

**Die Öffentlichkeit staatlichen Handelns:  
Freedom of Information (FOI) auch in  
der Bundesrepublik Deutschland?**

Hausarbeit im Hauptfach Politikwissenschaft (Magister-Studium)

an der FernUniversität Hagen

von

Monica Broschard

Stand: 21.03.2001

URL: <ftp://ftp.zew.de/mbr/polha-foi-0103.pdf>

E-Mail: [broschard@zew.de](mailto:broschard@zew.de)

FernUniversität - Gesamthochschule Hagen  
Institut für Politikwissenschaft  
LG Politikfeldanalyse und Verwaltungswissenschaft  
Prof. Dr. Roland Czada

Betreuer: Priv. Doz. Dr. Jörg Bogumil

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Gegenstand und Fragestellung der Arbeit</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Begriffsbestimmung</b>	<b>2</b>
2.1	Das Prinzip des Freedom of Information (FOI)	2
2.2	Die Struktur von Freedom-of-Information-Gesetzen	3
<b>3</b>	<b>Beispiele für FOI-Regelungen außerhalb Deutschlands</b>	<b>4</b>
3.1	USA	5
3.2	Mitgliedstaaten der Europäischen Union	6
3.3	Organe der Europäischen Union	7
<b>4</b>	<b>Ein allgemeines Informationszugangsgesetz in Deutschland?</b>	<b>8</b>
4.1	Derzeitige Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland	8
4.1.1	Beschränkte Akteneinsicht für Verfahrensbeteiligte	9
4.1.2	Allgemeines Einsichtsrecht bei Umweltinformationen	9
4.2	Diskussion und Initiativen auf Bundesebene	10
4.2.1	Bürgerrechtsbewegungen	10
4.2.2	Parteipolitik	11
4.2.2.1	Gemeinsame Verfassungskommission von Bund und Ländern (1993)	12
4.2.2.2	Gesetzentwurf der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen (1997)	13
4.2.2.3	Koalitionsvereinbarung von SPD und Bündnis 90/Die Grünen (1998)	13
4.3	Informationsfreiheitsgesetze auf Landesebene	14
4.3.1	Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz in Brandenburg (1998)	15
4.3.2	Berliner Informationsfreiheitsgesetz (1999)	17
4.3.3	Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (2000)	18
4.4	Deutschlands Probleme mit dem FOI-Prinzip	19
4.4.1	Befürchtungen und Gegenargumente	19
4.4.2	Verwaltungstradition und politische Kultur	21
<b>5</b>	<b>Fazit und Ausblick</b>	<b>24</b>
<b>6</b>	<b>Anhang</b>	<b>27</b>
6.1	Chronologie der weltweiten Freedom-of-Information-Regelungen	27
6.2	Beispiele für Internet-Portale zum Freedom of Information	27
<b>7</b>	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>28</b>
<b>8</b>	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>29</b>

# 1 Gegenstand und Fragestellung der Arbeit

Seit Mitte des 20. Jahrhunderts setzt sich das Prinzip des Freedom of Information (FOI) und damit der Gedanke des freien Zugangs zu Regierungs- und Verwaltungsinformationen in vielen demokratischen Staaten durch. Einige Nationen, allen voran Schweden, können sogar auf eine noch längere Tradition der Öffentlichkeit staatlichen Handelns zurückblicken.<sup>1</sup> Die inzwischen zahlreichen nationalen Informationsfreiheitsgesetze und die zahllosen Internet-Seiten<sup>2</sup> mit Linksammlungen und weitergehenden Informationen<sup>3</sup> zu Fragen des Freedom of Information verdeutlichen, daß diese Thematik weltweit diskutiert wird und weiterhin aktuell ist.

Im Gegensatz zu den meisten westlichen Ländern existiert jedoch in der Bundesrepublik Deutschland bisher kein gesetzlich verankertes allgemeines Zugangsrecht zu Informationen des öffentlichen Sektors. Da ein solches Informationsrecht aber inzwischen weltweit als wesentliches Element einer modernen Demokratie und der häufig zitierten Informationsgesellschaft angesehen wird, stellt sich die Frage, ob die Bundesrepublik in diesem Bereich – wie vielfach behauptet wird – tatsächlich den internationalen Anschluß verpaßt hat. Diese Frage soll nun in der vorliegenden Arbeit untersucht werden.

Als Grundlage wird dafür zunächst das Prinzip des Freedom of Information näher erläutert (Kapitel 2.1) und die international verbreitete Struktur von Freedom-of-Information-Gesetzen dargestellt (Kapitel 2.2). Außerdem werden konkrete Beispiele für internationale FOI-Regelungen aufgeführt (Kapitel 3) und dabei besonders die in der deutschen Auseinandersetzung mit dem FOI-Prinzip häufig als Vorbild genannten Gesetze in den USA (Kapitel 3.1) und in Schweden (Kapitel 3.2) betrachtet. Ein kurzer Verweis auf die Umsetzung des FOI-Prinzips durch die Europäische Union (Kapitel 3.3) soll schließlich als weitere Hintergrundinformation zum europäischen Kontext der gegenwärtigen Diskussion in der Bundesrepublik dienen. Der Schwerpunkt der Arbeit folgt dann in Kapitel 4, das die deutsche Situation im Hinblick auf das Prinzip des Freedom of Information analysiert. Dafür werden in einem ersten Schritt die bereits in der Bundesrepublik vorhandenen Informationszugangsrechte angesprochen (Kapitel 4.1). In einem zweiten Schritt folgt daraufhin die eingehende Untersuchung der Diskussion über ein Informationsfreiheitsgesetz auf Bundesebene und

---

<sup>1</sup> Eine chronologische Übersicht über die Verbreitung von FOI-Regelungen zeigt Anhang 6.1.

<sup>2</sup> Einige Beispiele für Internet-Portale zum FOI-Thema sind in Anhang 6.2 aufgeführt.

<sup>3</sup> Es existiert beispielsweise sogar eine Mailingliste, die sich mit Freedom of Information in Europa befaßt, siehe [EFIL].

der entsprechenden parteipolitischen Initiativen (Kapitel 4.2). Als dritter Teil der Analyse wird schließlich die Landesebene behandelt, weil in jüngster Zeit drei Bundesländer Informationsfreiheitsgesetze im Sinne des Freedom of Information realisiert haben (Kapitel 4.3). In Umkehrung der klassischen Policy-Frage "*what governments do and why they do it*" geht Kapitel 4.4 schließlich auf die Frage ein, warum jedoch die Bundes- und die meisten Landesregierungen bisher fast nichts getan haben, um auch in Deutschland das Prinzip des Freedom of Information gesetzlich zu verankern.

Zum Abschluß dieser Einleitung sei noch auf die für diese Arbeit ausgewertete Literatur und einen formalen Aspekt der Zitierweise hingewiesen. Die Ausführungen dieser Arbeit stützen sich, sofern nicht anders angegeben, im wesentlichen auf die im Literaturverzeichnis genannten Primärquellen, d. h. insbesondere auf die Gesetzestexte und die sonstigen Bundestags- und Bundesratsdrucksachen. Innerhalb des Textes wird auf alle im Literaturverzeichnis aufgelisteten Materialien durch eckige Klammern verwiesen, z. B. [Meier 1999, S. 7]. Im Gegensatz zu Literaturangaben in runden Klammern – dies betrifft Gesetzestexte, z. B. (Art. 5 GG) – dienen die Verweise in eckigen Klammern gleichzeitig als Links (=Verknüpfungen), mit denen in der elektronischen Version dieser Arbeit<sup>4</sup> direkt zur entsprechenden bibliographischen Angabe im Literaturverzeichnis gesprungen werden kann.<sup>5</sup>

## 2 Begriffsbestimmung

### 2.1 Das Prinzip des Freedom of Information (FOI)

In vielen Staaten der westlichen Welt ist das Prinzip des Freedom of Information (FOI) ein wichtiger Bestandteil der jeweiligen Informationspolitik [Blackstock/Oppenheim 1999, S. 249]. Dieses Prinzip besagt, daß Regierungs- und Verwaltungsinformationen (Akten, Dokumente etc.) für jedermann frei zugänglich sein müssen.<sup>6</sup> Die Offenlegung derartiger Informationen soll beim FOI-Prinzip die Regel darstellen, die Geheimhaltung der Informationen dagegen eine Ausnahme sein. Nicht der Informationssuchende muß sein Interesse an bestimmten Behördenunterlagen begründen,

---

<sup>4</sup> Die elektronische Version der vorliegenden Arbeit ist im Internet als PDF-Dokument verfügbar.

<sup>5</sup> Zum Anzeigen des PDF-Dokuments wird die Software "Acrobat Reader" benötigt (ab Version 4.x ist die genannte Link-Funktion integriert), die im Internet kostenlos unter <http://www.adobe.de> geladen werden kann.

<sup>6</sup> Es werden zwei Arten des Zugangs unterschieden: Einsichtnahme und Auskunft. Zugang bedeutet demnach allgemein die Möglichkeit, sich Informationen aus den Behördenunterlagen durch Einsicht selbst zu beschaffen oder diese Informationen durch Auskunft der Behörden zu erhalten.

um Zugang zu diesen zu erhalten, sondern der Staat muß darlegen,<sup>7</sup> warum in den Ausnahmefällen spezielle Informationen oder ganze Informationsbereiche vor der Öffentlichkeit geheimzuhalten sind [vgl. [Kuhlen 1999](#), Punkt 3].

Im deutschen Sprachgebrauch wird für das Prinzip des Freedom of Information meist die direkte Übersetzung "Informationsfreiheit" verwendet. Jedoch auch der – den eigentlichen Sinn des Prinzips treffendere – Ausdruck "Informationszugangsrecht" oder die früher in Deutschland übliche Bezeichnung "Akteneinsichtsrecht", sind gebräuchliche Synonyme für den international verwendeten Begriff des Freedom of Information.

Die Wurzeln dieses Prinzips reichen weit zurück. Als Ursprung für die konkrete Bezeichnung "Freedom of Information" wird jedoch in der Literatur häufig eine Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen aus dem Jahr 1946 genannt, die die Bedeutung der Informationsfreiheit – *"hier in einem umfassenden Sinn verstanden"* [[Langer 1992](#), S. 39] – als Menschenrecht wie folgt betont: *"Freedom of Information is a fundamental human right and is the touchstone for all the freedoms by which the United Nations is consecrated; Freedom of Information implies to gather, transmit and publish news anywhere and everywhere without fetters"* [[Resolution 1946](#)].

Das Prinzip des freien Zugangs zu Dokumenten des öffentlichen Sektors wird i. d. R. durch entsprechende Informationsfreiheitsgesetze geregelt, welche vereinzelt ein sogar verfassungsrechtlich festgelegtes Informationsrecht umsetzen [vgl. [Europäische Kommission 2000a](#); [Europäische Kommission 2000b](#); [Schaar 1996](#)].

## 2.2 Die Struktur von Freedom-of-Information-Gesetzen

Der Grundsatz von Gesetzen zum Freedom of Information besagt, daß jede (natürliche und juristische) Person – ohne an Voraussetzungen wie z. B. den Nachweis eines besonderen persönlichen Interesses oder der persönlichen Betroffenheit gebunden zu sein – ein Recht auf Zugang zu Akten (im weitesten Sinne) der öffentlichen Verwaltung hat [vgl. [Ishii/Lutterbeck 2000](#), Kap. 2.3; [Häfner/Gerlach 1998](#), S. 124; [Blackstock/Oppenheim 1999](#), S. 249].

---

<sup>7</sup> Dies bezieht sich einerseits auf die jeweilige Behörde, die ein Informationsersuchen ablehnt, als auch andererseits auf generelle gesetzliche Ausnahmeregelungen, die bestimmte Informationsbereiche von vornherein vom freien Zugang ausschließen.

Diese Gesetze beinhalten neben dem genannten Grundsatz meist folgende weitere Elemente: Anwendungsbereich des Gesetzes, Einschränkungen des Informationsrechts durch Ausnahmereiche, Verfahrensregeln, Veröffentlichungspflichten und Möglichkeiten zur Kontrolle der Gesetzespraxis (Außenkontrolle) [vgl. [Ishii/Lutterbeck 2000](#), Kap. 2.3]. Im Anwendungsbereich wird insbesondere näher bestimmt, gegenüber welchen Behörden und sonstigen öffentlichen Einrichtungen das Informationsrecht besteht. Die Ausnahmekataloge, die in allen Gesetzen das Informationsrecht mehr oder minder stark einschränken, beziehen sich u. a. auf den Schutz der Privatsphäre (Datenschutz), die nationale Sicherheit und die Landesverteidigung, Geschäftsgeheimnisse, den Schutz der Strafverfolgung und Rechtsdurchsetzung sowie sonstige Gemeinwohlinteressen [vgl. [Schapper 1999](#), S. 8; [Ishii/Lutterbeck 2000](#), Kap. 2.3]. Verfahrensregeln bestimmen insbesondere die Kosten und Fristen für die Bearbeitung der Auskunftsanträge. Die Gesetze ermöglichen schließlich meist auch eine Außenkontrolle des Informationsrechts. Diese kann durch unabhängige Beauftragte erfolgen<sup>8</sup> oder auf gerichtlichem Wege mit Hilfe des sog. "in-camera"-Verfahrens. Bei diesem Verfahren kann ein angerufenes Gericht in nicht-öffentlicher Verhandlung anhand der Originalakten prüfen, ob berechtigte Geheimhaltungsgründe bestehen oder nicht. Der Kläger erhält dabei aber nicht das bei Verhandlungen aufgrund seiner Beteiligung sonst geltende Akteneinsichtsrecht [[Sokol 1999](#), S. 7; [Häfner/Gerlach 1998](#), S. 126].

### 3 Beispiele für FOI-Regelungen außerhalb Deutschlands

In zahlreichen Staaten *"sind allgemeine Informationszugangsrechte zu den Akten der öffentlichen Hand für 'Jedermann' begründet, ohne daß die informationssuchende Person den Nachweis eines besonderen persönlichen Interesses an der Akteneinsichtnahme darlegen muß"* [[Häfner/Gerlach 1998](#), S. 124]. Zu den Staaten, in denen bereits solche Regelungen zum Freedom of Information konstitutionell oder gesetzlich verankert sind, zählen insbesondere die USA, Kanada, Australien sowie etliche Staaten Europas, darunter v. a. die skandinavischen Länder (Schweden, Finnland, Norwegen, Dänemark), aber auch die Niederlande, Frankreich, Spanien, Portugal, Griechenland und seit kurzem das Vereinigte Königreich. Sogar in einigen osteuropäischen Staaten existieren inzwischen – vermutlich auch als Reaktion auf die zuvor

---

<sup>8</sup> Beispielsweise kann im Land Berlin bei Ablehnung eines Auskunftersuchens der "Berliner Beauftragte für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht" angerufen werden (§ 18 IFG), siehe [[IFG 1999](#)].

totalitäre staatliche Informationskontrolle – allgemeine Informationszugangsrechte, beispielsweise in Ungarn und Bulgarien. Darüber, inwieweit in diesen Staaten Theorie und Realität (d. h. die tatsächliche Nutzung durch die Bürger und die Qualität der erlangten Auskünfte) übereinstimmen, ist bisher jedoch nur wenig bekannt [Blackstock/Oppenheim 1999, S. 249; Häfner/Gerlach 1998, S. 124; Schaar 1996]. Die nachfolgenden Kapitel erläutern kurz die für die politische Diskussion in Deutschland besonders relevanten internationalen Beispiele<sup>9</sup> für das Freedom-of-Information-Prinzip.<sup>10</sup>

### 3.1 USA

In der amerikanischen Tradition *"ist der Zugang zu Informationen staatlicher Stellen tief verankert"* [Schaar 1996, S. 1].<sup>11</sup> Teilweise wurde bereits im 19. Jahrhundert aus den Vorgaben der Verfassung zur Pressefreiheit ein allgemeiner Grundsatz der Aktenöffentlichkeit abgeleitet. Der US-Bundesstaat Wisconsin verabschiedete im Jahr 1849 das erste Informationszugangsgesetz ("Open records law"). Das Recht, eine Kopie jeder Unterlage (*record*) einer Bundesbehörde zu erhalten, garantiert jedoch erst der "Freedom of Information Act (FOIA)" aus dem Jahr 1966.<sup>12</sup> Der FOIA ist eines derjenigen internationalen Gesetze, auf das in der deutschen Diskussion über ein Informationsfreiheitsgesetz häufig Bezug genommen wird.<sup>13</sup> Er beinhaltet zwar nur den Zugang zu Regierungs- und Verwaltungsinformationen auf Bundesebene, nach seinem Inkrafttreten haben jedoch auch die meisten amerikanischen Bundesstaaten entsprechende Gesetze für den Zugriff auf Informationen der *state* und *local government agencies* verabschiedet. Der FOIA wurde mehrfach ergänzt.<sup>14</sup> Durch den jüngsten Zusatz von 1996, den "Electronic Freedom of Information Act (E-FOIA)", ist nun auch gesetzlich festgelegt, daß das Zugangsrecht nicht von der Form der "Akten" abhängt und damit neben dem traditionellen Papier ebenso elektronische Informationen einschließt ((a)(2)(D) FOIA).

---

<sup>9</sup> *"Vorbild aller Gruppen, die sich für eine 'gläserne Verwaltung' stark machen, waren und sind Skandinavier und die USA"* [Scholz 2000].

<sup>10</sup> Für ausführlichere Darstellungen der Politik und der Rechtsvorschriften zum Freedom of Information im internationalen Bereich siehe [Schaar 1996], [Europäische Kommission 1999a, Anhänge 1 und 3], [Europäische Kommission 2000a], [Europäische Kommission 2000b] und [Hett 1987, S. 256 ff.].

<sup>11</sup> Vgl. ausführlich zur Informationsfreiheit in den USA [Schaar 1996], [Europäische Kommission 1999a, Anhang 3], [Birkinshaw 1988, S. 36 ff.], [Gurlit 1989] und [Rosler 1984].

<sup>12</sup> Literaturangabe siehe [FOIA 1996].

<sup>13</sup> Vgl. [Gurlit 1989] und Kap. 4.2.2 dieser Arbeit.

<sup>14</sup> Besonders die negativen Erfahrungen der Watergate-Affäre führten 1974 zu einer umfangreichen Novellierung des Gesetzes, die den Informationsanspruch deutlich verschärfte.

Außerdem verstärkt das Gesetz die aktiven Informationspflichten der Behörden und fordert dazu u. a., daß Bundesinformationen zunehmend elektronisch zur Verfügung gestellt werden müssen. Auch verpflichtet es die Behörden, einen Index ihrer Akten zu erstellen sowie ein (elektronisches) Handbuch zu veröffentlichen, welches erklärt, wie Ansprüche aufgrund des FOIA geltend gemacht werden können [Gellman 1998, S. 447]. Als Zeitraum für die Beantwortung von Auskunftersuchen setzt der FOIA heute 20 Tage fest ((a)(6)(A)(i) FOIA), nachdem die im Jahr 1974 festgelegte Frist von 10 Tagen aufgrund fehlender Ressourcen in den Auskunftsstellen regelmäßig überschritten wurde [Schaar 1996]. Zu den weiteren wesentlichen Elementen des FOIA zählen sein umfangreicher Ausnahmekatalog [vgl. Gurlit 1989, S. 57 f.] und die umfassende gerichtliche Prüfungsmöglichkeit von abgelehnten Auskunftersuchen durch ein "in-camera-Verfahren". Eine Besonderheit des amerikanischen FOIA ist auch die 1974 eingeführte parlamentarische Überwachung der FOI-Praxis, die *"nach dem Willen des Gesetzgebers [...] erzieherisch auf die Behörden einwirken"* [Gurlit 1989, S. 59] soll. Demnach müssen die Behörden dem Kongreß jeweils über die Anzahl der von ihnen bearbeiteten FOIA-Anfragen, die Zahl und Gründe der Antragsablehnungen, den Namen der Bediensteten, die jeweils für die Ablehnung verantwortlich waren (diese können im Falle einer unberechtigten Ablehnung persönlich zur Verantwortung gezogen werden!) sowie die Höhe der eingekommenen Gebühren, die für die Aktensuche und Erstellung der Kopien erhoben wurden, berichten [vgl. Gurlit 1989, S. 57 f.]. Hinsichtlich der Gebühren ist erwähnenswert, daß der amerikanischen Preispolitik zufolge *"der öffentliche Sektor die Aufbereitung [von Informationen] lediglich als Instrument zur Verbesserung der eigenen Effizienz sehen, aber nicht als Anreiz zur Gewinnerzielung"* [Europäische Kommission 1999a, Anhang 3] werten sollte. Hohe Gebühren dürfen das Informationsrecht der Allgemeinheit nicht aushebeln. Allerdings wird gleichzeitig die kommerzielle Nutzung und Weiterverarbeitung von Informationen des öffentlichen Sektors durch Privatunternehmen gefördert, und zwar sowohl dadurch, daß Bundesinformationen keinem Copyright unterliegen, als auch mit Hilfe einer Reihe ergänzender Gesetze zum FOIA (z.B. "Paperwork Reduction Act" und "Government in the Sunshine Act").<sup>15</sup>

### 3.2 Mitgliedstaaten der Europäischen Union

Nach Angaben der Europäischen Kommission verfügten Mitte des Jahres 2000 bereits elf der 15 EU-Mitgliedstaaten *"über eine Gesetzgebung über den Zugang zu Do-*

---

<sup>15</sup> Zu den Details der wichtigsten Informationsfreiheitsgesetze in den USA bis 1984 siehe [Rosler 1984].



kumenten" [Europäische Kommission 2000a, S. 1]. Nachdem im November 2000 auch das Vereinigte Königreich ein Gesetz zum Freedom of Information verabschiedet hat [vgl. Information Commissioner 2001], fehlt unter den EU-Mitgliedstaaten ein solches allgemeines Zugangsrecht nur noch in der Bundesrepublik Deutschland (auf Bundesebene), sowie in Luxemburg und Österreich.<sup>16</sup> Stellvertretend für die EU-Mitgliedstaaten soll nachfolgend nur auf die Regelung in Schweden<sup>17</sup> kurz eingegangen werden.

Die skandinavischen Staaten weisen alle eine sehr lange Tradition allgemeiner Informationszugangsrechte auf. Schweden besitzt jedoch mit seinem Pressefreiheitsgesetz von 1766 das älteste Informationszugangsgesetz der Welt. Heute beruht das schwedische Akteneinsichtsrecht auf einer Druckfreiheitsverordnung, die Verfassungsrang hat [Hett 1987, S. 257] und den Zugang zu (auch elektronischen) Unterlagen der Behörden unabhängig von einer eigenen persönlichen Betroffenheit garantiert. *"Der Informationszugang kann lediglich unter Berufung auf eine gesetzliche Geheimhaltungsklausel verweigert werden"* [Europäische Kommission 1999a, Anhang 1], wozu u. a. die äußere Sicherheit, die zentrale Finanz- und Währungspolitik sowie die Vorbeugung und Verfolgung von Verbrechen zählen. Hinsichtlich der Gebühren für Informationsdienste des öffentlichen Sektors bestimmt ein Gesetz über die öffentliche Verwaltung aus dem Jahr 1998, daß *"sich die Preise für diese Informationen grundsätzlich nur an der Deckung der Verbreitungskosten orientieren"* [Europäische Kommission 1999a, Anhang 1] sollten.

### 3.3 Organe der Europäischen Union

Auch auf der Ebene der Europäischen Union (EU) selbst gibt es seit vielen Jahren Bestrebungen, einen allgemeinen Zugang zu Informationen der Gemeinschaftsorgane zu ermöglichen. Im Rahmen dieser Arbeit kann zwar nicht näher auf die langwierige Entwicklung hin zu mehr Transparenz der EU eingegangen werden. Es ist jedoch zum Vergleich mit der Situation in der Bundesrepublik Deutschland wichtig zu

---

<sup>16</sup> Die Beurteilung der gesetzlichen Regelung in Österreich ist in der Literatur nicht eindeutig geklärt. Beispielsweise spricht die Europäische Kommission einerseits davon, daß ein österreichisches Bundesgesetz von 1987 *"ein allgemeines Zugangsrecht"* [Europäische Kommission 1999a, Anhang 1] festlegt, weist jedoch andererseits daraufhin, daß das Gesetz die öffentlichen Behörden nur zur Bereitstellung allgemeiner Informationen verpflichtet, aber *"kein Recht auf Akteneinsicht"* bieten würde [Europäische Kommission 2000a, Vorwort]. Auf die Details kann im Rahmen dieser Arbeit nicht näher eingegangen werden. Es soll hier nur darauf hingewiesen werden, daß die österreichische Regelung im Hinblick auf das FOI-Prinzip nur einen gesetzlichen *"Mindestrahmen"* [Europäische Kommission 1999a, Anhang 1] darstellt.

<sup>17</sup> Vgl. zur Situation in Schweden [Schaar 1996] und [Europäische Kommission 1999a, Anhang 1].

erwähnen, daß selbst auf EU-Ebene inzwischen durch Art. 255 des Amsterdamer Vertrags ein für alle Bürger geltendes allgemeines Zugangsrecht zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission gesetzlich verankert wurde. Dieses Zugangsrecht ist mit nationalen FOI-Regelungen vergleichbar, denn es gilt für alle natürlichen oder juristischen Personen (mit Wohnsitz oder Sitz in einem EU-Mitgliedsstaat) und für alle Dokumente der genannten drei Organe, sofern diese Informationen nicht aufgrund öffentlicher oder privater Interessen besonders geschützt sind.

## 4 Ein allgemeines Informationszugangsgesetz in Deutschland?

### 4.1 Derzeitige Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland

Bisher existiert in Deutschland auf Bundesebene kein allgemeines Informationszugangsrecht für die Unterlagen der öffentlichen Verwaltung. Das Grundgesetz garantiert mit Art. 5 zwar ein Grundrecht der Informationsfreiheit. Dies bezieht sich jedoch nur auf die Information aus *"allgemein zugänglichen Quellen"* (Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG). Weil es sich bei Behördenakten aber *"in der Regel nicht um allgemein zugängliche Quellen"* [Schäfer 1999, S. 9] handelt, ergibt Art. 5 *"keinen Anspruch gegen den Staat auf Akteneinsicht oder auf Auskunft"* [Kahl 1996, S. 11] im Sinne des FOI-Prinzips.

Mit Ausnahme von drei Bundesländern, in denen in jüngster Zeit allgemeine Informationsfreiheitsgesetze verabschiedet wurden,<sup>18</sup> ist die Rechtslage in der Bundesrepublik bisher geprägt vom traditionellen Amtsgeheimnis<sup>19</sup> und *"gekennzeichnet durch die Grundsätze der Vertraulichkeit der Verwaltung und der beschränkten Aktenöffentlichkeit"* [Schapper 1999, S. 1]. Denn ein Anspruch auf Zugang zu Verwaltungsinformationen besteht nur aufgrund von Spezialgesetzen, welche eine sehr begrenzte Öffentlichkeit solcher Unterlagen unter bestimmten Voraussetzungen (dazu zählen insbesondere die direkte Betroffenheit oder die Beteiligung) erlauben. Außerhalb dieser Vorschriften ist der Zugang zu behördlichen Informationen zwar nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Da jedoch kein gesetzlich geregelter Anspruch existiert, liegt es im Ermessen der einzelnen Behörden, wie sie über Informationsanträge entscheiden.

---

<sup>18</sup> Siehe Kap. 4.3 dieser Arbeit.

<sup>19</sup> Vgl. zum Gegensatz zwischen dem Geheimhaltungsprinzip in der Bundesrepublik und dem Öffentlichkeitsprinzip in den USA insbesondere die Untersuchung von [Scherer 1978].

#### 4.1.1 Beschränkte Akteneinsicht für Verfahrensbeteiligte

Beispielhaft für die restriktiven Bedingungen des deutschen Informationszugangs ist die Regelung nach § 29 VwVfG (Verwaltungsverfahrensgesetz), wonach nur die Beteiligten eines Verwaltungsverfahrens Einsicht in die das Verfahren betreffenden Akten erhalten können. Dies setzt jedoch voraus, daß *"die Aktenkenntnis zur Geltendmachung oder Verteidigung ihrer rechtlich geschützten Interessen erforderlich ist"* [Kahl 1996, S. 12]. Außerdem ist die Einsicht begrenzt auf den Zeitraum des laufenden Verfahrens und kann trotz Vorliegen aller nötigen Voraussetzungen abgewiesen werden, wenn durch die Einsichtnahme beispielsweise *"die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben einer Behörde beeinträchtigt"* [Rotta 1986, S. 118] würde.

#### 4.1.2 Allgemeines Einsichtsrecht bei Umweltinformationen

Auf Bundesebene bietet bisher nur das "Umweltinformationsgesetz (UIG)" von 1994<sup>20</sup> *"das Recht, Akten der Exekutive unabhängig von der eigenen Betroffenheit einzusehen"* [Häfner/Gerlach 1998, S. 124]. Dieses Gesetz dient der Umsetzung einer EG-Richtlinie für den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt [Richtlinie 90/313/EWG] und ist damit auf den Bereich der Umweltdaten beschränkt. Obwohl das UIG die deutsche Regel durchbricht, *"daß Informationsrechte in Form von Einsichts- und Auskunftsrechten nur Betroffenen oder Beteiligten zustehen"* [Datenschutzbericht 1997] und statt dessen theoretisch für "Jedermann" – im Sinne des FOI-Prinzips – einen Informationsanspruch eröffnet, ist seine Ausgestaltung und praktische Anwendung jedoch typisch für den deutschen Sonderweg hinsichtlich der Informationsfreiheit. Denn aufgrund seiner restriktiven Bestimmungen<sup>21</sup> hat es sich *"als außerordentlich mangelhaft erwiesen"* [Häfner/Gerlach 1998, S. 124] und wurde sowohl national<sup>22</sup> als auch seitens der Europäischen Kommission heftig kritisiert. Nachdem die Kommission deshalb *"gegen die Bundesrepublik als dritte Stufe eines Vertragsverletzungsverfahrens eine Klage vor dem EuGH [Europäischer Gerichtshof] eingeleitet"* [Häfner/Gerlach 1998, S. 124] hatte, entschied dieser im Jahr 1999 [EuGH-Urteil C-217/97], daß das deutsche Gesetz den freien Zugang zu Umwelt-

---

<sup>20</sup> Siehe [UIG 1994].

<sup>21</sup> Dazu zählt v. a., daß sehr hohe Gebühren erhoben werden können [vgl. Lutterbeck 1999, Kap. 2.2, Fall 2] und sogar abgelehnte Informationsanträge nicht gebührenfrei sind – was in der Praxis den rechtlichen Informationsanspruch quasi aushebelt – und daß das UIG wesentliche Informationen vom Anspruchsrecht ausschließt.

<sup>22</sup> Vgl. hierzu einen Gesetzesentwurf von Bündnis90/Die Grünen vom 28.02.1996 [BT-Dr. 13/3906], mit dem die Rechtslage entsprechend der EG-Richtlinie verbessert werden sollte, sowie die Kritik in [Schaar/Diederichs 1996, Abschnitt: Freier Zugang zu Umweltinformationen?].

informationen in mehreren Punkten auf unzulässige Weise einschränkt.<sup>23</sup> Eine entsprechende Reform des UIG steht jedoch derzeit noch aus.

## 4.2 Diskussion und Initiativen auf Bundesebene

### 4.2.1 Bürgerrechtsbewegungen

In Deutschland forderten bisher v. a. außerparlamentarische Gruppen und Bürgerrechtsbewegungen wie die "Humanistische Union" (HU, <http://www.humanistische-union.de>) oder die deutsche Sektion von "Transparency International" (TI-Deutschland, <http://www.ti-deutschland.de>) – eine gemeinnützige und parteipolitisch unabhängige Organisation zur Bekämpfung von Korruption – seit vielen Jahren ein allgemeines Recht auf freien Zugang zu Amtsunterlagen. Die HU stellte beispielsweise bereits 1980 für die Bundesrepublik fest: *"immer ist es aber ein obrigkeitlicher Gnadenakt, wenn einem 'Auskunftsersuchen' nachgekommen wird. Hier gilt es, den Rechtfertigungszwang umzukehren. Nicht der Bürger sollte verpflichtet sein, seine Auskunftsansprüche zu begründen, sondern die Verwaltung sollte in die Pflicht genommen werden, die Verweigerung von Auskünften begründen zu müssen"* [HU 1980, S. 5 f.]. Seit Ende der 90er Jahre drängt nun insbesondere TI-Deutschland auf ein allgemeines Informationsfreiheitsgesetz [vgl. TI 1999b; TAZ 2000, S. 7] und erarbeitete dafür u. a. einen Katalog von Mindestanforderungen, die an ein solches Gesetz gestellt werden sollten [TI 1999a]. In einer von TI verfaßten "Berliner Erklärung" [TI 1999c] wurde zudem jüngst die Bundesregierung aufgefordert, ihr Versprechen aus der Koalitionsvereinbarung von 1998 einzulösen und ein allgemeines Recht auf Einsichtnahme in Unterlagen der öffentlichen Verwaltung gesetzlich zu verankern. Zu den Unterzeichnern dieser Erklärung gehörten neben Wirtschaftsvertretern auch Verwaltungsbeamte und Parlamentarier, z. B. Cem Özdemir (innen- und rechtspolitischer Sprecher von Bündnis 90/Die Grünen), Dr. Peter Wiefelspütz (innenpolitischer Sprecher der SPD-Fraktion) sowie Frank Hofman (SPD-Obmann im Parteispenden-Untersuchungsausschuß).<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Das UIG verstößt laut EuGH in folgenden Punkten gegen die Richtlinie: (1) es gewährleistet keine auszugsweise Übermittlung von Umweltdaten, (2) es schließt solche Umweltdaten völlig vom Einsichtsrecht aus, die gerade Gegenstand eines Verfahrens sind und (3) es gestattet Gebühren selbst bei einer Ablehnung des Informationersuchens. Vgl. zum Urteil [LDA Bbg. 1999, Kap. 10.1].

<sup>24</sup> Die Liste der Unterzeichner ist im Internet verfügbar unter <http://www.ti-deutschland.de/html/09dokumente/unterzberlerkl.html>.

## 4.2.2 Parteipolitik

Obwohl man es angesichts des bis heute fehlenden bundesweiten Informationsfreiheitsgesetzes annehmen könnte, war die gesetzlich garantierte Aktenöffentlichkeit in Deutschland jedoch nicht nur ein Thema für Bürgerinitiativen, sondern wurde auch von allen bundespolitisch relevanten Parteien aufgegriffen.

Die FDP forderte als eine der ersten Parteien bereits Ende der 70er und Anfang der 80er Jahre ein allgemeines Akteneinsichtsrecht. Beispielsweise erklärte auf einem Kongreß im Jahr 1979 der damalige Generalsekretär der Liberalen, Günter Verheugen: *"Wenn man den Grundsatz anerkennt, daß in einer Demokratie der Bürger nicht nur indirekt, mittelbar beteiligt werden darf, über Wahlen oder die Mitgliedschaft in einer Partei – sondern daß er das Recht zur direkten, persönlichen Beteiligung hat, dann dürfen ihm die dazu notwendigen Informationen nicht vorenthalten bzw. es darf ihm der Zugang dazu nicht erschwert werden. Die vielfach festgestellte Verdrossenheit hängt auch mit dem Informationsgefälle zwischen Verwaltung und Bürger zusammen. Dies kann man allerdings beheben. Ich erinnere Sie an die Beispiele USA und Schweden. Ich plädiere für ein weitgehendes Recht auf Akteneinsicht aller Bürger"* [zit. nach: [HU 1980](#), S. 16]. 1980 nahm die FDP die Einführung eines allgemeinen Rechts auf Akteneinsicht sogar in ihr Wahlprogramm auf.<sup>25</sup> Obwohl sie jedoch aus der Bundestagswahl von 1980 *"als glänzender und einziger Sieger hervorging und dies vielleicht auch [...] der Tatsache zu verdanken hat, daß sie sich [...] als die* [Hervorh. im Orig.] *Datenschutzpartei darzustellen gewußt hatte, die sogar bereit zu sein schien, das Prinzip der Aktenöffentlichkeit nach Deutschland hereinzuholen"* [[Schwan 1984](#), S. 113 f.], fand ihre Forderung weder Eingang in die gemeinsame Regierungserklärung von FDP und SPD noch zwei Jahre später in die gemeinsame Erklärung von FDP und CDU.

Auch in den Reihen des christdemokratischen Nachwuchses wurde damals das Recht auf Akteneinsicht diskutiert. Der Berliner Landesverband der "Jungen Union" schlug sogar vor, Artikel 5 des Grundgesetzes um folgenden Satz zu erweitern: *"Das Recht auf Einsicht in alle Behördenakten, Dateien und sonstigen Unterlagen wird gewährleistet"* [zit. nach: [Schaar/Diederichs 1996](#)].<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Vgl. neben dem [[Wahlprogramm 1980](#)] auch [[Welt 1980](#)] und [[Schaar/Diederichs 1996](#)].

<sup>26</sup> Vgl. hierzu auch [[Tagesspiegel 1980](#)].

Und selbst die SPD brachte – als sie bereits Oppositionspartei war – in der 11. Wahlperiode eine Initiative zur Informationsfreiheit ein [vgl. [Schaar/Diederichs 1996](#)] und wies 1991 in einer "Großen Anfrage" darauf hin, daß *"die Schere zwischen dem Wissen der öffentlichen Verwaltung über die Bürger und den Informationsmöglichkeiten der Bürger über ihre Verwaltung"* immer weiter aufgehe und die Verfahrensabläufe immer schwerer durchschaubar wären. Sie sah deshalb *"politischen Handlungsbedarf"* und forderte *"einen effektiven allgemeinen Informationszugang zu den Datenbeständen der Verwaltung"* [alle Zitate aus: [BT-Dr. 12/1273](#), S. 1].

Die hinsichtlich eines auch in Deutschland gesetzlich verankerten Freedom-of-Information-Prinzips bisher aktivste Partei waren jedoch die Grünen, *"die schon seit vielen Jahren ein Recht auf Akteneinsicht forderten"* [[Scholz 2000](#)]. Neben einer bereits in den 80er Jahren von ihnen initiierten Anhörung im Bundestag brachten sie inzwischen sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene zahlreiche Entwürfe für ein allgemeines Informationsfreiheitsgesetz ein [vgl. [Häfner/Gerlach 1998](#); [Schraut 1996](#)].

Bis zum Regierungswechsel von 1998 waren jedoch keine der genannten Überlegungen und Entwürfe mehrheitsfähig, z. T. noch nicht einmal innerhalb den Parteien selbst. Sie stießen auf *"eine feste Ablehnungsfront, die von der Verwaltung über die Bonner Regierungsparteien bis weit hinein in die SPD reicht"* [[Schaar/Diederichs 1996](#)].

Daß die staatstragenden Parteien in Deutschland bisher generell kein großes Interesse an mehr Verwaltungsöffentlichkeit zu haben schienen, wird besonders deutlich, wenn man das Scheitern eines Vorschlags der Verfassungskommission im Jahr 1993 und das Scheitern des Gesetzentwurfs der Grünen von 1997 betrachtet. Denn beide Male bot sich eine reelle Möglichkeit, auch in Deutschland ein allgemeines Akteneinsichtsrecht zu etablieren.

#### **4.2.2.1 Gemeinsame Verfassungskommission von Bund und Ländern (1993)**

Nachdem die Verfassungskommission des Bundesrates mehrheitlich die Einfügung einer Bestimmung zum Recht auf Akteneinsicht in das Grundgesetz befürwortet hatte [BR-Dr. 360/92, Rz. 162 ff.], *"wurden entsprechende Forderungen auch von der Konferenz der Datenschutzbeauftragte des Bundes und der Länder [...] an die Gemeinsame Verfassungskommission herangetragen"* [[BT-Dr. 12/6000](#), S. 60 f.]. Es lagen

Vorschläge von der SPD-Fraktion, von Bündnis 90/Die Grünen und dem Land Hessen vor, nach denen der freie Zugang zu Daten der vollziehenden Gewalt als Grundrecht in Art. 5 GG verankert und durch ein Gesetz näher geregelt werden sollte. Diese Anträge scheiterten jedoch, da sie nicht von der erforderlichen 2/3-Mehrheit der Kommissionsmitglieder angenommen wurden.

#### **4.2.2.2 Gesetzentwurf der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen (1997)**

1997 legte die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen einen Entwurf für ein Informationsfreiheitsgesetz (IFG) vor [BT-Dr. 13/8432]. Dieser Gesetzentwurf orientierte sich am Modell des amerikanischen FOIA und behandelte in drei detaillierten Abschnitten den allgemeinen Anspruch auf Informationsfreiheit (Gesetzeszweck, Anwendungsbereich, Begriffsbestimmungen, Grundsatz des Informationsrechts), die Einschränkungen des Informationsrechts (Schutz von personenbezogenen Daten, von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, von Strafverfolgung und Rechtsdurchsetzung und von Gemeinwohlinteressen, beschränkter Informationszugang, Befristung der Verweigerung und Beschränkung) sowie schließlich das Verfahren (Durchführung, Rechtsweg, Kosten, Informationsverzeichnisse, Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit). Obwohl gegen diesen Entwurf von juristischer Seite keine Bedenken – weder verfassungsrechtlicher noch datenschutzrechtlicher Natur – bestanden [Häfner/Gerlach 1998, S. 127] und auch die SPD *"den Grundgedanken des Entwurfs eines Informationsfreiheitsgesetzes als positiv"* [BT-Dr. 13/11152, S. 4] wertete, wurde er schließlich mit den Stimmen von CDU/CSU und FDP – bei Enthaltung der SPD<sup>27</sup> – abgelehnt.

#### **4.2.2.3 Koalitionsvereinbarung von SPD und Bündnis 90/Die Grünen (1998)**

Die Koalitionsvereinbarung vom 20.10.1998 zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen [Koalitionsvereinbarung 1998] griff das Thema Informationsfreiheit wieder auf. Unter der Überschrift "Sicherheit für alle – Bürgerrechte stärken" verspricht dort die Bundesregierung ein Informationsfreiheitsgesetz zur Stärkung der demokra-

---

<sup>27</sup> Die SPD wies allerdings darauf hin, daß sie im Falle eines Wahlsieges im September eine umfassende Staatsmodernisierung plane, *"die auch den durch den Gesetzentwurf angesprochenen Bereich zum Gegenstand haben werde"* [BT-Dr. 13/11152, S. 4].

tischen Beteiligungsrechte, das "*unter Berücksichtigung des Datenschutzes den Bürgerinnen und Bürgern Informationszugangsrechte verschaffen*" [[Koalitionsvereinbarung 1998](#), Kap. IX.13] soll. Das Bundesinnenministerium (BMI) ist derzeit mit der Bearbeitung eines entsprechenden Gesetzentwurfes beschäftigt. Ob ein solches Gesetz allerdings noch in dieser Legislaturperiode erlassen werden kann, wird inzwischen bezweifelt.<sup>28</sup> Denn dieser Gesetzentwurf hätte nach Ansicht von Experten bereits Ende 2000 vorliegen müssen, um eine Chance auf Verabschiedung vor der nächsten Bundestagswahl zu haben. Doch über den Stand der Dinge war vom BMI bisher lediglich zu erfahren, daß Arbeitsgespräche geführt würden.<sup>29</sup> Sicher scheint derzeit allerdings zu sein, daß anstelle des ursprünglich geplanten bundeseinheitlichen Informationsfreiheitsgesetzes vorerst nur noch über ein nicht zustimmungspflichtiges Bundesgesetz beraten wird. Durch den Verzicht auf ein auch für die Landesverwaltungen geltendes Gesetz will man den Widerstand der (CDU-)Länder im Bundesrat umgehen, um wenigstens die Akten der Bundesbehörden zugänglich machen zu können.<sup>30</sup>

### 4.3 Informationsfreiheitsgesetze auf Landesebene

Im Gegensatz zu den bisher eher dürftigen Versuchen auf der Bundesebene wurden auf der Landesebene bereits Anfang der 90er Jahre mehrere Entwürfe für Informationsfreiheitsgesetze eingebracht, die sich am FOI-Prinzip und den Vorbildern in Schweden und den USA orientierten. Sie scheiterten jedoch entweder an der Regierungsmehrheit oder fielen dem Ende von Regierungskoalitionen zum Opfer. Als Beispiele hierfür können genannt werden ein von der Alternativen Liste in Berlin eingebrachter Entwurf für ein "Gesetz zur Förderung der Informationsfreiheit" aus dem Jahr 1990 sowie der von Bündnis 90 eingebrachte Entwurf für ein "Brandenburgisches Akteneinsichtsrecht" aus dem Jahr 1994 und schließlich der von der Grünen-Alternativen-Liste im selben Jahr eingebrachte Entwurf für ein "Hamburgisches Informationsgesetz" [[Schraut 1996](#)].

Brandenburg war dann 1998 das erste deutsche Bundesland, in dem "*nach langen internen Debatten*" [[Scholz 2000](#)] ein allgemeines "Akteneinsichts- und Informations-

---

<sup>28</sup> Vgl. die Aussage von Bernd Lutterbeck in [[Scholz 2000](#)].

<sup>29</sup> Vgl. die Anfrage von [[Wilmes 2000](#)]. Eine eigene Anfrage im Februar 2001 beantwortete das BMI per Mail ebenfalls mit dem Hinweis, daß derzeit ein Gesetzentwurf erarbeitet würde und noch keine konkreten Ergebnisse mitgeteilt werden könnten.

<sup>30</sup> Vgl. [[Prima 2000](#)] und [[3sat 2000](#)].



zugangsgesetz (AIG)" verabschiedet werden konnte.<sup>31</sup> Diesem Gesetz folgten Ende 1999 in Berlin mit dem "Berliner Informationsfreiheitsgesetz (IFG)"<sup>32</sup> und Anfang 2000 in Schleswig-Holstein mit dem "Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (IFG-SH)"<sup>33</sup> zwei weitere gesetzlich verankerte Informationszugangsrechte in Deutschland. Die Regelungen weichen zwar im Detail voneinander ab. *"Gemeinsam ist in allen diesen Gesetzen aber der Grundsatz, dass jede Person ohne Angabe von Gründen Zugang zu den bei einer Behörde vorhandenen Informationen verlangen kann"* [LDA Bbg. 1999, Kap. 1.2]. Dieser Durchbruch scheint nun auch in anderen Bundesländern eine erneute Debatte über FOI-Gesetze angeregt zu haben. Beispielsweise brachte inzwischen sogar die CDU im Landtag von Nordrhein-Westfalen ebenfalls einen Entwurf für ein Informationsfreiheitsgesetz ein [vgl. Biesenbach 2000]. Die Details der drei genannten Landesgesetze können im Rahmen dieser Arbeit zwar nicht ausführlicher erläutert werden. Die nachfolgenden Kapitel sollen jedoch kurz die wesentlichen Unterschiede zwischen diesen Gesetzen und ihre entscheidenden Merkmale im Sinne des FOI-Prinzips aufzeigen.

#### **4.3.1 Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz in Brandenburg (1998)**

Das brandenburgische "Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG)"<sup>34</sup> war 1998 nicht nur das erste allgemeine Informationszugangsgesetz in Deutschland, sondern weist gegenüber seinen beiden Nachfolgern in Berlin und Schleswig-Holstein auch noch die Besonderheit auf, daß es einen entsprechenden Gesetzgebungsauftrag der Landesverfassung umsetzt.<sup>35</sup> Denn bereits 1992 nahm Brandenburg als erstes und bisher einziges Bundesland das allgemeine Recht auf Akteneinsicht als Grundrecht in Art. 21 Abs. 4 seiner Landesverfassung [LV 1992] auf.<sup>36</sup> Die Struktur des AIG entspricht, ebenso wie die Struktur der Gesetze von Berlin und Schleswig-Holstein, der international üblichen Struktur von FOI-Gesetzen, denn das Gesetz definiert den Gegenstand des Akteneinsichtsrechts, den Anwendungsbereich und die Anspruchsberechtigung, nennt Ausnahmereiche und enthält Bestimmungen zum

---

<sup>31</sup> Siehe Kap. 4.3.1 dieser Arbeit.

<sup>32</sup> Siehe Kap. 4.3.2 dieser Arbeit.

<sup>33</sup> Siehe Kap. 4.3.3 dieser Arbeit.

<sup>34</sup> Siehe [AIG 1998].

<sup>35</sup> Vgl. zum AIG ausführlich [Kneifel-Haverkamp 1998].

<sup>36</sup> Art. 21 Abs. 4: *"Jeder hat nach Maßgabe des Gesetzes das Recht auf Einsicht in Akten und sonstige amtliche Unterlagen der Behörden und Verwaltungseinrichtungen des Landes und der Kommunen, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen."* [LV 1992].

Verfahren der Akteneinsicht und zu den Kosten. Allen drei Gesetzen ist auch gemeinsam, daß ein Landesbeauftragter gleichzeitig für die Wahrung des Informationszugangsrechts und für die Wahrung des Datenschutzes vorgesehen ist.<sup>37</sup> In den Gesetzen von Brandenburg und Berlin ist zudem festgelegt, daß dieser Beauftragte gegenüber dem Parlament einen regelmäßigen Tätigkeitsbericht vorlegen muß.<sup>38</sup> Diese Bestimmung zielt in eine ähnliche "erzieherische" Richtung wie die Verpflichtung der amerikanischen Behörden, dem Kongreß regelmäßig über Auskunftsanträge und deren Ablehnungen zu berichten.<sup>39</sup>

Trotz seiner Vorbildfunktion wurden einige Punkte des AIG, die dem FOI-Prinzip teilweise entgegenstehen, bereits im Gesetzgebungsverfahren kritisiert und veranlaßten den Landesbeauftragten inzwischen dazu, Vorschläge für eine Novellierung des Gesetzes zu erarbeiten. Die weitere Entwicklung bleibt jedoch noch abzuwarten. Zu den Kritikpunkten zählen u. a. der im Vergleich zum IFG schmalere Anwendungsbereich<sup>40</sup> und der dagegen in § 4 entaltene umfangreiche Katalog von "überwiegend öffentlichen Interessen", "*bei deren Vorliegen Akteneinsichtsansträge abzulehnen sind oder abgelehnt werden sollen*" [Sokol 1999, S. 4]. Beispielsweise soll ein Akteneinsichtsanspruch abgelehnt werden "*wenn die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben der öffentlichen Stelle erheblich beeinträchtigt würde, es sei denn, daß das Interesse an der Einsichtnahme das entgegenstehende öffentliche Interesse im Einzelfall überwiegt*" (§ 4 Abs. 2 Nr. 4 AIG). Für Sokol offenbart diese Bestimmung "*ein Verständnis von Verwaltungsaufgaben, das sich im Widerspruch zum Gesetz selber befindet. Mit dem Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz hat der Landesgesetzgeber der Verwaltung die Pflicht auferlegt, grundsätzlich Akteneinsicht zu gewähren. [...] Damit gehört die Akteneinsichtsgewährung zu den Aufgaben der jeweiligen öffentlichen Stelle. [...] Sich der Aufgabenerfüllung durch die Berufung auf deren erhebliche Beeinträchtigung entziehen zu können, lässt die dahinter stehende unzeitgemäße Differenzierung erkennen zwischen vermeintlich eigentlichen Aufgaben und eher lästigen Zusatzdienstleistungen*" [Sokol 1999, S. 5]. Des weiteren wird kritisiert, daß im Ausnahmereich der personenbezogenen Daten selbst dann ein behördliches Ermessen eröffnet wird, wenn die betroffene Person zugestimmt hat, daß die sie betreffenden Daten eingesehen werden können (§ 5 Abs. 2 AIG). Ein weiterer Kritikpunkt ist schließlich das Fehlen einer Schnelligkeitsanforderung. Es kann dadurch in Brandenburg passieren, daß bei schleppender Antragsbearbeitung der Antragsteller

---

<sup>37</sup> Siehe § 11 Abs. 1 AIG, § 18 Abs. 1 IFG und § 6 IFG-SH.

<sup>38</sup> Siehe § 11 Abs. 3 AIG und § 18 Abs. 3 IFG.

<sup>39</sup> Vgl. Kap. 3.1, S. 6 dieser Arbeit.

<sup>40</sup> Vgl. § 2 AIG und § 2 IFG.

nach drei Monaten nur die Möglichkeit hat, eine Untätigkeitsklage beim Verwaltungsgericht zu erheben [Sokol 1999, S. 6].

Dem AIG ist also durchaus anzumerken, *"daß es einen schwierigen 'Spagat' zwischen ganz unterschiedlichen Verwaltungstraditionen versucht und sich dem Prinzip der Verwaltungsöffentlichkeit – im Vergleich zu ausländischen Regelungen – nur mit einer gewissen Vorsicht und Zurückhaltung genähert hat. Man muß bei einer Bewertung allerdings berücksichtigen, daß Brandenburg [...] bei begrenzten personellen Ressourcen unter einem nicht unbeträchtlichen Druck von seiten der anderen Länder, der kommunalen Spitzenverbände und Teilen der Wirtschaft stand und steht, die dem Gesetz äußerst skeptisch gegenüber stehen"* [Kneifel-Haverkamp 1998, S. 441]. Trotz der genannten Schwierigkeiten im Detail muß Brandenburg daher das Verdienst zugesprochen werden, als erstes Bundesland den entscheidenden Schritt zur Verwirklichung des FOI-Prinzips auch in Deutschland getan zu haben.

#### **4.3.2 Berliner Informationsfreiheitsgesetz (1999)**

Das "Berliner Informationsfreiheitsgesetz (IFG)" <sup>41</sup> zählt zusammen mit dem Informationsfreiheitsgesetz von Schleswig-Holstein (IFG-SH) zu den Informationszugangsgesetzen *"der zweiten Generation"* [LDA Bbg. 1999, Kap. 1.2], die weniger Ausnahmereiche als das AIG in Brandenburg aufweisen und auch zu personenbezogenen Daten einen etwas weitergehenden Zugang ermöglichen. Das IFG orientiert sich ebenso wie das AIG an der grundlegenden Struktur von FOI-Gesetzen. Es definiert jedoch im Gegensatz zum AIG zusätzlich den Zweck des Gesetzes und zählt hierzu die Förderung der demokratischen Meinungs- und Willensbildung sowie das Ermöglichen einer Kontrolle des staatlichen Handelns (§ 1 IFG). Außerdem unterscheidet es sich vom AIG durch die bereits erwähnte Schnelligkeitsforderung, nach der über einen Antrag auf Akteneinsicht oder Aktenauskunft *"unverzüglich zu entscheiden"* (§ 14 Abs. 1 IFG) ist. Der Bescheid über eine Abweisung des Antrags muß zudem innerhalb von zwei Wochen nach Antragstellung der beantragenden Person zugestellt werden (§ 15 Abs. 5 IFG). Ein weiterer Unterschied besteht darin, daß das IFG ausdrücklich festlegt, daß die informationsbeantragende Person zwischen Einsicht und Auskunft selbst wählen kann (§ 3 Abs. 1 IFG). Das AIG macht hierzu keine näheren Aussagen.

---

<sup>41</sup> Siehe [IFG 1999].

### 4.3.3 Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (2000)

Als wesentliche Aspekte des "Informationsfreiheitsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein (IFG-SH)" <sup>42</sup> wurden in den beiden vorherigen Kapiteln bereits ausgeführt, daß es zur zweiten Generation von Informationsfreiheitsgesetzen in Deutschland zählt, daß sich sein Konzept an der international üblichen Struktur von FOI-Gesetzen orientiert und daß es ebenso wie das AIG von Brandenburg und das IFG von Berlin den Landesbeauftragten für den Datenschutz gleichzeitig zur Wahrung des Informationszugangsrechts einsetzt. Ein interessanter Punkt des IFG-SH ist des weiteren, daß es auf einem leicht veränderten Gesetzentwurf beruht, der vom südschleswigschen Wählerverband SSW, einer Partei der dänischen Minderheit in Schleswig-Holstein, eingebracht worden war [Scholz 2000]. Der Innenminister des Landes hatte zwar ebenfalls einen Vorschlag vorgelegt. Dieser plante jedoch kein eigenständiges Informationsfreiheitsgesetz im Sinne des FOI-Prinzips. Statt dessen sollte das Informationszugangsrecht nur in das bestehende Landesverwaltungsrecht integriert werden. In einer von Schleswig-Holstein erbetenen Stellungnahme zu beiden Entwürfen favorisierte die unabhängige Organisation TI-Deutschland den Entwurf des SSW gegenüber dem Vorschlag des Innenministers und hielt diesen Gesetzentwurf, abgesehen von kleineren Verbesserungsvorschlägen, für *"sehr gut geeignet, ein effektives Informationsfreiheitsrecht in Schleswig-Holstein zu begründen"* [TI 1999a]. Die von TI-Deutschland besonders positiv bewertete Kostenregelung im Entwurf des SSW wurde jedoch nicht in das endgültige Gesetz übernommen. Laut Entwurf sollten dem Antragsteller nur die tatsächlichen Sachkosten für die Erstellung von Kopien und die Versendung berechnet werden [SSW, § 8]. Der Verzicht auf weitere Gebühren wäre aufgrund der negativen Erfahrungen mit der Aushebelung des Anspruchs auf Informationszugang durch die teilweise sehr hohen Gebühren des Umweltinformationsgesetzes zu begrüßen gewesen. Das schließlich verabschiedete Gesetz erlaubt jedoch auch die Erhebung von Verwaltungsgebühren. Nur die zusätzlich zu erstattenden Auslagen dürfen die tatsächlichen Kosten nicht übersteigen (§ 8 IFG-SH). Mit der Erlaubnis zur Erhebung von Gebühren unterscheidet sich das IFG-SH jedoch nicht von seinen beiden Vorgängergesetzen, denn auch das AIG und das IFG ermöglichen es, dem Antragsteller Gebühren und Auslagen (§ 10 Abs. 1 AIG) bzw. Gebühren und Beiträge (§ 16 IFG) in Rechnung zu stellen. Inwieweit die auf dieser Grundlage erhobenen Gebühren eventuell zu vergleichbaren Einschränkungen des Informationszugangsrechts wie beim UIG führen, wird die Praxis zeigen müssen.

---

<sup>42</sup> Siehe [IFG-SH 2000].

## 4.4 Deutschlands Probleme mit dem FOI-Prinzip

Die Gründe für die zögerliche Einrichtung eines allgemeinen Informationszugangsrechts in Deutschland sind vielfältiger Natur und können im Rahmen dieser Arbeit nicht umfassend analysiert werden. Die Frage nach den Ursachen wäre vielmehr ein geeignetes Thema für eine spezielle Untersuchung. In den folgenden Kapiteln sollen daher nur einige wesentliche Problempunkte kurz skizziert werden, um einen Einblick in die deutsche Diskussion des FOI-Prinzips zu vermitteln.

### 4.4.1 Befürchtungen und Gegenargumente

Von den Gegnern eines allgemeinen Informationsfreiheitsgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland wurden bisher v. a. drei Befürchtungen ausgesprochen: Ein für "Jedermann" geltendes Zugangsrecht zu Behördenunterlagen gefährde den notwendigen Datenschutz, könne zu einer Funktionsbeeinträchtigung der Verwaltung führen und sei auch verfassungsrechtlich bedenklich, weil es das Prinzip der repräsentativen Demokratie aushöhle.<sup>43</sup>

Insbesondere die Gefahr für den Datenschutz und die traditionellen deutschen Rechtsprinzipien wie das Berufs-, Steuer-, Sozial- und Adoptionsgeheimnis wird gerne als Begründung für die Ablehnung eines Informationsfreiheitsgesetzes verwendet. Der Datenschutz stellt jedoch häufig nur einen Vorwand dar für die durch andere Gründe motivierte ablehnende Haltung.<sup>44</sup> Denn einerseits zeigen die Erfahrungen in anderen Staaten, daß durch entsprechende Ausnahmeregelungen in den Gesetzen auch dem Schutz dieser speziellen Bereiche genügend Rechnung getragen werden kann. Andererseits fordern schon seit langem sogar deutsche Datenschutzexperten die Einführung eines allgemeinen Informationszugangsrechts<sup>45</sup> und betonen: "Es wäre falsch, Datenschutz und Informationszugang gegeneinander ausspielen zu wollen. Beide Prinzipien bedingen und ergänzen einander vielmehr" [[Presseerklärung 1998](#), Punkt 8]. Die Datenschutzbeauftragten von Bund und Ländern weisen u. a.

---

<sup>43</sup> Vgl. zu den Befürchtungen [[Kahl 1996](#), S. 17 ff.] und stellvertretend für die ablehnende Argumentation folgende Begründung im Bericht der Verfassungskommission [[BT-Dr. 12/6000](#), S. 63]: "Funktionsfähigkeit der Exekutive und datenschutzrechtlich relevante Interessen Dritter wären nicht mehr gewährleistet. Es sei nicht sinnvoll, die Tätigkeit von Behörden durch ein weitgehend unbeschränktes Einsichtsrecht zu beeinträchtigen. Es würde erheblichen, im Ergebnis unverhältnismäßigen [...] Verwaltungsaufwand erfordern [...] Außerdem würden Ausforschungsmöglichkeiten geschaffen, die tief in den Kernbereich der Exekutive eingreifen und deren Handlungsfähigkeit und Eigenverantwortlichkeit unzulässig beschneiden könnten."

<sup>44</sup> Vgl. hierzu Kap. 4.4.2 dieser Arbeit.

<sup>45</sup> Vgl. beispielsweise [[Presseerklärung 1998](#), Punkt 8] und [[Schulzki-Haddouti 1998](#)].

darauf hin, daß man datenschutzrechtlich relevante Informationen auch weiterhin geheimhalten könne, indem beispielsweise entsprechende Aktenteile abgetrennt oder die Daten geschwärzt werden. Auch könnte der Inhalt solcher Akten durch eine reine Auskunft weitergegeben werden, ohne daß man personenbezogene Daten nennen müsse.

Des weiteren wird befürchtet, *"mit einem Informationsfreiheitsgesetz sei ein erheblicher Verwaltungs- und Kostenmehraufwand verbunden"* [Schapper 1999, S. 6]. Besonders aus CDU/CSU-Kreisen, aber auch von den Behörden selbst, wurde häufig hingewiesen auf *"die nicht zu unterschätzende Gefahr, daß die Verwaltung mißbräuchlich gestört, behindert oder lahmgelegt werden könne"* [BT-Dr. 13/11152, S. 4]. Auch wenn es zutrifft, daß der deutsche Verwaltungsapparat tatsächlich in weiten Bereichen (noch) nicht auf eine derartige Aktenöffentlichkeit, wie sie das Prinzip des Freedom of Information fordert, eingestellt ist, übersieht diese ablehnende Argumentation jedoch einige wesentliche Aspekte. Beispielsweise zeigen die bisherigen praktischen Erfahrungen in Brandenburg und Berlin, daß die Einführung eines Informationsfreiheitsgesetzes nicht unmittelbar zu einem *"Run auf die Akten"* [Krempf 1999] führt und die dortige Verwaltung – entgegen aller Befürchtungen – daher nicht zusammengebrochen ist. Noch stärker verdeutlicht die jahrelange Anwendung von FOI-Regelungen in anderen Staaten, insbesondere in Schweden und in den USA, daß ein allgemeines Informationszugangsrecht auch in der Praxis durchaus handhabbar ist. Außerdem verliert das Argument der knappen Verwaltungsressourcen dank der technologischen Entwicklung zunehmend an Bedeutung. Denn Statistiken aus den USA belegen, daß sich die Anzahl der Anträge auf Akteneinsicht vermindert, je mehr Informationen eine Behörde von sich aus freiwillig im Internet, quasi zur *"Selbstbedienung"*, zur Verfügung stellt, was im Gegensatz zur Bearbeitung von Einsichtsanträgen nur mit verhältnismäßig geringem Zeit- und Kostenaufwand verbunden ist. Die Behörden dort verstehen inzwischen die *"Informationsfreiheit [...] als eigene Bringschuld"* [LDA Bbg. 1999, Kap. 4.2]. In diesem Zusammenhang kann allerdings auch auf ein positives Beispiel in Deutschland verwiesen werden: Die Stadt Rathenow in Brandenburg arbeitet derzeit daran, mit ihrem Projekt der *"Elektronischen Akteneinsicht"* mehr und mehr Verwaltungsakten zu digitalisieren und im Internet zu veröffentlichen [Scholz 2000; LDA Bbg. 1999, Kap. 4.2]. Dieses Vorhaben könnte Modellcharakter für weitere Verwaltungsbereiche in der Bundesrepublik entwickeln.

Als dritte Befürchtung im Hinblick auf ein allgemeines Informationsfreiheitsgesetz wurden schließlich teilweise sogar *"verfassungsrechtliche Zweifel daran geäußert, ob ein Informationsfreiheitsgesetz mit dem Gewaltenteilungs- und dem Repräsentativ-*

system vereinbar ist" [Schapper 1999, S. 6]. Beispielsweise wertete es die konservativ-liberale Bundesregierung im Jahr 1991 als gravierendes verfassungsrechtliches Problem, wenn durch ein Akteneinsichtsrecht die Allgemeinheit generell teilhaben könnte *"an der den staatlichen Organen zugewiesenen Ausübung demokratischer Kontrolle"* [BT-Drucksache 12/1273, S. 2]. Dieser Befürchtung widerspricht jedoch schon allein die Tatsache, *"daß allgemeine Informationszugangsrechte auch und gerade in den Staaten existieren, die die gleichen Verfassungsprinzipien haben"* [Schapper 1999, S. 6] wie die Bundesrepublik. Bereits 1983 erteilte Eggert Schwan diesen Bedenken eine klare Absage und betonte mit drastischen Worten, daß das Prinzip der Aktenöffentlichkeit keinesfalls dem Staatstyp der Repräsentativdemokratie entgegenstehe: Obwohl das Grundgesetz die Beteiligung der Bürger an der politischen Willensbildung auf die Wahl der Volksvertretung konzentriert hat, *"so heißt das doch keineswegs, daß es im Belieben der Staatsführung stünde, dem Bürger und Wähler den Einblick in staatliche Angelegenheiten nach Belieben zu verwehren. Wenn alle Staatsgewalt vom Volke ausgehen soll (Art. 20 Abs. 1 GG), dann muß dieses Volk [...] bei den Wahlen [...] doch wohl auch mehr als nur eine aus Unkenntnis oder doch nur zufällig gewonnener Erkenntnis resultierende Blankovollmacht erteilen dürfen, sondern zu einer echten Entscheidung aufgerufen sein, die das Für und Wider abzuwägen vermag. Mit dem Gedanken der Volkssouveränität ist es [...] unvereinbar, diesen Souverän auf diejenigen Informationen zu verweisen, die die Staatsführung ihm gnädigst zur Verfügung zu stellen geneigt ist oder die findige Journalisten [...] dem Staate entrissen haben"* [Schwan 1984, S. 96 f.].

#### 4.4.2 Verwaltungstradition und politische Kultur

Auch die deutsche Verwaltungstradition trägt maßgeblich dazu bei, daß sich die Bundesrepublik bisher sehr schwer damit tut, ein gesetzlich gesichertes Informationszugangsrecht für amtliche Unterlagen zu verwirklichen. Denn daß die Allgemeinheit – unabhängig von persönlichem Interesse oder direkter Betroffenheit – einen Anspruch auf Einsicht in Verwaltungsakten haben soll, bedeutet einen deutlichen Bruch mit der gängigen deutschen Verwaltungspraxis. Es wird in diesem Zusammenhang sogar von einer *"Kulturrevolution"* [Krempf 1999] gesprochen, die auf die deutschen Behörden zurollt.

Das Verwaltungshandeln in Deutschland ist nämlich *"traditionell geprägt vom Grundsatz des Amtsheimnisses"* [Datenschutzbericht 1997, Kap. I] und der *"Nichtöffentlichkeit"* [Krempf 1999], was wiederum zurückgeführt werden kann auf die obrigkeits-

staatliche Vergangenheit Deutschlands, in der prinzipiell alles geheim gehalten wurde, was nicht ausdrücklich für die Öffentlichkeit bestimmt war [Wilmes 2000]. Es galt also ein im Vergleich zum FOI-Gedanken genau umgekehrtes Regel-Ausnahme-Prinzip, nach dem die Geheimhaltung in Deutschland die Regel, die Akteneinsicht jedoch eine Ausnahme darstellte. Dieses Amtsgeheimnis wird auch als Arkanprinzip<sup>46</sup> von Regierung und Verwaltung bezeichnet, worunter laut Habermas jene geheimen Praktiken zu verstehen sind, durch die ein Fürst seine Herrschaft über das unmündige Volk absichert [Habermas 1974, S. 70]. Ein wesentlicher Aspekt dieses Prinzips ist nämlich die Verwandlung des Dienstwissens in Geheimwissen, um öffentliche Kontrolle und eine damit möglicherweise verbundene Kritik zu vermeiden.<sup>47</sup>

Nach Ansicht von Eggert Schwan hat sich das Prinzip des Amtsgeheimnisses in Deutschland *"über den Wechsel vom Obrigkeitsstaat und Totalitarismus zum demokratischen Staat unversehrt herüberzuretten vermocht"* [Schwan 1984, S. 95]. Dies trifft im Verwaltungsbereich zwar rein rechtlich gesehen heute nur noch bedingt zu. Lutterbeck verweist beispielsweise darauf, daß sich das Amtsgeheimnis als Prinzip und als Mythos längst überlebt und als Rechtsfigur keine überragende Bedeutung mehr habe [Lutterbeck 1999, Kap. 2.1]. Allerdings betont er gleichzeitig aufgrund der negativen Erfahrungen – u. a. beim deutschen Umgang mit Umweltinformationen –, daß das Arkanprinzip auch heute noch durchaus in der Verwaltungspraxis anzutreffen sei, und er befürchtet sogar, *"daß ein genaues Bohren Strukturen des überkommenen Obrigkeitsstaates bloßlegen würde"* [Lutterbeck 1999, Kap. 2.2, Fall 2].

Aber nicht nur die Praxis der Bürokratie, sondern ebenso das bisherige Verhalten der Bundesparteien läßt darauf schließen, daß in der BRD auch heute noch *"die Verfügung über das Amtsgeheimnis [...] ein wichtiges Steuermittel [ist], das Regierungen ungern aus der Hand geben"* [Burkert 1998, Kap. Geheimnis als Steuerungsmittel]. Denn einerseits haben im Laufe der letzten beiden Jahrzehnte zwar alle bundespolitisch relevanten Parteien die Notwendigkeit von mehr Verwaltungstransparenz betont und hierfür größtenteils auch ein allgemeines Informationsfreiheitsgesetz gefordert. Bezeichnenderweise geschah dies jedoch meist nur während des Wahlkampfes oder während ihrer Oppositionszeiten.<sup>48</sup> Burkert stellte in diesem Zusammenhang fest, *"daß Oppositionsparteien, wenn sie die Gelegenheit zur Umsetzung haben, an*

---

<sup>46</sup> Abgeleitet vom lateinischen Wort *arcanus* = verschwiegen, geheim, heimlich.

<sup>47</sup> Vgl. hierzu Max Weber: *"Die [...] Überlegenheit des berufsmäßig Wissenden sucht jede Bürokratie noch durch das Mittel der Geheimhaltung ihrer Kenntnisse und Absichten zu steigern. Bürokratische Verwaltung ist ihrer Tendenz nach stets Verwaltung mit Ausschluß der Öffentlichkeit. Die Bürokratie verbirgt ihr Wissen und Tun vor der Kritik, soweit sie irgend kann"* [Weber 1980, S. 572].

<sup>48</sup> Vgl. zum Verhalten der Parteien Kap. 4.2.2 dieser Arbeit.



diesem Punkt [...] einer eigentümlichen, aber nicht beunruhigenden weil erklärbaren Amnesie anheimfallen" [Burkert 1999] und – um die ebenso plakativen aber treffenden Worte von Eggert Schwan zu verwenden – über derartige Fragen "den Mantel des Schweigens" [Schwan 1984, S. 114] ausbreiten. Diese Amnesie<sup>49</sup> der Parteien läßt sich wiederum vor dem Hintergrund der deutschen Tradition erklären, denn auch legitime Regierungen teilen ungern ihre Informationen und damit ihre Macht [Burkert 1999].

Die zögerliche Umsetzung des FOI-Prinzips hängt letztlich aber auch mit der spezifisch deutschen politischen Kultur<sup>50</sup> zusammen. Auffällig ist nämlich, daß sich in Deutschland zwar einzelne Bürgerrechtsbewegungen schon lange für ein gesetzlich verankertes Informationszugangsrecht einsetzen, dies jedoch bisher nicht auf große Resonanz innerhalb der breiten Bevölkerung gestoßen ist. Die öffentliche Diskussion der Informationsfreiheit war und ist – im Gegensatz beispielsweise zu den USA – vielmehr sehr verhalten und reichte noch nicht aus, um nachhaltigen Druck auf die politischen Entscheidungsträger auszuüben. Auch in denjenigen Bundesländern, in denen inzwischen Informationsfreiheitsgesetze existieren, ist die Inanspruchnahme durch die Bevölkerung bisher deutlich schwächer, als man das erwarten könnte [vgl. Krempl 1999]. Das geringe Interesse am Informationsanspruch gegenüber der Verwaltung wird vielfach auf die Nachwirkungen der deutschen "Untertanenkultur" zurückgeführt, welche sich durch "die 'typisch' deutsche Gehorsamkeit gegenüber der staatlichen Obrigkeit" [Hagen 1997, Kap. Politische Kultur] auszeichnete. Auch wenn sich diese Grundhaltung der Bevölkerung im Laufe der Entwicklung der Bundesrepublik abgeschwächt hat, so zeigt sich heute trotzdem noch "das Bild des unpolitischen Deutschen" [Hagen 1997, s.o.], dessen politische Mitwirkung sich auf den Wahlakt beschränkt und der nur in besonderen Einzelfällen darüber hinausgehende politische Rechte, zu denen auch das Informationszugangsrecht zählt, wahrnimmt. Zur erfolgreichen Umsetzung des FOI-Prinzips bedarf es also nicht nur des Umdenkens auf der Regierungs- und Verwaltungsebene, sondern auch die Bevölkerung muß sich der Bedeutung eines allgemeinen Informationszugangsrechtes erst bewußt werden.

---

<sup>49</sup> Amnesie (medizinischer Fachterminus) = Erinnerungslosigkeit, Gedächtnisschwund.

<sup>50</sup> Vergleiche zu Fragen der politischen Kultur die grundlegende Studie von [Almond/Verba 1963] sowie speziell zur politischen Kultur in Deutschland die Arbeiten von [Sontheimer 1990] und [Reichel 1981].

## 5 Fazit und Ausblick

In vielen demokratischen Staaten zählen heute gesetzlich verankerte Informationszugangsrechte nach dem Prinzip des Freedom of Information (FOI) zu den grundlegenden politischen Rechten. Das Ziel der vorliegenden Arbeit war es, vor diesem Hintergrund zu analysieren, ob die Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf das FOI-Prinzip tatsächlich, wie es von verschiedenen Seiten schon seit Jahren kritisiert wird, den Anschluß an die internationale Entwicklung verpaßt hat.

Ein Überblick über die weltweite Umsetzung des FOI-Prinzips zeigt, daß sowohl die meisten europäischen Staaten als auch die USA, Kanada und Australien bereits bis zum Ende des 20. Jahrhunderts sogenannte Informationsfreiheitsgesetze erlassen haben, welche die Öffentlichkeit und Transparenz staatlichen Handelns gewährleisten sollen. Um nun auch die Informationsfreiheit in Deutschland bewerten zu können, muß aufgrund des föderalen Systems differenziert werden zwischen der Bundes- und der Landesebene. Denn hier lassen sich seit Ende der 90er Jahre wesentliche Unterschiede in der Annäherung an das FOI-Prinzip feststellen.

Auf der Bundesebene existiert in Deutschland bis heute tatsächlich kein allgemeines Informationszugangsgesetz, das dem Prinzip des Freedom of Information gerecht werden könnte. Einsichtnahme in Behördenakten ist hier nur in wenigen Ausnahmefällen (v. a. bei Beteiligung in einem Verwaltungsverfahren oder datenschutzrechtlicher Betroffenheit) erlaubt. Selbst das seit 1994 bundesweit geltende Zugangsrecht des Umweltinformationsgesetzes (UIG), welches die Bundesrepublik aufgrund einer EG-Richtlinie erlassen mußte, stellt nur eine rudimentäre Annäherung an das FOI-Prinzip dar. Denn das UIG ist zunächst auf den speziellen Bereich der Umweltinformationen begrenzt und schränkt zusätzlich in der Praxis selbst bei diesen Informationen die Einsichtsmöglichkeiten deutlich ein. Obwohl die Thematik in den letzten beiden Jahrzehnten sowohl von Bürgerrechtsbewegungen als auch von allen Bundesparteien immer wieder diskutiert wurde, kam es bisher nicht zur Verabschiedung eines Informationsfreiheitsgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. Es blieb bei einzelnen Initiativen, Anfragen, Gesetzesentwürfen und Absichtserklärungen.

Auf der Länderebene zeigt sich dagegen seit der Vereinigung eine etwas andere Situation. Ausgehend von Initiativen in den neuen Bundesländern wurden in den Jahren 1998 bis 2000 in Brandenburg, Berlin und Schleswig-Holstein, teilweise gegen den erbitterten Widerstand der Bürokratie, erstmals in Deutschland allgemeine Informationsfreiheitsgesetze erlassen. Auch wenn diese Gesetze in Detailfragen, wie etwa

bei der Kostenregelung oder den Ausnahmebereichen, noch nicht ganz einigen weitergehenden internationalen FOI-Regelungen entsprechen, so stellen sie doch einen entscheidenden Durchbruch dar für die deutsche Auseinandersetzung mit dem Gedanken des freien Informationszugangs zu Behördenunterlagen.

Die Frage, warum in der Bundesrepublik bisher – mit Ausnahme der drei genannten Landesgesetze – noch nicht viel für die Durchsetzung eines allgemeinen Informationsfreiheitsgesetzes getan wurde, kann im Rahmen dieser Arbeit nicht abschließend geklärt werden. Hierfür wären vielmehr weitere Untersuchungen nötig, die sich eingehender mit den spezifisch deutschen Formen der politischen Kultur und der Verwaltungspraxis sowie mit den möglichen Auswirkungen der föderalen Struktur beschäftigen. Es konnte nämlich festgestellt werden, daß der entscheidende Widerstand gegen die Einrichtung eines Informationszugangsgesetzes bisher insbesondere von der Verwaltung und den jeweils regierenden Parteien ausging und daß sich dies u. a. mit der deutschen Tradition des Amtsgeheimnisses und der engen Verbindung von Wissen und Macht erklären läßt. Auch die obrigkeitsstaatliche Vergangenheit und die aus dieser Zeit stammende "Untertanenkultur" scheint noch eine gewisse Rolle zu spielen für Deutschlands Probleme mit dem FOI-Prinzip. Daß schließlich auch der deutsche Föderalismus in diesem Zusammenhang Auswirkungen hat, zeigt sich aktuell daran, daß die derzeitige Bundesregierung aufgrund des Widerstandes einiger Länder inzwischen auf ein bundeseinheitliches (d. h. ein auch für die Landesverwaltungen geltendes und damit zustimmungspflichtiges) Gesetz verzichtet und entgegen der ursprünglichen Planung nun über ein Gesetz berät, das lediglich auf Bundesebene die Informationsfreiheit sichern soll.

Zusammenfassend kann also festgestellt werden, daß in der Tat die These zutrifft, Deutschland sei im Hinblick auf das Freedom-of-Information-Prinzip eine *"verspätete Nation"* [Ishii/Lutterbeck 2000, Kap. 0]. Erste erfolgversprechende Schritte wurden jedoch inzwischen mit den drei genannten Informationsfreiheitsgesetzen auf Landesebene getan. Die Zukunft wird nun zeigen müssen, ob und inwieweit dieser Vorstoß auch für andere Bundesländer und eventuell sogar für die Bundesebene Modellcharakter besitzt und zu einer weiteren Verbreitung von Informationszugangsrechten in der Bundesrepublik Deutschland führen kann.

Als Ausblick sei noch erwähnt, daß, wie bei jeder Arbeit mit begrenztem Umfang, auch hier einige Fragen offen bleiben mußten, die zum Gegenstand weiterer Untersuchungen werden könnten. Eine mögliche Fragestellung zeigte sich bei den bereits skizzierten Ursachen für die deutschen Probleme mit dem FOI-Prinzip. Ebenfalls

interessant wäre es, sich eingehender mit den Gründen für den Handlungsbedarf der Bundesrepublik Deutschland zu beschäftigen. Hierzu könnte u. a. gefragt werden

- inwieweit die informationelle Asymmetrie zwischen Bürgern und öffentlicher Verwaltung Anlaß für regulative Maßnahmen des Staates bietet,
- ob ein allgemeines Zugangsrecht zu Informationen des öffentlichen Sektors auch aus demokratietheoretischen Gründen (im Hinblick auf Kontrolle, Transparenz und Effizienz) in Deutschland nötig wäre,
- welche Auswirkungen die Forderungen der EU nach mehr Verwaltungstransparenz in den Mitgliedstaaten und die europäische Integration haben und
- welche wirtschaftliche Bedeutung der Informationsfreiheit im Kontext der Globalisierung zukommt.

Im Zusammenhang mit der Verwaltungsmodernisierung könnten weitere Fragen auch die konkrete Umsetzung eines Informationsfreiheitsgesetzes in der deutschen Verwaltungspraxis betreffen. Hier wäre es interessant, beispielhafte Modelle zu untersuchen, wie die bereits erwähnte "Elektronische Akteneinsicht" in Rathenow oder den Parlamentsspiegel (<http://www.parlamentsspiegel.de>), ein Projekt der 16 deutschen Landesparlamente, das kostenlos über das Internet Drucksachen und Gesetzesblätter von Bundes-, Landes- und EU-Ebene zur Verfügung stellt.

Das Thema der Informationsfreiheit bietet also noch zahlreiche weitere interessante Untersuchungsansätze und wird auch dann keinesfalls ausgeschöpft sein, wenn auf Bundesebene ein Informationsfreiheitsgesetz verabschiedet werden sollte.

## 6 Anhang

### 6.1 Chronologie der weltweiten Freedom-of-Information-Regelungen

Schweden	1766 (Pressefreiheitsgesetz)
Finnland	1951
USA	1966
Dänemark Norwegen	1970
Niederlande Frankreich	1978
Australien Neuseeland Kanada	1982
Bundesland Brandenburg (BRD)	1998 (Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz, AIG)
Europäische Union	1999 (Vertrag von Amsterdam)
Bundesland Berlin (BRD)	1999 (Berliner Informationsfreiheitsgesetz, IFG)
Bundesland Schleswig-Holstein (BRD)	2000 (Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein, IFG-SH)
Vereinigtes Königreich	2000
Bundesrepublik Deutschland	-

Quellen: [Ishii/Lutterbeck 2000, Kap. 2.1] sowie einzelne Gesetze im Original

### 6.2 Beispiele für Internet-Portale zum Freedom of Information

Freedom of Information in the European Union and Elsewhere: <a href="http://www.rz.uni-frankfurt.de/~sobotta/FOI.htm">http://www.rz.uni-frankfurt.de/~sobotta/FOI.htm</a> (Abruf: 06.02.2001)
Freedom of Information (FOI) Sites on the Internet: <a href="http://www.comlaw.utas.edu.au/law/foi/bookmarks/FOI_index.html">http://www.comlaw.utas.edu.au/law/foi/bookmarks/FOI_index.html</a> (Abruf: 02.06.2000)
Freedom of Information Around the World: <a href="http://www.privacy.org/pi/issues/foia/foia-survey.html">http://www.privacy.org/pi/issues/foia/foia-survey.html</a> (Abruf: 04.03.2001)
Freedom of Information: <a href="http://user.cs.tu-berlin.de/~rik/foi/">http://user.cs.tu-berlin.de/~rik/foi/</a> (Abruf: 16.03.2001)

## 7 Abkürzungsverzeichnis

AIG	Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BR-Dr.	Bundesratsdrucksache
BT-Dr.	Bundestagsdrucksache
CILIP	Civil Liberties and Police; Bürgerrechte und Polizei (Zeitschrift)
DuD	Datenschutz und Datensicherheit (Zeitschrift)
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FOI	Freedom of Information
FOIA	Freedom of Information Act
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
i. d. R.	in der Regel
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
IFG-SH	Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein
MMR	Multimedia und Recht (Zeitschrift)
U.S.C.	United States Code (Gesetzessammlung der kodifizierten Gesetze)
UIG	Umweltinformationsgesetz
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz

## 8 Literaturverzeichnis

[3sat 2000]

3sat: Informationsfreiheit. Akteneinsicht für Deutschland. Im Internet:  
<http://www.3sat.de/nano/bstuecke/08090/> (Abruf: 13.02.2001)

[AIG 1998]

Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG) vom 10.03.1998. Brandenburg. GVBl. I, S. 46. Im Internet: <http://www.lda.brandenburg.de/gesetze/aig.htm> (Abruf: 05.02.2001)

[Almond/Verba 1963]

Almond, Gabriel A.; Verba, Sidney: The Civil Culture : Political Attitudes And Democracy In Five Nations. Princeton, 1963

[Biesenbach 2000]

Biesenbach, Peter: Rede zum Gesetzentwurf der CDU-Landtagsfraktion "Gesetz zur Änderung der Informationsfreiheit des Landes Nordrhein-Westfalen" (Drs. 13/321) am 08.11.2000. Im Internet: [http://www.nrwcdu-fraktion.de/aktuelles/neues\\_aus\\_dem\\_landtag/plenum\\_aktuell/reden/biesenbach081100.html](http://www.nrwcdu-fraktion.de/aktuelles/neues_aus_dem_landtag/plenum_aktuell/reden/biesenbach081100.html) (Abruf: 02.03.2001)

[Birkinshaw 1988]

Birkinshaw, Patrick: Freedom of Information : The Law, the Practice and the Ideal. London, 1988

[Blackstock/Oppenheim 1999]

Blackstock, Marlene A.; Oppenheim, Charles: Legal issues for information professionals, Part V: Freedom of information. In: Journal of Information Science. 1999, Heft 4, S. 249-264

[BR-Dr. 360/92]

Bundesratsdrucksache 360/92: Unterrichtung durch die Kommission Verfassungsreform des Bundesrates : Stärkung des Föderalismus in Deutschland und Europa sowie weitere Vorschläge zur Änderung des Grundgesetzes. 14.05.1992. Im Internet abrufbar unter: <http://www.parlamentsspiegel.de>

[BT-Dr. 12/1273]

Bundestagsdrucksache 12/1273: Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten [...] der SPD (Drucksache 12/752) : Informationszugangsrechte für Bürgerinnen und Bürger. 09.12.1991. Im Internet abrufbar unter: <http://www.parlamentsspiegel.de>

[BT-Dr. 12/6000]

Bundestagsdrucksache 12/6000: Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission. 05.11.1993

[BT-Dr. 13/11152]

Bundestagsdrucksache 13/11152: Beschlußempfehlung und Bericht des Innenausschusses. 23.06.1998. Im Internet abrufbar unter: <http://www.parlamentsspiegel.de>

[BT-Dr. 13/3906]

Bundestagsdrucksache 13/3906: Gesetzentwurf der Abgeordneten Dr. Jürgen Rochlitz, [...] und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umweltinformationsgesetzes. 28.02.1996. Im Internet abrufbar unter: <http://www.parlamentsspiegel.de>

[BT-Dr. 13/8432]

Bundestagsdrucksache 13/8432: Entwurf eines Gesetzes zur Gewährleistung des freien Zugangs zu amtlichen Informationen und zur Änderung anderer Gesetze (Informationsfreiheitsgesetz – IFG). 27.08.1997. Im Internet abrufbar unter: <http://www.parlamentsspiegel.de>

[Burkert 1998]

Burkert, Herbert: Ein Informationszugangsgesetz – auch für Deutschland? In: DuD, 1998, Heft 8. Im Internet: <http://www.datenschutz-und-datensicherheit.de/jhrg22/edit9808.htm> (Abruf: 10.02.2001)

[Burkert 1999]

Burkert, Herbert: Noch ein Beitrag zum Goethe-Jahr: Mehr Licht! Oder: Wieviel Informationen brauchen die europäischen Bürger? In: MMR, 1999, Heft 6. Im Internet: <http://www.datenschutz-und-datensicherheit.de/jhrg22/edit9808.htm> (Abruf: 10.02.2001)

[Datenschutzbericht 1997]

Anlage 2.3.4 zum Jahresbericht 1997: Thesenpapier der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder. Im Internet: <http://www.datenschutz-berlin.de/jahresbe/97/anlagen/2-34.htm> (Stand: 25.03.1998; Abruf: 23.02.2001)

[EFIL]

European Freedom of Information List. Im Internet: <http://www.rz.uni-frankfurt.de/~sobotta/efilnew.htm> (Abruf: 06.02.2001)

[EuGH-Urteil C-217/97]

Urteil des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache (Rs.) C-217-97 vom 09.09.1999. Im Internet: [http://europa.eu.int/jurisp/cgi-bin/gettext.pl?lang=de&num=8000900C19970217&doc=T&ouvert=T&seance=ARRET&where=\(\)](http://europa.eu.int/jurisp/cgi-bin/gettext.pl?lang=de&num=8000900C19970217&doc=T&ouvert=T&seance=ARRET&where=())

[Europäische Kommission 1999a]

Europäische Kommission: Grünbuch über die Informationen des öffentlichen Sektors in der Informationsgesellschaft. 1999. Im Internet: <http://158.169.50.95:10080/info2000/de/publicsector/gp-index.html> (Abruf: 09.09.2000)

[Europäische Kommission 2000a]

Europäische Kommission: Vergleichende Analyse der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten über den Zugang zu Dokumenten. 2000. Im Internet: [http://www.europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/sgc/acc\\_doc/de/\\_docs/compa.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/de/_docs/compa.pdf) (Abruf: 24.02.2001)

[Europäische Kommission 2000b]

Europäische Kommission: Überblick über die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten betreffend den Zugang zu Dokumenten. 2000. Im Internet: [http://www.europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/sgc/acc\\_doc/de/\\_docs/recapitulatif.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/de/_docs/recapitulatif.pdf) (Abruf: 24.02.2001)

[FOIA 1996]

Freedom of Information Act – 5 U.S.C. § 552, einschließlich der Ergänzung durch die "Electronic Freedom of Information Act Amendments of 1996" (E-FOIA) – Public Law 104-231, 110 Stat. 3048. Im Internet: [http://www.usdoj.gov/oip/foia\\_updates/Vol\\_XVII\\_4/page2.htm](http://www.usdoj.gov/oip/foia_updates/Vol_XVII_4/page2.htm) (Abruf: 28.08.2000)

[Gellman 1998]

Gellman, Robert: Electronic Freedom of Information Act. In: DuD. 1998, Heft 8, S. 446-448



[Gurlit 1989]

Gurlit, Elke: Die Verwaltungsöffentlichkeit im Umweltrecht : ein Rechtsvergleich Bundesrepublik Deutschland - USA. Düsseldorf, 1989

[Habermas 1974]

Habermas, Jürgen: Strukturwandel der Öffentlichkeit. 6. Aufl., Sonderausgabe. Neuwied, 1974

[Häfner/Gerlach 1998]

Häfner, Gerald; Gerlach, Frauke: Wissen ist Macht – Nichtwissen macht auch nichts? In: ZRP. 1998, Heft 4, S. 123-127

[Hagen 1997]

Hagen, Martin: Konzepte elektronischer Demokratie und die deutsche Demokratie. 1997. Im Internet: [http://www.uni-giessen.de/fb03/vinci/labore/netz/hag\\_text.htm](http://www.uni-giessen.de/fb03/vinci/labore/netz/hag_text.htm) (Stand: Februar 1997; Abruf: 23.02.2001)

[Hett 1987]

Hett, Hans-Jürgen: Die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen, das Grundrecht der Informationsfreiheit und Informationspflichten der Exekutive. Frankfurt a. M. et al., 1987

[HU 1980]

Humanistische Union, LV Berlin (Hrsg.): Freie Akteneinsicht. Berlin, 1980

[IFG 1999]

Berliner Informationsfreiheitsgesetz (IFG) vom 15.10.1999. Berlin. GVBl. 1999, Nr. 45, S. 561. Im Internet: <http://www.datenschutz-berlin.de/recht/bln/ifg/ifg.htm> (Abruf: 05.02.2001)

[IFG-SH 2000]

Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Schleswig-Holstein (IFG-SH) vom 09.02.2000. Schleswig-Holstein. GVOBl. Schl.-H. 2000, S. 166. Im Internet: <http://www.landesregierung-sh.de/landesrecht/2010-2.htm> (Abruf: 05.02.2001)

[Information Commissioner 2001]

Information Commissioner: General Introduction. Im Internet: <http://wood.ccta.gov.uk/dpr/dpdoc.nsf/edle7ff5aa6def30802566360045bf4d/39264b3e8a275f4a802569e3005b3a74?OpenDocument> (Stand: 29.01.2001; Abruf: 03.02.2001)

[Ishii/Lutterbeck 2000]

Ishii, Kei; Lutterbeck, Bernd: Informationsfreiheit und Informationszugang. Im Internet: <http://ig.cs.tu-berlin.de/w99/ir1/t12-02/> (Stand: 13.01.2000; Abruf: 06.02.2001)

[Kahl 1996]

Kahl, Wolfgang: Der europarechtlich determinierte Verfassungswandel im Kommunikations- und Informationsstaat Bundesrepublik Deutschland. In: Haratsch, Andreas; Kugelmann, Dieter; Repkewitz, Ulrich (Hrsg.): Herausforderungen an das Recht der Informationsgesellschaft. Stuttgart et al., 1996, S. 9-31

[Kneifel-Haverkamp 1998]

Kneifel-Haverkamp, Reiner: Das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz in Brandenburg. In: DuD. 1998, Heft 8, S. 438-441

[Koalitionsvereinbarung 1998]

Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Bonn, 20.10.1998. Im Internet: <http://www.datenschutz-berlin.de/doc/de/koalo/index.htm> (Abruf: 05.03.2001)

[Krempf 1999]

Krempf, Stefan: Run auf die Akten? Interview mit Alexander Dix, dem Landesbeauftragten für den Datenschutz und das Recht auf Akteneinsicht in Brandenburg. Im Internet: <http://www.lida.brandenburg.de/presse/1999/interv.htm> (Stand: 07.06.1999; Abruf: 23.02.2001)

[Kuhlen 1999]

Kuhlen, Rainer: Freedom of Information. Im Internet: <http://www.nethics.net/nethics/de/themen/freedomoi.html> (Stand: 1999; Abruf: 19.03.2001)

[Langer 1992]

Langer, Margit: Informationsfreiheit als Grenze informationeller Selbstbestimmung : Verfassungsrechtliche Vorgaben der privatrechtlichen Informationsordnung. Berlin, 1992

[LDA Bbg. 1999]

Tätigkeitsbericht 1999 des Landesbeauftragten für den Datenschutz und das Recht auf Akteneinsicht. Drucksache 3/731 des Landtags Brandenburg. Im Internet: <http://www.brandenburg.de/land/lfdbbg/tb/tb8/tb8.htm> (Abruf: 04.03.2001)

[Lutterbeck 1999]

Lutterbeck, Bernd: Die Europäische Informationsgesellschaft und das deutsche Amtsgeheimnis – Abschied von einer heiligen Kuh des Obrigkeitsstaates? Vortrag vom 29.10.1999. Im Internet: <http://ig.cs.tu-berlin.de/bl/044/> (Abruf: 07.02.2001)

[LV 1992]

Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. August 1992. GVBl. I/92, S. 298. Im Internet: <http://www.brandenburg.de/land/mi/recht/lverf/> (Abruf: 19.03.2001)

[Presseerklärung 1998]

Datenschutz Berlin: Datenschutzbeauftragte appellieren an die neue Bundesregierung. 10 Punkte für einen Politikwechsel zum wirksameren Schutz der Privatsphäre. Im Internet: <http://www.datenschutz-berlin.de/aktuelle/presse98/presse16.htm> (Stand: 04.11.1998; Abruf: 23.02.2001)

[Prima 2000]

Prima (Privacy Magazine): Länder gegen Akteneinsicht für Bürger / Gesetzentwurf bezieht sich nur auf den Bund. 03.03.2000. Im Internet: <http://www.datenschutz-berlin.de/prima/00/03/3.htm> (Abruf: 02.03.2001)

[Reichel 1981]

Reichel, Peter: Politische Kultur der Bundesrepublik. Opladen, 1981

[Resolution 1946]

Resolution 59(I): Calling of an International Conference on Freedom of Information. 1946. Im Internet: <http://www.unesco.org/webworld/com/compendium/1105.html> (Abruf: 06.02.2001)

[Richtlinie 90/313/EWG]

Richtlinie des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (90/313/EWG), ABl. Nr. L 158, S. 56-58

[Rosler 1984]

Rosler, Gerhard: Informationsfreiheit in den Vereinigten Staaten von Amerika. Heidelberg, 1984

[Rotta 1986]

Rotta, Christian: Nachrichtensperre und Recht auf Information. Stuttgart, 1986

[Schaar 1996]

Schaar, Peter: Das Recht auf freien Zugang zu Informationen öffentlicher Stellen. In: CILIP. 1996. Im Internet: <http://www.cilip.de/ausgabe/54/cilip1.htm> (Stand: 11.09.1996; Abruf: 23.02.2001)

[Schaar/Diederichs 1996]

Schaar, Peter; Diederichs, Otto: Grundsätzliches zu Aktenauskunft und Akteneinsicht – Mehr Licht! In: CILIP. 1996. Im Internet: <http://www.cilip.de/ausgabe/54/auskunft.htm> (Stand: 11.09.1996; Abruf: 23.02.2001)

[Schäfer 1999]

Schäfer, Udo: Das Recht auf Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors in seinem Verhältnis zur Archivierung analoger und digitaler Aufzeichnungen. 1999. Im Internet: <http://www.lad-bw.de/download/rziws.pdf> (Abruf: 03.02.2001)

[Schapper 1999]

Schapper, Claus-Henning: Ein allgemeines Informationszugangsgesetz für die Bundesrepublik Deutschland? 1999. Im Internet: <http://www.la.brandenburg.de/internat/Symp99/schapper.pdf> (Abruf: 06.02.2001)

[Scherer 1978]

Scherer, Joachim: Verwaltung und Öffentlichkeit. Baden-Baden, 1978

[Scholz 2000]

Scholz, Reiner: Amtsgeheimnis contra "gläserner Verwaltung" (Manuskript des Deutschlandfunks). Im Internet: <http://www.dradio.de/cgi-bin/user/fm1004/es/neu-hintergrund/183.html> (Stand: 20.03.2000, Abruf: 13.02.2001)

[Schraut 1996]

Schraut, Lena: Gesetzentwürfe der GRÜNEN zu einem allgemeinen Akteneinsichtsrecht – Datenschutz kontra Informationszugang? In: CILIP. 1996. Im Internet: <http://www.cilip.de/ausgabe/54/gesetz1.htm> (Stand: 12.09.1996; Abruf: 23.02.2001)

[Schulzki-Haddouti 1998]

Schulzki-Haddouti, Christiane: Staatliche Informationsmacht muß begrenzt werden. 1998. Im Internet: <http://www.heise.de/tp/deutsch/inhalt/te/1638/1.html> (Abruf: 23.02.2001)

[Schwan 1984]

Schwan, Eggert: Amtsgeheimnis oder Aktenöffentlichkeit? Der Auskunftsanspruch des Betroffenen, das Grundrecht auf Datenschutz und das Prinzip der Aktenöffentlichkeit. München, 1984

[Sokol 1999]

Sokol, Bettina: Grundrechtliche Aspekte des Informationszugangs. 1999. Im Internet: <http://www.la.brandenburg.de/internat/Symp99/sokol.pdf> (Abruf: 06.02.2001)

[Sontheimer 1990]

Sontheimer, Kurt: Deutschlands politische Kultur. München, 1990

[SSW]

Entwurf eines Gesetzes über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Schleswig-Holstein des SSW im Schleswig-Holsteinischen Landtag. Im Internet: <http://www.rewi.hu-berlin.de/Datenschutz/DSB/SH/material/recht/infofrei/ifgessw.htm> (Abruf: 01.03.2001)

[Tagesspiegel 1980]

Der Tagesspiegel: Junge Union in Berlin fordert Recht auf Einsicht in Akten. 09.08.1980.

[TAZ 2000]

TAZ, Die Tageszeitung: Bürger beäugen den Staat. 20.06.2000. Im Internet:

[http://www.taz.de/tpl/2000/06/20.nf/textdruck?Tname=a0044&list=TAZ\\_in&idx=5](http://www.taz.de/tpl/2000/06/20.nf/textdruck?Tname=a0044&list=TAZ_in&idx=5) (Abruf: 02.03.2001)

[TI 1999b]

Transparency International – Deutsches Chapter e.V.: Mitglieder-Rundbrief Nr. 12, Dezember 1999. Im Internet: <http://www.ti-deutschland.de/html/03rundbriefe/rund12-99.html> (Abruf: 10.02.2001)

[TI 1999c]

Transparency International – Deutsches Chapter e.V.: Berliner Erklärung für Transparenz der öffentlichen Verwaltung. Berlin, 1999. Im Internet:

<http://www.ti-deutschland.de/html/09dokumente/berlerkl2.html> (Abruf: 04.03.2001)

[TI 1999a]

Transparency International – Deutsches Chapter e.V.: Stellungnahme zu den beiden Gesetzentwürfen für ein Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein. München, 1999. Im Internet: <http://www.ti-deutschland.de/html/05gesetze/ifgSchlHol.html> (Abruf: 05.02.2001)

[UIG 1994]

Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt vom 8.7.1994. BGBl. 1994, Teil I, S. 1490-1492

[Wahlprogramm 1980]

Wahlprogramm der Freien Demokratischen Partei für die Bundestagswahlen am 5. Oktober 1980 : Unser Land soll auch morgen liberal sein (beschlossen vom Parteitag in Freiburg am 7. Juni 1980)

[Weber 1980]

Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft : Grundriß der verstehenden Soziologie. 5., rev. Aufl., Tübingen, 1980

[Welt 1980]

Die Welt: Wahlschlager der FDP: Öffnet Aktenschranke! 10.01.1980

[Wilmes 2000]

Wilmes, Annette: Der mündige Bürger im gläsernen Staat. Auf dem Weg zu einem Informationsfreiheitsgesetz. Manuskript für eine Sendung des NDR am 21.02.2000 (Kopie liegt d. Verf. vor)