerrechts, die gemäß Art. 25 GG Bestandteil des Bundesrechts sei.

Mit der Ratifizierung der Konvention des Europarats über den Zugang zu amtlichen Dokumenten könne Informationsfreiheit auch in den Ländern, in denen noch kein Informationsfreiheitsgesetz erlassen sei, eingeführt werden.

2. Bewertung:

2.1 Konvention des Europarats

Der Ministerausschuss des Europarats hat am 27.11.2008 eine Konvention über den Zugang zu amtlichen Dokumenten beschlossen. Danach verpflichten sich die Vertragsparteien, jedermann auf Antrag den Zugang zu amtlichen Dokumenten zu gewähren; der Antrag muss nicht begründet werden.

Die Konvention betrifft jedenfalls auch Bereiche der ausschließlichen Landeskompentenz. Der Bund besitzt insoweit nicht die alleinige Transformationskompetenz; die Konvention müsste auch im Wege der Landesgesetzgebung umgesetzt werden. Damit fehlt dem Bund insoweit auch die uneingeschränkte Abschlusskompetenz. Nach dem Lindauer Abkommen ist für den Abschluss der Konvention das Einverständnis der Länder herbeizuführen. Die Zustimmung der Länder wurde bislang nicht eingeholt.

Bei einer Beteiligung der Länder auf Arbeitsebene durch das Bundesministerium des Innern im Hinblick auf die Auslegung der Konvention zur Zeichnung hat sich eine klare Mehrheit der Länder gegen die Konvention ausgesprochen. Zum einen wurde gerade auch von Ländern mit geltenden Informationsfreiheitsgesetzen inhaltliche Bedenken vorgetragen; kritisiert wurden u.a. die fehlende Pflicht zur Begründung des Antrags, die eine Würdigung etwaiger schutzwürdiger Belange Dritter nicht zulasse, und fehlende Zugangsbeschränkungen (Schutz laufender Verfahren, Kernbereich exekutiver Eigen-

verantwortung) bzw. das Fehlen einer Vorrangregelung zugunsten restriktiverer Spezialregelungen. Weiter wurde gerade von Seiten der Länder mit Informationsfreiheitsgesetz eine Bindung des Gesetzgebers bei der Entscheidung über die Fortführung und die Inhalte des Informationsfreiheitsgesetzes abgelehnt.

2.2 Stand der Rechtsentwicklung in Deutschland

Bislang haben der Bund und elf Länder ein Informationsfreiheitsgesetz erlassen. Neben Bayern haben kein Informationsfreiheitsgesetz Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen und Sachsen. Planungen dieser vier anderen Länder zum Erlass eines Informationsfreiheitsgesetzes sind nicht bekannt.

2.3 Gesetzesinitiativen für den Erlass eines Informationsfreiheitsgesetzes in Bayern

Gesetzentwürfe für ein Bayerisches Informationsfreiheitsgesetz wurden im Februar 2009 von den Fraktionen von SPD (LT-Drs. 16/589) und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (LT-Drs. 16/660) in den Landtag eingebracht. Der federführende Ausschuss für Verfassung, Recht, Parlamentsfragen und Verbraucherschutz hat die Gesetzentwürfe am 14.05.2009 abgelehnt.

Vergleichbare Gesetzesinitiativen in den vergangenen beiden Legislaturperioden zu einem Bayerischen Informationsfreiheitsgesetz hat der Bayerische Landtag abgelehnt (vgl. Beschlüsse vom 10.10.2002, Drs. 14/7566, 14/7567; Beschlüsse vom 18.10.2006, Drs. 15/6510, Drs. 15/6511).

Zwei auf das gleiche Ziel gerichtete frühere Landtagseingaben des Petenten hat der Ausschuss für Verfassung-, Rechts- und Parlamentsfragen des Bayerischen Landtags aufgrund der Erklärung der Staatsregierung vom 10.01.2006 (zu P II/VF.0593.15) und vom 14.04.2008 (zu P II/VF.0993.15) für erledigt erklärt.

Maßgeblich hierfür war jeweils, dass angesichts bereits bestehender Informationsrechte ein Regelungsbedarf nicht gesehen wurde und angesichts

verfassungsrechtlicher Vorgaben ein Informationsfreiheitsgesetz materiell keine wesentliche Erweiterung der Informationsrechte vorsehen könnte.

Diese Gesichtspunkte gelten aus Sicht des Staatsministeriums des Innern weiterhin und sprechen für eine Beibehaltung der bisherigen Rechtslage.

2.4 Bestehende Informationszugangsrechte

Bereits nach geltendem Recht bestehen umfangreiche Zugangsrechte der Bürger zu Informationen der Behörden.

2.4.1 Von den spezialgesetzlich normierten Zugangsrechten sind insbesondere zu nennen:

- Art. 29 BayVwVfG, wonach im Verwaltungsverfahren für die an einem Verwaltungsverfahren Beteiligten ein Akteneinsichtsrecht besteht;
- § 3 des Umweltinformationsgesetzes des Bundes, wonach für jedermann ein Anspruch auf Zugang zu Informationen über die Umwelt besteht, über die informationspflichtige Stellen des Bundes verfügen; auf Landesebene gewährt das Bayerische Umweltinformationsgesetz nach Art. 3 jeder Person nach Maßgabe des Gesetzes einen Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen;
- das Verbraucherinformationsgesetz, das auf Bundesebene den Zugang zu verbraucherrelevanten Informationen insbesondere im Bereich des Lebensmittelrechts eröffnet;
- Art. 54 Abs. 3 der Gemeindeordnung, wonach allen Gemeindebürgern die Einsicht in die Niederschriften über öffentliche Sitzungen des Gemeinderats freisteht (entsprechende Bestimmungen in Art. 48 Abs. 2 Landkreisordnung und Art. 45 Abs. 2 Bezirksordnung);
- polizei-, datenschutz- und melderechtliche Auskunftsansprüche, nach denen ein Betroffener Anspruch auf Auskunft hinsichtlich der über ihn gespeicherten Daten hat (Art. 48 PAG, Art. 10 BayDSG, § 19 BDSG, Art. 9 MeldeG);
- Art. 4 des Bayerischen Pressegesetzes, der ein Auskunftsrecht der Presse enthält, und das in §§ 9a, 55 Abs. 3 Rundfunkstaatsvertrag geregelte Auskunftsrecht der Rundfunkveranstalter und der Anbieter von Telemedien.

2.4.2 Darüber hinaus hat auf der Grundlage des Rechtsstaatsprinzips bereits nach geltendem Recht jedermann – unabhängig von der Beteiligung an einem Verwaltungsverfahren – einen Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung, wenn er ein berechtigtes Interesse an der begehrten Auskunft geltend macht (vgl. insoweit auch § 9 AGO). Das berechtigte Interesse muss

kein rechtlich geschütztes Interesse sein, vielmehr genügt jedes, auch ein bloß ideelles Interesse an der Auskunft. Die Verweigerung der Auskunft beruht nur dann auf einer fehlerfreien Ermessensausübung, wenn sie durch ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse gerechtfertigt ist. Der Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung ist gerichtlich durchsetzbar. Dieser Anspruch kommt somit einem Jedermannsrecht nahe.

2.5 Verfassungsrechtliche Vorgaben und Grenzen des Informationszugangs

Diese schon bestehenden Zugangsrechte könnten durch ein Informationsfreiheitsgesetz in ihrem Umfang nicht wesentlich erweitert werden. Dem stünde insbesondere der notwendige Schutz der personenbezogenen Daten entgegen.

2.5.1 Als Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips (rechtliches Gehör, faires Verfahren) hat das Akteneinsichtsrecht unmittelbar verfassungsrechtliche Grundlagen; soweit ein Verwaltungsverfahren den Gewährleistungsbereich von Grundrechten betrifft, ist das Recht auf Akteneinsicht zugleich Folge bzw. Bestandteil der Gewährleistung.

Gleichzeitig führen aber andere verfassungsrechtlich geschützte Belange zur Begrenzung von Informationszugangsrechten (insbesondere Datenschutz, Schutz laufender Verfahren, Sicherheitsinteressen, behördeninterne Willensbildung). Insbesondere das im Grundgesetz in Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG verankerte Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung hindert den Staat daran, persönliche Daten über Dritte ohne weiteres freizugeben. Persönliche Daten, die bei staatlichen Stellen vorhanden sind, gehen grundsätzlich nur die betroffenen Personen selbst etwas an; eine Weitergabe an Dritte kommt nur in Betracht, wenn diese von einem Verwaltungsverfahren betroffen sind oder sonst ein berechtigtes Interesse haben. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass auf internationaler Ebene selbst Staaten, in denen allgemeine Informationszugangsrechte in der Verfassung verankert sind (z.B. Schweden, Spanien), diese Rechte nicht schrankenlos gewährleisten.

2.5.2 Durch die verfassungsrechtlich begründete Notwendigkeit von Ausnahmetatbeständen könnte ein bayerisches Informationsfreiheitsgesetz im Ergeb-

nis keine wesentliche Erweiterung der bestehenden Informationszugangsrechte regeln.

Zwar kann im Grundsatz ein Anspruch auf Zugang zu den bei Behörden vorhandenen Informationen für jedermann, unabhängig von persönlicher Beteiligung oder Betroffenheit, geschaffen werden. Um den von der Verfassung geforderten Datenschutz sicherzustellen sowie um auch berechnigte Interessen der öffentlichen Hand zu schützen, müsste dieser Grundsatz jedoch durch weitreichende Ausnahmen eingeschränkt werden, wie dies auch in den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und anderer Länder geschehen ist:

So sieht das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes Einschränkungen zum Schutz besonderer öffentlicher Belange wie Sicherheitsbelange, Geheimhaltungsvorschriften sowie den Schutz eines laufenden Gerichtsverfahrens und des behördlichen Entscheidungsprozesses sowie Ausnahmen zum Schutz personenbezogener Daten, des geistigen Eigentums sowie von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen vor. Ähnliche Einschränkungen enthalten auch die bestehenden Landesinformationsfreiheitsgesetze wie auch die Entwürfe der Fraktionen der SPD und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Bayerisches Informationsfreiheitsgesetz (vgl. LT-Drs. 14/6034, LT-Drs. 14/6180, LT-Drs. 15/4586 und LT-Drs. 15/4587; LT-Drs. 16/589 und LT-Drs. 16/660).

Der Schutz der Interessen Dritter muss darüber hinaus in verfahrensrechtlicher Hinsicht gewährleistet werden, indem die betroffenen Dritten durch Beteiligung am Verfahren die Möglichkeit erhalten, ihre Interessen in hinreichender Weise einzubringen (vgl. auch insoweit bestehende Bundes- und Landesinformationsfreiheitsgesetze sowie die Entwürfe für ein Bayerisches Informationsfreiheitsgesetz).

2.6 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte

Der von dem Petenten in Bezug genommene Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte regelt in Art. 19 Abs. 2 das Recht auf freie Meinungsäußerung, das unter anderem auch die Freiheit einschließt, sich ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen Informationen und Gedankengut jeder Art zu beschaffen. Nach Art. 19 Abs. 3 kann jedoch die Ausübung dieses Rechts

bestimmten, gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden, die erforderlich sind für die Achtung der Rechte oder des Rufs anderer oder für den Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (ordre public), der Volksgesundheit oder der öffentlichen Sittlichkeit.

Im Hinblick auf diese Einschränkungen ergibt sich daher auch aus der Ratifizierung des Paktes durch die Bundesrepublik Deutschland (vgl. BGBl II 1973, 1533) keine völkerrechtliche Verpflichtung des Gesetzgebers zur Einräumung eines schrankenlosen Zugangsrechts zu Informationen der öffentlichen Verwaltung; erst recht kann dem Pakt keine Verpflichtung dazu entnommen werden, Zugangsrechte nicht spezialgesetzlich, sondern in Gestalt eines Informationsfreiheitsgesetzes zu normieren.

2.7 Allgemeine Regeln des Völkerrechts

Soweit der Petent auf Informationsfreiheitsgesetze anderer Staaten Bezug nimmt und hieraus darauf schließt, dass Informationsfreiheit eine allgemeine Regel des Völkerrechts und damit gemäß Art. 25 GG Bestandteil des Bundesrechts sei, ist darauf hinzuweisen, dass unter Völkerrecht im Sinne des Art. 25 GG die Gesamtheit der Regeln über die Beziehungen zwischen Staaten und anderen Völkerrechtssubjekten sowie das interne Recht internationaler Organisationen zu verstehen ist. Regelungen in Informationsfreiheitsgesetzen anderer Staaten betreffen aber das Verhältnis dieser Staaten zu ihren Bürgern. Sie sind daher kein Völkerrecht im Sinne von Art. 25 GG und haben daher keine Auswirkungen auf die Rechtslage in Bayern.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Bernd Weiß
Staatssekretär