

Manfred Redelfs *

Informationsfreiheit: Deutschland als verspätete Nation

Warum die Bundesrepublik sich schwer tut mit dem Abschied vom „Amtsgeheimnis“

Wenn es in Deutschland um die Aufklärung von politischen Skandalen geht, so fällt immer wieder die mangelnde Transparenz im Verwaltungshandeln auf: Als 2004 das Maut-Desaster offenbar wurde und sich herausstellte, dass der Bund wegen des verschobenen Starts des Erfassungssystems Einnahmeausfälle in Milliardenhöhe erleiden würde, konzentrierte sich die öffentliche Debatte sehr schnell darauf, welche Regressansprüche der Bund gegenüber dem Betreiberkonsortium festgeschrieben hatte. Die Verträge wurden allerdings umgehend zum Betriebs- und Geschäftsgeheimnis erklärt und sollten zunächst nicht einmal den Abgeordneten des Deutschen Bundestages zugänglich gemacht werden. Zeitgleich gerieten mehrere Bundesministerien wegen der Höhe und der Vergabepaxis von Beraterverträgen in die Kritik. Die Informationen kamen nur scheinbar ans Licht, indem Insider gezielt Details an die Presse weitergaben. Ein Recht auf Akteneinsicht, das in diesem Fall unabhängig von den persönlichen Motiven einzelner Informanten Klarheit hätte schaffen können, hatten selbst Journalisten zu dem Zeitpunkt noch nicht – von der allgemeinen Öffentlichkeit ganz zu schweigen. Erst im Juni 2005 verabschiedete der Deutsche Bundestag ein Informationsfreiheitsgesetz (IFG), mit dem zumindest für die Bundesbehörden ab Januar 2006 ein allgemeines Akteneinsichtsrecht gilt (Informationsfreiheitsgesetz 2005).

In anderen Ländern müssen sich Politiker seit langem eine weitgehende Transparenz gefallen lassen. Als George W. Bush das erste Mal als Präsidentschaftskandidat antrat, ging die *New York Times* sehr systematisch den Vorwürfen nach, Bush junior pflege einen ausgesprochen lockeren Arbeitsstil: Die Zeitung beantragte unter Berufung auf den *Freedom of Information Act* Einsicht in den Terminkalender, der für Bush in seiner Zeit als Gouverneur in Texas geführt worden war. Nach Auswertung der umfangreichen Unterlagen, die dem Blatt zugänglich gemacht wurden, zog der recherchierende Journalist folgende Schlüsse:

„The 900-page stack of Mr. Bush's schedules and correspondence obtained from the governor's office portrays a governor who works short hours and spends little time studying

* MANFRED REDELFS, DR., geb. 1961, leitet die Rechercheabteilung von Greenpeace in Hamburg. In der Journalistenorganisation Netzwerk Recherche hat er sich für das Informationsfreiheitsgesetz engagiert und war Sachverständiger bei der Anhörung des Bundestags-Innenausschusses zum IFG. Arbeitsgebiete: Recherche, Informationsfreiheit, Kampagnenpolitik, NGOs, Politik und Medien in den USA.

specific issues or working on executive matters. The schedules show that Mr. Bush typically had his first office meeting about 9 a.m., took two hours of "private time" at lunch for a run, and then wrapped up his last meeting by about 5 p.m." (Kristof 2000).

Wie man diese Einblicke in den Arbeitsstil bewertet, ist natürlich eine ganz andere Frage. So mag es ein großer Teil der amerikanischen Öffentlichkeit sogar positiv finden, dass ihr Präsident sich gerade nicht in administrative Details vertieft. Entscheidend ist vielmehr die grundsätzliche Zugänglichkeit dieser Art von Information, die in den USA durch ein allgemeines Recht auf Einsicht in Unterlagen der Exekutive garantiert wird. Ein solches Informationsfreiheitsrecht gibt es weltweit mittlerweile in mehr als 50 Staaten (Banisar 2004). In Deutschland bedurfte es langer gesetzgeberischer Bemühungen, bis die eingangs erwähnte Regelung zustande gekommen ist. Leider ist das Bundesgesetz zudem so restriktiv ausgefallen, dass zu befürchten ist, dass es in vielen Fällen nach wie vor keine vollständige und problemlose Akteneinsicht geben wird.

Die Beispiele aus dem politischen Alltag, die auf anekdotische Art zwei Extrempositionen markieren, führen zu einer grundsätzlicheren Frage, die im Folgenden untersucht werden soll: Welche Gründe sind dafür maßgeblich, dass Deutschland im Vergleich zu anderen Industrienationen so lange an der Tradition des „Amtsgeheimnisses“ festgehalten hat und sich letztlich nur zu einem schwachen IFG mit vielen Ausnahmeklauseln durchringen konnte? Das Augenmerk soll dabei in international vergleichender Weise sowohl auf historische Faktoren gelenkt werden als auch auf die Interessenkonstellation, die notwendig erscheint, um ein Informationsfreiheitsgesetz durchzusetzen.

Während die breite Öffentlichkeit mit anderen demokratischen Rechten wie der Meinungsfreiheit oder der Pressefreiheit selbstverständlich vertraut ist, stößt der Begriff der Informationsfreiheit in Deutschland noch immer auf weitgehendes Unverständnis. Dies kann zugleich als Indiz für den Nachholbedarf gelten, den die Bundesrepublik hier im internationalen Vergleich hat. Auch die Politikwissenschaft hat dieses Thema nahezu komplett ausgeblendet, obwohl es eigentlich eine zentrale Frage des Faches berührt: Schließlich werden über den Zugang zu Informationen auch die Chancen der Bürger für eine erfolgreiche politische Partizipation definiert. Gerade in der vielzitierten „Informationsgesellschaft“ dürfte es unstrittig sein, dass über die Ressource des Informationszugangs auch über Beteiligungschancen entschieden wird. Allerdings hat die

Politikwissenschaft die Auseinandersetzung mit der Informationsfreiheit als demokratischem Prinzip bisher weitgehend der Rechtswissenschaft überlassen.[†]

1. Begriff der Informationsfreiheit und gegenwärtige Rechtslage in Deutschland

Informationsfreiheit bezeichnet das Prinzip, dass Informationen der Verwaltung grundsätzlich jedem zugänglich sind, soweit nicht bestimmte definierte Ausnahmen greifen, die zum Datenschutz oder zur Wahrung besonderer staatlicher oder privater Interessen notwendig erscheinen. In Ländern mit einem Informationsfreiheitsgesetz (IFG) wird demnach vom Grundsatz der Öffentlichkeit bei Informationen der Exekutive ausgegangen und gewissermaßen eine Umkehr der Beweislast vorgenommen: Nicht der Antragsteller muss begründen, warum er ein Anrecht auf eine Information hat, sondern die Verwaltung ist in der Begründungspflicht, wenn sie glaubt, ausnahmsweise aufgrund einer besonderen Schutzbestimmung eine Information nicht preisgeben zu dürfen. Zum Grundsatz der Informationsfreiheit gehört, dass der Informationszugang ein sogenanntes „Jedermannsrecht“ ist, das jedem Bürger zusteht. Ferner ist der Informationszugang voraussetzungslos zu gewähren, d.h. der Nachweis eines besonderen Interesses oder eine anderweitige Antragsbegründung sind nicht erforderlich.

Aus deutscher Perspektive wird damit ein entscheidender Paradigmenwechsel eingeleitet, denn die hiesige Verwaltung beruht bisher auf dem Grundsatz des „Amtsgeheimnisses“, also des internen Charakters einer Verwaltungsinformation. Diese Grundregel, die nach wie vor die Kultur der deutschen Verwaltung und die Denkweise ihrer Mitarbeiter prägt, wurde im Laufe der Jahre nur in wenigen Bereichen durchbrochen: So ist mit dem Verwaltungsverfahrensgesetz von 1976 ein Akteneinsichtsrecht für Betroffene eingeführt worden, die in eigener Sache erfahren dürfen, was die Verwaltung z.B. bei Bauangelegenheiten plant. Wird ein Bauantrag abgelehnt, können die von dieser Entscheidung Betroffenen nachvollziehen, wie die Behörde zu diesem Schritt gekommen ist und gegebenenfalls auf dieser Informationsgrundlage einen besser begründeten Widerspruch einlegen. Die Akteneinsicht dient in diesem Fall also der wirkungsvolleren Rechtsdurchsetzung, indem der Wissensvorsprung der Behörde ausgeglichen wird.

Auch das Datenschutzgesetz beschränkt die Auskunftspflicht auf die direkt Betroffenen, die im Rahmen ihrer vom Bundesverfassungsgericht in einem grundlegenden

[†] Vgl. in jüngerer Zeit aus rechtswissenschaftlicher Sicht, aber über eine reine Gesetzeskommentierung hinausgehend: Schoch/Kloepfer 2002, Kloepfer 2003, Partsch 2002, Schmillen 2003.

Urteil etablierten informationellen Selbstbestimmung erfahren können, welche Daten staatliche Stellen über sie gespeichert haben. Allgemeine Einsichtsrechte in bestimmte öffentliche Register wie das Vereinsregister oder das Handelsregister sind aufgrund ihrer klaren sachlichen Beschränkung genauso wenig geeignet, den Grundsatz der Amtsverschwiegenheit aufzuweichen wie die Sonderrechte, die etwa Journalisten genießen. Medienvertreter haben nach § 4 der Landespressegesetze einen Auskunftsanspruch gegenüber Behörden, um ihrer besonderen Rolle für die öffentliche Meinungsbildung mit entsprechenden Recherchen nachkommen zu können. Indem dieses journalistische Sonderrecht aber aus der herausgehobenen Stellung der Presse abgeleitet wird, bleibt im Umkehrschluss das allgemeine Prinzip der Amtsverschwiegenheit durch die eng umschriebenen Sonderrechte unangetastet. Auch das Stasi-Unterlagengesetz ist nicht als direkter Vorläufer eines IFG anzusehen, beschränkt es doch das Akteneinsichtsrecht auf die Betroffenen sowie auf interessierte Gruppen wie Wissenschaftler und Journalisten.

Am deutlichsten wird der Grundsatz des deutschen Amtsgeheimnisses zunächst durch die Umweltinformationsrichtlinie der EU aus dem Jahr 1990 infrage gestellt. Darin wurden alle Mitgliedsstaaten verpflichtet, im weitesten Sinne umweltrelevante Informationen, die bei öffentlichen Stellen vorhanden sind, den Bürgern auf Antrag zugänglich zu machen. Mit dieser Richtlinie reagierte die EU auf die gewachsene Bedeutung der Umweltpolitik in den achtziger Jahren und die in dem Zusammenhang gleichfalls gestiegenen Beteiligungsansprüche der Bevölkerung, gerade wenn es um Umweltthemen ging. Neben diesen demokratietheoretischen Überlegungen verfolgte die Vorgabe der EU das ganz praktische Ziel, Vollzugsdefizite der Verwaltung leichter aufzudecken und so dem Ziel des Umweltschutzes öffentlichen Nachdruck zu verleihen. Die Öffentlichkeit, so das Kalkül, habe eine Kontrollfunktion gegenüber den Behörden und würde durch den verbesserten Informationszugang dazu beitragen, dass die Ämter ihrer Umweltschutzverpflichtung wirkungsvoller nachkämen (Schmillen 2003: 1, Fluck/Theuer 2004: 13).

Wie sehr der Grundgedanke der Umweltinformationsrichtlinie der deutschen Geheimhaltungstradition entgegenstand, wird daran deutlich, dass die Bundesrepublik während des gesamten Beratungsprozesses auf EU-Ebene zu den stärksten Gegnern der Transparenzrichtlinie gehörte. Der Widerstand wurde mit der anderen Verwaltungskultur und der Furcht vor „Missbrauch“ des Informationszugangsrechts begründet. Deutschland gab diese ablehnende Haltung erst auf, nachdem sich im Jahr 1990 unter einer umweltpolitisch ambitionierten irischen Präsidentschaft eine 11 zu 1 Konstellation unter den Mitgliedsstaaten ergeben hatte und es deshalb offensichtlich mit der umweltpolitischen Vorreiterrolle, die

Deutschland innerhalb der EU beanspruchte, nicht mehr länger vereinbar war, im Alleingang die Umweltinformationsrichtlinie zu blockieren (Bugdahn 2001: 11).

Nachdem Deutschland die Umweltinformationsrichtlinie im Jahr 1994 mit eineinhalbjähriger Verzögerung und auch nur sehr restriktiv in nationales Recht umgesetzt hatte, war zumindest ressortspezifisch für Umweltinformationen ein voraussetzungsloses Zugangsrecht eingeführt worden. Die Anwendungspraxis soll dabei gesondert untersucht werden, wirft sie doch ein Schlaglicht auf die Widerstände, auf die Transparenzgesetze hierzulande stoßen.

Vorstöße zur Einführung eines allgemeinen Informationsfreiheitsgesetzes wurden im Wesentlichen von der Partei Bündnis 90/Die Grünen unternommen. Bereits 1986 brachten die Grünen einen ersten Antrag für ein bundesweites IFG in den Bundestag ein, der allerdings aufgrund der politischen Mehrheitsverhältnisse ebenso chancenlos blieb wie ein erneuter Antrag im Jahr 1997. Mit dem Regierungswechsel wurde die Einführung eines IFG zwar 1998 in die Koalitionsvereinbarung von Rot-Grün aufgenommen und dann im Jahr 2002 fortgeschrieben. Gesetzgeberische Bemühungen verliefen allerdings zunächst im Sande und nahmen erst Ende 2004 konkretere Gestalt an. Schon aus diesem zeitlichen Ablauf ist ersichtlich, dass dieses Reformprojekt nicht zu den vordringlichen Zielen der Bundesregierung gehörte, obwohl auch die SPD sich laut Grundsatzprogramm von 1989 zur Informationsfreiheit bekennt.[‡]

Nachdem der außerparlamentarische Druck auf die rot-grüne Regierung, ein IFG zu verabschieden, durch eine zivilgesellschaftliche Kampagne erhöht worden war, kam das Bundes-IFG schließlich kurz vor Ende der Legislaturperiode doch noch zu stande: Als eines der letzten Reformprojekte von Rot-Grün wurde das Gesetz im Juni 2005 vom Bundestag verabschiedet und passierte in der letzten Sitzung vor der Sommerpause den Bundesrat.

Vier Bundesländer hatten schon zuvor auf Landesebene ein IFG eingeführt, das dort für die kommunalen Stellen und die Landesbehörden gilt. Vorreiter war Brandenburg 1998, gefolgt von Berlin 1999, Schleswig-Holstein 2000 und zuletzt Nordrhein-Westfalen 2002. Somit gibt es auf Landesebene einen guten Ansatzpunkt für eine Detailanalyse, welche Interessenkonstellation dort die Einführung ermöglicht hat und welche konkreten Erfahrungen mit der Gesetzesanwendung gesammelt worden sind. Zunächst soll jedoch reflektiert werden, warum Deutschland sich bei der Informationsfreiheitsgesetzgebung im internationalen Vergleich als „verspätete Nation“ erweist.

[‡] Die gesetzliche Garantie eines allgemeinen Anspruchs auf Akteneinsicht wird im Kapitel „Demokratie und Öffentlichkeit“ auf S. 49 des SPD-Grundsatzprogramms vom 20. Dezember 1989 gefordert.

2. Arkanpolitik versus Öffentlichkeitsprinzip: Zur Geschichte des Amtsgeheimnisses

Informationsfreiheit dient der Herstellung von Öffentlichkeit in einem Bereich, der bis dahin der Allgemeinheit verschlossen war. Die Informationsfreiheit ist deshalb eng verknüpft mit dem Begriff der Öffentlichkeit, der erst im 18. Jahrhundert aus dem Adjektiv „öffentlich“ entstand, das wiederum aus „offen“ abgeleitet wurde (Hölscher 1979). Die Karriere des Begriffs ist direkt verbunden mit bürgerlichen Emanzipationsbestrebungen und Demokratisierungsprozessen: Die Vorstellungen, dass jeder Einzelne sich eine Meinung über die staatlichen Angelegenheiten bilden kann und soll, und dass politische Herrschaft von den Willensäußerungen der Bürger abhängig und nur durch sie zu legitimieren ist, bilden die Voraussetzungen für die Entfaltung des Begriffs Öffentlichkeit (Gerhards 1998: 268). Dabei ist der Terminus gleichzeitig seltsam unbestimmt geblieben, bezeichnet er doch sowohl die aggregierten Meinungen der Bürger einer Gesellschaft als auch ein nicht näher eingegrenztes Kollektiv, das der Souverän politischer Entscheidungen sein soll. Kleinsteuber hat darauf aufmerksam gemacht, dass Öffentlichkeit in einem engen Wechselverhältnis zum Raumbegriff steht (Kleinsteuber 2000). Während der geschlossene Raum Privatheit und Geheimnis signalisiert („hinter verschlossenen Türen“), ist der offene der Allgemeinheit zugänglich und lädt zur Teilhabe ein. Diese räumliche Metaphorik findet sich auch im antiken Ursprung der Demokratie, als Öffentlichkeit gleichbedeutend war mit einer Versammlung unter freiem Himmel, wie bei der Agora der Griechen oder dem Forum Romanum der Römer. Diese symbolische Aufladung findet sich bis heute in der Formensprache der Parlamentsbauten: So tagt die Hamburger Stadtregierung im so genannten „Senatsgehege“, einer zwar rundherum abgeschlossenen Räumlichkeit im Rathaus, über die aber ein großer Lichtschacht die metaphorische Brücke zur Tagung unter freiem Himmel schlägt. Auch der neugestaltete Reichstag in Berlin knüpft mit seiner Glaskuppel an diese Symbolik an.

Die Politik schwankt seit jeher zwischen Geheimnis und Öffentlichkeit. Die öffentliche Gerichtsverhandlung hat ihren Ursprung in der Institution der Gerichtseiche und damit in einer Zeit, in der die Richter mangels einer Exekutive im heutigen Sinne auch wesentliche jetzt der Verwaltung zugeschriebene Aufgaben übernahmen. Allerdings sollte die Gerichtseiche der Germanen keiner romantischen Verklärung Vorschub leisten, denn auch im Mittelalter wurden wichtige Entscheidungen im Kreis der Stammesältesten vorbesprochen, so dass der öffentlichen Verhandlung auch die Rolle einer Inszenierung zukommen konnte. Die Möglichkeiten des öffentlichen Einspruchs und der Kontrolle blieben dabei aber immerhin gegeben (Wegener 2004: 7 - 9).

Das Prinzip der Öffentlichkeit bestimmt ferner die Parlamentsarbeit, so dass es der Bevölkerung in einer repräsentativen Demokratie möglich ist, zu verfolgen, wie die Abgeordneten gleichsam stellvertretend für die Wähler die Regierung kontrollieren. Während die öffentliche Verhandlung des Bundestages in Artikel 42 des Grundgesetzes festgeschrieben ist, finden sich in der Geschäftsordnung des Bundestages durchaus auch Regelungen, die den Arkanbereich der Politik schützen. So sind die Beratungen der Ausschüsse, in denen das Gros der Parlamentsarbeit verrichtet wird, grundsätzlich nichtöffentlich, d.h. für die Zulassung von Publikum bedarf es eines gesonderten Beschlusses. Das Aushandeln von Kompromissen und der Schutz des Entscheidungsfindungsprozesses der Exekutive werden es immer erforderlich machen, dass politisches Handeln seine von der Öffentlichkeit abgeschotteten Bereiche hat. Geheimdienste, diplomatische Missionen und militärische Planungen bedürfen auch in einer Demokratie eines Geheimnisschutzes. Ferner muss der Staat als Organisator der allgemeinen Produktionsbedingungen der Wirtschaft garantieren, dass deren Geschäftsgeheimnisse, die staatlichen Aufsichtsgremien offenbart werden, nicht der Konkurrenz zugänglich sind. In gleicher Weise müssen personenbezogene Daten der Bürger, über die die Verwaltung in großer Zahl verfügt, weiterhin geschützt bleiben. Deshalb ist es nicht sinnvoll, einen pauschalen Öffentlichkeitsanspruch zu erheben. Vielmehr ist im Einzelfall zu prüfen, wo der interne Charakter einer Information aufgrund anderer Schutzinteressen gewahrt bleiben muss.

In diesem Sinne ist allerdings zu hinterfragen, warum in Deutschland ein ganzer Teilbereich staatlichen Handelns, nämlich die Verwaltung, per se der Logik des Amtsgeheimnisses folgt, also unabhängig von konkret begründeten Schutzinteressen. Max Weber hat in seiner Analyse der Bürokratie darauf aufmerksam gemacht, dass es über die nachvollziehbaren Gründe für Geheimhaltung hinaus ein klares Eigeninteresse der Verwaltung gibt: „Allein weit über diese Gebiete rein sachlich motivierter Geheimhaltung wirkt das reine Machtinteresse der Bürokratie als solches. Der Begriff des „Amtsgeheimnisses“ ist ihre spezifische Erfindung, und nichts wird von ihr mit solchem Fanatismus verteidigt wie eben diese, außerhalb jener spezifisch qualifizierten Gebiete rein sachlich nicht motivierbare, Attitüde“ (Weber 1980: 573).

So plausibel es ist, dass die Verwaltung mit dem Mittel der Geheimhaltung ihre Macht absichert, so bleibt doch zu klären, wie sie überhaupt in diese privilegierte Situation gelangen konnte. Geht man in die Geschichte zurück, so zeigt sich, dass es der Absolutismus war, der endgültig mit dem Öffentlichkeitsideal der antiken Demokratie brach. Die Geheimnisse der Herrschaft, die „*arcana imperii*“, wurden zum Schlüsselbegriff der Epoche. Die absolute Herrschaft verpflichtete auch den gesamten Herrschaftsapparat auf sich, sah also die

Staatsdiener in persönlicher Loyalität zum Monarchen, dessen „Herrschaftswissen“ nur durch Geheimhaltung gesichert werden konnte. Ausdruck dieser Machtstrategie ist die Institution des „Geheimen Rates“, also eines höheren Verwaltungsbeamten, der das Geheimhaltungsprinzip als prägendes Verwaltungsmerkmal schon im Namen trägt. Diesen Ehrentitel, der uns heute noch dank des Geheimrats Goethe bekannt ist, trugen Beamte, auf deren Rat sich der Landesherr im kleinen Kreis stützen konnte, befreit von ständischen Beratungen oder irgendwelchen anderen halböffentlichen Kontrollmechanismen (Wegener 2004: 12). Vermutlich kam das Vorbild für die zur Vertraulichkeit verpflichteten fürstlichen Ratgeber aus Italien, wo in den aufstrebenden Handelsstädten Frühformen moderner Verwaltung entstanden. Der uns bis in die Gegenwart geläufige Beruf des Sekretärs, der auf der politischen Bühne z.B. als „Staatssekretär“ fortlebt, hat deshalb seinen Ursprung in den italienischen „secretarii“, also den Geheimen, die mit dem staatlichen Wissen vertraulich umgingen.

Die geheime Verwaltung des absolutistischen Staates fand ihr Spiegelbild darin, dass ein Privatgeheimnis nicht anerkannt wurde, der Staat also gewissermaßen das Monopol auf Geheimhaltung für sich reklamierte. Dies drückte sich z.B. im fortlaufenden Bruch des Briefgeheimnisses aus. In Deutschland wurde das private Postunternehmen derer von Thurn und Taxis den Anforderungen insofern gerecht, als dass eine leistungsfähige Briefkontrolle zum selbstverständlichen Aufgabenspektrum gehörte. Die Orte wichtiger Konferenzen wurden sogar anhand des Kriteriums ausgewählt, ob dort eine effiziente Postkontrolle gewährleistet war (Wegener 2004: 17). Die Erforschung der Geheimnisse der Untertanen ist staatsrechtlich mit dem Begriff der „potestas inspectoria“ beschrieben worden, also der Herrschaftsbefugnis zur Inspektion. In dieser Logik war das Privatgeheimnis illegitim und nur der Staat zur Abschottung von Wissen berechtigt.

Der Bruch mit dem Geheimhaltungsmonopol des Staates vollzog sich mit dem Niedergang des Absolutismus. Die Philosophen der Aufklärung verurteilten die Geheimhaltungsideologie und setzten ihr ein Ideal von Öffentlichkeit und Transparenz entgegen. Wegener macht in seinem instruktiven Aufsatz zur Geschichte der Geheimhaltung darauf aufmerksam, dass Fichte für sein programmatisches Werk über die „Zurückforderung der Denkfreiheit“ 1793 als fiktiven Verlagsort „Heliopolis“ wählte, also die Sonnenstadt, die gewissermaßen das gleißende Licht der Öffentlichkeit an die Stelle geheimer Absprachen in den abgeschotteten Räumen der Fürstenhöfe setzt. Ein wortmächtiges und zeittypisches Plädoyer für die Transparenz enthält auch das Staatslexikon, das Carl-Theodor Welcker und Carl von Rotteck 1848 herausgegeben haben. In dieser Streitschrift des liberalen Bürgertums

wird nicht nur die Öffentlichkeit von Gerichtsverfahren und der Regierungsarbeit gefordert, sondern auch das Amtsgeheimnis der Verwaltung in Frage gestellt:

„Es ist eine bedauernswürdige Krankheit oder ein trauriges Symptom eines kranken Zustandes und bösen Gewissens und einer Benutzung des Öffentlichen für Privatzwecke, wenn allen Beamten über alle Amtsangelegenheiten mündliche und gedruckte Mitteilungen verboten, als Verbrechen des verletzten Amtsgeheimnisses bei Strafe verboten sind...“
(Welcker 1848: 250).

Das liberale Bürgertum formulierte also seinen Publizitäts- oder Öffentlichkeitsanspruch sehr wohl für alle Bereiche staatlichen Handelns. Durchsetzen konnte es sich mit dieser Forderung bekanntlich nur nach und nach – und gerade in Deutschland erst nach vielen Rückschlägen. So hielt die Öffentlichkeit des Gerichtsverfahrens im Zuge der napoleonischen Besetzung Einzug und konnte danach nicht mehr abgeschafft werden. Die Pressefreiheit als medial hergestellte Öffentlichkeit musste weitaus schwieriger im Laufe des 19. Jahrhunderts erstritten werden. Während die parlamentarische Öffentlichkeit und die Budgetöffentlichkeit mit der Abschaffung feudaler Privilegien einhergingen, wurde die Verwaltungsöffentlichkeit ein Opfer des konstitutionellen Kompromisses: Das Bürgertum arrangierte sich damit, dass der Monarch weiterhin die Kontrolle über den Beamtenapparat behielt, der auf ihn persönlich verpflichtet war. Dieses Loyalitätsverhältnis der Verwaltungsspitze gegenüber dem Landesherrn brachte es mit sich, dass das Amtsgeheimnis weitgehend unangetastet als Teil der so genannten „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ überdauern konnte. In Deutschland entstand damit das Phänomen, dass ein wesentlicher Grundzug der Verwaltung überhaupt nicht kodifiziert war: Wer den Paragraphen sucht, in dem das Amtsgeheimnis festgeschrieben ist, wird ihn nicht finden. Vielmehr wird in der deutschen Verwaltungstradition nur das Gegenteil explizit geregelt, also der ausnahmsweise gestattete Zugang zu Informationen. Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums sind als Strukturprinzipien der Verwaltung zu begreifen, die sich über einen Tradition bildenden Zeitraum, mindestens seit der Reichsverfassung von Weimar, als verbindlich herausgeschält haben. Ihr Kernbestand ist durch das Bundesverfassungsgericht wiederholt interpretiert worden und umfasst neben der besonderen Treuepflicht der Beamten gegenüber dem Dienstherrn sowie dem Lebenszeit- und Laufbahnprinzip eben auch die Amtsverschwiegenheit.

Das Amtsgeheimnis ist damit letztlich auch eng verwoben mit der im deutschen Konstitutionalismus wurzelnden Vorstellung einer strikten Trennung von Gesellschaft und

Staat: Der Staat wird als neutraler Sachwalter wahrgenommen, der über den gesellschaftlichen Interessen steht und sich seine Distanz u.a. durch Geheimhaltung seiner Akten bewahrt (Winter 1990: 7). Ein solches Staatsverständnis unterscheidet sich deutlich von der amerikanischen Tradition, nach der den Bürgern und zivilgesellschaftlichen Organisationen zugestanden wird, sich auch jenseits parlamentarischer Kontrollmechanismen unmittelbar ein Bild über Motive und Folgen staatlichen Handelns zu verschaffen.

Nach den Erfahrungen des Nationalsozialismus, als die Geheime Staatspolizei die Bedrohung durch Willkürmaßnahmen ohne jegliche öffentliche Kontrolle gleichsam als Ehrenzeichen in ihren Namen aufnahm, musste eine Rückkehr zu den Verhältnissen vor 1933 als ersehnte Verbesserung erscheinen. Artikel 33 des Grundgesetzes schrieb eine Regelung des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ fest. Dass damit auch die alte Amtsverschwiegenheit fortgeschrieben wurde, erschien 1945 offensichtlich als nachrangiges Problem. Weil Artikel 33 lediglich die „Berücksichtigung“ der hergebrachten Grundsätze fordert, ist eine Anpassung an neue Zeitumstände allerdings sehr wohl möglich.

Erst mit dem nächsten gravierenden Einschnitt in der deutschen Geschichte erhielt die Debatte um das „Amtsgeheimnis“ auch in Deutschland neue Impulse: Die friedliche Revolution in der DDR basierte nicht zuletzt auf der Erfahrung, dass ein unterdrückerisches System mit perfiden Methoden der Geheimhaltung Hand in Hand gegangen war, versinnbildlicht durch den Spitzelapparat der Staatssicherheit. Das politische Ziel, Einblick in die geheimen Papiere des untergegangenen Regimes zu erhalten, wurde mit dem Stasi-Unterlagengesetz erreicht, konnte aber in diesem Spezialfall wegen der vielen personenbezogenen Daten nicht im Sinne eines Akteneinsichtsrechts für jedermann ausgestaltet werden. Dass es in Kreisen der Bürgerbewegung allerdings auch die weitergehende Forderung gab, ein allgemeines Akteneinsichtsrecht einzuführen, zeigt sich anhand der einzigen ostdeutschen Landesregierung, an der Bündnis 90 – noch vor dem Zusammenschluss mit den Grünen – unmittelbar nach der Wende beteiligt war: In Brandenburg setzten die Abgeordneten von Bündnis 90 in der ersten Regierung Stolpe durch, dass die Informationsfreiheit in der Landesverfassung von 1992 garantiert wurde – ein Novum in der Geschichte Deutschlands und bis heute die einzige verfassungsrechtliche Absicherung der Informationsfreiheit in der Bundesrepublik.

Zugute kam den Anhängern der Amtsverschwiegenheit vermutlich auch die große Bedeutung, die dem Datenschutz in der Bundesrepublik zu Recht zugewiesen wird. Eigentlich gibt es kein Spannungsverhältnis zwischen beiden Bereichen, da sie das gemeinsame Ziel

verfolgen, die Informationsmacht staatlicher und privater Datenverarbeiter gegenüber dem einzelnen Bürger zu begrenzen. Insofern ist die Informationsfreiheit ein komplementäres Gegenstück des Datenschutzes, und in den vier Bundesländern mit IFG funktioniert die Personalunion von Datenschutz- und Informationsfreiheitsbeauftragten reibungslos. Trotzdem wird von den Kritikern der Informationsfreiheit gerne ein Gegensatz konstruiert, der als Totschlagargument gegen die Informationsfreiheit herhalten muss (Ibler 2002: 415). Dass die Informationsfreiheitsgesetze wirksame und vielfach erprobte Mechanismen vorsehen, die Interessen des Datenschutzes zu wahren, ist in Fachkreisen Konsens, öffentlich aber vermutlich noch zu wenig bekannt.

Lässt man die geschichtliche Entwicklung Revue passieren, so dürfte deutlich geworden sein, dass das Amtsgeheimnis ein Erbe des deutschen Obrigkeitsstaates ist. Die Verspätung Deutschlands bei der Informationsfreiheit ist in diesem Sinne durchaus verknüpft mit seiner verspäteten Nationenbildung, der Schwäche des liberalen Bürgertums und den geschichtlichen Brüchen, die die Durchsetzung demokratischer Rechte erschwert haben.[§] Die Geheimhaltungskultur der Verwaltung konnte zunächst im Zuge eines konstitutionellen Kompromisses überdauern und bewies dann als Teil der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums ein verblüffendes Beharrungsvermögen.

Vor diesem Hintergrund ist die aktuelle deutsche Verwaltungskultur zu interpretieren, in der Aktenbestände gleichsam als Eigentum der Behörde begriffen werden – ganz im Unterschied etwa zu den USA, wo das „public right to know“ selbst innerhalb der Verwaltung kulturell verankert ist und eine stärkere Service-Mentalität der Administration zur Folge hat. Ein weiteres Beispiel dafür, wie geschichtliche Entwicklungen die Behördentransparenz in ganz anderer Weise geprägt haben, ist Schweden: Dort ist es dem Bürgertum frühzeitig gelungen, die Öffentlichkeit der Verwaltung in einer liberalen Verfassung festzuschreiben und zu verteidigen. Als „Tryckfrihetsförordning“ wird die allgemeine Verwaltungsöffentlichkeit in Schweden seit 1766 als Teil des Pressegesetzes garantiert und hat in der Tat zu einem Klima größtmöglicher Transparenz beigetragen (Swanström 2004).

[§] Der Bezug auf die klassische Analyse von Helmuth Plessner über Deutschland als „verspäteter Nation“ im Titel dieses Aufsatzes ist deshalb mehr als ein Wortspiel, sondern soll auf einen realen Zusammenhang hinweisen – ohne freilich die Tradition des Amtsgeheimnisses unangemessen historisch überfrachten zu wollen; vgl. Plessner 1959.

3. Argumente für die Informationsfreiheit

Durch den historischen Abriss sind bereits einige wesentliche Argumente für die Informationsfreiheit angeklungen. Sie sollen im Folgenden kurz zusammengefasst und um zusätzliche Begründungen erweitert werden.

Das zentrale Argument für die Informationsfreiheit ist aus der Fortentwicklung demokratischer Rechte abzuleiten. Es ist unbestritten, dass die Erfolgsaussichten politischer Partizipation unmittelbar verknüpft sind mit den Informationen, über die die jeweilige Teilöffentlichkeit verfügt. Der Zugang zu Informationen und die Transparenz behördlicher Entscheidungen sind zu einer wichtigen Voraussetzung für die effektive Wahrnehmung von Bürgerrechten geworden. Insbesondere die Verrechtlichung vieler Lebensbereiche hat dazu geführt, dass eine Bürgerbeteiligung nur Erfolgsaussichten hat, wenn der Informationsvorsprung der Exekutive ausgeglichen werden kann. Die klassische Interpretation des Demokratieprinzips, die auf eine Legitimation durch geregelte bürokratische Verfahren abhob, Verwaltungshandeln also in einer längeren Legitimationskette über den Umweg der Parlamentsentscheidungen letztlich auf das Volk zurückführte, greift deshalb heute zu kurz. An ihre Stelle ist eine Legitimation durch Transparenz zu setzen: Die Verwaltung bedarf einer eigenständigen Legitimation, die durch Öffentlichkeit hergestellt werden kann (Albers 2004: 42 - 44).

Die oben skizzierte Argumentation ist umso zwingender, wenn man sie in Zusammenhang sieht mit den gesellschaftlichen Reformen, die die rot-grüne Bundesregierung eingeleitet hat: Einerseits wird von den Bürgern verlangt, dass sie eine immer stärkere Eigenverantwortung übernehmen, sich also um ihre Krankenversicherung oder Altersvorsorge selber kümmern. Die Koalition von SPD und Bündnis 90/Die Grünen war angetreten mit dem Leitbild des „aktivierenden Staates“, das ausgeht vom mündigen Bürger, der engagiert Verantwortung übernimmt. Dieses Ziel beißt sich aber mit einem obrigkeitsstaatlichen Erbe, das am Prinzip des Amtsheimnisses festhält und die Bürger gegenüber der Verwaltung zu Bittstellern macht. Wer will, dass die Öffentlichkeit vermehrt Anteil nimmt am politischen Geschehen, sei es auf kommunaler Ebene oder im Bund, der muss den Bürgern auch die Informationen zugänglich machen, die eine sinnvolle Beteiligung überhaupt erst ermöglichen.

Eng verknüpft mit dem Aspekt der Fortentwicklung demokratischer Rechte ist die Notwendigkeit, Akzeptanz für Verwaltungshandeln zu gewinnen. Sie kann heute nicht mehr allein durch das autoritative Handeln des Staates gewonnen werden, sondern beruht auf einer weitgehend anerkannten Legitimation sowie einer erkennbaren Dialogbereitschaft. Die

Akzeptanz von Planungsentscheidungen wird erhöht, wenn sie transparent vorgenommen werden – selbst wenn im Ergebnis kein Konsens hergestellt werden kann.

Auch die Effizienz von Verwaltungshandeln kann durch mehr Transparenz gesteigert werden, weil Entscheidungen durch die Anregungen Betroffener auf breiterer Informationsgrundlage möglich sind. Zwar ist der Aufwand für die Einbeziehung Dritter in Rechnung zu stellen. Aber die Einführung eines IFG bietet für eine Verwaltung immer auch die Chance zu einem Modernisierungsschub, indem z.B. vermehrt Informationen per Internet zugänglich gemacht werden. Erst durch die Transparenz wird auch für Außenstehende sichtbar, ob eine Verwaltung effizient arbeitet oder ob sie sehr lange braucht, Informationen bereitzustellen, weil diese vielleicht im Amt selbst nur in unzureichender Form erfasst werden. Der Grundgedanke der EU-Umweltinformationsrichtlinie setzt genau an diesem Punkt an: Ein wesentliches Ziel der Richtlinie von 1990 war es, Vollzugsdefizite der Verwaltung aufzudecken und die Öffentlichkeit als Kontrollressource für den Behördenapparat zu nutzen. Damit wurde, wenn man so will, eine späte Konsequenz aus der Analyse Max Webers gezogen, dass die Abschottung der Verwaltung durch das Amtsgeheimnis Machtinteressen dient, indem sie die Immunisierung gegen Kontrolle und Kritik bezweckt (Weber 1980: 573).

Aus diesem letzten Aspekt ergibt sich wiederum der Wert der Transparenz für die Korruptionsprävention. Zwar ist Bestechung in den seltensten Fällen schriftlich eindeutig fixiert. Aber wenn Chronologien von Entscheidungsabläufen transparenter werden oder z.B. das Für und Wider von externen Gutachten zu größeren Planungsvorhaben auch für interessierte Bürger und Interessengruppen nachvollziehbar wird, dürfte es schwerer fallen, aus Eigennutz getroffene Entscheidungen zu kaschieren. So gab es in Köln durchaus kritische Gutachten zum geplanten Bau einer völlig überdimensionierten Müllverbrennungsanlage. Wären diese Experteneinschätzungen für die örtliche Bürgerinitiative zugänglich gewesen und in die öffentliche Debatte eingebracht worden, hätte der Kölner Müllskandal, der auf Bestechung von Behördenmitarbeitern beruhte, möglicherweise vermieden werden können. Ein konkretes, weil nicht hypothetisches Beispiel liefert die Nutzung des Umweltinformationsgesetzes durch eine Bürgerinitiative in Seelze bei Hannover: Anwohner stellten bei einer Akteneinsicht fest, dass der Bau einer Giftmüllverbrennungsanlage in ihrer Nachbarschaft mit 2 Millionen Euro aus dem Landesökofonds subventioniert worden war und nochmals mit der gleiche Summe von der Bundesstiftung Umwelt. Da die konventionelle Anlage keinerlei ökologische Förderungswürdigkeit besaß, erhob die Bürgerinitiative

Beschwerde bei der Wettbewerbskommission in Brüssel und erreichte, dass die zweckentfremdeten öffentlichen Gelder zurückgezahlt werden mussten.

Der Nutzen des IFG für die Korruptionsprävention ist letztlich durch Einzelbeispiele natürlich nicht belegbar, sondern bewegt sich auf der Ebene eines Plausibilitätsarguments. Eine gewisse empirische Stütze erfährt die oben entwickelte Argumentation allerdings durch Analysen der Anti-Korruptions-Organisation Transparency International, die darauf hinweist, dass Länder mit Informationsfreiheit auf dem jährlich erhobenen *Corruption Perception Index* der Nichtregierungsorganisation traditionell durch gute Werte auffallen – allen voran die skandinavischen Staaten, die bei der Informationsfreiheit führend sind und die gleichzeitig geringe Korruptionsraten aufweisen (Rohde-Liebenau 2003).

4. Anforderungen an ein Informationsfreiheitsgesetz

Obwohl die weltweit mehr als 50 Informationsfreiheitsgesetze sich selbstverständlich unterscheiden, da sie Besonderheiten des nationalen Rechtssystems und der politischen Kultur gerecht werden müssen, haben sich doch im Laufe der Jahre einige Grundmerkmale der Informationsfreiheitsgesetzgebung herausgeschält. Ferner lassen sich, basierend auf den obigen Überlegungen zum Nutzen eines IFG, auch normativ einige Grundprinzipien festhalten.

Konstituierend für ein IFG ist, dass es vom Grundsatz der Öffentlichkeit und dem voraussetzungslosen Zugang zu Informationen ausgeht. Daraus folgt, dass pauschale Bereichsausnahmen, etwa die Ausklammerung aller Unterlagen des Verteidigungsministeriums, auch wenn sie zivile Angelegenheiten wie z.B. die Umnutzung militärischer Flächen betreffen, mit dem Grundgedanken eines IFG nicht vereinbar sind. Ausnahmen von der Grundregel der Öffentlichkeit müssen vielmehr durch den Charakter der konkreten Information, nicht mit dem Ort ihrer Aufbewahrung, begründet sein. Ferner sind alle Eingrenzungen des Kreises der Antragsberechtigten (z.B. Nachweis von persönlicher Betroffenheit) oder Forderungen nach einer inhaltlichen Antragsbegründung mit dem Grundprinzip der Informationsfreiheit nicht vereinbar, weil sie den potenziellen Kreis der Nutznießer wieder einschränken.

Aus dem obigen Prinzip ergibt sich, dass die notwendigen Ausnahmen vom Öffentlichkeitsgrundsatz eng und möglichst präzise definiert werden sollten. Alle IFG sehen Ausnahmen sowohl zum Schutz öffentlicher Belange (z.B. Schutz der nationalen Sicherheit, keine Gefährdung laufender strafrechtlicher Ermittlungen, Schutz eines Kernbereichs der behördlichen Entscheidungsfindung) als auch privater Interessen vor (Datenschutz, Schutz

von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen privater Firmen). Die unstrittige Notwendigkeit, in begründeten Fällen vom Öffentlichkeitsprinzip abzuweichen, darf aber nicht genutzt werden, durch dehnbare Begriffe und Generalklauseln einen Ansatzpunkt zu eröffnen, mit dem der Grundgedanke des Gesetzes im Konfliktfall ausgehebelt werden kann.

Die Ausnahmetatbestände sollten des Weiteren auf einen konkret zu befürchtenden Schaden bezogen sein. Deshalb ist die Berufung auf die „nationale Sicherheit“ allein nicht ausreichend, sondern es muss im Einzelfall geprüft werden, ob nicht z.B. ältere Dokumente, die in die Kategorie „nationale Sicherheit“ fallen, trotzdem freigegeben werden können, weil von ihrer Veröffentlichung zu dem Zeitpunkt kein nachteiliger Effekt mehr befürchtet werden muss. Des weiteren sind die Teile eines Dokuments freizugeben, die nicht unter die Schutzklausel fallen, d.h. das Gesetz sollte auch die auszugsweise Übermittlung vorsehen. Auf diese Weise können Unterlagen freigegeben werden, in denen beispielsweise nur einige Namen oder Etatposten geschwärzt worden sind.

Verfahrenstechnisch ist es wichtig, dass mit dem Gesetz eine klare, eng gesetzte Antwortfrist vorgegeben wird, weil viele Informationen nur hilfreich sind, wenn man sie zeitnah erhält. Die EU hat für Dokumente des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission drei Wochen vorgegeben. Das deutsche Bundes-IFG sieht vier Wochen vor, hat diese Frist auf Druck der Ministerien aber als weiche „Sol-Bestimmung“ formuliert. Weiter gehört zu den zentralen Verfahrensregeln, dass von den zulässigen Gebühren keine abschreckende Wirkung ausgeht. Die Erfahrungen lehren nämlich, dass kooperationsunwillige Behörden sich ansonsten hinter völlig unverhältnismäßigen Kostenforderungen zu verschanzen trachten. Für Streitfälle hat sich eine unabhängige Stelle bewährt, die zwischen Antragstellern und der zuständigen Behörde vermitteln kann, sei es ein Ombudsmann wie z.B. in Kanada oder in Deutschland mit dem Datenschutzbeauftragten geplant oder ein eigenes Richtergrremium wie in Japan.

Schließlich zeichnet ein gutes IFG aus, dass die Ämter auch unabhängig von konkreten Anträgen gehalten sind, zahlreiche Informationen per Internet zugänglich machen. Dies gilt einerseits für Aktenverzeichnisse und Behördenorganigramme, so dass Antragsteller überhaupt erkennen können, welche Informationen wo vorhanden sind. Es trifft aber auch für Einzeldokumente zu, bei denen ein größeres Interesse der Öffentlichkeit unterstellt werden kann. In den USA haben sich dabei die *electronic reading rooms* der Behörden bewährt, in denen wiederholt angefragte Unterlagen als pdf-Dokumente abrufbar sind.

5. Internationaler Entwicklungsstand: Verbreitung der Informationsfreiheit

Nach einer Erhebung der Stiftung *freedominfo.org* hatten im Jahr 2004 bereits 57 Länder ein IFG verabschiedet. Fast die Hälfte dieser Staaten garantierten die Informationsfreiheit auch in ihrer Verfassung. Der Schwerpunkt der Länder mit IFG liegt naturgemäß bei westlichen Demokratien. Aber auch Schwellenländer wie Thailand und die Philippinen gehören dazu sowie eine große Zahl osteuropäischer Länder, die im Zuge des Transformationsprozesses nach dem Zerfall des Ostblocks das Prinzip der Informationsfreiheit als Teil neugewonnener Bürgerrechte eingeführt haben. In diese Kategorie fallen z.B. die drei baltischen Staaten, Ungarn, die Tschechische Republik und die Slowakei oder Moldawien (Banisar 2004). Die Garantie der Informationsfreiheit war bei den so genannten „jungen Demokratien“ Teil eines Emanzipationsprozesses von staatlicher Bevormundung. In diesem Sinne hat auch Südafrika als erstes afrikanisches Land im Jahr 2000 ein IFG verabschiedet, das von seiner Konzeption her sogar weiter geht als vergleichbare Regelungen in Europa, Kanada oder den USA: Als einziger Staat dehnt Südafrika den Informationsanspruch auch auf die Privatwirtschaft aus, wenn die Antragsteller die gesuchten Informationen zur Wahrung eigener Rechte benötigen. Anders als bei dem voraussetzungslosen Anspruch gegenüber Behörden knüpft Südafrika den Anspruch gegenüber privaten Firmen also an eine Bedingung. Die weitgehenden Rechte nach dem südafrikanischen Gesetz spiegeln die Bedeutung wider, die die Herstellung von Öffentlichkeit im Kampf gegen die Apartheid gespielt hat. Der Grundgedanke der Transparenz soll somit eine neue Grundlage für die Beziehungen zwischen Bürgern, Staat und Privatwirtschaft schaffen. In der Praxis leidet die Anwendung dieses weitreichenden Gesetzes zwar noch an mangelnder Bekanntheit und schlechter Aktenführung bei vielen Ämtern. Die normative Vorgabe ist aber beachtlich, und Organisationen der Zivilgesellschaft wie das *South African History Archive* arbeiten daran, die Öffentlichkeit über ihre Rechte aufzuklären und die Gesetzespraxis zu verbessern (Fanaroff 2004).

Der Rückstand, in den Deutschland im internationalen Vergleich geraten ist, wird offenbar, wenn man sich die Situation innerhalb der erweiterten EU vor Augen führt: Zusammen mit den kleinen Staaten Luxemburg, Malta und Zypern ist es das letzte Land, in dem die Informationsfreiheit Anfang 2005 noch nicht auf nationaler Ebene verankert war.

Tabelle 1: Einführung von IFG innerhalb der EU in chronologischer Folge

(nach Banisar 2004)

Schweden:	1766 Verankerung in der Verfassung; novelliert 1949 und 1976
Finnland:	1951, novelliert 1999
Frankreich:	1978
Niederlande:	1978, novelliert 1991
Dänemark:	1985, novelliert 1991 und 2000
Österreich:	1987
Italien:	1990
Spanien:	1992
Ungarn:	1992
Portugal:	1993
Belgien:	1994
Irland:	1997 (in Kraft getreten 1998)
Lettland:	1998
Griechenland:	1999
Tschechische Republik:	1999 (in Kraft getreten 2000)
Estland:	2000 (in Kraft getreten 2001)
Litauen:	2000
Slowakei:	2000 (in Kraft getreten 2001)
Großbritannien:	2000 (in Kraft getreten 2005)
Polen:	2002
Slowenien:	2003
Deutschland:	2005 (tritt 2006 in Kraft)

Während in den jungen Demokratien die Einführung der Informationsfreiheit für eine bewusste Abkehr von staatlicher Kontrolle steht, haben in den Ländern mit längerer demokratischer Tradition häufig politische Skandale dazu beigetragen, eine Transparenzverpflichtung gesetzlich zu verankern. In den USA ist *der Freedom of Information Act* 1966 nach langem politischem Ringen als Teil des Verwaltungsverfahrensgesetzes verabschiedet worden. Er war jedoch in seiner ursprünglichen Fassung nicht sonderlich bürgerfreundlich, denn die Verwaltung hatte viele Handhaben, unliebsame Anfragen mit pauschalen Argumenten abzuwehren. Erst die innenpolitischen Konflikte um den Vietnamkrieg und die Watergate-Affäre führten dazu, dass der Kongress das Gesetz 1974 in einer Weise novelliert hat, die ihm tatsächlich Durchschlagskraft verleiht. Ohne die Erfahrungen des Machtmissbrauchs der Regierung Nixon hätten sich die Parlamentarier vermutlich nicht so klar zu einem weit reichenden Gesetz bekannt, das gegen ein Veto von Präsident Ford durchgesetzt wurde. Seitdem ist der FOIA wiederholt

überarbeitet worden, so 1996 unter Präsident Clinton mit einer Ausweitung zum *Electronic Freedom of Information Act*, die eine deutliche Verpflichtung festschreibt, Dokumente auch per Internet zugänglich zu machen.

In Kanada waren es Skandale zur Polizeiüberwachung und der mangelnden Ausübung von staatlichen Aufsichtspflichten über die Industrie, die 1982 zur Verabschiedung eines IFG geführt haben. In Irland trugen Missstände bei der staatlichen Hygieneaufsicht und ein Blutbank-Skandal dazu bei, dass 1997 ein IFG zustande kam. In Japan wiederum folgte das nationale Transparenzgesetz 1999 nach einer ganzen Kaskade von politischen Krisen, angefangen mit den Bestechungsfällen in der Lockheed-Affäre um Rüstungsbeschaffung, bis hin zu dem Versuch der Bürokratie, die Schuld an der HIV-Verunreinigung von Blutkonserven zu verschleiern (Blanton 2002:53). Mitunter waren es auch politische Skandale, die einem schon bestehenden Gesetz zu öffentlicher Bekanntheit und entsprechender Wirkung verhalfen. Kurz nach Inkrafttreten des thailändischen IFG im Jahr 1997 erreichte eine Mutter, dass eine staatliche Eliteschule die Testergebnisse aller Bewerber für die Aufnahmeprüfung zugänglich machen musste. Dadurch wurde offenbar, dass die begehrten Schulplätze nicht nach Eignung, sondern nach politischem Einfluss der Eltern und ethnischer Zugehörigkeit vergeben wurden. Der Erfolg eines Musterprozesses veränderte das bis dahin rein eliteorientierte Erziehungssystem des Landes und schärfte durch die hohe öffentliche Aufmerksamkeit, die der Fall erlangte, das Bewusstsein auch bisher aus dem politischen Prozess ausgeschlossener Bevölkerungsschichten, ihre Rechte in Anspruch nehmen und notfalls auf dem Klagewege durchzusetzen zu können (Blanton 2002: 57).

Das Muster, dass Informationsfreiheitsrechte in vielen Fällen entweder in größeren gesellschaftlichen Umbruchphasen zustande gekommen sind oder als Folge von politischen Skandalen verabschiedet wurden, ist recht schlüssig zu erklären: Ohne diesen Katalysatoreffekt müssen weitaus stärkere Beharrungskräfte in einer bestehenden, eingespielten Bürokratie überwunden werden, die selbst kein Interesse daran hat, mehr Transparenz zu schaffen. Die Verwaltung selbst wird sich folglich nicht für ein IFG aussprechen, sondern im Regelfall deren „Gefahren“ betonen, wie eine angebliche Kostensteigerung oder das Risiko, dass politisch unliebsame Gruppierungen leichter an Informationen herankommen. Die Parteien wiederum stehen vor der Ausgangslage, dass die jeweilige Regierung einen guten Zugriff auf die Daten der Exekutive hat, die Einführung der Informationsfreiheit also tendenziell eher den Informationsvorsprung der Regierung nivelliert und so der Opposition mehr zugute kommt als der Mehrheitsfraktion. Die Forderung nach Informationsfreiheit ist deshalb im Regelfall eher ein Anliegen der Opposition. Unter diesen

Umständen ist es für den Gesetzgebungsprozess zur Informationsfreiheit natürlich förderlich, wenn eine politische Krise den Legitimationsbedarf der Regierung so weit erhöht, dass sie verlorenes Vertrauen nur durch mehr Transparenz wiederherstellen kann.

Über den beschriebenen Prozess hinaus zeigt die internationale Erfahrung, dass Informationsfreiheitsrechte besser durchzusetzen sind, wenn sie auch aus der Zivilgesellschaft heraus eingefordert werden. Der natürliche Informationsvorsprung der Exekutive kann Parteien leicht dazu verleiten, dass sie ihre Forderung nach Informationsfreiheit weniger wichtig nehmen, sobald sie selber in Regierungsverantwortung gelangen. Deshalb bedarf es einer Verankerung dieses Anliegens auch in gesellschaftlichen Organisationen wie Gewerkschaften, Journalistenverbänden und Bürgerrechtsgruppen, um ein bürgerfreundliches und weitreichendes IFG politisch zu verwirklichen.

6. Internationale Anwendungserfahrungen

Wenn ein IFG eingeführt werden soll, kreist die Debatte im Regelfall um eine überschaubare Zahl möglicher Gegenargumente. Neben der Befürchtung, es könne zur Lahmlegung der Ämter durch etliche Anträge so genannter „Querulanten“ kommen, gehört dazu das Kostenargument, das eng mit der Sorge vor einer Antragsflut verknüpft ist. Ferner spielt die Angst der Wirtschaft eine Rolle, dass Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse von der Konkurrenz ausspioniert werden können. Mitunter wird auch der Nutzen eines IFG für die Demokratie grundsätzlicher infrage gestellt, also bestritten, dass die von den Anhängern behaupteten positiven Effekte der Transparenz wirklich eintreten. Die große Zahl der IFG weltweit erlaubt es mittlerweile, trotz aller Unterschiedlichkeit der nationalen Gesetze eine empirisch hinreichend abgesicherte Antwort auf diese Bedenken zu formulieren.

Die umfangreichste Datenbasis liegt zu dem seit fast 40 Jahren bestehenden IFG in den USA vor, da dort erstens eine Statistikpflicht besteht und zweitens zahlreiche zivilgesellschaftliche Organisationen die Anwendung des Gesetzes sehr genau beobachten. In den Vereinigten Staaten werden vom *Government Accounting Office*, das dem Bundesrechnungshof vergleichbar ist, auf der Basis von Meldungen der einzelnen Behörden regelmäßig Auswertungen zur Nutzung des FOIA vorgenommen. Nach der jüngsten Erhebung sind im Jahr 2002 insgesamt 2,3 Millionen Anträge eingegangen. In 88 Prozent der Fälle wurde dem Antrag stattgegeben und in weiteren 4 Prozent sind Informationen auszugsweise übermittelt worden, während die Ablehnungen 1 Prozent ausmachen und in 7 Prozent die gesuchten Informationen aus anderen Gründen nicht zur Verfügung gestellt werden konnten, z.B. weil sie gar nicht vorlagen (GAO 2004). Um die hohe Zahl der Anträge

richtig zu bewerten, muss man eigentlich die 1,5 Millionen Anfragen abziehen, die allein auf das Amt für *Veteran Affairs* entfallen. Da die Statistik nicht zwischen Anträgen nach dem FOIA und dem *Privacy Act* unterscheidet, sind alle Anfragen, die Bürger in eigener Sache gestellt haben, ebenfalls in dieser Statistik erfasst. Im Falle des *Veteran Affairs Office* geht es um Angaben, die die Kriegsveteranen für ihren Rentenanspruch benötigen und die standardmäßig erteilt werden, ähnlich wie in Deutschland Kontenklärungen bei der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte. Bereinigt man also die Antragszahlen um diese Standardfälle einer einzigen Behörde, bleiben höchstens 800.000 tatsächliche IFG-Anträge innerhalb eines Jahres übrig. Bleibt man bei der unbereinigten, offiziellen Statistik, so entstanden für die Beantwortung der 2,3 Millionen Anträge Kosten von insgesamt 283 Millionen US-Dollar. Hierbei ist in Rechnung zu stellen, dass die Behörden immer ein Eigeninteresse haben, von einer möglichst hohen Kostenbelastung auszugehen. Aber selbst dieser in absoluten Zahlen hohe Wert relativiert sich, wenn man bedenkt, dass dies ziemlich genau einem US-Dollar pro Bürger entspricht. Von einer unzumutbaren Belastung der öffentlichen Haushalte kann in dieser Hinsicht keine Rede sein.

Immer wieder haben Informationen, die unter Berufung auf den FOIA veröffentlicht wurden, für erhebliches Aufsehen gesorgt. So Ende 2004, als die Bürgerrechtsorganisation *American Civil Liberties Union* die Freigabe weiterer Dokumente erstritt, die die Misshandlungen irakischer Gefangener durch Angehörige der US-Armee belegen (ACLU 2004). Dass auch die erklärte politische Absicht der Bush-Regierung, bestimmte Themen aus der öffentlichen Debatte fernzuhalten, durch das Transparenzgesetz unterlaufen werden kann, zeigt die Veröffentlichung der Fotos von Särgen toter GIs, die aus dem Irak zurück in ihre Heimat transportiert worden waren. Ein Internet-Aktivist hatte testweise bei der *Airforce* unter Berufung auf den FOIA alle Fotos von Särgen überführter US-Soldaten beantragt, ohne zu wissen, ob es solche Aufnahmen überhaupt gab. Tatsächlich erhielt er die Aufnahmen und stellte sie umgehend auf seine eigene Internet-Seite. In der Folge veröffentlichten große US-Zeitungen wie die *New York Times* die Bilder, mit denen die amerikanischen Opfer des Krieges erstmals auch visuell in das öffentliche Bewusstsein drangen.

Eine andere vielbeachtete Entscheidung auf der Basis des FOIA betrifft die Veröffentlichung der Notrufe, die am 11. September 2001 aus dem World Trade Center bei der Zentrale der Feuerwehr eingingen. Ein Gericht hatte entschieden, dass die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen und ihrer Verwandten durch Anonymisierung und Freigabe ausschließlich der transkribierten Fassung hinreichend geschützt seien, die

Publizierung unter dieser Voraussetzung aber geboten sei, weil die Öffentlichkeit ein Anrecht habe, zu erfahren, wie überfordert und ratlos die Rettungskräfte nach den Attentaten waren.

Die Bedeutung des FOIA für die amerikanische Presse wird auch dadurch unterstrichen, dass nach einer Datenbankauswertung des *National Security Archive* von Mitte 2003 bis Mitte 2004 mehr als 4.000 Berichte amerikanischer Zeitungen auf Informationen nach dem FOIA zurückgingen (Fuchs et al. 2004). Selbst wenn man in Rechnung stellt, dass darunter sicherlich etliche Artikel fallen, die letztlich auf die gleiche FOIA-Anfrage zurückgehen, spricht die Liste der Beispiele doch für sich selbst, die diese Forschungseinrichtung jährlich herausgibt (NSA 2004). So dokumentierte die *New York Times* auf der Basis von Daten der Gesundheitsbehörden gravierende Missstände in amerikanischen Schlachthöfen. Die *Denver Post* konnte anhand von Regierungsdokumenten belegen, dass kritische Stimmen zum BSE-Risiko in den USA von Mitarbeitern der Landwirtschaftsbehörde unterdrückt worden waren. Und die *Washington Post* dokumentierte mit Hilfe des dank FOIA freigegebenen E-Mail-Austausches von Behördenmitarbeitern, dass die Stadtverwaltung Washingtons frühzeitig von erheblichen Bleibelastungen im Trinkwasser der US-Hauptstadt gewusst hatte, ohne die Öffentlichkeit darüber zu unterrichten.

Trotz dieser viel beachteten Fälle machen die Journalisten insgesamt nur einen kleinen Teil der FOIA-Nutzer aus: Harry Hammitt, langjähriger Herausgeber des Fachblattes *Access Reports*, geht davon aus, dass nach wie vor eine Statistik aus den achtziger Jahren Gültigkeit hat, nach der rund die Hälfte der Anfragen auf Rechtsanwaltskanzleien und auf Geschäftsleute entfällt, die etwas über ihre Konkurrenz herausfinden möchten.** Privatpersonen und Gruppen, die sich öffentlichen Anliegen verschrieben haben, stellen etwa ein Viertel der Nutzer. Journalisten folgen mit rund acht Prozent der Anträge, was vor allem mit den oft langen Wartezeiten zu erklären sein dürfte, die für die aktuelle Berichterstattung nicht hinnehmbar sind. Allerdings kommt den Journalisten der FOIA auch dadurch zugute, dass viele Behörden aufgrund eines generellen Klimas der Offenheit Daten auf informellem Wege herausgeben, also ein formelles Antragsverfahren, das beiden Seiten Arbeit bereitet, von vornherein vermeiden. Eine große Hilfe ist der FOIA zudem für Journalisten, die sich auf die intensive Hintergrundrecherche, das *Investigative Reporting*, spezialisiert haben und für Buchautoren. Dass es durchaus möglich ist, der Exekutive brisante Fakten zu entlocken, die auch die im Antrag angegangenen Behörden schlecht aussehen lassen, zeigen etliche aufsehenerregende Beispiele. Dies gilt selbst für Bereiche, die wie das US-Militär eher zur

** Da der Antrag nicht begründet werden muss, sind Rückschlüsse auf den Nutzerkreis stets problematisch; vgl. ausführlicher zur Problematik der Nutzungsstatistik Bruch 2004: 245 - 254.

Geheimhaltung neigen. So enthüllte eine kleine Zeitung in Albuquerque, dass die US-Armee bei den Atombombentests in der Wüste Nevadas die eigenen Soldaten gezielt hoher Strahlung ausgesetzt hatte, um die Wirkung zu erforschen. Internationale Aufmerksamkeit erlangten 1994 Berichte über geheime Experimente, bei denen Menschen während der vierziger und fünfziger Jahre Plutonium injiziert worden war. Andere für die Regierung unangenehme FOIA-Recherchen betreffen die hohe Zahl der von den eigenen Kameraden versehentlich erschossenen GIs im Golfkrieg 1990 oder die Verwendung von technisch unzureichenden Sichtgeräten für Piloten, was zum Absturz etlicher Flieger geführt haben soll (Redelfs 1996: 170 - 172).

Bemerkenswert ist, dass die Wirtschaft in den USA – anders als bei uns der Bundesverband der Deutschen Industrie – keinerlei Probleme mit dem FOIA zu haben scheint und sogar zu den eifrigsten Nutzern gehört. Offenbar ist es in der Praxis aufgrund der bestehenden Schutzklauseln nicht zum Verrat echter Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gekommen. Wäre dies der Fall gewesen, hätte dies sicherlich seinen Niederschlag in einem Schadensersatzprozess gefunden, für dessen z.T. exorbitante Streitsummen das amerikanische Rechtssystem berüchtigt ist. Im Gegenteil, die Wirtschaft in den Vereinigten Staaten nutzt die Möglichkeit, sich dank FOIA detailliert über staatliche Planungsvorhaben informieren zu können und macht auch von der Möglichkeit Gebrauch, beim Wettbewerb um staatliche Aufträge zu den aktuell gültigen Vertragsbedingungen zu recherchieren. Manche Kommunen stellen in den USA sämtliche Verträge ins Internet, so dass jeder nachprüfen kann, zu welchen Konditionen Privatfirmen von der öffentlichen Hand mit Leistungen wie der Müllentsorgung oder Schneeabfuhr beauftragt werden (Prince William County 2005). Für die Mitbewerber beim nächsten Vergabeverfahren stellen diese Daten eine wichtige Basisinformation dar. Ein Verband der Pharmaindustrie nutzt den FOIA regelmäßig, um die regulatorischen Aktivitäten der für sie zuständigen Aufsichtsbehörde zu analysieren und die Ergebnisse in der Verbandszeitschrift zu publizieren. Die Mitgliedsfirmen können so nachvollziehen, ob individuell erteilte Auflagen mit der gesamten Genehmigungspraxis der Behörde in Einklang stehen (Birkinshaw 1988: 344).

Das *public right to know* ist in der politischen Kultur der USA mittlerweile so fest verankert, dass die Bedeutung des FOIA nicht grundsätzlich infrage gestellt wird. Die fortlaufenden Presseberichte zu politischen Skandalen, die auf diese Weise aufgedeckt worden sind, lassen es auch kaum vorstellbar erscheinen, dass der positive Effekt des FOIA fundamental in Zweifel gezogen werden könnte. Allerdings hat es unter den republikanischen Präsidenten Reagan, Bush senior und jetzt besonders unter Bush junior Versuche gegeben,

das Gesetz durch Ausführungsbestimmungen zu beschneiden, die sich gegen den Grundsatz weitestgehender Öffentlichkeit richten. Nach dem 11. September 2001 hat Justizminister Ashcroft eine Direktive an alle Regierungsstellen herausgegeben, die für den Fall einer restriktiven Gesetzesauslegung prinzipielle Rückendeckung durch die US-Regierung ankündigt. Etliche Daten über große Infrastrukturanlagen wie Kraftwerke und Staudämme, über die man sich bis dahin auf den Internet-Seiten der Regulierungsbehörden informieren konnte, wurden nach den Terroranschlägen aus Sicherheitsgründen vom Netz genommen und sind jetzt nach dem *Homeland Security Act* nicht mehr zugänglich. Ebenfalls in Reaktion auf die Anschläge wurde mit einer Gesetzesnovellierung im Jahr 2002 der Informationszugang bei Geheimdiensten ausgeschlossen, sofern die Antragsteller aus dem Ausland stammen oder für ausländische Organisationen agieren (USDOJ 2004). Doch trotz dieser jüngsten Einschnitte ist die Informationsfreiheit in den USA unumstritten und der Nutzen des FOIA auch unter Republikanern anerkannt.

Die empirischen Erfahrungen, die in den USA gesammelt worden sind, decken sich in der Grundstruktur mit dem, was aus anderen Ländern mit IFG bekannt ist. Auch in Kanada ist die befürchtete „Lahmlegung der Verwaltung“ ausgeblieben: Vor Inkrafttreten hatte die Regierung geschätzt, dass bei den etwa 150 Behörden, die unter das Gesetz fallen, jährlich insgesamt 50.000 Anträge eingehen würden. Tatsächlich hat es zehn Jahre gedauert, bis diese Zahl durch Kumulation aller zwischen 1983 und 1993 gestellten Anfragen erreicht wurde. Im Jahr 2001 wurde mit rund 21.000 Anträgen der bisherige Spitzenwert erzielt (Reid 2004: 46). Kanada veröffentlicht als einziges Land offizielle Schätzungen über die Verteilung der Nutzergruppen. Auch hier bestätigt sich das Bild aus den USA, dass private Firmen mit rund 40 Prozent vorne liegen, gefolgt von Privatpersonen mit ca. 30 Prozent (Access to Information Review Task Force 2002: 9).

Nachdem der Nutzen der Informationsfreiheit nicht auf der Basis negativer Auswirkungen wie Kosten und Überlastung infrage gestellt werden kann, bleibt als mögliches Gegenargument die Tatsache, dass es nur bestimmte aktive und über ihre Rechte gut informierte Nutzergruppen seien, die davon profitieren würden, nicht aber die breite Bevölkerung. Dieser Position ist entgegenzuhalten, dass eine Breitenwirkung der Informationsfreiheit schon dadurch eintritt, dass über Medienveröffentlichungen die recherchierten Sachverhalte allgemein bekannt werden, wie anhand der Beispiele aus den USA aufgezeigt. Auch wird der FOIA intensiv von Nichtregierungsorganisationen und Stiftungen genutzt, die ihre Rechercheergebnisse wiederum publizieren. So ist in den USA das schon zitierte *National Security Archive* an der *George Washington University* darauf

spezialisiert, per FOIA-Anfrage ehemals geheime Aspekte amerikanischer Außen- und Sicherheitspolitik auszuleuchten und die z.T. per Gerichtsverfahren erstrittenen Dokumente auf den eigenen Internet-Seiten in kommentierter Form für jeden zugänglich zu machen (NSA 2004). In Südafrika ist das *South African History Archive* in ähnlicher Weise engagiert, um das Unterdrückungssystem der Apartheid auszuleuchten. Solche zivilgesellschaftlichen Initiativen stellen sicher, dass der FOIA letztlich auch denen zugute kommt, die sich selbst nicht die Mühe eines formellen Antragsverfahrens machen wollen. Im Übrigen sollten auch Regelungen in den Informationsfreiheitsgesetzen selbst dazu beitragen, dass die Schwelle für Antragsteller möglichst niedrig gehalten wird. In den USA geschieht dies durch eigene FOIA *officer*, die für ihre jeweiligen Behördenstellen die Abwicklung koordinieren und gegenüber den Antragstellern einerseits als klare Ansprechpartner fungieren, zum anderen aber auch eine Beratungsfunktion wahrzunehmen haben.

Auf der Grundlage der internationalen Erfahrungen ergeben sich somit keine Hinweise darauf, dass die häufig mit der Informationsfreiheit verbundenen Befürchtungen wahr geworden sind. Probleme lassen sich dagegen eher auf einer anderen Ebene empirisch bestätigen, nämlich Vollzugsdefizite der Verwaltung. Dies betrifft vor allem die Neigung der Behörden, das Gesetz durch lange Bearbeitungszeiten auszuhöhlen. So sind in den USA 20 Arbeitstage als Regelfrist vorgesehen sowie weitere 10 Tage bei komplexeren Anträgen. Tatsächlich beschwerten sich Journalistenverbände und Bürgerrechtsgruppen immer wieder über Bearbeitungszeiten von mehreren Monaten oder gar Jahren. Das Energieministerium gibt für das Jahr 2002 als durchschnittliche Bearbeitungszeit bei einfachen Anfragen 75 Arbeitstage an und für komplexe Anträge sogar 238 Werkstage, also fast ein Kalenderjahr (GAO 2004: 41). Ähnliche Diskrepanzen zwischen gesetzlicher Vorgabe und Anwendungspraxis sind aus Kanada bekannt. Dort hat der *Information Commissioner*, der über die Einhaltung des IFG wacht, eine ebenso einfache wie offenbar wirkungsvolle Methode gefunden, die Kooperationsbereitschaft der Behörden zu fördern: Seit vor einigen Jahren begonnen wurde, die Bearbeitungszeiten der am meisten angefragten Ämter zu veröffentlichen und mit einer Schulnote zu versehen, um so moralischen Druck auf die langsamsten auszuüben, ging der Anteil der Bürgerbeschwerden, die sich auf die langen Bearbeitungszeiten bezogen, von 50 auf nunmehr 16 Prozent zurück (Information Commissioner of Canada 2003: 58). Öffentlichkeit hat offenbar auch dann eine Wirkung, wenn es um die Anwendungspraxis eines Transparenzgesetzes geht.

7. Gesetzgebungsinitiativen in Deutschland

7.1 *Umweltinformationsgesetz*

In Deutschland hielt das Prinzip der Verwaltungstransparenz erstmals mit dem Umweltinformationsgesetz (UIG) von 1994 Einzug, allerdings ressortspezifisch begrenzt auf alle Informationen, die im weitesten Sinne mit Umweltfragen zu tun haben. Wie fern der Regelungsansatz der zugrunde liegenden EU-Umweltinformationsrichtlinie dem deutschen Verwaltungsdenken offenbar war, zeigt sich anschaulich an der Umsetzungsgeschichte: Deutschland hat die Richtlinie nicht wie vorgeschrieben bis Anfang 1993, sondern erst mit eineinhalbjähriger Verspätung und noch dazu sehr unzureichend in nationales Recht überführt. In der Zwischenzeit erlangte die EU-Richtlinie in der Bundesrepublik rechtsummittelbare Wirkung. Bei der Vorbereitung des UIG kam es zu der ungewöhnlichen Situation, dass die EU-Kommission sich aufgrund von Bürgerbeschwerden, die die mangelhafte Anwendung der EU-Richtlinie in Deutschland rügten, bereits vor Inkrafttreten des nationalen Gesetzes zum Handeln gezwungen sah: Der deutsche Botschafter bei der EU-Kommission wurde formell darauf hingewiesen, dass der Entwurf für das UIG in einer Reihe von Punkten zu restriktiv und daher nicht richtlinienkonform sei (Küppers 1994). Das Monitum betraf sowohl die Definition der zur Auskunft verpflichteten Behörden, den Begriff der "Umweltinformation" als auch die geplante Kostenregelung im UIG. Die Beschwerde hinderte die Bundesregierung jedoch nicht, das deutsche Gesetz wie vorbereitet in seiner restriktiveren Form in den Bundestag einzubringen und zu verabschieden.

Schon früh erwarteten Fachexperten, dass die deutsche Tradition des Amtsgeheimnisses anhand des UIG nochmals besonders deutlich zutage treten werde. So heißt es in einem juristischen Kommentar zum UIG einleitend:

„Die Anwendung des UIG wird in der Praxis auf ganz erhebliche Widerstände stoßen. Der Bruch mit überkommenden Verwaltungstraditionen erfordert ein Umdenken in den Behörden. Die Verwirklichung des Informationszugangs verlangt nach einer grundsätzlich anderen Verwaltungskultur. ... Besonders anfänglich mag die vermehrte Nachfrage nach Umweltinformationen auch als Störung eines bis dahin von Zugangsgesuchen unbehelligten Behördenalltags begriffen werden“ (Schomerus, Schrader, Wegener 1995: 5).

Diese Vorhersage ist in voller Dimension eingetreten. Umweltverbände wissen von etlichen Auseinandersetzungen zwischen Antragstellern und Ämtern, die realsatirische Formen angenommen haben, weil die schlimmsten Klischees über abweisende Behörden erfüllt wurden (Redelfs 2003). So legten einige Verwaltungen die Bestimmung, dass der Antrag innerhalb von zwei Monaten zu bescheiden sei, dahingehend aus, dass nach zwei

Monaten mit einer Eingangsbestätigung und dem Hinweis auf die noch laufende Bearbeitung dem Gesetz Genüge getan sei. Es war nämlich nicht ausdrücklich geregelt, dass innerhalb dieser Frist die begehrte Information tatsächlich zugänglich gemacht werden musste. In etlichen Fällen kam es auch zu exorbitant hohen Gebührenforderungen, bei denen für die Herausgabe weniger Kopien mehrere hundert Euro verlangt wurden. Erschwerend wirkte sich dabei aus, dass zusätzlich zu Gebühren auch Auslagen erhoben werden können, also Sachkosten für Kopien, für die die üblichen Behördensätze zugrunde gelegt wurden. Als der Naturschutzbund Niedersachsen im Zusammenhang mit der Emsvertiefung Daten von Strömungsmessungen am Fluss haben wollte, verlangte das Wasser- und Schifffahrtsamt in Emden z.B. 2.150 Euro Auslagen, nämlich 50 Cent für jede Kopie eines Messblattes (Redelfs 2003: 94).

Die Probleme in der Anwendungspraxis zeigten sich auch, als die Zeitschrift *Ökotest* 1995 Testanfragen bei Behörden im gesamten Bundesgebiet stellte. Nur 553 von insgesamt 890 Briefen wurden überhaupt beantwortet, und lediglich 67 von ihnen enthielten vollständige und kostenlose Informationen. Die meisten Beamten beschwerten sich, die Antragsteller hätten keinen Grund für die Anfrage genannt – und offenbarten damit ihre Unkenntnis des Gesetzes. Andere behaupteten einfach, den Antrag aus Gründen der Arbeitsüberlastung nicht bearbeiten zu können (Becker 1995).

Erst als einige Streitfälle um das UIG die Ebene des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) erreichten, führten die Vorgaben des EuGH zu einer bürgerfreundlicheren Gestaltung des deutschen Gesetzes. So verurteilte der EuGH die Praxis der prohibitiven Gebühren und stellte ferner klar, dass es nicht zulässig sei, selbst für Ablehnungsbescheide Gebühren zu erheben, wie bis dahin praktiziert. In der Folge wurde das UIG im Jahr 2001 novelliert und die Gebührenobergrenze von ursprünglich 5.000 Euro auf 500 Euro gesenkt (Schomerus 2002). Allerdings blieb es weiterhin häufige Praxis, den Antragstellern im Falle der Akteneinsicht vor Ort anteilig die Arbeitszeit des Aufsicht führenden Beamten in Rechnung zu stellen, selbst wenn dieser parallel zur Akteneinsicht weiter seiner normalen Arbeit nachging. Erst aufgrund einer neuen EU-Umwelt-informationsrichtlinie, die zum Februar 2005 in Kraft getreten ist, wird nunmehr die Akteneinsicht vor Ort grundsätzlich kostenfrei gestellt.

Die Anwendungspraxis des UIG offenbart, dass mit ausschließlich sektoralen Maßnahmen eine Klimaveränderung in der Verwaltung offenbar nicht zu erreichen ist. Das begrenzt für den Umweltbereich eingeführte Prinzip der Verwaltungsöffentlichkeit steht dafür in zu deutlichem Widerspruch zur prägenden Geheimhaltungstradition. Erschwerend kommt hinzu, dass viele Verwaltungen auf der kommunalen Ebene so selten mit UIG-Anträgen

konfrontiert sind, dass die Gesetzeskenntnis in den Behörden gering ist und bei Anwendungsunsicherheit im Zweifelsfall eher gegen den Transparenzgrundsatz entschieden wird. Schließlich lehrt die UIG-Erfahrung, dass ausgerechnet ein Gesetz, das die Transparenz stärken soll, zu den gut gehüteten Geheimnissen gehört: Wie empirische Untersuchungen zeigen, krankt das UIG in Deutschland auch zehn Jahre nach seinem Inkrafttreten an mangelnder Bekanntheit (Schmillen 2003: 136). Als Folge davon gab es vergleichsweise wenige Anträge, so dass sich auch in der Verwaltung kein routinemäßiger Umgang mit dem Gesetz ausbilden konnte.

7.2. Informationsfreiheitsgesetze der Bundesländer

Die Erfahrungen mit dem UIG und das mühselige Ringen um die Informationsfreiheit auf Bundesebene werfen die Frage auf, unter welchen Rahmenbedingungen es eigentlich zu den bisher vier Landesgesetzen zur Informationsfreiheit gekommen ist. In der Tat zeigt deren Gesetzgebungsgeschichte, dass die Informationsfreiheit in Deutschland eher als Verhandlungsmasse benutzt wurde, denn als Bürgerrecht, das um seiner selbst willen eingeführt worden ist.

Vorreiter war 1998 Brandenburg. Wie bereits erläutert, ist die Informationsfreiheit dort als wichtiges Anliegen der Bürgerrechtsbewegung sogar in der Landesverfassung von 1992 verankert, genießt also einen besonders herausgehobenen Stellenwert. Mit der Aufnahme in die Verfassung hatte sich Brandenburg zwar frühzeitig festgelegt, allerdings sollte es angesichts vieler Bedenken in der Verwaltung sechs Jahre dauern, bis das Akteneinsichtsrecht schließlich Gesetz wurde. Auch auf Bundesebene waren es Bündnis90/Die Grünen, die 1986 und erneut 1997 unter der Regierung Kohl vergeblich einen IFG-Entwurf im Bundestag eingebracht hatten.

1999 folgte schließlich das Bundesland Berlin mit einem eigenen Landesgesetz. Beschlossen wurde es zu Zeiten der großen Koalition in der letzten Sitzung der alten Legislaturperiode. Weil allgemein mit einem Ende der CDU/SPD-Koalition und einer rot-grünen Regierung nach den Wahlen zum Abgeordnetenhaus gerechnet wurde, fand ein IFG-Antrag der Grünen aus dem Jahr 1997 eine Mehrheit – mit den Stimmen von SPD, Grünen und PDS, aber gegen die des Regierungspartners CDU. Die Wahlen brachten dann überraschend eine Fortsetzung der großen Koalition unter Eberhard Diepgen.

Anfang 2000 kam in Schleswig-Holstein ein Landes-IFG zustande, das seine Entstehung ebenfalls einer ungewöhnlichen Wahlarithmetik verdankt: Die SPD unter Ministerpräsidentin Heide Simonis musste damals fürchten, nach der Landtagswahl auf die Stimmen des

Südschleswigschen Wählerverbandes (SSW) angewiesen zu sein, der Vertretung der dänischen Minderheit im Parlament. Um gute Beziehungen bemüht, prüfte die SPD deshalb, welche inhaltlichen Forderungen des potenziellen Partners denn problemlos aufgegriffen werden konnten. Dabei besann sie sich auf den IFG-Entwurf, den der SSW ganz im Sinne der aus Skandinavien bekannten Transparenzverpflichtungen eingebracht hatte. Vor diesem Hintergrund wurde das Landesgesetz dann noch in der alten Legislaturperiode schnell und unaufgeregt verabschiedet.

In Nordrhein-Westfalen als viertem Bundesland trat das IFG im Januar 2002 in Kraft. Vorausgegangen war eine entsprechende Vereinbarung im Koalitionsvertrag der rot-grünen Landesregierung. Handlungsdruck für die Koalitionspartner entstand allerdings erst dadurch, dass die CDU-Opposition wenig später einen ersten Gesetzentwurf präsentiert hatte und damit die Regierung auf ihrem eigenen Terrain vorzuführen drohte. Nach einem Expertenhearing, das eine breite Unterstützung für ein solches Vorhaben aufzeigte, legten die Fraktionen von SPD und Grünen schließlich einen eigenen Entwurf vor, der im Landtag verabschiedet wurde.

Das IFG verdankt seine Existenz in Deutschland somit vor allem dem taktischen Kalkül der Parteien. Ein wahres politisches Anliegen ist es der SPD bisher nicht gewesen. Diese Schlussfolgerung gilt ungeachtet der Tatsache, dass die Erfahrungen mit dem IFG auch aus der Perspektive der Sozialdemokraten überaus positiv sind. So bilanzierte der Innenminister von Nordrhein-Westfalen, Fritz Behrens, im April 2003 auf der Tagung der Bertelsmann Stiftung „Informationsfreiheit und der transparente Staat“ im Rückblick auf ein Jahr Anwendungspraxis in NRW, „dass das Mehr an Demokratie und Transparenz mit dem IFG günstig eingekauft ist“ (Behrens 2003).

Tatsächlich sind die Erfahrungen in den vier Bundesländern mit IFG durchweg positiv. Die Arbeitsüberlastung, mit der aufgrund einer unterstellten Antragsflut immer wieder argumentiert wird, ist nirgendwo eingetreten. In Berlin wurden von Oktober 1999 bis November 2000 lediglich 164 Anträge gestellt, darunter elf von Pressevertretern, so eine Erhebung des Innensenators (Senatsverwaltung für Inneres Berlin 2001). Für das Land Brandenburg erfasst nur die Stadt Potsdam regelmäßig die Zahl der Anträge – und kommt dabei auf 459 Anfragen in den sechs Jahren von März 1998 bis März 2004 (Stadtverwaltung Potsdam 2004). In Nordrhein-Westfalen, dem bevölkerungsreichsten Bundesland, wurden in den Jahren 2002 und 2003 insgesamt 2.177 Anträge gezählt (Innenministerium NRW 2004). Für Schleswig-Holstein hat eine landesweite statistische Auswertung ergeben, dass während der ersten zwei Jahre die meisten der 2.000 Anträge von Bürgern kamen, die völlig plausible Fragen zu Bau- und Planungsvorhaben in ihren Gemeinden hatten. Außerdem ging es z.B. um

die Vergabe von Kindergartenplätzen, die Wirtschaftlichkeit der Kurverwaltung oder die Arbeitsbelastung der Richter am Oberlandesgericht. Die Daten zeigen, dass von einer Überlastung der Ämter oder einer erheblichen Kostensteigerung auch im nördlichsten Bundesland keine Rede sein kann: Die Hälfte der Ämter im Land Schleswig-Holstein erhielt keinen einzigen IFG-Antrag, und bei denen, die Anfragen bekamen, lag die durchschnittliche Antragszahl bei fünf innerhalb von zwei Jahren (Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein 2002). Wer angesichts dieser Werte von einer unzumutbaren Überlastung der Ämter spricht, muss ein äußerst geringes Zutrauen in die Leistungsfähigkeit der deutschen Verwaltung haben.

Als Totschlagargument gegen das IFG wird aufgrund der neuen Zahlenbasis mitunter auch ins Feld geführt, wenn es denn keine Antragsflut geben würde, spräche doch gerade die moderate Nachfrage dafür, dass die Bürger ein solches Gesetz gar nicht vermissen würden. Hierbei bleiben allerdings zwei Aspekte unberücksichtigt: Zum einen müssen Bürgerrechte sich grundsätzlich nicht aus ihrer quantitativen Inanspruchnahme heraus rechtfertigen, sondern stellen einen Wert an sich dar. Auch das Petitions- und das Demonstrationsrecht werden nur von wenigen genutzt, ohne dass deswegen aus Politik oder Verwaltung Stimmen laut werden, eine Kosten-Nutzen-Analyse vorzunehmen. Zum anderen ist wie beim UIG auch beim IFG in Rechnung zu stellen, dass das neue Rechtsprinzip in der Öffentlichkeit noch zu wenig bekannt ist und sich erst allmählich etablieren muss.

Gegenüber dem UIG hat sich als Vorteil erwiesen, dass die Datenschutzbeauftragten in Personalunion als Informationsfreiheitsbeauftragte eine Rolle als Ombudsmann wahrnehmen. Dank ihrer Vermittlung können Konflikte entschärft werden, die ansonsten sofort die Gerichte beschäftigen würden. Vor allem die Behörden selbst machen ausgiebig davon Gebrauch, sich über die Anwendung des IFG beraten zu lassen. Überzogen restriktives Verwaltungshandeln, wie zuvor für das UIG beschrieben, ist bei den Landes-IFG nach den bisher vorliegenden Auswertungen seltener aufgetreten.

7.3. Das Ringen um ein Bundesgesetz

Dass ein IFG auf Bundesebene nur mit Mühe zustande gekommen ist, kann schlüssig aus der Interessenkonstellation erklärt werden, mit der ein solches Reformprojekt konfrontiert ist. Der erste Versuch, einen Gesetzentwurf zu erarbeiten, ging von der Ministerialbürokratie aus. Das federführende Innenministerium legte im Dezember 2000 einen sehr halbherzigen Entwurf vor. Die Vorlage enthielt keinerlei Fristen für die Antragsbearbeitung, zahlreiche schwammige Formulierungen, die von kooperationsunwilligen Behörden zur

Informationsblockade benutzt werden konnten und weitreichende Ausnahmeklauseln, mit denen der Grundsatz der Öffentlichkeit wieder unterlaufen wurde. Dieser unzureichende Entwurf wurde in der anschließenden Ressortabstimmung weiter verwässert. Das Verteidigungsministerium wollte ganz ausgeklammert werden, einschließlich seines zivilen Bereichs, das Finanzministerium verlangte kostendeckende Gebühren und das Wirtschaftsministerium reagierte auf die Lobbyarbeit des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI) und fürchtete um die Weitergabe von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Ein Teilnehmer der Verhandlungsrunden beschrieb den Prozess mit dem Hinweis, dass natürlich jeder für mehr Offenheit sei – nur eben bei den anderen und nicht im eigenen Zuständigkeitsbereich, für den immer ganz besondere Geheimhaltungsgründe reklamiert würden. Der Versuch, dass die Ministerialbürokratie sich aus eigenem Antrieb mehr Transparenz verordnet, war somit zum Scheitern verurteilt. Im Sommer 2002 ergriffen deshalb die Fraktionen von Bündnis 90/Die Grünen und SPD die Initiative, konnten sich vor der Wahl allerdings nicht auf einen gemeinsamen Text verständigen, zumal das Reformprojekt auf Seiten der SPD nur wenige Fürsprecher hat.

In der neuen Legislaturperiode wurde der mühselige Prozess der Ressortabstimmung wieder aufgenommen. Da sich an der Grundkonstellation nichts geändert hatte, war der Stillstand vorprogrammiert. Der Ministerialbürokratie kam dabei zugute, dass es an öffentlichem Druck für das Reformprojekt weitgehend fehlte: In einem politischen Umfeld, in dem die öffentliche Debatte vom Streit um Sozialleistungen geprägt wird, genießt die Stärkung der Bürgerrechte keine Priorität. Die Blockadehaltung des BDI, der nach eigenem Bekunden außer um das Bekanntwerden von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen auch mehr Bürokratie fürchtete, wurde in Zeiten konjunktureller Flaute im Wirtschaftsministerium besonders aufmerksam registriert. Eine „Nachfrage“ nach dem IFG wurde ferner schon dadurch behindert, dass das Rechtsprinzip für die Öffentlichkeit völlig neu ist und auch die bestehenden Landesgesetze wenig bekannt sind. So scheiterte in Nordrhein-Westfalen eine geplante Werbekampagne für das Landes-IFG an einer Haushaltssperre. Schon der Begriff „Informationsfreiheit“ stößt in Deutschland weitgehend auf Unverständnis und erschwert jegliche Kampagne für ein solches Gesetz.

In dieser Situation hat die Journalistenorganisation „Netzwerk Recherche“ die Initiative ergriffen und weitere Verbände für ein zivilgesellschaftliches Bündnis für Informationsfreiheit gewonnen, um einen eigenen Gesetzentwurf samt Begründung auszuarbeiten (Netzwerk Recherche et al. 2004). Anfang April 2004 wurde der Gesetzesvorschlag von Netzwerk Recherche, Deutschem Journalisten-Verband (DJV),

Deutscher Journalistinnen- und Journalisten-Union (dju in ver.di), Transparency International und Humanistischer Union an Bundestagspräsident Wolfgang Thierse übergeben sowie an alle Bundestagsabgeordneten verschickt und in der Bundespressekonferenz der Öffentlichkeit vorgestellt. Die Initiatoren betrachten diesen Vorstoß aus der Zivilgesellschaft heraus als einen Akt demokratischer Notwehr: Nachdem Politik und Verwaltung es nicht geschafft hatten, das Thema voranzubringen, sollte es nunmehr aus der Mitte der Gesellschaft heraus auf die politische Agenda gesetzt werden. Im Juni 2004 startete eine Internet-Kampagne und eine auf Berlin beschränkte Plakat-Kampagne, mit der Unterschriften für die Einführung des IFG gesammelt wurden, unterstützt von prominenten Erstunterzeichnern, die sich für das Reformprojekt aussprachen.

Bestärkt durch den Druck der Verbände und eine vermehrte Presseberichterstattung zum Thema, die durch die Beteiligung von allein drei Journalistenorganisationen befördert wurde, arbeiteten die Koalitionsfraktionen einen neuen IFG-Entwurf aus (Bundestagsdrucksache 15/4493), der schließlich im Dezember 2004 in erster Lesung im Bundestag beraten wurde. Wie groß der Widerstand gegen das Gesetz nach wie vor war, offenbarte sich in der Woche der Bundestagsdebatte dadurch, dass das Kanzleramt wenige Tage vor der Plenarsitzung die Fraktionen schriftlich aufforderte, die Gesetzesberatung wieder von der Tagesordnung des Bundestages herunter zu nehmen. Auch Innenminister Schily ließ verlauten, dass ihm der vorliegende Entwurf zu weit ginge, obwohl sein Ressort in sämtliche Beratungen eingebunden gewesen war. Die Fraktionen gaben diesem Druck allerdings nicht nach und vermieden dadurch einen drohenden Gesichtsverlust. Der Entwurf aus dem Dezember 2004 geht in der Tat über die erste Vorlage von 2000 hinaus, etwa durch die Aufnahme von Bearbeitungsfristen. Allerdings ist er gleichzeitig gekennzeichnet durch etliche Zugeständnisse an die Bedenken der Ministerien: Der umfangreichste Paragraph ist derjenige, der die Ausnahmetatbestände vom Grundsatz der Öffentlichkeit regelt, so dass die Gefahr besteht, dass das eigentliche Gesetzesanliegen wieder ausgehöhlt werden könnte. Durch seine zahlreichen, noch dazu breit formulierten Ausnahmeklauseln fällt der Entwurf deutlich hinter den Standard zurück, den die Landes-IFG gesetzt haben. Er zeigt durch seinen Kompromisscharakter, wie entschieden der Widerstand aus der Verwaltung und der Wirtschaft gewesen ist.^{††}

^{††} Eine detaillierte Kritik des Gesetzentwurfs aus der Perspektive der zivilgesellschaftlichen Unterstützer ist der Stellungnahme von Netzwerk Recherche, Deutschem Journalisten-Verband, Deutscher Journalistinnen- und Journalisten-Union, Transparency International und Humanistischer Union für die Anhörung des Bundestags-Innenausschusses zu entnehmen; vgl. Innenausschuss 2005, Drucksache 15/49196e.

Als Folge einer Sachverständigenanhörung des Bundestagsinnenausschusses im März 2005 (Innenausschuss 2005) konnten noch einige kleine Verbesserungen am Gesetzentwurf durchgesetzt werden. So wurden einige Ausnahmeklauseln präzisiert und die zunächst geplante Befristung des Gesetzes, die nach fünf Jahren ein automatisches Auslaufen vorsah, wurde wieder gestrichen. Als Zugeständnis an die nach wie vor mauernde Verwaltung wurde schließlich aber auch die Antwortfrist, die zunächst bei vier Wochen gelegen hatte, zu einer unverbindlichen Soll-Bestimmung abgeschwächt (Bundestagsdrucksache 15/5606).

Wie umstritten das Reformprojekt trotz seiner an die Interessen der Verwaltung angepassten Ausführungsbestimmungen bis zum Schluss blieb, zeigt sich daran, dass auch die zweite und dritte Lesung im Bundestag nicht problemlos zustande kam: Kurzfristig wurde die Gesetzesberatung im Mai 2005 aufgrund einer Last-Minute-Intervention der Krankenkassen wieder von der Tagesordnung des Bundestages herunter genommen. Die Kassen hatten sich an den Gesundheitsausschuss gewandt und behauptet, es drohe die Gefahr, dass sie als Körperschaften des öffentlichen Rechts gezwungen sein könnten, Patienteninformationen und sensible Geschäftsdaten zu veröffentlichen. Diese Befürchtung entbehrte zwar sachlich jeder Grundlage, sie führte aber zu einer überraschenden Verschiebung der Gesetzesberatung. Da die Krankenkassen frühere Möglichkeiten, sich zu äußern, hatten verstreichen lassen, drängt sich der Verdacht auf, dass mit einer kurzfristigen Intervention über die einflussreichen Gesundheitspolitiker letztlich das Reformvorhaben an sich blockiert werden sollte. Diese Lobbybemühungen waren insofern höchst geschickt, als jeder dem Anliegen der Krankenkassen, Patientendaten zu schützen, nur zustimmen konnte. Dass vom IFG allerdings keinerlei Offenbarungspflichten in der unterstellten Richtung ausgingen, war nur wenigen Experten bekannt und konnte in der Kürze der Zeit nicht hinreichend schnell klargestellt werden.

Die Verschiebung der weiteren Gesetzesberatung gewann im Folgenden an zusätzlicher Brisanz, weil der Ausgang der Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen zur Ankündigung einer vorgezogenen Neuwahl des Bundestages führte, noch bevor das IFG seine zweite und dritte Lesung erlebt hatte. Zeitweilig war damit fraglich, ob das Projekt überhaupt noch weiter verfolgt werden sollte. Bestärkt durch den Druck der Journalistenverbände und anderer zivilgesellschaftlicher Gruppen konnten sich dann die IFG-Befürworter in den Regierungsfractionen durchsetzen: Das IFG wurde im Juni 2005 in zweiter und dritter Lesung mit den Stimmen von SPD und Grünen, bei Enthaltung der FDP und der PDS sowie gegen die Stimmen der Union verabschiedet. Das Gesetz passierte schließlich auch noch die letzte Sitzung des Bundesrates vor der Sommerpause. In der Länderkammer scheiterte der Versuch

der Unionsparteien, das IFG an den Vermittlungsausschuss zu überweisen, an der Stimmenthaltung der Liberalen. Wäre es zum Verweis an den Vermittlungsausschuss gekommen, hätte dies das Ende des Gesetzes bedeutet, da die Beratung dann nicht in der verkürzten Legislaturperiode hätten abgeschlossen werden können. Die letzten Meter des Gesetzgebungsverfahrens erwiesen sich als echte Zitterpartie, weil die Haltung der Liberalen bis zum Schluss unklar war: Auf Landesebene hegten führende FDP-Politiker deutlich weniger Sympathien für das IFG als es die Bundespartei bekundet hatte. Das schwarz-gelb regierte Baden-Württemberg trat bei einer vorbereitenden Sitzung der Innenminister sogar als Unterstützer des bayerischen Antrags auf Einberufung des Vermittlungsausschusses auf. In dieser Situation griffen erneut die Verbände, die sich für das IFG stark machten, in das Geschehen ein: Sie erinnerten die FDP öffentlich daran, dass ein Scheitern des IFG nicht mit der Neupositionierung der Liberalen als Bürgerrechtspartei vereinbar sein würde. Ferner räumten sie in Lobbygesprächen die Fehlinformationen über das IFG aus, von denen einige FDP-Landespolitiker aufgrund der Kampagne der Gegenseite ausgingen. Schließlich machten sie deutlich, dass ein IFG in einer Regierung mit der CDU nicht durchsetzbar sein würde, so dass die Liberalen keinesfalls argumentieren könnten, später selber ein „verbessertes Gesetz“ vorlegen zu wollen. Diese Argumente führten schließlich dazu, dass sich die stellvertretenden Ministerpräsidenten der von der FDP mitregierten Länder auf eine Stimmenthaltung im Bundesrat verständigten.

Der Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens wurde hier so ausführlich geschildert, weil er die Widerstände nochmals offenbart, mit denen das Prinzip der Informationsfreiheit in Deutschland zu kämpfen hat. Bis zum Schluss war das Verfahren durch Störmanöver einer breiten Ablehnungsfront beeinträchtigt. Ferner sahen sich am Ende die zivilgesellschaftlichen Gruppen genötigt, für eine Gesetzesvorlage zu streiten, die sie eigentlich als nicht weitgehend genug bewerteten, zu der es aber bei realistischer Einschätzung der politischen Kräfteverhältnisse keine Alternative gab.

8. Fazit und Ausblick: Verwaltungstransparenz braucht eine Lobby

Im internationalen Vergleich ist die Rückständigkeit Deutschlands bei der Verwaltungstransparenz offenkundig. Sie ist ein Erbe obrigkeitsstaatlicher Tradition und konnte als Teil der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums bis heute weitgehend unangefochten überdauern. Dieses Beharrungsvermögen des Amtsgeheimnisses spiegelt die Dominanz eines Staatsverständnisses, das von einem Gegensatz von Staat und Gesellschaft ausgeht. Anders als z.B. in den USA, wo das *public right to know* in selbstverständlicher

Form auch einen direkten Kontrollanspruch des Bürgers gegenüber der Verwaltung anerkennt, herrscht in Deutschland eine Sichtweise vor, bei der die demokratische Kontrolle der Verwaltung nicht der Öffentlichkeit zugeschrieben wird, sondern allein der Staatsaufsicht. Sie wird nach dem traditionellen Verständnis zum einen über das Rechtsstaatsprinzip gewährleistet, das die Verwaltung an vom Parlament verabschiedete Gesetze bindet. Zum anderen ist die Regierung als Spitze der hierarchischen Verwaltung dem Parlament verantwortlich. Dieses Leitbild, das heutigen Partizipationsansprüchen und Legitimationserfordernissen nicht mehr gerecht werden kann, wird erst allmählich durch neuere Konzeptionen überwunden.

Über historische Gründe hinausgehend ist die Rückständigkeit Deutschlands bei der Informationsfreiheit vor allem daraus zu erklären, dass es in der Bundesrepublik nur eine schwache Lobby für mehr Behördentransparenz gibt: Die Parteien haben nur solange ein Interesse daran, den Informationsvorsprung der Exekutive auszugleichen, wie sie sich in der Opposition befinden und nicht unmittelbar auf den Verwaltungsapparat zugreifen können. Die Verwaltung selbst ist beim Thema Informationsfreiheit eindeutig Partei und neigt überwiegend dazu, sich weiterhin abzuschotten und lästiger Kontrolle von außen zu entziehen. Die zähe Debatte um ein IFG auf Bundesebene illustriert diese Interessenlage insofern, als die Ministerialbürokratie die Vorbereitung eines Transparenzgesetzes systematisch blockiert hat. Erst als die Fraktionen von SPD und Grünen die Gesetzgebungsarbeit in die eigene Hand genommen haben, konnte dieses Reformprojekt vorangebracht werden. Selbst dafür bedurfte es aber wiederholter Anläufe und eines verstärkten Drucks von außen, der schließlich durch eine Kampagne mehrerer Organisationen aus der Zivilgesellschaft entstand. Die Gesetzgebungsgeschichte in den vier Bundesländern wiederum zeigt, dass die Informationsfreiheit auch dort nicht wegen ihrer demokratiethoretischen Bedeutung eingeführt wurde, sondern weil sie als Gegenstand politischer Verhandlungsmasse in einer bestimmten Konstellation durchsetzbar war.

Betrachtet man die Positionierung der deutschen Parteien, so wird deutlich, dass nur die Grünen sich eindeutig für ein IFG aussprechen. Alle vier Landesgesetze sind unter grüner Beteiligung zustande gekommen. Die SPD verhält sich hier weitaus zögerlicher, befindet sich allerdings in einer Zwickmühle: Einerseits propagiert sie den „aktivierenden Staat“ und eine Verwaltungsmodernisierung, bei der es offenkundig nicht mehr hinnehmbar ist, den Bürgern die Rolle der Bittsteller zuzuweisen und ihnen die Informationen vorzuenthalten, die eine sinnvolle politische Partizipation überhaupt erst ermöglichen. Sie bekennt sich in ihrem Grundsatzprogramm und in beiden Koalitionsvereinbarungen mit den Grünen zur

Informationsfreiheit. Andererseits genießt das Projekt in der SPD keine Priorität und wurde auf Bundesebene aufgrund von Eigeninteressen aus den SPD-geführten Ressorts wie Wirtschaft, Finanzen, Verteidigung oder Inneres heftig attackiert. Überdies beugte sich das Kanzleramt dem Druck aus der Wirtschaft, die unter Hinweis auf eine erhöhte Staatsquote und die angebliche Gefährdung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen Lobbyarbeit gegen das IFG betrieb. Die FDP spricht sich auf Bundesebene zwar prinzipiell für ein IFG aus, war aber schon aus parteitaktischen Gründen nicht gewillt, ein Reformprojekt von Rot-Grün aktiv mitzutragen. Für die Unionsparteien ergibt sich das Problem, dass ein deutliches Plädoyer gegen Transparenz politisch nicht opportun erscheint. Allerdings widersprechen die partizipatorischen und direktdemokratischen Ansätze, die mit dem IFG einhergehen, dem Staatsverständnis der Unionsparteien (Bruch 2004: 170). Die CSU hat sich deshalb im Bundestag deutlich gegen das IFG positioniert, während die Rednerin der CDU erklärte, das Grundanliegen der Reform zwar zu begrüßen, gleichzeitig aber forderte, den Informationszugang von einem nachweisbaren Interesse abhängig zu machen – was bekanntlich dem Prinzip der Informationsfreiheit widerspricht und damit letztlich das ganze Vorhaben infrage stellt, ohne dies offen auszusprechen (Plenarprotokoll 15/149).

Auffällig ist, dass die positiven Erfahrungen aus dem Ausland und in den vier deutschen Bundesländern mit IFG kaum Auswirkungen auf die Debatte um ein IFG auf Bundesebene gehabt haben. So ist empirisch eindeutig belegbar, dass es nirgendwo zur immer wieder zitierten Lahmlegung der Ämter, zu massiven Kostensteigerungen oder zum Verrat von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gekommen ist. Dass diese Gegenargumente bis zum Schluss von den IFG-Skeptikern bemüht wurden, obwohl sie so eindeutig durch die Gesetzespraxis als unbegründet widerlegt sind, legt den Verdacht nahe, dass es sich um pragmatische Hilfsargumente handelt. Sie werden von denjenigen angeführt, die das Prinzip der Verwaltungstransparenz grundsätzlich ablehnen, dies aus politischen Opportunitätsgründen aber nicht einräumen möchten, weil eine klare Positionierung gegen mehr Transparenz aus Politikersicht nicht öffentlichkeitswirksam ist.

Die oben beschriebene Konstellation macht verständlich, warum politische Skandale in vielen Ländern entscheidend dazu beigetragen haben, die Informationsfreiheit einzuführen oder wie in den USA ein bestehendes mangelhaftes Gesetz zu verbessern: Durch die Publizitäts- und Mobilisierungswirkung eines politischen Skandals werden die politischen Handlungsträger so weit unter Druck gesetzt, dass sie ihre Legitimation am ehesten durch politische Zugeständnisse wieder herstellen können. Dieser Effekt war in Deutschland bei der Debatte über die mangelnde Transparenz bei Nebeneinkünften von Abgeordneten zu

beobachten. Das Informationsfreiheitsgesetz konnte von dieser Diskussion profitieren, obwohl es mit dem Thema Nebeneinkünfte gar nichts zu tun hat. Der Verlauf der Debatte um das IFG zeigt, dass die Öffentlichkeit ein wichtiger Faktor bei der Durchsetzung von Informationsfreiheit ist. Zivilgesellschaftliche Organisationen sind deshalb nicht nur Nutznießer der Informationsfreiheit, sie sind auch im Vorfeld schon als Akteure gefordert, um den Abschied vom Amtsgeheimnis durch politischen Druck zu befördern.

Literatur- und Quellenverzeichnis:

- Access to Information (2002): Making it Work for Canadians. Report of the Access to Information Review Task Force, URL: <http://www.atirtf-geai.gc.ca/accessReport-e.pdf>
- Albers, Marion (2004): Verfassungsrechtliche Grundlagen einer transparenten Verwaltung. In: Bettina Sokol (Hrsg.): Sommersymposium Informationsfreiheit, Düsseldorf: 31 – 50.
- American Civil Liberties Union (ACLU) (2004): U.S. Marines Engaged in Mock Executions of Iraqi Juveniles and Other Forms of Abuse, Documents Obtained by ACLU Reveal; URL: <http://www.aclu.org/SafeandFree/SafeandFree.cfm?ID=17206&c=206>
- Banisar, David (2004): Freedom of Information and Access to Government Record Laws around the World, URL: http://www.freedominfo.org/survey/global_survey2004.pdf
- Becker, Stefan (1995): Das Schweigen der Ämter. In: Öko-Test, Nr. 8/1995: 31 – 39.
- Behrens, Fritz (2003): Informationsfreiheit – Erfahrungen aus Nordrhein-Westfalen. Unveröffentlichte Rede bei der Tagung der Bertelsmann Stiftung „Informationsfreiheit und der transparente Staat“ am 8. April 2003 im GTZ-Haus Berlin.
- Blanton, Thomas (2002): The World’s Right to Know. In: Foreign Policy, Juli/August 2002: 50 – 58.
- Bruch, Christoph (2004): Informationsfreiheit international. In: Thomas Hart/Caroline Welzel/ Hansjürgen Garstka (Hrsg.): Informationsfreiheit. Die „gläserne Bürokratie“ als Bürgerrecht?, Bielefeld 2004: 131 – 277.
- Bugdahn, Sonja (2001): Developing Capacity Against Tradition: The Implementation of the EU Environmental Information Directive in Germany, Great Britain and Ireland, Dissertation am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz.
- Bundestagsdrucksache 15/4493 (2004): Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen: Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG); URL: <http://dip.bundestag.de/btd/15/044/1504493.pdf>
- Bundestagsdrucksache 15/6506 (2005): Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen: Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG); URL: <http://dip.bundestag.de/btd/15/056/1505606.pdf>

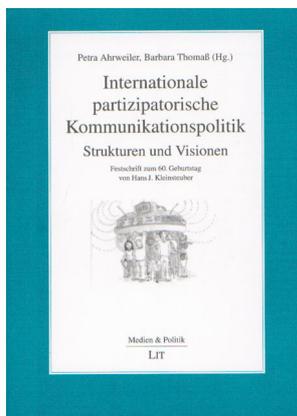
- Fanaroff, Bernie (2004): Informationsfreiheit aus südafrikanischer Sicht. In: Thomas Hart/Caroline Welzel/Hansjürgen Garstka (Hrsg.): Informationsfreiheit. Die „gläserne Bürokratie“ als Bürgerrecht?, Bielefeld 2004: 53 – 69.
- Fuchs, Meredith/Barbara Elias/Daniel Lopez/Thomas Blanton (2004): The Freedom of Information Act on its 38th birthday; URL: <http://www.gwu.edu/%7Eensarchiv/news/20040704/index.htm>
- Gerhards, Jürgen (1998): Öffentlichkeit. In: Otfried Jarren, Ulrich Sarcinelli, Ulrich Saxer (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft, Opladen: 268 – 274.
- Government Accounting Office/GAO (2002): Update on Freedom of Information Act Implementation Status, Washington; URL: <http://www.gao.gov/new.items/d04257.pdf>
- Hölscher, Lucian (1979): Öffentlichkeit und Geheimnis. Eine begriffsgeschichtliche Untersuchung zur Entstehung von Öffentlichkeit in der frühen Neuzeit, Stuttgart.
- Ibler, Martin (2002): Zerstören die neuen Informationsfreiheitsgesetze die Dogmatik des deutschen Verwaltungsrechts? In: Carl-Eugen Eberle, Martin Ibler, Dieter Lorenz (Hrsg.): Der Wandel des Staates vor den Herausforderungen der Gegenwart. Festschrift für Winfried Brohm zum 70. Geburtstag, München: 405 – 419.
- Information Commissioner of Canada (2003): Annual Report Information Commissioner 2002 – 2003, Ottawa; URL: http://www.infocom.gc.ca/reports/pdf/oic02_03E.pdf
- Informationsfreiheitsgesetz (2005): Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz-IFG) vom 5. September 2005. In: Bundesgesetzblatt, Jg. 2005, Teil 1, Nr. 57 v. 13. September 2005: 2722-2724; URL: http://www.federalregister.de/2005/09/13/BGBlI_2005_2722-2724
- Innenausschuss des Deutschen Bundestages/Protokoll 15/58 (2005): Protokoll der 58. Sitzung, Öffentliche Anhörung von Sachverständigen zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen: Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG), Berlin, 14. März 2005; URL: http://www.bundestag.de/parlament/gremien15/a04/oeffentliche_anhoerungen/anhoerungen_8/protokoll.pdf
- Innenausschuss des Deutschen Bundestages/Drucksache 15/49196e (2005): Manfred Redelfs: Stellungnahme für die Sachverständigenanhörung zum Informationsfreiheitsgesetz, für die Organisationen Netzwerk Recherche, Deutscher Journalisten-Verband, Deutsche Journalistinnen- und Journalisten-Union, Transparency International, Humanistische Union, Berlin, 14. März 2005; URL: http://www.bundestag.de/parlament/gremien15/a04/oeffentliche_anhoerungen/anhoerungen_8/stellungnahmen/Stellungnahme_7.pdf
- Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2004) : Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen. Bericht über die Auswirkungen des Gesetzes (Evaluierung). 1. Januar 2002 bis 31. Dezember 2003; URL: http://www.im.nrw.de/pub/pdf/ifg_evaluierung.pdf
- Kleinsteuber, Hans J. (2000): Öffentlichkeit und öffentlicher Raum. In: Werner Faulstich, Knut Hickethier (Hrsg.): Öffentlichkeit im Wandel. Neue Beiträge zur Begriffsklärung, Bardowick: 34 – 47.

- Kloepfer, Michael (Hrsg.) (2003): Die transparente Verwaltung. Zugangsfreiheit zu öffentlichen Informationen, Berlin.
- Kristof, Nicholas D. (2000): A Master of Bipartisanship with no taste for details. In: New York Times vom 16. Oktober 2000: A1.
- Küppers, Peter (1994): Beschwerde bei der EG-Kommission wegen Nichteinhaltung der Umweltinformationsrichtlinie zeigt Erfolg. In: Koordinationsstelle Genehmigungsverfahren (KGV), KGV-Rundbrief, hrsg. vom Öko-Institut, Nr. 3/94: 20-21.
- National Security Archive/NSA (2004): FOIA in the News. 38 Noteworthy Articles made possible by FOIA in 2003 – 2004; URL: <http://www.gwu.edu/%7Eensarchiv/nsa/foia/stories.htm>
- Netzwerk Recherche/Deutscher Journalisten-Verband/Deutsche Journalistinnen- und Journalisten-Union/Humanistische Union/Transparency International (Hrsg.) (2004): Entwurf für ein Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG), Berlin; URL: <http://www.netzwerkrecherche.de/html/ifg-start.htm>
- Partsch, Christoph (2002): Die Freiheit des Zugangs zu Verwaltungsinformationen. Akteneinsichtsrecht in Deutschland, Europa und den USA, Köln.
- Plenarprotokoll 15/149 des Deutschen Bundestages (2004), Berlin, 17. Dezember 2004.
- Plessner, Helmuth (1959): Die verspätete Nation. Über die politische Verführbarkeit bürgerlichen Geistes, Stuttgart.
- Prince William County (2005): eProcurement. Recurring Annual Contracts; URL: <http://www.pwcgov.org/finance/purchasing/recurring1.asp>
- Redelfs, Manfred (1996): Investigative Reporting in den USA. Strukturen eines Journalismus der Machtkontrolle, Opladen.
- Redelfs, Manfred (2003): Umweltschutz durch Informationszugang: Erfahrungen mit dem Umweltinformationsgesetz (UIG). In: Michael Kloepfer (Hrsg.): Die transparente Verwaltung. Zugangsfreiheit zu öffentlichen Informationen, Berlin: 85 – 107.
- Rohde-Liebenau, Björn (2003): Korruptionsprävention durch Informationszugang. In: Michael Kloepfer (Hrsg.): Die transparente Verwaltung. Zugangsfreiheit zu öffentlichen Informationen, Berlin: 109 – 122.
- Schmillen, Markus (2003): Das Umweltinformationsrecht zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Rechtliche und praktische Probleme des Umweltinformationsgesetzes unter Einbeziehung der UIG-Novelle und der neuen Umweltinformationsrichtlinie, Berlin.
- Schoch, Friedrich/Michael Kloepfer (2002): Informationsfreiheitsgesetz (IFG-ProfE). Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Berlin.
- Schomerus, Thomas (2002): Umweltinformationskostenverordnung. In: Thomas Schomerus/Christian Schrader/Bernhard W. Wegener: Umweltinformationsgesetz. Handkommentar, 2. Auflage, Baden-Baden: 341 – 346.
- Schomerus, Thomas/Christian Schrader/Bernhard W. Wegener (1995): Umweltinformationsgesetz. Kommentar, 1. Auflage, Baden-Baden.

- Senatsverwaltung für Inneres (2001): Auswertung der landesweiten Umfrage zum Gesetz zur Förderung der Informationsfreiheit im Land Berlin (unveröffentlichte Untersuchung).
- Stadtverwaltung Potsdam (2004): Statistische Übersicht über die gestellten Anträge auf Akteneinsicht in der Stadtverwaltung Potsdam für den Zeitraum vom 20.03.1998 bis zum 31.03.2004 (unveröffentlichte Statistik).
- Swanström, Kjell (2004): Schweden: Die Kultur der Offenheit – Informationszugang als wirksames Mittel zur Kontrolle der öffentlichen Machtausübung. In: Thomas Hart/Carolin Welzel/Hansjürgen Garstka (Hrsg.): Informationsfreiheit. Die „gläserne Bürokratie“ als Bürgerrecht? Bielefeld: 71 – 83.
- Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein (2002): Umsetzung des Schleswig-Holsteinischen Informationsfreiheitsgesetzes, Kiel, 27. Juni 2002; URL: <http://www.datenschutzzentrum.de/download/ifgerh.pdf>
- United States Department of Justice/USDOJ (2004): FOIA Amended by Intelligence Authorization Act, URL: <http://www.usdoj.gov/oip/foiapost/2002foiapost38.htm>
- Weber, Max (1980): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. Fünfte Auflage, Tübingen.
- Wegener, Bernhard W. (2004): Die Geschichte der Informationsfreiheit. In: Bettina Sokol (Hrsg.): Symposium Informationsfreiheit, Düsseldorf: 5 – 30.
- Welcker, Carl (1848): Öffentlichkeit. In: Carl von Rotteck/Carl Welcker (Hrsg.): Staatslexikon, Zehnter Band, Altona: 246 – 282.
- Winter, Gerd (Hrsg.) (1990): Öffentlichkeit von Umweltinformationen. Europäische und nordamerikanische Rechte und Erfahrungen, Baden-Baden.

Die Internet-Quellen geben den Stand vom Juli 2005 wieder.

Der Text wurde ursprünglich abgedruckt in (Seite 201-239):



Petra Ahrweiler, Barbara Thomaß (Hg.)

**Internationale partizipatorische Kommunikationspolitik
Strukturen und Visionen.**

Festschrift zum 60. Geburtstag von Hans J. Kleinsteuber

LIT-Verlag, Reihe: Medien & Politik

Bd. 29, 2005, 248 S., 19.90 EUR, br., ISBN 3-8258-9135-6