

# Die Rolle Internationaler Gesetzgeber und ihr Einfluss auf die nationale Gesetzgebung über Informationszugang

*Frei nur ist, wer seine Freiheit gebraucht.*

Präambel der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft

Material:

<http://ATI-BSNF.tk> <http://home.broadpark.no/~wkeim/files/IZ-BSNF.html>

# Das 1. OSTSEE-NGO FORUM 2001

Zugang zu Information ist ein Teil der Meinungsfreiheit, zusammen mit einer aktiven Bürgerschaft - daher sind es Vorbedingungen für die Sicherung einer lebendigen und gut informierten Demokratie. **NGOs fordern von den Regierungen nationale und internationale Standards** zu respektieren und mit ihnen in Übereinstimmung zu handeln.

Die NGOs rufen die Staaten des Ostseerats dazu auf, die Umsetzung aller Menschenrechte - zivile, politische, ökonomische, soziale und kulturelle - zu einer obersten Priorität auf der politischen Tagesordnung zu machen.

# Inhalt

- berechtigtes Interesse nachweisen?
- Definition Informationsfreiheit (IF)
- Geschichte: International, Ostsee, Situation in Zahlen
- Was ist ein Menschenrecht?
- Menschenrecht IF: VN und Europarat: Justiziabel?
- Übernahme internationaler Verträge
- Vorgeschichte: Deutschland
- Gesetze Deutschland
- Gerichtsentscheidungen: international, Deutschland
- Was sind «allgemein zugängliche Quellen»?
- Informationsfreiheit Art. 5 GG
- Warum Informationsfreiheit? Warum Widerstand?
- Warum ist Deutschland Schlusslicht? Was tun?
- Akteure. Wann folgen die letzten 5 Bundesländer?

# Können Sie ein berechtigtes Interesse nachweisen?



Der Erfolgreichste im Leben ist der, der am Besten informiert ist. (Benjamin Disraeli)

# Internationale Organisationen

- Europäische Union
  - Article 2 of the Treaty on European Union: "The Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, ..."
- Europarat
  - Europäische Konvention für Menschenrechte (EMRK)
- UN: Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt)

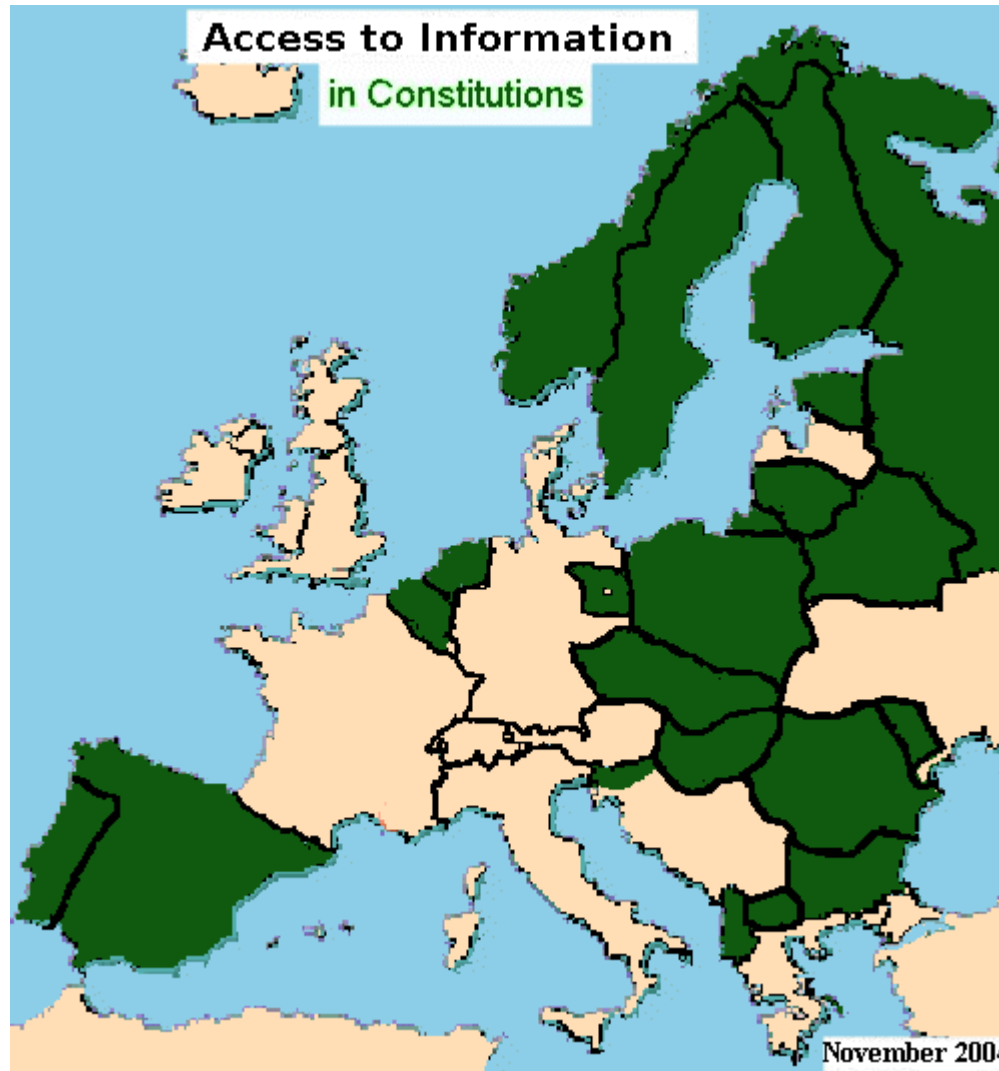
# Definition

- Rezipientenfreiheit Art. 5 GG
- IFG: Zugang zu Dokumenten der öffentlichen Verwaltung (Verwaltungstransparenz)
- Zusammenhang? (unter Hinzuziehung Rechtsstaat- Demokratieprinzip und Jedermannsrecht nach IFG)

# Geschichte: International

- 1766 Schweden: **Anders Chydenius** (China)
- 1830 Carl Gustav Jochmann: Öffentlichkeit der Verwaltung
- 1948 AEMR: Art. 19: «seek information»
- 1966 **IPBPR**: Art. 19 (2): «sich Informationen beschaffen»
- 1998 Die Aarhus Konvention verbindet Umweltschutz und Menschenrechte
- **Japan (1969), Indien (1982) und Süd-Korea (1990)**: Informationsfreiheit Voraussetzung für Meinungsfreiheit
- 2011: ca. **115 Staaten**, entweder IFG-Gesetze oder entsprechende Verfassung Verfassungsbestimmungen

# Ostseeraum: Vorbild





# Global Right to Information Law Rating Baltic Sea

Country	Date	Total Rating
Serbia	2004	135
Estonia*	2000	114
Finland	(1951) 1999	105
Sweden*	(1766) 1949	95
Norway	(1970) 2006	93
Denmark*	1970	66
Latvia	1998	65
Norway*	1970	64
Iceland*	1996	63
Lithuania	2000	61
Russia	2009	60
Germany*	2005	54

# Weltweit - D

- 84 Staaten mit ca. 5,4 Milliarden haben ein besseres IFG als Deutsche <http://rti-rating.org/>
- 115 Staaten (<http://right2info.org/laws>) mit 5,89 Milliarden haben entweder IFG oder entsprechende Verfassungsbestimmungen. In 5 Bundesländern in Deutschland fehlt IFG
- Die UN Konvention gegen Korruption ist in mehr als 158 Staaten mit mehr als 6,5 Milliarden ratifiziert, nicht in Deutschland.
- Strafrechtsübereinkommen des Europarates über Korruption nicht ratifiziert, (GRECO - Parteien)

# Fragen

- Wann besseres IFG im Bund?
- Wann IFGs in 4 Bundesländern?
- Wann Ratifizierung v. Antikorruptionskonventionen?
- **Abgeordnetenwatch**
  - Bundestagsfraktionen
  - Landtagsfraktionen in 5 Bundesländern
- **Direkt zur Kanzlerin, Dialog über Deutschland**
- **Petition Bundestag**
- **NGOs wurden informiert, publiziert in der NRZ**

# Nationalen Integritätsbericht D

- Forderungen 2, 3, 4, 8, 34, 35 und 52 ff. für eine integere Republik decken IFG und Korruptionsbekämpfungsdefizite
- Warum Note „gut bis sehr gut“ ???
- TI muss Maßstab anpassen
- Was sagen Bundestagsfraktionen, WTO TI International, OECD, OSZE, Europarat?
- Wird die EU Deutschland was sagen?
- Presse hat größtes Verbesserungsmöglichkeit

# Was ist ein Menschenrecht?

- **VN**: Vorstaatlich, kommt allen Menschen aufgrund ihrer Geburt zu
- **Art. 1 (2) GG**: unverletzliche und unveräußerliche ... Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft
- **Art. 1 (3) GG**: nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung
- **Definition FDGO**: **Verfassungsschutzg. § 4(2)g** : die im GG geschützten Menschenrechte

# Zugang zu amtlichen Dokumenten EU

- Zugang zu Rats- und Kommissionsdokumenten (ABl. 1993 Nr. L 340, S. 41)
- 1994: Umweltinformationsgesetz (EU Direktive RL 90/313/EWG) Mitgliedsländer
- EU Vertrag, 1997, Artikel 255
- Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Artikel 42: Unionsdokumente
- EU Kommission **8.5.2002**: “Germany will most certainly follow the example of its European partners.”

# Menschenrecht IF

- [AEMR](#) , IPBPR Art. 19: Information suchen
- 1992 Verfassung Brandenburg Art. 21 (5)
- 1998 Die Aarhus Konvention verbindet Umweltschutz und Menschenrechte
- Special Rapporteur: UN Doc. E/CN.4/1999/64, para. 12, E/CN.4/2000/63 , para. 42
- UN, OAS, OSCE Rapporteurs on International Mechanisms for Promoting Freedom of Expression of 6 December 2004:  
[Access to information a human right](#)

# Zivilpakt

- Artikel 19 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR)
- **General Comment No. 34 Art. 19 ICCPR:**
  - "18. Article 19, paragraph 2 embraces a general right of access to information held by public bodies. Such information includes all records held by a public body, regardless of the form in which the information is stored, its source and the date of production."
  - Deutschland **versuchte** das zu streichen



# Europarat: Zugang zu amtlichen Dokumenten

- 1950: Artikel 10 **EKMR**
- PACE 1979: **Empfehlung 854**
- Europarat, 1981: **Recommendation No. R (81) 19**
- 2006-2009: EGMR anerkennt **Zugang zu amtlichen Dokumenten**
- Europarat 2002: **Empfehlung Rec (2002) 2**
- 2007: **Bindende Konvention**

# EGMR: Zugang zu amtlichen Dokumenten

- 11. April 2006: 11. April 2006: GERAGUYN KHORHURD PATGAMAVORAKAN AKUMB ./ ARMENIA, [Antrag Nr. 11731/04](#)
- 10. Juli 2006: [Matky gegen Tschechien](#), Antrag Nr. 19101/03
- 14.9.2009: TÁRSASÁG A SZABADSÁGJOGOKÉRT ./ Ungarn, [Antrag Nr. 37374/05](#)
- 26.5.2009: [Kenedi ./ Hungary](#), Antrag Nr: 31475/05

# Verfassungsgerichte und Internationale Gerichte

- 1969: Verfassungsgericht [Japan](#)
- 1982: Verfassungsgericht Indien
- 1990: Verfassungsgericht Südkorea
- Inter American Court of Human Rights (IACHR) 25. Sep. 2006: [Claude v. Chile](#)
- Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte:
  - 11. April 2006: Akump v. Armenia, [Appl. no 11721/04](#)
  - 10. Juli 2006: Matky gegen Tschechien, [Antrag Nr. 19101/03](#)
  - 14.9.2009: TÁRSASÁG A SZABADSÁGJOGOKÉRT ./.. Ungarn, EGMR [Antrag Nr. 37374/05](#)
  - 26.5.2009: [Kenedi ./.. Hungary](#), EGMR Antrag Nr: 31475/05

# Vorgeschichte: Deutschland

- 1830 **Carl Gustav Jochmann**: Öffentlichkeit der Verwaltung
- 1980 Humanistische Union: Freie Akteneinsicht. Ein überfälliges Bürgerrecht
- 1985 Die GRÜNEN im Bundestag: Gesetz über das Einsichtsrecht in Umweltakten (AERG)
- 1990 ALTERNATIVE LISTE Berlin: IFG
- 1992 **Simitis**: **informationelle Selbstbestimmung**
- 1993 **Vorschlag das ins GG zu übernehmen**
- 1997 Die Grünen im Bundestag: **IFG**

# Zivilgesellschaft

- DGIF, Aktionsbündnis Informationsfreiheit für Bayern, Transparency, Greenpeace, HU, netzwerk recherche, Mehr Demokratie
- Open Knowledge Foundation Deutschland (okfn.de)
  - FragDenStaat.de IFG Anfragen elektronisch
  - „Arbeitskreis OGP“ (OpenGovPartnership.de)
- Open Government 2.0 Netzwerk Deutschland ([www.gov20.de](http://www.gov20.de))
  - OpenGovGermany.com, E-Demokratie.org

# Gesetze Deutschland

- 1994: Umweltinformationsgesetz (EU Direktive [RL 90/313/EWG](#))
- [1998-2001](#): Brandenburg, Berlin, Schleswig-Holstein und NRW
- [2005](#): Bund (durch Koalitionsfraktionen)
- [2006](#): Hamburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland
- 2007: Thüringen, Sachsen-Anhalt, RLP
- 2008: [Verbraucherinformationsgesetz](#)

# Übernahme internat. Verträge

- Art. 25 GG: „Die allgemeinen Regeln des Völkerrechtes sind Bestandteil des Bundesrechtes. Sie gehen den Gesetzen vor und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes.“
- Art. 59 GG (2): Transformation: Gesetzesrang
- Art. 20 (3) GG: Justiz an Gesetze gebunden (Rechtsstaat)
- Art. 19 (4) GG: Grundrecht sich an Gerichte wenden zu können (Rechtsschutz)

# Allgem. Regeln des Völkerrechts

Diese Regeln müssen auf einer allgemeinen, gefestigten Übung der Staaten beruhen, der die Rechtsüberzeugung zugrunde liegt, daß dieses Verhalten Rechtens sei (vgl. BVerfGE 66, 39 [64 f.]; 68, 1 [83]).



# Gerichtsentscheidungen

- **EKMR Art. 46**: Staat an Entscheidung des EGMR gebunden
- **LG Mainz (1 QS 25/98)**: Gerichte dürfen nicht EGMR folgen, nur Gesetzgeber
- **Verbraucherzentrale: OLG S-H Az: 4 LB 30/04: Eigentumsrecht im GG, Verbraucherschutz nicht, keine Revision**
- **BVerwG 7 C 3.11 und 4.11 – Urteile vom 3.11.2011: IFG umfasst Regierungshandeln**

# Keim ./.. Deutschland

- Keim-BRD: Zugang zu Dokumenten der öffentlichen Verwaltung: 1 BvR 1057/02, VG 2 A 85.04: IPBPR keine Anspruchsgrundlage, Streitwert € 12000.-  
1 BvR 1981/05, 1 BvR 2565/05, EGMR Appl. No. 41126/05
- Keim-BRD: Nebentätigkeiten der Abgeordneten, VG 2 A 55.07, 1 BvR 238/09, EGMR 46953/09, Nebenintervention: 2 BvR 1033/07, EGMR 31583/07

# Klagen Zivilpakt

- Individueller Klagen an Menschenrechtskomitee
- Klage 18.4.2002 Verweigerung von Einsicht
- Antwort: 3.6.2002 und 8.5.2003: „nicht hinreichend dargelegt, dass alle innerstaatlichen Rechtsmittel benutzt wurden“
- 20.11.2005: VG 2 A 85.04, 1 BvR 1981/05, BvR 2565/05 nachgereicht
- Ohne Antwort

# Warum ist es schwierig Zugang zu amtlichen Dokumenten durchzusetzen?

- EKMR Art. 46: DE gebunden
- [BVerfG 2 BvR 1481/04](#): EKMR Gesetzesrang
- Praxis ignoriert BVerfG Entscheidung:
  - Gilt nur für DE nicht für Gericht/Verwaltung
  - Es wird kein Grundrecht angegeben, das der EKMR entgegen steht
  - Einzelurteile gelten, nicht Rechtsprechung des EGMR
  - EGMR Urteil keine Basis für Verfassungsklage

# BVerfG 2 BvR 1481/04:

- BVerfG 14.10.2004: "Die Bindungswirkung einer Entscheidung des EGMR erstreckt sich auf alle staatlichen Organe und verpflichtet diese grundsätzlich, im Rahmen ihrer Zuständigkeit und ohne Verstoß gegen die Bindung an Gesetz und Recht (Art. 20 Abs. 3 GG) einen fortdauernden Konventionsverstoß zu beenden und einen konventionsgemäßen Zustand herzustellen."

# Was sind «allgemein zugängliche Quellen»?

- Art. 5 GG (1): Jeder hat das Recht sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten.
- Art. 5 GG (2): Diese Rechte finden ihre Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze
- BVerfGE 27, 71: Quellen sind allgemein zugänglich, "wenn die Informationsquelle technisch geeignet und bestimmt ist, der Allgemeinheit, d. h. einem individuell nicht bestimmbar Personenkreis, Informationen zu verschaffen."

# Informationsfreiheit Art. 5 GG

- allgemein zugänglichen Quellen (a.z.Q) ungehindert zu unterrichten
- Amtsgeheimnis nicht gesetzlich bestimmt
- IFG (Bund, 11 Länder): Jedermannsrecht
- **BVerfGE 103, 44 (61)**: Gesetz bestimmt Schranken für Zugänglichkeit von a.z.Q.
- Jedermannsrecht+Rechtsstaats-und Demokratieprinzip (Art. 20)+ Art. 5 GG = Zugang zu öffentlicher Verwaltung

# IFG – Art. 5 GG

- Rossi, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht , Berlin 2004, S. 216 ff:

Das IFG aktiviert - um eine Begriffsbildung von Rossi zu verwenden - das Grundrecht des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG der Informationsfreiheit. Der Gesetzgeber erklärt nunmehr für gewisse Informationen, nämlich solche, die nach dem IFG zugänglich sind, dass diese im Sinne des Art. 5 Abs, 1 Satz 1 GG "allgemein zugänglich" seien. ( Mecklenburg/Pöppelmann, Informationsfreiheitsgesetz, 2009, S. 17ff).



# Amtsgeheimnis und Informationsfreiheit im Wandel (Seminararbeit 2006)

- „Das IFG bedeutet die Abkehr vom alten und morschen Grundsatz des allg. Amtsgeheimnisses, das in Zeiten von Volksherrschaft und Informationsgesellschaft einen krassen Anachronismus darstellte. Die Informations(zugangs)freiheit ist die Grundlage der demokratischen Meinungsbildung und das notwendige Gegenstück zur Meinungsfreiheit sowie zum Datenschutz.“

# Warum Informationsfreiheit?

- Basis für Meinungsbildung und Entscheidungsfindung für Wahlen
- Demokratieprinzip (EU Mitgliedschaft)
- Berichterstattung durch Presse
- Kontrollinstrument, Korruptionsbekämpfung
- Bürger finanzieren Staat mit Steuern
- Bürgerliches Engagement

# Warum Widerstand?

- Max Weber: Bürokratie verteidigt eigene Privilegien
- Information ist Macht
- Schwedische Erfahrungen: Auch nach 240 Jahren hat Bürokratie nicht aufgegeben. Folgerung: Streng, Klagemöglichkeiten, unabhängiger Ombudsmann
- Übergang ist Paradigmenwechsel (Kulturrevolution)

# Akteure Informationszugang

- Bundestag: Nach 7 Jahren eigenes Gesetz
- EU Kommission: Verweist auf Europarat
- EU Parlament: Schrieb, dass IFG fehlt
- UN Menschenrechtsausschuss: **schweigt**
- Europarat: **beobachtet Deutschland, PACE, Survey, bindende Konvention**
- OSCE: **beobachtet Deutschland, Survey**
- **Helsinki Komitee: schreibt Berichte**

# Warum ist D Schlusslicht?

- Verwaltungen in aller Welt skeptisch. Man ist zu nachgiebig in Deutschland
- Deutsche NGOs argumentieren wie anderswo auch, sowohl zeitlich als Inhalt
- Deutsche Presse berichtet weniger darüber
- Deutsche Presse kämpft nicht dafür
- Parlament sollte Anwalt der Bürger sein
- CDU/CSU ist trojanisches Pferd der Verwaltungen in Parlamenten

# Staatliche Akteure

- Verwaltungsrichter angestellt, befördert und Dienstaufsicht durch **Exekutive**
- Verfassungsgericht: Rechtsprechung Informationszugang z. B. Veröffentlichung Nebenverdienste MDBs: BVerfG, **2 BvE 1/06**
- Volksvertreter: Welche Rechte auf Informationszugang? Welche Konsequenz, wenn Information falsch war?

# Verabschiedung von IFG

- Paradigmenwechsel, Abschied vom Amtsgeheimnis ist Kulturrevolution
  - Verwaltung äußert Bedenken
  - Viele Regierungen zögern
- Problemlösung: In Schleswig-Holstein, Berlin, Hamburg, im Bund, Rheinland-Pfalz und Thüringen haben schon 6 Mal Parlamente die Initiative ergriffen und selber Gesetzentwürfe eingebracht

# OEP.no

- Öffentliche elektronische Postliste (Staat)
- Betreff, Absender, Adressat, Datum
- Sach- und Dokumentnummer
- [www.oep.no](http://www.oep.no), Suchfunktion, elektronische Bestellung und elektronische Antwort
- ca. **3385 Anfragen** pro 100 000 Einwohner
- Deutschland: 4 Anfragen pro 100 000 Einwohner pro Jahr



# Menschenrechtskommissar

## Bericht vom 11.7.07 über Deutschland:

- Deut. Inst. für MR soll überwachen und Parlamente beraten
- Menschenrechtserziehung aufbauen zur Schulung von Parlamentariern, Richtern und Bediensteten
- Unabhängige Beschwerdeorgane
- Nationaler Aktionsplan Menschenrechte

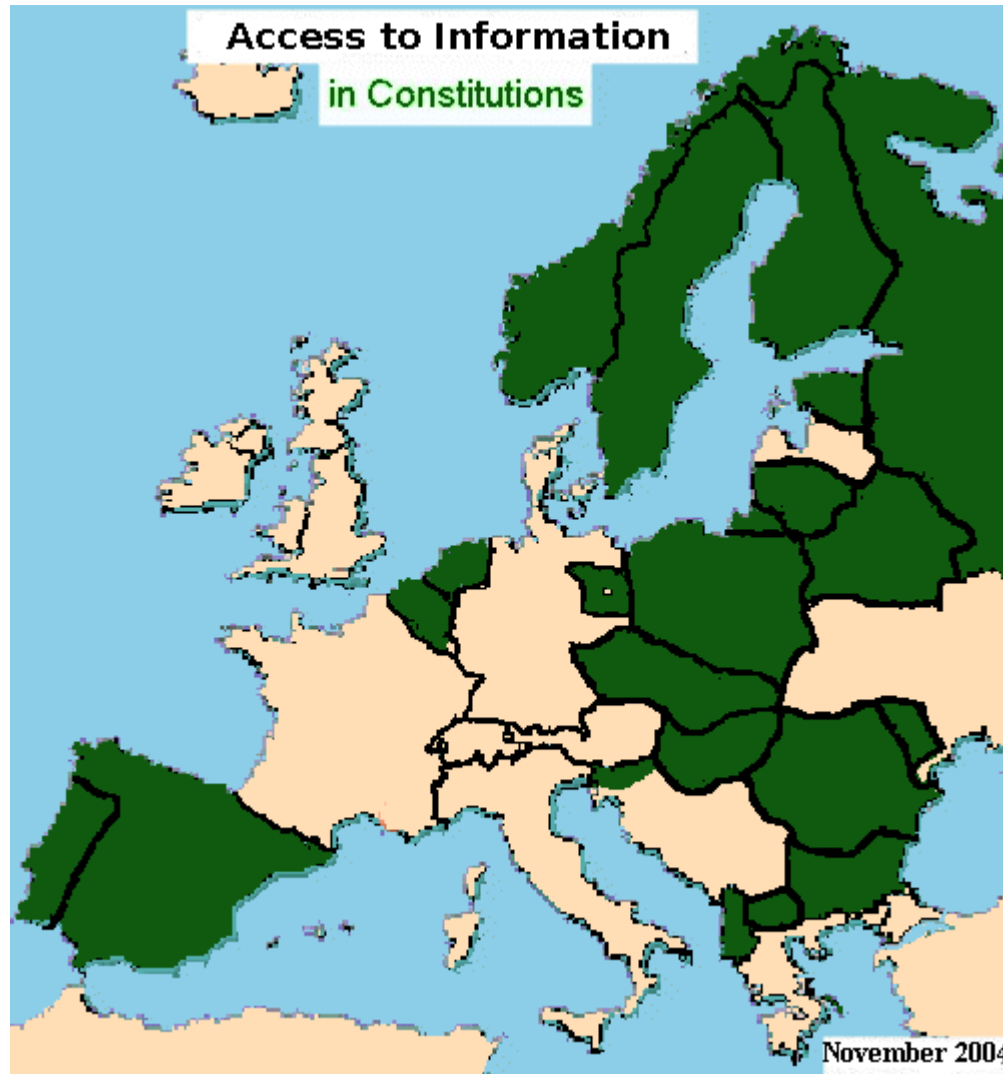
# Was tun?

- Bisher:
  - ca. 3 Dutzend **Petitionen** über Recht auf gute Verwaltung
  - ca. 2 Dutzend **IFG Anträge** z. B. **Stuttgart 21**
  - **4 Verfassungsklagen** und **3 EGMR Klagen**
  - Vorschlag, dass EU **Direktive** über IF schreibt
- Geplant:
  - **Verwaltungsklage** gegen Weigerung der Akteneinsicht bezüglich der Gründe für Ablehnung der Vorschläge des Menschenrechtskommissars des Europarats
  - **Klage an UNO Menschenrechtsausschuss** Zivilpakt
  - **Anfrage bei NGOs** das zu unterstützen.

# Before Baltic Sea NGO Forum 2001



# Ostseeraum: Vorbild



# Wann folgen diese 5 Länder?

