

Informationsfreiheit:

Deutschland hinkt im internationalen Vergleich hinterher

„Einfach. Besser. Informiert.“ *Mit diesem Slogan wirbt das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung auf der offiziellen Website der Bundesrepublik Deutschland, deutschland.de. Mit diesen und anderen Mitteln vermarktet sich Deutschland als moderner und innovativer Staat. Stolz wird als Beleg für dieses Image auf die hervorragende I&K-Infrastruktur Deutschlands verwiesen.*

Im internationalen Kontext, beispielsweise beim UN Weltgipfel zur Informationsgesellschaft (WSIS), rechnet sich Deutschland zu den Staaten, die ihre Führungsansprüche nicht nur durch ihre Wirtschaftskraft und technische Ausstattung untermauern, sondern es verweist auch gern darauf, dass die deutsche Rechtsordnung die für die Informationsgesellschaft so wichtigen Rechte der Informationsfreiheit garantiert. Bei dieser Selbstdarstellung wird ein blinder Fleck verschwiegen: Innerhalb der EU, aber auch innerhalb der deutlich größeren Gruppe der OECD-Staaten fehlen allein in Deutschland und Luxemburg so genannte Informationsfreiheitsgesetze (IFG).

Diese Gesetze geben den Bürgern eines Staates das Recht, Einsicht in die Akten der öffentlichen Verwaltung zu nehmen, ohne für diesen Anspruch spezielle Voraussetzungen erfüllen zu müssen. Dieses Recht wird durch IFG nicht schrankenlos gewährt. Schutzbedürftige Informationen wie beispielsweise personenbezogene Informationen, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse oder polizeiliche Ermittlungsakten bleiben vom Informationsanspruch ausgeklammert.

IFG würden so das in Deutschland noch weitgehend geltende Prinzip des *Amtsgeheimnisses* umkehren. Das Amtsgeheimnis, ein Relikt des Obrigkeitsstaates, konnte von der Verwaltung bzw. der politischen Klasse in Deutschland unabhängig von der Demokratisierung im 19. Jahrhundert und nach dem Zweiten Weltkrieg weitgehend bewahrt werden. Erst 1976 wird in der BRD als Konzession an den Rechtsstaat mit der Verabschiedung des Verwaltungsverfahrensgesetzes ein rudimentäres Akteneinsichtsrecht (§ 29) für Personen geschaffen, die „Teil von Verwaltungsverfahren“ sind.

Obwohl grundsätzlich in die gleiche Richtung weisend, dienen das durch das Verwaltungsverfahrensgesetz geschaffene Akteneinsichtsrecht und das in Deutschland auf Bundesebene noch fehlende IFG zur Befriedigung unterschiedlicher Anliegen: Die Möglichkeit zur Akteneinsicht nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz schützt die Ausübung subjektiv-öffentlicher Rechte im Verwaltungsverfahren. Dem gegenüber sind IFG primär Mittel zur Verbesserung der politischen Partizipationsmöglichkeiten der Bürger eines demokratisch verfassten Staates.

Die Transparenz staatlichen Handelns in der BRD wird durch das Zusammenspiel einer Vielzahl von Rechtsvorschriften bestimmt. Diese Regelungskomplexität kann die Frage aufwerfen, ob in Deutschland tatsächlich ein Defizit an Verwaltungstransparenz zu beklagen ist. Der Beantwortung dieser Frage hat die Juristin

Imke Höffler eine Dissertation gewidmet. Nach umfangreicher Prüfung kommt sie hinsichtlich der Informationsrechte der Deutschen gegenüber ihrem Regierungssystem zu dem Ergebnis:

„Die Ausgangsfrage, ob den Kritikern zuzustimmen ist, welche behaupten, in Deutschland gelte nach wie vor das Prinzip des Amtsgeheimnisses, welches sich insbesondere im Grundsatz der Geheimhaltung behördlicher Akten manifestiere, ist zusammenfassend mit einem „Ja“ zu beantworten. [...] insbesondere im Hinblick auf die Einsichtsrechte Dritter, ist der Gesetzgeber [...] äußerst zurückhaltend und geht offensichtlich vom Prinzip des Amtsgeheimnisses aus.“ (Höffler, S. 239)

Besonders deutlich wird das demokratische Defizit, wenn man betrachtet, wie der Aktenzugang bei deutschen Gerichten geregelt ist:

„Im Bereich der Gerichtsakten bestehen Geheimhaltungstendenzen insofern, als unabhängig von der Möglichkeit, durch Schwärzen von personenbezogenen Daten die datenschutzrechtlichen Interessen der Beteiligten zu wahren, ein Zugang zu diesen Akten für nicht unmittelbar betroffene Personen selbst nach Abschluß des Verfahrens weitgehend unmöglich ist. Der Gesetzgeber geht bei gerichtlichen Verfahrensakten offensichtlich davon aus, daß diese in der Tat niemanden außer den unmittelbar Beteiligten etwas angehen, so daß jeglicher Art von Interessen Dritter, Gerichtsakten einzusehen, nur in Ausnahmefällen stattgegeben wird. Weder wissenschaftliche Interessen oder berufliche Interessen z. B. von Rechtsanwälten, noch das Interesse eines Bürgers auf grundsätzliche Information über die gerichtliche Arbeit oder das Wesen der Justiz, werden angesichts der Regelungen der Prozeßordnungen über Akteneinsichtsrechte berücksichtigt. Die Öffentlichkeit der Arbeit der Gerichte beschränkt sich folglich weitgehend auf die Sitzungsöffentlichkeit.“ (Höffler, S. 239-40)

In zwei Bereichen sieht Höffler sogar verfassungsrechtliche Probleme.

- Die weitgehende Geheimhaltung der Akten zu laufenden Verwaltungsverfahren untergräbt aus ihrer Sicht das verfassungsrechtlich anerkannte Recht auf informationelle Selbstbestimmung. (Höffler, S. 241)

- Für die Verwirklichung des in Art. 20 des Grundgesetzes verankerten Demokratiegebotes reicht die Durchführung von Abstimmungen und Wahlen nicht aus. Das Demokratiegebot verlangt nach aktuellem Verständnis vom Regierungssystem die Ermöglichung einer kontinuierlichen Meinungsbildung über seine Tätigkeit. Das sich daraus ableitende Informationsrecht wird durch die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen nicht ausreichend befriedigt.

Scherzberg formuliert treffend:

„Die zunehmende Eigenständigkeit der Verwaltung bei der Wahrnehmung ihrer Planungs-, Abwägungs-, Beurteilungs- und Ermessensspielräume fordert eine entsprechend eigenständige kommunikative Rückkopplung an das Volk. Aus dem Demokratieprinzip trifft Regierung und Verwaltung deshalb eine Pflicht zu eigener Publizität.“ (Scherzberg, S. 197)

Die in Art. 5 des Grundgesetzes garantierte Informationsfreiheit schließt diese Öffentlichkeit nach der herrschenden Meinung nicht ein. Der Gesetzgeber ist deshalb zum Handeln aufgefordert.

Die Parteien der beiden Regierungsfractionen des Bundestages haben sich deshalb schon zu Beginn der letzten Legislaturperiode in ihrem Koalitionsvertrag auf die Verabschiedung eines IFG verständigt. Als zählbares Ergebnis liegt bislang lediglich ein informeller Referentenentwurf des Bundesministeriums des Inneren aus dem Jahr 2000 vor. Vertreter der Bundesregierung und der Regierungskoalition versprechen derweil zu den verschiedensten Gelegenheiten die Einlösung des im Koalitionsvertrag von 1998 gegeben und in seinem Nachfolger aus dem Jahr 2002 wiederholten Versprechens, ohne dass ein Fortschritt erkennbar ist.

Im April 2004 tritt eine Gruppe von Nichtregierungsorganisationen (*Humanistische Union, Netzwerk Recherche, Transparency International, Deutscher Journalisten-Verband, Deutsche Journalisten Union*) an die Öffentlichkeit, um dem stockenden Prozess neuen Schwung zu geben. Sie übergeben Bundestagspräsident Thierse einen kommentierten Entwurf für ein Bundes-Informationsfreiheitsgesetz (<http://www.humanistischeunion.de/ifg>). Aufgeweckt durch diese Initiative verspricht eine Gruppe von Abgeordneten der Regierungsfractionen, die sich schon seit Jahren für ein IFG einsetzen, bis zur parlamentarischen Sommerpause einen eigenen Entwurf zu erarbeiten, da im Innenministerium die Arbeit an



Dr. Christoph Bruch hat in Frankfurt am Main und Berlin Politik und Jura studiert. Seine Dissertation schrieb er zur Geschichte des amerikanischen *Freedom of Information Act*. Er lebt als freier Wissenschaftler und Publizist mit dem Arbeitsschwerpunkt Informationspolitik in Berlin. Dort gehört er dem Landesvorstand der Humanistischen Union an. International repräsentiert er die Humanistische Union als zivilgesellschaftlicher Beobachter beim WSIS.

Christoph Bruch

diesem Projekt nicht voran geht. Auch dieses Versprechen wird nicht gehalten, jedoch existiert jetzt eine Art Vorentwurf, den die interessierte Öffentlichkeit allerdings bislang noch nicht zu Gesicht bekommen hat.

Unterschriften-Aktion

Damit der wieder in Gang gebrachte Prozess für die Verabschiedung eines Bundes-IFG nicht wieder ins Stocken gerät, sammelt die Gruppe der Organisationen, die den IFG-Entwurf an den Bundespräsidenten übergeben hat, in Kooperation mit weiteren Mitstreitern derzeit in einer Online-Kampagne (www.pro-information.de) Unterschriften für die grundsätzliche Forderung, endlich ein IFG zu verabschieden. Damit soll auf Bundesebene realisiert werden, was in Deutschland in vier Bundesländern (Brandenburg 1998, Berlin 1999, Schleswig-Holstein 2000, Nordrhein-Westfalen 2001) bereits gelungen ist.

Anders als die kurze Rechtsgeschichte deutscher IFG vielleicht vermuten lässt, ist die rechtliche Absicherung des Informationsanspruches der Bürger gegenüber ihrem Regierungssystem keine Erfindung der jüngsten Vergangenheit. In Schweden lässt sich diese Klasse von Gesetzen bis 1776 zurück verfolgen. Signalgebend für die Verabschiedung der großen Anzahl der heute geltenden IFG ist jedoch der durch die Auflösung des Ostblocks ausgelöste Demokratisierungsschub. Auch die Vorreiterrolle der USA innerhalb des westlichen Machtbereichs darf in diesem Zusammenhang nicht vergessen werden (zur Geschichte des *Freedom of Information Act*, s. Bruch, 2000).

Informationsfreiheit international

Die Tabelle auf der nächsten Seite listet die Staaten auf, die derzeit über IFG und/oder entsprechende Regelungen in ihrer Verfassung verfügen (s. Banisar und Garstka für einen internationalen Überblick). Die Staaten aus der ehemals russischen Einflussphäre sind grau unterlegt. Ein Blick auf diese Staaten-gruppe zeigt die große Bedeutung, die dort der Verwaltungstransparenz zugemessen wird, denn in fast allen dieser Staaten ist ein Gebot für Verwaltungstransparenz in die Verfassung aufgenommen worden.

Mit Bezug auf die europäische Demokratiebewegung lässt sich auch die Entscheidung in Brandenburg erklären, in die 1992 beschlossene Verfassung mit Artikel 21 ein Recht auf politische Mitgestaltung aufzunehmen. Dort heißt es:

„Jeder hat nach Maßgabe des Gesetzes das Recht auf Einsicht in Akten und sonstige amtliche Unterlagen der Behörden und Verwaltungseinrichtungen des Landes und der Kommunen, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.“

Die Frage, wann in Deutschland IFG auf Bundesebene und in den Bundesländern außer den vier oben genannten beschlossen werden, ist zur Zeit noch

IFG	Verfassung	Staat
1949	1766	Schweden
1966	-	USA
1970	-	Norwegen
1978	-	Frankreich
1982	-	Australien
1982	-	Neuseeland
1983	-	Kanada
1985	-	Dänemark
1987	1987	Österreich
1987	1987	Philippinen
1990	-	Italien
1991	-	Niederlande
1992	1989	Ungarn
1992	-	Spanien
1992	-	Ukraine
1992	-	Zimbabwe

IFG	Verfassung	Staat
1993	1976	Portugal
1994	-	Belize
1996	-	Island
1996	-	Südkorea
1997	-	Irland
1997	1997	Thailand
1997	1992	Usbekistan
1998	-	Israel
1998	-	Lettland
1999	1998	Albanien
1999	2000	Finnland
1999	1995	Georgien
1999	1986	Griechenland
1999	-	Japan
1999	-	Trinidad / Tobago
2000	1991	Bulgarien

Staaten auf, die derzeit über IFG und/oder

offen. So lange der Bund in der Sache nicht voran kommt, ist es schwer, Landesregierungen diesbezüglich unter Druck zu setzen. Die Durchsetzung der demokratischen Partizipationsmöglichkeiten, die durch IFG realisiert werden, ist deshalb jetzt eng mit der Haltung der Bundesregierung in dieser Problematik verknüpft. Für die Befürworter von IFG kommt es in den kommenden Monaten darauf an, nicht nur die Verabschiedung eines beliebigen, sondern eines IFG durchzusetzen, das diesen Namen verdient.

Dies ist augenblicklich alles andere als sicher. Einer kleinen Gruppe von Abgeordneten, die sich aktiv für ein IFG einsetzen, stehen eine widerwillige Ministerialbürokratie und zu großen Teilen IFG-kritisch gestimmte Vertreter von Unternehmerinteressen gegenüber. Innerhalb der Gruppe der im Bundestag vertretenen Parteien ist das Interesse an einem IFG bei Bündnis90/Die Grünen am stärksten verankert. Die Haltung der SPD-Abgeordneten ist schwer einschätzbar. Würden sie IFG mehrheitlich ähnlich positiv bewerten wie ihre Parteibasis, wäre das Gesetz längst verabschiedet. Die Mehrheit der Bundestagsabgeordneten der CDU/CSU stehen dem Projekt distanziert bis ablehnend gegenüber. Die Haltung der FDP-Abgeordneten schien bislang auch eher distanziert. Eine im Juni dieses Jahres gestellte *Kleine Anfrage* der FDP-Bundestagsfraktion nährt jedoch die Hoffnung, dass ihre Abgeordneten sich der bürgerrechtlichen Tradition ihrer Partei wieder stärker erinnern, als es in den letzten Jahren der Fall war, und so aus diesem politischen Lager Zustimmung für ein IFG kommen könnte.

Zur EU Umweltinformationsrichtlinie

Auch die Erfahrungen mit der Umsetzung der EU Umweltinformationsrichtlinie in deutsches Recht geben wenig Anlass zu Hoffnung auf ein gutes Gesetz. Die durch diese Richtlinie zu gewährleistenden Informationsansprüche im Umweltbereich wer-

den durch das deutsche Umwelt-Informationsgesetz bis zu einer Klage vor dem Europäischen Gerichtshof durch das Erheben unverhältnismäßig hoher Gebühren stark eingeschränkt. Auch die nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes überarbeitete Gebührenordnung stößt noch auf die Kritik der Umweltverbände. Derzeit wird in Deutschland eine weitere (auf der *Aarhus Konvention* beruhende) Stufe von Umweltinformationsrechten in deutsches Recht umgesetzt. Auch in diesem Prozess zeichnen sich Lösungen ab, die die Wahrnehmung der neuen Rechte deutlich erschweren werden.

In dieses Bild passen die Begehrlichkeiten der Ministerialbürokratie bei der Formulierung des Entwurfs für ein Bundes-IFG. Da werden beispielsweise Bereichsausnahmen gefordert. Die Problematik von Bereichsausnahmen ist eng mit der Definition der Bereiche verbunden, die privilegiert werden sollen.

IFG haben einen typischen Aufbau. Zunächst werden durch das Gesetz alle in seinem Anwendungsbereich verfügbaren Informationen als grundsätzlich zugänglich erklärt und damit das Prinzip des Amtsgeheimnisses umgekehrt. Ausgehend von dieser Situation werden Kategorien schutzbedürftiger Informationen benannt. Informationen, die unter diese Kategorien fallen, werden damit von der grundsätzlich geltenden Zugänglichkeit ausgenommen. Die Geheimhaltung einer Information wird damit prinzipiell daran gebunden, dass durch ihre Offenbarung die Entstehung eines konkret zu benennenden Schadens absehbar sein muss.

Durch die Schaffung von Bereichsausnahmen wird diese Koppelung der Geheimhaltung an einen konkreten zu erwartenden Schaden aufgehoben. Staat dessen wird lediglich unterstellt, die Offenbarung von Informationen aus bestimmten Verwaltungsbereichen würde das Gemeinwohl schädigen, weswegen

IFG	Verfassung	Staat
2000	-	Tschechien
2000	1992	Estland
2000	1992	Litauen
2000	1994	Moldawien
2000	1992	Slowakei
2000	1996	Südafrika
2000	-	Großbritannien
2001	-	Serbien
2001	1997	Polen
2001	1991	Rumänien
2002	-	Bosnien Herzegowina
2002	-	Mexiko
2002	-	Schottland
2003	-	Türkei
2003	-	Schweiz

entsprechende Regelungen in ihrer Verfassung verfügen

diese Verwaltungsbereiche vom Anwendungsbereich des IFG ausgenommen werden. Die internationalen Erfahrungen zeigen jedoch, dass Bereichsausnahmen nicht notwendig sind, auch nicht für die Geheimdienste. Durch solche Ausnahmen wird das durch das IFG zu verankernde Transparenzprinzip grundsätzlich in Frage gestellt.

Als weiterer Konfliktpunkt zeichnet sich die Umgehungsweise mit Informationen zu laufenden Verwaltungsverfahren ab. Hier steht ein Interesse am Schutz eines internen offenen Entscheidungsprozesses dem Interesse gegenüber, gerade Informationen über laufende Entscheidungsprozesse zu erhalten, weil in diesem Stadium die Einflussmöglichkeiten am größten sind und die Beeinflussung von Entscheidungsprozessen das zentrale Anliegen politischer Partizipation ist.

Die breite Öffentlichkeit schenkt der Diskussion um ein Bundes-IFG bislang kaum Aufmerksamkeit. Angesichts des massiven Sozialabbaus ist die Konzentration auf dieses Thema verständlich. Ein Fall aus Wuppertal illustriert aber, dass die Bedeutung von IFG gerade in Zeiten, in denen eine stark steigende Anzahl von Bürgern in die sozialen Sicherungssysteme gezwungen wird, sehr wichtig werden kann, und dass mit der Durchsetzung eines IFG der Kampf um Verwaltungstransparenz gerade erst begonnen hat:

In Wuppertal lehnt das Sozialamt im Jahr 2002 den Antrag des Vorsitzenden der lokalen Sozialhilfe-Initiative *Tacheles e. V.* auf Einsicht in das *Handbuch der Sozialhilfe*, die amtsinternen Ausführungsbestimmungen für die Bearbeitung von Anträgen auf Leistungen nach dem Sozialhilfegesetz, ab. Der Antrag wird im Januar gestellt. Obwohl das nordrhein-westfälische IFG die Bearbeitung von Anträgen innerhalb einer Frist von einem Monat vorsieht, lässt sich das Sozialamt mit seiner Antwort zwei

Monate Zeit. Am 15. März teilt das Sozialamt dem Antragsteller mit, das beantragte Dokument werde nicht herausgegeben, da es den internen Willensbildungsprozess betreffe und deshalb verweigert werden dürfe. Der Antragsteller wendet sich daraufhin an die Datenschutzbeauftragte des Landes. Sie bewertet die Ablehnung des Antrages als rechtswidrig und schlägt vor, das angefragte Dokument über die Internetpräsenz der Stadt zu veröffentlichen. Parallel schlägt der Fall im Landtag Nordrhein-Westfalens Wellen. Ein Abgeordneter fordert den Innenminister auf, sich der Sache anzunehmen. *Tacheles* versucht, seine Sache durch die Mobilisierung der Presse zu befördern. Als die Lokalzeitung mit ihrer Recherche in der Sache beginnt, entschließt sich das Sozialamt, dem Antrag zu entsprechen. (Blazevic/Thomé)

Literatur

- Banisar, David (12.V.2004): Freedom of Information and Access to Government Records Around the World, http://freedominfo.org/survey/global_survey2004.pdf, London, Privacy International.
- Blazevic, Regine; Thomé, Harald (2002): *Das Wuppertaler Sozialamt muss das „Handbuch der Sozialhilfe“ an Tacheles herausgeben*, Tacheles Online, <http://www.tacheles.wtal.de/aktuelles/2002/Informationsfreiheitsgesetz.html>.
- Bruch, Christoph (2000): Akteneinsichtsrecht in den USA: Ein Bürgerrecht wird durchgesetzt, Dissertation, Freie Universität Berlin, <http://www.diss.fu-berlin.de/2002/17>.
- Bruch, Christoph (VII.2004): *Im Kampf gegen das Amtsgeheimnis. Der lange Weg zu einem deutschen Informationsfreiheitsgesetz*, Vorgänge, Bd. 2004, Nr. 2 (166).
- Freiheitlich Demokratische Partei Deutschlands; Bundestagsfraktion (30.VI.2004): *Transparenz der Verwaltung*, Kleine Anfrage, Drucksachen des Deutschen Bundestages, Bd. 15, Nr. 3521, <http://dip.bundestag.de/btd/15/035/1503521.pdf>.
- Garstka, Hansjürgen et al. (III.2004): Informationsfreiheit. Die „gläserne Bürokratie“ als Bürgerrecht, Gütersloh, Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Bundesministerium des Inneren (20.XII.2000): Informationsfreiheitsgesetz (IFG), Entwurf mit Begründung, http://www.bmi.bund.de/dokumente/Artikel/ix_28349.htm, Berlin, BMI.
- Höffler, Imke (2002): Akteneinsichtsrechte des Bürgers bei deutschen Verwaltungsbehörden: Amtsgeheimnis oder Aktenöffentlichkeit?, Berlin, dissertation.de.
- Scherzberg, Arno (3.IX.2003): *Von den arcana imperii zur freedom of information - Der lange Weg zur Öffentlichkeit der Verwaltung*, Thüringer Verwaltungsblätter, Bd. 12, Nr. 9, S. 193-203.