

09.06.93

EG - In

16 Seiten

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuß über Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs der Öffentlichkeit zu Informationen und Dokumenten, die sich im Besitz der Gemeinschaftsorgane befinden

KOM(93) 191 endg.; Ratsdok. 7084/93

408/83

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 09. Juni 1993 gemäß Artikel 2 des Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte (BGBl. II 1986 S. 1102 f.)

Die Vorlage ist vom Herrn Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 07. Mai 1993 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Gemeinschaften übermittelt worden.

ZUGANG DER ÖFFENTLICHKEIT ZU DOKUMENTEN, DIE SICH IM BESITZ
DER GEMEINSCHAFTSORGANE BEFINDEN

EINLEITUNG

Gleichzeitig mit der Unterzeichnung des Vertrags über die Europäische Union am 15. Dezember 1991 in Maastricht wurde folgende Erklärung über die Verbesserung des Zugangs zu den Informationen angenommen:

"Die Konferenz ist der Auffassung, daß die Transparenz des Beschlußverfahrens den demokratischen Charakter der Organe und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Verwaltung stärkt. Die Konferenz empfiehlt daher, daß die Kommission dem Rat spätestens 1993 einen Bericht über Maßnahmen vorlegt, mit denen die den Organen vorliegenden Informationen der Öffentlichkeit besser zugänglich gemacht werden sollen."

Der Europäische Rat von Birmingham erklärte, die Gemeinschaft müsse ihren Bürgern den Nutzen der Gemeinschaft und des Maastrichter Vertrags deutlich machen, und Rat, Kommission und Parlament müßten mehr dafür tun. In Birmingham wurde die Kommission ferner aufgefordert, ihre Arbeiten über einen verbesserten Zugang der Öffentlichkeit zu den bei den Gemeinschaftsorganen vorhandenen Informationen bis Anfang 1993 abzuschließen.

Der Europäische Rat von Edinburgh bestätigte die Notwendigkeit einer offeneren und transparenteren Gemeinschaft. Es wurden spezifische Maßnahmen vereinbart, um die Arbeit des Rates offener zu gestalten. Noch vor dem Treffen von Edinburgh hatte die Kommission bereits ein Maßnahmenpaket zur Verbesserung der Transparenz beschlossen.

Diese Beschlüsse sehen folgendes vor: Vorlage des Arbeitsprogramms der Kommission jeweils im Oktober, um eine umfassendere Diskussion auch in den nationalen Parlamenten zu ermöglichen, eine breitere Befragung vor der Vorlage von Vorschlägen einschließlich der Verwendung von Grünbüchern, raschere Verfügbarkeit von Kommissionsdokumenten in der Öffentlichkeit in allen Gemeinschaftssprachen und höhere Priorität für die Konsolidierung und Kodifizierung des Gemeinschaftsrechts. Die Kommission hat diese Maßnahmen in dem Bewußtsein ergriffen, daß sie bereits in der Vergangenheit sehr viel für die Unterrichtung der Öffentlichkeit getan hat, insbesondere im Vergleich mit den bestehenden Praktiken in den nationalen Verwaltungen. Sie war traditionsgemäß auch stets für Anregungen aus der Öffentlichkeit aufgeschlossen. Diese Haltung entspricht der Überzeugung, daß die Beteiligung der Öffentlichkeit grundlegend für die Ausarbeitung tragfähiger und wirklichkeitsnaher Politiken ist.

Der Europäische Rat von Edinburgh begrüßte die von der Kommission ergriffenen Maßnahmen. Bei der gleichen Gelegenheit bekräftigte er seinen in Birmingham ergangenen Auftrag an die Kommission, ihre Arbeiten zur Umsetzung der Maastrichter Erklärung zur Verbesserung des Zugangs zu den Informationen bis Anfang dieses Jahres abzuschließen.

MASSNAHMEN

Die Kommission sieht in dieser Erklärung einen wesentlichen Bestandteil der Politik der Gemeinschaft zur Gewährleistung der Transparenz der Arbeit der Gemeinschaftsorgane. Ein verbesserter Zugang zu den Informationen bringt die

Gemeinschaftsorgane dem Bürger näher und trägt zu einer fundierten und verantwortungsbewußten Diskussion über Fragen der Gemeinschaftspolitik bei. Er wird ferner das Vertrauen der Bürger in die Gemeinschaft stärken.

Zur Umsetzung der Erklärung von Maastricht hat die Kommission eine vergleichende Untersuchung über die Bereitstellung von Informationen in den Mitgliedstaaten und in einigen Drittländern vorgenommen. Die Ergebnisse dieser Untersuchung gemäß dem Auftrag von Maastricht sind in einem Anhang zusammengefaßt.

Die Erhebung hat gezeigt, daß die Verbesserung des Zugangs zu den Informationen sehr unterschiedlich angefaßt wird. Der Zugang zu den Informationen umfaßt zwei Hauptaspekte:

Zunächst schließt er eine Reihe von Maßnahmen ein, die von den Behörden selbst ergriffen werden und der Unterrichtung der breiten Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit dienen. Die Kommission hat festgestellt, daß sowohl die Gemeinschaftsorgane als auch die Mitgliedstaaten seit Gründung der Gemeinschaft zahlreiche Maßnahmen in diesem Bereich ergriffen haben, um die Öffentlichkeit zu informieren und die Gemeinschaftspolitiken den Bürgern näherzubringen.

Der zweite Aspekt betrifft die Bereitstellung von Informationen auf Anfragen seitens der Bürger. Einige Länder können bereits auf eine lange Tradition in diesem Bereich zurückblicken, die sich im Laufe der Jahre herausgebildet hat. Diese Politik basiert auf dem Grundsatz, daß zwar der Zugang gewährleistet wird, doch gleichzeitig öffentliche und private Interessen gewahrt werden und die Arbeit der betreffenden Behörde keine Beeinträchtigung erfährt.

In einigen Ländern werden der Öffentlichkeit spezifische Arten von Informationen zur Verfügung gestellt, während in anderen Fällen diese mit Regeln über den allgemeinen Zugang verbunden sind. Die Richtlinie 90/313/EWG über den Zugang zu Umweltinformationen ist ein Beispiel für eine Gemeinschaftsmaßnahme in einem spezifischen Informationsbereich.

WEITERE SCHRITTE

Angesichts der Ergebnisse der vergleichenden Studie über die Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten und einigen Drittländern wird deutlich, daß der Zugang zu den Dokumenten auf Gemeinschaftsebene noch erweitert werden muß.

Die Kommission ist daher bereit, weitere Schritte zu unternehmen, um einen Rahmen für die Gewährung des allgemeinen Zugangs zu den Dokumenten zu schaffen. Dies wird einige Anpassungen der Arbeitspraxis der Kommission erfordern, doch ist diese der Auffassung, daß der allgemeine Zugang zu den Informationen ein besonders wirksames Mittel ist, um der Gemeinschaft mehr Bürgernähe zu verleihen.

Nach Auffassung der Kommission sollte der Grundsatz des Zugangs zu den Informationen auch von den übrigen Organen und den Mitgliedstaaten anerkannt werden. Sie fordert die anderen Organe auf, an der Entwicklung eines Konzepts mitzuarbeiten, das zumindest Grundsätze und ein Minimum von Anforderungen enthält. Der erste Schritt könnte der Abschluß einer interinstitutionellen Vereinbarung sein. Dabei sollte jedoch die besondere Aufgabe jedes Organs im Zusammenspiel der Institutionen berücksichtigt werden.

Als Beitrag zu diesem gemeinsamen Konzept schlägt die Kommission vor, dabei von den folgenden Prinzipien auszugehen, die sie dann eingehender zu präzisieren gedenkt.

- Es wird der Zugang zu Dokumenten gewährleistet, deren Natur noch im einzelnen festgelegt werden muß.
- Der Zugang zu diesen Dokumenten wird aufgrund eines ausreichend präzisen Antrags aus der Öffentlichkeit gewährt.
- Der Antragsteller muß seinen Antrag nicht begründen.
- Auf ein Informationersuchen sollte so rasch wie möglich geantwortet werden.

Ein Antrag auf Akteneinsicht kann aus folgenden Gründen abgelehnt werden:

- Schutz der Persönlichkeitssphäre;
- Schutz des Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisses;
- Wahrung der öffentlichen Sicherheit einschließlich internationale Beziehungen und Währungsstabilität;
- Schutz vertraulicher Informationen, die den Gemeinschaftsorganen mitgeteilt wurden.

Die Ablehnung eines Antrags muß von dem betreffenden Organ schriftlich begründet werden.

Die Kommission wird die Zeit bis zum Europäischen Rat in Kopenhagen Ende Juni nutzen, um ein detaillierteres Konzept über den allgemeinen Zugang zu den Informationen auszuarbeiten. Sie wird dieses den anderen Organen im Kontext einer zweiten Mitteilung über die Transparenz vorlegen, die sich mit dem allgemeinen Rahmen und spezifischen Aktionen zur Verbesserung der Transparenz der Arbeit der Gemeinschaft befassen wird.

ANHANG

ZUGANG DER ÖFFENTLICHKEIT ZU DEN INFORMATIONEN
(Vergleichende Untersuchung)
INHALTSÜBERSICHT

1. Historischer Rückblick
2. Zugang zu den Informationen - eine vergleichende Untersuchung
 - 2.1 Allgemeines
 - 2.2 Mitgliedstaaten und Drittländer
 - 2.3 Quantitative Auswertung
 - 2.4 Gemeinschaftsorgane

Übersicht: Rechtliche Regelung des allgemeinen Zugangs zu den Informationen.

1. HISTORISCHER RÜCKBLICK

In vielen Ländern erfolgte die Tätigkeit der Behörden meistens hinter dem schützenden Schirm von Geheimhaltungsvorschriften, die dem Schutz wichtiger öffentlicher Interessen (z.B. Verteidigung, Außenpolitik usw.) dienten. Diese Vorschriften sollten sicherstellen, daß alle Informationen, die nicht für die Veröffentlichung bestimmt waren, geschützt wurden.

Darüber hinaus wurden gesetzliche Geheimhaltungsvorschriften zum Schutz der Bürger selbst wie, z.B. im Bereich der Gesundheit und der Besteuerung, stets als wichtig erachtet.

Somit bestand ein doppelter Grund für die Einschränkung der Informationen über die Arbeit der Behörden: der Schutz öffentlicher und privater Interessen.

Die Öffentlichkeit wird herkömmlicherweise über die Beschlüsse der Behörden durch ein amtliches Organ unterrichtet (Amtsblatt, Gesetzblatt usw.). Ein weiter Weg zur Unterrichtung der Öffentlichkeit ist die Verantwortung der Minister gegenüber dem Parlament, die Arbeit externer Instanzen wie des Rechnungshofs oder der Gerichte, die Öffentlichkeit von Plenarsitzungen des Parlaments und verschiedener Parlamentsausschüsse und schließlich ein gesetzlich verankertes Petitionsrecht.

Wendepunkt

Im Lauf der 60er Jahre setzte sich immer mehr die Auffassung durch, daß die Beziehungen zwischen der Regierung und den Bürgern sich auf größere Offenheit gründen sollten. Diese Auffassung entsprang dem Wunsch nach einer stärkeren Form der Demokratie, d.h. einer demokratischeren Ausübung der staatlichen Gewalt. Es bestand das Bedürfnis, öffentliche Angelegenheiten, und insbesondere die Art, in der sie behandelt wurden, sichtbarer zu machen. Ein weiterer Grund war die Tatsache, daß die Behörden mit immer neuen Aufgaben betraut wurden und somit die parlamentarische Kontrolle weniger wirksam erschien. Es wurde auch angenommen, daß eine größere Offenheit eine eingehende Debatte über politische Fragen in Gang bringen und eine bessere Kontrolle über die Arbeit der Verwaltung ermöglichen wird.

Maßnahmen

Eine Reihe von Mitgliedstaaten und Drittländern ergriffen daher schrittweise Maßnahmen, um die Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung effizienter und offener zu gestalten.

Diese nationalen Maßnahmen schlossen Mechanismen ein, die eine größere Bürgernähe der Entscheidungen der Verwaltung ermöglichen sollten. Sie reichten von einer obligatorischen vorherigen Konsultation der Öffentlichkeit (etwa mit Hilfe von Grün- und Weißbüchern) und dem Recht, öffentliche Anhörungen zu fordern, bis zur Möglichkeit für die Bürger, Rechtsvorschriften vorzuschlagen, welche die zuständige politische Stelle dann annehmen oder in Betracht ziehen muß.

Die Maßnahmen schlossen ferner folgendes ein: Verstärkung der Vorschriften betreffend eine bessere Erläuterung und Begründung der Entscheidungen gegenüber der Öffentlichkeit, bessere Veröffentlichung der endgültigen Beschlüsse und Erweiterung der Möglichkeiten des Einspruchs gegen Beschlüsse der Behörden. In einigen Fällen wurden neue Wege im Bereich der Beschwerde beschritten, etwa durch die Einsetzung eines Bürgerbeauftragten.

Schließlich wurde in einigen Ländern auch der Grundsatz anerkannt, daß die den Behörden vorliegenden Informationen generell der Öffentlichkeit zugänglich sind, außer wenn der Zugang ausdrücklich aus einer begrenzten Zahl von spezifischen Gründen versagt werden kann.

2. ZUGANG ZU DEN INFORMATIONEN - EINE VERGLEICHENDE UNTERSUCHUNG

2.1. Allgemeines

Bei der Verbesserung des Zugangs zu Informationen über die staatliche Stellen verfügen, können drei Trends ermittelt werden:

- die Akteneinsicht wurde Personen gewährt, die Partei in einem Rechtsstreit waren. Diese Möglichkeit wurde aufgrund des allgemeinen Rechtes auf Verteidigung gewährt. In mehreren Fällen wurde diese Form des Zugangs zu den Informationen unabhängig davon gewährt, ob die betreffende Person an einem Gerichts- oder Beschwerdeverfahren beteiligt ist. Diese Entwicklung führte zur Festlegung einer Reihe spezifischer Regeln für den Zugang zu verschiedenen Typen von Informationen.
- Möglichkeit für den einzelnen Bürger, Akten, die ihn betreffende personenbezogene Daten enthalten, einzusehen. Es kann sich dabei um Akten der öffentlichen Verwaltung handeln, die z.B. Ernennungen betreffen, aber auch private Dateien konnten einbezogen sein (Versicherungen). Dies hat dazu geführt, daß für jeden Typ von Information spezifische Zugangsregeln festgelegt wurden.
- Allgemeiner Zugang zu Informationen, über die die Behörden verfügen (unabhängig davon, ob die betreffende Person oder Firma ein besonderes Interesse daran hat oder an einem Verfahren beteiligt ist). Dies führte zum Erlass einer Reihe von Gesetzen über den allgemeinen Zugang zu den Informationen.

Die Erhebung hat gezeigt, daß gemäß den oben beschriebenen Entwicklungen die Lage sich in den verschiedenen Ländern sehr unterschiedlich darstellt. In einigen Ländern wurde nur der Zugang zu spezifischen Informationen gewährt, während in anderen Ländern der allgemeine Zugang gesetzlich verankert ist. In einer dritten Gruppe von Ländern wurden beide Typen von Regeln eingeführt.

Aktive und passive Information

Die Erhebung hat gezeigt, daß es im wesentlichen zwei Wege gibt, um den Zugang zur Information zu verwirklichen: Zunächst die allgemeine gesetzliche Verpflichtung für Regierungsstellen, alle geeigneten Informationen (z. B. Rundschreiben, Positionspapiere, Organisationspläne der Dienststellen usw.) der Öffentlichkeit von sich aus verfügbar zu machen.

Zweitens besteht die mehr passive (rechtliche) Verpflichtung für Regierungsstellen, Informationen auf Anfrage aus der Öffentlichkeit verfügbar zu machen. Dies bedeutet den Zugang zu Informationen, die die Grundlage von Regierungsbeschlüssen bilden: Berichte, Studien, Protokolle, Vermerke, Rundschreiben, Erlasse, Stellungnahmen, Prognosen, Rechnungen, Register, Indizes und sonstige Informationen, die in schriftlicher, elektronischer oder audiovisueller Form vorliegen.

Ziel der Untersuchung

Die vergleichende Untersuchung konzentrierte sich auf Regeln für den Zugang zu Informationen auf Anfrage (passive Informationsbereitstellung), sofern sie in Rechtsvorschriften über den allgemeinen Zugang zu den Informationen niedergelegt sind. Sie erstreckte sich nicht auf Rechtsvorschriften über den spezifischen Zugang zu einer besonderen Art von Informationen noch auf die aktive Öffentlichkeitsarbeit der Behörden. Die erste dieser Fragen wurde im Rahmen einer anderen Untersuchung auf Veranlassung der Kommission (Publaw 1, 1991) ausführlich geprüft. Im Lichte dieser Studie hat die Kommission einige Vorschläge vorgelegt (siehe unten).

2.2. Mitgliedstaaten und Drittländer

In der Gemeinschaft bestehen in Dänemark, Frankreich, Griechenland und den Niederlanden Vorschriften für das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu der Regierung vorliegenden Informationen. In Belgien werden entsprechende Vorschläge gegenwärtig auf föderaler und regionaler Ebene geprüft. Wie in vielen anderen Ländern bestehen in Portugal, Spanien und in den Niederlanden Verfassungsbestimmungen über das allgemeine Recht auf Zugang zu den Informationen, jedoch haben Portugal und Spanien keine entsprechenden Durchführungsgesetze erlassen.

Außerhalb der Gemeinschaft wurde über ein verbrieftes Recht auf Zugang zu den Informationen in den Vereinigten Staaten und Kanada, Norwegen und Schweden beraten. In Schweden besteht dieses Recht bereits seit über 200 Jahren.

Alle diese Regelungen (siehe Anhang 2) haben eines gemeinsam: sie begründen das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu den Informationen auf Anfrage (allerdings bestehen gewisse Ausnahmen von der obligatorischen Unterrichtung, um öffentliche und private Interessen zu schützen).

Grundzüge

Zielsetzung der Regelung

Spezifische Regelungen für den Zugang der Öffentlichkeit zu den Informationen gelten als wesentliche Voraussetzung für das einwandfreie Funktionieren einer freien Gesellschaft, da sie den Verwaltungsprozeß demokratischer gestalten. Das Recht auf Zugang zu den Informationen wird somit als ein Grundrecht betrachtet. Es betrifft die Beziehungen zwischen den Behörden und den Bürgern, denen diese dienen (dritte Generation der Menschenrechte). Dementsprechend nahm der Europarat eine Empfehlung an, die das Recht auf Zugang zu den den Behörden vorliegenden Informationen zum Gegenstand hat. Er forderte die Mitgliedstaaten auf, das Recht auf Zugang zu den Informationen ausdrücklich anzuerkennen.

Zur Begründung einer Regelung über den Zugang zu den Informationen werden weitere Argumente genannt. Dazu gehören ein System von Kontrollen und Korrekturen, mit denen die Arbeit der öffentlichen Stellen überprüft werden kann, eine bessere Verwaltung und bessere Ressourcenallokation, ein Anreiz für den Bürger, aktiv an der Regierungsarbeit teilzunehmen, Grundlage für eine sachliche Debatte über die Regierungspolitik und Weckung des Interesses an politischen Fragen.

Gegenstand der angeforderten Informationen

Die in der Erhebung untersuchten Regelungen garantieren grundsätzlich den öffentlichen Zugang zu allen Arten von Informationen (einschließlich Studien), über die eine Behörde in Form von Dokumenten verfügt. Der Begriff "Dokument" ist so definiert, daß er im weiteren Sinne nicht nur Schriftstücke und Fotos umfaßt, sondern auch moderne Datenträger (z.B. Mikrofilme, Computerdisketten, Daten-, Video- und Audiobänder). Als Grundregel gilt ferner, daß einem Informationersuchen dann nicht stattgegeben wird, wenn es die Erstellung nicht bestehender Informationen erfordert (z.B. Sammlung und Zusammenfassung von Daten aus einer Anzahl unterschiedlicher Quellen).

Im Falle der elektronischen Datenverarbeitung ist dieser Grundsatz jedoch mitunter schwer aufrechtzuerhalten. So wurde etwa in Schweden als Grundregel festgelegt, daß eine gewisse Auswahl oder Mischung von Daten als bestehendes Dokument zu betrachten ist, wenn die Auswahl oder Mischung mit Hilfe von Routinearbeiten möglich ist.

Welche Behörden müssen den Zugang zu den Informationen gewähren?

Die Behörden, für die die Regelung über den Zugang zu den Informationen gilt, sind je nach Regierungsform von Land zu Land verschieden. In Ländern mit bundesstaatlicher Struktur gelten diese Regeln meist für die Bundesbehörden (einschließlich der unabhängigen Durchführungsbehörden). In Ländern mit zentralstaatlicher Struktur bestehen oft Vorschriften über den Zugang zu Informationen, über die die staatlichen Behörden verfügen. In Belgien z.B. bestehen Initiativen sowohl auf der regionalen als auch auf der föderalen Ebene, um den Zugang zu den Informationen zu regeln.

In anderen Staatsformen gelten die einschlägigen Regeln häufig für alle staatlichen Stellen (einschließlich der Durchführungsbehörden).

Einige Regelungen enthalten auch spezifische Vorschriften betreffend den Zugang zu Informationen und Stellungnahmen unabhängiger beratender Gremien, d.h. Stellen, die eine oder mehr Behörden in einer besonderen Frage beraten.

Wer kann einen Antrag auf Zugang zu den Informationen stellen?

Die meisten der untersuchten Regelungen über den allgemeinen Zugang zu den Informationen enthalten Vorschriften, nach denen jede Person unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit das Recht auf Zugang zu den Informationen wahrnehmen kann. Theoretisch besteht durchweg keine Verpflichtung für den Antragsteller, seinen Antrag zu begründen.

Wie werden die Informationen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht?

Es gibt im wesentlichen vier Wege, über die eine Person die gewünschte Information erhalten kann: Beantragung eines Volldokuments, einer Zusammenfassung, eines Ausdrucks oder durch persönliche Einsicht in das Dokument. Bei dem Entschluß, welche dieser Möglichkeiten zu wählen ist, muß die betreffende Behörde die Wünsche des Antragstellers berücksichtigen.

Ausnahmen vom Recht auf Zugang zu den Informationen

Die Studie hat gezeigt, daß die Ausnahmen vom Zugang zu den Informationen von Land zu Land beträchtlich variieren. In einigen Fällen ist die Ausnahme zwingend, manchmal ist sie fakultativ, und bei anderen Instanzen trifft entweder der eine oder der andere Fall zu.

In allen untersuchten Ländern sehen die Regelungen Ausnahmen vor. Diese lassen sich in zwei Hauptkategorien einteilen:

- Ausnahmen zum Schutz des allgemeinen öffentlichen Interesses. Die Information wird verweigert zum Schutze der internationalen Beziehungen, der Staatssicherheit, der nationalen Sicherheit und Verteidigung, wirtschaftlicher und finanzieller Interessen, der Rechtspflege (gerichtliches Schweigegebot) und von Inspektions-tätigkeiten, ...;
- Schutz der Persönlichkeitssphäre. Hier werden personenbezogene Daten nicht an Dritte weitergegeben, wenn dadurch die Privatsphäre der betreffenden Person unverhältnismäßig geschädigt würde.

In einigen Ländern sind auch Dokumente, die persönliche Auffassungen zu politischen Fragen wiedergeben, von der Weitergabe ausgeschlossen.

Fristen für die Beantwortung eines Antrags

Die Fristen reichen von 10 Tagen bis zu zwei Monaten. In einigen Fällen verpflichten sich die Behörden lediglich, "so rasch wie möglich" zu antworten. Die Mehrzahl der Regelungen sieht die Möglichkeit vor, in Ausnahmefällen die Frist um eine unterschiedliche Zahl von Wochentagen zu verlängern.

Gebühren

In den meisten Fällen werden Ablichtungen der angeforderten Dokumente zu kostendeckenden Gebühren abgegeben. Bei der Berechnung der Kosten werden jedoch Personalkosten nicht berücksichtigt.

Beschwerdeverfahren im Fall der Ablehnung eines Antrags

In allen untersuchten Fällen besteht die Möglichkeit der Beschwerde bei einer unabhängigen Stelle: Verwaltungsgericht, Staatsrat, Bürgerbeauftragter oder Informationsbeauftragter.

2.3. Quantitative Auswertung

Es ist schwierig, Daten zu finden, die eine Quantifizierung der Inanspruchnahme dieser Regelung ermöglichen. Offenbar bestehen keine zentralen Register, in denen die Informationersuchen eingetragen werden. In der Literatur findet sich jedoch mitunter der Hinweis, daß der Zugang zu Regierungsinformationen mehr von Einzelpersonen oder Firmen beantragt wird, die eher wirtschaftliche als rein politische Interessen haben.

In Frankreich kann der Antragsteller im Fall einer Ablehnung oder des Ausbleibens einer Antwort innerhalb einer bestimmten Frist die Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) um eine Stellungnahme ersuchen. Die Zahl der abgegebenen Stellungnahmen nimmt ständig zu: 1979/80 waren es noch 470, 1989 bereits 2089. Die zehntausendste Stellungnahme wurde 1989 abgegeben.

In Kanada nahmen im Zeitraum 1983-1991 48.493 Personen ihr Recht auf Zugang zu Informationen in Anspruch. Im gleichen Zeitraum wurden 31% aller angeforderten Informationen bereitgestellt, 37% teilweise weitergegeben, und 8% der Anträge wurden informell behandelt. Insgesamt wurden 4% nicht bereitgestellt, während 20% der Anträge nicht behandelt werden konnten. Der häufigste Fall für die Ablehnung waren Informationen über dritte Parteien und persönliche Daten. Die Gesamtkosten der Bereitstellung beliefen sich auf 39,5 Mio. Dollar, d.h. 817 Dollar pro Anfrage. An Gebühren wurden insgesamt 586.961 Dollar eingenommen, d.h. etwas mehr als 12 Dollar pro Antrag. In den Jahren 1990/91 kamen 54% aller Anträge nach dem Access to Information Act aus der Wirtschaft und 28% von Einzelpersonen. In Australien wurden 1990/91 rund 25.000 Anträge auf Bereitstellung von Informationen gestellt.

2.4. Gemeinschaftsorgane

Gegenwärtige Lage

Der EWG-Vertrag enthält eine Reihe von Vorschriften betreffend die Transparenz der Verwaltung, die für dieses Thema relevant sind. Dazu gehören die Vorschriften über die Wahrung des Berufsgeheimnisses (Artikel 214 EWGV), die Möglichkeiten für Mitgliedstaaten, Auskünfte zu verweigern, deren Preisgabe ihren Sicherheitsinteressen widerspricht (Artikel 223 EWGV), die Verpflichtung zur Veröffentlichung von Rechtsakten der Gemeinschaft (Artikel 191 EWGV), die Verpflichtung, Rechtsakte mit Gründen zu versehen (Artikel 190 EWGV), die Festlegung von Regeln, nach denen die Kommission verpflichtet ist, den betroffenen Parteien Gelegenheit zur Äußerung zu geben, etwa in Fällen, in denen die Gemeinschaftsregeln über den Wettbewerb zur Anwendung kommen (Artikel 85-90 EWGV) sowie die Verpflichtung zur jährlichen Veröffentlichung eines Gesamtberichts über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften (Artikel 18 des Fusionsvertrags).

Zahlreiche der für den Zugang zu den Informationen relevanten Bestimmungen des EWG-Vertrags wurden durch Einzelvorschriften umgesetzt, so z.B. im Statut für die Beamten der Europäischen Gemeinschaften, der Verordnung Nr. 3 des Rates (EURATOM) zur Durchführung von Artikel 24 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (Amtsblatt L 406 vom 6.10.58 Seite 63), der Verordnung des Rates vom 1. Februar 1983 betreffend die Freigabe der historischen Archive der EWG und der EAG, die eine Freigabe der Archive nach 30 Jahren vorsieht (Amtsblatt L 43 vom 15.2.83 Seite 1), dem Beschluß der Kommission vom 7. Juli 1986 über Verschlusssachen und auf Verschlusssachen anzuwendende Sicherheitsmaßnahmen (SEK(86)1132 endg.), die unter anderem vorsieht, daß sensible wirtschaftliche Informationen, die im Zusammenhang mit der Wettbewerbspolitik mitgeteilt werden, den erforderlichen Geheimschutz erhalten; daneben enthält sie Regeln über den Geheimschutz und die Aufhebung des Geheimschutzes für Dokumente und die Behandlung der in den Mitgliedstaaten mitgeteilten Informationen, sowie der Verordnung des Rates vom 11. Juni 1990 über die Übermittlung von unter die Geheimhaltungspflicht fallenden Informationen an das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften. Darüber hinaus wurden für den internen Bereich der einzelnen Organe entsprechende Regeln festgelegt.

Im Lauf der Jahre sind auch relevante Urteile des Gerichtshofs ergangen (wie z.B. Rechtssache C-2/88 Zwartveld/Kommission, Beschluß vom 13.07.90).

Auf Gemeinschaftsebene bestehen keine allgemeinen Rechtsvorschriften, die sich spezifisch mit dem Zugang zu den Informationen befassen, auch wenn die Kommission einige ausdrückliche Regeln im Bereich der Wettbewerbspolitik festgelegt hat (vgl. 12. Wettbewerbsbericht 1982, Seite 42-43). Wenn ein Unternehmen Partei in einem Verfahren ist, erhält es Zugang zu den Akten über einen besonderen Fall. Dieser Zugang wird jedoch eingeschränkt durch die Verpflichtung der Kommission, Geschäftsgeheimnisse nicht an Dritte weiterzugeben, und die Notwendigkeit, die Vertraulichkeit und/oder den Schutz der Arbeitsdokumente der Kommission zu gewährleisten.

In diesem Zusammenhang ist auch auf Artikel 47 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl zu nennen, der es der Kommission verbietet, Auskünfte, die ihrem Wesen nach unter das Berufsgeheimnis fallen, bekanntzugeben.

1990 erließ der Ministerrat die Richtlinie 90/313/EWG (ABl. L 158 vom 23.06.90, Seite 56) die allen natürlichen und juristischen Personen den freien Zugang zu den bei den Behörden vorhandenen Informationen über die Umwelt gewährleistet. In bestimmten Fällen kann die Information jedoch verweigert werden. Die Richtlinie trat am 1. Januar 1993 in Kraft.

Die Richtlinie gilt für die den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten vorliegenden Umweltinformationen. Die Kommission kündigte jedoch in der Begründung zu dem Richtlinienvorschlag an, daß sie Schritte unternehmen werde, um den Grundsatz des freien Zugangs zu den Informationen (in bezug auf den Umweltschutz) auf die Gemeinschaftsorgane anzuwenden (KOM(88) 454 endg. vom 28. November 1988).

Die Kommission hat vor kurzem spezifische Regeln zum Schutz personenbezogener Daten und des freien Datenverkehrs vorgeschlagen (KOM(92) 422 endg.). Ziel des Vorschlags ist es, des freien Datenverkehrs in der Gemeinschaft zu erleichtern und gleichzeitig ein hohes Schutzniveau für den Einzelnen in bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten zu garantieren. Er enthält Bestimmungen, die jeder Person das Recht auf Zugang zu den sie betreffenden Daten garantieren. Er enthält ferner eine abschließende Liste der Ausnahmen vom Recht des Einzelnen auf Zugang zu den bei den Behörden vorhandenen Daten, um Interessen wie nationale Sicherheit, Verteidigung, Strafverfolgung usw. zu schützen. Der Richtlinienvorschlag war von einer Erklärung der Kommission über die Anwendung der Datenschutzprinzipien auf personenbezogene Daten im Besitz der Kommission oder anderer Gemeinschaftsorgane begleitet. An der Umsetzung dieser Grundsätze wird zur Zeit gearbeitet.

ÜBERSICHT

GESETZLICHE REGELUNG DES ALLGEMEINEN ZUGANGS ZU DEN INFORMATIONEN

Einleitung

Unter "gesetzliche Regelung des allgemeinen Zugangs zu den Informationen" werden im Rahmen dieser Untersuchung Rechtsvorschriften verstanden, die den allgemeinen Zugang zu Verwaltungsdokumenten gewährleisten. Dies bedeutet, daß der Zugang weder auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt ist noch eine besondere Beteiligung der Person, die die Information sucht, erfordert. Es gibt andere Typen von Zugangsregeln, die auf bestimmte Personen beschränkt sind oder vom Antragsteller den Nachweis eines rechtlichen oder zumindest legitimen Interesses fordern. Diese Regeln betreffen z.B. Firmenregister, Bevölkerungsregister und Informationen über das Kreditrisiko. Solche Regeln über den Zugang zu den Informationen bestehen in den meisten Mitgliedstaaten.

Im Bereich des allgemeinen Zugangs bietet sich in der Gemeinschaft und einigen Drittländern folgendes Bild:

Belgien

Mehrere Entwürfe von Gesetzesvorschlägen zur Gewährleistung des allgemeinen Zugangs zu den Informationen werden zur Zeit auf verschiedenen Regierungsebenen erörtert.

Dänemark

Gesetz Nr. 572 vom 19. Dezember 1985 über den "Zugang zu den Dateien der öffentlichen Verwaltung.

Frankreich

Gesetz Nr. 78-753 vom 17. Juli 1978, Titel 1: "Freier Zugang zu Verwaltungsdokumenten" und Gesetz Nr. 79-587 vom 11. Juli 1979 über die "Begründung von Verwaltungsakten und die Verbesserung der Beziehungen zwischen der Verwaltung und der Öffentlichkeit.

Deutschland

Es gibt keine rechtliche Regelung des allgemeinen Zugangs zu den Informationen in Deutschland. Eine verwandte Regelung ist das Verwaltungsverfahrensgesetz. Allerdings besteht der Zugang zu Informationen auf spezifischen Gebieten, vor allem zu öffentlichen Registern.

Griechenland

Gesetz Nr. 1599/1986 über die Beziehungen zwischen Staat und Bürger, die Einführung eines neuen Personalausweises und andere Bestimmungen, Artikel 16.

Irland

Es gibt keine gesetzliche Regelung des allgemeinen Zugangs, doch besteht der Zugang auf spezifischen Gebieten.

Italien

Es besteht keine gesetzliche Regelung des allgemeinen Zugangs zu den Informationen in Italien. Eine verwandte Regelung ist das Gesetz über den Zugang zu Verwaltungsdokumenten vom 7. August 1990 (Nr. 241). Der Zugang ist jedoch auf Personen mit rechtlich begründetem Interesse beschränkt.

Luxemburg

Es besteht keine gesetzliche Regelung des allgemeinen Zugangs. Der Zugang zu Verwaltungsdokumenten wird im Rahmen von nichtstrittigen Verwaltungsverfahren geregelt.

Niederlande

Gesetz vom 31. Oktober 1991, Stbl. 703, über den Zugang der Öffentlichkeit zu den der Regierung vorliegenden Informationen.

Portugal

Das allgemeine Recht auf Zugang zu den Informationen ist in der Verfassung verankert. Darüber hinaus besteht der Zugang zu den Informationen auf spezifischen Gebieten.

Spanien

Das allgemeine Recht auf den Zugang zu den Informationen ist in der Verfassung verankert. Darüber hinaus besteht der Zugang zu den Informationen auf spezifischen Gebieten.

Vereinigtes Königreich

Es besteht keine gesetzliche Regelung des allgemeinen Zugangs zu den Informationen.

*
* *

Kanada

'Access to Information Act' aus dem Jahr 1983.

Norwegen

Gesetz Nr. 69 vom 19. Juni 1970 über den Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten der öffentlichen Verwaltung, geändert mit Gesetz Nr. 47 vom 11. Juni 1982 und Nr. 86 vom 17. Dezember 1982.

Schweden

Gesetz aus dem Jahr 1976 über Pressefreiheit, Kapitel 2 über den "Zugang der Öffentlichkeit zu Regierungsdokumenten.

Vereinigte Staaten von Amerika

Freedom of Information Act aus dem Jahre 1982 (5 USC Section 552), Teil Public Information, Agency Rules, Opinions, Orders, Records and Proceedings (5 USC Section 551-559).

24.09.93**Beschluß**
des Bundesrates

Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuß über Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs der Öffentlichkeit zu Informationen und Dokumenten, die sich im Besitz der Gemeinschaftsorgane befinden

KOM(93) 191 endg.; Ratsdok. 7084/93

Der Bundesrat hat in seiner 660. Sitzung am 24. September 1993 zu der Vorlage wie folgt Stellung genommen:

Die Bundesregierung wird aufgefordert, bei den weiteren Beratungen der Vorlage in den EG-Gremien auf eine Klarstellung dahingehend hinzuwirken, daß

- sich die Vorlage ausschließlich auf die Verbesserung des Zugangs der Öffentlichkeit zu Informationen und Dokumenten bezieht, die sich im Besitz der Gemeinschaftsorgane befinden und eine Harmonisierung des Zugangsrechts in den Mitgliedstaaten nicht beabsichtigt ist,
- der Schutz personenbezogener Daten nach Maßgabe der Konvention 108 des Europarates vom 28. Januar 1981 und der in Vorbereitung befindlichen Richtlinie des Rates zum Schutz von Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, KOM(92) 422 endg., auch im Hinblick auf die Gewährung des Zugangs zu Informationen und Dokumenten, die sich im Besitz der Gemeinschaftsorgane befinden, vorrangig zu beachten ist.

Die Textfassung des Dokumentes in bezug auf die vorgeschlagenen Maßnahmen in Verbindung mit der im Anhang beigefügten vergleichenden Darstellung des Informationszugangs in den Mitgliedstaaten und einigen Drittländern legen die Interpretation nahe, daß auch eine Harmonisierung des Zugangsrechts in den Mitgliedstaaten angestrebt wird. Die bewertende Analyse der in den Mitgliedstaaten vorhandenen Informationsmöglichkeiten läßt darüber hinaus deutlich die Tendenz erkennen, dem freien Informationszugang grundsätzlich Vorrang vor sonstigen Belangen einzuräumen. Das Recht der Bürger auf Zugang zu den bei den öffentlichen Stellen vorhandenen Informationen, dem der Rang eines Grundrechts zuerkannt wird, soll offenbar auch gegen-

über dem Schutz der Persönlichkeitssphäre nur ausnahmsweise zurücktreten, "wenn dadurch die Privatsphäre der betreffenden Person unverhältnismäßig geschädigt würde". Dieser Vorstellung ist nach deutschem Verfassungsverständnis mit Blick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Bedeutung und Tragweite des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung zu widersprechen. Dieses Recht begründet auch die Verpflichtung öffentlicher Stellen, ihnen amtlich bekanntgewordene personenbezogene Informationen gegenüber einer Kenntnisnahme durch Dritte zu schützen, sofern nicht aufgrund einer gesetzgeberischen Güterabwägung dem Informationsinteresse Dritter Vorrang vor dem Geheimhaltungsinteresse Betroffener einzuräumen ist. Eine solche gesetzgeberische Entscheidung kann naturgemäß nur bereichsspezifisch getroffen werden (s. Richtlinie 90/313/EWG über den Zugang zu Umweltinformationen); die Vorstellung von einem allgemeinen, prinzipiell uneingeschränkten Informationszugang ist mit diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht zu vereinbaren.