

Sonderdruck aus

**Der Wandel des Staates
vor den Herausforderungen
der Gegenwart**

Festschrift

für

Winfried Brohm

zum 70. Geburtstag

Verlag C. H. Beck München 2002

MARTIN IBLER

Zerstören die neuen Informationszugangsgesetze die Dogmatik des deutschen Verwaltungsrechts?*

I. Neue Informationszugangsgesetze

Seit kurzem entstehen in Bund und Ländern neue Informationszugangsgesetze. Den Anfang machte 1998 Brandenburg,¹ Berlin folgte 1999² und Schleswig-Holstein im Jahr 2000.³ Im Bund, in Bayern, Bremen, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt liegen Gesetzesentwürfe vor. Bislang hat nur der Landtag von Baden-Württemberg einen entsprechenden Entwurf abgelehnt.⁴ Der Kern dieser neuen Gesetze ist ein umfassendes Recht Jedermanns, von einer Behörde alle Informationen zu erhalten, die sie hat. Stellvertretend zitiere ich hier das schleswig-holsteinische Gesetz:

„Jede natürliche und juristische Person des Privatrechts hat Anspruch auf Zugang zu den bei einer Behörde vorhandenen Informationen.“⁵

Die Überschrift dieser Bestimmung lautet „Informationsfreiheit“, und einige der erwähnten Gesetze bezeichnen sich auch als „Informationsfreiheitsgesetz“. Besser ist es aber, beim Namen Informationszugangsgesetz zu bleiben, weil die neuen Gesetze in Wahrheit zu häufig mehr Freiheit beschränken als Freiheit gewähren. Vordergründig allerdings stärken sie jedermanns Informationsfreiheit. Wenn Sie also gerne einmal wissen wollen, wie viele Feuerlöscher im Einwohnermeldeamt von Flensburg in Räumen mit Publikumsverkehr stehen, wo diese Feuerlöscher gekauft wurden und welche Firma mit ihrer Wartung beauftragt ist, dann muß die Stadt Flensburg diese Fragen beantworten. Tut sie das nicht, dürfen Sie auf Beantwortung klagen, und Sie werden diesen Verwaltungsprozeß gewinnen, weil Ihnen das Informationszugangsgesetz einen Anspruch auf diese Auskunft gibt. Darauf, ob Sie auch nur im Schlaf daran denken, jemals ins Einwoh-

* Es handelt sich um die Antrittsvorlesung, die der Verfasser am 26. 10. 2001 als Lehrstuhlnachfolger des Jubilars an der Universität Konstanz gehalten hat.

¹ Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz, GVBl. Brandenburg 1998, S. 46.

² Gesetz zur Förderung der Informationsfreiheit im Land Berlin, GVBl. Berlin 1999, S. 561.

³ Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Schleswig-Holstein, GVBl. Schl.-H. 2000, S. 166.

⁴ Beschluß vom 30. 1. 2001, LT-Drs. 12/8151, 8153.

⁵ § 4 IFG Schl.-H.

nermeldeamt nach Flensburg zu fahren, kommt es nicht an. Man nennt das Informationszugangsrecht deshalb sogar „voraussetzungslos“, weil es unabhängig davon besteht, ob der Fragesteller ein eigenes Interesse an der Information hat.

Wenn Sie vom Bauamt wissen wollen, welcher Bauantrag für ein Grundstück in Ihrer Straße gestellt worden ist, können Sie sich ebenfalls auf das neue Informationsrecht berufen. Ob dies dem Bauherrn gefällt, steht auf einem anderen Blatt. Immerhin deutet sich damit schon an, daß die Preisgabe einer Information vielleicht anderen Menschen nicht paßt. Noch klarer wird dies, wenn Sie von der Behörde erfahren möchten, für welches Produktionsverfahren Ihr schärfster Konkurrent eine Genehmigung beantragt hat. Die Preisgabe dieser Daten könnte dem Konkurrenten schaden. Hier droht die neue Informationsfreiheit des einen zur Freiheitsbeschränkung des anderen zu werden. Das haben die Informationszugangsgesetzgeber natürlich erkannt und darum Ausnahmen vorgesehen, so daß der Informationsanspruch ausnahmsweise entfallen kann, wenn Rechte Dritter oder öffentliche Belange einmal schützwürdiger sein sollten. Beispielsweise ist nach dem schleswig-holsteinischen Gesetz ein Antrag auf Zugang zu Informationen abzulehnen, „so weit durch die Übermittlung der Informationen ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis offenbart wird und die schützwürdigen Belange der oder des Betroffenen das Offenbarungsinteresse der Allgemeinheit überwiegen“.⁶

II. Zwecke der Informationszugangsgesetze

Welchen Zweck verfolgen diese neuen Informationszugangsgesetze? Interessanterweise sollen sie nicht dazu dienen, das Informationsfreiheitsrecht aus Art. 5 GG zu stärken⁷. Nach Art. 5 I GG hat jeder das Recht, sich ungehindert aus allgemein zugänglichen Quellen zu unterrichten. Doch galten bislang die von Behörden verwalteten Informationen, etwa in Behördenakten und auf Computerfestplatten, als Paradebeispiel für Quellen, die gerade nicht allgemein zugänglich sind.⁸ Ob diese Ansicht auch nach den Informationszugangsgesetzen noch so ohne weiteres tragfähig bleibt, ist allerdings zweifelhaft.

⁶ vgl. § 11 I IFG Schl.-H.

⁷ Vgl. aber auch die als Landesgrundrechte gestalteten Umweltinformationsrechte in Art. 34 SächsVerf (dazu *Degenhart/Meissner*, Handbuch der Verfassung des Freistaates Sachsen, 1997, § 7 Rdnr. 66) und Art. 33 ThürVerf (dazu *Linck/Juizil/Hopfe*, Die Verfassung des Freistaates Thüringen, 1994, Art. 33 Rdnrn. 1 ff.) sowie das als Verfassungsauftrag (*Hans-Hermann Schild*, RDV 2000, 96 [97]) geformte umfassende Informationszugangsrecht („Recht auf politische Mitgestaltung“) in Art. 21 IV Landesverfassung Brandenburg (das vom Informationsfreiheitsgrundrecht des Art. 19 I LV Brdbg., welches Art. 5 I 1 GG entspricht, getrennt ist).

⁸ Vgl. BVerwGE 47, 247 (252); BVerfG (2. Kammer II. Senat) NJW 1986, 1243; *Marcel Kaufmann*, in: Bartschi u. a. (Hrsg.), Demokratie und Freiheit (1999), S. 41 (48 m. w. N.).

Die (erklärten) Zwecke der neuen Informationszugangsgesetze sind jedoch andere. Es geht den Gesetzgebern gar nicht darum, ein Individualgrundrecht zu stärken. Vielmehr soll der neue Informationszugangsanspruch vorrangig zwei öffentliche Interessen fördern. Er soll erstens die Demokratie in den Ländern kräftigen, indem der künftig besser informierte Bürger interessierter und aufgeklärter mitredet. Zweitens soll die Arbeit in den Behörden verbessert werden, weil künftig der Bürger durch seine Fragen, die beantwortet werden müssen, die Verwaltung mitkontrolliert.⁹

III. Vorbilder der neuen Informationszugangsgesetze

Diese beiden Zwecke – mehr Demokratie und mehr Verwaltungskontrolle – entsprechen den Zwecken, wie sie auch Vorbilder der neuen Informationszugangsgesetze verfolgen. Das umfassende Informationszugangsrecht ist also kein eigener Einfall der deutschen Gesetzgeber, sondern liegt europaweit, ja weltweit, im rechtspolitischen Trend. Nahezu alle Gesetzesbegründungen verweisen auf den us-amerikanischen „Freedom of Information Act“ und andere Vorbilder. Tatsächlich finden sich Informationszugangsrechte z. B. in Kanada, Neuseeland, Australien, Norwegen, Dänemark, Frankreich, den Niederlande, Österreich, Finnland, Schweden.¹⁰ Zudem kennt Europa seit dem Amsterdamer Vertrag von 1997 ein Informationszugangsrecht zu den Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission,¹¹ seit Ende Mai 2001 präzisiert durch eine EG-Verordnung.¹²

Das unmittelbare Vorbild der neuen Informationszugangsgesetze aber ist das deutsche Umweltinformationsgesetz.¹³ Mit ihm hat der Bund, veranlaßt durch eine EG-Richtlinie, im Jahr 1994 den Umweltinformationsanspruch geschaffen. Er lautet: „Jeder hat Anspruch auf freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, die bei einer Behörde ... vorhanden sind.“¹⁴ Dieses Recht soll den Umweltschutz stärken, weil der Bürger durch seine Fragen die Behörden immer wieder auf Umweltmißstände hinweist. Die neuen Informationszugangsgesetze haben den Text des Umweltinformationsanspruchs übernommen, dabei einfach die Einschränkung „über die Umwelt“ gestrichen und so einen umfassenden Informationsanspruch aufgestellt. Im übrigen haben es sich die Gesetzgeber genauso leicht gemacht: manche der

⁹ Erstrebt wird eine „gläserne Verwaltung“ (so der Gesetzentwurf der SPD zum Bayerischen Informationsfreiheitsgesetz, BayLT-Drs. 14/6034 v. 14. 3. 2001.).

¹⁰ *Bernhard Wegener*, in: Callies/Ruffert, EUV/EGV (1999), Art. 255 Rdnr. 2 m. w. N.

¹¹ Art. 255 EGV.

¹² Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlament und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, Amtsblatt EG Nr. L 145/43. Auch die Charta der Grundrechte der EU vom 7. 12. 2000 sieht in Art. 42 ein Zugangsrecht zu den Dokumenten dieser europäischen Einrichtungen vor.

¹³ UIG v. 8. Juli 1994, BGBl. I S. 1490 i. d. F. der Bekanntmachung v. 23. 8. 2001, BGBl. I S. 2218.

¹⁴ § 4 I 1 UIG.

neuen Informationsgesetze stimmen wörtlich und teils sogar bis in die Paragraphenzählung mit dem Umweltinformationsgesetz überein, nur die Beschränkung auf die Umwelt ist weggefallen.

IV. Bedenken gegen die neuen Informationszugangsgesetze

Mehr Demokratie, mehr Kontrolle der Verwaltungsbehörden durch mehr Information aller Bürger, dazu internationale Vorbilder: kann man bei so vielen Vorzügen ernsthaft Bedenken gegen die neuen Gesetze haben?

Eine Kritik kann aus zwei Blickwinkeln ansetzen. Sie kann erstens fragen, ob die Ziele „mehr Demokratie und mehr Verwaltungskontrolle“ durch das Informationszugsrecht der neuen Gesetze wirklich erreicht werden können und ob diese Ziele erreicht werden dürfen. Wir haben in Deutschland eine mittelbare Demokratie. Von Verfassungs wegen kann nicht einfach jeder an jeder Verwaltungsentscheidung persönlich durch Anfragen mitwirken. Die Mitwirkung der Staatsbürger an der Staatswillensbildung ist vielmehr grundsätzlich auf Wahlen und Abstimmungen beschränkt. Kann ein Recht jedermanns auf Zugang zu Information Ausdruck dieses Demokratieprinzips sein?¹⁵ Oder würde die mittelbare Demokratie durch das Informationszugsrecht zum Teil umgeformt? Fraglich ist auch, ob eine Verwaltungskontrolle, die durch voraussetzungslose, also willkürliche Anfragen entsteht, überhaupt wirkungsvoll und nutzbringend sein kann, zumal der Fragesteller nur eine Antwort, nicht aber Veränderung des Verwaltungshandelns durchsetzen kann. Sind überdies nicht längst bestehende Informationsrechte der Presse¹⁶ und das Grundrecht auf Petition nutzbringender?

Der zweite Blickwinkel, der Bedenken gegen die neuen Gesetze zeigt, gilt den Risiken, die das voraussetzungslose Informationszugsrecht schafft. Mit diesen Risiken möchte ich mich heute befassen. Der Informationsanspruch droht nämlich, die Dogmatik unseres Verwaltungsrechts umzustößen, sein Grundgerüst also, das Gesetzgeber, Gerichte und Wissenschaft in Jahrzehnten mühevoll aufgebaut haben. Ich beschränke mich hier auf vier Angriffe. Der neue Informationszugsanspruch greift vier Stützen des Verwaltungsrechts an: die Vertraulichkeit von Behördenakten, das subjektive Rechtsschutz-System, die Staatsaufsicht und den Datenschutz.

¹⁵ Zu dieser Kritik (am Beispiel des Umweltinformationsanspruchs) vgl. *Marcel Kaufmann* (Fn. 8), S. 41 (55 ff.).

¹⁶ Zu ihnen vgl. z. B. *Dieter Kugelmann*, Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers (2001), S. 223 ff.

1. Durchbrechung des Grundsatzes der Vertraulichkeit von Behördenakten

Der Informationszugsanspruch Jedermanns widerspricht erstens dem bisher in Deutschland geltenden Satz, daß Behördenakte vertraulich sind. Nach dieser Regel darf nicht Jeder jede Behördenakte einsehen oder Auskunft aus ihr fordern, sondern grundsätzlich¹⁷ nur, wer an dem Behördenverfahren beteiligt ist – als Antragsteller, als Beigeladener oder als Adressat des Behördenhandelns oder als Vertragspartner der Behörde.¹⁸ Diese Beteiligten aber haben zahlreiche Einsichtsrechte, die seit langem in den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes und der Länder¹⁹ und in vielen Spezialgesetzen²⁰ verankert sind.²¹ Seit langem ist überdies anerkannt, daß auch anderen, die ein berechtigtes Interesse an einer Information vorweisen können, nach pflichtgemäßem Ermessen Akteneinsicht gewährt wird.²² Das beweist, daß die Verwaltung in Deutschland keine Geheimangelegenheit ist. Der Grundsatz der Vertraulichkeit der Behördenakte heißt deshalb auch „Grundsatz der beschränkten Aktenöffentlichkeit“. Die alte Vorstellung vom „Amtsgeheimnis“ dagegen ist dank der vielen Einsichtsrechte Beteiligter längst überholt. Die gebliebene Vertraulichkeit bei beschränkter Aktenöffentlichkeit soll vor allem die Handlungsfähigkeit der Verwaltung sicherstellen. Sie soll verhüten, daß die normale Arbeit der Behörden blockiert wird, weil ständig zu dies und jenem Auskunft erteilt werden muß. Durch den neuen Anspruch auf Informationszugang aber droht eine solche Blockade, weil jetzt jeder ohne besonderen Grund Akteneinsicht, Fotokopien und Auskunft verlangen kann. Im einzelnen kommt es zwar noch darauf an, in welchem Umfang der Gesetzgeber Ausnahmen vom Informationszugsrecht vorsieht. Aber die Ausnahmen bleiben eben doch Ausnahmen und sind wie alle Ausnahmen eng auszulegen.

Über eine Blockade des Verwaltungshandelns hinaus droht durch das Ende der Vertraulichkeit von Behördenakten eine Mehrbelastung auch der Verwaltungsgerichte, falls nämlich die Fragesteller mit einer Antwort der Behörde unzufrieden sind und deshalb ihren Informationszugang durch Klage erkämpfen möchten.

¹⁷ Vgl. als Ausnahmen z. B. die Öffentlichkeitsbeteiligung in Planfeststellungsverfahren (§ 73 VwVfG) und die Ermessensvorschrift zur Akteneinsicht Dritter in sog. Massenverfahren nach § 72 I 2 VwVfG, nach § 10a der 9. BImSchV (Immissionsschutzgenehmigungsverfahrensverordnung) und nach § 6 Abs. 4 AtVfV (Atomrechtliche Verfahrensverordnung, BGBl. I 1995 S. 180); ferner § 29 BNatSchG für bestimmte anerkannte Naturschutzverbände. Zu weiteren Ausnahmen s. *Hartmut Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Aufl. 2000, § 19 Rdnrn. 21a-c.

¹⁸ Vgl. z. B. § 13 VwVfG.

¹⁹ Vgl. z. B. § 29 VwVfG.

²⁰ Überblick z. B. bei *Hans-Hermann Schild*, RDV 2000, 96 ff.

²¹ Im Verwaltungsprozeß vgl. § 100 VwGO.

²² S. z. B. das BVerwG (E 30, 154 [159 f.] m. w. N.), das hieran auch ein subjektives Recht auf fehlerfreie Ermessensausübung knüpft, sofern ein berechtigtes Interesse des Antragstellers besteht, s. dazu BVerwGE 69, 278 (279 ff.); weitergehend *Georg Nolte*, DÖV 1999, 363 (369 ff.).

Als weitere Folge wird künftig nicht nur die Tatkraft der Verwaltung gehemmt, sondern Nachteile haben auch die Beteiligten am Verwaltungsverfahren. Solange nur die Beteiligten die sie betreffenden Akten einsehen durften, war ihre Stellung durch die Vertraulichkeit der Behördenakten vor neugierigen Einblicken Dritter geschützt; dieser Schutz entfällt künftig.

2. Durchbrechung des subjektiven Rechtsschutz-Systems

Ein allgemeines Informationszugangsgesetz durchbricht zweitens das deutsche Prinzip des Schutzes subjektiver öffentlicher Rechte. Das mag erstaunlich klingen, denn was könnte der neue Informationszugangsanspruch anderes sein, als solch ein schützenswertes Recht? Tatsächlich aber steht er mit dem subjektiven Rechtsschutzprinzip nur scheinbar im Einklang.

Lassen Sie mich dazu kurz auf dieses Prinzip eingehen. Unser öffentliches Recht ist nach dem Krieg von den Gesetzgebern in Bund und Ländern auf eine Weise geprägt worden, die in dieser Form einmalig ist. Sie soll das Menschenbild des Grundgesetzes verwirklichen. Der Mensch als Individuum soll gestärkt und besonders geschützt werden, namentlich vor dem Staat. Also werden dem Einzelnen zur Entfaltung seiner Persönlichkeit Rechte gegen den Staat gewährt, zu deren Schutz sich der Staat Gerichten unterwirft. Durch die Anerkennung eigener Rechte des Menschen gegen den Staat (Handlungsrechte, Freiheitsrechte, Vermögensrechte, Abwehrrechte, Leistungsrechte) und durch ihren gerichtlichen Schutz achtet der Staat die Person als Rechtssubjekt; sie ist nicht länger bloß Untertan, bloß Objekt des Staatshandelns. Ausdruck des Menschenbilds des Grundgesetzes sind nicht nur die Grundrechte als subjektive öffentliche Rechte par excellence, sondern der Staat hat auch im einfachen Recht – durch Gesetze, Rechtsverordnungen und Satzungen – viele subjektive Rechte geschaffen, die bestimmte *eigene* Interessen des Einzelnen zu gerichtlich durchsetzbaren Positionen geformt haben. Mit ihnen sind Vorstellungen vom Bürger als bloßen Untertanen oder gar nur als Glied des Staatsganzen endgültig verabschiedet.

Die danach unseren Rechtsstaat prägende Vorstellung von dem Einzelnen als besonders schutzwürdiges Subjekt liegt auch dem Verwaltungsrechtsschutz zugrunde. Der Rechtsschutz gegen die Verwaltung vor den Verwaltungsgerichten hängt bei uns deshalb davon ab, ob die Verwaltung ein „subjektives öffentliches Recht“ des Klägers verletzt. Dazu verbietet die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 IV GG, daß jeder, der durch die öffentliche Gewalt in „seinen Rechten“ verletzt ist, Gerichtsschutz gegen den Staat erhalten kann. Der deutsche Verwaltungsrechtsschutz – Speerspitze unseres Verwaltungsrechts – fußt deshalb auf einem subjektiv-rechtlichen Verfassungskonzept. Anders als etwa in Frankreich prüfen in Deutschland Verwaltungsgerichte nicht allgemein eine geltend gemachte objektive

Rechtswidrigkeit des Behördenhandelns. Deutsche Verwaltungsgerichte kontrollieren vielmehr grundsätzlich nur, soweit es um das subjektive Recht des Klägers geht. Diese Beschränkung erreicht, daß besondere Positionen des Einzelnen, eben „subjektive öffentliche Rechte“, besonders intensiv geschützt werden können. Wir konzentrieren dadurch unsere Rechtsschutzressourcen – die wenigen Verwaltungsrichter und ihre teuren Kommentare – auf den Individualschutz jedes Klägers. Als Konsequenz unterscheidet unser Verwaltungsrecht sorgfältig subjektive öffentliche Rechte des Einzelnen von „öffentlichen Interessen“.

Gerichtsgeschützte subjektive öffentliche Rechte sind in Deutschland grundsätzlich nur diejenigen Positionen, die der Gesetzgeber durch Rechtsnorm einer Person zugewiesen hat, damit in einer bestimmten Situation genau diese Person um ihrer selbst willen, zum Schutz ihrer Individualität, vor staatlichen Eingriffen besonders stark geschützt wird. Das Gegenstück solcher Rechtsnormen, die subjektive öffentliche Rechte begründen, sind Normen, die nicht im Interesse einzelner Bürger, sondern allein im Interesse der Allgemeinheit, im öffentlichen Interesse, erlassen wurden. Ein Beispiel für solche nur objektiv-rechtlichen Normen sind die Vorschriften des Gemeinderechts, nach denen eine Kommunalaufsichtsbehörde gegen Rechtsverstöße einer Gemeinde einschreiten kann. Sie schützen nur das öffentliche Interesse an der Rechtmäßigkeit des Gemeindehandelns, enthalten also nur objektives Recht, aber kein vom Bürger einklagbares subjektives Recht. Eine Klage auf Einschreiten der Kommunalaufsichtsbehörde wäre unzulässig. Das öffentliche Interesse wird danach vornehmlich vom Gesetzgeber und von der Verwaltung gewahrt, das subjektive Recht dagegen vornehmlich von den Gerichten.

Die Begrenzung des Gerichtsschutzes auf subjektive Rechte dient aber nicht nur der Hervorhebung der Position des Einzelnen, sondern erfüllt noch eine zweite Aufgabe: Sie soll auch eine Überlastung der Verwaltungsgerichte vermeiden, weil nicht schon dann geklagt werden darf, wenn die Behörde objektiv rechtswidrig handelt, sondern erst, wenn dadurch zugleich ein subjektives Recht des Klägers verletzt sein kann.

Die neuen Informationszugangsgesetze durchbrechen das subjektiv-rechtliche Konzept des Verwaltungsrechtsschutzes. Sie mißachten den Grundsatz, daß nur der vor Gericht gegen den Staat klagen darf, der zu „subjektiven öffentlichen Rechten“ geformte *eigene* Interessen durchsetzen will. Rein formal gesehen halten sich die neuen Gesetze zwar in den Bahnen der subjektivrechtlichen Konstruktion, denn dem Einzelnen wird ein „Anspruch“ gewährt. Wenn ein deutscher Gesetzgeber das Wort „Anspruch“ wählt, ist dies in aller Regel Beweis dafür, daß er ein subjektives Recht schaffen wollte, welches unter präzisen Voraussetzungen bestimmte Personen begünstigt und so aus der Allgemeinheit hervorhebt. Normalerweise markieren die Tatbestandsmerkmale der Anspruchsnorm, unter welchen Voraussetzungen eine bestimmte Person zum Schutz eigener Interessen ein besonderes individuelles Leistungsrecht gegen den Staat haben und

dadurch besonders geschützt sein soll, und grenzen diese Personen von der Allgemeinheit ab. Von diesem „Normalfall“ unterscheiden sich die Informationszugangsgesetze: Ihr Leistungsanspruch ist nicht auf bestimmte schützenswerte Personen beschränkt, er wird „jedem“ gewährt, und zwar „voraussetzungslos“. D. h., auch über Tatbestandsvoraussetzungen, die ein schützenswertes Individualinteresse kennzeichnen könnten, läßt sich der begünstigte Personenkreis nicht eingrenzen. Damit entfällt zudem die Begrenzungsfunktion, die das subjektive Recht für den Gerichtsschutz hat: wenn gestützt auf den Informationszugsanspruch jeder klagebefugt (i. S. von § 42 II VwGO) ist, wird der Zweck einer Klagebefugnis – Vermeidung von Popularklagen – unterlaufen.

Am wichtigsten aber ist, daß der Anspruch auf Informationszugang gar nicht zum Schutz der Person, nicht im Individualinteresse eingeräumt wird, sondern im öffentlichen Interesse an mehr Demokratie und Verwaltungskontrolle. Wenn einer Person der Informationsanspruch eingeräumt wird, damit öffentliche Interessen besser verfolgt werden können, dann wird die Person als Werkzeug zur Durchsetzung öffentlicher Interessen benutzt.²³ Die Person ist insoweit Objekt staatlichen Handelns, nicht Subjekt, selbst wenn dies rechtstechnisch dadurch erreicht wird, daß ihr ausdrücklich ein Anspruch auf Information gewährt wird. Durch diesen regelungstechnischen Trick erklärt das Gesetz ein öffentliches Interesse zum „Anspruch“, zu einem „subjektiven Recht“, obwohl diese Konstruktion den überkommenen deutschen Vorstellungen vom subjektiven öffentlichen Recht widerspricht. Das Besondere am Anspruch auf Informationszugang ist also: Er paßt sich vermeintlich systemkonform, nämlich in der Terminologie, dem deutschen Rechtssystem ein, nicht jedoch in der Sache. Die mit dem subjektiven öffentlichen Recht in Deutschland verzahnte Möglichkeit der Gerichtskontrolle wird hier nicht zum Individualschutz eröffnet, sondern zur Stärkung öffentlicher Interessen an mehr Demokratie und besserer Kontrollierbarkeit der Verwaltung. Dieser Bruch mit der traditionellen Verwaltungsrechtsdogmatik zum subjektiven öffentlichen Recht wird nicht nur den Druck auf die Verwaltung erhöhen, die sich auf unbegrenzt viele Anfragen einstellen muß. Es werden auch die Gerichte stärker gefordert, zusätzlich zu der Mehrbelastung, die ich schon oben wegen Wegfalls der Vertraulichkeit der Behördenakten vorausgesagt habe.

3. Veränderung der Staatsaufsicht

Der dritte Angriff, den die neuen Informationszugangsgesetze führen, gilt dem deutschen System der Staatsaufsicht. Die neuen Gesetze durch-

²³ Positiv formuliert wird z. T. vom Einzelnen als „Anwalt der Allgemeinheit“ gesprochen, vgl. z. B. Peter Michael Huber, LKV 1994, 121 (126). Ferner vom Einzelnen als „Wächter über die Einhaltung der Gerechtigkeit der Verwaltung“, vgl. Jürgen Schwarze, in: Capotorti/Ehlermann/Frowein u. a. (Hrsg.), FS Pescatore (1987), S. 637 (643 f.).

brechen den bislang geltenden Grundsatz, daß Behörden vom Staat beauftragt werden, nicht aber vom Bürger. Es ist in Deutschland traditionell die Aufgabe der höheren Verwaltungsbehörden, im Interesse des Staates und der Allgemeinheit darüber zu wachen, daß eine untergeordnete Behörde ihre Pflichten erfüllt. Die in dieser Staatsaufsicht zum Ausdruck kommende Hierarchie im Verwaltungsapparat hat drei gute Gründe. Erstens sichert sie die Rechtsstaatlichkeit des Handelns aller Behörden. Zweitens wahrt sie die demokratische Legitimation der Verwaltung. Drittens schützt sie die Funktionsfähigkeit der Verwaltung.

Die Rechtsstaatlichkeit des Handelns aller Behörden wird dadurch erreicht, daß jede Behörde an Gesetz und Recht gebunden ist. Die Staatsaufsicht der höheren Behörde über die untere stellt durch Kontrolle und erforderlichenfalls durch ihr Einschreiten sicher, daß die Gesetzesbindung eingehalten wird. Diese Kontrolle auf objektive Rechtmäßigkeit des Behördenhandelns (z. T. sogar auch auf Zweckmäßigkeit) durch Aufsichtsbehörden tritt neben die schon skizzierte Kontrolle durch Verwaltungsgerichte. Während die Verwaltungsgerichte, wie gezeigt, dem klagenden Individuum subjektiven Rechtsschutz gewähren, sichert die Staatsaufsicht die Rechtsstaatlichkeit der Verwaltung zum Schutze der Allgemeinheit. Die durch Klagen ausgelöste beschränkte Gerichtskontrolle der Verwaltung bleibt punktuell und zufällig.²⁴ Dies ist im Rechtsstaat nur hinzunehmen, weil wir daneben eine vom Gerichtsschutz unabhängige Staatsaufsicht haben, welche die Rechtmäßigkeit des Behördenhandelns stetig und flächendeckend sichert. Staatsaufsicht und Verwaltungsgerichtsschutz stehen grundsätzlich getrennt nebeneinander.

Die Staatsaufsicht wahrt zudem die demokratische Legitimation der Verwaltung mit. In einer rechtsstaatlichen Demokratie muß auch die Verwaltung demokratisch legitimiert sein. Das Grundgesetz hat dazu die rechtsstaatliche Verteilung der Staatsgewalt auf Gesetzgeber, Gerichtsbarkeit und Verwaltung mit dem Demokratiegebot verknüpft, wobei die Demokratie vorrangig dadurch verwirklicht wird, daß der Gesetzgeber, das Parlament, vom Volk gewählt ist. In der Exekutive wird das Demokratieprinzip auf zwei mittelbaren Wegen verwirklicht. Erstens ist die Verwaltung kraft des Rechtsstaatsprinzips an die Gesetze des gewählten Parlaments gebunden. Zweitens ist die Regierung als Spitze der hierarchischen Verwaltung dem gewählten Parlament verantwortlich. Erforderlichenfalls kann sie vom Parlament zur Verantwortung gezogen und durch konstruktives Mißtrauensvotum gestürzt werden. Verantwortung tragen kann die Verwaltungsspitze aber nur, wenn sie die gesamte Verwaltungstätigkeit überwachen und steuern kann. Dazu dient die Staatsaufsicht der übergeordneten über die untergeordneten Behörden. Staatsaufsicht ist damit das notwendige Korrelat der demokratischen Legitimation der Verwaltung.

²⁴ Vgl. auch Wolfgang Kahl, Die Staatsaufsicht (2000), S. 493 ff.

Die praktisch besonders wichtige dritte Funktion der Staatsaufsicht ist, die Handlungsfähigkeit der Verwaltung zu sichern. Die Staatsaufsicht erfüllt diese Pflicht, indem sie einerseits die aufsichtsunterworfenen Stellen überwacht, andererseits ihre aufsichtlichen Kontroll- und Eingriffsbefugnisse nicht willkürlich ausübt, sondern nach bewährten und gleichmäßigen Rechtsmaßstäben. Denn die Aufsichtsbehörde ist selbst an Recht und Gesetz gebunden, an das Übermaßverbot und das Willkürverbot. Sie entscheidet nach pflichtgemäßen Ermessen über Aufsichtsmaßnahmen gegen die überwachte Behörde. Das kann zum Beispiel sogar bedeuten, daß die Aufsichtsbehörde über kleinere Gesetzesverstöße hinwegsehen darf, wenn sie vereinzelt und ohne größere Folgen bleiben. Der Grund dafür ist, daß die Aufsicht stets auch darauf achten soll, die Verantwortungsfreude und die Tatkraft der aufsichtsunterworfenen Stelle zu erhalten. Staatsaufsicht dient damit nicht nur der Kontrolle, sondern auch dem Schutz des Beaufsichtigten. Die Schutzfunktion der Staatsaufsicht zeigt sich weiter darin, daß die Aufsicht die untergeordnete Behörde beraten soll, damit Fehlern von vornherein vorgebeugt wird. Staatsaufsicht schützt die Handlungsfähigkeit der Verwaltung also durch Eingriff und durch Beratung.

Alle drei Funktionen der Staatsaufsicht – flächendeckende Kontrolle der Rechtmäßigkeit des Behördenhandelns, demokratische Legitimation der Verwaltung, Schutz der Funktionsfähigkeit der Behörden – werden durch die neuen Informationszugangsansprüche Jedermanns gestört.²⁵

Die flächendeckende Kontrolle durch Aufsichtsbehörden wird behindert, wenn zu beantwortende Fragen Jedermanns an die Aufsichtsbehörden die Arbeitskraft dieser traditionell mit nur wenigen Mitarbeitern besetzten Stellen binden. Die durch Verwaltungshierarchie erreichte mittelbare demokratische Legitimation der Verwaltung wird in Frage gestellt, wenn die Behördenarbeit und ihre Kontrolle durch willkürliche Informationsbitten jedermanns mitgelenkt wird. Für sie kann die Verwaltungsspitze keine Verantwortung übernehmen. Vor allem aber wird der neben die bisherige Staatsaufsicht tretende neue Aufsichtsstrang Fragesteller – Behörde als Funktionieren von Aufsichtsbehörden und von beaufsichtigten Behörden durcheinanderbringen:

Die Aufsicht über Behörden und der Verwaltungsgerichtsschutz stehen nämlich künftig nicht länger getrennt nebeneinander, sondern werden miteinander verquickt. Der „aufsichtsführende“ Fragesteller, dem die Antwort der Behörde nicht reicht, erhebt verwaltungsgerichtliche Klage. So entsteht ein Aufsichtssalat. Die Kontrolle wird dadurch vielleicht schärfer, aber die Vorteile der bisherigen Staatsaufsicht gehen verloren: Der Schutz, den die überwachte Behörde genoß, weil die Staatsaufsicht bislang nach Rechtsmaßstäben und pflichtgemäßem Ermessen gleichmäßig und rücksichtsvoll einschritt, wird durch die Beliebigkeit von jedermanns Anfragen unterlau-

²⁵ Lediglich das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz Brandenburgs enthält in § 4 I Nr. 5 einen Anspruchsausschluß für Akten, die der Aufsicht über eine andere Stelle dienen. Vgl. dazu VG Potsdam, LKV 1999, 155 (156).

fen. Jeder, der will, kann beliebig Behörden durch Anfragen beaufsichtigen, er kann sich nicht nur an die zuständige Stelle wenden, sondern auch an deren Aufsichtsbehörde, etwa mit der Frage, warum sie trotz Rechtsverstößes der aufsichtsunterworfenen Stelle untätig blieb. Die Klagedrohung im Hintergrund erhöht den Druck auf die Aufsichtsbehörde und ihre Mitarbeiter, endlich einzugreifen. Die Schutzfunktion, die ein Stillhalten der Aufsicht einmal haben kann, bleibt im Zweifel auf der Strecke. Der lange Zügel, an dem nach bewährter Verwaltungspraxis aufsichtsunterworfenen Stellen möglichst gehalten werden sollten, um deren Verantwortungsfreude und Tatkraft zu stärken und zu erhalten, wird straff angezogen. Darunter werden besonders die Kommunen und die Kommunalaufsichtsbehörden leiden, aber nicht nur diese.

4. Angriff auf den Datenschutz

Die neuen Informationszugangsgesetze drohen viertens, den Datenschutz preiszugeben. Der Datenschutz ist in Deutschland in der Verfassung und im einfachen Recht, insbesondere in den Datenschutzgesetzen des Bundes und der Länder, geregelt. Er basiert heute auf dem berühmten Volkszählungsurteil des BVerfG von 1983,²⁶ das aus dem Allgemeinen Persönlichkeitsgrundrecht und aus der Menschenwürde (Art. 2 I i. V. m. Art. 1 I GG) das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung entwickelt hat. Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung schützt den Menschen dagegen, daß seine personenbezogenen Daten, also alle ihn wie auch immer betreffenden Sachverhaltsdarstellungen,²⁷ unbegrenzt ermittelt, gespeichert und weiterverwendet werden. Der Einzelne soll vielmehr selbst bestimmen können, wer was wann über ihn weiß. Seine Daten dürfen danach nur ausnahmsweise und zwar nur zu bestimmten, durch Gesetz genau festgelegten Zwecken erhoben werden. Wenn Daten zulässigerweise zu einem gesetzlich bestimmten Zweck erhoben wurden, dürfen sie auch nur für diesen Zweck genutzt werden. Dieser Schutz wird durch die neuen Informationszugangsgesetze geschmälert. Das muß ich näher begründen, denn immerhin hatte ich eingangs erwähnt, daß die neuen Informationszugangsgesetze vorsehen, das Informationszugsrecht könne entfallen, wenn ein privater Belang, und dazu zählt der Schutz unserer Daten, entgegensteht.

Die Preisgabe des Datenschutzes durch die Informationszugangsgesetze zeigt sich in drei Überraschungsschlägen: Der erste ist, daß nach den neuen Gesetzen die um Information gefragte Behörde im Einzelfall die Auskunft erteilen darf, selbst wenn Daten Dritter dadurch offenbart werden, nämlich z. B., wenn das Offenbarungsinteresse der Allgemeinheit ein Geheimhaltungsinteresse des betroffenen Betriebs- und Geschäftsinhabers überwiegt

²⁶ BVerfGE 65, 1.

²⁷ *Auernhammer*, BDSG, 3. Aufl. 1993, § 3 Rdnrn. 3, 6.

oder gleich stark ist wie dieses.²⁸ Also wird der Datenschutz nunmehr „abwägbar“, er ist bloß noch Abwägungsbelang und damit schnell überwindbar.²⁹ Der zweite Überraschungsschlag löst die Zweckbindung gespeicherter Daten auf: Bei den Verwaltungsbehörden vorhandene personenbezogene Daten wurden von den Behörden zu gesetzlich genau bestimmten Verwaltungszwecken erhoben und durften grundsätzlich nur für genau diese Zwecke genutzt werden. Ein voraussetzungsloses allgemeines Informationsfreiheitsrecht läßt jedoch diese verfassungsrechtlich gebotene Zweckbindung gerade entfallen, weil jeder ohne jede Zweckbindung an diese Daten herankommt. Durch die dritte Überraschung verändern die neuen Informationszugangsgesetze die Stellung der Datenschutzbeauftragten zum Nachteil des Datenschutzes. Nach den neuen Gesetzen kann eine Person, die glaubt, ihr Informationsersuchen sei zu Unrecht abgelehnt oder nicht beachtet worden oder die Antwort der Behörde reiche nicht aus, (außer vor dem Verwaltungsgericht zu klagen) auch noch den Landes- bzw. Bundesbeauftragten für den Datenschutz anrufen.³⁰ Dieser darf das Verhalten der informationsverweigernden Stelle beanstanden.³¹ Die Datenschutzbeauftragten werden auf diese Weise zu einer neuen Streitschlichtungsstelle, die mit über die Preisgabe der begehrten Information entscheidet. Die bisherige Funktion des Datenschutzbeauftragten zum Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts wird erweitert. Er wird vom Schutz- und Kontrollorgan faktisch zum (Mit-) Entscheider.³² Lassen Sie es mich aus Zeitgründen als Schlagwort ausdrücken: Hier wird der Gärtner zum Bock gemacht. Von den Datenschutzbeauftragten haben wir dazu allerdings bislang kaum Kritik gehört – kein Wunder: Indem man ihre Kompetenzen erweitert, hat man ihr Stillhalten erkaufte.

V. Folgen für die Dogmatik des deutschen Verwaltungsrechts

Ich habe eingangs die Verwaltungsrechtsdogmatik als Grundgerüst des Verwaltungsrechts beschrieben. Etwas genauer erklärt ist sie ein Gefüge von Rechtsbegriffen, Lehrsätzen, Grundregeln, Einrichtungen und Prinzipien des Verwaltungsrechts.³³ Die Dogmatik wurde durch Auslegung allen posi-

²⁸ Vgl. z. B. § 11 I IFG Schl.-H., vgl. auch § 12 I Nr. 4 IFG Schl.-H. zu sonstigen personenbezogenen Daten.

²⁹ Zumal er sich jetzt gegen so überaus wichtige öffentliche Belange wie Demokratie und Kontrollierbarkeit der Verwaltung durchsetzen müßte.

³⁰ Vgl. § 16 IFG Schl.-H.

³¹ Zur Unterscheidung dieser Beanstandung von Beanstandungen durch Rechtsaufsichtsbehörden s. Ulrich Dammann, in: Simitis/Dammann/Geiger/Mallmann/Walz, BDSG, Loseblatt-Kommentar Stand 5/99, § 25 Rdnrn. 2, 11 ff.; Jürgen Ancôt, SächsDatSchG (1993), § 26 Rdnrn. 1 ff.

³² Vgl. z. B. §§ 23, 24, 26 SächsDatSchG. Zu den rechtlichen Einwirkungsmöglichkeiten des Landes- bzw. Bundesdatenschutzbeauftragten durch Anfordern einer Stellungnahme und Einschaltung der Aufsichtsbehörde vgl. z. B. Dammann (Fn. 31), § 25 Rdnrn. 11 ff.

³³ Vgl. Bernd Rübbers, Rechtslehre (1999), Rdnr. 312.

tiven Rechts erarbeitet und hat sich immer wieder bewährt.³⁴ Vier Beispiele dafür habe ich Ihnen vorgestellt: die Vertraulichkeit der Behördenakten, den subjektiven Rechtsschutz, die Staatsaufsicht und den Datenschutz. Mit ihnen hilft die Dogmatik, das geltende Verwaltungsrecht mit rationaler Überzeugungskraft zu erklären³⁵ und seine „inneren Zusammenhänge“ aufzuzeigen.³⁶ Erst die Dogmatik macht das Recht lehrbar und lernbar.³⁷ Dazu müssen ihre Lehrsätze und Regeln nicht stets ausdrücklich gesetzlich fixiert sein. Sie beanspruchen Gültigkeit, weil sie sich in Diskussion und Praxis bewährt haben, weil sie von vielen geprüft und akzeptiert sind.³⁸

So verstanden, erfüllt die Verwaltungsrechtsdogmatik eine wertvolle Entlastungsaufgabe.³⁹ Wer im Verwaltungsrecht eine Entscheidung treffen muß, darf bei der dazu nötigen Gesetzesauslegung auf die Dogmatik zurückgreifen, ohne deren Begriffe und Regeln jeweils erneut in Frage zu stellen. Wollten wir statt dessen in jedem Einzelfall diese Grundwertungen immer wieder von neuem vornehmen, das Rad immer wieder neu erfinden, würden juristische Entscheidungen noch länger dauern und viel häufiger Wertungswidersprüche aufweisen.

Andererseits verbietet die Dogmatik es auch nicht, ihre Grundsätze stets wieder zu hinterfragen. Dogmatik hat nicht per se Gesetzes- oder gar Verfassungskraft. Insbesondere den Gesetzgeber hindert sie grundsätzlich nicht, Grundlagen zu ändern und dadurch auch die Dogmatik. Aber die Verwaltungsrechtsdogmatik fußt auf Verwaltungs- und auf Verfassungsrecht. Das Rechtsstaatsprinzip, die Rechtsschutzgarantie und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung habe ich erwähnt. Wenn von der Dogmatik abgewichen wird, liegt es nah, daß auch von verfassungs- oder verwaltungsrechtlichen Normen abgewichen wird und daß der Rechtsordnung dadurch Wertungswidersprüche drohen können. Dies macht einen Bruch mit der Dogmatik rechtfertigungs- und begründungsbedürftig,⁴⁰ auch für den Gesetzgeber. An die Seite der Entlastungsfunktion der Dogmatik treten so auch eine Richtigkeitsgewähr und eine Rechtssicherheitsgewähr.

Neben die positiven Funktionen der Verwaltungsrechtsdogmatik – Entlastung, Richtigkeits- und Rechtssicherheitsgewähr – tritt eine weitere Wirkung, die ich Beharrungskraft nennen möchte, und die gelegentlich negativ sein kann: Weil die Dogmatik nicht immer wieder neu hinterfragt werden muß und weil ihre Veränderung gerechtfertigt werden muß, wird sie eben auch nicht stets hinterfragt. Manch einer meidet vielleicht gerne die Mühe, die eine solche Rechtfertigung machen würde. So kann diese Beharrungskraft der Dogmatik dazu führen, daß sich die Verwaltungsrechtsordnung

³⁴ Vgl. Winfried Brohm, in: Geis/Lorenz (Hrsg.), FS Mauer (2001), S. 1079 (1086).

³⁵ Rübbers (Fn. 33), Rdnr. 312.

³⁶ Vgl. Brohm (Fn. 34), S. 1079 (1083 f.).

³⁷ Rübbers (Fn. 33), Rdnr. 321.

³⁸ Rübbers (Fn. 33), Rdnr. 319.

³⁹ Vgl. Brohm (Fn. 34), S. 1079 (1083).

⁴⁰ Brohm (Fn. 34), S. 1079 (1084 f.).

erst sehr spät auf notwendige Veränderungen einstellt. Auch hier mag die mehrfach erwähnte, 1949 geschaffene Rechtsschutzgarantie des Art. 19 IV GG Beispiel sein: Die Erkenntnis, daß die Verfassung Gerichtsschutz wirklich gegen jede Verletzung subjektiver Rechte garantiert, hat unglaublich lange gedauert. Erst nach etwa 10 Jahren hatte sich das Rechtswesen darauf eingestellt, daß nicht nur Verwaltungsakte gerichtlich nachprüfbar sind, sondern auch alle anderen rechtsverletzenden Handlungen der Verwaltung. Über 20 Jahre hat es gedauert, bis sich durchgesetzt hat, daß auch in sog. besonderen Gewaltverhältnissen, wie beispielsweise im Strafvollzug, Gerichtsschutz zum Schutz der Rechte des Gefangenen zu gewähren ist.⁴¹ 40 Jahre hat es gebraucht, bis sich durchgesetzt hat, daß auch juristische Staatsexamen zum Schutz der Rechte des Prüflings von Gerichten genau kontrolliert werden können.⁴²

Sollten wir beim Informationszugang heute bei einem Punkt angelangt sein, an dem die Beharrungskraft der Dogmatik ihre Vorzüge verdrängt? Könnte gar die Dogmatik sich schon verändert haben, so daß meine Kritik am voraussetzungslosen Informationszugangsrecht Jedermanns längst obsolet ist? Daran ließe sich denken, weil das eingangs erwähnte Umweltinformationsgesetz seit sieben Jahren den Umweltinformationsanspruch kennt. Tatsächlich werden die Vertraulichkeit der Behördenakten, das subjektive Rechtsschutz-System, die Staatsaufsicht und der Datenschutz auch vom Umweltinformationsanspruch durchbrochen. Es handelt sich aber um eine begrenzte, nämlich auf Informationen über die Umwelt beschränkte Ausnahme. Die Vorstellung hinter dieser umweltspezifischen Ausnahme lautet, daß so die Verwaltung gezwungen ist, Umweltschutzfragen besonders sorgfältig zu bearbeiten. Dies soll das viel beklagte „Vollzugsdefizit“ im Umweltschutz beseitigen. Zu dieser Ausnahme war Deutschland – anders als bei den neuen umfassenden Informationszugangsgesetzen – kraft europarechtlicher Richtlinie verpflichtet. Der Umweltinformationsanspruch hat die deutsche Verwaltungsrechtsdogmatik nicht zerstört, sondern kann als Ausnahme von ihren dogmatischen Lehrsätzen akzeptiert werden und zugleich die Europarechtstauglichkeit unserer Dogmatik erhöhen. Ein allgemeines Informationszugangsrecht und die dadurch bewirkte Veränderung der dogmatischen Grundregeln lassen sich so nicht rechtfertigen. Es gibt dafür keinen europarechtlichen Zwang, und es gibt in Deutschland weder ein dem Umweltschutzdefizit vergleichbares Demokratiedefizit noch gibt es ein allgemeines Defizit an Staatsaufsicht über Behörden.

⁴¹ BVerfGE 33, 1.

⁴² BVerfGE 84, 34; ausführlich Martin Ibler, Rechtspflegender Rechtsschutz im Verwaltungsrecht (1999), S. 359 ff.

VI. Was sollte geschehen?

1) Die Erfahrungen aus sieben Jahren Umweltinformationsanspruch und drei Jahren allgemeinen Informationszugangsrechten in Berlin, Brandenburg und Schleswig-Holstein müssen gesammelt, dokumentiert und ausgewertet werden. Glaubt man den Auskünften aus Ministerien, ist dies unterblieben, weil es zu kostspielig wäre.

2) Die eingangs erwähnte vielberufene Vorbildfunktion internationaler Informationszugangsrechte muß anders als bisher erforscht werden. Wenn Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht zum Informationszugsanspruch beitragen soll, dann müssen die Verwaltungsrechte der anderen Staaten und ihre Dogmatiken mit in den Blick kommen. Andernfalls fußen unsere Informationszugangsgesetze auf einem Apfel-Birnen-Vergleich.

3) Wenn aber der Informationszugang verbessert werden soll, dann zur Bewahrung der Vorzüge der Verwaltungsrechtsdogmatik in kleineren Schritten. Ein kleinerer Schritt kann etwa eine Pflicht der Verwaltung sein, ihre Verwaltungsvorschriften zu veröffentlichen, wie dies die neuen Informationszugangsgesetze übrigens ebenfalls vorschreiben. Ein weiterer kleinerer Schritt wäre die Schaffung von klaren Voraussetzungen für einen Informationszugang, anstelle voraussetzungsloser Zugangsrechte. Als Voraussetzung angemessen wäre ein „berechtigtes eigenes Interesse“ des Fragestellers, das vom Gesetzgeber präzisiert werden sollte – um der Rechtsicherheit willen, ggf. auch zur behutsamen Ausdehnung bisherigen Rechts.

4) Der durch voraussetzungslose Informationszugangsansprüche drohende Aufsichtssalat muß vermieden werden.

5) Einer Abwertung des Datenschutzes zu einem abwägungserheblichen Belang, über den sich eine Behörde ohne große Mühe hinwegsetzen kann, ist entgegenzutreten.

6) Den Datenschutzbeauftragten zum Informationspreisgeber zu machen, ist falsch und muß revidiert werden.