

Informationszugang als Element einer Europäischen Informationsrechtsordnung? Gegenwärtige und zukünftige Entwicklungen.

Herbert Burkert¹

Erschienen als: Burkert, Herbert: Informationszugang als Element einer Europäischen Informationsrechtsordnung? gegenwärtige und zukünftige Entwicklungen. In: Lamnek, Siegfried; Tinnefeld, Marie-Theres (Hrsg.): Globalisierung und informationelle Rechtskultur in Europa. Informationelle Teilhabe und weltweite Solidarität. Baden-Baden 1998, 113-135.

1. Überblick

Am 27. August 1997 brachte die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen den Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes ein.² Am 25. September 1997 fand im Landtag Brandenburg die Erste Lesung eines Regierungsentwurfes zum Akteneinsichtsrechtsgesetz statt.³ So wird in Brandenburg versucht, eine Forderung des Artikels 21 Abs.4 der Verfassung des Landes Brandenburg aus dem Jahre 1992 umzusetzen.⁴ Damit wird auch in Deutschland wieder ein Gesetzestypus zum Thema, der zum Symbol für den Grad an demokratischer Transparenz einer Gesellschaft geworden ist: das allgemeine Informationszugangsgesetz.

Nach einer kurzen Begriffsklärung will ich versuchen, die wesentlichen Entwicklungsschritte dieses Typus nachzuzeichnen. Dabei wird deutlich werden, dass die Entwicklung des allgemeinen Informationszugangsrechtes nicht auf Europa beschränkt ist. Dieses Recht hat zwar in Europa seinen Anfang genommen, aber es musste erst ausserhalb Europas seine Wirkungen zeigen, bevor es sich in grösserem Umfang in Europa durchsetzen konnte. Die Entwicklungsgeschichte bietet dann Material für den Versuch einer Funktionsanalyse, der sich ein Blick auf zwei, bereits begonnene Entwicklungen anschliesst, die Vermarktung von Verwaltungsinformationen und die wachsende Bedeutung des Zugangsrechts für eine „elektronische Demokratie“. Der Beitrag schliesst mit einem Hinweis zur Rolle des Informationszugangsrechtes im Rahmen einer allgemeinen Informationsrechtsordnung.

¹ Dr.iur.,Privatdozent Universität St.Gallen;

² BT-Drucksache 13/8432 vom 27.08.1997.

³ Landtag Brandenburg 2.Wahlperiode Drucksache 2/4417.

⁴ Vgl. Art. 21 Abs.4 der Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. August 1992 (GVBl. I 298).

2. Begriff

Empfehlung des Ministerrates des Europarates

Mit dem Begriff des allgemeinen, d.h. nicht auf einen bestimmten Gegenstandsbereich - wie etwa das Umweltinformationsgesetz⁵ - beschränktem Informationszugangsgesetz meine ich einen Gesetzestyp, den der Europarat in der Empfehlung des Ministerrates⁶ vom 25. November 1981 zum „Zugang zu Information bei der öffentlichen Verwaltung“ durch folgende Anforderungen beschrieb:

- „1. Jeder soll das Recht haben, auf Anfrage Informationen von öffentlichen Einrichtungen zu erhalten, mit Ausnahme von Einrichtungen der Judikative oder Legislative.
2. Dieser Zugang soll durch geeignete und effektive Mittel sichergestellt sein.
3. Der Zugang darf nicht mit der Begründung verweigert werden, der Anfragende habe kein spezifisches Interesse an der Information.
4. Zugang ist auf der Grundlage der Gleichheit zu gewähren.
5. Einschränkungen und Begrenzungen der genannten Prinzipien sind nur zulässig, soweit sie in einer demokratischen Gesellschaft für den Schutz berechtigter öffentlicher Interessen (wie etwa der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, dem wirtschaftlichen Wohlergehen des Landes, der Verbrechensverhütung, dem Schutz vertraulich erlangter Unterlagen) und für den Schutz der Privatsphäre oder anderer berechtigter privater Interessen notwendig sind, unter besonderer Beachtung jedoch derjenigen speziellen Interessen eines Individuums an den Informationen, die über ihn persönlich bei einer öffentlichen Stelle gehalten werden.
6. Über jede Nachfrage nach Informationen soll innerhalb vernünftiger Zeit entschieden werden.
7. Lehnt eine öffentliche Stelle die Auskunft ab, so sollen die Gründe für die Ablehnung entsprechend Recht und Übung mitgeteilt werden.
8. Jede Ablehnung soll einer Überprüfung unterworfen werden können.“

wesentliche Inhalte

Der Kern des allgemeinen Zugangsrechtes bilden dabei die Forderungen 3 und 4: Mit dem Verweis darauf, dass der Nachweis eines spezifischen Interesses nicht notwendig ist, wird das allgemeine

⁵ Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt vom 8. Juli 1994 (BGBI. I 1994, 1490).

⁶ Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation No. R (81)19 of the Committee of Ministers to member States in the Access to Information held by Public Authorities.

Informationszugangsrecht abgesetzt von Informationsrechten, die dem Informationsnachfrager als Betroffenem (etwa im Bereich des Datenschutzrechtes) oder als Beteiligtem (etwa im nichtstreitigen Verwaltungsverfahren) gewährt werden. Mit dem Hinweis auf die Gleichheit wird nicht nur ein allgemeines Gleichbehandlungsgebot wiederholt, sondern es wird zugleich das Recht unterschieden von solchen Zugangsrechten, die Nachfragern aufgrund bestimmter rechtlicher Sonderstellungen zugestanden werden (etwa Mitarbeitern der Medien oder Parlamentsmitgliedern).

Der Grundsatz 1 verweist zum einen darauf, dass solche Rechte als Jedermann-Rechte auszugestalten sind, d.h. sie sind nicht an die jeweilige Staatsbürgerschaft geknüpft. Mit diesem Recht soll auch nicht in spezifische Ausgestaltungen der Transparenz etwa im Rahmen von Gerichtsverfahren oder im parlamentarischen Prozess eingegriffen werden. Positiv wird damit aber zugleich prinzipiell der gesamte Bereich der Exekutive umfasst; es geht hier also - wie schon erwähnt - nicht um bereichsspezifische Zugangsregelungen, etwa im Kontext besonders geregelter öffentlicher Register oder einzelner inhaltlich umschriebener Bereiche wie etwa Umweltinformationen.

Der Grundsatz 2 hebt im Zusammenwirken mit dem Grundsatz 1 die Notwendigkeit hervor, das Recht so auszugestalten, dass jeweils in grösstmöglichen Umfang den Informationsbedürfnissen der Bürger Rechnung zu tragen ist. Das bedeutet zum einen, dass der Begriff Zugang weit zu interpretieren ist: er bedeutet nicht allein ein Informiert Werden durch geeignete Auskünfte, sondern umfasst das Recht der unmittelbaren Einsichtnahme und das Recht auf Kopien. Einschränkende Wirkungen etwa durch die zeitliche Behandlung von Anfragen (vgl. explizit auch Grundsatz 6), durch die verfahrensmässige Ausgestaltung, aber auch durch zu hohe Gebühren sind zu vermeiden. Zu den effektiven Mitteln gehören auch Massnahmen, durch die es dem Anfragenden möglich wird, von in der Verwaltung vorhandenen Informationsquellen überhaupt erst Kenntnis zu erlangen: Das reaktive Zugangsrecht bedarf zu seiner effektiven Wahrnehmung aktiver Informationspflichten auf Seiten der Verwaltung, etwa in dem der Verwaltung die Veröffentlichung von Informationsinventaren vorgeschrieben wird.

Die übrigen Grundsätze verweisen zum einen auf die allgemeinen Einschränkungen von Informationsrechten, wie sie sich auch in Art. 10 Abs.2 EMRK finden (Ziff. 5). Zum anderen werden rechtsstaatliche Grundsätze wiederholt, wie die Begründungspflicht zumindest für ablehnende Bescheide (Ziff. 7) und die grundsätzliche Möglichkeit, Verwaltungsentscheidungen überprüfen zu können (Ziff. 8).

Die unterschiedlichen Bezeichnungen im Gesetzentwurf von Bündnis 90/Die Grünen - Informationsfreiheitsgesetz - und bei dem im Landtag Brandenburg eingebrachten Entwurf - Akteneinsichtsrechtsgesetz - machen die Schwierigkeiten des deutschen Sprachgebrauches deutlich. „Informationsfreiheitsgesetz“ ist der Versuch einer Übersetzung des amerikanischen „Freedom of Information“ Act. „Informationsfreiheit“ bezeichnet allerdings im deutschen Sprachgebrauch eher die Rechte der Meinungsäusserungsfreiheit und der Freiheit der Informationsbeschaffung aus „allgemein zugänglichen“ Quellen. Zu diesen allgemein zugänglichen Quellen haben in der Rechtstradition der Bundesrepublik Deutschland eben nicht die Verwaltungsakten gezählt.⁷

Auch der Begriff „Akteneinsichtsrecht“ greift zu kurz: Zum einen geht es nicht allein um Akten i.e.S., sondern - um hier eine Formulierung des brandenburgischen Entwurfes zu gebrauchen - um „[...] alle ausschliesslich amtlichen oder dienstlichen Zwecken unmittelbar dienende Unterlagen ungeachtet der Form der Aufzeichnung.“⁸ Zum anderen geht auch nicht allein um „Einsicht“, sondern auch um Rechte, Auskünfte oder Kopien zu erhalten. Auch der von mir im weiteren gebrauchte Begriff des „Informationszugangsrechtes“ umfasst nicht nur den physischen Zugang sondern auch alle Möglichkeiten der Kenntnisnahme.

andere Elemente der Transparenz

Eines sei bereits hier vorweggenommen: Weder reicht eine gesetzliche Regelung aus, wenn ihr eine entsprechend bürgerfreundliche Anwendungspraxis fehlt, noch bestimmt eine solche Regelung allein über den Grad an Transparenz einer demokratischen Gesellschaft. Hier wäre noch nach anderen Elementen zu fragen:

- Lässt sich der Entstehungsprozess von rechtlichen Regeln ohne zu grossen Aufwand für die Bürgerinnen und Bürger verfolgen; können sie in diesen Gestaltungsprozessen unmittelbar persönlich Stellung nehmen, ohne dass ihre Beobachtungen durch irgendwelche „Zwischeninstitutionen“ wie Interessenverbände oder politische Parteien vermittelt werden müssen. Wie leicht ist

⁷ Vgl. Lodde 1996, 122 m.w.Nachw. Auf die Diskussion um diese Auslegung des Art. 5 Abs.1 S. 1 GG soll hier nicht weiter eingegangen werden. Für die politische Diskussion in Deutschland allerdings konnte damit anders als beim Datenschutz mit seinem „Volkszählungsurteil“ nicht auf einen auch politisch legitimationsfördernden Spruch des Bundesverfassungsgerichtes zurückgegriffen werden. Das hat mit dazu geführt, dass Deutschland in der Entwicklung und Umsetzung dieses Rechtes soweit zurückgeblieben ist.

⁸ § 3 S.1 Entwurf des brandenburgischen Akteneinsichtsrechtsgesetzes.

es für (noch) Aussenstehende in den Kreis der Angehörten zu gelangen? Wie öffentlich, wie zugänglich sind diese Anhörungen? Wie zugänglich sind Gesetzesentwürfe und die verabschiedeten Gesetzestexte? Welche vorbereitenden Materialien kann man ohne grössere praktische Schwierigkeiten erhalten?

- Wie transparent ist die Legislative, etwa die Finanzierung der politischen Parteien innerhalb und ausserhalb des Wahlkampfes, die Verbindungen zwischen Lobbyisten und Parlament und schliesslich die Interesseneinbindungen der Mitglieder der Legislative selbst?
- Sind öffentliche Dienstleistungen oder im öffentlichen Auftrag oder als „Universaldienst“ erbrachte Dienstleistungen in ihrer Ausgestaltung vom Leistungsumfang bis hin zum Preis durchschaubar und vergleichbar; gibt es bei der Ausgestaltung dieser Dienste Information, Beteiligung und Mitwirkung der Betroffenen zumindest als Möglichkeit?⁹
- In wieweit sind die Ergebnisse von Institutionen, die zur Verwaltungsprüfung aufgerufen sind, der Öffentlichkeit zugänglich, etwa die Prüfberichte von Rechnungshöfen?
- Und schliesslich: In wieweit sind grundlegende Systeme der Gesellschaft, in die die Bürgerinnen und Bürger eingebunden sind, etwa die Systeme der sozialen Sicherheit und des Gesundheitswesens generell und individuell in ihren Funktionszusammenhängen nachvollziehbar?

Damit wird deutlich: Transparenz ist nicht allein eine Leistung staatlicher Einrichtungen, sondern eine gesellschaftliche Aufgabe. Bürgerinnen und Bürger habe diese Leistung in ihrem Miteinander stets neu zu erbringen; gesellschaftliche Einrichtungen haben sie zu verfestigen. Dies gilt gerade für Institutionen der Wissensgesellschaft: Schulen, Universitäten, Kirchen und die „Medien“. Unerlässlich aber bleibt Transparenz immer dort, wo Macht auftritt.

⁹ Zumindest diese Informationsrechte zu fördern, war Ziel der „Citizen’s Charter“ in Grossbritannien (The Citizen’s Charter. Raising the Standard. Presented to Parliament July 1991. London: HMSO Cm 1599). Damit sollte zugleich der Kritik begegnet werden, bei den verschiedenen Formen der Privatisierung würden Qualitätsnachteile sowohl für die privatisierten als auch die noch unmittelbar staatlich erbrachten Dienstleistungen entstehen. Zugleich sollte damit dem Anspruch auf ein Informationszugangsgesetz entgegengewirkt werden.

3. Entwicklung der allgemeinen Informationszugangsgesetze

Das historische Beispiel: Schweden und die nordischen Nachahmer

Das Konzept des Informationszugangs ist etwa so alt wie die Idee der Einteilung unserer Thermometer in Celsiusgrade, und beide Konzepte stammen aus dem gleichen Land, aus dem Schweden¹⁰ in der Mitte des 18.Jahrhunderts. Noch 1720 war es dort verboten Protokolle des Reichstages und seiner Ausschüsse zu veröffentlichen. Der König selbst musste sich verpflichten, deren Herausgabe nicht zu verlangen. Auf dem Reichstag 1765/66, im Zuge einer Machtverschiebung, wurde die „Druckfreiheitsverordnung“ verabschiedet, die zwei Elemente enthielt: das Recht, Akten der Behörden einzusehen (Öffentlichkeitsprinzip) und das Recht, das Gesehene auch abzudrucken und so anderen mitzuteilen, einschliesslich der Akten des Reichsrates und des Reichstags - die eigentliche Druckfreiheit.¹¹ Ausgenommen blieben Akten der auswärtigen Angelegenheiten und Akten der Strafrechtspflege, soweit sie „grobe, wenig bekannte Missetaten und Greuel, Schmähungen Gottes und der weltlichen Obrigkeit, böse und listige Erdichtungen über diese und andere schwere Verbrechen“¹² betrafen - ein ebenso früher wie untauglicher Versuch, Sensationsberichterstattung einzuschränken. Gustav III. - seit 1772 im Amt - erneuerte zwar die Druckfreiheit und erhöhte aber - was zur schwedischen Tradition werden sollte - die Anzahl der Ausnahmen für das Öffentlichkeitsprinzip. Darüber hinaus wurde das rechtliche Risiko der „Druckfreiheit“ ein wenig auf den Antragsteller verlagert: Der, der anschliessend veröffentlichte was „Unsere und des Reiches Majestät und Rechte anröhrt oder anficht“ wurde mit dem Tode bestraft.¹³

Nach der Ermordung Gustav III. wurde die Druckfreiheitsverordnung 1792 zwar wiederum bestätigt; über die Geltung des Öffentlichkeitsprinzips aber wurde kein Wort mehr verloren. Zu Beginn des 19. Jahrhunderts konnte angesichts einer weiter einschränkenden Praxis schliesslich nicht mehr vom Öffentlichkeitsprinzip die Rede sein. Erst nach der Absetzung Gustav IV. Adolf wurde durch Karl XIII. 1810 und 1812 der Zustand von 1766 wiederhergestellt, der dann zum Vorbild insbesondere in Skandinavien werden sollte.

¹⁰ Tryckfrihetsförordningen 5 April 1949 mit Ergänzungen vom 1 Januar 1978 und Sekretesslag (Geheimhaltungsgesetz) vom 1.Juli 1982 mit fortlaufenden Ergänzungen..

¹¹ Dazu ausführlich Bergner 1968, 12ff. und Barudio 1981, 77ff.

¹² Zitiert nach Bergner 1968, 13.

¹³ Nach Bergner 1968, 14.

Im Blick auf Schweden ist allerdings festzuhalten: Seit 1937 wurden in wachsender Zahl die Ausnahmen in einem Geheimhaltungsgesetz, dem „Sekretesslag“, untergebracht, das zunächst 1949 und dann in unregelmässigen Abständen erweitert wurde. Hinter diesen sehr ausführlichen Regelungen steht zum einen der Versuch, die Bestimmung dessen, was letztlich zugänglich ist, so weit wie möglich dem Parlament und so wenig wie möglich den Gerichten zu überlassen. Andererseits spiegelt sich in diesen sich ständig verändernden Regelungen auch der wechselvolle Prozess zwischen Ausdehnung und Eingrenzen staatlicher Aufgabenwahrnehmung und damit letztlich staatlicher Macht.

Dies weist auf einen allgemeinen Prozess bei Legitimierungsstrategien hin, der das allmähliche Erscheinen der Informationszugangsgesetze deutbar macht: Im Zuge der Modernisierung tritt anstelle der Legitimierung von Gewaltausübung zunehmend die Legitimierung blosser Gewaltandrohung und schliesslich die Legitimierung der Steuerung durch Information, d.h. der gezielten Nutzung von Informationsvorsprüngen.¹⁴ Für die Sammlung von Informationen dienen dieser Legitimierungsaufgabe die Datenschutzgesetze. Informationszugangsgesetze besorgen diese Aufgabe für das „Staats-Geheimnis“, das in diesem Zusammenhang nichts anderes ist als ein spezifisches, ungleiches Verteilungsmuster für staatliche Informationen, denn ein „Staats-Geheimnis“ ist immer von privilegierten „Geheimnis-Trägern“ *geteilt*, an sie *verteilte* Information. Diese Verteilungsmuster verlieren ihre Selbstverständlichkeit; Informationszugangsgesetze sind in diesem Kontext dann ein Versuch, mit rechtlichen Mitteln Gleichheit in einen sozialen Zustand der Ungleichheit einzuführen und zugleich in den Ausnahmeregelungen Ungleichheit als Ausdruck des notwendig ungleich Bleibenden zu erhalten .

In der Spannung zwischen kurz formulierten Ausnahmen mit ungewisser, sich erst entwickelnder Auslegung und präzisen, zumeist aber mit Einzelregelungen überhäuften Bestimmungen stehen alle Informationszugangsgesetze und zunehmend alle rechtlichen Regelungen zum Umgang mit Informationen. Im Blick auf Schweden darf auch nicht verschwiegen werden, dass die Ausnahmeregelungen und vor allem ihre korrekte Anwendung in eine schwere Krise geraten sind.¹⁵

¹⁴ Zur sozialpsychologischen Rolle des Geheimnisses u.a.: Simmel 1906, Sievers 1974, Teft 1980, Couëtoux et al. 1981, Bok 1982, Burkert 1988, Westerbarkey 1991.

¹⁵ So sind in letzter Zeit Zweifel an der Sachverhaltsdarstellung der schwedischen Regierung im Falle des Tischlers im Marinemuseum von Karlskrona, Herrn Leander (Leander ./ Schweden, Europäischer Gerichtshof Série A 116 vom 26.3.1987), aufgetaucht (vgl. Neue Zürcher Zeitung (Internationale Ausgabe), S.3 vom 27. November 1997). Das Urteil in diesem Fall war deshalb für die Informationszugangsrechte in Europa von besonderer Bedeutung, da hier der Gerichtshof in Strasbourg entschieden hat, dass Art.

andere nordische Staaten

Das Konzept wurde nach dem Zweiten Weltkrieg - nicht zuletzt aufgrund der Erfahrungen mit deutscher Besetzung und des Zusammenhangs zwischen Totalitarismus, staatlicher Geheimhaltung und Kriegsgefahr von anderen nordischen Staaten aufgegriffen, ohne dass dies über den Europarat hinaus auf besondere Aufmerksamkeit gestossen wäre. So hatte Finnland sein erstes Informationszugangsgesetz 1951 verabschiedet¹⁶, Norwegen folgte 1970¹⁷, ebenso Dänemark¹⁸ allerdings mit wesentlichen Verbesserungen erst 1985¹⁹ und Island in 1996.²⁰

Der amerikanische Freedom of Information Act

International sichtbarer ist der US-amerikanische Freedom of Information Act auf Bundesebene²¹, obwohl in der Diskussion um seine Verabschiedung explizit auf das schwedische Beispiel hingewiesen wurde. Auch das amerikanische Gesetz hat eine lange und wechselvolle Geschichte.²² Mit dem New Deal, der den USA Verwaltungsinterventionen in bisher nicht gekanntem Umfang brachte, wurde es notwendig, die Regelungen und Entscheidungen der „Agencies“ (d.h. der selbständigen Verwaltungsinstanzen mit eigener Entscheidungsbefugnis) zusammenzufassen. Der erste Schritt zu grösserer Transparenz war der Federal Register Act von 1935. Das Gesetz schuf erstmals eine zentrale Sammlung der Entscheidungen dieser Agencies. Der Zweck war allerdings nicht nur, grössere Transparenz zu schaffen. Vielmehr sollte auch die Möglichkeit ausgeschlossen werden, sich künftig auf Unkenntnis zu berufen, wenn diese Regeln nicht befolgt wurden.

10 EMRK kein Recht auf bestimmte Informationen des Staates gibt und so Anlass für weitere restriktive Interpretationen dieses Artikels gegeben hat, während die Europäische Menschenrechtskommission gerade diese Frage noch offen gelassen hatte (vgl. Rn 13 zu Art. 10 in Frowein/Peukert 1996).

¹⁶ Laki ylesiten asiarkirjain julkisuudesta 9.2.1951/83 (ergänzt 1987).

¹⁷ Lov av 19.juni 1970 nr.69 om Offentlighet I Forvaltningen; zuletzt geändert durch Gesetz Nr. 4 vom 12. Januar 1995.

¹⁸ Lov nr. 280 af 10.juni 1970 om offentlighed i forvaltningen, das auf eine 1958 eingesetzte Kommission zurückgeht.

¹⁹ Lov om offentlighed i forvaltningen. Lov nr. 572 af 19.december 1985 (zuletzt ergänzt 1995).

²⁰ Informationsgesetz no 50/1996

²¹ 5 U.S.C. 552.

²² Dazu: Casey, William L. Jr; Marthinsen, John, E.; Moss, Laurence S.: Entrepreneurship, Productivity, and the Freedom of Information Act, Lexington, Toronto 1983, 11ff.

Seit 1941 begannen dann die Arbeiten an einer Art Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes, die 1946 im Administrative Procedure Act zum vorläufigen Abschluss kamen.²³ Für das Prinzip der Transparenz hatte der Administrative Procedure Act jedoch eher gegenteilige Folgen. Er gab der Verwaltung in der täglichen Praxis beinahe formularmäßig Begründungen an die Hand, mit der Zugang verweigert werden konnte. Das Gesetz verlangte zwar Offenlegung (disclosure); als Ausnahmen aber wurden formuliert:

- jede Funktion der Vereinigten Staaten, die Geheimhaltung im öffentlichen Interesse verlangte,
- jede Angelegenheit, die sich allein auf interne Angelegenheiten der Verwaltungsstellen bezog,
- alle Angelegenheiten, die aus guten Gründen vertraulich zu behandeln waren und die nicht als Präzedenzfälle gelten sollten.

Und schliesslich war Einsicht nur insoweit zu gestatten, als der Antragsteller ein berechtigtes Interesse nachweisen konnte und von der Angelegenheit unmittelbar betroffen war.

weitere Diskussion in den 50er Jahren

Damit war eine rechtliche Situation geschaffen mit der vor allem die Presse, ohnehin durch kriegsbedingte Einschränkungen jahrelang behindert, nicht einverstanden war. Das 1953 veröffentlichte Buch des Journalisten Harald L. Cross, „The Public Right to Know“, finanziert von der Amerikanischen Zeitungsverlegervereinigung, entwickelte eine ähnliche Bedeutung für die politische Verwirklichung des Informationszugangsgesetzes wie 1967 Alan Westins Buch „Data Banks in a Free Society“ für den Datenschutz. Allerdings - dies war die Zeit des Korea-Krieges (1950), des Senators Joseph R. McCarthy (Amtszeit 1950-1954), der Supreme Court Entscheidung in Dennis et al. vs. U.S. (1951)²⁴, die Argumentationslinien des Bundesverfassungsgerichtes im KPD-Urteil vorwegnahm²⁵ und es war die Zeit des Ungarn-Aufstandes (1956). Durch all diese Entwicklungen hindurch wurde das Ziel grösserer Transparenz weiterverfolgt. 1955 wurde das heute im Bereich informationsbezogener Regelungen weiterhin wichtige Subcommittee on Government Information eingesetzt. Nach elf Jahren Anhörungen führten die Arbeiten in diesem Ausschuss und im House Judiciary

²³ Vgl., dazu auch Brugger 1992, 164ff.

²⁴ 31 US 494 (1951).

²⁵ BVerfGE 5, 85ff. (1956).

Committee dann zum Freedom of Information Act 1966, der den Administrative Procedure Act modifizierte.

Änderungen 1974

Aber erst mit dem Vietnamkrieg, der Aufdeckung der auf politisch motivierte Aktivitäten abzielenden Massnahmen des FBI und der CIA innerhalb der USA und unter dem Eindruck von Watergate erhielt der Freedom of Information Act im Jahre 1974 - dem Jahr des Rücktritts von Präsident Richard M. Nixon - entscheidende Modifikationen - so etwa die Verpflichtung der Verwaltung, innerhalb festgelegter Fristen zu reagieren.²⁶ Allerdings - bei den Anhörungen hatte sich kein Mitglied der Verwaltung für diese Änderungen ausgesprochen und die Änderungen mussten gegen das Veto von Präsident Ford durchgesetzt werden. Weitere Änderungen erfolgten 1976, 1986 und - auf sie wird noch einzugehen sein - durch die Electronic Freedom of Information Act Amendments von 1996.²⁷

schwierige Entwicklung

Die Geschichte der Informationszugangsgesetze in den beiden Musterländern des Informationszugangs in Europa einerseits und in Nordamerika andererseits macht deutlich, dass hier wie bei kaum einer anderen Gesetzgebung - der Steuergesetzgebung vielleicht ausgenommen - Regelungen nicht einen zumindest vorläufigen Endzustand, einen in Gesetz gefrorenen politischen Kompromiss über längere Zeit markieren, sondern stets Ansatzpunkt für weitere Auseinandersetzungen, für ein erneutes Auftauen dieses Kompromisses sind.

Frankreich und seine Nachahmer

Waren es in den USA in erster Linie die Zeitungsverleger, die diese Gesetze später auch in den Bundesstaaten förderten, so kam in Frankreich²⁸ der Anstoss aus der Verwaltung selbst. Hier ging es um eine Verbesserung der Kommunikationsbeziehungen zwischen Bürger und Verwaltung. Der Titel des Gesetzes von 1978 macht dies bereits deutlich: „Loi ... portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif social et fiscal“, sowie der Titel des das Gesetz von 1978²⁹ modifizierenden Gesetzes von 1979 „relative à la

²⁶ Vgl. zur Geschichte: O'Reilly, James T.: *Federal Information Disclosure*. 2nd Edition. New York 1996ff., 2-6ff.

²⁷ 5 U.S.C. § 552 as amended by Public Law No. 104-231, 110 Stat. 2422.

²⁸ Loi no. 78-753 du 17 juillet 1978: Titre premier: de la liberté d'accès aux documents administratifs; Loi no. 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

²⁹ Loi no 78-753 du 17 juillet 1978 (J.O. du 18 juillet 1978).

motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.³⁰“

Die französischen Regelungen wurden später Vorbild für die Regelungen in Griechenland(1988)³¹, in Italien (1990)³² und zuletzt in Belgien(1994)³³.

Spanien, Portugal

Erfahrungen mit vorangegangen Diktaturen führten in Portugal³⁴ und Spanien³⁵ zunächst zu Verfassungsartikeln, dann zu Informationszugangsgesetzen bzw. Regelungen, die diese Verfassungsartikel umsetzten.

Die angelsächsische Linie

Im angelsächsischen Rechtskreis waren Ausgangspunkt der Überlegungen die extrem strengen Regelungen zum Amtsgeheimnis (Official Secrets Act), die Anfang der 70er Jahre vom sogenannten Franks-Komitees als reformbedürftig angesehen wurden.³⁶ Es war jedoch nicht das Mutterland, sondern es waren die anderen Mitgliedsländer des Commonwealth, die den Transparenzgedanken in Informationszugangsgesetze umsetzten: Neuseeland (1981)³⁷, Australien (1982)³⁸ und Kanada (auf Bundesebene 1983)³⁹. Zu den Ländern des angelsächsischen Rechtskreises ist vor kurzem Irland⁴⁰

³⁰ Loi no 79-587 du 11 juillet 1979 (J.O. du 12 juillet 1979).

³¹ Gesetz 1599 vom 11.Juni 1988.

³² Legge 7 agosto 1990, N 241, Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di accesso ai documenti amministrativi.

³³ Modification à la Constitution. 18 juin 1993. Art. 24 ter. (jetzt: Art. 32). Loi relative à la publicité de l'administration. 11 avril 1994. Arrêté royal réglant la composition et le fonctionnement de la «Commission d'accès aux documents administratifs». 27 juin 1994.

³⁴ Lei no. 65/93 de 26 de Agosto 1993 - Accesso aos documentos de Administração.

³⁵ Art. 35 des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 26. November 1992 in Ausführung des Art. 105b der Verfassung von 1978.

³⁶ Franks Committee 1972.

³⁷ Official Information Act 1981

³⁸ Freedom of Information Act 1982, No.3 of 1982, amended by Freedom of Information Amendment Act No. 81 of 1983.

³⁹ First session, Thirty-second Parliament, 29-30-31 Elizabeth II, 1980 - 81 - 82: C 43 : An Act to enact the Access to Information Act and the Privacy Act, to amend the Federal Court Act and the Canada Evidence Act and to amend certain other Acts in consequence . Schedule I.

⁴⁰ Freedom of Information Act 1997 (13-1997).

hinzugekommen und auch die neue Labour-Regierung hat einen Gesetzentwurf angekündigt.⁴¹

Weitere Staaten Westeuropas

1991 führten die Niederlande⁴² nach einem sehr langen und sorgfältigen Beratungsprozess ihr allgemeines Informationszugangsgesetz ein. Österreich hatte sein Auskunftspflicht-Grundsatzgesetz bereits seit 1987 mit anschliessenden Umsetzungen in den einzelnen Bundesländern..

Von den jetzigen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union sind damit einzige Deutschland, Grossbritannien und Luxemburg⁴³ ohne ein allgemeines Informationszugangsgesetz.

Auch in Deutschland war zu Anfang das schwedische Beispiel nicht unbeachtet geblieben. In den ersten juristischen Artikeln zu diesem Thema in Deutschland wurde auf das schwedische Beispiel hingewiesen⁴⁴ Das Akteneinsichtsrecht wurde dabei insbesondere dem Amtsgeheimnis des § 30 der Allgemeinen Dienstordnung vom 12.Januar 1933 und dem § 8 des Deutschen Beamten gesetzes vom 26.Januar 1937 gegenübergestellt.⁴⁵ Danach konzentrierte sich die Diskussion in Deutschland allerdings bald auf die Kodifizierung des Verwaltungsverfahrens.

In der Schweiz finden wir eine solche Regelung auf kantonaler Ebene im Kanton Bern⁴⁶ seit 1994. Der Bundesrat (die schweizerische Bundesregierung) erwägt das Öffentlichkeitsprinzip für die Bundesverwaltung.⁴⁷

Staaten Osteuropas

Am weitreichendsten und Beispiel gebend auch für Westeuropa im Zusammenführen von Datenschutz und Informationszugang ist das ungarische Gesetz von 1992.⁴⁸ Art. 61 der polnischen Verfassung sieht

⁴¹ Your Right to Know. The Government's proposals for a Freedom of Information Act. Presented to Parliament by the Chancellor of the Duchy of Lancaster by Command of Her Majesty December 1997 (Cm 3818) London 1997.

⁴² Wet van 31 oktober 1991, houdende regelen betreffende de openbaarheid van bestuur.

⁴³ Zur Rechtslage in Luxemburg vgl. Arendt 1987.

⁴⁴ Rüdel, German: Gedanken zum Recht der Einsicht in Verwaltungsakten. In: Der Bayerische Bürgermeister 1951, 101-104.

⁴⁵ Rüdel 1951, 101.

⁴⁶ (Art. 17 Abs.3 der Bernischen Verfassung und das Gesetz über die Information der Bevölkerung vom 2.11.1993 nebst Informationsverordnung vom 26.10.1994. Gesetz und Verordnung treten zum 1.1.1995 in Kraft.)

⁴⁷ Vgl. Neue Zürcher Zeitung (Internationale Ausgabe) vom 16.12.1997, S.24.

⁴⁸ Gesetz Nr.63 1992 über den Schutz persönlicher Daten und den Zugang zu Dokumenten in öffentlichem Interesse. Ausführlich dazu: Hungarian Civil

ebenfalls ein allgemeines Informationszugangsrecht vor, dass der Umsetzung durch ein Gesetz bedarf. In Rumänien ist ein solches Gesetz geplant. Art. 41 (2) der Bulgarischen Verfassung von 1991 gibt ein - allerdings auf das berechtigte Interesse beschränkte - Informationsrecht.

Europarat

Wesentlichen Antrieb hat das Thema auf europäischer Ebene durch den Europarat erfahren. Auf die Empfehlung von 1981 wurde bereits hingewiesen. Darüber hinaus war - ähnlich wie zuvor für den Datenschutz - die Ausarbeitung einer Konvention geplant. Die vorbereitenden Arbeiten im Ausschuss für Massenmedien sind allerdings 1997 vorläufig eingestellt worden, sollen aber u.U. vom Komitee für Menschenrechte wieder aufgenommen werden.

Europäische Union

Auf Gemeinschaftsebene hat der Rat 1990 eine Richtlinie über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt erlassen, und damit zumindest in einem Teilbereich für ein angeglichenes Niveau des Informationszuganges in den Mitgliedsstaaten gesorgt.⁴⁹

Auch hinsichtlich der eigenen Institutionen ist die Union seit dem Beginn der 90er Jahre aktiv geworden. Das begann zunächst mit der Erklärung Nr. 17 im Anhang zur Schlussakte zum Vertrag über die Europäische Union vom 7. Februar 1992, in dem die vertragssetzende Konferenz darauf hinwies, dass Transparenz „den demokratischen Charakter der Organe und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Verwaltung stärkt“ und die Kommission zur Vorlage eines entsprechenden Massnahmekataloges aufforderte. Die Sorge um das Vertrauen der Bürger insbesondere vor dem Hintergrund des Maastrichter Vertrages war auch Tenor der Erklärung von Birmingham vom 16. Oktober 1992 „Eine bürgernahe Gemeinschaft“.⁵⁰ Etwas konkreter wurden dann die beabsichtigten Massnahmen in der Schlusserklärung des Europäischen Rates von Edinburgh am 12. Dezember 1992.⁵¹ Vorgesehen wurde eine Verbesserung der aktiven Informationspolitik des Rates. Die Empfehlungen lesen sich denn auch weitgehend wie die Anweisungen

Liberties Union: Data Protection and Freedom of Information. Workshop Budapest, May 22-25, 1997. Budapest 1997. Vgl. auch First Report of the Parliamentary Commissioner for Data Protection and Freedom of Information, Hungary 1995. Budapest 1996.

⁴⁹ Richtlinie des Rates vom 7.Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (90/313/EWG). ABl. L 158/56 vom 23.6.1990.

⁵⁰ Bulletin der Europäischen Gemeinschaften Nr. 10/1992, 9ff.

⁵¹ Bulletin der Europäischen Gemeinschaften Nr. 12/1992, 18ff.

einer Unternehmensleitung an ihre Presseabteilung.⁵² Von Informationsrechten der Bürger war noch keine Rede. Erst der Europäische Rat von Kopenhagen wurde in seinen Schlussfolgerungen vom 20.Juni 1993 deutlicher: „,[Der Europäische Rat] forderte den Rat und die Kommission auf, ihre Arbeiten hinsichtlich des Zugangs der Öffentlichkeit zu Informationen im Einklang mit dem Grundsatz, dass die Bürger möglichst umfassenden Zugang zu Informationen erhalten, fortzusetzen.“⁵³

Die Interinstitutionelle Vereinbarung des Europäischen Parlamentes, des Rates und der Kommission über Demokratie, Transparenz und Subsidiarität vom 25.Oktober 1993⁵⁴ blieb allerdings noch weitgehend auf der Linie der Birminghamer Erklärung. Eine Verbesserung des Zugangs der Öffentlichkeit zu den im Besitz der Kommission befindlichen Dokumenten wurde jedoch bereits angekündigt. Der entscheidende Schritt erfolgte dann mit der Verabschiedung des Verhaltenskodexes für den Zugang der Öffentlichkeit zu Rats- und Kommissionsdokumenten vom 6.Dezember 1993.⁵⁵ Der Kodex geht von dem Grundsatz aus, der Öffentlichkeit einen „möglichst umfassenden Zugang“ zu Dokumenten des Rates und der Kommission zu gewähren. Der Begriff des Dokuments „bezeichnet unabhängig vom Datenträger jedes im Besitz des Rates und der Kommission befindliche Schriftstück mit bereits vorhandenen Informationen.“⁵⁶ Als Ausnahmen wurden aufgenommen: öffentliche Interessen, der Schutz des einzelnen und der Privatsphäre, der Schutz von Geschäfts- und Industriegeheimnissen und die Wahrung der Vertraulichkeit, wenn dies von der betroffenen Seite beantragt wurde oder aufgrund von Rechtsvorschriften als erforderlich angesehen wurde. Die Umsetzung dieser Grundsätze erfolgte dann durch den Beschluss des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten vom 20. Dezember 1993⁵⁷ und den Beschluss der Kommission vom 8. Februar 1994.⁵⁸

⁵² Darüber hinaus sollte die Sprache der Rechtsvorschriften verbessert werden. Diese Linie wurde in der Entschließung des Rates über die redaktionelle Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften vom 8. Juni 1993 (Abl. C 166 vom 17.Juni 1993, 1) weiter verfolgt. Zur Problematik des Verhältnisses zwischen Transparenz und Public Relations siehe auch Gramberger 1997.

⁵³ Europäischer Rat von Kopenhagen, 21./22. Juni 1993, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 89ff.

⁵⁴ Bulletin der Europäischen Gemeinschaften Nr. 10/1993, 124ff.

⁵⁵ Abl. L340/41 vom 31.Dezember 1993.

⁵⁶ A.a.O., 41.

⁵⁷ Abl. L 340/43 vom 31. Dezember 1993. Siehe auch den Beschluss des Generalsekretärs des Rates vom 27. Februar 1996 über Gebühren im Rahmen

Die Regelungen haben mittlerweile weitere Präzisierungen durch Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes erfahren.⁵⁹ Ein erster Erfahrungsbericht des Rates liegt ebenfalls vor.⁶⁰ Der Europäische Ombudsmann schliesslich hat auch die anderen Institutionen der Union zu gleichen Schritten aufgefordert, denen jetzt die Europäische Investitionsbank gefolgt ist. Der Ombudsmann nimmt sich im übrigen auch der Fälle an, in denen eine unrichtige oder missbräuchliche Anwendung der Transparenzregeln des Rates und der Kommission gerügt werden.

Zunehmend problematisch für die Zukunft wird allerdings der Bereich der „Dritten Säule“, vor allem der Bereich der Zusammenarbeit in Fragen der Justiz und Inneren Sicherheit. In dem Masse, in dem das Zusammenwirken der europäischen Regierungen in diesem Bereich stärker und förmlicher wird, müssen gerade auch die informationellen Verpflichtungen und Garantien anwachsen. Es wäre eigenartig, wenn gerade dort wo die europäischen Bürgerinnen und Bürger in ihren staatsbürgerlichen Rechten erheblich betroffen sind, eine Entwicklung verhindert wird, die dem europäischen „Wirtschaftsbürger“ nun nach dem Entwurf des Amsterdamer Vertrages⁶¹ auch auf der Ebene des Vertragsrechtes zugestanden werden soll.

Insgesamt ist damit das Informationszugangsrecht in die europäischen Länder zurückgekehrt und ist dabei - nicht zuletzt auch aufgrund des

des Zugangs der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten (ABl. C 74/02 vom 14. März 1996).

⁵⁸ ABl. L 46/58 vom 18 Februar 1994.

⁵⁹ Im Verfahren C-58/94, beanstandeten die Niederlande, dass der Rat die Fragen des Zugangs nicht im Rahmen seiner Geschäftsordnungskompetenz hätte regeln dürfen. Diese Klage wurde abgewiesen. In der Rechtssache T-194/94 John Carvel und Guardian Newspaper gegen den Rat wurde eine ablehnende Entscheidung des Rates für nichtig erklärt, weil dieser eine im Beschluss vorgesehene Interessenabwägung gar nicht erst vorgenommen hatte. In der Sache T-105/95 (World Wide Fund for Nature (WWF) gegen die Kommission) führte das Gericht Erster Instanz aus, dass die Kommission die relevanten Umstände anzugeben habe, nach denen die Voraussetzungen für eine „Pflichtausnahme“ gegeben seien. Bei den übrigen Ausnahmen müsse eine Interessenabwägung vorgenommen werden. Künftig mögliche Vertragsverletzungsverfahren würden eine Ausnahme im öffentlichen Interesse rechtfertigen; allerdings müsse für jedes angeforderte Dokument spezifiziert zumindest die Kategorie der Ausnahmen angegeben werden, die jeweils geltend gemacht würden. Dies habe die Kommission im vorliegenden Falle versäumt.

⁶⁰ Bericht über die Durchführung des Beschlusses des Rates 93/731/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten (Juli 1996). Dok. 8330/96.

⁶¹ Artikel 191a .

Drängens der skandinavischen Mitgliedsländer sich auch auf der Ebene des Gemeinschaftsrechts zu verfestigen.

Die Rolle des Datenschutzes

Ist Deutschland auch der Nachzügler im Bereich des Informationszugangsrechtes, so war es doch richtungweisend - neben wieder einmal Schweden - im Bereich des Datenschutzes. Warum sich in Deutschland der Datenschutzgedanke im öffentlichen Sektor als attraktiver erwiesen hat als der des Informationszugangs soll hier nicht weiter vertieft werden.⁶²

Parallelität

Insgesamt aber ist zu beobachten, dass beide Gesetzgebungslien weitgehend nebeneinander liefen und in ihren Wechselwirkungen zu Anfang kaum Beachtung fanden. Dies ist ein Indiz dafür, dass es in den Verwaltungen und in der öffentlichen Diskussion noch weitgehend einem umfassenden Verständnis im Sinne von Informations- und Kommunikationsordnungen gefehlt hatte. Extremes Beispiel ist dabei Frankreich, das innerhalb von sechs Monaten, ohne dass auch nur ein Redner in der Nationalversammlung auf diesen Umstand hingewiesen hätte, ein Informationszugangsgesetz und ein Datenschutzgesetz verabschiedete. Da Frankreich als einziges Land in Europa neben einer Datenschutzkommission zugleich auch eine Kommission für den Informationszugang eingesetzt hatte, blieb der interinstitutionelle Konflikt nicht aus und musste vom Conseil d'Etat beigelegt werden. Dabei ging es nicht um das Problem der Abwägung zwischen dem Interesse des Einzelnen auf Wahrung seiner Privatsphäre einerseits und dem Interesse der Öffentlichkeit an der Transparenz von Regierungs- und Verwaltungshandeln, sondern um Kompetenzstreitigkeiten zwischen beiden Kommissionen aufgrund rechtstechnischer Probleme, die durch eine sorgfältigere Redaktion hätten ausgeräumt werden können.⁶³

umfassende Gesetzgebung

Insbesondere in Kanada auf Bundesebene und in einigen Provinzen⁶⁴ und dann in Europa in Ungarn wurde dieses Problem erkannt und versucht, durch eine explizit aufeinander abgestimmte Gesetzgebung

⁶² Vermutungen hierzu finden sich in Burkert 1996.

⁶³ Ausführlich dazu Maisl 1996, 79ff.

⁶⁴ Zuletzt im Gesetz der Provinz Britisch-Kolumbien, das auch insgesamt als Modell für eine Datenschutz und Informationszugang integrierende Gesetzgebung beachtenswert ist (Freedom of Information and Protection of Privacy Act 1993). Die zur Überwachung des Gesetzes mit Entscheidungskompetenz versehene Institution - der Information and Privacy Commissioner - veröffentlicht alle Berichte, Empfehlungen und Entscheidungen auf dem Internet. (<http://www.oipcbc.org>).

zu bewältigen. In diesen Gesetzgebungen scheint dann auch ein Verständnis dafür auf, dass die Informationsbeziehungen zwischen Bürgerinnen und Bürger und der Verwaltung einer einheitlichen Betrachtungsweise bedürfen, die - zumindest im Bereich der Verwaltung - vielleicht einmal zu einem umfassenden Verwaltungsinformationsrecht führen werden.⁶⁵

Revisionen der FOIs

Die Datenschutzgesetze machten aber auch in den Ländern, die sich jeweils getrennt mit Datenschutz und Informationszugang auseinandersetzten, deutlich, dass mit dem Einzug der Informationstechnologie nicht nur die Privatsphäre und das informationelle Selbstbestimmungsrecht des Bürgers betroffen waren. Die Technologie wirkte vielmehr ebenso sehr auf die Informationszugangsrechte und führte dazu, dass im Rahmen von Gesetzesnovellierungen der Begriff des zugänglichen Dokumentes auch auf elektronische Datenträger erweitert wurde. Die USA gingen noch einen Schritt weiter und sorgten in ihrem schon erwähnten Electronic Freedom of Information Act Amendments u.a. dafür, dass für allgemeine Dokumentverzeichnisse und bezüglich von Dokumenten, die häufig nachgefragt werden, für die Behörden eine Pflicht zur Bereitstellung auf dem Internet normiert wurde.

4. Analyse der allgemeinen Informationszugangsgesetze

Vergleich

Nimmt man Informationszugangsgesetze als Symbol des Transparenzgedankens, als Symbol der Abkehr vom Amtsgeheimnis hin zu einer offenen Verwaltung, so ist dieser Weg, überall und gerade auch in Deutschland ein steiniger und schwieriger Weg. Mehr als zehn Jahre hatte es in den USA gedauert von ersten Formulierungsansätzen zu einem Gesetz zu gelangen, das erst nach weiteren acht Jahren - insbesondere durch Fristsetzungen für die Verwaltung - hinreichend effektiv wurde. Noch nach zehn Jahren Anwendungspraxis sprach der kanadische Information Commissioner in einem Bericht seiner Erfahrungen mit dem Informationszugangsgesetz⁶⁶ von der *Hoffnung*, man sei nun auf dem richtigen Weg und würde sich, wenn auch mit gelegentlichen Verzögerungen zu mehr „open government“

⁶⁵ Erste Ansätze dazu in der Schweiz: Schweizer/Burkert 1996.

⁶⁶ Zur langen und mühevollen Vorgeschichte dieses Gesetzes vgl. Burkert 1992, 34ff.

hinbewegen.⁶⁷ Nun erschöpft sich der Grad der Transparenz in demokratischen Staaten nicht allein im Sein oder Nichtsein eines allgemeinen Informationszugangsgesetzes. Einleitend habe ich schon auf andere, zusätzliche Bedingungen hingewiesen. Auch bei diesen Rahmenbedingungen, etwa der Möglichkeit, Rechtsetzungsverfahren in allen Phasen zu verfolgen und sich an diesen zu beteiligen, oder die Transparenz des Handelns von öffentlichen Versorgungseinrichtungen hat Deutschland nicht unbedingt eine Vorreiterfunktion. Zu nennen wäre auch - worauf man in Deutschland besonders stolz ist - die Zugänglichkeit und Effektivität eines Verwaltungsgerichtssystems, eines Systems allerdings, in dem die Information als selbständiger Gegenstand eines Rechtsstreites erst allmählich an Bedeutung gewinnt. Will man den vergleichenden Einblick, so würden hier nur Studien weiterführen, in denen nicht Rechtstexte nebeneinander gestellt werden, sondern Situationen, aus denen heraus Bürgerinnen und Bürger Informationsansprüche stellen. Derartige situative Vergleichsstudien stehen aus, vielleicht auch deshalb, weil sie ein gleichsam ethnologisches Eindringen in die Informations- und Verwaltungskultur des jeweiligen Landes erfordern würden.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass sich die Umsetzung der Rechtsidee eines allgemeinen Informationszugangsrechtes als ein schwieriges und mühsames Geschäft erwiesen hat. Dennoch wird langfristig nicht ohne die funktionalen Beiträge auszukommen sein, die ein allgemeines Informationszugangsrecht für die Gesellschaft leistet.

Funktionen allgemeiner Informationszugangsgesetze

Mit einem allgemeinen Informationszugangsrecht werden bestehende normative Kommunikationsmodelle für die Beziehung Bürger-Verwaltung ergänzt: Zum einen wird eine unmittelbare Kommunikationsbeziehung zwischen Bürger und Verwaltung hergestellt. Der Unterschied gegenüber der Vielzahl anderer Kommunikationen in dieser Beziehung ist, dass sie vom Bürger selbst initiiert werden kann; Bürgerinnen und Bürger haben gewissermassen ein „informationelles Initiativrecht“. Vermittelte Kommunikation (etwa über die Medien oder die Behandlung von Exekutivverhalten im Parlament oder in offenen Gerichtsverfahren) wird durch direkte Kommunikation ergänzt. Das ist deshalb wichtig, weil jede dieser vermittelten Kommunikationen eigenen Auswahlkriterien unterliegt, die von den Bürgerinnen und Bürgern nur begrenzt beeinflussbar sind. Darüber hinaus wird durch das allgemeine Informationszugangsrecht

⁶⁷ Information Commissioner of Canada: The Access to Information Act: 10 Years On. Ottawa 1994, 23.

das normative Modell des «rechtlichen Gehörs» als einer kommunikativen Einbeziehung des «Betroffenen» oder «Beteiligten» in Entscheidungsprozesse erweitert zu einer einerseits (prinzipiell) voraussetzungslosen Kommunikation, die jederzeit und zu jedem Verwaltungs«thema» begonnen werden kann. Damit wird aber die Transparenzanforderung für die Verwaltung – ebenfalls prinzipiell – unvorhersehbar.

So wird die doppelte Zielrichtung des allgemeinen Informationszugangsrechtes deutlich:

- Durch Zuteilung eines allgemeinen Rechts wird angesichts bereits bestehender privilegierter Informationsbeziehungen) Gleichheit angestrebt. Dabei soll zugleich ein Ausgleich in einer asymmetrischen Wissensbeziehung herbeigeführt werden (Verteilungsfunktion).
- Der Einblick ist „unvorhersehbar“: Die Verwaltung soll zu einem Verhalten zu veranlassen werden, das der Öffentlichkeit jederzeit standhält (Kontrollfunktion).

Informationsverteilungsfunktionen werden damit durch Kontrollfunktionen ergänzt. Mit der Installation eines allgemeinen Informationszugangsrechtes wird dabei allerdings nicht die grundsätzliche Notwendigkeit von Geheimhaltung und Vertraulichkeit für die Binnen- und Aussenkommunikation der Verwaltung in Frage gestellt. Was sich jedoch ändert, ist die Verteilung der Legitimationslast: Sie wird von der Begründung des Zugangs auf die Begründung der Ablehnung des Zugangs verlagert. Durch Hinweis auf die Gleichheit sowie die Einbindung des allgemeinen Informationszugangsrechtes in allgemeine Verfahrensrechte werden darüber hinaus in Kommunikationsbeziehungen Statusprivilegien abgebaut und Kommunikationsbeziehungen formalisiert.

Gefährdungen

Damit deuten sich jedoch zugleich Gefährdungen an.

Die Informationszugangsgesetze verlangen eine Aktivierung durch die Bürgerinnen und Bürger. Diese Gesetze enthalten zwar zumeist auch aktive Offenlegungspflichten der Verwaltung, etwa für Geschäftsverteilungspläne, Anschriften von Anlaufstellen und Verwaltungsvorschriften. Diese allgemeinen aktiven Offenlegungspflichten drohen aber absorbiert zu werden von einer - neutral formuliert - aktiven Kommunikationspolitik des Staates oder der - weniger neutral - der Public-Relations-Tätigkeit des Staates.

Diese Aktivitäten haben sich in Absicht, Legitimation und Form von Propaganda-Mustern der Vergangenheit abgewandt hin zu einem - wie

Régis Debray dies nennt - „Etat Séducteur“⁶⁸. Die Entdeckung der Kommunikationsbeziehungen zwischen Staat und Bürger als etwas Eigenständigem, neben dem jeweiligen Handeln stehenden, ist - mit der Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologie - nicht allein eine Entdeckung des Bürgers sondern sie ist vor allem auch eine Entdeckung des Staates. Da in der Wahrnehmung dieser Beziehung der Staat der ressourcenreichere Kommunikationspol ist, muss Sorge getragen werden, dass die Aktivität des Staates nicht die des Bürgers überlagert wenn nicht gar ersetzt. Ansätze zu einer Verrechtlichung dieser Beziehungen gibt es etwa in den Regeln, mit denen versucht wird, zwischen staatlicher Informationstätigkeit und Wahlwerbung zu trennen.

Das entscheidende Element auf Seiten des Bürgers bleibt aber die Unvorhersehbarkeit seines Informationsanspruches. Das kanadische Informationszugangsgesetz z.B. hat zwar nicht davor bewahrt, dass Unterlagen bewusst geändert oder vernichtet wurden, als sie zum Gegenstand eines Informationsanspruches wurden.⁶⁹ Dennoch sind eine Vielzahl von bedenklichen, wenn nicht gar rechtswidrigen Handlungsweisen nach Aussagen des Information Commissioner durch das Zugangsgesetz aufgedeckt worden.⁷⁰

Zur Kontrollfunktion tritt die Partizipationsfunktion. Nicht jedem Einsichtsverlangen folgt die Absicht, das Erlangte auch in politische Teilhabe umzusetzen. Diese Möglichkeiten sind je nach Staatsorganisation ohnehin ganz unterschiedlich ausgebaut. Aber es erfolgt eine allmähliche Ablösung von - wie es einer grossen Verteidiger des Informationszugangsrechtes, der Kanadier Donald C. Rowat formuliert hat - einem paternalistischen Selbstbild des Staates, nach dem man nur zu vertrauen habe und alles andere ergebe sich von selbst.

Am Beispiel der Umsetzung der Transparenzbestimmungen des Maastrichter Vertrages hat sich gezeigt, dass ein Verständnis dieser Rechte als blosses Instrument zur besseren Information oder gar zur Verbesserung der Beziehungen, der „public relations“ - wie es etwa noch in der Erwähnten Erklärung von Edinburgh anklang, zu kurz greift. Gerade Legitimationsprobleme politischer Macht lassen sich durch eine Verbesserung der „öffentlichen Beziehungen“ allein nicht bewältigen. Informationszugangsrechte mögen dazu beitragen, Legitimation zu erhalten, mit ihnen kann aber kein Zugewinn an

⁶⁸ Debray 1993.

⁶⁹ Information Commissioner of Canada: Annual Report 1995-1996. Ottawa 1996, 9ff. und 67ff.

⁷⁰ Information Commissioner, a.a.O., 5.

Legitimation erreicht werden, denn diese Rechte werden mehr und mehr als selbstverständliche Voraussetzung angesehen werden.

Das wachsende Bewusstsein von der Information als etwas selbständige Wichtigem, die Erkenntnis von der Bedeutung der „Staatskommunikation“⁷¹ darf auf Seiten des Staates nicht dazu führen, Information durch Handeln zu ersetzen.

Zwei Probleme treten auf Seiten der Bürger hinzu: Informationszugangsgesetze - hier darf man keine Illusionen hegen - machen die Informationsbeziehungen zwischen Bürger und Verwaltung zunächst förmlicher. Es ist die Förmlichkeit, die Gleichheit zu sichern sucht. Wie sich hier auf dem Boden verrechtlichter Beziehungen eine Verwaltungskultur oder weniger anspruchsvoll neue Verwaltungsstile herausbilden werden, bleibt abzuwarten. Gerade auch diese Entwicklung macht deutlich, wie wichtig es wäre, derartige Rechte durch eine Einrichtung zu begleiten, die in einem gemeinsamen Lernprozess zur Seite steht. Das zweite Problem ist das der Informationsbewältigung. Nur zu gern wird dieses Argument gebraucht, Informationszugangsrechte zu relativieren. Zum einen unterschätzt man damit nur zu oft die Bürgerinnen und Bürger. Zum anderen sollte dieses Problem zum Anlass genommen werden, an der Gestaltung von Rahmenbedingungen mitzuwirken, die selbstorganisierte Informationsbewältigung fördert und nicht - etwa durch Gebührenbedingungen - behindert.

5. Der Blick auf die Zukunft

Die Absorption des Informationszugangsrechtes durch staatliches Informationshandeln, die Förmlichkeit der Informationsbeziehungen und das Problem der Informationsbewältigung sind nicht die einzigen Herausforderungen. Die Zukunft des Informationszugangsrechtes wird davon abhängen, wie die Informationen des öffentlichen Sektors informationspolitisch und informationswirtschaftlich bewertet werden. Auf zwei Entwicklungen möchte ich in diesem Zusammenhang hinweisen: die Tendenzen, Verwaltungsinformationen zu vermarkten, und die Einbindung des Informationszugangsrechtes in das Konzept der „elektronischen Demokratie“.

Vermarktungstendenzen und Verwaltungsinformationen

Mit dem Begriff der Vermarktung kennzeichne ich Absichten staatlicher Informationsinhaber, an der wirtschaftlichen Verwertung ihrer Informationen ebenfalls wirtschaftlich zu partizipieren. Motiv ist

⁷¹ Vgl. Hill 1993.

dabei die Entlastung der öffentlichen Haushalte, aber auch die Einpassung in Strategien der Privatisierung und neuere Formen des Verwaltungshandelns.⁷²

Strategien

Dabei finden sich vielfältige Strategien:

- (a) die stärkere Berücksichtigung des wirtschaftlichen Wertes, den Informationen für den Empfänger haben, etwa in den Gebührenregelungen;
- (b) die Klassifizierung des Informationsverkaufes als rein privatrechtliches Handeln öffentlicher Stellen, das ohne grösseren Aufwand „fiskalisch“ erledigt werden könne;
- (c) die Auslagerung von informationsproduzierenden und informationsverteilenden Stellen zu privatrechtsförmigen Organisationseinheiten unter Kontrolle öffentlicher Stellen,
- (d) die vollständige Auslagerung dieser Stellen an Private.

Dabei kommen den staatlichen Informationsammlungen eine Reihe von Marktvorteilen zu: Sie decken ihren Gegenstandsbereich zumeist vollständig ab; ihre Informationsqualität ist meist relativ hoch, nicht zuletzt dann, wenn die Informationsbeschaffung mit möglichen Sanktionen gegen die Informationsverweigerung gekoppelt werden konnte.

Entwicklungen der Verwaltungsautomation - und hier zeigt sich die erste Überlagerung mit der unten ausführlicher zu behandelnden Entwicklung - haben dazu geführt, dass diese Informationen auch vom Format her zunehmend attraktiv werden. Wo sich Digitalisierung noch nicht vollständig durchgesetzt haben, liegen Vereinbarungen nahe, die Digitalisierung mit Sonderkonditionen bei der Informationsüberlassung zu bezahlen.

Zumindest die Strategie (b) wäre zumindest nach deutschem Rechtsverständnis problematisch, wenn sie über gelegentliche kleinere Verkäufe hinausginge. Ein ausschliesslich mit Gewinnerzielungsabsicht betriebene Informationsverwertung wäre für den öffentlichen Bereich ohnehin nicht zulässig. Die Strategie (a) fände ihre Grenzen im Gebührenrecht, das zwar eine Berücksichtigung des wirtschaftlichen Wertes für den Empfänger grundsätzlich zulassen würde. Allein die Funktion des Informationszugangsrechts als voraussetzungsloses Recht würde eine Erforschung der Motive aber ausschliessen. Auch ist der wirtschaftliche Wert von Informationen für die Zukunft nur schwer zu ermitteln, da sich dieser Wert

⁷² Innerhalb Europas sind diese Strategien in Grossbritannien am weitesten fortgeschritten. So wird etwa das erwähnte Weissbuch zur Einführung eines allgemeinen Informationsgesetzes über den - privatisierten - Verlag für staatliche Veröffentlichungen zu einem Preis von £ 9,90 angeboten.

auch aus den beim Empfänger bereits jetzt und noch künftig vorhandenen Informationen bestimmt.

Kollision mit dem Informationszugangsrecht

Diese Entwicklungen werfen eine Vielzahl von Problemen auf und es ist - nach einem kleinen Anstoss von aussen - der Kommission der Europäischen Gemeinschaft zu danken - dass diese Probleme zum Gegenstand des europäischen Diskurses geworden sind⁷³ und wohl in Kürze zu einem Grünbuch führen werden. Zu klären sind hier Fragen des Datenschutzes, des Wettbewerbsrechtes und des Urheberrechts bis hin zu grundsätzlichen Fragen staatlicher Informationsverantwortung. In diesem Zusammenhang will ich mich auf die Probleme beschränken, die sich im Zusammenhang mit dem Informationszugang ergeben. Es sind dies die Probleme der Entwertung und des Entzuges.

«Entwertung»

Die Entwertung folgt dem Aktions-Reaktions-Muster: Das Informationszugangsrecht entwertet die Strategie der Verwaltung; angedachte Gegenstrategien der Verwaltung entwerten das Informationszugangsrecht. Im einzelnen: Der Gebührenrahmen allgemeiner Informationszugangsgesetze ist oder sollte zumindest dem Charakter des Informationszugangsrechtes als staatsbürgerliches Recht entsprechen. Versucht die Verwaltung nun, Informationen direkt oder indirekt zu Marktpreisen auf dem Markt unterzubringen, bleiben dieselben Informationen aber über das Informationszugangsrecht etwa nur zu den Kosten der Vervielfältigung zugänglich, so werden sie auf dem Informationsmarkt nicht nachgefragt. Die Vermarktungsstrategie läuft ins Leere.

Die Gegenstrategien der Verwaltung hierzu sind entweder eine Trennung nach Formaten oder ein Verbot der Kommerzialisierung im Rahmen des Informationszugangsrechts. Die Verwaltung beschränkt etwa das Zugangsrecht auf Papierinformationen; die gleichen Informationen in digitaler Form werden vermarktet. Das Format kann aber für den Bürger von entscheidender Bedeutung sein. Will er eine Vielzahl von Dokumenten auswerten und vergleichen, so kann er dies oft nur, wenn er diese Informationen in digitaler Form erhält. Sein Informationszugangsrecht wird also entwertet, wenn die Verwaltung die Wahlmöglichkeit erhält, in welchem Format dem Anspruch geantwortet werden soll

⁷³ European Commission Conference. Access to Public Information: A Key to Commercial Growth and Electronic Democracy. Stockholm 27/28.6.1996.

Untersagung der wirtschaftlichen Nutzung

Der andere Weg ist das Verbot: Art. 10 (2) des französischen Informationszugangsgesetzes, eine Regelung, die ähnlich auch von der belgischen Regelung übernommen wurde, verbietet die wirtschaftliche Nutzung der Informationen, die aufgrund dieses Gesetzes erlangt wurden. Durch diese Regelung sollte ursprünglich das Informationsmonopol der regierungsamtlichen Documentation Française gesichert werden. Abgesehen von der wettbewerbsrechtlichen Problematik solcher Regelungen und ihrer Vermengung mit urheberrechtlichen Fragen, röhren solche Regelungen an das Grundprinzip des allgemeinen Informationszugangsrechtes: Dieses Recht ist voraussetzungslos, und der Verwaltung soll gerade nicht die Möglichkeit gegeben werden, Motive und weiteres Verhalten der Anfragenden zu erforschen und zu bewerten. In der Praxis hat sich dieses Verbot dann auch nicht durchsetzen lassen, zumal die französische Kommission, die für das Informationszugangsrecht zuständig ist, Informationsverweigerungen allein aus dem Grund, dass diese Informationen für wirtschaftliche Zwecke genutzt werden könnten, als rechtswidrig ansieht.⁷⁴

Auslagerung

Werden Informationsbestände der öffentlichen Verwaltung zur Vermarktung - etwa in Befolgung der Strategien (c) oder (d) - ausgelagert, so werden diese dem Informationszugangsrecht entzogen.

Auch dies dürfte zumindest für einige Bereiche, die staatlicher Kernfunktionen zuzuordnen sind oder bei denen die Informationsbereitstellung selbst Kernaufgabe ist (etwa bei Rechtsinformationen oder statistischen Informationen) problematisch sein. Der Staat kann sich hier nicht seiner Informationsverantwortung entziehen. Im übrigen wären wesentliche Verlagerungen durch entsprechende Rechtsakte der Legislative zu begleiten, bei denen auch die rechtlichen Interessen Dritter zu berücksichtigen wären. Und schliesslich bestünden für solche Datenbasen erhebliche wettbewerbsrechtliche Probleme, da sie einem staatlichen Informationsmonopol entstammen.

Die Verlagerung ehemals staatlicher Informationsbestände in den privaten Bereich eröffnet aber auch andere Fragestellungen: Besteht das Informationsrecht der Bürgerinnen und Bürger aufgrund der Bedeutung der Informationssammlung für das Wirtschaftsleben oder die gesellschaftliche Infrastruktur, so muss die Informationsverantwortung mit der Informationssammlung in den

⁷⁴ Comission d'accès aux documents administratifs: Guide de l'accès aux documents administratifs. Deuxième édition. Paris 1993, 124f.

privaten Sektor „wandern“. Damit wäre aber zugleich ein Ansatz dafür geschaffen, dem unmittelbaren Informationszugangsrecht Eingang in den privaten Sektor zu verschaffen. Für die weitere Zukunft scheint mir diese Entwicklung unabänderlich. In dem Masse, in dem staatliche Macht sich zu privater Dienstleistungsmacht wandelt, werden die auf dieser Macht lastenden öffentlichen Interessen zu Verpflichtungen im privaten Sektor. Wir erleben einen solchen Transformationsprozess zur Zeit etwa im Bereich der Telekommunikation mit der Entwicklung des Begriffes der „Universaldienste“. Beruhten Informationsansprüche gegenüber Privaten - abgesehen vom Bestand zivilrechtlicher Auskunftsverpflichtungen - noch weitgehend auf der Kette „staatliche Verpflichtung des privaten Sektors zur Lieferung von Informationen an den öffentlichen Sektor und dort vom Staat gefilterter Zugang Privater“, so wird die Informationsverpflichtung - ähnlich wie im Datenschutzrecht - unmittelbarer zu gestalten sein und neue Informationsrechte und Pflichten im Verhältnis zwischen Wirtschaftsbürger und Wirtschaftsunternehmen bzw. Organisationen wirtschaftlicher Selbstregulierung entstehen lassen. Aber diese Rechtsentwicklungen stehen erst am Anfang.

Für die nähere Zukunft wäre der Problembereich unter informationspolitischen wie informationswirtschaftlichen Aspekten neu zu betrachten.

Informationswirtschaftliche und informationswirtschaftliche politische Neubetrachtung

Im Rahmen einer Neubetrachtung wäre von einem eigentumsähnlichen Anspruch der Verwaltung an „ihren“ Informationen Abstand zu nehmen. Informationsbestände der öffentlichen Verwaltung wären, soweit keiner der Ausnahmegründe vorläge, zu den Grenzkosten der Vervielfältigung zur Verfügung zu stellen unabhängig davon, ob der Empfänger eine Kommerzialisierung beabsichtigt oder nicht. Beabsichtigt der Empfänger eine solche kommerzielle Nutzung, so wäre er gezwungen durch Aufbereitung einen erheblichen Mehrwert hinzuzufügen, da ansonsten der Bürger auf das staatliche Angebot zurückgreifen würde. Dies käme einer innovativen Informationswirtschaft zugute, ohne zugleich die Rechte der Bürger zu beeinträchtigen.

Dabei dürfte aber die Möglichkeit für die Verwaltung, zur besseren Erfüllung ihrer Verwaltungspflichten Informationsbestände selbst aufzubereiten, nicht beeinträchtigt werden. Die Anwendung der gleichen Kostenregelung auch auf diese von der Verwaltung selbst „veredelten“ Bestände würde sicherstellen, dass diese Mehrwertgestaltung ausschliesslich im Interesse einer besseren Aufgabenerfüllung erfolgt.

Der Trend zur Digitalisierung hat zunächst die Tendenzen zur Vermarktung verstärkt: Erst in digitaler Form erreichen diese Informationsbestände ihre optimale Marktqualität. Freilich wäre auch der andere Weg gangbar gewesen: Man hätte einen weiteren Beitrag zur Verwaltungstransparenz dadurch leisten können - wie etwa in den USA auf Bundesebene und jetzt auch in der Schweiz - dass man das regulative und entscheidungsvorbereitende Material dem Bürger über das Internet kostenlos zugänglich macht. Allerdings dieser Trend verstärkt sich. Auch in Frankreich gibt es jetzt Überlegungen, das Material der amtlichen Publikationen zumindest auch über das Internet und möglicherweise kostenfrei zur Verfügung zu stellen.

Unabhängig von damit verbundenen wirtschaftlichen Überlegungen sind die demokratischen Implikationen aber unübersehbar geworden: „Elektronische Demokratie“, d.h. die informationstechnische Unterstützung demokratischer Informations-, Kommunikations- und Entscheidungsprozesse, wird und muss Entwicklungen hin zu einer „Elektronischen Verwaltung“ ergänzen.

Auswirkungen auf die Legislative

Insbesondere hinsichtlich der Entscheidungsprozesse sind zwar noch eine Vielzahl von Einzelfragen zu klären und vorgeschlagene Lösungen zu erproben. Die digitale Umgebung aber böte die Möglichkeit, den Entscheidungsraum und den Informationsraum zu integrieren. Das hätte weitreichende Folgen für das repräsentative System, selbst wenn direkte Beteiligungsformen nicht weiter ausgebaut werden sollten. Im Zuge dieser Entwicklungen können nämlich Informationsbestände, die über die Legislative schon bestehen, über digitale Nutzungsmöglichkeiten eine neue Qualität erhalten. Schon jetzt ist es etwa in den USA möglich, das Abstimmungsverhalten eines Abgeordneten, seine Redebeiträge und Mitgliedschaften mit den von ihm und seiner Partei erhaltenen Spenden zu vergleichen. Ob und in wie weit diese Entwicklungen durch die Legislative selbst unterstützt werden, wird abzuwarten sein. Der Transparenzanspruch wird sich nicht mit der Transparenz der Exekutive zufrieden geben; es werden auch neue Ansprüche an die Legislative gestellt werden.

6. Auf dem Weg zu einer Informationsrechtsordnung

Die Entwicklung des allgemeinen Informationszugangsrechts ist ein dynamischer Prozess, der nicht zum Abschluss gekommen ist. Die Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnologie

haben diesen Entwicklungsprozess beschleunigt. Dieser Prozess wird sich mit der Veränderung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen einschliesslich der dazu gehörigen technischen Veränderungen nicht mehr auf das Verhältnis Bürger-Verwaltung beschränken; er wird auf den privaten Sektor ausgreifen und auch die Rolle der Legislative beeinflussen.

Mit dieser ausgreifenden Entwicklung wird auch eine Binnendifferenzierung einhergehen. In vielen Ländern ist die Verflechtung von Informationszugangsgesetzen und Datenschutzgesetzen bereits erkannt. Beide Bezeichnungen zeigen sich zunehmend als nur historisch bedingt unterschiedliche Namen in einem schon früher einsetzenden, aber noch nicht ausreichend wahrgenommenen einheitlichen Entwicklungsprozess, in dessen Verlauf Information und Kommunikation zu autonomen Gegenständen des Rechts werden, für die privatrechtliche und öffentlichrechtliche, nationalrechtliche wie internationalrechtliche Betrachtungsweisen zusammenfinden müssen. Die Konzeption eines Verwaltungsinformationsrechtes, wie sie zur Zeit in der Schweiz angedacht wird, das Zusammenwachsen von Telekommunikations- und Medienrecht sind weitere Anzeichen dieser Entwicklung. Diese Entwicklung und vor allem ihre normative Ausrichtung ist aber keine notwendige, sondern eine gerade auch in Europa durch unsere Beiträge zu steuernde Entwicklung.--

Verzeichnis der zitierten Literatur:

Arendt 1987

Arendt, E.: Accès de L'administré aux dossiers de l'administration luxembourgeois. Colloque de l'institut international de droit d'expression française, Luxembourg, 25 et 26 avril 1986. Revue juridique et politique indépendance et coopération, no 1 (1987), 90-102.

Barudio 1981

Barudio, Günter: Das Zeitalter des Absolutismus und der Aufklärung 1648 - 1779. Frankfurt am Main 1981.

Bergner 1968

Bergner, Helmut: Das schwedische Grundrecht auf Einsicht in öffentliche Akten. Heidelberg 1968.

Bok 1982

Bok, Sissela.: Secrets. On the Ethics of Concealment and Revelation. New York 1982.

Bok 1984

Bok, Sissela : Secrets. On the Ethics of Concealment and Revelation. Oxford 1984.

Brugger 1993

Brugger, Winfried: Einführung in das öffentliche Recht der USA. München 1993.

Burkert 1988

Burkert, Herbert: Une approche fonctionnelle des règles juridiques régissant le secret et la transparence. In: Secret et transparence: l'individu, l'entreprise et l'administration. Conseil de l'Europe. Affaires Juridiques. Actes du dix-septième Colloque de droit européen. Saragosse, 21- 23 octobre 1987. Strasbourg 1988. 11-50. (English version: A functional approach to data protection and access to government information regulations.)

Burkert 1992

Burkert, Herbert: Informationszugang und Datenschutz. Ein kanadisches Beispiel. Frankfurt 1992.

Burkert 1996

Burkert, Herbert: Data-protection legislation and the modernization of public administration. In: International Review of Administrative Sciences 62 (1996) 4, 557-568.

Couëtoux et al. 1981

Couëtoux, M; Di Ruzza, R. ; Dumoulin, J.; Gleizal, J.-J.: Figures du Secret. Grenoble 1981.

Debray 1993

Debray, Régis: Etat Séducteur. Paris 1993.

Franks Committee 1972

Departmental Committee on Section 2 of the Official Secrets Act 1911 (Chairman Lord Franks) Report of the Committee (Cmnd.5104). London 1972.

Frowein/Peukert 1996

Frowein, Jochen Abr.; Peukert, Wolfgang: Europäische Menschenrechtskommentar. 2. Auflage. Kehl 1996.

Gramberger 1997

Gramberger, Marc R.: Die Öffentlichkeitsarbeit der Europäischen Kommission 1952-1996. PR zur Legitimation von Integration? Baden-Baden 1997.

Hill 1993

Hill, Hermann: Staatskommunikation. In: Juristenzeitung 1993, 330-336.

Leinen 1949

Leinen, H.: Das Recht auf Einsicht in die Akten der Verwaltungsbehörde. In: Neue Juristische Wochenschrift 1949, 609- 611.

Lodde 1996

Lodde, Stephan W.H.: Informationsrechte des Bürgers gegen den Staat. Köln 1996.

Maisl 1996

Maisl, Herbert: Le droit des données publiques. Paris 1966.

Rüdel 1951

Rüdel, German: Gedanken zum Recht der Einsicht in Verwaltungsakten. In: Der Bayerische Bürgermeister 1951, 101-104.

Schweizer/Burkert 1996

Schweizer, Rainer J.; Burkert, Herbert: Verwaltungsinformationsrecht. In: Koller, H.; Müller, G., Rhinow R.; Zimmerli, U. (Hrsg) Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht (SBVR) - Weber, Rolf H. (Hrsg.) Informations- und Kommunikationsrecht. 2. Basel 1996.1-45.

Sievers 1974

Sievers, Bernd: Geheimnis und Geheimhaltung in sozialen Systemen. Opladen 1974.

Simmel 1906

Simmel, G. : The sociology of secrecy and secret societies. In: The American Journal of Sociology, Vol.XI (1906), No.4, 441-498.

Tefft 1980

Tefft, Stanton K.: Secrecy, a cross-cultural perspective. New York 1980.

Westerbarkey 1991

Westerbarkey, Joachim: Das Geheimnis. Zur funktionalen Ambivalenz von Komunikationsstrukturen. Opladen 1991.