

Internationales Symposium
Informationsfreiheit und Datenschutz
Informationsfreiheit
in Deutschland und Europa

28./29. September 2005 in Potsdam

Veranstaltung der
Landesbeauftragten für den Datenschutz
und für das Recht auf Akteneinsicht
in Zusammenarbeit mit der
Alcatel SEL Stiftung für Kommunikationsforschung
und der Deutschen Gesellschaft für
Recht und Informatik e.V.
mit Unterstützung der DaimlerChrysler AG

Dokumentation

In der Reihe „Potsdamer Materialien zu Akteneinsicht und Informationszugang“ sind bisher erschienen:

Band 1: Dokumentation Internationales Symposium Informationsfreiheit und Datenschutz; 25./26. Oktober 1999

Band 2: Dokumentation Internationales Symposium Informationsfreiheit und Datenschutz in der erweiterten Europäischen Union; 8./9. Oktober 2001

Band 3: Dokumentation Internationales Symposium Informationsfreiheit und Datenschutz - Transparenz und E-Government in Mittel- und Osteuropa; 10./11. November 2003

Band 4: Dokumentation Internationales Symposium Informationsfreiheit und Datenschutz - Informationsfreiheit in Deutschland und Europa; 28./29. September 2005

Impressum

Herausgeber: Die Landesbeauftragte für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg
Stahnsdorfer Damm 77, Haus 2
14532 Kleinmachnow

November 2005

Telefon: +49 33203 356-0
Fax: +49 33203 356-49

E-Mail: Poststelle@LDA.Brandenburg.de
Internet: <http://www.lda.brandenburg.de>

Fingerprint: 0DD70C8A 65508B73 2A53EFEE AC857D66

Druck: Gallus Druckerei KG, Berlin

Inhalt	Seite
Vorwort	7
Dagmar Hartge	
Eröffnung / Opening	9
Monika Weisberg-Schwarz	
Grußwort zur Eröffnung / Greeting	13
Peter Schaar	
Informationsfreiheit – Chance für modernes Verwaltungshandeln / Freedom of Information – Chance for a Modern Administration	17
Prof. Dr. Michael Kloepfer	
Grundprobleme der Gesetzgebung zur Informationsfreiheit / Fundamental Problems of a Freedom of Information Legislation	27
Dr. Hansjörg Elshorst	
Transparenz als Instrument zur Bekämpfung von Korruption / Transparency – an Instrument against Corruption	35
Roman Huber	
Informationsfreiheit von unten: Transparenz in den Kommunen / Freedom of Information from Below: Transparency on the Local Level	49
Prof. Dr. Roland Traunmüller	
E-Governance: Überlegungen zum Wissenstransfer mit MOE / E-Governance: Some Reflections Based on CEC Knowledge Transfer	59

Dr. Manfred Redelfs

Für eine Vitalisierung der Pressefreiheit – gegen Informationsblockaden / Stimulating Freedom of the Press – Breaking Information Blockades 81

Maryana Demkova

Informationszugang in der Ukraine: Aktuelle Situation und Aussichten für die Zukunft / Access to Information in the Ukraine: Current Situation and Future Perspectives 91

Nataša Pirc Musar

Die Einführung des Informationsfreiheitsgesetzes und der Interessenabwägung in das Slowenische Rechtssystem / The Implementation of the FOIA and the Public Interest Test within the Slovenian Law System 99

Svetlana Zhekova

Umsetzung der Aarhus-Konvention in Bulgarien / Implementation of the Aarhus Convention in Bulgaria 109

Uwe Neumann

Zugang zu Umweltinformationen und Umsetzung der Umweltinformationsrichtlinie in Brandenburg / Access to Environmental Information and Transposition of the Directive on Public Access to Environmental Information 123

Ben Hayes

Das Recht, zu wissen oder das Recht, auszuprobieren, etwas zu erfahren? Die Notwendigkeit eines Informationsfreiheitsgesetzes der EU / The Right to Know or the Right to Try and Find out? The Need for an EU Freedom of Information Law 127

Gerhard K. Wagner

Zugang (IFG) und Verwertung (PSI) öffentlicher Daten:
Eine Geschichte von Missverständnissen – Tatbestand-
aufnahme statt einer juristischen Analyse / Access to
(FOI) and Re-Use of (PSI) Public Sector Data: A Story of
Misunderstandings – The State of Affairs instead of a Le-
gal Analysis

141

*Zusätzlich zu den während des Internationalen Symposiums
gehaltenen Vorträgen: / In Addition to the Presentations held
during the International Symposium:*

Ewa Kulesza

Das Recht der Bürger auf Information über die Tätigkeit
der öffentlichen Stellen in Polen / The Citizens' Right to
Information about Public Bodies in Poland

151

Attila Pétervalvi

Das ungarische elektronische Informationsfreiheitsgesetz /
The Hungarian Electronic Freedom of Information Act

163

Vorwort

Am 28. und 29. September 2005 fand das Internationale Symposium „Informationsfreiheit und Datenschutz“ zum vierten Mal in Potsdam statt. Mit seinem Schwerpunkt „Informationsfreiheit in Deutschland und Europa“ stand es ganz im Zeichen des kurz zuvor verabschiedeten Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes. Nach einer langen Diskussion ist die Bundesrepublik Deutschland mit diesem Gesetz nicht mehr Schlusslicht in Europa.

Wie wird das Informationsfreiheitsgesetz genutzt werden? Was wird von den Erwartungen an einen transparenten Staat, an eine aktivierte Bürgergesellschaft oder von den Befürchtungen überforderter Behörden übrig bleiben? Fachleute aus alten und neuen EU-Mitgliedsstaaten wie beispielsweise Österreich und Slowenien, aber auch aus Bulgarien und der Ukraine informierten auf dem Internationalen Symposium aus erster Hand über die Entwicklungen in ihren Ländern. Dabei spielten auch der bereits seit langem mögliche Zugang zu Umweltinformationen und der Transparenzgedanke auf europäischer sowie auf kommunaler Ebene eine Rolle. Fragen der Korruptionsbekämpfung sowie die Nutzung der Informationsfreiheit für den Journalismus wurden ebenso diskutiert wie die kommerzielle Weiterverarbeitung öffentlicher Informationen.

Mögen auch die einzelnen Ansätze der Informationsfreiheit unterschiedlich sein, so verfolgen sie doch alle gemeinsam das Ziel, die Transparenz staatlichen Handelns zu erhöhen und dadurch eine gesellschaftliche Partizipation zu fördern. Insgesamt zeigte sich, dass die Bundesrepublik Deutschland dabei viel von den anderen Ländern lernen kann, aber auch selbst – insbesondere in einigen Bundesländern wie z.B. Brandenburg – bereits über wertvolle Erfahrungen mit der Informationsfreiheit verfügt.

Ohne die Unterstützung des Landtages Brandenburg sowie der Alcatel SEL Stiftung für Kommunikationsforschung und der Deutschen Gesellschaft für Recht und Informatik e.V. und nicht zuletzt meiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern hätte das Internationale Symposium in dieser Form nicht stattfinden können. Allen Unterstützern und Teilnehmern der Veranstaltung möchte ich deshalb an dieser Stelle nochmals herzlich danken.

Dagmar Hartge
Landesbeauftragte für den Datenschutz
und für das Recht auf Akteneinsicht

Dagmar Hartge

Landesbeauftragte für den Datenschutz und für
das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg

Eröffnung

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

auch im Namen der Alcatel SEL Stiftung für Kommunikationsforschung und der Deutschen Gesellschaft für Recht und Informatik, mit denen wir dieses Symposium gemeinsam veranstalten, begrüße ich Sie sehr herzlich zu unserem Internationalen Symposium „Informationsfreiheit in Deutschland und Europa“.

Ich begrüße ganz besonders die Präsidentin des Brandenburgischen Landesverfassungsgerichts, Frau Weißberg-Schwarz, die heute ein Grußwort zu uns sprechen wird.

Ich begrüße ebenso herzlich den Bundesbeauftragten für den Datenschutz, Herrn Peter Schaar, unsere internationalen und nationalen Referentinnen und Referenten, die hier anwesenden Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit aus aller Welt, Vertreter der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Verwaltungen und interessierte Bürger. Mein Gruß an Sie alle zeigt, auf was für ein breites Interesse ein Blick auf das Informationsfreiheitsrecht stößt.

Meine Damen und Herren,

– das Recht auf Informationsfreiheit ist ein altes Recht. In Schweden wurde der Zugang zu den Akten der Verwaltung erstmals 1766 als gesetzliches Institut verankert. Hundert Jahre später, 1885, wurde auch in Finnland ein Informationszugangsrecht geschaffen. Wieder hundert Jahre später begann das Informationszugangsrecht seinen Einzug im übrigen Europa zu halten. Auch ein Blick über die Grenzen Europas hinweg zeigt den Siegeszug der Informationsfreiheit durch die Welt. Australien hat bereits 1961 einen Freedom of Information Act erlassen. In den USA wurde 1966 der Freedom of

Information Act verabschiedet; im Bundesstaat Florida wurde 1967 das Government in the Sunshine Law eingeführt. Nigeria hat als afrikanisches Land 1999 eine Freedom of Information Bill verabschiedet, Japan hat seit dem Jahre 2001 ein Informationszugangsgesetz. Selbstverständlich ist dies nur ein kleiner Ausschnitt der Informationszugangsrechte in aller Welt.

Nach dem das Internationale Symposium sich bereits 2001 einmal mit dem Thema „Informationsfreiheit und Datenschutz in der erweiterten Union“ befasst hat, hat das Thema unseres diesjährigen Symposiums nun für Deutschland in diesem Jahr eine ganz neue Bedeutung gewonnen. Das Deutsche Parlament hat nach langen sieben Jahren der Diskussion in der Regierungskoalition und den Parteien des Deutschen Bundestages ein Bundesinformationsfreiheitsgesetz verabschiedet, das im Januar 2006 in Kraft treten wird. Deutschland hat damit nun endlich auf Bundesebene den Anschluss an die europäischen und außereuropäischen Länder gewagt, die schon lange die Informationsfreiheit fest gesetzlich verankert haben. Mit großem Interesse sehe ich daher auch dem ersten Vortrag des Bundesbeauftragten, Herrn Peter Schaar, entgegen, der sich mit den Chancen der Informationsfreiheit für das Verwaltungshandeln befassen wird.

Ich freue mich, dass unser Symposium den Zugang von Informationen als Freiheitsrecht des Einzelnen aus ganz unterschiedlichen Richtungen beleuchten wird. Angefangen von der Teilhabe an demokratischem Handeln durch die Teilhabe an den Informationen des Staates und damit dem Transparenzgedanken, der gerade auch für die Arbeit der Presse eine besondere Bedeutung hat, über die Bedeutung der Informationsfreiheit für eine wirksame Korruptionsbekämpfung, über den Zugang zu Informationen unter Verbraucherschutzgesichtspunkten, die Frage der Vereinbarkeit von Informationsfreiheit mit den Belangen der Wirtschaft, bis hin zu den praktischen Problemen bei der Umsetzung der Informationszugangsgesetze in den verschiedenen Staaten, beispielsweise die Problematik der Abgrenzung zur Pflicht zur Geheimhaltung zum Informationszugang, werden wir viele Aspekte der Bedeutung der Informationsfreiheit und den Umgang mit dem Recht vorgetragen bekommen und diskutieren können.

An dem Alter des ersten Informationszugangsgesetzes in Schweden, 1766, können wir ablesen, dass der Teilhabe des Einzelnen an den Informationen des Staates schon vor zweihundertfünfzig Jahren Bedeutung eingeräumt wurde. Heute leben wir im Informationszeitalter und trotzdem bleiben Informationszugänge auf staatlicher wie wirtschaftlicher Seite verwehrt. Es stellt sich die Frage, in welchem Umfang der Staat sich dies im Informationszeitalter eigentlich noch leisten kann. Durch die Teilhabe an Informationen, die verfügbar und nutzbar sind, werden auch gesellschaftliche Vorgänge angestoßen. Nur wer das notwendige Wissen hat, kann seine Rechte oder auch Möglichkeiten der persönlichen Entfaltung nutzen. Die Sätze von Bernhard Shaw: „Das Recht zu Wissen ist wie das Recht zu leben“ oder der uns allen bekannte Satz „Wissen ist Macht“ – zeigen bereits sprachlich, welche Bedeutung dem Wissen und damit dem Zugang zu Informationen zugeschrieben wird. Wer beispielsweise Wissen über die Umweltdaten hat, kann sein Verhalten verändern oder auch an den Staat bzw. die Wirtschaft Forderungen zur Umweltpolitik stellen. Genau daraus können gesellschaftliche Prozesse entstehen. Aber auch wirtschaftliche Prozesse können durch mehr Wissen angestoßen werden. Transparenz kann auch Korruption entgegenwirken. Informationszugang bedeutet, dass unter Beobachtung gearbeitet wird. Er bietet die Möglichkeit einer Kontrolle durch die Bürger und damit durch uns alle, und nicht zuletzt auch durch die Medien. Auch die Grenzen des Informationszugangs sind ein wichtiger Punkt bei der Wahrnehmung bzw. Gewährung des Informationszugangsrechts. Wo überwiegt das Geheimhaltungsinteresse? Wie weit darf Geheimhaltung gehen? Hier wird es keine verbindliche Antwort geben können, aber es lohnt sich, über die eigenen Landesgrenzen hinweg die Maßstäbe, die an ein Geheimhaltungsinteresse angelegt werden, zu diskutieren.

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

wir werden an den beiden Tagen unseres Symposiums viel über die Möglichkeiten und auch die Grenzen der Informationsfreiheit erfahren. Eines scheint mir jedoch ganz wichtig zu sein bei all unseren Fragestellungen. Alle unsere Wünsche und Vorstellungen, die sich mit der Informationsfreiheit verbinden, hängen letztlich davon ab, ob das Informationszugangsrecht auch tatsächlich von den Bür-

gerinnen und Bürgern, der Presse und der Wirtschaft eingefordert wird. Für ein teilweise noch junges neues Recht muss auch geworben werden; seine Möglichkeiten müssen aufgezeigt werden, solange, bis das Recht im Alltag des Einzelnen verankert ist. Erst dann sind wir auf dem Weg zu unseren Wünschen und Zielen, die wir mit dem Informationszugangsrecht verbinden, angekommen.

Ich wünsche uns allen heute und morgen eine informative und Anstoß gebende Veranstaltung, interessante Vorträge, interessante Diskussionen und interessante Gespräche.

Monika Weisberg-Schwarz

Präsidentin des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg

Grußwort zur Eröffnung

Ich möchte Sie im Land Brandenburg und in seiner Landeshauptstadt Potsdam ganz herzlich willkommen heißen. Als Frau Hartge mich auf dieses Grußwort angesprochen hat, habe ich mich darüber sehr gefreut. Zum einen gibt es bei mir zum Datenschutz eine enge Verbindung aus der Vergangenheit. Ich habe in den 70er Jahren in einem Konzern mit damals über 170.000 Arbeitnehmern gearbeitet und war u. a. zuständig für den Bereich Datenschutz und Arbeitnehmer. Da sich damals nur sehr wenige Juristen mit diesem Thema intensiv beschäftigt haben, andererseits aber ein großer Informationsbedarf bestand, habe ich mich dann zu einer Art Reisenden in Sachen Datenschutz entwickelt. Zum anderen besteht auch in der Gegenwart bei meiner jetzigen Tätigkeit ein starker Bezug zum Thema dieses Symposiums „Informationsfreiheit“.

Schon beim 2. Internationalen Symposium Informationsfreiheit und Datenschutz im Jahr 2001 in Potsdam hat ein Richter des Bundesverfassungsgerichts einen Vortrag zum Thema „Voraussetzungen der Informationsfreiheit“ gehalten und sich dabei intensiv mit verfassungsrechtlichen Fragen auseinandergesetzt. Dies war in Bezug auf das Grundgesetz nicht ganz einfach, weil Art. 5 Abs. 1 Grundgesetz lediglich ein Recht auf Unterrichtung aus allgemein zugänglichen Quellen gibt. Im Land Brandenburg ist das anders. Das Land Brandenburg hat die Informationsfreiheit in seiner Verfassung fest verankert und in diesem Bereich in Deutschland eine Vorreiterrolle gespielt. Art. 11 Abs. 1 der Brandenburger Landesverfassung, der seinen Platz im 2. Hauptteil „Grundrechte und Staatsziele“ hat, gibt jedem das Recht auf Einsicht in Akten und sonstige amtliche Unterlagen, soweit sie ihn betreffen und Rechte Dritter nicht entgegenstehen. Nach Art. 21 Abs. 4 der Landesverfassung hat jeder nach Maßgabe des Gesetzes das Recht auf Einsicht in Akten und sonstige amtliche Unterlagen der Behörden und Verwaltungseinrichtungen des Landes und der Kommunen, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Auf dieser Grundlage gibt es in Brandenburg das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz. Es war in Deutschland das erste Landesgesetz dieser Art und wurde zum Teil auch skeptisch bewertet. Inzwischen sind andere Länder gefolgt und am 1. Januar 2006 wird auf Bundesebene in Deutschland das Informationsfreiheitsgesetz in Kraft treten, das gerade rechtzeitig vor

diesem Symposium am 13. September im Bundesgesetzblatt verkündet worden ist. All diese Regelungen dienen der Transparenz staatlicher Vorgänge, auch im Interesse ihrer Kontrollierbarkeit. Informationsfreiheit ist Voraussetzung für die Teilhabe des Bürgers an der demokratischen Gesellschaft. Und deshalb hat sie in Brandenburg aus gutem Grund ihren Platz in der Verfassung gefunden.

Aber die Landesverfassung enthält nicht nur sogenannte Jedermannrechte auf Akteneinsicht, es gibt ergänzend auch Regelungen zu einem besonderen Recht auf Akteneinsicht der Landtagsabgeordneten. Nach Art. 56 der Landesverfassung haben die Behörden und Dienststellen des Landes den Abgeordneten auf Verlangen Auskünfte auch aus Dateien zu erteilen sowie Akten und sonstige amtliche Unterlagen vorzulegen. Die Erteilung von Auskünften oder die Vorlage von Akten und sonstigen Unterlagen darf nur abgelehnt werden, wenn überwiegende öffentliche oder private Interessen an der Geheimhaltung dies zwingend erfordern. Dieses weitgehende Recht hat jeder einzelne Abgeordnete und es erstaunt sicher nicht, dass sich das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg wiederholt mit diesem Anspruch der Abgeordneten befassen musste. Das war besonders spannend, weil es dazu keinerlei sonstigen Entscheidungen gab und wir Neuland betreten mussten. Hintergrund des ersten Rechtsstreits dieser Art vor dem Verfassungsgericht war, dass einem Abgeordneten zwar die begehrte Akteneinsicht gewährt worden war, aber Namen von Beteiligten abgedeckt waren. Die Landesregierung hat sich dabei darauf berufen, dass ansonsten das Grundrecht dieser Beteiligten auf Datenschutz verletzt würde, das ebenfalls in der Verfassung verankert sei und die Beteiligten der Preisgabe ihrer Namen widersprochen hätten. Demgegenüber hatte der Abgeordnete insbesondere ein Interesse daran, die Namen zu erfahren, da er argwöhnte, dass einzelne Personen mehrfach im Rahmen des Landes – Altenpflege – Bauprogramms beauftragt worden seien und für dieselbe Tätigkeit und gegebenenfalls an dieselbe Person mehrfach gezahlt worden sei. Damit war das Spannungsfeld zwischen Datenschutz und Informationsfreiheit betroffen, vor dem wir ja immer wieder stehen. Das Verfassungsgericht hat sich auf den Standpunkt gestellt, dass dem Abgeordneten in diesem Fall Einblick in die Unterlagen ohne Abdeckung der Namen von Verfahrensbeteiligten zu gewähren ist. Die Landesverfassung bestimmt in Art. 56 Abs. 3 Satz 4, dass die Unterlagen „vollständig“ vorzulegen sind. Damit ist es der Landesregierung im Regelfall verwehrt, einzelne Angaben unkenntlich zu machen. Dass auch private Dritte in ihrem Recht, über Preisgabe persönlicher Daten selbst zu bestimmen berührt werden könnte, steht nicht von vornherein entgegen. Das Recht des Abgeordneten auf vollständige Vorlage von Akten und Unterlagen bedeutet eine

verfassungsunmittelbare Einschränkung des Rechts auf Datenschutz. Mit der Regelung in Art. 56 Abs. 4 Landesverfassung, nach der die Vorlage von Akten und Unterlagen nur abgelehnt werden darf, wenn überwiegende öffentliche oder private Interessen an der Geheimhaltung dies zwingend erfordern, hat die Landesverfassung den Konflikt zwischen dem Informationsanspruch des Abgeordneten und dem kollidierenden öffentlichen und privaten Geheimhaltungsinteresse eigenständig und abschließend gelöst. Der damit eröffnete mittelbare Eingriff in datenschutzrechtliche Positionen Einzelner findet seine innere Rechtfertigung in der mit Art. 56 Abs. 3 Landesverfassung erkennbar gewollten Kontrolle der Exekutive durch die Legislative.

Auf dieser Grundlage ist das Landesverfassungsgericht auch bei späteren Verfahren geblieben, von denen ich nur eines noch erwähnen will, weil es besonders spektakulär war, zu großen Diskussionen und zu dem knappsten Ergebnis in der Geschichte des Landesverfassungsgericht geführt hat. Die Entscheidung ist mit 5 zu 4 Stimmen ergangen. Hintergrund war folgender Sachverhalt: 2 Abgeordnete des Landtags wollten Einsicht in Akten des Verfassungsschutzes nehmen. Eine Abgeordnete war Mitglied der sogenannten PKK, das ist die Abkürzung für parlamentarische Kontrollkommission. Dies ist eine Kommission des Parlaments, deren Aufgabe es ist, den Verfassungsschutz zu kontrollieren. Dazu ist in Art. 11 Abs. 3 der Landesverfassung geregelt, dass der Verfassungsschutz des Landes einer besonderen parlamentarischen Kontrolle unterliegt. In dem konkreten Fall war die PKK vom Leiter des Verfassungsschutzes über einen bestimmten Vorgang mündlich informiert worden. Eine Abgeordnete wollte ergänzend die Akten einsehen und hat dies innerhalb der PKK zur Abstimmung gestellt. Die Mehrheit der Kommission hat dies jedoch abgelehnt und fühlte sich ausreichend informiert. Daraufhin hat die Abgeordnete sich auf Art. 56 der Landesverfassung gestützt und von der Landesregierung die Akteneinsicht begehrt. Diese ist mit der Begründung abgelehnt worden, dass Arbeitsmittel und Methoden des Verfassungsschutzes aus den Unterlagen ersichtlich seien. Dieser Argumentation ist das Landesverfassungsgericht mehrheitlich nicht gefolgt. Es hat dazu festgestellt, dass das Recht der Abgeordneten auf Akteneinsicht grundsätzlich auch Akten des Verfassungsschutzes umfasst. Die Landesregierung kann jedoch nach Art. 56 Abs. 4 der Landesverfassung im Einzelfall aus besonderen Gründen eine Akteneinsicht verweigern. Die Landesregierung muss jedoch die widerstreitenden Gesichtspunkte ermitteln, abwägen und die tragende Begründung der ablehnenden Entscheidung dem Abgeordneten mitteilen. Bei einem Abgeordneten, der nicht Mitglied der PKK ist, ist generell bei Akten des Verfassungsschutzes dem Geheimnisschutz der Vorrang zu geben. Anders ist

es jedoch bei Abgeordneten, die der PKK angehören. Bei ihnen ist zu berücksichtigen, dass ein in einem gesetzlich besonders geregelten Verfahren gewähltes Mitglied der PKK ein gesteigertes Vertrauen genießt, einer besonderen Verschwiegenheit unterliegt und ohnehin bereits Kenntnisse über Arbeitsmittel und Methoden des Verfassungsschutzes hat. Insofern kann mit dieser allgemeinen Begründung die Einsichtnahme in Akten des Verfassungsschutzes durch ein PKK-Mitglied nicht abgelehnt werden.

Mit diesem Ausflug in den brisanten Bereich der Informationsfreiheit im Zusammenhang mit dem Verfassungsschutz, der in einem Vortrag im Jahr 2001 bei diesem Symposium noch als „weißer Fleck“ bezeichnet worden ist, will ich schließen.

Ich wünsche Ihnen interessante Vorträge, fruchtbare Diskussionen und anregende Gespräche und der Veranstaltung viel Erfolg.

Peter Schaar

Bundesbeauftragter für den Datenschutz

Informationsfreiheit – Chance für modernes Verwaltungshandeln

Meine Damen und Herren,

I.

am 3. Juni 2005 hat der Deutsche Bundestag endlich das Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes verabschiedet, das am 1. Januar 2006 in Kraft treten wird und dann grundsätzlich jedem, der das wünscht, voraussetzungslos einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen des Bundes einräumt. Es hat lange gedauert, und bis zuletzt war offen, ob dieses Gesetz in der zu Ende gegangenen Legislaturperiode noch zustande kommen oder erneut verschoben würde. Deutschland ist eines der letzten Länder innerhalb der Europäischen Union, das die Informationsfreiheit und das Recht auf Akteneinsicht gesetzlich verankert hat, und auch im weltweiten Vergleich sind wir ziemlich weit hinten. Andere Länder haben uns Jahrzehnte, im Einzelfall sogar Jahrhunderte voraus. Und auch jetzt gelten die Prinzipien von Akteneinsicht und Informationszugang noch keinesfalls in allen Bereichen der deutschen Verwaltung. Neben dem Bund verfügen nur vier Bundesländer über vergleichbare Regelungen, in den zwölf übrigen Ländern bleiben die Akten der Landes und Kommunalverwaltungen für den Bürger in der Regel vorerst weiterhin verschlossen.

Woher kommt diese hartnäckige Zurückhaltung gegenüber einem Prinzip, das weltweit seinen Siegeszug angetreten hat und das bislang nirgendwo Befürchtungen bestätigt hat, die Verwaltung werde von Auskunftersuchen überschwemmt und lahm gelegt, der Staat werde in seiner Handlungsfähigkeit beeinträchtigt oder die innere Sicherheit sei bedroht? Aus welchen Gründen tun wir uns so schwer, im Verhältnis zwischen Staat und Bürger Transparenz herzustellen und Einblick in das Verwaltungshandeln zu gewähren? Warum gibt es Vorbehalte dagegen, dass die Bürgerinnen und Bür-

ger erfahren, wie die Verwaltung arbeitet, wer was aus welchen Gründen entschieden hat, welche Aspekte entscheidend waren, welche Auswirkungen berücksichtigt wurden und auf welche Fakten man sich gestützt hat?

Zugespitzt ausgedrückt: Haben die Bürokraten Angst vor ihrem Souverän? Und dieser Souverän selbst, die Bürgerinnen und Bürger, warum haben sie nicht viel nachdrücklicher Transparenz des Verwaltungshandelns, Akteneinsicht und Informationszugang eingefordert?

Ich denke, – und die öffentliche Diskussion um das Informationsfreiheitsgesetz bis hin zur Debatte im Deutschen Bundestag belegen das – Informationsfreiheit und jederzeitige Akteneinsicht für jedermann werden von vielen als Bruch mit einer Verwaltungstradition empfunden, die seit über hundert Jahren Verwaltungsrecht und Verwaltungspraxis in Deutschland durchdrungen und Generationen von Beamten geprägt hat, nämlich dem Amtsgeheimnis und der Amtsverschwiegenheit. Hierbei geht es – so ihr Selbstverständnis – im Kern nicht darum, die Verwaltung vom Bürger und der Gesellschaft abzuschotten, ihnen jeden Einblick in die internen Vorgänge der Verwaltung zu verwehren und sich so jeder Kontrolle von außen zu entziehen, sondern umgekehrt darum, den Menschen zu garantieren, dass ihre Anliegen und alle Vorgänge, die sie betreffen, beim Staat und seiner Verwaltung in besten Händen sind und keinem Unbefugten offenbar werden. Der Bürger soll der Verwaltung vertrauen, ja sogar sich ihr anvertrauen können, wie es bezeichnenderweise auch heute noch in § 353b des Strafgesetzbuches heißt, der den unbefugten Bruch des Amtsgeheimnisses unter Strafe stellt. Und § 30 des Verwaltungsverfahrensgesetzes räumt unverändert den an Verwaltungsverfahren Beteiligten den Anspruch darauf ein, „dass ihre Geheimnisse, insbesondere die zum persönlichen Lebensbereich gehörenden Geheimnisse sowie die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, von der Behörde nicht unbefugt offenbart werden.“

Dieses Prinzip hat nachhaltig die deutsche Verwaltung geprägt und ist in den Köpfen fest verankert. Natürlich hat es nie uneingeschränkt gegolten. Neben zahlreichen öffentlichen Registern, aus denen sich entweder jeder, wie beim Melderegister, oder zumindest jeder, der ein berechtigtes oder rechtliches Interesse hat, informie-

ren kann, gab und gibt es eine Reihe von Informations- und Akteneinsichtsrechten, wie die Akteneinsicht der Verfahrensbeteiligten nach § 29 Verwaltungsverfahrensgesetz, die Rechte aus dem Umweltinformationsgesetz, dem Stasi-Unterlagen-Gesetz oder dem Archivwesen, die Auskunftsansprüche in §§ 19 und 34 des Bundesdatenschutzgesetzes oder auch die presserechtlichen Auskunftsansprüche nach Landesrecht, um nur einige zu nennen. All diesen speziellen Regelungen war aber gemeinsam, dass sie kein allgemeines Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht enthalten, das voraussetzungslos jedem zusteht, der dies wünscht. Entweder war der Anspruch auf einen bestimmten sachlichen Bereich begrenzt, oder der Betroffene musste Beteiligter an einem Verwaltungsverfahren sein, oder sein Anspruch bezog sich auf die eigenen personenbezogenen Daten, oder er musste ein berechtigtes oder gar rechtliches Interesse nachweisen oder Journalist sein. Der Grundsatz des Amtsgeheimnisses wurde zwar partiell durchbrochen, blieb aber in seinem Grundgehalt unangetastet.

Auch wenn diese Amtsverschwiegenheit von ihrer Anlage her ursprünglich nicht gegen den Bürger gerichtet war, sondern im Gegenteil seine Belange schützen und sein Vertrauen in die Verwaltung stärken sollte, gingen ihre Auswirkungen vielfach in eine andere Richtung. Denn im Gegenzug wurde die Verwaltung undurchschaubar und damit in den Augen vieler auch unberechenbar, was auf der einen Seite autoritären Bestrebungen zu Nutze war, auf der anderen Seite unkorrektes und auch kriminelles Verhalten einzelner Verwaltungsmitarbeiter vor Entdeckung schützte. Dem Vertrauen des Einzelnen in die Verschwiegenheit der Verwaltung, was seine persönlichen Belange betrifft, stand auf der anderen Seite schwindendes Vertrauen in die Verwaltungstätigkeit insgesamt entgegen. Denn wo Transparenz fehlt, wo nicht nachvollzogen werden kann, wie Entscheidungen zustande gekommen sind und worauf sie sich stützen, da schießen schnell Spekulationen und Unterstellungen ins Kraut.

Gleichwohl ist die Forderung nach freiem Zugang zu amtlichen Informationen und nach voraussetzungsloser Akteneinsicht, obwohl seit vielen Jahren erhoben, erstaunlich lange ohne breite Resonanz in den Medien und bei der großen Mehrheit der betroffenen Menschen geblieben. So wäre möglicherweise Informationsfreiheit in

der Bundesrepublik Deutschland noch lange kein Thema geworden, wenn nicht plötzlich im Zuge der deutschen Einheit aus den neuen Bundesländern hierzu neue Impulse gekommen wären. Die Erfahrung mit einem totalitären Regime und seinem Unterdrückungsapparat führte zu einer breiten Diskussion, wie insbesondere mit den Akten des ehemaligen Ministeriums für Staatssicherheit umgegangen werden soll. Hier wurde im Ergebnis nicht nur den Betroffenen ein umfangreiches Akteneinsichtsrecht gewährt, sondern auch den Medien und der Forschung, um dieses düstere Kapitel der deutschen Vergangenheit möglichst rasch aufarbeiten zu können. Zugleich wurde die Informationsfreiheit aber auch – als Reaktion auf den erlebten Unrechtsstaat, wie ich vermute – in allen Verfassungen der neuen Bundesländer thematisiert, allerdings vielfach eingeschränkt auf den Bereich der Umwelt. Brandenburg sah aber in Art. 21 Abs. 4 seiner Verfassung ein allgemeines Recht vor, nach dem jedem nach Maßgabe der Gesetze Einsicht in Akten und sonstige amtliche Unterlagen der Behörden und Verwaltungseinrichtungen des Landes und der Kommunen zu gewähren ist. Dies führte dann 1998 auf Landesebene zum ersten Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz auf deutschem Boden, dem in den folgenden Jahren die Länder Berlin, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen mit vergleichbaren Regelungen folgten. Damit stand das Thema auf der Tagesordnung, von der es nicht mehr verschwunden ist, nicht zuletzt, weil auch international immer mehr Staaten und internationale Organisationen sich dieses Problems annahmen und Vorschriften zum freien Informationszugang schufen. Beispielhaft sei hier nur an Art. 255 des EG-Vertrages und Art. 42 der Europäischen Grundrechtecharta erinnert. Mit dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes ist in Deutschland jetzt ein weiterer Meilenstein gesetzt worden und ich hoffe, dass nun die übrigen Bundesländer rasch folgen werden.

Ich glaube indes nicht, dass damit ein völliger Bruch in der bisherigen Verwaltungstradition vollzogen wurde. Bei einem Bruch in der Tradition wird das Alte aufgegeben und durch etwas Anderes, Neues ersetzt. Aber das, was Amtsgeheimnis und Amtsverschwiegenheit ursprünglich schützen sollten, nämlich das Vertrauen des Einzelnen, dass seine persönlichen Belange von der Verwaltung nicht öffentlich gemacht werden, schützt auch das Informationsfreiheitsgesetz in seinen §§ 5 und 6 weiter, die sowohl personenbezogene

Daten als auch Betriebs und Geschäftsgeheimnisse vom Anspruch auf Informationszugang grundsätzlich ausnehmen. Darüber hinaus wird aber Transparenz geschaffen. Das Handeln der Verwaltung bleibt nicht länger im Verborgenen, jeder kann sich informieren, Einblick nehmen und so nachvollziehen, wie und warum Entscheidungen getroffen oder nicht getroffen worden sind. Das schafft zusätzliches Vertrauen, kollektives Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in ihren Staat und ihre Verwaltung, das das Vertrauen des Einzelnen in die Verschwiegenheit der Behörden in seinen Angelegenheiten ergänzt. Insgesamt also ein deutliches Mehr an Vertrauen und eine Ergänzung der bisherigen Verwaltungstradition um das für jede Demokratie so wichtige Element der Transparenz und der Bürgerteilhabe.

II.

Meine Damen und Herren, was sind nun die wichtigen Punkte des neuen Gesetzes?

Da ist zunächst einmal sein Anwendungsbereich. Das Informationsfreiheitsgesetz gilt für alle Behörden des Bundes, sonstige Bundesorgane und -einrichtungen, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, und auch für natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, soweit sich eine Behörde des Bundes ihrer zur Erfüllung der öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient. Damit werden also nicht nur die Bundesverwaltung im engeren Sinne erfasst, sondern der gesamte öffentliche Bereich des Bundes einschließlich weiter Teile der Sozialversicherungen und bestimmter mit Bundesaufgaben beliehener Unternehmen, etwa Toll Collect.

Der Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen wird jedem ohne weitere Voraussetzungen eingeräumt, er kann also von Privatpersonen, Unternehmen oder Verbänden geltend gemacht werden. Auch die Art des Informationszugangs kann weitgehend vom Antragsteller bestimmt werden. Zwar darf die Behörde zwischen Auskunftserteilung, Akteneinsicht oder Information in sonstiger Weise wählen, verlangt der Antragsteller aber eine bestimmte Art des Informationszugangs, so hat die Verwaltung dies zu beachten und

kann nur aus wichtigem Grund Informationszugang auf andere Art gewähren.

Ein weiterer wichtiger Punkt, der im Vorfeld zu heftigen Diskussionen Anlass gegeben hat, sind die Ausnahmen, insbesondere der Schutz von besonderen öffentlichen Belangen und von behördlichen Entscheidungsprozessen. Der Fächer der öffentlichen Belange, die einen Anspruch auf Informationszugang ausschließen können, ist so weit gespannt, dass vielfach die Sorge geäußert wurde, in der Praxis werde von dem Anspruch überhaupt nichts mehr übrig bleiben, weil bei weiter Auslegung, die der Verwaltung automatisch unterstellt wird, eine der Ausnahmen immer greifen werde. Sicherlich kann man über die Erforderlichkeit und den Umfang der einen oder anderen Ausnahme streiten. Wichtig ist aber, dass nahezu alle Versuche abgewehrt wurden, ganze Behördenzweige generell von seiner Anwendung auszunehmen. Jeder Antrag auf Informationszugang ist zu prüfen und konkret im Einzelfall zu entscheiden. Die angestellten Abwägungen können dann sowohl von unabhängigen Gerichten als auch vom Informationsfreiheitsbeauftragten überprüft werden. Ich bin optimistisch, dass sich nach anfänglichen Unsicherheiten eine Handhabung des Gesetzes einspielen wird, die das Recht auf Informationszugang nicht leer laufen lässt.

Auch der Schutz personenbezogener Daten – daran liegt mir als Datenschutzbeauftragtem natürlich besonders –, des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen bleiben gewahrt. Die §§ 5 und 6 des Informationsfreiheitsgesetzes sehen hier klare Regelungen vor, die zu einem Ausgleich der unterschiedlichen Interessen kommen. Dies ist umso wichtiger, als es hier um Grundrechtspositionen geht, denn sowohl das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als auch der Eigentumsschutz und die Berufsfreiheit haben Verfassungsrang. Manche Vertreter von Unternehmen, die nach meinem Verständnis von Transparenz der Verwaltung und staatlichen Informationen nur profitieren können, haben aus Sorge vor Offenbarung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen das Gesetz lange Zeit abgelehnt. Die jetzt in § 6 gefundene Formulierung kommt ihnen weit entgegen, denn für den Zugang zu diesen Informationen ist ihre Einwilligung erforderlich. Nicht völlig klar ist nach wie vor, wann überhaupt von einem Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis auszugehen ist. Nicht alles, was ein Unternehmen

dazu erklärt, kann auch tatsächlich unter die gesetzliche Ausnahme fallen, denn dann würde das Gesetz in diesem Punkt in der Tat leer laufen. Hier wird nüchtern abzuwägen sein, um die Unternehmen im erforderlichen Umfang zu schützen, das berechtigte Informationsinteresse der Öffentlichkeit aber zu gewährleisten.

Als letzten wichtigen Punkt möchte ich die Veröffentlichungspflichten des § 11 IFG aufgreifen. Hier wird den Verwaltungen aufgegeben, aktiv und präventiv Informationen an die Öffentlichkeit zu geben und nicht abzuwarten, bis Anträge auf Informationszugang gestellt werden. So können mit Hilfe der neuen elektronischen Kommunikationsmöglichkeiten nicht nur Organisations- und Aktenpläne sowie die künftig zu führenden Verzeichnisse der vorhandenen Informationssammlungen via Internet veröffentlicht werden, wie es das Gesetz zwingend vorgibt, sondern daneben auch alle anderen Informationen, die von allgemeinem Interesse sein können und dafür geeignet sind. Schon jetzt haben viele Behörden damit begonnen, auf ihren Websites ihre Arbeit darzustellen und nützliche Informationen weiterzugeben. Sie haben erkannt, dass viele arbeitsintensive Eingaben und Bürgeranfragen vermieden werden können, wenn die Behörde von sich aus aktuelle Themen aufgreift, über Rechtsvorschriften aufklärt und ihre Anwendung erläutert. Künftig wird dies gesetzliches Programm. Ich könnte mir vorstellen, dass dieser Teil des Gesetzes sogar größere Bedeutung für Transparenz und Informationsfreiheit erlangen wird, als die Einzelanträge auf Informationszugang.

III.

Die Verabschiedung des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes war ein wichtiger Schritt. Jetzt gilt es, die Buchstaben des Gesetzes mit Leben zu erfüllen. Wie transparent das Verwaltungshandeln künftig tatsächlich werden wird und in welchem Ausmaß vom neuen Recht auf Informationszugang Gebrauch gemacht wird, hängt entscheidend davon ab, wie wir alle mit dem Gesetz umgehen werden: Behörden und Verwaltungen, die Bürgerinnen und Bürger und schließlich der Bundesbeauftragte für die Informationsfreiheit, der nach dem Willen des Gesetzgebers nicht nur Beschwerde- und Kontrollinstanz sein soll, sondern durch den Verweis auf § 26 BDSG auch eine Beratungsfunktion gegenüber der Bundesregierung und

ihren Behörden, dem Parlament und der Öffentlichkeit zugewiesen bekommen hat.

Betrachten wir als Erstes die Verwaltungen. Diese müssen sich auf die neuen Bedingungen einstellen. Sie müssen der Versuchung widerstehen, das Informationsfreiheitsgesetz als Störfaktor anzusehen und von sich aus nichts für seine Umsetzung zu tun. Im Gegenteil hoffe ich, dass sie erkennen, welche Chance in der Informationsfreiheit gerade auch für die Verwaltungen liegt. Ich bin überzeugt davon, dass die Verwaltung vielfach sehr viel besser ist als ihr Ruf. Jetzt bekommt sie die Möglichkeit, ja sogar den Auftrag, sich selbst darzustellen, ihr Handeln und ihre Motive transparent zu machen, ihre Effizienz auch nach außen sichtbar werden zu lassen und die Kluft, die bisweilen noch zwischen Verwaltung und Verwalteten besteht, zu überbrücken. Diese Chance sollte sie intensiv unter Einsatz der elektronischen Kommunikationsmittel nutzen. Sie sollte die Bürgerinnen und Bürger, aber auch die Unternehmen als Partner und nicht als Störenfried verstehen, mit ihnen offen kommunizieren und durch Transparenz und Information aktiv zu einer freien Informationsgesellschaft beitragen. Dies wird – so hoffe ich – in Zeiten knapper Kassen nicht zusätzliche Belastungen bringen, sondern unterm Strich deutliche Entlastung. Durch aktive Informationspolitik von Anfang an lassen sich viele umfangreiche Verwaltungsvorgänge, Anfragen und Beschwerden, Widerspruchsverfahren und Prozesse verhindern. Diese Mahnung geht aber nicht nur an die Verwaltung an sich, sondern an die Exekutive insgesamt und damit auch an die Politik. Denn nur allzu gerne verschanzt diese sich hinter dem Amtsgeheimnis, um Entscheidungsprozesse in den Ministerien auch im Nachhinein nicht öffentlich werden zu lassen.

Aber auch die Bürgerinnen und Bürger sind jetzt aufgefordert, ihre neuen Rechte auch in Anspruch zu nehmen. Sie sollten diejenigen Lügen strafen, die keinen Bedarf für dieses Gesetz gesehen haben. Dabei geht es nicht darum, die Verwaltung querulatorisch mit einer Flut von überflüssigen oder unsinnigen Anfragen zu überschütten, sondern darum, aktiv ein Bürgerrecht wahrzunehmen, bei den Behörden vorhandene Informationen zu nutzen und sich in Streit- und Zweifelsfällen selbst ein Bild vom Verwaltungshandeln zu machen.

Als künftiger Bundesbeauftragter für die Informationsfreiheit werde ich meinerseits alles tun, damit dieses Gesetz ein Erfolg wird. Gerade in der Anfangsphase wird es viel Überzeugungsarbeit und Beratung bedürfen, um Befürchtungen zu zerstreuen, Widerstände abzubauen und den Wandel hin zu Transparenz und Informationsfreiheit auch wirklich zu vollziehen. Erste Anfragen in meiner Dienststelle, die vor Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Januar 2006 noch gar nicht zuständig ist, lassen eine große Verunsicherung in den Verwaltungen erkennen. Dabei ist das Thema in Deutschland ja nicht völlig neu. Bereits in vier Bundesländern konnten Erfahrungen gesammelt werden, die durchaus positiv waren. Gerade in der Anfangsphase gilt es jetzt, im Gesetz enthaltene Interpretationsspielräume sinnvoll auszufüllen, die zahlreichen Ausnahmeregelungen so zu handhaben, dass staatliche Belange gewahrt bleiben, wo sie wirklich schützenswert sind, aber zugleich das Informationsfreiheitsrecht nicht so durchlöchert wird.

Auch gegenüber den Anspruchsberechtigten, egal ob es sich dabei um Privatpersonen, Unternehmen oder Verbände handelt, wird jetzt viel Aufklärungsarbeit erforderlich sein, damit sie über ihre neuen Rechte informiert sind und diese tatkräftig wahrnehmen. Denn eine funktionierende Informationsgesellschaft braucht beides, ein möglichst breites Informationsangebot und eine diesem entsprechende Informationsnachfrage. Transparenz entsteht nur dort, wo jemand hinschaut.

Um diese große Aufgabe, die jetzt auf mich und meine Mitarbeiter zukommt, bewältigen zu können, ist eine enge Zusammenarbeit mit all denen, die hier schon Erfahrungen sammeln konnten, unerlässlich. Dies sind insbesondere die Informationsfreiheitsbeauftragten der Länder, die bereits seit längerem über vergleichbare Regelungen verfügen. Viele Rechtsfragen und praktische Probleme werden sich nur in enger Abstimmung mit ihnen angehen lassen, damit trotz Föderalismus auch bei der Informationsfreiheit eine einheitliche Rechtspraxis entstehen kann. Damit diese neue Aufgabe gut wahrgenommen wird und auch nicht zu Lasten meiner anderen Aufgabe geht, der Wahrung des Datenschutzes, müssen dringend auch die haushaltsmäßigen Voraussetzungen geschaffen werden. Ich erwarte von den politischen Entscheidungsträgern, dass mir die für die Wahrnehmung meiner Aufgabe als Informationsfreiheitsbeauftragter

erforderlichen Sach- und Personalmittel kurzfristig zur Verfügung gestellt werden. Bisher ist hier noch nichts geschehen.

IV.

Zum Abschluss meiner Ausführungen möchte ich noch einen Blick in die Zukunft werfen. Ich wünsche mir, dass es gelingen möge, Transparenz und Informationsfreiheit in Deutschland im Handeln der Verwaltungen und im Bewusstsein der Menschen fest zu verankern, dass hierdurch ein Schub für eine offene, moderne und effiziente Verwaltung ausgelöst wird und sich alle Bedenken, die gegen dieses Gesetz vorgebracht worden sind, rasch als unbegründet und haltlos herausstellen werden. Ich sehe aber auch Gefahren, die die Informationsfreiheit schon wieder einschränken könnten, bevor das Gesetz überhaupt nachhaltig Wirkung entfalten konnte. In den Vereinigten Staaten wurde der Freedom of Information Act aus dem Jahre 1966 im Zuge der Anti-Terror-Maßnahmen bereits eingeschränkt und es ist nicht schwer, sich auszumalen, dass auch bei uns entsprechende Forderungen erhoben werden könnten. Ich denke aber, dass das gerade erst verabschiedete Gesetz genügend Spielraum bietet, um trotz grundsätzlicher Informationsfreiheit die öffentliche Sicherheit zu gewährleisten. Transparenz und Information sind nicht subversiv, sondern stärken die Demokratie und ihre Freiheitsrechte – auch im Kampf gegen Terror und Totalitarismus.

Prof. Dr. Michael Klopfer

Juristische Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin

Grundprobleme der Gesetzgebung zur Informationsfreiheit

A. Das IFG und verbleibende Lücken im Informationsfreiheitsrecht

1. Nach langem politischen Ringen wird das neue Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) am 1.1.2006 in Kraft treten. Damit ist dem Gedanken des freien Informationszugangs in Deutschland ein wesentlicher Durchbruch auf Bundesebene gelungen, auch wenn der Inhalt und die rechtstechnische Ausgestaltung des Gesetzes noch viele Wünsche offen lassen. Eine wesentliche Lücke bleibt vorerst dadurch bestehen, dass 12 Bundesländer derzeit noch keine Informationsfreiheitsgesetze haben. Auch die dortigen Verwaltungen können aber schon jetzt faktisch Informationszugangsfreiheit zu den Informationen ihrer Verwaltung gewähren, weil hierfür kein Gesetz erforderlich ist, soweit Rechte Dritter nicht tangiert werden.

2. Anspruchsberechtigt nach dem IFG sind alle natürlichen Personen sowie alle juristischen Personen des Privatrechts. Ausgespart bleiben nichtrechtsfähige Personen des Privatrechts sowie juristische Personen des öffentlichen Rechts. Der Ausschluss von nichtrechtsfähigen Bürgerinitiativen muss nicht das letzte Wort bleiben, zumal er sich schon jetzt leicht umgehen lässt. Auch die im Informationsfreiheitsrecht der Länder bisweilen anzutreffende Begrenzung der Anspruchsberechtigung auf deutsche Staatsangehörige überzeugt rechtspolitisch nicht.

B. Ausnahmen im IFG

3. Der im IFG – und anderen Informationsfreiheitsgesetzen – verankerte Anspruch für jedermann auf freien Zugang zu Verwaltungsinformationen ist voraussetzungslos, aber gewiss nicht ausnahmslos. Die große Zahl von teilweise recht weiten und unübersichtlich strukturierten Ausnahmen von der Informationszugangsfreiheit stellt eine schwerwiegende "Verlustliste der Informationsfreiheit" dar. Diese Ausnahmen erweisen sich auch als Folgen des Paradigmenwech-

sels in Deutschland von der Arkanverwaltung zur Informationszugangsfreiheit gegenüber der Verwaltung. Im übrigen stellen die Ausnahmen zu einem beträchtlichen Teil das Ergebnis von Ressorts- und Verbandsinterventionen im Gesetzgebungsverfahren dar. Insgesamt bedarf es angesichts der Unübersichtlichkeit der Ausnahmeregelungen künftig dringend einer klaren und nachvollziehbaren Systematisierung dieser Regelungen und des Informationsrechts insgesamt.

4. Sicherheitsinteressen des Staates, insbes. hierauf zielende spezifische Geheimschutzinteressen von Geheimdiensten, Verfassungsschutz- und Strafverfolgungsbehörden etc. können der Natur der Sache nach Ausnahmen von der Informationszugangsfreiheit rechtfertigen (siehe z.B. § 3 Nr. 1 lit c, Nr. 2, 8 IFG). Dies gilt aber nicht für die nicht sicherheitsspezifischen allgemeinen Verwaltungsinteressen derartiger Behörden und schon gar nicht für den in Deutschland außerordentlich weiten traditionellen behördlichen Aufgabenbereich des Schutzes der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in seiner ganzen Breite. Die insgesamt sicherheitsbezogenen Ausnahmen schützen Funktionen, aber nicht ganze Verwaltungsbereiche vor dem freien Informationszugang. Der Informantenschutz (§ 3 Nr. 7 IFG) dient primär dem Schutz des Informanten und nur sekundär dem Staat.

5. Außenpolitische und militärische Interessen des Staates sowie Belange der Finanz- und Wirtschaftsaufsicht können Beschränkungen der Informationszugangsfreiheit rechtfertigen (§ 3 Nr. 1 lit a - e IFG). Auch in diesen Fällen sind die damit befassten staatlichen Stellen nicht generell der Informationszugangsfreiheit entzogen, sondern nur hinsichtlich der spezifischen Schutzbelange.

6. Die Durchführung laufender Gerichtsverfahren etc. bzw. behördliche Beratungen kann, muss aber nicht Ausnahmen von der Informationszugangsfreiheit rechtfertigen (sehr weitgehend: § 3 Nr. 1 lit g, Nr. 3 lit b IFG). Diese weite Ausnahme ist von Behörden stark beeinflussbar und sollte nur greifen, wenn die Gefährdung des Verfahrenszwecks wahrscheinlich ist.

7. Fiskalische Interessen des Staates können nicht generell ein Zurückdrängen der Informationszugangsfreiheit rechtfertigen, zumal

der damit verbundene Transparenzverlust die Korruptionsbekämpfung behindern könnte. Soweit sich freilich Erwerbsunternehmen der öffentlichen Hand in zulässiger Weise im Wettbewerb mit privaten Unternehmen befinden, sollten sie aus Gründen der Wettbewerbsgleichheit aus der Informationsfreiheit ausgenommen werden (s. auch §3 Nr. 6 IFG).

8. Datenschutz kann ein wesentlicher Grund für die Begrenzung der Informationszugangsfreiheit sein (§ 5 IFG). Sind Informationen rechtlich frei zugänglich, können sie nicht mehr dem Datenschutz unterfallen, auch das datenschutzrechtliche Zweckbindungsgebot läuft dann leer. Insgesamt ist trotz der Abwägungsklausel in § 5 Abs. 1 IFG von einem relativen verfassungsrechtlichen, aber auch von einem grundsätzlichen strukturellen Vorrang des Datenschutzes gegenüber der Informationszugangsfreiheit auszugehen. Bei sog. sensiblen Daten darf ohne Einwilligung der Betroffenen kein Informationszugang erfolgen (§ 5 Abs. 1 S. 2 IFG).

9. Unternehmensgeheimnisse werden im neuen IFG (§ 6) Weise stärker gegenüber der Informationszugangsfreiheit geschützt als die personenbezogenen Informationen. Dies ist politisch, aber auch verfassungsrechtlich bedenklich. Das ist umso problematischer als Unternehmensgeheimnisse faktisch von den Unternehmen weitgehend selbst definiert werden. Der Schutz der Unternehmensgeheimnisse unterliegt keiner Abwägung mit der Informationszugangsfreiheit. Einen entsprechend starken Schutz genießt im IFG (§ 6) das geistige Eigentum, selbst wenn dies in der Praxis bisher nicht sonderlich wichtig geworden ist. Ein Ausgleich des geistigen Eigentums mit Informationsinteressen der Allgemeinheit sollte vor allem durch eine Reform des Urheberrechts erfolgen. Nicht wenige Informationen müssen als Gemeingüter (common goods) verstanden werden, die sich dem Konzept privater Ausschließlichkeitsrechte entziehen.

10. Berufsgeheimnisse (etwa von Ärzten oder Anwälten) gehen im geltenden Recht in der Regel der Informationszugangsfreiheit vor (arg. § 5 Abs. 2 IFG). Statt der Dreiecksbeziehungen im Informationszugangsrecht wie z.B. beim Datenschutz oder bei Unternehmensgeheimnissen (Antragsteller - Staat - Dritter [Betroffener]) kommt es hier zu dogmatisch schwieriger zu fassenden Viererbe-

ziehungen (Antragsteller - Staat - Geheimnisträger (z. B. Arzt) - Betroffener [z.B. Patient]). Die notwendigen Regelungen sind vom Gesetzgeber zu treffen und dürfen nicht – jedenfalls nicht letztverbindlich – dem Landesrecht der sog. freien Berufe überlassen werden.

C. Verwaltungsverfahren, Verwaltungsorganisation und IFG

11. Der Informationszugang sollte unbürokratisch erfolgen. Die Möglichkeit zur formlosen Antragstellung sowie zur Antragstellung unter Pseudonym sollte grundsätzlich eingeräumt werden. An die Spezifizierung der Information in der Antragstellung sollten keine überzogenen Forderungen gestellt werden. Informationsfreiheitsgesetze sollten allerdings eine Vorkehrung gegen missbräuchliche Antragsstellungen enthalten. Sie müssen eine Beteiligung Dritter vorsehen, falls deren Interessen durch Gewährung eines Informationszugangs berührt werden können (siehe § 8 IFG).

12. Die Gebühren- und Auslagentragungspflicht des Antragstellers für die Informationserteilung durch die Verwaltung (§ 10 IFG) ist grundsätzlich gerechtfertigt, weil die behördliche Informationserteilung Kosten verursacht und im übrigen auch kommerziell genutzt werden kann. Die Gebührenhöhe darf allerdings nicht prohibitiv wirken und muss auch den öffentlichen Nutzen der Informationserteilung an Private berücksichtigen. Die informationserteilende Verwaltung darf sich nicht als Informationsverkäuferin missverstehen.

13. Die Behörden sind nicht nur zur Befolgung von Informationsfreiheitsgesetzen verpflichtet, sondern müssen darüber hinaus auch organisatorische Vorkehrungen zur Gewährung des freien Informationszugangs treffen. Dazu gehört die Sichtung und Ordnung der bei ihnen vorhandenen Informationen einschließlich der Anlegung und Veröffentlichung (auch elektronischen) von Verzeichnissen über die bei ihnen vorhandenen Informationssammlungen (s.a. § 11 IFG). Die Handhabung der Ausnahmen von der Informationszugangsfreiheit (z.B. Daten- und Geheimnisschutz) wird Klassifizierungen der Informationen erforderlich machen. Dies sollten Behörden künftig bei der Verarbeitung und Speicherung von Informationen bei ihrem Informationsmanagement beachten.

14. Die Informationszugangsfreiheit gibt Zugang zu den bei Behörden vorhandenen Informationen. Ein Anspruch gegen die Behörde auf Beschaffung der vom Bürger erwünschten Informationen folgt hieraus nicht. Das muss rechtspolitisch aber nicht das letzte Wort bleiben, etwa in den Fällen, wo die Behörden allein die Befugnis bzw. die Möglichkeit besitzen, sich derartige Informationen zu beschaffen.

15. Umgekehrt besteht die Frage, ob Behörden (jedenfalls künftig) für verlorengegangene oder nicht mehr auffindbare Informationen in ihrem Bereich gegenüber dem Antragsteller haften. Grundsätzlich existiert keine Haftung der Behörden für die inhaltliche Richtigkeit der bei ihnen vorhandenen Informationen (arg. § 7 Abs. 3 S. 2 IFG). Die Fürsorgepflicht der Behörden gegenüber dem Antragsteller gebietet es aber, dass die Behörde ihr bekannte erhebliche Zweifel an der Richtigkeit ihrer Informationen dem Antragsteller mitteilt.

16. Amtshandlungen im Rahmen der Informationsfreiheitsgesetze gehören grundsätzlich zur gesetzlich gebundenen Verwaltung; in bestimmten Fällen ist den Behörden allerdings Ermessen eingeräumt. Gegen die Ablehnung des beantragten Informationszugangs ist Verwaltungsrechtsschutz (einschließlich Widerspruchsverfahren) gegeben (§ 9 Abs. 4 IFG).

17. Die bisherigen Informationsfreiheitsgesetze haben sich darüber hinaus generell dafür entschieden, neben dem verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz gegen Amtshandlungen nach diesem Gesetz eine weitere Abwehrmöglichkeit für den Bürger durch Einschaltung des Informationsfreiheitsbeauftragten zu ermöglichen (§ 12 IFG). Die wohl noch wichtigere Funktion der Informationsfreiheitsbeauftragten liegt aber vor allem darin, den Gedanken der Verwaltungstransparenz und seine effektive Durchsetzung zu stärken. Die Aufgaben des Informationsfreiheitsbeauftragten werden nach den bisherigen Informationsfreiheitsgesetzen in Personalunion vom jeweiligen Datenschutzbeauftragten wahrgenommen. Da es aber sehr wohl zu Konflikten zwischen Datenschutz und Informationszugangsfreiheit kommen kann, wäre eine organisatorische Trennung zwischen Datenschutzbeauftragtem und Informationsfreiheitsbeauftragtem sinnvoll.

D. Weiterentwicklung des Informationsfreiheitsrechts

18. Das neue IFG ist trotz seiner inhaltlichen und rechtstechnischen Schwächen als Einstieg (des Bundes) in eine (abgesehen vom UIG) neue Verwaltungskultur der Transparenz in Deutschland zu verstehen und insoweit rechtspolitisch zu begrüßen. Bei einer prozessbezogenen Betrachtung der Entwicklung von Gesetzen nach ihrem Inkrafttreten wird durch weitere Novellen eine Perfektionierung des IFG grundsätzlich möglich sein. Um Missverständnisse zu verhindern, sollten die Informationsfreiheitsgesetze künftig als Gesetze zur Gewährung der Informationszugangsfreiheit bezeichnet werden, weil sie nicht der Informationsfreiheit im klassischen Sinne des Art. 5 S. 1 GG dienen; politisch wahrscheinlich ist diese Bezeichnungsänderung aber nicht.

19. Bei einer Fortentwicklung des Informationsfreiheitsgesetzes können Erfahrungen mit dem bisherigen Recht und dessen – im Gesetz vorgesehene – Evaluation des IFG (§ 14 Satz 2) eine wichtige Rolle spielen. Hinsichtlich der praktischen Erfahrungen mit dem IFG droht weder ein Zusammenbruch der Verwaltung auf Bundesebene noch wird die Verwaltungstransparenz alle Verwaltungsprobleme auf Bundesebene lösen können.

20. Bei einer Weiterentwicklung des IFG sollten dessen Schwächen beseitigt und insbesondere die vielen Ausnahmen von der Informationszugangsfreiheit stärker zurückgedrängt und systematisiert werden. Außerdem sollte das Recht der Informationszugangsfreiheit stärker vereinheitlicht werden, um eine Atomisierung dieser neuen Rechtsmaterie zu verhindern. Dazu sollte die bisherige weite Subsidiarität des IFG aufgehoben und z.B. das UIG mit dem IFG zusammengefasst werden. Zu erwägen ist, ob nicht alle bundesrechtlichen Regelungen zum Informationszugang als vereinheitlichtes Kapitel in ein Informationsgesetzbuch (IGB) oder etwa auch im VwVfG geregelt werden sollten.

21. Ein künftiges Informationszugsrecht sollte auch – ausgewählte – Pflichten der Behörden zur Informationsbeschaffung für den Bürger enthalten. Bei einem weiteren Ausbau des Informationszugsrechts sollte es auch Informationen zwischen Privaten einbeziehen. Dies wird allerdings weitgehend spezifische Regelun-

gen erforderlich machen, weil hier grundsätzlich Grundrechtskollisionen vorliegen und nicht eine bloße Inpflichtnahme des Staates.

22. Mit dem IFG ist in Deutschland auf Bundesebene die wichtige Säule der Informationszugangsfreiheit errichtet worden. Sie steht neben der Säule der grundrechtlichen Kommunikationsgrundrechte (einschließlich der – von der Informationszugangsfreiheit deutlich zu trennenden – klassischen Informationsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG), der Säule des Datenschutzes, der noch ausbaufähigen Säule des Geheimnisschutzes und der Säule des Urheberschutzes. Alle Säulen zusammen können künftig das Dach der Informationsordnung der Zukunft tragen, die in einer Informationsrechtskodifikation (IGB) zusammengefasst werden könnten.

Dr. Hansjörg Elshorst

Transparency International Deutschland e.V.

Transparenz als Instrument zur Bekämpfung von Korruption

Sehr geehrte Damen und Herren!

Es sind zwei Worte in diesem Thema – Transparenz und Korruption. TI wird normalerweise mit der Korruption verbunden, doch im Namen tragen wir das Wort Transparenz. Heute darf ich mindestens soviel über Transparenz reden wie über Korruption. Korruptionsbekämpfung geschieht nicht nur direkt, unter diesem Namen, sondern auch implizit. Einer der wichtigsten Wege, Korruption zu bekämpfen ohne das explizit so zu sagen, ist es, Transparenz populär zu machen, beliebt zu machen, den Begriff positiv zu besetzen, damit Menschen Transparenz praktizieren und damit indirekt einen Beitrag zu leisten zur Verhinderung von Korruption.

Wir haben interessante Vorträge zum Informationsfreiheitsgesetz gehört. Die Zivilgesellschaft war seit Jahren an diesem Thema dran, die humanistische Union seit 1981. TI hat sich intensiv erst in der letzten Phase beteiligt. Wir haben uns mit drei Journalistenverbänden und der humanistischen Union zu einer Koalition zusammengeschlossen. Diese hat dann aktiv an der Beschleunigung dieses Vorhabens gearbeitet, u. a. selbst einen Gesetzentwurf erarbeitet und dem Bundestagspräsidenten überreicht und auch sonst immer wieder versucht, Druck zu machen. Wenn Sie das näher interessiert: hier im Raum ist Herr Bruch, der seit mindestens zehn Jahren an dem Thema arbeitet, für die Humanistische Union und streckenweise finanziert durch die Bertelsmann Stiftung. Er ist der viel bessere Fachmann für das Thema IFG als ich und war auch im Kernteam unserer Koalition.

Dass TI relativ spät zu dieser Gruppe gestoßen ist, liegt nicht nur an dem jugendlichen Alter als Organisation. Natürlich haben wir Transparenz von vornherein gefordert. Doch das eher generell. Konkret, als Ziel von konkreter Lobby durch die Zivilgesellschaft, standen diese Forderungen bei andern Gruppen der Zivilgesellschaft früher

im Vordergrund, etwa auch im Kampf gegen die Intransparenz multilateraler Organisationen. TI hat sich zunächst stärker im regulativen Bereich engagiert, hat auch die Bemühungen in der Verwaltung befördert, die Spielräume für Korruption einzugrenzen. Diese wurden oft durch unerwünschte Formen von Transparenz eröffnet, durch mangelnde Distanz zwischen der Verwaltung bzw. den Mandatsträgern und Interessenten, vor allem der interessierten Wirtschaft. Weniger Transparenz in dieser informellen Form ist das Ziel vieler Maßnahmen der Korruptionsprävention, bis hin, so höre ich gerade, zur Auflage, dass Zollbeamte eine Tasse Kaffee ablehnen sollen. Denen wird natürlich nicht unterstellt, dass sie dafür zu kaufen sind, doch wird der Plausch beim Kaffee offenbar bereits als Einstieg gesehen in eine informelle Beziehung, die dann irgendwann einmal zur Korruption führen könnte. In dieser offensichtlichen Übertreibung wird, am Rande gesagt, ein Widerspruch deutlich zwischen zwei Trends, mit denen die Verwaltung konfrontiert wird. Auf der einen Seite wird Distanz und Formalisierung gefordert, auf der anderen Seite empfiehlt New Public Management Formen, die von der Wirtschaft vorgelebt wurden, wird Privat Public Partnership u.ä. propagiert, die auf einer engen Kooperation des öffentlichen Bereichs mit dem privaten Sektor hinzielen.

Als wir uns beim Kampf für das IFG mit anderen zusammenschlossen, haben wir das Wort Transparenz nicht einführen müssen – das war sozusagen die Geschäftsgrundlage. Vielmehr haben wir die Bedeutung von ungehindertem Zugang zu Informationen für die Korruptionsbekämpfung unterstrichen. Das war vorher nicht in diesem Ausmaß gesehen oder als Argument verwandt worden. Unsere Kooperationspartner waren nicht nur glücklich darüber, dass die Medien diesen Aspekt viel bereitwilliger aufgriffen als vorher demokratietheoretische Argumente. Wir wurden zunächst gebeten, das Wort Korruption nicht zu sehr in den Vordergrund zu schieben. Schließlich solle Informationsfreiheit doch ein positiv besetzter Begriff sein, etwas Attraktives mit dem Potential, der Verwaltung ein neues Selbstbewusstsein zu vermitteln. Das war dann nicht mehr durchzuhalten, als der Gesetzentwurf mal wieder akut gefährdet war, da wurde Peter Eigen als Sachverständiger gebeten und nicht ein Vertreter der Humanistischen Union. Ich erinnere daran, weil sich auch daraus ein Problem bei der Umsetzung in der Verwaltung ergeben könnte: ein wahrgenommener Widerspruch zwischen dem

Ehrentitel transparente Verwaltung und dem Knüppel gegen Korruption.

Zum IFG möchte ich noch eine Erfahrung beitragen, die TI in vielen Dutzenden von Staaten der Welt gemacht hat. Wir haben da das von uns so genannte Integritätssystem analysiert, darunter die Gesetze und Institutionen, die Transparenz der Verwaltung gewährleisten sollen. Gesetze gibt es fast überall, ob sie angewandt werden, hängt auch wesentlich davon ab, ob Gesellschaften eine Kultur der Integrität haben. Das gilt auch für Transparenz. Hier müssen wir befürchten, dass Deutschland noch keine ausreichende Kultur der Transparenz entwickelt hat, weder im privatwirtschaftlichen Bereich noch im öffentlichen Bereich. Auch die korporatistische Kultur in Deutschland steht dem wohl eher entgegen. Wir werden also viel arbeiten müssen, dass sich diese Kultur ändert. Das Gesetz bietet sicherlich Möglichkeiten, die Teilschritte einer solchen Anstrengung konkreter zu benennen. Im ersten Schritt muss das Gesetz bekannt gemacht werden. Sicherlich eine Sache der Datenschutzbeauftragten und Führungsverantwortlichen in den Verwaltungen. Doch auch wir NGOs haben unsere Wege. Etwa indem wir gemeinsam mit den Medien Gelegenheiten zu nutzen wie den Skandal um Toll-Collect, wo dem Bundestag die Einsicht in die Verträge verweigert wurde während die ganze Republik damit beschäftigt war. Es ist auch leicht nachvollziehbar, dass wir Lobby dafür machen, dass die Bundesländer nachziehen, die noch kein IFG haben. Darüber werden wir gleich von Herrn Huber mehr hören.

Wo Deregulierung zu weniger offenen Händen und zu mehr Transparenz der Verwaltungsabläufe führt, wird sie auch international als ganz wichtiger Beitrag zur Korruptionsbekämpfung gewürdigt. Deregulierung gilt weltweit auch als ein Weg, korruptive Netzwerke zu zerreißen. In Deutschland trifft die Forderung Bürokratieabbau in Kreisen der Korruptionsprävention nicht nur auf Zustimmung eher zwiespältig gesehen. Als Folge der Verschlankung der Verwaltung und natürlich auch der öffentlichen Armut gerät so manche Kontroll- und Präventionsanstrengung, die erst vor kurzem eingeführt wurde, in Gefahr. Es fehlt noch die Erfahrung, dass Transparenz Eigeninteresse und Selbstregulierung mobilisieren kann, in der die Geschädigten auf Sanktionsmöglichkeiten zurückgreifen können, wenn Transparenz illegitime Vorteile ans Licht bringt. Allerdings muss es

dann aber auch praktikable Sanktionen geben. In einer Reihe von Ländern, in denen TI arbeitet, trägt auch E-Government nachweislich zur Transparenz bei und ist ein interessanter Verbündeter bei der Bekämpfung der Korruption.

Im Thema und in meinen Ausführungen wird mit Selbstverständlichkeit vorausgesetzt, dass Transparenz ein zentraler Begriff ist, dessen Relevanz man nicht mehr begründen muss. Es gehört zum Mythos von TI, dass das keineswegs immer so war. Als wir Anfang der 90er Jahre die Gründung von Transparency planten und einen Namen suchten, stieß der Einfall, uns Transparency International zu nennen, auf viel Ablehnung. In Amerika hieß es, das Wort erinnere an eine Firma, die Kondome vertreibt. Jedenfalls sei das kein Begriff aus dem politisch-wirtschaftlichen Sprachfeld. In Europa hielt man transparency für einen typisch amerikanischen Begriff. In Deutschland hatte man vergessen, dass das Bundesverfassungsgesetz schon 1975 eine klassische Formulierung geprägt hatte: „Die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes, Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt was politisch geschieht, ist nicht möglich.“. Ähnlich jung ist übrigens der Begriff Globalisierung; auch dieses Wort war vor 15 Jahren so gut wie unbekannt.

Transparency passt auch zum Kampf gegen Korruption, dem sich TI verschrieben hatte, weil von Anfang an und in vielen Lebensbereichen noch heute dieser Kampf damit beginnt, dass das Tabu um Korruption durchbrochen wird. Schon das Wort Korruption war ein Tabu, in Politik und Wirtschaft, man redete nicht darüber, man schrieb und forschte kaum darüber. Bei uns übersah man großzügig vieles, was das Strafgesetzbuch schon lange als Bestechung und Bestechlichkeit unter Strafe stellte. Gegenüber Bestechung im Ausland war nicht einmal das geschehen. Dieses große Schweigen machte es uns einfach, gehört zu werden. Wenn man über Korruption sprach, war das news. Als wir kürzlich über Korruption zwischen Firmen sprachen, fand das große Aufmerksamkeit, weil dieser wichtige Teil der Korruption in der Öffentlichkeit immer noch tabu war. Unser Corruption Perception Index wurde auch deshalb zu einem so durchschlagenden Erfolg, weil Korruptionsgeneigtheit von Ländern in dem Augenblick zu news wurde, wo dies mediengerecht dargeboten wurde. Transparenz hat viele Formen. Heute spricht

sogar die „Enquete-Kommission Globalisierung“ des Deutschen Bundestages von Transparenz als dem „Zauberwort gegen Korruption“.

Natürlich begrüßen wir, dass der Begriff Transparenz eine große Karriere gemacht hat und sind wir stolz darauf, wie viel man bewegen kann, wenn man ein Tabu in Frage stellt. Doch muss man davor warnen, daraus eine Ideologie zu machen. Der Streit über die Verfügbarkeit von Informationen innerhalb der Wirtschaftswissenschaften seit Beginn der 90er Jahre bietet dafür ein Beispiel. Die herrschende neoliberale Ideologie führte zu Unterbewertung der Institutionen, die ein funktionierender Markt braucht. Das wurde darüber hinaus auch auf andere Funktionen des Staates ausgedehnt, bis heute ein Grund für die zunehmende öffentliche Armut. Die opponierende Schule innerhalb der Wirtschaftswissenschaften arbeitete heraus, dass der Marktfundamentalismus der dominierenden Ideologie ganz wesentlich auf einer Überbewertung der Transparenz des Markgeschehens fußte. Nur dieser Aspekt interessiert uns hier. Der Markt, so die These der institutionellen Ökonomen, kann nur dort seine Überlegenheit ausspielen, wo gleicher Zugang zu Informationen gesichert ist. Das sei häufig nicht einmal unter Geschäftspartnern der Fall, wenn der Staat nicht dem Missbrauch von Marktmacht Grenzen setzt. Nach der principal-agent Theorie wird auch Korruption durch unzureichende Information des Prinzipals über das Handeln seines Agenten begünstigt. Sich allein auf Transparenz zu verlassen kann also stark in die Irre führen.

Ich fasse hier wissenschaftlichen Theorien und Auseinandersetzungen, die die Welt bewegen, so knapp zusammen, das sich das fast persiflierend liest. Der Zweck: uns zu warnen, dass wir nicht zu weit getragen werden von unserem Thema. Transparenz ist ein wesentliches Element der Korruptionsbekämpfung, aber es ist nicht das einzige, in der Sicht von vielen wohl nicht einmal das wesentlichste. Lange vor einem IFG gab und gibt es in einem Staat wie Deutschland Institutionen der Kontrolle, manche mit Verfassungsrang, andere auf der Basis von Gesetzen. Der Grundsatz der Kontrolle des Parlaments über die Verwaltung, ausgeübt durch Rechnungshöfe, die Rechnungsprüfungsämter, Revisionen usw. Kontrollinstanzen. Diese Kontrollinstanzen ermöglichen, den Einzelfall aufzuklären. Dann natürlich der ganze judikative Bereich, die Strafverfolgung.

Auch in einem Vortrag über ein so neues und ansprechendes Thema wie Transparenz muss man unterstreichen, dass die klassischen Instrumente des Staates auch für die Korruptionsbekämpfung prioritär und unverzichtbar. Wir halten natürlich die Zivilgesellschaft für wichtig und wir würden es begrüßen, wenn Informationsbeauftragte fünf oder sieben oder neun Stellen bekommen würden. Doch das darf die zunehmenden Ressourcenengpässe in den Rechnungsprüfungsämtern, den Revisionen, den Gerichten und der Polizei nicht verschleiern. Sie mit den Ressourcen auszustatten, die sie brauchen, damit sie ihre wesentliche Aufgabe erfüllen können, ist aus der Sicht der Korruptionsbekämpfung auch wirtschaftlich sinnvoll.

Es gibt einige Erfolge auch hier, etwa Schwerpunktstaatsanwaltschaften und Bündelung aller Instrumente der Strafverfolgung. Doch niemand erwartet, dass das Problem flächendeckend gelöst wird. Nur im Zusammenspiel staatlichen Handelns mit Transparenz kann mit Breitenwirkung erzielt werden. Im Deliktbereich Korruption liegt die Dunkelziffer bei 95 Prozent. Da ist es sehr wichtig, dass wenigstens die Fälle, die durch die Strafverfolgung aufgegriffen werden sind, auch eine erhebliche Öffentlichkeit bekommen. Nur dann wirken sie abschreckend. Die im öffentlichen Bereich in Korruption verwickelten Menschen sind in der Regel keine Randfiguren der Gesellschaft, die wenig zu verlieren haben. Sie riskieren ihren guten Ruf, selbst wenn es dann später nicht zu Gefängnis- oder Geldstrafen kommt. In diesen Zeiten wird das Risiko, einen ansonsten recht sicheren Job zu verlieren zu einer sehr wirksamen Abschreckung. Deshalb ist auch unbefriedigend, dass eine solche Sanktion durch Öffentlichkeit nicht die beteiligten Firmen trifft. Außer wenn es sich um ganz große handelt, werden weder Firmen noch beteiligte Personen in den Medien nicht genannt. Die Firmen können nicht einmal bestraft werden. Dann sollten wenigstens die Fälle, die die Staatsanwälte beschäftigen, mehr Öffentlichkeit erfahren. Das könnte auch in der Wirtschaft zu der Breitenwirkung führen, die wir heute wohl schon in vielen Amtstuben beobachten können.

Es gibt ein besonders eklatantes Beispiel dafür, dass die Strafverfolgung nicht greift und die Medien sehr wenig berichten. Als Folge der OECD-Konvention, an der wir intensiv mitgearbeitet haben, ist Korruption im Ausland nunmehr auch in 34 Herkunftsländern der

schmierenden Firmen strafrechtlich mit Sanktionen bedroht. Doch weitgehend nur in der Theorie. Wir warten dringend darauf, dass sich endlich Firmen vor Gericht verantworten müssen. Bei große Firmen würde das zu einer hohen Medienaufmerksamkeit führen. Doch weil sie diese Form der Transparenz als geschäftsschädigend fürchten, haben Weltfirmen ihr Instrumentarium der Korruptionsprävention durchgreifend verbessert. Viele wohl auch die Formen, Korruption zu verschleiern. Bei mittleren und kleinen Firmen reicht wohl bisher der Druck nicht aus, dass auf breiter Ebene zu Anstrengungen zur Vermeidung der Korruption im Ausland gekommen wäre. Die Öffentlichkeit interessiert sich bei diesen Firmen selbst im Inland kaum für „die gebende Hand“. Wenn es mehr Strafverfolgung gäbe, könnten wir dies für unsere Arbeit über Verbände usw nutzen, selbst wenn die Medien weiterhin die zur Abschreckung notwendige Transparenz verweigern.

So wie Strafverfolgung und Transparenz sich gegenseitig ergänzen, so kann das Zusammenspiel von Transparenz mit Bürokratieabbau dafür sorgen, dass Korruptionsprävention bei der Verschlankung des Staates nicht auf der Strecke bleibt. Wir haben in der gerade auslaufenden Legislaturperiode das Konzept der Transparenz in die sehr strittige Diskussion um die Reform des Vergaberechts eingebracht. Die Bundesregierung hatte einen Entwurf vorgelegt, in dem neben vielem anderen die gesetzliche Norm abgeschafft werden sollte, die öffentliche Ausschreibung unter bestimmten Bedingungen verbindlich vorschreibt. Wir kritisieren seit Jahren, dass es immer weniger Fälle von öffentlicher Ausschreibung gibt. Wir weisen seit Jahren darauf hin, dass das die nicht nur in Deutschland bewährte Form ist, Transparenz zu schaffen. Uns wird seit Jahren entgegengehalten, dass der Abbau von Ressourcen in den Vergabebehörden es nicht mehr gestatte, auch unterhalb der von der EU vorgegebenen Schwellenwerte im eigentlich vorgesehenen Umfang öffentlich auszuschreiben. Angeblich im Standortwettbewerb untereinander erhöhen Bundesländer die Freigrenzen, innerhalb derer formlos vergeben werden kann. Angesichts dieser Fakten haben wir uns gefragt, ob man die Transparenz anders einsetzen kann, als im arbeitsaufwändig im Einzelfall der Vergabe. Vielleicht kann man das Routinehandeln der vergebenden Behörde viel transparenter gestalten. Das muss keine zusätzliche Arbeit machen, wenn es in die Abläufe und vielleicht auch in die Arbeitsmittel eingebaut ist. E-

procurement ist dafür ein allerdings weitgehendes Beispiel. Wo, soweit sie nicht schutzbedürftige Informationen behandeln, die normalen Arbeitsabläufe transparent sind, können die Betroffenen die Routinekontrolle aus Eigeninteresse übernehmen. Die Ressourcen der Verwaltung könnten sich auf Problemfälle konzentrieren. Für die so identifizierten Verstöße müsste es zudem effizient einsetzbare und spürbare Sanktionen geben.

Nach meinem Eindruck funktioniert dieses Zusammenspiel von Selbstregulierung durch Eigeninteressen und öffentlicher Verantwortung in Deutschland auch bei öffentlich finanzierten Investitionen da, wo Transparenz gesichert ist. Es gibt deshalb viel seltener als in anderen Ländern so genannte weiße Elefanten, also offensichtlich unsinnige öffentlich finanzierte Investitionen. Das Verfahren, in denen das ob und wie solcher Investitionen mit allen Betroffenen abgeklärt wird, ist im Regelfall recht transparent. Weil in den frühen Jahren der deutschen Einheit die Verfahren noch nicht funktionierten oder durch Pauschalsubventionen außer Kraft gesetzt waren, findet man dort viel mehr Problemfälle. Dasselbe gilt in ganz Deutschland in Kommunen, in denen die Kontrolle durch die Opposition und/oder die Medien nicht funktioniert. Doch wenn alles normal läuft, schützt uns Transparenz vor der teuersten Form der Korruption, dass nämlich die ganze Investition überflüssig ist.

In vielen der Bezüge, in denen ich bisher Transparenz und Korruption in Verbindung gebracht habe, ist dies heute kaum noch bewusst. Das gilt auch für konventionelle wie innovative Instrumente gegen Korruption, die in jüngeren Jahren Konjunktur hatten. Vier-Augen-Prinzip, Rotation von Mitarbeitern auf korruptionsgefährdeten Arbeitsplätzen, Verbot schwarzer Kassen und von Nebenakten – immer wird dadurch auch Transparenz hergestellt, obwohl das nicht mehr betont werden muss, da diese Instrumente in die Verwaltungspraxis im öffentlichen und privaten Bereich eingegangen sind. Das gilt analog für Instrumente, die Selbstregulierung als Alternative zu weiteren Gesetzen und Verordnungen versprechen. Die inzwischen weit verbreiteten Verhaltenskodizes sind in unserer Sicht nur dann wirkungsvoll, wenn sich die Führung damit identifiziert aber dennoch den Spielraum gibt, dass der Kodex innerhalb der Behörde, innerhalb des Unternehmens partizipativ erarbeitet und umgesetzt wird. Dadurch wird transparent, dass Führung und Mitarbeiter

solche Selbstbindungen für sinnvoll halten und sich selbst in die Verantwortung nehmen. Das erreicht dann vielleicht auch Mitarbeiter, die sich von einem weiteren von oben oktroyierten Regelwerken ebenso so wenig beeindruckt lassen würden wie von geltenden Gesetzen. Wenn dann noch nach außen transparent gemacht wird, dass ein Unternehmen, eine Behörde zu dieser Selbstverpflichtung steht, wird sich jemand zweimal überlegen, ob er es versuchen soll, einen Mitarbeiter einer solchen Organisation zu schmieren.

Bei uns wenig beliebt ist eine Form der Transparenz, für die man in den USA bei Time Magazine zur Person of the year avancieren kann: durch Hinweise aus der Organisation heraus, durch whistle blowing den Schleier von bewusst erzeugter Intransparenz zu lüften. Eine Potsdamer Firma geht weiter. Sie hat ein Business Keeper Monitoring System, BKMS, entwickelt, das im Internet einen geschützten Raum anbietet, in dem ein Hinweisgeber mit einem Beauftragten einer Organisation oder der Polizei kommunizieren kann, ohne seine Identität preiszugeben. Ein durchaus praktikabler Ausweg in einem Land, das auch insoweit noch nicht genügend Kultur der Transparenz entwickelt hat. Auch ein Instrument von TI hat eine Komponente, die Ähnliches leistet. In TI's Integritätspakt, z. B. beim Flughafen Berlin-Schönefeld, verpflichten sich die anbietenden Firmen, gegenüber dem Auftraggeber offen zu legen, ob sie schon einmal Probleme mit Korruption hatten, ob sie irgendwelche Zahlungen an Agenten oder wen auch immer geleistet haben. Während des Vergabeprozesses und bei der Durchführung des Projekts hat eine von TI benannte Persönlichkeit das Recht, an allen Verhandlungen teilzunehmen, sämtliche Unterlagen zu sichten, sowie die Pflicht, einen Verdacht auf Unregelmäßigkeiten der Geschäftsführung oder dem Aufsichtsrat zu melden, im Zweifel dem Staatsanwalt. Im Gegenzug verpflichtet er sich zur Vertraulichkeit gegenüber jedem Dritten, auch gegenüber TI.

Die Deutsche Bahn hat, beraten durch TI, ein ähnliches Konzept breiter verankert. Sie hat mit den Branchenverbänden Regelungen vereinbart, die die Firmen übernehmen müssen, wenn sie bei der DB anbieten wollen. Auch hier muss transparent gemacht werden, ob Firmen in der Vergangenheit schon einmal Probleme mit Korruption gehabt haben; außerdem werden Verhaltens- und Transparenzpflichten gegenüber dem Auftraggeber verbindlich vereinbart.

Weiterhin hat die DB zwei Ombudsleute benannt, zwei Rechtsanwälte, an die sich wenden kann, wer einen Korruptionsverdacht im Zusammenhang mit der Bahn hat. Das hat zu Hunderte von Hinweisen und zahlreichen Prozessen geführt, in die auch Bahnmitarbeiter verwickelt waren und sind. Da die Bahn selbst diese Transparenz hergestellt hat und auch dafür bezahlt, haben die aufgedeckten Fälle nicht zu Skandalen geführt, die zu Lasten der Bahn gegangen wären. Von außen aufgedeckt hätten schon 10% dieser Fälle die Bahn in Schwierigkeiten gebracht.

Oben habe ich erwähnt, dass Firmen als „gebende Hand“ kaum in der Öffentlichkeit vorgeführt werden und dass sie nach deutschem Recht nicht straffähig sind. Deshalb ruft TI nach einer anderen Sanktion, ein Zentralregisters für Firmen, die korruptiv auffällig geworden sind. Ein solches Gesetz ist bisher nicht zustande gekommen, weil ein Ausschluss von zukünftigen Aufträgen als gravierende Sanktion angesehen wird, die nur auf ein rechtskräftiges Urteil erfolgen könne. Auch hier hilft wieder die Verbindung von Regulierung mit Transparenz. Statt den Ausschluss der Firma durch Eintragung in das Register festzuschreiben, könnte die Aufnahme in das Register nur der Information von Vergabestellen dienen. Diese hätten einen Entscheidungsspielraum, ob eine registrierte Firma trotzdem aufgefördert wird. Die für die Kontrolle der Vergabestellen etablierten Gremien können einen Missbrauch dieses Spielraums verhindern oder sanktionieren.

In den letzten Jahren sieht sich der private Sektor zunehmend mit der Forderung nach Transparenz konfrontiert. Nach dramatischen Skandalen (Stichwort Enron), aber auch Zusammenhang mit dem Kampf gegen Terror, wurden insbesondere im angelsächsischen Raum die gesetzlichen Anforderungen an Transparenz, darunter die für Bilanzen, Kassen und bei Geldtransfers, erheblich verschärft. Deutschland ist wieder einmal keineswegs führend bei dieser Verbesserung. Auch in den führenden Ländern ist noch sehr viel zu tun, etwa um Steuerhinterziehung und Steuerflucht einzuschränken, für die Steuerparadiese geschützt werden, in denen sich dann auch Korruptionsgelder verstecken können. Doch heute schon ist Transparenz eine wichtige Kategorie von risk-management der Firmen geworden. Das gilt in Gebieten, in denen seit langem Transparenz gefordert wird, inzwischen auch auf freiwilliger Basis. Firmen legen

in Nachhaltigkeitsberichte Informationen vor, für die NGOs seit Jahrzehnten gekämpft haben, etwa zur Beachtung von Umweltstandards, fundamentaler Menschen- und Arbeitsrechte, zur Zukunftsorientierung der Firma. All das natürlich weder flächendeckend noch ideal, aber beachtlich in Zeiten, in denen globalisierte Konkurrenz und Dominanz von Shareholder Values die Firmen auch sonst unter Druck halten. Korruption steht bei all dem nicht im Vordergrund, ist aber auch immer mit angesprochen.

Zivilgesellschaft und Transparenz – auch das hat eine lange Geschichte. 1988 begannen in Berlin die großen Demonstrationen gegen IWF und Weltbank. Hauptthema und – nach langer Zeit – wesentliche Basis einer Befriedung zwischen den Streitenden: Transparenz. Als die globalisierungskritische Bewegung gegen die WTO und die undurchsichtigen Strukturen des Weltfinanzsystems auf die Straßen gingen, gab es Schnittmengen von Forderungen, auf die sich Organisationen und Menschen der unterschiedlichsten Herkunft verständigten. Dazu gehörte immer Transparenz, etwa mit Bezug auf die Entscheidungsprozesse in der WTO. Auch diese Organisationen der Weltgemeinschaft verdankt ihr Mandat dem Auftrag, ersatzweise für eine Weltregierung für das Gemeinwohl zu arbeiten. Wenn dann doch immer wieder mächtige wirtschaftliche Interessen dominieren, wenn die Entscheidungsprozesse intransparent sind, vermuten die kritischen Beobachter der Zivilgesellschaft den Missbrauch der anvertrauten Macht, in Anwendung der Definition von TI, strukturelle Korruption.

Es ist hoffentlich klar geworden, dass auch in Deutschland Transparenz in allen Bereichen der Gesellschaft einen hohen Stellenwert beim Kampf gegen Korruption hat. Das gilt selbstverständlich noch stärker für Länder, die ein weniger konsolidiertes Politik-, Verwaltungs- und Rechtssystem haben. In vielen Ländern dieser Welt gibt es mehr Pressefreiheit als Rechtssicherheit. Der Mut der Journalisten, Korruption beim Namen zu nennen, ist dort die vielleicht wichtigste Waffe gegen Korruption. Doch das ist nicht nur gefährlich, es ist auch ein Problem, wenn Minister im Amt bleiben, über deren korruptives Verhalten man täglich in den Zeitungen lesen kann. In solchen Situationen ist Transparenz in Gefahr, ihre Wirkung zu verlieren. Der beschuldigte Minister wird selbstverständlich behaupten, die Vorwürfe seien nichts als Propaganda. Das kann sogar glaub-

würdig sein, wenn Transparenz über Korruptionsverdacht zur politischen Waffe verkommen ist. Dann ist sie nur noch so viel wert wie das Vertrauenskapital, über das entweder der Minister oder der Journalist Zeitung verfügt.

In weniger handfester Form ist das auch in Deutschland ein Thema. Auch für uns. Vertrauen ist das einzige Kapital der Zivilgesellschaft. TI beschäftigt sich sehr mit dem Thema, wie man Transparenz nützen und herstellen kann, ohne sie zu entwerten. TI nutzt Skandale, um ohne großen Aufwand Öffentlichkeit für seine Mahnungen und Vorschläge zu erzielen. Bei Skandalen muss man rasch reagieren. Wir bereiten uns darauf vor, indem wir trotz minimaler Ressourcen ein breites Netzwerk von Fachkompetenz aufbauen; Korruption gibt es schließlich in allen Lebensbereichen. Die Alternative wäre, dass wir nur Allgemeinheiten anzubieten hätten zu ganz unterschiedlichen Erscheinungsformen von Korruption. Dann ist man schnell in der Versuchung, sich durch Übertreibungen, durch Skandalisierung und Personalisierung interessant zu bleiben. Das gilt übrigens auch, wenn Professoren und Staatsanwälte immer wieder gefragt werden, obwohl sie eigentlich nur einen engen Ausschnitt des komplexen Themas Korruption übersehen.

TI sieht sich auch in der Pflicht, falsche oder überholte Vorstellungen von Korruption zu korrigieren. So glaubt die deutsche Bevölkerung immer noch mit großer Mehrheit, dass Parteienfinanzierung das wichtigste Korruptionsproblem ist. Geleitet von den Medien wird Korruption immer noch primär mit dem öffentlichen Sektor verknüpft. Die jüngsten Skandale um DAX-Firmen hat uns eine Gelegenheit geboten, erneut auf die Rolle des privaten Sektors hinzuweisen. Zunächst war es unser Ziel, auf der Agenda der öffentlichen Meinung und der politischen Prioritäten zu verankern, dass auch Deutschland ein Problem mit Korruption hat. Jetzt versuchen wir, Dunkelfelder auszuleuchten und Übertreibungen abzuschwächen.

Ich berichte darüber gegen Ende meines Vortrags, weil es mich zur Kultur der Transparenz zurückführt. Sie erinnern sich: Das IFG kann nur dann sein Potential realisieren, wenn es eingebettet ist in eine Kultur der Transparenz. Dazu gehört Wertschätzung der Transparenz ebenso wie das Bewusstsein, dass Transparenz ein verletzliches Gut ist. In den Medien ist das seit langem ein Thema; wir ha-

ben einigermaßen gelernt, mit Pressefreiheit umzugehen, obwohl jeder von uns Wünsche an die Medien hat. Mehr Transparenz von Verwaltungen, aber auch in Firmen, und hoffentlich bald in Verbänden, Krankenkassen usw., fordert von uns allen ein Lernen, ebenso aktiv wie vorsichtig damit umzugehen.

Ich danke Ihnen!

Roman Huber

Mehr Demokratie e.V. – Landesverband Bayern

Informationsfreiheit von unten: Transparenz in den Kommunen

Hier in Brandenburg herrschen wirklich paradiesische Zustände für einen Bayern, wenn man sich das Thema Informationsfreiheit betrachtet. Das Recht ist in der Verfassung verankert, unglaublich. Das ist erhellend und motiviert mich dies auch im Süden Deutschlands zu erreichen.

Von diesen Anstrengungen möchte ich Ihnen jetzt im Folgenden berichten: In Bayern gibt es – wie sie sicherlich wissen – relativ stabile politische Mehrheitsverhältnisse. Das macht politisches Engagement nicht unbedingt einfacher, d.h. für die eine Seite schon, für die andere umso weniger. Bayern hat auch eine sehr effektive Verwaltung, sie ist sehr durchlässig von oben nach unten. Ich denke, dass die Verwaltung in Bayern etwas obrigkeitsstaatshöriger ist als in anderen Bundesländern. Auch dieses ist den besagten langjährigen Mehrheitsverhältnissen geschuldet.

Ich möchte Ihnen jetzt ein praktisches Beispiel schildern, was geschieht, wenn man in Bayern auf ein Amt geht und etwas Ungeöhnliches möchte: Zuvor entschuldige ich mich bei allen braven und aufrechten – das meine ich jetzt ernst – Beamten und Verwaltungsangestellten, die einen Verwaltungsethos hoch halten. Aus Illustrationszwecken allerdings gehen wir jetzt etwas holzschnittartig und simplifizierend vor.

Also, man geht auf eine Behörde und stellt einen Antrag: Hochwahrscheinlich hört man daraufhin Motto Nummer eins: „Ja, des kenn ma ned“. Damit ist nicht gemeint, das können wir nicht, sondern das kennen wir nicht. Das korrespondiert mit dem bayerisches Sprichwort: „Was der Bauer ned kennt, das frisst er ned.“ Die Folge: Es wird nichts passieren. Der Antrag wird abgelehnt. Das Motto Nummer zwei besagt: „Des hamma no nia gmacht“ Mir ist bewusst, dass die (Simultan-)Übersetzer hier vor einigen Herausforderungen stehen. Zu deutsch: Das haben wir noch nie gemacht, was wieder-

um impliziert: Wir werden das auch nie machen! Und die dritte Variante – fast die beliebteste – lautet: „Da kannst ja a jeda kemma“. Damit ist gemeint: „jeder daher gelaufene Bürger“ und wieso in aller Welt, sollte man daraufhin tätig werden. Wenn man nun einen dieser drei amtlichen Bescheide in Bayern auf eine Anfrage erhält, dann weiß zumindest: Recht weit ist man jetzt nicht gekommen.

Und genau das wollen wir ändern.

Wer ist wir? Wir sind drei Organisationen: Transparency International, die Humanistische Union und Mehr Demokratie. Im Folgenden werde ich unser Vorhaben vor allem aus der Sicht von Mehr Demokratie erzählen.

Mehr Demokratie ist eine Organisation, die im Sinne der Informationsfreiheit eine extremistische Position vertritt. Wir wollen nämlich nicht nur, dass alle Bürger Einsicht nehmen können, sondern dann sogar über die damit verbundenen Sachverhalte verbindlich entscheiden können. Wir wollen, dass die Bürger mitreden, mitbestimmen können, in Bürgerentscheiden und Volksentscheiden auf allen Ebenen.

Nicht zufällig hat das in Bayern seinen Anfang genommen, wir hießen damals „Mehr Demokratie in Bayern“. Wenn man sich zu dieser Zeit am Telefon gemeldet hat mit: ‚Mehr Demokratie in Bayern‘ haben manche Leute schon zu Lachen begonnen. Mittlerweile ist das anders. Vor 10 Jahren haben wir den ersten Durchbruch erzielt. Vor fast genau zehn Jahren am 30.09.1995 haben wir durch einen gewonnenen Volksentscheid mehr Demokratie in Bayern eingeführt. Um einen Volksentscheid herbei zu führen, muss man in 14 Tagen 900.000 Unterschriften sammeln. Man darf aber nicht auf der Straße sammeln, sondern muss die Menschen dazu bewegen, ins Rathaus zu gehen und vor den Augen des Verwaltungsbeamten, mit Ausweis, zu unterschreiben. 900.000 werden benötigt, 1,2 Mio Unterschriften haben wir in zwei Wochen zustande gebracht! Daraufhin folgte der Volksentscheid über die Einführung des Bürgerentscheids auf kommunaler Ebene. Gegen unseren Bürgervorschlag stand der Vorschlag der Landtagsmehrheit. 60% der bayerischen Bürgerinnen und Bürger haben für „Mehr Demokratie in Bayern“ gestimmt. Seit dem nimmt uns die CSU ernst. Es kommt in Bayern

nicht so oft vor, dass die CSU landesweite Abstimmungen verliert. Die Folge der Volksentscheids war: In Bayern entstand eine lebendigere Kommunalpolitik, es gab seither 1.300 Bürgerbegehren und über 800 Bürgerentscheide. Mehr Menschen nehmen Anteil und mischen sich in gesellschaftliche und politische Belange ein. Mittlerweile findet die Hälfte aller Bürgerentscheide Deutschlands in Bayern statt.

Warum ich das jetzt hier erzähle, hat folgenden Hintergrund: Die meisten dieser Bürgerbegehren werden von uns beraten. Das läuft so ab: Ein engagierter Bürger ruft bei uns und will wissen, ob er zum Thema Abwasser, zur geplanten Umgehungsstrasse oder zum Thema „Soll der Kindergarten hier gebaut werden“ ein Bürgerbegehren machen kann. Wir beraten ihn dann rein formal. Stimmt die Fragestellung, ist die Unterschriftenliste korrekt gestaltet, liegt das Thema im inneren Wirkungsbereich der Gemeinde? Wir mischen uns nicht inhaltlich ein, das sollen die Bürger selbst entscheiden. Das ist übrigens eine tolle Arbeit. Allerdings kriegt man allerdings ein etwas verzerrtes Menschenbild, weil man hat nur Leute am Telefon hat, die total motiviert sind und sich engagieren wollen. Das heißt, ich habe ein „überpositives“ Menschenbild. Aber damit lebt es sich besser als anders herum.

Oft stellen wir allerdings im Zuge der Beratung fest, dass Bürger an wichtige Informationen nicht herankommen. Also wie berechnen sich jetzt zum Beispiel die Abwassergebühren. Oder dieses Gutachten zum Thema Trinkwasser vom Landratsamt, an das kommt man einfach nicht heran. Wie hoch war denn jetzt der Zuschuss vom Bund, ja, der Kämmerer gibt wieder die Informationen nicht heraus. In bestimmten Fällen ist es deswegen sogar schwierig die Fragestellung vernünftig zu formulieren.

Und damit kommen wir zu unserem Ansatz: für uns ist Information Vorbedingung für Demokratie. Eine vernünftige Entscheidung kann nur dann gefällt werden, wenn ausgewogene Informationen vorliegen. Die Qualität der Entscheidung hängt in hohem Maße davon ab, wie gut die Information im Vorfeld und wie intensiv der Diskussionsprozess war. Mir persönlich geht es bei Bürgerentscheiden und Volksentscheiden auch nicht so sehr darum, was am Ende ent-

schieden wird. Sondern der Prozess im Vorfeld ist wichtig, der Austausch, das Gespräch, das Miteinander.

Wir drei Organisationen haben uns also mit unterschiedlichen Schwerpunkten zusammen gefunden, Mehr Demokratie mit dem Demokratieansatz, Transparency mit dem Thema Korruptionsprävention und die für die Humanistische Union – eine der ältesten Bürgerrechtsorganisationen Deutschlands – ist Informationsfreiheit ein klassisches Bürgerrecht.

Zunächst haben wir uns eine Kampagnenstrategie überlegt. Das ist ja gar nicht so leicht mit diesen stabilen Mehrheitsverhältnissen. Aber wir haben einen Drei-Stufen-Plan entwickelt:

Die erste Stufe ist relativ einfach. Wir haben uns gedacht, wir fragen einfach mal an. Wir lassen uns einen Termin geben in der Staatskanzlei und fragen: „Wollt's ihr Informationsfreiheit in Bayern einführen?“ Fragen darf man ja mal. Das haben wir dann auch gemacht. Ja Moment, nicht zu früh lachen. Sie meinen, sie wissen schon wie das ausgegangen ist... Ich erzähle es Ihnen der Reihe nach. Das erste Gespräch fand mit dem bayerischen Landtagspräsidenten Herrn Alois Glück statt. Herr Glück ist uns schon öfter durch sein Konzept der „aktiven Bürgergesellschaft“ aufgefallen. Aus einer seiner Veröffentlichungen stammt folgendes Zitat: „...eine unverzichtbare Voraussetzung für bürgerschaftliches Engagement und für Partnerschaft, ist der Wille zur Transparenz aller Sachverhalte. Entscheidungsprozesse, sowohl auf der politischen Ebene wie insbesondere auch in den Verwaltungen, die Bereitschaft zur Transparenz führt in der Konsequenz zum Verzicht auf Herrschaftswissen mit dem man manche Planungen durchsetzen kann, die bei mehr Transparenz nicht mehr so ohne weiteres realisiert werden würden.“ Also klare Aussage! Im Gespräch mit Herrn Glück hat er nach Abwägung der verschiedenen Positionen offen gesagt, er habe dazu keine abgeschlossene Meinungsbildung. Er schlug deswegen einen Workshop in der Hans-Seidel-Stiftung vor, um die verschiedenen Positionen weiter zu vertiefen. Soweit, so gut.

Der Workshop fand auch dann statt, allerdings zu einem anderen Thema, und zwar zum Thema „Bundesweiter Volksentscheid“. Uns von Mehr Demokratie war das sehr recht, denn das ist unser Kern-

thema ist, aber für das Bündnis für Informationsfreiheit hat es nicht sehr viel gebracht. Der IFG-Workshop steht noch aus.

Der nächste Termin fand in der Staatskanzlei auf Ministerialdirigenten-ebene statt. Wir haben das Informationsfreiheitsgesetz als modern, progressiv und wirtschaftsfreundlich vorgestellt. Das stieß im ersten Moment auf Interesse, es wurde klar, dass Informationsfreiheit nicht an bayerischen oder deutschen Grenzen halt macht, sondern ein internationaler demokratischer Standard ist. Nach drei bis vier Wochen fand das vereinbarte Folgetelefonat statt. „Wie schaut's denn aus, - sie wollten doch im Haus evaluieren, wie die Sicht zum Thema IFG ist ...' Da war auf einmal die Atmosphäre merklich abgekühlt: „...Ja wissen sie, im Jahr 2001 haben das die Grünen schon im Landtag eingebracht, des können wir jetzt nimmer machen...“. „...die Meinungen sind da bereits fest, ja sogar die SPD auch schon einen entsprechenden Gesetzentwurf eingebracht...“. Kurzum ein rot-grünes Thema, wir können es vergessen!

Für mich war das etwas ernüchternd, dass das Geschäft doch so klischeehaft abläuft. Dann haben wir noch zwei Gespräche auf Ministeriebene geführt. Das erste fand auf einer Veranstaltung mit Erwin Huber statt, der für die Umsetzung der Verwaltungsreform in Bayern zuständig ist. Es war ein ziemlich kurzes Gespräch, seine Antwort war sinngemäß: „I hob ma denkt, wir wollen Bürokratie abbauen? Des schafft ja noch mehr Bürokratie“. Noch mehr Bürokratie, das will er nicht. Die erste Assoziation eines weiteren bayerischen Ministers war: „Da gib't dann sofort doppelte Aktenführung!“ Wir haben das Thema dann nicht weiter vertieft.

Zusammengefasst: Die Gespräche mit der Staatsregierung waren nicht durchschlagend erfolgreich.

Wir haben dann natürlich auch mit Vertretern der SPD gesprochen, mit Herrn Maget, dem SPD-Fraktionsvorsitzenden im Bayerischen Landtag und Herrn Schindler, dem Vorsitzenden des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Parlamentsfragen. Sie finden das Thema gut und unterstützen es. Im Gespräch kamen dann auf die kommunale Ebene zu sprechen, wie das denn die kommunalpolitischen Mandatsträger sehen würden. Da war die Meinung: „Ja so rot

kann doch gar kein Bürgermeister sein, dass der Informationsfreiheit will“.

Auch mit den Grünen in Bayern gab regen Austausch. Sehr aufschlussreich war die Diskussionen mit einem grünen Bürgermeister (Ja, es gibt auch grüne Bürgermeister in Bayern). Er vertritt im Kern mehr Transparenz und ist für ein Informationsfreiheitsgesetz. Aber er wusste auch genau, dass in seiner Gemeinde dann alle Nörgler auf einmal zu ihm sein Büro kommen. Zudem sei sein Archiv in einem solchen Zustand, da könne er gar niemand hineinlassen. Außerdem sei das Archiv nicht im Haus, sondern auswärts untergebracht. So müsse er bei Anfragen einen Mitarbeiter hinschicken, der finde dann das Gesuchte nicht und sei dann einen halben Tag unterwegs..... Das ist natürlich jetzt sehr persifliert dargestellt. Zudem meinte er, „Das brauchen wir nicht, dann es kann ja jeder zu mir kommen und ich sag ihm sowieso alles, was er wissen will“. Das hat mich an ein Zitat vom Gerhard Polt erinnert, das da lautet: ‚Wir brauchen keine Opposition, weil wir sind schon Demokraten‘. Zur Ehrenrettung des grünen Bürgermeisters muss ich sagen, er hat sich am Ende des Gespräches nach Abwägung der verschiedenen Argumente für Informationsfreiheit ausgesprochen und unterstützt das Thema. Aber Vorbehalte existieren bei den Betroffenen.

Mit der bayerischen FDP-Vorsitzenden Frau Leutheusser-Schnarrenberger fand auch noch ein Gespräch statt. Sie spricht sich für ein IFG aus, die bayerische FDP ist auch eher bürgerrechtsfreundlich.

Das waren die Gespräche. Dann kam der Bundestagswahlkampf dazwischen, insofern haben wir die weiteren Gespräche erst einmal auf Eis gelegt.

Welche Erkenntnisse kann man aus den Gesprächen ziehen? Zum einen, man hört wirklich immer wieder dieselben klassischen Gegenargumente. Punkt zwei ist, wenn man aber in das Thema einsteigt und ein intensives, persönliches Gespräch führt, kann man überzeugen und auch etwas bewegen. Das ist die positive Nachricht.

Ich kann so einen betroffenen Bürgermeister sehr gut verstehen. Ich bin selbst Geschäftsführer einer Organisation mit 4.000 Mitgliedern und noch ein paar Tausend Spendern, gesamt als etwa 7.000 Leute, vergleichbar mit einem kleinen bayerischen Dorf. Wir haben uns auch innerorganisatorische Demokratie und Transparenz auf die Fahnen geschrieben. Jeder kann jeden Beleg einfordern. Ja und die machen das auch. Wissen sie, wie mich das teilweise nervt? Ja ehrlich, dann fehlt wieder irgend so ein Beleg, und der Kassenprüfer schreibt mir wieder eine ewig lange Liste, was ich jetzt wieder alles zu tun habe. Fürchterlich! Dann die Nörgler, die so kurz vor Schluss daher kommen und dann auch noch groß mitreden wollen, aber nie etwas tun.... Aber das gehört alles dazu, das muss man aushalten. Letztlich ist es eine Frage des eigenen inneren Demokratieverständnisses und der eigenen Toleranz bzw. der eigenen Intoleranz. In dieser Hinsicht können wir uns alle noch wachsen.

Mit verwirklichter Transparenz hat man allerdings einen unschätzbaren Vorteil in jeder Organisation, wie auch im Staat. Transparente Strukturen schützen dich, sie schützen dich als Beamter und sie schützen dich als Mandatsträger. Wenn das die Verwaltungsleute und Politiker doch nur kapieren würden. Transparenz hilft Ihnen, mit Transparenz haben sie letztlich viel mehr Freiraum. Einem Politiker, dem man vertraut, dem lässt man viel mehr Spielraum, das ist doch klar.

Bis jetzt hat sich also noch nichts Substanzielles getan in Bayern in Richtung Informationsfreiheit. Also haben wir die Phase zwei eingeläutet: Den Aufbau eines Bündnisses (Folie wird aufgelegt). Wir haben mittlerweile zehn Organisationen im Boot. Es sind zwei Unternehmerverbände dabei, der Bund Naturschutz, der auch am UIG Interesse hat, der bayerische Journalistenverband, die Journalisten von Verdi und den Rest kennen sie so in etwa.

Für die Phase drei haben wir uns folgendes überlegt: Ein Volksbegehren auf Landesebene wollten zu diesem Zeitpunkt nicht starten, sie erinnern sich, in zwei Wochen 900.000 Unterschriften sammeln, das überlegt man gerne intensiv, ob es noch einen anderen Weg gibt. Was uns dann inspiriert hat, war der Bericht aus Schleswig-Holstein über die Erfahrungen in den ersten zwei Jahren seit der Einführung des Rechtes auf Informationsfreiheit. Die Liste lege ich

ihnen mal kurz auf. Die meisten Anfragen beziehen sich auf kommunale Themen, zwei Drittel aller Anfragen. Das fand ich wirklich interessant.

Jetzt vergleichen wir das mit den Themen, zu denen in Bayern Bürgerbegehren und Bürgerentscheide gemacht werden. Die drei häufigsten Bereiche lauten öffentliche Infrastruktur, Bauleitpläne und Verkehrsprojekte und umfassen ebenfalls zwei Drittel. Die Themen bei Bürgerbegehren und Informationsanfragen decken sich. Im Grunde ist es auch logisch, denn es sind die gleichen Themen, die den Leuten auf den Nägeln brennen: Bauen und Verkehr.

Deshalb haben wir uns überlegt, wir versuchen jetzt einmal einen Weg über die Kommunen. Dazu wollen wir dieses tolle Instrument des Bürgerentscheides nutzen. Wir haben also ein Minigesetz für Kommunen entwickelt, eine sogenannte Informationsfreiheitssatzung. Auf kommunaler Ebene kann man zwar keine Gesetze beschließen, aber Kommunen in Bayern dürfen im eigenen Wirkungsbereich Satzungen erlassen. Diesen Freiraum wollen wir nutzen. Was nicht verboten ist, ist erlaubt. Eine Gemeinde kann sich selbst auferlegen, den Bürgern Informationen zugänglich zu machen. So eine Informationsfreiheitssatzung ist sehr einfach aufgebaut. (Folie wird aufgelegt). Lesen Sie sich nur einmal die ersten drei Paragraphen durch, es ist Grunde ein verschlanktes Informationsfreiheitsgesetz für die kommunale Ebene. Man muss es so kurz machen, weil beim Bürgerentscheid das alles dann bei der Abstimmung vom Bürger gelesen werden können muss.

Wir werden jetzt zwei Wege beschreiten: Wir suchen progressive Gemeinden, die sich selbst mehr Transparenz per Gemeinderatsbeschluss geben. Zum zweiten Mal suchen wir Bürger, die ein Bürgerbegehren starten. Damit führen die Bürger selbst mehr Transparenz ein. Ein Bürgerentscheid und Gemeinderatsbeschluss sind rechtlich gesehen gleichwertig. Das ist der Weg, den wir jetzt hier ausgearbeitet haben.

Jetzt wollen Sie natürlich wissen, wie viele Gallische Widerstandsdörfer gibt es schon? Bislang noch keines! Aber bald kommen die ersten! Nach der Nordrhein-Westfalen-Wahl im Juni und dem anschließendem Bundestagswahlkampf ist unser Zeitplan aus dem

Ruder geraten. Das Thema ist erst einmal in den Hintergrund getreten, die meisten politisch aktiven Leute hatten dafür jetzt keine Zeit.

Wir fangen jetzt im Oktober wieder an und es gibt bereits drei Gemeinden, in denen ein Verfahren läuft. Eine kleine Gemeinde am Bodensee hat schon einen fraktionsübergreifenden Gemeinderatsantrag eingebracht. Nächste Woche ist Gemeinderatssitzung. Sind wir gespannt. Ein Bürgerbegehren zu initiieren, das ist allerdings deutlich schwieriger. Das Thema Transparenz ist ein Allgemeinwohl orientiertes Thema und das ist ein „Problem“. Themen, die die Menschen unmittelbar betreffen, sind leichter zu vermitteln. Das Allgemeinwohl bringt zwar jedem etwas, aber nur ‚a bisserl‘ was. Gemeinwohl lässt sich schwer organisieren, denn man braucht eine gewisse Abstraktionsfähigkeit und hohe Motivation. Die Traktorsitz-Hersteller-Branche beispielsweise, die eine spezielle Verordnung in Brüssel braucht, hat eine sehr hohe Eigenmotivation, tätig zu werden. Da entsteht unglaubliche Lobbypower. Allgemeinwohl ist schwieriger zu organisieren. Aber nichts desto Trotz haben wir jetzt eine Gemeinde am Chiemsee gefunden, die möglicherweise demnächst ein Bürgerbegehren startet. In der Gemeinde gibt es auch eine kräftige Auseinandersetzung über die Gründung einer kommunale GmbH, die große Bereiche des Gemeindehaushaltes schluckt etc. Wir denken, hier ist Umfeld, in dem das Thema Transparenz auf genügend Realität stößt.

Wir haben ja immer noch die Option selbst ein Bürgerbegehren zu starten. Es ist ja eigentlich kein Problem, man muss nur hingehen, und anfangen Unterschriften zu sammeln. In München zum Beispiel braucht man gerade einmal 30.000 Unterschriften. Das ist ja nicht so viel gell?! In der Stunde sammelt man ca. 5 Unterschriften, das ergibt 6.000 Mannstunden Infostandarbeit...

Das jetzt gerade das Bundesinformationsfreiheitsgesetz verabschiedet wurde ist natürlich ein Push für uns. Wenn es Anfang des nächsten Jahres in Kraft tritt, wird dies sicher unterstützend wirken. Das ist jetzt, in der Phase in der Gemeinden und Bürgerinitiativen sich finden, sehr hilfreich.

Eine spannende Frage für uns ist auch, ob die geplanten Bürgerbegehren rechtlich zulässig sind. Ich habe das etwas vollmundig als

Weg zu mehr Informationsfreiheit dargestellt, ob das die Verwaltungsgerichte und Landratsämter das auch so sehen, wird sich auch noch zeigen.

Was mich aber am allermeisten interessiert ist, kommt das Thema überhaupt bei den Bürgern an. Gelingt es uns dieses Thema zu vermitteln. Wollen die Leute überhaupt mehr Transparenz? Das finde ich wirklich spannend. Eine ganz tolle Vorstellung ist, wenn Informationsfreiheit per Bürgerentscheid eingeführt wird. Denn dann weiß wirklich jeder, dass es dieses Instrument auch gibt. Wir erinnern uns die Sorge von Herrn Klöpfer, dass das Instrument existiert, aber nicht genutzt wird. Wenn die Bürger es aber selber einführen, nutzen sie es auch.

Ich sehe auch die Chance, dass Verwaltung und Bürger gemeinsam hier alte Zöpfe abschneiden. Transparenz schafft Beteiligung und ist Voraussetzung für Beteiligung. Wenn Menschen sich beteiligen, haben sie Vertrauen. Dadurch entsteht ein Miteinander von Politik, Verwaltung und Bürgern. Dann kann man miteinander gestalten. Und genau das wollen wir.

Vielen Dank!

e-Governance: Some Reflections

Based on CEC Knowledge Transfer

Presentation at LDA Symposium on Freedom of Information
Potsdam 2005

Roland Traunmüller

Johannes Kepler University of Linz, Austria
Institute of Informatics in Business and Government



e-Governance in the Lineage of Developments

- Concepts on Government and IT have changed.
 - Awareness emerged three decades ago starting with the term Data Processing in Public Administration (1974).
 - This was followed by Information Systems in Public Administration (name of the resp. IFIP Working Group 8.5 founded 1990)
 - End-nineties e-Government came in usage
 - Further concepts have emerged: some replacing “e” with “m” or “k”; others such as “drop the e” as a radical view
 - Now with e-Governance a wider focus is intended.
-

The goal is Good Governance

- The expectation of citizen is living under good governance.
 - Its main traits are broadly favoured: democratisation, coherence, accountability, transparency, effectiveness.
 - A first consequence is that above ideals have to be mirrored in the way Government is built.
 - Further ICT has to support governance in the broad.
-

Good Governance Calls for Good Government

- Thus Government per se has to be set in a broader frame.
 - The idea of good governance leads to good Government with four key marks:
 - Citizen-centric in attitude
 - Cooperative in nature
 - Seamless and joined up seen from the clients
 - Multilevel and polycentric in composition
 - Governance needs e-Government as a means
 - But e-Government is a construction site we live in.
-

Governance - a Broader Focus

- This development shows that a broader focus is necessary.
 - Now, e-Governance is such a broader focus.
 - Grossly, governance can be seen covering three zones.
 - Inner: The machinery of government – the administration
 - Middle: The policy cycle
 - Outer: The shifting balance of public and private; also the role of new actors (intermediaries, NGOs) and new means (PPPs)
-

The Policy Cycle

- The whole policy cycle is regarded: agenda setting, policy analysis, formulation, implementation and evaluation.
 - So governance takes a broader view on modernisation of administrations including their environment as well.
 - There is also an ideological component according to Lenk. One is a co-evolution of public governance and e-Transformation another the stimulation by the corporate governance discussion.
 - In some way ideas from the Sixties are recalled (e.g. political cybernetics with Luhmann etc).
 - There is an actual interest on policy spurred by rankings.
-

e-Participation and e-Voting

- Taking governance serious leads to e-Democracy. It intends to improve democratic decision making by stressing citizen participation.
 - Also public information (often via client self-service) has become increasingly common in the public sector and has made information available.
 - This leads to more insights into how government works (and fosters transparency).
-

cntd.

- Democratic processes improving the interaction between individuals and organizations are evolving. e-Participation means assisting democratic deliberation with IT.
 - Multiform are technical ways: establishing mailing lists, building fora, blogging, videoconferences, etc.
 - There are also numerous projects on e-Voting – yet restricted mainly to bodies of a lesser sensitivity (student association, working groups etc)
-

Intrinsic Features Slow Progress

- The goal structure has an extraordinary complexity.
 - Public agencies are not spurred by competition; on the other hand they have to serve everybody.
 - Legal norms are dominant; consensus building and negotiation are supplementary mode of work:
 - A high fragmentation of the Public Sector. In contrary to the private field a big number of actors gets involved.
 - Administrative culture and historically grown structures may impede change.
 - Inertial forces are reinforced by bureaucratic attitudes.
-

Remarkable CEC Projects: G2C

- First to name the Czech portal for citizens – PAP – giving citizens information and advice.
 - As a successful service provision the Slovenian eTax system eDavki may be listed.
 - Managing living expenses by the city of Rijeka where unified bill of services are created.
 - For G2C as feedback is another concern. A particular system is citizens judging e-Government in Hungary. The eGAMES project is in essence a particular dialogue panel (means: comments, giving scores, guiding dialogue)
-

Remarkable CEC Projects: G2B and G2G

- Especially in G2B solutions the new membership countries show several projects that have earned respect. For projects, where legacy were turning into overall systems the Polish customs service is an example.
 - For G2G has an outstanding example in handling EU legislation in Poland. The EWD-project solves the task of getting proper input to EU documents in preparation (the task is time-critical as needing involvement of several ministerial department and as needing response back to Brussels within one (!) week.)
-

Strategies

- First conclusions drawn concerns *priorities*, which in CEC are often more directed toward tangible goods (cf. eStrategies, Sept. 05).
The Answer: *Develop Visions*.
 - Another conclusion concerns *deep breath* at the political level. All too often political leaders long for visible results within their periods of office.
 - Our advice is that IT spending should be treated as an *investment*, since e-Government requires a level of certainty with regard to future funding.
 - Request goes for strong, dedicated and informed *leadership*. The implementation of e-Government requires *long-term commitments!*
-

Planning Process

- Complaints say that *planning objectives* do not meet actual social and economic demands.
 - A proper *strategic framework* together with a well-defined and realistic set of goals and criteria.
 - As remedy some advice for planning:
 - Go for *public-private partnerships!*
 - Seek more *mentoring* (cf. Alcatel Transfer conference: e.g. Stuttgart – Sankt Petersburg)
 - Bring in NGOs as an essential help!
-

Participation and Privacy

- General complaints touch a low awareness of *privacy concerns* and a low interest in *e-Participation*.
 - In some National Action Plans (e.g. *e-Russia*) there are notions concerning usage of ICT in democratic deliberation, yet priority is usage of ICT for more efficiency.
 - An interest on the subject of participation has been formulated by initiatives on the development of the *Information Society*.
-

Change Management

- Many experiences touch *change management*. Observations spot deficiencies in *institutional cooperation*.
 - Monitions concerning *lack of leadership* are often. Better qualified managers are asked (thinking in priorities, aware-ness for innovation, interest in exchange of ideas etc.)
 - Respective *claims* as list: vague cooperation agreements, insufficient allocation of budgets, work packages and milestones not well define, low levels of commitment.
 - In recalling the *list of grievances* an inadequate project management is quite often named.
 - Appropriate *mind sets and project-discipline* (sticking to tough demands of deliverables and schedules) are sought.
-

Remarks on Lacking Standards

- *Lack of standards* as hindrance is common.
 - *Deficiencies* become evident in multiple forms: in defining standards, in changing regulations, in deploying standards.
 - The situation in the Eastern European countries is not much differing from other European countries.
 - Standards start with the *proper mind set*; public authorities have to see a priority.
-

Remarks on Administrative Culture

- Generally *administrative culture* is an underrated factor.
 - Some observations concern the *cooperation climate*: a basic loyalty between agencies and also between agencies enterprises is required; such mutual relationships have to be cultivated carefully.
 - *Negative attitudes* must be overcome: e.g. widespread fear of change, risk avoidance, egotistic behaviour of shielding information, bureaucratic compartment.
 - Lacking concern on *Human resources* is one complaint. A qualification initiative for staff is urgently demanded.
 - Public employees need a *better understanding* on their partnership in the change process.
-

Knowledge Transfer: Issue

- Knowledge exchange mainly in the context of peers
 - This has been extensively covered by conventional Knowledge Management in past years
 - Now a new issue arises: Knowledge transfer in the context of mentoring/teaching relationships
 - Starting point: At the moment we have a paradox: Numerous events and a huge collections of good/best practice, yet an insufficient usage
 - The framing conditions and transfer mechanisms have to be studied
-

Knowledge Transfer: Framing Conditions

- Information Sources
 - Stakeholders and actors
 - Cooperation Situation
 - Structures and Resources
 - Funding
 - Technology
 - Cultural Environment
 - Strategies
 - Change Management
-

Knowledge Transfer: Mechanisms

- General conferences and special transfer events
 - Focussed seminars on particular subjects
 - Best practice collections
 - Best practice competitions
 - Transfer conferences
 - Mentoring mechanisms
 - Twinning projects
-

Knowledge Transfer: Examples

Conferences

- Conferences such as the annual EGOV conference on R&D in e-Government: <http://www.iwv.jku.at/>
 - Best practice competitions: European eGovernment Awards, 2003 (Como) and 2005 (Manchester), www.e-europeawards.org
 - UNESCO-IFIP World Information Technology Forum: WITFOR 2003 (Vilnius) and 2005 (Gaborone) <http://www.witfor.org.bw/>
-

cntd.

- Special Conference Eastern Europe eGOV Days, 2004 and 2005 in Budapest, 2006 in Prague:
<http://www.iwv.jku.at/>
 - Transferkonferenzen in St. Petersburg der Alcatel SEL
Stiftung für Kommunikationsforschung.
 - Seville 2004: Workshop of the EU Joint Research Centre in Seville on e-Government in the EU in the next decade.
-

Dr. Manfred Redelfs
Netzwerk Recherche e.V.

Für eine Vitalisierung der Pressefreiheit – gegen Informationsblockaden

Sehr geehrte Damen und Herren,

mein Verband, die Journalistenorganisation Netzwerk Recherche, hat im Frühjahr 2004 eine Methode der Öffentlichkeitsarbeit gewählt, die für Journalisten sehr ungewöhnlich ist: Wir haben einen eigenen Gesetzentwurf für ein Informationsfreiheitsgesetz präsentiert, ausgearbeitet von einem Fachanwalt und inhaltlich abgestimmt mit unseren Kooperationspartnern von zwei anderen Journalistenverbänden, von der Anti-Korruptions-NGO Transparency International und der Bürgerrechtsorganisation Humanistische Union. Diesen Gesetzentwurf samt Begründung haben wir an Bundestagspräsident Thierse übergeben und an alle Bundestagsabgeordneten verschickt, um die lange Zeit festgefahrene Debatte über ein solches Transparenzgesetz wieder zu beleben. Zeitgleich startete eine Online-Unterschriftensammlung für ein Informationsfreiheitsgesetz und eine Plakatkampagne an Bushaltestellen in Berlin. Das war gewissermaßen ein Akt demokratischer Notwehr. Das Vorgehen unterstreicht einerseits, wie wichtig uns das Thema ist und es zeigt zum anderen, wie sehr die parlamentarische Arbeit am Informationsfreiheitsgesetz auch des Drucks von außen bedurfte, also einer energischen Nachfrage aus der viel zitierten Zivilgesellschaft.

Dass gerade Journalisten für eine solche Transparenzregelung streiten, mag zunächst überraschen, weil diese Berufsgruppe bereits Sonderrechte genießt: Sie können, im Gegensatz zu den Bürgern, schon seit Jahrzehnten auf einen Auskunftsanspruch gegenüber Behörden zurückgreifen. Er ist in den Landespressegesetzen geregelt und beruht auf der besonderen Funktion, die die Presse als Faktor der Meinungsbildung und auch der öffentlichen Kontrolle wahrnimmt. Ohne diesen Anspruch wären die Medien gar nicht in der Lage, ihren Informationsauftrag zu erfüllen, der für das Funktionieren eines demokratischen Rechtsstaats nötig ist. Artikel 5 des

Grundgesetzes, wonach jeder das Recht hat, sich aus allgemein zugänglichen Quellen zu unterrichten, gewinnt erst dadurch an Substanz, dass die Presse die Möglichkeit hat, sich Einblick in Sachverhalte zu verschaffen, die auch das **Innere der Verwaltung** betreffen. So entsteht mit den Zeitungen, Zeitschriften und den elektronischen Medien überhaupt erst ein großer Teil der sogenannten „allgemein zugänglichen Quellen“, von denen das Grundgesetz spricht.

Trotz dieser Sonderrechte ist das Informationsfreiheitsgesetz für Journalisten wichtig. Sieben Gründe dafür möchte ich im Folgenden darlegen. Mein **erster Punkt** betrifft die **Art des Informationszugangs**: Der Auskunftsanspruch nach den Landespressegesetzen überlässt es der Behörde, wie sie ihre Verpflichtung erfüllt. Als Journalist muss man sich deshalb im Regelfall mit der Auskunft der Pressestelle zufrieden geben – und die kann bestimmen, wie detailliert und in welcher Form sie auf eine Journalistenanfrage reagiert.

Die Rechtslage nach dem IFG geht an dieser Stelle weiter: Dort bleibt es grundsätzlich dem Antragsteller überlassen, die Form des Informationszugangs zu definieren, also festzulegen, ob eine schnelle mündliche Auskunft am Telefon gewünscht wird, eine schriftliche Antwort, die Zusendung von Unterlagen in kopierter oder in elektronischer Form oder etwa eine Akteneinsicht im Amt. Für recherchierende Journalisten macht gerade dieser letzte Punkt einen erheblichen qualitativen Unterschied: Es kann schließlich sehr gut sein, dass man bei der Akteneinsicht Dinge erfährt, die die Pressestelle nicht mitgeteilt hätte. Außerdem ermöglicht die Akteneinsicht eine Detailtiefe und Detailgenauigkeit, die durch mündliche Auskünfte nicht zu erreichen ist.

Ein Beispiel aus der Anwendung des Umweltinformationsgesetzes mag diesen Punkt verdeutlichen: Eine Bürgerinitiative bei Hannover wehrte sich gegen den Bau einer Giftmüllverbrennungsanlage. Bei einer Akteneinsicht fanden die Bürger heraus, dass der Anlagebetreiber zwei Millionen Euro Förderung aus dem Landesökofonds erhalten hatte und noch mal die gleich Summe von der Bundesstiftung Umwelt. Diese Zuschüsse waren geflossen, obwohl das angewandte Verbrennungsverfahren absolut konventionell war. Mit diesen Informationen erhoben die Kritiker Beschwerde bei der EU-

Wettbewerbskommission in Brüssel. Tatsächlich wurde entschieden, dass die Gelder zurückgezahlt werden müssen, da die betreffende Müllverbrennungsanlage keine ökologische Förderungswürdigkeit besitze und die Gelder aus dem Ökofonds eigentlich für ganz andere Projekte bestimmt seien, also zweckentfremdet worden waren. Eine solche Recherche, die hier von einer Bürgerinitiative gemacht wurde, wäre natürlich auch für Journalisten interessant gewesen – und möglicherweise ein schönes Projekt, um sich für den Wächterpreis der deutschen Tagespresse zu bewerben. Ohne Akteneinsicht wäre die entscheidende Information aber niemals herausgekommen.

Ein anderes Beispiel für völlig neue Recherche-Möglichkeiten war im Frühjahr Gegenstand eines Gerichtsverfahrens in Berlin: Dort hatte ein Journalist unter Berufung auf das Informationsfreiheitsgesetz des Landes Einsicht in den Terminkalender von Bürgermeister Wowereit begehrt – und zwar nur, soweit es sich um rein dienstliche Angelegenheiten handelte. Warum kann das wichtig sein, mögen Sie fragen? Wowereit sah sich im vorigen Jahr der Kritik ausgesetzt, zu viel Zeit auf bloße Repräsentation und aufwändige Reisen zu verwenden und zu wenig für die Sacharbeit. Im Übrigen ging es auch um einen Testfall, wie weit das Berliner IFG reicht. Der Berliner Informationsfreiheitsbeauftragte kam zu dem Ergebnis, dass dieser Rechtsanspruch auf Einsicht in die dienstlichen Termine besteht. Das Verwaltungsgericht entschied in erster Instanz dagegen, weil der Richter der Meinung war, der Terminkalender des Bürgermeisters falle nicht unter den Aktenbegriff. Diese Frage geht nun in die nächste Instanz.

In anderen Ländern ist sie nach den dortigen Informationsfreiheitsgesetzen übrigens schon entschieden. Der Berliner Antragsteller hatte sich nämlich an einer Recherche der New York Times orientiert. Die führende amerikanische Zeitung wollte herausfinden, was denn dran sei an der Kritik, der Präsidentschaftskandidat Bush pflege einen eher lockeren Arbeitsstil. Zu diesem Zweck beantragte die Zeitung unter Berufung auf den *Freedom of Information Act*, den es in den USA bereits seit vierzig Jahren gibt, Einsicht in den Tischkalender, der für Bush in seiner Zeit als Gouverneur in Texas geführt wurde. Das Blatt kam zu dem Schluss, dass Bush seine Arbeit im Regelfall gegen 9 Uhr morgens aufnahm, mittags zwei Stunden

Pause machte, um genügend Zeit zum Joggen zu haben, und letzte Besprechungen gegen 17 Uhr ansetzte. Wie man das bewertet, ist natürlich eine zweite Sache: Es mag durchaus Wähler geben, die es gut finden, wenn ein führender Politiker sich gerade nicht als Aktenfresser betätigt, sondern sich auf die großen Leitlinien konzentriert. Entscheidend ist vielmehr, dass solche Informationen in den USA wirklich zugänglich sind und damit der journalistischen Recherche eine völlig neue Qualität verleihen.

Ich will dabei die hier anwesenden Politiker keineswegs mit Beispielen erschrecken, die wie der Terminkalender von Wowereit einen gewissen exotischen Reiz haben. Bei der Mehrzahl der Recherchen geht es – wie übrigens auch bei den Bürgeranfragen in den Ländern mit IFG – um völlig naheliegende und öffentlich höchst relevante Dinge: So wurde vor eineinhalb Jahren in Deutschland erregt diskutiert, wie wohl die Schadensersatzleistungen wegen der Verschiebung der LKW-Maut geregelt seien. Zunächst sollten nicht einmal die Abgeordneten des Deutschen Bundestages Einsicht in das Vertragswerk bekommen. Hier wäre ein Informationsfreiheitsgesetz sehr hilfreich gewesen, damit jeder Bürger, aber natürlich auch jeder Journalist, nachprüfen kann, wie gut denn die öffentliche Hand, an die er seine Steuern zahlt, in dieser Angelegenheit mit einem privaten Firmenkonsortium verhandelt hat. Schützenswerte Teile, in diesem Fall die technischen Details des Toll Collect-Systems, könnten selbstverständlich abgetrennt werden und der Öffentlichkeit entzogen bleiben – aber bei diesem konkreten Beispiel interessierte sich auch niemand von der Presse für das technische System, sondern für die Einnahmeausfälle der öffentlichen Hand in Milliardenhöhe.

Ein **zweiter Punkt**, warum das Informationsfreiheitsgesetz dem Journalismus nützt, hat zu tun mit dem Datenschutz. Immer wieder machen Journalisten im Umgang mit Behörden die Erfahrung, dass der Datenschutz als Begründung für eine Informationsverweigerung genannt wird. Das mag in einigen Fällen berechtigt sein. In manchen ist es aber ein vorgeschobenes Argument einer Behörde, die froh ist, einen guten und jedermann einsichtigen Grund gefunden zu haben, auf eine lästige Presseanfrage nicht antworten zu müssen. Nach dem Presserecht ist die Recherche im Regelfall zuende, wenn das Argument des Datenschutzes ins Spiel kommt. Anders beim

IFG: Dort ist verpflichtend geregelt, dass die Betroffenen gefragt werden müssen, ob sie mit der Weitergabe ihrer Daten einverstanden sind oder nicht. Es sind aber ja viele Fälle denkbar, in denen die Betroffenen sehr wohl ein Interesse daran haben, dass ihrem Fall von Journalisten nachgegangen wird. Denken Sie z.B. daran, dass es vielleicht Gerüchte gibt über Strahlenschäden unter Beschäftigten eines Atomkraftwerks. Man kann in diesem Fall davon ausgehen, dass das Bundesamt für Strahlenschutz als zuständige Bundesbehörde viele Informationen vorliegen hat, auch über Betroffene. Die Patientendaten genießen selbstverständlich einen hohen Schutz. Aber es ist sehr gut vorstellbar, dass die Patienten oder deren Familien, wenn man sie denn fragt, sehr gerne mit einem Journalisten zusammenarbeiten, der einem Problem nachgeht, das sie auch persönlich betrifft. Der Vorteil des IFG ist hier also die Konsultationspflicht, die die Behörden gegenüber den Betroffenen haben.

Ein **dritter Grund**, warum das IFG für Journalisten von Vorteil ist, liegt in den besonderen Schwierigkeiten, wenn einem Korruptionsverdacht nachgegangen werden soll. Hier kann unter Umständen eine verdeckte Recherche notwendig werden, sofern sie denn ethisch gerechtfertigt ist. Der deutsche Presserat nennt für diesen Ausnahmefall zwei Voraussetzungen: Die gesuchte Information muss von erheblicher öffentlicher Bedeutung sein und sie darf nicht auf anderem, ethisch weniger problematischem Weg genauso erfolgversprechend zu beschaffen sein. Im Umgang mit Behörden gibt es dabei allerdings das Problem, dass der Auskunftsanspruch ja nur besteht, wenn sich der Fragende als Journalist legitimiert. Fragt der „Spiegel“ an, weil er einem Anfangsverdacht nachgeht, schrillen bei der Behörde naturgemäß alle Alarmglocken. Das IFG ermöglicht es dem recherchierenden Journalisten nun, seine Anfrage als Privatperson zu stellen und damit weniger Aufsehen zu erregen. Denken Sie in diesem Zusammenhang etwa an den Korruptionsskandal um die Müllverbrennungsanlage in Köln: Schon in der Planungsphase lagen Gutachten vor, diese Anlage sei viel zu groß dimensioniert und im Endeffekt für die Kommune viel zu teuer. Doch diese Gutachten sind damals nicht öffentlich geworden, sondern erst, als der Skandal aufflog. Wären die kritischen Stimmen der Sachverständigen früher publik geworden, hätte die Stadt Köln einige Millionen Euro sparen können.

Der **vierte Vorteil des IFG**, den ich hier hervorheben möchte, ist die Möglichkeit, Informationen auch in Form von elektronischen Daten zu erhalten. Welches Erkenntnispotenzial darin liegt, sei durch einen Blick ins Ausland illustriert: In Dänemark ist es einer Journalistenvereinigung gelungen, über eine Anfrage nach dem dortigen Informationsfreiheitsgesetz alle Daten zur Agrarförderung aus den Jahren 2002 und 2003 zu bekommen. Über eine Suchmaschine, die das Dänische Radio auf seiner Homepage eingerichtet hat, kann nun jeder online in einer Datenbank recherchieren, wie die EU-Agrarsubventionen für Dänemark in Höhe von 1,3 Milliarden Euro im Jahr verteilt werden, runtergebrochen bis auf die Namen der Empfänger. Solche Datenaufbereitungen sind natürlich besonders interessant, wenn es um mögliche Interessenverquickungen geht, wenn also überprüft werden soll, ob politische Befürworter einer bestimmten Förderpolitik davon als Privatpersonen einen wirtschaftlichen Vorteil hätten. In Deutschland ist die Freigabe personenbezogener Daten nicht denkbar, so dass die Recherche sich also nicht eins zu eins übertragen lässt. Aber es ist zu prüfen, ob nicht große Agrargesellschaften, die als GmbH organisiert sind, sehr wohl unter den Auskunftsanspruch fallen. Eine Brüsseler Journalistin hat mit dieser Einschränkung soeben Auskunftsanträge auch in Deutschland gestellt, und ich bin gespannt, wie hier entschieden wird.

Die Verknüpfung und Analyse großer Datenmengen der Verwaltung durch Journalisten ist in den USA bereits seit vielen Jahren Gegenstand des sogenannten *Computer-Assisted Reporting*. Damit lassen sich hochinteressante Erkenntnisse gewinnen. Die Redaktion einer Lokalzeitung in St. Louis fand beim Abgleich des Wählerverzeichnisses mit dem städtischen Sterberegister z.B. heraus, dass es massiven Wahlbetrug in der Kommune gab, denn ausgechnet die Verstorbenen erwiesen sich dort als besonders eifrige Wähler.

Mein **fünfter Punkt** bezieht sich auf den großen Vorteil, den Journalisten daraus ziehen können, dass engagierte Bürger oder Verbände mit Hilfe des IFG gleichsam als Trüffelschweine der Journalisten tätig werden können – mit anderen Worten, sie graben so manches aus, was auch eine breitere Öffentlichkeit interessiert und was von Journalisten aufgegriffen werden kann. In Eckernförde in Schleswig-Holstein hat sich ein Bürger unter Berufung auf das dor-

tige IFG nach der Privatisierung der Stadtwerke erkundigt und möchte Einsicht nehmen in das Wertgutachten, das vor dem Verkauf der Stadtwerke erstellt worden ist. Das Erkenntnisinteresse ist klar: Hat die Kommune vielleicht unter Wert verkauft – mit der Folge, dass ein Loch in den öffentlichen Kassen durch neue Abgaben ausgeglichen werden muss? Ein solches Thema ist für die gesamte Stadt interessant. Journalisten sollten sich deshalb mit den Informationen auseinandersetzen, die die Bürger mit Hilfe des IFG gewinnen.

Auch aus dem Ausland ist bekannt, dass es häufig Bürger sind, die interessante Dinge aufdecken, die dann in einem zweiten Schritt von den Medien vertieft werden. Erinnerung sei hier an die Fotos von den Särgen toter amerikanischer Soldaten, die aus dem Irak zurück in die Vereinigten Staaten geflogen wurden. Die Bush-Regierung wollte nicht, dass die amerikanischen Opfer des Irak-Krieges visuell fassbar werden und damit in das Bewusstsein der Öffentlichkeit dringen. Als ein Internet-Aktivist eine Anfrage nach dem *Freedom of Information Act* an die *Dover Air Force Base* gerichtet hat und nach Fotos fragte – ohne überhaupt zu wissen, ob es sie gibt - bekam er zu seiner eigenen Überraschung etliche Bilder zugeschickt. Er hat sie auf seine Internet-Seite gestellt und am nächsten Tag haben die *New York Times* und andere große Zeitungen diese Fotos nachgedruckt.

Journalisten haben deshalb ein Interesse an einem Informationsfreiheitsgesetz selbst wenn sie nicht gerade zu den eifrigsten Antragstellern gehören, wie an dieser Stelle auch eingeräumt werden muss: Bisher nutzen Journalisten das Umweltinformationsgesetz und die Landesinformationsfreiheitsgesetze nur wenig, weil sie den bürokratischen Aufwand und die für den tagesaktuellen Journalismus zu langen Antwortfristen scheuen. Viele kennen sicherlich auch die Bestimmungen nicht. Die Berufsgruppe der Journalisten spiegelt damit das Problem, vor dem die Informationszugangsrechte in Deutschland generell stehen – dass nämlich ausgerechnet diese Transparenzgesetze für den Durchschnitt der Bevölkerung noch immer ein gut gehütetes Geheimnis sind. Beim Netzwerk Recherche arbeiten wir daran, dieses Rechercheinstrument bekannter zu machen, denn gerade für die hintergründigen Geschichten, die nicht an eine bestimmte Deadline gebunden sind, kann es sehr hilfreich

sein. Diese Perspektive ergibt sich auch durch den Vergleich mit anderen Ländern: In den USA hat eine Pressedatenbankauswertung der *George Washington University* ergeben, dass von Mitte 2003 bis Mitte 2004 rund 4.000 Berichte amerikanischer Zeitungen auf Informationen nach dem *Freedom of Information Act* zurückgingen. Selbst wenn man Mehrfachnennungen in Rechnung stellt, spricht dies für die Bedeutung des Transparenzgesetzes für die journalistische Arbeit in den USA.

Der **sechste Grund**, warum ein Informationsfreiheitsgesetz für Journalisten Vorteile bringt, hat mit der Schwierigkeit zu tun, den Auskunftsanspruch nach dem Landespressegesetz durchzusetzen. Dafür muss man die Verwaltungsgerichte bemühen. Dieser Weg dauert nicht nur sehr lange, gerade freie Journalisten, die nicht auf die Rechtsabteilung eines Verlages zurückgreifen können, schrecken schon aus Kostengründen vor diesem Schritt zurück. Das Informationsfreiheitsgesetz bietet hier mit der Mittlerfunktion durch die Informationsfreiheitsbeauftragten die Chance zu unkomplizierteren, für die Antragsteller kostenfreien und schnelleren Lösungen. Hinzu kommt, dass manche abblockende Behörde sich vielleicht eher zur Kooperation bewegen lässt, wenn sie von einer anderen Behörde, also auf gleicher Ebene, kontaktiert und auf die Rechtslage hingewiesen wird.

Abschließend möchte ich als **siebtes und grundsätzliches Argument für das Informationsfreiheitsgesetz** noch auf einen übergreifenden Aspekt verweisen, der den Journalisten nutzt: Bisher ist es so, dass der Grundsatz des „Amtsgeheimnisses“ zwangsläufig die Denkweise der Verwaltung prägt. Wenn dieses Prinzip durch den Grundsatz der Öffentlichkeit abgelöst wird, dann kann man die begründete Hoffnung haben, dass es mittelfristig zu einer entsprechenden Klimaveränderung in den Behörden kommt. Die Erfahrung in anderen Ländern mit Informationsfreiheit zeigt nämlich, dass die selbstverständliche Transparenz auch dann gepflegt wird, wenn sie nicht formalrechtlich bis ins Kleinste zwingend vorgeschrieben wurde - einfach weil die Verwaltung ein Selbstbild entwickelt, bei dem sie sich verstärkt als Dialogpartner und Dienstleister der Bürger begreift. Dieses Klima der Transparenz nutzt nicht nur den Journalisten bei der Recherche und den Bürgern bei der Wahrnehmung ihrer

Rechte, es kommt auch den Behörden selbst zugute, denn es erhöht letztlich die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen.

Das Informationsfreiheitsgesetz ist deshalb aus vielerlei Gründen überfällig:

- Es fördert die demokratische Teilhabe der Bürger in einer modernen Demokratie.
- Es ist ein wirksames Mittel der Korruptionsprävention.
- Es kann von einer cleveren Verwaltung zu einem Modernisierungsschub sowie zu einer Vertrauensstärkung genutzt werden.
- Und – last but not least: Es stärkt einen aufklärerischen, informationsbetonten Journalismus.

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

**ACCESS TO INFORMATION IN UKRAINE:
CURRENT SITUATION AND FUTURE
PERSPECTIVES**

Maryana Demkova,
Project Manager on Information Law
Centre for Political and Legal reforms,

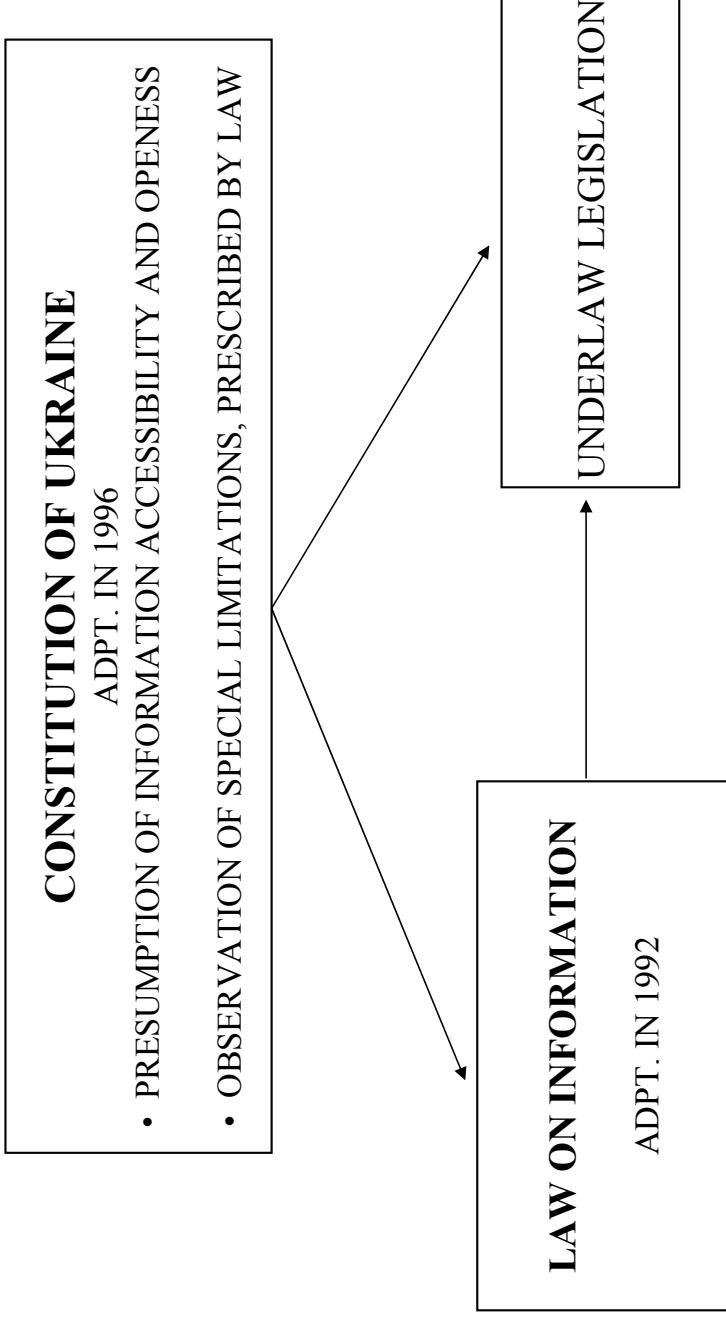
GENERAL ACCESS TO INFORMATION PRINCIPLES

- **MAXIMUM DISCLOSURE**
- **OBLIGATION TO PUBLISH**
- **PROMOTION OF OPEN GOVERNMENT**
- **LIMITED SCOPE OF EXCEPTIONS**
- **PROCESSES TO FACILITATE ACCESS**
- **COSTS**
- **OPEN MEETINGS**
- **DISCLOSURE TAKES PRECEDENCE**
- **PROTECTION FOR WHISTLEBLOWERS**

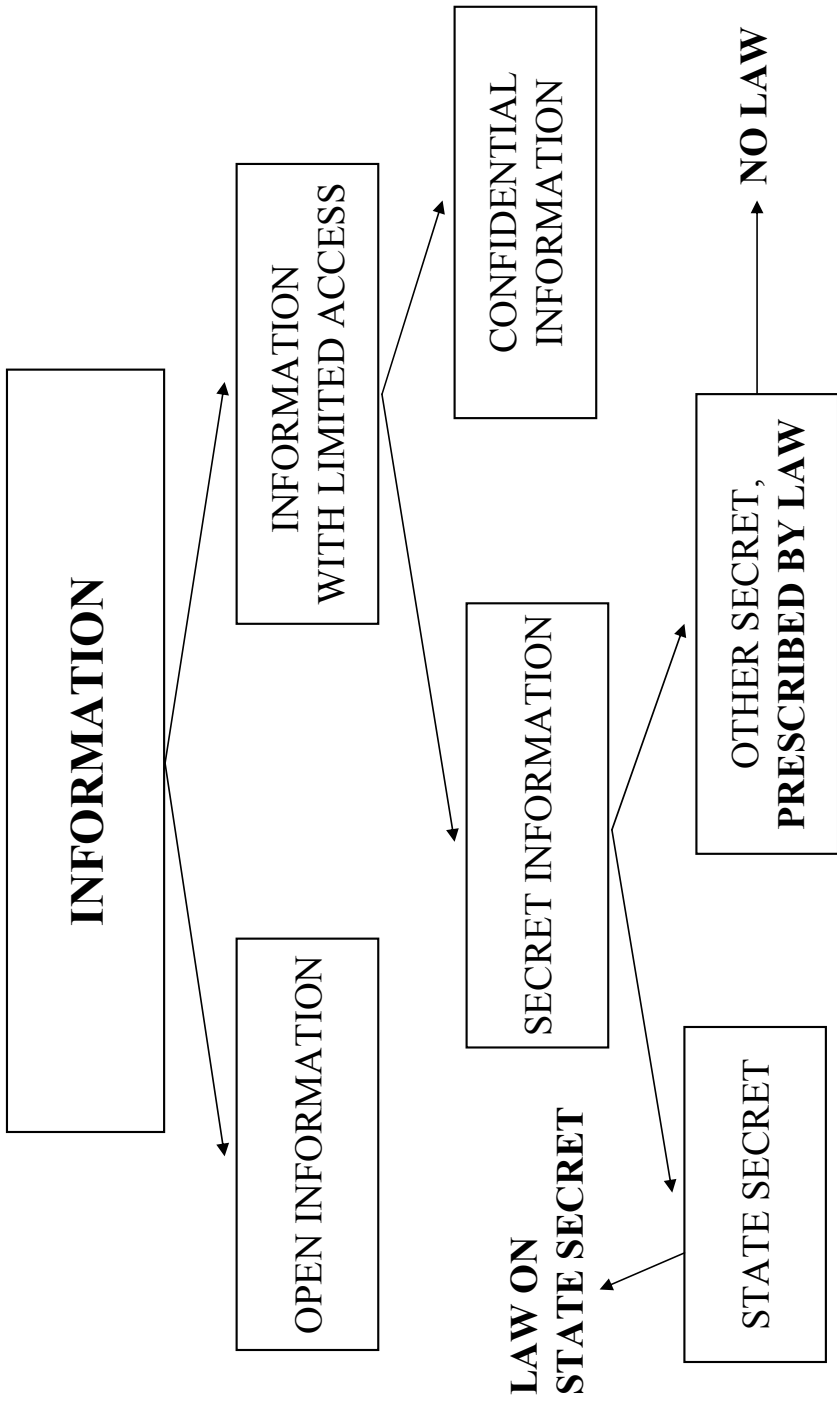
CURRENT SITUATION IN UKRAINE

- EXISTING AND ILLEGAL ESTABLISHING OF LIMITED ACCESS TO INFORMATION STAMPS (“NOT TO BE PUBLISHED”, “NOT FOR PRINTING”, “FOR OFFICE USE ONLY”);
- CHAOTIC DEVELOPMENT OF THE INFORMATION LEGISLATION DEALING WITH HUGE OF LEGAL ACTS ON INFORMATION OF DIFFERENT LEVELS THAT CONTRADICT EACH OTHER;
- DISORDER OF TERMINOLOGY OF THE INFORMATIO LEGISLATION LEADING TO DIFFERENT APPLICATION OF LEGAL RULES IN FACT;
- IMPROPER DISCLOSURE OF INFORMATION BY PUBLIC AUTHORITIES ABOUT THEIR ACTIVITY;
- LACK OF EFFECTIVE MECHANISMS, SPECIAL INSTITUTIONS RESPONSIBLE FOR PROTECTION OF ACCESS TO INFORMATION RIGHTS

LEGAL REGULATIONS



LAW ON INFORMATION



CONCLUSIONS

- INFORMATION WITH LIMITED ACCESS MUST BE PRESCRIBED ONLY BY LAW, NOT BY SECONDARY LEGISLATION
- ESTABLISHMENT OF LIMITED ACCESS TO INFORMATION STAMPS (“NOT TO BE PUBLISHED”, “NOT FOR PRINTING”, “FOR OFFICE USE ONLY”) IS ARBITRARY AND ILLEGALLY;
- CONFIDENTIAL INFORMATION IS CONSIDERED TO BE IN POSSESSION OF PRIVATE PERSONS, NOT PUBLIC AUTHORITIES;
- LEGISLATION ON INFORMATION MUST BE RENEWED BY ADOPTION OF EFFECTIVE LAW ON ACCESS TO INFORMATION

PERSPECTIVES

**DRAFT LAW ON
ACCESS TO INFORMATION**

LAW ON ACCESS TO INFORMATION

- **CLEARLY DEFINES INFORMATION WITH LIMITED ACCESS AND PURPOSE OF SUCH LIMITATION;**
- **FIXES OBLIGATION FOR PUBLIC AUTHORITIES TO ORGANIZE THE INFORMATION REGISTERS;**
- **PROVIDES PROTECTION OF WHISTLEBLOWERS;**
- **ESTABLISHES OF SPECIAL INSTITUTIONS ON PROTECTION OF RIGHT TO ACCESS TO INFORMATION;**
- **PROVIDES PROCEDURE TO APPEAL REFUSALS TO PROVIDE CERTAIN INFORMATION BY AUTHORITIES**

Nataša Pirc Musar

Commissioner for Access to Public Information of the Republic of Slovenia

The Implementation of the FOIA and the Public Interest Test within the Slovenian Law System: New Principles of the Amended Act on Access to Public Information

1. Introduction

Two and a half years after passing the first Act on the access to public information (hereinafter: ZDIJZ) in Slovenian history, we have with passing of the amending Act in the National Assembly on June 15th, 2005 attained the first amendments to this extremely important act, administering access to public information as one of the fundamental human rights. This area is undoubtedly one of the most important in the public sector, particularly because the spirit of the law changes the thinking of the public sector employees and is clearly oriented towards transparency and openness of functioning of all bodies in the broadest segment of the public sector. The amending Act of ZDIJZ presents quite a few new concepts establishing Slovenia even higher on the international scale of country transparency. The promulgation of the original ZDIJZ itself placed Slovenia among the 50 countries, which passed such an Act at all¹. Even though Slovenia was one of the last European countries to pass it, the situation in every day life proved, in contrast with quite a few, especially Balkan countries, that Slovenian public sector did not accept this novelty with too much opposition or rejection.

Two years of active implementation of the Act showed that the time has already come to do away with a few of its deficiencies. The law-maker's conservative approach with the original ZDIJZ was of course understandable, though even then both many of the creators of the law as well as members of parliament realized that changes will soon

¹ <http://www.freedominfo.org/survey.htm>

ensue. They are here, and can be summarized into three most important points:

1. The new ZDIJZ introduces a public interest test,
2. The Directive on reuse of public sector information (2003/98/EC) obliges Slovenia to implement its guidelines in its legislation until July 1st, 2005,
3. Commissioner for access to public information will, due to the incorporation of jurisdiction over the Personal Data Protection Act, be transformed into "Information Commissioner".

2. Public Interest Test

Public interest test is the highest form of judging the access to public information available to a particular country. It is said that public interest test lies at the very core of the Act on access to public information. Due to its extremely loose definition (which practically doesn't exist), many countries avoid it, claiming it could allow for a too broad maneuvering space in opening what should remain closed. It is evaded particularly by those countries that have interest for their citizens not to learn about the mistakes of its public sector, but foremost by the countries ruled by authoritarian regimes, which for obvious reasons detest all and any control. These are especially those most autocratic countries with the world's highest corruption levels, many of which even without an Act on access to public information altogether. They are Belarus, Russia, China, Iraq, Iran, Chad, Algiers, Angola, Morocco, Tunis, Congo, Azerbaijan, Ukraine, Ivory coast, Kenya...² The evolution of law on public information showed that it is not easy to write down a precise definition of the test and moreover that the test changes over time. Though, it remains a fact that this exact test can reveal even the most hidden faults and irregularities taking place in the public sector. The evolution also showed that there should be no absolute exceptions. In any case it is important that public interest test

² <http://www.privacyinternational.org/issues/foia/foia-laws.jpg>

represents an exception of an exception and at that only when it could be used to disclose information pertinent for a broad public debate and comprehension of a subject important for general public.

What is the public interest test then? In short it is a type of weighing test (a so called balance test) with which an appointed official, the Commissioner as the body of appeal, as well as courts during an administrative proceeding, weigh whether the public's right to know should take precedence over another right or exception based on ZDIJZ (such as protected personal data, tax secrets, business secrets, classified data) even when the disclosure would cause harm. The British Information Commissioner has argued that the public interest test reveals matters that are in the public interest, but not those that merely interest the public. Personally I could not concur more with such a definition. It is interesting that Britain passed its Act on access to public information in January 2000 already, though the *vacatio legis* period (the time between passing and entry into force of an Act) lasted for five years. The British authorities had therefore had ample time to prepare themselves for its implementation. As early as 2001 the British decided to attach Access to information to an Independent Government body for personal data protection. The Information Commissioner published its first guidelines on how to execute the public interest test even before the entry into force of the Act itself³. While browsing over web pages of British public bodies, I came to a conclusion that most of them also, based on the Commissioner's directions, designed their own instructions. Worth mentioning are for instance instructions for carrying out the public interest test for the employees of Medway municipality⁴ which present a valuable indicator of the negative and positive sides, with the final weighing on whether the right to know (public interest) or an exception should preponderate:

³ <http://www.informationcommissioner.gov.uk/cms/DocumentUploads/ag%203%20-%20pub%20interest%20apr05.pdf>

⁴ <http://www.medway.gov.uk/index/council/policy/freedomofinformation/29499-3/29499-10.htm>

1. The public interest in disclosure is likely to be strong where:

- the disclosure will assist public understanding of an issue of current national debate,
- the issue has generated public or parliamentary debate,
- proper debate cannot take place without wide availability of all relevant information,
- where an issue affects a wide range of individuals or companies,
- where the issue affects public safety or public health,
- where the release of information would promote accountability and transparency in decision making,
- where the issue concerns the making or spending of public money,

2. The factors which may weigh against disclosure are largely those set out in the exceptions themselves, e.g. the public interest in cases such as the Human Rights or where disclosure of information may prejudice the right to a fair trial.

3. Factors that are irrelevant in applying the public interest test include:

- a. causing embarrassment to any public official or employee,
- b. the possibility of a loss of confidence in the public authority,
- c. that information may be overly technical and not easily understood by a member of the public,
- d. that the information is incomplete and may misinform the public (the answer to this is to explain the context of the information when releasing it).

Quite a number of countries already have a public interest test, among others Ireland, Great Britain, Japan, South Africa, Trinidad and Tobago, New Zealand, Canada, Australia, Lichtenstein, Bosnia and Herzegovina, Estonia, Germany, Jamaica and Israel. This type of weighing test is also implemented in the Aarhus convention, which is directly applicable in the Slovenian legal system, as well as in the Directive 2003/4/ES of the European parliament and Council on the access of public to the environmental information and in the Regulation 1049/2001 on public access to the documents of the European parliament, Commission and Council⁵.

On May 11th, 2005 the amended Act was passed also in the world's second largest country, India. Mrs. Sonia Gandhi, the president of National Congress Party expressed that she is very much in favor of transparency. It is above all due to her personal involvement and commitment in passing of the law, that the public interest test was implemented in the Indian Act, even with regard to personal and classified information.⁶

The Slovenian government finally reached a conclusion that information classified with two highest grades of secrecy will not be subject to

⁵ Available on <http://www.dostopdoinformacij.si/index.php?id=247>

⁶ http://www.freedominfo.org/news/india/20050516/THE_RIGHT_TO_INFORMATION_ACT_2005-Final.pdf

Article 8.: Provided further that those matters which come under the exemptions specified in this section shall not be disclosed;

(j) information which relates to personal information the disclosure of which has not relationship to any public activity or interest, or which would cause unwarranted invasion of the privacy of the individual unless the Central Public Information Officer or the State Public Information Officer or the appellate authority, as the case may be, is satisfied that the larger public interest justifies the disclosure of such information:

Provided that the information, which cannot be denied to the Parliament or a State Legislature shall not be denied to any person.

(2) Notwithstanding anything in the Official Secrets Act, 1923 nor any of the exemptions permissible in accordance with sub-section (1), a public authority may allow access to information, **if public interest** in disclosure outweighs the harm to the protected interests.

the public interest test, thus leaving to the public scrutiny just the two lower security grades of INTERNAL and CLASSIFIED⁷. The two highest grades of secrecy, SECRET and TOP SECRET, remain absolute exceptions, along with the tax secrets of natural persons. Absolute exception will also be information, which contains or is prepared based on secret data of another country or international organization, with which Slovenia concluded an international agreement on exchange or delivery of secret information, and information which contains or is prepared based on tax data, delivered to the Slovenian authorities by a foreign country authority.

Let us hope that the public sector will not exploit these two highest grades of secrecy provided by the Confidential Data Act merely for the purposes to hide information from the public. Though the Commissioner will nevertheless still have the capacity to acquaint himself with such information and notify the authorities, should he learn of any misuse. In accordance with the amended Act the applicant will have the possibility to demand the withdrawal of the grade of secrecy.

3. The Reuse of Public Information

Another novelty, required by the European Directive 2003/98/EC⁸ is implemented into the amended ZDIJZ. It will introduce into public sector the viewpoint of reuse of public sector information.⁹ The public sector collects, produces, and disseminates a wide range of information in many fields of activities such as information on social affairs, economy, geography, weather, tourism, entrepreneurship, patenting, justice affairs, culture, education and policy making. Information from many of

⁷ Confidential Data Act, Official Gazette nr. 135/2003, Article 13.

⁸ Directive Nr. 2003/98/EC of the European Parliament and Council on Reuse of Public Sector Information dated 17.11.2003, OJ 2003/L 345

⁹ Article 2., Paragraph 4. of the Directive: "reuse" means the use of documents, kept by public sector bodies, by natural or legal persons for commercial and non-commercial purposes except for its original intended purpose within the frame of public task, for which they were created. The exchange of documents between public sector bodies themselves for the purpose of carrying out their public tasks does not constitute a reuse.

the stated fields is available in public registers, and according to my personal opinion the reuse of public sector information will thus include particularly the larger, for the purpose of reuse more suitable, databases. This concept is undoubtedly new in the Slovenian legal system.

The public sector bodies collect, produce, reproduce and disseminate documents to carry out their public tasks. The use of such documents for other purposes is regarded as a reuse. A key element for it is the added value of particular public information. The private sector should thus be able to offer more than the public sector does when carrying out its public tasks.

The country can in accordance with the EU Directive also decide to charge for the information "ready" to be reused. This will of course have no effect on the entirely voluntarily and free of charge exchange of information between the bodies of public sector in order to insure the execution of public tasks, while at the same time charging the same information to others. Countries can also adopt differential policies with charging for commercial and noncommercial reuse.¹⁰ This latter option was adopted also by the Slovenian lawmaker.¹¹

4. Extension of the jurisdiction and the renaming of the Office of Commissioner to Information commissioner

I should lastly also explain the anticipated merging of the two separate bodies, the Commissioner for access to public information and the Inspector for protection of personal data (after the inter-departmental harmonization, the Government decided not to include the anticipated merger into ZDIJZ itself, but instead to prepare a separate purposeful Information Commissioner Act). The Personal Data Protection Act

¹⁰ Point 19 of the introductory explanation of the Directive

¹¹ Article 34.a ZDIJZ-A: State body can charge for the reuse of information for profitable purposes, except in cases of use for purposes of providing information, ensuring the freedom of expression, culture and art, and the use of information by the media.

(hereinafter ZVOP-1)¹² shall insofar as it specifies the level of personal data protection remain valid, there is therefore no grounds for concern that the supervisors while carrying out their supervision should be subordinate to the Information commissioner. The supervisors will have the title of inspectors and will within the frame of their inspection activities retain their full independence. The Office of the Commissioner will in the long run also be able to furthermore improve the protection of personal data with the help of its professional team of lawyers and experts in the field of personal data protection. The only change will be the abolition provided for in the new Act on Information Commissioner of the possibility to file administrative disputes among the two bodies. Personal data protection will remain to be carried out with the existing procedures and same employees regardless of the changes. It is projected that the Information Commissioner will act as a principal of both sectors, each of which with its own obligations and duties. The duty of the sector for access to information will be issuing decisions, which with newly acquired expertise will undoubtedly prove to be of an even better quality. At the same time, the sector for personal data protection will carry out duties of inspections and all other legally assigned duties. An additional distinction between the two sectors will furthermore be the fact the ZVOP-1 also includes the supervision over actions of the private sector, an area into which ZDIJZ is allowed no entry.

Why a merged body? The first reason is of a material nature, arising from the fact that two bodies which operate in an area so closely inter-linked would inevitably come into conflicting situations. This fact was already foreseen by the lawmaker, which implemented in ZVOP-1 the institute of an administrative dispute as a tool for settling such conflicts. Such a manner of settling mutual conflicts though, would due to the long time periods of dispute resolutions, mean a lessened legal certainty. It is therefore reasonable to establish a common body and thus prevent similar conflicts from forming altogether. The second reason is the rationalization of operation, two similar state bodies would namely require more human, financial and other resources than a single merged body.

¹² OG RS nr. 86/2004

The merged body will also insure for its greater visibility as well as unification of the entire legal practice of the field. It will also increase the awareness of all other government bodies while carrying out the stated legislative provisions to the benefit of all applicants.¹³

We should keep in mind that the right to privacy and the freedom of expression are merely two sides of the same coin. One can never prevail over the other. It will be necessary to lead a consistent and unified policy with balance and proportionality tests towards the citizens and government bodies, a policy of legal review which will prevent public confusion. Precisely this emphasis is the one observed most by many fellow Commissioners from other countries. The trust in a certain institution can only be obtained by professional and faultless work in comparing both human rights, with professional attitude towards both the applicants i.e. citizens on the one side and public sector bodies on the other. The latter are bound with transparency and guarding personal data and at the same time also with professional attitude towards citizens and private sector, which also handles personal data.

The same organization of the field, where both access to public information as well as personal data protection are merged into one body, is also implemented in Great Britain, four federal states (Bundesländer) in Germany, Hungary, Estonia, Latvia, on regional level in Canada, as well as in some federal states of Mexico. A merged body is also being considered in Serbia and Monte Negro, which recently, following the model of Slovenia, established its Commissioner, and is currently observing the Slovenian merging practice in detail.

It is necessary to point out that a unified body is possible only where the function of a Commissioner has already been established. EU currently has eight Commissioners, of which four include both of these constitutionally extremely important fields of law. Should the same practice also be adopted in Slovenia, the number will rise to five or six

¹³ Dated 22.5.2005 -

http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/doc/Pr edlog_zakona_o_spremembah_in_dopolnitvah_ZDIJZ.doc

respectively. Also Latvia, namely already has a joint body, though as of yet it still doesn't have an independent status, which is a requirement for carrying out the duties of the Commissioner and with Directive 95/46/ES (Article 26)¹⁴ also for duties regarding personal data protection.

¹⁴ http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=31995L0046&lg=SL

Svetlana Zhekova

Representative of the Ministry of the Environment at the Bulgarian Mission to the EU

Implementation of the Aarhus Convention in Bulgaria

Access to environmental information

Legislative measures:

Bulgaria ratified the Aarhus Convention on the 2nd of October 2003 and the Convention is therefore an integral part of the national legislation.

The basis for the establishment of an effective legal framework for dissemination of information has been created in Bulgaria with the adoption of the new Constitution in 1991. The detailed regulation in this field is provided in three separate laws concerning the access to public information, the personal data protection and the confidential information:

- **The Access to Public Information Act (APIA) was adopted in July 2000.** It defines the term “public information” and declares the principle of free and unlimited access to such information. The Law also specifies the procedures for obtaining public information and the authorities responsible for its provision.
- **The Personal Data Protection Act was adopted in December 2001.** It corresponds to Directive 95/46/EC on the protection of individuals with regards to the processing of personal data and on the free movement of such data. The Law specifies the obligations of the persons dealing with personal data processing, the protection of such data, and the terms and procedures for providing access to personal information. The Act provides also for the establishment of an independent Commission on Personal Data Protection.

- **The Protection of Classified Information Act was enforced in 2002.** The Act establishes a modern legal framework in conformity with the NATO policy and standards and specifies the principle and procedures for the protection of classified information as well as the responsible specialized authorities and their powers. It also provides for the establishment of a State Commission on Security of Information to carry out the overall organization, coordination and control in this field.
- **The Environmental Protection Act (EPA) of 2002,** in its Chapter II establishes the legal basis for access to information relating to the environment. The Law defines the term “*environmental information*” and specifies the responsibilities of the authorities which hold such information. To access information relating to the environment, the procedures established under the Access to Public Information Act apply.

The Environmental Protection Act (Art. 22) provides for the Minister of Environment to prepare annual state of environment report and present it to the Council of Ministers. According to Art. 24 and 25 of the EPA every public authority is required to publish data from its information resources containing environmental information. Article 31 of the EPA requires the national radio and TV operators to cooperate with the public authorities for the dissemination of environmental information.

According to Art. 20 (2) of the EPA **information relating to the environment shall be provided within fourteen days** after the date on which the applicant was notified about the decision of the competent authority to provide access to the information requested.

According to Art. 28 (1) of the Access to Public Information Act **each request for access to public information shall be considered within the shortest possible time, but not later than 14 days as of date of registration.**

According to Art. 20. (1) of the Access to Public Information Act **the access to public information shall be free of charge**. The expenses incurred for granting access to public information shall be recovered in accordance with tariffs determined by the Minister of Finance, and shall not exceed the actual costs incurred. A justification of the expenses shall be provided to the applicant upon request. According to Art. 29 of the EPA the **charge made for provision of expressly processed information shall be negotiated in each particular case**.

Regulatory measures:

The access-to-information procedure in the Ministry of Environment and Water (MOEW) and its bodies (Executive Environment Agency and 15 regional inspectorates) is also regulated by three ministerial orders regarding the establishment of **a register** of access-to-information requests, **a list of issued legal and administrative acts**, and **a request processing procedure**. A “one-stop-shop” service to register the filed applications for access to information was established in the MOEW in 2000, which allowed for proper file management and compliance with applicable deadlines.

Official statistics on filed requests for access to information has been kept in the MOEW headquarters since 24.06.2003, and the number of requests through January 6, 2005 is 146. Thirty-three of them were refused on three main grounds: the information was not available in the MOEW, therefore the request was transferred to the respective competent body; the requested information does not fall within the scope of the Access to Public Information Act; the requested information does not currently exist.

The experience gathered so far shows that the more information is actively disseminated through information centers and the internet, the fewer written applications for access to information are filed.

In the Ministry of Environment and Water and its regional authorities at this stage there is a well organized access-to-information system that is subject to constant development.

Special information centers, where the public can access the information it is interested in, have been established in both the MOEW and its regional bodies. Considerable information is already available at the Ministry's website (<http://www.moew.government.bg>), as well as at those of its regional authorities.

Specially designated officers in the Ministry and its bodies are responsible for providing access to information. Employees of the Ministry and its bodies have been trained in application of the Aarhus Convention at several seminars held for this purpose. A "Guide for Implementation of the Aarhus Convention" has been developed and up-loaded to a special section of the Ministry's website dedicated to the Convention.

In 2003 the Ministry was recognized for its work in the area of information provision, being distinguished by the NGO "*Access to Information Program*" as one of the public institutions in Bulgaria providing very good access to the information it holds.

Transparency and efficient access to environmental information in Bulgaria is ensured mainly through the websites of the public institutions and through their information centers and their published reports, bulletins, and other specialized editions. This is part of the wider trend of providing available environmental information via electronic tools and this is one of the priorities of the Ministry of Environment and Water.

The Executive Environment Agency (ExEA), jointly with the Ministry of Environment and Water, and with the technical assistance of the Austrian Environmental Agency, has developed a **Catalogue of Environmental Data Sources** in Bulgaria. It provides information on the national institutions and organizations holding environmental information, indicating the information types and registers kept by the various bodies, as well as the terms for accessing this information. The Cata-

logue provides a comprehensive picture on who is holding what kind of environmental information in Bulgaria and is published on the ExEA's website, with a link from the Ministry's site (http://nfp-bg.eionet.eu.int/cds_bg/main.htm).

The reports and bulletins published by the MOEW and the ExEA are as follows:

- State of the Environment Report (Green Book), accessible via the Internet at:
<http://nfp-bg.eionet.eu.int/ncsd/bul/bulletins.html>
- Quarterly Bulletin on the State of the Environment in Bulgaria:
<http://nfp-bg.eionet.eu.int/ncsd/bul/bulletins.html>
- Daily Bulletin on the Atmospheric Pollution and Radiological Situation in Bulgaria – published in both English and Bulgarian:
<http://nfp-bg.eionet.eu.int/ncsd/eng/air-bulletin.html>
- Annual Bulletin on the State of the Environment in Bulgaria:
<http://nfp-bg.eionet.eu.int/ncsd/bul/bulletins.html>

In addition to the Green Book, for the last few years the Regional Inspectorates for Environment and Water (RIEW) have published regional state of the environment reports, accessible both on paper and digitally.

All acts adopted by the National Assembly, as well as the regulations and decisions enacted by the Council of Ministers are published in the State Gazette. Digital versions of the full texts can be found in legal databases as APIS, CIELA, DIGESTA, etc., maintained by various private companies. The complete texts of the national environmental laws and regulations, harmonized with the European ones are published in the “*European Integration*” section of the Ministry's website. Bulgarian translations of the main EU legal acts in the field of environment are also published in this section.

With regard to finalizing the process of harmonization of the Bulgarian legislation with that of the European Union, the MOEW is planning to publish in the end of 2005 a comprehensive paper and electronic (CD-ROM) edition containing the entire new body of national environmental legislation. The main policy documents such as strategies, programs and action plans, can be found in the Ministry's information center, as well as in the respective sector departments.

There is a special section "*Dialogue*" at the Ministry's website, where all important new draft laws, strategies, plans, and programs are published for comments and where respective policy implementation reports are also provided.

Challenges in the use of Information and Communication Technologies (ICT) for accessing public information in Bulgaria

As it was highlighted above, the use of the ICT for providing access to environmental information is one of the key priorities of the Ministry of Environment's information dissemination policy. In more general terms, the E-government in Bulgaria is an element of the transition from industrial to information society and is a mean for acceleration of the European integration process. It is a process of change, allowing for expansion of possibilities of the citizens and business for participation in one new and based on knowledge economy.

Nevertheless, at this stage **the E-government development in Bulgaria is still supply-driven and not demand-driven.**

Even though **more than 90% of the state institutions have Internet sites**, the statistics shows that **only 4,3% of the population currently visits** public administration web pages. General public tends to be less interested in e-administration than firms. Firms visit more often government Internet sites due to their interest in public procurement.

A detailed analysis of the National Statistics Institute's survey data highlights the following **demographic profile of Internet users in Bulgaria:**

- Internet access is available mainly to young people. Half of those having access to a PC and the Internet are aged 18 to 30, and about one-fourth fall in the next age group, 31 to 40.
- The majority of people capable of accessing the Web are concentrated in larger cities and, above all, in the Sofia and Bourgas regions.
- Internet access is very limited in rural areas and small towns.

Source: <http://www.nsi.bg/Economy/Economy.htm>

Nearly half of all Bulgarians live in small towns not yet reached by the economic progress underway in urban areas. Indeed, the further a community is from Bulgaria's five largest cities, the greater is the gap in economic development. This also holds true for access to modern information and communication technologies. While multiple Internet service providers compete with one another in urban centers, few even operate in small towns and rural areas. Moreover, where Internet access is available, the average cost for services is almost twice as high as in the cities. It is certain, however, that nearly all users live in cities, with only two to three percent residing in small towns.

Since individual computer ownership is low, many access the Internet at their place of employment or elsewhere. Internet cafes and community information centers have a great importance in making the Internet available to those who cannot afford personal access at home, in school, or at the workplace. Some 10-15.000 people visit these centers every day. Thus, it can be estimated that about 15 percent of all Internet usage is provided by public access points. The main reason for this distribution of Internet access points is again the overall economic situation which makes an investment of more than four average monthly salaries for a modern computer still impossible for the great share of Bulgarian households. **As a whole, about 4 % of the households are reported to have a computer at home.**

An important factor for the increase of Internet usage is its affordability. Besides the initial investment for the purchase of a personal computer, the prices which individual consumers pay for Internet access are in most cases determined by a combination of charges for basic telephony and provider's services. In countries like Bulgaria, where the sum of provider's and telephony charges is almost prohibitively high, a reluctance to network usage exists, and access is reduced.

In relative terms, **the share of Internet users amounts to barely 10.4% of the population.** However, if the present tendency is preserved, this figure will grow substantially over the next few years.

The domination of English in the World Wide Web poses a serious obstacle to the integration of various user groups in the country. Currently the Internet is most commonly used for information gathering purposes. The Internet is also used for entertainment and for accessing alternative sources of world news. At the rate of **41% the Internet is used for personal communication.**

Source: NSI survey at: <http://www.nsi.bg/Economy/Economy.htm>

All these facts were a driving force for the Ministry of Environment's policy towards providing affordable Internet access points such as the ones in the relevant information centers established in the Ministry and, gradually, in all 15 regional environmental inspectorates.

Public participation in environmental matters

The "strong civil society" concept is relatively new for post-communist transitional economies in countries like Bulgaria. In this context however the environmental field has been quite a "fertile soil" for growing up awareness and respectively for establishing public organizations. Thus, in the 1990-ies approximately 300 environmental NGOs were funded in Bulgaria, though only 30-40 really playing an active role in the overall decision making process. In the last decade the Ministry of

Environment and Water has gradually learnt how to build a partnership with nongovernmental organizations on the principles of equality and transparency. Nowadays environmental NGOs take part in the decision-making process as members of advisory bodies to and working groups of the Ministry. Their representatives are nominated in accordance with procedures defined by the NGOs themselves. At the earliest possible stage the NGOs are provided with the opportunity to express their positions on legal acts, strategies, plans, and programmes drafted by the Ministry concerning the environment and sustainable development. Nongovernmental organizations are valuable partners to the MOEW in carrying out nationwide campaigns and public awareness raising projects targeting various interest groups and focusing on preserving the environment and the country's reach nature.

With this respect here below are outlined some of the **concrete measures embodied in the law and ensuring public involvement in the decision making process** in Bulgaria:

- In the **Environmental Impact Assessment procedure**, the public concerned is involved in the whole decision-making process – from the first announcement for an investment proposal (beginning of the process) till the announcement for the decision taken (end of the process). According to the existing legislation (EPA and the EIA regulation) the identification of the public concerned to be involved in the consultation process during the environmental impact assessment is an obligation of the investor. Within the EIA procedure, the public discussion of the EIA report is also organized by the investor (Art. 97, par.1 of the EPA).
- The EPA provides for further public participation in the **process of integrated permit issuing**, in compliance with the procedures established with the IPPC Directive.
- The legislation regarding the **strategic environmental assessment** is in force since 1 July 2004. There is an established procedure (including public participation) on environmental assessment of plans and programmes, but the practice is not enough to summa-

alize the challenges in its implementation.

- According to the **Protected Areas Act**, public hearings are envisaged when announcing a specific protected area. The proposal for a territory to be granted protected area status may be tabled by a public organization (for the national or nature park categories) or by any interested physical or judicial person (for the other protected area categories). The Act provides for **public consultations on the protected areas management plans**. It is a common practice the management plans implementation itself to be commissioned to non governmental organizations or public associations.
- **The Water Act** provides for concrete forms of public participation in the procedures for issuing water use and use of water body permits. The forms of public participation imply proposing certain conditions to be included in the permit to be issued or filing objection against the issuing of a permit. The Water Act provides for a **public hearing procedure** regarding the river basin management plans, and the National Water Resources Management Plan.
- Possibility for **participation of NGOs in the process of development of municipal waste management programs** is provided for in the Waste Management Act.
- The Clean Air Act provides for **public participation in the process of development of local air quality improvement programs** for identified “hot spots” areas, as well as in the development of action plans in cases of pollutants threshold exceedance.

The NGO representatives participate also in the environmental policy implementation, being actively involved in virtually all consultative bodies relating to the environmental matters, such as: High Environmental Expert Council; Expert Advisory Council on Medicinal Plants; River Basin Councils (established to support the Basin Directorates’ activities); High Water Advisory Council; National Sustainable Development Commission; Hunting Council; Committee for SAPARD Program Implementation etc.

Within the NGO practice, public discussions haven't been remembered with anything in particular. In most cases the local community is rather passive, except when on a local level there is an extremely negative attitude to a given project, made public by some local leader – in most cases the mayor of the settlement. The community in the small settlements has considerable difficulties in finding an orientation in the dislocation of forces when representatives of various businesses and representatives of the NGO's participate in the procedures. There are regions in Bulgaria, where the social and economic situation of the citizens is so bad, that any environmental motive – however true it may be – cannot overcome the strive to get a job. Thus, for example, the much-debated project for the construction of the water cascade "Gorna Arda" was preceded and accompanied by a media campaign, the aim of which was to indicate that this project would resolve the unemployment problem to a considerable extent. The arguments, presented by the NGO's, that the building of the cascade will resolve the unemployment problem only partially and temporarily have not been heard during the holding of the public discussion.

In most cases, the NGO's take measures to participate in the public discussions and it is a common practice for them to prepare materials in advance and present them to the participants at the event to read. NGO's also organize press conferences, prior to or immediately after the discussion, in order to attract the attention of the media to the problems, relating to the protection of the environment. In the case of the "Gorna Arda" cascade for instance, they have organized an alternative public discussion on the project.

Summarized statistic data on the public participation (number of participants) in the decision-making process is not available. More active participation of representatives of the local community can be noticed in the process of environmental impact assessment when private interests are concerned. The representatives of the environmental NGOs are usually more active in cases of big infrastructure projects or when the protected areas are concerned.

With respect to the preparation by public authorities of legal rules that may have a significant effect on the public, Art. 2(a) of the Law on the Legislative Acts (SG 55/2003) provides for the following: *“Persons subject to obligations or restrictions deriving from a new legal act, shall be informed before its formal adoption. The notification shall be performed by sending the draft to such persons’ representative organizations, by publishing it in the mass media, on the Internet, or by announcing it in another appropriate manner. The parties concerned shall be given at least one month to submit comments and objections to the respective competent authority.”*

An established practice is the MOEW to provide for public access and eventual comments all drafts of plans, programs and strategies on the Ministry’s website at the earliest possible stage, allowing a term of 30 days for comments and proposals, as well as to organize public discussions.

The participation of NGO representatives in the various expert working groups on draft law development can be pointed out as a good practice in Bulgaria.

Access to justice in environmental matters

The basic piece of Bulgarian legislation, relating to access to information is the Access to Public Information Act. According to articles 40-42 of the APIA, **the decisions for provision or refusal of information can be challenged before court** – the Supreme Administrative Court or the Regional Court, depending on the authority, which has issued the decision. Chapter II of the Environmental Protection Act (EPA) is applied for access to environmental information, but as pointed out above, the procedure of the general APIA is applied. Therefore the Bulgarian legislation meets the requirements of the Aarhus Convention and provides every person who considers that his or her request for information has not been dealt with in accordance with the provisions of Art. 4 of the Convention, with the right to a review procedure before a court of law.

According to the Bulgarian legislation, there is only judicial review procedure for the decisions relating to access to information (article 40, par.1 of the APIA), which guarantees the independence of the decision made, as well as that the respective decision shall be mandatory for the administrative body. The courts efficiently apply these provisions of the Bulgarian legislation and judicial practice is already established.

As it relates to an administrative decision, the file is submitted through the respective administrative authority that has made the decision, and therefore it can reconsider its own decision. The taxes due are fixed, established for all courts. As those cases are administrative cases, the respective taxes are relatively small.

With regards to transparency of the court decisions – as a general principle, the judicial procedures are public and everyone can be present in the courtroom. Apart from that, the court decisions and the motives are available to public. The Supreme Administrative Court has introduced a good practice of publishing its decisions and the protocols of the sessions on its website (www.sac.government.bg). Some other courts, the courts of appeal, some of the regional and local courts, which have their websites, have followed this practice.

Challenges with regard to access to justice in environmental matters:

- The judicial process requires more time and the procedures are slow. Sometimes the required timing for issuing a court decision is not complied with, which further slows the process.
- Lack of awareness and interest among the magistrates towards the environmental matters and lack of sufficient capacity. Capacity building activities are required, as for example the environmental law need to be included in the curriculum of the Academy for Training of Magistrates.
- Insufficient public awareness.

- Need of serious academic works and publications on this matter.

CONCLUSIONS

- Within the current Bulgarian legislation the requirements of the Aarhus Convention relating to the access to information, public participation in the decision-making process and access to justice have been adopted in nearly all aspects of the protection of the environment and human health.
- Administrative structures have been established to ensure the decision-making process relating to environmental issues.
- Establishment of public registers of the issued EIA decisions, integrated permits and permits for the use of waters/water facilities has been initiated.
- Via the normative basis, opportunity has been created for the application of all forms of public participation in the decision making process.

Challenges

- Information relating to the environment is largely disseminated by the public authorities via electronic means, but access to it needs to be further facilitated by providing it in regular paper form on the one hand, and by raising the awareness of the public about its availability in electronic form.
- Public participation is very much ensured in the early stage of legal acts drafting and in the impact assessment of investment proposals, subject to EIA or to permitting. However public participation in the control over the compliance with the conditions in the issued permits and decisions should be encouraged.
- Awareness rising and capacity building activities related to the environmental matters and targeting the magistrates are needed.

Uwe Neumann

Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz Brandenburg

Zugang zu Umweltinformationen und Umsetzung der Umweltinformationsrichtlinie in Brandenburg

Durch die RICHTLINIE 2003/4/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates (UI-RI) wurden die Mitgliedsstaaten zur Umsetzung der UI-RL bis zum 14.2.2005 verpflichtet.

Nachdem lange Zeit davon ausgegangen wurde, dass das neue UIG des Bundes auch für Landesbehörden gelten würde, entschied sich der Bund Anfang 2004 aus Kompetenzgründen dazu, ein UIG nur für die informationspflichtigen Stellen des Bundes zu erlassen.

Daher sind die Bundesländer zur Umsetzung der UI-RL verpflichtet, eigene UIG zu erlassen.

Da Brandenburg bislang noch kein UIG erlassen hat, gilt momentan die UI-RL unmittelbar.

Für laufende Verfahren gib es teilweise spezielle Regelungen über die Akteneinsicht. So ist insbesondere § 10a 9. BImSchV von Bedeutung, nach dem jedermann nach pflichtgemäßem Ermessen Akteneinsicht zu gewähren ist. Praktisch relevant ist dies vor allem bei Tierhaltungs- und Abfallbehandlungsanlagen.

Ansonsten gilt § 29 VwVfG, wonach ein Anspruch auf Akteneinsicht besteht, soweit deren Kenntnis zur Geltendmachung oder Verteidigung von rechtlichen Interessen erforderlich ist.

Außerhalb von Verwaltungsverfahren wird nach § 29 VwVfG Akteneinsicht bei berechtigtem Interesse nach pflichtgemäßem Ermessen gewährt.

Darüber hinaus, gibt es in Brandenburg ein Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG), das jedem ein Recht auf Einsicht in Akten gewährt.

Wegen der Sachnähe zum UIG könnten beide Gesetze zusammengefasst werden, wie in einigen Bundesländern beabsichtigt. Dies wird aber in Brandenburg nicht geschehen. Grund hierfür sind die unterschiedlichen Verfahrensregeln in AIG und UI-RL.

In Brandenburg befindet sich der Referentenentwurf kurz vor seinem Abschluss. Es wird sich um ein eigenständiges Gesetz und keine Verweislösung handeln. Es wird ein „Jedermannrecht“ auf Umweltinformationen geben.

Unter dem Aspekt des Datenschutzes ist folgende Regel vorgesehen, die dem § 9 Abs. 1 Bundes-UIG entspricht:

„Soweit

1. durch die Bekanntgabe der Informationen personenbezogene Daten offenbart und dadurch Interessen der Betroffenen erheblich beeinträchtigt würden,
2. Rechte am geistigen Eigentum, insbesondere Urheberrechte, durch das Zugänglichmachen von Umweltinformationen verletzt würden oder
3. durch die Bekanntgabe Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse zugänglich gemacht würden oder die Informationen dem Steuergeheimnis oder dem Statistikgeheimnis unterliegen,

ist der Antrag abzulehnen, es sei denn, die Betroffenen haben zugestimmt oder das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Der Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen kann nicht unter Berufung auf die in den Nummern 1 und 3 genannten Gründe abgelehnt werden. Vor der Entscheidung über die Bekanntgabe der durch Satz 1 Nr. 1 bis 3 geschützten Informationen sind die Betroffenen anzuhören. Die informationspflichtige Stelle hat in der Regel von einer Betroffenheit im Sinne des Satzes 1 Nr. 3 auszugehen, soweit übermittelte Informationen als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gekennzeichnet sind. Soweit die informationspflichtige Stelle dies verlangt, haben mögliche Betroffene im Einzel-

nen darzulegen, dass ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vorliegt.“

Hinsichtlich des Rechtsschutzes wird das UIG Brandenburg vom UIG des Bundes abweichende Regeln enthalten:

§ 6 Rechtsschutz

(1) Für Streitigkeiten um Ansprüche aus diesem Gesetz ist auch gegen private informationspflichtige Stellen der Verwaltungsrechtsweg gegeben.

(2) Soweit die nächsthöhere Behörde eine oberste Landesbehörde ist, erlässt diese den Widerspruchsbescheid. Eines Vorverfahrens im Sinne des § 68 VwGO bedarf es auch dann, wenn informationspflichtige Stelle im Sinne des § 2 Abs. 1 eine oberste Landesbehörde ist.

Begründung:

Gemäß § 6 Abs. 5 UIG kann für Streitigkeiten um Ansprüche aus diesem Gesetz gegen private informationspflichtige Stellen der Verwaltungsrechtsweg vorgesehen werden. Hierfür sollte Gebrauch gemacht werden. Da es sich inhaltlich um verwaltungsrechtliche Streitigkeiten, besitzen die Verwaltungsgerichte die größere Kompetenz, zudem wird ein einheitlicher Verfahrensweg eröffnet.

Das in § 6 Abs. 3 und 4 UIG (des Bundes) vorgesehene Verfahren stellt eigene Verfahrensregelungen auf, die von den allgemeinen und bewährten Regelungen über das Vorverfahren der § 68 VwGO abweichen. Deshalb wird vorgeschlagen, die Bundesregelung insoweit in Brandenburg nicht zu übernehmen, sondern eine eigene Regelung zu schaffen. Außerdem wird vorgeschlagen werden, einen Landesbeauftragten für das Recht auf Umweltinformation zu schaffen. Diese Regelung orientiert sich an § 11 AIG. Die Aufgabe soll der Landesbeauftragten für den Datenschutz übertragen werden.

Das UIG für Brandenburg soll Anfang 2006 in Kraft treten.

Ben Hayes¹
Statewatch Europe

The right to know or the right to try and find out? The need for an EU freedom of information law

*„Open, transparent and accountable decision-making is the essence of any democratic system. Secrecy is its enemy and produces distrust, cynicism and apathy among citizens and closed minds among policy makers“.*²

I'm not sure if you are aware of this but it's fitting that we're here today discussing Freedom of Information (FOI) because today is the third international right to know day.³ As far as FOI in the EU is concerned however, there is not much to celebrate. Only nine of the twenty-five EU member states have FOI regimes that come close to the standards advocated internationally by experts and the EU itself has a very long way to go.

For those of you who don't know *Statewatch*, we're a civil liberties group founded in 1990.⁴ We do a huge amount of work around EU justice and home affairs policy which has meant we have had to do a huge amount of work campaigning for openness in the European Union.

We took the first complaints on access to EU documents to the European ombudsman in 1996; eight successful complaints were lod-

¹ This paper is based on a talk given to the "International Symposium of on Freedom of Information and Data Protection", organised by the Brandenburg Data Protection Commissioners Office, Potsdam, 28-29 September 2005, and a seminar on "Getting inside the EU", organised by Journalists@yourservice and the European Journalism Centre, Brussels, 3-4 October 2005.

² Tony Bunyan, 2002, "Secrecy and openness in the European Union – the ongoing struggle for freedom of information", see: <http://www.statewatch.org/secret/freeinfo/index.html>.

³ Organised by the Freedom of Information Advocates Network, see: http://www.foiadvocates.net/index_eng.html.

⁴ See: <http://www.statewatch.org/>.

ged against the Council of the EU, each of which established new rights for all applicants.

In 1999 we formed a coalition with the *International Federation of Journalists*, the *European Environmental Bureau*, the *European Citizens Advisory Service* and other civil society groups to campaign for openness during the negotiation of the EC regulation on public access to documents. The regulation – 1049/2001/EC – was adopted in 2001.⁵

You will have guessed from the title of my talk to day that I believe there is a crucial difference between access to documents and full freedom of information regimes as far as the so-called „right to know“ is concerned.

Access to documents is dependent, in the first instance, on transparency – by which I mean the provision of preliminary information by institutions. To request access to documents, you must first know which documents exist and which ones to request.

Freedom of information, on the other hand, does not require prior knowledge about the documentation that exists (or at least requires only very basic knowledge). Instead, the onus is instead on the institution to locate and supply the relevant material.

This is a fundamental difference. If the right to ask is undermined, the „right to know“ is meaningless.

On transparency

Policy-makers in the EU have long had a narrow view of „openness“, based on an equally narrow view of transparency. The EU believes that the more information it provides to the public, the more the public will get involved, and the more open – and hence legitimate – the EU will become. This, unfortunately, does not appear to be the case. The EU Constitution springs to mind.

The Council’s public register of EU documents represents the most significant step in terms of transparency and is certainly a very use-

⁵ Available at: <http://www.statewatch.org/news/2001/jul/newregoj.pdf>.

ful source of information.⁶ Since 1999, taking all languages together, more than 600,000 documents have been added! However, less than two-thirds of the documents are available online (62,8%) – you will have to apply for the others under the Regulation.

The European Parliament is improving too, though has always been the most open of the three main institutions. Least open is the European Commission. Its public register of documents is – at least in comparison to the Council's – a joke. The commission freely admits that its register only includes the references to a fraction of the documents it produces. This is a clear breach of the Regulation and plainly unacceptable because four years have now passed since it entered into force.

What sort of information are the institutions providing? As a matter of course, all formal legislative proposals are published (online and in the Official Journal) along with all adopted measures. However, this is not the case with the so-called „soft-law“ (Resolutions, Conclusions, Recommendations etc.) which can still be very influential in shaping the development of EU policy.

But what about the other aspects of the policy process? What about the initial decisions to pursue a certain policy and the preparatory texts that shaped the content of the proposal? And what about the legislative process – amendments and changes to draft policies – and the positions of the member states and EU institutions?

For those of us interested in *where policy comes from*, why certain policies were chosen ahead of others and so forth, these documents are crucial. Before looking at the problem in accessing these kinds of documents under the EC Regulation on access to documents, I would like to provide an example of why this hidden aspect of the decision-making process is crucial.

An example: the SIS II

Lets say, for example, the data protection commissioners among you are interested in the development of the Schengen Information

⁶ See: <http://register.consilium.eu.int/>.

System, the now EU law enforcement database dealing with policing and immigration controls. More specifically, you are interested in the development of SIS II – the second generation Schengen Information System – or Europe’s Big Brother database as Statewatch has dubbed it.⁷

An exaggeration? We’ll see.

The SIS II legislative proposals were released by the Commission three months ago. But construction of SIS II began more than a year ago with the award of a 40 million euro contract. This was possible because the Council and Commission managed to agree the crucial technical requirements – including the categories of persons and data to be included – in advance of any formal legislation (the member states simply agreed soft-law Council Conclusions in 2002, 2003 and 2004). It was an entirely undemocratic process with no consultation of the European or national parliaments.

To understand this process you will need to examine the minutes of the regular meetings of the three EU Council working parties that deal with SIS II. You will have to apply for many of these documents. The older documentation will tell you that the requirements for SIS II were agreed on the basis of a law enforcement wish list that evolved over three years, and will help you track this wish list down.

You will also have to check the minutes of the European Commission’s SIS II working party. This would tell you that it has also been decided – arbitrarily – to build a single technical platform for the biometric data in SIS II and the Visa Information System. Does this matter?

It matters because this „platform“, under existing plans, is ultimately to contain the fingerprints and other personal details of every passport holder, every residence permit holder, every visa entrant and every refugee in the European Union. The majority of the people in the EU will be registered into what will become, for all intents and

⁷ Ben Hayes, 2005, “SIS II fait accompli? Construction of EU's Big Brother database underway”, see: <http://www.statewatch.org/news/2005/may/sisII-analysis-may05.pdf>.

purposes – particularly policing – an EU population database. Much of the legislation is now in place.

All this is documented by the EU institutions, and most of the relevant texts can be found on the internet. And, if you know what to ask for, you will also be able to request, under regulation 1049/2001/EC, access to documents pertaining to the most recent developments – which are not yet available on the internet.

But, with the greatest respect, unless you have a decent working knowledge of the SIS and the language and processes of the EU, many documents you will find will not make much sense. If you do have sufficient expertise on these matters, you will know already that most of the key political decisions – many of which have significant implications for civil liberties and data protection – are being taken in the corridors of power in Brussels without any meaningful democratic scrutiny.

The point is that the increased provision of documents by the institutions does not necessarily make those institutions any more transparent. On the contrary, the sheer complexity of EU decision-making is a barrier to transparency, which also requires that citizens be able to understand the decisions being taken in their name.

Making millions of texts available on the internet has only „opened-up“ the EU decision-making process to the expert. And even then many of the crucial documents are still withheld from scrutiny. The EU rules on access to documents offer no guarantee that the applicant will be able to get the information they are looking for, even if they identify the right documents for which to apply. This is a generic problem with an „access to documents“ system.

The Regulation⁸

Regulation 1049/2001/EC on public access to documents was supposed to „enshrine“ the public’s right of access to EU documents. This it did only in the sense that it broadly incorporated the previous EU code of public access to documents as amended by the case-

⁸ See also Steve Peers, 2004, „Attacking the citizens’ right of access?“, *Stawatch bulletin*, vol 14 no 6.

law of the European courts and the administrative rulings of the European ombudsman. In doing so the regulation incorporated the deficiencies of the existing system and enshrined only a limited public right of access to EU documents.

During the two year period in which the regulation was drafted, negotiated and adopted three words summed-up the position of the EU institutions – with the admirable exception of a minority of parliamentarians and the Nordic member states – „space to think“. *Stawatch* and others argued, and continue to argue, that space to think means space to act away from public and parliamentary scrutiny. As one former commissioner put it: „it is not a case of wishing for secrecy, its just easier to reach an agreement if there are no listeners“ (the words of Neil Kinnock).

There are a number of readily identifiable problems with the existing regulation and its implementation. Primarily, these concern the exceptions under Article 4 of the Regulation which should, as „exceptions“, be interpreted very narrowly by the institutions. Generally they are not. Some are being interpreted very broadly indeed.

This is certainly the case with Article 4(1)(a) of the Regulation which allows the EU institutions to refuse access to documents concerning security, defence, the military, international relations and economic policy if their release would „undermine the protection of the public interest“ – the so-called „harm test“ (or „public interest“ exception). Fifty per cent of the requests for documents that are refused by the Council are refused on the various grounds in this article.⁹

This means whole categories of documents are excluded from public scrutiny. The concept of „national security“, for example, is invoked to withhold many justice and home affairs documents concerning „terrorism“ even though many of these concern policy issues (which should be public) rather than operational matters (which might legitimately be withheld).

⁹ See „Third annual report of the Council on the implementation of Regulation No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents“, EU Council document 8896/05, 12 May 2005.

The international relations „exception“ in article 4(1) is regularly used to withhold swathes of documents on EU-US cooperation. It took Statewatch four years and two complaints to the European Ombudsman just to get access to the agendas of the EU-US senior officials groups. These groups were established under the 1997 „New Transatlantic Agenda“ and facilitate constant dialogue between the EU and US on a host of global policy issues. The agendas that we applied for are merely one or two page documents that contain nothing more than a list of the issues discussed (for example: „Iraq“, „terrorism“, „global warming“ etc.). When we were finally supplied with 35 agendas, 458 of these agenda items had been deleted!

When we apply for the actual documents concerning EU-US cooperation, we are routinely told that the release of the documents would „prejudice the relations between the EU and the United States“. This is what we were told with the EU-US extradition and mutual legal assistance treaties, treaties which have significant constitutional and human rights implications for the member states (not least here in Germany where the constitutional court has just ruled the European Arrest Warrant (an extradition system) unlawful).

When we appealed the General Secretariat's decision to refuse access to the two draft EU-US treaties we cited a fundamental public interest in democratic debate and human rights. The EU Council ruled that the „public interest“ in negotiating these treaties in secret outweighed any public interest in democracy or fundamental rights.

According to the Commission's review of the Regulation of last year *not one single* „public interest“ argument made by an applicant for documents has ever been accepted by the EU institutions.¹⁰ The obvious question is how can we trust the EU to protect the public interest if we don't know what it believes our interests are? And how can we challenge the decision to refuse access to the documents if the EU decides arbitrarily that its secrecy is in the public interest?

¹⁰ See „Report from the Commission on the implementation of the principles in EC Regulation No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents“, European Commission document COM (2004) 45 final, 30 January 2004.

Current practise means that many treaties between the EU and third states/bodies are not published until they have been finalised or even adopted. This means that it is all but impossible for parliaments and civil society to intervene in this crucial area of policy-making until policy has been agreed, shielding the entire process from democratic scrutiny. Article 4(4) of the Regulation compounds this problem by allowing third parties to veto the release of their documents. If these documents are shaping EU policy (and thus national policy) is it legitimate to keep them secret? I don't think so.

Article 4(1)(b) of the regulation, allowing documents to be withheld on data protection grounds, is also problematic. The European Commission has used this provision to refuse to disclose the names of all commercial lobbyists meeting secretly with Commission officials. This contradicts the new European Data Protection Supervisor's recent interpretation of the relationship between FOI and data protection, which makes it clear that the latter should not be invoked as a justification to undermine the former, and certainly not in cases like this.

Article 4(2) of the regulation similarly allows the refusal of documents that would prejudice commercial interests. The Commission has stated that this exception is interpreted in a „wide sense“. This plainly breaches the regulation. The whole point about an „exception“ is that it must be interpreted narrowly. The wider we interpret exceptions, the more the exceptions become the rule.

This is precisely what has happened with documents authored by the EU legal services – also covered by article 4(2). These documents are withheld as a matter of course, even after the decisions to which the legal advice relates have been taken. How do we know then, that the EU is following its own legal advice or acting in accordance with the treaties? As a rule, we don't. But on the occasions that we have been leaked EU legal advice it is clear that this is not always the case. Given the decision in the UK to release the attorney general's advice to the prime minister on the legality of the Iraq war on „public interest“ grounds, is it acceptable that all EU legal advice is excluded from the scope of the Regulation?

Next, article 4(3) allows the institutions to documents to withhold documents relating to draft decisions „if disclosure would undermine the decision-making process“. The principle is that efficient decision-making is more important than freedom of information. It is hard to think of a more undemocratic argument. Yet, according to Council reports, this is the (single) „exception“ it invokes the most when refusing access to documents. One third of its refusals have this justification.¹¹

Article 4(3) also covers „non-legislative“ and „internal“ documents, meaning that documents like feasibility studies, internal reviews and informal decisions are also routinely withheld unless there is an „overriding public interest in their disclosure“ – something which under current practise is never going to happen. This means that the „preparatory documents“ I mentioned earlier – the documents that might explain where policy came from and why – are also arbitrarily withheld.

To give another example, Tony Bunyan, *Statewatch* director, recently noticed that the Commission has decided to move the data protection portfolio from within its Internal Market directorate to the Justice and Home Affairs directorate. This decision is of serious concern because where the Internal Market DG has extended data protection and generally sought to uphold citizens rights, the Justice and Home affairs DG has recently championed policies that undermine data protection (the recent proposals on „data retention“ and the „principle of availability“ for example). The data protection commissioners among you will realise this decision is akin to letting the wolf guard the sheep.

But when *Statewatch* requested documentation from the Commission on the decision we were initially told that no documents exist. Upon appeal we were supplied with a letter, from the Director General of the Internal Market DG (the no.2 in the DG) to his boss, the Commissioner for the Internal Market. But the crucial passages were blanked out on the grounds that they represent the personal opinion of the Director General! Is it right to withhold this information?

¹¹ See note 9, above.

Should crucial decisions regarding data protection be taken on the basis of personal opinion? We don't think so.

Finally, article 4(5) of the regulation has become another blanket exception. This provision allows individual member states to „request“ that the EU institutions do not release their negotiating positions. But in practise *all* member states negotiating positions are blanked out of documents as a matter of course. This means that we are unable to find out which member states are shaping EU policy.

What we should be asking ourselves, I think, is whether in an EU in which some member states are more equal than others – in terms of not just their voting weight in the Council but more importantly in this case their political influence behind the scenes – whether it is acceptable that the influence these countries have over the direction of EU policy should, as a rule, be kept secret. I do not believe this is acceptable.

Other issues

The problems with the regulation do not stop there. The European Council – the six monthly prime ministerial summits – are not covered by the Regulation. Why? There can be no justification for such an exemption. The EU courts have refused to adopt rules on access to documents. Most national courts have them – why not the EU courts? Eurojust (the EU prosecutions agency) has still not adopted its rules. The same is true of the EU Police Chief's Task Force meetings.

I'd also like to say something about the EU court rulings on access documents. There have been, I think, twenty-four cases.¹² In the first ten cases, the courts ruled in favour the applicant on seven occasions, improving significantly the old code on public access to EU documents. But in eleven of the last fourteen cases, the Court has ruled in favour of the institutions. The EU Court of First Instance has

¹² Cases submitted to EU Court of First Instance (i.e. not including appeals). See *Statewatch* „Observatory“ on access to documents – case law: <http://www.statewatch.org/caselawobs.htm>.

so far heard six cases concerning the new regulation and has ruled in favour of:

- the member states' right to veto Council documents (on three occasions);
- the Council's right to protect the confidentiality of its legal service opinions; and
- on the Council's right to refuse documents concerning the drafting of the EU „terrorist lists“.

The only „victory“ for openness under the new regulation has been the Court's decision to overturn a Commission decision to withhold a document on the grounds that it was a „very large document“ – hardly a ground-breaking decision.

If the EU Courts, or the lower court at least, is intent on preserving the current „institutional balance“ as is it is sometimes called, the question is where do we go from here?

The future

There has been one review of the Regulation by the Commission. That was in January 2004.¹³ The Commission recognised the need to make sure all Community bodies meet their obligations under the Regulation (though made no recommendation as far as EU bodies are concerned). It also recommended necessary improvements to the public registers – though we are still yet to see any results – and other initiatives to increase the provision of information by the institutions. But it ruled out, at least in the near future, any potential amendment of the Regulation itself. We don't even know when the next review of the Regulation is going to be.

So as far as the institutions are concerned, the Regulation is a great success. They state proudly that 77 % of requests to the Council and 65 % of requests to the Commission result in the disclosure of

¹³ See note 10, above.

documents.¹⁴ However, the other way of looking at these figures is to say that between one-quarter and one third of the requests are refused. And yet another way of looking at the figures is to say that they are entirely meaningless as a measure of transparency.

What the statistics do not tell us is what kinds of documents are being released on application, and what kind are being withheld? There is more than a suggestion that many of the documents released by the Council and Commission after an application has been made under the Regulation should simply have been publicly available in the first place. Why not review the system with a view to introducing procedures so that such documents are simply released onto the public register straight away? This would obviously be more efficient than maintaining the existing system.

Unfortunately, we look to be more heading for more secrecy rather than more transparency. The draft EU Constitution included a worrying distinction between „legislative“ and „non-legislative“ measures. The principle is that all legislative documents should be public but that documents relating to non-legislative or „operational“ matters should be kept secret. The problem is that many areas of EU activity fall within the non-legislative or supposedly „operational“ realm and are just as likely to contain far-reaching „policy“ decisions as legislative documents. To use the example of the development of the Schengen Information System, we have just seen four years of policy-making based entirely on non-legislative documents.

Commentators from across the political spectrum are quick to pronounce that the constitution is „dead“. Unfortunately this is not the case and the discussion within the institutions is as much about „cherry-picking“ certain provisions as it is with „reconnecting“ with the citizen. Our fear is that any further review of the access to documents rules is to proceed on the basis of this bogus distinction between legislative and non-legislative documents and will ultimate-

¹⁴ See Council report 2005 (note 9, above) and „Commission staff working paper: Annex to the Report on the application in 2004 of Regulation (EC) No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents [COM(2005)348 final]“, European Commission document SEC (2005) 1025, 29 July 2005.

ly result in many more EU documents being withheld from public view, representing a retrograde step in terms of FOI.

Conclusion

In March 2000, the European Ombudsman, then Jacob Soderman, wrote in the *Wall Street Journal* that under the Commission's first draft of the Regulation on public access to documents that „there won't be a document in the EU's possession that couldn't legally be withheld from public scrutiny“ (and was duly attacked as polemic and extreme by the Commission president). I am in no doubt that that same fundamental problem exists today. My conclusion, therefore, is that the EU has not „enshrined the public's right of access“ (in accordance with the Amsterdam Treaty) or even „ensured the widest possible access to documents“ (in accordance with its own Regulation). In place of the right to know is a limited right to try and find out – a right that may be limited further still the near future.

If the EU genuinely believed in openness and democracy – rather than protecting the status quo and its cherished „space to think“ – we might instead be looking forward to EU Freedom of Information laws, covering both the EU institutions (a Regulation) and the member states (a Directive). In much the same way as the EU data protection directives, EU FOI rules would force the secretive member states to adhere to internationally advocated minimum standards (such as independent Information Commissioners etc.) as well as injecting a much needed dose of „democratisation“ (so-called) into the EU institutions. Unfortunately, I fear that day is a long way off. But I invite all of you to support *Statewatch's* call for an open and democratic Europe and full freedom of information in the EU.

Gerhard K. Wagner

Generalsekretär des Verbands für Informationswirtschaft in Österreich

Zugang (IFG) und Verwertung (PSI) öffentlicher Daten: Eine Geschichte von Missverständnissen – Tatbestandsaufnahme statt einer juristischen Analyse

Eine fixe Idee verfolge die Diskussion über die Informationsgesellschaft seit dem Bangemann-Report: der Zugang des Bürgers zu öffentlichen Informationen. Diese „accessibility“-Manie zieht sich durch alle Strategie- und Aktionspläne der Europäischen Kommission und der Nationalstaaten. Man kann sich des Eindrucks nicht verwehren, daß hier Politiker ganz einfach vergessen haben, daß die Menschheit seit etwa 5000 Jahren einen immensen Informationsschatz in Bibliotheken, Archiven und Museen aufgebaut hat, den ein einzelner nicht einmal in Bruchstücken rezipieren kann. – In Zeiten der Informationsüberflutung dürstend nach neuen Quellen zu schreien, erscheint auf den ersten Blick paradox und bedarf einer Analyse, welche Nutzergruppen denn welche Kategorie von Information zu welchem Zweck benötigen. Zumal die wesentlichsten öffentlichen Datenbanken im deutschsprachigen Raum seit Jahrzehnten zugänglich sind, viele elektronisch und online zugänglich. Auch der Rechtsrahmen ist in den meisten Staaten mit einem Portefeuille an Akteneinsichtsgesetzen, Informationsfreiheitsgesetzen und Spezialgesetzen wie zur Umweltinformation gut aufbereitet und kein Neuland mehr. Wozu also accessibility-Geschrei und die PSI-Richtlinie?

Einseitige Nutzerfokussierung: In der E-Government Diskussion der letzten Jahren haben öffentliche Verwaltungen Bürger und Wirtschaft primär als Endverbraucher adressiert. Jene öffentlichen Produkte, die früher wie heute primär für verwaltungsinterne Zwecke erstellt wurden, werden gönnerhaft auch privaten Endverbrauchern zur Verfügung gestellt, oftmals erweckt dies auch den Eindruck eines Abfallprodukts. Denn wie die Festschrift zum 10-Jahres Jubiläum von JURIS noch mal festgestellt hat, zielten die Dokumentationssysteme primär auf interne Zielgruppen wie Richter und Le-

gisten ab: „Im Prinzip sollte jeder Staatsbürger Zugang dazu haben. Da es sich jedoch um ein Dokumentationssystem und nicht um ein juristisches Auskunftssystem handelt, dürfte die Benutzung für die meisten Nicht-Juristen genauso uninteressant sein wie die einer juristischen Fachbibliothek“ (1995, S. 377)

Daß öffentliche Informationen nicht bloß das Endprodukt, sondern den Beginn einer neuen Wertschöpfungskette darstellen und somit als Rohstoff für weitergehende Mehrwertprodukte oder Datenveredelungen dienen, ist neu in der juristischen Debatte. Obwohl solche Weiterverwertungen jahrzehntelange Praxis darstellen. Es zeigt aber von juristischen Unsicherheiten, wenn die PSI-Richtlinie in den EU-Staaten unter Datenschutz, Vergaberecht oder andere Rechtsmaterien subsumiert wird.

PSI-Richtlinie:

Im Folgenden soll kursorisch der Gegenstand der PSI-Richtlinie und die beginnende nationale Umsetzung in sogenannten Informationsweiterverwendungsgesetzen (IWG) thematisiert werden. Die Diskussion der letzten 20 Jahre wurde deshalb so scharf geführt, weil die beteiligten Parteien darunter unterschiedliche Tatbestände ins Treffen führen. Neben der NUTZUNG öffentlicher Informationen (siehe Informationsfreiheitsgesetz) und dem QUALIFIZIERTEN ZUGANG für Parteien (Akteneinsichtsgesetze) werden öffentliche Mehrwertprodukte schon seit Jahren durch private Vertriebspartner an Endnutzer vermarktet (VERTRIEB), Gebühren abgehoben und diese an die öffentliche Hand abgeführt. Eine solche Dienstleistungskonzession besteht in Österreich seit mehr als zehn Jahren, wie das Beispiel des Firmenbuchs (Handelsregister) zeigt. Diese etwa sieben privaten Vertriebspartner (zumeist IT-Firmen) leiten die öffentliche authentische Datenbank an die Endkunden weiter und dürfen selbst an Inhalt wie Design der Datenbank nichts verändern; folglich ist Ihnen auch die Weiterverarbeitung untersagt. – Parallel dazu hat ein Adreßbuchverlag auf Gerichtswege erwirkt, daß ihm die Änderungsdaten des Firmenbuches überlassen werden müssen – gegen Lizenzgebühr versteht sich – um seine private Datenbank damit täglich aktualisieren zu können.

Und jetzt beginnt die Malaise. Die öffentlichen Stellen würden nur zu gerne wissen, was der private Weiterverarbeiter mit diesen heiligen öffentlichen Daten anstellt: erstellt er damit – verbotenerweise – ein firmeninternes „Gegenregister“, wie dies deutsche Banken in der Vergangenheit taten, um sich die umständlichen wie teuren Abfragen aus den Hunderten von Handelsregister zu ersparen. Oder verwendet der private Weiterverarbeiter nur Teile davon, um eine CD-ROM einmalig mit Daten zu bestücken oder verkauft er die Daten eins zu eins als „authentisches Handelsregister“ zum halben Preis, wie dies die öffentlichen Stellen tun. Die Liste an weitergehender Weiterverarbeitungstatbestände könnte noch erweitert werden.

Dieses Beispiel allein demonstriert, daß sich hinter diesem Oberbegriff der „Weiterverwendung“ bzw. „Weiterverarbeitung“ (wird vom Autor präferiert) eine Bandbreite unterschiedlicher Handlungen versteckt, die unterschiedliche Rechtsfolgen auch bei Werkstücken privater Urheber nach sich ziehen. So untersagt ein elektronischer Fachinformationsdienst oder Host oftmals einem privaten Informationsvermittler oder Medienbeobachter, die von ihm recherchierten Daten in elektronischer Form dauerhaft abzuspeichern und diese an seine Endkunden weiterzuleiten.

Es ist bis zu einem gewissen Grad einsichtig, daß deshalb öffentliche Stelle in den Lizenzverhandlungen mit dem privaten Weiterverarbeiter sich gerne dessen Business- und sogar Finanzpläne für das neue private Mehrwertprodukt zeigen lassen und die Höhe der Lizenzgebühren von deren geschätzten Erlösen bzw. Vertriebsformen (Print, CD-ROM, online, Mobil, TV) abhängig machen wollen. – Es ist partiell verständlich, daß öffentliche Körperschaften etwas Licht in diese Weiterverwendungshandlung bringen möchten, doch der Intention der EG-Richtlinie entspricht es nicht.

Denn diese wurde nicht aus dem Blickwinkel des E-Government verfaßt, sondern fokussiert ausschließlich die private Wirtschaft der Verlage, Content-Produzenten und Content-Aggregatoren, die durch neue Produkte, die auf PSI-Quellen basieren, letztlich neue Arbeitsplätze in Europa schaffen sollte. Also eine Binnenmarkt-Richtlinie, da sie letztlich zu paneuropäischen Informationsdiensten und Datenbanken der Privatwirtschaft führen soll. – Strittig ist

schon, ob unter den Tatbestand der Weiterverwendung auch jener des bloßen Vertriebs öffentlicher Daten (siehe Firmenbuch Österreich) subsumiert werden kann: die IT-Firmen werden dies bejahen, die Content-Produzenten und der Autor lehnen dies strikt ab, da gewichtige juristische wie wirtschaftspolitische Argumente sowie das parallel laufende eContent-Programm der EU diesbezüglich klare Interpretationsschlüsse zulassen. Die Europäische Kommission schweigt sich offiziell aus, doch informell wird klar Stellung für eine Weiterverwendung im engeren Sinne, sprich exklusive Vertrieb, bezogen.

Informationsweiterverwendung als *lex specialis* des Informationsfreiheitsgesetz?

Der Autor versuchte lange zu ergründen, warum in vielen EU-Staaten (v.a. Deutschland und einige CEE) die PSI-Richtlinie von der Diskussion zu Informationsfreiheitsgesetzen überlagert oder gar verdeckt wurde. Deutschland hat sich seit 1995 weder offiziell noch durch seine privaten Interessenvertretungen an der europäischen Debatte beteiligt. Es besteht also die Vermutung, daß Politiker wie Gesetzgeber die Weiterverwendung einfach unter den Tatbestand des Informationszugangs subsumieren. Der Lackmus-Test ist ganz einfach: Stellen sie einer öffentlichen Körperschaft einfach die Frage, ob Sie als Unternehmer diese kostenlos im Internet „publizierten“ (?) Dokumente kommerziell weiterverwenden dürfen. Nach einer Schrecksekunden wird dies zuerst mit Blick auf das IFG bejaht, obwohl die Urheberrechtsbestimmungen der öffentlichen Webseite eine ganz andere Sprache sprechen: Alle Rechte vorbehalten. – Es verwundert deshalb nicht, daß einige CEE-Staaten die PSI-Richtlinie nicht umsetzten, mit Hinweis auf eine bestehende IFG-Gesetzgebung.

Viele Staaten haben deshalb die PSI-Richtlinie auch in den Informationsfreiheitsgesetzen umgesetzt, wogegen der Autor explizit Stellung beziehen möchte: Bewegen wir uns mit der FOI-Thematik auf der Ebene der Grundrechte und des demokratischen Selbstverständnisses einer Gesellschaft, so zeigt die PSI-Richtlinie primär wirtschafts- wie arbeitsmarktbezogene Bezüge her. Eventuell auch einen transparenzrechtlichen Bezug, da die Verarbeitung wie Zusammenschau öffentlicher Informationen Wirtschaft wie Bürgern ei-

ne raschere wie günstigere Einschau in die Verwaltung ermöglicht, ja sogar die Entscheidungsqualität der Jurisprudenz erheblich verbessern soll (siehe die Erwägungsgründe zur Errichtung der JURIS GmbH).

Es wäre aber noch ein zweiter Bezugspunkt zwischen beiden Rechtsmaterien (IFG, PSI) zu nennen. Die PSI-Richtlinie überläßt es grundsätzlich den Mitgliedstaaten, ob Sie öffentliche Inhalte zur Weiterverwendung freigegeben oder nicht, auch wenn dieser Spielraum aufgrund von allgemeinen Kontrahierungspflichten sowie der essential facility Doktrin des EUGH erheblich eingeschränkt wurde. – Zusätzlich könnte aber argumentiert werden, daß alle im Rahmen des IFG zugänglich gemachten Informationen und Daten eo ipso auch die Gestattung der kommerziellen Weiterverarbeitung nach sich zögen, natürlich unter den Kautelen des Urheberrechts. Zumindest die rechtspolitische Forderung nach einer Zwangslizenz oder gesetzlichen Lizenz könnte in diesem Fall erhoben werden. – Jedenfalls wäre nicht bloß die Optik schief, wenn dem Bürger die (kostenlose) Nutzung im Internet gestattet, die kommerzielle Weiterverarbeitung untersagt würde. Es werden sich jedenfalls keine weiteren datenschutzrechtlichen Einwände finden, da bei der Freigabe der Daten aufgrund des IFG ohnehin datenschutzrechtliche Bestimmungen geprüft wurden.

IFG- und PSI-Thematik besitzen weiters folgende gemeinsame Themenstellung: inwiefern kann die öffentliche Körperschaft verpflichtet werden, öffentliche Daten zu veredeln, um Sie für unterschiedliche Zielgruppen nutzbar zu machen. Es darf als Beispiel das slowakische Amt für Informationszugang genannt werden, die anscheinend mit einer Flut von Anfragen von Bürgern überhäuft werden, die eher den Charakter individueller Fallberatung haben. Vor diesem Hintergrund werden folgende 4 Schranken zur Diskussion gestellt, mit denen IFG- wie PSI-Anfragen auf ihre Kernaufgabe reduziert werden: a) Schranke 1: Trennung von Information von Beratung. Die Definition von Information kann einfach den Normen von ISO sowie DIN entnommen werden. Diese Schranke rekuriert auch darauf, daß ausschließlich qualifizierten Rechtsberufen wie Notaren und Rechtsanwälten es vorbehalten ist, verbindliche Rechtauskünfte betreffs individueller Sachverhalte zu geben. Folglich müßte auch der Staat dem Verbot der Winkelschreiberei unterliegen, auch wenn

er diese Auskünfte kostenlos erteilt. Möglicherweise sind solche ähnliche Schranken bereits dem Beamtendienstrecht zu entnehmen. b) Als zweite Schranke mag auf die jeweilige nationale Verfassung verwiesen werden, die vermutlich in keinem Staat die Individualberatung der Bürger zu den Kernaufgaben des Staates zählt. Eher umgekehrt. Das ABGB in Österreich stipuliert keine Informationspflicht des Staates (Bringschuld), sondern eine Holschuld des Bürgers. – c) Als dritte Schranke mag die Fachinformationsschranke herangezogen werden. Die öffentliche Hand ist primär Urheber von Fachinformationen. Deren Umwandlung in Bürgerinformationen würde die Verwaltung übergebühlich belasten und auch dem Bürger nur wenig Nutzen bringen, da für seinen individuellen Sachverhalt er adäquate Rechtsauskunft ohnehin bei einer Vielzahl von Intermediären wie Konsumentenschutzorganisationen, NGOs, NPOs, Gerichtstagen und Berufsverbänden bekommt. – d) Als vierte Schranke mag § 5 Abs 1 PSI-Richtlinie herangezogen werden, der öffentliche Stellen nicht der Pflicht der Weiterverarbeitung unterwirft. Beispiel: der Krankenanstaltenverbund Österreichs hat sensible Daten wie jene der Patienten gespeichert, die den strengen Zugangsverboten des Datenschutzes unterliegen. Für statistische Zwecke wird der Krankenanstaltenverbund aber gesetzlich verpflichtet, gewisse Aggregationen vorzunehmen und diese aggregierten und anonymisierten Daten an andere gesetzliche Körperschaften weiterzuleiten. Über die Zweckmäßigkeit dieser Schranke kann gestritten werden, da oftmals für qualifizierte Nutzergruppen wie Forscher Ausnahmegenehmigungen notwendig sind und speziell für die Wirtschaft vielfach sogar ein Aggregierungsgebot aufgestellt werden könnte.

Summa summarum bieten dieses Repertoire an vier Schranken die Möglichkeit, eine überschießende Interpretation des IFG rückzuführen und eine systematische Abgrenzung zwischen öffentlichen und privaten Aufgaben zu erstellen. Speziell die Grenzziehung zwischen Fachinformation, Bürgerinformation und individueller Fallberatung könnte diesbezüglich dienlich sein.

Ungeklärt ist weiters das Verhältnis der Umweltinformationsrichtlinie zur PSI-Richtlinie. Verlieren öffentliche Umweltinformationen ex lege den Schutz durch Urheberrecht und sui-generis Recht und können ohne Nutzungseinräumung jederzeit von privaten Unternehmen

weiterverarbeitet werden? Diese Fragen stellen sich auch öffentliche Körperschaften wie z.B. in Ungarn, die neben ihren kostenlosen Umweltdaten gerne ihre teuren Mehrwertapplikationen und veredelte Umweltdaten an private Nutzer wie Weiterverarbeiter lizenzieren würden, um durch die Einnahmen die Qualität Ihrer Datenbank weiterhin zu garantieren. Bietet die PSI-Richtlinie nun ein Schlupfloch, um den strengen Bestimmungen der Umweltinformationsrichtlinie in Teilbereichen zu entkommen.

Zusammenfassend muß festgestellt werden, daß die Methodik der Legistik auf europäischer Ebene nicht ganz Unschuld an dieser Materie ist: die Mischung aus vertikalen Richtlinien (siehe Umweltinformation, Wasser) mit horizontalen Richtlinien (siehe PSI), die aus verschiedenen Zeitschichten wie Generaldirektionen entstammen, könnte vermieden werden, wenn der Gesetzgeber sich der Regelungsgebiete systematisch annehmen würde. Doch politische wie verwaltungsinterne Barrieren stehen dem vor. – Eine wesentliche Erkenntnis der PSI-Diskussion der letzten Jahre ist zumindest, daß der öffentliche Sektor in keinem EU-Staat ein homogenes Gefüge darstellt, sondern ein zerstrittenes Fragmentarium, das selbst den Bund-Länder Konflikt noch übertreffen kann. Daß Harmonisierungsbestrebungen in dieser Rechtsmaterie zur Utopie werden, hat die Europäische Kommission noch rechtzeitig erkannt und sich auf Basisregeln der Transparenz zurückgezogen. Es bleibt nun den einzelnen Staaten vorbehalten, im eigenen öffentlichen Haus, pardon Häusern, Ordnung in diese Vertriebs- und Verwertungspolitiken zu bringen. Zumindest das Segment der Geographischen Informationen (GIS) könnte einen Anfang bilden, da hier die internen wie externen Bruchlinien bereits offen zu Tage getreten sind (siehe Österreich). Es sind aber keine Politiker sichtbar, die sich dieses gordischen Knotens annehmen wollen. – ein kleiner Lichtschimmer ist aber am Horizont sichtbar: Die immer dramatischere Verschuldung öffentlicher Haushalte in Mitteleuropa führt dazu, daß öffentliche Körperschaften sich nolens volens vermehrt an die Privatwirtschaft wenden (Maastricht sei es gedankt!). Aus historischer Sicht haben ökonomische Knappheiten schon oft Gesellschaften radikal reformiert und das Mittelalter in die Neuzeit geführt.

Für Anregungen, Fragen und Kritik steht ihnen der Autor gerne zur Verfügung: gkwagner@via.at

Die beiden folgenden Beiträge wurden im Nachgang zum Internationalen Symposium verfasst. Wegen ihres engen Zusammenhanges mit dem Thema der Veranstaltung stellen wir sie in dieser Dokumentation gerne zur Verfügung.

The two following contributions have been written after the International Symposium. On account of their closeness to the subject of the conference we are pleased to publish them within this documentation.

Ewa Kulesza

Generalinspektorin für den Schutz personenbezogener Daten der Republik Polen

Das Recht der Bürger auf Information über die Tätigkeit der öffentlichen Stellen

1. In Polen war die Verabschiedung der Verfassung von 1997 von fundamentaler Bedeutung für die Gewährleistung des Rechts auf den Zugang zu öffentlichen Informationen. In der Verfassung wird in drei Vorschriften über das Recht auf Information gesprochen. Art. 61, der jedem Staatsbürger das Recht auf Information gewährleistet und in seinem ganzen Wortlaut dieser Frage gewidmet ist, ist jedoch von besonderer Bedeutung in diesem Bereich.

Indem der Gesetzgeber davon ausgeht, dass das Recht der Staatsbürger auf den Zugang zu Informationen die Bedingung für rationale Beteiligung an der Beschlussfassung in den öffentlichen Sachen (z.B. Beschlussfassung in den Wahlen) ist, und dass es ihnen auch eine gesellschaftliche Kontrolle der Machtausübung erleichtert, bestimmte er genau in der Verfassung die Rechte der Staatsbürger auf Information. Die Bedeutung dieses Rechts wird dadurch unterstrichen, dass das Kapitel der Verfassung „Freiheiten, Rechte und Pflichten des Menschen und des Staatsbürgers“ diese Vorschrift enthält, die das Recht auf Information gewährleistet, wobei dieses Recht die Garantie aus Art. 31 Abs. 3 genießt. Gemäß dieser Vorschrift dürfen Einschränkungen, verfassungsrechtliche Freiheiten und Rechte zu genießen, nur in einem Gesetz beschlossen werden und nur dann, wenn sie in einem demokratischen Staat wegen seiner Sicherheit oder öffentlicher Ordnung oder zum Schutz der Umwelt, Gesundheit, der öffentlichen Moral oder der Freiheiten und Rechte anderer Personen notwendig sind.

Art. 61 gibt jedem Staatsbürger das Recht, Informationen über die Tätigkeit der Organe der öffentlichen Gewalt sowie über die öffentlichen Ämter ausübenden Personen einzuholen. Dieses Recht umfasst auch das Einholen von Informationen über die Tätigkeit der wirtschaftlichen und beruflichen Selbstverwaltungsorgane sowie

anderer Personen und Organisationen, soweit sie Aufgaben der öffentlichen Gewalt ausüben und Vermögen einer Gemeinde oder des Staates verwalten. Laut der in der Literatur dargestellten Anschauungen soll man als Tätigkeit der öffentlichen Gewalt alle Formen der Tätigkeit verstehen, die für die Realisierung der gesetzlichen Kompetenzen der Organe der öffentlichen Gewalt unternommen werden, wobei dieser Begriff sowohl die Legislative, als auch Exekutive und Judikative, und innerhalb der Exekutive die Regierung, die Regierungsverwaltung und kommunale Selbstverwaltung umfasst¹. Gleichzeitig zeigt Art. 61 Abs. 3 der Verfassung, dass eine Einschränkung des Rechts auf Information – sowohl bezüglich der Stellen, die zur Realisierung der Informationsverpflichtung verpflichtet sind, als auch in Bezug auf die Form des Zugangs zu öffentlichen Informationen – nur durch Gesetz und nur zum Schutz der Freiheiten und Rechte anderer Personen und Wirtschaftsteilnehmer, der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit oder eines wesentlichen wirtschaftlichen Interesses des Staates zulässig ist.

Art. 61 Abs. 2 der Verfassung hat die Weise des Zugangs zu Informationen bestimmt. Gemäß dieser Vorschrift umfasst das Recht auf Informationsgewinnung auch den Zugang zu Unterlagen und Zutritt zu Sitzungen der in allgemeinen Wahlen gewählten Kollegialorgane der öffentlichen Gewalt sowie die Möglichkeit, von solchen Sitzungen Ton- oder Bildaufnahmen zu machen. Art. 61 Abs. 4 der Verfassung verweist zugleich auf die Gesetze, welche die Verfahrensweise bei der Erteilung von Informationen bestimmen, und im Fall des Zugangs zu öffentlichen Informationen, die sich im Besitz des Sejm und des Senats befinden, auf die Geschäftsordnung dieser Institutionen. Es soll – am Rande – bemerkt werden, dass solcher Wortlaut der Vorschriften der Verfassung eine Grundlage für die in der Literatur dargestellten folgenden Meinungen gab: die Verfassung bestimmte eindeutig die Form des Zugangs zu Informationen, nur als Einsicht in die Unterlagen und Zutritt zu Sitzungen der Kollegialorgane, die zur Erteilung von Informationen verpflichtet sind. Andererseits kann man jedoch in den Bearbeitungen auch Standpunkte finden, dass die in Art. 61 der Verfassung enthaltene Aufzählung nur ein Beispiel ist, was bedeutet, dass die Form des Zu-

¹ Siehe: Verfassung der Republik Polen und Kommentar zur Verfassung vom 1997 (Konstytucja Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.) herausgegeben von J.Boć, Wrocław 1998, S.114.

gangs zu öffentlichen Informationen breiter sein kann und die Aufzählung in der Verfassung ausschließlich als ein Beispiel betrachtet sein soll².

Es soll betont werden, dass die eindeutige Fassung der Vorschrift von Art. 61 der Verfassung, darunter die klare Festlegung der Grenzen des Zugänglichmachens von öffentlichen Informationen, verursacht, dass es keine Kollision zwischen der Vorschrift, die das Recht auf Zugang zu öffentlichen Informationen garantiert, und zwischen anderen Vorschriften der Verfassung, die z.B. das Recht auf den Schutz der Privatsphäre (Art. 47) oder das Recht auf den Schutz von personenbezogenen Daten (Art. 51) gewährleisten, gibt. Aus der Verfassung und den durch die Verfassung garantierten Rechten des Menschen ergeben sich keine Zweifel, dass das Recht auf Gewinnung der Informationen über die Tätigkeit der Organe der öffentlichen Gewalt und die öffentliche Ämter ausübenden Personen kein Recht auf Gewinnung von Informationen über die Privatsphäre der die öffentliche Ämter ausübenden Personen umfasst. Die Gegenüberstellung von diesen beiden Vorschriften zeigt, dass in der Verfassung zwei Sphären ausdrücklich und sorgfältig voneinander getrennt wurden: die Privatsphäre, die das Privatleben und die personenbezogenen Daten schützt (sie sind in Art. 47 und 51 gewährleistet) und die Sphäre der öffentlichen Tätigkeit der öffentlichen Stellen und der öffentliche Ämter ausübenden Personen, die unter gesellschaftlicher Kontrolle – in der Form des Rechts auf Information – steht (Art. 61).

Man soll nicht vergessen, dass der Staat in seiner vorherigen Gestalt – was in den bis vor kurzem geltenden Vorschriften sowie in der auf ihrem Grund gebildeten Rechtsprechung Ausdruck fand – es für besonders wichtig hielt, dass die Informationen über die Tätigkeit der Staatsorgane dem Geheimnis, darunter dem Staats- und Dienstgeheimnis unterliegen. Es gab kein völliges Gleichgewicht zwischen den Vorschriften zum Geheimnisschutz und dem Recht der Staatsbürger auf den Zugang zu Informationen, obwohl diese Vorschriften dieses Recht auf Information in geringem Maße garantierten. Ein Ausdruck von diesem Recht war beispielsweise die Möglichkeit, an den Sitzungen der Entscheidungsorgane der territo-

² So: W.Skrzydło: Verfassung der Republik Polen. Kommentar. (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz).(Ausgabe IV) Kraków 2002, S.73.

rialen Körperschaft teilzunehmen, aber schon nicht die Verpflichtung, Informationen bezüglich der Rechtsumstände, die auf die Feststellung der Rechte und Verpflichtungen der Parteien des Verfahrens Einfluss haben können, den Parteien des Verwaltungsverfahrens zu erteilen³. Der Staat der vorigen Epoche gab den Staatsbürgern kein Recht auf völlige, direkte Information, darunter das Recht auf Einsicht in die Unterlagen, auch öffentliche Unterlagen; er garantierte aber das Recht auf Information durch Tätigkeit der Journalisten, also gewissermaßen das Recht auf „indirekte Information“. Die seit 1984 geltenden Presserechtsvorschriften verpflichteten die Staatsorgane, Staatsunternehmen und andere organisatorischen Staatseinheiten, und im Bereich der sozialen und ökonomischen Tätigkeit auch die Genossenschaften und die Personen, die selbstständige Wirtschaftstätigkeit ausüben – sowie auch Gewerkschaften, Selbstverwaltungsorganisationen und andere gesellschaftliche Organisationen im Bereich der ihnen in Auftrag gegebenen Aufgaben in der Sphäre der Staatsverwaltung und anderer ähnlichen Tätigkeit – zur Erteilung der Informationen über ihre Tätigkeit an die Presse; die Erteilung der Informationen konnte nur wegen des Schutzes des Staats- und Dienstgeheimnisses und anderes durch das Gesetz geschützten Geheimnisses verweigert werden⁴. In den Kommentaren zum Presserecht wurde es betont, dass die Verpflichtung, Informationen der Presse zu erteilen, darauf beruhte, den Journalisten die Möglichkeit zu schaffen, die Informationen kennen zu lernen, sowohl durch ihre mündliche oder schriftliche Übermittlung⁵, als auch auf dem Zugänglichmachen von entsprechenden Unterlagen⁶.

2. Die Verabschiedung des Gesetzes vom 6. September 2001 über den Zugang zu öffentlichen Informationen schafft die Erfüllung und genauere Bestimmung des oben besprochenen Art. 61 der Verfas-

³ Anders: M.Jabłoński, K.Wygoda : Zugang zu Informationen und ihre Grenzen (Dostęp do informacji i jej granice), Wyd UW, 2002, S.98 und folg.

⁴ Siehe: Art.4 des Gesetzes vom 26 Januar 1984 Presserecht (GBI. Nr. 5, Pos. 24 mit späteren Änderungen)

⁵ J.Sobczak: Das Gesetz Presserecht. Kommentar. (Ustawa prawo prasowe. Komentarz), Warschau 1999, S. 73-74.

⁶ Vergl. Urteil des Obersten Gerichts vom 11. Januar 1996, III ARN 57/95, OSNAPIUS 1996, Nr. 13, Pos.179

sung⁷. Das Gesetz sollte den Begriff und den Bereich der öffentlichen Information definieren sowie die Verpflichtung, die öffentliche Informationen zu erteilen, genauer bestimmen.

2.1. Gemäß Art.1 Abs.1 des Gesetzes „ist jede Information über öffentliche Sachen eine öffentliche Information im Sinne des Gesetzes (...)“. Art. 6 des Gesetzes versucht, diesen allgemeinen Begriff genauer zu bestimmen – es ist jedoch, was man zugeben muss, ein nicht besonders gelungener Versuch, in der Vorschrift anzuzeigen, was als „öffentliche Information“ zugänglich gemacht sein kann. Gemäß Art. 6 können unter allem die öffentlichen Informationen, insbesondere über die Innen- und Außenpolitik, die Stellen, die als verpflichtet zur Erteilung von öffentlichen Informationen/Daten angegeben wurden, darunter Informationen über ihrem Rechtsstatus oder ihre Rechtsform, Organisation, Tätigkeitsbereich, Kompetenzen oder Vermögen, Tätigkeitsweise der Organe der öffentlichen Gewalt, die Weisen der Schaffung der öffentlich-privaten Akte, die Weisen der Annahme und Erledigung von Sachen, über die amtlichen Unterlagen, darunter insbesondere über den Inhalt der Verwaltungsakte und anderer amtlichen Entscheidungen zugänglich gemacht werden. Das Recht auf öffentliche Information umfasst auch das Recht auf Einsicht in die Dokumentation des Verlaufs und der Folgen der Kontrolle und in den Inhalt der Mitteilungen, Standpunkte, Anträge und Meinungen der diese Kontrolle durchführenden Stellen, Stellungnahmen der Organe der öffentlichen Gewalt wie auch der öffentlichen Beamten im Sinne des Strafgesetzbuches in den öffentlichen Sachen, sowie den Inhalt anderer Mitteilungen und durch die Organe der öffentlichen Gewalt gemachten Beurteilungen. Eine öffentliche Information ist auch eine Information über den Zustand des Staates, der Selbstverwaltungen und ihrer organisatorischen Einheiten.

Diese nicht besonders klare Erläuterung in dem Gesetz, welche Informationen zugänglich gemacht sein können, verursacht, dass die schwierige Aufgabe der genaueren Bestimmung der Vorschriften auf die Rechtsprechung des Hauptverwaltungsgerichts verschoben wurde. Also erst die Rechtsprechung des Hauptverwaltungsgerichts

⁷ GBl. Nr. 112, Pos.1198 mit späteren Änderungen

entscheidet darüber, was das Recht auf öffentliche Information umfasst.

Die weit gefasste Vorschrift des Art. 6 des Gesetzes über den Zugang zu öffentlichen Informationen gab Grundlage dazu, dass das Hauptverwaltungsgericht auf dem Standpunkt stand, dass die öffentliche Information jede Information ist, die von der öffentlichen Gewalt in weitem Sinne und von den öffentlichen Ämtern ausübenden Personen, sowie von anderen Stellen, welche die öffentliche Gewalt ausüben und Vermögen einer Gemeinde oder des Staates im Bereich ihrer Kompetenzen verwalten, geschaffen worden ist⁸.

2.2. Dieses Gesetz hat einen breiten Kreis von den zum Zugänglichmachen der öffentlichen Informationen verpflichteten Stellen bestimmt: das sind nicht nur die Organe der öffentlichen Gewalt, die wirtschaftlichen und beruflichen Selbstverwaltungsorgane, die Vertreter des Staatsschatzes oder die Vertreter der staatlichen juristischen Personen oder der juristischen Personen der territorialen Körperschaft, sondern auch Gewerkschafts- und Arbeitgeberorganisationen und politische Parteien. So ein breiter Kreis von Stellen bedeutet, dass alle öffentlichen Stellen zur Erteilung von öffentlichen Informationen verpflichtet sind.

Die Verpflichtung zur Erteilung von öffentlichen Informationen wurde mit Strafen für ihre Nichterfüllung verstärkt. Art. 23 des Gesetzes über den Zugang zu öffentlichen Informationen sieht vor: wer, ungeachtet seiner Verpflichtung die öffentlichen Informationen nicht zugänglich macht, der wird mit Geldstrafe, mit Freiheitsbeschränkungsstrafe oder mit Freiheitsstrafe bis zu 1 Jahr bestraft.

2.3. Im Vergleich zu den Vorschriften der Verfassung hat das Gesetz die Weise der Gewinnung von Informationen erweitert.

Das Zugänglichmachen von öffentlichen Informationen erfolgt auf dem Wege der Bekanntgabe von öffentlichen Informationen, darunter der amtlichen Unterlagen, im so genannten Bulletin der öffentlichen Information (Biuletyn Informacji Publicznej - BIP). Dieses Bulletin ist ein vereinheitlichtes System der Seiten in einem teleinfor-

⁸ Urteil des Hauptverwaltungsgerichts vom z 30. Oktober 2002 r. (Aktenzeichen II S.A. 1956/02)

matischen Netz, in dem die Informationen veröffentlicht werden. Die öffentlichen Informationen können auch zugänglich gemacht werden, indem sie in allgemein zugänglichen Orten ausgelegt oder ausgehängt werden oder indem man in günstigen Orten die Anlagen installiert, welche die Bekanntmachung mit diesen Informationen ermöglichen.

Die öffentliche Information, die im Bulletin nicht veröffentlicht wurde, wird auch auf Antrag der interessierten Person zugänglich gemacht. Das Zugänglichmachen der öffentlichen Information auf Antrag erfolgt in der antragsmäßigen Weise und Form, außer wenn die technischen Maßnahmen, über die die zum Zugänglichmachen verpflichtete Stelle verfügt, das Zugänglichmachen von Informationen in der antragsmäßigen Weise und Form nicht ermöglichen. Der Antragsteller kann auch Information in spezieller Form verlangen, darunter „die Information, die in einem solchen Bereich verarbeitet ist, in dem es für das öffentliche Interesse wichtig ist“. Das Gesetz definiert den Begriff „verarbeitete Information“ nicht und erklärt auch nicht, was der Begriff „der Bereich, in dem es für das öffentliche Interesse wichtig ist“ bedeuten soll. In der Praxis bedeutet die „verarbeitete Information“ eine spezielle Bearbeitung, die auf Anspruch der Person, die das Zugänglichmachen der öffentlichen Information beantragt und die von dieser Person hingewiesenen Informationen enthält (z.B. die Liste aller Verwaltungsakte, die von bestimmter Behörde erlassen wurden und welche die Frage des Antragstellers betreffen). Wenn die öffentliche Information in der antragsmäßigen Weise und Form nicht zugänglich gemacht sein kann, benachrichtigt die zum Zugänglichmachen verpflichtete Stelle schriftlich den Antragsteller über die Gründe, aus denen das antragsgemäße Zugänglichmachen von Information unmöglich ist, und nennt die Weise oder Form des unverzüglichen Zugänglichmachens dieser Information. In einem solchen Fall, wenn der Antragsteller innerhalb von 14 Tagen seit der Benachrichtigung keinen Antrag auf das Zugänglichmachen von Informationen in der Weise und Form, die in der Benachrichtigung bestimmt wurden, stellt, wird das Informationszugangsverfahren eingestellt.

Die Staatsbürger haben auch – als Form des Zugangs zu öffentlichen Informationen – das Recht auf Zutritt zu Sitzungen der Kollegialorgane, sowie das Recht auf Zugang zu Materialien, darunter

audiovisuellen und teleinformatischen, die diese Sitzungen dokumentieren.

2.4 Das Zugänglichmachen von öffentlicher Information auf Antrag erfolgt unverzüglich, aber nicht später als innerhalb von 14 Tagen seit der Antragstellung. Wenn die öffentliche Information innerhalb von 14 Tagen nicht zugänglich gemacht sein kann, benachrichtigt die zu ihrem Zugänglichmachen verpflichtete Stelle in diesem Termin über die Gründe der Verzögerung und über den Termin, in dem sie die Information zugänglich macht, der jedoch nicht länger als 2 Monate seit dem Tag der Antragstellung sein darf. Die öffentliche Information, die unverzüglich zugänglich gemacht sein kann, wird in mündlicher oder schriftlicher Form ohne den schriftlichen Antrag zugänglich gemacht.

Die Stelle, die die öffentlichen Informationen zugänglich macht, ist verpflichtet, die Möglichkeit zu garantieren, die öffentlichen Informationen zu fotokopieren, drucken, übersenden oder auf entsprechenden, allgemein angewandte Informationsträger zu übertragen.

Der Zugang zu öffentlichen Informationen ist im Prinzip kostenlos, außer wenn das Schaffen oder Zugänglichmachen von öffentlicher Information in der geforderten Form mit bestimmten Kosten verbunden ist. Wenn die zum Zugänglichmachen verpflichtete Stelle zusätzliche Kosten, die mit der in dem Antrag genannten Weise des Zugänglichmachens oder mit der Notwendigkeit, die Information in die in dem Antrag genannte Form umzugestalten, tragen muss, kann sie die Gebühr von dem Antragsteller in der diesen Kosten entsprechenden Höhe erheben.

2.5. Das Gesetz über den Zugang zu öffentlichen Informationen hat auch die Weise, in der die Kontrolle der Verweigerung des Zugangs zu Informationen folgt, bestimmt.

Die Verweigerung des Zugänglichmachens der öffentlichen Informationen und die Einstellung des Informationszugangsverfahrens von dem Organ der öffentlichen Gewalt erfolgen im Wege der Entscheidung, zu der die Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzbuches Anwendung finden.

Der Gesetzgeber hat kein separates Staatsorgan berufen, das – so wie in anderen Staaten – darüber entscheiden sollte, ob die Verweigerung der Erteilung von Information ordnungsgemäß ist und ob die Entscheidung in Folge einer Berufung in der Sache der Verweigerung der Erteilung von Information ordnungsgemäß ist. Die Verweigerung der Erteilung von Information wird von den Gerichten zweispurig kontrolliert.

Wenn die Grundlage der Verweigerung der Schutz personenbezogener Daten, das Recht auf den Schutz der Privatsphäre oder das Geheimnis anders als Staats-, Dienst-, Finanz- oder Statistikgeheimnis ist, dann wird die Verweigerung von dem ordentlichem Gericht kontrolliert, in Folge des Erhebens der Informationszugangs-klage bei dem *ordentlichen Gericht* (Art. 22). Das für die in Abs. 1 genannten Sachen zuständige Gericht ist das Bezirksgericht (Amtsgericht), das mit Rücksicht auf den Sitz der Stelle, die das Zugänglichmachen von öffentlicher Information verweigert hat, zuständig ist. In den übrigen Fällen wird die Verweigerung von dem *Verwaltungsgericht* kontrolliert.

Gemäß Art. 21 gelten für die Beschwerden, die in dem Verfahren in den Sachen von dem Zugänglichmachen der öffentlichen Informationen überprüft werden – vorbehaltlich des in Art. 22 beschriebenen Falles – die Vorschriften des Gesetzes vom 30. August 2002 und das Recht über das Verfahren vor den Verwaltungsgerichten (GBl. Nr. 153, Pos. 1270), wobei das Gesetz besondere Fristen der Erledigung von Sachen bestimmte und die Übermittlung von Akten und Antworten auf die Beschwerde innerhalb von 15 Tagen seit dem Empfang der Beschwerde und die Überprüfung der Beschwerde innerhalb von 30 Tagen seit dem Empfang der Akten zusammen mit der Antwort auf die Beschwerde angeordnet hat.

3. Die Rechtsprechung spielt eine besonders große Rolle in der Gestaltung des richtigen und eindeutigen Umfangs und Charakters des Rechts auf öffentliche Information. Im Zusammenhang damit, dass die Vorschriften des Gesetzes über den Zugang zu öffentlichen Informationen nicht eindeutig sind, hat erst die Auslegung in der Rechtsprechung reale Grenzen des Rechts auf öffentliche Information, darunter den Begriff der öffentlichen Information, die Form und den Umfang des Zugänglichmachens, bestimmt.

Das Urteil des Hauptverwaltungsgerichts vom 2002 war von fundamentaler Bedeutung in diesem Bereich. Das Gericht stellte in diesem Urteil fest, dass gemäß dem Gesetz über den Zugang auf öffentliche Informationen im Kontext des Art. 61 der Verfassung „ist die öffentliche Information jede Information, die von der öffentlichen Gewalt in weitem Sinne und von den öffentliche Ämter ausübenden Personen, sowie von anderen Stellen, welche die öffentliche Gewalt ausüben und Vermögen einer Gemeinde oder des Staates im Bereich dieser Kompetenzen verwalten, geschaffen worden ist.“⁹

Und so entstand auf Grund des Gesetzes über den Zugang zu öffentlichen Informationen die Frage, ob die Information über die *Absichten des Organs*, ein Rechtsgeschäft in individuellen Sachen vorzunehmen, eine öffentliche Information ist. Das Hauptverwaltungsgericht vertrat den Standpunkt, dass das Recht auf Information kein Recht auf Erhalten von Informationen über die geplanten operativen Handlungen umfasst, weil diese Informationen keinen öffentlichen Charakter im Sinne des Gesetzes auf den Zugang zu öffentlichen Informationen haben. Das Gesetz über den Zugang zu öffentlichen Informationen gilt aber für die Handlungen, die in der Planung bestehen, die bestimmte in den früher beschlossenen Programmen dargestellten Willensakte bilden; sie betreffen nicht die Absichten bezüglich aller Zukunftshandlungen der Regierung¹⁰.

Gemäß der Rechtsprechung des Hauptverwaltungsgerichts darf die Information über die künftige strafrechtliche und disziplinarische Verantwortlichkeit (in diesem Fall die Verantwortlichkeit der Arbeitnehmer des Amtes des Ministerpräsidenten) im Rahmen des Rechts auf öffentliche Information nicht gefordert werden, weil die Fragen nach den Absichten der Organe nur die Außen- und Innerpolitik betreffen dürfen und sich nur auf die Vorhaben der Legislative und Exekutive, auf die Bildung von Normativakten und der Programme im Bereich der Erfüllung von Aufgaben beziehen dürfen¹¹.

Das Hauptverwaltungsgericht stellte auch fest, dass die Information über die Anwendung der Rechtsvorschriften in einer individuellen

⁹ Urteil des Hauptverwaltungsgerichts II S.A. 1956/2002

¹⁰ Urteil des Hauptverwaltungsgerichts zu II SAB 70/2002 und II SAB 71/2002.

¹¹ Begründung zu II SAB 56/2002 und II SAB 57/2002.

Sache keine öffentliche Information ist. Gegen eine solche Verweigerung kann auch keine Klage bei dem Verwaltungsgericht auf dem in dem Gesetz über den Zugang zu öffentlichen Informationen vorgesehenen Wege erhoben werden.¹² Die Information über die Polnischen Normen ist auch keine öffentliche Information.¹³

Jedoch die Dokumentation in der Form von Akten einer individuellen Verwaltungssache ist eine öffentliche Information, obwohl diese Akten im ganzen nicht zugänglich gemacht werden dürfen. Die Beschränkung des Zugangs kann sich aus dem Schutz personenbezogener Daten oder Informationen, die ein rechtlich geschütztes Geheimnis bilden, oder aus dem Schutz des Rechts auf Privatsphäre ergeben. Es ist jedoch nicht zulässig, dass man ganze Akten, ohne irgendeine Feststellungen, d.h. ohne dass ihnen der Charakter des Dienstgeheimnisses zuzugeben wurde und ohne dass sie – gemäß dem Gesetz über den Schutz nichtöffentlicher Informationen – mit der Klausel „vertraulich“ versehen wurden, als solche anerkennt, die nicht zugänglich gemacht werden dürfen¹⁴.

Im Laufe der Anwendung des Gesetzes über den Zugang zu öffentlichen Informationen ist auch eine Frage entstanden, ob der Staatsbürger das Recht hat, die „Bestätigung“ (z.B. in der Form von Tonaufnahmen) der Information zu fordern, die er schon hat und die er erhoben hat, wenn er an der Sitzung des Gremiums, in diesem Fall an der Versammlung der Vertreter der Mitglieder der Genossenschaft teilgenommen hat. In dem Urteil stellte das Hauptverwaltungsgericht fest, dass die Verpflichtung von Zugänglichmachen der Information dann besteht, „(...)“ wenn diese Information nicht früher zugänglich gemacht wurde und nicht im öffentlichen Umlauf ist, und so die interessierte Person sie nicht anders kennenlernen kann als indem sie den Antrag auf Erteilung von Information an das Organ der öffentlichen Gewalt stellt (...) Um so mehr soll man den Antrag auf Erteilung von Information, in deren Besitz die interessierte Person ist, für unbegründet erklären (...)“ Es geht über „(...) das Objekt und die Zwecke des mit dem Gesetz über den Zugang zu öffentlichen Informationen vorgesehenen Schutzes hinaus“¹⁵.

¹² Urteil des Woiwodschaftsverwaltungsgerichts II SAB/Wa 2/2004.

¹³ Urteil des Hauptverwaltungsgerichts 265/2004.

¹⁴ Urteil des Hauptverwaltungsgerichts II S.A. 1956/2002.

¹⁵ Urteil des Hauptverwaltungsgerichts II SAB 372/2003

Beendigung. Die Staatsbürger Polens können das Recht auf öffentliche Informationen seit kurzem genießen. Die Ausübung dieses Rechts war nicht nur mit der Notwendigkeit, in die Rechtsordnung die in dem Rechtssystem nicht früher bekannten Vorschriften einzuführen, sondern auch mit dem Ausgleich zwischen dem Interesse der Staatsbürger an bestimmter Information und der Notwendigkeit, bestimmte Informationen geheim zu halten, wie auch endlich – mit der Änderung des Bewusstseins der Staatsbürger und der Beamten verbunden.

Die bisherige praktische Anwendung der Verfassung und des Gesetzes über den Zugang zu öffentlichen Informationen, die das Recht auf öffentliche Information gewährleisten, zeigt, dass trotz Anfangsproblemen mit der Ausübung des Rechts der Staatsbürger auf Information dieses Recht, auch dank der Rechtsprechung, ausgeübt wird und sich in das Funktionieren des demokratischen Staates fest eingeschrieben hat.

Attila Pétervalvi

Parliamentary Commissioner for Data Protection and Freedom of Information, Hungary

The Hungarian Electronic Freedom of Information Act

On the 14th of July 2005, Act XC of 2005 on the Electronic Freedom of Information which shall come into force on the 1st of January 2006, was published in the Hungarian Official Journal.

The purpose of this Act – in order to inform the public accurately and rapidly – is to guarantee ***the electronic publishing of the data of public interest*** set in the Act, thus ensuring the right of everyone to have electronic access to these specified data without the process of (one's) personal identification and the procedure of the claim for access, and this has to happen constantly and free of charge.

I. One of the major undertakings of the Act is that the data owner performing public function **shall publish (electronically) the data specified on the so called publishing list** – set in this Act – on their own website. This undertaking naturally involves the obligation to operate such webpage available for publishing, to maintain it, and to update the relevant information on a regular basis. The **data owner** is responsible for the updating of the information and for the delivery of such data to the **data publisher**. Ensuring the publishing (technically), and the constant accessibility, as well as the updating, all this fall into the competence of the data publisher.

The Act specifies very precisely the data owners performing public function who are obliged to publish the specified data on their webpage. For example the Office of the President of the Republic, the Parliament and Office of the Constitutional Court of the Republic of Hungary, the State Audit Office, the Office of the Prosecutor General, the Competition Council, the national Radio and Television Commission, public organs having nationwide competence, especially the ministries, office of the Prime Minister are required to do so.

It is very important to note that this undertaking refers only to organs performing **state functions**, while organs performing **local government functions** have the possibility to cooperate with each other.

Certainly the question arises: what kind of data of public interest shall be published on the website? We have to distinguish three types – the so called – publishing lists. First is the **general publishing list**, which contains data referring to the data owner itself and its personnel, to the activity of the data owner, and to its financial situation (financial data). If ordered so by an Act a special publishing list shall be set up which contains data referring to a specific sector of the administration. And finally if ordered by an Act or by the head of the data owner a **unique publishing list** can be set up after consulting with the Data Protection Officer.

II. Regarding the process of the legislation, spotlighting the public access to drafts it shall be outweighed that the preparatory materials of law (conceptions, drafts of the law, drafts of the ministerial decrees, proposals, justifications) (hereinafter referred to as drafts) **shall be published on the website** of ministries and public organs with nationwide competence executing the preparatory works, indicating the status of the “ongoing” negotiations.

There is **no obligation** to publish drafts where the Republic of Hungary has particularly important interest like national defense, nature protection, etc. or where/when the law has to be adopted rapidly to meet social interest.

The publishing of such a draft falls into the competence of the minister and the head of the organs with nationwide competence. The drafts shall not be removed from the webpage until 1 year after the adoption of the law. The ministry executing the preparatory work of a law shall ensure the possibility of accepting opinions on the webpage indicating the deadline for accepting opinion about the draft. The deadline for giving opinion is 15 days from the publishing of the draft. The preparatory body has a discretion right to accept or reject the opinions and shall make a summary of the opinions accepted and the reasons for the rejections of the refused opinions.

The Act also regulates the public access(ibility) to bills, to the “text of law” on website of the electronic version of the Hungarian Official Journal and to the judicial decisions on the Internet.

The preparatory materials of law (conceptions, drafts of the law, drafts of the ministerial decrees, proposals, justifications) (hereinafter referred as drafts) shall be published on the webpage of ministries and public organs with nationwide competence executing the preparatory works, indicating the status of the “ongoing” negotiations.

III. The digital copy of the Hungarian Bulletin’s printed version shall be published on the same day of the publication of the printed version of the Hungarian Bulletin.

The digital copy of the Hungarian Bulletin’s printed version shall be in such downloadable format, which ensures during the copying the protection against unauthorized amendments.

IV. The National Council of Justice of Hungary shall publish the Collection of the judiciary decisions in digital format where the access to specified judicial decisions set in this Act is granted for everyone, free of charge, and shall be without obstacles and personal identification.

The data making possible the identification of the person(s) in the published decision shall be deleted in such way not to harm the statement of facts.

