

# Engagement zur Stärkung der Informationsrechte

## Auskunftsrecht und Informationsfreiheit als Arbeitsfeld von Netzwerk Recherche

Zur Pressefreiheit gehören neben den klassischen Schutzrechten wie dem Zeugnisverweigerungsrecht auch Elemente, die den Journalisten „aktive Rechte“ zusprechen, damit sie ihre Rolle wahrnehmen können. Vorweg zählen dazu die Auskunftsrechte gegenüber öffentlichen Stellen. Sie sollen sicherstellen, dass die Medien sich ein zutreffendes Bild über Behördenentscheidungen machen können – auch unabhängig von weiteren Quellen, die für die Berichterstattung herangezogen werden, seien es Insiderberichte aus den Ämtern oder die Schilderungen von Bürgern, die von Behördenmaßnahmen betroffen sind. Oft erleben Journalisten allerdings, dass die Pressestellen mauern und insbesondere in den Fällen, die für eine Behörde unangenehm sind, nur sehr zögerlich Informationen herausgeben oder sich auf Ausnahmegründe zurückziehen. Deshalb ist es für die Recherche wichtig, dass Journalisten sich auf gute gesetzliche Regelungen der Auskunftspflichten stützen können. Nur so lassen sich die Rechte im Streitfall auch gegen widerspenstige Ämter durchsetzen.

Seit der Gründung des Vereins setzt sich Netzwerk Recherche deshalb für eine bessere Behördentransparenz ein, die über mündliche Auskünfte der Pressestelle hinaus auch Akteneinsichtsrechte umfasst. Zwar gibt es auf Bundesebene – nicht zuletzt dank einer Initiative von Netzwerk Recherche – seit 2006 ein Informationsfreiheitsgesetz. Damit wurde das Prinzip der „Amtsverschwiegenheit“ durch das der Öffentlichkeit ersetzt. Das hat zur Folge, dass alle Bürger einen Anspruch auf Verwaltungsinformationen haben, sofern keine definierten Ausnahmegründe wie z.B. Datenschutz oder die Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen dagegen stehen. Neu ist bei den Informationsfreiheitsgesetzen auch, dass die Antragsteller sich nicht mit mündlichen Auskünften zufriedengeben müssen, sondern die Art des Informationszugangs weitgehend selbst wählen können, sei es Akteneinsicht, Übermittlung von Kopien oder von elektronischen Daten. Aber das Gesetz weist erstens durch schwammige Formulierungen und breite Ausnahmeklauseln viele Schwächen auf. Und zweitens ist es auch im Jahr 2019 noch nicht gelungen, die letzten weißen Flecken auf der Landkarte der Informationsfreiheit zu tilgen: Noch immer gibt es mit Sachsen, Niedersachsen und Bayern drei Bundesländer, die keine solche Gesetzesgrundlage haben. Netzwerk Recherche ist somit weiterhin gefordert, den Ausbau der Transparenzregeln voranzutreiben.

### Schlusslicht Bayern

Im Jahr 2019 hat Netzwerk Recherche der Bayerischen Staatsregierung den Negativpreis „Verschossene Auster“ als Informationsblockierer des Jahres verliehen. Damit wurde angeprangert, dass in Bayern als einzigem Bundesland noch nicht mal die politische Absicht besteht, ein Informationsfrei-

heitsgesetz einzuführen (Ausführliches zur Verschlussenen Auster 2019, der Laudatio von Arne Semsrott sowie der schriftlichen Antwort der Bayerischen Staatsregierung finden Sie auf Seite 39ff). Denn Niedersachsen und Sachsen haben dieses Reformprojekt zumindest in der Koalitionsvereinbarung der jeweiligen Landesregierung erwähnt – nicht so Bayern. Obwohl die Koalitionsvereinbarung zwischen CSU und den Freien Wählern den Titel trägt „Für ein bürgernahes Bayern“, kommt die allgemeine Verwaltungstransparenz darin leider nicht vor. Die Bayerische Staatsregierung sah sich auch nicht imstande, ihre Haltung auf der Jahrestagung von Netzwerk Recherche zu verteidigen und sich durch persönliches Erscheinen einer kontroversen Debatte zu stellen. Netzwerk Recherche bleibt somit weiter dran an der flächendeckenden Einführung von Informationsfreiheitsgesetzen. Letztlich handelt es sich aber um Fragen, die sich nicht allein durch Öffentlichkeitsarbeit und Lobbyarbeit klären lassen, sondern die ganz offensichtlich auch an politische Mehrheitsverhältnisse in den jeweiligen Bundesländern geknüpft sind.

### **Vom Informationsfreiheitsgesetz zum Transparenzgesetz**

Erfreulich ist der Trend, dass einige ältere Informationsfreiheitsgesetze nach und nach durch moderne Transparenzgesetze ersetzt werden. Der Unterschied ist hier, dass Informationsfreiheitsgesetze den Informationszugang auf Antrag gewähren, während die Transparenzgesetze aktive Veröffentlichungspflichten vorschreiben. Bestimmte Informationen müssen also fortlaufend ins Internet gestellt werden, auch wenn niemand danach gefragt hat. Die weitreichendste Regelung in dieser Hinsicht hat das Bundesland Hamburg, gefolgt von Bremen und Rheinland-Pfalz. Erstmals hat 2019 nun ein ostdeutsches Bundesland, nämlich Thüringen, sein eher mittelmäßiges Landes-IFG zu einem Transparenzgesetz weiterentwickelt. Im Mai hat Netzwerk Recherche an der Landtagsanhörung teilgenommen und in einer umfassenden Stellungnahme weitere Verbesserungen angeregt, vor allem bei der Gebührenregelung und den eher vagen und zu weitreichenden Ausnahmeklauseln. Kritisch ist anzumerken, dass die automatisch zu veröffentlichenden Informationen nicht präzise genug bezeichnet werden. Vielmehr ist pauschal von Informationen die Rede, die von „allgemeinem Interesse für die Öffentlichkeit“ sind. Da solche Formulierungen einen breiten Interpretationsspielraum zulassen, plädiert Netzwerk Recherche für einen Regelungskatalog wie in Hamburg, der z.B. Gutachten und Studien oder auch Verträge der öffentlichen Hand jenseits einer Bagatellschwelle enthält, wie auch die Beteiligungsverhältnisse öffentlicher Unternehmen.

Wie wichtig es ist, die Veröffentlichungspflichten verbindlich und möglichst genau vorzuschreiben, offenbarte die mehr als sechsstündige Anhörung anhand der Beiträge der Vertreter kommunaler Spitzenverbände: Die Kommunen beklagten, sie würden sich nicht in der Lage sehen, weiteren Verpflichtungen nachzukommen. Bei der Befragung durch die Abgeordneten mussten die Vertreter der Kommunen einräumen, dass ihnen bisher entgangen war, dass auch das alte Gesetz von ihnen schon verlangte, eine Reihe von Informationen aus eigener Initiative ins Netz





zu stellen. Diese Verpflichtungen waren jedoch nur als Soll-Empfehlung formuliert – und deshalb von den Kommunen ignoriert worden. Trotz dieser Erfahrungen und einiger Schwachpunkte bei der Novelle stellt das Transparenzgesetz Thüringen, das zum 1. Januar 2020 in Kraft getreten ist, gegenüber der vorangegangenen Rechtslage einen klaren Fortschritt dar und wurde somit von Netzwerk Recherche begrüßt.

Im Land Berlin lief 2019 gleichfalls eine Initiative zur Weiterentwicklung des IFG zu einem Transparenzgesetz an. Allerdings sind hier nicht die Parlamentarier die treibende Kraft, sondern ein zivilgesellschaftliches Bündnis, getragen vor allem von Mehr Demokratie e.V. und der Open Knowledge Foundation sowie rund 40 weiteren Organisationen, darunter auch Netzwerk Recherche. Das Ziel ist die Verpflichtung des Senats, z.B. relevante Verträge der öffentlichen Hand, Treffen mit Lobbyisten und alle Gutachten und Studien der Verwaltung automatisch zu veröffentlichen. Dazu hat das Organisationsbündnis ein Mustergesetz vorgelegt. Gerade im Land Berlin mit seinen vielen Planungsfehlern und berüchtigt langen Wartezeiten bei Behörden soll so eine Verwaltungsmodernisierung mit mehr Bürgernähe erreicht werden. Ende des Jahres 2019 wurden über 32.000 Unterschriften von Unterstützern übergeben. Nötig gewesen wären nach der Berliner Volksgesetzgebung in dieser ersten Stufe nur 20.000. Für die nächste Stufe des Volksbegehrens müssten 170.000 Unterschriften gesammelt werden. Oder der Senat entschließt sich vorher, selbst ein Transparenzgesetz vorzulegen, das an das Regelungsniveau der zivilgesellschaftlichen Initiative heranreicht. Bisher ist nur ein Eckpunktepapier bekanntgeworden, das zwar viele Forderungen aufgreift, aber der Initiative nicht weit genug geht. Auf jeden Fall erweist sich der Druck durch die Volksgesetzgebung als hilfreich, denn zuvor war die rot-rot-grüne Berliner Landesregierung nicht aktiv geworden, obwohl im Koalitionsvertrag ein solches Reformprojekt versprochen worden war.

### **Klarheit bei Bundesbehörden ist überfällig**

Gesetzgeberische Maßnahmen hat Netzwerk Recherche Ende des Jahres 2019 auch auf einer anderen Ebene gefordert: Parallel zu den Informationsfreiheitsgesetzen können Journalisten sich auch auf die Auskunftsverpflichtung von Behörden nach den Landespressegesetzen berufen. Sie garantieren keinen Anspruch auf Akteneinsicht, aber auf eine schnelle mündliche Auskunft, was für die aktuelle Berichterstattung unerlässlich ist. Gemeinsam mit anderen Medienverbänden appellierte nr an den Deutschen Bundestag, ein Auskunftsgesetz gegenüber Bundesbehörden zu verabschieden. Eine solche Regelung ist nötig geworden, weil der Anspruch auf Bundesebene nach einer umstrittenen Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts nicht mehr aus den Landespressegesetzen abgeleitet werden kann. Dies war zuvor jahrzehntelang üblich; der Anspruch gegenüber einer Bundesbehörde beruhte früher einfach auf dem Landespressegesetz, in dem diese Behörde ihren Sitz hatte. Nun greift bei Bundesbehörden ersatzweise ein Auskunftsrecht, das juristisch unmittelbar aus Artikel 5 des Grundgesetzes folgt, das deswegen jedoch nicht konkreter ausgestaltet ist. Netzwerk Recherche und andere verweisen darauf,

dass Journalisten sich auf eindeutige, praxistaugliche Regelungen verlassen müssen. Sie kritisieren deshalb, dass ein entsprechender Gesetzesvorstoß von Bündnis 90/Die Grünen bzw. der FDP im Herbst 2019 abgelehnt worden ist. Damit wurde leider auch die Chance vertan, eine presserechtliche Regelung zu verabschieden, die Elemente der Informationsfreiheitsgesetze in das Presserecht integriert, wie das Recht auf Akteneinsicht.

Die oben beschriebene komplizierte Rechtslage zeigt zugleich, warum es so wichtig ist, dass sich Berufsverbände wie Netzwerk Recherche zu diesen Fragen engagieren: Einzelne Journalisten sind in ihrem zunehmend verdichteten Berufsalltag damit überfordert, sich auch noch mit den Feinheiten der Auskunftsansprüche und der jüngsten Rechtsprechung auseinander zu setzen. Und wenn es um Verbesserung der Rechtsgrundlagen geht, kann dies nur über eine starke verbandliche Vertretung erreicht werden.

Ein zentrales Element der Arbeit zu den Auskunftsrechten ist schließlich die Beratung der nr-Mitglieder. Vielfach melden sich Journalistinnen und Journalisten, die sich unsicher sind, wie sie eine knifflige Informationsanfrage an eine Behörde formulieren oder wie sie juristisch auf einen ablehnenden Bescheid reagieren sollen. Hier bietet Netzwerk Recherche erste Hilfestellung an – selbstverständlich streng vertraulich, also ohne dass das jeweilige Recherchethema anderen Kollegen bekannt wird. Diese Art der Unterstützung ist insbesondere für freie Journalisten wichtig, die nicht auf ein eigenes Justizariat zurückgreifen können. Ergänzt wird diese Serviceleistung durch Praxistipps auf der Homepage von Netzwerk Recherche, inklusive einer Urteilsdatenbank mit wichtigen Musterentscheidungen zum Auskunftsrecht. Auch im monatlich erscheinenden Newsletter informiert der Verein regelmäßig zu diesem Thema.

Die Beratungsleistungen erfüllen über den Servicecharakter hinaus einen wichtigen politischen Zweck: Nur wenn die bestehenden Rechte intensiv genutzt werden, wird sich die nach wie vor durch das Prinzip des Amtsgeheimnisses geprägte Verwaltungskultur allmählich öffnen.

*Dr. Manfred Redelfs,  
kooptiertes Vorstandsmitglied für das Thema  
Auskunftsrecht und Informationsfreiheit*

## **Weiterführende Hinweise online**

Aktuelle und ausführliche Informationen inklusive Links zu Auskunftsrechten, Transparenz- und Informationsfreiheitsgesetzen auf Bundes- und Landesebene finden Sie auf der nr-Website unter: <http://nrch.de/ifg>