

**Beiträge zum Informationsrecht**

---

**Band 1**

**Informationsfreiheitsgesetz  
(IFG-ProfE)**

**Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes für die  
Bundesrepublik Deutschland**

**Von**

**Friedrich Schoch  
Michael Kloepfer**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Informationsfreiheitsgesetz  
(IFG-ProfE)

# Beiträge zum Informationsrecht

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

**Band 1**

# Informationsfreiheitsgesetz (IFG-ProfE)

Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes  
für die Bundesrepublik Deutschland

Von

Friedrich Schoch  
Michael Kloepfer

unter Mitwirkung von  
Hansjürgen Garstka



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Schoch, Friedrich:**

Informationsfreiheitsgesetz (IFG-ProfE) : Entwurf eines  
Informationsfreiheitsgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland /  
Friedrich Schoch ; Michael Kloepfer. Unter Mitarb. von  
Hansjürgen Garstka. – Berlin : Duncker und Humblot, 2002  
(Beiträge zum Informationsrecht ; Bd. 1)  
ISBN 3-428-10839-6

Alle Rechte vorbehalten  
© 2002 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fremddatenübernahme und Druck:  
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin  
Printed in Germany

ISSN 1619-3547  
ISBN 3-428-10839-6

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

## Vorwort

Die Informationszugangsfreiheit für jeden Einzelnen gegenüber öffentlichen Stellen ist in vielen Staaten Europas sowie in den USA und im weiteren angloamerikanischen Rechtskreis heutzutage eine Selbstverständlichkeit. Demgegenüber ist das Öffentliche Recht der Bundesrepublik Deutschland nach wie vor durch das Prinzip der Geheimhaltung von Verwaltungsinformationen gekennzeichnet. Signifikanter Ausdruck hierfür ist der Grundsatz der sogenannten begrenzten Aktenöffentlichkeit, wie er in § 29 VwVfG zum Ausdruck kommt. Mit dieser Grundausrichtung weist die deutsche Verwaltungsrechtsordnung einen Entwicklungsrückstand auf, den es in einem modernen demokratischen Staat zu beheben gilt (*Schoch, Die Verwaltung* Bd. 35, 2002, 149 ff.).

Auf dem Gebiet des Umweltinformationsrechts war die Bundesrepublik Deutschland durch das europäische Recht gezwungen, einen (materiellrechtlich) voraussetzungslosen Anspruch für jeden auf freien Zugang zu Informationen über die Umwelt einzuführen. Die Umsetzung der Umwelt-Informationsrichtlinie der EG durch das Umweltinformationsgesetz vom 08. Juli 1994 war jedoch nur teilweise gelungen. In etlichen Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof unterlag die Bundesrepublik Deutschland wegen Gemeinschaftsrechtswidrigkeit von Vorschriften des deutschen Umweltinformationsrechts. Mittlerweile hat der Bund reagiert und durch Art. 21 des Gesetzes vom 27. Juli 2001 (BGBl. I S. 1950, 2018 f.) das Umweltinformationsgesetz europarechtskonform auszugestalten versucht.

Damit ist der Informationszugangsfreiheit gegenüber öffentlichen Stellen jedoch nur auf einem Teilgebiet des Öffentlichen Rechts Rechnung getragen. Auf der europäischen Ebene schreitet die Entwicklung weiter voran, nachdem das Europäische Parlament und der Rat am 30. Mai 2001 die Verordnung Nr. 1049/2001/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission verabschiedet haben (ABIEG L 145/43). Danach hat grundsätzlich jeder Einzelne Zugang zu allen Dokumenten der EG-Organen; der Schutz bestimmter öffentlicher und privater Interessen wird durch Ausnahmen von jenem Grundsatz gewährleistet. Dem modernen Standard einer Informationszugangsfreiheit werden in Deutschland zur Zeit nur die Länder Brandenburg, Berlin und Schleswig-Holstein sowie nunmehr auch Nordrhein-Westfalen gerecht, die in den letzten Jahren Akteneinsichts- bzw. Informationsfreiheitsgesetze erlassen haben.

Mit dem hier präsentierten Vorschlag eines Informationsfreiheitsgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland soll ein Beitrag zur Behebung des Entwicklungsrück-

standes im deutschen Verwaltungsinformationsrecht geleistet werden. Nachdem der Bund im Dezember 2000 den Referentenentwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes erarbeitet hat, der im Mai 2001 allgemein zugänglich gemacht worden ist, steht zu erwarten, dass die Diskussion zur Informationsfreiheit in Deutschland neue Impulse erhalten wird. Die vorliegende Untersuchung ist Teil des Gesamtprojekts für ein Informationsgesetzbuch (vgl. *Kloepfer, K&R 1999, 241 ff.*), das von der Fritz-Thyssen-Stiftung und dem Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft gefördert wird. Der hiermit der (Fach-)Öffentlichkeit zur Diskussion gestellte Gesetzesvorschlag nimmt nicht nur die Erfahrungen mit der Informations-(zugangs)freiheit aus dem Umweltinformationsrecht, dem EG-Recht sowie dem einschlägigen Landesrecht auf und verarbeitet diese, sondern geht an vielen Stellen neue Wege, womit zugleich ein Beitrag zur Innovation des deutschen Öffentlichen Rechts geleistet werden soll. Die im Anhang abgedruckten Materialien sollen den fachkundigen Vergleich mit anderen Vorschlägen erleichtern.

Angesichts mancher Neuerung, die von uns vorgeschlagen wird, waren Risiken nicht zu vermeiden. Der Mut zur Innovation schien uns jedoch gegenüber einer lediglich behutsamen Fortentwicklung überholter Standards vorzugswürdig zu sein. Ungewöhnlich mag es auch anmuten, die Ergebnisse rechtswissenschaftlicher Forschung in Form eines Gesetzeswerkes (mit Begründung) zu präsentieren. Maßgebend hierfür ist die Überzeugung, dass auch im Öffentlichen Recht die Bedeutung der rechtsgestaltenden Arbeit in der wissenschaftlichen Forschung zunehmen wird. Rechtswissenschaft muss stärker auch prospektive Jurisprudenz sein. Angesichts der Wagnisse, die wir mit dem hier vorgelegten Projekt eingegangen sind, sind wir für Anregungen und Kritik jederzeit dankbar.

Freiburg im Breisgau  
und Berlin, im November 2001

*Friedrich Schoch  
Michael Kloepfer  
Hansjürgen Garstka*

# Inhaltsverzeichnis

## Gesetzestext:

### Informationsfreiheitsgesetz – IFG –

#### *Erster Abschnitt: Informationszugangsfreiheit*

§ 1 Grundsatz der Informationszugangsfreiheit .....	13
§ 2 Anspruch auf Informationszugang .....	13
§ 3 Anwendungsbereich .....	13
§ 4 Begriffsbestimmungen .....	14

#### *Zweiter Abschnitt: Einschränkungen des Informationszugangs*

§ 5 Schutz öffentlicher Interessen und der Rechtsdurchsetzung .....	15
§ 6 Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses .....	15
§ 7 Schutz personenbezogener Daten .....	16
§ 8 Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sowie Urheberrechten .....	17
§ 9 Beschränktes Informationszugsrecht .....	17

#### *Dritter Abschnitt: Verfahren*

§ 10 Antragstellung .....	18
§ 11 Bescheidung des Antrags .....	18
§ 12 Durchführung des Informationszugangs .....	19
§ 13 Vertreter bei gleichförmigen Anträgen .....	19
§ 14 Kosten .....	20

#### *Vierter Abschnitt: Organisationsvorschriften*

§ 15 Informationsverzeichnisse .....	20
§ 16 Beauftragter für Informationszugangsfreiheit .....	20

**Begründung**

Einleitung: Zugang zu staatlichen Informationen im demokratischen Rechtsstaat .....	25
Begründung zu § 1 .....	42
Begründung zu § 2 .....	47
Begründung zu § 3 .....	59
Begründung zu § 4 .....	72
Vorbemerkung zu §§ 5 bis 9 .....	77
Begründung zu § 5 .....	79
Begründung zu § 6 .....	88
Begründung zu § 7 .....	98
Begründung zu § 8 .....	112
Begründung zu § 9 .....	126
Vorbemerkung zu §§ 10 bis 14 .....	133
Begründung zu § 10 .....	135
Begründung zu § 11 .....	142
Begründung zu § 12 .....	154
Begründung zu § 13 .....	163
Begründung zu § 14 .....	167
Begründung zu § 15 .....	182
Begründung zu § 16 .....	188

**Anhang***Anhang I: Nationale Informationsfreiheitsgesetze*

Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) des Bundes .....	201
Begründung des Entwurfs eines Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) des Bundes .....	205
Gesetz zur Förderung der Informationsfreiheit im Land Berlin (Berliner Informationsfreiheitsgesetz – IFG) .....	233
Erste Hinweise zur Anwendung des Gesetzes zur Förderung der Informationsfreiheit im Land Berlin der Berliner Senatsverwaltung für Inneres .....	242
Brandenburger Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG) .....	256

Begründung zum Brandenburger Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG) ..... 262

Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Schleswig-Holstein (Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein – IFG-SH) ..... 279

*Anhang II: Umweltinformationsrecht*

Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt ..... 287

Umweltinformationsgesetz (UIG) ..... 291

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen ..... 295

Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention) – Auszug – ..... 306

*Anhang III: Supranationales Informationszugangsrecht*

Art. 255 EGV (ex-Art. 191a) ..... 319

Artikel 42 Grundrechte-Charta ..... 320

Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission ..... 321

**Literaturverzeichnis** ..... 333

**Sachwortverzeichnis** ..... 339



**Gesetzestext:**  
**Informationsfreiheitsgesetz**  
**– IFG –**



## **Erster Abschnitt**

### **Informationszugangsfreiheit**

#### **§ 1 Grundsatz der Informationszugangsfreiheit**

Zweck der Informationszugangsfreiheit im Sinne dieses Gesetzes ist es,

1. den freien Zugang zu den bei den öffentlichen Stellen im Sinne des § 3 Abs. 1 vorhandenen Informationen sowie die Verbreitung dieser Informationen unter Wahrung des Schutzes personenbezogener Daten und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sowie überwiegender öffentlicher Belange nach Maßgabe des Zweiten Abschnitts zu gewährleisten und dadurch
2. zugleich die demokratische Meinungs- und Willensbildung zu fördern und eine Kontrolle staatlichen Handelns zu ermöglichen.

#### **§ 2 Anspruch auf Informationszugang**

(1) <sup>1</sup>Jede natürliche Person hat nach Maßgabe dieses Gesetzes Anspruch auf Zugang zu den bei einer öffentlichen Stelle vorhandenen Informationen. <sup>2</sup>Dies gilt für juristische Personen und nicht rechtsfähige Personenvereinigungen entsprechend.

(2) <sup>1</sup>Eine besondere Prüfung der Informationen auf ihre Richtigkeit durch die öffentliche Stelle erfolgt nicht. <sup>2</sup>Bekannte Hinweise auf Zweifel an der Richtigkeit des Akteninhalts sind mitzuteilen.

(3) Weitergehende Ansprüche auf Zugang zu Informationen bleiben unberührt; dasselbe gilt für Vorschriften der Rechts- und Amtshilfe.

#### **§ 3 Anwendungsbereich**

(1) Der Anspruch auf Informationszugang besteht gegenüber

1. öffentlichen Stellen des Bundes sowie gegenüber den der Aufsicht des Bundes unterstehenden juristischen Personen des Öffentlichen Rechts,
2. öffentlichen Stellen der Länder, soweit der Informationszugang nicht durch Landesgesetz geregelt ist, sowie gegenüber den der Aufsicht der Länder unterstehenden juristischen Personen des Öffentlichen Rechts,

3. Vereinigungen von öffentlichen Stellen des Bundes und, soweit der Informationszugang nicht durch Landesgesetz geregelt ist, der Länder ungeachtet ihrer Rechtsform, sofern sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen,
4. Privaten, deren sich Behörden zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben bedienen und die insoweit der Aufsicht oder entsprechenden Einflussnahme von Behörden unterstehen; auf dem Gebiet des Landesrechts gilt dies nur, soweit der Informationszugang nicht durch Landesgesetz geregelt ist.

(2) <sup>1</sup>Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht

1. gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften im Rahmen ihrer nicht öffentlichen Tätigkeit,
2. gegenüber Gerichten, Strafverfolgungs- und Strafvollstreckungsbehörden sowie Disziplinarbehörden, soweit sie als Organe der Rechtspflege tätig werden,
3. gegenüber einem Rechnungshof, soweit er in richterlicher Unabhängigkeit tätig wird.

<sup>2</sup>Dies gilt nicht, soweit die in Nr. 1 bis Nr. 3 genannten Stellen eigene Verwaltungsaufgaben wahrnehmen.

(3) Bereichsspezifische Rechtsvorschriften über den Informationszugang, insbesondere Bestimmungen zum Schutz persönlicher Daten, bleiben unberührt.

(4) In laufenden Verwaltungsverfahren wird der Informationszugang nur nach Maßgabe des anzuwendenden Verfahrensrechts gewährt.

#### **§ 4 Begriffsbestimmungen**

(1) Informationen sind alle in Form von Schrift, Bild, Ton oder sonstigen Daten vorliegenden Aufzeichnungen, soweit sie amtlichen Zwecken dienen.

(2) <sup>1</sup>Informationsträger sind alle Medien, mit denen Informationen gespeichert werden können, insbesondere Akten und sonstige Schriftstücke, elektronische Speichermedien, Filme, Fotos, Tonbänder, Pläne, Diagramme, Bilder und Karten. <sup>2</sup>Nicht hierunter fallen Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil des Vorgangs sind und spätestens nach dessen Abschluss vernichtet werden.

(3) Öffentliche Stelle ist jede Behörde im Sinne des § 1 Abs. 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes sowie jede sonstige Einrichtung, die mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben betraut ist und der Kontrolle von Behörden untersteht.

## Zweiter Abschnitt

### Einschränkungen des Informationszugangs

#### § 5 Schutz öffentlicher Interessen und der Rechtsdurchsetzung

Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht,

1. soweit und solange das Bekanntwerden der Informationen dem Wohle des Bundes oder eines Landes schwerwiegende Nachteile bereiten würde, insbesondere die internationalen und supranationalen Beziehungen, die Beziehungen zwischen Bund und Ländern oder zwischen den Ländern, die Landesverteidigung oder die innere Sicherheit schädigen würde;
2. wenn zu besorgen ist, dass durch das Bekanntwerden der Informationen der Ablauf und der Erfolg eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens, eines anhängigen Gerichtsverfahrens, eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens oder eines Disziplinarverfahrens gefährdet oder erheblich beeinträchtigt würden;
3. wenn durch das Bekanntwerden der Informationen Angaben und Mitteilungen öffentlicher Stellen, die nicht dem Geltungsbereich dieses Gesetzes unterfallen, offenbart würden und die öffentlichen Stellen in die Offenbarung nicht eingewilligt haben oder von einer Einwilligung nicht auszugehen ist.

#### § 6 Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses

(1) Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht,

1. soweit Beratungen von öffentlichen Stellen auf Grund von Rechtsvorschriften vertraulich behandelt werden müssen;
2. soweit es sich um vorbereitende Aufzeichnungen, insbesondere Vorentwürfe und Notizen, handelt.

(2) <sup>1</sup>Der Antrag auf Informationszugang soll abgelehnt werden, wenn er missbräuchlich ist. <sup>2</sup>Das ist auch dann der Fall, wenn der Antragsteller über die begehrten Informationen bereits verfügt.

(3) Der Antrag auf Informationszugang kann abgelehnt werden,

1. wenn zu besorgen ist, dass durch das Bekanntwerden der Informationen der Erfolg behördlicher Maßnahmen, insbesondere von Überwachungs- oder Aufsichtsmaßnahmen sowie von ordnungsbehördlichen Anordnungen oder Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung, gefährdet oder vereitelt würde;
2. wenn er sich auf noch nicht abgeschlossene Schriftstücke oder noch nicht aufbereitete Daten bezieht;
3. soweit die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben der öffentlichen Stelle erheblich beeinträchtigt würde.