

# Informationsfreiheit für Bayern

Bündnis für mehr Transparenz

[ifg-bayern@mehr-demokratie.de](mailto:ifg-bayern@mehr-demokratie.de)  
[www.informationsfreiheit.org](http://www.informationsfreiheit.org)

Diese Initiative wird u.a.  
getragen von:

Mehr Demokratie e.V.  
Transparency International  
(TI) Deutschland e.V.  
Humanistische Union e.V.  
LV Bayern  
Arbeitsgemeinschaft selbst-  
ständige Unternehmer  
Bayerischer Journalisten-  
Verband (BJV)  
Bund Naturschutz in Bayern  
Bündnis 90 / Die Grünen  
Bayern  
Deutsche Journalistinnen-  
und Journalistenunion  
(DJU) in Bayern  
FDP Bayern  
Förderkreis IT- und  
Medienwirtschaft e.V.  
Netzwerk Recherche e.V.  
Ökologisch-Demokratische  
Partei (ödp) Bayern  
Omnibus gGmbH

## „Wozu brauchen wir denn Informationsfreiheit?“

Argumente und Gegenargumente zur Einführung  
eines Informationsfreiheitsgesetzes in Bayern (BayIFG)

Kontakt über:  
Mehr Demokratie e.V.  
Jägerwirtstr. 3  
81373 München  
tel.: 089-8211774  
fax: 089-8211176

*Als der sowjetische Präsident Michail Gorbatschow ab Mitte der 80er Jahre programmatisch Glasnost forderte und zur Prestrojka aufrief, gab es manche, die darauf unwillig reagierten. Zum Beispiel Wladimir Putin, der zu dieser Zeit in Dresden lebte, wo er im Auftrag des sowjetischen Geheimdienstes arbeitete. Ihm gefiel sein Leben in der DDR so wie es war, er sagte: „Wozu brauchen wir denn Glasnost und Perestrojka?“*

## Vorbemerkung

Im Juni 2004 fand in der Bayerischen Staatskanzlei in München ein Gespräch zwischen Ministerialdirigent Michael Höhenberger mit Ministerialrat Dr. Thomas Langer und Vertretern von Mehr Demokratie e.V. und Transparency International – Deutschland e.V. statt (Roman Huber, Dr. Heike Mayer, Dr. Michael Wiehen). Anlass des Gespräches war die Initiative eines Bündnisses verschiedener Organisationen, in Bayern ein Informationsfreiheitsgesetz einzuführen und hierfür das Interesse und die Zustimmung der bayerischen Staatsregierung zu gewinnen.

Nach der Vorstellung des Vorhabens brachte Herr Höhenberger abschließend zum Ausdruck, dass er in der Informationsfreiheit einen grundlegend neuen Ansatz sehe, den er mit Interesse prüfen und bei Ministerpräsident Dr. Edmund Stoiber und dem Minister für die Verwaltungsreform Erwin Huber gerne zur Diskussion stellen wolle. Zu diesem Zweck bat Herr Höhenberger sich weiteres Informationsmaterial aus, darunter den von den Organisationen entworfenen Gesetzentwurf für ein bayerisches Informationsfreiheitsgesetz und eine Argumentationshilfe, die insbesondere auf die zu erwartenden skeptischen Einwände gegen ein solches Gesetzesvorhaben eingeht. Diese sei hiermit vorgelegt.

Mit einem Informationsfreiheitsgesetz wird das Prinzip des Amtsgeheimnisses, das aus der Zeit absolutistischer Herrschaft stammt, zugunsten des Prinzips der Aktenöffentlichkeit abgelöst. Es ist mit den Grundprinzipien einer modernen Demokratie nicht vereinbar, wenn ein Staat die Informationen aus seiner Verwaltung vor den Bürgern gleichsam schützt und als sein Eigentum behandelt. Die Bürger finanzieren das öffentliche Handeln mit ihren Steuern und haben folglich einen Anspruch auf detaillierte Informationen über dieses staatliche Handeln. Die Frage muss im 21. Jahrhundert daher eigentlich nicht mehr lauten: Warum mehr Transparenz, sondern vielmehr: Warum noch länger Geheimhaltung?

## 1. „Es kann doch nicht einfach jeder kommen und Einsicht in die Akten verlangen.“

Was für Verwaltungsmitarbeiter in Deutschland vielfach noch schlicht undenkbar erscheint, gehört in zahlreichen Ländern der Welt schon längst zum ganz normalen Behörden-Alltag: In 50 Ländern existieren nationale Informationsfreiheitsgesetze – dort, wo freiheitliche Grundwerte Tradition haben (wie in Schweden oder USA) ebenso wie in jungen Demokratien (in den Staaten Osteuropas), aber auch in Ländern wie Armenien, Mexiko, Türkei oder Thailand. In über 20 weiteren Ländern steht die Verabschiedung eines solchen Gesetzes bevor.

In Deutschland gibt es schon in vier Bundesländern Informationsfreiheitsgesetze auf Länderebene. Die Erfahrungen, die mit einem solchen Gesetz in Brandenburg (1998), Berlin (1999), Schleswig-Holstein (2000) und Nordrhein-Westfalen (2001) gemacht wurden, sind eine wertvolle Beurteilungsgrundlage. Sie zeigen, dass das scheinbar Unmögliche möglich ist, nützlich und sinnvoll.

Die deutsche Verwaltungskultur war jahrhundertlang geprägt von Abschottung, Amtsgeheimnis und Verschwiegenheitsgeboten. Sie muss nun zeigen, dass auch sie im 21. Jahrhundert angekommen ist. Denn eine Verwaltung, die auf angestammtes Recht beharrt, ist Signum für die Rückständigkeit eines ganzen Landes. Es ist daher höchste Zeit für einen Kulturwandel: Die Verwaltung hat sich Informationsansprüchen gegenüber als grundsätzlich offen zu erweisen. Einem modernen Berufs- und Selbstverständnis nach tritt der Verwaltungsmitarbeiter als Partner und Dienstleister vor den Bürger und trägt so zu einer hohen Qualität und öffentlichem Ansehen der Verwaltung bei.

### Mentalitätswechsel

*„Auch für Beamte, die den beeindruckenden Nutzen eines offenen Aktenzugangs durchaus anerkennen, ist die Aussicht auf ein Informationszugangsrecht bedrohlich, da sie ihrer Gewohnheit widerspricht, ihre eigenen Akten als vertrauliches Material anzusehen, das als solches vor den Augen einer kritischen Öffentlichkeit sicher ist.“*

*Bei den öffentlichen Angestellten ist daher ein Mentalitätswechsel nötig – von den jüngsten Angestellten bis hin zum Bundesminister. Sie müssen lernen, dass die Qualität der Verwaltung durch Informationsfreiheit noch beträchtlich gesteigert werden kann, auch wenn ihre Verwaltungen schon in der Vergangenheit scheinbar immer angemessen funktioniert haben. Diese Vorgehensweisen fördern eine Ethik des öffentlichen Dienstes, die diese wirklich als „Dienst an der Öffentlichkeit“ auffasst, steigern die Zufriedenheit im Beruf und heben die öffentlichen Angestellten im Ansehen der Allgemeinheit, in der und für die sie arbeiten.“*

Jeremy Pope: Informationszugang: wessen Recht, wessen Information? (Global Corruption Report 2003)

### Informationszugang als Service

*„Eine selbstbewusste Verwaltung, die dem Bürger ohnehin nicht mehr obrigkeitlich kommen möchte, dürfte mit einem solchen Ansatz eigentlich keine Probleme haben. Mehr noch: Informationsansprüche gehören auf Sicht in das Benchmarking, wenn die Leistung der Verwaltung mit denen der Privaten verglichen werden. [...] Wo immer es möglich ist, sollten wir die Verwaltung mitnehmen in die Informationsgesellschaft, die ohne Informationsfreiheit aus meiner Sicht nicht komplett ist. Eine Perspektive, bei der der Informationszugang nicht nur ein Kontrollmittel, sondern auch und vor allem ein Service der Verwaltung ist, erleichtert einen sanften Übergang der Behörden in die Notwendigkeiten der Informationsgesellschaft.“*

Dr. Helmut Bäumler, Leiter des Unabhängigen Landesentrums für Datenschutz Schleswig-Holstein: Informationszugang als ein neuer Service der Verwaltung (Informationsfreiheit und Datenschutz in der erweiterten Europäischen Union 8./9. Oktober 2001, S. 148 und 150)

## 2. „Die geltenden gesetzlichen Regeln bieten ein ausreichendes Maß an Akteneinsicht.“

Hierbei sind vor allem zwei Gesetze zu nennen. Zum einen das Umweltinformationsgesetz: Es ermöglicht den freien Zugang zu Informationen bei Behörden – allerdings nur, wenn es sich um Informationen über die Umwelt handelt. Das Akteneinsichtsrecht ist also auf ein bestimmtes Sachgebiet beschränkt.

Warum aber sollte, was für Informationen über die Umwelt gilt, nicht auch in vielen anderen Bereichen möglich sein?

Zum anderen das Verwaltungsverfahrensgesetz: Demnach wird Personen, die an einem Verwaltungsverfahren beteiligt sind, Einsicht in die betreffenden Akten gestattet – vorausgesetzt, „rechtliche Interessen“ des Beteiligten machen die Akteneinsicht erforderlich, das heißt, falls der Betroffene die Informationen für einen Gerichtsprozess benötigt.

Diese gesetzliche Bestimmung bedarf dringend einer Änderung, weil darin unausgesprochen Aussagen mitgehalten sind, die kaum zu akzeptieren sind.

Zum einen wird damit jedes Informationsbedürfnis, dem kein so definiertes *rechtliches* Interesse zugrundeliegt, damit grundsätzlich als unberechtigt klassifiziert. Es ist hingegen nicht so einfach zu sagen, was ein *berechtigtes* Informationsinteresse ist und was nicht.

Zum anderen wird mit dieser Regelung indirekt gesagt: Jeder soll sich allein um seine eigenen Angelegenheiten kümmern und um sonst gar nichts. Es steckt also die Aufforderung an den Bürger darin, egoistisch und gleichgültig zu sein. Dies aber widerspricht den Grundsätzen einer Individualethik ebenso wie modernen, zukunftsweisenden Politik-Konzepten wie etwa der „Aktiven Bürgergesellschaft“. In ihr ist jeder Bürger mitverantwortlich für das Gemeinwesen. Das aber setzt voraus, dass er umfassend informiert ist.

### Die Aktive Bürgergesellschaft

*Eine unverzichtbare Voraussetzung für bürgerschaftliches Engagement und für Partnerschaft ist der Wille zur Transparenz aller Sachverhalte und Entscheidungsprozesse sowohl auf der politischen Ebene wie insbesondere auch in den Verwaltungen. Die Bereitschaft zur Transparenz führt in der Konsequenz zum Verzicht auf Herrschaftswissen, mit dem man manche Planungen durchsetzen kann, die bei mehr Transparenz nicht mehr so ohne weiteres realisierbar sein mögen. Dies setzt aber auch Strukturen voraus, mit denen diese Transparenz ermöglicht wird.“*

(Alois Glück: Verantwortung übernehmen. Mit der Aktiven Bürgergesellschaft wird Deutschland leistungsfähiger und menschlicher. Stuttgart / München 2000, 2001<sub>2</sub>)

### Ende des Hoheitswissen

*„Auf vielen Gebieten brauchen wir ein Ende des Hoheitswissen der Behörden – sie müssen vom Informationshüter zum Informationsmakler werden.“*

Gerd Schulte-Hillen, stellvertretender Vorsitzender des Präsidiums der Bertelsmann Stiftung auf der internationalen Konferenz „Informationsfreiheit und der transparente Staat“ 2003

### 3. „Bei den Bürgern besteht gar kein Bedarf nach Informationsfreiheit – ein solches Gesetz ist daher überflüssig.“

Die Informationsbeauftragten der betreffenden Länder berichten, dass in Brandenburg und Berlin die Bürger in der Anfangszeit des Gesetzes sehr zurückhaltend von ihrem Recht auf Akteneinsicht Gebrauch gemacht haben. Das ist auch nicht verwunderlich, denn das Gesetz und die damit verbundenen Rechte waren in der Öffentlichkeit zunächst nur wenig bekannt. Ein anderes Bild ergibt sich in Schleswig-Holstein, wo pro Jahr durchschnittlich 1000 Anfragen zu verzeichnen sind, und auch in Nordrhein-Westfalen, wo das Gesetz 2002 eingeführt wurde.

#### Große Resonanz

*„Das IFG NRW hat im Vergleich zu anderen neuen Gesetzen schon mit In-Kraft-Treten eine große Resonanz sowohl bei den Bürgerinnen und Bürgern als auch bei den öffentlichen Stellen hervorgerufen.*

*Auf Seiten der Informationssuchenden dominiert ein großes Nachholbedürfnis, endlich den manchmal schon vergeblich erstrebten Zugang zu Informationen bei der öffentlichen Verwaltung zu erreichen. Demgegenüber sind auf Seiten der Verwaltung zurückhaltende oder sogar vorsichtig abwehrende Reaktionen auf die gestellten Anträge zu verzeichnen.“*

Bettina Sokol, Informationsbeauftragte des Landes Nordrhein-Westfalen:  
16. Datenschutzbericht 2003, S. 183

Im Lichte dieser Feststellung ist zu prüfen, ob die Behauptung eines angeblich mangelnden Interesses bei den Bürgern in Wahrheit nicht Ausdruck einer Abwehrreaktion ist.

Auf jeden Fall sollte es zu denken geben, wenn Bundespräsident Johannes Rau das gesellschaftliche Leben in Deutschland mit den Worten beschreibt: „Wir leben in einer Wissensgesellschaft – aber mit beschränktem Zugang.“ Ob hohe oder niedrige Antragszahlen, es muss der Grundsatz gelten:

**Informationsfreiheit ist ein von der Nachfrage unabhängiges Bürgerrecht.**

#### 4. „Die Vertraulichkeit von Informationen ist bedroht und es besteht Missbrauchsgefahr.“

In vielen Unterlagen von Verwaltungsvorgängen sind vertrauliche Informationen enthalten: Persönliche Daten von Bürgern, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse von Unternehmen, staatsanwaltliche Ermittlungen, geheimdienstliche Erkenntnisse und anderes mehr.

Vertrauliche Informationen dieser Art sind durch Informationsfreiheit keinesfalls gefährdet, denn sie werden mit dem Gesetz ausdrücklich geschützt. Ein Informationsfreiheitsgesetz regelt nicht nur freien Zugang zu Informationen, sondern definiert auch genau alle sensiblen Bereiche und Ausnahmefälle, bei denen ein freier Zugang nicht legitim ist oder Schaden anrichten könnte.

Ein Staat, der alle seine Informationen in der Verwaltung vor der Öffentlichkeit grundsätzlich geheimhält, zeigt damit, dass er seinen Bürgern misstraut. Und Geheimhaltung schürt Verdacht. Dies lässt sich leicht an einem hypothetischen Beispiel deutlich machen.

*Ein Betriebsprüfer, der in den Geschäftsräumen eines Unternehmens zu hören bekommt: Diesen Aktenordner möchten wir Ihnen nicht zeigen, aber wir versichern Ihnen, dass darin alles in Ordnung ist!, wird sich dieser Aussage kaum Glauben schenken und jetzt erst recht vermuten, dass da vielleicht etwas nicht stimmen könnte. Der Verdacht kann nur durch Einsicht in die Akten entkräftet werden.*

Offenlegung schafft Vertrauen. Deshalb wird das Prinzip des Amtsgeheimnisses – „Alles ist geheim, Akteneinsicht ist nur ausnahmsweise möglich“ – abgelöst vom Prinzip der Aktenöffentlichkeit: „Informationen sind grundsätzlich frei zugänglich, nur ausnahmsweise wird etwas geheimgehalten“. Das ist der Kern eines Informationsfreiheitsgesetzes.

Der Wertmaßstab ist nicht der Grundsatz „Vertraulichkeit in jedem Fall“, sondern die Frage: „Droht ein Schaden, wenn diese Information öffentlich wäre?“ Und es gilt zu bedenken: Nicht in der Offenheit, sondern in der Geheimhaltung liegt die eigentliche Missbrauchsgefahr.

Beamte sehen selbst positive Effekte für die Verwaltungsarbeit

*„Ich begrüße ein solches Gesetz aufgrund meiner eigenen Erfahrung. [...] Öffentlichkeit kann durchaus die Arbeit erleichtern [...] ich halte eine Öffentlichkeitskontrolle für ganz wichtig zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Entscheidung [...] Wenn Sie die Vorlagen gerichtsfest machen, stellen sie auf einmal fest, daß Sie ein paar Punkte nicht richtig überlegt haben. [...] Zugang der Öffentlichkeit zur allgemeinen Verwaltung führt dazu, daß man bestimmte Sachen nicht unter der Decke halten kann, es muß präziser gearbeitet werden.“*

(Hans Walter Louis, Leiter des Referats für Naturschutzrecht im niedersächsischen Umweltministerium, bei einer Anhörung 1997. Quelle: Monica Broschard: Deutschlands Weg zur Informationsfreiheit (Magisterarbeit 2003, S. 51)

Bei Licht besehen nicht geheimhaltungsbedürftig

*„Die Bürgerinnen und Bürger erhielten in aller Regel die erbetenen Informationen. Vieles, was bislang als geheimhaltungsbedürftig galt, konnte bei Licht besehen zugänglich gemacht werden. Negative Konsequenzen aus der größeren Offenheit der Behörden sind nicht bekannt geworden.“*

Dr. Helmut Bäumler: Umsetzung des Schleswig-Holsteinischen Informationsfreiheitsgesetzes (2002).

## 5. „Wirtschaftsunternehmen droht Schaden durch Veröffentlichung vertraulicher oder falscher Informationen – in Bundesländern mit einem Informationsfreiheitsgesetz ist die Ansiedlung von Wirtschaftsunternehmen gefährdet.“

Die vertrauliche Behandlung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist mit der Einführung von Informationsfreiheit gesetzlich garantiert. Möglichen Befürchtungen und Vorbehalten deutscher Wirtschaftsunternehmen sind folgende Fakten und Überlegungen zu bedenken zu geben.

*„Eine grundsätzliche Skepsis gegenüber der Fähigkeit der Verwaltung, die Relevanz der Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen für die Unternehmen zu achten, scheint nach diesen [internationalen und Bundesländer-]Erfahrungen [...] völlig unbegründet.“*

Informationsfreiheit: Eine Chance für die Wirtschaft. Entwurf der Bertelsmann-Stiftung, S. 11

Der Anteil an unternehmensrelevanten Informationen, über die die öffentliche Verwaltung tatsächlich verfügt, ist insgesamt gesehen relativ klein. Von keinem der über 50 Länder, in denen es Informationsfreiheitsgesetze gibt, ist bekannt geworden, dass der Einführung des Gesetzes von Seiten der Industrie Widerstand entgegengebracht wurde.

Ausländische Unternehmen, die einen Standort in einem deutschen Bundesland aufbauen wollten, sind mit den gesetzlichen Regeln zur Informationsfreiheit bekannt, weil Informationsfreiheit in vielen Ländern die Regel ist. Informationsfreiheit kann daher keinesfalls als ein möglicher negativer Standortfaktor ins Feld geführt werden.

*„Es hat keine Standortentscheidungen von Unternehmen gegen eine Ansiedlung in Brandenburg wegen der dort bestehenden stärkeren Informationszugangsrechte im Verwaltungsbereich gegeben.“*

Alexander Dix:

Informationszugang in Brandenburg – Erfahrungen der ersten drei Jahre. Vortrag beim 2. MEDIA@Komm-Kongress "Bürgerkommune im Netz" (2001)

Im Gegenteil zeigen internationale Erfahrungen, dass es vor allem gerade Unternehmen sind, die von einem Informationsfreiheitsgesetz profitieren können. In Kanada werden bis zu 50 %, in den USA sogar bis zu 80 % der Anfragen von Wirtschaftsunternehmen gestellt.

Informationszugang: Impuls für Innovationen

*„In denjenigen Ländern, die bereits über längere Erfahrung mit Informationszugangsrechten verfügen, bestätigt sich diese Einschätzung: Unternehmen sind die stärksten Nachfrager nach öffentlichen Informationen 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.“*

Informationsfreiheit – Eine Chance für die Wirtschaft. Entwurf der Bertelsmann-Stiftung, S. 3

## 6. Ein „Informationsfreiheitsgesetz führt zu einem unzumutbaren personellen und sachlichen Verwaltungsaufwand.“

Ein allgemeines Akteneinsichtsrecht für Bürger würde, so eine Befürchtung, Bemühungen um einen Abbau von Bürokratie zuwiderlaufen und im Gegenteil einen noch größeren Aufwand verursachen.

So warnte etwa der damalige Berliner Innensenator Werthebach vor der Verabschiedung des Gesetzes 1998, Berechnungen zufolge müssten in der Verwaltung bis zu 88 zusätzliche Stellen geschaffen werden, und es würden Kosten in Höhe von 12 Mio DM entstehen. Fragt man heute nach, so stellt sich hingegen heraus: Den Verpflichtungen nach dem Informationsfreiheitsgesetz konnte und kann ohne zusätzliche Neueinstellungen nachgekommen werden; durch das Gesetz sind keinerlei zusätzliche Kosten entstanden.

Die Erfahrungen, die die Länder Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein mit ihren Informationsfreiheitsgesetzen gemacht haben, zeigen übereinstimmend: Nirgendwo musste zusätzliches Personal eingesetzt werden, keine Verwaltung ist in einer Flut von Anträgen untergegangen, der Arbeitsaufwand ist ohne weiteres zu bewältigen.

### Keine Flutwelle in Brandenburg

*„Die Erfahrungen mit dem Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz in Brandenburg sind ganz überwiegend positiv. [...] Die im Gesetzgebungsverfahren gerade von Seiten der Kommunen geäußerte Befürchtung, die Verwaltung würde unter einer Flut von Anträgen zusammenbrechen, hat sich nicht bestätigt.“*

Alexander Dix, Landesbeauftragter für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht: Informationszugang in Brandenburg – Erfahrungen der ersten drei Jahre. Vortrag beim 2. MEDIA@Komm-Kongress "Bürgerkommune im Netz" (2001)

### Behörden in Schleswig-Holstein: Kooperativ, kompetent, kulant

*„Schleswig-Holsteins Behörden arbeiteten bei Informationensuchen wesentlich schneller als das Gesetz verlangt. In 90 % der Fälle wurde binnen maximal einer Woche über die Anträge entschieden. Gleichwohl hielt sich die Arbeitsbelastung insgesamt in Grenzen: Nur knapp die Hälfte aller Behörden hat bislang Bekanntschaft mit dem Informationsfreiheitsgesetz gemacht. Die meisten von ihnen hatten binnen zwei Jahren nur insgesamt bis zu fünf Fälle zu bearbeiten. Kulant waren die Behörden in den vergangenen beiden Jahren auch in puncto Gebühren und Auslagen: Überwiegend wurden die Informationen kostenlos gegeben.“*

[www.golem.de/0206/20545.html](http://www.golem.de/0206/20545.html) (28.6.2002)



## 7. „Die Einführung von Informationsfreiheit läuft den Zielen einer Verwaltungsreform entgegen.“

Auf Bundes- und Länderebene gibt es Bemühungen für Deregulierung und Entbürokratisierung - die Verwaltung soll verschlankt, Verwaltungsvorgänge sollen vereinfacht, Verwaltungsvorschriften gestrichen, Personalkosten gesenkt werden. Mit einem Informationsfreiheitsgesetz können Verwaltungsreformen ihr erklärtes Ziel, die Verwaltung bürgernah und bürgerfreundlich zu gestalten, glaubwürdig umsetzen. Informationszugang und Transparenz sind ein entscheidender Beitrag, um die Qualität der Verwaltung zu steigern und Kosten zu sparen. Denn Offenlegung wirkt auch vorbeugend gegen mögliche Folgeerscheinungen von Geheimhaltung und Intransparenz, die Kosten in Millionenhöhe verursachen können: Verschwendung von Steuergeldern, Missmanagement, Betrug, Korruption.

Der Verwaltungsaufwand, den individuelle Anträge auf Akteneinsicht mit sich bringen, lässt sich mit einer effektiven Verwaltungsreform auf ein Minimum reduzieren: Sie schafft Strukturen dafür, dass öffentliche Stellen die bei ihr vorhandenen Informationen selbst veröffentlichen - das Internet bietet für eine solche aktive Bereitstellung von Informationen optimale Bedingungen (Stichwort EGovernment). Andere Länder gehen hier bereits mit gutem Beispiel voran.

### Grundsätze des estnischen Informationszugangsgesetzes

*„... - Benutzerfreundlichkeit: Das Gesetz sieht vor, dass alle öffentlichen Informationen aus einer Hand erhältlich sein müssen. Der Antragsteller muss nicht selbst wissen, wo er suchen muss; er erhält die Antwort sofort, spätestens jedoch nach fünf Tagen.*

*– Flexibilität: Welche Informationen ausschließlich für den Dienstgebrauch bestimmt sind, liegt weitgehend im Ermessen des Leiters einer Einrichtung. Im Grundsatz wird jedoch davon ausgegangen, dass Informationen des öffentlichen Sektors auch für die Öffentlichkeit bestimmt sind, sofern keine konkreten Ausnahmeregelungen greifen.*

*– Proaktive Informationspolitik: Das Gesetz schreibt vor, dass Informationen aktiv angeboten werden und verpflichtet öffentliche Einrichtungen, eigene Websites einzurichten.*

*Das Gesetz schafft die infrastrukturellen Voraussetzungen für ein neues, alle öffentlichen Einrichtungen betreffendes Verfahren, in dem Informationen automatisch jeweils dort gespeichert und bereitgestellt werden, wo sie erzeugt wurden. Die öffentliche Verfügbarkeit dieser Informationen soll dann nicht mehr davon abhängen, ob jemand diese Informationen angefordert hat.“*

Ivar Tallo, Direktor der E-Governance-Akademie in Tallin:

Das estnische Informationszugangsgesetz, in: Thomas Hart u.a. (Hg.): Informationsfreiheit. Die „gläserne Bürokratie“ als Bürgerrecht? (2003) S. 103

## 8. „Durch Informationsfreiheit werden Entscheidungen verlangsamt, erschwert oder gar verhindert.“

Es ist für die politisch Verantwortlichen manchmal vielleicht bequemer, wenn nicht alle entscheidungsrelevanten Informationen öffentlich bekannt sind. Doch demokratische Strukturen sind sicher nicht dazu da, damit gewählte Volksvertreter es darin bequem haben. Auch wenn es mühsam ist und Geduld erfordert – politische Entscheidungen sollten nirgendwo einfach über die Köpfe der Bürger hinweg getroffen werden.

Davon abgesehen schützt das Informationsfreiheitsgesetz sowohl das politische Beratungsgeheimnis wie auch den Gang behördlicher Entscheidungsprozesse. Solange ein Verwaltungsverfahren andauert, besteht dem Gesetz nach kein Recht auf Akteneinsicht, erst nach Abschluss eines Verfahrens sollen Informationen für den Bürger zugänglich gemacht werden. Die Behauptung, Entscheidungen würden erschwert, trifft daher nicht zu. Sinn der Informationsfreiheit ist es vielmehr, die Fakten und Aspekte, die zu einer getroffenen Entscheidung geführt haben, sichtbar und verstehbar zu machen.

Insofern kann Informationsfreiheit auch dazu beitragen, die Akzeptanz von Verwaltungshandeln und politischen Entscheidungen zu erhöhen.

Eine Entflechtung des politischen Entscheidungsprozesses tut not

*„Ein uninformierter Bürger kann am politischen Prozess nicht gestaltend mitwirken. Mitwirkung ohne Information wird zu einer ritualisierten Form der Herrschaftslegitimation, der Bürger wird zur Marionette der Regierenden. Information erfordert Transparenz. Als Folge des Problems der Transaktionskosten von Informationsbeschaffung wird es immer so etwas wie „bounded rationality“ bei Bürgerentscheidungen geben. Aber diese Rationalität darf in einer Bürgergesellschaft nicht prinzipiell und prozedural willkürlich, etwa durch die Einschränkung des freien Zugangs zu Informationen, beschränkt werden.“*

*Die bürgergesellschaftliche Forderung an den Föderalismus, Informationsfreiheit zu gewähren, stellt die Praxis der Politikverflechtung grundsätzlich in Frage. [...] Die Entflechtung des politischen Entscheidungsprozesses ist also eine unabdingbare Voraussetzung, um den Bürgern die Chance der Informiertheit zu geben. Nur mit ausreichenden Informationen können sie Verantwortung wahrnehmen und Politik mitgestalten.“*

Roland Sturm:

Bürgergesellschaft und Bundesstaat. Demokratietheoretische Begründung des Föderalismus und der Föderalismuskultur. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh; Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin 2004.  
Seite 15 – 17.

**9. „Der behauptete Nutzen eines Informationsfreiheitsgesetzes, zum Beispiel bei der Verhütung von Korruption, ist nicht nachzuweisen. Täter agieren an den schriftlichen Unterlagen vorbei.“**

Transparenz trägt wesentlich zur Verhütung von Korruption bei, denn es ist eine Verschleierungstat, der gar nicht anders als durch Enthüllung und Offenlegung begegnet werden kann. Die Erfahrung zeigt, dass letztlich niemand völlig spurlos arbeiten kann.

In Ländern mit Informationsfreiheitsgesetzen ist Korruption weniger verbreitet

*„Von vielen Mitgliedsorganisationen hört Transparency International Hinweise darauf, dass ein gutes Informationsfreiheitsgesetz die Korruptionsprävention und – bekämpfung klar erleichtert und unterstützt. Die Argumente sind eindeutig: Transparenz und öffentlicher Zugang zu Verwaltungsinformationen machen es schwerer, Verwaltungsvorgänge im Interesse einzelner zu manipulieren.*

*Ob es sich um die Erteilung von Baugenehmigungen oder die Vergabe von Liefer- und Bauaufträgen handelt – wenn solche Vorgänge nicht öffentlich nachvollziehbar und nachprüfbar sind, laden sie praktisch zur Begünstigung einzelner durch bestochene Beamte ein. Ein überzeugender Nachweis hierfür liegt darin, dass praktisch alle Länder, die solche wirksamen IFG [Informationsfreiheitsgesetze] haben, auf der Skala des von TI [Transparency International] jährlich veröffentlichten Korruptionswahrnehmungsindex zu den saubersten Ländern zählen.“*

Björn Rohde-Liebenau:

Korruptionsprävention durch Informationszugang, in: Michael Kloepper (Hg.): Die transparente Verwaltung (2003)

Informationsfreiheit hat vorbeugenden Effekt

*Letzten Endes erweist sich als wichtigstes Element von Kontrolle das Herstellen von Öffentlichkeit. [...] Deshalb wäre ein Freedom-of-Information-Act, der Außenstehenden das Recht zur Akteneinsicht gibt, von großer Bedeutung. [...] Die Kenntnis eines solchen Rechts könnte bei Politikern und Verwaltern einen erheblichen vorbeugenden Effekt haben. Mit der Möglichkeit der Akteneinsicht würde ein Vorgang eben in einen anderen Kontext transferiert – in den Kontext mit universalistischen Regeln. Das ist in einer differenzierten Gesellschaft die wirksamste Form der Begrenzung eines Verhaltens, das nicht sachgerecht ist.*

Erwin K. Scheuch, Prof. em. für Soziologie an der Universität Köln:

Die Mechanismen der Korruption in Politik und Verwaltung, in: Hans Herbert von Arnim (Hg.): Korruption. Netzwerke in Politik, Ämtern und Wirtschaft. München 2003, S. 50.

## Fazit

Abschließend seien kurz die wesentlichen Aspekte und positiven Folgewirkungen zusammengefasst, die die Einführung von Informationsfreiheit erwarten lässt. Informationsfreiheit soll die Transparenz staatlichen Handelns erhöhen. Sie hat das Potenzial,

1. die Qualität der Verwaltung zu verbessern,
2. die Akzeptanz für Verwaltungshandeln und politische Entscheidungen beim Bürger zu erhöhen,
3. die aktive Bürgergesellschaft zu fördern,
4. Missmanagement und Korruption zu erschweren.

Bedenken, ob Informationsfreiheit in bestimmten Fällen oder für einzelne Betroffene nicht negative Folgen haben könnten, sollen mit dem vorliegenden Versuch, Einwände zu entkräften, nicht achtlos oder leichtfertig beiseitegelegt werden. Das Informationsfreiheitsgesetz trifft sorgfältige Vorkehrungen um auszuschließen, dass die Veröffentlichung von Informationen individuellen, wirtschaftlichen oder gesamtgesellschaftlichen Schaden anrichtet. Ausdrücklich vorgesehen sind Ausnahmen vom Akteneinsichtsrecht zum Schutz persönlicher Daten, zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, aber auch zum Schutz von Beratungs- und Entscheidungsprozessen in Verwaltung und Politik sowie zum Schutz öffentlicher Interessen und der Rechtsdurchsetzung, das heißt etwa der Landesverteidigung oder der Strafverfolgung.

Die hier vorgelegte Sammlung von Argumenten möchte zu der Einsicht beitragen, dass nach einer sachlichen Prüfung aller Umstände die Einführung von Informationsfreiheit nicht nur zeitgemäß und notwendig ist, sondern wünschenswert ist, besonders insofern diese Innovation Gelegenheit bietet, den Freistaat Bayern als modernen Wirtschaftsstandort mit einer bürgerfreundlichen Verwaltung auszuzeichnen. Mit der Verabschiedung eines Informationsfreiheitsgesetzes eröffnet sich der Staatsregierung die Chance, aus den überholten, bundespolitisch im konservativen Lager aber noch immer vorherrschenden Argumentations-Stromlinien auszuscheren und sich auch im Bereich der Wissensgesellschaft mit einer vorausschauenden, zukunftsweisenden Politik zu profilieren.

Text und Zusammenstellung: Dr. Heike Mayer  
Juli 2004