

Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuss)

**zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD
– Drucksache 17/13467 –**

Entwurf eines Gesetzes zu Stärkung von Informationsfreiheit und Transparenz unter Einschluss von Verbraucher- und Umweltinformationen – Informationsfreiheits- und Transparenzgesetz

A. Problem

Transparenz ist konstitutiv für den demokratischen und sozialen Rechtsstaat. Transparenz stärkt die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger, erleichtert Planungsentscheidungen, wirkt Staatsverdrossenheit entgegen und erschwert Manipulationen und Korruption. Der Zugang zu marktrelevanten Informationen für Verbraucherinnen und Verbraucher ist ein wichtiger Baustein sozialer Marktwirtschaft.

Das Informationsrecht hat sich in Deutschland über die Jahre im Wesentlichen in vier Regelungsebenen ausgebildet, die typischerweise unverbunden nebeneinanderstehen: Auf der Ebene der allgemeinen Informationsfreiheitsgesetze, der Ebene der bereichsspezifischen Informationszugangsgesetze (vgl. z. B. die Umweltinformationsgesetze des Bundes und der Länder, das Verbraucherinformationsgesetz (VIG), das Stasi-Unterlagengesetz (StUG), die presserechtlichen Vorschriften der Länder, die Archivgesetze des Bundes und der Länder), der Ebene der Offenlegungs- bzw. „aktive“ Informationspflichten für Behörden in Fachgesetzen (vgl. z. B. § 40 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuchs, § 31 des Produktsicherheitsgesetzes (ProdSG)), und der Ebene der Akteneinsichts- und Auskunftsrechte für Verfahrensbeteiligte (z. B. § 29 VwVfG, § 25 SGB X, § 111 GWB, § 21 des Flugunfalluntersuchungsgesetzes) sowie unmittelbar betroffene Personen (z. B. § 93c BBG, § 19 BDSG, § 15 BVerfSchG, § 7 BND-G, § 9 MAD-G, § 37 BKA-G, § 150 Absatz 4 GewO).

Daneben tritt noch das Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG), das selbst keine Informationszugangsansprüche gewährt, sondern diese voraussetzt und vielmehr in Ergänzung der Informationszugangsvorschriften die kommerzielle Nutzung solcher Informationen regelt. Eine Zwitterstellung nehmen die Geodatenzugangsgesetze des Bundes und der Länder ein, die sowohl Regelungen zum Informationszugang (Bereitstellung) als auch zur Informationsweiterverwendung enthalten.

Im Bereich der allgemeinen Informationszugangsrechte haben Bund und Länder ihre Regelungsbereiche jeweils getrennt geregelt. Die Offenlegungs- bzw. aktiven Informationspflichten für Behörden in Fachgesetzen, das Verbraucher-

Informationsgesetz (VIG) und das Gesetz zur Veröffentlichung von Informationen über die Zahlung von Mitteln aus den Europäischen Fonds für Landwirtschaft und Fischerei vom 26. November 2008 (BGBl. I S. 2330 – AFIG) gelten als bereichsspezifische Regelungen jeweils für die Behörden von Bund und Ländern (vgl. § 2 Absatz 2 VIG und § 2 Absatz 1 Satz 1 AFIG).

Im Ergebnis ist der Informationszugang von einer verwirrenden Vielzahl von Vorschriften geprägt. Für den informationssuchenden Bürger aber auch für die betroffenen Behörden führt das zu schwer überschaubaren Konkurrenzen der Vorschriften. So gelten mit dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG), dem Umweltinformationsgesetz (UIG), dem Verbraucherinformationsgesetz (VIG), dem Agrar- und Fischereifonds-Informationen-Gesetz (AFIG), dem Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG), dem Geodatenzugangsgesetz (GeoZG) und dem Stasi-Unterlagen-Gesetz (StUG) für die Behörden des Bundes bereits sieben Bundesgesetze, die Informationszugangsansprüche und Informationsweiterverwendung regeln.

Daneben ermöglichen bzw. verpflichten allgemeine Informationszugangsregelungen (vgl. § 6 Absatz 1 Satz 3 VIG) und eine Reihe von Fachgesetzen (vgl. z. B. § 40 LFGB oder § 31 ProdSG) die Behörden zur aktiven Offenlegung von Informationen. Dabei reicht die Bandbreite der Behördeninformation von der Möglichkeit zum behördlichen „Hinweis“ auf Anbieterinformationen über die Veröffentlichung von Kontrollergebnissen in Datenbanken bis hin zur behördlichen Warnung über Gesundheitsgefahren.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll ein einheitliches Informationsrecht auf möglichst hohem Transparenzniveau mit einer zeitgemäßen Verpflichtung zur Veröffentlichung relevanter Informationen in niedrigschwelliger und moderner Form geschaffen werden.

Das Gesetz dient gleichzeitig

- der Umsetzung der Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates (ABl. L 41 vom 14.2.2003, S. 26) und
- der Richtlinie 2001/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Dezember 2001 über die allgemeine Produktsicherheit (ABl. L 11 vom 15.1.2002, S. 4), die zuletzt durch die Verordnung (EG) Nr. 596/2009 (ABl. L 188 vom 18.7.2009, S. 14) geändert worden ist.

B. Lösung

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wird ein einheitliches Informationszugangsgesetz durch Zusammenfassung von IFG, UIG und VIG geschaffen. Der Gesetzentwurf orientiert sich bei der Zusammenführung der Regelungsbereiche jeweils an der Regelung mit dem höheren Transparenzniveau. Gleichzeitig werden mit dem Gesetzentwurf die Ergebnisse der Evaluation des IFG aufgegriffen, die im Auftrag des Deutschen Bundestages durch das Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation Speyer im Jahr 2012 durchgeführt wurde.

Neben dem Informationszugsrecht schafft der Gesetzentwurf eine Verpflichtung zur aktiven Veröffentlichung im Gesetz bezeichneter wesentlicher Informationen der Verwaltung und gestaltet diese Veröffentlichungspflicht auch als subjektives öffentliches Recht aus. Damit wird der Gedanke aus den ersten Entwürfen für ein Verbraucherinformationsgesetz aufgegriffen, der mit dem Auskunftsrecht und der aktiven behördlichen Information von zwei Säulen des Informationsrechts ausging, die sich ergänzen. Die Behörden werden dadurch angehalten, Informationen von allgemeinem Interesse von sich aus zu veröf-

fentlichen und sie so den Bürgerinnen und Bürgern einfach und kostenfrei in öffentlich zugänglichen Datenbanken zur Verfügung zu stellen.

Spezielle Informationszugangsregelungen wie das AFIG werden in den Gesetzentwurf nicht einbezogen, um die Komplexität der Regelung möglichst niedrig zu halten. Verbraucherinformationsrechte gegenüber Unternehmen (vgl. hierzu z. B. die Dienstleistungs-Informationspflichten-Verordnung, Artikel 33 Absatz 2 der REACH-Verordnung oder die Vorschläge auf Drucksache 17/2116 im Hinblick auf die Auskunft über besonders ausgelobte Produkteigenschaften oder Informationen über Eigenkontrollsysteme) werden ebenfalls nicht einbezogen, weil der Regelungsadressat nicht die öffentliche Verwaltung ist.

Mit dem Gesetzentwurf wird weiterhin die Stellung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit gestärkt und die Anwendung des In-camera-Verfahrens gemäß § 99 Absatz 2 VwGO für den Bereich der Informationszugangsregelungen klargestellt.

Ablehnung des Gesetzentwurfs mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE.

C. Alternativen

Eine Alternative zum vorliegenden Gesetzentwurf wäre es, nichts zu tun. Angesichts der im Abschnitt A benannten Probleme und der Bedeutung von Transparenz und dem freien Zugang zu Informationen wäre dies nicht zu vertreten. In Betracht käme zwar auch die Möglichkeit, die einzelnen Gesetze beizubehalten, aber einander anzupassen. Eine solche Vorgehensweise würde aber zu einer redundanten Gesetzgebung führen. Demgegenüber hat die Vereinheitlichung nicht nur symbolischen Charakter, indem die Bedeutung der Informationsfreiheit an sich betont wird, sondern fördert den Zugang zu Informationen auch tatsächlich durch die Vereinheitlichung und damit Vereinfachung der gesetzlichen Regelung.

Eine Alternative zur Schaffung substantzieller Veröffentlichungspflichten besteht ebenfalls nicht.

D. Finanzielle Auswirkungen

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand

Keine.

2. Vollzugsaufwand

Durch den Vollzug dieses Gesetzes werden zusätzliche Personal- und Sachkosten für den Haushalt des Bundes nicht entstehen. Bezüglich der Pflicht zur proaktiven Information ist mit zusätzlichen Personal- und Sachkosten zu rechnen, im Bereich des Informationszugangs auf Antrag ist wegen der Vereinheitlichung und Vereinfachung der Regelungen durch Zusammenlegung von IFG, UIG und VIG zumindest mit einem Personalminderaufwand zu rechnen, der den ansonsten eventuell entstehenden Mehraufwand zumindest teilweise ausgleicht.

E. Sonstige Kosten

1. Kosten für die gewerblichen Wirtschaftsbeteiligten entstehen nicht.
2. Durch die Erhebung von Auslagen entstehen im Einzelfall Kosten für die Bürger. Nach den im Gesetz vorgesehenen Regelungen fallen diese nicht messbar ins Gewicht.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/13467 abzulehnen.

Berlin, den 5. Juni 2013

Der Innenausschuss

Wolfgang Bosbach
Vorsitzender

Stephan Mayer (Altötting)
Berichterstatter

Kirsten Lüthmann
Berichterstatterin

Gisela Piltz
Berichterstatterin

Jan Korte
Berichterstatter

Dr. Konstantin von Notz
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Stephan Mayer (Altötting), Kirsten Lühmann, Gisela Piltz, Jan Korte und Dr. Konstantin von Notz

I. Überweisung

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 17/13467** wurde in der 240. Sitzung des Deutschen Bundestages am 16. Mai 2013 an den Innenausschuss federführend sowie an den Sportausschuss, den Rechtsausschuss, den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie, den Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, den Ausschuss für Arbeit und Soziales, den Verteidigungsausschuss, den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, den Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, den Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung, den Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union und den Ausschuss für Kultur und Medien zur Mitberatung überwiesen.

II. Voten der mitberatenden Ausschüsse

Der **Sportausschuss** hat in seiner 79. Sitzung am 5. Juni 2013 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, den Gesetzentwurf abzulehnen.

Der **Rechtsausschuss** hat in seiner 135. Sitzung am 5. Juni 2013 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. die Ablehnung des Gesetzentwurfs empfohlen.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** hat in seiner 107. Sitzung am 5. Juni 2013 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, den Gesetzentwurf abzulehnen.

Der **Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz** hat in seiner 95. Sitzung am 5. Juni 2013 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. die Ablehnung des Gesetzentwurfs empfohlen.

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat in seiner 137. Sitzung am 5. Juni 2013 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, den Gesetzentwurf abzulehnen.

Der **Verteidigungsausschuss** hat in seiner 142. Sitzung am 5. Juni 2013 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der

Fraktion DIE LINKE. die Ablehnung des Gesetzentwurfs empfohlen.

Der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** hat in seiner 99. Sitzung am 5. Juni 2013 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, den Gesetzentwurf abzulehnen.

Der **Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung** hat in seiner 106. Sitzung am 5. Juni 2013 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. die Ablehnung des Gesetzentwurfs empfohlen.

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit** hat in seiner 101. Sitzung am 5. Juni 2013 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, den Gesetzentwurf abzulehnen.

Der **Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung** hat in seiner 104. Sitzung am 5. Juni 2013 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. die Ablehnung des Gesetzentwurfs empfohlen.

Der **Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** hat in seiner 82. Sitzung am 5. Juni 2013 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, den Gesetzentwurf abzulehnen.

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat in seiner 89. Sitzung am 5. Juni 2013 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Gesetzentwurf abzulehnen.

Der **Ausschuss für Kultur und Medien** hat in seiner 91. Sitzung am 5. Juni 2013 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. die Ablehnung des Gesetzentwurfs empfohlen.

III. Beratungen im federführenden Ausschuss

Der **Innenausschuss** hat den Gesetzentwurf in seiner 109. Sitzung am 5. Juni 2013 abschließend beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der
Fraktion DIE LINKE. die Ablehnung des Gesetzentwurfs.

Berlin, den 5. Juni 2013

Stephan Mayer (Altötting)
Berichtersteller

Kirsten Lühmann
Berichterstellerin

Gisela Piltz
Berichterstellerin

Jan Korte
Berichtersteller

Dr. Konstantin von Notz
Berichtersteller

