

## **2. Argumente zur Legitimation und Begrenzung eines Anspruches auf Akteneinsicht**

In diesem Kapitel wird zusammengefasst, mit welchen Argumenten Ansprüche auf und die Begrenzung von politischer Transparenz im Allgemeinen und eines Akteneinsichtsrecht im speziellen legitimiert werden.

### **2.1 Argumente zur Legitimation des Anspruches auf politische Transparenz**

Die in diesem Kapitel vorgetragene Differenzierung der Argumente zur Legitimation des Anspruches auf ein Akteneinsichtsrecht dient einem doppelten Zweck. Zum einen erleichtert sie das Verständnis der im Verlauf dieser Arbeit geschilderten Konflikte um die Einführung dieses Rechtes. Zum anderen gewinnen die Argumente, die zur Legitimation eines Anspruches auf ein Akteneinsichtsrecht vorgetragen werden, für die Gegner dieser Gesetzgebung an Bedeutung, wenn es darum geht festzustellen, inwieweit die tatsächliche Nutzung dieses Rechtes mit den zu seiner Rechtfertigung vorgebrachten Argumentationen übereinstimmt. Im Umkehrschluss wird die Relevanz dieser Überprüfung deutlicher. Werden die durch die Nutzung des Akteneinsichtsrechtes zugänglich gemachten Informationen nicht im Sinne der Legitimation des Rechtes genutzt, wird der Fortbestand des Rechtes in Frage gestellt.

Den im folgenden dargestellten Argumentationslinien muss die Bemerkung vorangestellt werden, dass diese Differenzierung der Argumente idealtypisch ist. In der Praxis greifen meist mehrere Legitimationen gleichzeitig. Die Komplexität der Wirklichkeit schmälert jedoch die Bedeutung der vorgetragenen Begründungen der Forderung nach politischer Transparenz nicht, denn auch wenn mehrere Begründungen gleichzeitig greifen, hilft das Wissen um die theoretische Verankerung dieser Argumente bei der Orientierung der im historischen Teil der Arbeit dargestellten Diskussionen.

#### **2.1.1 Politische Transparenz als Ideal**

Seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes und des mit ihm einhergehenden Zerfalles der Sowjetunion gelten Staaten, die mit einem kapitalistischen Wirtschaftssystem sowie mit einem demokratischen und parlamentarischen Grundsätzen genügenden Regierungssystem ausgestattet sind, als das zukünftige Organisationsmodell gesellschaftlichen Zusammenlebens. Der Kritik an den wirtschaftlichen und politischen Systemen der ehemals sozialistischen Staaten, aber auch dem Lob des westlichen Modells ist die Skepsis gegenüber Bürokratien bzw. die Hoffnung auf die positiven Einflüsse einer Bürgerbeteiligung am politischen Entscheidungsprozess gemein. Letztlich liegt auch den Forderungen nach mehr Marktwirtschaft, wie Kapitalismus heute genannt wird, die gleiche Logik zugrunde. Im letzteren Modell entsprechen den Bürgern die Kunden oder Aktionäre. Auch hier wird der Überzeugung gehuldigt, die Unternehmensführung, das Pendant des Regierungssystemes, bedürfe, um langfristig erfolgreich sein zu können, des Korrektivs des Marktes, sprich der Kunden oder Aktionäre.

Voraussetzung aller Modelle, die Bürger oder Kunden (den Markt) als Korrektiv für als ungenügend oder eigennützig kritisierte Entscheidungen von Führungen großer Organi-

sationen (Systeme) propagieren, ist, dass die Bürger oder Kunden<sup>1</sup> ausreichend über die Aktivitäten der durch sie zu korrigierenden Führung informiert sind. Es muss sich hierbei nicht um eine gleichmäßige Informiertheit aller Bürger/Kunden handeln, das heißt, auch Informationsrechte, die lediglich von Minderheiten genutzt werden, können für das Funktionieren des Modelles insgesamt große Bedeutung haben. Ohne das Maß der allgemeinen oder durchschnittlichen Informiertheit genau benennen zu können, können bestimmte Schwellenwerte angenommen werden, deren Unterschreiten jeweils stärkere Einschränkungen für das Funktionieren des angesprochenen Modells nach sich ziehen.

### 2.1.2 Politische Transparenz und Demokratie

Bei den heutigen demokratischen Regierungssystemen handelt es sich immer um parlamentarische. In ihnen soll das Parlament, eine Art hauptamtliche Bürgerschaft, die reale Bürgerschaft repräsentieren und stellvertretend für diese die Exekutive kontrollieren.<sup>2</sup> Die Existenz eines Parlamentes ändert jedoch nichts an der demokratischen Regierungssystemen zugrunde liegenden Zielvorstellung: Regierungen durch deren Rückbindung an die Regierten zum Erfolg, dem Wohlergehen der Regierten, zu verhelfen.

Als Voraussetzung zur Möglichkeit, ihre Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive erfüllen zu können, sind die Parlamente bzw. deren Abgeordnete durch die Verfassung mit besonderen Informationsrechten gegenüber der Exekutive ausgestattet.<sup>3</sup> In dem Maße, in welchem eine Ergänzung der repräsentativen Demokratie durch Ansätze direkter Demokratie favorisiert wird, gewinnt die Frage an Bedeutung, welche direkten Informationsrechte die Bürger gegenüber dem gesamten Regierungssystem haben sollten. Die Kontrollansprüche der Bürger betreffen also alle drei Regierungsgewalten, während sich das Kontrollrecht des Parlamentes weitgehend auf die Beaufsichtigung der Exekutive beschränkt.<sup>4</sup>

Da die Bürgerschaft eines Staates demokratietheoretisch zwingend und verfassungsrechtlich bestätigt den Souverän bildet<sup>5</sup>, wird in der folgenden Argumentation das Parlament als eine vermittelnde Institution zwischen Exekutive und Bürgerschaft behandelt. Wird die Stellung der Bürger als Souverän ernst genommen, müssen ihnen Möglichkeiten zur direkten Information über die Aktivitäten des Regierungssystemes gegeben werden.<sup>6</sup> Das Akteneinsichtsrecht ist ein Weg der direkten Informationen. Zur Ein-

<sup>1</sup> In den klassischen wirtschaftswissenschaftlichen Theorien wird mit der Fiktion der Markttransparenz gearbeitet.

<sup>2</sup> Die Existenz eines repräsentativen Regierungssystems drückt nicht die Aufgabe des Anspruches der Bürgerschaft auf Souveränität gegenüber ihrem Regierungssystem aus.

<sup>3</sup> Die Machtverteilung innerhalb des Parlamentes und die damit einhergehenden informationspolitischen Auswirkungen werden hier nicht thematisiert.

<sup>4</sup> Die Regelung der Richterwahl und Absetzung wird hier ausgeklammert.

<sup>5</sup> In den USA wurde durch die Verfassung die Formel "Government for the people by the people" etabliert. In der bundesdeutschen Verfassung heißt es: Alle Macht geht vom Volke aus.

<sup>6</sup> Dieses Verständnis von Demokratie ist umstritten. In den USA, wo die Wahlbeteiligung regelmäßig sehr gering ist, wurde z.B. zynischerweise argumentiert, dass der Verzicht der Wahrnehmung des Wahlrechtes als Ausdruck von Zufriedenheit mit der Arbeit des Regierungssystemes gewertet werden könne.

In der BRD distanzierte sich der von der Kohl-Administration eingesetzte Technologierat in seiner Stellungnahme zur Informationsgesellschaft klar von Ansätzen direkter Demokratie. Zunächst analysierte er: *"Die Möglichkeit der Anbindung der Bevölkerung an Kommunikationsnetze eröffnet für die politische Kultur ambivalente Optionen: [...] die repräsentative Demokratie wird in Frage gestellt, wenn jeder Bürger sich im Prinzip unmittelbar an der politischen Willensbildung beteiligen kann."* In dem Bewusstsein, mit diesem Demokratieverständnis in der BRD durchaus auf Gegenwind zu stoßen, versuchte der Technologierat in der zu dieser Analyse gehörenden Empfehlung sein konservatives Demokratieverständnis progressiv zu bemängeln: *"Die dargestellten Entwicklungen sollten nicht als Ge-*

ordnung dieses Rechtes in das Spektrum der Möglichkeiten der Bürger, sich direkt und indirekt zu informieren, werden im folgenden die wichtigsten Wege aufgeführt:

### 2.1.2.1 Direkte Information der Bürger

Sitzungen der Parlamente und Gerichtsverhandlungen sind zumindest teilweise öffentlich. Die Anwesenheit bei diesen Veranstaltungen eröffnet einer kleinen Zahl von Personen die Chance, Informationen über die Arbeit von Legislative und Exekutive unmittelbar zu erhalten. Die Möglichkeit der direkten Information lässt sich auch durch eine Reihe offizieller Veröffentlichungen wie Parlamentsprotokolle<sup>7</sup>, Amtsblätter und Urteilssammlungen erreichen. Da in den Amtsblättern neben durch das Parlament verabschiedeten Gesetzen auch innerhalb der Exekutive erlassene Verordnungen veröffentlicht werden, eröffnet dieser Weg zusätzlich Möglichkeiten zur Kontrolle der Exekutive. Hiermit sind zwei wichtige direkte Wege der Kommunikation zwischen Regierungssystem und Öffentlichkeit bzw. Bürgerschaft benannt: Sitzungsöffentlichkeit und Publikationspflichten.

Besonders bei den Publikationspflichten ergibt sich das Problem, dass dieser Weg der Informationsvermittlung aus Kostengründen nur für als besonders wichtig eingestufte Informationen und für Informationen gewählt werden kann, die eine relativ große Öffentlichkeit interessieren.

Die Publikationspflichten werden durch freiwilliges Publizieren ergänzt. Sowohl die Parlamente als auch die Exekutive haben die Möglichkeit, ihnen wichtige Informationen auch außerhalb von offiziellen 'Pflichtveröffentlichungen' zu publizieren. Diese freiwillige Publikationstätigkeit steht jedoch oft in dem Verdacht, weniger seriöse Information zur Förderung von Partizipation als vielmehr Propaganda zu sein.<sup>8</sup> Diese Befürchtung bewog beispielsweise den amerikanischen Kongress, die Verbreitung des durch die *United States Information Agency* weltweit veröffentlichten Materiales innerhalb der USA zu verbieten.

---

*fahr, sondern als Chance betrachtet werden, den Bürger mehr als bisher in den politischen Diskurs und in die politische Verantwortung einzubeziehen; in erster Linie auf kommunaler Ebene." Als Zugeständnis an den Zeitgeist sollen Formen direkter Demokratie zwar möglich sein, jedoch auf Kommunalpolitik begrenzt werden. Dieses Misstrauen von Teilen des politischen Establishments belegen, wie wichtig es ist, dass die Bürger die Möglichkeit haben, sich unabhängig von Vorauswahlen durch Parlamente oder Medien Informationen über die Aktivitäten ihres Regierungssystems beschaffen zu können. BRD; Rat für Forschung, Technologie und Innovation (Dezember 1995): Informationsgesellschaft. Chancen, Innovationen und Herausforderungen, Bonn, Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie, S. 48-49.*

<sup>7</sup> Parlamentsprotokolle sind nur eingeschränkt verlässlich. Bei den veröffentlichten Protokollen sowohl von Plenarsitzungen als auch von Anhörungen handelt es sich um sogenannte 'offizielle Versionen', das heißt, die den Protokollen zugrundeliegenden Tonbandmitschnitte oder stenographischen Aufzeichnungen werden ediert. Zunächst wird eine Rohfassung erstellt. Diese können die Abgeordneten, bei Anhörungen auch die Sachverständigen korrigieren. Was offiziell lediglich der Ausmerzung grammatikalischer und orthographischer Fehler dienen soll, wird in der Praxis weit darüber hinaus und teilweise auch verfälschend genutzt. Typische Beispiele sind das Glätten der Sprache (z.B. Entfernen von Schimpfwörtern) und das Fälschen von Daten (Rückdatieren, s. S. 136 in dieser Arbeit). Entsprechend schwer sind in den USA die Originalprotokolle zu erhalten. Krumbhaar, George (6. Januar 2000): *Re: Hearing transcripts, Discussion of Government Document Issues*, GOVDOC-L@LISTS.PSU.EDU. McKinney, Rick (6. Januar 2000): *Re: Hearing transcripts, Discussion of Government Document Issues*, GOVDOC-L@LISTS.PSU.EDU.

<sup>8</sup> Einen wichtigen Teil der freiwilligen Publikationen bilden Leitfäden zur Nutzung öffentlicher Angebote und Subventionen sowie verschiedenste Ratgeber. Da diese Veröffentlichungen weder der Förderung politischer Partizipation dienen noch als Information über die Tätigkeit der Regierung betrachtet werden können, wird ihnen in der weiteren Argumentation keine Aufmerksamkeit geschenkt.

Nicht zuletzt können sich Parlamentarier und Regierungsmitglieder direkt an die Öffentlichkeit wenden, sei es unmittelbar vor Ort oder vermittelt durch Medien wie Radio, Fernsehen und Internet. Gemeint ist hier die direkte Übertragung von Äußerung von Politikern, nicht die Berichterstattung über deren Äußerungen.

Die bisher aufgezählten direkten Kommunikationsmöglichkeiten zwischen dem Regierungssystem und den Bürgern lassen die individuellen Informationsbedürfnisse der einzelnen Bürger weitgehend unberücksichtigt. Im aktuellen Sprachgebrauch würde man von *Push-Medien* sprechen. Die werden durch sogenannte *Pull-Medien* ergänzt. Als *Pull-Medien* werden Angebote bezeichnet, die es der Entscheidung der Rezipienten überlassen, aus einem breiten Angebot auszuwählen, wann sie was hören oder sehen möchten.

Die Verbreitung des Internets führt zu einer Verschränkung von *Push-* und *Pull-Medien*. Über das Internet ist es sowohl möglich, im traditionellen Weg zu senden, als auch Informationen in einer breiten Palette auf einem Server vorzuhalten, so dass diese von den Bürgern nach deren Bedürfnissen abgerufen werden können. Da die Kosten für das Anbieten von Informationen über das Internet sowohl im Vergleich zu den Kosten, welche die Nutzung des traditionellen Rundfunks oder der Printmedien verursachen, als auch absolut sehr niedrig sind, können heute viel mehr Informationen als früher angeboten werden, und die Anzahl der Personen, welche sich zum Kreis der Anbieter gesellen kann, wächst ständig.<sup>9</sup> In jeden Fall können alle Parlamentsabgeordnete der entwickelten Industriestaaten die neue Technik nutzen, um mit ihren Wählern Kontakt aufzunehmen.

Das Internet erleichtert, verbilligt und beschleunigt die Möglichkeiten, Informationen zu verbreiten. Da das Internet eine Datenübertragungstechnik ist, die als Endgeräte Computer voraussetzt und diese heute trotz allen Preisverfalles noch relativ teuer und sehr schnell veraltet sind und deren Bedienung für breite Kreise der Bevölkerung schwierig ist, besteht die Gefahr, dass eine Verlagerung der klassischen Kommunikationsmedien (Printmedien bis Fernsehen) auf das Internet einen Teil der Bevölkerung informationspolitisch schlechter stellt.<sup>10</sup> Aus Sicht der Bürger bleibt zudem die Einschränkung erhalten, dass auch über das Internet nur zugänglich ist, was zuvor über Server bereitgestellt wird.

---

<sup>9</sup> Der Hinweis auf den Umstand, dass das Internet den Kreis der Personen, die publizieren können und damit potentiell auch den Umfang der zugänglichen Informationen stark ausweitet, bedarf einer wichtigen Ergänzung. Das Angebot an WWW-Seiten ist ohne die Hilfe von speziellen Suchwerkzeugen, Suchmaschinen, nicht handhabbar. Dies hat zur Folge, dass durch die Suchmaschinen beeinflusst werden kann, welche Informationen das Publikum erreichen. Das gleich gilt für sogenannte 'Portale'. Damit sind WWW-Seiten gemeint, die den Nutzern des WWW als Startpunkte angeboten werden. Von diesen Portalen werden den Nutzern Verbindungen zu anderen Angeboten im WWW bereitgestellt. Suchmaschinen und Portale werden von kommerziell arbeitenden Unternehmen betrieben. Deren Eigentümer entscheiden vergleichbar Zeitungsredaktionen, welche Verbindungen bzw. Sucheinträge sie über ihr Angebot zugänglich machen. Bislang sind insbesondere Suchmaschinen technisch so aufwendig, dass die Möglichkeit, alternative Suchmaschinen anzubieten, aus finanziellen Gründen für nicht-kommerzielle Anbieter schwer realisierbar ist.

<sup>10</sup> In diesem Zusammenhang gehört auch die Diskussion um die informationelle Grundversorgung. Zunächst wird mit diesem Begriff die Problematik bezeichnet, dass die Privatisierung der öffentlichen Telefongesellschaften die Frage aufwirft, wie eine flächendeckende Versorgung mit Telefonanschlüssen gewährleistet werden kann. Bei genauerem Hinterfragen des Begriffes wird jedoch deutlich, dass der Gesetzgeber sich der Frage stellen muss, welche Kommunikationstechniken einem Bürger, z.B. bei der Kalkulation von Sozialhilfe, mindestens zugestanden werden sollen.

Im Gegensatz dazu ist das Akteneinsichtsrecht ein Mittel, das es den Bürgern ermöglicht, unabhängig vom 'Publikationswillen' der Verwaltung auf Informationen über sie zuzugreifen.

### **2.1.2.2 Indirekte Information der Bürger**

#### **2.1.2.2.1 Die Medien I: Der verlängerte Arm der Bürger**

In der Praxis erhalten die Bürger ihre Informationen über die Aktivitäten des Regierungssystems fast ausschließlich auf indirektem Wege, das heißt über die Medien. Diese Lösung hat viel für sich. Ihr Nutzen nimmt jedoch in dem Maße ab, in welchem eine Person Informationen sucht, die lediglich ein kleines Publikum interessieren. Über die Medien können Informationen nur bereit gestellt werden, wenn dieses Angebot ausreichend bezahlt wird. Erst bei einer breiten Nachfrage nach bestimmten Informationen können die Kosten für deren Bereitstellung so weit verteilt werden, dass ihr Kauf für die Durchschnittsbürger bezahlbar wird. Aufgrund dieses Zusammenhanges sind Fachveröffentlichungen, die sich an ein entsprechend kleineres Publikum wenden, für die einzelnen Abnehmer teuer.

Diese Problematik kann durch öffentliche Bibliotheken gelindert, jedoch nicht ausgeräumt werden. Die diesbezügliche Begrenztheit der Leistungsfähigkeit öffentlicher Bibliotheken ergibt sich hierbei nicht nur aus der Knappheit der öffentlichen Mittel zur Subventionierung der Bibliotheken, sondern auch aus dem konkreten Aufwand, den das Beschaffen von Informationen aus Bibliotheken macht.

#### **2.1.2.2.2 Das Parlament: Informationen nehmen und geben**

Durch die Verfassung sind innerhalb des Regierungssystems die einzelnen Abgeordneten, die Fraktionen und das Parlament insgesamt mit bestimmten Informationsrechten gegenüber der Exekutive ausgestattet. Das Spektrum reicht von der Kleinen Anfrage bis zum mit strafrechtlichen Sanktionsmöglichkeiten ausgestatteten Untersuchungsausschuss. Diese Rechte und die personelle Ausstattung der Abgeordneten bzw. der Fraktionen und der Parlamente insgesamt ermöglichen es dieser Regierungsgewalt, viele Informationen aus der Exekutive zu extrahieren und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Dies macht die Parlamente zu einer der wichtigsten 'Sekundärquellen' der Bürger, um Informationen über die Exekutive zu erhalten.

#### **2.1.2.2.3 Die Medien II: Vierte Regierungsgewalt**

Andererseits gewährleisten die Informationsrechte des Parlamentes in der Praxis in vielen Fällen nicht die Verwirklichung des angestrebten Grades an parlamentarischer Kontrolle. Mit 'angestrebtem Grad' sind zwei Aspekte gemeint: Unabhängig davon, ob es sich um ein stärker parlamentarisch ausgerichtetes oder um ein präsidentiales Regierungssystem mit Direktwahl des Präsidenten handelt, wird vom Parlament erwartet, durch Gesetzgebung eigenständig Politik zu formulieren. Die Kontrollrechte der Parlamentarier gegenüber der Exekutive dienen dazu sicherzustellen, dass die Exekutive die in Gesetze gegossene Politik tatsächlich umsetzt. Da es sich beim Formulieren von Politik und in deren Folge dem Verabschieden von Gesetzen um einen fortlaufenden Prozess handelt, fließen die von der Exekutive erhaltenen Informationen selbstverständlich auch in neue Gesetzgebungsvorhaben ein.

In vielen Fällen sind die Abgeordneten auf Informationen aus der Verwaltung angewiesen, um adäquate Entscheidungen treffen zu können, da unabhängige Sachverständige die Expertise der Verwaltung nicht ersetzen können. Beispiele hierfür sind Steuerschätzungen und sicherheitspolitische Analysen, die den Zugang zu klassifizierten Informationen voraussetzen.

Die Komplexität der durch die Parlamentarier zu regelnden Problematiken einerseits und die Größe des Verwaltungsapparates andererseits haben zur Folge, dass die Parlamente meist reagieren statt zu agieren. Die große Mehrzahl der Gesetzesvorlagen stammen nicht von Abgeordneten, sondern aus der Verwaltung und von Lobbyisten. Den Abgeordneten bleibt zunächst nur die Möglichkeit, sich mit der Fülle des Materiales, mit welchem sie konfrontiert werden, kritisch auseinander zu setzen.

Diese Abhängigkeit der Parlamentarier von äußeren Anstößen ist nicht neu. Vor diesem Hintergrund wurde in Auseinandersetzungen mit demokratischen Regierungssystemen die Rolle der Presse als vierte Gewalt postuliert. Journalisten sollen nach dieser Überlegung Missstände aufdecken, welche die Verwaltung oder Lobbyisten aus partikularen Interessen verschweigen, oder die diese selbst nicht kennen. Die Fähigkeit der Journalisten, dieser Aufgabe gerecht zu werden, hängt auch von deren Möglichkeiten ab, kritische Informationen über die Tätigkeit der Regierung zu erhalten und veröffentlichen zu dürfen.

An dieser Stelle trifft sich die Diskussion des Akteneinsichtsrechtes mit der um die Pressefreiheit. In der BRD hat diese Überlegung dazu geführt, dass Journalisten über die verfassungsrechtlich abgesicherte Pressefreiheit hinaus in den Landespressegesetzen Auskunftsansprüche gegenüber der Landes- und Bundesverwaltung zugesichert werden.

In kritischen Bestandsaufnahmen der Rolle der Journalisten bzw. der Medien innerhalb eines Staates wurde gezeigt, dass mit der steigenden Bedeutung der Journalisten bzw. Medien deren Einbindung in das politische Establishment<sup>11</sup> einherging. Ohne von Korruption oder Medienkonzentration sprechen zu müssen, reicht dieser Hinweis aus, deutlich zu machen, dass auch die 'Kooperation von Abgeordneten und Journalisten' die gewünschte Kontrollfunktion der Exekutive nicht garantiert.

Eine zumindest theoretische Möglichkeit, Informationsflüsse über die Aktivitäten der Exekutive der Kontrolle des politischen Establishments zu entziehen, ist die Einführung eines Jedermannrechtes auf Zugang zu Informationen, die sich im Besitz der öffentlichen Verwaltung befinden. Solch ein Recht erleichtert es Journalisten ohne persönliche Kontakte und Bürgern unabhängig von politischer Unterstützung, Informationen von der Verwaltung zu erhalten.

Die so gewonnen Informationen können wiederum an Abgeordnete weitergegeben oder in individuellen Auseinandersetzungen mit der Verwaltung oder Dritten zur Stärkung der eigenen Position auch im politischen Engagement genutzt werden.

#### **2.1.2.2.4 Fazit**

Aus den Schilderungen der Möglichkeiten, die den Bürgern offen stehen, sich direkt über die Aktivitäten des Regierungssystems zu informieren, wurde deutlich, dass dieser

---

<sup>11</sup> Gemeint sind hier die Angehörigen des Regierungssystemes, Lobbyisten, professionelle und halbprofessionelle Politiker und Journalisten

Weg aufwendig und in seiner Reichweite deutlich begrenzt ist. Auch die Bildungseliten beziehen deshalb ihre Informationen über die aktuellen Aktivitäten des Regierungssystems weitgehend aus zweiter und dritter Hand: den Medien.

Hieraus sind zwei Schlüsse zu ziehen: Erstens darf dies nicht dazu verleiten, das direkte Informationsrecht der Bürger gering zu schätzen und deren rechtliche Absicherung zu vernachlässigen oder Journalisten mit besonderen Rechercherechten auszustatten. Letzteres ist von zentraler Bedeutung, weil es mit der Stellung der Bürger eines Staates als Souverän nicht vereinbar ist, für Informationen über das Regierungssystem auf einen demokratischen nicht legitimierten Berufsstand bzw. die damit verbundenen Unternehmen angewiesen zu sein. Zweitens muss der praktischen Bedeutung der Medien als Informationslieferant der Bürger<sup>12</sup> trotzdem Rechnung getragen werden. Hierzu dienen das Zensurverbot, die Veröffentlichungsfreiheit, das Redaktionsgeheimnis und der Quellenschutz. Im Prinzip in die gleiche Richtung zielt die Garantie der Wissenschaftsfreiheit.

### **2.1.3 Politische Transparenz im individuellen Interesse**

#### **2.1.3.1 Rechtsstaatlichkeit**

Bei einer Nutzung der Informationen innerhalb individueller Konflikte oder zu einem ausschließlich persönlichen Nutzen und nicht im öffentlichen Interesse<sup>13</sup> greift die Legitimation des Akteneinsichtsrechtes als Mittel politischer Partizipation nicht mehr. In diesen Fällen kann das Akteneinsichtsrecht allenfalls ein Mittel zur Gewährleistung der Rechtsstaatlichkeit sein. Diese basiert neben der 'Gesetzesherrschaft' auf der Gleichbehandlung der Rechtssubjekte. Im Falle von Konflikten zwischen Bürger und Verwaltung besteht in den meisten Fällen ein Machtungleichgewicht zu Ungunsten des Bürgers. Das Akteneinsichtsrecht in Kombination mit der Parteiöffentlichkeit (s. Seite 5) kann dieses Ungleichgewicht abmildern. Wie im Bereich der politischen Partizipation spielen auch für die Gewährleistung der Rechtsstaatlichkeit die staatlichen Publikationspflichten eine wichtige Rolle. Auch wenn die Annahme, jeder kenne alle Gesetze, die er beachten soll, Fiktion ist, ist das Publizieren der Gesetze eine Voraussetzung dafür, dass der Bürger erfahren kann, was Recht ist.

#### **2.1.3.2 Persönlichkeitsentfaltung und Existenzsicherung**

Es ist jedoch auch möglich, den Informationsanspruch des Einzelnen gegenüber dem Regierungssystem als Ausprägung des Rechtes auf Selbstentfaltung zu legitimieren.

Diese Argumentation greift, und das ist in der Praxis ihr weniger wichtiger Teil<sup>14</sup>, wenn Informationen aus purer Neugierde nachgefragt werden. Der wichtigere Teil ist die Legitimation eines Auskunftsanspruches mit seiner Notwendigkeit für den persönlichen

---

<sup>12</sup> Selbstverständlich profitieren nicht ausschließlich die Bürger von der Arbeit der Journalisten. Die Regierung (Exekutive) ist wie das gesamte Regierungssystem oder jede andere große Organisation auf informationelle Unterstützung von außen angewiesen.

<sup>13</sup> Der Begriff 'öffentliches Interesse' muss hier idealtypisch verstanden werden. Ausdrücklich nicht gemeint ist das im öffentlichen Recht verbreitete Verwendung des Begriffes als modernes, sozusagen republikanisch-demokratisch geläutertes Synonym für Staatsräson.

<sup>14</sup> In den USA wird der FOIA teilweise von Schülern als Rechercheinstrument für Hausarbeiten genutzt. Ähnlich gelagert und problematisch ist die verbreitete Praxis an den Journalistenschulen der Universitäten, ganze Kurse in "investigative journalism" mit oft vielfachen FOIA-Anträgen zu beauftragen.

Broterwerb. Im englischen Gewohnheitsrecht gilt die Möglichkeit zur Ausübung seines Broterwerbs bzw. Berufes als in bestimmten Umfang geschützt. Dieser Schutz war in der Rechtsprechung auch Grundlage für die Durchsetzung von Ansprüchen auf den Zugang zu Informationen im Besitz der Verwaltung.

#### **2.2.1.4 Politische Transparenz als Kur gegen Missmanagement und Korruption**

Als weitere Legitimation eines Anspruches auf ein Akteneinsichtsrecht wird angeführt, Transparenz mindere Missmanagement und Korruption.<sup>15</sup> Dieses Argument gilt für alle drei Regierungsgewalten. Wichtig für das Verständnis dieses Argumentes ist, dass es nicht auf demokratiethoretische Überlegungen aufbauen muss. Die Verknüpfung mit der demokratiethoretischen Argumentation ist zwar oft gegeben, jedoch basieren alle hier im Kontext von Demokratiethorie aufgelisteten Informationsrechte auf der Stellung der Bürger als Souverän ihres Staates. Dieses Argument impliziert den grundsätzlichen Anspruch aller Bürger auf Teilhabe an der staatlichen Herrschaft. Das Interesse, Korruption und Missmanagement zu bekämpfen, zum Beispiel um individuelle Nachteile, die damit verbunden sind, zu beseitigen, oder um im allgemeinen Interesse Abgabenlasten zu senken, muss nicht mit dem angesprochenen Anspruch auf Teilhabe an der staatlichen Herrschaft verbunden sein.

#### **2.1.5 Bedingungen für die Nutzung des Akteneinsichtsrechtes**

Der Wert des Akteneinsichtsrechtes hängt nicht allein von der Ausgestaltung des entsprechenden Gesetzes ab. Mehr noch als politische Partizipation im Allgemeinen wird die reale Möglichkeit der Nutzung des Akteneinsichtsrechtes als Mittel zur Partizipation vom Bekanntheitsgrad des Gesetzes und vom Bildungsgrad der einzelnen Bürger bestimmt.

Forderungen nach politischer Transparenz werden deshalb oft mit Forderungen nach Bildungschancen verknüpft. Diese Verknüpfung lässt sich in der Geschichte der USA bis in dessen Kolonialzeit zurückverfolgen. Eine Veröffentlichung des Gouverneurs von Virginia von 1671 ist ein guter Beleg für den engen Zusammenhang zwischen Bildungsgrad und politischer Mündigkeit und für das Misstrauen, mit dem sowohl Pressefreiheit als auch Bildungsfreiheit von repressiven Regimen betrachtet wird. In einem Atemzug verteufelte der Gouverneur beides und verband diese Verteufelung mit der Hoffnung, selbst in hundert Jahren mögen Virginia diese Flüche erspart bleiben (s. S. 29).

Aber auch ganz vordergründige und praktische Überlegungen machen diesen Zusammenhang deutlich. Schon bei der relativ einfach zu realisierenden Wahlbeteiligung wirken sich die Lebensumstände einschließlich des Bildungsgrades auf die Wahrscheinlichkeit aus, dass eine Person an einer Wahl teilnimmt. Das Stellen eines Antrages auf Akteneinsichtsrecht macht das Überwinden deutlich höherer Hürden notwendig. Zunächst müssen die Bürger von der Möglichkeit erfahren, ein Akteneinsichtsrecht nutzen zu können. Schon die Bekanntmachung der Schwierigkeiten, die es bereitet, einen Kandidaten für eine Parlamentswahl bekannt zu machen, lassen erahnen, wie aufwendig es ist, für ein abstraktes Gesetz, was zumeist erst in einer konkreten Konfliktsituation für

---

<sup>15</sup> In der Auseinandersetzung mit den Mitarbeitern der Verwaltung kann dieses Argument leicht kontraproduktiv wirken, weil mit ihm oft die stereotyp geäußerte Vermutung verbunden wird, in der Verwaltung werde allgemein nicht viel oder wenig effektiv gearbeitet.

den Einzelnen Wert erhält, breite Aufmerksamkeit zu erreichen. Weiß eine Person von dem Gesetz, und will Sie auf Informationen im Besitz der Verwaltung zugreifen, muss sie einen Antrag stellen. Dies muss meist in schriftlicher Form geschehen<sup>16</sup>, und die gesuchten Informationen müssen möglichst genau beschrieben werden. Von Analphabeten ganz zu schweigen, stellt das Verfassen solch eines Antrages auch für Personen, die den Umgang mit Texten bzw. das selbständige Formulieren nicht gewöhnt sind, eine große Schwierigkeit dar.

Dieses Szenario verdeutlicht, wie komplex die Voraussetzungen sind, die für das Gelingen eines demokratischen Regierungssystemes eine Rolle spielen. Auch in Staaten mit einem weit ausgebauten Bildungssystem wie den USA oder der BRD<sup>17</sup> kann davon ausgegangen werden, dass für weite Kreise der Bevölkerung die Nutzung eines Akteneinsichtsrechtes außerhalb der persönlichen Möglichkeiten liegt. Dies ist kein Argument gegen die Einführung eines Akteneinsichtsrechtes, jedoch ein Hinweis, solch ein Gesetz nicht losgelöst von seinem Wirkungskontext zu betrachten. Zu diesem 'Wirkungskontext' gehört sowohl in den USA wie in der BRD die Existenz einer Vielzahl gemeinnütziger Organisationen, die über die Voraussetzungen verfügen, ein Akteneinsichtsrecht zu nutzen und es entsprechend dem 'Partizipationsargument' für die politische Einflussnahme einzusetzen. In dieses Feld lässt sich teilweise auch die Nutzung des Akteneinsichtsrechtes durch Wissenschaftler einordnen.

### **2.1.6 Politische Transparenz durch Indiskretionen**

Oben wurde auf die in der Praxis überragende Bedeutung der Medien bzw. der Journalisten, also der indirekten Informationsquellen über die Tätigkeit des Regierungssystems, hingewiesen. So wie die Bürger in vielen Fällen auf die Unterstützung der Journalisten angewiesen sind, sind auch Journalisten oft auf Hilfe von Informanten angewiesen, die ihnen 'Insiderwissen' zugänglich machen. Das Wissen um diese Abhängigkeit ist nicht neu. Jüngeren Ursprungs sind hingegen Forderungen, die 'Insider', die Wissen im öffentlichen Interesse weitergeben, rechtlich zu schützen. Im englischen Sprachraum werden diese Personen als *Whistleblower* bezeichnet.<sup>18</sup> Hier wird eine wesentliche Grenze des Nutzens des Akteneinsichtsrechtes deutlich. Theoretisch kann das Akteneinsichtsrecht ein sehr kraftvolles Werkzeug zur Beförderung politischer Partizipation oder der individuellen Durchsetzung von Rechtsansprüchen sein. Der Nutzen dieses Werkzeuges ist jedoch stark von der Kooperationswilligkeit der Verwaltung und - sollte die nicht gegeben sein - vom Wissen der Antragsteller von der Existenz bestimmter Informationen abhängig. Das Propagieren des Akteneinsichtsrechtes gewinnt deshalb stark an Überzeugungskraft, wenn gleichzeitig die 'Randbedingungen' thematisiert werden, die dieses Recht stark machen.

---

<sup>16</sup> Das 1999 in Berlin verabschiedete Informationsfreiheitsgesetz lässt eine mündliche Antragstellung zu.

<sup>17</sup> Hier soll der Bildungsgrad der breiten Bevölkerung in den USA und der BRD nicht gleichgesetzt werden. In den USA leben wesentlich mehr Menschen unter der Armutsgrenze als in der BRD. Damit gehen entsprechende Defizite in der Bildung einher.

<sup>18</sup> Im Deutschen existiert kein Pendant zu diesem Begriff. Auch als Fremdwort wird er nur in Fachkreisen gebraucht. Dies verweist darauf, dass die Diskussion über den dienst-, zivil- und strafrechtlichen Schutz von Personen, die Indiskretionen begehen, in Deutschland noch in den Kinderschuhen steckt.

## **2.2 Argumente zur Legitimation der Begrenzung politischer Transparenz**

Den Möglichkeiten, durch Transparenz wünschenswerte Effekte zu erzielen, stehen durch sie ausgelöste negative Auswirkungen gegenüber. Forderungen nach Transparenz werden deshalb, ob im politischen Bereich oder anderswo, in der Regel nicht uneingeschränkt gestellt.

Die zur Begründung der Beschränkung von politischer Transparenz vorgebrachten Argumentationen lassen sich unter zwei Gesichtspunkten zusammenfassen: 'Ausklammern schutzwürdiger Belange' und 'Kosten der Organisation von Transparenz'.

### **2.2.1 Schutzwürdige Belange**

#### **2.2.1.1 Beratungsgeheimnis**

Im politischen Bereich steht das Beratungsgeheimnis an erster Stelle der Argumente, mit welchen Begrenzung von Geheimhaltung legitimiert wird. Der Konflikt um die Reichweite des Beratungsgeheimnisses wird in der Regel zwischen Parlament und Administration nicht zwischen Parlament und Journalisten bzw. allgemeiner Öffentlichkeit ausgetragen, weil die Parlamentarier gegenüber der Regierung weiterreichendere Informationsrechte haben als Journalisten oder die Bürger allgemein. Die zur Legitimation des Beratungsgeheimnisses vorgebrachten Argumente gleichen sich jedoch, unabhängig davon, ob sie an die Parlamentarier, die Journalisten- oder Bürgerschaft gerichtet werden.

Das Beratungsgeheimnis wird mit dem Verweis verteidigt, dass offenes Diskutieren anstehender Entscheidungen nur in der Gewissheit möglich ist, dass die in interner Runde gemachten Äußerungen nicht an die Öffentlichkeit dringen. Mit Öffentlichkeit ist dabei in vielen Fällen nicht nur die breite Öffentlichkeit oder das Parlament, sondern auch eine interne Öffentlichkeit gemeint. Beispielsweise umfassen sogenannte 'Küchenkabinette' lediglich die direkten Vertrauten eines Regierungschefs. Diese Gruppe fällt nicht automatisch mit dem gesamten Kabinetts oder der Gruppe der ranghöchsten Regierungsbeamten (z.B. Minister plus Staatssekretäre) zusammen, so dass oft Teile des Kabinetts entgegen der Geschäftsordnung einer Regierung selbst an der Formulierung der wichtigsten Entscheidungen nicht teilnehmen. Dieser Ausschluss von Teilen der Regierungsmannschaft von wichtigen Entscheidungsprozessen ist eine wichtige Ursache für Indiskretionen. Von Entscheidungsprozessen ausgeschlossene bzw. mit ihren Interessen unterlegene Regierungsmitglieder oder hohe Beamte versuchen durch Indiskretionen die breite Öffentlichkeit oder eine bestimmte Klientel zu mobilisieren, um über äußeren Druck Entscheidungsprozesse innerhalb der Administration zu beeinflussen.

Konflikte vergleichbar denen um Informationsströme aus dem engsten Kreis um den Regierungschef an den Rest des Kabinetts ergeben sich auch zwischen Administration und Parlament bzw. breiter Öffentlichkeit. Die Struktur dieser Konflikte kann hier nur oberflächlich dargestellt werden, weil sie vom spezifischen Aufbau eines Regierungssystemes abhängig ist. In den USA, wo der Präsident direkt gewählt wird, die Minister dem Kongress nicht angehören und die Parteien eine weniger wichtige Rolle spielen als beispielsweise in der BRD, werden die informationspolitischen Konflikte zwischen Legislative und Exekutive offener und kontroverser ausgetragen als in Staaten, wo eine enge personelle Verzahnung der Fraktionsführung der Mehrheitspartei oder -koalition

und der Regierungsmannschaft besteht. Wenn darüber hinaus die Parlamentarier und Inhaber der politischen Spitzenpositionen der Regierung gleichzeitig hohe Parteiämter bekleiden, verschwimmt die Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative zunehmend. Statt dessen gewinnt die Rolle der Parteien eine Prominenz, die in der Verfassung meist nicht angelegt ist. Mit diesen Machtverschiebungen verändern sich auch die Akteure bei informationspolitischen Konflikten innerhalb des Regierungssystemes.

Eine wesentliche Voraussetzung für das Entstehen dieser informellen Entscheidungsstrukturen ist das Beratungsgeheimnis. Obwohl das Beratungsgeheimnis prinzipiell akzeptiert und für wichtig gehalten wird, und die Ausprägung des Beratungsgeheimnisses große Auswirkungen auf die Entscheidungsprozesse innerhalb des Regierungssystemes hat, wird ihm weder in der amerikanischen noch in der bundesdeutschen Verfassung explizite Aufmerksamkeit geschenkt. Diese 'Lücke' in der amerikanischen Verfassung ist die Ursache für Konflikte um das sogenannte Exekutivprivileg, die sich bis zum Beginn der Republik zurückverfolgen lassen.

Das Fehlen einer rechtlichen Lösung für diese Problematik belastet nicht nur die USA. Dort wird das Problem aufgrund der relativ starken Gewaltenteilung nur besonders deutlich. Das Schweigen der amerikanischen Verfassung zu dieser Problematik darf jedoch nicht als eine Nachlässigkeit der Autoren dieser Verfassung missverstanden werden. Vielmehr drückt der Verzicht auf eine Regelung die Schwierigkeit oder gar Unmöglichkeit aus, diese Problematik rechtlich sicher und zufriedenstellend zu lösen. Wie bereits angesprochen stehen den informellen Strukturen zur Geheimhaltung z. B. in Form von Indiskretionen ebenso informelle Mittel zur Gewährleistung wichtiger Informationsflüsse gegenüber. Wichtiger als eine abschließende Regelung des Exekutivprivileges ist daher zu verhindern, dass Indiskretionen zu Straftatbeständen erhoben werden und so ein wichtiger informationspolitischer 'Ausgleichsmechanismus' außer Kraft gesetzt wird.

### **2.2.1.2 Schutz sicherheitspolitisch brisanter Informationen**

Zu dieser Kategorie zählen vor allen Dingen von den Geheimdiensten und der Polizei im Rahmen von Ermittlungen generierte Informationen sowie die Informationen, die potentiellen Angreifern eines Staates, seien es Terroristen/Kriminelle oder Armeen anderer Staaten, nützen können, die besonders 'verletzlichen Stellen' eines Staates festzustellen oder dessen polizeilichen oder militärischen Schutzmaßnahmen zu unterlaufen.

So verständlich die Forderung nach dem Schutz dieser Informationen ist, so problematisch sind die Möglichkeiten des Missbrauches, den diese Geheimhaltung ermöglicht. Diese Problemstellung gewinnt besonders dann an Bedeutung, wenn wichtige politische Entscheidungen mit dem Verweis auf geheimdienstliche Erkenntnisse, die nicht veröffentlicht werden können, legitimiert werden, oder wenn für einen politischen Entscheidungsprozess wichtige Informationen mit der Begründung verweigert werden, ihr Bekanntwerden kompromittiere die Sicherheit des Staates. Letztere Diskussion wird augenblicklich in den USA um die Zugänglichkeit von Informationen über Risiken geführt, die von bestimmten Produktionsanlagen und Kraftwerken für die Region, in der sie liegen, ausgehen. Besonders die Chemieindustrie hat ein Interesse, diese Informationen geheim zu halten. Ihre Vertreter argumentieren, Terroristen könnten diese Informationen dazu benutzen, Anschläge zu planen.

### 2.2.1.3 Schutz der Privatsphäre und des geistigen Eigentums

Wenn vom Schutz der Privatsphäre die Rede ist, denkt man zunächst an den Schutz der Wohnung vor Eingriffen durch die Staatsgewalt. Dieser Schutz ist oft verfassungsrechtlich verankert. Heute wird der Schutz der Privatsphäre meistens unter dem umfassenderen Begriff 'informationelle Selbstbestimmung' diskutiert. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung schließt den Schutz der Privatsphäre ein. Sie berechtigt die Bürger darüber hinaus zur Kontrolle des Umganges staatlicher Stellen mit ihren persönlichen Daten. Die sich aus dem Anspruch auf informationelle Selbstbestimmung ergebenden Grundsätze bei der Verarbeitung personenbezogener Daten verpflichten zudem sowohl die öffentliche Verwaltung als auch private Unternehmen zur Einhaltung besonderer Vorschriften: den Datenschutzgesetzen.

Eine typische Frage im Zusammenhang der Regelung des Schutzes der Privatsphäre ist, welche Grenzen den Medien bei der Berichterstattung über individuelle Personen eingehalten werden sollen. Hier kollidiert das Recht auf Pressefreiheit mit dem Anspruch auf den Schutz der Privatsphäre. Sowohl in der deutschen als auch in der amerikanischen Rechtsprechung zu dieser Problematik wird bei der Bestimmung der Grenzen der Berichterstattung unterschieden, ob über eine Person des öffentlichen Lebens oder eine 'echte' Privatperson berichtet wird. Hinter dieser Unterscheidung steht die Überlegung, dass Personen des öffentlichen Lebens mit dieser Stellung eine Einschränkung ihrer Privatsphäre in Kauf nehmen müssen. Diese Einschränkung wird analog für politische Mandats- oder Amtsinhaber gesehen, soweit die Berichterstattung deren Amtsgeschäfte betrifft oder die verbreiteten Informationen der Beurteilung der Eignung der Person für das bekleidete oder ein angestrebtes Amt oder Mandat betreffen.

Die sich aus dieser Theorie ergebende Unterteilung einer Person in Amts- bzw. Mandatsträger und Privatperson wirft die schwierige Frage auf, wo die Grenze zwischen den beiden Sphären verläuft. Diese Unterscheidung gewinnt insbesondere an Bedeutung, wenn festgestellt werden muss, welche Unterlagen aus dem Arbeitsbereich eines Amts- oder Mandatsträgers dessen Amt und welche der Privatperson zuzurechnen sind. Diese Zuordnung wird im politischen Bereich oft dadurch kompliziert, dass eine Person gleichzeitig mehrere Ämter bekleidet. Dadurch kann es schwierig werden, festzustellen, welche Aufzeichnungen welchem Amt zuzuordnen sind. An diese Festlegung wiederum knüpft sich indes die Regelung der Zugriffsrechte auf die Aufzeichnungen.

In den USA erhielt diese Unterscheidung im Zusammenhang mit dem Watergate-Skandal besondere Aufmerksamkeit. Nach einer durch den ersten amerikanischen Präsidenten George Washington geprägten Tradition waren alle Aufzeichnungen, die während der Amtszeit eines Präsidenten im Weißen Haus erstellt werden oder dorthin gelangen, Eigentum des Präsidenten. Seit der Präsidentschaft von Franklin D. Roosevelt ist es üblich, für den offiziellen Nachlass jedes Präsidenten eine eigene Bibliothek zu errichten. Mit dem *Presidential Libraries Act of 1955* wurde dem *National Archive and Records Service* das Recht übertragen, den Betrieb dieser Bibliotheken zu finanzieren. Die Archivarien blieben jedoch Eigentum des Präsidenten. So konnte beispielsweise Präsident Truman Zeit seines Lebens den Zugang zu den Unterlagen seiner Präsidentschaft vollständig verweigern.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> *Access To Presidential Papers Denied More Often; Historians Show Concern* (Mai-August 1970), Freedom of Information Digest, Bd. 12, Nr. 1-2, S. 3.

Präsident Nixon lehnte die Herausgabe von Tonbandaufnahmen von Gesprächen, die er im Weißen Haus geführt hatte, mit Verweis auf das Exekutivprivileg ab. Nach seinem Rücktritt verweigerte er mit der Begründung, sie seien sein persönliches Eigentum, den Zugriff auf alle in seiner Amtszeit im Weißen Haus angelegten Akten und Aufzeichnungen. Urteile des *Supreme Court* zu diesem und einem vergleichbar gelagerten Konflikt um die Papiere von Henry Kissinger<sup>20</sup> klärten die Problematik nicht vollständig. In dem Urteil zu Kissingers Aufzeichnungen erklärte der *Supreme Court*, die Aufzeichnungen seien dessen Eigentum, das ihm jedoch durch ein entsprechendes Gesetz entzogen werden könne.<sup>21</sup> Noch 1998 stritten Nixons Erben gestützt auf dessen alten Anspruch, die Papiere aus seiner Zeit im Weißen Haus als Eigentum beanspruchen zu können, um Zahlungen, mit welchen ihnen die Freigabe dieser Aufzeichnungen kompensiert werden sollte.<sup>22</sup> Präsident Carter ist der letzte Präsident, der noch Eigentumsrechte auf die während seiner Amtszeit im Weißen Haus erstellten Aufzeichnungen für sich beanspruchen kann. Für alle folgenden Präsidenten galt bzw. gilt der *Presidential Records Act of 1978*. Durch dieses Gesetz werden die umstrittenen Aufzeichnungen zum Eigentum der Regierung der Vereinigten Staaten erklärt, die - abgesehen von Ausnahmen - nach 12 Jahren über FOIA-Anträge zugänglich sind.

#### 2.2.1.4 Schutz von Geschäftsgeheimnissen

Ein in der Praxis sehr wichtiger Fall der Einschränkung von Ansprüchen auf politische Transparenz betrifft den Schutz von Geschäftsgeheimnissen. Von der Verwaltung werden in großem Umfang Daten gesammelt, die Unternehmen betreffen und von deren Eigentümern als Geschäftsgeheimnisse betrachtet werden. Diese Informationen werden im Zuge der Arbeit von Aufsichtsbehörden, den Finanzämtern, des Zolls oder durch Ausschreibungen generiert - um einige besonders wichtige Quellen zu nennen. Dieser Datenfluss aus der Privatwirtschaft an die öffentliche Verwaltung bedingt, dass der Anspruch auf Transparenz der Verwaltungstätigkeit in einem Spannungsverhältnis zum Anspruch der Unternehmer auf vertrauliche Behandlung ihrer Daten steht.

Von Unternehmerseite wird argumentiert, die Daten zu gewerblicher Tätigkeit seien als Teil der Privatsphäre zu betrachten, und möglicherweise zu Recht bestehende Ansprüche der Bürger auf transparentes Handeln der öffentlichen Verwaltung bestünden nicht gegenüber privaten Unternehmen. Im Gegenzug führt die Berücksichtigung des Anspruches auf den Schutz von Geschäftsgeheimnissen dazu, dass die Transparenz des Verwaltungshandelns abnimmt. Dies ist gerade an der Nahtstelle zwischen öffentlicher Verwaltung und Privatwirtschaft, einer der wichtigsten Brutstätten für Korruption, problematisch.

Zwei weitere Faktoren machen Ausnahmebestimmungen für Geschäftsgeheimnisse bei der Regelung von Verwaltungstransparenz zu problematischen Entscheidungen. Zum einen hat die technische Entwicklung dazu geführt, dass von bestimmten Produktionen große Risiken für das Überleben ganzer Regionen ausgehen. Zum anderen hat sich die Machtverteilung zwischen Regierungen und transnationalen Konzernen so weit zugun-

<sup>20</sup> United States; Supreme Court (3. März 1980): *Kissinger v. Reporters' Committee*, United States Supreme Court Reports, Bd. 445, S. 136.

<sup>21</sup> Lewis, Anthony (26. Juni 1980), New York Times, Teil I, S. 19, Sp. 1.

<sup>22</sup> Miller, Page P. (9. Juli 1999): *Slow Progress in Trial to Determine Value of Nixon Tapes and Records*, NCC Washington Update, Bd. 5, Nr. 24.

sten dieser Unternehmen oder Gruppen von ihnen verschoben, dass diese Unternehmen nicht mehr vom Anspruch auf demokratische Kontrolle der gesellschaftlichen Entwicklung ausgenommen werden können. Beide Überlegungen führen zu der Forderung, von Teilen der Privatwirtschaft ähnlich transparentes Handeln verlangen zu müssen, wie dies von der öffentlichen Verwaltung bzw. vom Regierungssystem verlangt wird. Diese Forderung bedeutet nicht, dass der Schutz von Geschäftsgeheimnissen vollständig abgelehnt werden sollte. Es gilt, vielmehr diesen durchaus nachvollziehbaren Anspruch möglichst eng auf Umstände zu begrenzen, in welchen den betroffenen Unternehmern aufgrund der Gewährung von Zugangsrechten an Dritte ein klar benennbarer Schaden droht, der größer als der ist, der entsteht, wenn das Begehren auf Akteneinsicht abgewiesen wird.

### **2.2.2 Kosten**

Unbestritten ist, dass bei der Nutzung des Akteneinsichtsrechtes Verwaltungskosten entstehen. Strittig ist, wie hoch diese Kosten sind, und welche Kosten z.B. durch das Zurückdrängen von Korruption eingespart werden. Alle Versuche, die durch den FOIA entstehenden Kosten zu beziffern, kranken an zwei grundsätzlichen Problematiken. Zum einen ist es äußerst schwierig, innerhalb der öffentlichen Verwaltung Kosten für einzelne Dienstleistungen zu ermitteln. Zum anderen sind sowohl Veröffentlichungen, in welchen hohe Kosten geschätzt werden, als auch solche, die zu einem gegenteiligen Ergebnis kommen, durch eine deutliche Parteilichkeit ihrer Autoren gekennzeichnet. Zusätzlich kompliziert wird das Kostenargument durch die Schwierigkeit, ideelle Nutzen aus dem Akteneinsichtsrecht, wie die Steigerung politischer Transparenz, monetär auszudrücken. Selbst wenn die von Gegnern dieser Gesetzgebung genannten hohen Schätzungen für die Kosten der Implementierung des FOIA akzeptiert werden, steht diesem 'Kostenargument' entgegen, dass z.B. die Mittel, welche die amerikanische Bundesregierung für Öffentlichkeitsarbeit, sprich Propaganda, ausgibt, die durch den FOIA verursachten Kosten um ein vielfaches übersteigen. Nüchtern betrachtet ist das Kostenargument lediglich vorgeschoben.

### **2.3 Fazit**

Die Darstellung der Argumente zur Legitimation des Anspruches auf ein Akteneinsichtsrecht verdeutlicht zunächst die geradezu symbiotische Verknüpfung der Forderungen nach politischer Transparenz mit den grundsätzlichen Funktionsbedingungen eines demokratischen Regierungssystemes. Diese Verknüpfung wird durch die Argumente für die Begrenzung der politischen Transparenz bestätigt, denn diese Argumente stellen das Prinzip nicht in Frage. Sie dienen lediglich der Untermauerung der Forderung, politische Transparenz nicht unbeschränkt zu gewähren.

So überzeugend für die Forderung nach politischer Transparenz argumentiert werden kann, so überzeugend kann auch für deren Begrenzung argumentiert werden. Diese zunächst banal erscheinende Feststellung ist wichtig, weil in der politischen Auseinandersetzung gerade von Seiten der Forderer nach mehr Transparenz den Personen, welche diese Forderung begrenzen wollen, oft unlautere Motive unterstellt werden. Dies mag in vielen Fällen berechtigtermaßen geschehen sein. Im Gegenzug hat sich in der 'Informationsfreiheits-Gemeinde' der USA jedoch eine Tendenz entwickelt, in möglichst weitreichender Transparenz ein Allheilmittel zu sehen. Besonders bei der Frage, wie weit der

---

Schutz der Privatsphäre gegen soll, werden von Teilen der amerikanischen 'Informationsfreiheits-Gemeinde' Positionen vertreten, die gerade aus europäischer Sicht schwer nachvollziehbar sind.<sup>23</sup>

Zum Verständnis des historischen Teils dieser Arbeit kann aus diesen theoretischen Überlegungen mitgenommen werden, dass in den USA im Konflikt um die Einführung und Ausgestaltung eines Akteneinsichtsrechtes weniger um das 'Ob' als um das 'Wie' gestritten wurde.

---

<sup>23</sup> Die Frage, welche konkreten Informationen zugänglich oder geheim sein sollten, z.B. wie weit der Schutz der Privatsphäre gehen sollte, ist nicht Thema dieser Arbeit.

