

Menschenrecht Informationszugang zu amtlichen Dokumenten

Frei nur ist, wer seine Freiheit gebraucht.

Präambel Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft

Autor

- Ing. Grad., Fachhochschule Aalen, 1974
- Dipl. Ing., TU Berlin, 1978
- Berechnung Dynamik Windmühlen, 78-82
- Rostschutz von Offshore-Plattformen, 82-90
- NTNU: Rechtswissenschaft als Teil einer interfakultären Magisterausbildung, 90-95
- Dozent Hochschule in Sør-Trøndelag, Informatik und e-Learning, 1997-2012
- **Ostsee-NGO Forum, UN Menschenrechtsrat**

Ausgangspunkt: Konkrete, praktische Benutzererfahrungen

	Norwegen	Schweden	Deutschland
Antrag aufgrund	Internet: Suche in einem Register (OEP.no) das Metadaten aller Dokumente aller Ämter erfasst	Register aller Dokumente das in jedem Amt ausliegt?	Antragsteller muss Amt wählen und Dokument beschreiben
Antwortfrist	1 bis 3 Tage	24 Stunden	4 Wochen
Kosten	keine	keine	Einfache Anfragen kostenfrei
Anzahl der Anträge pro 100 000 Einw.	3300 (2011)	99 % der Antragsteller sind Journalisten	4 (2012)

Recht auf eine gute Verwaltung

Charta der Grundrechte der Europäischen Union gegenüber der EU

- Recht auf begründete Antworten innerhalb angemessener Zeit in Artikel 41 (1),
- Recht angehört zu werden, Akteneinsicht in Artikel 41 (2),
- die Informationsfreiheit in Artikel 42,
- das kostenlose Klagerecht in Artikel 43 (Ombudsmann) zur Kontrolle (D hat Vorbehalte)

Empfohlenes Menschenrecht des Europarat
Empfehlung Rec(2007)7: Deutschland folgt ihr nicht

Inhalt

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

Definition

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

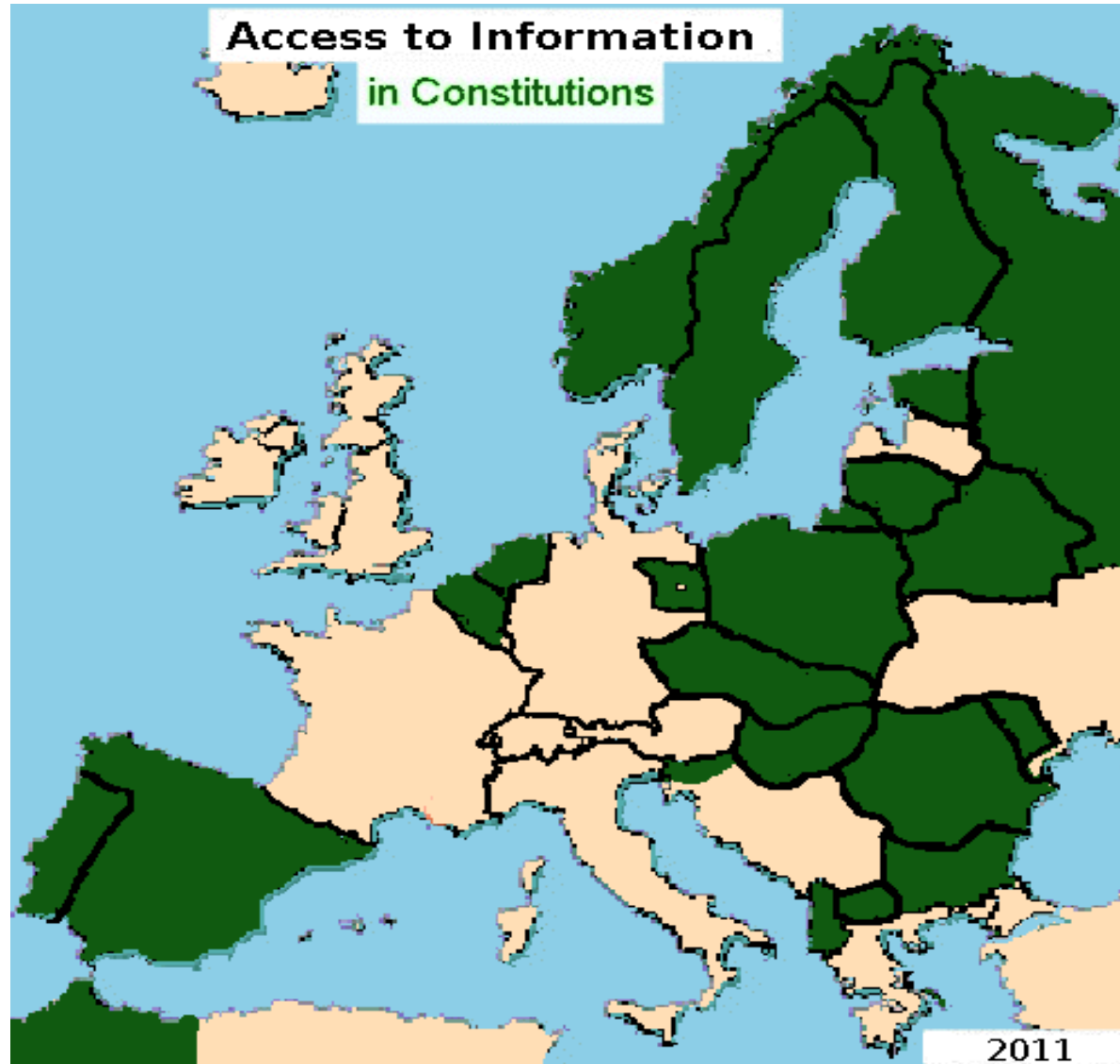
Internationale Organisationen

- Europäische Union
 - Artikel 2 des Vertrages über die Europäische Union lautet: "Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte ."
- Europarat
 - Europäische Konvention für Menschenrechte (EMRK)
- UN: Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt)

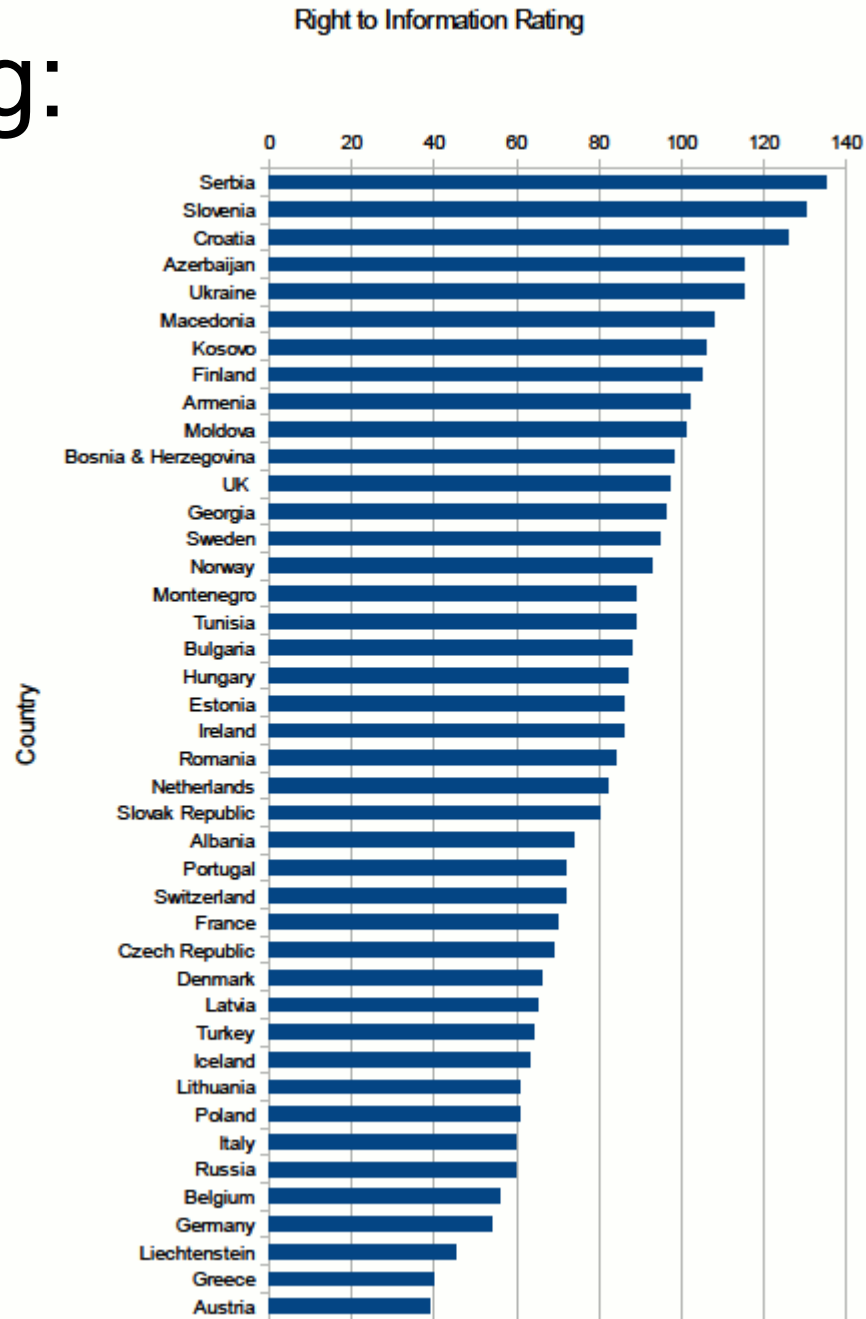
Geschichte: International

- 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
- 2013: ca. **125 Staaten**, entweder Gesetze oder entsprechende Verfassung Verfassungsbestimmungen

Informationszugang in Verfassungen



IFG Rang:



Weltweit - D

- 88 Staaten mit ca. 5,5 Milliarden haben ein besseres IFG als Deutsche <http://rti-rating.org>
- 125 Staaten (<http://right2info.org/laws>) mit 5,9 Milliarden haben entweder IFG oder entsprechende Verfassungsbestimmungen. In 5 Bundesländern in Deutschland fehlt IFG
- Die UN Konvention gegen Korruption ist in mehr als 160 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 von Antikorruptionskonventionen?
- **Abgeordnetenwatch**
 - Bundestagsfraktionen
 - Landtagsfraktionen in 5 Bundesländern
- **Direkt zur Kanzlerin, Dialog über Deutschland**
- **Petition Bundestag**
- **NGOs wurden informiert, publiziert in der NRZ**

Reaktionen

- Ohrenbetäubende Stille der Verantwortlichen und der Presse
- Der Überbringer der Botschaft sollte auch still sein
- Zustimmung von
 - Ausländern in Deutschland
 - Deutsche, die vom Ausland zurück kommen
 - Speziell Interessierte, z. B. Doktorgrad über FOI der USA

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 Verbesserungspotential

Warum ist D Schlusslicht?

- Verwaltungen in aller Welt skeptisch
- 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

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)
 - OpenGovGermany.com, E-Demokratie.org

Open Government Partnership

- 50 Staaten: Transparenz, Antikorruption, Bürgerbeteiligung, Rechenschaftslegung
- Beitritt vorgeschlagen in Open Government Online Konsultation
- Ablehnung da nicht im Ermessen (Mandat)
- **Akteneinsicht** in Gründe der Ablehnung
- Beitrittserklärung (...) durch Frau Bundeskanzlerin (BMI, 12.1.2012: **O1-131 006-4/7**) da Querschnittschnitt, Paradigmenwechsel

(Open) GovData.de

- 88 % der Wähler wollen Open Data – Open Government
- [IT Planungsrat](#) „Förderung des Open Government“ streicht „Open“
- Community protestiert: [not-your-govdata.de](#)
Lizenz nicht international kompatibel
- Verteidiger der Verwaltung meinen Kritik ist „Bärendienst“ an OGP-Sache
- Sind vordemokratische Privilegien wichtiger als Meinungsfreiheit?

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](#)

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

Menschenrecht IF

- **AEMR** Art. 19: Information suchen
- **IPBPR** Art. 19 (2): Sich Inform. beschaffen
- Verfassung Brandenburg Art. 21 (5)
- Special Rapporteur: UN Doc. E/CN.4/1999/64, para. 12
- UN, OAS, OSCE Rapporteurs on International Mechanisms for Promoting Freedom of Expression of 6 December 2004: **Access to information a human right**

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.”

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

- 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
- 23.6.2013: [YOUTH INITIATIVE FOR HUMAN RIGHTS v.](#) (Application no. 48135/06)

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 amtlichen Dokumenten der öffentlichen Verwaltung:
1 BvR 1057/02, VG 2 A 85.04: IPBPR keine Anspruchs-grundlage, 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 IF 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."

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

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 bestimmbareren 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

- 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, GRECO, bindende Konvention**
- OSCE: **beobachtet Deutschland, Survey**
- **Helsinki Komitee: schreibt Berichte**

Ostsee-NGO Forum

- Das 1. Ostseeforum 2001 forderte Zugang zu Information gemäß internationalen Standards
- 10. Ostsee-NGOs: Alle Ostseestaaten außer Deutschland sind dem **gefolgt**
- 16. **Universelles** Überprüfungsverfahren
- **Parallelbericht** über Deutschland zum UN Menschenrechtsrat
- **FOIANet, OSZE, UN Special Rapporteur**

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, Suchfunktion, elektronische Bestellung und elektronische Antwort
- ca. **3385 Anfragen** pro 100 000 Einwohner
- Deutschland: 2 Anfragen pro 100 000 Einwohner pro Jahr (2011)

Vergleich: Benutzerperspektive

	Norwegen	Schweden	Deutschland
Antrag aufgrund	Internet: Suche in einem Register (OEP.no) das Metadaten aller Dokumente aller Ämter erfasst	Register aller Dokumente das in jedem Amt ausliegt?	Antragsteller muss Amt wählen und Dokument beschreiben
Antwortfrist	1 bis 3 Tage	24 Stunden	4 Wochen
Kosten	keine	keine	Einfache Anfragen kostenfrei
Anzahl der Anträge pro 100 000 Einw.	3300 (2011)	99 % der Antragsteller sind Journalisten	4 (2012)

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

Warum ist D Schlusslicht?

- Verwaltungen in aller Welt skeptisch. Man ist zu nachgiebig in Deutschland
- Deutsche NGOs und Informationsfreiheitsbeauftragte argumentieren wie anderswo, sowohl zeitlich als Inhalt
- Deutsche Presse berichtet weniger darüber
- Deutsche Presse kämpft nicht dafür
- Verwaltungsgerichte, Verfassungsgericht
- 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?

Was tun?

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

Informationszugang in Verfassungen



Wann folgen diese 5 Länder?

