

BACHELOR-ARBEIT

Perspektiven des Informationsfreiheitsgesetzes für die journalistische Recherche

*Perspectives of the Freedom Of Information Act
for journalistic investigation*

Vorgelegt von: Carolin Neumann
im Juli 2007

Kontakt: carolin.neumann@gmx.net

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	3
1.1 Einführung	3
1.2 Fragestellung und Aufbau der Arbeit	3
2. Informationsfreiheitsrechte in der BRD	4
2.1 Begriff der Informationsfreiheit	4
2.2 Gesetzeslage	5
2.3 Vorläufer des IFG	6
2.4 IFG unter Rot-Grün	8
2.5 Förderer des IFG und ihre Motive	9
2.6 Bisherige Bilanz	10
3. Deutschland: Internationales Schlusslicht	11
3.1 Vorreiter der Informationsfreiheit: Schweden	13
3.2 Vorbild für die behördliche Transparenz: USA	13
4. Charakteristika des IFG	15
4.1 Abschied vom obrigkeitsstaatlichen Erbe	16
4.2 Der Katalog der Ausnahmetatbestände	17
4.3 Fristen im IFG-Antragsverfahren	18
4.4 Kosten des Informationszuganges	19
4.5 Rechtliche Schritte im Fall der Informationsverweigerung	22
4.6 Veröffentlichungspflichten	24
4.7 Verdeckte Recherche	25
5. Erfahrungsberichte deutscher Journalisten	26
5.1 Eigene IFG-Anträge	26
5.1.1 Fall I	27
5.1.2 Fall II	28
5.1.3 Fall III	28
5.1.4 Fall IV	28
5.2 Stefan Tomik (FAZ)	29
5.2.1 Fall I	29
5.2.2 Fall II	30
5.2.3 Fall III	30
5.3 Manfred Redelfs (Greenpeace)	31
5.3.1 Fall I	31
5.3.2 Fall II	32
5.4 Hans-Martin Tillack (Stern)	33
5.4.1 Fall I	33
5.4.2 Fall II	34
5.5 Timo Rieg (Freier Journalist)	35
5.6 Dieter Maier (Freier Journalist)	36
5.7 Anwendungstipps für Journalisten	37
6. Fazit und Ausblick	38
6.1 Zusammenfassung	38
6.2 Notwendige Änderungen	40
7. Abkürzungsverzeichnis	42
8. Quellenverzeichnis	43
9. Abbildungsverzeichnis	49
10. Anhang	50

1. Einleitung

1.1 Einführung

Journalisten haben einen öffentlichen Informationsauftrag zu erfüllen. In unserem auf freiheitlich demokratischen Prinzipien beruhenden Gemeinwesen sind sie mit Sonderrechten ausgestattet, um bei der Recherche an benötigte Informationen zu gelangen. Ein bislang „gut gehütetes Geheimnis“¹ ist das Informationsfreiheitsgesetz (IFG) des Bundes, das seit dem 1. Januar 2006 gilt. Dieses so genannte Jedermannsrecht gewährt dem Bürger Einsichtsrechte in Verwaltungsakten von Bundesbehörden, also allen staatlichen Stellen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung auf der Bundesebene wahrnehmen. Die Gesetzesnovelle eröffnet somit auch dem Journalisten neue Recherchemöglichkeiten, die über den Auskunftsanspruch gegenüber Behörden hinausgehen, den ihm die Landespressegesetze garantieren. Eine direkte Akteneinsicht aber war bisher nicht möglich und da die Behörden selbst entscheiden, wie sie ihrer Verpflichtung nachkommen, mussten sich Journalisten stets mit dem zufrieden geben, was die jeweilige Pressestelle mitzuteilen gewillt war.²

Seit der Einführung des IFG des Bundes und durch die parallel geltenden Informationsfreiheitsgesetze mancher Bundesländer hat der Bürger ein Anrecht auf Informationen, die den Behörden vorliegen, und kann über die Art des Zuganges frei entscheiden. Das bisherige Regel-Ausnahme-Verhältnis wird umgekehrt, d.h. nicht mehr der Bürger muss seinen Anspruch begründen, sondern die Behörde hat sich zu rechtfertigen, wenn sie die geforderte Information verweigert.

Für die öffentliche Verwaltung bedeutet das IFG einen Paradigmenwechsel: Das sozusagen unsichtbare Gesetz des Amtsgeheimnisses und das Klima der Verslossenheit in den Behörden müssen einer neuen Transparenz weichen. Gefordert wird eine „gläserne Verwaltung“³ und dass auch Deutschland endlich den internationalen Standard der Aktenöffentlichkeit anerkennt, der mittlerweile bereits in fast 70 Staaten weltweit Gültigkeit hat. In einem Staat, der seinen Bürgern eine politische Mitgestaltung abfordert, darf es nicht die Regel sein, dass die dazu notwendigen Informationen unter Verschluss gehalten werden.

1.2 Fragestellung und Aufbau der Arbeit

Die vorliegende Bachelor-Arbeit beschäftigt sich mit den Perspektiven, die sich aus den neuen Rahmenbedingungen für die journalistische Recherche ergeben. In erster Linie geht es um das IFG des Bundes von 2006. Da aber auf dieser Ebene erst wenige Erfahrungswerte vorliegen, berücksichtigen die Erläuterungen auch die Gesetze der Bundesländer.

Um die Stärken und Schwächen des IFG sowie die notwendigen Anpassungen zu verdeutlichen, braucht es zunächst ein Verständnis für das geltende Recht des Bundes und der Bundesländer. Dazu skizziere ich auch die Entwicklung des IFG in Deutschland im Vergleich zu Gesetzen anderer Staaten.

Anhand von Praxisbeispielen erörtere ich abschließend die zentrale Fragestellung nach dem Nutzen des IFG für die journalistische Recherche. Abgesehen

¹ Netzwerk Recherche (Hrsg.) (2007): Forum X: Was hat das Informationsfreiheitsgesetz (IFG) gebracht? Unveröffentlichtes Sitzungsprotokoll.

² Vgl. dju (Hrsg.) (2006): dju-Schriftenreihe „journalismus konkret“ 10 (2006). Informationsfreiheit. IFG und Auskunftsrechte für Journalisten. URL: http://dju.verdi.de/service/publikationen/konkret/data/JK_10_IFG.pdf. (Besuch 26.04.2007).

³ Angelov, Jean (2002): Grundlagen und Grenzen eines staatsbürgerlichen Informationszugangsanspruchs. Frankfurt/M: Peter Lang. S. 150.

von Erfahrungsberichten bekannter deutscher Rechercheure, zählen dazu auch exemplarische IFG-Anträge, die ich selbst gestellt habe.

Der Großteil der Literatur über das IFG stammt aus der Zeit vor der Verabschiedung des Gesetzes. Erfahrungswerte besonders der Medien sind bislang noch rar gesät. Zusätzlich habe ich deshalb selbst Interviews u.a. mit Journalisten und IFG-Experten geführt.

2. Informationsfreiheitsrechte in der BRD

Seit dem 1. Januar 2006 gilt auf Bundesebene das Informationsfreiheitsgesetz (IFG), ein umstrittenes Reformprojekt, für das sich vor allem die Grünen sowie verschiedene Journalisten- und Menschenrechtsorganisationen lange stark gemacht haben. Obwohl es bereits in den achtziger Jahren erste Initiativen für ein IFG gab, wurde das Gesetz erst Mitte 2005 endgültig beschlossen. Der finale Entwurf „trägt deutliche Spuren eines Kompromisses“⁴. So zeigt sich etwa in dem umfangreichen Katalog der Ausnahmetatbestände der Widerstand, den sowohl viele Ministerien als auch Teile der Wirtschaft gegen das IFG und das damit einhergehende transparentere Verwaltungshandeln geleistet haben.

Dieses Kapitel liefert eine Übersicht der aktuellen Informationsfreiheitsgesetze in Deutschland, skizziert ihre Entstehung und soll somit ein grundsätzliches Verständnis für die Thematik ermöglichen. Die aktuelle Gesetzeslage wird dabei in Kapitel 2.2 nicht in allen Details dargestellt, sondern teilweise in den nachfolgenden Kapiteln anhand passender Beispiele erläutert.

2.1 Begriff der Informationsfreiheit

Zu Beginn ist es wichtig, die unterschiedlichen Bedeutungen des Begriffes Informationsfreiheit zu definieren.

Zum einen ist Informationsfreiheit in Deutschland ein verfassungsrechtlicher Fachbegriff.⁵ Es wird ein direkter Bezug zu Art. 5 Grundgesetz (GG) hergestellt, wonach jeder Bürger das Recht hat, „sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten“. Die Informationsfreiheit ist demnach ein Bürgerrecht von gleichem Wert wie etwa die Meinungsfreiheit.

Paradoxerweise macht das IFG eben nicht alle Quellen allgemein zugänglich. Was gewährt wird, ist der Zugang zu bereits vorhandenen Aufzeichnungen der Behörden im Rahmen geltender Ausnahmebestimmungen. Obwohl in vielen Staaten weltweit die IFGs in der Verfassung verankert sind – das deutsche Gesetz gehört noch nicht dazu –, gibt es einen solchen grenzenlosen Informationszugang nirgendwo, „erst recht nicht als Grundrecht“⁶. Der Begriff Informationsfreiheit wird im Zusammenhang mit dem IFG in Anlehnung an das US-amerikanische „Freedom of Information“ genutzt, einen in den Vereinigten Staaten gängigen *politischen* Terminus.⁷

Summa summarum ist der Begriff Informationsfreiheitsgesetz also nicht optimal gewählt, da von falschen Voraussetzungen ausgegangen wird. Rechtlich zutreffend wäre Informationszugangsgesetz. Im Gesetzgebungsprozess war die-

⁴ Redelfs, Manfred (2006a): Informationsfreiheit: Nutzen! URL: <http://www.netzwerkrecherche.de/projekte/index.php?pageid=5>. (Stand: 09.01.2006).

⁵ Jastrow, Serge-Daniel/Schlatmann, Arne (2006): Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar. Heidelberg: R.v. Decker's Verlag, S. 12.

⁶ Ebd., S. 12.

⁷ Vgl. Ebd., S. 12.

se Begrifflichkeit „politisch nicht konsensfähig. Nicht zu Unrecht taucht der Begriff ‚Informationsfreiheit‘ [...] nur in der Gesetzesbezeichnung auf.“⁸

Im Folgenden nutze ich die Begriffe Informationsfreiheit und Informationszugang gleichwertig, ohne ihre unterschiedliche Bedeutung zu berücksichtigen.

2.2 Gesetzeslage⁹

Bislang gewährte u.a. das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) ein Akteneinsichtsrecht in eigener Sache, das für den Informationszugang eine persönliche Betroffenheit voraussetzte.¹⁰ Anwohner einer Straße, die einem Industriegebiet weichen sollte, hatten Anspruch auf Informationen die Baupläne betreffend, oder Bürger konnten bei der Sozialbehörde die über sie gespeicherten Daten nachfragen.¹¹ Man spricht hierbei wegen der vielen Restriktionen vom „Prinzip der beschränkten Aktenöffentlichkeit“¹².

Auch der legitimierte Journalist genießt gemäß der Landespressegesetze (LPG) ein gesondertes Informationsrecht in Form des Auskunftsanspruches gegenüber Behörden. Über Art und Umfang des Informationszuganges jedoch entscheidet in diesen Fällen die Behörde. Das IFG des Bundes, das seit Anfang 2006 rechtskräftig ist, kehrt nun die Beweislast um. Nicht mehr der Bürger muss sein Informationsbegehren begründen, sondern im Ablehnungsfall hat die Verwaltungsstelle zu rechtfertigen, warum sie den Informationszugang verweigert. Als Ausnahmetatbestände legen §§ 3-6 IFG u.a. den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, personenbezogener Daten oder der nationalen Sicherheit fest.¹³

Das IFG wird auch als Jedermannsrecht bezeichnet, weil der Anspruch jedem Bürger zusteht, unabhängig von Staatszugehörigkeit oder Wohnsitz. Juristische Personen des Privatrechts sind ebenfalls antragsberechtigt, z.B. Vereine. Nicht befugt sind Bürgerinitiativen und Verbände, die keine juristische Person sind. In diesem Fall kann ein Antrag jedoch problemlos von einem Mitglied als Privatperson gestellt werden.

Der Auskunftsanspruch richtet sich gemäß § 1 Abs. 1 IFG gegen

- Behörden des Bundes:
 - o Oberste Bundesbehörden (Bundeskanzleramt, Bundesministerien, Bundesrechnungshof, Bundesbank),
 - o Bundesoberbehörden bzw. Bundesämter (z.B. für Naturschutz), die Bundesmittelbehörden (z.B. Wehrbereichsverwaltungen)
 - o untere Bundesbehörden (z.B. Hauptzollämter)
 - o Selbstständige Verwaltungsträger mit öffentlich-rechtlicher Aufgabe (z.B. Körperschaften oder Stiftungen)
 - o Beliehene (z.B. Deutsche Flugsicherungs GmbH)
- Sonstige Bundesorgane und -einrichtungen mit öffentlich-rechtlichen Verwaltungsaufgaben (Bundestag, Bundesrat, Bundesgerichte, Bundespräsident, Bundespräsidialamt)

⁸ Jastrow, Serge-Daniel/Schlatmann, Arne (2006): Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar. Heidelberg: R.v. Decker's Verlag, S. 13.

⁹ Grundlage des Kapitels ist das IFG; vgl. auch die Begründungen zu den einzelnen Paragraphen in: Mecklenburg, Wilhelm/Pöppelmann, Benno H. (2006): Informationsfreiheitsgesetz. DJV/ver.di/Humanistische Union/netzwerk recherche e.V./Transparency International.

¹⁰ Vgl. Angelov, Jean (2002): a.a.O., S. 168f.

¹¹ Redelfs, Manfred (2005c): Neue Gesetze für mehr Transparenz. Informationsfreiheit: Verbesserte Recherchemöglichkeiten für Journalisten. In: Funkkorrespondenz 12/2005, S. 3.

¹² Angelov, Jean (2002): a.a.O., S. 168.

¹³ Vgl. hierzu Kapitel 4.

- Juristische und natürliche Personen des Privatrechts, derer sich der Bund zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben bedient.

„Der IFG-Antrag [...] ist an keine besonderen formalen Voraussetzungen gebunden.“¹⁴ Im Sinne einer schnellen und unkomplizierten Bearbeitung empfiehlt sich eine möglichst präzise Formulierung. Generell sollte der Antragsteller sich deshalb auch vorab informieren, wo die gewünschte Information zu finden ist und in welcher Form sie ggf. schon vorliegt. Entscheiden darf nämlich laut § 7 Abs. 1 IFG immer nur die auskunftsberechtigte Behörde. Das IFG greift außerdem nur für die so genannte amtliche Information, was § 2 Abs. 1 IFG als „amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung“ definiert. Den Terminkalender eines hochrangigen Politikers zählte ein Gericht beispielsweise nicht dazu.¹⁵ Der Terminus der amtlichen Information beschränkt das Zugangsrecht zudem auf solche Informationen, die der Behörde bereits vorliegen. Der Bürger hat dementsprechend keinen Anspruch auf das Fachwissen in den Köpfen der Verwaltungsangestellten, sofern es nicht aufgezeichnet ist.

Den Zugangsweg kann der Antragsteller selbst wählen. Gemäß § 1 Abs. 2 IFG entscheidet er im Regelfall, ob er eine telefonische Auskunft wünscht, auf postalischem oder elektronischem Weg Informationen erhalten, bei der Behörde Originalakten einsehen oder im behördeneigenen Computer recherchieren möchte. Die Ämter dürfen von der gewünschten Verfahrensweise nur dann abweichen, „wenn ein erheblicher Verwaltungsaufwand entstehen würde, der sich vermeiden ließe. Konkret bedeutet dies etwa, dass eine elektronische Datenerfassung nicht verlangt werden kann, wenn die Unterlagen bisher nur in Papierform vorliegen“¹⁶. Selbstredend ist diese Ausnahmebestimmung reichlich paradox, „wenn andererseits im Gesetz festgelegt ist, dass der Auskunftsverlangende einen entstehenden Verwaltungsaufwand bezahlen muss“¹⁷.

Ein zu hoher Verwaltungsaufwand wurde auch vom Bundesverkehrsministerium als Grund dafür angeführt, dass man den 17.000 Seiten umfassenden Vertrag mit dem Maut-Konsortium Toll Collect auf einen IFG-Antrag hin nicht freigab.¹⁸

Das Ministerium hätte sämtliche vertrauliche Informationen schwärzen müssen, was das herkömmliche Verfahren ist, wenn keine Einsicht in Originaldokumente gestattet werden kann.¹⁹

Dass Ausnahmegründe gelten, verhindert gelegentlich auch einen direkten Zugang zu den Akten, weil in solch einem Fall die sensiblen Informationen eben nicht geschwärzt werden könnten. Ohnehin ist die Akteneinsicht natürlich nur unter Aufsicht gestattet.²⁰

2.3 Vorläufer des IFG

Im Zusammenhang mit der Entstehungsgeschichte des IFG sind zwei Entwicklungen in Deutschland seit den neunziger Jahren von Bedeutung, die sowohl die politische als auch die öffentliche Meinung zum IFG beeinflusst haben.

Zuerst schuf das Europa-Parlament 1993 eine Transparenz-Richtlinie für Umweltinformationen und ebnete den Weg für das so genannte Umweltinformationsgesetz (UIG), das in der BRD mit eineinhalbjähriger Verspätung auch

¹⁴ Redelfs, Manfred (2005c): a.a.O., S. 5.

¹⁵ Vgl. zu diesem Beispiel im Detail Kapitel 3 und 5.

¹⁶ Redelfs, Manfred (2005c): a.a.O., S. 3.

¹⁷ Branahl, Udo. Zitiert nach: Schmitz, Henrik (2006b): Kaum genutzte Transparenz. Journalisten und Informationsfreiheitsgesetze. In: epd medien. Ausgabe 12/2006. S. 3.

¹⁸ Vgl. zu diesem Beispiel im Detail Kapitel 5.

¹⁹ Mehr zu dem umfangreichen Ausnahmekatalog vgl. Kapitel 4.

²⁰ Vgl. Jastrow, Serge-Daniel/Schlatmann, Arne (2006): a.a.O., S. 212.

eingeführt wurde.²¹ Das UIG war das erste Informationszugangsrecht in Deutschland, wenn auch beschränkt auf Umweltinformationen z.B. die Trinkwasserqualität betreffend. Zwar hatte das Gesetz einen sehr schwierigen Start und ist auch heute bei weitem nicht so bekannt, wie es wünschenswert wäre. Aber der Vorstoß der EU und die Praxis des UIG verdeutlichten den Mächtigen einmal mehr die Rückständigkeit der Deutschen in puncto Informationsfreiheit, die mit der Notwendigkeit einherging, etwas gegen das anhaltende Klima der Amtsverschwiegenheit zu unternehmen.²² Das UIG hat insofern eine Vorbildfunktion für das IFG, als es gleichzeitig auf Bundes- wie auf Landesebene gilt und außerdem seit einer Gesetzesnovelle von 2005 die Akteneinsicht im Amt grundsätzlich kostenfrei garantiert.²³

Der zweite Meilenstein war das 1998 in Brandenburg verabschiedete Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG). Es war das erste Gesetz für einen umfassenden Informationszugang und ist außerdem hierzulande bislang das einzige Informationsfreiheitsrecht, das gleichzeitig in der Landesverfassung verankert ist und damit einen besonderen Status genießt. Den Anstoß für das Gesetz hatte das Bündnis 90 (noch vor dem Zusammenschluss mit den Grünen) gegeben und zwar bereits 1994.²⁴ Aus Angst vor dem Bruch mit der bisherigen Verwaltungstradition des Amtsgeheimnisses fiel der Gesetzesentwurf jedoch sehr restriktiv aus und die geforderte Anpassung der Ausnahmetatbestände wurde in den bisherigen Reformen des AIG weitgehend ausgeklammert.²⁵ Folgerichtig wies die Bilanz im ersten Halbjahr einen eher zurückhaltenden Umgang mit dem neuen Gesetz nach. Dennoch zeigen die Erfahrungen, dass die Verwaltung nicht lahmgelegt und der Wirtschaftsstandort Brandenburg nicht geschädigt wurde, wie befürchtet.²⁶

Die Gesetze der anderen Bundesländer wurden nach einer ersten positiven Bilanz auf deutschem Boden weitaus weniger restriktiv gestaltet. 1999 verabschiedete Berlin sein Informationsfreiheitsgesetz (IFG). Anfang 2002 folgten entsprechende Regelungen in Schleswig-Holstein (IFG-SH) und Nordrhein-Westfalen (IFG NRW). Zwar weisen die verschiedenen Akteneinsichtsrechte landesspezifische Merkmale auf, doch gleichen sie sich in der Basis. So gilt der Auskunftsanspruch sowohl für Gemeindeämter, Landesbehörden und Ministerien als auch für Private, sofern sie öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnehmen, wie es auch das IFG des Bundes besagt.²⁷

Das Zustandekommen der Gesetze wurde in allen Fällen von ungewöhnlichen politischen Umständen begünstigt.²⁸ Zu verdanken ist dies „dem taktischen Kalkül der Parteien“²⁹ und einem besonderen Handlungsdruck durch wachsendes öffentliches Interesse.³⁰

²¹ Vgl. Redelfs, Manfred (2005a): Informationsfreiheit: Deutschland als verspätete Nation. In: Ahrweiler, Petra/Thomaß, Barbara (Hg.), Internationale partizipatorische Kommunikationspolitik. Strukturen und Visionen. Festschrift zum 60. Geburtstag von Hans J. Kleinsteuber. Berlin: LIT-Verlag. S. 201-223.

²² Vgl. Ebd.

²³ Vgl. dju (Hrsg.) (2006): a.a.O.

²⁴ Angelov, Jean (2002): a.a.O., S. 197.

²⁵ Interview mit Sven Müller, Team der Datenschutzbeauftragten Brandenburg.

²⁶ Angelov, Jean (2002): a.a.O., S. 209.

²⁷ Vgl. Redelfs, Manfred (2005c): a.a.O., S. 3ff.

²⁸ Vgl. Leif, Thomas/Redelfs, Manfred (2003b): Mehr Transparenz wagen: Warum die Informationsfreiheit unverzichtbar ist – und die Politik sich damit schwer tut. URL: https://www.datenschutzzentrum.de/informationsfreiheit/symposium/IFG_Leif.htm. (Besuch: 02.06.2007).

²⁹ Redelfs, Manfred (2005b): Informationsgesellschaft ohne Informationszugang? Das Ringen um ein Akteneinsichtsrecht für jedermann. In: Leif, Thomas (Hrsg.): (Medien)-Muster ohne Wert? Medien in der Wertefalle. Dokumentation des 9. MainzerMedienDisputes. Mainz, S. 238.

³⁰ Vgl. Leif, Thomas/Redelfs, Manfred (2003b): a.a.O.

2.4 IFG unter Rot-Grün

Obwohl sich mittlerweile vorrangig die Grünen und in Teilen die SPD für das IFG aussprechen, stammen die ersten Anstöße interessanterweise von der FDP im Bundestagswahlkampf 1980. Allerdings wurde deren Initiative nach der Wahl ohne Begründung fallen gelassen.³¹ Von ähnlich kurzer Dauer war die Forderung der Jungen Union (JU) nach einer Abschaffung des Geheimhaltungsprinzips. Innerhalb der Union war die Idee nicht mehrheitsfähig und wurde deshalb nicht weiter verfolgt.³² Das IFG in seiner heutigen Form hat seine Wurzeln in der Bundesregierung aus SPD und Grünen von 1998 bis 2005. Nachdem die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen bereits 1997 einen ersten Gesetzesentwurf eingebracht hatte, wurde das IFG „eines der Herzstücke des [...] Koalitionsvertrages“³³, sowohl 1998 als auch 2002.

Insgesamt dauerte der Gesetzgebungsprozess sieben Jahre, während der die Grünen offenbar die treibende Kraft waren. Der SPD mag das IFG auch ein Anliegen gewesen sein, sie beugte sich jedoch dem Druck aus der Wirtschaft, „die unter Hinweis auf [...] die angebliche Gefährdung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen Lobbyarbeit gegen das IFG betrieb“³⁴. So kam es, dass das IFG zwar 1998 erstmalig auf der Agenda der Bundesregierung stand, damalige Entwürfe jedoch am Widerstand zum einen der CDU-Opposition und zum anderen der Minister aus den eigenen Reihen scheiterten.

„Es geht viele Menschen gar nichts an, was in unseren Akten steht“, urteilte eine CDU-Abgeordnete über das IFG³⁵ und ein weiterer Teilnehmer der Verhandlungsrunden führte an, „dass natürlich jeder für mehr Offenheit sei – nur eben bei den anderen und nicht im eigenen Zuständigkeitsbereich, für den immer ganz besondere Geheimhaltungsgründe reklamiert würden.“³⁶ Diese sogenannten Bereichsausnahmen waren im Übrigen hauptverantwortlich dafür, dass in der ersten Legislaturperiode von Rot-Grün das IFG scheiterte. Heute schließt § 3 Ziffer 8 IFG auf Grund eines besonderen Schutzbedürfnisses den Bundesnachrichtendienst (BND) komplett vom Wirkungsgrad des IFG aus. Nach dem Vorbild der USA, wo CIA und FBI nicht generell vom Informationszugang ausgenommen werden, war eigentlich nur eine teilweise Ausnahme geplant.³⁷ Nach den Anschlägen des 11. September 2001 wuchs jedoch auch in Deutschland die Befürchtung, ein freier Zugang zu sensiblen Daten des BND könnte die Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik gefährden³⁸, woraufhin eine komplette Bereichsausnahme beschlossen wurde.

Die Sozialdemokraten gerieten jedoch zunehmend in eine Zwickmühle. Wer den aktivierenden Staat propagiert und eine Teilnahme seiner Bürger am politischen Geschehen, der kann schwerlich zur gleichen Zeit ein Verwaltungsklima unterstützen, das den Bürgern genau die Informationen vorenthält, die eine sinnvolle demokratische Partizipation überhaupt erst ermöglichen.³⁹ Angesichts drohender Neuwahlen bemühte sich die Koalition schließlich doch noch, das IFG durchzusetzen, so dass es 2005 in einer der letzten Sitzungen gegen die Stimmen der CDU bei Enthaltung der FDP den Bundestag passierte.

³¹ Angelov, Jean (2002): a.a.O., S. 146.

³² Ebd., S. 147.

³³ Ludwig, Johannes (2007): Informationsfreiheit in Deutschland: Stand der Gesetzgebung. URL: <http://www.recherchieren.org/view.php?gclid=81&marked=IFG>. (22.02.2007).

³⁴ Redelfs, Manfred (2005a): a.a.O.

³⁵ Zitiert nach: Schmitz, Henrik (2006b): a.a.O., S. 3.

³⁶ Redelfs, Manfred (2005a): a.a.O.

³⁷ Vgl. Jastrow, Serge-Daniel/Schlatmann, Arne (2006): a.a.O., S. 80f.

³⁸ Vgl. Ebd., S. 15.

³⁹ Vgl. Redelfs, Manfred (2005a): a.a.O.

Um den Bundesbehörden ausreichend Zeit zu geben, sich auf das IFG vorzubereiten und „beispielsweise Daten von sich aus ins Internet zu stellen“⁴⁰, lag zwischen diesem Beschluss und der tatsächlichen Einführung eine halbjährige Übergangsfrist.

2.5 Förderer des IFG und ihre Motive

Dass die Reform lange Zeit blockiert wurde, hatte sicher auch damit zu tun, dass das politische Umfeld zu dieser Zeit von anderen Debatten geprägt war, so dass die Stärkung der Bürgerrechte keine Priorität genoss. Erheblich erschwert wurde die Gesetzesnovelle jedoch auch durch den Mangel an öffentlichem Diskurs zum Thema Informationsfreiheitsgesetz. Es fehlte an einer Diskussion, infolge derer die Koalition unter Druck geraten wäre.

Dass die Verhandlungen über ein IFG wieder aufgenommen wurden und das Gesetz letztlich doch noch verabschiedet werden konnte, ist im Wesentlichen dem Zusammenschluss verschiedener Journalisten- und Menschenrechtsorganisationen zu verdanken. 2004 legte diese Vereinigung den Abgeordneten einen eigenen Gesetzesentwurf vor und belebte das Reformprojekt wieder zum Leben. Außerdem schuf die Initiative das notwendige öffentliche Interesse, um den Druck auf die Regierenden zu erhöhen, u.a. durch Unterschriftenaktionen und die Internetpräsenz www.pro-information.de.

Initiator des Bündnisses war die Journalistenorganisation Netzwerk Recherche, die sich nebst Deutscher Journalistinnen- und Journalistenunion (DJU/ver.di) und dem Deutschen Journalistenverband (DJV) von einem IFG verbesserte Recherchemöglichkeiten erhoffte.⁴¹

Die Humanistische Union (HU) betrachtet die Einführung des IFG als erste „Station auf dem Weg zur Verankerung des Gebots für Verwaltungsöffentlichkeit in der Verfassung unseres Landes“⁴². Laut der HU ist die Informationsfreiheit kein gewöhnliches Recht, sondern ist als Bürgerrecht anzuerkennen und muss entsprechend einen Status wie beispielsweise die Meinungsfreiheit bekommen.⁴³

Erstmals im Jahr 1980 sprach sich die Organisation für ein freies Zugangsrecht zu staatlichen Informationen aus und schlug einige Merkmale vor, die ein solches Recht haben sollte, darunter klare Kostenregelungen mit niedrigen Obergrenzen und möglichst wenigen, präzisen Ausnahmeregelungen. Als Vorbild diente der Organisation der US-amerikanische Freedom of Information Act (FOIA).⁴⁴

Transparency International (TI) als weiterer Partner in dieser Allianz für das IFG hält Transparenz für „eine wichtige Medizin gegen Korruption“⁴⁵, sagt Prof. Dr. Peter Eigen, Gründungsmitglied und Vorsitzender der weltweit agierenden Anti-Korruptions-Organisation. Er verweist auf das anhaltend mittelmäßige Abschneiden Deutschlands im Korruptionsindex. Während sich die Bundesrepublik im aktuellen Ranking von 2006 abgeschlagen auf Platz 16 wiederfindet, rangieren an der Spitze die skandinavischen Staaten, deren Transparenzverordnungen teils seit Jahrhunderten gelten.⁴⁶ Dass Schweden signifikant geringere Korruptionsraten aufweist als Deutschland, verleitet zu Rückschlüssen auf den

⁴⁰ Cziesche, Dominik (2006): Schikane von Amts wegen. In: Der Spiegel. Nr. 21/2006. S. 50.

⁴¹ Inwiefern das eingetroffen ist, vgl. Kapitel 5.

⁴² Bruch, Christoph (2004): Verwaltungsöffentlichkeit ist aus Sicht der HU ein Bürgerrecht. URL: http://www.humanistische-union.de/themen/informationsfreiheit/informationsfreiheit_detail/browse/4/back/informationsfreiheit/article/statement-von-dr-christoph-bruch-anlaesslich-der-vorstellung-des-ifg-entwurfs-von-den-organisationen/. (Stand: 02.04.2004).

⁴³ Vgl. Ebd.

⁴⁴ Angelov, Jean (2002): a.a.O., S. 145.

⁴⁵ O.V. (2005): Initiatoren. URL: <http://www.pro-information.de/unterstuetzer.php>. (Besuch: 18. Juni 2007).

⁴⁶ Vgl. Roßmann, Robert (2007): Minimale Lösung. Grüne kritisieren neues Anti-Korruptionsgesetz der Bundesregierung. In: Süddeutsche Zeitung, 06.06.2007, S. 25.

Beitrag des dortigen IFG.⁴⁷ Mit derartigen Spekulationen sollte man jedoch vorsichtig sein. Die tatsächlichen Zusammenhänge zwischen Informationsfreiheit und Korruption sind unklar. Dieter Hüsken, IFG-Experte bei Transparency International, zufolge wurde bislang noch kein Korruptionsfall auf Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes aufgeklärt.⁴⁸

Grundsätzlich gehen IFG-Experten davon aus, dass mit zunehmender Transparenz von Verwaltungsentscheidungen die Chancen zu heimlichen Vorgängen zurückgehen, so dass zwielichtiges Handeln leichter auffällt.⁴⁹ Sogar das Bundesinnenministerium (BMI) misst dem IFG laut einer internen Verwaltungsvorschrift eine nennenswerte Rolle bei der Korruptionsbekämpfung zu.⁵⁰ Insgesamt gilt es jedoch zu berücksichtigen: Wer sich bestechen lässt, der schreibt es in der Regel nicht auf. Solange außerdem zwar das öffentliche Interesse an Korruptionsskandalen groß ist, die Anfragen auf Grundlage des IFG jedoch ausbleiben, wird der erhoffte abschreckende Effekt wohl verschwindend gering ausfallen.

Auf Bundesebene gibt es darüber hinaus verschiedene Zusammenschlüsse zugunsten des IFG, die erwähnt werden müssen. Zwei Mal jährlich trifft sich etwa die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten (IFK), um Probleme des Informationszuganges in Deutschland und Europa zu diskutieren. Vorbereitet werden die Sitzungen vom Arbeitskreis Informationsfreiheit (AKIF). Auf Empfehlungen dieses Gremiums hin stellt die IFK Forderungen an den Gesetzgeber. Im Jahr 2006 beispielsweise verlangte die Konferenz eine Stellungnahme der Bundesregierung zum Vorgehen des Bundesverkehrsministeriums im Fall des IFG-Antrages auf Einsicht in den Toll Collect-Vertrag⁵¹, 2007 mahnt sie nun Änderungen des Ausnahmetatbestandes des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses an⁵². Darüber hinaus wurde im Juni 2006 die Deutsche Gesellschaft für Informationsfreiheit gegründet, die es sich auf die Fahnen geschrieben hat, „die Informationsfreiheitsgesetze von Bund und Ländern in der Verwaltungs- und Rechtspraxis mit Leben zu erfüllen“⁵³. Der Gesellschaft gehören neben dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI), Peter Schaar, auch Vertreter der Humanistischen Union und der Bertelsmann-Stiftung sowie einige Bundestagsabgeordnete an.

2.6 Bisherige Bilanz

Vom 1. Januar 2006 bis 31. Dezember 2006 wurden bei den Bundesministerien und ihren nachgeordneten Behörden insgesamt 2.278 Anträge auf Basis des IFG gestellt, gleichlautende einberechnet. In 1.193 Fällen wurde der Zugang vollständig, in 186 Fällen teilweise gewährt. 410 Anträge wurden abgelehnt⁵⁴, das sind immerhin 19 Prozent, wie Abbildung 1 zeigt.

Vorangetrieben wird das IFG in Deutschland vor allem von den erwähnten zivilgesellschaftlichen Organisationen, z.B. dem Netzwerk Recherche oder der

⁴⁷ Vgl. Leif, Thomas/Redelfs, Manfred (2003b): a.a.O.

⁴⁸ Interview mit Dieter Hüsken, IFG-Experte bei Transparency International.

⁴⁹ Vgl. Redelfs, Manfred (2005c): a.a.O., S. 5.

⁵⁰ Vgl. Jastrow, Serge-Daniel/Schlatmann, Arne (2006): a.a.O., S. 210.

⁵¹ Zu diesem Beispiel siehe Kapitel 5.

⁵² O.V. (2007c): Entschließung „Informationsfreiheit bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen stärken!“.

URL: http://www.la.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=bb2.c.414481.de&template=lda_entschl.

(Besuch: 17.06.2007).

⁵³ Krempel, Stefan (2006): Deutsche Gesellschaft für Informationsfreiheit gegründet. URL: <http://www.heise.de/newsticker/meldung/73782>. (Stand: 01.06.2006).

⁵⁴ Vgl. O.V. (2007a): Antwort der Bundesregierung. Drucksache 16/4042. URL: <http://dip.bundestag.de/btd/16/040/1604042.pdf>. (Stand: 17.01.2007).

Deutschen Gesellschaft für Informationsfreiheit. Wie einst beim Entwurf für den Bund müssen sie jetzt in den Bundesländern „am Ball bleiben“⁵⁵ und auch dort gegebenenfalls Druck ausüben⁵⁶. So hilfreich ein IFG auf Bundesebene nämlich auch sein mag, die meisten Anfragen betreffen nach wie vor kommunale Informationen. Wichtig ist deshalb, dass alle Bundesländer nachziehen. Bislang sind das seit Anfang 2006 Mecklenburg-Vorpommern, das Saarland, Hamburg und Bremen. Statt an den Vorteilen der Regelungen aus NRW oder Brandenburg orientieren sie sich dabei jedoch an dem sehr restriktiven IFG des Bundes.⁵⁷ Dieses „kann durch seine Legitimationswirkung vermeiden helfen, dass auf Bundesebene geführte Interessenkonflikte sich auf Landesebene wiederholen“⁵⁸. Wäre das IFG also weniger einschränkend, hätte es positive Auswirkungen auf die Gesetzespraxis der Bundesländer. Als Zielsetzung bleibt deshalb auf lange Sicht ein „einheitliches Informationsfreiheitsrecht in Bund und Ländern“⁵⁹.

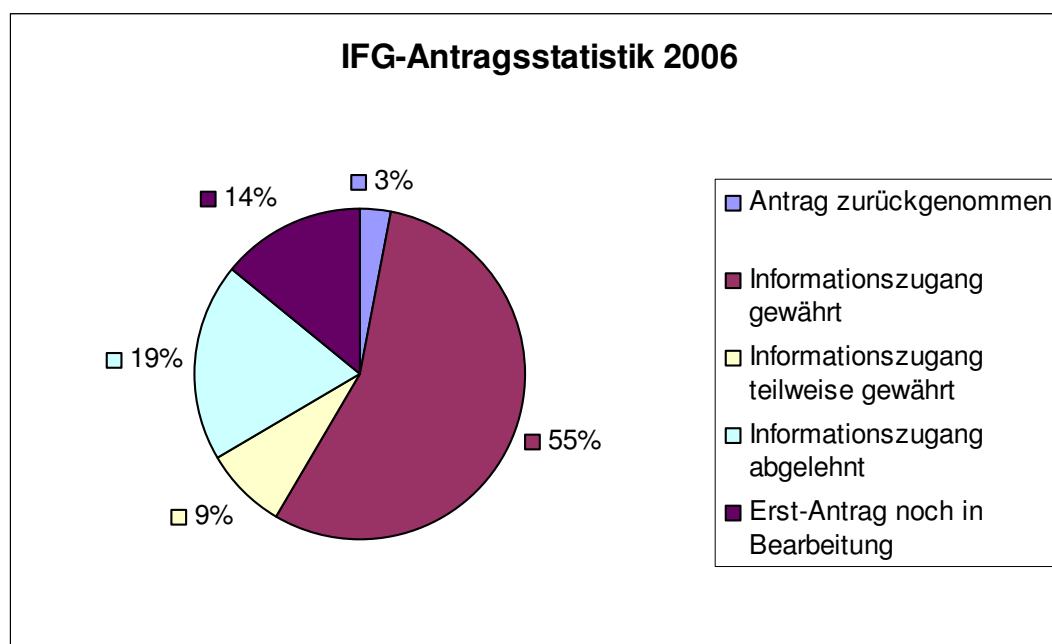


Abbildung 1: Die Grafik zeigt die IFG-Antragsstatistik 2006 (1. Januar bis 31. Dezember). Bei der Interpretation ist zu berücksichtigen, dass die Gesamtzahl (2.278) mindestens 92 gleichlautende Anträge beinhaltet.

Quelle: <http://dip.bundestag.de/btd/16/021/1602168.pdf>. Stand: Juli 2006/C. Neumann.

3. Deutschland: Internationales Schlusslicht

Als Brandenburg 1998 als erstes deutsches Bundesland ein Recht auf Akteneinsicht gewährte, hatten bereits um die 50 Staaten weltweit ausgereifte Informationsfreiheitsgesetze. Dem internationalen Standard in puncto Informationsfreiheit wurde Deutschland jahrelang höchstens auf Landesebene gerecht; im Bund gab es einen klaren Entwicklungsrückstand.⁶⁰ In der EU war Deutschland neben

⁵⁵ Krempel, Stefan (2007a): Rechtsprofessor: Informationsfreiheit soll ins Grundgesetz. URL: <http://www.heise.de/newsticker/meldung/84625>. (Stand: 01.02.2007).

⁵⁶ Vgl. Krempel, Stefan (2007a): a.a.O.

⁵⁷ U.a. einem Interview mit Dieter Hüsken, IFG-Experte bei Transparency International, entnommen; weshalb das IFG als so restriktiv zu betrachten ist, wird in Kapitel 4 und 5 erläutert.

⁵⁸ Jastrow, Serge-Daniel/Schlatmann, Arne (2006): a.a.O., S. 30.

⁵⁹ Ebd., S. 30.

⁶⁰ Vgl. Schoch, Friedrich/Kloepfer, Michael (2002): Informationsfreiheitsgesetz (IFG-ProfE), Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. Berlin: Duncker & Humblot, S. 5.

Luxemburg das letzte demokratisch verfasste Land, das am Prinzip des Amtsgeheimnisses festhielt. Selbst einige der jungen Demokratien Osteuropas, darunter Ungarn und die Slowakei, hatten der Bundesrepublik die Verwaltungsöffentlichkeit voraus. Und auch Südafrika hatte eine fortschrittlichere Gesetzgebung. Die südafrikanische Promotion of Access to Information Act (PAIA) trat bereits 2001 in Kraft. Zu Recht also galt Deutschland in der europäischen Union und auch international als Schlusslicht.⁶¹

Laut einer Studie der Stiftung freedominfo.org hatten 2006 bereits 68 Staaten Informationsfreiheitsgesetze. Die Karte der internationalen Bürgerrechtsbewegung Privacy International in Abbildung 2 veranschaulicht, dass vielerorts Anstrengungen zur Einführung entsprechender Gesetze unternommen werden. Der wesentliche Teil des afrikanischen Kontinents, vor allem die zentralen Staaten, und der Nahe Osten tun sich mit der Informationsfreiheit hingegen nach wie vor schwer.

Im Übrigen sagt die formelle Einführung der Informationsfreiheit wenig über ihre reale Handhabung aus, solange in einem Land die Grundrechte generell missachtet werden.

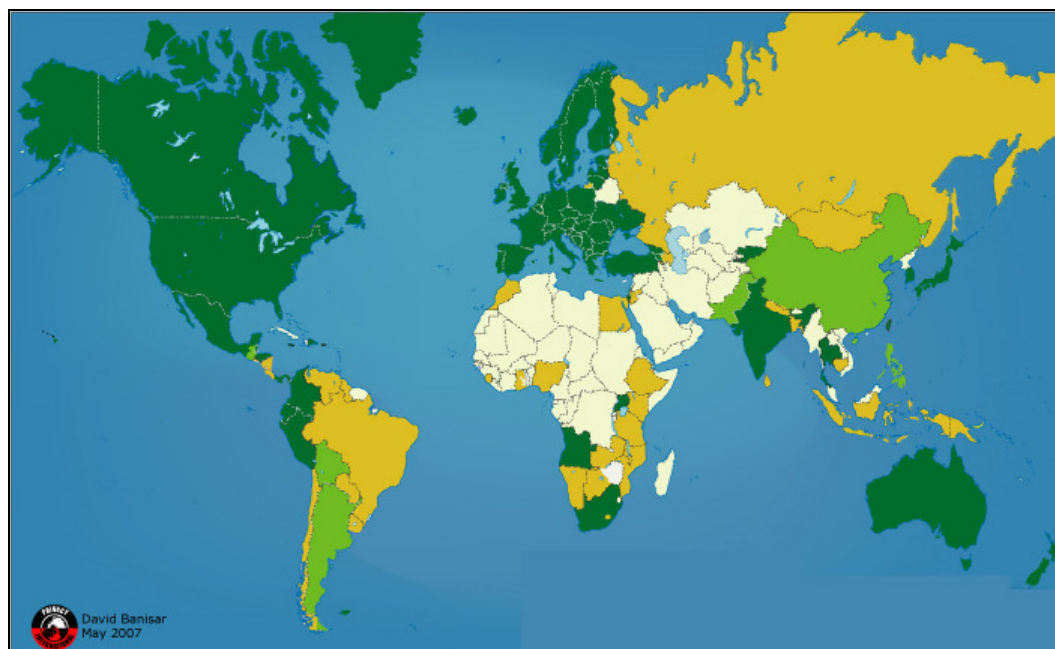


Abbildung 2: Informationsfreiheitsgesetze weltweit. Dunkelgrün = Aktives IFG; Hellgrün = Verordnung in Vorbereitung; Gelb = Um IFG bemüht; Weiß = Kein IFG/inaktiv. Quelle: www.privacy.org/pi/issues/foia/foia-laws.jpg. Stand: Mai 2007.

Bei der weltweiten Entwicklung gesetzlicher Regelungen zur Informationsfreiheit sind zwei Staaten hervorzuheben: Schweden und die USA, um deren Gesetzgebung es in diesem Kapitel geht. Da ist zum einen das älteste Informationszugangsrecht der Welt, die schwedische „Tryckfrihetsförordning“ (TF). Wegen seiner positiven Unterstützung der journalistischen Recherche muss zweitens der US-amerikanische Freedom of Information Act (FOIA) genannt werden. Obwohl in beiden Fällen andere rechtsstaatliche Voraussetzungen zu Grunde liegen, die einen direkten Vergleich erschweren, können sie dennoch als Vorbild dienen. Außerdem helfen Grundkenntnisse dieser Gesetze die Probleme der Informationsfreiheit, wie sie in Kapitel 4 behandelt werden, besser zu verstehen.

⁶¹ Vgl. Redelfs, Manfred (2005c): a.a.O., S. 4.

3.1 Vorreiter der Informationsfreiheit: Schweden

„Schweden besitzt mit einem seit 1766 existierenden Gesetz die weltweit älteste Informationsfreiheitstradition“⁶². Die Aktenöffentlichkeit genießt heute eine so starke verfassungsrechtliche Stellung, dass die Tryckfrihetsförordning (TF) Eigenschaften aufweist, die sie im internationalen Vergleich einzigartig macht. Erstens gibt es keine so genannte Anhörungspflicht für Drittbeteiligte. Das heißt, im Zweifelsfall muss der Betroffene nicht erst konsultiert werden, wenn seine Privatinteressen tangiert werden. Stattdessen wird der Transparenz stets Vorrang eingeräumt, was für den Antragsteller eine unverzögerte Bearbeitung bedeutet.⁶³ Die TF ist darüber hinaus das einzige Informationsfreiheitsrecht, das keinen zeitlichen Rahmen für die Beantwortung einer Anfrage festschreibt, sondern den Informationszugang „sofort oder so schnell wie möglich“ anweist. In anderen Staaten hätte eine solche Fristsetzung u.U. erhebliche Verzögerungen zur Folge. Da in Schweden jedoch generell eine andere Mentalität in den Behörden herrscht und kurze Bearbeitungszeiten seit jeher die Regel sind, braucht es hier keine gesonderte enge Fristsetzung.⁶⁴ Bemerkenswert ist sicherlich auch, dass die TF auf das Erheben einer Gebühr über die Kopierkosten hinaus verzichtet.⁶⁵

Im Streitfall können sich Antragsteller an die traditionelle Institution der parlamentarischen Ombudsmänner wenden, die bei Unstimmigkeiten vermittelnd eingreift. Anders als hierzulande, wo ebenfalls ein Ombudsmann eingesetzt wurde, ist es in Schweden jedoch schlicht nicht nötig, auf diese Möglichkeit hinzuweisen. Der Öffentlichkeit ist dieses Recht hinreichend bekannt.⁶⁶

Insgesamt sollte deutlich geworden sein, dass die Informationsfreiheit in Schweden zu einem der prägenden Grundrechte zählt. Die Aktenöffentlichkeit ist die Regel, Geheimhaltung die Ausnahme und das öffentliche Interesse überwiegt ggf. sogar den Schutz der Wirtschaft. Informationen gibt es zeitnah und kostenlos. Alles Eigenschaften, die für das deutsche IFG wünschenswert wären.

Besonders den schwedischen Medien bringt die offene Verwaltungskultur eindeutige Vorteile: Die Behörden sind so geschult im Umgang mit Journalisten, dass sie ausführlich und unmittelbar Auskunft erteilen, statt sich hinter Ausnahmetatbeständen zu verstecken oder sich auf das Amtsgeheimnis zu berufen. Entsprechend sind die schwedischen Medien, allen voran die Lokalpresse, Hauptnutznießer der TF.⁶⁷ Dies geht sogar so weit, dass neu eingegangene Akten eine Zeit lang in einem so bezeichneten „Akteneinsichts- bzw. Pressezimmer“⁶⁸ ausliegen.

3.2 Vorbild für die behördliche Transparenz: USA

Obgleich wesentlich jünger als die schwedische Transparenzverordnung, ist der Freedom of Information Act der Vereinigten Staaten von ähnlich herausragender Bedeutung. 1966 eingeführt, gilt das US-amerikanische Gesetz gemeinhin als Vorreiter der Informationsfreiheitsrechte seit dem Zweiten Weltkrieg. Besonders häufig wird das FOIA mit der Watergate-Affäre der sechziger und siebziger Jahre

⁶² Hart, Thomas/Welzel, Carolin (2003): Informationsfreiheit und der transparente Staat. Eine Analyse der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh, S. 9.

⁶³ Vgl. Griebel, Thomas (2006): Die verfahrensrechtliche Absicherung von Informationsfreiheitsrechten in rechtsvergleichender Sicht. Berlin: Duncker & Humblot, S. 122f.

⁶⁴ Vgl. Ebd., S. 150ff.

⁶⁵ Vgl. Ebd., S. 207.

⁶⁶ Vgl. Griebel, Thomas (2006): a.a.O., S. 164.

⁶⁷ Angelov, Jean (2002): a.a.O., S. 130.

⁶⁸ Ebd., S. 131.

in Verbindung gebracht, in deren Folge das Gesetz umfassend reformiert wurde. So wurde der Ausnahmekatalog reduziert und die „praktische Wirksamkeit [...] beständig erhöht“⁶⁹.

In der Regel gilt hier eine Bearbeitungsfrist von 20 Tagen, wobei die tatsächliche Dauer oft erheblich höher liegt.⁷⁰ Als einziges Informationsfreiheitsrecht der Welt offeriert der FOIA unter bestimmten Bedingungen eine beschleunigte Antragsbearbeitung. Kriterien dafür sind „eine unmittelbar bevorstehende, hinreichend wahrscheinliche Gefahr für Leib oder Leben sowie die Dringlichkeit, die Öffentlichkeit über tatsächliches oder vermeintliches behördliches Handeln zu informieren, wenn der Antrag von einer Person gestellt wird, die hauptsächlich mit der Verbreitung von Informationen beschäftigt ist“⁷¹. Während davon auszugehen ist, dass im ersten Fall auch andere Staaten ohne spezielle gesetzliche Regelung die Dringlichkeit erkennen würden, ist letztere Bedingung vor allem für den Journalismus interessant.

Es gibt ein nennenswertes Beispiel aus dem journalistischen Bereich, das einen direkten Vergleich zwischen dem FOIA und dem IFG möglich macht und beweist, wie weit Deutschland noch von der Behördentransparenz der USA entfernt ist.⁷²

Stern-Journalist Hans-Martin Tillack beantragte Einsicht in den Terminkalender des früheren Kanzleramtschefs Frank-Walter Steinmeier, doch sein Gesuch wurde abgelehnt.⁷³ In den Vereinigten Staaten hingegen erhielt die New York Times Einblick in den Terminkalender von George W. Bush zu seiner Zeit als texanischer Gouverneur und stellte so u.a. fest, dass der Präsident durchschnittlich 15 Minuten auf die Prüfung eines Todesurteils verwandte.

Derlei Erfahrungen sollten der deutschen Administration als Vorbild in puncto Transparenz dienen. Im US-amerikanischen Journalismus jedenfalls ist der positive Einfluss der Informationsfreiheit deutlich spürbar. Relativiert wird diese Aussage allerdings durch zwei Sachverhalte. Erstens können Deutschland und die USA auf Grund der unterschiedlichen rechtsstaatlichen und historischen Voraussetzungen nicht problemlos miteinander verglichen werden. Gerade der investigative Journalismus genießt spätestens seit Watergate eine Sonderstellung, während in deutschen Redaktionen Recherche in der heutigen Zeit oftmals Mangelware ist.⁷⁴ Zweitens geht auch in den USA nur ein geringer Teil der Medienberichterstattung auf Informationen nach dem FOIA zurück, zwischen Mitte 2003 und Mitte 2004 waren es ungefähr 4.000 Berichte US-amerikanischer Zeitungen.⁷⁵ Generell machen also auch die Journalisten in den Vereinigten Staaten noch verhältnismäßig wenig Gebrauch vom FOIA.⁷⁶

Die meisten Anträge stammen in der Tat nicht von Medienvertretern, sondern aus der Wirtschaft. Während die deutsche Industrie zu den vehementesten Gegnern des IFG gehört, zählen in den Vereinigten Staaten die Unternehmen „mit rund 80 Prozent aller Anträge sogar zu den Hauptnutzern des Freedom of Information Act“⁷⁷. Der FOIA gibt allen Unternehmen die gleiche Chance sich beispielsweise über Aufträge konkurrierender Firmen zu informieren und regt damit den Wettbewerb eher an als ihn zu gefährden, wie es die deutsche Wirtschaft mutmaßt.

⁶⁹ Vgl. Angelov, Jean (2002): a.a.O., S. 26.

⁷⁰ Jastrow, Serge-Daniel/Schlatmann, Arne (2006): a.a.O., S. 130f.

⁷¹ Ebd., S. 129.

⁷² Vgl. Cario, Ingmar (2006): Die Deutschland-Ermittler. Berlin: LIT Verlag. S. 70

⁷³ Vgl. Tillack, Hans-Martin (2007): Auf der Spur der Regierungssponsoren. URL: http://www.stern.de/blog/6_hans-martin_tillack/archive/841_auf_der_spur_der_regierungssponsoren.html. (Stand: 18.01.2007).

⁷⁴ Gemäß dem Buchtitel: Preger, Sven (2004): Mangelware Recherche. Münster: LIT Verlag.

⁷⁵ Vgl. Redelfs, Manfred (2005c): a.a.O., S. 8.

⁷⁶ Vgl. Angelov, Jean (2002): a.a.O. 1. 116.

⁷⁷ Redelfs, Manfred (2005b): a.a.O., S. 241.

Gemäß dem Electronic FOIA (E-FOIA), einem Zusatz zum herkömmlichen FOIA, sind US-amerikanische Behörden verpflichtet, Akten elektronisch aufzuarbeiten und im Internet in speziellen Registern zugänglich zu machen.⁷⁸ Das deutsche Gesetz sieht zwar auch einen Paragraphen für die Digitalisierung vor, die Umsetzung in der Praxis ist jedoch bislang eher mangelhaft. Ein klarer Nachteil des FOIA im Gegensatz zu anderen Informationsfreiheitsrechten ist dagegen der nicht selten vorkommende Fall behördlicher Unzuständigkeit. Wenn sich keine Instanz für eine Auskunft verantwortlich fühlt, kann der Antragsteller mit seinem Anliegen schon mal alleine dastehen.⁷⁹ Zwar beinhaltet auch das deutsche IFG keine Regelung, was in einem solchen Fall zu tun ist, in den USA kommt jedoch hinzu, dass es keinen mit der Informationsfreiheit betrauten Ombudsmann gibt, der zwischen Antragsteller und Staat vermittelt.⁸⁰

Die Zukunft sowohl des FOIA als auch der zusätzlich geltenden Regelungen der 50 Staaten ist seit dem 11. September 2001 ungewiss. Die Regierung unter George W. Bush konzentrierte sich in den letzten Jahren auf eine stark restriktive Politik, hielt Informationen zurück und ließ sensible Inhalte von bundesstaatlichen Internetseiten streichen.⁸¹ Ende Juni 2007 wagte die CIA einen erneuten Vorstoß und veröffentlichte zahlreiche brisante, teils Jahrzehnte alte Unterlagen, aus denen u.a. hervorging, dass es bei der Behörde in den sechziger Jahren Pläne zur Ermordung Fidel Castros gegeben hat.

4. Charakteristika des IFG

Die Diskussion um den Nutzen des IFG für Journalisten ist so alt wie der Streit um das Gesetz selbst. Obgleich ausdrücklich für *jeden* Bürger geschaffen und nicht ausschließlich für Journalisten, sind dem IFG gewisse Vorteile vor allem für diese Berufsgruppe einfach nicht abzusprechen. Nicht umsonst haben sich die Journalistenorganisationen und das Netzwerk Recherche so lange für das Gesetz stark gemacht.

Wo früher etwa eine Recherche mitunter endete, sobald die Pressestelle abwies, öffnen sich dem Rechercheur dank des IFG neue Quellen⁸², weil nun andere Ansprechpartner zuständig sind. Außerdem geht der Anspruch nach dem IFG über das hinaus, was die LPG bieten. U.a. profitiert der Journalist davon, nun Originalakten einsehen oder im behördeneigenen Computer recherchieren zu dürfen.⁸³ „Somit ist es nun leichter möglich, zur Primärquelle der Information vorzudringen, was für die [...] Recherche unerlässlich ist.“⁸⁴

Selbstredend kann das IFG höchstens eine Ergänzung zu den herkömmlichen Recherchemethoden sein. Dazu zählen neben der Auskunftspflicht der Behörden nach den Landespressegesetzen auch sonstige Einsichtsrechte für öffentliche Register (Handels-, Vereins-, Güterrechtsregister), das UIG sowie die IFGs der Bundesländer. Für die journalistische Arbeit unabdingbar ist darüber hinaus ein gut gepflegtes Netzwerk kompetenter Informanten.

⁷⁸ Angelov, Jean (2002): a.a.O., S. 107.

⁷⁹ Vgl. Griebel, Thomas (2006): a.a.O., S. 116.

⁸⁰ Vgl. Ebd., S. 164.

⁸¹ Banisar, David (2006): Freedom of Information Around the World 2006. A Global Survey of Access to Government Records Laws. URL: http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf. (Besuch: 2.06.2007).

⁸² Cario, Ingmar (2006): a.a.O., S. 70.

⁸³ Detailliert in Kapitel 2.2 behandelt.

⁸⁴ Cario, Ingmar (2006): a.a.O., S. 70.

Zumindest hat das IFG aber die Rahmenbedingungen für die journalistische Recherche noch einmal entscheidend verändert. Um jene Charakteristika des Gesetzes, die die Nützlichkeit des IFG für die Recherche bestimmen, geht es in diesem Kapitel. Wie die neuen Grundlagen in der Praxis umgesetzt werden, zeigt dann das Folgende.

4.1 Abschied vom obrigkeitsstaatlichen Erbe

Bei der Informationsfreiheit geht es nicht bloß um ein Gesetz, sondern um ein Prinzip, das verinnerlicht werden muss.⁸⁵ Wie selbstverständlich geht unsere Rechtsordnung noch immer vom Prinzip des Amtsgeheimnisses aus⁸⁶, wonach „alle Verwaltungsvorgänge grundsätzlich internen Charakter“⁸⁷ haben. Auch wenn ein solch alles umfassendes Amtsgeheimnis nirgendwo geschrieben steht, scheinen die Verwaltungen nach wie vor regelrecht darauf geeicht zu sein.⁸⁸ Aus diesem Grund klaffen Auskunftsanspruch und Auskunftswirklichkeit in Deutschland immer noch weit auseinander.⁸⁹

In diesem Zusammenhang schildert Manfred Redelfs⁹⁰, Chef-Rechercheur bei Greenpeace und IFG-Experte des Netzwerk Recherche, wie ihm ausgerechnet eine Studie über das Informationsfreiheitsgesetz beinahe verweigert worden wäre, weil die Beamten sie für eine Verschlussache hielten. Diese Anekdote veranschaulicht die grundlegende Problematik: Behörden-Sprecher werden schnell zum Informationsblockierer⁹¹, wenn ihnen ein Verständnis für die geforderte Transparenz fehlt. Die strikte Geheimhaltung divergiert gänzlich mit dem Sinn und Zweck des IFG, dem freien Zugang zu Informationen der öffentlichen Verwaltung. Es wird Zeit, dass dieser „alte Zopf des ‚Amtsgeheimnisses‘ abgeschnitten wird.“⁹² Soll das Informationsfreiheitsgesetz Erfolg haben, muss sich also erst einmal dieses Klima verändern.⁹³

Anderthalb Jahre nach Einführung des IFG ist der Mentalitätswechsel vorerst ausgeblieben, was über den Erfolg des Gesetzes jedoch noch nichts aussagt. Immerhin hatten andere Staaten Jahrzehnte bis Jahrhunderte Zeit, die neuen Werte zu verankern. In den USA ist das „public right to know“ – das Pendant zur Aktenöffentlichkeit – innerhalb der Verwaltung so stark verankert, dass hier niemand die Bedeutung des Freedom of Information Act grundsätzlich in Frage stellt. Natürlich herrscht in der dortigen Verwaltung auch eine entsprechend starke Service-Mentalität, von der deutsche Behörden zum jetzigen Zeitpunkt noch weit entfernt sind.⁹⁴ Gleiches gilt im Übrigen für Schweden, wo in rund 250 Jahren das Prinzip der Transparenz selbstredend zu einem natürlichen Bestandteil der Verwaltungskultur geworden ist.⁹⁵

Nicht nur die Behörden brauchen diesen Mentalitätswechsel, sondern auch die Bürger selbst, behauptet *Stern*-Reporter Hans-Martin Tillack. Eine der größten Hürden auf dem Weg zu einem optimierten Informationszugang sei die irrtüml-

⁸⁵ Krempel, Stefan (2007b): Große Koalition lehnt Kostenreduzierung für die Informationsfreiheit ab. URL: <http://www.heise.de/newsticker/meldung/86471>. (09.03.2007).

⁸⁶ Angelov, Jean (2002): a.a.O., S. 24.

⁸⁷ Redelfs, Manfred (2003): Recherchekultur im deutschen Journalismus. Von der Hoffnung, dass Leidenschaft ansteckt. In: Leif, Thomas (Hrsg.): Mehr Leidenschaft Recherche. Skandal-Geschichten und Enthüllungsberichte. Ein Handbuch zur Recherche und Informationsbeschaffung. Wiesbaden, S. 28.

⁸⁸ Vgl. Bouhs, Daniel (2007): a.a.O., S. 26.

⁸⁹ Vgl. Cario, Ingmar (2006): a.a.O., S. 68.

⁹⁰ Interview mit Manfred Redelfs.

⁹¹ Vgl. Cario, Ingmar (2006): a.a.O., S. 68.

⁹² Vgl. Leif, Thomas/Redelfs, Manfred (2003b): a.a.O.

⁹³ Vgl. Schoch, Friedrich/Kloepfer, Michael (2002): a.a.O., S. 36.

⁹⁴ Vgl. Redelfs, Manfred (2005a): a.a.O.

⁹⁵ Vgl. Hart, Thomas/Welzel, Carolin (2003): a.a.O., S. 9.

che Annahme, das Amtsgeheimnis sei ein Recht der Behörden und die Verweigerung des Informationszuganges legitim.⁹⁶ „Wir müssen uns klar machen, dass die Akten nicht der Behörde gehören, sondern wir ein Anrecht darauf haben“⁹⁷, konstatiert Tillack.

4.2 Der Katalog der Ausnahmetatbestände

In manchen Fällen ist es durchaus nötig und wichtig, vom Transparenzprinzip abzuweichen. Im IFG jedoch ist „der längste Teil des Gesetzes der, in dem geregelt wird, wann die Auskunft doch verweigert werden darf“⁹⁸. Die Ausnahmetatbestände haben beinahe den Charakter von „Generalklauseln“⁹⁹ und „sind ein Einfallstor für abwehrendes Behördenverhalten“¹⁰⁰, wie sich in Kapitel 5 exemplarisch zeigen wird.

Die meisten IFG-Anträge werden auf Basis der §§ 3-6 IFG abgelehnt. Dazu zählen u.a. folgende schützenswerte Belange:

- Internationale Beziehungen (§ 3 Nr. 1 Buchstabe a IFG)
- Innere oder äußere Sicherheit (§ 3 Nr. 1 Buchstabe c IFG)
- Laufende Gerichtsverfahren (§ 3 Nr. 1 Buchstabe g IFG)
- Öffentliche Sicherheit (§ 3 Nr. 2 IFG)
- Fiskalische Interessen des Bundes (§ 3 Ziffer 6 IFG)
- Laufende behördliche Entscheidungsprozesse (§ 4 IFG)
- Personenbezogene Daten (§ 5 Abs. 1 IFG)
- Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse (§ 6 IFG)

Die Behörde kann die Bearbeitung außerdem verweigern, wenn es sich um eine ohnehin öffentlich zugängliche Information handelt¹⁰¹ oder der Antragsteller sich mit zumutbarem Aufwand aus anderen Quellen informieren kann¹⁰². Nur ein eingeschränkter Informationszugang gilt darüber hinaus, falls eine komplette Bearbeitung nach den Wünschen des Antragstellers einen unverhältnismäßigen Aufwand für die Behörde zur Folge hätte.¹⁰³ Eine besondere Rolle spielt im IFG auch die Beteiligung Dritter. Gemäß §§ 5 und 6 IFG dürfen schützenswerte personenbezogene Daten sowie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nicht ohne Zustimmung der jeweils Betroffenen preisgegeben werden. Binnen eines Monats hat sich die Privatperson bzw. das Unternehmen zu äußern.

Aufgrund solcher Einschränkungen gibt es beispielsweise keine Auskunft über Krisenpläne von Ministerien, die Steuererklärung des Nachbarn oder Einsatzpläne der Bundespolizei und nur teilweise Einsicht in Baupläne eines Architekten oder Verträge zwischen Behörden und Unternehmen.¹⁰⁴

Insbesondere wird die pauschale Ausklammerung aller Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses laut § 6 IFG stark kritisiert. Dabei ist nicht das grundsätzliche Veto-Recht betroffener Unternehmen das Problem, denn in manchen Fällen ist Geheimhaltung in der Tat von höchster Bedeutung für den wirtschaftlichen Erfolg.¹⁰⁵

⁹⁶ Interview mit Hans-Martin Tillack.

⁹⁷ Ebd.

⁹⁸ Vgl. Schmitz, Henrik (2006a): a.a.O.

⁹⁹ Redelfs, Manfred (2005a): a.a.O.

¹⁰⁰ Vgl. Netzwerk Recherche (Hrsg.) (2007): a.a.O.

¹⁰¹ § 9 Abs. 3 IFG

¹⁰² Ebd.

¹⁰³ § 7 Abs. 2 IFG.

¹⁰⁴ Vgl. Jastrow, Serge-Daniel/Schlatmann, Arne (2006): a.a.O., S. 65-116.

¹⁰⁵ Vgl. Jastrow, Serge-Daniel/Schlatmann, Arne (2006): a.a.O., S. 110.

Vielmehr wird mangelnde Differenzierung moniert, „was genau ein Geschäftsgeheimnis ist und wann es schutzwürdig ist“.¹⁰⁶ Auf diese Weise liegt es vollständig im Ermessen des Unternehmens, eine Akte unter Berufung auf Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse unter Verschluss zu halten.¹⁰⁷ Ohne zu berücksichtigen, dass vielleicht ein allgemeines Informationsinteresse der Öffentlichkeit besteht, das die Geheimhaltungsmaxime überwiegt, wird so „der Grundgedanke des Gesetzes im Konfliktfall ausgehebelt“.¹⁰⁸

Unter anderem die IFK verlangt deshalb jetzt eine Abwägungsklausel zwischen den Schutzinteressen privater Unternehmen und dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit. Bestimmte Themenbereiche sollen demnach vom Ausnahmetatbestand des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses ausgenommen werden, z.B. alle Informationen von überwiegendem öffentlichen Interesse oder auch Informationen über rechts- und ordnungswidriges Verhalten von Unternehmen.¹⁰⁹ Darüber hinaus dürften Informationen nicht mehr zurückgehalten werden, sofern dem betroffenen Dritten gar kein tatsächlicher Schaden entsteht.¹¹⁰ Alles in allem würde das bedeuten, dass unternehmerische „Interessen nur insoweit schutzwürdig seien, als ein nicht nur unwesentlicher wirtschaftlicher Schaden zu entstehen droht“.¹¹¹ International sind solche Regelungen längst Standard. So ist eine entsprechende Abwägungsklausel etwa im UIG verankert¹¹² und auch im nordrhein-westfälischen IFG gelten bestimmte Ausnahmegründe nicht, „wenn die Allgemeinheit ein überwiegendes Interesse an der Gewährung des Informationszuganges hat“.¹¹³

Zusammenfassend bedeutet das, der Ausnahmekatalog war¹¹⁴ und bleibt der umstrittenste Teil des IFG. Wenn zu viele Ausnahmeregelungen gleichzeitig greifen, schränkt das die Funktionalität in der Praxis ein. Um die Handhabung des Gesetzes in der Praxis zu optimieren, ist eine Spezifizierung nötig.¹¹⁵

Hinsichtlich des Ausnahmetatbestandes des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses sollten private Geheimhaltungsinteressen und Informationsanspruch des Antragstellers prinzipiell als gleichrangig betrachtet werden. Wenn ein solches Dreiecksverhältnis zwischen Staat, Bürger und Drittbetroffenem auftritt, braucht es Kriterien – in diesem Fall wäre das die erwähnte Klausel –, um eine Güterabwägung zu treffen.¹¹⁶

4.3 Fristen im IFG-Antragsverfahren

Einer Analyse der Bertelsmann Stiftung zufolge sind „Informationen [...] Güter mit kurzen Verfallsdaten. Der Nutzen von Informationsfreiheitsgesetzen ist deshalb sehr eng mit den tatsächlichen Bearbeitungszeiten verknüpft.“¹¹⁷ In diesem Punkt steht sich das IFG selbst im Weg, da es einen zu großen zeitlichen Spielraum für die bearbeitenden Behörden zulässt.

¹⁰⁶ Schmitz, Henrik (2006a): a.a.O.

¹⁰⁷ O.V. (2007c): a.a.O.

¹⁰⁸ Redelfs, Manfred (2005a): a.a.O.

¹⁰⁹ O.V. (2006b): 13. Sitzung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 12. Dezember 2006 in Bonn. Protokoll. URL: https://www.datenschutzzentrum.de/informationsfreiheit/agid_13.pdf. (Stand: 12.12.2006).

¹¹⁰ Interview mit Sven Müller.

¹¹¹ Angelov, Jean (2002): a.a.O., S. 243.

¹¹² Vgl. Schmitz, Henrik (2006b): a.a.O., S. 6.

¹¹³ § 8 IFG NRW

¹¹⁴ Vgl. Mecklenburg, Wilhelm/Pöppelmann, Benno H. (2006): a.a.O., S. 45.

¹¹⁵ Siehe hierzu Kapitel 6.

¹¹⁶ Angelov, Jean (2002): a.a.O. S. 244.

¹¹⁷ Hart, Thomas/Welzel, Carolin (2003): a.a.O., S. 8.

§ 7 IFG besagt, dass Anfragen „unverzüglich“ bearbeitet werden müssen. Nach deutschem Recht bedeutet das „ohne schuldhaftes Zögern“¹¹⁸, der Beamte braucht also nur eine vertretbare Ausrede für die verlangsamte Bearbeitung. Abs. 5 schreibt zwar gleichzeitig eine maximale Bearbeitungszeit von einem Monat vor, ist allerdings als Soll-Vorschrift formuliert und lässt sich damit insbesondere unter Berücksichtigung der Ausnahmetatbestände leicht aushebeln. Wenn dann noch das Einverständnis eines Drittbetroffenen einzuholen ist, verzögert sich diese Frist mindestens um einen weiteren Monat und mehr, falls der Betroffene per Rechtsweg zu einer Stellungnahme bewegt werden muss. Insgesamt liegt Deutschland also in Sachen Fristsetzung hinter anderen Staaten zurück. Ungarn etwa weist den Informationszugang innerhalb einer Frist von nur acht Tagen an.¹¹⁹

In § 7 Abs. 5 IFG heißt es, „die Information ist dem Antragsteller *unter Berücksichtigung seiner Belange* [Hervorhebung cn] unverzüglich zugänglich zu machen“. Davon auszugehen, dass in irgendeinem besonderen Fall wegen dieser Aussage die Frist verkürzt wird, ist eine Fehlannahme.¹²⁰

Einer internen BMI-Weisung zufolge sind „Überschreitungen der Frist [...] von der Behörde zu begründen“¹²¹. Auf eine Rechtsfolge für diesen Fall verzichtet das IFG dabei bewusst.¹²² Dem Antragsteller bleibt also lediglich eine Untätigkeitsklage nach der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), die aber nur unter bestimmten Voraussetzungen und auch erst nach drei Monaten möglich ist.

Für die journalistische Recherche folgt daraus: Weil bei der täglichen Berichterstattung die Schnelligkeit, mit der Informationen erlangt und verarbeitet werden, von zentraler Bedeutung ist, das Informationsfreiheitsgesetz mit seinen zahlreichen Einschränkungen hier allerdings einen Riegel vorschiebt, eignet sich das IFG zumindest derzeit nicht für die tagesaktuelle Berichterstattung.

Deutschland könnte sich hier vor allem an der Gesetzgebung der USA orientieren, die zwar für den Regelfall 20 Tage Bearbeitungszeit vorsieht, aber mit einer Zusatzregelung zur beschleunigten Bearbeitung für Medienvertreter aufwartet.¹²³

Im finalen Entwurf des Bundes-IFG ist die festgelegte Frist im Übrigen ein Kompromiss zwischen dem ersten Entwurf, der in der ersten Legislaturperiode von Rot-Grün vorlag und gar keine zeitliche Begrenzung vorsah, und den straffen Richtlinien des UIG.¹²⁴

4.4 Kosten des Informationszuges

Das IFG beansprucht den Titel Jedermannsrecht für sich, erhebt aber gleichzeitig Gebühren für den Informationszugang, die für potentielle Nutzer eher abschreckend sind.¹²⁵ Jedoch hat auch das beste Gesetz keine Wirkung, wenn sich niemand heranwagt¹²⁶, und so steht sich das IFG auch in diesem Punkt selbst im Weg.

In dieser Hinsicht problematisch ist, dass im IFG nicht ausdrücklich darauf verwiesen wird, dass die Gebührenschuld bereits mit dem Eingang des Antrags bei der zuständigen Behörde ergeht. Aus § 10 IFG lässt sich nur erkennen, dass der Informationszugang gebührenpflichtig sein kann, nicht aber wie teuer genau.

¹¹⁸ § 121 BGB.

¹¹⁹ Vgl. Hart, Thomas/Welzel, Carolin (2003): a.a.O., S. 9.

¹²⁰ Jastrow, Serge-Daniel/Schlatmann, Arne (2006): a.a.O., S. 129f.

¹²¹ Ebd., S. 211.

¹²² Vgl. Ebd., S. 130.

¹²³ Siehe hierzu Kapitel 3.2.

¹²⁴ Vgl. Mecklenburg, Wilhelm/Pöppelmann, Benno H. (2006): a.a.O., S. 107.

¹²⁵ Vgl. Jastrow, Serge-Daniel/Schlatmann, Arne (2006): a.a.O., S. 11.

¹²⁶ Interview mit Helmut Fiebig.

Diese Angaben finden sich erst in der entsprechenden Informationsgebührenverordnung (IFGGebV). Danach liegen die anstehenden Kosten zwischen 15 und 500 Euro, aufgeteilt in Gebühren für die Arbeitsleistung der Beamten und Auslagen etwa für Kommunikation, Übersetzungen oder Kopien. Mündliche und einfache schriftliche Auskünfte auch bei Herausgabe von wenigen Abschriften sind § 10 Abs. 1 IFG zufolge kostenlos, was den Bürger bei der Nutzung des IFG unterstützen soll. Außerdem muss die Behörde einen Kostenbescheid herausgeben, sofern Gebühren erhoben werden. Es ist also davon auszugehen, dass schon aus rein ökonomischen Gründen unkomplizierte Auskünfte nicht berechnet werden.

Der Maximalbetrag von 500 Euro gilt für jeden einzelnen Gebührentatbestand, d.h. wenn ein Antrag gewissermaßen mehrere Anliegen gleichzeitig beinhaltet, steigen die Kosten für eine Auskunft womöglich weit darüber hinaus. „Abzock-Gebühr“ betitelte das beispielsweise die *Bild-Zeitung*.¹²⁷

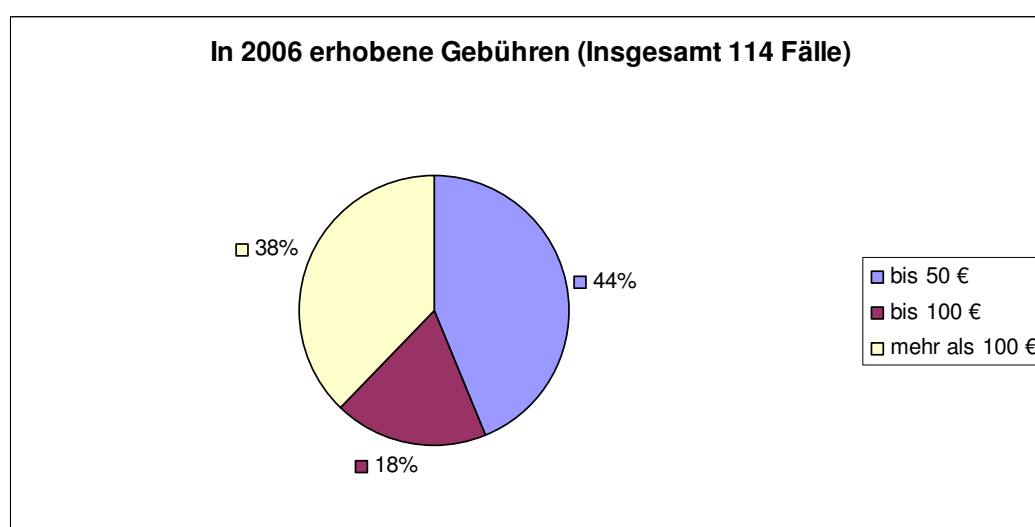


Abbildung 3: In 2006 erhobene Gebühren. Insgesamt wurden in 114 Fällen Gebühren berechnet. Mehr als die Hälfte davon beliefen sich auf über 100 Euro. Quelle: C. Neumann, www.dip.bundestag.de/btd/16/040/1604042.pdf.

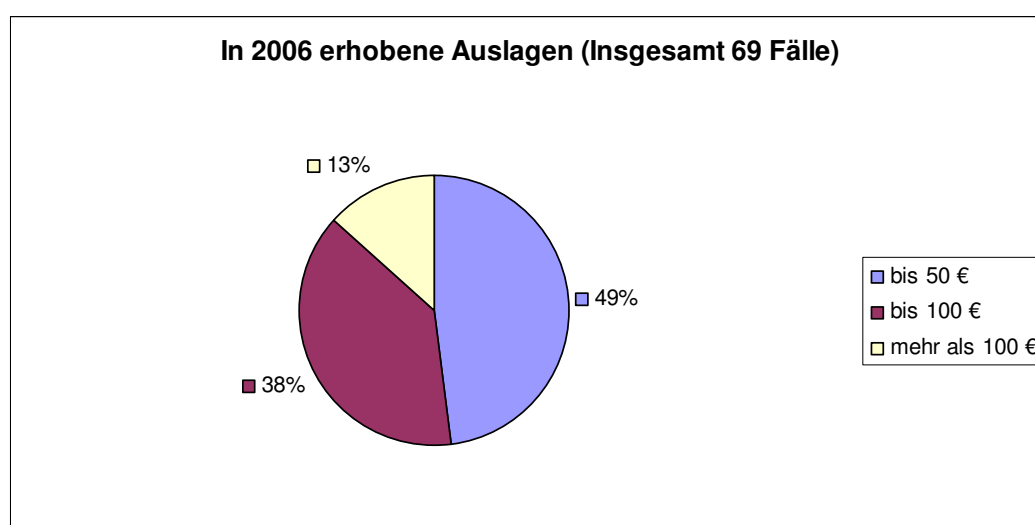


Abbildung 4: In 2006 erhobene Auslagen. In der Hälfte der 69 Fälle wurden mehr als 100 Euro berechnet. Quelle: C. Neumann, www.dip.bundestag.de/btd/16/040/1604042.pdf.

¹²⁷ Zitiert nach: Schmitz, Henrik (2006b): a.a.O., S. 4.

Wie in den Abbildungen 2 und 3 zu erkennen ist, wurde im Jahr 2006 jeder zweite berechnete Fall mit mehr als 100 Euro je für Gebühren und Auslagen in Rechnung gestellt.

Die Gebührenverordnung aufmerksam zu lesen, kann nicht schaden, schützt jedoch nicht vor einer unangenehmen Überraschung bei Erhalt der Rechnung. Das zeigt ein IFG-Antrag, der auch mediale Aufmerksamkeit genoss. Für eine vierseitige Kopie eines Erlasses zur Visa-Praxis stellte das Auswärtige Amt dem Informationssuchenden 107,20 Euro in Rechnung.¹²⁸ In der entsprechenden Erklärung des Amtes hieß es, die Anfrage habe einen erhöhten Verwaltungsaufwand verursacht, was jedoch in diesem Fall keineswegs gegeben war. Dem Widerspruch des Antragstellers gab die Behörde „in vollem Umfang statt“¹²⁹ und berechnete statt der anvisierten über 100 Euro nur noch 15,40 Euro.

Hier wird deutlich, wie anscheinend willkürlich Behörden mit der Gebührenverordnung umgehen. Das Auswärtige Amt berücksichtigte auch nicht, dass gemäß § 10 Abs. 2 IFG die Gebühren so zu bemessen sind, „dass der Informationszugang [...] wirksam in Anspruch genommen werden kann.“

Wird ein Antrag abgelehnt, dürfen keine Gebühren erhoben werden. Das ergibt sich nur mittelbar aus § 10 Abs. 3 IFG, der sich auf eine entsprechende Norm des Verwaltungskostengesetzes (VwKostG) bezieht. Selbst wenn einem Antrag nur teilweise stattgegeben wird, „sind Gebühren unter Berücksichtigung des *gesamten* [Hervorhebung cn] Verwaltungsaufwandes zu erheben“¹³⁰, heißt es in einer Verordnung des BMI.

Im Gesetzgebungsverfahren standen zwei Finanzierungsalternativen zur Diskussion: das Kostendeckungsprinzip und eine grundsätzliche Gebührenfreiheit.

Ersteres bedeutet, alle anfallenden Gebühren und Auslagen werden direkt auf den Antragsteller umgewälzt. Ein IFG mit diesen Voraussetzungen wäre jedoch kontraproduktiv. Es verfehlte seinen Zweck insofern, als durch zu hohe Gebühren gewissermaßen eine „Zugangsbarriere“¹³¹ errichtet würde. „Prohibitive Wirkung“¹³² nennen das Schoch und Klopfer. Außerdem verschanzen sich „kooperationsunwillige Behörden [...] gerne hinter hohen Gebührenforderungen“¹³³, warnten Manfred Redelfs und sein Kollege Thomas Leif, SWR-Chefreporter und Vorsitzender des Netzwerk Recherche.

Alternativ wurde nach dem Vorbild Schwedens¹³⁴ auch über einen kostenlosen Informationszugang beraten. Für die deutsche Gesetzgebung entschied man sich letztlich aus verschiedenen Gründen dagegen. Zum einen hieß es, eine generelle Gebührenfreiheit würde zu „Wettbewerbsnachteilen bei privaten Informationsdiensten führen“¹³⁵. Andererseits beugen Gebühren mit hoher Wahrscheinlichkeit einem etwaigen Missbrauch des IFG vor. Außerdem entsteht den Behörden durch das IFG de facto ein Mehraufwand, für den sie entsprechend entlohnt werden müssen.

Die Entscheidungsträger kamen also zu dem Schluss, dass „ein vollständiger Verzicht auf die Gebührenerhebung ebenso wenig in Betracht [kommt] wie die volle Anlastung der Kosten beim Antragsteller“¹³⁶. Stattdessen waren sie um eine „angemessene Ausbalancierung der gegenläufigen Belange“¹³⁷ bemüht und

¹²⁸ Vgl. O.V. (2006d): Informationsfreiheit: Auswärtiges Amt erstattet überhöhte Gebühren. URL: <http://www.heise.de/newsticker/meldung/69471>. (11.02.2006).

¹²⁹ O.V. (2006d): a.a.O.

¹³⁰ Jastrow, Serge-Daniel/Schlatmann, Arne (2006): a.a.O., S. 217.

¹³¹ Schoch, Friedrich/Klopfer, Michael (2002): a.a.O., S. 174.

¹³² Ebd., S. 173.

¹³³ Leif, Thomas/Redelfs, Manfred (2003b): a.a.O.

¹³⁴ Hart, Thomas/Welzel, Carolin (2003): a.a.O., S. 7.

¹³⁵ Schoch, Friedrich/Klopfer, Michael (2002): a.a.O., S. 230.

¹³⁶ Vgl. Schoch, Friedrich/Klopfer, Michael (2002): a.a.O., S. 174.

¹³⁷ Ebd., S. 174.

beschlossen einen Kompromiss: „Aus Gründen [...] des öffentlichen Interesses kann die Gebühr um bis zu 50 Prozent ermäßigt werden“ oder sogar „von der Erhebung der Gebühr abgesehen werden“, heißt es in § 2 IFGGebV. Das überwiegende öffentliche Interesse muss allerdings an dem Informationszugang selbst bestehen. Es reicht nicht aus, wenn der Antragsteller eine Tätigkeit mit öffentlichem Interesse ausführt.¹³⁸ Damit wird die Gebührenverordnung auch der Forderung gerecht, dass eine Ermäßigung nur gilt „sofern die Antragsteller keine kommerziellen Interessen verfolgen“.¹³⁹ Demnach müssten ggf. auch Journalisten von der Kostenreduzierung profitieren, solange die Recherche thematisch der öffentlichen Aufgabe der Presse im Sinne der LPG dient. Wenngleich sie auch ohne das IFG bereits ein Auskunftsrecht gegenüber Behörden haben, dürfen sie nicht generell von einer möglichen Kostenvergünstigung ausgeschlossen werden. Immerhin werden durch Medienveröffentlichungen recherchierte Sachverhalte für *jedermann* bekannt und zugänglich. Publizisten sorgen also für eine Breitenwirkung der Informationsfreiheit.¹⁴⁰ Über die Höhe der Reduzierung in Einzelfällen macht die Gebührenverordnung keine Aussage. Sowohl die Kostenerhebung als auch die Entscheidung über eventuelle Ermäßigungen liegen vollkommen im Ermessen der Behörde.¹⁴¹

Gerade für freischaffende Journalisten bedeuten die Gebühren häufig das Scheitern einer Recherche¹⁴², alldieweil die Rechercheergebnisse nicht selten in keinem Verhältnis zu den dafür verlangten Summen stehen. Aber auch für den Festangestellten werden wegen redaktioneller Einsparungen intensive Recherchen immer schwieriger¹⁴³, da nur wenige Redaktionen so finanzstark wie *Stern* oder *Spiegel* sind und dem Recherche-Journalismus¹⁴⁴ einen hohen Stellenwert einräumen.

4.5 Rechtliche Schritte im Fall der Informationsverweigerung

Wenn eine Behörde eine angeforderte Information ohne ersichtlichen Grund verweigert und nicht von ihrem Standpunkt abweicht, kann sich der Antragsteller zunächst bei der Behörde, die adressiert wurde, beschweren. Das ist durch § 9 Abs. 4 IFG abgesichert. Nächster Schritt ist eine Verpflichtungsklage. Statt die Klageart offen zu lassen, hatten sich die Parteien während ihrer Verhandlungen über ein IFG darauf festgelegt. Die Prüfungsdichte dieses Verfahrens unterscheidet sich nur unwesentlich von anderen Klagewegen, allerdings heißt es, diese Wahl sei „bürgerfreundlicher als ein bloßer Verweis auf den Rechtsweg, der Unsicherheit über die Klageart beließe“.¹⁴⁵ Auch ein Widerspruchsverfahren in zweiter Instanz ist durch das IFG abgedeckt. Auf diese Möglichkeiten muss die Behörde im Übrigen in einer Rechtsbehelfsbelehrung hinweisen, die dem ablehnenden Bescheid beizufügen ist.¹⁴⁶

Der Weg über das Verwaltungsgericht ist gleichwohl nicht die einzige Option, die das neue Gesetz bietet. Gemäß § 12 IFG wurde ein Ombudsmann für die Informationsfreiheit berufen, der zwischen den Akteuren – der Verwaltung, dem

¹³⁸ Jastrow, Serge-Daniel/Schlatmann, Arne (2006): a.a.O., S. 202.

¹³⁹ Vgl. Ebd.

¹⁴⁰ Vgl. Redelfs, Manfred (2005a): a.a.O.

¹⁴¹ Vgl. Ebd., S. 202.

¹⁴² Vgl. dazu Kapitel 5.3, der Erfahrungsbericht von Hans-Martin Tillack.

¹⁴³ Vgl. Cario, Ingmar (2006): a.a.O., S. 136.

¹⁴⁴ Obwohl Recherche eigentlich eine Schlüsselkompetenz des Journalisten sein sollte, wird mitunter Recherche-Journalismus als eigene Bezeichnung für intensiv Nachforschende genannt. Die Steigerung wäre dann der Investigativ-Journalismus.

¹⁴⁵ Jastrow, Serge-Daniel/Schlatmann, Arne (2006): a.a.O., S. 145.

¹⁴⁶ § 58 Abs. 1 VwGO.

Bürger und ggf. dem zuständigen Gericht – vermittelt. Die Aufgabe obliegt jeweils dem Datenschutzbeauftragten – fortan der Beauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit –, so dass „Konflikte zwischen Informationszugangsrecht und Datenschutz in einem Haus“¹⁴⁷ moderiert werden. Der Beauftragte als unabhängige Institution hat auch die Aufgabe, „das Bewusstsein der Bürger für die neu eröffneten Chancen demokratischer Teilhabe und Kontrolle zu schärfen“¹⁴⁸. Auf Bundesebene ist der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) zuständig. Anrufen kann ihn generell *jedermann*, „wenn er sein Recht auf Informationszugang [...] als verletzt ansieht“¹⁴⁹. Solange sowohl Antragsteller als auch Behörden im Umgang mit dem Gesetz unsicher sind, empfiehlt sich diese Möglichkeit.¹⁵⁰ Das Bundesinnenministerium weist intern allerdings mit Nachdruck darauf hin, dass der BfDI nicht weisungsbefugt ist. Man habe seine Argumente zu hören und ggf. zu prüfen, heißt es dort.¹⁵¹ Ein entscheidender Vorteil des BfDI ist die *kostenlose* Inanspruchnahme. Den Beauftragten einzuschalten und um Rücksprache mit dem jeweiligen Ministerium zu bitten, kostet den Antragsteller zu keiner Zeit Gebühren. Hiervon profitieren insbesondere freie Journalisten, „die nicht auf einen Verlagsjuristen zurückgreifen“¹⁵² oder sich der Rückdeckung einer finanzstarken Redaktion sicher sein können.

Grundsätzlich ist es für fest angestellte Publizisten oder ihre Verlage lohnenswert, ein Verfahren anzustrengen, sofern sie es sich leisten können. Selbst wenn der Gerichtsentscheid in einem konkreten Einzelfall zu spät kommt, könnte er ein wichtiges Präzedenzurteil darstellen. Bislang gab es auf Bundesebene erst einen solchen Fall, der als Erfolg zu verbuchen ist: Die Bundesagentur für Arbeit (BA) verzögerte den IFG-Antrag des Wuppertaler Sozialhilfeverein Tacheles e.V. auf Veröffentlichung interner Dienst- und Handlungsanweisungen. Der Verein strengte daraufhin ein Eilverfahren beim Sozialgericht an, das die BA umgehend zur Herausgabe der umfangreichen Informationen in verschiedenen Etappen verpflichtete.¹⁵³ Das Urteil stellte ein bis dato auf Ebene des Bundes-IFG einzigartiges Maximum an Transparenz her. Weitere eingereichte Klagen wurden entweder abgelehnt oder werden noch verhandelt.¹⁵⁴ Es scheint fast, als fürchteten sich die Gerichte davor, solche Musterurteile zu fällen. Vielleicht scheuen sie sich vor den Ausmaßen, die weitere Präzedenzfälle ggf. hätten. Unbestreitbar ist, dass es aber gerade eine solch wegweisende Rechtssprechung braucht, um die Behörden in ihre Schranken zu weisen und eine Klagewelle zurückgewiesener IFG-Antragsteller zu verhindern. Es gilt die Grenzen des IFG klar auszuloten und das durch offizielle Urteile wie im Fall Tacheles e.V. publik zu machen.¹⁵⁵ Unabhängig davon erfüllt der BfDI seinen Zweck. Im ersten Jahr gingen 196 Beschwerden bei Peter Schaar ein, in fast zwei Dritteln der Fälle erreichte er „eine für den Petenten günstige Lösung“¹⁵⁶.

¹⁴⁷ Jastrow, Serge-Daniel/Schlatmann, Arne (2006): a.a.O., S. 11.

¹⁴⁸ Angelov, Jean (2002): a.a.O., S. 250.

¹⁴⁹ § 12 Abs. 1 IFG.

¹⁵⁰ Vgl. Netzwerk Recherche (Hrsg.) (2007): a.a.O.

¹⁵¹ Jastrow, Serge-Daniel/Schlatmann, Arne (2006): a.a.O., S. 218.

¹⁵² Redelfs, Manfred (2006b): Der Korruption auf der Spur: Neue Auskunftsrechte gegenüber Behörden. In: Netzwerk Recherche (Hrsg.): nr-Werkstatt: Dunkelfeld Korruption. Herausforderungen für den Recherche Journalismus. Wiesbaden, S. 128.

¹⁵³ Thomé, Harald (2006): Die Bundesagentur für Arbeit hat vor Gericht das Nachsehen. Erwerbslosenverein erreicht Verpflichtung der Bundesbehörde zur Veröffentlichung ihrer Dienstanweisungen.

URL: <http://www.tacheles-sozialhilfe.de/aktuelles/2006/informationsfreiheitsgesetz-4.html>. (Stand: 11.07.2006).

¹⁵⁴ Interview mit Wilhelm Mecklenburg. Siehe dazu u.a. Kapitel 5.

¹⁵⁵ Vgl. auch: Wanckel, Endress (2006): Wenn Behörden mauern. In: Message, Nr. 3/2006, S. 90-93.

URL: <http://www.message-online.com/63/wanckel.htm>. (Besuch: 26.05.2007).

¹⁵⁶ Zitiert nach: Bouhs, Daniel (2007): Informationsfreiheit als Verschlussache. In: Die Welt, 02.04.2007, S. 26.

4.6 Veröffentlichungspflichten

Um einen Antrag formal stellen zu können, braucht es zwei Grundvoraussetzungen: ein Thema und den richtigen Ansprechpartner. Die beiden hängen zusammen und münden gewissermaßen in § 11 IFG über die Veröffentlichungspflichten der Behörden.

Bei welcher Stelle der öffentlichen Verwaltung welche Information vorliegt, ergibt sich aus den sogenannten Aktenplänen, einer Übersicht allen vorhandenen Schriftgutes einer Behörde, geordnet in bestimmte Kategorien. Journalisten profitieren von der Veröffentlichung solcher Aufschlüsselungen insofern, als sie somit einen Überblick bekommen, welche Unterlagen sie theoretisch beantragen könnten. Gleichzeitig lässt sich aus Aktenplänen der richtige Ansprechpartner für ein Anliegen ermitteln und wie Erfahrungen zeigen, kann das die Bearbeitung eines Antrages beschleunigen.

Das Gesetz berücksichtigt diese Überlegungen folgendermaßen: Nach § 11 IFG *sollen* die Behörden Verzeichnisse vorhandener Informationssammlungen sowie Organisations- und Aktenpläne allgemein zugänglich machen. Der Begriff „Informationssammlung“ wird hierbei nicht näher definiert, so dass es letztlich im Ermessen der Behörde liegt, „welche Information in welcher Tiefe verbreitet wird“¹⁵⁷. Dass es sich insgesamt auch bei diesem Paragraphen um eine Soll-Vorschrift handelt, lässt bereits erahnen, wie es in der Praxis um die Handhabung bestellt ist.

Ein Beispiel: Hans-Martin Tillack nahm Einsicht in den Aktenplan des Bundeskanzleramtes, wonach es eine Auflistung verloren gegangener Gegenstände in den Diensträumen des Amtes geben soll. Der Reporter glaubte, evtl. ein interessantes Thema aus dieser Liste gewinnen zu können und beantragte auf Grundlage des IFG Einsicht. Nach längerem Hin und Her musste die Behörde schließlich eingestehen, dass es eine solche Aufstellung gar nicht gibt, obwohl sie im Aktenplan eindeutig aufgeführt ist.¹⁵⁸

Dagegen wird die Notwendigkeit einer grundsätzlichen Veröffentlichung von Aktenplänen durch Erfahrungen aus den Vereinigten Staaten bekräftigt und auch die IFK spricht derartige Empfehlungen aus.¹⁵⁹

Wichtig ist darüber hinaus die Bereitstellung von FAQs, also Antworten auf häufig gestellte Fragen, um jedem Interessenten das Gesetz näher zu bringen und den Umgang mit dem IFG zu erleichtern.¹⁶⁰ Selbst Journalisten sind noch nicht ausreichend über die Gesetzesnovelle informiert, weshalb Aufklärungsarbeit für die zuständigen Ministerialstellen eine Selbstverständlichkeit sein sollte. Wieder muss das Beispiel USA positiv erwähnt werden: Durch den E-FOIA herrscht dort eine besondere Transparenz auch im Internet. Auf den Internetpräsenzen der CIA oder des Pentagon etwa findet sich direkt auf der Startseite deutliche Verlinkungen zu wichtigen Nutzungshinweisen zum FOIA.

In Anlehnung an den E-FOIA räumt auch das deutsche IFG die besondere Bedeutung des Internets im Informationszugangsprozess ein. § 11 Abs. 3 IFG, auch als „Internet-Klausel“¹⁶¹ bezeichnet, fordert explizit die elektronische Veröffentlichung sowohl der in § 11 Abs. 1 und 2 IFG genannten Verzeichnisse und Pläne

¹⁵⁷ Jastrow, Serge-Daniel/Schlatmann, Arne (2006): a.a.O., S. 159.

¹⁵⁸ Interview mit Hans-Martin Tillack.

¹⁵⁹ Vgl. O.V. (2007b): a.a.O.

¹⁶⁰ Interview mit Sven Müller.

¹⁶¹ Jastrow, Serge-Daniel/Schlatmann, Arne (2006): a.a.O., S. 164.

als auch weiterer geeigneter Informationen. Was mit Letzterem jedoch gemeint ist, wird nicht definiert, und verliert damit im Grunde gänzlich an Bedeutung. Insgesamt verharret das IFG mit seinen „Veröffentlichungspflichten“ auf der Meta-Ebene. Dabei hätte es enorme Vorteile, wenn § 11 IFG auch für Dokumente, die bereits mehrfach zur Einsicht beantragt wurden, und Daten von allgemeinem Interesse gelten würde. Denkbar wäre etwa eine Publikationspflicht vergleichbar der in Estland, die nicht nur verbesserte Informationsbeschaffungswege für den Bürger garantiert, sondern auch eine unbestrittene Arbeitsentlastung für die Behörden bedeutet.¹⁶²

Einen interessanten Prototyp eines solchen Systems liefern in Deutschland nicht etwa offizielle Stellen, sondern der Chaos Computer Club e.V. (CCC) und der Verein zur Förderung des öffentlichen bewegten und unbewegten Datenverkehrs e.V. (FoeBuD). Auf www.befreite-dokumente.de bieten sie eine Akten-sammelstelle der Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder. Jeder kann hier seinen IFG-Antrag und die gewährten Informationen online stellen und gleichzeitig auf Anträge anderer Nutzer zugreifen. „Wir trampeln Pfade in Gegenden, wo vor uns noch nie ein Mensch gewesen ist“, heißt es zu Recht auf der Seite. Auch wenn bislang kaum mehr als ein Dutzend Akten auf diesem Weg einsehbar sind, verdeutlicht diese Maßnahme die Nachlässigkeit deutscher Ministerien und ihren Unwillen, die eindeutigen Vorteile einer weitreichenden elektronischen Transparenz zu erkennen.

Offiziell behauptet das BMI, alle obersten Bundesbehörden würden das Internet intensiv zur Veröffentlichung von Informationen nutzen und auch den Veröffentlichungspflichten des § 11 Abs. 2 IFG nachkommen.¹⁶³ In Wirklichkeit jedoch ist hierzulande das Auswärtige Amt bislang die einzige Bundesbehörde, die auf allen genannten Ebenen um Transparenz im Internet bemüht ist.¹⁶⁴

4.7 Verdeckte Recherche

„Sofern sie ethisch gerechtfertigt ist, kann auch eine verdeckte Recherche mit Hilfe des IFG leichter zum Erfolg führen.“¹⁶⁵ Während nämlich die LPG voraussetzen, dass sich ein Journalist gegenüber der Behörde legitimiert, kann er Anfragen auf Grundlage des IFG ohne Angabe seiner Beweggründe oder Personallisten stellen.¹⁶⁶

Gerade bei brisanten Themen, z.B. im Falle eines Korruptionsverdachts, kann eine verdeckte Recherche vereinzelt sinnvoll sein. Gibt der Journalist eine Redaktionsadresse an oder offenbart seinen ggf. nicht unbekannten Namen, so ruft das die Pressestelle auf den Plan. Mitunter wird so verhindert, dass Akten herausgegeben werden, während der verdeckt recherchierende Journalist jedenfalls kurzzeitig unbehelligt seinem Korruptionsverdacht nachgehen kann.

Für gewöhnlich gebietet es jedoch der Pressekodex, dass sich der Journalist jederzeit zu erkennen gibt. Mit dem Kodex vereinbar ist eine verdeckte Recherche nur dann, „wenn damit Informationen von besonderem öffentlichen Interesse beschafft werden, die auf andere Weise nicht zugänglich sind“¹⁶⁷. Einer Studie Ingmar Carios zufolge „findet die verdeckte Recherche bei einem Großteil der

¹⁶² O.V. (2006a): Entschließung anlässlich der 13. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 12.12.2006 in Bonn. Transparenz der Verwaltung im Internet: Eigeninitiative ist gefragt! URL: http://www.ida.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=lbm1.c.384620.de&template=ida_entschl. (Stand: 12.12.2006).

¹⁶³ Vgl. O.V. (2007a): a.a.O. S. 4.

¹⁶⁴ Das war mein Eindruck, als ich mich auf meinen Selbstversuch vorbereitet habe. Vgl. dazu Kapitel 5.1.

¹⁶⁵ Redelfs, Manfred (2006b): a.a.O., S. 127.

¹⁶⁶ Vgl. hierzu der Selbstversuch in Kapitel 5.1.

¹⁶⁷ Richtlinie 4.1 Pressekodex.

Befragten Zustimmung. Mehr als die Hälfte der Journalisten hat bereits auch verdeckt recherchiert¹⁶⁸, betrachtet es „aber eher als letztes Mittel, wenn man ,gar keinen anderen Weg weiß“¹⁶⁹.

Infolgedessen gibt es keine zuverlässige Statistik darüber, wie viele IFG-Anträge tatsächlich von Journalisten stammen. Zwar sind laut BMI im ersten Jahr 92 Anträge von Medienvertretern eingegangen¹⁷⁰, eine Aussage über die Zahl der verdeckten Anfragen kann jedoch nicht getroffen werden.

5. Erfahrungsberichte deutscher Journalisten

Der Auskunftsanspruch von Journalisten sei für die Verwaltungsbehörden nicht mehr als eine Farce, behauptet Thomas Leif.¹⁷¹ Journalisten würden in ihrer Recherche behindert durch Behörden, die nach „Gutsherrenart“ Auskünfte erteilen, konstatiert Manfred Redelfs. Um solchen zur Regel gewordenen Informationsblockaden entgegen zu wirken¹⁷², braucht es ein offeneres Verwaltungsklima. Mit dem IFG wird zumindest ein Schritt in die richtige Richtung gegangen, auch wenn es dem Journalisten keinesfalls alle Türen öffnet. Durch umfangreiche definierte Ausnahmen wird der Informationszugang häufig blockiert. Das ist kaum verwunderlich, „denn die, die das IFG am stärksten ablehnten, schrieben es schließlich selbst: die Beamten in den Behörden“¹⁷³. Wie Journalisten in der Praxis mit dem IFG umgehen und ob sie der Behauptung, sie seien die Hauptnutzer der Informationsfreiheit¹⁷⁴, gerecht werden, zeigt die Fallsammlung in diesem Kapitel.

Da Medienvertreter sich – wie oben dargelegt – nicht als solche ausweisen müssen, um einen IFG-Antrag zu stellen, sind bislang nur wenige Fälle bekannt, in denen das Gesetz für die journalistische Recherche angewandt wurde.

Im Selbstversuch habe ich zunächst bei verschiedenen Bundesbehörden simple Anträge gestellt, um grundlegende Aspekte in der praktischen Anwendung des IFG persönlich herauszuarbeiten. Dem folgen öffentlich gewordene Fälle, in denen Journalisten von ihren IFG-Erfahrungen berichten. Zusätzlich habe ich folgende Autoren befragt: Manfred Redelfs (Greenpeace), Hans-Martin Tillack (Stern), Frank Brendel (Freier Journalist), Timo Rieg (Freier Journalist), Dieter Maier (Publizist), Stefan Tomik (Frankfurter Allgemeine Zeitung) und Henrik Schmitz (Freier Journalist).

5.1 Eigene IFG-Anträge

Mit meinen Anträgen, die ich an verschiedene Bundesämter stellte, wollte ich weniger skandalöse Informationen aufdecken oder stapelweise Verwaltungsunterlagen sammeln. Mein Ziel war es, die verschiedenen Wege zu testen, die Bürgern oder Journalisten, ohne sich als solche erkennen geben zu wollen, bei

¹⁶⁸ Cario, Ingmar (2006): a.a.O., S. 125.

¹⁶⁹ Ebd.

¹⁷⁰ Vgl. O.V. (2007d): Ein Jahr Informationsfreiheitsgesetz des Bundes. URL: http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Nachrichten/Pressemitteilungen/2007/01/Ein_Jahr_IFG.html. (Stand: 15.01.2007).

¹⁷¹ Leif, Thomas (2005): Recherche-Journalismus als Qualitäts-Katalysator für hintergründigen Journalismus.

In: Leif, Thomas (Hrsg.): (Medien)-Muster ohne Wert? Medien in der Wertefalle. Dokumentation des

9. MainzerMedienDisputes. Mainz, S.174.

¹⁷² Vgl. Redelfs, Manfred (2005b): a.a.O., S. 241f.

¹⁷³ Schmitz, Henrik (2006b): a.a.O., S. 3.

¹⁷⁴ Jastrow, Serge-Daniel/Schlatmann, Arne (2006): a.a.O., S. 27.

der Arbeit mit dem Informationsfreiheitsgesetz zur Verfügung stehen. Entsprechend habe ich nicht nur den Postweg genutzt, sondern auch unter einem Pseudonym Anfragen per E-Mail gestellt. Per Gesetz muss man seinen Anspruch nicht legitimieren und die möglichen Antragswege sind angeblich gleichwertig. Meine These zu Beginn der Recherche ging noch weiter: Ich nahm an, dass ein Antrag per E-Mail vielleicht nicht unbedingt schneller bearbeitet wird, ich aber zumindest eine – wenn auch automatisch generierte – Eingangsbestätigung bekommen würde.

5.1.1 Fall I

Eine meiner Anfragen – ebenso simpel wie erfolgreich – richtete sich an das Bundesamt für den Zivildienst. Auf postalischem Weg bat ich am 15. Mai um eine Auskunft¹⁷⁵ und erhielt am 22. Mai einen Din-A4-Umschlag mit den entsprechenden Unterlagen, die meinem Anliegen in vollem Umfang entsprachen.

Positiv zu bewerten ist, dass ich die Informationen gebührenfrei erhalten habe. Das entspricht sowohl der Forderung nach § 10 Abs. 1 IFG, dass dem Antragsteller einfache Auskünfte nicht berechnet werden dürfen, als auch der Feststellung, dass sich für die Behörde bei derart geringem Aufwand unter ökonomischen Gesichtspunkten die zusätzliche Bürokratie eines Kostenbescheides nicht lohnt.

Die Bearbeitungszeit liegt in diesem Fall mit sieben Tagen in einem durchaus akzeptablen Rahmen. Hätte ich die Informationen aber für eine tagesaktuelle Recherche benötigt, wäre die Auskunft bei Erhalt bereits nutzlos für mich gewesen. In diesem Fall hätte, da es sich bei den angeforderten Informationen nicht um sensible Daten handelt, eine Anfrage bei der entsprechenden Pressestelle sicherlich schneller zum Erfolg geführt.

Betreff: Antrag auf Akteneinsicht

Sehr geehrte Damen und Herren,

auf Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes (1. Januar 2006) beantrage ich hiermit Auskunft über folgende Aspekte:

- a) *Anzahl der gestellten Anträge auf Anerkennung als Kriegsdienstverweigerer im Zeitraum 1. Februar bis 1. März 2007,*
- b) *Menge der genehmigten und abgelehnten Anträge sowie*
- c) *Kopie je eines Anerkennungs- und eines Ablehnungs-Schreibens in einem beliebigen Fall*

Für eine möglichst zeitnahe Auskunft wäre ich Ihnen sehr dankbar. Sollten mir Kosten entstehen, bitte ich Sie, mich vorher darüber zu informieren.

Mit freundlichen Grüßen,

Carolin Neumann

Abbildung 5: Antrag beim Bundesamt für Zivildienst. Die Antwort folgte innerhalb einer Woche und entsprach in vollem Umfang meinem Anliegen. Quelle: C. Neumann.

¹⁷⁵ Vgl. Abbildung 5.

5.1.2 Fall II

Anders verhielt es sich mit einer elektronischen Anfrage an das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung über Anzahl und Kosten der Ausbesserungen auf einem Abschnitt der Autobahn 45 in einem bestimmten Zeitraum. Eine Antwort auf mein Anliegen vom 10. Mai erhielt ich vier Tage später mit dem Vermerk, für diesen Streckenabschnitt und damit für mein Begehren sei das nordrhein-westfälische Ministerium zuständig. Diese Information hatte ich zuvor auf der Internetpräsenz des Bundesministeriums vergeblich gesucht. Meine E-Mail wurde entsprechend weitergeleitet, teilte mir der Vertreter des Referats Bürgerservice und Besucherdienst, IFG mit. Offensichtlich ist diesem Bundesministerium die Informationsfreiheit durchaus ein Begriff; ich hatte mich in meiner Anfrage vom 10. Mai nämlich nicht explizit auf das IFG berufen.

Am 15. Mai erreichte mich eine weitere E-Mail, dieses Mal von einer Vertreterin des erwähnten Ministeriums in NRW. Sie habe mein Anliegen an die zuständige Autobahnniederlassung Hamm weitergeleitet, hieß es. Nachdem ich von dieser Seite jedoch keine Antwort bekam, erkundigte ich mich in der letzten Mai-Woche nach meiner Anfrage. Die statistischen Daten lägen bereits vor, teilte man mir mit. Allerdings sei mein Anliegen das erste dieser Art, weswegen man die Informationen noch entsprechend aufbereiten müsse. Der zuständige Beamte fragte mich nach dem Zweck meines Antrages. Das IFG jedoch besagt ausdrücklich, dass es keiner Begründung des Anliegens bedarf, sofern kein Dritter beteiligt ist, der einer Informationsfreigabe zustimmen muss.¹⁷⁶ In diesem Fall war das nicht gegeben.

Um die Reaktion der Beamten zu testen, erklärte ich, dass meine Motivation an sich irrelevant für die Anfrage sei. Mein Gesprächspartner fürchtete scheinbar, ich bräuchte die Auskunft, um Regressansprüche geltend zu machen. Ich verwies also lediglich auf ein privates Interesse und versicherte mich, dass keine horrenden Gebühren anfallen würden.

Wenige Tage später erhielt ich die versprochene E-Mail¹⁷⁷, die allerdings nur wenige Zahlen enthielt und ferner den Vermerk, dass eine detaillierte Auflistung „mit einem hohen Rechercheaufwand verbunden“ und voraussichtlich kostenpflichtig sei. Nach dieser Auskunft zog ich meinen Antrag umgehend zurück.

5.1.3 Fall III

Ebenfalls unter einem Pseudonym wandte ich mich an das Bundesministerium für Bildung und Forschung auf der Suche nach der ursprünglichen Fassung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BafÖG). Nachdem meine erste E-Mail vom 10. Mai nicht beantwortet worden war, erkundigte ich mich am 21. Mai telefonisch. Zumindest eine Empfangsbestätigung hätte ich theoretisch nach spätestens zwei Tage erhalten müssen, wurde mir versichert. Es stellte sich heraus, dass die auf der Internetseite angegebene E-Mail-Adresse nicht korrekt war. Also sandte ich meine Anfrage erneut und bekam am darauf folgenden Tag eine Antwort. Diese enthielt aber statt des angeforderten Dokumentes lediglich die korrespondierende Bundesdrucksachenummer und keinen Hinweis darauf, wie damit umzugehen ist. Erst nach aufwändiger Recherche fand ich eine entsprechende Datenbank der Bundesregierung.

5.1.4 Fall IV

Am 15. Mai bat ich die Deutsche Rentenversicherung des Bundes (DRV) um Informationen über „Schwarzarbeit im Rentenalter“. Parallel richtete ich eine äh-

¹⁷⁶ § 7 Abs. 1 IFG.

¹⁷⁷ Siehe Anhang 10.1.

liche Anfrage an die entsprechende Pressestelle, um so die möglichen Recherchewege direkt vergleichen zu können.

Meinen Antrag formulierte ich wesentlich präziser als in den vorherigen Fällen. Ich bat um eine zeitnahe Bearbeitung und merkte an, man möge mich über mögliche Verzögerungen informieren. Bei der Pressestelle erkundigte ich mich am 4. Juni nach dem Stand der Bearbeitung und wurde dann an die zuständige Abteilung weitergeleitet. Zwar konnte (oder wollte) sich die Beamtin zu einigen Fragen nicht äußern, stellte mir aber zumindest einige vorliegende Tabellen zur Verfügung.

Auf eine Beantwortung meiner Anfrage auf Basis des IFG hingegen wartete ich vergebens. Am 12. Juni, also vier Wochen später, erhielt ich zumindest eine Eingangsbestätigung¹⁷⁸: „Wir [...] sind um eine zeitnahe Erledigung bemüht. [...] Sobald wir entschieden haben, ob und ggf. in welcher Form und in welchem Umfang Ihrem Antrag entsprochen werden kann, werden wir die Höhe der entstehenden Gebühren und Auslagen festlegen und Ihnen mit Kostenbescheid mitteilen.“ An dieser Stelle zeigt sich, dass die einmonatige Frist in § 7 Abs. 5 IFG eben doch nur eine Soll-Vorschrift ist und die Behörde keineswegs zu einer tatsächlichen Bearbeitung innerhalb dieser Zeit verpflichtet. Auf Nachfrage¹⁷⁹ erhielt ich auch eine Begründung¹⁸⁰ für diese Verzögerung: „In Ihrem Fall ist die Bearbeitungsdauer darauf zurückzuführen, dass Ihre E-Mail in einem anderen Bereich [...] eingegangen ist und die Kollegen die Zuständigkeit unseres Referates zunächst nicht erkannt haben. Darüber hinaus ließ die angespannte Arbeitssituation eine schnellere Bearbeitung nicht zu.“ Den IFG-Antrag zog in an dieser Stelle zurück.

5.2 Stefan Tomik (FAZ)

Wie leicht das Gesetz mit Hilfe der Ausnahmetatbestände auszuhebeln ist, zeigte der Bericht „Stumpfe ‚Wunderwaffe‘ gegen Korruption“ in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung im April 2006. FAZ-Redakteur Stefan Tomik testete anhand von drei Anträgen¹⁸¹, wie die Behörden mit dem neuen Gesetz umgehen und wie praktikabel es für die journalistische Recherche ist. So stellte er u.a. fest, dass die Behörden – jedenfalls zum damaligen Zeitpunkt – mit den Fristen des IFG nicht vertraut sind.

5.2.1 Fall I

Vom Bundesverteidigungsministerium wollte Stefan Tomik wissen, wer in einem bestimmten Zeitraum wann zu welchem Zweck die Flugbereitschaft der Bundeswehr nutzte. Nach drei Wochen erhielt er eine schriftliche Absage des Ministeriums. Die Flugbereitschaft sei ein militärischer Einsatzverband im In- und Ausland und gemäß § 3 Abs. 1 Ziffer b IFG bestehe kein Informationsanspruch, „wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen haben kann auf militärische und sonstige sicherheitsempfindliche Belange der Bundeswehr“. Bundesbeauftragter Peter Schaar widersprach auf Tomiks Anfrage hin der Absage des Verteidigungsministeriums. Die Bundeswehr sei nicht komplett vom Wirkungsbereich des IFG ausgenommen, kommentierte Schaar. Außerdem „nimmt die Flugbereitschaft erkennbar keine [...] sicherheitsempfindlichen Belange der

¹⁷⁸ Siehe Anhang 10.2.

¹⁷⁹ Siehe Anhang 10.3.

¹⁸⁰ Siehe Anhang 10.4.

¹⁸¹ Seit diesem Test hat Stefan Tomik nach eigener Aussage das IFG nicht mehr genutzt. Er bezieht behördliche Informationen primär über die Pressestelle, was in den meisten Fällen schneller und effektiver sei, sagt er.

Bundeswehr wahr“¹⁸². Generell fallen zivile Sachverhalte unter den Schutz dieses Ausnahmetatbestandes, allerdings nur sofern die Flüge gleichzeitig militärische Belange berühren. In diesem Fall sei aber zu prüfen, ob eine Klassifizierung zur Verschlussache gerechtfertigt ist und ob nicht ggf. zumindest ein Teil der Informationen herausgegeben werden kann, wenn der Rest geschwärzt wird.¹⁸³

5.2.2 Fall II

Wie in den vorherigen Kapiteln bereits dargestellt, gewährt das IFG den Zugang zu Informationen im Gegensatz zum bisherigen Recht in eigener Sache ohne, dass der Antragsteller eine persönliche Betroffenheit nachweisen müsste. Auf diesem Privileg fußt das ganze Gesetz und auch kein Ausnahmetatbestand kann diese Grundsätzlichkeit außer Kraft setzen. Dennoch begründete die Bundesagentur für Arbeit ihre Absage, das IFG gelte nur für Auskünfte in eigener Sache und der von Stefan Tomik angeforderte Bericht sei „ausschließlich“ für die Führungsebenen des eigenen Hauses und die Aufsichtsgremien bestimmt. Man bedaure, „keine andere Auskunft erteilen zu können.“¹⁸⁴ Bei dem angefragten Bericht der Innenrevision über umstrittene Beraterverträge handelte es sich aber sehr wohl um amtliche Informationen im Sinne von § 2 Abs. 1 IFG, so dass die Behörde den Zugang mit dieser Begründung nicht hätte verweigern dürfen.¹⁸⁵

5.2.3 Fall III

Stefan Tomik war auch einer derjenigen, die vom Bundesverkehrsministerium Einsicht in den Vertrag der Regierung mit dem Maut-Konsortium Toll Collect forderten. Zu dieser Zeit wurde selbst den Bundestagsabgeordneten die Einsicht verwehrt. Fristgerecht nach einem Monat benachrichtigte das Ministerium Stefan Tomik, dass die Bearbeitung noch länger in Anspruch nehme, da der Antrag evtl. schützenswerte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse betreffe und man laut IFG dem Vertragspartner Gelegenheit zu einer Stellungnahme geben müsse.¹⁸⁶ Letztlich wurde der Antrag mit verschiedenen Begründungen abgelehnt. „Mangels Sachverstand [sah] sich das Ministerium nicht dazu in der Lage, geheimhaltungsbedürftige Passagen zu schwärzen und die übrigen freizugeben.“¹⁸⁷ Das sei ein unverhältnismäßiger Aufwand und „für das Bundesministerium [...] mit erheblichen Kosten verbunden“¹⁸⁸. Ohnehin sei man an eine generelle Vertraulichkeitsklausel gebunden, hieß es in der Erklärung.¹⁸⁹ Darüber hinaus gefährde das Bekanntwerden der Informationen das laufende Schiedsgerichtsverfahren. Es stehe nämlich noch eine Entscheidung aus, „wer für die Maut-Ausfälle in Milliardenhöhe aufkommen muss, die dadurch entstanden waren, dass sich die Einführung der Mauterhebung mehrmals verzögerte“¹⁹⁰.

Dass in diesem Fall das Verkehrsministerium gleich mehrere Ausnahmetatbestände zur Begründung heranzog, vermittelt den Eindruck, das Ministerium stünde auf Seite des Mautkonsortiums und sei nicht dem Bürger verpflichtet.

BfDI Peter Schaar kam nach Einsichtnahme des Vertrages und seines 17.000 Seiten-Anhangs zu dem Schluss, dass Toll Collect national in keinem Konkur-

¹⁸² Mecklenburg, Wilhelm/Pöppelmann, Benno H. (2006): a.a.O., S. 48f.

¹⁸³ Tomik, Stefan (2006a): Informationsfreiheitsgesetz. Stumpfe „Wunderwaffe gegen Korruption“.

In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3.04.2006.

¹⁸⁴ Tomik, Stefan (2006a): a.a.O.

¹⁸⁵ Vgl. Ebd.; Vgl. außerdem Kapitel 2.2.

¹⁸⁶ Vgl. Tomik, Stefan (2006a): a.a.O.

¹⁸⁷ Tomik, Stefan (2007): Streit über Mautvertrag. Schaar rügt Tiefensee. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26.04.2007.

¹⁸⁸ O.V. (2006c): Antwort der Bundesregierung. Drucksache 16/2168.

URL: <http://dip.bundestag.de/btd/16/021/1602168.pdf>. (Stand: 07.07.2006).

¹⁸⁹ Vgl. Tomik, Stefan (2007): a.a.O.

¹⁹⁰ Ebd.

renzverhältnis stehe und eine Offenlegung des Vertrages entsprechend keinen Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit habe.¹⁹¹ Er forderte folgerichtig, dass dem Antrag auf Einsicht in den Vertrag zumindest teilweise stattgegeben werden müsse.¹⁹² Nach erneuter Ablehnung ist fraglich, ob in diesem Fall Klage erhoben wird.¹⁹³

5.3 Manfred Redelfs (Greenpeace)

Mit Einführung des IFG sagte Manfred Redelfs, Leiter der Recherche-Abteilung bei Greenpeace, gegenüber der Süddeutschen Zeitung: „Der Gesetzentwurf ist [...] wie ein Auto, das nur mit angezogener Handbremse fährt.“¹⁹⁴ Knapp anderthalb Jahre später gilt selbst dieser Ausspruch nur noch eingeschränkt, denn „aus journalistischer Sicht fährt das Auto kaum“¹⁹⁵.

Diese Anschauung fußt auf seinen eigenen Erfahrungen und zahlreichen ihm bekannten Beispielen.¹⁹⁶ In Deutschland ist Manfred Redelfs zweifelsohne *der* Experte für die Informationsfreiheit. Als Gründungsmitglied des Netzwerk Recherche war er maßgeblich dafür verantwortlich, dass das IFG auf den Weg gebracht werden konnte. Im Folgenden seine bekanntesten Fälle.

5.3.1 Fall I

Gemäß § 1 Abs. 1 IFG richtet sich der Informationsanspruch auch gegen private Einrichtungen, sofern sie eine öffentlich-rechtliche Aufgabe erfüllen. So mag die Deutsche Bahn (DB) 1994 reformiert und teilweise privatisiert worden sein. Der Bund hält jedoch noch sämtliche Firmenanteile und ist ferner per Grundgesetz dazu verpflichtet, eine Schieneninfrastruktur zu garantieren. Auch im Falle einer vollständigen Privatisierung im Zuge des angestrebten Börsenganges würde die DB also weiterhin eine öffentliche Aufgabe wahrnehmen. Das führte auch Manfred Redelfs als Argument an, als sein IFG-Antrag vom Bundesverkehrsministerium abgelehnt wurde.¹⁹⁷

Redelfs hatte den Verdacht, dass die 2004 eingeführte Kundencharta der DB effektiv Einsparungen bringt. Der neuen Regelung zufolge werden nämlich nicht mehr Verspätungen ab 30, sondern erst ab 60 Minuten entschädigt. Dass aber solche Verspätungen in der Regel selten sind, wollte er mit dem IFG-Antrag überprüfen.¹⁹⁸ Das Verkehrsministerium behauptete, es bestehe kein Informationsanspruch gegenüber dem Privatunternehmen Deutsche Bahn, und lehnte die Anfrage ab. Dieser Begründung hätte Redelfs zwar zweifelsohne entgegen treten können, allerdings hieß es ferner, die Informationen lägen gar nicht in der Form vor, sondern müssten erst generiert werden. Für diesen Fall greift der Anspruch des IFG jedoch nicht, weswegen Manfred Redelfs keinen Rechtsstreit anstrebte, da mit keinem Ergebnis zu rechnen war.¹⁹⁹ Das Umgehen des Ministeriums mit seinem Antrag bezeichnet er zu Recht als „Frechheit“²⁰⁰. Die Behörde wog sich wegen des privatisierten Status auf sicherem Terrain und versuchte ihre nach wie vor geltende Auskunftspflicht zu umgehen. Dieses Beispiel veranschaulicht die Gefahr, die mit der Transparenz einhergeht: staatliche Institutionen und

¹⁹¹ Vgl. Tomik, Stefan (2007): a.a.O.

¹⁹² Ebd.

¹⁹³ Vgl. O.V. (2007e): Protokoll der 14. Sitzung des Arbeitskreises Informationsfreiheit am 10./11. Mai 2007 in Kiel. URL: http://www.lida.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=lbm1.c.392698.de&template=lida_entschl. (Besuch: 18.06.2007).

¹⁹⁴ Vgl. Prantl, Heribert (2006): Die Neugier des Bürgers genügt. In: Süddeutsche Zeitung, 7.01.2006.

¹⁹⁵ Interview mit Manfred Redelfs.

¹⁹⁶ Manfred Redelfs hat mir auch den Kontakt zu einigen der hier genannten Journalisten vermittelt.

¹⁹⁷ Vgl. Schmitz, Henrik (2006a): „Die Freiheit der Behörden“. In: Frankfurter Rundschau, 21.08.2006.

¹⁹⁸ Vgl. Ebd.

¹⁹⁹ Interview mit Manfred Redelfs.

²⁰⁰ Ebd.

Unternehmen fliehen ins Privatrecht, wo sie sich auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse berufen und eben nicht mehr per Gesetz zur Aktenöffentlichkeit verpflichtet sind.²⁰¹

5.3.2 Fall II

Auch das zweite Beispiel aus den Erfahrungen von Manfred Redelfs demonstriert die Schwerfälligkeit des Bundes-IFG bedingt durch seine Ausnahmetatbestände. Sobald eine Information im Kompetenzbereich eines privaten Unternehmens liegt, werden Auskünfte verzögert oder blockiert.

Der Rechercheur nahm an, dass statt der kleinen Landwirte die großen Agrarunternehmen von den Exportsubventionen im Agrarbereich profitieren. Zur Überprüfung seiner Hypothese bat Redelfs beim Hauptzollamt Hamburg-Jonas um eine Übersicht der Empfänger der höchsten Agrarsubventionen 2005.²⁰² Dieses berief sich auf § 6 IFG, die Ausnahmeklausel Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse betreffend, und händigte lediglich eine „anonymisierte Liste mit nackten Kennziffern ohne Zahlungsempfänger“²⁰³ aus mit dem Argument, die Marktstellung eines Unternehmens könne aus der Höhe der Subventionen ersehen werden. Da um Agrarsubventionen jedoch kein wirklicher Wettbewerb existiert, sind auch nicht Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse im eigentlichen Sinn berührt. Obendrein hat nicht die Behörde über eine Freigabe der Namen zu entscheiden, sondern es sind vorher die jeweiligen Betroffenen anzuhören. Eine entsprechende Rückversicherung bei den Unternehmen forderte auch BfDI Peter Schaar, den Manfred Redelfs um Intervention bat. Das Hauptzollamt deklarierte diese Anhörungen als „unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand“ gemäß § 7 Abs. 2 IFG, musste aber letztlich nachgeben, so dass Redelfs zumindest 8 der 40 Firmennamen erhielt. In der Folge reichte er beim Verwaltungsgericht Klage auf Offenlegung der geforderten Informationen ein „und baut darauf, dass das Gericht das Gesetz ebenso großzügig auslegt, wie Peter Schaar das getan hat“²⁰⁴. Dass seine Bemühungen bislang ohne Erfolg blieben, wundert Manfred Redelfs nicht. Die Fristen des IFG würden ohnehin ständig überschritten, aber gerade im Fall eines Verfahrens würden sie sehr ausgedehnt, sagt er.²⁰⁵

U.a. beweist dieses Beispiel, wie wichtig die Instanz des Datenschutzbeauftragten als Ombudsmann für die Informationsfreiheit ist. Ohne die Stellungnahme des BfDI, die zugunsten Redelfs ausfiel, hätte das Hauptzollamt die Unternehmen nicht gemäß den Forderungen des IFG konsultiert und der Rechercheur nicht die gewünschten Namen erhalten. Die Anhörungspflicht ist dabei nicht etwa ein Weg, um das Verfahren künstlich in die Länge zu ziehen, sondern kann im einen oder anderen Fall auch der Starrköpfigkeit von Verwaltungsangestellten entgegen wirken. Immerhin könnten ja betroffene Dritte durchaus ein Interesse daran haben, dass bestimmte Informationen veröffentlicht werden, äußert Manfred Redelfs. Nicht die Behörde darf die Entscheidungsgewalt haben, sondern allein der Betroffene.²⁰⁶

Der Fall verdeutlicht nicht zuletzt, wie kreativ Verwaltungsstelle bei der Suche nach Ausflüchten sein können. Wird ein Ausnahmetatbestand ausgeschlossen, benennen die Beamten rasch einen Neuen, ggf. so lange bis der BfDI oder ein Gericht auch die letzte Barrikade auflösen. Hier zeigt sich einmal mal mehr, dass die Informationsfreiheit und das Arkanprinzip²⁰⁷ ein zu ungleiches Paar sind. So-

²⁰¹ Interview mit Dieter Hüsken.

²⁰² Schmitz, Henrik (2006a): a.a.O.

²⁰³ Interview mit Manfred Redelfs.

²⁰⁴ Bouhs, Daniel (2007): a.a.O.

²⁰⁵ Interview mit Manfred Redelfs.

²⁰⁶ Ebd.

²⁰⁷ Das Arkanprinzip (lat.: arcanum = Geheimnis) bezieht sich auf die Geheimhaltungspraktiken der öffentlichen Verwaltung. Der Begriff wurde in diesem Zusammenhang 1962 von Jürgen Habermas etabliert.

lange die Geheimhaltung von Informationen oberste Priorität hat und Verwaltungsangestellte alle Ausnahmetatbestände ausreizen statt transparent zu handeln, kann sich auch das IFG nicht voll entfalten.

5.4 Hans-Martin Tillack (Stern)

Stern-Reporter Hans-Martin Tillack hat im ersten Jahr des IFG nach eigener Aussage ungefähr 30 Anträge auf der Grundlage des Gesetzes gestellt, 14 davon zu ein- und demselben Thema. Fallbeispiel I ist die bislang einzige Anfrage, die mit journalistisch verwertbaren Ergebnissen beantwortet wurde. In allen anderen Fällen – exemplarisch hierfür Fall II – wurden die Anträge entweder zurückgewiesen oder unzureichend beantwortet.²⁰⁸

5.4.1 Fall I

Auf Grundlage des IFG bat Tillack 14 Ministerien und das Kanzleramt um interne Listen ihrer Sponsoren. Erst im zweiten Anlauf, nach Abstimmung mit einem IFG-kundigen Juristen, wurde dem Antrag von allen Ministerien in vollem Umfang stattgegeben. Dennoch veranschaulicht das Beispiel die reformbedürftigen Teile des IFG.

Zum einen hielten sich die Ministerien nicht an die vorgeschriebenen Fristen. Das Gesundheitsministerium – laut Tillack ein „extremer Fall“²⁰⁹ – antwortete erst Ende März 2007, obwohl der Antrag bereits Anfang November des Vorjahres eingegangen war. Tillack äußerte im Gespräch die Vermutung, dass das Ministerium zunächst einmal wochenlang gar nichts unternommen habe. Trotz erneuter Nachfrage erhielt er die endgültige Zusage, die angeforderten Informationen einsehen zu dürfen, erst bei einem Treffen mit Ulla Schmidt, als er die Gesundheitsministerin persönlich auf sein Anliegen ansprach. Eine ähnlich lange Bearbeitungszeit brauchte das Justizministerium, Tillack zufolge „eines der unwilligsten Ressorts“²¹⁰, das darüber hinaus einige Namen verweigerte.

Zudem stellten ihm die Ministerien teilweise horrenden Gebühren in Rechnung. „Das Innenministerium berechnete 390 Euro plus 12,20 Euro für 122 kopierte Seiten. Gott sei Dank ist dem *Stern Recherche* etwas wert“²¹¹, sagt Tillack. Wer sich indes nicht auf so eine rechercheintensive, finanzstarke Redaktion berufen kann, wird bei der Arbeit mit dem IFG oft an Grenzen stoßen.

Ferner ist Tillack zufolge die Kompetenz des Beauftragten für die Informationsfreiheit fraglich.²¹² Einerseits hat er im Fall der Sponsorenlisten durchaus positive Erfahrungen mit der Vermittlung des Ombudsmannes gemacht. So berief sich beispielsweise das Verteidigungsministerium zunächst auf vermeintliche Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, weswegen die Listen nicht ohne Einverständnis der Sponsoren herausgegeben werden könnten. Nachdem sich der BfDI eingeschaltet hatte, kam das Ministerium seiner Anhörungspflicht der Dritt Betroffenen auch tatsächlich nach und gewährte doch noch Akteneinsicht.

Auf der anderen Seite hat Hans-Martin Tillack auch Fälle erlebt, „in denen der Bundesbeauftragte mit seinen Argumenten für eine Veröffentlichung nicht durchdrang“²¹³ oder bei den Ministerien „auf regelrechte Feindseligkeit“²¹⁴ stieß.

²⁰⁸ Für Kapitel 5.3 vgl.: Netzwerk Recherche (Hrsg.) (2007): a.a.O.; Tillack, Hans-Martin (2007): a.a.O.;

Interview mit Hans-Martin Tillack.

²⁰⁹ Interview mit Hans-Martin Tillack.

²¹⁰ Ebd.

²¹¹ Tillack, Hans-Martin (2007): a.a.O.

²¹² Interview mit Hans-Martin Tillack.

²¹³ Tillack, Hans-Martin (2007): a.a.O.

²¹⁴ Interview mit Hans-Martin Tillack.

Gerade in heiklen Fällen, in denen die Behörde ein beträchtliches Geheimhaltungsinteresse hat, hilft laut Tillack eine Beschwerde beim BfDI nur bedingt. Gleichzeitig könne man natürlich allein aus ökonomischen Gründen unmöglich in jedem Fall Klage einreichen.

Im Übrigen musste sich der Reporter vor der Einsichtnahme im Bonner Verkehrsministerium ausweisen²¹⁵, was eine völlige Missachtung der Grundsätze des IFG darstellt.

Tillack weiß also um die Einschränkungen des IFG, zieht es aber generell als Recherchemethode in Betracht. Seine Erfahrungen zeigen, dass eine Recherche auf Grundlage des IFG vereinzelt durchaus zu einer Enthüllung führt. So fand er im hier beschriebenen Fall heraus, dass der Rüstungskonzern EADS den Generalen der Bundeswehr ihre Feste bezuschusst und die Deutsche Telekom in der Vergangenheit einem Beamten des Verkehrsministeriums eine Reise zu einem Kongress in Washington finanzierte.²¹⁶ Das ist genau die Sorte Information, die Behörden nicht gerne veröffentlicht sehen. Solche Sachverhalte bekannt zu machen, ist laut Tillack die Essenz journalistischer Recherche.²¹⁷

5.4.2 Fall II

Bezug nehmend auf das IFG, bat er um Einsicht in den Terminkalender des früheren Kanzleramtschefs Frank-Walter Steinmeier. Ausgangspunkt waren brisante Informationen, die Tillack aus dem Kalender zu erkennen hoffte: Vor dem Hintergrund der CIA-Entführung des Deutsch-Libanesen Khaled el Masri wollte er herausfinden, ob der heutige Außenminister Steinmeier schon frühzeitig von dem Fall gewusst hat. Indiz dafür wäre seine Anwesenheit bei Treffen mit syrischen Geheimdienst-Mitarbeitern in Deutschland zu einem frühen Zeitpunkt des Falles. Das Bundeskanzleramt lehnte den Antrag ab und begründete dies damit, dass der Kalender keine amtliche Information im Sinne des IFG sei.²¹⁸ Zu Unrecht, kommentieren Mecklenburg und Pöppelmann²¹⁹: „die dienstlichen Termine des Kanzleramtschefs sind keine privaten, sondern amtliche Informationen. [...] Das KA müsste eine teilgeschwärzte Kopie des Kalenders offen legen“²²⁰. Weiter heißt es, dass es nicht zu Ungunsten des Antragstellers gehen darf, wenn das KA die Akten nicht ordnungsgemäß trennt.²²¹

An diesem Beispiel lässt sich deutlich erkennen, wie ungenügend die Transparenz und restriktiv die Gesetzgebung verglichen mit der US-amerikanischen Praxis hierzulande sind. Während dort die New York Times mit einem FOIA-Antrag auf Einsicht in den Gouverneurskalender von George W. Bush Erfolg hatte und damit durchaus brisante Informationen zu Tage förderte²²², scheiterte Tillack mit seinem Anliegen. Den Klageweg wählte er nicht, da er ihm in diesem Fall aussichtslos zu sein schien, erklärt er.²²³

Obgleich nicht auf Grundlage des IFG, sondern des Berliner Gesetzes, ist an dieser Stelle ein weiterer Fall notwendigerweise zu erwähnen. Der freie Journalist Frank Brendel, u.a. tätig für die Organisationen Greenpeace und foodwatch, beantragte im Juni 2004 per E-Mail Einsicht in den Terminkalender von Berlins

²¹⁵ Vgl. Tillack, Hans-Martin (2007): a.a.O.

²¹⁶ Ebd.

²¹⁷ Vgl. Cario, Ingmar (2006): a.a.O., S. 29.

²¹⁸ Vgl. Tillack, Hans-Martin (2007): a.a.O.

²¹⁹ Justiziar Benno H. Pöppelmann und Rechtsanwalt Wilhelm Mecklenburg haben den Kommentar geschrieben, den das IFG-Bündnis aus NR, DJV und Co. herausgegeben hat. Mecklenburg war Mitautor des IFG-Entwurfes.

²²⁰ Mecklenburg, Wilhelm/Pöppelmann, Benno H. (2006): Informationsfreiheitsgesetz. DJV/ver.di/Humanistische Union/netzwerk recherche e.V./Transparency International. S. 39.

²²¹ Ebd.

²²² Vgl. hierzu Kapitel 3.2.

²²³ Interview mit Hans-Martin Tillack.

Regierendem Bürgermeister Klaus Wowereit. Wie im Fall Tillacks wurde das Informationsbegehren abgelehnt, weil der Terminkalender keine amtliche Information im Sinne des IFG sei.²²⁴

Brendel, motiviert durch besagten FOIA-Antrag, ging es aber gar nicht um den Nachrichtenwert des betroffenen Kalenderausschnittes. Deswegen betonte er auch, dass es ihm keinesfalls um private Termine ginge. In erster Linie wollte Brendel eine öffentliche Diskussion anregen und Journalisten für die Nutzung des IFG sensibilisieren. Von den Medienvertretern erwartete er ein reflexartiges Aufschreiben darüber, wie das IFG durch seine Ausnahmetatbestände die Informationsfreiheit einschränkt.²²⁵ Deshalb strengte er eine Klage vor dem Verwaltungsgericht an, dessen Urteil jedoch im Mai 2005 zugunsten Wowereits ausfiel. Es handle sich bei dem Kalender um eine Planungshilfe für den Arbeitsalltag des Bürgermeisters, die keinem öffentlichen Interesse diene²²⁶, lautete die Begründung. In zweiter Instanz lehnte Ende 2006 auch das Oberverwaltungsgericht den Informationszugang ab.²²⁷ Sowohl die öffentliche als auch die mediale Aufmerksamkeit waren zu diesem Zeitpunkt bereits abgeebbt. Der Berufungsverhandlung wohnte nur noch ein Journalist bei.

Immerhin konnte sich Brendel der vollen Unterstützung des Datenschutzbeauftragten sicher sein.²²⁸ Das zeugt von der Wichtigkeit dieses Beispiel, das, obgleich es sich auf Landesebene abspielte, Präcedenzwirkung für das Bundes-IFG hätte haben können. Auch das zählte sicherlich zu den Motiven, die Brendel zweieinhalb Jahre verfolgte.²²⁹

Wenngleich er sich einen anderen Prozessausgang gewünscht hätte, beurteilt der Journalist sein Anliegen nicht als gescheitert. Eine gewisse Aufmerksamkeit zumindest am Anfang hat er immerhin auf das Berliner IFG lenken können.²³⁰

5.5 Timo Rieg (Freier Journalist)

Als das Bundesfinanzministerium (BMF) die erwarteten Mehreinnahmen durch die Anfang 2007 vollzogene Mehrwertsteuererhöhung veröffentlichte, wollte der freie Journalist Timo Rieg die Berechnungsgrundlage für die angegebene Summe in Erfahrung bringen. Auf Grundlage des IFG faxte er im Juni 2006 dem Ministerium einen entsprechenden Antrag, der zunächst unbeantwortet blieb. In einem ersten Telefonat behauptete der Pressesprecher zunächst, für einen Laien seien die komplizierten Berechnungen nicht nachvollziehbar, und berief sich bei anhaltendem „Recherchehunger“²³¹ Riegs letztlich auf das Betriebsgeheimnis. Per Einschreiben sandte der Journalist die Anfrage erneut, um zur Dokumentierung ggf. die Absage in schriftlicher Form vorliegen zu haben. Was das BMF ihm daraufhin zukommen ließ, waren statt der geforderten Berechnungen nur bereits bekannte Einschätzungen.

Rieg, u.a. Autor für die *Süddeutsche Zeitung* und *Journalist*, wandte sich schließlich hilfesuchend an den BfDI, der beim Ministerium zu intervenieren versuchte. Zunächst behauptete das BMF, den IFG-Antrag Riegs nie erhalten zu haben, um ihn nach erneuter Prüfung letztlich wegen vermeintlich möglicher „Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Regierung“²³² abzulehnen.

²²⁴ Vgl. hierzu Kapitel 2.2.

²²⁵ Interview mit Frank Brendel.

²²⁶ Vgl. Thomsen, Jan (2005): Wowereits Kalender bleibt vorerst tabu. In: Berliner Zeitung, 11.05.2005, S. 17.

²²⁷ Interview mit Frank Brendel.

²²⁸ Vgl. Thomsen, Jan (2005): a.a.O.

²²⁹ Interview mit Frank Brendel.

²³⁰ Ebd.

²³¹ Vgl. Rieg, Timo (2007): Wie errechnet man 19,1 Milliarden Euro? Protokoll eines Versuchs, die Informationsfreiheit zu nutzen. URL: <http://www.netzwerkrecherche.de/newsletter/41/informationsfreiheit-rieg.pdf>. (Besuch: 26.06.2007)

²³² Zitiert nach Ebd.

Wie andere befragte Journalisten auch, verweist Rieg darauf, dass erfahrene Rechercheure effizientere Kanäle nutzten, um an Informationen zu gelangen. Als freischaffender Publizist gebraucht er das IFG maximal für die Hintergrundrecherche auf der Suche nach einem bestimmten Dokument.

Darüber hinaus hat Timo Rieg die Erfahrung gemacht, dass das IFG hilft, um eine mauernde Pressestelle unter Legitimationsdruck zu setzen. Zum einen kann der Journalist dieser gegenüber durch einen IFG-Antrag einen Informationsvorsprung erhalten und so gezieltere Informationen vom Pressesprecher einfordern. Umgekehrt können solche aber auch allein durch die Andeutung des Journalisten, alternativ einen IFG-Antrag stellen zu wollen, leichter erlangt werden.

5.6 Dieter Maier (Freier Journalist)

Dieter Maier, ehemals freier Journalist u.a. für *epd medien* und den *Hessischen Rundfunk*, ist freischaffender Publizist mit Schwerpunkt auf Menschenrechte in Lateinamerika. Im November 2006 beantragte er beim Auswärtigen Amt (AA) Einsicht in Unterlagen über die Militärdiktaturen in Chile und Argentinien der siebziger Jahre.

Dieser Fall veranschaulicht zwei wesentliche Schwierigkeiten der IFG-Praxis: Unzulängliche Aktenpläne und Wechselwirkungen mit anderen Gesetzen.

Zunächst wollte sich Maier in einem Aktenplan eine Übersicht über die vorhandenen Unterlagen verschaffen, um sein Anliegen dem Amt gegenüber präzisieren zu können. Weder dem groben Plan im Internet noch dem detaillierten 22-seitigen Plan, den die Behörde ihm zur Verfügung stellte, konnte der Publizist jedoch Konkretes entnehmen. Sofern eine Akte zunächst verschlossen blieb, hätte er womöglich klagen müssen, um an die Informationen zu gelangen. Allerdings stellte die Fülle der Akten ein Problem dar: auch aus den Aktenplänen ließ sich nicht erkennen, welche Inhalte für Maiers Recherche von Interesse hätten sein können.²³³ Um den BfDI einzuschalten oder einen Prozess anzustreben, fehlte es ihm am „Casus Belli, einem Kriegsgrund“²³⁴. Für „einen Schuss ins Dunkle“²³⁵ waren dem Rechercheur die Kosten zu hoch.

In den Vereinigten Staaten sind laut Maier die Aktenpläne nur unwesentlich verständlicher als in Deutschland, doch ihre Bereitstellung sei in den USA bereits Standard. Außerdem zeichnen sich ihm zufolge die US-amerikanischen Ämter im Gegensatz zu hiesigen Behörden durch ihre Transparenz vor allem im Bereich der freiwilligen Veröffentlichungen im Internet aus. Maier schätzt den FOIA als „zeitgenössisch“²³⁶ und sehr transparent. Darüber hinaus lobt er vor allem, die US-Behörden gäben zügig geschwärzte Dokumente heraus anstatt einen Antrag prophylaktisch abzulehnen.

Wie eingangs erwähnt, veranschaulicht dieses Beispiel noch eine weitere Schwäche des IFG. So erhielt Dieter Maier zwar Einsicht in Akten, die 30 Jahre und älter sind, andere wurden ihm jedoch verweigert. Das hängt damit zusammen, dass Archivgut, das jünger ist als 30 Jahre, unter dem Schutz des sogenannten Bundesarchivgesetz (BArchG) steht, also in der Regel nicht eingesehen werden darf.

Jenem Gesetz wurde gemäß § 13 IFG mit dessen In-Kraft-Treten ein Absatz hinzugefügt, wonach Unterlagen nicht geschützt sind, sofern sie vor Übergabe an

²³³ Interview mit Dieter Maier.

²³⁴ Ebd.

²³⁵ So geschrieben in einer E-Mail von Dieter Maier an Manfred Redelfs.

²³⁶ Interview mit Dieter Maier.

das Bundesarchiv per IFG öffentlich gemacht wurden.²³⁷ Nach wie vor ist jüngeres Archivgut vom Zugangsanspruch ausgenommen. Dennoch ist strittig, ob das IFG das BArchG nicht doch aushebelt. Selbst das AA verlor sich laut Dieter Maier in Widersprüchen.

Statt aller Details dieses Konflikts hierzu nur so viel: Im Bundesarchiv werden die Akten nach verschiedenen zeitlichen Kategorien organisiert, wobei die Grenzen fließend sind. Es liegt scheinbar im Ermessen der Beamten, eine Akte von einem öffentlich zugänglichen Archiv in eines, das dem Schutz des BArchG unterliegt, zu verlagern. Maier vermutet, dass genau dies mitunter geschieht, um den Zugang nach dem IFG zu versperren.²³⁸

Im Mai 2007 stellte auch der Arbeitskreis Informationsfreiheit fest, dass die Zusammenhänge zwischen Bundesarchivgesetz und IFG Klärung bedürfen.²³⁹

Interessant sind abschließend zwei weitere Feststellungen²⁴⁰, die Dieter Maier in diesem Fall machte. Zum einen fand er bei seinem zweiten Besuch im AA sehr wohl Unterlagen von großem historischem Wert, u.a. psychiatrische Gutachten, die er auch zu veröffentlichen gedenkt. Hier zeigt sich, dass 30 Jahre alte Akten offenbar nicht zensiert werden, bevor der Bürger oder ein Journalist sie einsieht. Historische Recherchen sind also mit dem IFG durchaus vielversprechend, schlussfolgert Maier.

Zum anderen bestätigte ein Informant des Amtes Dieter Maiers Verdacht, dass die Behörde bestimmte Akten nicht herausgeben wolle und deswegen fieberhaft nach einem Grund für die Ablehnung suche.

5.7 Anwendungstipps für Journalisten

Die befragten Rechercheure sind sich einig: Will ein Journalist mit einem IFG-Antrag zu tatsächlichen Ergebnissen gelangen, braucht er nicht nur Ausdauer, sondern auch finanzielle Unterstützung. Gerade bei potentiell brisanten Themen verzögern die Behörden IFG-Anfragen unter Berufung auf geltende Ausnahmetatbestände. Daraus ergeben sich für die Anwendung des IFG als Recherche-Methode zusammengefasst die folgenden Empfehlungen.²⁴¹

Wie bei jeder anderen Recherche gilt es auch bei der Arbeit mit dem IFG, sich vorab ins Thema einzuarbeiten. Darüber hinaus sollte der Journalist in Erfahrung bringen, wo und auf welche Art die gesuchten Informationen vorliegen und welche Behörde die Verfügungsgewalt darüber hat. Als Quelle dienen hier Aktenpläne, deren Veröffentlichung im Internet allerdings derzeit noch verbesserungswürdig ist. Alternativ muss der Journalist ggf. telefonisch die Zuständigkeit ermitteln. Die Fallbeispiele dieses Kapitels haben gezeigt, dass ein IFG-Antrag – obwohl er per Gesetz grundsätzlich formlos sein kann – so präzise wie möglich formuliert werden sollte. Es kann mitunter von entscheidender Bedeutung für den Verlauf der Bearbeitung sein, direkt darauf hinzuweisen, dass es sich um einen Antrag auf Basis des IFG handelt, und zudem die richtigen Termina zu nutzen. Darüber hinaus sollte der Antrag möglichen gesetzlichen Ablehnungsgründen vorgreifen, z.B. schon im Vorfeld die notwendige Antragsbegründung bei Mitbetroffenheit eines Dritten beinhalten.

Im Zweifelsfall stellt der Journalist zunächst einen Erstantrag per E-Mail, zumal gerade bei komplizierten Belangen die Behörden ohnehin häufig um eine schrift-

²³⁷ § 5 Abs. 4 Bundesarchivgesetz.

²³⁸ Interview mit Dieter Maier.

²³⁹ Vgl. O.V. (2007e): a.a.O.

²⁴⁰ Beide: Interview mit Dieter Maier.

²⁴¹ Bezogen auf den aktuellen Stand des IFG. Zu den notwendigen Änderungen siehe Kapitel 6.

liche Anfrage bitten. Dabei sollte sich der Antragsteller bewusst sein, dass E-Mails nicht immer beantwortet werden. Um sicher zu gehen, dass sein Antrag beim Empfänger ankommt, wählte beispielweise Timo Rieg im geschilderten Fallbeispiel das Einschreiben.

Da mit dem Empfang des Antrages auch die Gebührenschuld eintritt, sollte jeder IFG-Antrag zugleich die Bitte um Kostenbelehrung enthalten, um überraschend hohe Gebührenforderungen zu vermeiden.

Es empfiehlt sich bereits im Vorfeld den BfDI einzubinden, um bei heiklen Themen den Antrag juristisch wasserdicht zu formulieren. Der Journalist sollte ansonsten genau abwägen, ob der Wert der begehrten Information in einem angemessenen Verhältnis zu einem Verwaltungsgerichtsverfahren steht, das mit hohen Kosten, langen Wartezeiten und geringen Erfolgsaussichten verbunden ist. Gleichwohl braucht es in Deutschland diejenigen, die für das Informationsfreiheitsrecht kämpfen und in die Aussicht auf ein Präzedenzurteil zu investieren bereit sind.

6. Fazit und Ausblick

6.1 Zusammenfassung

Die Bilanz nach rund eineinhalb Jahren IFG ist auf allen Seiten eher mittelmäßig. Zwar lobt z.B. der DJV, die Recherchebedingungen hätten sich verbessert und der Kampf für das Gesetz gelohnt.²⁴² Allerdings werden gleichzeitig viele Missstände moniert. U.a. mutmaßte Mitte 2006 *Der Spiegel*, die Beamten legten es förmlich darauf an „gleich die ersten Neugierigen so zu demoralisieren, dass keine weiteren folgen“²⁴³. Nach wie vor ringen zivilgesellschaftliche Bündnisse um eine Optimierung des Gesetzes.

Derweil hat der Bürger kaum Kenntnis von diesem begrüßenswerten Recht, das andere für ihn erkämpft haben. Kurioserweise geht ein Aufschrei durch die Bevölkerung, wenn es darum geht, dass Daten ausgespäht werden könnten. Wenn die Bürger jedoch im Gegenzug die Chance haben, der Behörde auf die Finger zu schauen, wird sie nur wenig genutzt.

Gleiches gilt aber auch für Journalisten. Sie profitieren insofern grundsätzlich vom IFG, als es den bisher geltenden Auskunftsanspruch erweitert. Einer Analyse der Bertelsmann Stiftung zufolge könnte das IFG sogar „ein Signal für eine neue Recherchekultur und eine Stärkung des investigativen Journalismus setzen.“²⁴⁴ Wie eine Studie von Ingmar Cario belegt, spielt das IFG jedoch für die meisten Journalisten „keine nennenswerte Rolle“²⁴⁵. Begründet wird dies mit den drei wesentlichen Schwachpunkten des IFG, die sich in der bisherigen Handhabungspraxis herausgefiltert haben:

Erstens: Fristen

Im IFG heißt es, der Informationszugang *soll* innerhalb eines Monats erfolgen.²⁴⁶ Das kleine Wort „soll“ verursacht in der Handhabungspraxis große Probleme. Während andere Staaten längst kurze, klare Fristen vorschreiben, lässt die Soll-Bestimmung des deutschen IFG den Behörden genug Spielraum, um Anfragen hinauszuzögern und zu behindern. In der Tat haben Beamte mitunter sehr

²⁴² O.V. (2007b): a.a.O.

²⁴³ Vgl. Cziesche, Dominik (2006): Schikane von Amts wegen. In: *Der Spiegel*. Nr. 21/2006. S. 50.

²⁴⁴ Hart, Thomas/Welzel, Carolin (2003): a.a.O., S. 13.

²⁴⁵ Cario, Ingmar (2006): a.a.O., S. 174.

²⁴⁶ § 7 Abs. 5 IFG.

einfallsreiche Verzögerungstaktiken und mehr als einen vertretbaren Grund braucht es schließlich nicht, um einen Antrag, statt ihn innerhalb eines Monats zu bearbeiten, drei Monate ruhen zu lassen.

Dem Historiker oder Wissenschaftler, der eine langjährige Recherche durchführt und per IFG auf Akten zugreifen möchte, sind derart lange Bearbeitungszeiten nicht zum Nachteil. Selbst der Journalist, der eine Hintergrundrecherche betreibt, kann auch nach zwei oder drei Monaten mit den Informationen noch etwas anfangen. Hingegen ist das IFG in den meisten Fällen keine geeignete Recherchemethode. Sowohl für die tagesaktuelle Redaktionsarbeit als auch bei wöchentlich und monatlich erscheinenden Medien haben Informationen eine kurze Halbwertszeit. Was heute per IFG beantragt wird, hat womöglich morgen schon wieder seine Brisanz verloren, Ergebnisse werden schneller gebraucht als es das IFG ermöglicht. Den Behörden ist dies sehr wohl bewusst und so nutzen sie den gesamten Ausnahmekatalog, um einen schnellen Informationszugang zu verhindern.

Gleichwohl können diese Behauptungen nicht generalisiert werden, da es nachweislich auch Ämter gibt, die eine größere Transparenz pflegen.

Zweitens: Ausnahmekatalog

Solange der Antragsteller nur im nicht-konfliktiven Bereich recherchiert, stößt er selten auf Schwierigkeiten. Ist er hingegen an potentiell brisantem Material interessiert, nutzen die Behörden oft ihren Ermessensspielraum in der Auslegung der geltenden Ausnahmen. Von nationaler Sicherheit bis zu Geschäftsgeheimnissen bietet das IFG den Beamten zahlreiche Ablehnungsgründe. Hinzu kommt, dass manche Unterlagen nur in Teilen geheimhaltungsbedürftig sind, entsprechende IFG-Anträge aber wegen vermeintlich unverhältnismäßigem Aufwand und erheblichen Kosten vollständig abgelehnt werden.

Der Verdacht liegt nahe, dass die öffentliche Verwaltung ihre Macht missbraucht, um Informationen wissentlich zurückzuhalten. Zudem wird der Informationszugang auffälligerweise immer dann besonders häufig blockiert, wenn eine Auskunft im Kompetenzbereich eines Privatunternehmens liegt. Dass womöglich ein übergeordnetes öffentliches Interesse vorliegt, das eine Herausgabe der Informationen zugunsten der Allgemeinheit rechtfertigen würde, wird nicht berücksichtigt. Somit spricht auch die restriktive Auslegung der Ausnahmegründe eher gegen den Gebrauch des IFG für die journalistische Recherche.

Drittens: Gebühren

Genau wie einfache Auskünfte schnell abgewickelt werden und selten auf Widerstand stoßen, werden sie auch meistens nicht oder nur gering berechnet. Es gibt zwar auch Ausnahmefälle, in denen sich der Antragsteller aber – meistens mit Erfolg – gegen ungerechtfertigte Kosten zur Wehr setzen kann.

Zielt ein IFG-Antrag hingegen auf eine Vielzahl an komplexen Informationen, so werden teilweise horrenden Gebühren in Rechnung gestellt. Obwohl es feste Richtgrößen gibt, liegt die Höhe der Gebührenschuld letztlich im Ermessen der Behörde.

Was schon für den Bürger Hinderungsgrund genug ist, verursacht auch für die journalistische Recherche teils unüberwindbare Hürden. Zwar gibt es nach wie vor Redaktionen und Verlage, denen Recherche einiges wert ist. Gleichzeitig befinden sich andere auf Sparkurs und streichen nicht selten auch Rechercheausgaben, so dass dem Journalisten gerade für komplexe Anträge die Finanzkraft fehlt. Noch häufiger als festangestellte Journalisten müssen Freie wegen der anfallenden Kosten die Recherche vorzeitig und ohne Ergebnis abbrechen. Das gilt schon während des Antragsverfahrens und erst Recht, wenn der Klageweg eingeschlagen wird. Verwaltungsgerichtsverfahren sind zeitaufwändig und mit hohen Anwalts- und Gerichtskosten verbunden – und das bei ungewissem

Ausgang, da Gerichte sich vor einer deutlichen Auslegung der Ausnahmetatbestände scheuen. Allein aus ökonomischen Gründen ist das IFG also für die meisten Journalisten unsicheres Terrain.

Diesen angemerkten Aspekten ist eines gemein: sie sind der Indikator für die Transparenz einer Behörde – oder in den meisten Fällen eben für ihren Mangel an Transparenz. Dementsprechend setzt die oben zitierte Bertelsmann-Prognose in erster Linie ein Umdenken in zwei Instanzen voraus.

Zum einen müssen sich administrative Strukturen so weiterentwickeln, dass transparentes Handeln die Geheimhaltung als oberste Handlungsmaxime ablöst. Dies setzt einen Wandel im behördlichen Selbstverständnis voraus: das Bewusstsein, als über Steuern von Bürgern finanzierte Institutionen im Gegenzug zu einem offenen Umgang mit Informationen verpflichtet zu sein. Dass diese Transparenzforderung bisher nicht nur ungenügend umgesetzt, sondern scheinbar oftmals gar nicht verstanden wird, zeigt sich besonders an den Verwaltungshochschulen. Obwohl gerade hier die neuen Anforderungen am einfachsten vermittelt werden könnten, weist die Beamtenausbildung in Deutschland eklatante Mängel auf. Gespräche mit Professoren haben das bestätigt.²⁴⁷

Zum anderen muss auch seitens der Bürger noch die Erkenntnis reifen, dass die Behörden der Bevölkerung dienen. Es ist ein weit verbreiteter Irrglaube, dass das Amtsgeheimnis ein Recht der Verwaltung ist und dass die Akten den Behörden gehören.²⁴⁸

Ohne diesen beidseitigen Mentalitätswechsel können sich all die möglichen positiven Auswirkungen des IFG, besonders für die journalistische Recherche, nicht entfalten.

In diesem Sinne ist Manfred Redelfs Resümee sehr treffend: „Nach den Praxiserfahrungen bedarf es einer Überarbeitung, die es [das IFG; *cn*] vom stumpfen zum scharfen Schwert macht.“²⁴⁹ Was sich dafür konkret ändern muss, behandelt der folgende abschließende Abschnitt dieser Arbeit.

6.2 Notwendige Änderungen

Schon während des Gesetzgebungsverfahrens wurde berücksichtigt, dass es nach einer gewissen Zeit einen Bericht über einschlägige Praxiserfahrungen geben muss. § 14 IFG schreibt deshalb eine wissenschaftliche Evaluierung der Handhabung vor, allerdings ohne eine Frist zu nennen. Der ursprüngliche Zeitplan wurde aus dem Gesetzesentwurf gestrichen und § 14 IFG damit einhergehend rein rechtlich gesehen inhaltslos.²⁵⁰

Kenner rechnen damit, dass das IFG nach einer mehrjährigen Probezeit zum vorgesehenen Bezugsdatum, 1. Januar 2010, evaluiert werden wird.²⁵¹ In jedem Fall erscheint aber ab Ende 2007 im zweijährigen Turnus ein Tätigkeitsbericht zum IFG des Bundes, der als Grundlage für den finalen Report zur Evaluierung gesehen werden kann.²⁵²

Dessen ungeachtet lassen die Erfahrungsberichte, wie sie im vorherigen Kapitel geschildert wurden, eine deutliche Tendenz erkennen. Dass es Reformbedarf gibt, ist weitgehend unumstritten, nur die Details variieren. Konkret ergeben sich folgende notwendige Änderungen:

²⁴⁷ Von vier Verwaltungshochschulen kam nur eine positive Rückmeldung von der FHÖV NRW, wo Prof. Beckmann das IFG konstant in seine Vorlesungen einbindet um „eine neue Mentalität zu vermitteln“.

²⁴⁸ Interview mit Hans-Martin Tillack.

²⁴⁹ Netzwerk Recherche (Hrsg.) (2007): a.a.O.

²⁵⁰ Jastrow, Serge-Daniel/Schlatmann, Arne (2006): a.a.O., S. 187.

²⁵¹ Vgl. Ebd., S. 188.

²⁵² Vgl. O.V. (2007e): a.a.O.

- Die dringendste Reformforderung betrifft die §§ 3-6 IFG. Es sollte deutlich geworden sein, dass dieser Katalog der *Ausnahmetatbestände* reduziert bzw. spezifiziert werden muss. Derzeit wird diskutiert, eine Abwägungsklausel einzufügen, wonach im IFG-Antragsverfahren ein möglicherweise übergeordnetes öffentliches Interesse geltend gemacht werden könnte. Gerade bei heiklen Themen würde auf diese Weise gewährleistet, dass die Ausnahmen nicht zur Blockade des Gesetzes genutzt werden.
- Um die Effektivität des *BfDI* zu steigern, muss das Personal aufgestockt werden. Wie die Erfahrungen der befragten Journalisten zeigen, ist die Bearbeitungsdauer mitunter sehr lang, weil es dem BfDI an ausreichenden Ressourcen fehlt, um die einkommenden Anfragen zu bearbeiten.
- Gegenwärtig befindet sich die Bundesrepublik in einem Stadium, in dem das IFG wie jedes andere Gesetz der konkreten Auslegung einzelner *juristischer Fachbegriffe* wie etwa der Fristbenennung „unverzüglich“ bedarf.²⁵³
- In gut der Hälfte der Staaten mit IFG genießt das Informationsfreiheitsrecht Verfassungsrang.²⁵⁴ Für Deutschland wird eine nachträgliche *Verankerung im Grundgesetz* diskutiert. Das ist nicht unbedingt entscheidend für den Erfolg des IFG, wäre aber ein positives politisches Signal und würde das IFG in der Praxis zweifelsfrei stärken.
- Die *Veröffentlichungspflichten* müssen verschärft werden. Der Antragsteller muss auf der Internetseite jedes Ministeriums Hinweise zur Handhabung des IFG sowie Aktenpläne und Ansprechpartner finden können. Ziel muss sein, ihm alle notwendigen Informationen für einen erfolgreichen IFG-Antrag zur Verfügung zu stellen. So werden eventuelle Hemmungen überwunden und je besser der Antragsteller vorbereitet ist, desto reibungsloser ist auch das Auskunftsverfahren. Vorbild in puncto Internet-Transparenz sollten die USA sein.
- Informationen könnten bereits beim Anlegen einer neuen Akte klassifiziert in *öffentlich* und *geheimhaltungsbedürftig* voneinander getrennt organisiert werden. So ließe sich etwa der Aufwand vermeiden, der den Behörden bei gestattetem Informationszugang mit dem Schwärzen und Sortieren entsteht.
- Der *Mentalitätswechsel* muss durch breit angelegte Aufklärungskampagnen vorangetrieben werden und zwar sowohl auf Seiten der öffentlichen Verwaltung als auch bei Bürgern. Besonderer Reformbedarf besteht für die Curricula der Verwaltungshochschulen und auch Journalisten müssen animiert werden, das IFG häufiger zu nutzen und dadurch bekannt zu machen.
- Schlussendlich gilt es zu überlegen, das IFG und das UIG zusammenzuführen. Unter anderem gibt es in Brandenburg Bestrebungen dies zu tun. Für die Bundesebene könnte es wesentliche Vorteile haben, die Informationsfreiheitsgesetzgebung in Deutschland zu vereinheitlichen.

²⁵³ Interview mit Heiko Borstelmann, Stab des Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit.

²⁵⁴ Hart, Thomas/Welzel, Carolin (2003): a.a.O., S. 7.

7. Abkürzungsverzeichnis

<i>a.a.O.</i>	am angegebenen Ort
<i>AIG</i>	Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (Brandenburg)
<i>AKIF</i>	Arbeitskreis Informationsfreiheit
<i>AA</i>	Auswärtiges Amt
<i>BA</i>	Bundesagentur für Arbeit
<i>BafÖG</i>	Bundesausbildungsförderungsgesetz
<i>BArchG</i>	Bundesarchivgesetzes
<i>BB</i>	Brandenburg
<i>BfDI</i>	Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
<i>BMF</i>	Bundesfinanzministerium
<i>BND</i>	Bundesnachrichtendienst
<i>CCC</i>	Chaos Computer Club e.V.
<i>CDU</i>	Christlich-Demokratische Union Deutschlands
<i>DB</i>	Deutsche Bahn
<i>DJU</i>	Deutsche Journalistinnen- und Journalistenunion
<i>DJV</i>	Deutscher Journalistenverband
<i>DRV</i>	Deutsche Rentenversicherung des Bundes
<i>DSB</i>	Datenschutzbeauftragter
<i>E-FOIA</i>	Electronic Freedom of Information Act
<i>FAQ</i>	Frequently Asked Questions (Häufig gestellte Fragen)
<i>FDP</i>	Freie Demokratische Partei
<i>FoeBuD</i>	Verein zur Förderung des öffentlichen bewegten und unbewegten Datenverkehrs e.V.
<i>FOIA</i>	Freedom of Information Act (Informationsfreiheitsgesetz USA)
<i>GG</i>	Grundgesetz
<i>Hrsg.</i>	Herausgeber
<i>HU</i>	Humanistische Union
<i>IFG</i>	Informationsfreiheitsgesetz (ohne Zusatz: des Bundes)
<i>IFGGebV</i>	Informationsgebührenverordnung
<i>IFG-SH</i>	Informationsfreiheitsgesetz Schleswig-Holstein
<i>IFK</i>	Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten
<i>JU</i>	Junge Union
<i>LPG</i>	Landespressegesetze
<i>NR</i>	Netzwerk Recherche
<i>PAIA</i>	Promotion of Access to Information Act (Südafrikanisches IFG)
<i>SPD</i>	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
<i>TF</i>	Tryckfrihetsförordning (schwedisches IFG)
<i>TI</i>	Transparency International
<i>u.U.</i>	unter Umständen
<i>UIG</i>	Umwelthinformationsgesetz
<i>USA</i>	United States of America (Vereinigte Staaten von Amerika)
<i>VwGO</i>	Verwaltungsgerichtsordnung
<i>VwKostG</i>	Verwaltungskostengesetz
<i>VwVfG</i>	Verwaltungsverfahrensgesetz

8. Quellenverzeichnis

A

Angelov, Jean (2002): Grundlagen und Grenzen eines staatsbürgerlichen Informationszugangsanspruchs. Frankfurt/M: Peter Lang.

B

Banisar, David (2006): Freedom of Information Around the World 2006. A Global Survey of Access to Government Records Laws. URL: http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf. (Besuch: 02.06.2007)

Borchers, Detlef (2007): Informationsfreiheitsbeauftragte mahnen blockadefreies Informieren an. URL: <http://www.heise.de/newsticker/meldung/91046>. (Stand: 12.06.2007).

Bouhs, Daniel (2007): Informationsfreiheit als Verschlusssache. In: Die Welt, 02.04.2007, S. 26.

Branahl, Udo/Redelfs, Manfred (2005): Medienpraxis. Auskunftsrechte. In: message Werkstatt 4/2005. Konstanz.

Branahl, Udo (2006): Medienrecht. Wiesbaden: VS Verlag.

Brendel, Frank/Brendel, Matthias/Schertz, Christian/Schreiber, Henrik (2004): Richtig recherchieren. Wie Profis Informationen suchen und besorgen. Ein Handbuch für Journalisten, Rechercheure und Öffentlichkeitsarbeiter. Frankfurt/M: Frankfurter Allgemeine Buch.

Bruch, Christoph (2004): Verwaltungsöffentlichkeit ist aus Sicht der HU ein Bürgerrecht. URL: http://www.humanistische-union.de/themen/informationsfreiheit/informationsfreiheit_detail/browse/4/back/informationsfreiheit/article/statement-von-dr-christoph-bruch-anlaesslich-der-vorstellung-des-ifg-entwurfs-von-den-organisatione/. (Stand: 02.04.2004).

Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (Hrsg.) (2006): Das Informationsfreiheitsgesetz. Mehr Transparenz in der Verwaltung. Faltblatt für Bürger. URL: http://www.bfdi.bund.de/cln_029/nn_531950/SharedDocs/Publikationen/Faltblaetter/DasInformationsfreiheitsgesetz.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/DasInformationsfreiheitsgesetz.pdf. (Stand: 02.01.2006).

C

Cario, Ingmar (2006): Die Deutschland-Ermittler. Berlin: LIT Verlag.

Cziesche, Dominik (2006): Schikane von Amts wegen. In: Der Spiegel. Nr. 21/2006. S. 50.

D

dju (Hrsg.) (2006): dju-Schriftenreihe „journalismus konkret“ 10 (2006). Informationsfreiheit. IFG und Auskunftsrechte für Journalisten. URL: http://dju.verdi.de/service/publikationen/konkret/data/JK_10_IFG.pdf. (Besuch: 26.04.2007).

DJV (Hrsg.) (2005): IFG – ganz praktisch. Journalisten und das Informationsfreiheitsgesetz. URL: http://www.djv.de/fileadmin/djv_Dokumente/djv/Flyer/IFG_-_ganz_praktisch.pdf. (Stand: 26.09.2005).

G

Griebel, Thomas (2006): Die verfahrensrechtliche Absicherung von Informationsfreiheitsrechten in rechtsvergleichender Sicht. Berlin: Duncker & Humblot.

H

Haller, Michael (1991): Das Interview. München: Verlag Ölschläger GmbH.

Haller, Michael (2004): Recherchieren. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft mbH.

Hart, Thomas/Welzel, Carolin (2003): Informationsfreiheit und der transparente Staat. Eine Analyse der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

J

Jastrow, Serge-Daniel/Schlatmann, Arne (2006): Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar. Heidelberg: R.v. Decker's Verlag.

K

Kloepfer, Michael/Schoch, Friedrich (2002): Informationsfreiheitsgesetz (IFG-ProfE), Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. Berlin: Duncker & Humblot.

Krempel, Stefan (2006): Deutsche Gesellschaft für Informationsfreiheit gegründet. URL: <http://www.heise.de/newsticker/meldung/73782>. (Stand: 01.06.2006).

Krempel, Stefan (2007a): Rechtsprofessor: Informationsfreiheit soll ins Grundgesetz. URL: <http://www.heise.de/newsticker/meldung/84625>. (Stand: 01.02.2007).

Krempel, Stefan (2007b): Große Koalition lehnt Kostenreduzierung für die Informationsfreiheit ab. URL: <http://www.heise.de/newsticker/meldung/86471>. (Stand: 09.03.2007).

L

Leif, Thomas (Hrsg.) (2003a): Mehr Leidenschaft Recherche. Skandal-Geschichten und Enthüllungsberichte. Ein Handbuch zur Recherche und Informationsbeschaffung. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Leif, Thomas/Redelfs, Manfred (2003b): Mehr Transparenz wagen: Warum die Informationsfreiheit unverzichtbar ist - und die Politik sich damit schwer tut. URL: https://www.datenschutzzentrum.de/informationsfreiheit/symposium/IFG_Leif.htm. (Besuch: 02.06.2007).

Leif, Thomas (2004): Die Recherche: Von Pflicht und Kür des Journalisten. In Massaguié, Vivian/Resch, Markus (Hrsg.): Faszination TV-Journalismus. Tipps und Tricks von prominenten Fernsehmachern für den Berufseinstieg. Nürnberg, S. 35-58.

Leif, Thomas (2005): Recherche-Journalismus als Qualitäts-Katalysator für hintergründigen Journalismus. In: Leif, Thomas (Hrsg.): (Medien)-Muster ohne Wert? Medien in der Wertefalle. Dokumentation des 9. MainzerMedienDisputs. Mainz, S.161-183

Leif, Thomas (2006a): Dunkelfeld Korruption: Zum Wechselverhältnis von journalistischer Recherche und der Aufdeckung von Korruptionsfällen. In: Netzwerk Recherche (Hrsg.): nr-Werkstatt: Dunkelfeld Korruption. Herausforderungen für den Recherche Journalismus. Wiesbaden, S. 136-139.

Leif, Thomas (2006b): Transparency International (TI) ist außerordentlich glücklich über die harte Kritik des Bundesgerichtshofs. In: Netzwerk Recherche (Hrsg.): nr-Werkstatt: Dunkelfeld Korruption. Herausforderungen für den Recherche Journalismus. Wiesbaden, S. 140-143.

Leyendecker, Hans (2006): Gier hat viele Gesichter. In: Netzwerk Recherche (Hrsg.): nr-Werkstatt: Dunkelfeld Korruption. Herausforderungen für den Recherche Journalismus. Wiesbaden, S. 8-14.

Ludwig, Johannes (2002): Investigativer Journalismus. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft mbH.

Ludwig, Johannes (2007): Informationsfreiheit in Deutschland: Stand der Gesetzgebung. URL: <http://www.recherchieren.org/view.php?glikey=81&marked=ifg>. (Stand: 22.02.2007)

M

Mast, Claudia (1994): ABC des Journalismus. Konstanz: Verlag Ölschläger.

Mecklenburg, Wilhelm/Pöppelmann, Benno H. (2006): Informationsfreiheitsgesetz. DJV/ver.di/Humanistische Union/netzwerk recherche e.V./Transparency International.

N

Netzwerk Recherche (2001): Rundgespräch „Investigativer Journalismus in Deutschland“. URL: <http://www.netzwerkrecherche.de/docs/rundgespraech.txt>. (Stand: 31.03.2001)

Netzwerk Recherche (Hrsg.) (2005): nr-Werkstatt: Presserecht in der Praxis. Wiesbaden.

Netzwerk Recherche (Hrsg.) (2006): nr-Werkstatt: Dunkelfeld Korruption. Herausforderungen für den Recherche Journalismus. Wiesbaden.

Netzwerk Recherche (Hrsg.) (2007): nr-Werkstatt: Kritischer Wirtschaftsjournalismus. Analysen und Argumente, Tipps und Tricks. Wiesbaden.

Netzwerk Recherche (2007): Forum X: Was hat das Informationsfreiheitsgesetz (IFG) gebracht? Unveröffentlichtes Sitzungsprotokoll.

O

O.V. (2005): Initiatoren. URL: <http://www.pro-information.de/unterstuetzer.php>. (Besuch: 18. Juni 2007).

O.V. (2006a): Entschließung anlässlich der 13. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 12.12.2006 in Bonn. Transparenz der Verwaltung im Internet: Eigeninitiative ist gefragt! URL: http://www.lda.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=lbm1.c.384620.de&template=lda_entschl. (Stand: 12.12.2006)

O.V. (2006b): 13. Sitzung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 12. Dezember 2006 in Bonn. Protokoll. URL: https://www.datenschutzzentrum.de/informationsfreiheit/agid_13.pdf. (Stand: 12.12.2006).

O.V. (2006c): Antwort der Bundesregierung. Drucksache 16/2168. URL: <http://dip.bundestag.de/btd/16/021/1602168.pdf>. (Stand: 07.07.2006).

O.V. (2006d): Informationsfreiheit: Auswärtiges Amt erstattet überhöhte Gebühren.
URL: <http://www.heise.de/newsticker/meldung/69471>. (Stand: 11.02.2006).

O.V. (2007a): Antwort der Bundesregierung. Drucksache 16/4042.
URL: <http://dip.bundestag.de/btd/16/040/1604042.pdf>. (Stand: 17.01.2007).

O.V. (2007b): Informationsfreiheitsgesetz. Ein Jahr IFG: Viel Licht, aber auch Schatten.
URL: <http://dju.verdi.de/pressemitteilungen/showNews?id=de198340-a7a1-11db-7442-000e0c672486>. (Stand: 18.01.2007).

O.V. (2007c): Entschließung „Informationsfreiheit bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen stärken!“. URL: http://www.lda.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=bb2.c.414481.de&template=lda_entschl. (Besuch: 17.06.2007).

O.V. (2007d): Ein Jahr Informationsfreiheitsgesetz des Bundes.
URL: http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Nachrichten/Pressemitteilungen/2007/01/Ein_Jahr_IFG.html. (Stand: 15.01.2007).

O.V. (2007e): Protokoll der 14. Sitzung des Arbeitskreises Informationsfreiheit am 10./11. Mai 2007 in Kiel. URL: http://www.lda.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=lbm1.c.392698.de&template=lda_entschl. (Besuch: 18.06.2007).

P

Prantl, Heribert (2006): Die Neugier des Bürgers genügt. In: Süddeutsche Zeitung, 07.01.2006.

Preger, Sven (2004): Mangelware Recherche. Münster: LIT Verlag.

R

Redelfs, Manfred (2003): Recherchekultur im deutschen Journalismus. Von der Hoffnung, dass Leidenschaft ansteckt. In: Leif, Thomas (Hrsg.): Mehr Leidenschaft Recherche. Skandal-Geschichten und Enthüllungsberichte. Ein Handbuch zur Recherche und Informationsbeschaffung. Wiesbaden, S. 17-29.

Redelfs, Manfred (2005a): Informationsfreiheit: Deutschland als verspätete Nation. In: Ahrweiler, Petra/Thomaß, Barbara (Hrsg.), Internationale partizipatorische Kommunikationspolitik. Strukturen und Visionen. Festschrift zum 60. Geburtstag von Hans J. Kleinsteuber. Berlin: LIT-Verlag. S. 201-223.

Redelfs, Manfred (2005b): Informationsgesellschaft ohne Informationszugang? Das Ringen um ein Akteneinsichtsrecht für jedermann. In: Leif, Thomas (Hrsg.): (Medien)-Muster ohne Wert? Medien in der Wertefalle. Dokumentation des 9. MainzerMedienDisputs. Mainz, S. 233-243

Redelfs, Manfred (2005c): Neue Gesetze für mehr Transparenz. Informationsfreiheit: Verbesserte Recherchemöglichkeiten für Journalisten. In: Funkkorrespondenz 12/2005.

Redelfs, Manfred (2005d): Tiefer Blick in den Aktenschrank: Recherche mit Hilfe des Umweltinformationsgesetzes und des Informationsfreiheitsgesetzes. In: Netzwerk Recherche (Hrsg.): nr-Werkstatt: Presserecht in der Praxis. Wiesbaden, S. 48-58.

Redelfs, Manfred (2006a): Informationsfreiheit: Nutzen!
URL: <http://www.netzwerkrecherche.de/projekte/index.php?pageid=5>.
(Stand: 09.01.2006)

Redelfs, Manfred (2006b): Der Korruption auf der Spur: Neue Auskunftsrechte gegenüber Behörden. In: Netzwerk Recherche (Hrsg.): nr-Werkstatt: Dunkelfeld Korruption. Herausforderungen für den Recherche Journalismus. Wiesbaden, S. 124-135.

Rieg, Timo (2007): Wie errechnet man 19,1 Milliarden Euro? Protokoll eines Versuchs, die Informationsfreiheit zu nutzen. URL: <http://www.netzwerkrecherche.de/newsletter/41/informationsfreiheit-rieg.pdf>. (Besuch: 26.06.2007).

Roßmann, Robert (2007): Minimale Lösung. Grüne kritisieren neues Anti-Korruptionsgesetz der Bundesregierung. In: Süddeutsche Zeitung, 06.06.2007, S. 25.

S

Schaupensteiner, Wolfgang (2006): Erfolge und Blockaden bei der Korruptionsbekämpfung. In: Netzwerk Recherche (Hrsg.): nr-Werkstatt: Dunkelfeld Korruption. Herausforderungen für den Recherche Journalismus. Wiesbaden, S. 40-52.

Schertz, Christian (2005): Informationsrechte des Journalisten gegenüber Behörden. In: Netzwerk Recherche (Hrsg.): nr-Werkstatt: Presserecht in der Praxis. Wiesbaden, S. 59-68.

Schmitz, Henrik (2006a): Die Freiheit der Behörden. In: Frankfurter Rundschau, 21.08.2006.

Schmitz, Henrik (2006b): Kaum genutzte Transparenz. Journalisten und Informationsfreiheitsgesetze. In: epd medien. Ausgabe 12/2006. S. 3-7.

Schmitz, Henrik (2006c): Bundesbeauftragter bewertet Informationsfreiheitsgesetz positiv. In: epd medien. Ausgabe 63/2006. S. 15-16.

Schneider, Wolf/Raue, Paul-Josef (1998): Handbuch des Journalismus. Reinbek: Rowohlt Taschenbuch Verlag GmbH.

Schridde, Imke (2004): „Die Bürokraten werden ein Privileg verlieren“, sagt Christoph Bruch. Interview. In: die tageszeitung, 15.09.2004, S. 12.

T

Thomé, Harald (2006): Die Bundesagentur für Arbeit hat vor Gericht das Nachsehen. Erwerbslosenverein erreicht Verpflichtung der Bundesbehörde zur Veröffentlichung ihrer Dienstanweisungen. URL: <http://www.tacheles-sozialhilfe.de/aktuelles/2006/informationsfreiheitsgesetz-4.html>. (Stand: 11.07.2006).

Thomsen, Jan (2005): Wowereits Kalender bleibt vorerst tabu. In: Berliner Zeitung, 11.05.2005, S. 17.

Tillack, Hans-Martin (2007): Auf der Spur der Regierungssponsoren. URL: http://www.stern.de/blog/6_hans-martin_tillack/archive/841_auf_der_spur_der_regierungssponsoren.html (18.01.2007)

Tomik, Stefan (2006a): Informationsfreiheitsgesetz. Stumpfe „Wunderwaffe gegen Korruption“. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 03.04.2006.

Tomik, Stefan (2006b): Lkw-Maut. Ministerium: Keine Veröffentlichung des Toll-Collect-Vertrages. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22.05.2006.

Tomik, Stefan (2007): Streit über Mautvertrag. Schaar rügt Tiefensee. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26.04.2007.

W

Wanckel, Endress (2006): Wenn Behörden mauern. In: Message, Nr. 3/2006, S. 90-93.

Willmes, Annette (2001): Recht so! Rechtstipp vom 25.06.2001: Informationsfreiheitsgesetz. URL: http://www.wdr.de/radio/wdr4/rat_tat/rechtstipp/2001_0625.phtml.
(Stand: 25.06.2001)

9. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: IFG-Antragsstatistik 2006	11
Abbildung 2: Informationsfreiheitsgesetze weltweit.	12
Abbildung 3: In 2006 erhobene Gebühren.	20
Abbildung 4: In 2006 erhobene Auslagen	20
Abbildung 5: Antrag beim Bundesamt für Zivildienst	27

10. Anhang

10.1 E-Mail vom Straßenamt NRW am 05.06.2007

Von: Nikolaus, Jörg <Joerg.Nikolaus@strassen.nrw.de>

An: <alicia.laffien@gmx.de>

Betreff: Reg. Nr. St 17813 Auskunft zur Streckenausbesserung A 45

Datum: 05.06.2007 14:21:03

Sehr geehrte Frau Laffien,

Ihre E-Mail vom 10.05.2007 ist mir über den Weg
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung => Ministerium für Bauen und
Verkehr des Landes NRW => Betriebssitz des Landesbetriebes Straßenbau NRW

am 21.05.2007 zur weiteren Beantwortung zugeteilt worden.

Ihre Fragen beantworte ich wie folgt:

Die Autobahnniederlassung Hamm ist zuständig für den Betrieb, die Unterhaltung und
Erhaltung der Bundesautobahnen (BAB) im westfälischen Landesteil des Landes
Nordrhein-Westfalen. Dies umfasst die Instandsetzung und Erneuerung der Straßen und
Brücken.

Für den Abschnitt der BAB 45 zwischen den Anschlussstellen Freudenberg und
Meinerzhagen sind seit 1997 bis dato ca. 20 Mio. € in die Streckenerhaltung und ca. 30
Mio. € in die Brückenerhaltung geflossen. Die Ausgaben setzen sich zusammen aus
einer Vielzahl von kleineren ("Ausbesserungen") und größeren Sanierungsmaßnahmen
(z. B. Fahrbahndeckenerneuerung von ... bis 6 km in einer oder beiden Fahrtrichtungen).
Keine dieser notwendigen Maßnahmen wurde zurückgestellt, sondern zeitnah im
Rahmen des Erhaltungsmanagements umgesetzt.

Auf Grund der Vielzahl der Maßnahmen ist eine detaillierte Auflistung der größeren
Sanierungsmaßnahmen nur mit einem hohen Rechercheaufwand verbunden. Für eine
derartige Auswertung benötigen wir konkrete Angaben von Ihrer Seite, wie z. B.

Suchen Sie nach Einzelmaßnahmen
... im Strecken-/und oder Brückenbau?
... ab einer Länge von ... m oder km?
... ab ... Mio. € Kosten?

Ich mache darauf aufmerksam, dass ich auch zu prüfen habe, ob eine derartige
Auflistung nach § 11 II 1 Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des
Bundes (Informationsfreiheitsgesetz - IFG) in Verbindung mit der
Verwaltungsgebührenordnung zum IFG wegen des erheblichen Vorbereitungsaufwandes
gebührenpflichtig ist.

Mit freundlichen Grüßen

Jörg Nikolaus

10.2 E-Mail von der DRV am 12.06.2007

Von: Uwe.Opitz@drv-bund.de
An: alicia.laffien@gmx.de
Kopie:
Betreff: Anfrage nach dem IFG vom 15.05.2007
Datum: 12.06.2007 13:12:07

Unser Az. 3070-333-7/1.0 - 05/2007
Bitte stets angeben

Sehr geehrte Frau Laffien

Ihr o.a. Antrag wurde dem Datenschutzreferat der Deutschen Rentenversicherung Bund zugeleitet. Wir bestätigen den Eingang Ihres Antrages nach § 7 IFG und sind um eine zeitnahe Erledigung bemüht.

Wir möchten Sie darauf hinweisen, dass nach § 10 IFG grundsätzlich Gebühren und Auslagen erhoben werden müssen, deren Höhe sich nach dem Gebühren- und Anlagenverzeichnis der Informationsgebührenverordnung (IFGGebV) richtet. Dieses ist zu Ihrer Information beigelegt.

(See attached file: GebuehrenOrdngIFG.pdf)

Sofern es sich nicht um gebührenfreie einfache Auskünfte handelt (vgl. Ziff. 1.1 Teil A der Anlage), wurde vom Bundesministerium des Innern eine Mindestgebühr von 15,- Euro angesetzt.

Sobald wir entschieden haben, ob und ggf. in welcher Form und in welchem Umfang Ihrem Antrag entsprochen werden kann, werden wir die Höhe der entstehenden Gebühren und Auslagen festlegen und Ihnen mit Kostenbescheid mitteilen. Sobald der Geldeingang verbucht wurde, werden wir Ihnen die Informationen zukommen lassen bzw. Ihnen die Einsicht ermöglichen.

Sollte Ihr Antrag abgelehnt werden, ist dies für Sie kostenfrei.

Für eventuelle Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Uwe Opitz

Deutsche Rentenversicherung Bund
Referat 3070 - Datenschutz - R 5032
Ruhrstraße 2, 10709 Berlin
Telefon: 030 865 21828
Fax: 030 865 27880
Email: Uwe.Opitz@drv-bund.de

10.3 E-Mail an die DRV am 18.06.2007

Von: "Carolin Neumann" <alicia.laffien@gmx.de>

An: Uwe.Opitz@drv-bund.de

Kopie:

Betreff: Re: Anfrage nach dem IFG vom 15.05.2007

Datum: 18.06.2007 23:29:40

Sehr geehrter Herr Opitz,

ich habe mittlerweile keinen Bedarf mehr an der Information. Vielen Dank.
Mich würde allerdings interessieren, weshalb meine Anfrage erst so spät beantwortet wurde. Mein Antrag ist am 15. Mai bei Ihnen eingegangen und dennoch bekomme ich erst einen Monat später überhaupt eine Bestätigung.
Für eine kurze Erläuterung wäre ich sehr dankbar.

Gruß,
A. Laffien

10.4 E-Mail von der DRV am 20.06.2007

Von: Uwe.Opitz@drv-bund.de

An: alicia.laffien@gmx.de

Kopie:

Betreff: Antwort: Re: Anfrage nach dem IFG vom 15.05.2007

Datum: 20.06.2007 16:29:58

Unser Az. 3070-333-7/1.0 - 05/2007

Bitte stets angeben

Sehr geehrte Frau Laffien,

mit Ihrer eMail vom 18.06.2007 haben Sie Ihren Antrag auf Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG) zurück genommen und um Auskunft darüber gebeten, weshalb Ihre Anfrage so spät beantwortet wurde.

Grundsätzlich liegt die Zuständigkeit für die Bearbeitung von Anträgen bzw. Anfragen mit Bezug zum IFG beim Datenschutzreferat der Deutschen Rentenversicherung Bund. Das bedeutet, dass derartige Vorgänge diesem Bereich zuzuleiten sind, sofern sie in anderen Bereichen unseres Hauses eingehen.

Selbstverständlich sind wir bemüht, diese Anträge zeitnah zu bearbeiten und zum Abschluss zu bringen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass unsere internen Ermittlungen u. U. eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen können und eine zeitnahe Antwort leider auch aus diesem Grund nicht immer möglich ist. Zusätzlich können auch Faktoren wie die angespannte Arbeitssituation bzw. krankheits- und urlaubsbedingte Gründe Auswirkungen auf die Bearbeitungsdauer einschließlich des Versandes von Eingangsbestätigungen haben.

In Ihrem Fall ist die Bearbeitungsdauer darauf zurückzuführen, dass Ihre eMail in einem anderen Bereich der Deutschen Rentenversicherung Bund eingegangen ist und die Kollegen die Zuständigkeit unseres Referates zunächst nicht erkannt haben. Darüber hinaus ließ die angespannte Arbeitssituation eine schnellere Bearbeitung nicht zu.

Mit freundlichen Grüßen
Uwe Opitz

Deutsche Rentenversicherung Bund
Referat 3070 - Datenschutz - R 5032
Ruhrstraße 2, 10709 Berlin
Telefon: 030 865 21828
Fax: 030 865 27880
Email: Uwe.Opitz@drv-bund.de