

**Antrag**

Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Hannover, den 25. Januar 2001

**Stärkung der Demokratie und mehr Verwaltungstransparenz in Niedersachsen - Landtag macht sich stark für ein Informationsfreiheitsgesetz**

Der Landtag wolle beschließen:

## „Entschließung

Der Landtag strebt noch in dieser Legislaturperiode die Verabschiedung eines Niedersächsischen Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes an, das allen Einzelpersonen, aber auch juristischen Personen, Verbänden und Bürgerinitiativen, unter Beachtung des Datenschutzes, ein allgemeines Recht auf Einsicht in Akten und Unterlagen der öffentlichen Verwaltung des Landes einräumt. Damit sollen entsprechende Entschließungen und Empfehlungen des Europarates und des Europäischen Parlaments auf Landesebene umgesetzt werden. In den Bundesländern Berlin, Brandenburg und Schleswig-Holstein gibt es bereits Akteneinsichtsgesetze. Für die Bundesverwaltung plant die Bundesregierung noch in dieser Legislaturperiode ein Informationsfreiheitsgesetz. Durch diese Gesetze und Gesetzesinitiativen im Bund und in den Ländern nähert sich die Bundesrepublik endlich dem Entwicklungsstand in anderen Staaten Westeuropas, in den Vereinigten Staaten von Amerika (Freedom of Information Act), Kanada sowie in Australien an, die ihren Bürgern schon seit langem Akteneinsichtsrechte gesetzlich zugestehen.

Der Landtag fordert die Landesregierung auf, an diesem Gesetzesprojekt konstruktiv mitzuwirken und dem Landtag baldmöglichst den Gesetzentwurf für ein Niedersächsisches Informationsfreiheitsgesetz (Niedersächsisches Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz) vorzulegen.

Das angestrebte niedersächsische Informationsfreiheitsgesetz soll folgende Regelungsinhalte umfassen:

- Ziel des Informationsfreiheitsgesetzes ist die ‚gläserne Verwaltung‘ durch die Einführung eines umfassenden Informationsrechts für alle gegenüber allen öffentlichen Stellen des Landes Niedersachsen: Ausgehend vom Grundsatz der Öffentlichkeit der Verwaltung sollen über die bestehenden Informationsmöglichkeiten hinaus und unter Wahrung des Datenschutzes durch freien Zugang zu Informationen und Akten der Verwaltung die demokratische Meinungs- und Willensbildung gefördert, Voraussetzungen für eine demokratische Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger geschaffen, die Verwaltungstransparenz erhöht und eine intensivere Kontrolle staatlichen Handelns ermöglicht werden.
- Informationszugangsanspruch als ‚Jedermannsrecht‘: Grundsätzlich alle Einzelpersonen, alle juristischen Personen, inklusive Unternehmen, anerkannten Verbände und Bürgerinitiativen sollen nach ihrer Wahl ein umfassendes Recht auf Auskunft und/oder auf Akteneinsicht bei den Behörden des Landes Niedersachsen erhalten, ohne einen Verwendungszweck angeben und ohne ein berechtigtes Interesse nachweisen bzw. glaubhaft machen zu müssen.

- Adressaten der Akteneinsicht sind die Verwaltungsbehörden und sonstigen öffentlichen Stellen des Landes, inclusive Parlament (Landtagsverwaltung), Justizbehörden (soweit sie Verwaltungsaufgaben erledigen) und Kommunalbehörden, aber auch landesunmittelbare Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie Privatunternehmen, die mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse betraut sind bzw. öffentliche Aufgaben ausführen (u. a. beliehene Unternehmen und solche in überwiegend öffentlicher Hand). Im Falle der Nichtzuständigkeit ist der Antrag unverzüglich an die zuständige Stelle weiterzuleiten.
- Der Informationszugang bezieht sich auf sämtliche Datenträger, auf denen Informationen und sonstige Aufzeichnungen schriftlich, elektronisch, optisch, akustisch oder auf andere Weise vergegenständlicht sind, also insbesondere Papierdokumente, Akten, EDV-Produkte (Festplatten, Magnetbänder, Disketten), Filme, Fotos, Tonbänder, Kartenmaterial, Pläne, Diagramme, Bilder, Mikrofilme, soweit sie amtlichen Zwecken dienen. Dabei hat jede/r nach seiner/ihrer Wahl ein Recht auf Einsicht in oder Auskunft aus von öffentlichen Stellen geführten Akten/Datenträgern sowie auf Bereitstellung lesbarer Ausdrücke.
- Durchführung der Akteneinsicht und Aktenauskunft: Die Aktenauskunft erfolgt mündlich oder schriftlich. Im Falle der Akteneinsicht ist die Anfertigung von Notizen gestattet. Auf Verlangen sind auch, auf Kosten des Antragstellers, Ablichtungen der Akten oder von Teilen derselben anzufertigen und auszuhändigen, falls nicht Urheberrechte entgegenstehen. In diesem Fall ist die Einwilligung des Berechtigten einzuholen. Im Falle der Einsicht von Daten, die auf Magnetbändern und anderen EDV-Datenträgern gespeichert sind, ist ein lesbarer Ausdruck oder eine elektronische Kopie zu überlassen.
- Freier Internet-Zugriff: Zu einem freien Informationszugang gehört in der Informationsgesellschaft auch ein direkter elektronischer (online-) Zugriff auf staatliche Planungs- und Entscheidungsgrundlagen. Die Behörden sollen Unterlagen zu bestimmten Verwaltungsvorgängen ins Internet/Intranet einstellen und so potentiellen oder tatsächlichen Interessenten/Antragstellern zugänglich machen. Auf diese Weise können etwa Gutachten abgerufen werden. Auch individuelle Einsichtnahme soll über elektronische Akteneinsicht (etwa per E-Mail) bewerkstelligt werden können.
- Beratung des Antragstellers durch Behörden: Das Verfahren der Informationsherausgabe muss vorsehen, dass die Behörden die Informationssuchenden bei der Spezifizierung ihrer Anträge und bei der Suche nach der zuständigen Behörde unterstützen und beraten (Serviceangebote). Die ersuchten Behörden übermitteln Anträge von sich aus an die zuständige Verwaltungsstelle und benachrichtigen den Antragsteller.
- Aktenverzeichnisse und Veröffentlichungspflicht: Jede öffentliche Stelle hat Verzeichnisse zu führen, die geeignet sind, die Aktenordnung und den Aktenbestand sowie den Zweck der geführten Akten erkennen zu lassen. Diese Verzeichnisse und Informationsübersichten, wie Register, Aktenpläne, Aktenordnungen, Tagebücher etc. sind zur Einsicht zugänglich zu halten (ggf. ins Internet zu stellen). Die Ziele, Voraussetzungen und Bedingungen des Informationszugangsrechts sind in geeigneter Weise öffentlich bekannt zu machen (u. a. über Publikationen, Wegweiser, Internet und Hotlines).
- Datenschutz: Verweigerung der Auskunft oder Akteneinsicht ist nur aufgrund gesetzlich normierter Ausschlussstatbestände möglich und genau zu begründen. Darunter fallen interne Vorgänge der Willensbildung und Entscheidungsprozesse der Regierung und Landesbehörden, solange sie noch nicht abgeschlossen sind, sowie Vorgänge, durch deren Bekanntwerden die Funktionsfähigkeit und die Eigenverantwortlich-

keit der Landesregierung nicht nur geringfügig beeinträchtigt werden. Darüber hinaus gelten die bereichsspezifischen Geheimhaltungsvorschriften anderer Gesetze (Gefahrenabwehr, Strafverfolgung, Polizei, Geheimdienste, Arzt- und Mandatengeheimnis, Steuergeheimnis etc.). Das Recht auf Akteneinsicht oder Aktenauskunft besteht nicht, soweit und solange durch das vorzeitige Bekanntwerden des Akteninhalts der Erfolg eines Ermittlungsverfahrens wegen einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit gefährdet werden kann.

- Der Schutz von persönlichen Daten Dritter (Schutz der informationellen Selbstbestimmung) und von Privat-, Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist zu wahren. Es ist eine Abwägung zwischen den schutzwürdigen Interessen der Betroffenen an einer Geheimhaltung personenbezogener Daten und dem Informationsinteresse des Antragstellers vorzunehmen. Ein von einer Auskunft/Akteneinsicht betroffener Dritter, dessen schützenswerte Interessen tangiert sind, ist anzuhören (rechtliches Gehör); ihm ist ggf. Rechtsschutz zu eröffnen.“

### B e g r ü n d u n g

Das bisherige Fehlen eines Informationsfreiheitsgesetzes in der Mehrzahl der Bundesländer und auf Bundesebene unterscheidet die Bundesrepublik vom Entwicklungsstand in anderen Staaten Westeuropas, in den Vereinigten Staaten von Amerika („Freedom of Information Act“), in Kanada sowie Australien, die ihren Bürgern Akteneinsichtsrechte gesetzlich zugestehen. In Österreich, Belgien, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Ungarn, den Niederlanden, Norwegen, Portugal, Rumänien, Schweden und Spanien gibt es entsprechende gesetzliche Regelungen; teilweise sind diese Rechte sogar in den jeweiligen Verfassungen verankert.

Das Fehlen eines Informationsfreiheitsgesetzes ist ein demokratischer Makel, den die Bundesrepublik in den entwickelten Industriestaaten nur noch mit Großbritannien teilt. Die Labour-Regierung sieht sich gegenwärtig veranlasst, diesen Rückstand mit einer Gesetzesinitiative für einen britischen Freedom of Information Act zu beseitigen (vgl. Bruch, Der Akt mit den Akten, in: Müller-Heidelberg u. a. [Hg.], Grundrechte-Report 2000, Reinbek 2000, S. 92 ff., 93).

Bereits 1979 hatte die parlamentarische Versammlung des Europarates die Mitgliedstaaten aufgefordert, die Informationsfreiheit durch Zugang zu Akten der Regierungen und Behörden gesetzlich zu verankern und begründete dies mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Die in Artikel 10 EMRK garantierte Rede- und Meinungsfreiheit schließt die Freiheit, Informationen zu erhalten, mit ein. Seither sind mehrere Entschlüsse und Empfehlungen des Europarates, des Ministerrates und des Europäischen Parlaments mit dieser Zielsetzung beschlossen worden. Auch auf Europäischer Ebene ist aufgrund des durch den Amsterdamer Vertrag in den EG-Vertrag aufgenommenen Artikels 255 die Informationsfreiheit grundsätzlich beschlossen. Danach hat jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedsstaat das Recht auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission. Dieser Beschluss muss bis 1. Mai 2001 als gemeinsamer Rechtsakt des Europäischen Parlaments und des Rates umgesetzt werden (BR-Drs. 113/00; Ratsdok. 5817/00).

Bislang ist ein allgemeines Recht auf Akteneinsicht in der Bundesrepublik bereits in Brandenburg (1998), Berlin (1999) und Schleswig-Holstein (2000) realisiert worden. Dem Brandenburger Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz liegt zudem unter dem Titel „Recht auf politische Mitgestaltung“ ein in Artikel 21 der Landesverfassung garantierter Anspruch auf Einsicht in die Akten und sonstigen amtlichen Unterlagen der Behörden und Verwaltungseinrichtungen des Landes und der Kommunen zugrunde.

Die bisherigen Erfahrungen aus Brandenburg, Berlin und Schleswig-Holstein zeigen, dass das allgemeine Akteneinsichtsrecht keineswegs, wie oft befürchtet, zu einer Flut von Anträgen führt, die betroffene Behörden „lahm legen“ könnten. Auch wenn Transparenz selbstverständlich ihren „Preis“ hat, so ist doch ein unverhältnismäßiger Kostenaufwand nicht zu erwarten; das zeigen auch die Erfahrungen mit dem Umweltinformationsgesetz sowie die Erfahrungen mit den allgemeinen Informationszugangsgesetzen in anderen Ländern. Voraussetzung wird sein, dass die Verwaltungsbehörden entsprechend einer neuen Kultur der Offenheit ihre Informationssysteme darauf einrichten, Informationen von sich aus - etwa über das Internet - öffentlich und verfügbar machen sowie besonders frequentierte Behörden auch personelle Ressourcen schaffen, um eine rasche, routinemäßige und wenig bürokratische Erledigung der Anträge zu gewährleisten.

Auch die Bundesregierung strebt noch in dieser Legislaturperiode ein entsprechendes Gesetz an, das die Bundesbehörden binden soll: In der rot-grünen Koalitionsvereinbarung vom Oktober 1998 heißt es dazu: „Durch ein Informationsfreiheitsgesetz wollen wir unter Berücksichtigung des Datenschutzes den Bürgerinnen und Bürgern Informationszugangsrechte verschaffen.“ Demnächst soll ein Gesetzentwurf vorgelegt werden. Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Bundestag hatte bereits in der letzten Legislaturperiode einen Gesetzentwurf in den Bundestag eingebracht.

Mit einem Niedersächsischen Informationsfreiheitsgesetz sollen alle Einzelpersonen sowie alle Unternehmen und Verbände das Recht erhalten, Einsicht in die Akten und sonstigen Unterlagen der Behörden des Landes Niedersachsen zu nehmen. Dieses Recht soll grundsätzlich allen Bewohnern unabhängig von ihrem Wohnsitz oder ihrer Staatsangehörigkeit zustehen. Es soll einerseits die demokratische Meinungs- und Willensbildung sowie die politische Partizipation fördern, andererseits eine höhere Verwaltungstransparenz herbeiführen und eine stärkere Kontrolle der Verwaltung und Regierung durch die Öffentlichkeit bewirken. Das Gesetz ist ein entscheidender Schritt auf dem Weg zu einer „gläsernen Verwaltung“, deren Handeln für alle Bürgerinnen und Bürger des Landes nachvollziehbar sein soll. Insofern ist es auch ein demokratischer Akt von Verwaltungsreform. Ein solcher Schritt ist nicht zuletzt deshalb wichtig, weil das bisherige Prinzip der Geheimhaltung demokratischen Prinzipien widerspricht und die modernen Verwaltungs- und Entscheidungsstrukturen zu Unübersichtlichkeit und Intransparenz neigen.

Der freie Informationszugang ist eine grundlegende Voraussetzung für die sinnvolle Ausübung des passiven und aktiven Wahlrechts und zur Ausübung von direkten demokratischen Beteiligungsrechten, die in einigen Bundesländern bereits geregelt sind und als Ergänzung der repräsentativen Demokratie vermehrt - auch auf Bundesebene - angestrebt werden. Insofern ist Informationsfreiheit ein politisches Gestaltungsrecht.

Mit dem geplanten Akteneinsichtsgesetz sollen Bürgerinnen und Bürger in die Lage versetzt werden, sich frühzeitig über Planungen, Verwaltungshandeln oder bei den Behörden vorliegendes Wissen zu informieren. Dabei soll - unter Wahrung des Datenschutzes - vom Grundsatz der Öffentlichkeit der Verwaltung sowie des unbeschränkten Zugangs zu Akten und sonstigen amtlichen Unterlagen ausgegangen werden, der nicht an den Nachweis eines besonderen Interesses gebunden ist.

Das Akteneinsichtsrecht kann im Einzelfall mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung kollidieren. Deshalb gilt der Informationszugangsanspruch nicht schrankenlos. Die Ausnahmetatbestände bzw. Verweigerungsgründe - wegen anderer schützenswerter Rechtsgüter oder Geheimhaltungsinteressen - müssen allerdings präzise formuliert und abschließend im Gesetz normiert werden. Der Schutz von persönlichen Daten Dritter (Schutz der informationellen Selbstbestimmung) und von Privat-, Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist zu wahren. Die Verwaltung hat ihre Geheimhaltungsbedürfnisse zu begründen. Der Entscheidung über die Akteneinsicht hat im Konfliktfall eine Abwä-

gung der widerstreitenden Interessen und Rechtsgüter voranzugehen: Eine Abwägung einerseits des schutzwürdigen Interesses an einer Geheimhaltung persönlicher Daten von Personen, die durch die Akteneinsicht oder Auskunft in ihrem informationellen Selbstbestimmungsrecht betroffen werden und andererseits des Interesses des Antragstellers an einer Auskunft oder Akteneinsicht. Ein von einer Auskunft/Akteneinsicht betroffener Dritter, dessen schützenswerten Interessen tangiert sind, ist anzuhören (rechtliches Gehör); ihm ist ggf. Rechtsschutz zu eröffnen.

Bislang werden Bürgern Informationen aus Unterlagen der öffentlichen Verwaltung unter Hinweis auf das „Amtsgeheimnis“ (aber gelegentlich auch - berechtigt oder vorgeschoben - mit Verweis auf den Datenschutz) vorenthalten. Dieses Prinzip entspringt überkommenem obrigkeitsstaatlichem Denken. Für eine Umkehrung des Prinzips, also für einen generellen Informationsanspruch der Bürgerinnen und Bürger ist allerdings Artikel 5 Abs. 1 GG als Rechtsgrundlage nicht ausreichend, da dieses Grundrecht den Bürgern lediglich die Freiheit sichert, sich aus allgemein zugänglichen Quellen zu informieren. Die Informationen, die sich im Besitz der öffentlichen Verwaltung befinden, werden von dieser Garantie ausgeschlossen. Behördliche Akten gelten nicht als öffentlich zugänglich. Deshalb ist für diesen Bereich eine eigenständige Rechtsgrundlage notwendig, um nicht nur Journalisten, die einen weitergehenden Anspruch auf Auskunft durch die Behörden aller Verwaltungsebenen haben, sondern allen Bewohnern einen entsprechenden Informationszugangs- und Akteneinsichtsanspruch zu garantieren. Damit wird der Informationszugang zur Regel (mit Ausnahmegewalt) und unterliegt nicht mehr, wie bislang, der generellen Geheimhaltung des staatlichen „Arkan-Bereichs“.

Im Bereich der öffentlichen Ausschreibung, Auftrags- und Subventionsvergabe, der gemeinhin als relativ korruptionsanfällig gilt, könnten durch mehr Transparenz Korruption, Verschwendung und Missmanagement verringert werden. Der öffentliche Druck, schon aus diesem Grunde mehr Transparenz in der öffentlichen Verwaltung zu realisieren, ist in den vergangenen Jahren deutlich gewachsen. Gerade bei großen Ausschreibungen könnte der Zwang zur Offenheit und die Möglichkeit weitgehender Akteneinsicht die Sorgfalt der Bediensteten erhöhen (vgl. „Handelsblatt“ vom 12.07.2000). In ihrer „Berliner Erklärung“ vom Juni 2000 forderte die regierungsunabhängige Organisation „Transparency International“ ein gesetzlich verbrieftes Recht auf Akteneinsicht bei Verwaltungsbehörden, weil mit der dadurch zu gewinnenden Transparenz auch der Korruption präventiv begegnet werden könne (vgl. „taz“ 20.06.2000). Der Zusammenhang zwischen Informationstransparenz und Korruptionsanfälligkeit sei unabweisbar. Die öffentliche Erklärung wurde von den innenpolitischen Sprechern der Bundestagsfraktionen der SPD, Dieter Wiefelspütz, und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Cem Özdemir, unterzeichnet, darüber hinaus vom SPD-Obmann im Parteispenden-Untersuchungsausschuss, Frank Hofmann, sowie vom niedersächsischen Datenschutzbeauftragten Burckhard Nedden (FR 20.06.2000).

Die Möglichkeit, den/die Landesdatenschutzbeauftragte/n (LfD) auch im Informationszugangsverfahren einzuschalten, ist zu gewährleisten; der/die LfD wird auch Informationsbeauftragte/r: „Landesbeauftragte/r für den Datenschutz und die Informationsfreiheit“. Datenschutz und Informationszugang sind zwei Seiten ein und derselben Medaille.

Das Niedersächsische Datenschutzgesetz und das Archivgesetz sind mit dem Informationszugangsgesetz zu harmonisieren.

Harms

Fraktionsvorsitzende