

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Dr. Konstantin von Notz, Volker Beck (Köln), Memet Kilic, Nicole Maisch, Jerzy Montag, Tabea Rößner, Claudia Roth (Augsburg), Wolfgang Wieland, Josef Philip Winkler und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 5 – Informationszugangsgrundrecht)

A. Problem

Transparenz und Zugang der Bürgerinnen und Bürger zu Informationen sind notwendige Voraussetzungen für die Meinungs- und Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger; sie sind notwendige Voraussetzungen für Partizipation, Teilhabe und Mitbestimmung in einem modernen, lebendigen, demokratischen Rechtsstaat. Geheimniskrämerei und Undurchschaubarkeit fördern nicht nur Filz und Korruption, sie erzeugen auch berechtigte Wut bei den Bürgerinnen und Bürgern. Kompetente Demokratinnen und Demokraten sind nicht damit zufrieden, wenn einmal gewählte Volksvertreter über ihren Kopf hinweg intransparente Entscheidungen treffen. Ohne Transparenz und Mitbestimmung fehlt staatlichem Handeln die Legitimationsgrundlage.

Das Recht jedes und jeder Einzelnen auf Zugang zu Informationen ist im Grundgesetz nach noch herrschender Meinung bisher nicht als Grundrecht verankert. In der Praxis hat sich gezeigt, dass die einfachrechtliche Regelung von Ansprüchen auf Zugang zur Information allein, etwa in den allgemeinen Informationsfreiheitsgesetzen und den Umweltinformationsgesetzen des Bundes und der Länder und im Verbraucherinformationsgesetz nicht ausreicht, um Informationsansprüche der Bürgerinnen und Bürger wirksam werden zu lassen. Aus diesem Grund wird die Forderung nach Einfügung eines Informationszugangsgrundrechts in das Grundgesetz sowohl von den Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder als auch vielfach aus der Wissenschaft und der organisierten Zivilgesellschaft heraus erhoben. Der demokratiepolitisch bundesweit notwendige Paradigmenwechsel vom Amtsgeheimnis als Prinzip hin zu einer offenen Verwaltung ist ohne verfassungsrechtliche Verankerung eines Informationsanspruchs der Bürgerinnen und Bürger kaum vollziehbar.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat bereits im Jahr 2008 einen Gesetzentwurf zur Einführung eines Informationszugangsgrundrechts eingebracht (Bundestagsdrucksache 16/9607), der aber leider keine Mehrheit gefunden hat. Ergänzend zur weiterhin notwendigen Einfügung eines Datenschutzgrundrechts in das Grundgesetz trägt der vorliegende Gesetzentwurf mit einem überarbeiteten Informationszugangsgrundrecht den oben genannten Praxiserfahrungen im Lichte der Fachdebatte Rechnung. Ohne ein im Demokratieprinzip und im Rechtsstaatsprinzip wurzelndes individuelles Grundrecht auf Informationszugang hinkt Deutschland der europäischen Demokratieentwicklung

hinterher. Sowohl die Charta der Grundrechte der Europäischen Union als auch die Verfassungen einer Vielzahl von EU-Mitgliedstaaten enthalten Grundrechte auf Zugang zu Informationen.

B. Lösung

Es wird ein Grundrecht auf Zugang zu Information in Artikel 5 des Grundgesetzes (GG) eingefügt.

C. Alternativen

Beibehaltung des bisherigen Zustands.

D. Kosten

Keine.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 5 – Informationszugangsgrundrecht)

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel 1

Änderung des Grundgesetzes

Nach Artikel 5 Absatz 2 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. Juli 2010 (BGBl. I S. 944) geändert worden ist, wird folgender Absatz 2a eingefügt:

„(2a) Jeder hat das Recht auf Zugang zu Informationen öffentlicher Stellen sowie zu Informationen nicht öffentlicher Stellen, soweit diese öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Der Zugang zu Informationen sonstiger nichtöffentlicher Stellen ist zu gewährleisten, soweit dies, insbesondere zum Schutz der Verbraucher oder der natürlichen Lebensgrundlagen, den überwiegenden Interessen der Allgemeinheit dient. Das Nähere wird bundesgesetzlich geregelt.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 22. Mai 2012

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Begründung

A. Allgemeines

Die Einfügung eines Grundrechts auf Informationszugang in das Grundgesetz dient der Stärkung und Weiterentwicklung des demokratischen Rechtsstaates. Sie stärkt die Informationsansprüche der Bürgerinnen und Bürger aus den bestehenden Informationszugangsgesetzen, insbesondere dem Informationsfreiheitsgesetz, dem Umweltinformationsgesetz und dem Verbraucherinformationsgesetz dadurch, dass das neue Grundrecht dem Informationsinteresse der Bürgerinnen und Bürger in der Abwägung mit anderen privaten und öffentlichen Interessen den starken Schutz der Verfassung verleiht.

Bisher enthält das Grundgesetz in Artikel 5 Absatz 1 nach noch herrschender Meinung lediglich ein Abwehrrecht gegen die Beeinträchtigung des Zugangs zu allgemein zugänglichen Informationsquellen. Dieses Grundrecht gewährt jedoch nach noch herrschender Meinung dem/der Einzelnen keinen Anspruch auf Zugang zu und Offenlegung von Informationen. Es schützt lediglich davor, dass der Zugang zu denjenigen Informationen, die ohnehin technisch geeignet und rechtlich dazu bestimmt sind, allgemein zugänglich zu sein, verwehrt wird.

Daneben gewährt das Grundgesetz nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sektoriell und in ihrer Reichweite eng beschränkte Ansprüche auf Zugang zu Informationen aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht Artikel 2 Absatz 1 i. V. m. Artikel 1 Absatz 1 (z. B. Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung; Recht auf Einsicht in die Krankenunterlagen), dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung Artikel 2 Absatz 1 i. V. m. Artikel 1 Absatz 1 GG (beschränkt auf Zugang zu Informationen zur eigenen Person) sowie der Berufsfreiheit Artikel 12 Absatz 1 GG (z. B. Schutz der Grundrechtsvoraussetzungen etwa durch Anspruch auf Informationen etwa über Genehmigungsverfahren oder Besteuerung).

Die Funktion der Transparenz im modernen demokratischen Rechtsstaat geht jedoch weit über die Sicherung von Voraussetzungen individueller Grundrechte und den Zugang zu ohnehin allgemein zugänglichen Informationen hinaus. Transparenz im modernen demokratischen Rechtsstaat ist notwendige Voraussetzung für Partizipation und Mitbestimmung durch die Bürgerinnen und Bürger in allen politischen Bereichen, ist Voraussetzung durch effektive Kontrolle durch Öffentlichkeit, Presse und Wissenschaft in einer lebendigen Demokratie. Im Bereich der öffentlichen Verwaltung wird durch mehr Transparenz dem gestiegenen demokratischen Rechtfertigungsdruck Rechnung getragen, der durch den Wandel und die Flexibilisierung der Aufgaben der Verwaltung entstanden ist.

Die allgemeinen Informationsfreiheitsgesetze, die Umweltinformationsgesetze des Bundes und der Länder sowie das Verbraucherinformationsgesetz haben in den letzten Jahren wichtige Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger auf Zugang zu Informationen geschaffen. In der Praxis der Rechtsanwendung zeigt sich jedoch, dass das Fehlen eines subjektiven, verfassungsrechtlich verankerten Grundrechts auf

Informationszugang die in diesen Gesetzen normierten Auskunftsansprüche in vielen Fällen leerlaufen lässt. Dies gilt insbesondere dann, wenn den einfachgesetzlich normierten Auskunftsansprüchen der Bürgerinnen und Bürger Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, Geheimhaltungsinteressen von Behörden, oder individuelle Rechte auf informationelle Selbstbestimmungen entgegenstehen. Denn bei der im Einzelfall zu treffenden Abwägung steht regelmäßig ein grundrechtlich geschütztes Interesse (z. B. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, die Artikel 12, 14 GG oder informationelle Selbstbestimmung Artikel 2 Absatz 1 i. V. m. Artikel 1 Absatz 1 GG) dem einfachgesetzlichen Informationsanspruch der Bürgerinnen und Bürger gegenüber. Dies hat allein aufgrund der Normenhierarchie häufig zur Folge, dass im Ergebnis der einfachgesetzliche Informationsanspruch zurücktreten muss. Damit wird – anders als vom Gesetzgeber intendiert und demokratiepolitisch notwendig – die Auskunftsverweigerung zur Regel statt zu Ausnahme.

Die Verankerung von Informationszugangsgrundrechten in der Verfassung ist im deutschen und europäischen Verfassungsraum nicht neu. So sind das Prinzip der Öffentlichkeit von amtlichen Dokumenten und individuelle Informationsgrundrechte zum Beispiel in den Verfassungen Belgiens, Finnlands und Schwedens verankert, darüber hinaus enthalten viele europäische Nationalverfassungen Grundrechte auf Zugang zu Umweltinformationen. Die EU-Grundrechtecharta enthält in Artikel 42 ein allgemeines EU-Grundrecht auf Zugang zu Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union. In Deutschland ist ein allgemeines Informationszugangsgrundrecht in Artikel 21 Absatz 4 der Brandenburgischen Verfassung als Bestandteil eines Grundrechts auf politische Mitgestaltung normiert. In einer Reihe weiterer deutscher Landesverfassungen sind Grundrechte auf Zugang zu Umweltinformationen verankert.

Es ist zu erwarten, dass die Einführung eines Grundrechts auf Informationszugang einen deutlichen Impuls auch für die notwendige Reform von Informationszugangsregelungen geben wird.

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1 (Artikel 5 Absatz 2a – neu)

Durch den neuen Absatz 2a Satz 1 wird die bisher nur einfachgesetzlich geregelte Informationszugangsfreiheit verfassungsrechtlich als individuelles Grundrecht festgeschrieben und im Hinblick auf öffentliche Stellen, die keine Behörden i. S. v. § 1 Absatz 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes sind, ausgeweitet. Das Grundrecht ist ein Jedermann/Jederau-Grundrecht, das sowohl gegenüber allen öffentlichen Stellen besteht als auch gegenüber nicht öffentlichen Stellen, soweit diese öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Als öffentliche Stellen grundrechtsverpflichtet sind demnach nicht nur Behörden des Bundes und der Länder im funktionalen Sinne, sondern auch Organe der Rechtspflege und andere öffentlich-rechtlich organisierte Einrichtungen des Bundes und der Länder, bundes- und landesunmittelbare

Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie deren Vereinigungen ungeachtet der Rechtsform. Umfasst sind damit auch gesetzgebende Körperschaften im Bereich des Bundes und der Länder, Kommunalvertretungen und sonstige öffentliche Selbstverwaltungsorgane (z. B. Kommunen und Hochschulen) oder unselbständige Eigenbetriebe in öffentlicher Hand. Nicht erfasst sind dagegen Religionsgemeinschaften, die gemäß Artikel 140 GG in Verbindung mit Artikel 137 der Weimarer Reichsverfassung als Körperschaften des öffentlichen Rechts organisiert sind; es sei denn, sie nehmen öffentliche Aufgaben (zum Beispiel Friedhofsverwaltung) wahr. Die Formulierung schließt den Informationsanspruch auch im Hinblick auf fiskalisches Behördenhandeln mit ein.

Durch den neuen Absatz 2a Satz 2 wird ein Grundrecht auf Zugang zu Informationen sonstiger nichtöffentlicher Stellen geschaffen, das erstmals den Informationszugang zu Informationen Privater verfassungsrechtlich normiert. Zweck der Vorschrift ist es, durch die Schaffung individueller Informationszugangsrechte den Verbraucherschutz und den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen zu stärken. Sie sichert bereits bestehende Informationsansprüche gegen Private verfassungsrechtlich ab, egal ob sie auf völkerrechtlichen, europarechtlichen oder nationalen Regelungen beruhen. Einer gesetzlichen, europarechtlichen oder völkerrechtlichen Neuregelung weitergehender Informationspflichten Privater steht die Vorschrift in keiner Weise entgegen.

Von der Vorschrift umfasst sind solche privaten Personen oder Unternehmen, die keine öffentlichen Aufgaben wahrnehmen und gegen die daher kein Informationsanspruch aus Satz 1 besteht.

Die Informationspflicht Privater ist gesetzlich zu regeln. Sie ist nicht als unmittelbar drittgerichtetes Grundrecht, sondern allein als Gewährleistungspflicht des Gesetzgebers ausgestaltet.

Zum Schutz der Grundrechte aller Beteiligten ist das Grundrecht auf Zugang zu Informationen sonstiger nichtöffentlicher Stellen auf Konstellationen beschränkt, in denen die Offenlegung der Information den überwiegenden Interessen der Allgemeinheit dient. Gegenseitige Informationsansprüche im rein privaten Bereich ergeben sich daraus nicht. Der Auskunftsanspruch umfasst auch den Bereich der Vorsorge, so dass das Vorliegen einer konkreten Gefahr für das Entstehen des Informationsanspruchs nicht erforderlich ist.

Dieses Grundrecht auf Informationszugang gegenüber Privaten knüpft an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts an. Danach sind der Schutz des Lebens und der

Gesundheit des Menschen und der natürlichen Lebensgrundlagen (Artikel 2 Absatz 2 Satz 1, Artikel 12 Absatz 1, Artikel 14 Absatz 1, Artikel 20a GG) wichtige Werte von Verfassungsrang, die die gesetzliche Normierung von Informationspflichten solcher Personen rechtfertigen, deren Verhalten erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt und die Rechtsgüter Dritter haben kann und dadurch das Bedürfnis nach staatlicher Überwachung und ein Informationsinteresse der Öffentlichkeit begründet (BVerfG, 1 BvF 2/05, Rn. 167, 192). Darüber hinaus wird durch die Rechtsordnung ein hohes Maß an markterheblichen Informationen und Markttransparenz ermöglicht, um beispielsweise unlauteren Wettbewerb zu bekämpfen, Werberegeln festzulegen und Maßnahmen des Verbraucherschutzes zu bewirken, wie die rechtzeitige und sachgerechte Information der Bevölkerung (BVerfG, 1 BvR 558/91 vom 26. Juni 2002, Rn. 46).

Das neue Grundrecht auf Zugang zu Informationen Privater verstärkt daher nicht nur die Informationszugangsrechte der Einzelnen, sondern auch die staatliche Vorsorgeverpflichtung. Das Grundrecht verleiht ein Recht auf Informationszugang vor allem auch gegenüber solchen Privatpersonen und Unternehmen, die eine faktische Machtposition innehaben, etwa als Anbieter von unverzichtbaren Grundnahrungsmitteln oder durch das Betreiben von Industrieanlagen, deren Auswirkungen auf die Umwelt für den Einzelnen nicht überprüfbar sind.

Dem weit gefassten Anwendungsbereich des Informationszugangsgrundrechts steht ein offen gefasster Regelungsvorbehalt gegenüber. Der Gesetzgeber kann und muss die Ausgestaltung des Informationszugangsgrundrechts durch Gesetze, etwa die Änderung der bestehenden Informationszugangsgesetze, regeln. Dabei ist der Gesetzgeber verfassungsrechtlich verpflichtet, gegenüber dem Informationszugangsgrundrecht Belange des Gemeinwohls und Grundrechte Dritter zur Geltung zu bringen. Belange des Gemeinwohls sind dabei insbesondere der Erhalt und die Funktionsfähigkeit des Staates als Schutzeinrichtung der Gesellschaft, aber auch die Wahrung der Menschenrechte und des Friedens (Artikel 1 Absatz 2 GG). Durch einfachgesetzliche Regelungen wird insbesondere das Verhältnis der Informationszugangsfreiheit zu Datenschutz, Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und der Funktionsfähigkeit der Verwaltung, der gesetzgebenden Körperschaften und der unabhängigen Prüfeinrichtungen (z. B. Rechnungshöfe) zu regeln sein. Dabei kommt dem Gesetzgeber ein weiter Einschätzungsspielraum zu, der jedoch unter der Maßgabe steht, dass die Informationszugangsfreiheit als solche grundrechtlichen Schutz genießt.

