

Regelungstechnische Standards für ein Informationszugangsgesetz im internationalen Vergleich

Herbert Burkert

Assistenzprofessor für Öffentliches Recht, Informations- und Kommunikationsrecht, Universität St.Gallen

I. Hintergrund

In der Schweiz steht ein allgemeines Informationszugangsgesetz, d.h. eine gesetzliche Regelung zum Zugang zu Informationen der öffentlichen Verwaltung des Bundes zur Vernehmlassung an.¹

Der Gesetzestyp, um den es hier geht, räumt ein grundsätzliches Recht ein, ohne weitere Voraussetzung - etwa des Nachweises eines persönlichen Interesses - Zugang zu amtlichen Informationen zu erhalten. Diese Gesetze sind mittlerweile auch in Europa weit verbreitet.² Selbst traditionell dem Amtsgeheimnis verpflichtete Länder gehen mittlerweile diesen Weg: Auf Landesebene hat in Deutschland das Land Brandenburg ein solches Gesetz in Anwendung.³ In England befindet sich ein Gesetz im Verabschiedungsprozess.⁴

Als informationsrechtliche Regelungen sind Informationszugangsgesetze als Typus älter als die im Zuge der technologischen Entwicklung entstandenen Daten-

schutzgesetze: Die Zugangsregelungen in Schweden, die mit zahlreichen Modifikationen bereits seit dem 18. Jahrhundert bestehen, sind dabei die ältesten. Wenn auch Schweden zugleich das erste Land war, das auf nationaler Ebene ein Datenschutzgesetz verabschiedete, lief die legislative Entwicklung in beiden Bereichen - von wenigen Ausnahmen abgesehen - eher nebeneinander her, ohne voneinander ausreichend Notiz zu nehmen. In Ländern, die mit der Datenschutzgesetzgebung begannen, ohne über ein Informationszugangsgesetz zu verfügen, hat die Implementation des Datenschutzes, soweit er den öffentlichen Sektor betraf, aber zumindest mit dazu beigetragen, auch über Zugangsrechte nachzudenken, die nicht mehr auf die in ihren Persönlichkeitsrechten betroffenen beschränkt waren. Die Erfahrungen im Zuge der Umsetzung des Datenschutzes werden den Verwaltungen auch bei der Umsetzung des allgemeinen Informationszugangsrechtes zugute kommen.

Da es derartige Regelungen im deutschen Sprachraum bisher kaum gibt, konnte sich auch noch keine einheitliche Terminologie entwickeln und durchsetzen. Die bisher einzige kantonale Regelung in der Schweiz, die des Kanton Bern, trägt die Bezeichnung «Informationsgesetz».⁵ Diese Bezeichnung erscheint unter dem Aspekt gerechtfertigt, dass auch presserechtliche Fragen von dieser Regelung umfasst werden. Der gelegentlich gebrauchte Begriff «Akteneinsichtsrechtsgesetz» greift deshalb zu kurz, weil er die neueren techni-

Résumé: *Au moment où le Conseil fédéral soumet à la procédure de consultation un projet de loi sur la transparence de l'administration, il est utile de jeter un regard sur les expériences faites à l'étranger, et sur les règles minimales qui s'y développent. Les exceptions sont parfois très détaillées, mais il est admis que l'administration ne peut refuser l'accès à tout un document si seule une partie mérite d'être gardée secrète. Aucun émoulement ne doit être prélevé si le travail de recherche ne dépasse pas la mesure usuelle. L'administration devrait se voir imposer un délai pour répondre aux demandes. Peu de pays connaissent un préposé spécial chargé d'accompagner l'exécution de la loi. C'est pourtant un bon système, qui pourrait être réuni avec le préposé à la protection des données là où il en existe un. Pour assurer le succès d'une telle loi, il importe que l'administration en comprenne le sens.*

1 Zur Entwicklung in der Schweiz vgl. zuletzt: MAHON, P., L'information par les autorités, ZSR NF 118 (1999) II, S. 199ff.

2 Vgl. die Übersicht bei BURKERT, H., Informationszugang als Element einer Europäischen Informationsrechtsordnung? Gegenwärtige und zukünftige Entwicklungen. In: LAMNEK, SIEGFRIED; TINNEFELD, MARIE-THERES (Hrsg.): Globalisierung und informationelle Rechtskultur in Europa. Informationelle Teilhabe und weltweite Solidarität. Baden-Baden 1998, 113-135.

3 Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG) GVBl des Landes Brandenburg Bd. I 1998 S. 46.

4 Ausführliche Informationen über den gegenwärtigen Stand: <http://www.cfoi.org.uk/index.html>.

5 Gesetz vom 2. November 1993 (107.1) und Verordnung vom 26. Oktober 1994 (107.111).

Zusammenfassung:
Das bevorstehende Vernehmlassungsverfahren für ein Informationszugangsgesetz auf eidgenössischer Ebene legt nahe, auf regelungstechnische Erfahrungen des Auslandes zu sehen. Aus diesem Erfahrungsschatz haben sich mittlerweile für zahlreiche Probleme Gestaltungsstandards herausgebildet, die bei einer Beurteilung zumindest mit herangezogen werden sollten. Der Beitrag erläutert solche Standards für die Bestimmung der Rechtsinhaber, die Bestimmung der Verpflichteten, die Festlegung zusätzlicher Informationspflichten für die Verwaltung und die Formulierung der Ausnahmen. Er analysiert die Bedeutung von Zeitvorgaben, der Kostenregelungen, der Einbeziehung der Interessen Dritter in den Entscheidungsablauf, das Problem der Institutionalisierungen im Rahmen des Informationszugangsrechts, sowie Fragen des Verfahrensablaufes einschliesslich der Ausgestaltung der Rechtsmittel. Jenseits dieser Standards aber wird es darum gehen eine Verwaltungskultur der Transparenz (weiter) zu entwickeln.

schen Entwicklungen der Informationsdarstellung ausklammert. Auch der Begriff «Einsichtsrechtsgesetz» wäre missverständlich, da es ja nicht allein um die Möglichkeit geht, in Originale Einsicht zu nehmen sondern auch darum, Kopien der Unterlagen zu erhalten. Der Terminus «Informationsfreiheitsgesetz», der sich an der wohl bekanntesten Regelung dieser Art, dem «Freedom of Information Act» der USA orientiert, erweckt zu viele verfassungsrechtliche Assoziationen, um ausreichend griffig zu sein. Am ehesten scheinen noch eine an die skandinavischen Regelungen angelehnte Bezeichnungen wie «Öffentlichkeitsgesetz» oder «Transparenzgesetz» das zu vermitteln, was diese Regelungen anstreben.

Diese sprachlichen Unsicherheiten deuten auf die noch eher spärlichen Erfahrungen mit solchen Gesetzen im deutschsprachigen Raum hin, während es im französischen Sprachraum solche Gesetze bereits seit Ende der 70er Jahre gibt (in Frankreich, in der Provinz Quebec und in neuester Zeit in Belgien).

Das legt nahe, in der Diskussion auch die Erfahrungen ausländischer Gesetzgeber zumindest mit heranzuziehen, wenn es um eine Beurteilung eines solchen Gesetzentwurfes geht. Zwar erfolgt eine solche rechtsvergleichende Einbeziehung in der Regel bereits bei der Erarbeitung des Entwurfstextes. Doch kann man sowohl aufgrund der Vorgaben des Europarates⁶ als auch aufgrund der weiten Verbreitung derartiger Gesetze mitt-

lerweile durchaus von einem allgemeinen regelungstechnischen Standard sprechen, an dem sich über einzelne rechtsvergleichende Beispiele hinaus eine moderne Transparenzgesetzgebung messen lassen muss.⁷ Für eine endgültige Beurteilung eines Gesetzentwurfes sind derartige Standards zwar nicht ausreichend. Derartige Regelungen müssen sich letztlich als einpassungsfähig in nationale Rechtskulturen erweisen. Da die Regulierungsaufgaben für Informations- und Kommunikationsprobleme moderner Industriegesellschaften aber durchaus vergleichbar sind, wie etwa telekommunikationsrechtliche, datenschutzrechtliche und medienrechtliche Entwicklungen zeigen, sind solche Standards zumindest als notwendige, wenn auch nicht als hinreichende Kriterien mit zu berücksichtigen.

Diese regelungstechnischen Standards für Informationszugangsgesetze sollen hier in bezug auf folgende Elemente dargestellt werden:

- die Bestimmung der Rechtsinhaber,
- die Bestimmung der Verpflichteten,
- die Festlegung zusätzlicher Informationspflichten,
- die Formulierung der Ausnahmen,
- die Bedeutung von Zeitvorgaben,
- die Kostenregelungen,
- die Einbeziehung Interessen Dritter in den Entscheidungsablauf,
- die Institutionalisierung im Rahmen des Informationszugangsrechts,
- sowie Fragen des Verfahrensablaufes einschliesslich der Ausgestaltung der Rechtsmittel.

6 Die Empfehlung des Ministerrates des Europarates (Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation No. R (81)19 of the Committee of Ministers to Member States in the Access to Information held by Public Authorities) vom 25. November 1981 zum «Zugang zu Informationen bei der öffentlichen Verwaltung», stellt acht Grundsätze auf:

«1. Jeder soll das Recht haben, auf Anfrage Informationen von öffentlichen Einrichtungen zu erhalten, mit Ausnahme von Einrichtungen der Judikative oder Legislative.
 2. Dieser Zugang soll durch geeignete und effektive Mittel sichergestellt sein.
 3. Der Zugang darf nicht mit der Begründung verweigert werden, der Anfragende habe kein spezifisches Interesse an der Information.
 4. Zugang ist auf der Grundlage der Gleichheit zu gewähren.
 5. Einschränkungen und Begrenzungen der genannten

Prinzipien sind nur zulässig, soweit sie in einer demokratischen Gesellschaft für den Schutz berechtigter öffentlicher Interessen (wie etwa der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, dem wirtschaftlichen Wohlergehen des Landes, der Verbrechenverhütung, dem Schutz vertraulich erlangter Unterlagen) und für den Schutz der Privatsphäre oder anderer berechtigter privater Interessen notwendig sind, unter besonderer Beachtung jedoch derjenigen speziellen Interessen eines Individuums an den Informationen, die über ihn persönlich bei einer öffentlichen Stelle gehalten werden.

6. Über jede Nachfrage nach Informationen soll innerhalb vernünftiger Zeit entschieden werden.

7. Lehnt eine öffentliche Stelle die Auskunft ab, so sollen die Gründe für die Ablehnung entsprechend Recht und Übung mitgeteilt werden.

8. Jede Ablehnung soll einer Überprüfung unterworfen werden können.»

7 Vgl. auch BURKERT, H.; Das allgemeine Informationszugangsgesetz: Eine regulatorische Aufgabe. Nachrichten für Dokumentation 41 (1990), 103ff.

II. Regelungstechnische Standards

1. Bestimmung der Rechtsinhaber

Keines der Informationszugangsgesetze im internationalen Vergleich hat bisher in der Praxis die Zugangsrechte auf Bürgerinnen und Bürger des jeweiligen Staates beschränkt.⁸ Da das Informationszugangsrecht ohnehin keinen Nachweis eines besonderen Interesse erfordert, wäre eine solche Einschränkung sinnwidrig und leicht zu umgehen.

2. Bestimmung der Verpflichteten

A. im Rahmen der Gewaltenteilung

Am einfachsten ist zunächst die negative Abgrenzung der Gewalten: Legislative und Judikative unterliegen ihren eigenen Transparenzregeln, die sich aus der Funktion dieser Gewalten ergeben und zu meist entsprechend spezialgesetzlich geregelt sind. Informationszugangsgesetze richten sich an Regierung und Verwaltung und erfassen Parlament und Rechtsprechung allenfalls dort, wo ausschliesslich Verwaltungsfunktionen innerhalb dieser Gewalten wahrgenommen werden.

Allerdings gibt es eine Reihe von institutionalisierten Regierungsfunktionen, die entweder ganz vom Anwendungsbereich von Informationszugangsgesetzen ausgenommen sind oder unter besondere Ausnahmeregelungen fallen. Am häufigsten sind hier - allerdings jeweils stark umstritten - Ausnahmen für Kabinettsberatungen. Zum Teil wird dies damit begründet, es sei notwendig den kollegialen Entscheidungsprozess als solchen zu schützen und im Interesse optimaler Entscheidungen Offenheit aller Beteiligten zu fördern.

Dahinter steht wohl auch die in Demokratien häufig zu beobachtende Scheu, Meinungsverschiedenheiten in ihren Führungsorganen (wie sie sich etwa in Koalitionsregierungen ergeben) offenzulegen, als solle die in der Führung demonstrierte Einigkeit die institutionell dem Parlament zugebilligte Verschiedenheit in den Auffassungen kompensieren.

Entsprechende Ausnahmeregelungen für den Bundesrat würden also dem internationalen Standard entsprechen.

B. Verwaltungshandeln durch Private und Wettbewerbsteilnahme öffentlicher Einrichtungen

In einer Zeit, in der die Bezeichnung «öffentlicher Sektor» seine Trennschärfe verliert, in der sich einerseits staatliches Handeln auch in privatrechtlichen Organisationsformen vollziehen kann, ohne seinen Bezug zu öffentlichen Aufgaben notwendigerweise zu verlieren, und andererseits staatlich zumindest angebundene Stellen sich im Wettbewerb mit Privaten befinden, kommt der genauen Bezeichnung der verpflichteten Stellen besondere Bedeutung zu.

Dieses Problem ist in unterschiedlicher Art und Weise gelöst worden, sofern die gesetzlichen Regelungen angesichts ihrer Entstehungszeit diese Probleme überhaupt wahrgenommen haben. Von einem «Stand der Kunst» kann hier also nicht gesprochen werden. Ähnliche Probleme haben sich allerdings auch dort gestellt, wo Datenschutzgesetze besondere Anforderungen an den «öffentlichen Sektor» gerichtet haben. Hier scheint sich eine Orientierung an der Funktion «öffentliche Aufgabe» durchzusetzen, unabhängig von der jeweiligen Form, in der diese Aufgabe erfüllt wird.

Wie die gegenwärtige staats- und verwaltungsrechtliche Diskussion zeigt, erhöht die Bezugnahme auf die öffentliche Aufgabe allerdings nicht notwendigerweise die Trennschärfe.

3. Zusätzliche Informationspflichten

Informationszugangsrechte müssen im Interesse der Verwalteten wie der Verwaltenden zielgerichtet sein, um unnötigen Aufwand zu vermeiden. Das erfordert, die Pflicht zu normieren, Bestandsverzeichnisse und Navigationshilfen bereitzustellen. Dieser Pflicht kommen Verwaltun-

⁸ Dem Text nach beschränkt Schweden das Zugangsrecht auf in Schweden ansässige Personen.

gen zumindest in der Anfangsphase meist nur ungern nach. Das hat bei Novellierungen von Informationszugangsgesetzen dazu geführt, hier präzisere Auflagen zu machen. Entscheidend wird sein, unabhängig vom Detaillierungsgrad den Verwaltungen zu vermitteln, dass es nicht allein darum geht, einer nun einmal rechtlich normierten Pflicht nachzukommen, sondern dass gerade diese aktiven Informationsverpflichtungen zum Anlass genommen werden können, Verwaltungsabläufe unter Aspekten des Informations- und Kommunikationsmanagements zu überdenken und sich einen umfassenden Überblick über die Verwaltungsressource «Information» in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen zu verschaffen. Ansätze hierzu sollten in den Behörden schon seit der Implementierung des Datenschutzgesetzes vorhanden sein.

4. Formulierung der Ausnahmen

Die **Art** der Ausnahmen ist zumeist kein regelungstechnisches Problem. Der Schutz öffentlicher Interessen wie etwa der Landesverteidigung oder von Währungsinteressen ist ebenso einsichtig wie der Schutz privater Interessen, seien es Persönlichkeitsrechte oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Auch der Schutz des Entscheidungsprozesses zumindest bis zur Entscheidung (gegebenenfalls mit nachträglichen Offenlegungsmöglichkeiten) ist international unumstritten.

Problematischer ist, **wie** diese Ausnahmen zu formulieren sind. Dieses «Wie» betrifft zum einen den Detaillierungsgrad der Ausnahmen. Hier finden sich unterschiedliche Lösungen: Entweder sucht der Gesetzgeber den Spielraum der Verwaltung (und auch der Gerichte) möglichst einzuschränken mit der Folge, dass die Ausnahmen im Gesetz sehr ausführlich formuliert sind. Oder die Ausnahmen werden - im Vertrauen zumindest auf die Gerichte und vor dem Hintergrund längerer verwaltungsgerichtlicher Traditionen - eher allgemein formuliert.

Davon unabhängig ist die Frage, welche Ausnahmen den Verwaltungen als

Pflichtausnahmen ohne weiteren Ermessensspielraum auferlegt werden sollen. Zum Teil wird dieses Problem bereits dadurch gelöst, dass bestimmte Bereiche ganz von der Anwendung des Informationszugangsgesetzes ausgenommen werden. In der Tendenz wird aber eher von Pflichtausnahmen Abstand genommen, um Freiraum für die Besonderheit von Einzelfällen zu gewinnen.

Zum allgemeinen Standard gehört allerdings, dass die Verwaltung auch zu Teilen von Dokumenten oder Informationssammlungen Zugang gewähren muss, soweit diese Teile von Ausnahmetatbeständen nicht erfasst sind. Gelegentlich führt dies etwa in Kanada oder in den USA dazu, dass Teile der herausgegebenen Dokumente geschwärzt sind, um etwa Ausnahmen im Interesse der Privatsphäre Dritter zu berücksichtigen. Die Lesbarkeit dieser Dokumente kann dann soweit eingeschränkt sein, dass man sich fragt, warum das Dokument überhaupt herausgegeben wurde. Dem ist entgegenzuhalten, dass die grundsätzliche Pflicht auch zur teilweisen Bekanntgabe verhindern hilft, dass Dokumente allzu pauschal beurteilt werden, und dass eine Überprüfung zumindest Absatz um Absatz erfolgt, um dem Zugangsrecht zu seiner grösstmöglichen Wirkung zu verhelfen. Solche - auch teilweise geschwärzten Dokumente - symbolisieren zumindest noch die sorgfältige Überprüfung - eine Wirkung, die für die weitere Entwicklung der Kommunikationsbeziehungen zwischen Verwaltung und Verwalteten nicht unterschätzt werden sollte.

5. Bedeutung der Zeitvorgaben

In den ersten Jahren nach der Verabschiedung des stets als beispielhaft dargestellten «US Freedom of Information Act» (1966) zeigte sich als gravierendster Mangel, dass den Behörden keine konkreten Zeitvorgaben bei der Beantwortung von Informationsnachfragen gemacht worden waren.⁹ Selbst wenn keine grundsätzliche Informationsverweigerungshaltung unterstellt wird, ist angesichts formalisierter Abläufe in der Verwaltung eine fehlende Zeitbestimmung unproduktiv, da nicht mit zwingenden Zeitvorgaben versehene Vorgänge immer hinter den zeitlich terminierten zurück-

⁹ Diese Zeitvorgaben wurden dann mit der Novellierung 1972 eingeführt.

bleiben und vielfache Verschiebungen in Kauf nehmen müssen. Solche expliziten Zeitbestimmungen gehören deshalb zum Kernbestandteil eines Informationszugangsrechts. Das heisst nicht, dass für nicht vorhersehbare Fälle Zeitüberschreitungen nicht zulässig sein sollten. Doch auch diese sollten zum einen gesetzlich terminiert sein und zum anderen einer eingehenden Begründung bedürfen, um nicht ihrerseits zum Standard zu werden. Zeiträume zwischen 20 Arbeitstagen und 20 Wochentagen haben sich hier als Standard für die erste Frist herauskristallisiert.

Ob darüber hinaus der Verwaltung die Möglichkeit eingeräumt werden soll, über die Zeit der Herausgabe so zu entscheiden wie über den Umfang der Herausgabe, erscheint zweifelhaft. Hierfür finden sich nach meiner Kenntnis keine Beispiele in bestehenden Informationszugangsgesetzen. Auch hier gilt das grundsätzliche Problem, dass eine verzögerte Bekanntgabe in der Wirkung einer Nichtbekanntgabe gleichkommen kann. Nun wäre die Entscheidung, die Herausgabe zu verzögern, zwar den gleichen Rechtsmitteln unterworfen, wie eine Informationsverweigerung, oder man könnte zumindest explizit solche Rechtsmittel vorsehen. Dennoch wäre die Versuchung für die Verwaltung gross, mit der Offenlegung möglicherweise für sie oder die politische Führung nachteiliger Informationen zu warten, bis sich die Öffentlichkeit wieder anderen Themen zugewandt hat und so die politische Brisanz zu entschärfen. Derartige Strategien entziehen sich aber - von krassen Fällen abgesehen - zumeist der Beurteilung durch die Gerichte, wohingegen das Vorliegen oder Nichtvorliegen von Ausnahmetatbeständen, aber auch von Umständen, die die gesetzlich vorgesehene Nachfrist erfordern (etwa die Komplexität und Quantität des angeforderten Materials), eher nachgeprüft werden kann. Über diese gesetzlich vorzusehende Nachfrist für komplexe Anfragen hinaus sollte der Verwaltung daher keine Kontrolle über die Zeit eingeräumt werden. In Anlehnung an einen Satz von Tallestrand, nach dem Geheimnisse eine Frage der Zeit seien, birgt die Zeitherrschaft für die Verwaltung zumindest die grosse Gefahr einer Wiedereinführung des Geheimhaltungsprinzips.

6. Kosten

Im Vergleich zu den Kosten, die für die - aus welchen Motiven auch immer gespeiste - Öffentlichkeitsarbeit der Regierungen aufzubringen sind, haben sich die Kosten von Informationszugangsgesetzen nach allen bisherigen Erfahrungen als nicht einschneidend dargestellt. Des weiteren ist zu berücksichtigen, dass individuelle Nachfragen wichtige Hinweise auf Informationsdefizite oder konkrete Verwaltungsprobleme bringen können. Umstrukturierungen, die im Rahmen der Umsetzung solcher Gesetze notwendig sind, kommen - wie schon angedeutet - zumeist allgemein den Informationsabläufen innerhalb der Verwaltung zugute, sodass es ungerechtfertigt erscheint, solche Kosten des Informationszugangs ausschliesslich Informationszugangsgesetzen zurechnen zu wollen.

Neben allgemeinen Kostenerwägungen dienen Kostenregelungen in Informationszugangsgesetzen - wenn auch nicht immer ausgesprochen - auch einem anderen Zweck: Sie sollen «Filter der Ernsthaftigkeit» bilden, um Anfragen in ihrem Umfang und Ausmass zu kanalisieren. Abgesehen davon, dass solche Kostenregelungen materiell Rechtsverweigerungen darstellen können, sind Kostenregelungen zum Filtern von Anfragen kaum geeignet. Allenfalls führen sie zu einer Verlagerung zu solchen Nachfragern, die zumindest auch wirtschaftliche Interessen mit ihren Nachfragen verfolgen.

Kostenregelungen sollten daher auch aus Gleichheitsüberlegungen - und dieser Grundsatz beginnt sich international durchzusetzen - und auch in Übereinstimmung mit verwaltungsrechtlichen Gebührengesetzen davon ausgehen, dass nur die Grenzkosten der Übermittlung einschliesslich eventuell anfallender, ein übliches Mass überschreitender Suchkosten in Rechnung zu stellen sind. Von der Kostenberechnung auszunehmen sind die Kosten der Erstellung der Informationen selbst, da ihr Vorhandensein nicht dem Informationszugangsrecht zuzurechnen ist. Hinsichtlich der Suchkosten wäre zu beachten, dass Mängel der aktiven Informationsbereitstellung (vgl. oben Teil I 3) und des internen Informations- und Kommunikationsma-

nagements nicht den Antragstellern zur Last fallen dürfen, da sonst jeglicher Anreiz zur weiteren internen Modernisierung entfallen würde. Aus diesen Grundsätzen ergibt sich ebenfalls, dass der Zugang über das Internet gebührenfrei zu erfolgen hätte. Wie kürzliche Änderungen in den USA¹⁰ zeigen, könnte das Internet darüber hinaus zur Senkung des Verwaltungsaufwandes genutzt werden, in dem man besonders häufige Informationsanfragen zum Anlass nimmt, aktive Informationsangebote ins Netz zu stellen.

7. Einbeziehung der Interessen Dritter in den Entscheidungsablauf

Eines der schwierigsten rechtlichen aber auch regelungstechnischen Probleme ist die Einbeziehung der Interessen Dritter. Das Problem dabei ist weniger, die Interessen Dritter bei der Formulierung der Ausnahmeregelungen angemessen zu berücksichtigen, als eine angemessene Einbindung in die Entscheidungsverfahren zu erreichen. Hier bieten sich verschiedene Lösungsmöglichkeiten: Abwägungen können - ähnlich wie in den Datenschutzgesetzen - durch das Gesetz selbst vorgenommen werden, in dem es Anweisungen gibt, welche Interessen Dritter die Verwaltung unter welchen Umständen den Interessen an der Transparenz vorzuziehen hat. Dritte können auch, zumindest dort, wo sie in Kooperationsformen mit der Verwaltung Informationen freiwillig zur Verfügung stellen, ihren Informationen Dispositionen mitgeben, wie bei Informationsanfragen zu verfahren sei. Allerdings bieten solche Dispositionen keine absolute Garantie, denn gerade in manchen Kooperationsformen können sich Informationspflichten verstecken, die von den Beteiligten vielleicht nicht unbedingt als solche wahrgenommen wurden. In der Abkehr von eher paternalistischen Verwaltungsformen - gerade auch im Bereich der Informationsverwaltung - werden in manchen ausländischen Regelungen (etwa in Kanada)

Dritte in die konkrete Entscheidung unmittelbar einbezogen, indem ihnen die Möglichkeit der persönlichen Stellungnahme eingeräumt wird. Solche expliziten Einbeziehungen bringen aber verfahrenstechnische Probleme mit sich - sofern diese ohnehin nicht aus dem allgemeinen Verfahrensrecht entstehen: So muss Dritten zu ihrer Stellungnahme eine Frist eingeräumt werden. Sie müssen darüber hinaus die Möglichkeit haben - ebenfalls innerhalb festgelegter Fristen - gegebenenfalls im Klageweg gegen eine beabsichtigte Herausgabe vorgehen zu können. Insgesamt verzögern solche Drittbeteiligungen Herausgabeentscheidungen erheblich, jedenfalls dann, wenn die Verwaltung selbst herausgeben will.

8. Institutionalisierung im Rahmen des Informationszugangsrechts

Im Gegensatz zu den Datenschutzgesetzen ist bisher erst in wenigen Informationszugangsgesetzen eine eigene Institution zur Begleitung von Informationszugangsgesetzen eingesetzt worden. Trotz der Vorbehalte, neue Beauftragte einzurichten, scheint jedoch eine solche Institutionalisierung vorteilhaft: Anfragende, wie auch die Verwaltung erhalten so die notwendige Unterstützung. Das Recht bleibt über die Institution in der Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit. Allgemeine Erfahrungen mit den Regelungen können an «neutraler» Stelle gesammelt und aufbereitet und der Gesetzgebung zugänglich gemacht werden, und - bei der entsprechenden Ausgestaltung - kann eine entscheidungsbefugte Institution zur Entlastung der Gerichte beitragen. Der zusätzliche institutionelle Aufwand kann dort, wo es bereits Datenschutzbeauftragte gibt, zumindest dadurch gemindert werden, dass dieser Stelle auch die Funktionen für das Informationszugangsgesetz zugewiesen werden.

Hierzu gibt es allerdings unterschiedliche Erfahrungen. In der Provinz Quebec sind diese Funktion vereinigt; in Frankreich werden sie durch getrennte Kommissionen wahrgenommen. In Kanada auf Bundesebene werden sie getrennt wahrgenommen; das Gesetz erlaubt aber eine Zusammenlegung.¹¹ Im Land Brandenburg sind die Aufgaben zusammenge-

10 Electronic Freedom of Information Act Amendments 1996, Pub.L. No. 104-231, 110 Stat. 3048, (1996), amending 5 U.S.C. sec. 552.

11 Ausführlich zur Frage der Trennung oder Zusammenlegung: BURKERT, H.: Informationszugang und Datenschutz. Ein kanadisches Beispiel. Frankfurt 1992.

führt. Das französische Beispiel ist allerdings ein Sonderfall. Obwohl Datenschutz- und Informationszugangsgesetz dort im Abstand von nur wenigen Monaten verabschiedet wurden, hat der Gesetzgeber (und die Öffentlichkeit) mögliche Überschneidungen, die durch abgestimmte Regelungen hätten vermieden werden können, nicht ausreichend wahrgenommen. Nachdem beide Gesetze eigene Institutionen eingesetzt hatten, war die Auseinandersetzung um Zuständigkeiten (und weniger in Wertungsfragen) vorprogrammiert und hält trotz einer klärenden Entscheidung durch den Conseil d'Etat wohl latent auch weiterhin an. Wie die Erfahrung in Quebec und Brandenburg zeigt, bedeutet eine gemeinsame Wahrnehmung durch eine Institution keine Präjudizierung bei Abwägungen mit dem Persönlichkeitsrecht. Solche Abwägungen zwischen Transparenz und Persönlichkeitsrecht müssen auch jetzt schon von Datenschutzbeauftragten wahrgenommen werden, wenn etwa über Datenherausgabeansprüche Dritter entschieden wird. Solche Abwägungen bei **einer** Institution anzusiedeln, fördert eher die Kohärenz der Entscheidungen.

9. Fragen des Verfahrensablaufes einschliesslich der Ausgestaltung der Rechtsmittel

A. Besonderes Vorverfahren

Ist dem eigentlichen Klage- (oder Beschwerde-)verfahren zwingend ein auf die Bedürfnisse des Informationszugangs ausgerichtetes Vorverfahren vorzuzulagern?

An eine solche Lösung ist vor allem dann zu denken, wenn einem Informationszugangsbeauftragten Entscheidungsbefugnis eingeräumt wird. Der Beauftragte kann in der Regel schneller und sachnäher entscheiden. Zeit ist nicht nur für die Frage der Herausgabe sondern für das gesamte Verfahren entscheidend. Von der Möglichkeit einer schnellen Einschaltung des Informationsbeauftragten als eine Art Vermittler sollte daher im Interesse aller Beteiligten Gebrauch gemacht werden. Vor allem die französische Praxis hat hiermit sehr positive Erfahrungen gemacht. Zumindest in der ersten Zeit wird

das allerdings nicht ausschliessen, dass eine Vielzahl von Verfahren weitergezogen wird, um grundsätzliche Klärungen zu erreichen. Nach einer solchen Anlaufzeit wird man aber davon ausgehen können, dass das Vorverfahren eine effektive Filterleistung erbringen kann.

B. In camera und ex parte Verfahren

Wie ist im Beschwerdeverfahren und im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde dem Umstand Rechnung zu tragen, dass der streitbefangene Gegenstand der Zugang fordernden Partei im Verfahren nicht geoffenbart werden kann, ohne den Ausgang des Verfahrens vorwegzunehmen?

Hier wurden in ausländischen Rechtsordnungen zum Teil besondere Abweichungen vom üblichen Verfahrensrecht vorgesehen, die Entscheidungen erlauben, ohne dass dieser Partei Zugang zu den Unterlagen gegeben wird. Im schweizerischen Fall würde eine klarstellende Regelung ausreichen, die der Rekurskommission auch Zugang zu geheimen Unterlagen gibt.

Im Übrigen können die Aufgaben einer Öffentlichkeitskommission als unabhängiger Schieds- und Rekurskommission der bereits bestehenden Datenschutzkommission aus ähnlichen Überlegungen übertragen werden, wie die Zusammenfassung der Beauftragten. Dies wäre in der Mittelausstattung selbstverständliche entsprechend zu berücksichtigen.

10. Weitere Anforderungen

Daneben bedürfen noch eine Reihe weiterer gesetzestechnischer Anforderung der Berücksichtigung. Eine davon soll hier noch erwähnt werden, weil sich hier international beispielhafte Lösungen entwickelt haben:

Wie soll das Verhältnis zu spezialgesetzlichen Geheimhaltungsregeln im Informationszugangsgesetz bestimmt werden? Einige dieser Regelungen werden wegfallen, soll ein solches allgemeines Gesetz doch mehr Transparenz mit sich bringen. Andere werden gegebenenfalls anders zu formulieren sein, die damit geschützten Interessen werden aber ihre Be-

deutung behalten. Aber diese Regelungsaufgabe - auch sie ist aus den Zeiten der Datenschutzimplementierung nicht unbekannt - ist nicht allein eine Frage der Spezialität. Vielmehr können die speziellen Geheimhaltungsregeln in ihrer Vielfalt selbst zu einem Transparenzproblem werden, zumal wenn man bedenkt, dass auch nach Erlass eines Transparenzgesetzes die Regelung der Informationsbeziehungen zwischen Bürgern und Verwaltung nicht abgeschlossen sind.

Ausländische Rechtsordnungen haben hier zum Teil verschiedene, zum Teil sich ergänzende Wege gewählt: Entweder müssen alle weiter geltenden und neu hinzutretenden Ausnahmen in einem Annex des Informationszugangsgesetzes genannt werden; und/oder alle bestehenden und künftig hinzutretenden Geheimhaltungsregeln müssen explizit darauf hinweisen, dass sie als Ausnahmeregel des allgemeinen Informationszugangsgesetzes normiert sind. Am weitesten geht die schwedische Regelung: Es gelten nur solche Regeln als (zulässige) Ausnahmen, die in das Geheimhaltungsgesetz («sekretesslag») aufgenommen sind. Ein Blick in dieses Gesetz informiert also umfassend und abschliessend über alle geltenden Ausnahmeregelungen. Dieses Gesetz ist allerdings häufigen Novellierungen unterworfen.

Welche Lösungen man auch immer wählt, derartige Regelungen führen auch im Zeitalter der durch Informationstechnik gestützten Gesetzgebung zu einem Mehraufwand. Dieser Mehraufwand ist jedoch gerechtfertigt: Die expliziten Verweise und Zusammenfassungen dienen nicht nur den Nutzern dieser Regelungen, sie sind auch für den Gesetzgeber eine gelegentlich wichtige Erinnerung, dass er zu einem historischen Zeitpunkt das Transparenzprinzip eingeführt und damit das Geheimhaltungsprinzip abgelöst hat.

III. Ausblick

Damit sind noch nicht alle regelungstechnischen Probleme abgedeckt. Aus der Überschneidung mit den Datenschutzgesetzen kann sich noch manches problematische Detail ergeben, etwa ob Betroffene das Informationszugangsgesetz

zum Zugang zu ihren Daten nutzen können, wenn ihnen das Datenschutzgesetz keinen ausreichenden Anspruch einräumt. Auch der Einbezug von Urheberrechten als Ausnahmetatbestand birgt, wie Umweltinformationsgesetze in den Mitgliedsstaaten der EU zeigen, noch manches Problem, vor allem wenn es um Urheberrechte geht, deren ausschliessliche Nutzung dem Staat eingeräumt wurde und dessen Kommerzialisierungsinteressen durchaus mit dem allgemeinen Transparenzinteresse kollidieren können.

Hier ging es aber nicht darum, Probleme bei der Anwendung von Informationszugangsgesetzen aufzuzeigen, sondern nur darum gewissermassen «benchmarks» oder Bewertungsmaßstäbe für ein nationales Informationszugangsgesetz vor dem Hintergrund der internationalen Entwicklung zusammenzustellen und in die Diskussion einzubringen. Diese Ausführungen haben sich dabei auf regelungstechnische Fragen mit gelegentlichen Verweisen auf praktische Erfahrungen beschränkt. Dass solche Regelungen insgesamt bei der Bevölkerung positiv aufgenommen werden, scheint evident. Umso wichtiger aber ist es, ein Informationszugangsgesetz nicht ausschliesslich als «Normbefehl» zu betrachten, der von den Verwaltungen innerhalb bestimmter Zeitvorgaben umzusetzen ist. Der Umgang mit Informationen ist - und das zeigen die Einführung neuer Informationstechniken in der Verwaltung wie auch die Implementation des Datenschutzes oder neuer Führungskonzepte - eine Frage der Verwaltungskultur, die sich eben nicht per Befehl verändert, sondern in Reaktion auf eine Vielzahl von sich verändernden Rahmenbedingungen. Informationszugangsgesetze sind daher (auch) als ein weiteres Element in organisationellen Lernprozessen zu verstehen, die an dieser kulturellen Gestaltung teilhaben. Dazu gehört auch, dass Regierungs- und Verwaltungsspitzen in ihrem Informationsverhalten mit gutem Beispiel vorangehen. Dazu gehört auch Informationsnachfragen nicht als potentielle Angriffe auf die Verwaltungsarbeit zu deuten, und ihre Bearbeitung nicht als versteckte Disloyalität zu betrachten, sondern als **einen** Beitrag zur Verbesserung der Kommunikationsbeziehungen zwischen Verwaltung und Verwalteten. ■