

Informationsfreiheit als demokratisches Prinzip

Mehr Transparenz durch mehr Information

Mehr Transparenz, mehr Informationen – das versprach das Internet. Doch trotz Bekenntnissen der Politik zur »gläsernen Verwaltung« und zur Bürgerbeteiligung tun sich vor allem in Deutschland Politiker und Beamte schwer mit der Informationsfreiheit. Dabei hat mehr Transparenz nicht unbedingt etwas mit dem Internet zu tun, obwohl E-Government-Projekte dies nun versprechen. Schon 1975 stellte das Bundesverfassungsgericht den hohen Wert der Transparenz für eine funktionierende Demokratie heraus: »Die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes. Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt zu verfolgen, was politisch geschieht, ist nicht möglich.«

Dass das Öffentlichkeitsprinzip keineswegs neu ist, zeigt Schweden. Dort wurde es in der Verwaltung schon vor über 200 Jahren eingeführt. Doch auch in anderen Ländern wird es längst praktiziert: Australien, Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Neuseeland, Norwegen, Kanada, Irland, Ungarn, die USA, Südafrika und Italien bieten ihren Bürgerinnen und Bürgern ebenfalls den raschen, kostenlosen und einfachen Zugang zu amtlichen Dokumenten.¹ In Südafrika gilt das Informationsfreiheitsgesetz sogar gegenüber der Privatwirtschaft.

1. Schlusslicht Deutschland

Seit März 2000 veröffentlicht EU-Kommissionspräsident Romano Prodi im Internet einen durchsuchbaren Index seines Schriftverkehrs.² Immerhin. In Deutschland ist so etwas zur Zeit noch undenkbar. Der Schriftverkehr des Bundeskanzleramts ist eine interne Angelegenheit, und daran werde sich auch so schnell nichts ändern, stellte ein Sprecher des Bundespressemtes fest. Denn »wo ist der Bedarf?«³ Trotz des Aktenskandals im Bundeskanzleramt, bei dem in den letzten Tagen der Regierung Kohl in großem Stil Unterlagen vernichtet und ganze Festplatten gelöscht wurden,⁴ hat bis heute kein Politiker vorgeschlagen, wie solche Umtriebe künftig verhindert werden können. In Deutschland ist der Bundeskanzler vor Transparenz durch Informati-

onsfreiheitsgesetze geschützt.⁵ Hingegen wurden Journalisten verurteilt, weil sie aus den Ermittlungsakten zur »Operation Löschtaste« zitiert hatten.⁶

Bundesweit erlaubt bislang nur das Umweltinformationsgesetz den Zugang zu Unterlagen, die mit Umweltfragen zu tun haben. In den vier Bundesländern Berlin, Brandenburg, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen gibt es Informationsfreiheitsgesetze, die sich auf die Akten der Landesbehörden sowie der Kreisverwaltungen und Gemeinden beziehen. Der Entwurf eines bundesweit gültigen Informationsfreiheitsgesetzes, der erst auf Druck der Presse veröffentlicht wurde,⁷ scheiterte am Widerstand der Ministerialbürokratie und vor allem an den Bedenken des Finanz-, Wirtschafts- und Verteidigungsministeriums.⁸

Deutschland gehört damit zu den unrühmlichen Ausnahmen in Europa: Neben Deutschland fehlt nur in Luxemburg und Österreich eine umfassende Gesetzgebung. In Großbritannien wurde die Umsetzung einer schon beschlossenen Regelung verschoben. Damit gibt es derzeit in elf der fünfzehn EU-Mitgliedstaaten bereits eine eigene Gesetzgebung für den Dokumentenzugang. Die meisten Länder unterscheiden nicht, ob die Dokumente von inner- oder außerhalb der Behörde kommen. Die Gesetzgebung trifft auf alle Dokumente gleichermaßen zu. Die meisten Länder sorgten auch dafür, dass persönliche Daten nicht freigegeben werden dürfen.

2. Vorreiter Schweden

Am berühmtesten ist das Informationszugangsrecht von Schweden, da es bereits seit 1766 als Pressefreiheitsgesetz existiert. Dort dürfen alle offiziellen Dokumente eingesehen werden, die sich in Behördenhand befinden. Als offiziell gilt das, was registriert wurde. Dokumente dürfen nur dann zurückgehalten werden, wenn sie die Sicherheit des Staates, die internationalen Beziehungen oder die persönliche Integrität gefährden können. Hätten Beamte Dokumente vernichtet, wäre dies Bürgern sofort aufgrund der öffentlichen Indexseiten aufgefallen. Ebenfalls nicht herausgegeben werden müssen interne Dokumente, Memoranden oder Notizen, die zur Vorbereitung oder für eine mündliche Präsentation erstellt wurden. Der korruptionsdämpfende Effekt ist deutlich: Auf dem Korruptionsindex von der Organisation »Transparency International« schnitt Schweden im Jahr 2001 mit 9 Punkten von insgesamt 10 sehr gut ab.⁹

Bei seinem Beitritt zur Europäischen Union 1995 bestand Schweden darauf, dass die fundamentalen Prinzipien des schwedischen Verfassungs-, Politik- und Kulturerbes bewahrt werden sollten. Umgekehrt bestanden die Mitgliedsstaaten darauf, dass man davon ausgeht, dass Schweden sich im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht verhalten werde. Schon im selben Jahr kam die Nagelprobe, die zeigte, wie umfassend die Schweden die Informationsfreiheit praktizierten: Schwedische Journalisten hatten 1995 sowohl bei der Kommis-

sion, als auch bei ihrer Regierung die Freigabe von 20 Dokumenten zum Europol-Abkommen angefordert. Während die Kommission allein vier freigab, gab die schwedische Regierung ganze 18 Dokumente heraus. Prompt landete der Fall vor dem Europäischen Gerichtshof.¹⁰ Dieser entschied 1998 gegen den Rat und für die schwedischen Journalisten.¹¹

3. Kampf um Informationsfreiheit in der Europäischen Union

Der Amsterdamer Vertrag verlangt ausdrücklich ein Informationszugangsrecht der europäischen Bürger.¹² Mehr Transparenz soll eine bessere Kontrolle des mächtig gewordenen Brüsseler Apparats ermöglichen. Zwar wurden schon früher Dokumente auf Antrag frei gegeben, doch der Amsterdamer Vertrag verlangte nach einer verbindlichen Regelung des bisherigen »Code of Conduct«.¹³

Allein wie zäh Anfang 2001 um diese Regeln für einen Informationszugang in der Europäischen Union gerungen wurde, ist ein Indiz dafür, wie schwer sich die meisten Regierungen mit der Transparenz tun. Vor allem die deutsche und die französische Regierung legten in lockerer Folge im Europäischen Rat einen Vorschlag nach dem anderen vor, wobei jeder Vorschlag die Geheimhaltungsschraube noch fester drehte.¹⁴

Angefangen hatte diese negative Entwicklung mit dem Vorschlag des ehemaligen NATO-Generalsekretärs und heute für die gemeinsame europäische Sicherheitspolitik zuständigen Javier Solana im Sommer 2000.¹⁵ Demnach dürfen alle Dokumente zur »Sicherheit und Verteidigung der Union oder einer ihrer Mitgliedsstaaten oder zum militärischen und nicht-militärischen Krisenmanagement« nicht an die Öffentlichkeit herausgegeben werden. Während im Rat die Niederlande, Finnland und Schweden dagegen stimmten, sprach sich Deutschland für den Vorschlag aus. Zwar lehnte das Europäische Parlament den Solana-Vorschlag zunächst ab, doch der überarbeitete Ratsvorschlag griff ihn auf. Der Rat legte darin fest, dass »spezielle Dokumente im Bereich der Sicherheit und Verteidigung, die als top secret, geheim und vertraulich gekennzeichnet wurden«, der Öffentlichkeit dauerhaft vorzuenthalten sind.

Nach langen, zähen Verhandlungen einigten sich am 26. April 2001 schließlich Rat, Kommission und ein Ausschuss des Europäischen Parlaments auf einen gemeinsamen Text. Verabschiedet wurde er am 3. Mai 2001 im Europäischen Parlament. Seit Dezember 2001 ist er in Kraft. Positiv ist, dass damit 90 Prozent der Dokumente über das Internet verfügbar werden. Künftig müssen amtliche Papiere zu Fragen wie BSE, genetisch modifizierten Organismen oder Strahlenbelastung von Handys routinemäßig Bürgern zur Verfügung gestellt werden. Für schriftliche Anträge auf Akteneinsicht an die Kommission ist eine bürgerfreundliche Antwortfrist von 15 Arbeitstagen vorgeschrieben, binnen derer die Dokumente in der beantragten Form vorzulegen beziehungsweise in Kopie zuzusenden sind oder der Antrag abzulehnen ist. Damit die

Dokumente auch identifiziert werden können und Bürger gezielte Anfragen stellen können, sieht die Regelung auch ein öffentliches Register vor. Ein jährlicher Rechenschaftsbericht soll darüber Auskunft geben, wieviele Dokumente angefordert und wieviele zugänglich gemacht wurden. Im Jahr 2004 soll das Abkommen erneut überprüft werden.

Dennoch bleiben die Definitionen dessen ungenau, was als vertraulich, geheim oder sehr geheim eingestuft wird. Zugang zu »sensiblen Dokumenten«, die sich mit Wirtschaftspolitik, internationalen Beziehungen und Handel sowie Sicherheit und Verteidigungspolitik beschäftigen, hat nur eine sehr begrenzte Anzahl von sicherheitsüberprüften Personen. Sie entscheiden, ob auf die Dokumente überhaupt in einem öffentlichen Register verwiesen werden darf. Damit wurde der Solana-Beschluss in die neue Regelung eingearbeitet.

Genau hier liegt die Unzufriedenheit vieler leidenschaftlicher Beobachter. Bürgerrechtsgruppen und führende Wissenschaftler verurteilten die Vereinbarung. Tony Bunyan, Herausgeber des europakritischen Magazins *Statewatch*, kritisierte, dass der Bericht in geheimen Verhandlungen mit Rat und Kommission erstellt wurde. Es sei ein »Betrug« am Amsterdamer Vertrag, der den Bürgern ein weitgehendes Zugangsrecht eingeräumt hatte. »Es ist ein Flickwerk«, protestierte Bunyan. Was ihn besonders auf die Palme brachte: dass »die ganze Entscheidungsfindung ein völlig undemokratischer Vorgang war.«¹⁶

Die Erfahrung wird zeigen müssen, wie weit oder eng die Ausnahmebestimmungen interpretiert werden. Allerdings sind sie gesetzlich schon weniger strikt gefasst, als zunächst aufgrund der abwehrenden Haltung einiger Mitgliedsstaaten – unter anderem von Deutschland – zu befürchten war. Hier dürfte auch eine Rolle gespielt haben, dass die EU-Gremien unter einem starken Legitimationsdruck standen, seit die gesamte EU-Kommission 1999 aufgrund von Korruptionsfällen zurücktreten musste.¹⁷

4. Die europäische Praxis

Die Europäer freunden sich mit der Informationsfreiheit nur zögernd an. Im Vergleich zu den USA sehen die Nutzerzahlen in Europa erheblich schlechter aus – bei sogar sinkender Tendenz: 2000 beantragten nur 481 Antragsteller 505 Dokumente. Nur 77 Prozent der Anträge wurden positiv entschieden. 1997 lag die Erfolgsquote noch bei 89,3 Prozent.

Nur 5,7 Prozent Journalisten nutzten 2000 das Angebot, wohl weil die langen Antragszeiten für das schnelle Tagesgeschäft nicht taugen. Am meisten machten vom Informationszugang Rechtsanwälte (21,6 Prozent) Gebrauch, gefolgt von Wissenschaftlern (20,4 Prozent) und öffentlichen Einrichtungen (13,2 Prozent). Mit 28,5 Prozent kamen die meisten Anfragen aus Belgien, wohl weil dort auch die meisten EU-nahen Einrichtungen sitzen. 13,4 Prozent der Anfragen kamen aus Großbritannien, immerhin 9,3 Prozent aus Deutschland. Die meisten Anfragen beziehen sich auf Zoll- und Umweltfragen.¹⁸

Dass die im Dezember 2001 in Kraft getretenen neuen Regeln keineswegs zu Gunsten der Bürger ausgelegt werden, zeigt das Schicksal einer von Statewatch betriebenen Dokumentenanforderung. Tony Bunyan beantragte bereits im Sommer 2001 die Einsicht in Themen-Agenden der europäisch-amerikanischen Politik. Nach zweimaligem Verschieben lehnte der Rat dann Mitte Dezember die Freigabe ab mit der Begründung, die USA hätten sich gegen eine Freigabe ausgesprochen. Da Dritte nach den neuen Bestimmungen ein Vetorecht haben, müsse man dieses auch beachten, schrieb der Rat in einem Brief an Statewatch, wolle man das »gute Funktionieren der Kooperation« nicht »signifikant stören«.

Was war Inhalt der Agenden? Tony Bunyan vermutet, dass der Inhalt nicht besonders aufregend sein kann und sicherlich keine klassifizierten Inhalte enthält. Mit Unterstützung des Ombudsmannes hatte er schon Kopien früherer Agenden freigelegt. Sie sind eine reine Auflistung von zu behandelnden Themen, die jedoch die Schwerpunkte der gemeinsamen Interessen erkennen lassen.

So beschäftigte sich die »EU-US Senior Level Group« bei einem Treffen in Washington D.C. am 20. September 1996 mit einem Zollabkommen, mit den Wahlen in Bosnien, mit Kuba, Iran und Lybien sowie internationalen Strafverfolgungsbehörden. Am 26. Februar 1998 beschäftigten sich die Beamten mit »globalen Fragen« wie der Kooperation bei der Drogenbekämpfung unter anderem in der Karibik, dem Klimawandel und dem Kyoto-Protokoll sowie der diplomatischen Zusammenarbeit in der Ukraine, Türkei, China, Südosteuropa und dem »Kaspischen Energiekorridor«.¹⁹

Dass die Freigabe der früheren Agenden zu einer schweren Belastung der Beziehungen geführt hat, ist nicht festzustellen. Dass dies aber nun der Fall wäre, kann zweierlei bedeuten: Entweder sind die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den USA derzeit so angespannt, dass jede Irritation vermieden werden muss, oder der Rat war einfach um eine gute Ausrede nicht verlegen, um den lästigen Statewatch-Aktivisten Bunyan abzuwimmeln.

Vermutlich ist eher Letzteres der Fall, da der Bescheid gegen jede Regel erst Monate nach dem Antrag und dann wenige Tage nach In-Kraft-Treten der neuen Regeln erging – und dies auch nur auf erneute Nachfrage Bunyans. Doch dieses Vorgehen entspräche wohl kaum dem Geist des Amsterdamer Vertrages, wonach Bürgern »der größtmögliche Zugang zu Dokumenten« gewährt werden muss.

Bunyan reichte deswegen bei dem Europäischen Bürgerbeauftragten Beschwerde ein. Der nächste Schritt wäre der Gang vor den Europäischen Gerichtshof. Falls jedoch der Rat mit seiner Rechtsauffassung Erfolg hat, werden große Bereiche der internationalen Politik der Öffentlichkeit künftig verborgen bleiben. Jede »Dritte Partei«, jeder Co-Autor eines EU-Papiers könnte nämlich dann Einspruch einlegen und somit EU-Bürgern Einblicke verwehren. Dies würde jedoch, warnt Bunyan, »demokratische Standards unterminieren«.

5. Enthüllungen in den USA

Weltweites Vorbild sind neben Schweden die USA. Dort haben alle Bürger – auch Ausländer – sehr weitreichende Akteneinsichtsrechte. Spezielle Informationsbeamte beziehungsweise Büros entscheiden über die Freigabe und eventuelle Schwärzungen oder Auslassungen.

Seit 1966 sorgt der »Freedom of Information Act« (FOIA) in den USA für eine nicht abreißende Kette journalistischer Enthüllungen. Ob US-Militärs strategische Atomraketen gegen Irak und Nordkorea einsetzen wollen, ob sie Details über die polizeiliche Überwachung des Bürgerrechtlers Martin Luther King enthüllen, der FOIA gab hierzu Auskunft. Der FOIA gilt selbst für Bereiche, die wie das US-Militär eher zur Geheimhaltung neigen. So ermittelten Journalisten mit Hilfe des FOIA die hohe Zahl der von den eigenen Kameraden versehentlich erschossenen GIs im Golfkrieg oder die Verwendung von technisch unzureichenden Sichtgeräten für Piloten, was zum Absturz etlicher Flieger geführt haben soll.²⁰ Eine kleine Zeitung in Albuquerque enthüllte, 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 40er- und 50er-Jahre Plutonium injiziert worden war.

US-Journalisten fanden mit Hilfe des FOIA auch nach und nach die Ursache des Challenger-Unglücks von 1986 heraus. Zwar wollte die Raumfahrtbehörde NASA keine Informationen nach außen sickern lassen, aufgrund der freigegebenen Dokumente war es Journalisten dennoch möglich, den Absturz auf gravierende Sicherheitsmängel und Planungsfehler zurückzuführen.

Bis auf den Mitarbeiterstab des Präsidenten verpflichtet das FOIA alle Exekutivorgane des Bundes, Unterlagen auf schriftlichen Antrag jedem Bürger zugänglich zu machen. Dabei muss die Behörde beweisen, dass dies aus bestimmten, gesetzlich definierten Geheimhaltungsgründen nicht möglich ist. Dazu gehören Fragen der nationalen Sicherheit, Personalangelegenheiten, Wirtschaftsgeheimnisse, interne Memos, persönliche Daten von Privatpersonen, Angaben zu laufenden juristischen Ermittlungen sowie zur Bankenaufsicht und Angaben zur Lage von Ölquellen.

Im Zuge der Watergate-Affäre wurde das Gesetz im Sinne der Journalisten noch verbessert. Richard Nixon hatte versucht, Dokumente und Tonaufzeichnungen dem Generalstaatsanwalt, der den Watergate-Skandal untersuchte, aufgrund seiner Immunität vorzuenthalten. 1978 regelte dann der »Presidential Records Act« (PRA) den Umgang mit den Unterlagen des Präsidenten. Spätestens nach zwölf Jahren dürfen die Bürger alle Dokumente einsehen. Der amtierende Präsident George W. Bush ist denn auch kein Freund der Informationsfreiheit. Kurz bevor er vereidigt wurde, verfasste er eine »Abschiedsbotschaft« an 42 enge Freunde: Er teilte ihnen mit, dass er fortan keine privaten E-mails mehr verschicken werde, denn die seien mit seinem Amts-

antritt Teil der Korrespondenz des Weißen Hauses – und seine Anwälte hätten ihn darauf aufmerksam gemacht, dass Journalisten unter Berufung auf die Informationsfreiheit die Veröffentlichung verlangen könnten.²¹

Wie weit die Auskunftsrechte der Presse reichen, hatte Bush schon während des Wahlkampfes zu spüren bekommen. Die »New York Times« hatte den »Freedom of Information Act« genutzt, um sämtliche Briefe auszuwerten, die Bush junior zwischen 1988 und 1992 an seinen Vater ins Weiße Haus geschickt hatte. Daraus war deutlich geworden, wie sehr er darum bemüht gewesen war, Gefälligkeiten für Freunde der Familie einzufädeln und sicherzustellen, dass politische Unterstützer mit Posten versorgt wurden.²² Unangenehm für den angehenden Präsidenten war auch eine weitere Recherche der »New York Times«, bei der die Journalisten seinen Tischkalender aus der Gouverneurszeit in Texas ausgewertet hatten: »Die Terminplanung zeigt, dass Bush typischerweise seine erste Besprechung um 9 Uhr ansetzte, mittags zwei Stunden Pause machte, um genug Zeit zum Joggen zu haben und seine Tätigkeit am Nachmittag um 17 Uhr beendete«, bilanzierte die Zeitung. Auf die Prüfung eines Todesurteils verwandte er durchschnittlich 15 Minuten.²³ Auch diese Informationen, von denen sich das Blatt ein präziseres Bild über den Amtsstil des Bewerbers versprach, gingen auf eine Anfrage nach dem FOIA zurück.

Die Beispiele machen deutlich, wie stark sich Politiker in den USA gefallen lassen müssen, dass ihr Handeln bis ins Detail durchleuchtet wird. »The Public's Right to Know«, wie die Transparenzverpflichtung zumeist auf den Punkt gebracht wird, ist rechtlich gut abgesichert: Seit 1966 verpflichtet der FOIA alle Exekutiveinrichtungen des Bundes, auf schriftlichen Antrag hin jedem Bürger die in der jeweiligen Institution erstellten Unterlagen zugänglich zu machen.²⁴ In den Einzelstaaten gibt es vergleichbare Bestimmungen. Die Beweislast, dass eine Auskunft aus neun definierten Gründen verweigert werden darf, liegt bei der Behörde. Selbst bei sensiblen Fällen wie der Arbeit des Auslandsgeheimdienstes CIA obsiegt nicht unbedingt der Staat: So gelang es dem Journalisten Angus MacKenzie, die CIA zur Freigabe etlicher Dokumente zu zwingen, die die gesetzeswidrige Bespitzelung der US-Alternativpresse belegen.²⁵

Laut einer Untersuchung, die der amerikanische Bundesrechnungshof, das »General Accounting Office«, für das Jahr 1999 durchgeführt hat, wurden rund 90 Prozent der insgesamt 1,9 Millionen Anfragen an die Dienststellen der Exekutive innerhalb der vorgeschriebenen 20-Tages-Frist beantwortet.²⁶ In 82 Prozent der Fälle wurden die beantragten Unterlagen dabei in vollem Umfang zugänglich gemacht, so die Eigenangaben der Behörden. Die US-Erfahrungen zeigen auch einen wichtigen Nebeneffekt des FOIA: Das Gesetz hat dazu geführt, dass alle Verwaltungsstellen eigene Mitarbeiter einstellen mussten, die sich um die Informationsinteressen der Bürger und der Journalisten kümmern. Die Gefahr, am Kompetenzwirrwar anonymer Verwaltungsapparate zu scheitern, ist damit zumindest verringert worden. Andererseits hat

sich bei Ämtern mit besonders vielen sensiblen Daten und gleichzeitig hohem Bekanntheitsgrad ein eigener FOIA-Apparat von imposanter Größe herausgebildet: 1999 beschäftigte das FBI 671 Mitarbeiter, die Vollzeit mit der Bearbeitung von FOIA-Anträgen zu tun hatten.²⁷

Wiederholt hat der US-Kongress den FOIA novelliert, um auf neue Entwicklungen zu reagieren. 1996 wurde gesetzlich festgeschrieben, dass die Datenweitergabe möglichst in der Form zu geschehen hat, die der Antragsteller wünscht, so dass Computerdateien auch in elektronischer Form angefordert werden können. Das »Computer-Assisted Reporting« als neue Spezialform des Recherche-Journalismus profitiert von dieser Regelung, denn damit werden Datenabgleiche möglich, die bei Papierdokumenten undenkbar wären.²⁸ Eine im Jahr 2001 mit dem Pulitzer-Preis ausgezeichnete Serie der »Los Angeles Times« über die gefährlichen Nebenwirkungen eines neuen Medikaments basierte auf der Auswertung von mehreren tausend Arztberichten, die per FOIA von der Aufsichtsbehörde »Food and Drug Administration« angefordert worden waren.²⁹

Trotz dieser Möglichkeiten machen die Journalisten nur einen kleinen Teil der FOIA-Nutzer aus: Harry Hammit, Herausgeber des Fachblattes »Access Reports«, geht davon aus, dass nach wie vor eine Statistik aus den 80er-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 für die aktuelle Berichterstattung zu langen Wartezeiten zu erklären sein dürfte. Eine große Hilfe ist der FOIA jedoch für Reporter, die sich in den USA auf die intensive Hintergrundrecherche, das »Investigative Reporting«, spezialisiert haben und für Buchautoren.

Medienbetriebe haben nach dem FOIA bei der Kostenabrechnung einen Vorteil. Ein Gebührenerlass ist vorgesehen, falls die gewünschten Informationen dazu beitragen, dass die Öffentlichkeit einen besseren Einblick in die Arbeit der Regierung erhält und der Antragsteller keine eigenen geschäftlichen Interessen verfolgt. Journalisten und Mitarbeiter nichtkommerzieller wissenschaftlicher Einrichtungen werden ausdrücklich als Vertreter von Berufsgruppen erwähnt, bei denen grundsätzlich ermäßigte Gebühren gelten, die unter Umständen sogar ganz erlassen werden können.

Nicht immer kommt es zum formellen FOIA-Antrag – oft genügt schon eine telefonische Anfrage und ein kleiner Hinweis auf das Gesetz, um Behördenmitarbeiter zur freiwilligen und unbürokratischen Informationsweitergabe zu bewegen. Der FOIA ist also manchmal so etwas wie der Joker im Ärmel, den man zücken kann, falls eine informelle Auskunft nicht zu bekommen ist, der aber auch ohne Anwendung weiterhilft, weil die Ämter von seiner Existenz wissen und sich deshalb schon im Vorfeld weniger abblockend verhalten.

Unter den Regierungen von Reagan und Bush senior wurde der FOIA häufig gegen die Antragsteller ausgelegt. Ein Reporter der »Washington Post« und ein Kollege der »New York Times« fanden 1983 heraus, dass die Bearbeitung dabei keinem einheitlichen Muster folgte. Sie hatten zu den gleichen Aspekten der Mittelamerika-Politik Anträge gestellt und unterschiedliche Dokumente erhalten. Um über ein Mosaikverfahren Lücken zu schließen, gründeten die Journalisten 1985 in Washington D.C. mit Hilfe mehrerer Stiftungen das »National Security Archive« als Sammelstelle für Regierungsdokumente zur Außen- und Sicherheitspolitik. Dort stellen 30 hauptamtliche Mitarbeiter systematisch rund 2 500 FOIA-Anträge pro Jahr, sammeln nicht mehr benötigte FOIA-Dokumente anderer Antragsteller und erschließen sie in einem umfangreichen Archivierungssystem.³⁰ Auf diesem Weg gelangte das »National Security Archive« auch an ein offizielles Dokument, das die Existenz des Spionagesystems Echelon bestätigte.

Nach dem 11. September 2001 hat die Informationsfreiheit in den USA einige Einschränkungen erlebt. So erließ Justizminister Ashcroft eine Anweisung, die die Bundesbehörden zu einer restriktiven Auslegung des FOIA ermutigt und den Beamten Rückendeckung zusichert, sollten sie einen Antrag aus Sicherheitsgründen ablehnen.³² Außerdem schränkte Bush durch eine »Executive Order« den Zugang zu den Archiven der ehemaligen US-Präsidenten Reagan und Bush ein. Bis Ende 2000 hatte die »Ronald Reagan Presi-



Akteneinsicht dank Freedom of Information Act: Im Redaktionsraum der »Washington Post« stapeln sich die Kartons mit Behördenunterlagen, die von den Rechercheuren ausgewertet werden.³¹

dential Library« aufgrund von FOIA-Anträgen rund 10 Prozent der 43 Millionen archivierten Seiten veröffentlicht. 113 000 Seiten wurden jedoch zurückgehalten. Nach Ablauf der vorgesehenen Sperrfrist von zwölf Jahren musste 2001 über die Veröffentlichung weiterer 68 000 Seiten entschieden werden. Fünf Tage bevor der dafür zuständige Ausschuss entscheiden konnte, unterzeichnete Bush im November 2001 die Anordnung, die es ihm und den früheren Präsidenten erlaubt, weiterhin bestimmte Dokumente für die Veröffentlichung zu sperren. Die »Los Angeles Times« kritisierte dies denn auch als »Rückfall in das dunkle Mittelalter der Demokratie«. ³³

6. Das britische Geheimhaltungsgesetz

In Großbritannien wurde unter dem Eindruck der Terroranschläge vom 11. September ebenfalls die Fahne der Informationsfreiheit geringfügig niedriger gehängt. Die Regierung verschob die Umsetzung des bereits im Jahr 2000 beschlossenen Informationsfreiheitsgesetzes auf das Wahljahr 2005. Ursprünglich sollte es schrittweise ab Sommer 2002 eingeführt werden. Kurz nach Regierungsantritt 1997 hatte der britische Premierminister Tony Blair »eine neue Beziehung zwischen der Regierung und dem Volk« versprochen, die eine »legitime Teilhaberschaft der Bürger« am Regierungsgeschäft beinhaltet. Mit dem »Freedom of Information Act 2000« sollte »Transparenz« das oberste Gebot der Verwaltung sein. ³⁴

Noch nicht abgeschafft ist zudem das drakonische Geheimhaltungsgesetz, der »Official Secrets Act«. Es sieht beim Verrat von Regierungsgeheimnissen sogar Haftstrafen vor. Die Bürgerrechtsorganisation Statewatch betreibt deshalb gemeinsam mit Journalisten und anderen Bürgerrechtlern eine Kampagne namens ROSA – »Repeal the Official Secrets Act«. BSE und die Maul- und Klauenseuche hätten gezeigt, dass sich Beamte nicht nur bei Verteidigungs- und Sicherheitsangelegenheiten hinter veralteten Geheimhaltungsgesetzen und -verfahren versteckten, schrieben sie in ihrem Aufruf. Sie fordern die Überprüfung des Gesetzes sowie seine Ersetzung durch das nun verschobene Informationsfreiheitsgesetz.

7. Fazit

Hätte ein Informationsfreiheitsgesetz die jüngsten Spenden- und Korruptionsskandale in Deutschland verhindert? Man darf davon ausgehen, dass allein schon die Pflicht, öffentliche Aktenverzeichnisse führen zu müssen, eine abschreckende Wirkung auf die Täter ausgeübt hätte. Der grüne Bundestagsabgeordnete Hans-Christian Ströbele setzt darauf, dass Transparenz gegen Korruption am wirksamsten ist: »Transparenz und Offenheit der öffentlichen Verwaltung sind notwendig. Nur so erhalten Bürgerinnen und Bürger

sowie ihre Verbände die Chance, Regierungs- und Verwaltungshandeln besser zu durchschauen und zu kontrollieren.«³⁵ Und ein russischer Spezialist im Informationsrecht äußerte sich voller Hoffnung, dass »der Sonnenschein der informierten Gesellschaft sowohl den Rost der Korruption als auch den Schimmel der Inkompetenz in der Tätigkeit der Staatsmacht wirkungsvoll bekämpfen« könne.³⁶

Mit der Informationsfreiheit wird ein demokratisches Prinzip verwirklicht – gegen das in Deutschland herkömmliche Prinzip der Aktengeheimhaltung. Noch operieren hier Behörden in dem Bewusstsein: »Die Verwaltung weiß schon besser, was für den Bürger gemacht werden muss«, so der Jurist Ulrich Battis von den Berliner Humboldt-Universität. Doch die Beispiele aus den Ländern, in denen Informationsfreiheit selbstverständlicher Bestandteil der demokratischen Kultur ist, zeigen, dass mehr Kontrolle durch Transparenz ein wichtiges demokratisches Korrektiv staatlichen Handelns ist.

Anmerkungen

- 1 Zum Gesetzgebungstand in den europäischen Mitgliedsstaaten siehe die Dokumente der Europäischen Kommission, http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/docs/recapitulatif_de.pdf und http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/docs/compa_de.pdf
- 2 Prodis Schriftverkehr, http://europa.eu.int/comm/commissioners/prodi/mail_de.htm
- 3 Äußerung gegenüber der Autorin.
- 4 Thomas Kleine-Brockhoff/Bruno Schirra, Operation Löschtaste, Die Zeit vom 20. Juli 2000, http://www.zeit.de/2000/30/200030_enthuellungen.html
- 5 Christiane Schulzki-Haddouti, »Man muss alles tun, damit sich solche Vorgänge in Zukunft nicht wiederholen«, Interview mit Akten-Ermittler Burkhard Hirsch über die Datenvernichtungen und Aktenbeseitigungen im Bundeskanzleramt, in: Telepolis, 24.04.2001, <http://www.heise.de/tp/deutsch/special/frei/7452/1.html>
- 6 Michael Haller, Journalistischer Notstand, in: Message 3/2001, S. 10 f.; Michael Naumann, Kriminelle Energie am Reißwolf, in: Die Zeit vom 15. November 2001.
- 7 Christiane Schulzki-Haddouti, Stille Revolution, Telepolis enthüllt Entwurf für Informationsfreiheitsgesetz, in: Telepolis, 04. 05. 2001, <http://www.heise.de/tp/deutsch/special/frei/7531/1.html>
- 8 Vgl. zur Lage in Deutschland den Beitrag von Manfred Redelfs in diesem Band.
- 9 Transparency International, <http://www.transparency.org/cpi/2001/cpi2001.de.html>
- 10 Siehe auch The Campaign for Freedom of Information, Open & Shut Case: Access to Information in Sweden & the E.U., The Guardian, June 1996, <http://www.cfoi.org.uk/sweden1.html>
- 11 Journalisten, 18. 6.-19. 8. 98, Sonderausgabe zum Urteil des Europäischen Gerichtshofs, 20. 7. 98; Fortress Europe Rundbrief Nr. 55, Freedom of Information: Swedish journalist union wins case at European Court of Justice, August 1998, <http://www.fecl.org/circular/5503.htm>
- 12 Amsterdamer Vertrag, <http://europa.eu.int/abc/obj/amst/de/index.htm#Amsterdam> und http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/dat/ams_treaty_de.pdf
- 13 Europäisches Informationszugangsrecht, http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_de.htm

- 14 Christiane Schulzki-Haddouti, Schraube um Informationsfreiheit in Europa dreht sich enger, in: Telepolis, 13. 10. 2000, <http://www.heise.de/tp/deutsch/special/frei/8915/1.html>
- 15 Solana-Vorschlag, <http://www.statewatch.org/news/jul00/05solana.htm>
- 16 Homepage von Statewatch, www.statewatch.org, siehe speziell zur Informationsfreiheit <http://www.statewatch.org/foi.htm>
- 17 Vgl. Christoph O. Meyer, Europäische Öffentlichkeit als Watchdog: Transnationaler Journalismus und der Rücktritt der EU-Kommission, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, Nr. 4/2001.
- 18 Laut Statistik der Europäischen Kommission, http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_docs/stat_2000.pdf
- 19 Statewatch, What the EU-US agendas (1996-1998) reveal, <http://www.statewatch.org/news/2002/jan/03Ausveto.htm>
- 20 Vgl. Manfred Redelfs, *Investigative Reporting in den USA. Strukturen eines Journalismus der Machtkontrolle*, Opladen 1996, S. 161 ff.
- 21 Vgl. Dirk Nolde, Des Präsidenten letzte E-Mail, in: *Die Welt* vom 21. 3. 2001.
- 22 Vgl. Nicholas D. Kristof, For Bush, Thrill was in Father's Chase, in: *New York Times* vom 29. 8. 2000.
- 23 Vgl. Ders., A Master of Bipartisanship with no Taste for Details, in: *New York Times* vom 16. 10. 2000.
- 24 Vgl. http://www.usdoj.gov/oip/foia_updates/Vol_XVII_4/page2.htm
- 25 Vgl. Angus MacKenzie, *Secrets: The CIA's War at Home*, Berkeley 1997.
- 26 Vgl. General Accounting Office/GA, *Information Management. Progress in Implementing the 1996 Electronic Freedom of Information Act Amendments*, Report to Congressional Requesters, March 2001, S. 12.
- 27 Ebd., S. 45 f.
- 28 Vgl. Manfred Redelfs, Computer-Assisted Reporting als neue Form der Recherche, in: Hans J. Kleinsteuber (Hrsg.), *Aktuelle Medientrends in den USA: Journalismus, politische Kommunikation und Medien im Zeitalter der Digitalisierung*, Opladen 2001, S. 140–153.
- 29 Vgl. David Willman, Death Toll Challenges Rezulin Safety Claim, in: *Los Angeles Times* vom 18. 3. 1999.
- 30 Vgl. die Homepage unter <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/>
- 31 Foto: Manfred Redelfs.
- 32 Vgl. John Giuffo, The FOIA Fight, *Columbia Journalism Review Online Report*, <http://www.cjr.org/year/02/2/giuffoFOIA.asp>.
- 33 Vgl. Florian Rötzer, Verdächtige Geheimniskrämerei, in: Telepolis, 15. 11. 2001, <http://www.heise.de/tp/deutsch/special/frei/11126/1.html>
- 34 Armin Medosch, Informationsfreiheit auf Warteschleife, in: Telepolis, 14. 11. 2001, <http://www.heise.de/tp/deutsch/special/frei/11113/1.html>
- 35 Hans-Christian Ströbele, *Pressemitteilung Nr. 0126/2002*, 15. 3. 2002.
- 36 zit. im Ausschussprotokoll 13/246 vom 16. 3. 2001, Landtag Nordrhein-Westfalen.