

Brüssel, den 1. Juli 2003

**Betr.: Vergleichende Analyse der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten und der  
Kandidatenländer über den Zugang zu Dokumenten**

Die Verbesserung des Zugangs zu Dokumenten geht auf die Transparenzpolitik der Gemeinschaft zurück. Das Recht auf Zugang zu den Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission ist zu einem allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts auf der Grundlage von Artikel 255 EGV geworden.

Die Gesetzgebung über den Zugang zu den Dokumenten bzw. das Recht auf Information ist bedeutend komplizierter, als es auf den ersten Blick erscheint. Daher hat das Generalsekretariat bei der Erarbeitung des Rechtssetzungsvorschlags über den Zugang zu Dokumenten sorgfältig das einschlägige Recht der EU-Mitgliedstaaten untersucht. Ferner wurde den Mitgliedstaaten ein Fragebogen über die gegenwärtige Anwendung zugesandt. Die Antworten wurden in diesem Vermerk berücksichtigt.

Ziel dieses Vermerks ist es, einen Überblick über die Gesetzgebung der Mitgliedstaaten über den Zugang zu Dokumenten zu geben und insbesondere eine Reihe von Aspekten zu beschreiben, z. B. die Definition des Begriffs „Dokuments“ und den Umgang mit internen Dokumenten oder Dokumenten von Dritten. Erläutert werden ferner die verschiedenen Prüfungen oder Tests, die im Zusammenhang mit den Ausnahmeregelungen angewandt werden. Zwölf der 15 EU-Mitgliedstaaten verfügen bereits über Rechtsvorschriften für den Zugang zu Dokumenten. In Luxemburg und Deutschland werden entsprechende Gesetzentwürfe gegenwärtig vom Parlament geprüft. In Österreich gibt es auf Bundesebene keine allgemeine gesetzliche Regelung des Zugangs zu Dokumenten; grundsätzlich erhalten nur die an Verwaltungsverfahren beteiligten Personen Zugang. Gleichwohl enthalten die Verfassungen einiger Bundesländer Sondervorschriften über ein allgemeines Recht auf Zugang zu Dokumenten. In Österreich sind die Behörden zur Bereitstellung allgemeiner Informationen gesetzlich verpflichtet, doch gibt es kein Recht auf Akteneinsicht.

Im ersten Teil des Vermerks wird der Begriff „Dokument“ behandelt. Wie wird ein Dokument definiert, und welche Form kann es aufweisen? Was bestimmt den administrativen Charakter von Dokumenten? Sind auch interne Dokumente erfasst? Welche Regeln gelten für Dokumente, die von Dritten, d. h. nicht von einer Behörde, erstellt werden? Muss bei Dokumenten Dritter der Verfasser vor der Freigabe des Dokuments konsultiert werden?

Der zweite Teil befasst sich mit der Beschränkung des Rechts auf Zugang zu den Dokumenten in den einzelnen Mitgliedstaaten. Insbesondere werden die Kategorien von Dokumenten erläutert, die vom Recht auf Zugang ausgenommen sind, und die Mechanismen beschrieben, die für die jeweilige Ausnahmeregelung in den einzelnen Rechtssystemen gelten.

Im dritten Teil werden die Beziehungen zwischen allgemeiner Gesetzgebung und Sondervorschriften über den Zugang zu Dokumenten in bestimmten Bereichen untersucht.

## **2. Dokumente**

### **2.1 Form der Datenträger für die Aufbewahrung der Daten**

Hinsichtlich der Form der Datenträger gibt es offensichtlich keine Einschränkungen. Im *Vereinigten Königreich* können Informationen auf jede Art und Weise aufgezeichnet werden. In *Schweden* kann es sich bei einem Dokument um eine schriftliche oder bildliche Darstellung oder eine Aufzeichnung handeln, die gelesen, angehört oder lediglich mit technischen Hilfsmitteln erfasst werden kann. In *Spanien* kann ein Dokument in graphischer oder audiovisueller Form vorliegen oder auf jeder anderen Art von Datenträger gespeichert sein. In den *Niederlanden* versteht man unter einem Dokument eine schriftliche Darstellung oder alle anderen Formen von Datenträgern, die Informationen enthalten.

### **2.2 Dokumente „im Besitz“ der öffentlichen Verwaltung**

In allen Mitgliedstaaten, die bereits über eine Gesetzgebung über den Zugang zu Dokumenten verfügen bzw. die Verabschiedung entsprechender Rechtsvorschriften beabsichtigen, fallen sowohl die von einer öffentlichen Verwaltung erstellten als auch die eingegangenen (oder eingereichten) Dokumente unter die entsprechenden Regelungen. Das Zugangsrecht gilt also sowohl für Dokumente, die von einer öffentlichen Behörde selbst erstellt wurden, als auch für Dokumente, die von Dritten stammen und sich im Besitz der Behörde befinden.

Staatsangehörige und Nichtstaatsangehörige verfügen über die gleichen Rechte für den Zugang zu amtlichen Dokumenten. Ausgenommen ist lediglich der Zugang zu Daten, die als **Staats-** oder **Dienstgeheimnis** eingestuft sind (*Bulgarien*). Allerdings macht *Schweden* deutlich, dass dieses Recht für Staatsangehörige besser geschützt wird als für Nichtstaatsangehörige, da es für die Staatsangehörigen in der Verfassung verankert ist.

In *Schweden* wird ein Dokument als „amtliches“ Dokument eingestuft und fällt unter die Zugangsregelung für Dokumente, wenn es sich im Besitz einer öffentlichen Behörde befindet und (im Sinne des Gesetzes) davon ausgegangen werden kann, dass es von einer Behörde entgegengenommen, vorbereitet oder erstellt wurde. In *Finnland* ist ein Verwaltungsdokument ein Dokument, das sich im Besitz einer Behörde befindet und entweder von ihr erstellt oder bei ihr eingereicht wurde. Im *Vereinigten Königreich* bezieht sich das Informationsfreiheitsgesetz auf „Informationen, die sich auf andere Weise als im Namen einer anderen Person im Besitz der Behörde oder im Besitz einer anderen Person im Namen der Behörde“ befinden. In *Irland* sieht das Gesetz den Zugang zu allen Aufzeichnungen im Besitz (d. h. unter der Aufsicht) einer öffentlichen Behörde vor. In den *Niederlanden* sowie in *Belgien* und *Frankreich* muss sich ein Dokument im Besitz einer Verwaltungsbehörde befinden (oder bei ihr hinterlegt sein). In *Italien* muss ein Dokument von einer öffentlichen Verwaltung erstellt werden oder zu Verwaltungszwecken dienen. In *Spanien* muss ein Dokument ohne weitere

Spezifikation in einer Akte registriert werden. In *Griechenland* regelt das Gesetz 2690/1999 den Zugang zu den von Behörden erstellten bzw. entgegengenommenen Dokumenten. Das Gesetz unterscheidet jedoch ausdrücklich zwischen Dokumenten, die innerhalb bzw. außerhalb der Behörde erstellt wurden (Verwaltungs- bzw. Privatdokumente). Für den Zugang zu Privatdokumenten gelten strengere Bedingungen (Vorliegen eines besonderen rechtlichen Interesses).

### 2.3 Administrativer Charakter der Dokumente

Das Recht auf Zugang zu Dokumenten ist insofern allgemein anwendbar, als das beantragte Dokument in den Zuständigkeitsbereich der öffentlichen Behörde fällt. In den meisten Systemen ist dieser Bereich als solcher nicht definiert. Im Mittelpunkt stehen eher die öffentlichen Behörden, die unter das Gesetz fallen.

Einige Systeme beziehen sich auf allgemeine Dokumente und definieren die Organisationen, die als öffentliche Behörden angesehen werden und somit unter die Rechtsvorschriften über den Zugang zu Dokumenten fallen (*Vereinigtes Königreich, Irland, Finnland*). In *Dänemark*, wo das Gesetz für „alle Aktivitäten der öffentlichen Verwaltung“ gilt, bezieht sich dies auch auf einige Gremien, die öffentliche Befugnisse wahrnehmen. In *Portugal* gilt das Gesetz für staatliche Gremien und autonome Regionen, die Verwaltungsfunktionen ausüben, sowie andere Vereinigungen und Organe, deren Befugnisse gesetzlich anerkannt sind (das Gesetz gilt nicht für politische Dokumente). In *Frankreich* beziehen sich die einschlägigen Rechtsvorschriften nicht auf Dokumente der Nationalversammlung, Stellungnahmen des Staatsrates, Entscheidungen der Verwaltungsgerichte oder Unterlagen des Rechnungshofes. In *Spanien* gelten Ausnahmen für Dokumente, die sich auf die Ausübung verfassungsmäßiger Befugnisse beziehen. In den *Niederlanden* ist gesetzlich festgelegt, was unter Verwaltungsbehörde und Verwaltungsvorgang zu verstehen ist; letzteres ist „eine Angelegenheit mit Bezug zur Politik einer Verwaltungsbehörde einschließlich der Vorbereitung und Durchführung dieser Politik“. Das *schwedische* System gilt für amtliche Dokumente öffentlicher Behörden, zu denen auch das Parlament (Riksdag) und lokale Behörden mit Entscheidungsbefugnissen gehören.

In den Gesetzen werden die Dokumente je nach Land unterschiedlich benannt, z. B. als „Verwaltungsdokument“ (*Finnland, Belgien, Frankreich, Portugal, Italien, Luxemburg*), Dokument (*Dänemark, Niederlande, Spanien, Irland*), „amtliches Dokument“ (*Schweden*) oder als „Dokumente“, die ihrerseits in „Verwaltungsdokumente“ und „Privatdokumente“ unterteilt sind (*Griechenland*), sowie als „Informationen“ (*Vereinigtes Königreich*).

### 2.4 Interne Dokumente

Soweit die Anwendbarkeit der Gesetze auf Verwaltungsdokumente feststeht, kann es unterschiedliche Auffassungen darüber geben, ob interne Dokumente<sup>1</sup> (oder bestimmte Kategorien interner Dokumente) der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden dürfen.

---

<sup>1</sup> Interne Dokumente sind Verwaltungsdokumente, die zu internen Zwecken erarbeitet, von einer öffentlichen Behörde erstellt und nicht für eine Verwendung außerhalb der Behörde vorgesehen wurden. Dazu zählen auch Dokumente, die noch nicht fertig gestellt sind, z. B. vorbereitende Akte.

Es lassen sich zwei Systeme unterscheiden. In der ersten Kategorie sind die internen Dokumente von der Anwendung des einschlägigen Rechts ausgenommen (*Schweiz*). Es gibt keine Bestimmungen über den Zugang zu Dokumenten, die sich in der Bearbeitung befinden: diese Dokumente werden erst dann „öffentlich“, wenn die Bearbeitung offiziell abgeschlossen oder eine endgültige Entscheidung getroffen wurde (*Estland, Frankreich, Island, Liechtenstein, Portugal, Slowenien, Schweden*); dies erfolgt nach Ablauf einer vorgegebenen Frist (*Bulgarien, Finnland, Ungarn, Portugal*), wenn das Dokument einer nicht der öffentlichen Behörde, die es erstellt hat, angehörenden Person oder Organisation zugesandt oder vorgelegt wurde (*Dänemark, Schweden*), wenn die betreffenden Informationen auf andere Weise nicht verfügbar sind (*Island*) oder das Dokument archiviert wurde (*Liechtenstein, Portugal*).

In *Finnland* gilt das einschlägige Gesetz nicht für private oder interne Dokumente wie interne Vermerke, Berichtsentwürfe oder Dokumente zur internen Verwendung (siehe Abschnitt 3.2.3). Allerdings fallen interne Dokumente – z. B. Dokumente, die Verhandlungen und Mitteilungen zwischen Beamten betreffen – in den Anwendungsbereich des Gesetzes, falls sie Informationen enthalten, die nach dem geltenden Recht die Voraussetzungen für eine Archivierung erfüllen. In *Dänemark, Luxemburg* und *Deutschland* gilt das Gesetz nicht für interne „Arbeitsdokumente“ einer Behörde, soweit sie nicht in endgültiger Fassung vorliegen. Dies gilt auch für andere interne Dokumente, sofern sie nicht Informationen faktischer Art enthalten (siehe Abschnitt 3.2.2). In *Schweden* gelten interne Dokumente<sup>2</sup> nicht als amtliche Dokumente; sie fallen daher nicht unter die einschlägigen Rechtsvorschriften, es sei denn, ihre Ablage und Registrierung wurden angeordnet (siehe Abschnitt 3.2.11). In *Portugal* gilt das Gesetz nicht für politische Dokumente oder personenbezogene Dokumente der Bediensteten (siehe Abschnitt 3.2.9). In *Frankreich* erstreckt sich das Recht auf Zugang nicht auf Dokumente, die noch keine endgültige Fassung haben, und vorbereitende Dokumente, die sich auf eine Verwaltungsentscheidung beziehen, solange diese Entscheidung noch nicht getroffen wurde (siehe Abschnitt 3.2.4). In *Ungarn* werden interne Dokumente erst 30 Jahre nach ihrer Erstellung als öffentliche Dokumente eingestuft. Allerdings können die Regierungsbehörden auf Antrag Zugang zu diesen Dokumenten gewähren.

Bei der zweiten Kategorie fallen die internen Dokumente zwar in den Geltungsbereich der einschlägigen Gesetze, doch gibt es auch Ausnahmeregelungen (*Norwegen*), die angewendet werden können, um das Recht auf Zugang zu den Dokumenten mit der Notwendigkeit der Wahrung der Vertraulichkeit der Besprechungen während der internen Bearbeitung einer Akte vereinbaren zu können. So kann der Zugang beschränkt werden, wenn das betreffende Dokument persönliche Meinungen enthält (*Belgien, Bulgarien, Niederlande, Slawische Republik*), Informationen über Themen oder Entscheidungen beinhaltet, die sich ändern können (*Island*), Informationen einschließt, die laufende oder anstehende Verhandlungen gefährden könnten (*Bulgarien, Irland*) oder sich auf Themen bezieht, die Gegenstand einer geplanten Veröffentlichung sind (*Vereinigtes Königreich*) oder wenn allgemeine

---

<sup>2</sup> Dazu zählen Berichte, Vermerke oder Aufzeichnungen, die ausschließlich zur Vorbereitung oder zum mündlichen Vortrag einer Angelegenheit oder eines Sachverhalts erstellt wurden, ohne zusätzliche sachliche Informationen zu enthalten, sowie vorläufige Entwürfe für Entscheidungen oder amtliche Mitteilungen einer Behörde, die von ihr erstellt und nicht verbreitet wurden.

Beschränkungen des Zugangs zu den Dokumenten gesetzlich vorgesehen sind (z. B. im Interesse der Landesverteidigung oder der Führung der Staatsgeschäfte wie in Österreich, Ungarn oder im Vereinigten Königreich oder aus Gründen des Datenschutzes wie in Österreich). Im *Vereinigten Königreich* sind Ausnahmen im Zusammenhang mit der „Festlegung der Regierungspolitik“<sup>3</sup> und der „effizienten Führung öffentlicher Angelegenheiten“ gesetzlich geregelt, wobei die Kriterien aufgeführt sind, die für diese Ausnahmen gelten<sup>4</sup>. Gleichzeitig ist festgelegt, dass dennoch Einsicht in ein Dokument gewährt werden darf, das sich in der Bearbeitung befindet, wenn ein übergeordnetes öffentliches Interesse vorliegt, das diese Einsichtnahme gerechtfertigt. In *Irland* gibt es mehrere Ausnahmeregelungen, die insbesondere Aufzeichnungen im Zusammenhang mit Kabinettsitzungen und Unterlagen über die Aufgaben und Verhandlungen der Behörden betreffen. Für Dokumente im Zusammenhang mit Beratungen der Behörden gelten ebenfalls Ausnahmen, wenn die Befürwortung des Antrags auf Einsichtnahme dem öffentlichen Interesse zuwiderlaufen würde<sup>5</sup>. In den *Niederlanden* dürfen Dokumente einer bestimmten Kategorie, die zum Zwecke interner Beratungen<sup>6</sup> erstellt wurden, nur im Interesse einer effizienten und demokratischen Verwaltung offen gelegt werden, wobei dafür gesorgt werden muss, dass keine Rückschlüsse auf Einzelpersonen möglich sind. In *Belgien* und *Griechenland* wird die Geheimhaltung der Kabinettsberatungen durch Ausnahmeregelungen gewährleistet.

## 2.5 Dokumente, die personenbezogene Daten enthalten

Wie bereits ausgeführt wurde, unterscheiden die meisten EU-Mitgliedstaaten bei der Regelung des Dokumentenzugangs nicht zwischen behördenintern und extern erstellten Dokumenten, sodass beide Arten von Dokumenten denselben allgemeinen Bestimmungen unterliegen.

In Bezug auf personenbezogene Daten sehen die meisten Regelungen vor, dass diese Art von Informationen ohne die Zustimmung der betreffenden Person nicht veröffentlicht werden darf und die Privatsphäre der in den Dokumenten genannten Personen oder anderweitige Interessen geschützt werden müssen. Einige Regelungen unterscheiden zwischen nominativen und nicht nominativen Dokumenten, wobei nominative Dokumente vom Anwendungsbereich der einschlägigen Gesetze ausgenommen sind (*Portugal*)<sup>7</sup>. In *Griechenland* können Dokumente, die die

---

<sup>3</sup> Ausgenommen sind Informationen im Zusammenhang mit der Festlegung und Entwicklung der Regierungspolitik, Schriftwechsel der Ministerien sowie Rechtsgutachten oder Anträge auf Rechtsgutachten.

<sup>4</sup> Im Hinblick auf die zweite Ausnahmeregelung muss die Behörde folgende Faktoren berücksichtigen: die Wahrung des Grundsatzes der kollektiven Verantwortung, freie und loyale Diskussions- und Konsultationsgrundlage, offener Meinungs austausch zum Zwecke der Entscheidungsfindung und der effizienten Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben.

<sup>5</sup> Die Einsichtnahme in Dokumente kann versagt werden, wenn eine Freigabe gegen das öffentliche Interesse verstoßen würde, weil ein Antragsteller über eine bevorstehende wichtige Entscheidung informiert werden würde, die die Behörde noch nicht getroffen hat.

<sup>6</sup> Dokumente, die persönliche politische Meinungen enthalten. Wie bereits an anderer Stelle erwähnt, wird in den meisten EU-Mitgliedstaaten bei der Regelung des Dokumentenzugangs nicht zwischen behördenintern und extern erstellten Dokumenten unterschieden, sodass beide Arten von Dokumenten denselben allgemeinen Bestimmungen unterliegen.

<sup>7</sup> Nominative Dokumente enthalten Informationen über identifizierte oder identifizierbare Einzelpersonen, einschließlich Urteile, Beurteilungen oder andere Auskünfte über die Privatsphäre dieser Personen.

Privatsphäre Dritter betreffen, *a priori* nicht eingesehen werden. In anderen Systemen wird die Offenlegung personenbezogener Daten durch ein spezifisches Gesetz über den Schutz nominativer Daten geregelt (z. B. *britisches* Datenschutzgesetz von 1988). Das *schwedische* Geheimhaltungsgesetz enthält eine Reihe von Bestimmungen über den Schutz der Privatsphäre (der personenbezogene Charakter der Daten hängt von der Art der Informationen ab).

## 2.6 Dokumente, die von Dritten stammen

Bei der Offenlegung von Dokumenten, die von Dritten stammen, stellt sich die Frage, ob der Verfasser konsultiert oder die von der dritten Partei festgelegte Geheimhaltungsstufe des Dokuments respektiert werden soll. Im *Vereinigten Königreich* ist die Genehmigung des Verfassers (oder eine vorherige Einstufung) nicht erforderlich. Die Behörde hat zu beurteilen, ob die Freigabe der Informationen eventuell nachteilig ist. Die Freigabe wird nur dann aus Vertraulichkeitsgründen verweigert, wenn dies zu einem gesetzwidrigen Vertrauensbruch führt. In *Irland* muss der Verfasser eines Dokuments mit vertraulichen, wirtschaftlich sensiblen oder personenbezogenen Informationen konsultiert werden. In *Finnland* wird der Verfasser nur konsultiert, wenn es um den Schutz privater oder anderer Interessen geht, wobei die Behörde die Notwendigkeit der Wahrung der Vertraulichkeit beurteilt. Dies gilt selbst dann, wenn der Verfasser deutlich gemacht hat, dass er die Geheimhaltung des Dokuments wünscht. In *Schweden* ist die Anhörung des Verfassers nur einer von mehreren Aspekten bei der Beurteilung möglicher Nachteile. In *Portugal* hat die Behörde den Inhalt des Dokuments zu beurteilen und dabei die vom Verfasser genannte Geheimhaltungsstufe zu berücksichtigen. In den *Niederlanden* wird die eventuell fehlende Zustimmung des Verfassers gegen das öffentliche Interesse an einer Freigabe der Informationen abgewogen. Eine vorherige Genehmigung ist jedoch stets erforderlich, wenn die Geheimhaltung des Dokuments ausdrücklich verlangt wurde.

## 3. Anwendbarkeit und Ausnahmeregelungen

### 3.1 Begriffsbestimmungen

Der Anwendungsbereich der einschlägigen Gesetzgebung wurde in Abschnitt 2 bereits teilweise untersucht. Im folgenden Abschnitt werden die Ausnahmeregelungen, die in den Mitgliedstaaten gelten, miteinander verglichen.

Der Zugang zu Dokumenten kann versagt werden, wenn praktische Verwaltungsgründe vorliegen (Beispiel: das gewünschte Dokument kann nicht identifiziert werden, weil der Antrag ungenau, unseriös oder missbräuchlich ist) oder die Freigabe der Informationen dem öffentlichen Interesse im Allgemeinen oder einem spezifischen Interesse zuwiderlaufen würde. Der Gesetzgeber zählt die Interessen auf, die geschützt werden sollen. Fakultative oder obligatorische Ausnahmen sind möglich. Bei einer fakultativen Ausnahme (gekennzeichnet durch die Formulierung „kann abgelehnt werden“) kann die Behörde darüber entscheiden, ob die fraglichen gesetzlichen Bestimmungen angewendet werden sollen. In diesem Fall gibt es einen größeren Spielraum bei der Abwägung der Interessen oder der Beurteilung der Nachteile als bei den obligatorischen Ausnahmen (gekennzeichnet

durch die Formulierung „ist abzulehnen“), die in jedem Fall zu beachten sind und der Behörde einen geringeren Ermessensspielraum lassen.

In den meisten Ländern muss im Allgemeinen nicht angegeben werden, aus welchen Gründen Zugang zu einem öffentlichen Dokument gewünscht wird. In den folgenden Fällen gibt es jedoch Ausnahmen von dieser Regel: Zugang zu Archiven (*Armenien, Kroatien*), als „Staatsgeheimnis“ eingestufte Dokumente (*Bulgarien*), schriftliche Anträge (*Liechtenstein*), personenbezogene Dokumente (*Kroatien*) und Dokumente, die einer Risikobewertung („harm test“) zu unterziehen sind (*Finnland*). In *Zypern* ist eine Begründung für den Dokumentenzugang nicht gesetzlich vorgeschrieben, wird jedoch in der Praxis gefordert. In der *Schweiz* ist gesetzlich festgelegt, dass ein Antrag auf Dokumentenzugang nicht begründet werden muss.

Sofern eine öffentliche Behörde gesetzlich zu einer Beurteilung der möglichen Konsequenzen einer Freigabe verpflichtet ist, muss sie in der Regel testen, ob die Freigabe dem öffentlichen Interesse im allgemeinen oder einem spezifischen Interesse zuwiderlaufen würde. Für diesen Zweck stehen zwei Arten von Tests zur Verfügung. Die Interessenabwägung beinhaltet eine Abwägung zwischen dem Interesse an der Freigabe der Informationen und dem Interesse an der Nichtfreigabe. Eine Schadensprüfung wird dann durchgeführt, wenn die Behörde den möglichen Schaden oder die Nachteile für bestimmte gesetzlich geschützte Interessen abschätzen will. In einigen Fällen muss der potenzielle Schaden für ein Einzelinteresse abgewogen werden gegenüber einem Gegeninteresse, sodass eine Kombination der beiden Tests sinnvoll ist, wie dies in *Irland* der Fall ist.

In den folgenden Ländern kann ein Ersuchen um Zugang zu einem öffentlichen Dokument abgelehnt werden, wenn es „offensichtlich unangemessen“ ist: *Österreich* (falls die Informationen durch andere Mittel zugänglich sind), *Belgien* und *Frankreich* (falls sich das Ersuchen auf zu viele Dokumente bezieht und lediglich auf eine Belästigung der Behörde abzielt), *Bulgarien* (falls die gleichen Informationen dem Antragsteller bereits im Lauf der vergangenen 6 Monate übermittelt wurden), *Kroatien* (falls ein rechtliches Interesse am Zugang zu einem Dokument vorgeschrieben ist, jedoch nicht vorliegt), *Ungarn*, *Irland* (falls das Ersuchen „unseriös oder böswillig“ ist), *Schweden*, *Schweiz*, *Vereinigtes Königreich*. Weitere Gründe für eine Ablehnung gibt es in *Island* (falls die Anforderung von Informationen zu undeutlich ist), *Portugal* und *Österreich* („missbräuchliche“ Absicht). In *Estland* sind alle Gründe für ein Ersuchen auf Zugang zu Dokumenten gesetzlich festgelegt, sodass ein derartiges Ersuchen nur dann abgelehnt werden kann, wenn der angegebene Grund im Gesetz nicht vorgesehen ist. In *Dänemark* müssen die Anträge hingegen nicht begründet werden, und es kann daher auch keine „offensichtlich unangemessenen“ Anträge geben.

Wird ein Ersuchen auf Zugang zu Dokumenten abschlägig beschieden, weil es „offensichtlich unangemessen“ ist, so kann der Antragsteller Einspruch gegen den Bescheid erheben und das Verfahren einschlagen, das für die Anfechtung einer Ablehnung aus anderen Gründen vorgesehen ist. Dieses Verfahren gestaltet sich von Land zu Land unterschiedlich. Im Allgemeinen kann eine Beschwerde bei einem Verwaltungsgericht eingereicht werden, doch ist auch die Einschaltung einer Instanz möglich, die für die Überwachung des Zugangs zu den Dokumenten zuständig ist (Ombudsman, Beauftragter für Datenschutz und Akteneinsicht, Ausschuss für

Dokumentenzugang). Im *Vereinigten Königreich* muss der Antragsteller zunächst die zuständige Behörde um Überprüfung ihres Bescheids bitten, ehe er sich an den Beauftragten für Datenschutz und Akteneinsicht wenden kann.

## **3.2. Gesetzgebung in den Mitgliedstaaten**

### **3.2.1 Belgien**

Nach den belgischen Bestimmungen gibt es in drei Fällen eine Ausnahmeregelung. Im ersten Fall lehnt die Behörde den Antrag auf Akteneinsicht ab, wenn eines der zu schützenden Interessen wichtiger ist als das Interesse an einer Freigabe der Daten (z. B. öffentliche Sicherheit, internationale Beziehungen). Im zweiten Fall lehnt die Behörde den Antrag auf Akteneinsicht ab, wenn die Freigabe bestimmte Interessen gefährdet (Privatsphäre, gesetzlich festgelegte Geheimhaltung und Geheimhaltung der Beratungen der belgischen Regierung). Im dritten Fall kann die Behörde den Antrag auf Zugang ablehnen, wenn der Antrag beispielsweise unvollständige Dokumente betrifft oder offensichtlich unseriös ist.

### **3.2.2 Dänemark**

Das Recht auf Zugang gilt nicht für interne Arbeitsdokumente (z. B. Dokumente zur internen Verwendung, Schriftwechsel zwischen den verschiedenen Abteilungen), es sei denn, sie liegen in endgültiger Fassung vor (z. B. wenn sie einen endgültigen Beschluss der Behörde, aufzeichnungspflichtige Informationen oder allgemeine Leitlinien enthalten, die überprüft werden müssen). Ferner erstreckt sich das Recht auf Zugang nicht auf Dokumente einer anderen Kategorie (z. B. Sitzungsprotokolle der Regierung, Schriftwechsel der Ministerien im Zusammenhang mit Gesetzgebungsverfahren). In beiden Fällen kann die Behörde die Dokumente jedoch freigeben, wenn faktische Informationen von erheblicher Bedeutung vorliegen.

Ferner gilt das Recht auf Zugang nicht für personenbezogene Informationen oder für Informationen technischer bzw. geschäftlicher Art, die von besonderer Bedeutung für die wirtschaftlichen Interessen der betreffenden Person oder des betreffenden Unternehmens sind. Das Recht auf Zugang erstreckt sich auch nicht auf Angelegenheiten der Strafgerichtsbarkeit.

Die Ausnahmeregelung lautet wie folgt: „Das Recht auf Zugang ... kann eingeschränkt werden, wenn ... geschützt werden müssen“. Bei der Anwendung der meisten Ausnahmebestimmungen (z. B. Staatssicherheit, öffentliche finanzielle Interessen) kann die Behörde den Zugang ablehnen, um geschützte Interessen vor erheblichen Nachteilen zu bewahren. Zu diesem Zweck wird eine *Schadensprüfung* durchgeführt.

### **3.2.3 Finnland**

Das Recht auf Zugang gilt nur für Verwaltungsdokumente, wobei bestimmte Arten interner Dokumente nicht zu dieser Kategorie gehören und daher ausgeschlossen sind (siehe unten). Darüber hinaus muss ein Verwaltungsdokument öffentlichen Status haben. Es ist gesetzlich festgelegt, wann ein Dokument diesen Status erwirbt. Im

Allgemein ist ein Dokument als öffentliches Dokument anzusehen, wenn die Prüfung der betreffenden Angelegenheit abgeschlossen ist oder eine Entscheidung getroffen wurde. Es steht der öffentlichen Behörde jedoch frei, Dokumente zu veröffentlichen, die noch keinen öffentlichen Status erreicht haben.

Private oder interne Dokumente fallen nicht unter die gesetzlichen Bestimmungen über den Zugang zu Dokumenten<sup>8</sup>. Hingegen gelten interne Dokumente, die Verhandlungen und Mitteilungen zwischen Behördenangehörigen betreffen, sowie sonstige interne Vermerke als Verwaltungsdokumente, falls sie Informationen enthalten, die laut Gesetz für eine Archivierung in Frage kommen.

Die Ausnahmeregelung lautet: „... sind vertrauliche Dokumente“. Dokumente werden aufgrund ihres Inhalts als vertraulich eingestuft (z. B. Dokumente betreffend Außenbeziehungen, Vertragsverletzungsverfahren und strafrechtliche Ermittlungen, nationale Sicherheit oder finanzielle Stabilität). Die meisten Geheimhaltungsklauseln haben keine absolute Geltung; vielmehr muss die Behörde negative oder positive Schadensprüfungen durchführen.

### 3.2.4 Frankreich

Das Recht auf Zugang gilt nur für Dokumente in endgültiger Form. Nicht zugänglich sind ferner vorbereitende Dokumente für eine Entscheidung (soweit diese Entscheidung noch nicht getroffen wurde).

Das Gesetz sieht zwei Kategorien von Ausnahmeregelungen vor. Bei der ersten Kategorie handelt es sich um obligatorische Ausnahmen zum Schutz des öffentlichen Interesses, wobei die Verbreitung von Dokumenten, deren Freigabe bestimmten öffentlichen Interessen schaden könnte, nicht zulässig ist (z. B. Geheimhaltung von Kabinettsberatungen, Geheimhaltung der Verteidigungs- und Außenpolitik, Staatssicherheit und öffentliche Sicherheit, öffentliches Kreditwesen, Ermittlungsverfahren, gesetzlich geschützte Geheimnisse). Bei der zweiten Kategorie handelt es sich um namentlich ausgestellte Dokumente sowie um Dokumente, deren Freigabe den Schutz der Privatsphäre, die ärztliche Schweigepflicht oder Geschäfts- bzw. Industriegeheimnisse gefährden könnte. Laut Gesetz haben nur die betroffenen Personen ein Recht auf Zugang zu Dokumenten dieser Kategorie.

### 3.2.5 Griechenland

Das neue Verwaltungsverfahrensgesetz sieht zwei Arten von Ausnahmen vor: obligatorische und fakultative Ausnahmen. Die obligatorische Ausnahmeregelung lautet wie folgt: „Ein Recht auf Zugang zu Dokumenten besteht nicht, wenn das Dokument die Privatsphäre von Dritten betrifft oder die durch die geltenden Vorschriften ausdrücklich geforderte Geheimhaltung gefährdet ist“. Daher sind Dokumente, die die Privatsphäre von Dritten betreffen, absolut und *a priori* vom Zugangsrecht ausgenommen (eine Schadensprüfung muss nicht durchgeführt werden). Für den Zugang zu Dokumenten, deren Geheimhaltung aufgrund geltender

---

<sup>8</sup> Vermerke von Bediensteten oder Behördenvertretern bzw. Entwürfe, die bislang nicht als Bericht oder zur umfassenden Prüfung einer Angelegenheit vorgelegt wurden, oder Dokumente, die zur innerbehördlichen Verwendung entgegengenommen oder erstellt wurden.

Rechtsvorschriften ausdrücklich verlangt wird (z. B. Verteidigungs- und Außenpolitik, staatliche und öffentliche Sicherheit, Steuerangelegenheiten, Bankgeheimnis, Währungspolitik), ist eine einfache Schadensprüfung durchzuführen. Der Zugang ist zu verwehren, wenn hierdurch das zu schützende Geheimnis gefährdet werden könnte.

Aufgrund der fakultativen Ausnahmeregelung kann eine öffentliche Behörde den Zugang dann verweigern, wenn sich das Dokument a) auf Kabinettsberatungen bezieht oder b) die Freigabe gerichtliche, polizeiliche, militärische oder administrative Ermittlungen bei Verstößen gegen das Straf- oder Verwaltungsrecht wesentlich beeinträchtigen würde. In diesem Fall hat die Behörde nach eigenem Ermessen das Interesse an der Freigabe der Informationen gegen das Interesse der Nichtfreigabe abzuwägen (Interessenabwägung). Im Fall b) ist die mögliche Beeinträchtigung des geschützten Interesses gegenüber dem Interesse an einer Freigabe abzuwägen, sodass eine umfassende Schadensprüfung in Verbindung mit einer Interessenabwägung vorgenommen wird.

Das Recht auf Zugang kann unbeschadet der bestehenden geistigen oder industriellen Eigentumsrechte wahrgenommen werden.

Nach Artikel 16 Absatz 4 des Gesetzes 1599/1986 können weitere Ausnahmen durch gemeinsamen Beschluss des Ministerpräsidenten und des zuständigen Ministers festgelegt werden. Nach Inkrafttreten der neuen Rechtsvorschriften ist diese Bestimmung jedoch als nichtig anzusehen.

### **3.2.6 Irland**

Bei den meisten Ausnahmeregelungen wird eine kombinierte Schadensprüfung („die Freigabe würde ein Einzelinteresse beeinträchtigen, stören oder schädigen“) und eine Interessenabwägung („die Freigabe würde dem öffentlichen Interesse zuwiderlaufen“) angewandt. Besondere Kriterien bezüglich des öffentlichen Interesses gibt es nur im Falle von Beratungen öffentlicher Gremien<sup>9</sup> und personenbezogenen Informationen<sup>10</sup>. Das Kriterium des öffentlichen Interesses wird im Zusammenhang mit Ausnahmeregelungen nicht erwähnt, die z. B. Parlamentsdokumente (einer bestimmten Art) oder Gerichtsdokumente (deren Veröffentlichung eine Missachtung des Gerichts darstellen würde) betreffen.

Bei den Ausnahmeregelungen im Zusammenhang mit der Strafverfolgung, der Staatssicherheit, der öffentlichen Sicherheit, der Landesverteidigung und der internationalen Beziehungen enthalten die Bestimmungen eine Kombination von fakultativen und obligatorischen Elementen. Ein Antrag auf Akteneinsicht kann abgelehnt werden, wenn durch die Einsichtnahme Nachteile entstehen könnten. Ist die Behörde jedoch „davon überzeugt“, dass ein Nachteil entstünde, soll der Antrag abgelehnt werden. Dieses Element findet sich auch in den Ausnahmeregelungen über Kabinettsitzungen. Bei einer weiteren Kategorie von Ausnahmeregelungen ist die

---

<sup>9</sup> Dokumente können zurückgehalten werden, wenn ihre Freigabe dem öffentlichen Interesse zuwiderlaufen würde, weil ein Antragsteller über eine wichtige Entscheidung in Kenntnis gesetzt würde, die ein öffentliches Gremium noch nicht getroffen hat.

<sup>10</sup> Dokumente können freigegeben werden, wenn das öffentliche Interesse an der Freigabe wichtiger ist als der Schutz der Privatsphäre der betreffenden Person.

Möglichkeit einer Ablehnung des Ersuchens nicht gegeben, wenn die Freigabe der Informationen im öffentlichen Interesse liegt (z. B. finanzielle und wirtschaftliche Interessen; Forschung und natürliche Ressourcen). Es gibt drei rein obligatorische Ausnahmeregelungen (Parlaments- und Gerichtsdokumente, vertrauliche Informationen und wirtschaftlich sensible Daten). Der Dokumentenzugang kann auch aus administrativen Gründen verweigert werden (z. B. ungenaue Angaben, nicht entrichtete Gebühren, geplante Veröffentlichung).

Ferner kann der Zeitpunkt der Freigabe verschoben werden (z. B. wenn der Bericht für die Öffentlichkeit allgemein von Interesse ist bzw. dem öffentlichen Interesse zuwiderlaufen würde).

### **3.2.7 Italien**

Das Recht auf Zugang zu Dokumenten steht jedem zu, der ein legitimes Interesse an einer Akteneinsicht hat. Die Anträge müssen begründet werden (damit die Verwaltung das Vorliegen eines legitimen Interesses prüfen kann).

Es wird nicht unterschieden zwischen amtlichen und nicht amtlichen bzw. endgültigen und nicht fertig gestellten Dokumenten. Das Recht auf Zugang gilt weder für Dokumente, die Staatsgeheimnisse im Sinne des Gesetzes enthalten, noch in allen anderen Fällen einer gesetzlich vorgeschriebenen Geheimhaltung (z. B. Militär-, Industrie- und Geschäftsgeheimnis).

Für Dokumente, bei denen ein Zugang zu einem späteren Zeitpunkt ausreichen würde, sind keine Ausnahmen zulässig. Die Behörde kann den Zugang zu Dokumenten solange verschieben, wie die Freigabe den Arbeitsablauf der Verwaltung negativ beeinflussen könnte. Grundsätzlich wird für eine bestimmte Kategorie von Dokumenten kein Zugang gewährt, z. B. vorbereitende Dokumente im Gesetzgebungs-, Planungs- oder Programmbereich.

Die Ausnahmen werden durch Regierungsdekrete geregelt. Dokumente dürfen nur vom Zugang ausgenommen werden, wenn ihre Freigabe geschützte Interessen konkret beeinträchtigen würde. Alle Ausnahmeregelungen sind fakultativ, und es wird eine Schadensprüfung vorgenommen.

### **3.2.8 Niederlande**

Die Ausnahmeregelung lautet wie folgt: „Informationen sollen nicht freigegeben werden, wenn ...“. In den meisten Fällen werden Dokumente nur dann freigegeben, wenn die Freigabe wichtiger ist als der Schutz von Interessen. In drei Fällen wird keine Interessenabwägung durchgeführt. Im ersten Fall geht es um die Art der Informationen,<sup>11</sup> und in den beiden anderen Fällen um die Nachteile für bestimmte Interessen<sup>12</sup>. Dokumente, die zum Zwecke interner Beratungen erstellt wurden<sup>13</sup>, dürfen nur im Interesse einer effizienten demokratischen Verwaltung freigegeben

---

<sup>11</sup> Der Dokumentenzugang kann abgelehnt werden, wenn die Freigabe dem allgemeinen Interesse widerspricht, z. B. wenn ein Antragsteller Kenntnisse über eine wichtige Entscheidung gewinnen könnte, die von einer öffentlichen Organisation geplant ist.

<sup>12</sup> Gefährdung der Einheitlichkeit der Krone und Beeinträchtigung der staatlichen Sicherheit.

<sup>13</sup> Dokumente, die persönliche politische Meinungen enthalten.

werden; dabei sind die Informationen in einer Form freizugeben, die keine Rückschlüsse auf Personen erlaubt.

Außer in Fällen besonderer Wichtigkeit sind Dokumente, die älter als 30 Jahre sind, generell zugänglich.

### 3.2.9 Portugal

Das Gesetz unterscheidet zwischen nominativen und nicht nominativen Dokumenten sowie zwischen administrativen und politischen Dokumenten (politisches Handeln der Regierung).

Das Recht auf Zugang gilt nicht für politische Dokumente, d. h. Dokumente, die Sitzungen des Kabinetts und der Staatssekretäre betreffen, sowie Dokumente zur Vorbereitung dieser Sitzungen.

Das Recht auf Zugang gilt ebenfalls nicht für persönliche Dokumente der Bediensteten, z. B. persönliche Notizen, Vermerke, Entwürfe oder sonstige Dokumente dieser Art.

Die Ausnahmeregelungen sehen vor, dass der Zugang zu Dokumenten nicht personenbezogener (nicht nominativer) Natur zu einem späteren Zeitpunkt gewährt wird. Der Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit schwebenden Verfahren wird erst gewährt, wenn eine Entscheidung getroffen wurde. Der Zugang zu Dokumenten, die Informationen enthalten, deren Freigabe die staatliche Sicherheit und Integrität beeinträchtigen könnte, wird verweigert, bis deren Geheimhaltung aufgehoben ist. Die Verwaltung kann ferner den Zugang zu Dokumenten untersagen, deren Inhalt Geschäfts- oder Industriegeheimnisse bzw. Unternehmensinterna gefährdet.

Eine Sonderregelung gibt es für Dokumente personenbezogener (nominativer) Natur<sup>14</sup>. Sie werden nur nach schriftlicher Genehmigung der beteiligten oder unmittelbar betroffenen Personen bzw. anderer Personen mit einem unmittelbaren personenbezogenen Interesse freigegeben<sup>15</sup>.

### 3.2.10 Spanien

Die Bürger und Bürgerinnen haben ein Recht auf Zugang zu Registern und Dokumenten, die Teil einer Akte sind und sich im Verwaltungsarchiv befinden. Die Akten müssen sich auf Angelegenheiten beziehen, die zum Zeitpunkt der Antragstellung abgeschlossen sind.

---

<sup>14</sup> Informationen über eine bestimmte identifizierte oder identifizierbare Person, die Beurteilungen oder Bewertungen enthalten, oder dem Vorbehalt in Bezug auf die Privatsphäre unterliegen.

<sup>15</sup> Die automatische Verarbeitung personenbezogener Daten wird in einem eigenen Gesetz näher geregelt.

In einer Reihe von Sonderfällen ist das Recht auf Zugang aufgehoben (z. B. nicht administrative Angelegenheiten, Landesverteidigung und Staatssicherheit, Geschäfts- und Industriegeheimnisse).

Dokumente, die sich auf die Privatsphäre oder auf Gerichtsverfahren im Zusammenhang mit der Wahrnehmung der Bürgerrechte beziehen, stehen unter besonderem Schutz.

Die Behörde kann den Zugang zu Dokumenten ablehnen, falls dies im öffentlichen Interesse liegt, dem besonderen Interesse Dritter entspricht oder gesetzlich vorgeschrieben ist.

### **3.2.11 Schweden**

Das Recht auf Zugang gilt nur für amtliche Dokumente, d. h. für Dokumente, die sich im Besitz einer öffentlichen Behörde befinden, und für Dokumente, bei denen (laut Gesetz) davon ausgegangen werden kann, dass sie von einer Behörde entgegengenommen, vorbereitet oder erstellt wurden<sup>16</sup>. Im Allgemeinen wird ein Dokument als amtlich eingestuft, wenn es weitgehend fertig gestellt ist oder außerhalb der Behörde verbreitet wurde.

Interne Dokumente, d. h. Berichte, Vermerke oder Aufzeichnungen, die ausschließlich zur Vorbereitung oder zum mündlichen Vortrag einer Angelegenheit oder eines Sachverhalts erstellt wurden, ohne zusätzliche sachliche Informationen zu enthalten, sowie vorläufige Entwürfe für Entscheidungen oder amtliche Mitteilungen einer Behörde, die von ihr erstellt und nicht verbreitet wurden, sind erst dann als amtliche Dokumente anzusehen, wenn ihre Archivierung und Registrierung angeordnet wurden.

Die wichtigste Ausnahmeregelung lautet wie folgt: „Das Recht auf Zugang ... kann verweigert werden, wenn dies in Bezug auf ... notwendig ist“. Daher *kann* die Behörde den Zugang zu amtlichen Dokumenten nur dann ablehnen, wenn dies im Hinblick auf den Schutz bestimmter Interessen (z. B. Staatssicherheit, internationale Beziehungen, Privatsphäre) notwendig ist. Aus anderen Gründen dürfen amtliche Dokumente nicht geheim gehalten werden.

Welche Dokumente geheim sind, ist in einem besonderen Gesetz festgelegt<sup>17</sup>. In den meisten Fällen erfolgt keine automatische Ablehnung des Ersuchens auf Zugang, wenn die betreffenden Informationen zur Kategorie der geheimen Informationen zählen. Positive oder negative Schadensprüfungen werden ebenfalls durchgeführt. Absolute Geheimhaltung ist nur in seltenen Fällen vorgeschrieben (z. B. Steuerangelegenheiten).

### **3.2.12 Vereinigtes Königreich**

---

<sup>16</sup> Ein Dokument gilt als entgegengenommen, sobald es bei der Behörde eingegangen ist bzw. sich in Händen eines zuständigen Beamten befindet. Es gilt als erstellt, wenn es außerhalb der Behörde verbreitet wurde, auf andere Weise eine endgültige Form erlangt hat oder die betreffende Angelegenheit abgeschlossen ist.

<sup>17</sup> Im Geheimhaltungsgesetz sind alle Fälle festgelegt, in denen amtliche Dokumente geheim zu halten sind.

In Teil II des Informationsfreiheitsgesetzes sind die Fälle festgelegt, in denen die in Teil I beschriebenen Zugangsvorschriften nicht anwendbar sind. Einige Ausnahmeregelungen hängen von der jeweiligen Kategorie ab, d. h. eine Ausnahmeregelung kann angewendet werden, wenn die Informationen einer entsprechenden Kategorie zugeordnet werden können. Andere Ausnahmeregelungen setzen die Durchführung einer Schadensprüfung der nachteiligen Folgen der Freigabe voraus.

Eine Schadensprüfung wird durchgeführt, wenn die Freigabe besondere Interessen beeinträchtigen würde (bei Fragen der Gesundheit oder Sicherheit dürfen Informationen nicht freigegeben werden, wenn die Freigabe die körperliche und geistige Unversehrtheit einer Person gefährden würde). Gesetzlich ist nicht festgelegt, ob die Behörde eine umfassende oder eine einfache Schadensprüfung durchführen muss<sup>18</sup>. Ausnahmeregelungen, die von der Kategorie und dem Inhalt des Dokuments abhängen, gelten für Informationen im Zusammenhang mit der nationalen Sicherheit oder Gremien, die sich mit Sicherheitsfragen befassen, amtliche Informationen im Zusammenhang mit behördlichen Ermittlungen und Verfahren, Gerichtsakten, die Festlegung der Regierungspolitik, vertrauliche Informationen, Mandantenschutz sowie für den Schriftwechsel mit der Königin.

Obwohl die Behörde aufgrund der Bestimmungen in Teil II von der Verpflichtung befreit ist, dem Antragsteller die gewünschten Informationen zur Verfügung zu stellen, verlangt das Gesetz eine Prüfung des öffentlichen Interesses und die Freigabe der Informationen, wenn dies unter Berücksichtigung der Umstände im öffentlichen Interesse liegt. In diesem Fall muss die Behörde ein zweistufiges Verfahren einleiten: zunächst muss die Behörde prüfen, ob die Informationen zur Kategorie der ausgenommenen Informationen zählen (und in diesem Fall eine Schadensprüfung durchführen) und anschließend das öffentliche Interesse an der Freigabe abwägen.

Informationen, die bereits zugänglich sind oder deren Veröffentlichung geplant ist, sind ebenfalls vom Recht auf Zugang ausgenommen.

Die Ausnahmeregelungen laufen nach einer Frist von 30, 75 oder 100 Jahren ab.

### **3.3 Andere Rechtsakte, die sich auf die allgemeinen Vorschriften über den Zugang zu Dokumenten auswirken können**

In einigen Ländern sind die Bestimmungen über den Zugang zu Dokumenten umfassender und einheitlicher gestaltet als in anderen Ländern. In *Dänemark* kann der Dokumentenzugang durch Sonderbestimmungen über die verfassungsgemäße Geheimhaltungspflicht in bestimmten Bereichen wie dem Finanzsektor beschränkt werden. In *Irland* wird der Zugang abgelehnt, wenn die Freigabe durch andere Gesetze verboten ist (bzw. die Nichtfreigabe aufgrund einer anderen Rechtsvorschrift zulässig ist). In *Finnland* müssen etwaige Geheimhaltungsklauseln in anderen Gesetzen mit denjenigen im Hauptgesetz übereinstimmen (das finnische Gesetz wurde in der Absicht erlassen, die verschiedenen Vorschriften über die

---

<sup>18</sup> Das Weißbuch befürwortet in den meisten Bereichen die Anwendung einer umfassenden Schadensprüfung. Im Falle der „Integrität der Entscheidungsfindungs- und politischen Beratungsprozesse der Regierung“ wird allerdings nur eine einfache Schadensprüfung vorgeschlagen.

Geheimhaltung zu vereinheitlichen). In den *Niederlanden* gibt es neben der allgemeinen Gesetzgebung besondere Vorschriften für einzelne Bereiche. In *Schweden* müssen weitergehende Beschränkungen des Rechts auf Zugang durch ein Sondergesetz oder ein anderes Gesetz geregelt werden, auf das sich das Sondergesetz bezieht. Im *Vereinigten Königreich* sind alle Dokumente, deren Freigabe durch andere Gesetze verboten ist, gesetzlich vom Recht auf Zugang ausgenommen. Eine Sonderregelung ist nur im konkreten Bedarfsfall zulässig. In bestimmten Fällen ist daher keine Sonderregelung (*lex specialis*) erforderlich, falls die in den allgemeinen Rechtsvorschriften vorgesehenen Ausnahmeregelungen in Anspruch genommen werden können.

Dokument der Europäischen Kommission (SG.B.2)