

Jörg Tauss, MdB

Informationsfreiheit - Deutschland als Schlusslicht in Europa

Vortrag im Rahmen des Symposiums "Informationsfreiheit und Datenschutz im Internet" auf der Internationalen Funkausstellung in Berlin am 01. September 2003

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich bedanke mich herzlich für die Einladung, bei diesem Forum im Rahmen des Symposiums "Informationsfreiheit und Datenschutz im Internet" im Rahmen der Internationalen Berliner Funkausstellung 2003 in Berlin mitzuwirken. Mein Statement haben Sie überschrieben mit dem etwas provozierenden Titel "Informationsfreiheit - Deutschland als Schlusslicht in Europa" - ein Titel, der im Vorfeld allein aufgrund der Ankündigung dieser Veranstaltung schon für einige Verstimmung sorgte. Und zugegeben: Die Umsetzung eines Gesetzes zur Informationsfreiheit in Deutschland hat sich als ausgesprochen schwierig erwiesen, und zwar weniger, weil die Politik nicht die Notwendigkeit eines derartigen Gesetzes - gerade vor dem Hintergrund des gesellschaftlichen Wandels zur Wissens- und Informationsgesellschaft - erkannt hat, sondern vielmehr, weil die Beharrungskräfte in der Verwaltung nicht unerheblich sind, die sich gegen eine Umkehrung des Prinzips der beschränkten Aktenöffentlichkeit hin zu einer Regel der Aktenöffentlichkeit wehren.

Es ist ja schon beinahe eine gute Tradition, dass der Berliner Beauftragte für den Datenschutz und Informationsfreiheit derartige Symposien zu Fragen des Datenschutzes, des Informationsrechtes und der Datensicherheit im Rahmen der Berliner Funkausstellung veranstaltet. Gerade jedoch die Fokussierung auf Fragen des Informationszugangs und die Thematisierung des Spannungsfeldes zwischen Informationsfreiheit und Fragen des Datenschutzes oder der notwendigen Geheimhaltung auf der einen Seite und die Präsentation der neuesten technischen Innovationen auf der anderen Seite macht den Reiz der heutigen Veranstaltung aus. Auch auf der diesjährigen Funkausstellung lassen sich neben zahlreichen Innovationen von neuen Übertragungstechniken bis zu den vielgerühmten Flachbildschirmen vor allem die immer weiter voranschreitenden Konvergenzprozesse zwischen den traditionellen Rundfunkmedien und der Computer- und Telekommunikationstechnik beobachten. Vor allem aber wird auch deutlich - und dies zeigt nicht zuletzt die nicht immer einfache Debatte um die digitale Kopie und das Urheberrecht, die ja auf der IFA ebenfalls eine große Rolle spielt -, dass die Debatte um die Dimension des gesellschaftlichen Wandels zur Wissens- und Informationsgesellschaft dann zu kurz greift, wenn sie allein die technische Dimension thematisiert und so beispielsweise Fragen nach den Inhalten der Wissens- und Informationsgesellschaft und die immer wichtiger werden-

den Fragen des *Zugangs zu* und des *Umgangs mit* Informationen und Wissen gar nicht erst in den Blick bekommt.

Informationsfreiheit

Gegenstand des diesjährigen Symposiums ist die Frage der Informationsfreiheit. Damit ist eben diese grundlegende Frage des Informationsrechtes angesprochen: die Frage des Zugangs zu Informationen in der Wissens- und Informationsgesellschaft. Information und Kommunikation sind die Voraussetzung für eine erfolgreiche Kommunikation und damit auch Grundelemente einer modernen Verwaltung. Nicht nur die Verwaltung ist auf den Zugang zu Informationen zur Erfüllung ihrer Aufgaben angewiesen - auch aus der Sicht der Bürgerinnen und Bürger ist der Zugang zu Informationen von essentieller Bedeutung. Die Teilhabe am demokratischen Willensbildungsprozess setzt den Zugang zu relevanten Informationen voraus. Auch aus demokratiethoretischer Perspektive ist die Frage des Zugangs zu Informationen zentral, denn die Grundvoraussetzung der Demokratie ist Öffentlichkeit - und Öffentlichkeit ist ohne Information und Kommunikation undenkbar.

Die neuen interaktiven Informations- und Kommunikationstechnologien verändern auch die Rahmenbedingungen für die Politik und Verwaltung sowie für die politische Kommunikation. Will man deren unbestreitbaren demokratischen Potenziale realisieren, setzt dies eine erhebliche Reformanstrengung voraus. Diese muss die Erweiterung politischer Meinungsbildungsprozesse um elektronische Dialogplattformen und die Sicherung der möglichst breiten Teilhabemöglichkeit der Bürgerinnen und Bürger umfassen und diese vor allem mit einer Reform des Informations- und Kommunikationsrechtes insgesamt verbinden.

Ein Informationsfreiheitsgesetz (IFG) soll den Zugang der Bürgerinnen und Bürger zu relevanten amtlichen Dokumenten und Informationen regeln. Das Ziel war und ist es, Demokratie und Verwaltung in diesem Sinne miteinander zu versöhnen, d.h. die Menschen sollen in die Lage versetzt werden, das Verwaltungshandeln nachzuvollziehen und konstruktiv an ihm mitwirken können. Information und Transparenz sind hierfür zentrale Voraussetzungen, die das Bundesverfassungsgericht 1975 auch folgerichtig explizit benannt hat. Nur die informierte Gesellschaft vermag ihre Aufsichts- und Kontrollpflichten sachgerecht und effektiv zu erfüllen und gesellschaftliche Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen. Der gleiche Zugang für alle zu den Informationen bildet den Kern eines IFG, wobei natürlich die Regelungen, wann welche Akten einsehen darf und wieviel Gebühren er dafür zahlen muss oder soll, weiterhin teilweise umstritten bleiben.

Informationsrechte sind in Deutschland verfassungsrechtlich garantiert. Allerdings kann ein allgemeines Recht auf den Zugang zu Informationen nicht aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG abgeleitet werden da dieses Grundrecht als reines Abwehrrecht angesehen wird und es zudem auf allgemein zugängliche Quellen beschränkt ist. Ein Recht auf Information lässt sich aber aus dem Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG ableiten, das auch ein allgemeines Öffentlichkeitsprinzip einschließt. Darüber hinaus kann es sich auf das Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG stützen.

Anders als in vielen anderen Rechtstraditionen gilt in Deutschland jedoch noch immer das Prinzip der *beschränkten Aktenöffentlichkeit*: Das bestehende Recht in Deutschland ist gekennzeichnet durch den Grundsatz des Aktengeheimnisses und der Vertraulichkeit der Verwaltung. Ein Anspruch auf Akteneinsicht besteht grundsätzlich nur innerhalb eines Verwaltungsverfahrens und auch nur dann, wenn die Aktenkenntnis zur Geltendmachung oder Verteidigung rechtlicher Interessen erforderlich ist. In vielen anderen Staaten ist dagegen die Aktenöffentlichkeit die Regel. Notwendig ist daher - gerade angesichts der Herausforderungen der sich herausbildenden (globalen) Informations- und Wissensgesellschaft eine Kultur der Offenheit des Open-Government. Zugleich sollte die Debatte um die Einführung eines Informationszugangsrechtes in den Kontext der Verwirklichung von e-Demokratie und e-Government gestellt werden.

Informationsfreiheit in anderen Staaten

In vielen anderen Staaten gehören Informationszugangrechte seit langem zur Rechtstradition oder wurden aber gerade in den letzten Jahren eingeführt. Schweden war vor über 200 Jahren das erste Land, das eine entsprechende Regelung erließ. Im Jahre 1766 wurde mit der Pressefreiheit das Prinzip der allgemeinen Aktenöffentlichkeit in die Verfassung aufgenommen. In den USA wurde mit dem Freedom of Information Act (FOIA) im Jahr 1967 ein allgemeiner Informationszugang geschaffen. Im Jahre 1996 wurde der FOIA durch den sogenannten Electronic Freedom of Information Act an die informationstechnischen Entwicklungen angepasst. Auch Kanada hat auf nationaler Ebene zwischenzeitlich den Informationszugang und den Datenschutz in einem Gesetz geregelt.

Doch auch mit Blick auf Europa muss inzwischen festgestellt werden, dass Deutschland hier tatsächlich eine Schlusslichtposition eingenommen hat. In vielen europäischen Staaten - Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, Irland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Spanien und Ungarn - wurden zwischenzeitlich Informationszugangrechte geschaffen, die teilweise sogar Verfassungsrang haben. Wenn ich die europäische Diskussion richtig überblicke existieren derzeit nur in Luxemburg, in der Schweiz und in Deutschland

auf Bundesebene noch keine Informationszugangsgesetze - Deutschland und die Schweiz haben jedoch zwischenzeitlich konkrete Gesetzesvorhaben auf den Weg gebracht bzw. bereiten dieses Gesetzesvorhaben derzeit vor.

Auch auf europäischer Ebene werden die Fragen des Informationszugangs zu Informationen der Verwaltung diskutiert. Primärrechtlich werden die Fragen des Informationszugangs in Art. 255 des Europäischen Gemeinschaftsrechtes geregelt, in dem der Transparenzgrundsatz niedergelegt ist. Hinzu kommen die Vorgaben des EU-Vertrages, demzufolge Entscheidungen "möglichst offen und möglichst bürgernah" zu erfolgen haben und die Vorgaben in der Charta der Grundrechte der EU. Ergänzt werden diese rechtlichen Vorgaben durch Beschlüsse der Europäischen Kommission, des Rates der Europäischen Union und des Europäischen Parlamentes. Seit 2001 besteht daher auch ein allgemeines Zugangsrecht zu den Dokumenten des Europäischen Parlamentes, des Rates und der Kommission.

Mit ihrem Grünbuch über die Informationen des öffentlichen Sektors in der Informationsgesellschaft ("Informationen des öffentlichen Sektors - eine Schlüsselressource für Europa" - KOM (98) 585) im Januar 1999 hat die Europäische Kommission darüber hinaus eine europaweite Diskussion über die wirtschaftliche Verwertung der bei den Behörden verfügbaren Informationen eingeleitet. Bereits seit 1993 hat die Kommission die Entwicklung der "europäischen Informationsgesellschaft" als eines ihrer Hauptziele formuliert, wobei den Fragen des Zugangs zu Informationen des öffentlichen Sektors von Anbeginn an eine herausragende Rolle zukam. Mit der Vorlage des gab die Kommission erstmals zu erkennen, dass sie auch auf diesem wichtigen Gebiert bei der Gestaltung der europäischen Informationsgesellschaft eine harmonisierende Rechtsetzung in Erwägung zog. Neben der wirtschaftlichen Bedeutung des Zugangs zu Informationen des öffentlichen Sektors, die die Kommission in den Mittelpunkt ihrer ersten Überlegungen stellte, hob sie auch die Bedeutung des allgemeinen Informationszugangsrechtes der Unionsbürgerinnen und -bürger für den demokratischen Prozess hervor. Hieran hat sich ein umfangreicher Konsultationsprozess über die Bedingungen des Informationszugangs und die bereits bestehenden Regelungen in den Mitgliedsstaaten und deren unterschiedlichen Traditionen angeschlossen. Inzwischen hat die Kommission nach Auswertung des Konsultationsprozesses einen Vorschlag für eine Richtlinie über die Verwertung und kommerzielle Nutzung von Dokumenten des öffentlichen Sektors veröffentlicht. Mit der endgültigen Verabschiedung der Richtlinie ist noch im zweiten Halbjahr 2003 zu rechnen. Das erklärte Ziel der vorgesehenen Richtlinie ist es, europaweit einheitliche Mindeststandards für den Zugang zu Informationen des öffentlichen Sektors festzulegen, um Unternehmen und Einzelpersonen gleichermaßen angemessene, gleiche und faire Zugangsbedingungen einzuräumen.

Auch in Deutschland gibt es schon einige Informationszugangsgesetze. In den Bundeslän-

dem Brandenburg, Berlin, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen wurden bereits Informationszugangsrechte geschaffen - ein Informationsfreiheitsgesetz des Bundes - mit Ausnahme des seit 1994 bestehenden Umweltinformationsgesetzes - steht jedoch leider noch immer aus.

Ein Informationsfreiheitsgesetz des Bundes

Bereits in der Koalitionsvereinbarung "Aufbruch und Erneuerung - Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert" vom 20. Oktober 1998 hat die rot-grüne Koalition die Verabschiedung eines Informationsfreiheitsgesetzes als wichtiges Ziel formuliert: "Durch ein Informationsfreiheitsgesetz wollen wir unter Berücksichtigung des Datenschutzes den Bürgerinnen und Bürgern Informationszugangsrechte verschaffen." Dies ist in der vergangenen LP wie bekannt nicht gelungen. Und auch wenn berücksichtigt werden muss, dass sich die politische Agenda nach dem 11. September 2001 grundlegend verändert hatte, so erscheint mir durchaus auch eine selbstkritische Reflexion angebracht - schließlich war die LP 2001 bereits drei Jahre alt. Von daher fand sich die politische Vorgabe eines IFG auch in der Koalitionsvereinbarung ""Erneuerung - Gerechtigkeit - Nachhaltigkeit" wieder, auf die sich SPD und Bündnis 90/Die Grünen nach der Bundestagswahl 2002 verständigt haben. Darin heißt es: "Die Verwaltung soll für Bürgerinnen und Bürger transparenter werden. Deshalb bringen wir ein Informationsfreiheitsgesetz für die Bundesbehörden ein, das dem Grundsatz des freien Zugangs zu öffentlichen Daten und Akten Geltung verschafft."

Das zu schaffende Informationsfreiheitsgesetz (IFG) soll den Zugang der Bürgerinnen und Bürger zu relevanten amtlichen Dokumenten und Informationen regeln. Das Ziel war und ist es, Demokratie und Verwaltung in diesem Sinne miteinander zu versöhnen, d.h. die Menschen sollen in die Lage versetzt werden, das Verwaltungshandeln nachzuvollziehen und konstruktiv an ihm mitwirken können. Information und Transparenz sind hierfür zentrale Voraussetzungen, die das Bundesverfassungsgericht 1975 auch folgerichtig explizit benannt hat. Nur die informierte Gesellschaft vermag ihre Aufsichts- und Kontrollpflichten sachgerecht und effektiv zu erfüllen und gesellschaftliche Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen. Der gleiche Zugang für alle zu den Informationen bildet den Kern eines IFG, wobei natürlich die Regelungen, wer wann welche Akten einsehen darf und wieviel Gebühren er dafür zahlen muss oder soll, weiterhin teilweise umstritten bleiben.

Am 20.12.2000 hat das federführende Bundesinnenministerium einen ersten Gesetzentwurf für ein Informationsfreiheitsgesetz (IFG) vorgelegt und auf dem Server des Bundesinnenministeriums auch zur öffentlichen Diskussion gestellt. Das Informationsfreiheitsgesetz verfolgt das Ziel - so heißt es in der Begründung des Gesetzentwurfes - , "in Abkehr von bisherigen

Grundsätzen der Vertraulichkeit staatlichen Handelns das Verwaltungshandeln des Bundes transparenter zu machen und damit die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger zu stärken". Hierzu soll ein "allgemeiner, voraussetzungsloser Zugang zu den amtlichen Informationen des Bundes durch ein Informationsfreiheitsgesetz (Leitprojekt des Programms „Moderner Staat – moderne Verwaltung“) unter Berücksichtigung der Erfordernisse des Daten- und Geheimnisschutzes" eröffnet und ermöglicht werden.

Seitens einiger Ressorts wurden anfangs erhebliche Bedenken gegen ein allgemeines Informationszugangsrecht vorgebracht. Zwischenzeitlich ist es gelungen, einen Großteil der vorgetragenen Bedenken auszuräumen und Kompromissformulierungen zu finden. Offen bzw. strittig sind gegenwärtig noch einige wenige offene Punkte – etwa hinsichtlich des Umgangs mit Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Nicht zuletzt um zahlreiche Befürchtungen auszuräumen soll das Informationsfreiheitsgesetz generell zeitlich befristet (beispielsweise auf drei oder fünf Jahre) und vor Ablauf der Frist evaluiert werden, um auf mögliche Fehlentwicklungen oder aber eben auch auf möglicherweise nicht ausreichende Regelungen zur Informationsfreiheit möglichst rasch reagieren zu können. Die Erfahrungen der Bundesländer, die nun bereits seit einigen Jahren über Informationszugangsrechte verfügen, legen aber den Schluss nahe, dass ein Großteil der formulierten Befürchtungen sich in der Praxis nicht bestätigt haben. Das liegt nicht zuletzt darin begründet, dass die in den Landesgesetzen bestehenden Abwägungsklauseln, die auch in dem vorgelegten Entwurf für ein Bundesgesetz zur Informationsfreiheit vorgesehen sind, sich durchaus bewährt haben. Eine Generalklausel, derzufolge ganze Bereiche oder Ressorts aus dem Informationszugangsrecht herausgenommen werden sollen, steht jedoch in einem diametralen Widerspruch zum eigentlichen Ziel des Gesetzes.

Noch nicht endgültig geklärt ist auch die Frage, ob und inwieweit Regelungen im Sinne eines Veröffentlichungsgebotes im Internet aufgenommen werden sollen (nicht zuletzt um die Kosten überschaubar zu halten und den Zugang möglichst schnell zu ermöglichen). Eine zunehmend auf elektronischen Netzwerken basierende Kommunikation zwischen Staat, Verwaltung, Politik und den Bürgerinnen und Bürgern erleichtert und erschwert zugleich die praktische Umsetzung eines IFG. Zum einen bieten die IuK-Netze eine hervorragende Vertriebs- und Zugangsinfrastruktur zu relevanten Informationen, die die administrative Abwicklung von Antrag, Entscheid und Zugang zu den Dokumenten erheblich zu erleichtern vermag. Auch die antragsfreie Veröffentlichung von Informationen ist relativ einfach zu bewerkstelligen, indem man sie auf Verwaltungsservern zugänglich macht. Zugleich werfen diese ohne Zweifel begrüßenswerten Möglichkeiten Fragen nach der gesellschaftlichen Akzeptanz sowie nach einer hinreichenden IT-Sicherheitsinfrastruktur auf. Zwar nimmt der Anteil der Bevölkerung mit einem Internetzugang weiterhin stark zu, wie nicht zuletzt auch die Studie

der Initiative D21 zur Digitalen Spaltung belegt (Booz-Allen & Hamilton 2000). Dennoch muss gegenwärtig weiterhin eine digitale Teilung – oder *digital divide* – konstatiert werden.

Gerade im Hinblick auf ein Zugangsgesetz zu Informationen und Akten muss der Gesetzgeber diese bestehenden Zugangsdiskriminierungen für große Teile der Bevölkerung berücksichtigen. Auch Nichtnutzer der neuen IuK-Technologien müssen selbstverständlich die Möglichkeit haben, zu grundsätzlich gleichen Konditionen Zugang zu denselben Inhalten zu erhalten, wodurch die Internetabwicklung des Vorgangs wohl lediglich als eine zusätzliche (kostenneutrale?) Dienstleistung realisiert werden wird.

Zusammenfassend kann somit festgestellt werden, dass das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung und des Recht auf Informationszugang zu einem Kommunikationsgrundrecht weiterentwickelt werden sollte, das als Querschnittsgrundrecht den kommunikativen Gehalt aller Grundrechte zum Ausdruck bringt. Aus diesem Grund sollten auch Datenschutz und Informationsfreiheit als Kehrseiten derselben Medaille angesehen werden, die zwar immer wieder auch in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen, jedoch zugleich Funktionsbedingungen eines demokratischen Gemeinwesens und notwendige Bestandteile einer freiheitlichen Kommunikationsordnung sind. Denn noch immer gilt: Will die Gesellschaft beim Übergang zur Wissens- und Informationsgesellschaft am Ziel eines freiheitlich-demokratischen Gemeinwesens festhalten und will sie auch die wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Potenziale nicht gefährden, kommt sie nicht umhin, auch in einer vernetzten und digitalisierten Welt das Grundrecht auf informationelle und kommunikative Selbstbestimmung zu bewahren – und das wird nur durch eine umfassende Modernisierung des bestehenden Informationsrechtes zu erreichen sein.