
B. Dokumente zur Informationsfreiheit

I. Europarat

Empfehlung Rec (2002) 2 des Ministerausschusses an die Mitgliedstaaten zum Zugang zu amtlichen Dokumenten

(angenommen vom Ministerausschuss am 21. Februar 2002 bei der 784. Sitzung der stellvertretenden Minister)

- Nichtamtliche Übersetzung -

Der Ministerausschuss, entsprechend der Regelung des Art. 15.b der Satzung des Europarates,

in der Erwägung, dass es das Ziel des Europarates ist, eine größere Einheit unter den Mitgliedstaaten zum Zweck der Sicherung und Verwirklichung der Ideale und Prinzipien zu erreichen, die ihr gemeinsames Erbe sind;

unter besonderer Berücksichtigung von Artikel 19 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, Artikel 6, 8 und 10 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der Konvention der Vereinten Nationen zum Informationszugang, zur Beteiligung der Öffentlichkeit am Entscheidungsprozess und Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (angenommen in Aarhus, Dänemark, am 25. Juni 1998), und der Konvention zum Schutz der Einzelnen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten vom 28. Januar 1981 (ETS No. 108); der Erklärung zur freien Meinungsäußerung und zur Informationsfreiheit angenommen am 29. April 1982; ebenso wie der Empfehlung No. R (81) 19 zum Zugang zu Informationen im Besitz von Behörden, Empfehlung No. R (91) 10 zur Weitergabe personenbezogener Daten durch Behörden an Dritte; Empfehlung No. R (97) 18 zum Schutz personenbezogener Daten, die für statistische Zwecke erhoben und verarbeitet werden, und Empfehlung No. R (2000) 13 zu einer Europäischen Politik des Zugangs zu Archiven;

in Erwägung der Bedeutung der Transparenz der öffentlichen Verwaltung und der leichten Verfügbarkeit von Informationen von öffentlichem Interesse in einer pluralistischen, demokratischen Gesellschaft;

in der Erwägung, dass ein weitgehender Zugang zu amtlichen Dokumenten, auf der Grundlage der Gleichbehandlung und in Übereinstimmung mit klaren Regeln:

- die Bürgerinnen und Bürger in die Lage versetzt, den Zustand der Gesellschaft, in der sie leben, und die Behörden, die sie regieren, angemessen zu beurteilen oder sich eine kritische Meinung über sie zu bilden;
- die Effizienz und Effektivität der Verwaltungen erhöht und die Aufrechterhaltung ihrer Integrität durch die Vermeidung des Korruptionsrisikos unterstützt;
- zur Bestätigung der Legitimität von Regierungen als öffentlicher Dienstleister und zur Stärkung des Vertrauens der Öffentlichkeit in die öffentliche Verwaltung beiträgt;

in der Erwägung, dass deshalb die größte Anstrengung von den Mitgliedstaaten unternommen werden sollte, um die Verfügbarkeit von Informationen in amtlichen Dokumenten für die Öffentlichkeit zu gewährleisten, unter der Voraussetzung, dass andere Rechte und berechnigte Interessen geschützt werden;

betont, dass die im folgenden formulierten Grundsätze einen Mindeststandard darstellen und dass sie interpretiert werden sollten, ohne diejenigen nationalen Gesetze und Regelungen einzuschränken, die bereits ein weitergehendes Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten vorsehen;

in der Erwägung, dass, wenngleich diese Empfehlung den Schwerpunkt auf Anträge von Einzelpersonen auf Zugang zu amtlichen Dokumenten legt, sich öffentliche Stellen zu einer aktiven Informationspolitik verpflichten sollten, deren Ziel die Bereitstellung jeder Information für die Öffentlichkeit ist, die in einer transparenten demokratischen Gesellschaft als nützlich angesehen wird;

empfiehlt den Regierungen der Mitgliedstaaten, sich in ihrer Gesetzgebung und Verwaltungspraxis an den Grundsätzen dieser Empfehlung zu orientieren.

I. Begriffsbestimmung

Für die Zwecke dieser Empfehlung:

"öffentliche Stellen" umfassen

1. Regierung und Verwaltung auf nationaler, regionaler oder örtlicher Ebene;
2. natürliche und juristische Personen, soweit sie öffentliche Aufgaben erfüllen oder hoheitliche Befugnisse ausüben und entsprechend dem nationalen Recht;

"amtliche Dokumente" umfassen alle Informationen aufgezeichnet in jeder Form, verfasst oder erhalten und aufbewahrt bei öffentlichen Stellen und verknüpft mit irgendeiner öffentlichen Aufgabe oder Verwaltungsfunktion, mit Ausnahme von vorbereitenden Dokumenten.

II. Anwendungsbereich

1. Diese Empfehlung gilt nur für amtliche Unterlagen bei öffentlichen Stellen. Mitgliedstaaten sollten aber im Lichte ihres innerstaatlichen Rechts und der Verwaltungspraxis prüfen, in welchem Umfang die Grundsätze dieser Empfehlung auf Informationen der gesetzgebenden Körperschaften und der Justiz angewandt werden können.
2. Diese Empfehlung gilt nicht für das Recht auf Zugang (Auskunft/Akteneinsicht) oder die Begrenzungen dieses Rechts, die in der Konvention zum Schutz von Einzelpersonen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten vorgesehen sind.

III. Allgemeiner Grundsatz des Zugangs zu amtlichen Dokumenten

Die Mitgliedstaaten sollten für jeden das Recht garantieren, auf Antrag Zugang zu amtlichen Dokumenten im Besitz von öffentlichen Stellen zu erhalten. Dieser Grundsatz sollte ohne irgendeine Diskriminierung, auch nicht aufgrund der nationalen Herkunft, angewandt werden.

IV. Mögliche Grenzen des Zugangs zu amtlichen Dokumenten

1. Mitgliedstaaten können das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten begrenzen. Ausnahmen sollten präzise rechtlich geregelt sein, in einer demokratischen Gesellschaft und im Rahmen der Verhältnismäßigkeit dem Schutz folgender Ziele dienen:
 - i. der nationalen Sicherheit, der Verteidigung und internationalen Beziehung;
 - ii. der öffentlichen Sicherheit;
 - iii. der Bekämpfung, Untersuchung und Verfolgung krimineller Aktivitäten;
 - iv. dem Schutz der Privatsphäre und anderer berechtigter privater Interessen;
 - v. kommerziellen und anderen wirtschaftlichen Interessen, seien sie privater oder öffentlicher Natur;

- vi. der Waffengleichheit der Parteien im Prozess;
 - vii. der Natur;
 - viii. der Überprüfung, Kontrolle und Aufsicht durch öffentliche Stellen;
 - ix. der Wirtschafts-, Währungs- und Wechselkurspolitik des Staates;
 - x. der Vertraulichkeit der Meinungsbildung innerhalb oder zwischen Behörden während der Vorbereitung einer Entscheidung.
2. Zugang zu einem Dokument kann verweigert werden, wenn die Offenbarung der in dem amtlichen Dokument enthaltenen Information die in Absatz 1 erwähnten Interessen tatsächlich oder wahrscheinlich beeinträchtigen würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Offenbarung.
 3. Mitgliedstaaten sollten die Setzung von Fristen prüfen, nach deren Ablauf eine Berufung auf die in Absatz 1 genannten Ausnahmen nicht länger möglich ist.

V. Anträge auf Zugang zu amtlichen Dokumenten

1. Wer Einsicht in eine amtliche Unterlage beantragt, sollte seinen Antrag nicht begründen müssen.
2. Antragsformalitäten sollten auf ein Minimum begrenzt werden.

VI. Bearbeitung von Anträgen auf Zugang zu amtlichen Dokumenten

1. Ein Antrag auf Zugang zu amtlichen Unterlagen sollte von der öffentlichen Stelle bearbeitet werden, die über die Unterlage verfügt.
2. Anträge auf Zugang zu amtlichen Unterlagen sollten gleich behandelt werden.
3. Ein Antrag auf Zugang zu einer amtlichen Unterlage sollte unverzüglich bearbeitet werden. Die Entscheidung über den Antrag sollte innerhalb einer vorab festgelegten Frist getroffen, mitgeteilt und ausgeführt werden.
4. Wenn die öffentliche Stelle nicht über die gewünschte Unterlage verfügt, sollte sie – wenn möglich – den Antragsteller an die zuständige Stelle verweisen.
5. Die öffentliche Stelle sollte dem Antragsteller soweit wie möglich helfen, die gewünschte amtliche Unterlage näher zu bestimmen, aber die öffentli-

che Stelle ist nicht verpflichtet, dem Antrag zu entsprechen, wenn er auf eine nicht bestimmbare Unterlage gerichtet ist.

6. Ein Antrag auf Zugang zu einem amtlichen Dokument kann abgelehnt werden, wenn der Antrag offensichtlich missbräuchlich ist.
7. Eine öffentliche Stelle, die den Zugang zu einem amtlichen Dokument ganz oder teilweise ablehnt, sollte dies begründen.

VII. Formen des Zugangs zu amtlichen Unterlagen

1. Wenn eine amtliche Unterlage offen gelegt wird, sollte die öffentliche Stelle Einsicht in das Original ermöglichen oder eine Kopie davon zur Verfügung stellen, wobei der Wunsch des Antragstellers so weit wie möglich berücksichtigt werden sollte.
2. Wenn für einen Teil der Informationen in einer amtlichen Unterlage eine Ausnahme gilt, sollte die öffentliche Stelle dennoch die übrigen Teile der darin enthaltenen Information zugänglich machen. Jede Auslassung sollte deutlich gekennzeichnet werden. Wenn der Auszug aus der Unterlage allerdings missverständlich oder bedeutungslos ist, kann seine Offenlegung abgelehnt werden.

VIII. Gebühren für den Informationszugang

1. Einsicht in amtliche Originalunterlagen vor Ort sollte grundsätzlich gebührenfrei sein.
2. Eine Gebühr kann vom Antragsteller für eine Kopie der Originalunterlage erhoben werden, sie sollte angemessen sein und die bei der öffentlichen Stelle tatsächlich entstandenen Kosten nicht übersteigen.

IX. Überprüfungsverfahren

1. Ein Antragsteller, dem der Zugang zu einer amtlichen Unterlage ganz oder teilweise verwehrt worden ist, oder dessen Antrag nicht innerhalb der oben unter Grundsatz VI.3 genannten Frist bearbeitet worden ist, sollte die Möglichkeit haben, ein Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen, aufgrund eines Gesetzes eingerichteten unabhängigen Instanz einzuleiten.

2. Ein Antragsteller sollte stets Zugang zu einem zügigen und preisgünstigen Überprüfungsverfahren haben, das entweder zur Überprüfung der Entscheidung durch die Ausgangsbehörde oder zur einer Überprüfung entsprechend Absatz 1 führen sollte.

X. Ergänzende Maßnahmen

1. Die Mitgliedstaaten sollten die notwendigen Maßnahmen ergreifen, um
 - i. die Öffentlichkeit über ihre Rechte auf Zugang zu amtlichen Unterlagen und über deren Ausübung zu informieren;
 - ii. sicherzustellen, dass öffentliche Bedienstete im Hinblick auf ihre Pflichten und Obliegenheiten bezüglich der Umsetzung dieses Rechts ausgebildet werden;
 - iii. sicherzustellen, dass Antragsteller ihr Recht ausüben können.
2. Zu diesem Zweck sollten öffentliche Stellen insbesondere
 - i. ihre Akten so führen, dass sie leicht zugänglich sind;
 - ii. klare und festgelegte Regeln für die Aufbewahrung und Vernichtung ihrer Dokumente anwenden;
 - iii. so weit wie möglich Informationen über die Bereiche und Aktivitäten zur Verfügung stellen, für die sie verantwortlich sind, zum Beispiel durch die Führung von Listen oder Registern der Unterlagen, die sich bei ihnen befinden.

XI. Von Amts wegen veröffentlichte Informationen

Eine öffentliche Stelle sollte von Amts wegen – und wann immer dies angemessen ist – die notwendigen Schritte unternehmen, um Informationen, über die sie verfügt, zu veröffentlichen, wenn die Bereitstellung solcher Informationen dem Interesse der Verwaltungstransparenz oder der Effizienz innerhalb der Verwaltungen dient oder die informierte Teilhabe der Öffentlichkeit in Angelegenheiten von öffentlichem Interesse fördern wird.