

Konferenz  
Informationsgesellschaft \* Medien \* Demokratie  
Kritik \* Positionen \* Visionen  
am 19. - 21. Januar 1996  
Universität Hamburg

Themenbereich 4: Politik und Demokratie in der Informationsgesellschaft  
Arbeitsgruppe 4.4: Demokratische Netzpolitik  
Moderation: Johannes Massolle, Münster; Ralf Streibl, Bremen;

**Christoph Bruch**

E-Mail: bruch@fub46.zedat.fu-berlin.de

**"Die gläserne Kommune"**  
**Recht auf Akteneinsicht als Teil der informationellen Grundversorgung**

Sehr geehrte Damen und Herren,

Der Begriff *gläserne Kommune* ist eine Analogie zum *gläsernen Abgeordneten*. Der letztere soll über seine Einkommensverhältnisse und geschäftlichen Interessen Auskunft geben. Begründung dieses Informationsinteresses ist u. a. der Anspruch, die Entscheidungsprozesse im Bundestag besser nachvollziehen zu können.

Was für die Legislative gilt, gilt in diesem Fall auch für die Exekutive. Um die Entscheidungsprozesse in der Verwaltung besser verstehen und beeinflussen zu können, darf die Verwaltung nicht als Black Box behandelt werden. Positiv ausgedrückt heißt das, die Bürger müssen ein grundsätzliches Recht auf Akteneinsicht haben. Informationelle Grundversorgung darf nicht nur als sozialpolitische Aufgabe vergleichbar der Bereitstellung öffentlicher Bibliotheken verstanden werden, sondern muß demokratische Informationsrechte als Bürgerrechte einschließen.

Wie ist diese Problematik mit dem Thema der Konferenz verbunden?

- a) Es geht um einen informationspolitischen Aspekt von Demokratie.
- b) Die neuen Informationstechniken erleichtern die Zugangsmöglichkeiten zu und die Recherche in Archiven und erleichtern so die Umsetzung von Informationsrechten.
- c) Für die Informationsgesellschaft wird mit dem Versprechen, mehr Demokratie zu schaffen, geworben.

Die Beschäftigung mit dem Akteneinsichtsrecht erscheint Ihnen vielleicht zunächst sehr abstrakt und fern unseres alltäglichen Lebens. Durch einige Beispiele wird indes deutlich, daß der Zugang zu Regierungsinformationen auch für sogenannte *normale Bürger* oft eine große Rolle spielt.

Stellen Sie sich vor, Sie möchten wissen,  
wieso ein von Ihnen gestellter Antrag nicht genehmigt wurde,  
welche Werte der Luftverschmutzung an ihrem Wohnort gemessen werden,  
wieso ihre Straße keine Spielstraße ist,  
wie über die Vergabe der Lottogelder entschieden wird,

wie sich die Höhe ihrer Müllgebühr erklärt oder welche Daten über Sie bei verschiedenen Behörden gespeichert sind, etc.

Neben Informationsansprüchen, die sich aus einer individuellen Situation ergeben, stellt sich die Frage, auf welche Informationen die Bürger eines Staates Zugang haben sollten, um ihre demokratischen Rechte auf Kontrolle der Regierung und Mitwirkung an der politischen Willensbildung wahrnehmen zu können.

Außerdem ist es wichtig, sich bewußt zu machen, daß wir Informationsrechte oft indirekt nutzen. Viele Informationen, die durch die Medien an uns weitergegeben werden, konnten durch die Journalisten aufgrund deren besonderen Informationsrechten beschafft werden. Ein anderes Beispiel sind Informationen, von welchen wir als Resultat der Arbeit parlamentarischer Untersuchungsausschüsse erfahren. Hier profitieren wir von Informationsrechten des Parlamentes.

### **Welche Informationsrechte haben Bürger der BRD gegenüber der Verwaltung?**

In der BRD gibt es, anders als beispielsweise in Schweden oder in den USA, kein allgemeines Recht auf Akteneinsicht, das sich von der verfassungsmäßigen Stellung der Bürger als Souverän ableitet. Der Zugang zu Informationen bei staatlichen Stellen wird in einer großen Zahl von Rechtsvorschriften unsystematisch und begrifflich uneinheitlich geregelt.

#### **Am Anfang stehen Geheimhaltungsvorschriften**

Alle Bestimmungen zu Einsichtsrechten oder Öffentlichkeit stellen Ausnahmeregelungen zur generell für die deutsche Verwaltung geltenden Geheimhaltung dar. Das Beamtenrecht verpflichtet die Beamten zur Amtsverschwiegenheit, und, das VwVfG (§30) sichert allen Beteiligten eines Verwaltungsverfahrens die Geheimhaltung ihrer Daten zu.

Das sich hieraus ergebende Amtsgeheimnis umfaßt neben Informationen, die der staatlichen Stelle von Dritten geliefert werden, die Tätigkeit der Stelle selbst und die dort generierten Informationen.

Darüber hinaus existieren weitere besondere Geheimhaltungsvorschriften, die teilweise auch die Weitergabe von Informationen zwischen verschiedenen staatlichen Stellen untersagen. Typische Beispiele sind das Steuergeheimnis, das Sozialgeheimnis oder das Datengeheimnis. Bestimmte dieser Vorschriften würden wir nicht missen wollen.

#### **Ich komme zu den Informationsrechten.**

In der BRD existiert - wie bereits gesagt - kein allgemeines Zugangsrecht zu Informationen bei staatlichen Stellen. Was meint dann die in Artikel 5 des Grundgesetzes garantierte Informationsfreiheit?

Dort steht "Jeder hat das Recht ... sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten." Dieses Grundrecht muß als Abwehrrecht gegen Eingriffe des Staates verstanden werden. Eben **nicht** erfaßt werden von dieser Vorschrift *allgemein nicht zugängliche Quellen*. Als allgemein zugänglich gelten dem Bundesverfassungsgericht Quellen, die bestimmt sind, der Allgemeinheit Informationen zu verschaffen. Dies trifft in der Regel für die Erzeugnisse der Medien nicht aber für Informationen im Besitz staatlicher Stellen zu.

Bei der Betrachtung der Öffentlichkeit von Regierungsinformationen muß beachtet werden, daß die Öffentlichkeit in den **drei Regierungsgewalten** sehr **unterschiedlich** geregelt ist. Der Öffentlichkeit von Parlamentssitzungen und Gerichtsverhandlungen steht z.B. keine entsprechende Öffentlichkeit der Verwaltungsverfahren gegenüber.

Angemerkt sei, die Öffentlichkeit der Arbeit des **Bundestages** ist mitnichten umfassend. Generell öffentlich sind nur die Plenarsitzungen. Bei den Ausschußsitzungen stellt die Öffentlichkeit die Ausnahme der Regel dar. Anhörungen bilden solche Ausnahmen.

Die Öffentlichkeit der **Rechtsprechung** findet ihre Grenzen z.B. beim Schutz von Persönlichkeitsrechten der am Verfahren Beteiligten wie dem Schutz der Intimsphäre oder dem Schutz von Geschäftsgeheimnissen.

Der **Verwaltung** gegenüber besteht für die einfachen Bürger abgesehen von speziellen Regelungen wie z.B. für das Handelsregister kein Anspruch auf Zugang zu Informationen. Das VwVfG billigt nur Personen, die an Verwaltungsverfahren beteiligt sind, Akteneinsicht zu. Dies wird als **Parteiöffentlichkeit** bezeichnet. Diese Bestimmung wird durch zusätzliche Vorschriften noch weiter beschränkt. Die Einsicht kann verweigert werden, wenn

- die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben der Behörde beeinträchtigt wird
- das Bekanntwerden des Inhalts der Akten dem Wohle des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten würden, oder
- Vorgänge nach dem Gesetz oder ihrem Wesen nach, namentlich wegen der berechtigten Interessen der Beteiligten oder dritter Personen geheimgehalten werden müssen.

Weitere Einschränkungen ergeben sich aus der Definition des Begriffes *Akte*, da vom Akteneinsichtrecht nur offizielle Akten betroffen sind.

Privilegiert beim Zugang zu Informationen der Verwaltung sind Journalisten. In den Landespressegesetzen (§ 4) werden die Journalisten berechtigt, bei Behörden Auskünfte einzuholen.

Fazit ist, sind Sie nicht persönlich Teil eines Verwaltungsverfahrens, haben Sie grundsätzlich keine Informationsrechte gegenüber der Verwaltung. Ausgehend von dieser allgemeinen Geheimhaltung werden Ausnahmen gemacht.

Die Praxis in Staaten mit anderer demokratischer Tradition zeigen, daß diese Behandlung der Bürger nicht Voraussetzung für eine funktionierende Verwaltung ist.

### **Dies illustriert die Regelung der Verwaltungsöffentlichkeit in Schweden.**

In Schweden wurde bereits 1766 ein allgemeines Recht auf Akteneinsicht in die Verfassung aufgenommen. Die zentrale Stelle lautet:

"§ 1. Zur Förderung eines freien Meinungs austausches und einer allseitigen Orientierung ist jeder schwedische Staatsbürger zur Einsichtnahme in offizielle Akten befugt.

§ 2. Das Recht auf Einsichtnahme in offizielle Akten darf nur dann beschränkt werden, wenn dies erforderlich ist aus Rücksicht auf: [Es folgen 7 Ausnahmen]

1. die Sicherheit des Reiches oder auf dessen Verhältnis zu einer fremden Macht oder zwischenstaatlichen Organisation,
2. die zentrale Finanz- und Währungspolitik
3. die Tätigkeit der Behörde zu Inspektion, Kontrolle oder anderer Aufsicht,
4. das Interesse an der Vorbeugung und Verfolgung von Verbrechen,
5. das wirtschaftliche Interesse der Allgemeinheit
6. den Schutz der berechtigten persönlichen oder finanziellen Verhältnisse des einzelnen,
7. das Interesse an der Bewahrung von Tier- und Pflanzenwelt.

[Weitere] Beschränkung[en] des Rechtes auf Einsichtnahme in öffentliche Akten [sind] in einer Bestimmung eines Sondergesetzes genau angegeben oder, wenn es in einem bestimmten Fall als zweckdienlich erachtet wird, in einem anderen Gesetz, worauf das Sondergesetz verweist."

Ein weiteres Beispiel sind die USA.

1946 wurde dort das erste VwVfG verabschiedet. In modifizierter Form ist er bis heute gültig. Sektion 3 des Gesetzes kodifizierte das erste Mal eine explizite Anerkennung eines Rechtes der Bürger auf Akteneinsicht und schaffte damit die Rechtsgrundlage für Klagen gegen die Verweigerung der Akteneinsicht.

Wie in der BRD wird Akteneinsichtrecht nicht ausschließlich im Verwaltungsverfahrensgesetz geregelt. Abhängig davon, welche Behörde eine Information besitzt und um welche Information es sich handelt, werden die Bestimmungen im VwVfG ergänzt.

Die 1946 in den USA geschaffene Rechtslage war ähnlich der aktuellen Situation in der BRD. Es bestand grundsätzlich nur eine Parteiöffentlichkeit.

Ein Rechtsanspruch auf die Herausgabe von Informationen bestand<sup>1</sup>, außer eine der folgenden Bedingungen traf zu:

- a) Information mußten nicht herausgegeben werden, wenn
  - die Geheimhaltung im öffentlichen Interesse der USA lag oder
  - die Informationen die Behörde nur intern betrafen.
- b) Entscheidungen von Behörden konnten geheim gehalten werden, wenn gute Gründe dafür sprachen und es sich nicht um Präzedenzentscheidungen handelte.
- c) Auch die Parteiöffentlichkeit wurde beschränkt, wenn
  - die Dokumente durch andere Gesetze von der Einsicht ausgeschlossen waren, oder
  - die Informationen *aus guten Gründen* als vertraulich behandelt wurden.

Die letzte Klausel ermöglichte der Verwaltung im Zweifelsfalle fast jegliche Akteneinsicht zu unterbinden. Dies entspricht nicht der aktuellen Situation in der BRD. Zusammen mit der sonst geltenden Parteiöffentlichkeit war es der Verwaltung leicht möglich, Personen die Akteneinsicht zu verweigern, welche Akteneinsicht z.B. zu wissenschaftlichen, journalistischen oder politischen Zwecken suchten.<sup>2</sup> Anders als heute in der BRD gelten in den USA keine besonderen Informationsrechte für Journalisten.

1966 wurden die Bestimmungen zum Akteneinsichtrecht innerhalb des Verwaltungsverfahrensgesetzes novelliert. Diese Novellierung wurde auch über die Grenzen der USA hinaus als FOIA bekannt.

Durch den FOIA wurde die Parteiöffentlichkeit durch eine allgemeine Öffentlichkeit ersetzt. Jetzt sind alle Dokumente der Verwaltung grundsätzlich öffentlich. Der FOIA öffnet die Akten nicht nur allen Bürgern der USA, sondern jedem!

Ausgehend vom Prinzip der allgemeinen Öffentlichkeit werden 9 Ausnahmen formuliert. Informationen, welche unter die dort genannten Kategorien fallen, brauchen nicht, können aber veröffentlicht werden.

- 1) Informationen, welche die nationale Sicherheit und die Außenpolitik betreffen<sup>3</sup>
- 2) verwaltungsinterne Personalangelegenheiten
- 3) Informationen, die durch andere Gesetze von der Öffentlichkeit ausgeschlossen sind
- 4) Geschäftsgeheimnisse und finanzielle Geheimnisse, welche die Bürger der Verwaltung mitteilen müssen
- 5) Verwaltungsinterne Kommunikation und Vorschriften

---

<sup>1</sup> Es wurden verschiedene Arten von Informationen (*opinions and orders, rules* und *public records*) unterschieden.

<sup>2</sup> secrecy in the public interest; matter relating solely to the internal management of an agency; judicial discretion; official record; good cause; persons properly and directly concerned

<sup>3</sup> In eckigen Klammern der originale Wortlaut; in runden Klammern der politische Grund, der zur Aufnahme der Ausnahmebestimmung führte;

- 6) Personal- und Krankenakten, deren Veröffentlichung die Privatsphäre verletzen
- 7) Ermittlungsakten, soweit sie nicht aufgrund anderer Gesetze zugänglich gemacht werden müssen
- 8) Informationen zur Regulation von Finanzinstitutionen
- 9) Geologische und geophysische Daten und Daten, die Quellen betreffen

Gegen Informationsverweigerungen kann geklagt werden.

Die Beispiele Schwedens und der USA zeigen, daß der Zugang zu Informationen der Verwaltung demokratischer geregelt werden kann, als dies in der BRD der Fall ist. Regelungen vergleichbar denen der USA oder Schwedens gelten darüber hinaus in einer Reihe weiterer Staaten wie z.B. Kanada, Australien, Neuseeland.

Ich möchte die Augenblickliche Situation nutzen, für die BRD ein Bürgerrecht auf Zugang zu Informationen im Besitz von Regierungsstellen zu fordern.

Drei Argumente machen mir Hoffnung, daß augenblicklich günstige Voraussetzungen für die Durchsetzung dieser Forderung bestehen.

1. Seit Jahren wird angestrebt, die Verwaltung schlanker und angeblich auch bürgerfreundlicher zu machen. Verwaltungstransparenz fördere Effizienz. Die Bürger könnten genauer verfolgen, wie ihre Steuern eingesetzt werden. Gekoppelt mit einer stärkeren kommunalen Haushaltsautonomie könnten so Impulse für eine kostengünstige und bürgerfreundliche Verwaltung gegeben werden.

2. In der EU bzw. der BRD wird der Aufbau einer neuen Infrastruktur für elektronische Kommunikation propagiert. Die umfangreichen Erwartungen, die an die Entwicklung der neuen Technik gestellt werden, werden unter dem Schlagwort Informationsgesellschaft diskutiert. Die neue Gesellschaft soll auch neue und verbesserte Möglichkeiten für die politische Partizipation der Bürger eröffnen. In der zukünftigen *electronic townhall* wird eine Möglichkeit gesehen, den Kontakt zwischen Bürgern und Verwaltung bzw. politischen Entscheidungsträgern direkter zu gestalten und kostengünstig und einfach Abstimmungen durchzuführen.

Die Umstellung der Verwaltung auf elektronische Datenverarbeitung eröffnet Chancen für erleichterte Zugänge zu Informationen im Besitz von Regierungsstellen. Das elektronische Format der Informationen verbilligt und erleichtert ihren Transport und beschleunigt Recherchen.

Die Kosten des Aufbaus der neuen Infrastruktur werden nicht allein von den Unternehmen bezahlt, die mit der neuen Technik ihre Geschäfte machen wollen. Zum einen fließen direkte Subventionen in die entsprechenden Industrien. Zum anderen wird auf zwei Ebenen die Industrie indirekt gefördert. A) wird versucht, durch politische Entscheidungen Patente europäischer Unternehmen zu etablieren, und B) ist die Verwaltung selbst einer der größten Abnehmer für die neue Technik. Gezahlt wird mit unseren Steuergeldern.

Für diese Maßnahmen bemühen sich die Entscheidungsträger um Zustimmung.

3. Der Aufbau der Infrastruktur geschieht im europäischen Rahmen. Die EU leidet unter einem starken Legitimationsdefizit gegenüber ihren Bürgern. Vertreter von Institutionen der EU und Befürworter der europäischen Integration werden deshalb nicht müde, eine demokratische Reform der EU zu fordern, um Ihre Akzeptanz bei den Bürgern zu steigern. Abstimmungspleiten wie nach Maastricht sollen zukünftig vermieden werden. Ein ermutigendes Beispiel für von der EU beeinflusste Rechtsetzung in der BRD ist das 1994 in Kraft getretene Umwelt-Informationsgesetz. Es entspricht in seinem Aufbau den vorgestellten Regelungen in der USA und Schweden. Seine Geltung beschränkt sich jedoch - wie der Name bereits sagt - auf Informationen zum Zustand der Umwelt.

Wie wird die politische Partizipation durch den Einsatz der neuen Informationstechnologien gefördert?

Bei genauerem Hinsehen wird deutlich, daß dieses allgemeine Versprechen der Förderung der politischen Partizipation durch die bisherigen Aktivitäten zur Schaffung der Informationsgesellschaft nur sehr spezifisch eingelöst werden. Die wie Pilze aus dem Boden schießenden Stadtinformationssysteme<sup>4</sup> bieten bisher nicht die genannten Möglichkeiten zur Partizipation und der Zugang zu Regierungsinformationen ist praktisch null.

Ein Blick auf typische Homepages von Stadtinformationssystemen verdeutlicht diese Defizite:

Die Homepage von Wittenberg entmündigt sich bereits in Ihrem Titel: "Lutherstadt Wittenberg - Ein elektronischer Stadtführer"<sup>5</sup>

Die Kölner Seite<sup>6</sup> bietet Verweise wie -- Die Stadt -- Karten -- Freizeit und Kultur -- Hochschulen - - Geschäftliches -- Sport. Die Politik fehlt.

Zentraler Mangel dieser Systeme ist ihre eingeschränkte Interaktivität und die Konzentration auf Informationen, die üblicherweise durch die Verkehrsämter bereitgestellt werden. Touristeninformation dienen aber im Regelfall nicht politischer Partizipation. Die Verwaltung wird nicht bürgerfreundlicher, wenn sie ihre Öffnungszeiten im Netz bekanntgibt.

Ein positives Gegenbeispiel in Deutschland ist "büne e.V." das Bürgernetz in Münster. Dort wird die Nutzung des Internet zur Förderung demokratischer Partizipation angestrebt. In ihrer Selbstdarstellung schreiben die Macher:

"Ein Bürgernetz taugt [...], um die demokratischen Abläufe innerhalb der kommunalen Gemeinschaft zu verbessern [...]. Ein kommunales Datennetz schafft einen neuen öffentlichen Raum für politische Diskussion. Der [...] Bürger kann sich an eine Vielzahl von [...] Mitbürgern wenden, ohne etwa eine Demonstration organisieren zu müssen oder einer redaktionellen Kontrolle zu unterliegen. Die Datenkommunikation ermöglicht es der Regierung, schnell, umfassend und zu geringen Kosten Kontakt mit den Bürgern oder Teilen der Verwaltung aufzunehmen und erleichtert Bürgergruppen die Lobbyarbeit. Bürger können sich über das Netz direkt an ihre Repräsentanten wenden. Schließlich läßt sich ein Bürgernetz auch nutzen, um plebiszitäre Elemente zu verwirklichen. Die Möglichkeiten reichen dabei von Meinungsumfragen bis zum electronic voting [...]."

Ein anderes Projekt mit demokratiefördernden Charakter ist das *Juristisches Internetprojekt Saarbrücken*<sup>7</sup> Es stellt u. a. Pressemitteilungen der obersten deutschen Bundesgerichte sowie Gesetze und andere Rechtsnormen kostenfrei zur Verfügung.

Beide Projekte werden bezeichnenderweise nicht von der Verwaltung betrieben.

**Wollen wir an diese positiven Beispiele anknüpfen, müssen wir fordern, die neue Technik zur demokratischeren Gestaltung unseres Regierungssystemes zu nutzen!**

Ein allgemeines Akteneinsichtrecht sollte Teil der informationellen Grundversorgung werden.

Ohne eine deutliche Darstellung unserer Positionen wird sich der von der Bundesregierung eingesetzte *Rat für Forschung, Technologie und Innovation* mit seiner Sichtweise durchsetzen. In seinem gerade veröffentlichten Gutachten heißt es:

---

<sup>4</sup> Inzwischen gibt es bereits online Verzeichnisse der Stadtinformationssysteme: 251 Countries/Territories and 803 Cities Online! <<http://www.city.ne>>

<sup>5</sup> <<http://www.wittenberg.de/>>

<sup>6</sup> <<http://www.bkm.net/cologne/de/>> Verkehrsamt Köln

<sup>7</sup> <<http://www.jura.uni-sb.de/>>

"Die Möglichkeit der Anbindung der Bevölkerung an Kommunikationsnetze eröffnet für die politische Kultur ambivalente Optionen: [...] die repräsentative Demokratie wird in Frage gestellt, wenn jeder Bürger sich im Prinzip unmittelbar an der politischen Willensbildung beteiligen kann."

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.