

MANFRED REDELFS

Informationsfreiheitsrechte in Deutschland

Der langsame Abschied vom »Amtsgeheimnis«

»Da könnte ja jeder kommen«, ist ein oft gehörter Einwand, wenn Bürger in Deutschland Auskunft von einer Behörde verlangen. Manch mürrischer Beamter verschanzt sich so hinter der deutschen Tradition der so genannten »Amtsverschwiegenheit« und schiebt vielleicht noch die Frage nach: »Warum wollen Sie das eigentlich wissen?« Was vielen nicht bekannt ist: Es gibt mittlerweile eine Reihe von Gesetzen, die es tatsächlich jedem ermöglichen, Auskunft von Behörden zu verlangen oder Akteneinsicht zu nehmen – und zwar ohne dass der Antrag begründet werden muss.¹ Bundesweit garantiert das Umweltinformationsgesetz (UIG) dieses Recht für alle Unterlagen, die im weitesten Sinne mit Umweltfragen zu tun haben. In vier Bundesländern gibt es darüber hinaus ein Informationsfreiheitsgesetz (IFG), das sich ohne thematische Einschränkung auf alle Akten der Landesbehörden und der kommunalen Stellen bezieht. Zwei geplante Transparenz-Verpflichtungen sind in der ersten Legislaturperiode der rot-grünen Regierung zwar gescheitert, werden laut Koalitionsvertrag 2002 aber weiterverfolgt: Das Innenministerium bereitet ein Informationsfreiheitsgesetz auf Bundesebene vor. Verbraucherministerin Künast macht sich für ein Gesetz stark, nach dem Verbraucher das Recht erhalten, detaillierte Auskünfte über die Daten der Lebensmittelüberwachung zu bekommen. Und schließlich gibt es bereits Akteneinsichtsrechte, bei denen zwar in der Tat nicht »jeder kommen kann«, die aber zumindest den direkt Betroffenen Einblick ermöglichen, nämlich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz und dem Stasi-Unterlagengesetz.

Spezielle Auskunftsansprüche haben Angehörige bestimmter Berufsgruppen: Juristen dürfen im Zuge ihrer Ermittlungen Akten einsehen, die dem Normalbürger verschlossen bleiben, und Journalisten haben nach den Landespressegesetzen einen Auskunftsanspruch gegenüber Behörden, damit sie ihrem Informationsauftrag gegenüber der Öffentlichkeit nachkommen können.

Im Folgenden soll untersucht werden, welche Möglichkeiten diese Rechte den einzelnen Bürgerinnen und Bürgern eröffnen und welchen Stellenwert die zunehmenden Transparenzverpflichtungen für die demokratische Entwicklung in Deutschland haben. Der Schwerpunkt wird dabei auf das Umweltinformationsgesetz gelegt, da es bundesweite Bedeutung hat und mit ihm schon die meisten Erfahrungen vorliegen.

1. Nicht nur für Naturschützer wichtig: das Umweltinformationsgesetz (UIG)

Der Verein »Eltern für unbelastete Nahrung« in Schleswig-Holstein machte sich schon seit langem Sorgen über die gesundheitlichen Gefahren, die möglicherweise von einer Erdöl-Raffinerie in ihrer Nachbarschaft ausgehen könnten. Die Eltern wollten genau wissen, welche Stoffe in die Umwelt gelangen und sich dann möglicherweise in dem Gemüse wiederfinden, das auf umliegenden Feldern angebaut wird. Unter Berufung auf das Umweltinformationsgesetz forderten sie deshalb beim Gewerbeaufsichtsamt die Emissionserklärung des Kraftwerksbetreibers an und bekamen diesen Bericht auch zugeschickt.² Mit seiner Anfrage gehörte der Verein zu den ersten Nutzern einer EU-Richtlinie von 1990, die alle Mitgliedsstaaten verpflichtet, jedem Bürger »den freien Zugang zu den bei den Behörden vorhandenen Informationen über die Umwelt zu gewährleisten.«³ Richtlinien der EU sind Rechtsnormen, die ein politisches Ziel vorgeben, den Mitgliedsstaaten aber einen Spielraum bei der Wahl der Form und der Mittel lassen, wie sie dieses Ziel erreichen wollen. Auf diese Weise soll jedes EU-Mitglied die Möglichkeit haben, die für sein Rechtssystem geeigneten Umsetzungsinstrumente zu finden.

Im Falle von Deutschland zeigt das Beispiel des UIG leider auch, dass das Streben nach mehr Bürgerbeteiligung und Transparenz bei den Behörden konträr läuft zu einer langen Tradition des Obrigkeitsstaates und der Geheimhaltung von Verwaltungsvorgängen: Die Bundesregierung tat sich zunächst schwer mit der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht und hat erst mit Verzögerung ein eigenes Umweltinformationsgesetz auf den Weg gebracht, das schließlich Mitte 1994 in Kraft trat. Die große Zurückhaltung hat wohl damit zu tun, dass sich in Deutschland erst allmählich die Erkenntnis durchsetzt, dass ein moderner Staat Abschied nehmen muss von der Praxis, dass behördliche Unterlagen grundsätzlich unter Verschluss bleiben und interessierten Bürgern nur in begründeten Ausnahmefällen zur Verfügung stehen.⁴ Stattdessen geht das UIG von dem genau gegensätzlichen Prinzip aus: Die Verwaltungsunterlagen sind öffentliche Daten, es sei denn, dass dem besondere Gründe entgegenstehen. Nicht die Bürgerinnen und Bürger müssen ihren Antrag begründen, sondern die Behörde muss Argumente liefern, falls sie glaubt, etwas nicht herausgeben zu dürfen oder zu können. Diese Umkehrung der Verhältnisse ist für einige Verwaltungsmitarbeiter noch gewöhnungsbedürftig, wie die Antworten auf UIG-Anfragen immer wieder zeigen.

Das Auskunftsrecht nach dem UIG gilt für alle Bürger wie auch Unternehmen, Verbände oder Vereine. Als sogenanntes »Jedermannsrecht« ist es dabei nicht erforderlich, dass der Antragsteller sich an eine Behörde in der Nähe seines Wohnortes wendet. Wer in Ostfriesland wohnt, kann auch bei dem Gesundheitsamt in München nach der Qualität des Trinkwassers in der bayerischen Landeshauptstadt fragen. Grundsätzlich bezieht sich das UIG auf alle Informationen über »den Zustand der Gewässer, der Luft, des Bodens, der

Tier- und Pflanzenwelt und der natürlichen Lebensräume«, wie es im Gesetzestext heißt.⁵ Viele Bürger nutzen das UIG, um Dinge in Erfahrung zu bringen, die für sie eine unmittelbare Bedeutung haben. Wer ein Grundstück kaufen will, kann zum Beispiel erfragen, ob den Behörden irgendwelche industriellen Altlasten auf dem Gelände bekannt sind. Tätigkeiten und Programme zum Schutz der Umwelt fallen ebenfalls unter das Gesetz, so dass es auch möglich ist, sich etwa nach den Umweltausgleichsmaßnahmen zu erkundigen, die ein neuer Industriebetrieb erbringen muss oder nach Biotopkartierungen, auf denen Flora und Fauna eines Gebietes erfasst sind.

1.1 Was fällt unter das Gesetz?

Der Begriff der Umweltinformation ist weit auszulegen, wie die Gerichte beim Streit um die Interpretation des UIG mittlerweile entschieden haben. Auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene fallen damit nicht nur die Behörden unter die Auskunftspflicht, die irgendwie das Wort »Umwelt« im Namen tragen, sondern auch die Straßenbaubehörden oder die Wasser- und Schifffahrtsämter. Eine Bürgerinitiative im Kreis Gütersloh, die Informationen über die Umweltverträglichkeitsuntersuchung für ein geplantes Autobahn-Teilstück haben wollte, konnte sich deshalb letztlich mit ihrem Antrag durchsetzen.⁶ In einem anderen Rechtsstreit hat das Bundesverwaltungsgericht 1999 entschieden, dass auch die indirekte staatliche Steuerung der Umweltpolitik unter das UIG fällt, etwa in Form von Subventionen.⁷ Der Hintergrund des Streits war die Errichtung einer Giftmüllverbrennungsanlage in Seelze bei Hannover. Eine Bürgerinitiative wehrte sich gegen das Vorhaben und fand heraus, dass der Anlagenbetreiber vier Millionen DM Förderung aus dem Landesökofonds erhalten hatte und nochmal die gleiche Summe von der Bundesstiftung Umwelt. Mit diesen Informationen erhoben die Kritiker Beschwerde bei der EU-Wettbewerbskommission in Brüssel. Tatsächlich wurde entschieden, dass die Gelder zurückgezahlt werden müssen, da die technisch eher konventionelle Müllverbrennungsanlage keine ökologische Förderungswürdigkeit besitze.⁸ Der Fall zeigt, dass unter Berufung auf das UIG durchaus Dinge ans Licht der Öffentlichkeit kommen können, die eine hohe Brisanz und erhebliche Folgen haben.

Auskunftspflichtig sind auch privatwirtschaftlich organisierte Unternehmen, die öffentliche Aufgaben übernehmen und unter der Aufsicht von Behörden stehen. Dies trifft etwa auf regionale Verkehrsbetriebe zu oder auf die Müllabfuhr. Wer wissen will, wie die Müllgebühren berechnet werden oder wie sich die Abfall-Mengen im eigenen Wohngebiet entwickelt haben, kann dies folglich ebenfalls in Erfahrung bringen. Das Auskunftsrecht bezieht sich übrigens auf alle »in Schrift, Bild oder auf sonstigen Informationsträgern vorliegenden Daten«,⁹ also nicht nur auf die Akten im klassischen Leitz-Ordner. Damit ist sichergestellt, dass auch Computerdaten oder etwa Biotopkarten unter das Gesetz fallen.

Die erste Hürde bei einem UIG-Antrag ist, dass er an die richtige Behörde gestellt werden muss und sehr genau beschreiben sollte, welche Daten gesucht werden. Oft sind die staatlichen Ämter für Immissions- und Strahlenschutz, die Gewerbeämter, Forstverwaltungen oder Umweltämter zuständig. Im Zweifelsfall sollte daher telefonisch vorab geklärt werden, wo genau die gesuchte Information vorhanden ist. Da manchmal mehrere Stellen mit einem Problem befasst sind, ist es auch sinnvoll, gegebenenfalls um Weiterleitung des Antrages und entsprechende Benachrichtigung zu bitten. Die Behörden brauchen nur das herauszugeben, was bei ihnen schon vorliegt und sind nicht verpflichtet, eigene Ermittlungen aufgrund einer UIG-Anfrage anzustellen. Hier ist es hilfreich, wenn man sich vorab kundig macht, welche Daten aufgrund bestehender Gesetze regelmäßig erhoben werden müssen. Daten über die Belastung von Luft und Wasser durch industrielle Anlagen müssen zum Beispiel ab einer bestimmten Größe nach den Vorschriften des Bundes-Immissionsschutzgesetzes erhoben werden und sind deshalb mit Sicherheit vorhanden.

1.2 Umsetzung oft mangelhaft

Um zu prüfen, wie gut die Ämter sich an das UIG halten, hat die Zeitschrift »Ökotest« 1995 jeweils zwei Briefe an die Umweltämter in allen 445 Kreisen und kreisfreien Städten geschickt: einen mit fünf Fragen zu Altlasten und einen mit vier Fragen zur Trinkwasserqualität.¹⁰ Dabei hatten die Tester die Schwierigkeit eingebaut, dass die Altlastenkataster je nach Bundesland bei ganz verschiedenen Behörden angesiedelt sind und dass für die Trinkwasserqualität eigentlich die Gesundheitsämter zuständig sind. Die Umweltämter sollten aber in der Lage sein, diese standardmäßig erhobenen Daten problemlos zu beschaffen. Das Ergebnis zeigt, dass Deutschland in punkto Behördentransparenz noch großen Nachholbedarf hat: Nur 553 von insgesamt 890 Briefen wurden überhaupt beantwortet, und lediglich 67 von ihnen enthielten vollständige und kostenlose Informationen. Die meisten Beamten beschwerten sich, die Antragsteller hätten keinen Grund für die Anfrage genannt – und offenbarten damit ihre Unkenntnis des Gesetzes. Andere behaupteten einfach, den Antrag aus Gründen der Arbeitsüberlastung nicht bearbeiten zu können. Hierbei verkennen sie, dass es bei dem Auskunftsanspruch nicht um eine Gefälligkeit oder einen behördlichen Gnadenakt geht, sondern um einen eindeutigen Rechtsanspruch.

Als grundsätzliches Problem beim UIG schälte sich nach der Umfrage von »Ökotest« außerdem die Gebührenfrage heraus. Zwar ist nach dem UIG vorgesehen, dass für die Auskünfte Gebühren erhoben werden können, doch versuchen einige Stellen offenbar, diese Möglichkeit zur Sanierung der öffentlichen Haushalte zu nutzen. So teilte das Landratsamt Meißen mit, es habe gerade eine Studie zur Erfassung von Altlasten in Auftrag gegeben, die man für 30 000 DM kaufen könne. Während manche Stellen alle Informationen kos-

tenlos lieferten, verlangten andere Gebühren von mehreren tausend DM. Zu diesem Streitpunkt hat der Europäische Gerichtshof 1999 entschieden, dass die Gebühren auf keinen Fall eine abschreckende Wirkung haben dürfen und dass es daher unzulässig ist, sämtliche Kosten auf die Antragsteller abzuwälzen.¹¹

Hohe Gebührenrechnungen kommen vor allem dadurch zustande, dass manche Behörden versuchen, ihre Arbeitskosten komplett in Rechnung zu stellen. Diese Erfahrung musste Greenpeace noch im Jahr 2001 machen, als es darum ging, bei den Bauämtern im Regierungsbezirk Weser-Ems die Zahl der Neubauanträge für Massentierhaltungsanlagen zu erfragen, aufgeschlüsselt nach Tierarten, Gemeinden und geplanten Tierzahlen. Einige wenige Landkreise übersandten die Daten ohne Rechnung, andere teilten mit, die Zahlen für Mastställe müssten einzeln aus der Fülle aller Bauanträge herausgesucht werden, wofür nach der Niedersächsischen Gebührenordnung je nach Landkreis mal 105 DM bzw. 53,68 Euro pro Arbeitsstunde für eine Verwaltungskraft des Gehobenen Dienstes berechnet wurden, mal 79 DM bzw. 40,39 Euro für eine Arbeitsstunde im Mittleren Dienst. Der Landkreis Vechta, der bekannt ist für eine hohe Konzentration von Massentierhaltung, stellt im Frühjahr 2002 sogar ganze 2 221 Euro Gebühren in Rechnung – zuzüglich 5,37 Euro, die für die Postzustellung verlangt wurden. Hier drängt sich der Verdacht auf, »dass die Höhe der Gebühr auch etwas mit der Brisanz der Information zu tun hat«, wie es der in UIG-Streitigkeiten erfahrene Berliner



Massentierhaltung im Landkreis Vechta – bei einem brisanten Thema wie diesem tun sich die Kommunen noch immer schwer mit der Transparenzverpflichtung nach dem Umweltinformationsgesetz.¹²

Rechtsanwalt Peter Kremer formuliert. Kooperationsunwillige Behörden versuchen also, sich hinter abschreckenden Kosten zu verschanzten.

Nachdem der Europäische Gerichtshof die deutsche Gebührenkeule beanstandet hatte, hat der Bund mittlerweile nachgebessert und die Höchstgebühr von ursprünglich 10 000 auf 1 000 Mark (seit Januar 2002: 500 Euro) für außerordentlich aufwendige Auskünfte festgesetzt. Außerdem dürfen ablehnende Bescheide gar nicht mehr berechnet werden, und immer dann, wenn 250 Euro überschritten werden, muss der Antragsteller vorher sein Einverständnis geben. Wie die Erfahrung von Greenpeace zeigt, gibt es aber Bundesländer, die das Urteil der europäischen Richter ignorieren. Niedersachsens Gebührenordnung sah zwei Jahre nach dem Urteil immer noch Kostenbescheide bis zu 6 130 Euro vor. Im Zweifelsfall lohnt sich ein Gang vor das Verwaltungsgericht, was Greenpeace in dem beschriebenen Fall mit Erfolg gemacht hat: Die Gebührenobergrenze in Niedersachsen wurde daraufhin auf 500 Euro reduziert und der Kostenbescheid aus Vechta auf diese Summe ermäßigt. Wer als Antragsteller sicher sein will, dass er von unangenehmen Überraschungen verschont bleibt, sollte zunächst um einen Kostenvoranschlag bitten oder ab einer Summe von 25 Euro eine Benachrichtigung verlangen.

Dass es durchaus möglich ist, das UIG bürgerfreundlich auszulegen, zeigt das Bundesland Nordrhein-Westfalen. Dort sind Natur- und Umweltverbände grundsätzlich von den Gebühren befreit. Auch Einzelpersonen, die sich besonders für Natur- und Umweltbelange engagieren, können befreit werden, weil man unterstellt, dass ihr Anliegen im öffentlichen Interesse liegt.¹³

In welcher Form Informationen zugänglich gemacht werden müssen, war im Gesetz zunächst nicht ganz eindeutig geregelt.¹⁴ Dort heißt es: »Die Behörde kann auf Antrag Auskunft erteilen, Akteneinsicht gewähren oder Informationsträger in sonstiger Weise zur Verfügung stellen.«¹⁵ Nordrhein-Westfalen hat dazu präzisierend schon vor einigen Jahren festgelegt, dass die Behörden in aller Regel die Form wählen sollen, die der Antragsteller wünscht. Damit wird ausgeschlossen, dass ein Amt in Düsseldorf einem Antragsteller aus Baden-Württemberg lediglich die Akteneinsicht anbietet – was bei weitem Anfahrtsweg abschreckend sein dürfte –, aber Fotokopien verweigert. Nachdem sich wiederholt die Gerichte mit der Form des Informationszugangs beschäftigen mussten, steht fest, dass auch in den Bundesländern, in denen präzisierende Verordnungen wie in NRW fehlen, die Informationen im Normalfall so herauszugeben sind, wie es der Antragsteller wünscht. Diese Regel ist nun auch in der Neufassung des UIG vom August 2001 enthalten.¹⁶ Abweichungen von der gewünschten Form hat die Behörde gesondert zu begründen – und darf dabei auch nur Alternativen von gleicher Qualität wählen. Wenn ein Antragsteller umfangreiche statistische Daten sucht, braucht er sich folglich nicht mit Akteneinsicht und der umständlichen Möglichkeit des Abschreibens zufriedener zu geben, sondern kann auf Fotokopien bestehen.

Wer am liebsten selbst die Akten studiert, sollte vorher auch die Kostenfrage klären. Einer Bürgerinitiative in Hessen, die Daten über die Lufttimis-

sionen sowie über Unfälle und Betriebsstörungen einer Sonderabfallverbrennungsanlage eingesehen hat, wurden nämlich diese Unterlagen nur in Gegenwart eines Beamten zugänglich gemacht, dessen Arbeitszeit mit 27 DM pro angefangener Viertelstunde berechnet wurde. Zwar konnte die Gebühr im Widerspruchsverfahren auf die Hälfte reduziert werden, doch fielen immer noch mehr als 600 DM an.¹⁷

Die meisten Informationen sind nur hilfreich, wenn man sie zeitnah erhält. Ein häufiger Streitpunkt beim UIG ist daher die Bearbeitungszeit. Das Gesetz schreibt vor, dass die Behörde innerhalb von zwei Monaten antworten muss. Viele Ämter lassen diese Frist jedoch verstreichen. Bei der Greenpeace-Anfrage zur Massentierhaltung hat von zwölf Landkreisen nur die Hälfte die Frist eingehalten. Da es sich dabei um einen eindeutigen Gesetzesverstoß handelt, lohnt sich eine Klage, sofern andere Erinnerungen und Fristsetzungen nicht zum Ergebnis führen. Weil die Frist klar ist, wird die Behörde den Prozess auf jeden Fall verlieren und muss dann auch die Kosten des Verfahrens tragen. Rückfragen der Behörde zu einem eindeutig formulierten Antrag führen übrigens nicht zu einer Verschiebung der Antwortfrist, wie das Verwaltungsgericht Osnabrück in einem von Greenpeace geführten Rechtsstreit entschieden hat. Die Zweimonatsfrist beginnt folglich mit dem Eingang des Antrags bei der Behörde – und wird nicht unterbrochen, wenn das Amt nach Wochen irgendwelchen Klärungsbedarf anmeldet und Rückfragen stellt.¹⁸ Fünf von sechs säumigen Landkreisen antworteten in dem Greenpeace-Beispiel umgehend, nachdem die Klage bei ihrer Rechtsabteilung eingegangen war. Die Erfahrung von Umweltverbänden und Rechtsanwälten zeigt leider, dass manche Verwaltungen ihre Haltung nach dem Motto »da könnte ja jeder kommen« erst verändern, nachdem sie einen UIG-Prozess verloren haben.

In einigen Fällen kann die Behörde allerdings auch nach dem Gesetz die Auskunft ablehnen. Dies betrifft vor allem Fragen, durch deren Beantwortung die Vertraulichkeit von Behördenberatungen, internationale Beziehungen, die Landesverteidigung oder die öffentliche Sicherheit gefährdet werden könnten. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass diese Ausnahmen nur selten zum Tragen kommen. Ausgenommen sind ferner Informationen, die Gegenstand von Gerichtsverfahren sind und Geschäftsgeheimnisse privater Firmen. Ein laufendes Bußgeldverfahren bleibt also ebenso geheim wie die Mixtur von Coca Cola oder die genaue Stoffzusammensetzung bei einem Produktionsverfahren – nicht jedoch das, was aus dem Schornstein oder aus den Abwasserrohren einer Fabrik herauskommt. Personenbezogene Daten, etwa die Namen derjenigen, die in einem Genehmigungsverfahren Einspruch erhoben haben, bleiben ebenfalls geschützt.

Bei abschlägigen Bescheiden kann der Antragsteller Widerspruch einlegen und die Entscheidung in einem Verwaltungsverfahren überprüfen lassen. Weil dabei zusätzliche Kosten anfallen können, empfiehlt sich in diesem Fall eine rechtliche Beratung.

2. Zwischenbilanz: Behördentransparenz in Deutschland noch in den Anfängen

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Anwendungspraxis beim UIG zeigt, wie gewöhnungsbedürftig mehr Behördentransparenz in Deutschland noch ist. Offenbar ist das Urteil des UIG-Experten Bernhard Wegener leider zutreffend, der 1999 in der Zeitschrift »Europarecht« bilanzierte: »Heute muss die deutsche Verwaltung der rechtlichen Konzeption nach als eine der geheimsten und für den Bürger intransparentesten demokratischen Verwaltungen der Welt bezeichnet werden.«¹⁹ Nicht immer ist die abwehrende Haltung einiger Ämter dabei auf böse Absicht zurückzuführen – auch Jahre nach seinem Inkraft-Treten kennen viele Beamte das Gesetz einfach nicht und müssen erst durch den Antragsteller über dessen Rechte aufgeklärt werden. Es bleibt zu hoffen, dass die vermehrte Nutzung des UIG allmählich auch zu einem veränderten Denken in den Verwaltungen führt, die sich offenbar nur schwer vom überkommenen Prinzip der Geheimhaltung verabschieden können.

In nächster Zeit wird auch der Gesetzgeber in Deutschland wieder aktiv werden müssen, denn Ende Oktober 2001 ist die Aarhus-Konvention in Kraft getreten.²⁰ Dieser nach der dänischen Stadt Aarhus benannte völkerrechtliche Vertrag verpflichtet die Unterzeichner – zu denen auch alle EU-Mitglieder gehören – bei Umweltinformationen Akteneinsichtsrechte zu garantieren, die über die bestehenden Regelungen des UIG hinausreichen. Es sind Verbesserungen bei dem Umfang, der Schnelligkeit und den Kosten der Auskünfte zu erwarten.²¹ Wiederum ist es jedoch so, dass die Umsetzung in Deutschland nur schleppend betrieben wird.

Dabei gehen von dem verbesserten Informationszugang eine Reihe von Wirkungen aus, die die demokratische Entwicklung insgesamt voranbringen: Die Behördentransparenz dient der Begrenzung und Kontrolle staatlicher Informationsmacht und fördert bei den Bürgerinnen und Bürgern eine aktivere Rolle in der Politik. Letztlich unterstützt die Informationsfreiheit die Modernisierung und Entbürokratisierung der Verwaltung, denn nur eine effiziente Verwaltung ist in der Lage, die gewünschten Daten schnell herauszugeben.²² Sie entspricht damit auch einem zentralen Interesse der Wirtschaft, die auf transparente Entscheidungsstrukturen angewiesen ist. In den USA sind zum Beispiel viele Gemeinden dazu übergegangen, kommunale Verträge vollständig im Internet zu veröffentlichen. Wer will, kann also nachlesen, wie viel Prince William County in Virginia für die Schneebeseitigung bezahlt, wie genau die Vertragsbedingungen sind und wann dieser Vertrag ausläuft.²³ So herrschen auch für Mitbewerber um öffentliche Aufträge klare Verhältnisse. Die Transparenz beugt der Vetternwirtschaft und der Korruption vor, denn wer damit rechnen muss, dass in »seine« Akten eingesehen werden kann, wird vor unlauteren Machenschaften eher zurückschrecken als ein Mitarbeiter, der sich vor solchen Überraschungen sicher weiß. Schließlich dient die Informationsfreiheit der ständigen Rückkopplung zwischen Verwaltung und Bürger, so dass

auch Versäumnisse des Behördenapparates schneller entdeckt und abgestellt werden können. Wenn sich, wie am Fallbeispiel der Greenpeace-Recherche beschrieben, bei UIG-Anfragen offenbart, dass die kommunalen Stellen gar keinen Überblick haben, wie viele Putenmastanlagen in ihrem Landkreis noch geplant sind, so ist dies auch ein Warnsignal an die Politik, hier korrigierend einzugreifen und ein Versäumnis der Verwaltung zu beheben.

3. Informationsfreiheitsgesetze (IFG) der Länder

Die genannten Pluspunkte einer transparenteren Verwaltung werden auch von den mittlerweile vier Bundesländern ins Feld geführt, die ein eigenes Informationsfreiheitsgesetz (IFG) verabschiedet haben. Brandenburg, Berlin, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen öffnen ihre Aktenschranke nicht nur bei Umweltthemen, sondern generell hinsichtlich aller Belange, die von öffentlichen Stellen bearbeitet werden.²⁴ Das Informationsrecht erstreckt sich auf die Unterlagen der Landesbehörden genauso wie auf die Akten der Kreisverwaltungen oder der Gemeinden. Dabei gilt wie beim UIG ein modernes Verständnis von »Akten«, das amtliche Computerdateien einschließt. Wer als Bürger wissen will, wie das Ergebnis der jüngsten Verkehrszählung ist, was die Lebensmittelkontrollstellen herausgefunden haben, wie die internen Verwaltungsvorschriften der Wirtschaftsförderung aussehen oder was die Bauplanung in der Nachbarschaft vorsieht, könnte unter Berufung auf diese Gesetze Auskunft verlangen.²⁵ Eltern oder Elterninitiativen können sich die Bestimmungen des IFG zu Nutze machen, um zum Beispiel die Detailplanungen und Kostenkalkulationen für Einrichtungen wie Kindertagesstätten oder Schulbauten zu studieren. Autofahrer und Anwohner interessieren sich vielleicht – wenn auch aus unterschiedlichen Motiven – für die Planung verkehrsberuhigter Zonen oder die Einführung von Geschwindigkeitsbegrenzungen.

Nicht zufällig war Brandenburg der Vorreiter bei der Einführung eines Landes-IFG. In seiner Landesverfassung von 1992 garantiert es als bisher einziges Bundesland als Teil des Rechts auf politische Mitgestaltung ein Menschenrecht auf Einsicht in Akten und sonstige amtliche Unterlagen der öffentlichen Verwaltung, soweit dem keine anderen Interessen wie der Datenschutz entgegenstehen.²⁶ In diesem Punkt wird deutlich die Handschrift der Bürgerbewegung sichtbar, die einen klaren Bruch mit der Geheimhaltungs- und Überwachungspolitik der DDR anstrebte und nach der Wende für eine dauerhafte Transparenz der staatlichen und kommunalen Stellen eintrat. Mit der Verabschiedung des IFG wurde 1998 schließlich die Verpflichtung in der Landesverfassung eingelöst und damit auch ein Anstoß für die Debatte in anderen Bundesländern gegeben. Berlin folgte 1999, Schleswig-Holstein 2000 und Nordrhein-Westfalen Ende 2001.

Die vier Landesgesetze unterscheiden sich in einer Reihe von Details, die hier nicht alle ausgeführt werden können. Gemeinsam ist ihnen, dass sie wie das UIG die Geheimhaltung amtlicher Akten und Datensammlungen von der Regel zur begründungsbedürftigen Ausnahme machen. Die Antragsteller brauchen ihre Anliegen nicht zu begründen und folglich keine eigene Betroffenheit bei ihrem Informationswunsch nachzuweisen. Die Ausnahmen von der Transparenzverpflichtung, die die Gesetze vorsehen, sind ähnlich wie beim UIG und beziehen sich auf Belange der Landesverteidigung, der Strafverfolgung, den Schutz von Geschäftsgeheimnissen und die Vertraulichkeit von nicht abgeschlossenen behördlichen Entscheidungsprozessen. Mit dem letzten Punkt werden zum Beispiel alle Vorlagen und Notizen unter Verschluss gehalten, die öffentliche Stellen vor einer Entscheidung untereinander austauschen. Soweit personenbezogene Daten berührt sind, ist vorgesehen, dass die betroffenen Privatpersonen gefragt werden, ob sie mit der Weitergabe ihrer Daten einverstanden sind. Wenn also zum Beispiel ein Journalist über Behandlungsfehler in einem Landeskrankenhaus recherchiert und einen behördeneigenen Untersuchungsbericht anfordert, kann es durchaus sein, dass dort genannte Patienten, die nach ihrem Einverständnis gefragt werden, aus eigenem Interesse der Weitergabe ihrer Daten zustimmen. Die eigentlichen Patientenakten bleiben aber vertraulich. Der Datenschutz muss folglich nicht automatisch zur Verweigerung der Auskunft oder zum Schwärzen der sensiblen Stellen führen.

Ein Fortschritt bei den IFG der Länder ist, dass die jeweiligen Datenschutzbeauftragten als Vermittler fungieren, falls es zu Streitigkeiten zwischen Antragsteller und Behörde kommt. Das kann selbst bei relativ einfachen Alltagsanliegen hilfreich sein. Der Landesbeauftragte in Brandenburg verweist etwa darauf, dass er von einer Mutter konsultiert wurde, die ihr Kind in einer neu gebauten Schule einschulen lassen wollte und bei der Gemeinde um Einsicht in die Akten des Brandschutzbeauftragten gebeten hatte, weil sie Hinweise auf Sicherheitsmängel besaß. Nachdem die Gemeinde ihr die Protokolle von der Brandschutzbegehung der Schule zunächst nicht zugänglich machen wollte, führte die Intervention des Datenschutzbeauftragten schließlich dazu, dass die besorgte Mutter zu ihrem Recht kam, ohne selbst in einen langatmigen Streit mit der Behörde eintreten zu müssen.²⁷

Während in Brandenburg keine Frist für die Beantwortung von Bürgeranfragen vorgegeben wird und man damit als Fragesteller die Behörde frühestens nach drei Monaten wegen Untätigkeit verklagen kann, schreiben die Gesetze in Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen einen Monat vor. In Berlin heißt es sogar: »Über einen Antrag auf Akteneinsicht oder Aktenauskunft ist unverzüglich zu entscheiden.«²⁸

Wie beim UIG können auch nach den IFG der vier Länder Gebühren für Auskünfte erhoben und Sachkosten für Kopien berechnet werden. Während einfache schriftliche Auskünfte zum Beispiel in Schleswig-Holstein mit fünf bis 51 Euro zu Buche schlagen, können außergewöhnlich aufwendige Maßnahmen zur Zusammenstellung der begehrten Informationen in dem Bun-

desland mit bis zu 2 045 Euro in Rechnung gestellt werden. In Brandenburg liegt die Höchstgrenze hier bei 2 000 DM bzw. 1 022,58 Euro. Ob die Gebührenfrage sich wie beim UIG zu einem zentralen Streitpunkt entwickeln wird, ist momentan noch nicht absehbar, da die Erfahrungen mit den Landesgesetzen zu kurz sind und eine systematische Auswertung fehlt. Ein politischer Vorteil könnte jedoch sein, dass die IFG der Länder nach breiterer Debatte eingeführt worden sind und mit dem Rückhalt der politischen Führung verabschiedet wurden. Beim UIG musste die Bundesregierung dagegen widerstrebend eine von ihr damals nicht gewollte Richtlinie der EU umsetzen. Die Bereitschaft, den nachgeordneten Verwaltungsstellen eine bürgerfreundliche Auslegung des neuen Gesetzes nahe zu legen, dürfte beim UIG demnach geringer gewesen sein, als es bei den neuen Transparenzverpflichtungen der vier Bundesländer der Fall ist.

Als entscheidender Mangel hat sich leider die geringe Bekanntheit der Akteneinsichtsrechte erwiesen. In Berlin hat die Alternative Liste, die seit Jahren ein solches Gesetz gefordert hatte, sogar Zeitungsanzeigen geschaltet, um die Bürger auf ihre neuen Rechte aufmerksam zu machen.²⁹ Wie eine vom Senatsamt für Inneres erstellte Statistik zeigt, wurden zwischen Oktober 1999 und November 2000 in Berlin lediglich 164 Anträge gestellt, darunter elf von Pressevertretern. Bei einem Viertel der Anträge wurde die Akteneinsicht abgelehnt, zumeist wegen des Schutzes personenbezogener Daten und der Ausnahmeregelung, nach der der behördliche Entscheidungsprozess nicht offenbart werden muss, wenn es etwa um Vorentwürfe zu einem noch laufenden Verfahren geht.³⁰ Die von Gegnern beschworene Lahmlegung der Ämter durch zahlreiche Bürgeranfragen hat bisher in keinem der vier Bundesländer stattgefunden. Eher drängt sich der Eindruck auf, dass eine bürgerfreundliche Reform den meisten Menschen bisher unbekannt geblieben ist, weil sie kaum aktiv über ihre Rechte aufgeklärt werden.

Immerhin sind die Behörden in Berlin und Nordrhein-Westfalen nun auch verpflichtet, öffentlich zugängliche Aktenpläne und Register zu führen, so dass für Außenstehende besser erkennbar wird, welche Stellen sich womit befassen und wozu Informationen sammeln. Dieser Punkt macht deutlich, dass von den Transparenz-Bestimmungen ein wichtiger Modernisierungsschub ausgeht – denn eigentlich sollte man meinen, dass derartige Übersichten längst existieren. Vor dem nächsten Schritt, nämlich diese Pläne auch ins Internet zu stellen, schrecken deutsche Behörden momentan jedoch noch zurück. Lediglich Nordrhein-Westfalen hat zu den Aktenplänen vorsichtig formuliert: »Soweit möglich hat die Veröffentlichung in elektronischer Form zu erfolgen.«³¹

Übrigens zeigt die Nutzungsstatistik aus Berlin, dass die Mehrheit der Fragesteller keineswegs – wie immer wieder befürchtet – aus so genannten »Querulanten« besteht, die die Verwaltung mit einer Vielzahl von Fragen überhäufen. Stattdessen sind die meisten Privatpersonen, die ein naheliegendes persönliches Informationsinteresse haben, das schon aus ihrem Antrag abzulesen ist. Vorwiegend geht es um Grundstücksangelegenheiten und Bauvorhaben.

4. Kommt das Recht auf Akteneinsicht auch bundesweit?

Was es in vier Bundesländern schon gibt, soll bald auch auf Bundesebene möglich sein: Im Koalitionsvertrag zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen wurde 1998 und 2002 festgeschrieben, dass die Regierungskoalition ein IFG einführen will, mit dem auch die Aktenschranke der Bundesbehörden für die Bürger geöffnet werden. Damit würde ein Projekt umgesetzt, das die Grünen schon seit langem verfolgen, für das sie in früheren Legislaturperioden als Oppositionspartei aber keine Mehrheit fanden. Im Sommer 2001 hat schließlich das Innenministerium, das bei diesem Gesetz die Federführung hat, inen IFG-Entwurf im Internet zur Diskussion gestellt.³² Die dort präsentierte Fassung fiel allerdings hinter die schon bestehenden Landesgesetze zurück: Der Informationsanspruch nach dem bisher diskutierten Plan des Innenministeriums ist aufgrund zahlreicher Ausnahmeregelungen und einiger vager Formulierungen geringer als die Verfechter der Transparenz eigentlich gehofft hatten. Eine Schwäche dürfte ferner sein, dass nach den aktuellen Planungen keine Frist für die Beantwortung der Anfragen vorgesehen ist, so dass wiederum nur die Klagemöglichkeit wegen Untätigkeit nach Ablauf von drei Monaten bleibt, falls eine Behörde nicht reagiert. Organisationen wie der »Deutsche Journalistenverband« und das »Netzwerk Recherche« haben deshalb deutliche Kritik an der Vorlage geübt.³³ Auch im Diskussionsforum im Internet wurden etliche kritische Stimmen laut – zum Beispiel hinsichtlich der geplanten Gebühren von bis zu 500 Euro.³⁴ Der im Sommer 2002 diskutierte neue Gesetzesplan griff allerdings diese Kritik nicht auf, sondern verwässerte das Vorhaben noch mehr, indem zum Beispiel das Verteidigungsministerium selbst in seinen zivilen Bereichen komplett vom IFG ausgenommen werden sollte und das Finanzministerium anmahnte, Gebühren müssten sogar über die vorgesehene Höhe hinaus kostendeckend erhoben werden. Offenbar hatten die Befürworter des IFG den Widerstand in der Ministerialbürokratie unterschätzt.³⁵ Als auch das Wirtschaftsministerium grundlegende Bedenken gegen Akteneinsichtsrechte in seinem Zuständigkeitsbereich anmeldete, blieb schließlich den Grünen als Hauptbefürwortern der Reform nichts anderes mehr übrig, als das Vorhaben vorläufig für gescheitert zu erklären.³⁶ In ihrer zweiten Legislaturperiode wollen SPD und Bündnis 90/Die Grünen einen neuen Anlauf unternehmen.

Dabei gibt es durchaus schon einige Interessenten, die sich gerne auf ein bundesweites IFG berufen würden: Der Geheimdienstexperte Schmidt-Eenboom sieht so eine Chance, endlich Akten aus der Anfangsphase des Bundesnachrichtendienstes einsehen zu können. »Transparency International«, eine Gruppe, die sich weltweit für Korruptionsbekämpfung einsetzt, verweist auf den Kontrollaspekt: Gerade bei Großaufträgen für Bundesbauten sei es wichtig, wenn neben dem Bundesrechnungshof auch noch andere Stellen prüfen könnten, ob wirklich die besten Angebote bei der Auftragsvergabe zum Zuge gekommen sind.³⁷ Unter diesem Gesichtspunkt überrascht es umso mehr, dass

Bundeskanzler Schröder laut »Spiegel« in der abschließenden Verhandlungsrunde um das IFG erklärt haben soll, er wolle wegen dieses Gesetzes keinen Streit mit den Wirtschaftsverbänden riskieren, die sich ablehnend geäußert hätten.³⁸ In den USA zeigt sich nämlich, dass vor allem die Wirtschaft von den Akteneinsichtsrechten profitiert, kann sie doch mit deren Hilfe überprüfen, wie sie am besten an lukrative Aufträge der öffentlichen Hand kommt.

5. Wissen, was in der Wurst ist: Verbraucherinformationsgesetz (VIG) geplant

Eigentlich sollte es selbstverständlich sein, dass Verbraucher erfahren können, was genau sie essen – ob sie mit Antibiotika im Fleisch rechnen müssen, welches Gemüse eventuell pestizidbelastet ist oder, positiv gewendet, welche Produkte wirklich frei von Gentechnik sind. Doch noch gibt es in Deutschland ein Dilemma, das die Landwirtschaftsministerin von Nordrhein-Westfalen, Bärbel Höhn, so auf den Punkt bringt: »Wir dürfen zwar sagen, was wir bei der Kontrolle von Abwässern des Chemiekonzerns Bayer gefunden haben, aber nicht, was wir in der Wurst entdeckt haben.«³⁹ Den Lebensmittelüberwachungsämtern, die regelmäßig Stichproben machen, ist es nämlich bisher untersagt, ihre Untersuchungsergebnisse mitsamt der Firmen- und Produktnamen zu veröffentlichen. Im Klartext: Was die Ämter genau beanstanden, erfährt der Verbraucher gar nicht. Nur wenn unmittelbar gesundheitsgefährdende Produkte in den Handel gelangen, werden öffentliche Warnungen herausgegeben. Dies war der Fall, als giftiges Olivenöl aus Spanien auftauchte oder im Sommer 2001, als mit Antibiotika-Rückständen verseuchte Shrimps aus China eingeführt wurden. Andere Verstöße bleiben im Dunkeln, obwohl 1999 allein in Nordrhein-Westfalen von den 4 400 gezogenen Proben von tierischen Lebensmitteln knapp jede vierte nicht in Ordnung war.⁴⁰ Selbst während der BSE-Krise blieb im Verborgenen, welche Hersteller durch Tiermehl verunreinigtes Fleisch verkauft hatten. Ferner stellte das Hamburger Hygiene-Institut fest, dass von 116 angeblich »rindfleischfreien« Wurstwaren ganze 29 falsch etikettiert waren und doch Bestandteile vom Rind enthielten. Produktamen durften die Kontrolleure wiederum nicht nennen.⁴¹

Der Grund für die Zurückhaltung liegt einfach darin, dass den Ämtern in Deutschland bisher die gesetzliche Grundlage für eine Veröffentlichung ihrer Ergebnisse fehlt. Nach einer Warnung vor angeblich verunreinigten Nudeln, die sich im Nachhinein als ungerechtfertigt herausgestellt hatte, musste das Land Baden-Württemberg 1991 rund 13 Millionen DM Schadensersatz an die Firma Birkel zahlen. Seit diesem Streitfall schrecken die Lebensmittelkontrolleure vor weiteren Veröffentlichungen zurück, da sie fürchten, bei Umsatzeinbußen der Hersteller erneut verklagt zu werden. Private Einrichtungen wie die Stiftung Warentest, Ökotest, Verbraucherzentralen oder Umweltgruppen



Die Behörden-Mauer wird durchbrochen: Symbolisch protestierte Greenpeace im August 2001 vor dem Verbraucher-Ministerium in Berlin für ein Verbraucher-Informationsgesetz und legte einen eigenen Gesetzentwurf vor.⁴²

geben den Verbrauchern deshalb heute oft wichtigere und umfangreichere Informationen für den gesunden Einkauf als die Behörden des Bundes und der Länder. Erst eine eindeutige rechtliche Grundlage mit einem Verbraucher-Informationsgesetz kann Abhilfe schaffen.

Im November 2001 hatte Verbraucherministerin Künast Eckpunkte für einen Gesetzentwurf vorgestellt, nach dem es möglich sein sollte, nicht nur die Kontrollergebnisse aus der Lebensmittelüberwachung zu erfahren, sondern Informationen über eine Vielzahl von Produkten zu bekommen.⁴³ Eltern könnten bei den Behörden zum Beispiel erfragen, bei welchen Babyschnullern schon einmal verbotene Weichmacher gefunden wurden. Für Allergiker wäre es wichtig zu wissen, welche Gifte in Kosmetika oder im Schuhleder lauern, um einmal auffällig gewordene Produkte in Zukunft gezielt zu vermeiden. Auch die Firmen selber sollten nach der ersten Vorlage verpflichtet werden, bestimmte für die Verbraucher wichtige Angaben herauszugeben, etwa ob bei der Herstellung einer Ware internationale Arbeitsschutzstandards eingehalten wurden oder ob gar Kinderarbeit mit im Spiel war. Auf Intervention des Wirtschaftsministeriums, das sich den Protesten aus der Industrie beugte, wurde dieser Teil der Auskunftspflichtung allerdings aus dem im Frühjahr 2002 präsentierten Gesetzentwurf wieder herausgenommen.⁴⁴

Wie das bundesweite IFG ist auch das VIG bisher Zukunftsmusik. Der Gesetzentwurf wurde zwar im Bundestag verabschiedet, geriet dann jedoch in die Mühlen des Wahlkampfes und scheiterte am Widerstand der Opposition im Bundesrat. Die Union kritisierte, viele Informationen – etwa über exakte Produktzusammensetzungen oder Allergene – seien bei den Behörden gar nicht vorhanden. Das Gesetz würde daher nur Kosten verursachen, die Verbraucher verunsichern und zu Schadenersatzklagen der Wirtschaft führen.⁴⁵ Wie wirksamer Verbraucherschutz aussieht, lässt sich in der Zwischenzeit im Nachbarland Dänemark studieren: Dort werden die Ergebnisse der amtlichen Lebensmitteluntersuchung nicht nur auf Anfrage herausgegeben, sondern sind aktuell im Internet nachzulesen.⁴⁶

6. Akteneinsicht in eigener Sache: Verwaltungsverfahrensgesetz, Datenschutzgesetz und Stasi-Unterlagen-Gesetz

Während die bisher beschriebenen Informationsrechte für jeden gelten, unabhängig von persönlicher Betroffenheit, regelt das Verwaltungsverfahrensgesetz bereits seit 1977 die Akteneinsicht in all den Fällen, in denen Bürger durch ein Verwaltungsfahren – wie zum Beispiel bei einem Antrag auf Baugenehmigung – direkt in ihren Rechten berührt sind. Wird ihr Bauantrag abgelehnt, können sie selbst prüfen, wie die Behörde zu dieser Entscheidung gekommen ist. Damit soll erreicht werden, dass der Wissensvorsprung der Behörde ausgeglichen wird und der Antragsteller eine Chance erhält, seine Rechte effektiver wahrzunehmen. Wer gegen eine Verwaltungsentscheidung Widerspruch einlegen will, ist natürlich erfolgreicher, wenn er die Entscheidungsgründe der Behörde kennt und unter Umständen sogar auf falsche Annahmen des Amtes verweisen kann, die er in den Akten gefunden hat. Andere Bei-

spiele für typische Verwaltungsverfahren, bei denen die Akteneinsicht helfen kann, sind Verfahren zur Anerkennung als Kriegsdienstverweigerer oder auch Asylverfahren.

Datenschutzgesetze wurden in den Jahren von 1978 bis 1990 in allen Bundesländern und auf der Ebene der Bundesregierung eingeführt. Der Grundgedanke war dabei, dass jeder die Möglichkeit erhalten sollte, seine persönlichen bei staatlichen Stellen gespeicherten Daten kostenlos einzusehen und unter Umständen korrigiert zu bekommen, sollten sich dort Fehler eingeschlichen haben. Das vom Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil von 1983 formulierte Recht auf die so genannte informationelle Selbstbestimmung schließt auch ein, dass Bürger die Löschung von Daten beantragen können, für deren Speicherung keine Grundlage besteht. Dies kann etwa der Fall sein, wenn sich bei einer Akteneinsicht herausstellt, dass die Behörde eine Datei mit den Namen aller Fragesteller nach UIG oder IFG angelegt hat, um so eventuelle »Querulanten« zu erfassen. Die Datenschutzgesetze garantieren ferner das Recht zu erfahren, an wen die Daten weitergeleitet wurden, welche andere Behörde also eine Kopie der Daten vorliegen hat. Daten, die unter das Einsichtsrecht fallen, werden bei fast jeder Behörde erhoben, so im Einwohnermeldeamt, Sozialamt, bei der Polizei oder bei den Industrie- und Handelskammern. Einen Sonderfall stellen die Akten der Geheimdienste dar. Hier ergeben sich die Auskunftsrechte aus den Verfassungsschutzgesetzen der Länder, die eine Reihe von Einschränkungen vorsehen, falls Quellen und Arbeitsweise des Verfassungsschutzes offenbart werden könnten. Im Konfliktfall und für rechtliche Beratung lohnt sich – wie generell bei den Auskunftsbegehren – die Einschaltung des Datenschutzbeauftragten. So weiß der Beauftragte von Schleswig-Holstein zu berichten, dass er und seine Kollegen mitunter recht kuriose Feststellungen in den Verfassungsschutzakten beanstanden müssen – wie die bei einer Schülerin, über die es in den Akten hieß, sie störe den Unterricht und liebe irische Folklore.⁴⁷

Geheimdienstberichte anderer Art sind seit 1991 nach dem Stasi-Unterschlüssengesetz zugänglich: Ganze 180 Kilometer Länge erreichen die Akten mit den Spitzelberichten der DDR-Staatssicherheit. Wie wichtig die Möglichkeit ist, die eigene Akte zu lesen, zeigt sich an der ungebremsten Flut von Anträgen, die bei der Bundesbeauftragten für die Stasi-Unterlagen, Marianne Birthler, bis heute eingehen: Noch immer beantragen jeden Monat etwa 10 000 Bürger Einsicht. 1,9 Millionen Menschen haben bisher von ihrem kostenlosen Einsichtsrecht in eigener Sache Gebrauch gemacht und konnten so nachvollziehen, wie die Stasi versucht hat, auf ihr persönliches Leben Einfluss zu nehmen.⁴⁸ Naturgemäß stammen die meisten Antragsteller aus Ostdeutschland, aber auch für Bürger aus dem Westen kann es lohnend sein, einmal nachzuforschen, ob sie zu irgendeinem Zeitpunkt ins Fadenkreuz der Stasi geraten und damit aktenkundig geworden sind – zum Beispiel aufgrund ihrer Kontakte zu Freunden oder Verwandten in der DDR. Wer einen Antrag an die Bundesbehörde schickt, bekommt nach rund acht Wochen Nachricht, ob unter seinem

Namen Material vorliegt. Handelt es sich nur um wenige Seiten, wird dies zu- meist zugeschickt. Ansonsten muss ein Besuchstermin vereinbart werden.⁴⁹ Zu Forschungszwecken und von Journalisten dürfen Akten eingesehen werden, sofern sie keine persönlichen Daten von Stasi-Opfern enthalten bzw. anonymisiert wurden und wenn es sich um Personen der Zeitgeschichte handelt, also beispielsweise um bekannte Politiker.

Die erfolgreiche Klage von Altkanzler Kohl, der nicht wollte, dass seine Stasi-Akte bei den Untersuchungen zur CDU-Parteispendenaffäre herangezogen und von Journalisten im Vorfeld zitiert wird, hat in jüngster Zeit allerdings zu einem erbitterten Streit darüber geführt, ob betroffene Politiker vor einer Akteneinsicht ihr Einverständnis geben müssen.⁵⁰ Nachdem aufgrund der Gerichtsentscheidung im Fall Kohl die Stasi-Akten von Prominenten gesperrt worden waren und auch in anderen Fällen eine erhebliche Einschränkung der bisherigen Nutzungspraxis drohte, wurde im Juli 2002 eigens das Stasi-Unterlagengesetz geändert. Soll nun eine Akte über Prominente herausgegeben werden, sind die Betroffenen zunächst zu konsultieren. Die Gesetzesnovelle stellt klar, dass die Letztentscheidung über die Herausgabe aber bei der Behörde liegt, die eventuelle Bedenken der Betroffenen in ihre Interessenabwägung einzubeziehen hat. Außerdem dürfen Informationen aus Stasi-Unterlagen, die erkennbar auf einer Menschenrechtsverletzung beruhen, nicht herausgegeben werden. Dies gilt zum Beispiel für alle Spitzelberichte, die auf einen Lauschangriff zurückgehen. Kohl hat bereits angekündigt, auch weiterhin gegen die Herausgabe seiner Akte zu klagen. Eine Chronik der Kontroverse und der aktuelle Stand bei der Neuregelung des Aktenzugangs sind auf der Homepage der Stasi-Unterlagen-Behörde nachzulesen.⁵¹

7. Ausblick: Europa öffnet die Aktenschränke und Nachzügler Deutschland muss aufholen

Während sich in Deutschland mit seiner obrigkeitsstaatlichen Tradition erst allmählich eine größere Offenheit behördlicher Stellen durchsetzt, sind die meisten anderen demokratischen Staaten schon viel weiter und verfügen bereits über reichhaltige Erfahrungen mit der Akteneinsicht.⁵² Die skandinavischen Länder und Kanada sowie die USA gelten hier als Vorreiter, aber auch fast alle EU-Mitglieder haben ein Informationsfreiheitsgesetz. Welche politische Wirkung ein gutes Informationszugangsrecht haben kann, ist insbesondere in den USA zu studieren.⁵³

Von der langen US-Praxis könnte Deutschland einiges lernen. Dies betrifft etwa die guten Erfahrungen mit der Verpflichtung der Behörden, häufig angeforderte Unterlagen über das Internet zugänglich zu machen, was in so genannten »FOIA Electronic Reading Rooms« servicefreundlich und kostengünstig geschieht. Eine solche Bestimmung fehlt bisher bei den deut-

schen Regelungen zur Informationsfreiheit. Auch die Gebührenfrage ist in den USA so gelöst, dass gar nicht erst die Versuchung entsteht, entstandene Auslagen möglichst vollständig an die Bürger weiterzugeben. Der Aufwand für einen transparenten Staat wird vielmehr als normaler Kostenfaktor in einer Demokratie angesehen, als öffentliche Leistung, auf die jeder ein natürliches Anrecht hat.

Die gescheiterten Versuche, ein bundesweites IFG und ein Verbraucher-Informationsgesetz einzuführen, zeigen erneut, wie schwer es offenbar bei uns ist, die Tradition der »geheimen Verwaltung« zu überwinden. Die Politik wäre daher gut beraten, Institutionen der Zivilgesellschaft wie Verbraucherorganisationen oder Umweltverbände frühzeitig in ihre Planungen einzubinden, damit von außen ein Druck für Reformen entstehen kann. Auf diese Weise würde das Risiko geschmälert, dass Projekte wie das IFG oder das VIG an der Ministerialbürokratie scheitern oder aus wahlkampfaktischen Gründen abgeschmettert werden.

Damit sich in Deutschland eine echte Transparenzkultur entwickeln kann, ist außer mutigen Schritten der Politik auch ein offensiverer Umgang mit den schon bestehenden Möglichkeiten nötig: Erst wenn die Akteneinsichtsrechte etwa nach dem UIG in der breiten Öffentlichkeit bekannter sind, indem aktiv auf sie hingewiesen wird, kann sich bei Antragstellern wie Behörden durch Erfahrung ein selbstverständlicherer Umgang damit einstellen. Noch fehlt es vielfach an einer Schulung der Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter, wie die häufigen Probleme beim UIG zeigen. Der Abschied von der alten Tradition der »Amtsverschwiegenheit« kann daher nicht allein auf dem Verordnungsweg eingeläutet werden. Vielmehr handelt es sich um einen Prozess, bei dem die Verwaltung allmählich zu einem moderneren Selbstverständnis findet – und im Idealfall dabei entdeckt, dass auch sie von der Offenheit profitiert.

Anmerkungen

- 1 Links zu den Texten der Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetze in Deutschland sind zu finden unter: [http://www.datenschutz.de/\(de\)/recht/gesetze/](http://www.datenschutz.de/(de)/recht/gesetze/)
- 2 Vgl. die Fallsammlung des Öko-Instituts, zusammengestellt von Peter Küppers und Carsten Behrendt, Darmstadt 1995.
- 3 Richtlinie des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (90/313/EWG), Artikel 1; vgl. http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/dat/1990/de_390L0313.html
- 4 Die höchst unterschiedliche Umsetzung der EU-Richtlinie, je nach der Rechtstradition des jeweiligen Landes, wurde untersucht von Sonja Bugdahn, *Developing Capacity Against Tradition: The Implementation of the EU Environmental Information Directive in Germany, Great Britain and Ireland*, Dissertation am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz, Juli 2001.
- 5 Umweltinformationsgesetz, § 3, Ziffer 2, Satz 1; vgl. <http://jurcom5.juris.de/bundesrecht/uig/index.html>; am 3. August 2001 ist die hier als Link angegebene Neufas-

- sung des UIG in Kraft getreten, die gegenüber dem Gesetz von 1994 einige Verbesserungen bringt.
- 6 Vgl. die Fallbeispiele in der Broschüre »Das Recht auf freien Zugang zu Umweltinformationen. Ein praktischer Leitfaden«, hrsg. von Öko-Institut Darmstadt und Stichting Natuur en Milieu, Utrecht 1994.
 - 7 Vgl. Peter Küppers, Urteil des Bundesverwaltungsgerichts. Informationen über vom Staat finanziell geförderte umweltverbessernde Produktionsverfahren unterliegen dem Anspruch nach dem Umweltinformationsgesetz, in: Koordinationsstelle Genehmigungsverfahren (KGV), Rundbrief 1+2/1999, hrsg. vom Öko-Institut, S. 20 – 23.
 - 8 Vgl. Hannelore Schauer, Giftmüllverbrennung, in: KGV-Rundbrief Nr. 1+2/1999, S. 6 – 9.
 - 9 UIG, § 3, Ziffer 2.
 - 10 Stefan Becker, Das Schweigen der Ämter, in: Öko-Test, Nr. 8/1995, S. 31 – 39.
 - 11 Vgl. als aktuelle Übersicht zur UIG-Rechtsprechung: Bernhard W. Wegener, Freischwimmen für die Informationsfreiheit. Rechtsprechung zum Umweltinformationsgesetz, in: Zeitschrift für Umweltrecht, Nr. 2/2001, S. 93 – 100.
 - 12 Foto: Greenpeace.
 - 13 Erstattung von Kosten der Kommunen in Anwendung des Umweltinformationsgesetzes, Runderlass des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft vom 29. 7. 1998.
 - 14 Vgl. die Kritik bei Thomas Schomerus/Christian Schrader/Bernhard W. Wegener, Umweltinformationsgesetz. Kommentar, Baden-Baden 1995, S. 133 ff.
 - 15 UIG, § 4, Ziffer 1.
 - 16 Vgl. <http://jurcom5.juris.de/bundesrecht/uig/index.html> und die Erläuterungen auf S. 7 unter <http://www.bmu.de/download/dateien/artikelgesetz.pdf>
 - 17 Vgl. Anm. 6, S. 10.
 - 18 Beschluss des Verwaltungsgerichts Osnabrück in der Verwaltungsrechtssache Greenpeace e.V. gegen den Landkreis Grafschaft Bentheim vom 5. Dezember 2001.
 - 19 Bernhard W. Wegener, Umweltinformationsgesetz – Deutsche Geheimniskrämerei in europäischer Perspektive, in: Europarecht, Heft 2/2000, S. 227 – 236.
 - 20 Vgl. <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf>
 - 21 Vgl. dazu Betty Gebers, Revision der Europäischen Richtlinie über den freien Umgang zu Umweltinformationen. Bewertung der Vorschläge der Europäischen Kommission, in: Rundbrief 1/2000 der Koordinationsstelle Genehmigungsverfahren, hrsg. vom Öko-Institut, S. 21 – 25.
 - 22 Vgl. Alexander Dix, Akteneinsicht und Informationszugang in Brandenburg – Erfahrungen der ersten drei Jahre. Vortrag beim 2. MEDIA@Komm-Kongress, Esslingen 2001.
 - 23 Vgl. <http://www.pwcgov.org/finance/purchasing/contracts/7.txt>
 - 24 Links zu den Gesetzestexten unter: [http://www.datenschutz.de/\(de\)/recht/gesetze/](http://www.datenschutz.de/(de)/recht/gesetze/)
 - 25 Vgl. die Bürgerinformation des Unabhängigen Landeszentrums für Datenschutz Schleswig-Holstein: Das Informationsfreiheitsgesetz Schleswig-Holstein.
 - 26 Artikel 21 der Landesverfassung, vgl. <http://www.brandenburg.de/land/mi/recht/lverf/>
 - 27 Vgl. Anm. 21, S. 7.
 - 28 § 14, Ziffer 1 des Berliner IFG.
 - 29 Vgl. Peter Schubert, Glasnost in der Amtsstube, in: Message, Nr. 3/2001, S. 26 – 31.
 - 30 Senatsverwaltung für Inneres: Auswertung der landesweiten Umfrage zum Gesetz zur Förderung der Informationsfreiheit im Land Berlin, Berlin 2001.
 - 31 IFG NRW, § 12.

- 32 Vgl. http://www.bmi.bund.de/top/dokumente/Artikel/ix_28349.htm
- 33 Vgl. Benno H. Pöppelmann, Transparenz im Amt, in: *Journalist*, Nr. 7/2001, S. 40 – 42 und <http://www.netzwerkrecherche.de/>
- 34 Vgl. <http://www.staat-modern.de/bmiphorum/list.php?f=8>
- 35 Vgl. Matthias Krupa, Aufstand der Amtsschimmel. Wie Beamte der Bundesregierung ein Gesetz zur Korruptionsbekämpfung verhindern, in: *Die Zeit* vom 4. 4. 2002.
- 36 Vgl. Christiane Schulzki-Haddouti, Bundestag verzichtet auf Informationsfreiheit, in: *Telepolis* vom 8. 6. 2002, <http://www.heise.de/tp/deutsch/html/result.xhtml?url=/tp/deutsch/special/frei/12689/1.html&words=Informationsfreiheitsgesetz>
- 37 Vgl. Haiko Lietz, Amtsverschwiegenheit – adieu? Hintergrund Politik, Manuskript der Deutschlandfunk-Sendung vom 20. 9. 2001; <http://www.dradio.de/cgi-bin/es/neu-hintergrund/532.html>
- 38 Vgl. Neuer Konfliktkurs, in: *Der Spiegel* vom 10. Juni 2002, S. 17.
- 39 So Bärbel Höhn in der »Tagesschau« am 2. 9. 2001; vgl. <http://www.tagesschau.de/archiv/2001/02/09/aktuell/meldungen/bse-hoehn>
- 40 Vgl. Cordula Meyer/Barbara Schmid, Archaisches System, in: *Der Spiegel* vom 2. Juni 2001, S. 50.
- 41 Vgl. Der unglaubliche Betrug mit der Wurst, in: *Hamburger Abendblatt* vom 11. Januar 2001.
- 42 Foto: J-P. Boening, Greenpeace.
- 43 Vgl. Corinna Emundts, Damit drin ist, was drauf steht, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 22. November 2001; <http://www.verbraucherministerium.de/pressdienst/pd2001-48.htm#01>
- 44 Text des Gesetzentwurfes: <http://www.verbraucherministerium.de/verbraucher/verbraucherinfos.htm>
- 45 Vgl. Jörg Michel, Der Maulkorb für Beamte wird nicht gelockert, in: *Berliner Zeitung* vom 31. Mai 2002.
- 46 Vgl. <http://www.vfd.dk/kontrolinfo/kontrolinformation/>
- 47 Vgl. Helmut Bäumler, 20 Jahre Datenschutz – ein Rückblick. Rede anlässlich des Festaktes »20 Jahre Datenschutz in Schleswig-Holstein« am 14. Dezember 1998 im Landeshaus in Kiel.
- 48 Mechthild Küpper, Noch lange nicht erledigt. Vor zehn Jahren entstand die Gauck-Behörde, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 28. 11. 2001.
- 49 Irena Kukutz/Tina Krone/Henry Leide, Wenn wir unsere Akten lesen. Handbuch zum Umgang mit den Stasi-Unterlagen, Berlin 1996, S. 12.
- 50 Vgl. Wem gehören die Stasi-Akten? Auszüge aus einer Diskussionsveranstaltung der Frankfurter Rundschau, *FR* vom 26. März 2001; Stasi-Akten: Daumenschrauben vom Altkanzler, in: *Der Spiegel* vom 17. Juni 2002, S. 17.
- 51 Vgl. http://www.bstu.de/rechtl_grundl/aktenstreit/
- 52 Vgl. die Übersicht bei <http://www.privacyinternational.org/issues/foia/foia-survey.html>; <http://home.online.no/~wkeim/informationsfreiheitsgesetze.htm>
- 53 Vgl. den Beitrag von Christiane Schulzki-Haddouti/Manfred Redelfs in diesem Band.