Informationsfreiheit: Eine Chance für die Wirtschaft

- Entwurf / Work in Progress -

Stand Mai 2004

Das vorliegende Papier gründet auf den Untersuchungen, die die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit der Europäischen Akademie für Informationsfreiheit und Datenschutz in den vergangenen Monaten durchgeführt hat. Das Projekt ist dokumentiert unter www.begix.de/informationsfreiheit.

Ansprechpartner:

Dr. Thomas Hart: +49-(0)5241-8181-328; Thomas.Hart@Bertelsmann.de
Carolin Welzel: +49-(0)5241-8181-401; Carolin.Welzel@Bertelsmann.de

1. Executive Summary

Die Vertreter der deutschen Industrie haben eine Reihe von Bedenken gegen die Verabschiedung eines Bundes-Informationsfreiheitsgesetzes vorgebracht. Diese Bedenken scheinen sich im Kern auf zwei Problembereiche zu konzentrieren: (1) Drohender Schaden für Unternehmen durch Veröffentlichung vertraulicher oder falscher Informationen und (2) Schaden für die gesamte Volkswirtschaft durch steigenden Verwaltungsaufwand und dem damit einhergehenden befürchteten Anstieg der Staatsquote.

- Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse:

In der internationalen Praxis hat sich eine klare Formulierung von Abstimmungsprozessen bewährt, die vor der Herausgabe von potenziell kritischen Unternehmensinformation zu durchlaufen sind. All diese prozeduralen Sicherungsmechanismen können nicht vollständig ausschließen, dass unter Umständen Informationen an die Öffentlichkeit gelangen, die von Unternehmen als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse klassifiziert würden. Informationsfreiheitsgesetze führen hier aber nicht zu einer schwierigeren Entscheidungslage, da die öffentliche Verwaltung schon immer zahlreiche vertrauliche Unternehmensinformationen handhaben musste. Das Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft muss, um im Sinne beider beteiligten Gruppen abzulaufen, durch Vertrauen gekennzeichnet sein. Ob dieses Vertrauen vorhanden ist, ist zunächst aber unabhängig von der Existenz eines Informationsfreiheitsgesetzes. Im Gegenteil dienen Transparenz-Bemühungen der Verwaltung gerade dazu, Vertrauen von Bürgern und Wirtschaft aufzubauen.

- Nutzen für die Wirtschaft

Ein neues Gesetz wird aus Sicht der Wirtschaft immer auch in Hinsicht auf die Frage geprüft werden, welchen direkten oder indirekten Nutzen es aus Sicht von Unternehmen stiftet. Obwohl das Informationsfreiheitsgesetz von seiner Ausgangsidee nicht unbedingt ein an die Wirtschaft gerichtetes Gesetz ist, kann man doch bei der internationalen Betrachtung feststellen, dass auch Unternehmen von diesen Gesetzen profitieren:

Zum einen profitieren sie unmittelbar davon, dass die wertvolle Ressource "öffentliche Information" deutlich einfacher und umfassender verfügbar gemacht wird als ohne ein solches Gesetz. Ob es sich dabei um verwaltungsinterne Bearbeitungsvorschriften, im öffentlichen Auftrag erstellte Gutachten oder Planungsdaten handelt – den betroffenen Unternehmen wird es mit der verbesserten Informationslage erleichtert, den eigenen Geschäftszweck zu verfolgen.

Möglicherweise noch relevanter ist der mittelbare Effekt: Unternehmen stehen in sehr viel regelmäßigerem und intensiverem Kontakt mit der Verwaltung als private Bürger. Sie profitieren deshalb mit Abstand am stärksten von der steigenden Verwaltungs-Effizienz (v.a. durch verbessertes Informationsmanagement, systematischere Daten- und Aktenpflege, auch und insbesondere im Zusammenhang mit der Einführung von E-Government-Systemen) als der einzelne Bürger. Im größeren Kontext der Verwaltungsmodernisierung stellen Informationszugangsrechte einen wichtigen Puls für Innovationen dar – und von diesen Innovationen profitieren die Hauptkunden der Verwaltung – also die Unternehmen – am stärksten.

In denjenigen Ländern, die bereits über längere Erfahrung mit Informationszugangsrechten verfügen, bestätigt sich diese Einschätzung: Unternehmen sind die stärksten Nachfrager nach öffentlicher Information und nutzen die durch das Gesetz eingeräumten Rechte am intensivsten. Es entstehen neue Geschäftszweige, die sich der systematischen Aufbereitung und Verteilung von Informationen widmen, die mit Hilfe von Informationsfreiheitsgesetzen bei den Behörden gesammelt wurden.

- Erhöhung des Verwaltungsaufwands und der Staatsquote:

Die internationale Erfahrung zeigt, dass der Zusatzaufwand zur Umsetzung von Informationszugangsrechten nicht erheblich ist. Es entstehen aber Kosten, die vom Gesetzgeber in Abwägung mit dem zu erwartenden Zuwachs an Transparenz und Vertrauen abgewogen werden müssen. In den (meist weniger wohlhabenden) Staaten, die entsprechende Gesetze verabschiedet haben, fiel diese Abwägung zugunsten der Nutzenaspekte aus, die eine moderne und bürgerorientierte Verwaltungskultur mit sich zu bringen verspricht.

Der entstehende Zusatzaufwand kann minimiert werden, wenn Informationszugangsrechte in die laufenden Bemühungen zur Elektronisierung der Verwaltung eingebunden werden und eine proaktive Publikationspolitik für öffentliche Informationen angestrebt wird.

Bertelsmann Stiftung

Inhalt

1. Einleitung: Zum Stand der Dinge 5
2. These: "Durch ein IFG kann die Sicherheit von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen von Unternehmen bedroht werden." 7
3. These: "Das IFG hat keinen Nutzen für die Wirtschaft" 15
4. These: "Das IFG sollte eine Schadensersatzregelung für unrechtmäßige oder fehlerhafte Auskünfte durch die Behörden beinhalten." 13
5. These: " Das Gesetz wird die Staatsquote erhöhen und den Unternehmen neue Kosten auferlegen." 21
6. Schlussfolgerung und Ausblick 23

2. Einleitung: Zum Stand der Dinge

Informationsfreiheitsgesetze (IFG) gewähren den Bürgern und Unternehmen im Grundsatz den freien Zugang zu allen bei den öffentlichen Verwaltungen existierenden Informationen. Sie regeln den Umfang und die Grenzen dieses Rechts und legen das nähere Verfahren fest, um den Zugang zu gewähren.

Das Herzstück von Informationsfreiheitsgesetzen ist die Umkehr der Beweislast. Traditionell gilt in Deutschland das Amtsgeheimnis: Wer auf staatliche Informationen zugreifen möchte, muss nachweisen, dass ihm eine spezielle Rechtsnorm dieses Recht gewährt (z.B. weil der Antragsteller von einem Verwaltungsvorgang betroffen ist). In Ländern mit IFG müssen hingegen die staatlichen Stellen, falls sie der Ansicht sind, dass Informationen nicht zugänglich sein sollen, nachweisen, dass es einen konkreten Grund hierfür gibt. Solche Ausnahmen vom Grundsatz des freien Informationszugangs sind in der Regel in den Informationsfreiheitsgesetzen selbst aufgeführt.

Nationale Informationsfreiheitsgesetze (synonym: Informationszugangsgesetze) gibt es – zum Teil mit Verfassungsrang – in mehr als 50 Staaten weltweit. In der EU ebenso wie in der OECD ist Deutschland neben Luxemburg das einzige Land ohne ein solches Gesetz auf nationaler Ebene.

Landes-Informationsfreiheitsgesetze gibt es in Deutschland bislang in den Ländern Brandenburg, Berlin, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen. Die Bundesregierung hat sich in den Koalitionsvereinbarungen von 1998 und 2002 vorgenommen, auf Bundesebene ein solches Gesetz zu verabschieden. Für den speziellen Bereich der Verbraucherinformationen ist zurzeit ein Gesetzgebungsverfahren im Gange, das in der aktuellen Legislaturperiode zum Abschluss gebracht werden soll. Für den Bereich der Umweltinformation existiert seit 1994 das inzwischen novellierte Umweltinformationsgesetz des Bundes.

Auch auf EU-Ebene gibt es ein Recht der Bürger auf freien Zugang zu Informationen. Seit 2001 legt eine EU-Verordnung fest, dass Dokumente der Kommission, des Rates und des Europäischen Parlaments im Grundsatz der Öffentlichkeit zugänglich sein müssen.

Die EU hat sich bereits mit ihrer Richtlinie zum Zugang zu Umweltinformationen sowie einer Gemeinsamen Stellungnahme zur kommerziellen Nutzung öffentlicher Informationen (die im November 2003 auch als Richtlinie verabschiedet und im Amtsblatt verkündet wurde) in die Gestaltung von Informationszugangsrechten der Mitgliedsländer eingeschaltet. Die Richtlinie begründet zwar keine direkte Pflicht zur Verabschiedung von Informationsfreiheitsgesetzen, wird aber mittelfristig zur Schaffung eines einheitlichen Marktes für Informationen des öffentlichen Sektors in der EU führen, in dem Länder ohne Informationsfreiheitsgesetze unter gravierenden Wettbewerbsnachteilen zu leiden drohen.

Gleichzeitig wird vor dem Hintergrund der kommenden EU-Erweiterungsschritte diskutiert, mit Hilfe einer EU-Richtlinie die Vereinheitlichung der Informationszugangsrechte der Mitgliedstaaten festzuschreiben. Der Europarat bereitet währenddessen den Entwurf einer völkerrechtlich verbindlichen Konvention zum Informationszugang vor.

Die Vertreter der deutschen Industrie haben eine Reihe von Bedenken gegen die Verabschiedung eines Bundes-Informationsfreiheitsgesetzes vorgebracht.

Diese Bedenken scheinen sich im Kern auf zwei Problembereiche zu konzentrieren: (1) Drohender Schaden für Unternehmen durch Veröffentlichung vertraulicher oder falscher Informationen und (2) Schaden für die gesamte Volkswirtschaft durch steigenden Verwaltungsaufwand und dem damit einhergehenden befürchteten Anstieg der Staatsquote.

So berechtigt diese Bedenken zunächst sind – der internationale Vergleich bestätigt sie nicht. In einer internationalen Vergleichsstudie, die die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit der Europäischen Akademie für Informationsfreiheit und Datenschutz durchgeführt hat, wurde unter anderem auch der Aspekt beleuchtet, inwieweit die Verabschiedung eines Informationsfreiheitsgesetzes Einfluss auf die örtliche Wirtschaft hatte.

Aus dem internationalen Vergleich von Ländern unterschiedlichster wirtschaftlicher Entwicklungsstufe, unterschiedlichster Rechts- und Verwaltungstradition sowie stark variierender Länge der Erfahrung mit Informationsfreiheitsgesetzen können zahlreiche lohnende Schlussfolgerungen gezogen werden, wenn es um die Ausgestaltung eines bundesdeutschen Gesetzes geht. Fast alle Aspekte, die im Zusammenhang mit der deutschen Diskussion kontrovers diskutiert werden, wurden andernorts (oft nach ebenfalls hitziger Debatte) längst gelöst und können als Blaupause des deutschen Gesetzgebungsprozesses dienen.

Nicht beobachten konnte man in den untersuchten Ländern Widerstand von Seiten der Industrie gegen die Gesetze. Deutschland hat hier tatsächlich ein neues Problem zu lösen. Um diesen Prozess zu unterstützen, sollen die Argumente im Folgenden noch einmal separat dargelegt werden. Dabei geht es ebenso sehr um das Aufzeigen von Wegen, drohende Fehlentwicklungen (Offenlegung vertraulicher Informationen, übermäßige Bürokratisierung) zu verhindern, wie um das Darlegen der Chancen für einen Innovationsstandort, die mit der Verabschiedung und effektiven Umsetzung von Informationsfreiheitsgesetzen verbunden sind. Diese Chancen liegen vor allem im Bergen der wertvollen Rohstoff-Reserven, die in Form von Informationen in den deutschen Verwaltungen brach liegen.

3. These: "Durch ein IFG kann die Sicherheit von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen von Unternehmen bedroht werden."

Verwaltungen gehen regelmäßig mit vertraulich übermittelten Informationen um. Unabhängig von Informationsfreiheitsgesetzen existieren zahlreiche Situationen, in denen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse von Unternehmen an Behörden weiter gegeben werden. Zum Teil werden diese Informationen aus Sicht der Unternehmen freiwillig übermittelt (z.B. weil die Unternehmen sich um öffentliche Aufträge bewerben), zum Teil werden sie (etwa zur Überwachung gefährlicher Produktionsprozesse) im öffentlichen Interesse auf Grund einer gesetzlichen Verpflichtung abgefragt.

In jedem dieser Fälle ist es den Unternehmen ein starkes Anliegen, dass diese Informationen von den Empfängern vertrauensvoll behandelt und ausschließlich für den Bestimmungszweck verwendet werden. Beamte, die mit der Verarbeitung sensibler Daten betraut sind, wissen um deren kritischen Status für die Unternehmen (ebenso wie sie um die Relevanz des Datenschutzes für Privatpersonen wissen).

Die Tatsache, dass durch ein Informationsfreiheitsgesetz eine neue Rechtsgrundlage für den Informationszugang hinzukommt, ändert hieran nichts. Die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind und bleiben unter rechtlichem Schutz.

Konflikte um die Herausgabe von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen

IFG-Skeptiker befürchten, schützenswerte Informationen über ihr Unternehmen könnten durch die Nutzung von IFG in falsche Hände geraten. Speziell wird angeführt, dass sich Konkurrenten durch Einsichtnahme in Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse unlautere Wettbewerbsvorteile verschaffen könnten. Es wird aber auch – unabhängig von drohenden quantifizierbaren Schäden – auf allgemeinerer Ebene auf die Schutzwürdigkeit vertraulich übergebener Informationen verwiesen.

Um diesen Sorgen Rechnung zu tragen, enthalten alle Informationsfreiheitsgesetze deshalb Ausnahmeregelungen, die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse explizit schützen. Einige Beispiele für Formulierungen sind im Folgenden zusammen gefasst:

Land	Regelung lt. IFG
USA	„(6)(b) This section does not apply to matters that are-- (…) (4) trade secrets and commercial or financial information obtained from a person and privileged or confidential”
Kanada	„20. (1) Subject to this section, the head of a government institution shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains (a) trade secrets of a third party; (b) financial, commercial, scientific or technical information that is confidential information supplied to a government institution by a third party and is treated consistently in a confidential manner by the third party; (c) information the disclosure of which could reasonably be expected to result in material financial loss or gain to, or could reasonably be expected to prejudice the competitive position of, a third party; or (d) information the disclosure of which could reasonably be expected to interfere with contractual or other negotiations of a third party.
UK	„43. (1) Information is exempt information if it constitutes a trade secret (2) Information is exempt information if its disclosure under this Act would, or would be likely to, prejudice the commercial interests of any person (including the public authority holding it).”
Berlin	„§ 7 Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen Das Recht auf Akteneinsicht oder Aktenauskunft besteht nicht, soweit dadurch ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis offenbart wird oder den Betroffenen durch die Offenbarung ein nicht nur unwesentlicher wirtschaftlicher Schaden entstehen kann, es sei denn, das Informationsinteresse überwiegt das schutzwürdige Interesse der Betroffenen an der Geheimhaltung. Gegenüber der Offenbarung tatsächlicher Anhaltspunkte für das Vorliegen einer strafbaren Handlung können sich die Betroffenen und die öffentliche Stelle nicht auf Satz I berufen.“
Brandenburg	„§ 5 Schutz überwiegender privater Interessen (1) Der Antrag auf Akteneinsicht ist vorbehaltlich der Absätze 2 und 3 abzulehnen, soweit (…) 3. dadurch ein Antragsteller oder ein Dritter von einer Tatsache Kenntnis erlangen würde, die nur einem eng begrenzten Personenkreis bekannt ist, zu einem bestimmten Geschäftsbetrieb in Beziehung steht und die nach dem Willen des Unternehmens geheim zu halten ist oder an deren Geheimhaltung das Unternehmen ein schutzwürdiges Interesse hat.“
Nordrhein-Westfalen	„§ 8 Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen Der Antrag auf Informationszugang ist abzulehnen, soweit durch die Übermittlung der Information ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis offenbart wird und dadurch ein wirtschaftlicher Schaden entstehen würde. Entsprechendes gilt für Informationen, die wegen ihrer volkswirtschaftlichen Bedeutung im öffentlichen Interesse geheim zu halten sind."

Schleswig-Holstein	"§ 11 Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (1) Der Antrag auf Zugang zu Informationen ist abzulehnen, soweit durch die Übermittlung der Informationen ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis offenbart wird und die schutzwürdigen Belange der oder des Betroffenen das Offenbarungsinteresse der Allgemeinheit überwiegen. (2) Soll Zugang zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gewährt werden, so hat die zuständige Behörde der oder dem Betroffenen vorher Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben."

Der gesetzliche Schutz der unternehmerischen Geschäftsinteressen ist das Eine – Sorgen, wie dies in der Praxis umgesetzt wird, das Andere. Nachdem sich die Befürchtungen der Industrie um die Gewährleistung eines vertrauensvollen Umgangs mit ihren Informationen dreht, lautet die Kernfrage: Ist der öffentlichen Verwaltung zuzutrauen, dass sie ihre Verpflichtung gegenüber den berechtigten Schutzinteressen der Industrie korrekt wahrnimmt?

Der beste Weg scheint zu sein, zu überprüfen, ob es in der internationalen und nationalen Praxis Konflikte um die Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gab. Solche Konflikte würden mit Hilfe der jeweiligen Beauftragten für Informationsfreiheit geschlichtet oder von Gerichten abschließend geklärt worden sein, so dass sie gut dokumentiert sein müssten.

Nach einer Befragung der Beauftragten für Informationsfreiheit und Datenschutz in den vier Bundesländern, die über ein Informationsfreiheitsgesetz verfügen, zeigt sich folgendes Bild:

Brandenburg	"Aus Brandenburg kann ich über solche Konfliktfälle nicht berichten, weil es sie nicht gegeben hat in den fünfeinhalb Jahren der Geltung des Akteneinsichts- und Informationsfreiheitsgesetzes.(…) Ich meine, dass eine Anpassung [der Brandenburger] Regelung an das bundesrechtliche Umweltinformationsgesetz, das nur (schutzwürdige) Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse von der Offenlegungspflicht ausnimmt, den Interessen der Wirtschaft hinreichend Rechnung tragen würde. Mir ist im übrigen nicht bekannt, dass die Wirtschaft die Regelungen des UIG als nicht praktikabel oder dem Wirtschaftsstandort Deutschland abträglich bezeichnet hätte." *Dr. Alexander Dix, LL.M.* Landesbeauftragter für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht

Nordrhein-Westfalen	"In NRW gab es bisher keine Probleme bei der Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes hinsichtlich der Wahrung von tatsächlichen Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. In denjenigen Fällen, in denen es um Unternehmensinformationen bei öffentlichen Stellen ging, wurde entsprechend der Gesetzeslage dem Geheimnisschutz stets der Vorrang vor dem Informationszugang eingeräumt. Diskussionen mit Unternehmen mussten gar nicht erst geführt werden. Nach unseren bisherigen Erfahrungen braucht die Industrie sich auch unter Geltung eines Informationsfreiheitsgesetzes nicht um die Wahrung ihrer Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zu sorgen." *Bettina Sokol* Landesbeauftragte für Datenschutz und das Recht auf Information
Schleswig-Holstein	"Nach unseren Erfahrungen reagieren Behörden sehr vorsichtig, wenn durch ein Informationsgesuch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse eines Dritten betroffen sein könnten. In vielen Fällen, die im Rahmen von Eingaben an uns herangetragen wurden, haben Behörden aus Vorsicht sogar zunächst mehr Informationen zurückgehalten als zur Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen notwendig war. […] Ein leichtfertiger Umgang mit der Offenbarung solcher Geheimnisse ist uns noch nicht bekannt geworden." *Dr. Helmut Bäumler* Leiter des Unabhängigen Landeszentrums für Datenschutz Schleswig-Holstein
Kanada	"I know that in the US and Canada, there were few if any business concerns about the FOI legislation. In Canada, more than 40% of the applications for information are from business. Business concentrates are three things - what are the values of contracts awarded by the Government, what are my business colleagues (and competitors) doing, and what programmes and decisions is the government likely to take so that that business may position itself to compete for the upcoming business opportunities." *John Reid* Canadian Information Commissioner

Keiner der Befragten konnte Fälle benennen, in denen Unternehmen die Weitergabe von Informationen durch den öffentlichen Sektor als Verletzung von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen angesehen hätten.

Selbst in Fällen, in denen es nur mittelbar um Geschäftsgeheimnisse geht, stand in der internationalen Praxis deren Schutz meist im Vordergrund. Als Beispiel mag ein Fall aus Kanada gelten, in dem die Unternehmensberatung PriceWaterhouseCooper eine Evaluation über Outsourcing-Möglichkeiten für eine Bundesbehörde erstellte. Nachdem aus dem Bericht durch "reverse en-

gineering" auf die von den Consultants angewandte Methodik geschlossen werden konnte, wurde ein Antrag auf Einsicht in den Bericht abgelehnt.

Derartige Beispiele sind in großer Zahl dort zu finden, wo die Arbeit der Beauftragten für Informationsfreiheit regelmäßig und ausführlich dokumentiert wird (in diesem Fall z.B. das "Info Source Bulletin" der kanadischen Bundesregierung). Dies kann nebenbei als Hinweis darauf dienen, wie wichtig eine systematische Erfassung und Berichterstattung zu den Informationszugangs-Anträgen ist. Wichtige Erkenntnisse über Problemstellen eines Gesetzes können hierdurch gewonnen und eine Versachlichung der Diskussion über das Gesetz erreicht werden.

Die Statements der Beauftragten für Informationsfreiheit und das Fehlen dokumentierter Fälle über Streitigkeiten zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen schließt nicht aus, dass es einzelne solcher Fälle gab. Es deutet aber sehr stark darauf hin, dass sich die Zusammenarbeit von Behörden, Informationsfreiheitsbeauftragten und Unternehmen in allen Ländern sehr gut bewährt hat.

Eine grundsätzliche Skepsis gegenüber der Fähigkeit der Verwaltung, die Relevanz der Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen für die Unternehmen zu achten, scheint nach diesen Erfahrungen aber völlig unbegründet.

Regeln für den Konfliktfall

Wenngleich die Wahrscheinlichkeit für einen Konflikt zwischen Behörde und Unternehmen gering zu sein scheint, ist es doch unabdingbar, für diesen Fall klare Regeln und Prozesse innerhalb eines Informationsfreiheitsgesetzes zu etablieren.

Wenn aus Sicht einer Behörde, die um die Herausgabe einer Information gebeten wird, Grund zu der Annahme besteht, durch die Freigabe würden geschützte Interessen Dritter (z.B. geschäftliche Interessen oder der Schutz der Privatsphäre) berührt, sehen viele Informationsfreiheitsgesetze einen Abstimmungsprozess mit dem Dritten vor. Unterschiede gibt es international hinsichtlich der Frage, ob ein Unternehmen der Herausgabe von unternehmensbezogenen Informationen vorab zustimmen muss oder nicht.

Exemplarisch ist die kanadische Regelung. Voraussetzung für die Einleitung des Abstimmungsprozesses ist dort die grundlegende Qualifikation der Information für eine Freigabe (es darf also kein anderer Ausnahmetatbestand greifen). Das kanadische Recht regelt nicht nur, dass dem Dritten eine Einspruchsmöglichkeit gegeben werden muss, es legt auch genaue Fristen und die Form des Konsultationsprozesses fest. Am Beispiel von Informationen, die sich auf Unternehmen beziehen, bedeutet dies im Einzelnen:

- Die Behörde, die den Antrag auf Informationszugang bearbeitet, muss das Unternehmen, sofern es kontaktiert werden kann, innerhalb von 30 Tagen nach Eingang des Antrages über das Vorliegen des Auskunftsbegehrens informieren.
- Wird eine Konsultation nötig, legt das Gesetz fest, welche Informationen dem Unternehmen bei der Kontaktaufnahme gegeben werden müssen.
- Das Unternehmen kann innerhalb von 20 Tagen begründet (i.d.R. schriftlich) Widerspruch gegen die Freigabe der Informationen einlegen.

- Über diesen Widerspruch hat die Behörde innerhalb von 20 Tagen zu entscheiden. Auch die Inhalte einer möglichen Ablehnung des vom Unternehmen geäußerten Widerspruchs sind im Gesetz festgelegt.
- Wird nicht gegen die Ablehnung des Widerspruchs geklagt, müssen die beantragten Informationen 20 Tage nach der Ablehnung des Widerspruches dem Antragsteller zugänglich gemacht werden.
- Das Gesetz regelt auch Informationspflichten des Beauftragten für Informationsfreiheit gegenüber den am Verfahren beteiligten Parteien.

Das Interesse des Gesetzgebers am Schutz von Unternehmensinformationen führt hier dazu, dass Antragsteller länger als üblich auf Informationen warten müssen. Dies macht deutlich, wie versucht wird, die Interessen der Unternehmen (aber auch anderer betroffener Dritter) mit den Interessen der Öffentlichkeit in Einklang zu bringen.

Auch wenn die in Kanada gesetzten Fristen recht großzügig gewählt wurden (der Anfragende muss – selbst wenn die Informationen letztlich ohne Einsatz von Rechtsmitteln von der Behörde zugänglich gemacht werden – bis zu 90 Tage auf die Information warten), scheint dieser Abstimmungsprozess doch zu gewährleisten, dass kein berechtigtes Interesse eines Beteiligten unberücksichtigt bleibt. Infolge dessen gab es bisher auch keine gravierenden Auseinandersetzungen über die Herausgabe von Daten, die Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse tangierten.

Andere Gesetze haben hiervon im Detail leicht abweichende Regelungen formuliert:

Land	**Regelung**
USA	Im Freedom of Information Act der USA ist weder eine allgemeine Aufsichtsstelle für die Implementierung des Gesetzes noch eine Stelle zur Mediation für Zugangskonflikte vorgesehen. Auch wenn die entsprechende Information nicht als Geschäfts- oder Betriebsgeheimnis qualifiziert ist, sie jedoch mit der Maßgabe der vertraulichen Behandlung und freiwillig an die Verwaltung gegeben wurde, kann sie einem Antragsteller verweigert werden. Diese Praxis trägt dem Interesse der Aufsichtsbehörden Rechnung, im Zuge einer vertrauensvollen Zusammenarbeit von den zu beaufsichtigenden Betrieben mehr Informationen zu erhalten als gesetzlich vorgeschrieben ist.
UK	Anträge, die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse betreffen, werden vom "Information Commissioner" einem "public-interest test" unterzogen, der sicherstellt, dass Informationen nur zurückgehalten werden können, wenn das öffentliche Interesse an der Aufrechterhaltung der Geheimhaltung größer ist als das der Veröffentlichung (§2 (1)b).
Berlin	Wenn Informationen, die normalerweise dem Geschäfts- oder Betriebsgeheimnis unterliegen würden, veröffentlicht werden sollen, muss der Betroffene zunächst informiert werden und hat zwei Wochen Zeit, Einspruch gegen die Veröffentlichung einzulegen (§14 (2)).

Brandenburg	Entscheidet die Behörde, dass das Interesse des Antragstellers an der Veröffentlichung der Informationen den Anspruch auf Schutz von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen überwiegt, muss der Betroffene vor der Gewährung der Akteneinsicht angehört werden. (§ 6 (3)). Ist die Akteneinsicht von der Zustimmung Dritter abhängig, ist auf Verlangen des Antragstellers die Zustimmung einzuholen (§6 (5)).
Nordrhein-Westfalen	Eine positive Antwort auf Akteneinsicht kann entgegen des Grundsatzes der Wahrung von Geschäftsinteressen nur dann gegeben werden, „wenn die Allgemeinheit ein überwiegendes Interesse an der Gewährung des Informationszugangs hat und der eintretende Schaden nur geringfügig wäre. Im Zweifelsfall ist der oder dem Betroffenen vorher Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Betroffen sein kann auch eine öffentliche Stelle.“ (§8) Dabei gilt: Eine Konkurrenzregelung gibt Spezialgesetzen den Vorrang. Dies wirkt sich bei der Vergabe von Aufträgen dergestalt aus, dass bei Informationsbegehren bezüglich Auftragsvergaben statt des IFG NRW das deutlich restriktivere Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen zur Anwendung kommt. Einem Unternehmen, das beispielsweise Ausschreibungsbetrug vermutet, wird es damit erschwert, Verfehlungen eines Konkurrenten festzustellen.
Schleswig-Holstein	§ 11 (2) stellt fest: „Soll Zugang zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gewährt werden, so hat die zuständige Behörde der oder dem Betroffenen vorher Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.“ In solch einem Falle ersucht die Behörde auf Verlangen der Antragstellerin oder des Antragstellers um Zustimmung zur Freigabe der Informationen (§ 13).

4. These: "Das IFG sollte eine Schadenersatzregelung für unrechtmäßige oder fehlerhafte Auskünfte durch die Behörden beinhalten."

Offenbar spielte die Weitergabe von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen in der Praxis der Informationsfreiheitsgesetze weltweit keine Rolle. Zweifellos darf dennoch zu Recht die Frage gestellt werden, was geschieht, wenn einem Unternehmen (materieller oder immaterieller) Schaden entsteht, weil die an die Behörden übermittelten Daten unrechtmäßig (also etwa unter Verletzung des Schutzprinzips für Betriebs-/Geschäftsgeheimnisse) oder fehlerhaft an die Öffentlichkeit gegeben werden.

Die zuweilen angeführte Forderung nach einer Haftungsklausel innerhalb des Informationsfreiheitsgesetzes bringt aber genau das mit sich, was die IFG-Skeptiker verhindern möchten: Rechtsunsicherheit und Überregulierung. Die Frage nach Schadenersatz infolge fehlerhaften Handelns der Bürokratie ist nämlich völlig unabhängig von Informationsfreiheitsgesetzen. Mit dem deutschen Staats- bzw. Amtshaftungsrecht existiert ein Regelsystem, das genau diese Sachverhalte regelt. Zwar wird das Amtshaftungsrecht zuweilen als reformbedürftig bezeichnet – innerhalb eines IFG haben solche Regelungen

aber keinen Platz. Haftungs- und Schadensersatzregelungen sind einheitlich für *alles* behördliche Handeln zu formulieren.

Der Grund, weshalb dieses Argument überhaupt hier angesprochen wird, liegt darin, dass von IFG-Skeptikern häufig das Beispiel "Birkel" angeführt wird:

Kommentar zum Fall "Birkel":

In den achtziger Jahren hatte das baden-württembergische Landwirtschaftsministerium vor dem Verzehr von Nudeln des Herstellers Birkel gewarnt. Durch die behördliche Warnung entstand in der Öffentlichkeit der Eindruck, die Nudeln seien mit Salmonellen-verseuchten Eiern hergestellt worden. Das Land wurde deswegen nach einer Klage des Herstellers zur Zahlung eines Schadenersatzes in Höhe von 13 Millionen Mark verurteilt. Das mittelständische Unternehmen wurde durch den Imageschaden allerdings stark belastet. Dass der Eigentümer es später verkaufte, kann möglicherweise direkt mit diesen Vorgängen in Zusammenhang gebracht werden.

Der Fall hat keine offensichtliche Verbindung zu einem Informationsfreiheitsgesetz (heute wie damals existierte in Baden-Württemberg keines). Die für den Nudelhersteller so geschäftsschädigende Nachricht wurde auf Grundlage von Lebensmittel- und Gesundheitsrecht zum Schutz der Bevölkerung vor gesundheitlichen Schäden veröffentlicht. Ob mit oder ohne IFG: Ein Behördenmitarbeiter sieht sich bei Vorliegen von Indizien für eine öffentliche Gefährdung immer mit einer Abwägung konfrontiert. Wie zuverlässig ist die Informationsquelle? Wie virulent ist die Gefahr für die Öffentlichkeit?

Unabhängig von Gefahrenlagen: In allen Fällen, in welchen ein Mitarbeiter einer Verwaltung befürchten muss, das Öffentlichmachen einer Information könne zu einer Schadenersatzklage eines Unternehmens führen, befindet er sich in einer Situation, die der des Landwirtschaftsministeriums im Birkel-Fall ähnelt. Ob diese Information im Zusammenhang mit einer IFG-Anfrage, einer Journalisten-Anfrage oder einem beliebigen Verwaltungshandeln nach außen gegeben würde, ist dabei gleichgültig.

Möglicherweise bedeutet dies für ein Amtshaftungsrecht, dass bei der Herausgabe von Informationen an die Öffentlichkeit (egal ob hinsichtlich unternehmensbezogener oder sonstiger Daten) noch sorgfältiger als bisher zu kennzeichnen ist, ob diese Informationen auf ihre Korrektheit geprüft worden sind oder ob es sich um Informationen handelt, die zwar innerhalb der Behörde vorliegen, aber nicht überprüft wurden. Auch dürften die Anforderungen an die Präzision öffentlicher Formulierungen steigen (bestand laut Richterspruch im "Birkel"-Fall das Verschulden der Landesregierung doch in einer unzureichenden Differenzierung zwischen "Salmonellen-vergiftet" und "mikrobiell verunreinigt").

Insofern aus dem Beispiel "Birkel" etwas für die Debatte um Informationsfreiheit gelernt werden kann, dann dies: Das *Fehlen* eines Informationsfreiheitsgesetzes kann weder Unternehmen noch Privatpersonen vor Schäden wirksam beschützen.

5. These:

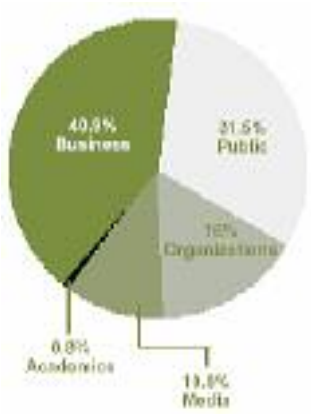
"Das IFG hat keinen Nutzen für die Wirtschaft"

In den nationalen und internationalen Gesetzgebungsverfahren zu Informationsfreiheitsgesetzen gab es keinen erkennbaren Widerstand der Industrie – es gab aber auch keine explizite Unterstützung durch die entsprechenden Verbände. Das lässt darauf schließen, dass es – ähnlich wie in Deutschland zur Zeit – offenbar eine gewisse Unsicherheit der Industrie hinsichtlich der Frage gab, was ein solches Gesetz in der Abwägung seiner Vor- und Nachteile für die Industrie bedeuten würde.

Anders stellt sich die Situation nach Verabschiedung der Gesetze dar: Oben wurde zum einen beschrieben, dass kaum Konflikte um die Nutzung der Gesetze mit der Industrie nachgewiesen werden können. Zum anderen aber zeigt sich bei einer Untersuchung der Nutzung des Gesetzes, dass in den Ländern, die bereits über langjährige Erfahrung mit Informationsfreiheitsgesetzen verfügen, die Industrie die mit Abstand größte Nutzergruppe darstellt.

Es gibt zwar Schwierigkeiten bei der statistischen Erfassung der Zugehörigkeit von IFG-Antragstellern zu verschiedenen Nutzergruppen (IFG-Anfragen erfordern keine Begründung, insofern auch keine Erklärung, ob die Information kommerziell genutzt werden soll). Dennoch gibt es in den verfügbaren Daten deutliche Hinweise darauf, dass die Industrie den Nutzen des Informationszugangs durchaus erkannt hat.

Kanada: Aufteilung der "*Access to Information Act*"-Anträge des Fiskaljahres 2000-2001 nach Nutzergruppen



USA: Freedom of Information Act (FOIA) – Antragszahlen einzelner Behörden aufgeschlüsselt nach Nutzergruppen, Januar - Juni 2001

Origins of FOIA Inquiries to Four Govt. Agencies, January - June, 2001

	USA	EPA	Transportation	Education	TOTAL
lawyers	79	337	68	83	567
corporations	75	702	63	70	910
individuals	8	246	8	111	373
non-profits	14	93	22	52	181
media	13	44	40	22	119

* DOES NOT INCLUDE DATA FOR FOIA REQUESTS FROM EDUCATIONAL INSTITUTIONS, OTHER GOVERNMENT AGENCIES AND OFFICIALS OR UNIONS.

USA: Anzahl und Verteilung auf Nutzergruppen der FOIA-Anträge aus dem Zeitraum 1967-1971

Art der Antragsteller	**Anzahl der Anträge**	**Anteil an der Gesamtzahl der Anträge**
Andere	547	36 %
Unternehmen	**390**	**26 %**
Anwaltskanzleien	**250**	**17 %**
Gemeinnützige NGOs	85	6 %
Medien	90	6 %
Nicht-Bundes-Regierungsstellen	53	4 %
Wissenschaftler	41	3 %
Kongressabgeordnete	34	2 %
Gewerkschaften	13	1 %
Gesamtzahl	**1503**	**100 %**

Die Angaben aus Kanada korrespondieren mit den Aussagen aus den USA. Dort werden oft Unternehmen oder 'die Wirtschaft' als die stärkste Nutzergruppe des nationalen und der regionalen Freedom of Information Acts genannt. Dabei kann vermutet werden, dass die teilweise separat aufgeführten Anwaltskanzleien in der Regel im Auftrag ihrer Mandanten Anträge stellen und ein wesentlicher Anteil dieser Anträge der Nutzergruppe "Unternehmen" zugeordnet werden kann. Sowohl in der Momentaufnahme als auch über längere Zeiträume dominieren Informationsanfragen aus wirtschaftlichem Interesse.

All diese Zahlen sind kein eindeutiger Beleg für die Verteilung der Nutzung auf die verschiedenen Gruppen – dazu werden sie alleine schon zu unregelmäßig erhoben. Interessant ist aber: In den US-Statistiken werden Anfragen nach dem FOIA und dem "Privacy Act" (der den Schutz personenbezogener Daten regelt) zusammengefasst. Der "Privacy Act" wird von Privatpersonen sehr viel stärker als von Unternehmen genutzt. Rechnete man diese Anträge aus den Gesamtzahlen heraus (was man für einen Vergleich mit Deutschland tun müsste, da solche Anträge unter das Datenschutzrecht, nicht unter das Informationsfreiheitsrecht fielen), so wäre in der Summe der verbleibenden Anträge der Anteil unternehmerischer Anträge noch deutlich höher.

Zudem werden in den USA jährlich die meisten FOIA-Anträge (z.B. ca. 1.150.000 im Jahr 1999) an die Versorgungsbehörde der Kriegsveteranen (Veterans Administration) gestellt. Diese werden fast ausschließlich von Privatpersonen gestellt. Auch hier gilt: Versucht man eine Vergleichbarkeit mit der deutschen Situation, so müsste man diese Anfragen herausrechnen, da eine vergleichbare Sachlage in Deutschland nicht existiert bzw. diese Anfragen auf Grundlage anderer Rechtsgrundlagen – Datenschutzrecht, Stasi-Unterlagengesetz oder ähnliche – bearbeitet würden.

Das bedeutet: In der Summe dürfte der Anteil der Nutzung des US-amerikanischen Freedom of Information Act durch Wirtschaftsunternehmen noch deutlich höher liegen als in der gezeigten Statistik ausgewiesen. Für Deutschland ist zu vermuten, dass nach Verabschiedung eines Informationsfreiheitsgesetzes eine ähnliche Entwicklung eintreten würde. Unternehmen würden die Vorteile der IFG-Nutzung erkennen und sich nutzbar machen. Sie würden (analog zu den USA oder Kanada) diese Vorteile stärker gewichten als die vermeintlichen Gefahren, die sich in der Praxis der IFG-Vorreiter als kaum relevant erwiesen haben.

Wie nutzen Unternehmen die Informationsfreiheit?

Unternehmen leben von Informationen – und die Beschaffung von Informationen wird durch Informationsfreiheitsgesetze einfacher und effizienter. Zu den Informationen, deren Verfügbarkeit zum direkten Nutzen von Wirtschaftsakteuren ist, gehören die Folgenden:*

- **Informationen zur Durchführung vergangener Ausschreibungsverfahren:**
  Die Verwaltung ist in aller Regel größter Konsument im eigenen Land. Sie geben Milliarden aus: Für Büroklammern, Reinigungsdienste, Telekommunikation, Militärgerät etc. Manche Unternehmen profitieren von diesem zahlungskräftigen Kunden, manche nicht, weil sie in der Ausschreibung unterlegen sind. Wie finden die Unterlegenen heraus, ob ihre Unterlagen den Anforderungen der Behörden entsprochen haben, ob die Vergabeverfahren fair und korrekt abgelaufen sind? Indem sie sich die Dokumentation vergangener Verfahren ansehen und mindestens aus den eigenen Fehlern in den vergangenen Verfahren lernen.
  Informationsfreiheit im Bereich der öffentlichen Vergabe kann den Wettbewerb stärken und zum Motor für Entwicklungen werden: Mit welchen Preisen, Kalkulationen oder Lösungsvorschlägen haben sich andere Bieter um frühere Ausschreibungen beworben? Haben sich Konkurrenten

* Die im Folgenden genannten Beispiele sind entweder in der Literatur dokumentiert, oder sie wurden uns von internationalen IFG-Experten berichtet.

Aufträge durch falsche Angaben in den Ausschreibungsunterlagen erschlichen? Wurden die Vergabeverfahren rechtmäßig durchgeführt? Dass Letzteres nicht rein hypothetisch ist, zeigt ein kanadisches Beispiel: dort wurde durch eine IFG-Anfrage bekannt, dass ein Regierungsauftrag im Wert von CAN-$ 1,4 Mio. nicht an den preisgünstigsten Bieter vergeben worden war, ohne dass die Gründe nachvollziehbar gewesen wären.

- **Informationen zu Richtlinien und Kriterien der Behörden:**
  In Konflikten mit der Verwaltung können Unternehmen eine stärkere Position erlangen, wenn sie Informationen über Prüfungskriterien, interne Durchführungsrichtlinien etc. verfügen, die die Verwaltung anwendet (z.B. im Bereich der Steuer-, Bilanz- oder Umweltverträglichkeitsprüfung).

  Beispiel: Von den Landesregierungen im Nordosten der USA wurde lange beklagt, die vorgeschriebenen Werte zur Luftverschmutzung nicht einhalten zu können, weil aus dem Mittelwesten stammende Emissionen die Luft im Nordosten zusätzlich belasten würden. Durch Nutzung des IFG konnten die rund 30 betroffenen Unternehmen des Mittelwestens, darunter American Electric Power (AEP), aufdecken, dass dies nicht der Fall war. Darüber hinaus konnten die Unternehmen aufzeigen, dass die Landesregierungen des Nordostens dies wussten und dass die amerikanische Bundesumweltbehörde die Regierungen des Nordostens aufgefordert hatte, die Industrien in den Staaten des Mittelwestens als Verursacher zu beschuldigen. Die betroffenen Unternehmen im Mittelwesten konnten durch die Nutzung von IFG ihren geschädigten Ruf wieder herstellen.

  Beispiel: Ein britischer Unternehmer erlangte mit Hilfe des parlamentarischen Ombudsmannes und des Vorläufergesetzes zum britischen Freedom of Information Act Zugang zu Informationen über die Berechnungsbasis für seine örtliche Steuerfestsetzung (local property taxes). Ihm wurde Zugang zu den anonymisierten Daten vergleichbarer Unternehmen vor Ort gewährt, so dass es ihm möglich war, eine eventuelle Benachteiligung zu überprüfen.
  http://www.ombudsman.org.uk/pca/document/a01jj/a04-01.htm

  Beispiel: In den USA existiert eine Reihe von Unternehmen, die sich ausschließlich damit beschäftigen, aktuelle branchenspezifische Regulierungsentscheidungen, Durchführungsbestimmungen oder Inspektionsberichte zu sammeln und an die betroffenen Unternehmen weiter zu geben. Das Sammeln der Informationen erfolgt über Anfragen auf Grundlage des US Freedom of Information Act (z.B. FOI Services, Inc; FOIA Group, Inc.) an die US Food and Drug Administration. Die US-Pharma-Unternehmen erhalten dadurch frühzeitig Informationen zu Regulierungsänderungen bzw. können sich zeitnah gegen Behördenwillkür wehren.

  Beispiel: Die amerikanische Organisation Tax Analyst, eine Art Bund der Steuerzahler, nutzt das IFG, um Zugriff auf Entscheidungen der Steuerbehörde zu bekommen, die diese regelmäßig nach Beschwerden von Steuerpflichtigen trifft. Diese Entscheidungen wirken sich auf die Bearbeitung zukünftiger Steuererklärungen aus. Die Steuerbehörde veröffentlichte die Entscheidungen jedoch nicht. Aufgerüttelt durch die Anträge von Tax Analyst reagierte der Kongress und verpflichtete die Steuerbehörde zur Veröffentlichung der Präzedenzfälle. Die Möglichkeiten für Private und Unternehmen, ihre Steuererklärungen an den Richtlinien der Behörde auszurichten, stiegen damit erheblich.

- **Informationen dazu, welche Informationen eine Behörde über das eigene Unternehmen hat:** Informationsfreiheit trägt zu Transparenz und damit Planungssicherheit bei, schützt vor unliebsamen Überraschungen, stärkt die Rechtsposition der Unternehmen im Konfliktfall und schützt vor Behördenwillkür.

  Beispiel: Der Vorsitzende eines Handelsverbandes konnte in Großbritannien mit Hilfe des IFG-Vorgängergesetzes Informationen einsehen, die ein Konkurrenz-Verband einer Arbeitsgruppe der Regierung zugespielt hatte. Es stellte sich heraus, dass der Konkurrent falsche Informationen an die Regierung gegeben hatte. Das drohende Verbot eines Produktes (da es angeblich Brandgefahr verursache) konnte verhindert werden:
  http://www.ombudsman.org.uk/pca/document/a01jjan/a30-01.htm

  Beispiel: Nachdem einer britischen Werkstatt die Lizenz für Sicherheitsüberprüfungen entzogen worden war, verlangte der Eigentümer Einsicht in den Prüfbericht der Behörde, der Grundlage für den Lizenzentzug war. Es stellte sich heraus, dass dieser Bericht fehlerhaft und die Lizenz zu Unrecht entzogen worden war. http://www.ombudsman.org.uk/pca/document/aoi/a29_00.htm

  Beispiel: Der Bundesverband der Deutschen Verbraucherzentralen wurde in den Jahresberichten der Eichämter auf Berichte über häufige Unterfüllung von Lebensmittelpackungen aufmerksam. Er nahm diese Berichte zum Anlass, in den vier Bundesländern mit IFG auf Grundlage der jeweiligen Gesetze Listen mit den Namen der Firmen einzufordern, welche ihre Packungen nicht ordnungsgemäß befüllt hatten. Diese Information wurde in allen vier Fällen mit dem Hinweis auf Geschäftsgeheimnisse verweigert. Es wurde jeweils Widerspruch eingelegt und der Informationsfreiheitsbeauftragte eingeschaltet. Der Zugang zu den Informationen hätte es den korrekt agierenden Konkurrenten der "Schwarzen Schafe" erlaubt, in der Öffentlichkeit ihre eigene Glaubwürdigkeit wieder herzustellen.

Neben diesen Fragen, die im Zusammenhang mit den direkten Marktaktivitäten der Unternehmen hoch relevant sind, gibt es noch allgemeinere Vorteile bzw. Chancen:

- **Die bereitgestellten Informationen können auch Grundlage für eigene Geschäftsmodelle sein.** Unternehmen können öffentliche Informationen systematisch abrufen, aufbereiten und als kommerzielle Dienstleistung veräußern.

  Beispiel: Nachdem vor etwa dreißig Jahren in Großbritannien teilweiser Informationszugang im Umweltbereich implementiert worden war, stellte man fest, dass es nicht etwa in erster Linie Umweltschutzgruppen waren, die die Abwasserberichte von Industrieanlagen abfragten. Es waren vielmehr Unternehmen, die die Daten nutzen, um den stärksten Umweltsündern Abwasserfilter und ähnliche Schutzanlagen anzubieten.

Ein Zuwachs des Vertrauens und ein verbessertes Image seitens der Kunden könnten zu wichtigen Erfolgsfaktoren einer aktiven Transparenz-Policy von Unternehmen werden. Die Einhaltung internationaler Standards und das Bekenntnis zu fairem Handel jenseits von Korruption und Vetternwirtschaft ist – das zeigt die zunehmend bedeutende Corporate Social Responsibility-Diskussion – für moderne Unternehmen ein wichtiger Bestandteil erfolgreicher Markenkommunikation. Zunehmend werden die Börsenbewertungen von Unternehmen auch durch deren Verhalten im ökonomischen, sozialen und öko-

logischen Fragen beeinflusst. Kunden und Anleger geben sich nicht mehr mit Lippenbekenntnissen zufrieden: Ein Bekenntnis zur Transparenz und guter Corporate Governance wird auch an den Taten der Konzerne gemessen. Der Deutsche Corporate Governance Kodex (Version von 2003) empfiehlt die Veröffentlichung bestimmter Informationen über Veränderungen der Unternehmensstruktur im Internet und dient damit nicht nur dem Anlegerschutz, sondern auch der Information der Öffentlichkeit. Selbst Unternehmen, die nicht börsennotiert sind, legt die Corporate Governance Kommission eine Übernahme dieser Praxis nahe.

Es gibt weitere Beispiele, deren Relevanz sich erst in der Alltagspraxis heraus kristallisieren wird. Als Beispiel sei nur das attraktive Feld der Geoinformationen genannt. Solche Daten werden von staatlichen Stellen regelmäßig erfasst bzw. aktualisiert und sind mit Hilfe eines Informationsfreiheitsgesetzes für jedermann abrufbar. Die Nutzungsmöglichkeiten dieser Geodaten sind enorm vielfältig: Vom Navigationssystem über Anfahrtsskizzen bis hin zur persönlichen Urlaubs-Routenplanung erstreckt sich das Feld denkbarer kommerziell interessanter Anwendungsbereiche. Durch die systematische Ermöglichung solcher Anwendungen von Seiten der Veraltung (indem die Bereitstellungs-Infrastruktur etwa mit den technischen Erfordernissen der Unternehmen abgesprochen wird) können interessante Impulse für TK-Mehrwertdienste-Anbieter, Online-Dienste, DVB-T-Unternehmen oder ähnliche gesetzt werden.

Schlussfolgerung:

Unternehmen wägen ab, welcher Effekt im Zusammenhang mit Informationsfreiheit für sie überwiegt: Sie müssen, wenn sie mit der öffentlichen Verwaltung interagieren, eine höhere Transparenz ihres Handelns in Kauf nehmen. Gleichzeitig steigt für sie die Verfügbarkeit wertvoller staatlicher Informationen. Als Hauptnutzer staatlicher Dienstleistungen profitieren sie zudem erheblich von jeder Effizienzsteigerung der Behörden.

In der Summe dieser Abwägung scheinen Unternehmen in den Ländern, die bereits über Informationsfreiheitsgesetze verfügen, die Vorzüge dieser Gesetze für sich erkannt zu haben. Sie nutzen die Gesetze intensiv im Sinne ihres Geschäftszwecks. Nirgendwo ist aktiver Lobbyismus zur Abschaffung der Gesetze zu beobachten.

Transparenz der Verwaltung kann für Unternehmen unmittelbare und mittelbare Vorteile mit sich bringen. Aber es gibt auch Hinweise auf volkswirtschaftliche Vorteile: Die erwähnten positiven Effekte auf Verwaltungs-Effizienz und die Korruptionsanfälligkeit dienen nicht nur den unmittelbar vom Verwaltungshandeln Betroffenen, sondern Allen: So stellte eine empirische Studie (von Gelos und Wei, 2002) fest: "There is relatively clear evidence that low transparency ... tends to depress the level of international investment." Von besonderer Bedeutung für die Unternehmen seien die Transparenz und Vorhersagbarkeit der Wirtschaftspolitik sowie die Häufigkeit der Information. Fond-Manager, so die im Rahmen der Studie befragten Investoren, entfliehen den Märkten, die sich Anstrengungen zur Transparenz-Schaffung verweigern. Umgekehrt treten Städte und Kreise in einen Wettbewerb um die besten Standortbedingungen für Investoren ein: *one-stop-agencies* erleichtern Investitionsentscheidungen, Transparenz und *lean administration* werden zu Standortvorteilen.

Natürlich sind die von Informationsfreiheitsgesetzen ausgehenden Impulse auch Gradmesser für die Qualität und Glaubwürdigkeit der staatlichen Bemü-

hungen in Richtung Informationsgesellschaft. Die US-Regierung konnte mit der Verabschiedung des "Electronic Freedom of Information Act" und der "Electronic Reading Rooms" eine gute Reputation zur Nutzung des Potenzials der neuen Technologien im Dienste von Bürgern und Wirtschaft aufbauen. Effiziente digitale Schnittstellen zwischen öffentlichem und privatem Sektor dienen Allen. Sie könnten auch ohne Informationsfreiheitsgesetze geschaffen werden – die internationale Erfahrung zeigt aber, dass erst durch die Notwendigkeit infolge einer gesetzlichen Verankerung innovative Systeme zum Wissens- und Dokumentenmanagement implementiert werden.

6. These: " Das Gesetz wird die Staatsquote erhöhen und den Unternehmen neue Kosten auferlegen."

Zunächst: Ein IFG muss implementiert werden, d.h. es entsteht ein Zusatzaufwand auf Seiten der Verwaltung, wie er mit jeder Normenimplementierung verbunden ist. Dies ist Bestandteil der Entscheidung, die eine Gesellschaft (in Form des Gesetzgebers) trifft, wenn sie ein Gesetz verabschiedet. Die Angemessenheit der aus einem Gesetz resultierenden gesellschaftlichen Kosten muss dabei geprüft werden. Was resultiert, sind nichts weiter als "normale Demokratiekosten" – Kosten also, die zur Durchführung der staatlichen Aufgaben erforderlich sind. Dass die Bereitstellung öffentlicher Information zum Aufgabenportfolio der öffentlichen Hand gehören soll, haben weltweit über 50 Staaten beschlossen. Die meisten davon verfügen über ein deutlich geringeres Pro-Kopf-Einkommen als Deutschland, können sich das Recht also sehr viel weniger "leisten".

Dass Kosten entstehen, darf im Zusammenhang mit der Etablierung von Informationszugangsrechten ebenso wenig als grundsätzlicher Ablehnungsgrund gelten wie im Zusammenhang mit der Gleichstellung der Geschlechter oder der Förderung von Behinderten.

Wie in jedem Fall, so muss auch hier erstens eine Abwägung von Nutzen und Kosten erfolgen, zweitens gewährleistet werden, dass die Implementierung effizient und effektiv erfolgt. Dazu gilt es den entstehenden Aufwand genauer zu betrachten, aber auch zu fragen, inwieweit ein Informationsfreiheitsgesetz zur Effizienzsteigerung der öffentlichen Verwaltung beiträgt.

Der Aufwand entsteht im Wesentlichen durch Implementierung einer gesetzeskonformen Infrastruktur und durch das Bearbeiten eingehender Anfragen auf Informationszugang. So muss insbesondere ein „Bundesbeauftragter für Informationsfreiheit“ eingesetzt und mit den notwendigen Ressourcen ausgestattet werden, der als zentrale Anlaufstelle zur Beratung und Konfliktschlichtung fungiert. Allerdings hat es sich international bewährt, den bereits ernannten Datenschutzbeauftragten mit der Wahrung der Interessen im Zusammenhang mit Informationsfreiheit zu beauftragen.

Zudem sollte in den Verwaltungseinheiten jeweils ein Ansprechpartner benannt werden, der die aktuelle rechtliche Lage sehr gut kennt, seine Kollegen beraten kann und bei Unsicherheiten über die rechtliche Lage oder den weiteren Verfahrensverlauf hilft. Auch hier kann jedoch durch die Bündelung der

Aufgaben des Datenschutzes und des Informationszugangs Zusatzaufwand minimiert werden.

Mit Ausnahme des Zusatzaufwandes, der für die Aufgabenerweiterung der Datenschutzbeauftragten in den Behörden bzw. des Bundesbeauftragten zur "Aufrüstung" ihrer Zuständigkeitsbereiche anfällt, verspricht der Mehraufwand in den Behörden zur eigentlichen Bearbeitung der Anfragen gering zu sein. In Nordrhein-Westfalen gab es im ersten Jahr nach Inkrafttreten gerade einmal 1152 Anträge. Nur in 42 Fällen wurde gegen die Entscheidung einer Behörde, Informationen nicht preiszugeben, Widerspruch eingelegt. Dies kann als Indiz gelten, dass das Gesetz schon zu Beginn recht reibungslos funktionierte. In den Worten des NRW-Innenministers nach einem Jahr Erfahrung mit dem NRW-IFG: "Die öffentliche Verwaltung ist nicht unter der Flut eingehender Anträge zusammengebrochen. Im Gegenteil, die Nachfrage ist zwar rege, allerdings sind die Anträge offenbar in den betroffenen Behörden regelmäßig ohne allzu großen Verwaltungsaufwand abzuhandeln. Und das alles spricht nach meinem Dafürhalten dafür, dass das Mehr an Demokratie und Transparenz mit dem IFG durchaus günstig eingekauft ist, dass es sich gelohnt hat, das Gesetz zu machen."

Auch in Ländern, in denen Informationsfreiheitsgesetze schon länger existieren, deshalb bekannter sind und intensiver genutzt wurden, bleiben die Kosten gering: In Kanada liegen die Kosten für Informationsfreiheit und Datenschutz insgesamt (einschließlich der Kosten für das Büro des nationalen "Information Commissioner", Personalkosten, und Arbeitsaufwand in den Behörden) bei etwa CAN-$1.00 pro kanadischem Bürger jährlich.

Wichtiger aber ist: Bei vernünftiger Anbindung an die ohnehin laufenden Effizienzsteigerungsprogramme und an E-Government-Projekte kann dieser Aufwand minimiert werden: Jedes Dokument, das im Rahmen einer proaktiven Online-Informationsstrategie von vornherein öffentlich verfügbar gemacht wird, reduziert die Anzahl der Anfragen, die zu Aufwand in den Behörden führen.

Diese Optimierung kann (so die Erfahrung aus dem Ausland) nicht zuletzt darin bestehen, dass die Dokumenten-Verwaltung in den Behörden systematischer und effizienter gehandhabt wird. Oft scheitern Informations-Anfragen nämlich nicht am Unwillen der Bürokratie oder Geheimhaltungsaspekten, sondern schlicht daran, dass die gesuchte Information nicht auffindbar ist.

Mit etablierter Standard-Software (etwa dem in Kanada eingesetzten A-TIPflow) stellt auch die Handhabung und Erfassung von Auskünften unter dem IFG keine administrative Herausforderung dar. Im Gegenteil: Das System des Informationszugangs trägt erheblich zu effizienterem Informationsmanagement bei. Bürger und Unternehmen profitieren durch schnellen Informationszugang und sinkende Kosten.

7. Schlussfolgerung und Ausblick

Die Argumente, die aus wirtschaftlicher Sicht gegen ein Informationsfreiheitsgesetz vorgebracht werden, lassen auf eine Reihe von Missverständnissen schließen. Unternehmen – das zeigen Erfahrungen aus dem Ausland mit IFG-Tradition – werden durch stärkere staatliche Transparenz (zum Beispiel manifestiert in Informationsfreiheitsgesetzen) nicht in erster Linie *belastet*, sondern sie haben sogar die Chance, davon zu *profitieren*. Das Informationsfreiheitsgesetz kann – sofern es gründlich formuliert und ernsthaft implementiert wird – als Katalysator eines Effizienzsprunges bei der Verwaltung zur Entlastung der Wirtschaft bei Verwaltungsverfahren und Steuern führen und neue Informationsmärkte öffnen:

- **erstens** weil Unternehmen als "Hauptkunde" der Verwaltung am stärksten davon profitieren, dass diese effizienter arbeitet, Informationen systematisch, umfassend und schnell bereitstellt;
- **zweitens** weil sie davon profitieren, dass Amtsmissbrauch, Misswirtschaft und Korruption bei ihrem wichtigsten Auftraggeber reduziert werden;
- **drittens** weil in der Verfügbarkeit von staatlicher Information sogar neue Geschäftsmodelle verborgen liegen.

Gleichzeitig liegen weltweit zahlreiche Erfahrungen dazu vor, wie man unternehmerische **Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse** angemessen schützen kann. In keinem der von uns untersuchten Länder gab es nach Verabschiedung eines Informationsfreiheitsgesetzes negative Erfahrungen in diesem Zusammenhang zu berichten.

Im Gegenteil: In den USA und Kanada kommen **mindestens 50% der IFG-Anfragen** aus dem Kreis kommerzieller Akteure (manche Quellen sprechen von bis zu 80%!).

Es gibt aus unserer Sicht in der Summe der Argumente keinen Grund, weshalb die Industrie sich einem Schritt wie dem Informationsfreiheitsgesetz entgegenstellen sollte, das nicht nur den Wettbewerb stärken kann, der Effizienz zuträglich ist und gar über ökonomisches Potenzial verfügt, sondern dem aus Sicht der Bürger auch eine wichtige Rolle in der demokratischen Entwicklung der Bundesrepublik zukommt.